

Ministério das Finanças

Documento de Estratégia Orçamental

2014 – 2018

Abril de 2014

© 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>

(Texto escrito ao abrigo do novo acordo ortográfico)

Índice

INTRODUÇÃO	I
I. Enquadramento Macroeconómico	1
I.1. Enquadramento Internacional e Mercados Financeiros.....	1
I.1.1. Enquadramento Internacional	1
I.1.2. Mercados Financeiros em Portugal	2
I.2. Cenário Macroeconómico para Portugal.....	5
I.2.1. Desenvolvimentos Recentes.....	5
I.2.2. Principais Hipóteses Externas	6
I.3. Previsões para a Economia Portuguesa e Riscos Inerentes 2014-2018	7
I.3.1. Previsões	7
I.3.2. Análise de Riscos do Cenário Macroeconómico.....	11
I.3.2.1. Principais Riscos Internacionais com Impacto na Economia Portuguesa.....	11
I.3.2.2. Riscos Relacionados com a Atividade Económica Interna	15
I.4. Impacto das Reformas Estruturais.....	20
II. Estratégia Orçamental	25
II.1. Desenvolvimentos Recentes das Finanças Públicas.....	25
II.2. Perspetivas de Médio Prazo para as Finanças Públicas 2014-2018	32
II.2.1. Estratégia Orçamental e Objetivos de Médio Prazo	32
II.2.2. Quadro Plurianual de Programação Orçamental para 2014-2018	44
II.2.3. Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) 2014-2020	46
III. Riscos Orçamentais	51
III.1. Riscos do Sector Empresarial do Estado.....	51
III.2. Riscos de Responsabilidades Contingentes.....	52
III.2.1. Garantias e Contragarantias	52
III.2.2. Parcerias Público-Privadas	54
III.3. Estratégia de Gestão da Dívida Pública e o seu Impacto na Exposição aos Riscos	55
IV. Sustentabilidade das Finanças Públicas.....	59
IV.1. Análise da Sustentabilidade de Longo Prazo das Finanças Públicas.....	59
IV.2. Dinâmica da Dívida Pública.....	62
IV.2.1. Receitas de Privatizações.....	64
V. Qualidade das Finanças Públicas	67
V.1. Reforma do Processo Orçamental.....	67
V.1.1. Reforço do Controlo da Despesa e Compromissos	67
V.1.2. Papel do Ministério das Finanças	68

V.1.3. Revisão / Execução da Lei de Enquadramento Orçamental.....	68
V.1.4. Procedimentos Contabilísticos e Prestação de Contas	69
V.1.5. Revisão da Lei de Finanças das Regiões Autónomas e a Lei de Finanças Locais	70
V.2. Reforma Fiscal.....	71
V.2.1. Reforma Estrutural da Administração Tributária e Aduaneira	71
V.2.2. Reforço do Combate à Fraude e à Evasão Fiscais.....	72
V.2.3. Reforma Estrutural do Sistema de Tributação das Empresas (IRC).....	73
V.2.4. Reformas em sede de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA).....	74
V.2.5. Reforma do Sistema de Tributação das Pessoas Singulares (IRS).....	75
V.2.6. Reforma da Fiscalidade Verde.....	76

Índice de caixas

Caixa 1. Alterações ao Sistema de Contas Nacionais.....	18
---	----

Índice de quadros

Quadro I.1. Crescimento Económico Mundial	1
Quadro I.2. Principais Indicadores.....	6
Quadro I.3. Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses	7
Quadro I.4. PIB e Importações	7
Quadro I.5. Principais Indicadores.....	8
Quadro II.1. Conta das Administrações Públicas	27
Quadro II.2. Indicadores Orçamentais.....	27
Quadro II.3. Evolução da Despesa Corrente Primária 2011-2013.....	28
Quadro II.4. Dinâmica da Dívida Pública.....	29
Quadro II.5. Países com Procedimento por Défice Excessivo em 2013.....	30
Quadro II.6. Saldo Estrutural e Dívida Pública na Área do Euro	30
Quadro II.7. Medidas de Consolidação Orçamental em 2014	34
Quadro II.8. Principais Indicadores de Finanças Públicas 2014 - 2018.....	35
Quadro II.9. Medidas de Consolidação Orçamental em 2015 (em milhões de euros).....	43
Quadro II.10. Previsão para a Conta das Administrações Públicas 2014-2018	44
Quadro II.11. Quadro Plurianual de Programação Orçamental	45
Quadro II.12. Repartição Indicativa dos FEEI por Objetivo Temático a Nível Nacional.....	48
Quadro III.1. Garantias Concedidas às EPR	52
Quadro III.2. Garantias Concedidas às EP não Reclassificadas	53
Quadro III.3. Execução de Garantias	54
Quadro III.4. Perfil de Refinanciamento da Carteira Ajustada no Final de 2013.....	56
Quadro III.5. Impacto de um Aumento das Taxas de Juro em 1 ponto percentual.....	57
Quadro IV.1. Despesa Relacionada com o Envelhecimento da População	59
Quadro IV.2. Receita e Despesa Relacionada com Pensões da Segurança Social.....	60
Quadro IV.3. Dinâmica da Dívida Pública – SEC1995	63
Quadro IV.4. Dinâmica da Dívida Pública – SEC2010	63

Índice de gráficos

Gráfico I.1. Contributos para o Crescimento do PIB.....	9
Gráfico I.2. Decomposição da Procura Interna.....	9
Gráfico I.3. Evolução da Posição de Investimento Internacional.....	10
Gráfico I.4. Capacidade/Necessidades de Financiamento da Economia Portuguesa.....	10
Gráfico I.5. Evolução dos Preços	11
Gráfico I.6. Evolução do Desemprego.....	11
Gráfico I.7. Aumento do Preço do Petróleo em 20%.....	12
Gráfico I.8. Análise de Sensibilidade ao Aumento da Taxa de Juro de Curto Prazo em 1 p.p.	13
Gráfico I.9. Análise de Sensibilidade à Diminuição da Procura Externa em 1 p.p.....	14
Gráfico I.10. Análise de Sensibilidade à Diminuição do PIB em 1 p.p.....	16
Gráfico I.11. Análise de Sensibilidade ao Aumento em 1 p.p. da Taxa de Desemprego.....	17
Gráfico II.1. Contributos para a Variação do Saldo Global excluindo Medidas Pontuais.....	28
Gráfico II.2. Taxas de Juro dos BT.....	29
Gráfico II.3. Yields das OT a 10 anos no Mercado Secundário.....	29
Gráfico II.4. Variação do Saldo Estrutural na Área do Euro (2013-2011)	31
Gráfico II.5. Variação da Dívida das Administrações Públicas na Área do Euro (2013-2011).....	31
Gráfico II.6. Do Défice de 2013 ao Défice de 2014	35
Gráfico II.7. Do Défice de 2015 ao Défice de 2015	37
Gráfico II.8. Alocações dos FEEI por Tipo de Fundo e Objetivos do PNR	49
Gráfico IV.1. Pirâmide Etária - Comparação entre 2013 e 2060.....	60
Gráfico IV.2. Pirâmide Etária - Comparação entre 2013 e 2060.....	60
Gráfico IV.3. Esperança de Vida à Nascimento.....	61
Gráfico IV.4. Taxa de Fecundidade	61
Gráfico IV.5. Saldos Migratórios	61
Gráfico IV.6. Rácio de Dependência (+65 anos)	61
Gráfico IV.7. População por Grupos Etários EUROPOP2010.....	62
Gráfico IV.8. População por Grupos Etários EUROPOP2013.....	62

INTRODUÇÃO

O Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018 representa o compromisso do Governo com a sustentabilidade das finanças públicas num horizonte para além do Programa de Ajustamento Económico, que agora se conclui.

A melhoria das perspetivas de crescimento, as alterações estruturais na relação entre o Estado, os cidadãos e as empresas, a reorientação do tecido produtivo para o sector exportador e a consolidação do sistema financeiro abrem um horizonte de melhoria sustentada das condições económicas para os portugueses, com geração de mais riqueza, criação de emprego e redução das desigualdades.

Sem deixar de identificar, de forma transparente, os riscos de vária índole a que este processo de melhoria contínua ainda está sujeito, estão criadas as condições para que o futuro possa ser não só melhor que nos últimos anos, mas sobretudo para evitar que o país volte a encontrar-se numa situação de emergência que imponha sacrifícios pesados. Concluído o Programa de Ajustamento Económico, cabe em primeiro lugar ao Governo, mas genericamente a todos os atores da vida política, aos empresários, aos cidadãos em geral, manter a determinação para alcançar os objetivos e continuar a afirmar Portugal no espaço europeu e mais além como um país desenvolvido, competitivo e capaz de voltar a criar as oportunidades que todos legitimamente ambicionamos.

O Documento de Estratégia Orçamental concretiza este compromisso definindo o quadro macroeconómico e financeiro no qual se baseiam as decisões e propostas do Governo em matéria de política orçamental. Para o próximo exercício orçamental, o do ano de 2015, apresentam-se em detalhe as medidas que asseguram o cumprimento de um défice de 2,5% do PIB, assegurando assim a saída do Procedimento dos Défices Excessivos. Para os anos seguintes, apresenta-se a trajetória das finanças públicas necessária para o cumprimento das regras do Tratado Orçamental, cuja avaliação concreta ocorrerá a partir do próximo ano, já no âmbito do Semestre Europeu, e incorporando os desenvolvimentos a nível macroeconómico e orçamental.

I. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO

I.1. Enquadramento Internacional e Mercados Financeiros

I.1.1. Enquadramento Internacional

As atuais projeções para a economia mundial, recentemente apresentadas pela Comissão Europeia (CE)¹, apontam para um reforço do crescimento em 2014, que se irá prolongar em 2015, face ao abrandamento registado nos dois últimos anos. Já no quarto trimestre de 2013, a generalidade das economias avançadas (nomeadamente os EUA, o Japão e a União Europeia) apresentou uma evolução do PIB mais positiva do que era antecipado. O melhor desempenho do crescimento do PIB mundial previsto deve-se sobretudo à melhoria nas economias avançadas (especialmente EUA e União Europeia), já que o conjunto dos países emergentes e em desenvolvimento continuam a apresentar um crescimento menos robusto face à década de 2000.

Quadro I.1. Crescimento Económico Mundial
(taxa de crescimento real, em %)

	Estrutura 2012*	2013	2014 ^P	2015 ^P
	(%)			
Economia Mundial	100,0	2,9	3,6	3,9
Economias avançadas	48,7	1,2	2,2	2,5
das quais:				
EUA	19,3	1,9	2,9	3,2
Área do Euro, da qual:	13,2	-0,4	1,2	1,8
Alemanha	3,7	0,4	1,8	2,0
França	2,6	0,3	1,0	1,7
Itália	2,1	-1,9	0,6	1,2
Espanha	1,6	-1,2	1,0	1,7
Reino Unido	2,7	1,9	2,5	2,4
Japão	5,5	1,6	1,6	1,3
Economias Emergentes	51,3	4,6	5,0	5,3
das quais:				
China	15,4	7,7	7,4	7,4
Índia	5,7	4,0	4,7	5,4
Rússia	3,0	1,3	2,3	2,7
Brasil	2,8	2,2	2,3	2,9
Por memória				
União Europeia	18,7	0,1	1,6	2,0

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

(P) Previsão.

Fonte: CE, *Economic Forecast*, fevereiro de 2014.

Apesar da incerteza nas perspetivas económicas mundiais se manter elevada, alguns riscos importantes diminuíram no período mais recente. Assim, na área do euro, uma diminuição dos riscos financeiros associados às dívidas soberanas, devida, em parte, à persistência de uma política monetária marcadamente acomodatória do Banco Central Europeu (BCE), permitiu evitar a escassez de financiamento nas diferentes economias. Por outro lado, realce-se os progressos alcançados na construção da União Bancária, com destaque para os dois primeiros pilares (Mecanismos Únicos de Supervisão e de Resolução), processo destinado a limitar a fragmentação financeira e a divergência nas

¹ Projeções económicas de Inverno, http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2014_winter_forecast_en.htm.

condições de financiamento entre os países desta zona². Por outro lado, nos Estados Unidos, apesar do acordo político alcançado em torno da alteração do tecto da dívida pública, a redução gradual dos estímulos monetários por parte da Reserva Federal ("*tapering of quantitative easing*") pode aumentar as incertezas dos movimentos dos fluxos financeiros.

Para os anos de 2014 e 2015, a CE prevê uma recuperação na União Europeia (U.E.), permanecendo, porém, com evoluções bastante distintas entre os Estados membros (mais forte nos países bálticos, Reino Unido, Suécia e Polónia, e mais fraco nos países do sul da área do euro). Para o aumento da atividade económica da área do euro contribui uma melhoria da procura externa em linha com o fortalecimento da recuperação mundial e uma recuperação gradual da procura interna. Porém, o prosseguimento do processo de desalavancagem dos agentes económicos (em alguns países da UE) que se encontram altamente endividados, deve contribuir ainda para a debilidade da atividade económica com impacto na fragilidade do mercado de trabalho, cuja taxa de desemprego se deverá manter elevada (em torno dos 12% no horizonte de previsão).

O preço do petróleo deverá, em 2014 e 2015, situar-se, em média, em cerca de 104,2 USD/bbl (75 €/bbl), prosseguindo a trajetória descendente registada em 2013. No caso dos preços das matérias-primas não energéticas, as projeções da CE preveem uma quebra de 1,6% em 2014, a qual se configura menos acentuada do que a registada em 2013, devido à recuperação dos preços dos produtos agrícolas não alimentares e dos metais. Porém, a evolução global dos preços das matérias-primas encontra-se atualmente envolta em grande incerteza tendo em conta as tensões geopolíticas em alguns países do Médio Oriente, Norte de África e Leste da Europa.

Quanto à inflação, as previsões do FMI apontam para uma ligeira aceleração na generalidade das economias avançadas, para se situar próximo de 1,8% em 2014/15 (1,4% em 2013) enquanto para o conjunto dos países emergentes deve diminuir para 5,5%, em média, nesses dois anos, embora se situe em níveis elevados em alguns países da América Latina, na Índia e na Rússia. Para a área do euro, a taxa de inflação média deve abrandar para cerca de 1%, em média, em 2014/15 (1,4% em 2013), e situar-se a um nível relativamente baixo durante um período prolongado, devido, em parte, à descida dos preços das matérias-primas e à apreciação da taxa de câmbio do euro. Não se perspetiva, contudo, risco de deflação. Para os EUA, as projeções apontam para um aumento da inflação para 1,6% e 1,9% em 2014 e 2015, respetivamente (1,5% em 2013).

I.1.2. Mercados Financeiros em Portugal

Em linha com as exigências da supervisão e do novo regime prudencial do sector bancário decorrente das regras de Basileia III sobre a estrutura de capital dos bancos e rácios de solvabilidade, e, com a necessidade de ajustamento dos balanços das empresas não financeiras e famílias, o crédito concedido ao sector privado continuou a registar variações negativas em todos os segmentos ao longo de 2013.

² Neste aspeto houve uma melhoria significativa para os países mais periféricos da área do euro, mais afetados pela crise das dívidas soberanas, tendo-se assistido a uma redução do diferencial de rendibilidade das taxas de juro de longo prazo desses países face à Alemanha, apesar de esta redução ainda não se ter transmitido nas taxas de juro dos novos empréstimos às famílias e empresas.

Quadro I.1. Agregados de Crédito Bancário
(taxa de variação anual, em %)

	Dez-12	Jan-13	Fev-13	Mar-13	Abr-13	Mai-13	Jun-13	Jul-13	Ago-13	Set-13	Out-13	Nov-13	Dez-13	Jan-14
Empréstimos ao sector privado não financeiro	-5,3	-5,1	-5,1	-4,6	-4,6	-4,6	-4,5	-4,5	-4,6	-5,2	-5,0	-4,8	-4,4	-4,7
Sociedades não financeiras	-6,6	-6,1	-6,2	-5,0	-5,0	-4,8	-4,7	-4,8	-5,1	-6,3	-5,9	-5,6	-4,7	-5,5
Particulares	-4,3	-4,3	-4,3	-4,3	-4,4	-4,3	-4,3	-4,4	-4,3	-4,3	-4,3	-4,1	-4,2	-4,1
para habitação	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,7	-3,7	-3,8	-3,9	-3,8	-3,9	-3,9	-3,8	-3,8	-3,8
para consumo	-9,4	-9,5	-9,2	-9,4	-9,1	-9,0	-8,6	-8,8	-8,0	-7,8	-7,9	-7,3	-7,2	-6,4

Nota: As taxas de variação anual são calculadas com base na relação entre saldos dos empréstimos bancários em fim de mês, ajustados de operações de titularização.

Fonte: Banco de Portugal.

De facto, tem-se vindo a assistir a uma redução dos empréstimos bancários concedidos ao sector privado não financeiro, cuja taxa de variação anual diminuiu para -4,7%, em janeiro de 2014 (-5,1% no mesmo período de 2013). Esta evolução traduziu, neste mesmo período, quedas menos acentuadas quer nos empréstimos às sociedades não financeiras (-5,5%), quer nos empréstimos a particulares (-4,1%). Mas, para o crédito aos particulares, esta situação reflete uma diminuição menos pronunciada no crédito ao consumo, enquanto o crédito à habitação sofreu uma ligeira deterioração face ao início de 2013. Esta evolução estará associada não só à deterioração das condições de financiamento mas também a motivos de precaução, dado o aumento da taxa de desemprego e o aumento da taxa de poupança das famílias. No caso das sociedades não financeiras, tem-se assistido a um abrandamento da contração do crédito obtido ao longo de 2013, após o mínimo registado em finais de 2012.

Na área do euro, a tendência descendente registada neste segmento de empréstimos ao longo dos últimos dois anos dá sinais de inversão desde o final de 2013, enquanto no crédito concedido a particulares se tem assistido a uma estabilização desde meados de 2012.

Gráfico I.1.2.1. Empréstimos a Sociedades não Financeiras
(taxa de variação homóloga, em %)

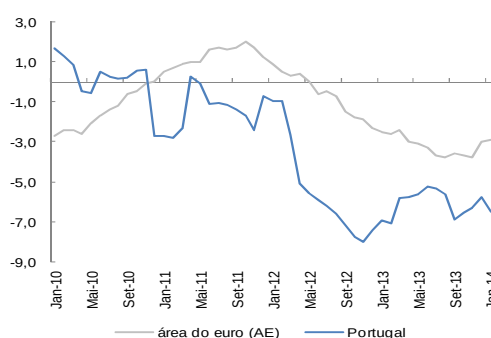
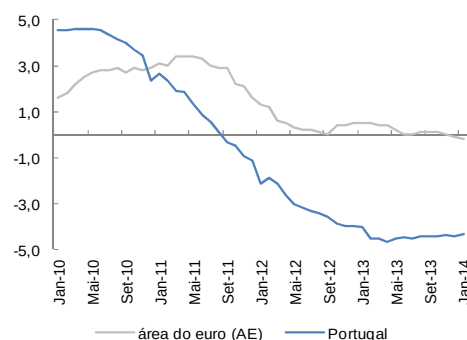


Gráfico I.1.2.2. Empréstimos a Particulares
(taxa de variação homóloga, em %)



Fontes: Banco de Portugal e BCE.

A melhoria global registada na concessão de empréstimos a sociedades não financeiras em Portugal sentiu-se sobretudo nos sectores do comércio e reparação de veículos automóveis, transportes e armazenagem, e alojamento e restauração, já que os empréstimos destinados aos sectores da construção e imobiliário continuaram a diminuir de forma acentuada.

Os empréstimos de cobrança duvidosa evoluíram no sentido ascendente até janeiro de 2014, particularmente no segmento das empresas não financeiras e das famílias (nas vertentes de consumo e de outros fins). Com efeito, em janeiro de 2014, o peso dos empréstimos de cobrança duvidosa ascendeu a 12,1% nas sociedades não financeiras, 11,8% no consumo e para 12,8% nos outros fins, destacando-

se, no entanto, uma desaceleração particularmente significativa no crédito ao consumo e às empresas não financeiras. Em relação à materialização do risco de crédito para a habitação, o peso dos empréstimos de cobrança duvidosa tem-se mantido relativamente estável, continuando a apresentar níveis de incumprimento contidos, situando-se em 2,3% em janeiro de 2014. Para tal tem contribuído o nível relativamente baixo das taxas de juro, evitando subidas significativas na prestação média nos contratos deste segmento.

Após uma evolução no sentido descendente das taxas de juro do crédito concedido entre 2012 e meados de 2013, estas têm permanecido relativamente estáveis no período mais recente. Em janeiro de 2014, a taxa de juro média situou-se em 1,5% para o crédito à habitação; 4,4% para os empréstimos concedidos às empresas não financeiras e 8,4% para os empréstimos concedidos ao consumo e outros fins.

Gráfico I.1.2.3. Taxa de Juro de Empréstimos em Portugal

(valores médios, fim de período, em %)

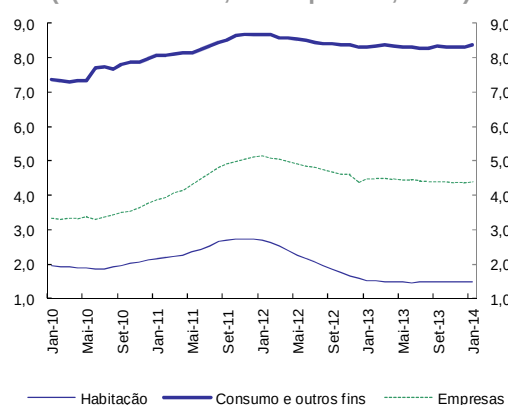
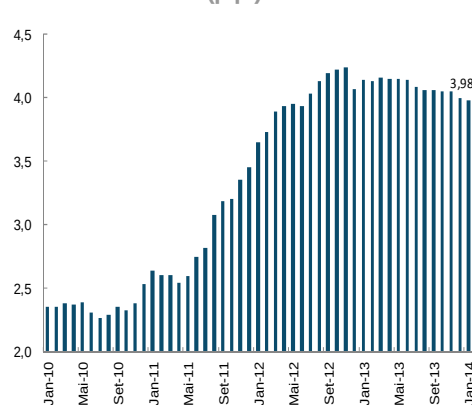


Gráfico I.1.2.4. Spread das Taxas de Juro de Empréstimos a Sociedades não Financeiras

(p.p.)



Fonte: Banco de Portugal.

Nota: O *spread* resulta da diferença entre taxa de juro de empréstimos e Euribor a 6 meses.

A par de uma relativa estabilização das taxas dos empréstimos (saldos em fim de período), as taxas respeitantes aos novos empréstimos concedidos às empresas não financeiras têm permanecido acima da média da área do euro, devido à ocorrência em simultâneo de vários fatores: *i)* o ajustamento na economia portuguesa refletiu-se na situação financeira de muitas empresas, na qualidade do crédito e no aumento significativo da perceção de risco por parte dos bancos; *ii)* o balanço dos bancos portugueses continuou a ser afetado pelos efeitos de operações conduzidas no passado, tanto do lado do ativo como do passivo, as quais contribuíram para que o custo de financiamento permanecesse elevado face à rentabilidade dos ativos geradores de juros, i.e. as taxas de juro dos depósitos permaneceram elevadas durante vários anos, enquanto as taxas de juro dos empréstimos (para aquisição de habitação, por exemplo) concedidos antes do início da crise financeira situam-se a níveis inferiores ao custo de financiamento atual dos bancos, contribuindo negativamente para a sua atual margem financeira); *iii)* os bancos que tiveram de recorrer a ajudas do Estado para efeitos de capitalização aumentaram os seus custos de financiamento; o elevado *spread* aplicado aos novos empréstimos das sociedades não financeiras contribuiu, de certa forma, para atenuar a baixa rentabilidade proveniente dos empréstimos anteriormente concedidos à habitação; *iv)* a diminuição acentuada dos empréstimos concedidos pelos bancos não residentes, conduzindo a uma potencial diminuição do poder negocial das empresas junto dos bancos residentes; *v)* os ainda limitados efeitos e impactos das decisões sobre a União Bancária, na

pendência da análise abrangente (“*comprehensive assessment*”) que o BCE fará ao longo do corrente ano.

Com efeito, a taxa de juro de novos empréstimos a sociedades não financeiras em Portugal até 1 milhão e acima de 1 milhão de euros situou-se em 6,2% e em 4,9%, em janeiro de 2014 (3,2 p.p. e 2,9 p.p., respetivamente, acima das taxas da Alemanha) correspondendo a um *spread* face a Euribor a 3 meses em torno dos 589 e 460 pontos base, respetivamente, (comparado com 269 e 167 pontos base, na Alemanha).

Gráfico I.1.2.5. Taxas de Juro dos Novos Empréstimos acima de 1 milhão de euros

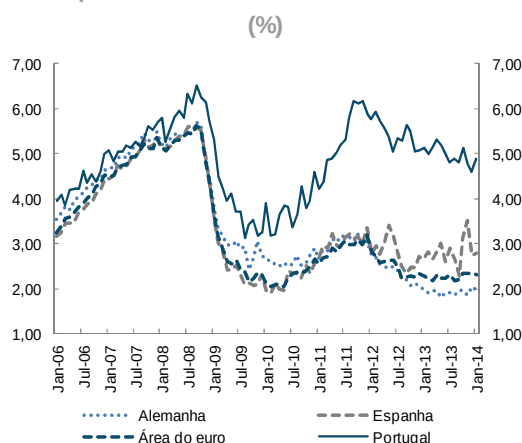
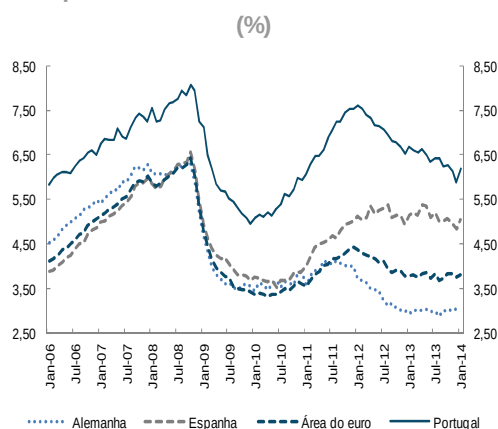


Gráfico I.1.2.6. Taxas de Juro dos Novos Empréstimos abaixo de 1 milhão de euros



Fontes: Banco de Portugal e BCE.

No mercado de capitais, o índice PSI-20 tem acompanhado, embora de forma mais acentuada, a tendência de valorização evidenciada pelos mercados acionistas internacionais registada desde o terceiro trimestre de 2013.

I.2. Cenário Macroeconómico para Portugal

I.2.1. Desenvolvimentos Recentes

Em 2013, a atividade económica registou uma contração de 1,4%, que se traduz numa melhoria face à quebra de 3,2% em 2012. Em termos trimestrais, foi também observada uma melhoria significativa ao longo do ano, tendo o PIB, no quarto trimestre, crescido 1,6% face ao quarto trimestre de 2012.

Quadro I.2. Principais Indicadores

(taxa de variação, %)											
	2012	2013	2012				2013				
			I	II	III	IV	I	II	III	IV	
PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)											
PIB	-3.2	-1.4	-2.4	-3.2	-3.6	-3.8	-4.0	-2.0	-0.9	1.6	
Consumo Privado	-5.4	-1.7	-5.1	-5.5	-5.7	-5.1	-4.0	-2.3	-0.9	0.6	
Consumo Público	-4.7	-1.8	-4.1	-5.8	-5.1	-3.9	-3.3	-2.4	-1.4	0.0	
Investimento (FBCF)	-14.4	-6.6	-13.4	-17.3	-14.3	-12.4	-16.2	-6.2	-5.1	2.7	
Exportações de Bens e Serviços	3.2	6.1	8.0	3.2	1.5	0.2	0.7	7.4	7.2	9.4	
Importações de Bens e Serviços	-6.6	2.8	-5.6	-11.0	-8.0	-1.6	-4.4	5.2	5.5	5.2	
Contributos (p.p.)											
Procura Interna	-6.9	-2.6	-7.2	-8.7	-7.3	-4.5	-6.0	-2.9	-1.5	0.1	
Procura Externa Líquida	3.7	1.2	4.9	5.5	3.7	0.7	2.0	0.8	0.6	1.5	
Evolução dos Preços											
IPC ⁽¹⁾	2.8	0.3	3.4	2.8	2.9	2.0	0.2	0.6	0.3	-0.1	
IPC Subjacente ⁽¹⁾	1.5	0.2	2.1	1.6	1.2	1.2	-0.2	0.5	0.3	0.1	
Evolução do Mercado de Trabalho											
Emprego	-4.2	-2.6	-4.2	-4.2	-4.1	-4.3	-4.9	-3.9	-2.2	0.7	
População Ativa	-0.9	-1.9	-1.3	-0.9	-0.3	-0.9	-1.8	-2.2	-2.4	-1.2	
Taxa de Desemprego (%)	15.7	16.3	14.9	15.0	15.8	16.9	17.7	16.4	15.6	15.3	
dos quais: Desemprego de Longa Duração	54.1	62.2	50.8	53.6	55.6	56.3	58.9	61.9	64.4	63.5	

⁽¹⁾ base 2008=100 para valores de 2012

Fonte: INE.

Para este comportamento foi decisivo o contributo de uma quebra menos expressiva da procura interna e de um contributo positivo, embora menos significativo, da procura externa líquida, resultante essencialmente do crescimento de 2,8% registado nas importações (-6,6% em 2012) que compensou, em parte, o crescimento de 6,1% registado ao nível das exportações.

A taxa de desemprego em 2013 fixou-se nos 16,3%, um aumento de 0,6 p.p. face a 2012. Contudo, em termos trimestrais, observou-se uma inversão de tendência, com um decréscimo continuado. No quarto trimestre, a taxa de desemprego fixou-se nos 15,3% face aos 17,7% no primeiro trimestre do ano.

Em termos médios homólogos, a população empregada cresceu 0,7% no quarto trimestre de 2013 (representando um acréscimo de cerca de 30 mil indivíduos). A população ativa registou uma diminuição em 2013 de 1,9%, tendência que foi verificada ao longo dos quatro trimestres do ano.

O IPC registou uma variação média homóloga de 0,3% em 2013, 2,5 p.p. abaixo do verificado em 2012. Para esta redução contribuiu o fortalecimento do euro, cujo efeito principal se mediu na evolução do preço das matérias-primas e produtos de elevado conteúdo importado, o esbatimento do efeitos base do aumento da tributação e dos preços regulados (destacando-se os bens energéticos), que tinha sido significativo em 2011 e 2012 mas residual em 2013. De facto, o diferencial da inflação total face à subjacente (que exclui os bens alimentares não processados e bens energéticos) foi de apenas 0,1 p.p. em 2013, quando, em 2012, tinha sido de 1,3 p.p.

I.2.2. Principais Hipóteses Externas

A elaboração do cenário macroeconómico para 2014-2018 tem subjacente um conjunto de hipóteses sobre o comportamento de algumas variáveis macroeconómicas externas que condicionam a evolução da economia portuguesa no horizonte de projecção. Estas hipóteses refletem a informação disponível até meados de abril de 2014.

Quadro I.3. Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses

	Fonte	2013	2014 ^(e)	2015 ^(p)	2016 ^(p)	2017 ^(p)	2018 ^(p)
Crescimento da procura externa relevante (%)	FMI	-0.6	3.9	4.5	4.9	5.0	5.2
Preço do petróleo Brent (US\$/bbl)	NYMEX	108.6	104.2	97.9	93.0	90.0	88.1
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %) ^(a)	CE	0.2	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual)	CE	1.33	1.37	1.39	1.41	1.43	1.45

Legenda: (e) estimativa. (p) previsão. (a) Euribor a 3 meses.

A procura externa relevante para Portugal apresenta uma forte aceleração para 2014 e 2015, consistente com a última informação disponível, que aponta para uma recuperação do crescimento das economias avançadas, incluindo a área do euro, onde se encontram os principais parceiros comerciais da economia portuguesa (Espanha, Alemanha e França).

Com efeito, para 2014, espera-se um reforço significativo das importações da Alemanha, de França, de Espanha e do Reino Unido, e um aumento das importações de Itália (que tinham registado uma quebra em 2013).

Quadro I.4. PIB e Importações

(variação homóloga real, em %)

(variação nominalizada real, em %)

	PIB							Importações						
	2013	2013				2014 ^P	2015 ^P	2013	2013				2014 ^P	2015 ^P
		1º T	2º T	3º T	4º T				1º T	2º T	3º T	4º T		
Área do Euro	-0,5	-1,2	-0,6	-0,3	0,5	1,2	1,8	0,1	-1,9	-0,1	0,6	1,9	4,1	5,9
Espanha	-1,2	-1,9	-1,6	-1,1	-0,2	1,0	1,7	0,4	-4,9	3,2	0,6	2,7	3,3	4,9
Alemanha	0,4	-0,3	0,5	0,6	1,4	1,8	2,0	0,9	-0,6	0,6	1,3	2,9	5,9	7,6
França	0,3	-0,4	0,5	0,3	0,8	1,0	1,7	0,8	-1,0	0,2	1,1	2,8	4,0	5,8
Itália	-1,8	-2,4	-2,1	-1,9	-0,9	0,6	1,2	-2,9	-5,0	-4,4	-2,0	-0,1	3,0	5,5
Reino Unido	1,8	0,6	1,8	1,9	2,7	2,5	2,4	0,4	-0,7	0,9	1,1	0,4	2,6	3,3

Legenda: (P) Previsão.

Fontes: Eurostat, Institutos de estatística nacionais e CE, *Economic Forecast*, fevereiro de 2014.

Para 2015, prevê-se uma nova aceleração das importações provenientes da generalidade dos principais parceiros comerciais de Portugal.

As projeções para o preço do petróleo refletem a informação implícita no mercado de futuros do *Brent* transacionados em meados de março. De acordo com esta informação, o preço do petróleo deverá registar, em 2014, uma ligeira diminuição, tendência que deverá prosseguir ao longo dos próximos anos.

Em relação à taxa de juro de curto prazo, consideraram-se as hipóteses definidas pela CE, para 2014 e 2015, e assumiu-se a manutenção do último valor para o horizonte de projeção.

I.3. Previsões para a Economia Portuguesa e Riscos Inerentes 2014-2018

I.3.1. Previsões

As previsões apresentadas nesta secção têm por base as hipóteses anteriormente referidas bem como a informação mais recente relativa aos desenvolvimentos da atividade económica, tanto nacional como internacional. Assim, antevê-se, para 2014, um crescimento do PIB de 1,2% em termos reais, o qual resulta da manutenção do contributo positivo da procura externa líquida, bem como do contributo positivo

da procura interna associado à estabilização do consumo privado e ao crescimento do investimento (FBCF).

Dada a manutenção de um elevado crescimento das exportações, é de esperar que o ajustamento das contas externas continue: o saldo conjunto da balança corrente e de capital deverá fixar-se em 4,8% do PIB, aumentando a capacidade líquida de financiamento da economia portuguesa, e a balança corrente deverá atingir um excedente equivalente a 3,4% do PIB, reforçando assim o resultado de 2013 e contribuindo para a correção da posição de investimento internacional negativa.

Após a contração registada ainda em 2013, inferior à antecipada, a recuperação económica iniciada em 2014 deverá acelerar progressivamente ao longo do horizonte de projeção. Para esta evolução será determinante o contributo da procura externa, a qual, à semelhança do observado nos últimos anos, tem sido caracterizada por um elevado grau de resiliência face a condicionalismos externos, bem como a estabilização da procura interna, designadamente do consumo privado e reforço do investimento, a par de um esforço continuado de disciplina orçamental.

Quadro I.5. Principais Indicadores

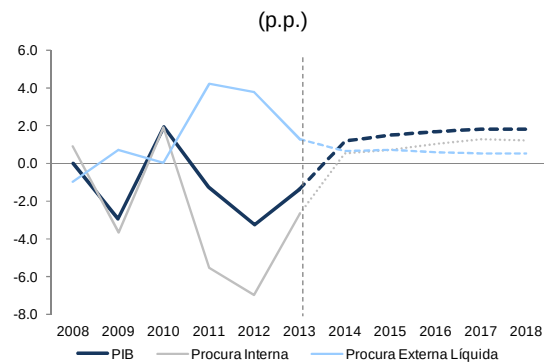
(taxa de variação, %)

	2012	2013	2014 ^(e)	2015 ^(p)	2016 ^(p)	2017 ^(p)	2018 ^(p)
PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)							
PIB	-3.2	-1.4	1.2	1.5	1.7	1.8	1.8
Consumo Privado	-5.4	-1.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8
Consumo Público	-4.7	-1.8	-1.6	-1.5	-0.8	-0.3	-0.1
Investimento (FBCF)	-14.4	-6.6	3.3	3.8	4.0	4.3	3.8
Exportações de Bens e Serviços	3.2	6.1	5.7	5.7	5.3	5.0	5.0
Importações de Bens e Serviços	-6.6	2.8	4.1	4.2	4.3	4.2	4.2
Evolução dos Preços							
Deflator do PIB	-0.3	1.7	0.7	0.9	1.7	1.8	1.8
IPC	2.8	0.3	0.4	1.1	1.5	1.5	1.5
Evolução do Mercado de Trabalho							
Emprego	-4.2	-2.6	0.9	0.8	0.6	0.4	0.8
Taxa de Desemprego (%)	15.7	16.3	15.4	14.8	14.2	13.8	13.2
Produtividade aparente do trabalho	1.0	1.7	0.4	0.7	1.0	1.4	1.1
Saldo das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)							
Necessidades líquidas de financiamento face ao exterior	-0.1	2.0	4.8	5.3	5.0	4.5	4.4
- Saldo da Balança Corrente	-2.2	0.4	3.4	4.1	3.8	3.3	3.3
da qual Saldo da Balança de Bens	-4.7	-3.5	-2.7	-2.3	-1.9	-1.6	-1.4
- Saldo da Balança de Capital	2.1	1.6	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2

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

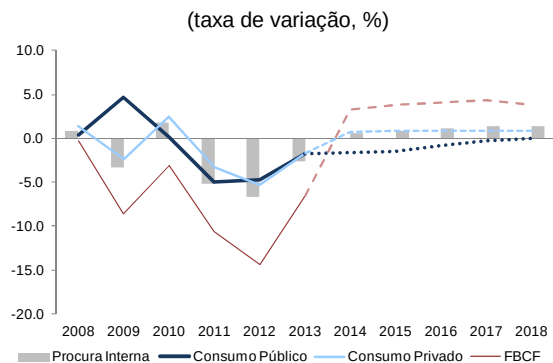
Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Gráfico I.1. Contributos para o Crescimento do PIB



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Gráfico I.2. Decomposição da Procura Interna



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Relativamente ao consumo privado, reflexo do forte ajustamento dos últimos três anos, bem como de uma evolução mais favorável do mercado de trabalho, prevê-se um crescimento de 0,7% em 2014. A partir de 2014, o consumo privado manter-se-á com taxas de crescimento idênticas, por força da manutenção do ajustamento que é esperado por parte das famílias num contexto de moderado crescimento do rendimento disponível (em torno dos 0,8%).

Por sua vez, prevê-se que o consumo público registre uma contração de cerca de 1,6% em 2014 e de 1,5% em 2015. Atendendo às metas orçamentais estabelecidas, deverá manter-se negativo no horizonte de previsão.

Relativamente ao investimento, prevê-se um crescimento de 3,3% da formação bruta de capital fixo em 2014 (-6,6% no ano transato), refletindo condições menos restritivas de financiamento do sector privado e um enquadramento legal mais favorável, juntamente com a reorientação da capacidade produtiva para o sector transacionável. De facto, o acesso da República Portuguesa ao financiamento externo a taxas de juro mais baixas permite que as grandes empresas possam também aceder ao mercado de crédito internacional com condições financeiras mais favoráveis. Por outro lado, o Governo tem criado instrumentos que permitem às PME aceder a condições de financiamento mais favoráveis, do qual é exemplo a criação da Instituição Financeira de Desenvolvimento. Para o período subsequente prevê-se uma aceleração dos níveis de investimento, com taxas de crescimento de 3,8% no ano de 2015 e atingindo um crescimento médio homólogo de 4,0% entre 2016 e 2018.

As exportações de bens e serviços deverão continuar a apresentar um comportamento positivo com um crescimento de 5,7% em 2014, valor que representa uma ligeira redução face a 2013, mas que pressupõe a manutenção de ganhos de quota de mercado relevantes. Para o ano de 2015 e seguintes, prevê-se a manutenção de taxas de crescimento das exportações em torno dos 5%, beneficiando da evolução prevista para a procura externa dirigida à economia portuguesa, em especial por parte dos países comunitários.

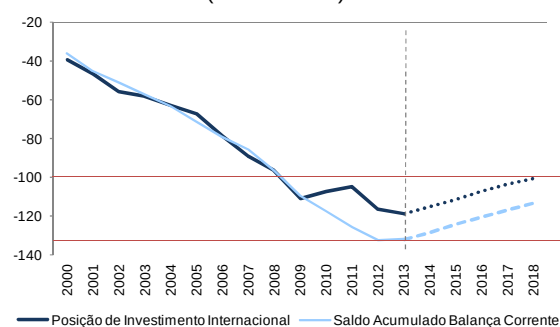
A continuação do bom desempenho das exportações, associada ao crescimento moderado das importações, permite antever uma evolução favorável para a capacidade de financiamento da economia portuguesa, mantendo-se um perfil excedentário. De salientar o notável ajustamento externo registado, com as necessidades de financiamento da economia portuguesa a passarem de 9% do PIB em 2010, para uma capacidade de financiamento face ao exterior de 2,0% do PIB em 2013. É também importante notar que, excluindo o saldo dos bens energéticos, este excedente teria alcançado os 5,7% do PIB, o que contrasta com o saldo de -5,6% observado no ano de 2010 para o mesmo agregado.

Para este resultado concorreu uma melhoria do saldo de todas as balanças, destacando-se a forte correção do saldo conjunto da balança de bens e serviços, cujo défice se reduziu de 7,7% do PIB, em 2010, para 1,1%, em 2013.

Prevê-se, assim, um excedente sempre superior a 4% para o horizonte de previsão (2014-2018). A melhoria do saldo da balança corrente e de capital traduz um dos principais ajustamentos ocorridos na economia portuguesa na sequência do programa de ajustamento iniciado em 2011, permitindo assim diminuir o elevado nível de endividamento externo.

Gráfico I.3. Evolução da Posição de Investimento Internacional

(em % do PIB)

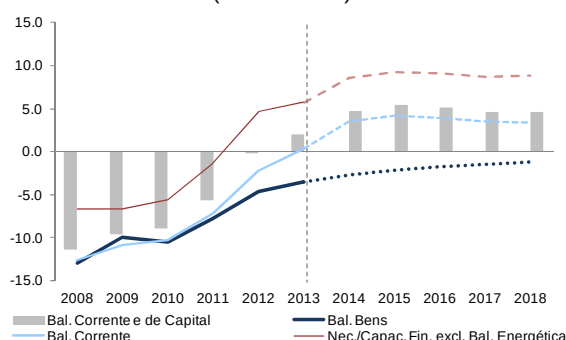


Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Nota: Saldo da balança corrente acumulado com ano base 1996.

Gráfico I.4. Capacidade/Necessidades de Financiamento da Economia Portuguesa

(em % do PIB)



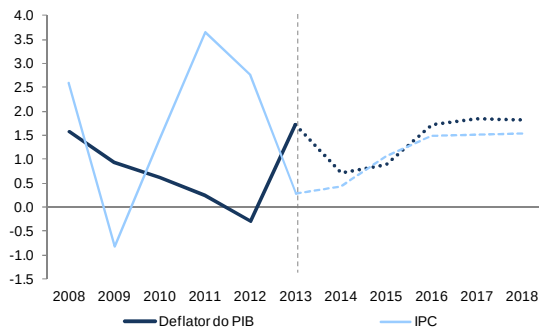
Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Nota: Assume-se que o saldo da balança energética evolui de acordo com o projetado para as exportações e importações.

A evolução dos preços, mais precisamente do IPC, deverá retomar uma trajetória moderadamente ascendente, em linha com a progressiva redução do hiato do produto e com o crescimento da procura interna. Note-se que as expectativas para a inflação encontram-se ainda assim ancoradas num valor inferior à taxa de referência para a Política Monetária, permitindo que Portugal continue a ganhar competitividade intercomunitariamente, não se esperando pressões salariais tendo em conta a ainda elevada taxa de desemprego estimada para o horizonte de previsão, e um reduzido impacto do aumento da taxa normal do IVA em 0,25 p.p.

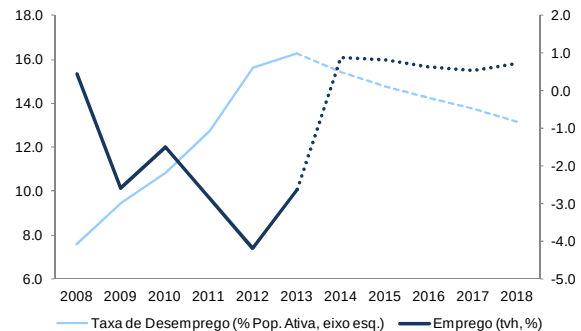
Ao nível do mercado de trabalho, tem-se observado uma melhoria nos indicadores, prevendo-se uma redução da taxa de desemprego, de curta e longa duração, no horizonte de previsão. Assim, em 2014, a taxa de desemprego deverá fixar-se nos 15,4% (valor inferior aos 16,3% do ano anterior), evoluindo para uma taxa de 13,2% em 2018, movimento que será ancorado no crescimento da população empregada, após as reduções verificadas desde 2009. Neste contexto, a taxa de desemprego deverá convergir a um ritmo mais elevado para o seu valor estrutural.

Gráfico I.5. Evolução dos Preços
(taxa de variação, %)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Gráfico I.6. Evolução do Desemprego
(em %)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

I.3.2. Análise de Riscos do Cenário Macroeconómico

O contexto de incerteza elevada, quer a nível internacional quer interno, pode condicionar as previsões para a economia portuguesa para o horizonte 2014-2018.

I.3.2.1. Principais Riscos Internacionais com Impacto na Economia Portuguesa

Em termos internacionais, os principais riscos prendem-se com a possibilidade de um desempenho menos positivo do que o previsto para a economia da área do euro, especialmente dos principais parceiros comerciais de Portugal, na medida em que consubstanciaria um desenvolvimento menos favorável da procura externa e teria assim consequências no crescimento económico por via das exportações portuguesas.

Presentemente, um dos principais fatores que poderão levar a um crescimento económico mundial abaixo do previsto prende-se sobretudo com a evolução das economias emergentes, incluindo a própria China. À elevada saída de capitais nalgumas dessas economias (Indonésia, Índia, Turquia, Brasil e África do Sul) registada no verão de 2013 (na sequência do anúncio, por parte da Reserva Federal dos EUA, de retirada de estímulos monetários), que resultou na forte desvalorização cambial desses países e na implementação de uma política monetária mais restritiva para controlar a inflação, seguiu-se, no início de 2014, a propagação da fuga intensa de capitais externos noutros países (Argentina, Rússia, República Checa, Polónia e Hungria) repercutindo-se na queda dos índices bolsistas e colocando as respetivas moedas sob pressão de desvalorização. Estes países tornaram-se particularmente sensíveis ao risco não somente pelos elevados desequilíbrios macroeconómicos (contas externas) como também pelas acrescidas incertezas políticas. Para além disso, a tendência descendente dos preços das matérias-primas e o facto da economia da China ter dado, ultimamente, sinais de abrandamento são fatores que poderão igualmente afetar o desempenho de alguns desses países, especialmente dos mais dependentes da rentabilidade das matérias-primas.

Por outro lado, os EUA, encontrando-se a respetiva economia numa fase mais avançada do ciclo económico, têm vindo a exercer uma política monetária menos expansionista através de uma redução gradual de aquisição de títulos de dívida (*"quantitative easing"*) por parte da Reserva Federal, o que poderá resultar numa contração do acesso ao crédito e/ou a um custo mais elevado. Neste aspeto, a repercussão de critérios mais restritivos de acesso ao crédito noutras economias avançadas e a retoma

prevista para vários países da União Europeia poderá levar à subida das taxas Euribor dentro da área do euro.

Outro risco externo, com implicações internas negativas, prende-se com a possibilidade de aumentos adicionais do preço do petróleo, em resultado da continuação das tensões geopolíticas no Médio Oriente e Norte de África e, em alguns países da América Latina (como a Venezuela). Acresce que o recente conflito entre a Rússia e a Ucrânia tem pressionado o preço da energia e o seu fornecimento aos países do centro da Europa, designadamente do gás natural, criando maior incerteza na evolução dos preços destes produtos. Deve-se referir que este facto pode, contudo, constituir um risco positivo para a economia portuguesa que, fazendo uso das suas infraestruturas, poderá suprir, em parte, as necessidades energéticas dos países do centro e norte da Europa.

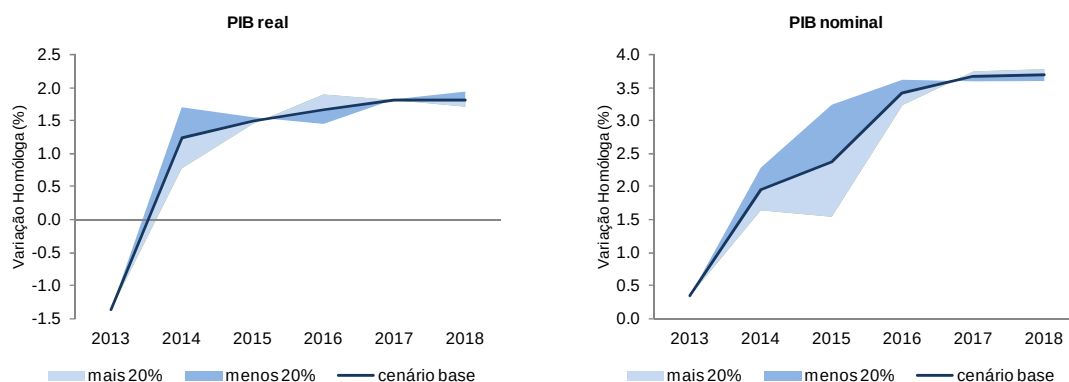
Tendo em conta os riscos enumerados, quantificam-se nesta secção os impactos esperados de três tipos de choques exógenos, face ao cenário base: um aumento de 20% no preço do petróleo, uma trajetória de taxa de juro de curto prazo mais elevada em 1 p.p. e uma diminuição do crescimento da procura externa em 1 p.p.

No primeiro caso, a simulação revela uma quebra mais acentuada do PIB real no ano do choque. Adicionalmente, assiste-se a uma variação em alta dos preços no consumidor, face ao cenário base, dado o impacto inflacionista do aumento do preço do petróleo. Esta subida também tem um impacto significativo no deflador das importações e, por essa via, implica uma redução do PIB nominal (face ao cenário base). Tendo em conta o peso das importações de combustíveis no défice da balança de bens, esta aceleração do preço dos bens energéticos importados traduz-se num impacto negativo no saldo da balança corrente.

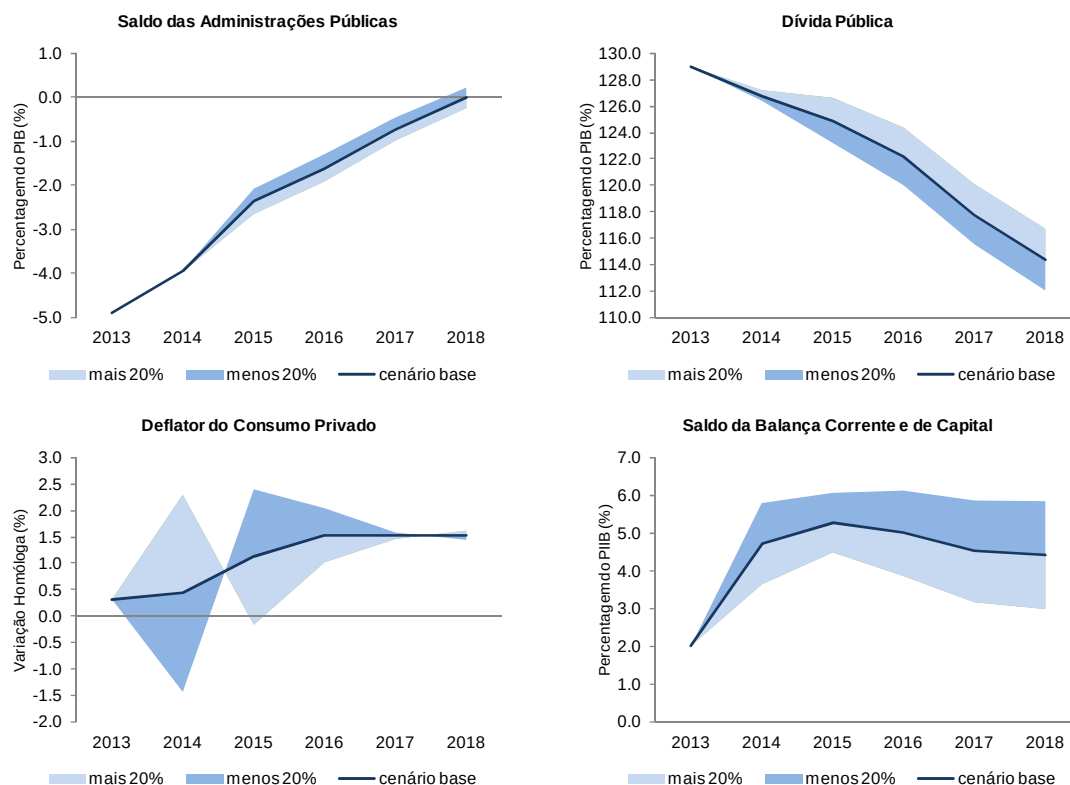
No que se refere ao impacto na taxa de desemprego, estima-se que seja reduzido devido a efeitos desfasados da atividade económica no emprego e não considerando implicações adicionais sobre as condições financeiras da economia³.

A ligeira melhoria no saldo das administrações públicas no primeiro ano é explicada pelo efeito da inflação na variação nominal das receitas, que se reverte nos anos posteriores devido à contração da atividade económica. O rácio da dívida pública aumentaria por via da deterioração dos saldos das AP e também pelo menor crescimento do PIB nominal.

Gráfico I.7. Aumento do Preço do Petróleo em 20%



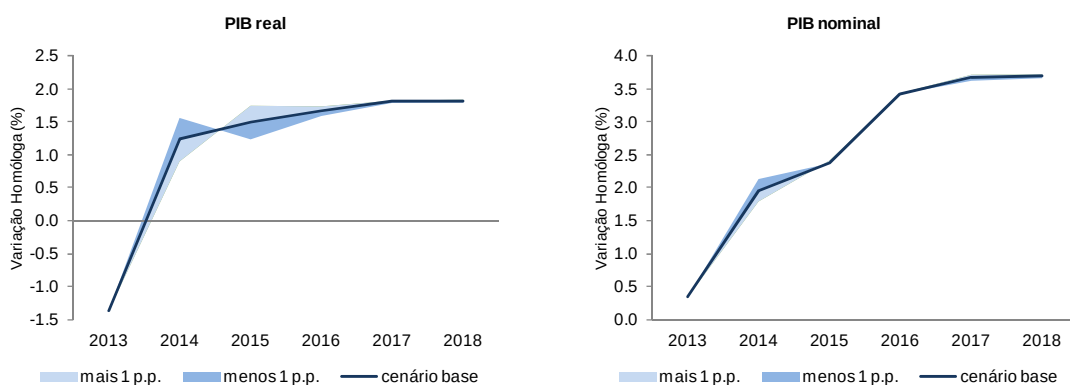
³ Nesse caso, a deterioração dos saldos correntes implicaria uma perceção mais elevada ao risco ao financiamento à economia portuguesa, levando a reduzir o crédito concedido às empresas e, por essa via, poderia aumentar a taxa de desemprego.

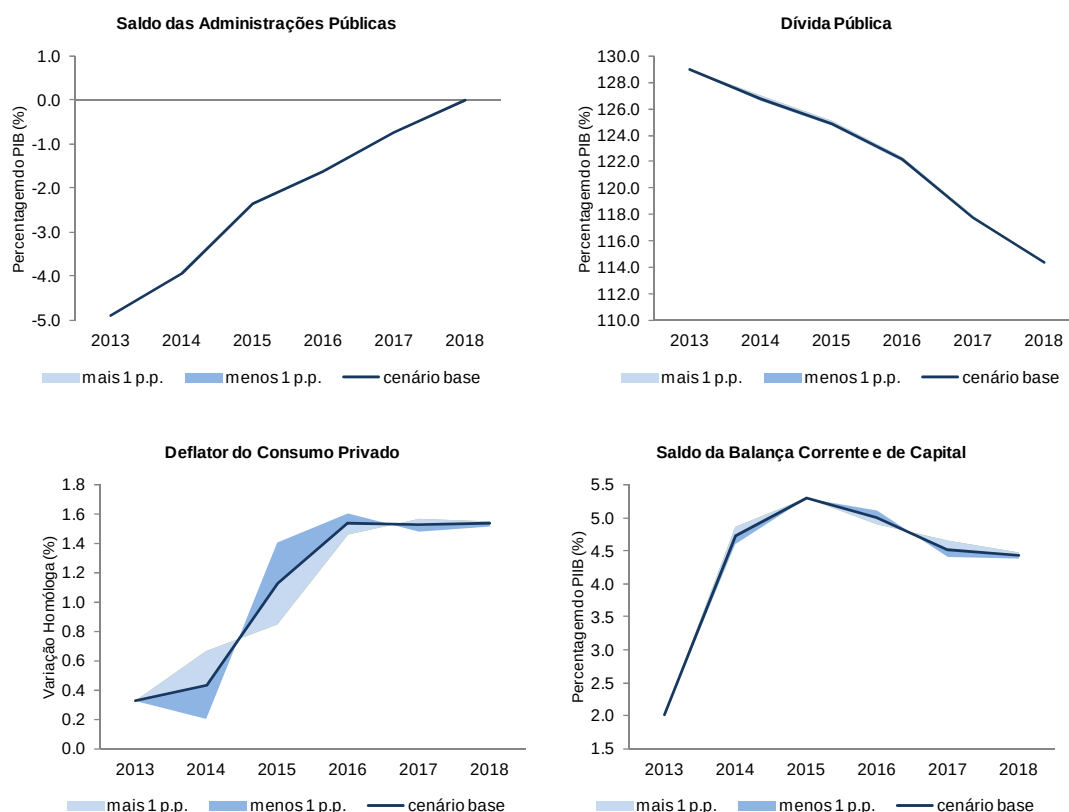


Fonte: Ministério das Finanças.

Em resposta a um cenário de taxa de juro de curto prazo mais elevada, espera-se uma contração da atividade económica por via dos maiores custos de financiamento, que se traduz numa quebra no produto real de 0,3 p.p. De igual forma, assiste-se a uma ligeira deterioração do saldo das administrações públicas, e a um aumento do rácio da dívida pública.

Gráfico I.8. Análise de Sensibilidade ao Aumento da Taxa de Juro de Curto Prazo em 1 p.p.



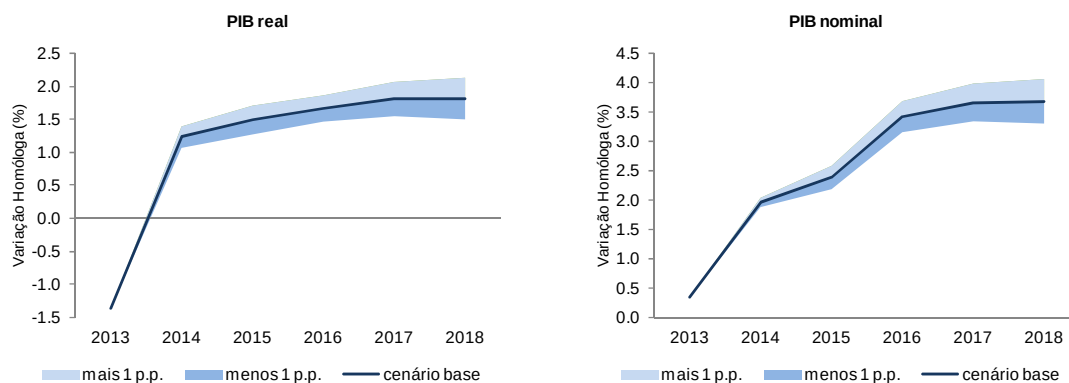


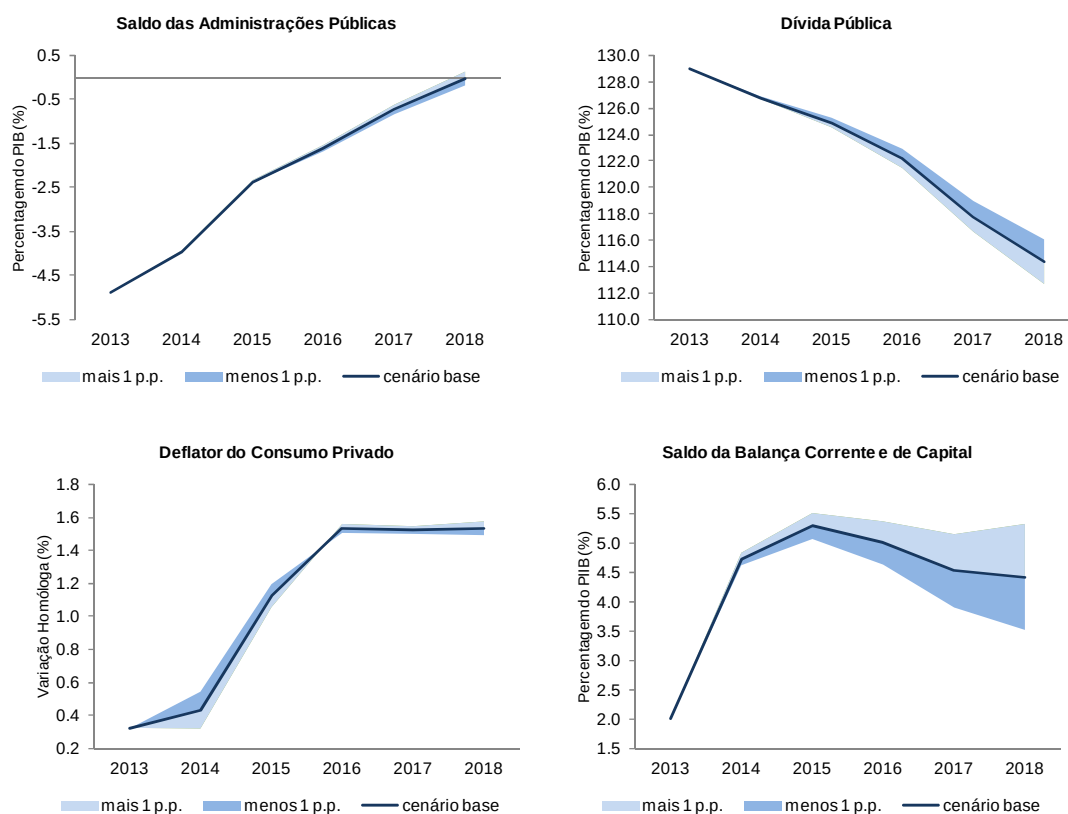
Fonte: Ministério das Finanças.

Por último, num cenário de crescimento da procura externa mais reduzido deverá registar-se uma contração da atividade económica, por via de menores exportações, que se traduz numa quebra no produto real de 0,2 p.p. De igual forma, assiste-se a uma deterioração do saldo da balança corrente e de capital.

A contração da atividade económica (por via de uma menor procura externa) resulta também numa deterioração do saldo orçamental, designadamente a partir de 2016. O rácio da dívida pública também regista uma evolução menos positiva devido, quer à pior performance do saldo orçamental, quer devido ao menor crescimento do PIB nominal.

Gráfico I.9. Análise de Sensibilidade à Diminuição da Procura Externa em 1 p.p.





Fonte: Ministério das Finanças.

I.3.2.2. Riscos Relacionados com a Atividade Económica Interna

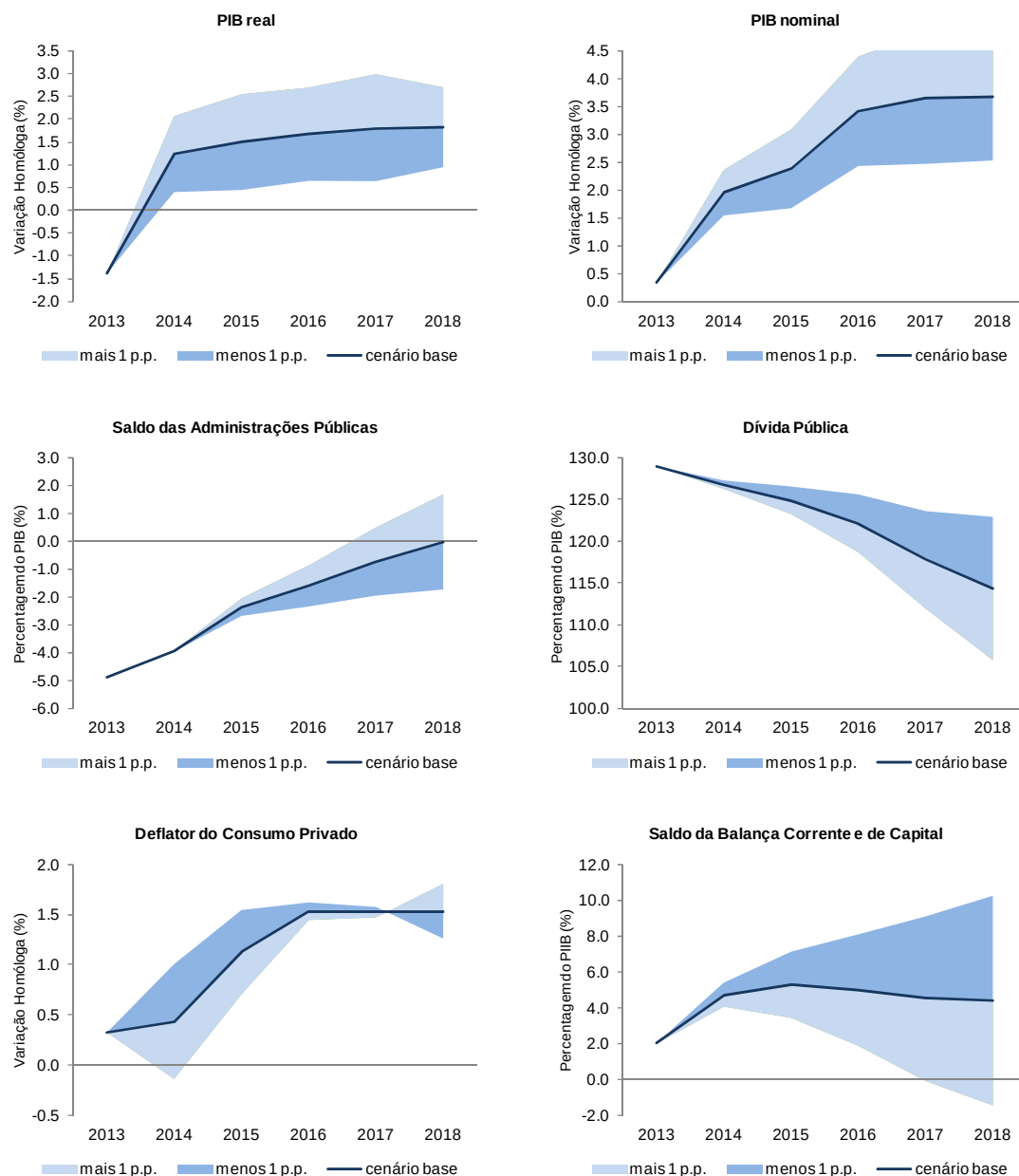
Internamente, o processo de desalavancagem das empresas e famílias – cujos níveis de endividamento ainda se encontram elevados – poderá limitar a retoma do investimento. A evolução das expectativas e dos níveis de confiança dos agentes económicos, face aos desenvolvimentos internos e externos, é ainda crucial para o gradual processo de retoma da economia que se perspetiva.

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

- Diminuição da taxa de crescimento do PIB real em 1 p.p.

Neste cenário considerou-se exclusivamente que a menor performance do PIB tinha origem na procura interna, mais especificamente numa diminuição do consumo privado.

Gráfico I.10. Análise de Sensibilidade à Diminuição do PIB em 1 p.p.



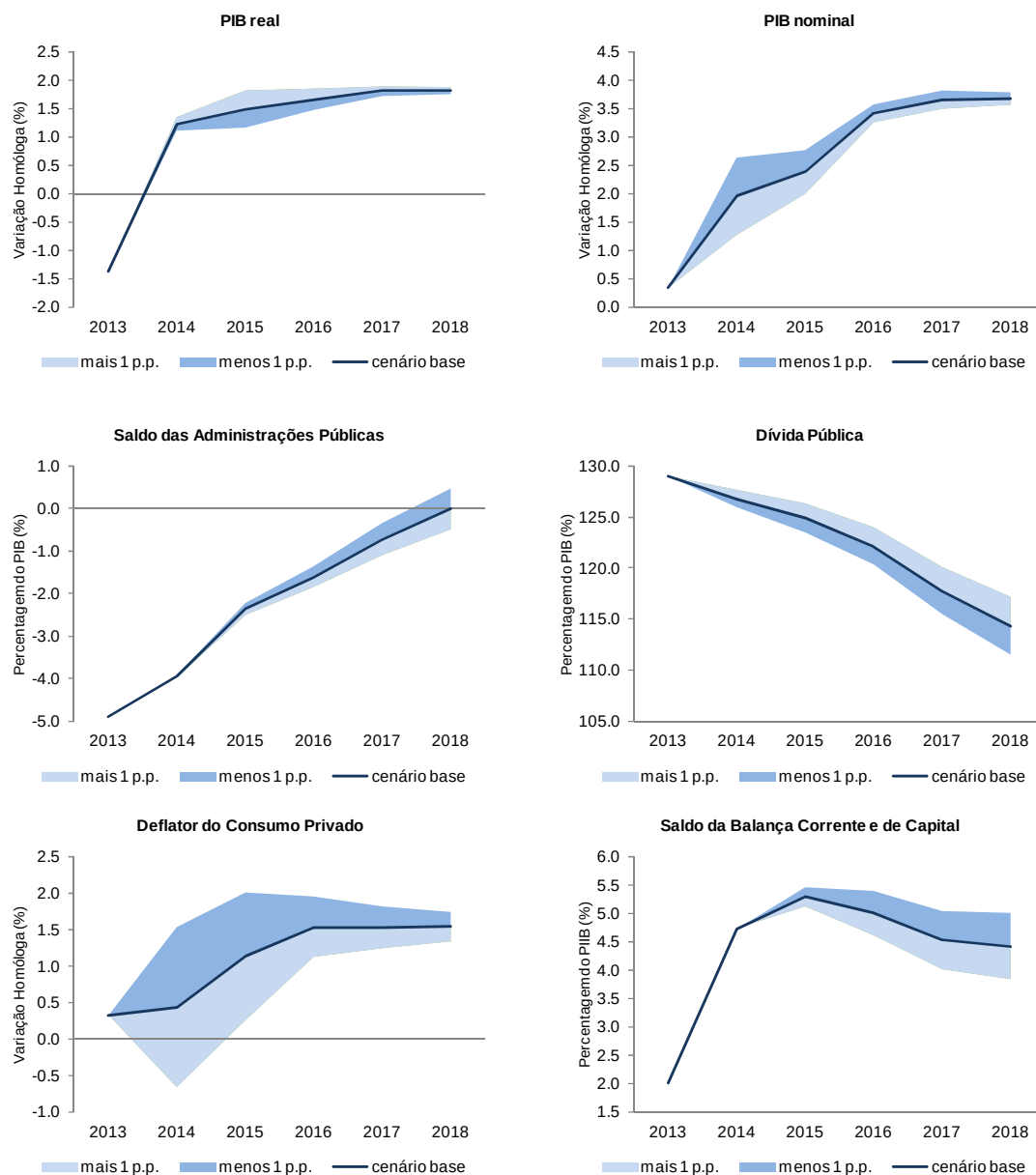
Fonte: Ministério das Finanças.

O menor crescimento do PIB em 1 p.p. tem como efeito a diminuição do saldo das administrações públicas em 0,3 p.p. em 2015. Para este efeito concorre não só o impacto direto da diminuição das receitas fiscais (devido à diminuição do consumo privado) mas também o efeito de um maior desemprego (e menor emprego), o que implica menores contribuições sociais e coleta de IRS, bem como um aumento das prestações sociais para o subsídio de desemprego. O rácio da dívida pública em termos do PIB teria um acréscimo estimado em cerca de 1,6 p.p. para o referido ano, quer por via do aumento do défice orçamental, quer por via da diminuição do PIB nominal.

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

Neste caso, considerou-se que o aumento da taxa de desemprego derivaria de uma diminuição do emprego total em 1,6 p.p. e da população ativa em 0,5 p.p. face ao cenário base. Por hipótese, consideraram-se os efeitos sobre a massa salarial e, consequentemente, no rendimento disponível dos particulares e na receita fiscal e contributiva⁴.

Gráfico I.11. Análise de Sensibilidade ao Aumento em 1 p.p. da Taxa de Desemprego



Fonte: Ministério das Finanças.

⁴ Por simplificação, não se contemplaram os efeitos (previsíveis) que o aumento da taxa de desemprego teria na contenção salarial e, consequentemente, nos preços.

O aumento da taxa de desemprego em 1 p.p. tem como consequência a diminuição do saldo das administrações públicas em 0,2 p.p. Para este efeito concorre, em primeiro lugar, o impacto direto de um maior desemprego (e menor emprego) em termos de menores contribuições sociais e coleta de IRS e maior despesa em prestações sociais (em particular, subsídio de desemprego). Acresce o efeito que o aumento do desemprego tem na diminuição do consumo privado, e, desta forma, na menor coleta dos impostos indiretos. O efeito esperado no rácio da dívida pública é essencialmente resultado do maior défice orçamental.

Caixa 1. Alterações ao Sistema de Contas Nacionais

As Contas Nacionais portuguesas este ano estarão sujeitas a uma dupla alteração, com impacto, designadamente, nos níveis dos agregados macroeconómicos e dos indicadores de finanças públicas. Esta dupla alteração deriva, por um lado, de uma alteração metodológica do Sistema Europeu de Contas e, por outro lado, de uma alteração do ano base das Contas Nacionais, o qual passa a ser 2010 e incluirá a apropriação de nova informação estrutural, nomeadamente dos Censos 2011.

O Sistema Europeu de Contas (SEC), definido pelo Eurostat, é o sistema de contabilidade nacional e regional usado pelos Estados-membros da União Europeia. A atual versão do SEC - o SEC 95 - em termos de definições, classificações e regras de contabilização, é consistente com o Sistema de Contas Nacionais das Nações Unidas (1993 SNA), apresentando, porém, particularidades adequadas às especificidades das economias europeias, as quais não afetam a compatibilidade e comparabilidade entre ambas.

Em 21 de maio de 2013, foi adotado pelo Parlamento e pelo Conselho Europeus um novo sistema, denominado SEC 2010, o qual constitui uma versão melhorada e atualizada do vigente SEC 95, visando, *inter alia*, a adequação à versão atualizada do sistema das Nações Unidas, o 2008 SNA, e entrando plenamente em vigor a setembro de 2014.

A necessidade da revisão do SEC 95, agora introduzida pelo SEC 2010, encontra-se relacionada com as alterações de perfil manifestadas pelas economias nas últimas duas décadas, mormente o aumento de prevalência das tecnologias de informação e comunicação nos processos produtivos, a importância crescente dos ativos intangíveis, os bens e serviços associados à propriedade intelectual, bem como a globalização dos sistemas económicos.

Assim, as principais alterações metodológicas introduzidas pelo SEC 2010 são:

- Despesa em investigação & desenvolvimento passa a ser registada como investimento (formação bruta de capital fixo), no momento do compromisso, em vez de ser como despesa corrente;
- Despesa em sistemas de armamento passa a ser registada como investimento (formação bruta de capital fixo), no momento do compromisso, em vez de ser registada como consumo intermédio;
- Alteração da contabilização de bens enviados para o estrangeiro para processamento, que anteriormente eram considerados exportações e importações e que agora é apenas registado o serviço de processamento importado/exportado;
- Uma análise mais detalhada dos sistemas de pensões, com a introdução de uma tabela suplementar com a apresentação exaustiva das responsabilidades vigentes de todos os

sistemas;

- Alteração dos procedimentos de contabilização da produção imputada aos serviços de seguros, de forma a alisar a contribuição do ramo não-vida;

Um programa de transmissão melhorado, com mais informação, tanto em termos anuais como trimestrais (estes últimos com um aperfeiçoado ajustamento sazonal).

Ao nível das contas públicas, existe já um novo Manual do Défice e da Dívida das Administrações Públicas (AP), consistente com o SEC2010, que entrará em vigor em setembro de 2014 e ao qual se deverá subordinar a notificação do Procedimento dos Défices Excessivos a transmitir à Comissão Europeia no final desse mês.

Apresentam-se aqui as duas principais alterações que serão relevantes para as contas públicas em Portugal. A primeira prende-se com a revisão das regras de classificação institucional, designadamente das entidades a considerar no perímetro das AP. Neste âmbito, algumas das empresas do sector empresarial do Estado e os Hospitais EPE deverão vir a ser reclassificados dentro deste perímetro. A segunda alteração regista-se ao nível das operações relacionadas com a integração dos fundos de pensões privados na Segurança Social. A contabilização dos pagamentos *lump sum* recebidos pelos Estados em compensação pela assunção das responsabilidades constantes de sistemas de pensões privados que deixam de ser considerados receita, em termos líquidos, dado estarem – de forma sinalagmática – associados a responsabilidades futuras. Do mesmo modo, os pagamentos dessas pensões a efetuar pela Segurança Social deixam de ser registados como despesa, em termos líquidos, nos períodos seguintes.

Impactos das alterações metodológicas

A divulgação dos resultados finais da introdução destas alterações está prevista para setembro de 2014. No entanto, no conjunto dos países da União Europeia para os quais já existem estimativas, o impacto esperado nos valores do PIB nominal traduz-se, em média, um acréscimo de 2,4%, dos quais cerca de 4/5 (1,9%) dever-se-ão à contabilização como investimento da despesa em investigação & desenvolvimento (2,5% no caso dos EUA).

Para Portugal, a estimativa preliminar do impacto das alterações metodológicas do SEC2010 e da nova base no PIB situa-se nos 2,5%, perto da média dos 24 Estados-membros para os quais existem já estimativas.

Ao nível das contas públicas, a revisão da reclassificação institucional conduzirá à integração nas AP de entidades com as quais estas realizaram operações, operações que agora deverão ser consolidadas dado passarem a constituir transferências entre subsectores das AP. A título de exemplo, a integração dos hospitais nas AP terá como efeito uma recomposição da despesa destas entidades, com uma redução das prestações em espécie e um equivalente aumento das remunerações e consumos intermédios. Esta reclassificação institucional – de carácter estrutural, por consubstanciar uma reconceptualização intrínseca ao SEC 2010 e se distinguir das reclassificações decorrentes da evolução financeira das unidades per se – afetará toda a série das contas nacionais.

O novo registo das operações relacionadas com a integração dos fundos de pensões privados afetará os valores défice público dos países que executaram recentemente este tipo de

operações, designadamente a Hungria e Portugal. No caso específico de Portugal, espera-se um impacto de subida do défice no ano em que ocorreu a transferência dos fundos de pensões para o Estado (2011), e estima-se um impacto de redução do défice público, nos anos posteriores, na ordem das 2 a 3 décimas de ponto percentual.

Não é possível ainda antecipar outros efeitos das alterações metodológicas, mas, em termos globais, e para 2013, já não se espera uma alteração muito significativa do défice das AP em percentagem do PIB com a aplicação do SEC2010. As diferenças deverão ser mais notórias ao nível da composição das rubricas de receita e despesa e, em particular, na composição da despesa pública.

Em relação ao rácio da dívida pública no PIB, as alterações metodológicas impactarão no sentido de um acréscimo da dívida bruta nominal (essencialmente por um efeito de alargamento do perímetro das entidades a considerar nas AP) e, simultaneamente, do acréscimo do PIB nominal. Na seção IV.2 discutem-se com maior detalhe as alterações perspetivadas relativamente à evolução do rácio da dívida pública.

I.4. Impacto das Reformas Estruturais

Um dos três pilares do Memorando de Entendimento, a par da consolidação orçamental e da estabilização financeira, foi a execução de um abrangente programa de reformas estruturais. No seu conjunto, estas reformas pretendiam aumentar o PIB potencial da economia portuguesa, tornando-a mais dinâmica e flexível, criando vantagens competitivas duradouras a nível global e assegurando a sustentabilidade do sector público e dos serviços por ele prestados.

Apesar de darem resposta aos desafios específicos de cada sector, as reformas estruturais seguiram uma visão estratégica transversal. Entre os principais objetivos da intervenção contam-se os seguintes:

- Aposta na produção de bens transacionáveis, favorecendo a exportação;
- Redução de barreiras à dinamização da economia, particularmente ao nível das restrições legais e dos custos de contexto;
- Promoção do investimento, em particular do investimento direto estrangeiro em sectores transacionáveis;
- Redução de rendas excessivas em sectores protegidos;
- Promoção de um funcionamento eficiente do mercado, especialmente através de uma justiça célere e de uma regulação eficaz;
- Criação de um enquadramento legal favorável à criação de emprego;
- Focalização dos recursos do Estado nas atividades para as quais este apresenta especial vocação;
- Aumento da eficiência, flexibilidade e transparência da administração pública.

As reformas estruturais variam no seu grau de complexidade e na dificuldade da sua execução. Algumas reformas eliminam processos ou legislação obsoletos e podem ser rapidamente introduzidas por um

decreto-lei do Governo. Outras reformas requerem uma mudança mais profunda e difícil, implicando processos prolongados em que participam os diversos órgãos de soberania e a sociedade civil.

Nos últimos três anos, o âmbito da reforma estrutural em Portugal foi muito abrangente e seria impossível dar conta de todas as reformas de forma detalhada. Contudo, será útil percorrer as diversas áreas de intervenção, dando alguns exemplos concretos do trabalho efetuado.

No que respeita à **Gestão e Transparência das Finanças Públicas**, foram instituídos novos deveres de reporte e monitorização da execução orçamental, tais como o relatório de riscos orçamentais e o reporte trimestral das contas do Sector Empresarial do Estado. Paralelamente, a nova Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso estancou o aumento do endividamento das entidades públicas, enquanto a Lei das Finanças Locais e a Lei das Finanças das Regiões Autónomas restringiram substancialmente o endividamento dos municípios e das regiões autónomas.

Foi também alterado o processo de contratação e controlo associado às **Parcerias Público-Privadas** (PPP). A nova Lei-quadro das PPP reforçou a transparência do processo, dotando o Estado de uma unidade técnica especializada para a avaliação de projetos (UTAP) e reforçando o papel do Tribunal de Contas. A análise de responsabilidades futuras associadas aos contratos de PPP ganhou assim uma nova centralidade em todo o processo.

Foram igualmente revistas as normas relativas à criação, funcionamento e monitorização das empresas do **Sector Empresarial do Estado** (SEE). Desta forma, foram estabelecidos limites ao endividamento; a fiscalização foi reforçada; extinguiram-se empresas inviáveis ou socialmente injustificáveis; desenvolveram-se planos de sustentabilidade financeira baseados na redução de custos operacionais e no aumento de receitas. Foi ainda revisto o financiamento público a todas as fundações e promulgada uma nova Lei-quadro que consagra os princípios da eficiência, da sustentabilidade e da transparência dos apoios prestados pelo Estado a estas instituições.

Ao nível da **Administração Fiscal** foi lançada a reforma do IRC como mecanismo de incentivo ao investimento. Foram também executadas importantes medidas de combate à fraude e evasão fiscal, particularmente no que respeita ao reforço operacional e processual da Administração Tributária e ao alargamento da base tributária.

Já ao nível da **Administração Pública** foram eliminadas estruturas duplicadas e ineficientes, tendo sido assegurado o decréscimo progressivo do número de funcionários públicos e de cargos dirigentes. Aproximou-se a legislação laboral da função pública ao regime laboral comum, instituindo-se também novos procedimentos de recrutamento de quadros superiores que promovem a meritocracia e a tecnicidade.

Na área da **Saúde**, foi reestruturada a rede de oferta de serviços hospitalares, privilegiando-se os cuidados de saúde primários. Verificou-se um aumento muito significativo da eficiência do sector, resultante da otimização da gestão operacional, da redução de custos com medicamentos e da renegociação de convenções com privados. A redução da despesa foi acompanhada de medidas tendentes ao aumento da qualidade do serviço, em particular através da informatização do Sistema Nacional de Saúde.

Foram igualmente introduzidas importantes reformas na **Educação**, nomeadamente: uma aposta no ensino profissional, reforçando a sua ligação ao mundo empresarial; promoção da qualidade do ensino através dos contratos de autonomia escolar; criação de um sistema de monitorização que avalia o impacto das políticas educativas, tendo em vista o combate ao abandono escolar precoce. Também,

promoveu-se a eficiência de recursos humanos estimulando a sinergia com o agrupamento de escolas e reduzindo o absentismo quer do pessoal discente quer do pessoal docente.

No sector da **Energia** concluiu-se a liberalização do mercado da eletricidade e do gás natural. Adicionalmente, implementou-se um conjunto de medidas que permitiram controlar a dívida tarifária e eliminá-la até 2020. No total, foram aprovadas medidas que conduzem a uma redução de € 3,4 mil milhões nos custos do sector elétrico. Numa segunda fase, adotaram-se medidas com vista à redução de preços nos consumidores, designadamente no sector dos combustíveis, do gás natural, gás em garrafa e eletricidade.

Por sua vez, no sector das **Telecomunicações** os custos de terminação móvel (valores que os operadores de telecomunicações móveis cobram entre si pela ligação de uma chamada à sua rede) foram reduzidos em cerca de 80% entre 2010 e 2012 (de 6,5 para 1,27 centavos/minuto) facilitando o acesso à rede e promovendo o aumento da concorrência no sector.

Foram também racionalizadas as redes de **Transportes**, lançando-se o Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas (PETI). Este Plano pretende garantir a sustentabilidade financeira das empresas públicas de transportes, melhorar as condições de mobilidade logística, reforçar a concorrência no sector ferroviário e atrair mais tráfego, tornar os portos mais competitivos e integrá-los no sistema logístico nacional, favorecendo assim o sector exportador.

No que respeita à eliminação de restrições no **Mercado de Bens e Serviços**, foi transposta na sua quase totalidade a Diretiva de Serviços da União Europeia, que permite reduzir as barreiras à entrada de novas empresas no mercado nacional, bem como reduzir as restrições ao acesso às profissões regulamentadas⁵.

O mercado de **Habitação e Arrendamento** foi também alvo de importantes reformas destinadas a dinamizar o mercado de arrendamento, revitalizar os centros das cidades e desincentivar o endividamento das famílias. As reformas incluíram a nova Lei do Arrendamento, o novo regime jurídico da Reabilitação Urbana, o novo regime fiscal do arrendamento, a extinção dos benefícios fiscais associados à compra de habitação e ainda o regime excecional de reabilitação urbana. Foi igualmente aprovada a lei de bases das políticas dos solos, do ordenamento do território e do urbanismo – recentrando o planeamento urbano nas áreas consolidadas e a consolidar já existentes, evitando opções de planeamento assentes na expansão física das cidades, sendo assim eliminada a categoria de solo urbanizável.

Na área da **Defesa** iniciou-se a Reforma “Defesa 2020” que irá permitir ajustar os rácios de despesa (60% em pessoal, 25% em operação e manutenção e 15% em investimento em capacidades, incluindo, investigação, desenvolvimento e inovação) progressivamente e até 2020, redimensionar as Forças Armadas para um efetivo global entre 30.000 e 32.000 militares, bem como redimensionar o dispositivo territorial, tendo como objetivo final uma redução efetiva de 30%, ao nível dos comandos, unidades, estabelecimentos e demais órgãos das Forças Armadas. Tendo em vista permitir o planeamento integrado de longo prazo na defesa nacional, ferramenta imprescindível para garantir a otimização de recursos e a adequabilidade dos sistemas de armas aos cenários estratégicos previstos, definiu-se em 1,1% ($\pm 0,1$) do PIB como o compromisso orçamental estável para a defesa nacional.

⁵ Ver “The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation” http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp456_en.htm, segundo o qual, Portugal seria um dos países com maiores ganhos na aplicação da diretiva de serviços.

No que se refere à **Justiça**, as reformas executadas procuraram torná-la mais célere e eficiente. Incluíram a introdução de um novo mapa judiciário que prevê o encerramento de tribunais com reduzido volume processual e a adoção de um novo modelo de gestão dos tribunais e a promoção da especialização judicial. Paralelamente, conseguiu-se introduzir maior rapidez no sistema e portanto uma redução muito significativa do número de processos pendentes em tribunal, graças ao novo Código do Processo Civil, ao recurso a meios de resolução alternativa de litígios e à criação de equipas para acelerar a resolução dos casos em atraso.

Ao nível da **regulação e concorrência** reforçou-se o papel dos reguladores na promoção do funcionamento justo e eficiente do mercado, quer através da nova Lei da Concorrência, quer através do novo quadro jurídico das entidades reguladoras. Foi ainda criado o Tribunal Especializado de Concorrência, Regulação e Supervisão para julgar processos neste âmbito.

Por fim, foram introduzidas reformas nos regimes de **licenciamento**, promovendo a simplificação de atos administrativos, reduzindo os prazos de aprovação de licenças e substituindo o paradigma de controlo *ex ante* (autorizações, vistorias e condicionamentos prévios) pelo paradigma de controlo *ex post* e aprovações de deferimento tácito (ações sistemáticas de fiscalização posterior acompanhadas de maior responsabilização dos promotores).

As reformas estruturais acima descritas constituem um veículo de crescimento económico no longo-prazo. Os efeitos na atividade económica poderão estar já a dar um contributo positivo para a recuperação económica e para o crescimento do emprego. O pleno efeito das reformas será sentido ao longo dos próximos anos. Seguem-se alguns exemplos ilustrativos de impactos já sentidos na economia e com reflexos na política orçamental no período entre 2011 e 2013:

- Os **pagamentos em atraso** do Estado foram reduzidos cerca de metade do seu valor, entre Dezembro de 2011 e Dezembro de 2013;
- A renegociação dos **contratos de PPP** gerará uma poupança de 7.500 milhões de euros ao longo da vida útil dos projetos, já com reflexos orçamentais positivos em 2014. Corresponde a cerca de 25% do custo total inicialmente previsto;
- Obtiveram-se poupanças na **despesa com medicamentos** no valor total de 850 milhões de euros, repartidas entre Sistema Nacional de Saúde (600 milhões) e particulares (250 milhões);
- O número de inscritos em **cursos profissionais** aumentou 15%;
- Verificou-se uma redução gradual e depois extinção da **Taxa de Utilização Portuária**, incentivando o comércio internacional;
- Foram extintos cerca de 50% dos **processos executivos** pendentes nos tribunais, que corresponde a mais de 500.000 processos encerrados;
- A **taxa de resolução** de ações executivas em tribunal foi superior a 100% desde o início de 2013.

O impacto agregado das reformas estruturais na economia portuguesa poderá vir a ser muito significativo. No relatório de 2013 *Portugal: Reforming the State to Promote Growth*, a OCDE afirma que as reformas efetuadas no mercado do trabalho e do produto poderão conduzir a um crescimento incremental do PIB português na ordem dos 3,5% até 2020. Servindo-se de dados maioritariamente referentes a 2012, o estudo indica que o potencial de crescimento será maior tendo em conta as reformas

que o país está ainda a executar. Como efetivamente houve um número expressivo de novas reformas em 2013 e 2014, previsivelmente esta estimativa poderá ainda melhorar.

Por sua vez, no *Quarterly Report on the Euro Area* do final de 2013, a Comissão Europeia conclui que o potencial de crescimento da economia portuguesa resultante da execução de reformas estruturais nos mesmos dois sectores é de 3% nos primeiros 5 anos, podendo alcançar os 5% do PIB nos 10 anos seguintes, sendo um dos países cuja aplicação de reformas teria efeitos mais substanciais. Nesta análise, são salientados 4 tipos de efeitos *spillover* na economia:

1. Efeitos na procura, quer nas exportações, quer no investimento;
2. Efeitos de competitividade, por exemplo, resultantes de medidas que reduzam os custos laborais ou os *markups* e, assim, melhorar a sua competitividade;
3. Aumento do Investimento Direto, causadas por reformas que aumentam a taxa de rentabilidade;
4. Acréscimo de I&D resultantes da difusão internacional de novas inovações conduz a um aumento de capital intangível.

O relatório aponta para os efeitos positivos das reformas junto de investidores internacionais, o que traz efeitos positivos tanto para o produto potencial como para a melhoria do prémio de risco da dívida soberana do país.

Estimativas recentes do FMI, ainda não publicadas, estimam que o efeito das reformas estruturais já realizadas aumente o PIB potencial de longo prazo em 0.7 pontos percentuais, face a um cenário sem reformas, podendo ser superior a 1p.p. em caso de aplicação total das reformas.

Todos estes resultados, extremamente encorajadores, supõem que as reformas estruturais devem ser uma constante no horizonte de médio prazo. No período que se abre após a conclusão do PAEF, e para além do reforço do trabalho feito e do lançamento de novas iniciativas, urge desenvolver métricas rigorosas para aferir o impacto real das medidas já empreendidas.

Atualmente, o Governo está a definir os termos de referência para um estudo da OCDE sobre reformas estruturais em Portugal. O objetivo seria atualizar a análise realizada no início de 2013, mas contabilizando já o impacto das reformas entretanto empreendidas assim como os resultados do índice de restrições no mercado de produtos e serviços e do índice de proteção laboral, entretanto publicados. Um segundo objetivo seria o de desenvolver conjuntamente um método sistemático e rigoroso de seleção das prioridades de reforma futuras. Isto é, estimar o retorno de várias iniciativas possíveis de forma a selecionar aquelas com maior impacto para o crescimento económico. O trabalho poderá começar ainda no presente trimestre com recomendações apresentadas já no terceiro trimestre de 2014.

II. ESTRATÉGIA ORÇAMENTAL

II.1. Desenvolvimentos Recentes das Finanças Públicas

Desde 2011, a evolução das finanças públicas tem sido condicionada pelo Programa de Ajustamento Económico (PAE) acordado com a Comissão Europeia (CE), o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) em maio desse ano. O cumprimento dos requisitos do PAE tem sido determinante para o aumento da credibilidade do País, quer a nível nacional quer a nível internacional, no sentido de reconstruir as condições necessárias para o regresso pleno ao financiamento da economia nos mercados.

No contexto da participação na União Monetária, Portugal beneficiou de condições financeiras favoráveis, com níveis historicamente baixos de taxas de juro. No entanto, endividou-se de forma excessiva, tendo esse endividamento sido generalizado quer nas administrações públicas quer no sector privado (famílias e empresas). A acumulação de elevados défices externos e orçamentais na década de 2000 traduziu-se em níveis excessivos de dívida externa, pública e privada. Esta evolução foi possível na medida em que os agentes económicos consideravam o risco de *default* da dívida soberana portuguesa baixo. No entanto, esta situação alterou-se com a crise financeira. Assim, no início desta crise as principais instituições financeiras tentaram restabelecer a confiança no sistema financeiro e foram utilizadas medidas de estímulo monetário e orçamental para colmatar a falta de confiança dos agentes económicos no sistema financeiro e procurar estimular o crescimento económico.

As políticas de expansão prosseguidas entre 2009 e 2010, com recurso ao aumento da despesa pública, em simultâneo com um período de desaceleração da atividade económica, aumento de desemprego e perda de competitividade, ampliaram os problemas estruturais já existentes. A somar à crise financeira, a crise das dívidas soberanas nos países periféricos da área do euro, onde Portugal se inclui, gerou um efeito contágio muito forte, pelo que, em 2011, o pedido de ajuda internacional foi incontornável.

A estratégia delineada no Programa de Ajustamento Económico visou os principais desafios da economia portuguesa, assentando numa consolidação orçamental que permitisse atingir uma trajetória sustentável para as finanças públicas, na redução dos níveis de endividamento e no assegurar da estabilidade financeira e na prossecução de políticas estruturais dirigidas ao aumento da competitividade, a um crescimento sustentado e à criação de emprego.

Contudo, a posição cíclica da economia portuguesa gerou pressões adicionais nas finanças públicas. A evolução desfavorável do mercado de trabalho e da procura interna observada até 2013 contribuiu negativamente para o comportamento da receita fiscal e contributiva. Por outro lado, e simultaneamente, o aumento da despesa com prestações sociais, em particular com o subsídio de desemprego, tem constituído uma forte pressão no sentido do aumento da despesa pública.

Na sequência da revisão em baixa do crescimento económico em 2012, assim como do reconhecimento dos progressos alcançados ao nível da correção estrutural das contas públicas até 2012, no sétimo exame regular do PAE, os limites para o défice orçamental foram revistos pela segunda vez, tendo passado de 4,5% para 5,5% do PIB em 2013 e de 2,5% para 4% em 2014, sem necessidades adicionais de financiamento por parte das instituições internacionais. Foi ainda afirmada a intenção de atingir um défice orçamental de 2,5% do PIB em 2015, valor que compara com 1,9% anteriormente previsto.

Em 2013, o ajustamento orçamental refletiu a manutenção da estratégia de consolidação orçamental, verificada nos anos anteriores, prosseguindo o esforço de reequilíbrio das contas públicas. O ajustamento assentou em medidas de consolidação orçamental, inicialmente previstas no valor de 3,2% do PIB, correspondente às inscritas no Orçamento do Estado para 2013. Adicionalmente, foram executadas outras medidas, previstas na 1ª alteração ao Orçamento do Estado para 2013 (OER2013), no valor de 0,8% do PIB, destinadas a compensar a decisão do Tribunal Constitucional de 5 de abril, que determinou a reposição do subsídio de férias aos funcionários públicos e pensionistas e quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês, bem como à revisão da aplicação da contribuição social sobre prestações de doença e de desemprego. As medidas então adotadas visaram garantir o cumprimento das metas do défice acordado com as instituições internacionais, elevando o total de medidas no ano de 2013 para 3,4% do PIB. As medidas previstas para 2013 recaíram maioritariamente no lado da receita, nomeadamente, a revisão da tributação de bens imobiliários, a reestruturação do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), o aumento das contribuições dos beneficiários para os sistemas de proteção na doença, o aumento dos impostos especiais sobre o consumo e uma melhor gestão das transferências provenientes dos fundos comunitários. As medidas transversais e sectoriais com vista à redução estrutural da despesa pública centraram-se na diminuição da massa salarial do sector público, com a redução de efetivos e limitação da contratação de pessoal, associada à alteração do período normal de trabalho de 35 para 40 horas semanais, em menores consumos intermédios, em poupanças nos encargos associados a Parcerias Público-Privadas (PPP), na redução da contribuição da entidade empregadora para os sistemas de proteção na doença e na racionalização da despesa no sector da saúde. Ainda de referir o aumento da contribuição dos empregados para a ADSE, SAD e ADM.

Para além de medidas de consolidação orçamental, o Governo implementou, no início de 2013, mecanismos de promoção da competitividade e de incentivo ao investimento, como o crédito fiscal extraordinário ao investimento (CFEI), e reforçou o incentivo fiscal em sede de IRS de 5% para 15% do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) suportado para os consumidores que exijam fatura nas aquisições efetuadas em sectores de atividade específicos, tradicionalmente com maior propensão à evasão fiscal.

No primeiro trimestre de 2013, o défice das Administrações Públicas em contabilidade nacional registou um aumento de 700 milhões de euros, representando 0,4% do PIB anual, resultado da reclassificação em transferência de capital da operação de injeção de capital na instituição financeira BANIF. No quarto trimestre de 2013, a receita proveniente do regime de regularização excecional de dívidas fiscais e à Segurança Social superou as expectativas iniciais, tendo alcançado o valor de 1279 milhões de euros, em vez dos 700 milhões de euros previstos. Estes efeitos, com impactos opostos no défice orçamental, combinados com as medidas de consolidação acima enunciadas, e a redução observada em diversas rubricas da despesa, permitiram alcançar um saldo orçamental com uma melhoria face ao previsto pelo Ministério das Finanças em outubro de 2013 em cerca de 1 ponto percentual do PIB.

Quadro II.1. Conta das Administrações Públicas
(ótica de contabilidade nacional)

	2011	2012	2013	2011	2012	2013
1. Receitas Fiscais	40.380,4	37.811,2	42.090,5	23,6	22,9	25,4
Impostos s/Produção e Importação	23.498,5	22.538,7	22.568,3	13,7	13,7	13,6
Impostos s/Rendimento e Património	16.881,9	15.272,5	19.522,2	9,9	9,3	11,8
2. Contribuições Sociais	21.047,6	19.135,3	20.139,6	12,3	11,6	12,2
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	16.060,1	14.988,6	15.331,4	9,4	9,1	9,3
3. Outras Receitas Correntes	7.801,3	8.130,5	8.676,9	4,6	4,9	5,2
4. Total Receitas Correntes (1+2+3)	69.229,3	65.076,9	70.907,1	40,5	39,4	42,8
5. Consumo Intermédio	7.903,3	7.400,2	7.307,9	4,6	4,5	4,4
6. Despesas com Pessoal	19.422,5	16.510,0	17.788,6	11,3	10,0	10,7
7. Prestações Sociais	37.775,5	37.139,3	38.834,0	22,1	22,5	23,4
Das quais: Prestações que não em Espécie	29.807,6	29.644,5	31.229,0	17,4	18,0	18,9
8. Juros (PDE)	6.889,7	7.125,9	7.063,9	4,0	4,3	4,3
9. Subsídios	1.220,5	968,0	1.116,9	0,7	0,6	0,7
10. Outras Despesas Correntes	4.429,4	4.214,6	4.396,6	2,6	2,6	2,7
11. Total Despesa Corrente (5+6+7+8+9+10)	77.640,9	73.358,0	76.507,9	45,4	44,4	46,2
<i>Da qual: Despesa Corrente Primária (11-8)</i>	<i>70.751,2</i>	<i>66.232,1</i>	<i>69.443,9</i>	<i>41,3</i>	<i>40,1</i>	<i>41,9</i>
12. Poupança Bruta (4-11)	-8.411,6	-8.281,1	-5.600,8	-4,9	-5,0	-3,4
13. Receitas de Capital	7.813,9	2.497,4	1.502,6	4,6	1,5	0,9
14. Formação Bruta de Capital Fixo	4.473,3	2.745,0	2.375,8	2,6	1,7	1,4
15. Outras Despesas de Capital	2.327,3	2.112,5	1.647,8	1,4	1,3	1,0
16. Total Despesas de Capital (14+15)	6.800,7	4.857,5	4.023,5	4,0	2,9	2,4
17. Total Receitas (4+13)	77.043,2	67.574,3	72.409,7	45,0	40,9	43,7
18. Total Despesa (11+16)	84.441,6	78.215,5	80.531,4	49,3	47,4	48,6
<i>Da qual: Total Despesa Primária</i>	<i>77.551,8</i>	<i>71.089,6</i>	<i>73.467,5</i>	<i>45,3</i>	<i>43,1</i>	<i>44,4</i>
19. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (17-18)	-7.398,3	-10.641,2	-8.121,7	-4,3	-6,4	-4,9

Fonte: INE.

Com efeito, excluindo a operação de recapitalização do BANIF, não relevante para o apuramento do défice de acordo com os critérios do PAE, o défice das AP situou-se nos 4,5% do PIB, valor que compara com o limite de 5,5% do PIB acordado com as instituições internacionais.

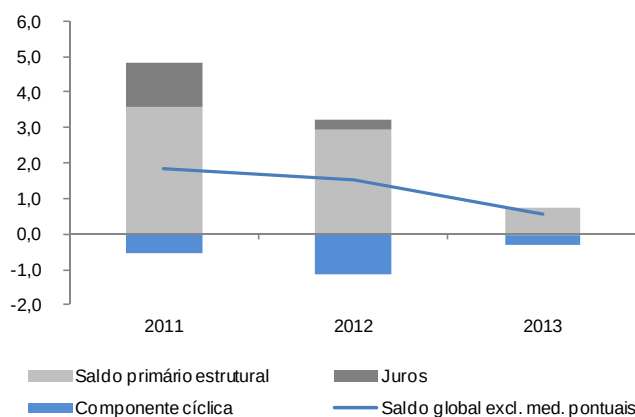
Quadro II.2. Indicadores Orçamentais
(em percentagem do PIB e do PIB potencial)

	2011	2012	2013
Saldo global	-4,3	-6,4	-4,9
Saldo global excl. med. pontuais	-7,3	-5,8	-5,3
Saldo primário	-0,3	-2,1	-0,6
Saldo primário excl. med. pontuais	-3,3	-1,5	-1,0
Saldo estrutural	-6,3	-3,6	-2,8
Saldo primário estrutural	-2,2	0,7	1,5
Receita estrutural	40,9	40,6	42,8
Despesa primária estrutural	43,1	39,9	41,3

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Porém, a amplitude da consolidação orçamental é mais eficazmente aferida através da análise da evolução dos saldos estruturais, uma vez que se exclui os efeitos do ciclo económico e das medidas pontuais. Entre 2011 e 2013 o saldo estrutural registou uma melhoria de 3,5 p.p. do PIB. É de salientar, que a partir de 2012 o saldo estrutural primário apresenta valores positivos, estimando-se que tenha atingido 1,5% do PIB em 2013. Contrariamente ao verificado nos anos anteriores, a consolidação orçamental em 2013 resultou do maior aumento da receita estrutural face ao da despesa primária estrutural. Este facto deveu-se à necessidade de reposição dos subsídios de férias e de Natal dos funcionários públicos e pensionistas por decisão do Tribunal Constitucional, levando a que o Governo tivesse que optar pelo aumento de impostos, designadamente do IRS, para cumprir as metas definidas com as instituições internacionais.

Gráfico II.1. Contributos para a Variação do Saldo Global excluindo Medidas Pontuais
(em pontos percentuais do PIB)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Em todo o caso, no conjunto dos anos 2012 e 2013, excluído portanto o efeito da suspensão e reposição dos referidos subsídios, a despesa corrente primária teria estabilizado dada a pressão cíclica do aumento da despesa com subsídio de desemprego e apoio ao emprego. Excluindo as componentes de despesa com pessoal, pensões e despesa relacionada com a evolução do desemprego, neste período, a despesa corrente primária reduziu o seu peso no PIB em cerca de 0,5 pontos percentuais.

Quadro II.3. Evolução da Despesa Corrente Primária 2011-2013
(em % do PIB)

	2011	2012	2013	Var. 2013-2011
Despesa corrente primária	41,3	40,1	41,9	0,6
Despesas com pessoal	11,3	10,0	10,7	-0,6
<i>por mem. suspensão/reposição subsídios</i>	<i>0,0</i>	<i>-1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>0,0</i>
Despesa com pensões	13,2	13,6	14,4	1,2
<i>por mem. suspensão/reposição subsídios</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,9</i>	<i>0,9</i>	<i>0,0</i>
Subsídio de desemprego e apoio ao emprego	1,2	1,6	1,6	0,4
Despesa corrente primária excl. despesas com pessoal, pensões e subs. desemprego	15,6	15,0	15,1	-0,5

Fontes: INE, MESS e MF.

Em 2013, o rácio da dívida pública atingiu 129% do PIB, demonstrando uma desaceleração da tendência de crescimento observada nos últimos anos. A evolução da dívida pública continua a resultar, maioritariamente, do diferencial de crescimento da taxa de juro implícita na dívida e o crescimento nominal do PIB - efeito dinâmico - que apresentou um aumento de 3,8 p.p. em 2013 face a 8,3 p.p. do PIB em 2012. Os sucessivos défices primários também têm contribuído para o acréscimo da dívida.

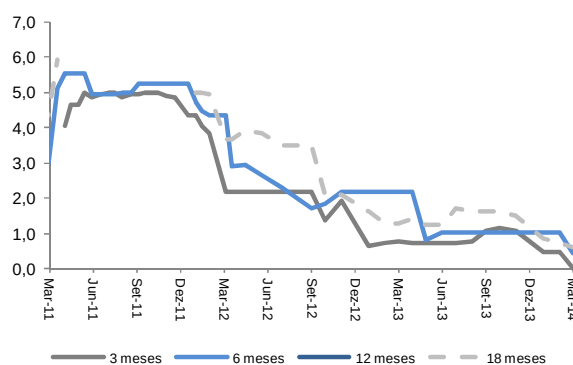
Quadro II.4. Dinâmica da Dívida Pública

	2011	2012	2013
Dívida pública consolidada (% PIB)	108,2	124,1	129,0
Varição em p.p. do PIB	14,3	15,8	4,9
Efeito saldo primário	0,3	2,1	0,6
Efeito dinâmico	5,0	8,3	3,8
Efeito juros	4,0	4,3	4,3
Efeito PIB	1,0	3,9	-0,4
Outros	9,0	5,4	0,4

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

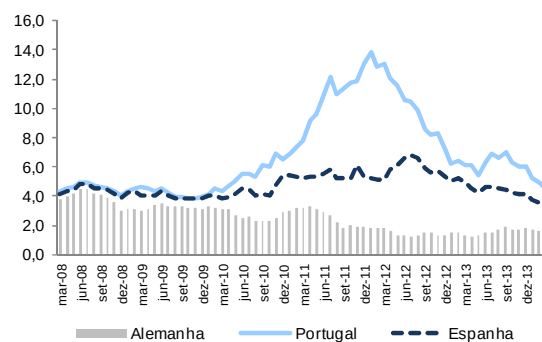
O aumento do peso dos juros da dívida no PIB, em 2012 e 2013, deveu-se essencialmente ao aumento do *stock* da dívida, que foi parcialmente compensado pela evolução favorável das taxas de juro (efeito preço). Para este comportamento contribuiu a evolução das taxas de colocação dos Bilhetes do Tesouro (BT), que continuaram a apresentar uma evolução descendente desde 2011, e ainda o efeito da redução das taxas de juro de médio e longo prazos que permitiu a realização de operações de recompra de dívida de maturidade mais longa.

Gráfico II.2. Taxas de Juro dos BT



Fonte: IGCP, E.P.E

Gráfico II.3. Yields das OT a 10 anos no Mercado Secundário



Com efeito, as yields das Obrigações do Tesouro têm vindo a intensificar a sua trajetória descendente, convergindo para um *spread* similar ao de Espanha, demonstrando o aumento da confiança dos agentes económicos no processo de consolidação orçamental e sustentabilidade da dívida soberana da República Portuguesa.

No contexto europeu, durante 2013, dos 17 países da área do euro, 12 países encontravam-se com um procedimento aberto por défice excessivo, e quatro dos quais encontravam-se sob programas de assistência financeira (Irlanda, Grécia, Espanha e Portugal)⁶.

⁶ A Irlanda saiu oficialmente do programa de assistência financeira a 8 de dezembro de 2013 e a Espanha a 31 de dezembro de 2013.

Quadro II.5. Países com Procedimento por Défice Excessivo em 2013

País	Decisão do Conselho sobre a existência de défice excessivo	Prazo limite para a correção
Malta	21-jun-13	2014
Chipre	13-jul-10	2016
Áustria	2-dez-09	2013
Bélgica	2-dez-09	2013
Holanda	2-dez-09	2014
Portugal	2-dez-09	2015
Eslovénia	2-dez-09	2015
Eslováquia	2-dez-09	2013
França	27-abr-09	2015
Irlanda	27-abr-09	2015
Grécia	27-abr-09	2016
Espanha	27-abr-09	2016
Dinamarca	13-jul-10	2013
República Checa	2-dez-09	2013
Polónia	7-jul-09	2015
Reino Unido	8-jul-08	ano financeiro 2014/15

Fonte: Comissão Europeia.

Comparando a evolução das contas públicas em Portugal com os demais Estados-membros da União Europeia (U.E.), verifica-se que o esforço de consolidação orçamental foi comum à generalidade dos Estados-membros, mas mais acentuado no caso de Portugal face à média quer da U.E. quer da área do euro.

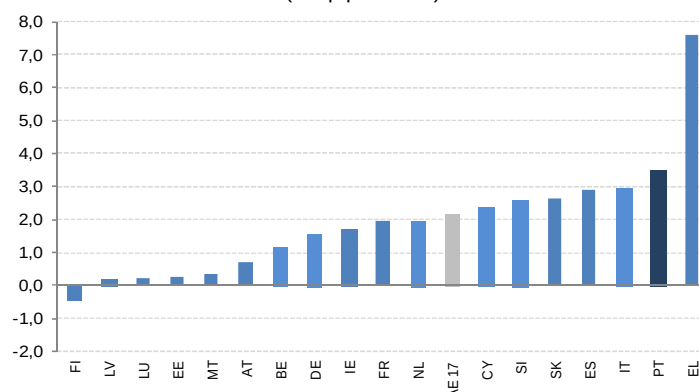
Quadro II.6. Saldo Estrutural e Dívida Pública na Área do Euro

	Saldo estrutural			Dívida pública		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
UE 27	-3,8	-2,6	-2,0	82,5	85,2	87,1
AE 17	-3,6	-2,1	-1,5	87,4	90,7	92,6
Bélgica	-3,3	-2,9	-2,2	99,2	101,1	101,5
Alemanha	-1,0	0,3	0,6	80,0	81,0	78,4
Estónia	-0,8	-0,2	-0,5	6,1	9,8	10,0
Irlanda	-8,1	-7,7	-6,4	104,1	117,4	123,7
Grécia	-5,9	-0,1	1,7	170,3	157,2	175,1
Espanha	-7,2	-5,1	-4,3	70,5	86,0	93,9
França	-4,7	-3,6	-2,8	86,2	90,6	93,5
Itália	-3,8	-1,4	-0,8	120,7	127,0	132,6
Chipre	-6,2	-6,4	-3,8	71,5	86,6	111,7
Letónia	-1,5	-0,2	-1,3	42,0	40,8	38,1
Luxemburgo	0,8	1,0	1,0	18,7	21,7	23,1
Malta	-3,4	-3,8	-3,1	68,8	70,8	73,0
Países Baixos	-3,7	-2,7	-1,8	65,7	71,3	73,5
Áustria	-2,2	-1,6	-1,5	73,1	74,4	74,5
Portugal	-6,3	-3,6	-2,8	108,2	124,1	129,0
Eslovénia	-4,8	-2,6	-2,2	47,1	54,4	71,7
Eslováquia	-4,9	-3,9	-2,3	43,6	52,7	55,4
Finlândia	-0,5	-1,0	-0,9	49,3	53,6	57,0

Fontes: Ministério das Finanças e Comissão Europeia.

Com efeito, é possível constatar o esforço de consolidação orçamental alcançado por Portugal, entre os anos de 2011 e 2013, observando-se uma diminuição do saldo estrutural em 3,5 p.p., a segunda maior redução no conjunto da área do euro (Gráfico II.4).

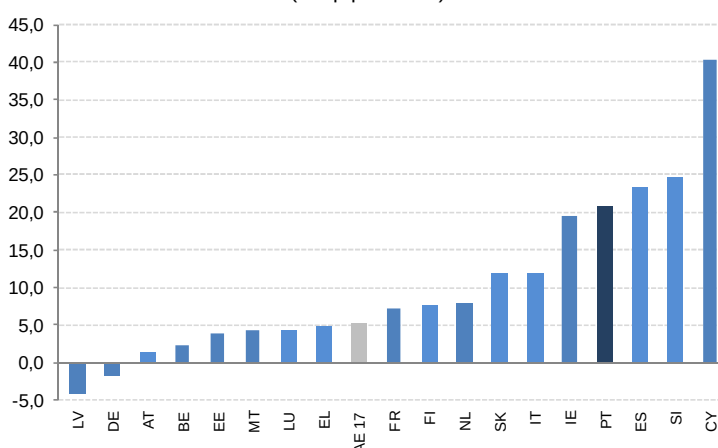
Gráfico II.4. Variação do Saldo Estrutural na Área do Euro (2013-2011)
(em p.p. do PIB)



Fontes: Comissão Europeia e Ministério das Finanças.

Quanto à variação da dívida pública, no mesmo período, Portugal registou um aumento de 20,7 p.p., apresentando a quarta maior variação da dívida, muito influenciado pela recapitalização do sistema bancário e pela acumulação de disponibilidades líquidas.

Gráfico II.5. Variação da Dívida das Administrações Públicas na Área do Euro (2013-2011)
(em p.p. do PIB)



Fontes: Eurostat, "News release - euroindicators", 23 de abril de 2014.

II.2. Perspetivas de Médio Prazo para as Finanças Públicas 2014-2018

II.2.1. Estratégia Orçamental e Objetivos de Médio Prazo

De forma a definir as perspetivas de médio prazo para as finanças públicas, foi efetuada uma reavaliação do exercício orçamental de 2014.

Este processo de reavaliação passou, num primeiro momento, pela análise da execução orçamental do ano transato e, em particular, dos dados preliminares divulgados na primeira notificação de 2014 do Procedimento dos Défices Excessivos. De acordo com o Instituto Nacional de Estatística, o défice orçamental de 2013 fixou-se em 4,9% do PIB. Este valor compara favoravelmente com a estimativa de 5,9% apresentada pelo Ministério das Finanças em outubro de 2013. Mais ainda, confirma o cumprimento do limite de 5,5% estabelecido no âmbito do PAE.

Não obstante, a definição do ponto de partida para o ajustamento orçamental em 2014 deve ser corrigida pelo efeito líquido das medidas pontuais concretizadas em 2013. Conforme disposto no Relatório do Orçamento do Estado para 2014, previa-se que as medidas pontuais no ano de 2013 tivessem um impacto negativo no esforço de consolidação, de aproximadamente 0,1% do PIB. Porém, de acordo com os dados de execução, o impacto foi superior, ascendendo a 0,4% do PIB, e ocorreu em sentido contrário, tendo contribuído para a redução do défice orçamental. A revisão deste efeito é explicada pelos seguintes fatores: (i) a despesa associada à injeção de capital no BANIF reclassificada em transferência de capital manteve-se, bem como o valor da operação, de 0,4% do PIB; (ii) o aumento de receita resultante do regime excecional e temporário de regularização de dívidas fiscais e à Segurança Social manteve-se, mas o seu impacto foi superior ao previsto, tendo atingido 0,8% do PIB; (iii) o efeito de menor receita decorrente do crédito fiscal extraordinário ao investimento não se materializou, esperando-se que tenha impacto apenas em 2014. O défice orçamental sem medidas pontuais no ano de 2013 fixou-se, assim, em 5,3% do PIB.

No que respeita ao total de pressões orçamentais previstas para 2014, mantêm-se os impactos previstos aquando da elaboração do Orçamento do Estado, aos quais acrescem: (i) um conjunto de efeitos específicos do ano de 2013, tanto ao nível do aumento de receita, como ao nível da compressão de despesa, que não deverão transitar para 2014; (ii) novos riscos identificados com base na execução orçamental acumulada até março, nomeadamente ao nível da receita da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações; e (iii) o efeito do crédito fiscal extraordinário ao investimento na autoliquidação da Declaração de Rendimentos Modelo 22, por referência ao exercício de 2013. Prevê-se, assim, que o impacto das pressões orçamentais ascenda a aproximadamente 2,2% do PIB.

Em paralelo, com base na revisão do cenário macroeconómico no quadro do 11º exame regular do Programa de Ajustamento Económico, bem como na contínua e consistente melhoria dos indicadores de conjuntura, estima-se que o impacto da recuperação da atividade económica na redução anual do défice orçamental seja ainda mais favorável do que o esperado em outubro de 2013. De acordo com a informação mais recente, este impacto deverá ascender a 1,3% do PIB.

Por último, o processo de reavaliação do exercício orçamental de 2014 implicou uma análise dos impactos esperados com as medidas de consolidação orçamental a concretizar este ano, estimando-se agora que o volume total de medidas ascenda a cerca de 2,1% do PIB. Face à quantificação de 2,3% do PIB apresentada no Relatório do Orçamento do Estado para 2014, foram efetuados ajustamentos decorrentes:

- Das alterações à Proposta de Orçamento do Estado aprovadas no quadro da discussão parlamentar, respeitantes ao aumento dos limites inferiores de aplicação da medida de redução remuneratória e da medida de convergência dos regimes de pensões, compensado pela diminuição das subvenções vitalícias aos cargos políticos e pela redução de despesas de investimento;
- Do Acórdão do Tribunal Constitucional de 19 de dezembro de 2013 e das novas medidas de consolidação apresentadas no quadro da 1ª Alteração ao Orçamento do Estado para 2014 (OER2014), nomeadamente o novo desenho da Contribuição Extraordinária de Solidariedade e o aumento da contribuição para a ADSE, SAD e ADM por parte dos seus beneficiários;
- Da reavaliação do impacto esperado das principais medidas transversais definidas para o ano corrente, considerando-se agora:
 - Um menor volume de poupanças com a execução de Programas de Rescisões por Mútuo Acordo e com a utilização do Sistema de Requalificação de trabalhadores, com base na monitorização das medidas até março;
 - Uma menor receita de contribuição para a ADSE, SAD e ADM, devido ao atraso na entrada em vigor do respetivo diploma legal face à data inicialmente prevista;
 - Uma menor receita da Contribuição Extraordinária de Solidariedade da CGA, com base nos dados da execução orçamental até março.

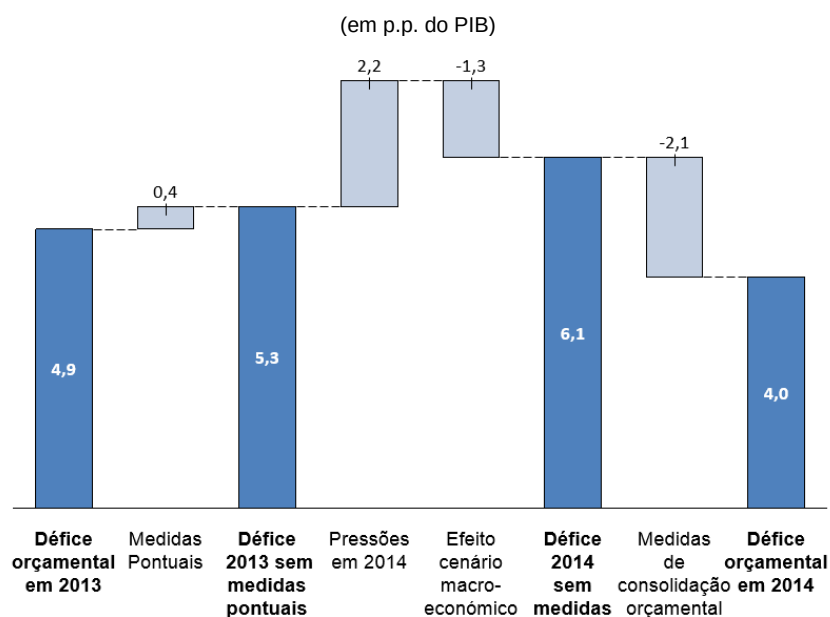
Quadro II.7. Medidas de Consolidação Orçamental em 2014
(em milhões de euros)

	Valores brutos	
	M€	% do PIB
Despesas com o pessoal	1.207	0,7
Alteração da política de rendimentos	622	0,4
Aplicação do horário semanal de trabalho de 40h: redução de efetivos por aposentação e redução do trabalho suplementar	153	0,1
Execução de Programas de Rescisões por Mútuo Acordo	60	0,0
Utilização do Sistema de Requalificação de trabalhadores	9	0,0
Reformas estruturantes no sistema educativo	215	0,1
Outras medidas setoriais	148	0,1
Prestações sociais	577	0,3
Novo desenho da CES	67	0,0
Ajuste da idade de acesso à pensão de velhice com base no factor de sustentabilidade	205	0,1
Introdução de condição de recursos nas pensões de sobrevivência	100	0,1
Outras medidas setoriais	198	0,1
Diminuição de despesa com subvenções vitalícias	7	0,0
Prestações sociais em espécie	21	0,0
Consumo intermédio	460	0,3
Reforma Hospitalar e otimização de custos na área da Saúde	207	0,1
Racionalização de custos e redefinição de processos nas áreas da Segurança e Defesa	124	0,1
Outras medidas setoriais	129	0,1
Subsídios	153	0,1
Redução das indemnizações compensatórias para o Setor Empresarial do Estado	90	0,1
Outras medidas setoriais	64	0,0
Investimento	311	0,2
Outra despesa corrente	48	0,0
Total de medidas do lado da despesa	2.778	1,6
Diminuição de Despesa	2.778	1,6
Impostos sobre a produção e a importação	170	0,1
Impostos sobre o rendimento e o património	240	0,1
Contribuições sociais	297	0,2
Alteração nas contribuições para ADSE, SAD e ADM	261	0,2
Ações de fiscalização e cobrança coerciva da Segurança Social	31	0,0
Outras medidas com efeito em contribuições sociais	5	0,0
Outras receitas	329	0,2
Otimização do uso de fundos europeus no Emprego e Segurança Social	199	0,1
Contribuição extraordinária sobre o setor energético	100	0,1
Aumento da contribuição sobre o setor bancário	50	0,0
Outras medidas	-20	0,0
Total de medidas do lado da receita	1.036	0,6
Perda de receita fiscal das medidas em despesas com pessoal e prestações sociais	-255	-0,2
Perda de receita contributiva do empregado das medidas em despesas com pessoal	-133	-0,1
Aumento de Receita	648	0,4
Total de medidas permanentes	3.426	2,0
Total de medidas pontuais	132	0,1
Total	3.558	2,1

Fonte: Ministério das Finanças, abril de 2014.

Conforme se pode observar no Gráfico II.6, o processo de reavaliação do exercício orçamental de 2014 confirma a estimativa de um défice orçamental de 4,0% do PIB em 2014 e, desta forma, o cumprimento do limite estabelecido no âmbito do PAE.

Gráfico II.6. Do Défice de 2013 ao Défice de 2014



Fontes: INE e Ministério das Finanças, abril de 2014

Nota: Devido a efeitos de arredondamento dos valores intermédios em percentagem do PIB, o resultado final não corresponde à soma simples das parcelas indicadas.

Ainda no que respeita ao exercício orçamental de 2014, é de salientar que o ano corrente marca a transição entre o PAE e o novo enquadramento orçamental a que estão sujeitos os Estados-membros da União Europeia, em particular os da área do euro. Estas disposições estão aliás já contempladas no quadro legislativo nacional através da Sétima Alteração à Lei de Enquadramento Orçamental. Mesmo após a correção da situação de défice excessivo a que Portugal está obrigado até 2015, e de acordo com as regras do Tratado Orçamental, o esforço de consolidação orçamental deverá manter-se, uma vez que o saldo orçamental estrutural deverá convergir para o objetivo de médio prazo definido em -0,5% do PIB a atingir em 2017. No período de convergência, o ajustamento mínimo deverá ser de 0,5 pontos percentuais de subida do saldo estrutural em cada ano. Adicionalmente, no que respeita ao rácio da dívida pública no PIB, o valor em excesso relativamente ao valor de referência dos 60% deve ser reduzido a uma taxa média de um vigésimo por ano, em média de 3 anos.

Quadro II.8. Principais Indicadores de Finanças Públicas 2014 - 2018

(% do PIB)

	2014 ^(p)	2015 ^(p)	2016 ^(p)	2017 ^(p)	2018 ^(p)
Saldo global	-4,0	-2,5	-1,5	-0,7	0,0
Saldo primário	0,4	1,8	2,7	3,4	4,2
Saldo estrutural	-2,1	-1,3	-0,8	-0,5	-0,2
Var. saldo estrutural	0,7	0,8	0,5	0,3	0,3
Saldo primário estrutural	2,3	3,0	3,4	3,7	4,0
Receita estrutural	42,9	43,2	43,2	43,0	43,0
Despesa primária estrutural	40,6	40,2	39,8	39,4	39,0

Fonte: Ministério das Finanças.

De forma a atingir os objetivos traçados, nomeadamente no quadro das novas regras europeias, e tendo em consideração o crescimento económico previsto serão ainda necessárias medidas de consolidação orçamental no horizonte de projeção, não obstante a recuperação sustentada da atividade económica que se perspetiva.

Em particular, para o médio prazo, a trajetória prevista do saldo orçamental requer ainda a execução de medidas adicionais equivalentes a 0,8% do PIB, em 2015 e 0,5% do PIB em 2016.

Introdução sobre a especificidade do exercício orçamental de 2015: início do período pós-programa / necessidade de prosseguir com o esforço de consolidação orçamental

Para 2015, de forma a atingir um défice orçamental de 2,5% do PIB, é necessária a concretização de medidas de consolidação orçamental num montante de 0,8% do PIB.

No quadro das responsabilidades assumidas a nível europeu e reafirmadas no Memorando de Entendimento, Portugal comprometeu-se a reduzir o défice orçamental para 2,5% do PIB em 2015. Tendo em conta o défice orçamental em 2014, o efeito das pressões identificadas para 2015 e a continuidade da recuperação da atividade económica em 2015, conclui-se que o cumprimento do limite definido para o próximo ano exige a tomada de medidas de consolidação orçamental num montante de 0,8% do PIB.

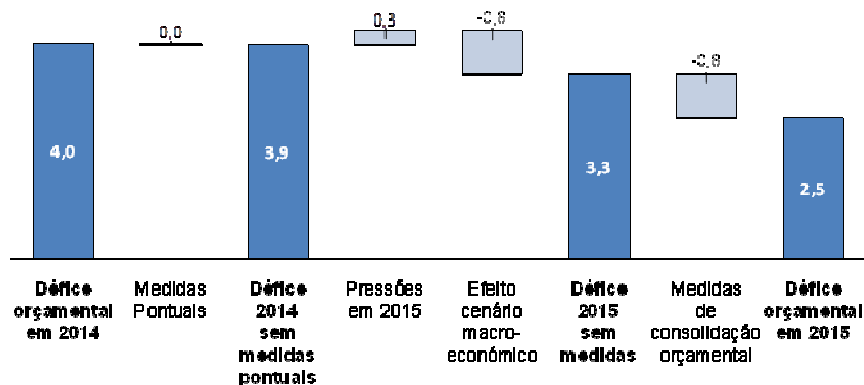
Para 2014, o limite estabelecido para o défice orçamental é de 4,0% do PIB. Este valor inclui, porém, o impacto de medidas pontuais, que devem ser excluídas para efeitos de determinação do ponto de partida efetivo para o esforço de consolidação orçamental em 2015. No ano corrente, o impacto das medidas pontuais decorre de dois fatores: (i) a concretização de medidas de consolidação orçamental de caráter temporário, num montante de aproximadamente 0,1% do PIB, conforme apresentado no Relatório do Orçamento do Estado para 2014; e (ii) o custo do crédito fiscal extraordinário ao investimento, no valor de 0,1% do PIB, que se deverá materializar apenas este ano. As medidas de consolidação temporárias contribuem para a redução do défice orçamental em 2014, mas não em 2015. Por sua vez, a perda de receita decorrente do crédito fiscal extraordinário ao investimento agrava o défice em 2014, mas não em 2015. No seu conjunto, estes dois fatores apresentam um contributo ligeiramente negativo para o ajustamento orçamental em 2014. Estima-se, assim, que o défice orçamental, excluindo medidas pontuais ascenda a 3,9% do PIB no ano corrente.

Tendo definido o ponto de partida, é necessário considerar o impacto das pressões orçamentais para 2015, isto é, um conjunto de fatores que fazem aumentar a despesa, sem decorrer explicitamente de uma decisão política. As principais pressões identificadas respeitam: (i) a um conjunto de fatores específicos em cada Programa Orçamental; (ii) ao acréscimo dos encargos com as Parcerias Público-Privadas (PPP) face a 2014; e (iii) ao aumento, em termos líquidos, do número de pensionistas e reformados. No global, as pressões orçamentais em 2015 ascendem a cerca de 0,3% do PIB.

Em paralelo, é necessário considerar o efeito do cenário macroeconómico. Para 2015, as perspetivas são favoráveis, esperando-se nomeadamente que o ritmo de crescimento económico acelere, que a procura interna continue a recuperar e que a taxa de desemprego se reduza. Por conseguinte, estima-se que a atuação dos estabilizadores automáticos contribua para a redução do défice orçamental, na ordem dos 0,8% do PIB.

Assim, de forma a cumprir o limite estabelecido de 2,5% do PIB, é necessário concretizar medidas de consolidação orçamental na ordem de 0,8% do PIB, correspondente a aproximadamente 1.400 milhões de euros. Estas medidas foram identificadas e aprovadas pelo Governo em meados de abril, cumprindo assim a ação prévia estabelecida para a conclusão formal do 11º exame regular do Programa de Ajustamento Económico.

Gráfico II.7. Do Défice de 2015 ao Défice de 2015
(em p.p. do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças, abril de 2014.

Nota: Devido a efeitos de arredondamento dos valores intermédios em percentagem do PIB, o resultado final não corresponde à soma simples das parcelas indicadas.

As medidas de consolidação orçamental para 2015 identificadas no quadro do 11º exame regular do Programa de Ajustamento Económico decorrem essencialmente do processo de racionalização e reorganização do sector público.

As medidas aprovadas dividem-se pelas seguintes áreas:

- (i) Redução da despesa relativa a estudos, pareceres, projetos e consultoria e outros trabalhos especializados;
- (ii) Reorganização da estrutura de custos com Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC);
- (iii) Continuação da reestruturação do Sector Empresarial do Estado;
- (iv) Compressão adicional de despesa a nível sectorial;
- (v) Diminuição das despesas com pessoal através da redução de efetivos por aposentação;
- (vi) Diminuição das despesas com pessoal por efeito *carry-over* da execução de Programas de Rescisões por Mútuo Acordo e pela utilização do Sistema de Requalificação de trabalhadores;
- (vii) Aumento de receita pela alteração ao modelo de exploração de jogo e pelo efeito *carry-over* do aumento da contribuição para a ADSE, SADs e ADM por parte dos respetivos beneficiários;
- (viii) Medidas específicas no sector da Saúde;
- (ix) Recurso a medidas de carácter pontual, relativas a concessões a realizar em 2015.

(i) Redução da despesa relativa a estudos, pareceres, projetos e consultoria e outros trabalhos especializados

Para o ano de 2015, pretende-se que a despesa global com estudos, pareceres, projetos e consultoria, bem como com outros trabalhos especializados seja reduzida para o mínimo registado entre os anos de 2013 e 2014. Por outras palavras, caso a despesa tenha diminuído entre 2013 e 2014, deverá manter-se no nível de 2014 no próximo ano. Caso a despesa tenha aumentado entre 2013 e 2014, o montante gasto em 2015 deverá corresponder ao montante gasto em 2013.

(ii) Reorganização da estrutura de custos com Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC)

No âmbito do Plano Global Estratégico para a Racionalização e Redução de Custos com as TIC na Administração Pública (PGERRTIC), foram identificadas 25 medidas-chave com vista à obtenção de poupanças significativas nesta área. Os planos sectoriais desenvolvidos entretanto pelos Ministérios incluem as estratégias definidas para alcançar as poupanças previstas.

(iii) Continuação da reestruturação do Sector Empresarial do Estado

O processo de reestruturação do Sector Empresarial do Estado irá prosseguir no ano de 2015. De entre as medidas definidas com este propósito, destaca-se a redução de indemnizações compensatórias para as empresas públicas de transportes, bem como o conjunto de poupanças e sinergias esperadas com a fusão da EP – Estradas de Portugal, S.A. com a Rede Ferroviária Nacional - REFER, E.P.E..

(iv) Compressão adicional de despesa a nível sectorial

Para além das medidas especificadas em (i), (ii) e (iii), proceder-se-á a um esforço adicional de redução de despesa transversal a todos os Ministérios.

(v) Diminuição das despesas com pessoal através da redução de efetivos por aposentação

Em 2015, obter-se-ão poupanças adicionais ao nível das despesas com pessoal, decorrentes da continuação da redução de efetivos por aposentação.

(vi) Diminuição das despesas com pessoal por efeito carry-over da execução de Programas de Rescisões por Mútuo Acordo e pela utilização do Sistema de Requalificação de trabalhadores

Uma vez que a adesão dos trabalhadores da Administração Pública aos Programas de Rescisões por Mútuo Acordo e a utilização do Sistema de Requalificação de trabalhadores por parte dos serviços tiveram uma implementação faseada no ano corrente, o impacto total da redução de despesa é dividido pelos anos de 2014 e 2015.

(vii) Aumento de receita pela alteração ao modelo de exploração de jogo e pelo efeito carry-over do aumento da contribuição para a ADSE, SAD e ADM por parte dos respetivos beneficiários

O aumento de receita decorre da medida de alteração do modelo de exploração do jogo a concretizar em 2015, bem como do impacto parcial do aumento da contribuição para a ADSE, SAD e ADM por parte dos respetivos beneficiários em 1 ponto percentual decidida em 2014, mas cuja entrada em vigor se encontra ainda pendente.

(viii) Medidas específicas no sector da Saúde

Para os anos de 2014 e 2015, e à semelhança do sucedido nos anos anteriores, o Ministério da Saúde encontra-se a negociar com a Indústria Farmacêutica a fixação de limites à despesa pública com medicamentos, com o intuito de alcançar os objetivos definidos no Memorando de Entendimento (1% do PIB). Dando primazia à obtenção do acordo com a Indústria Farmacêutica, o Ministério da Saúde encontra-se a avaliar a implementação de medidas com efeito equivalente, nomeadamente através da aplicação de uma "Clawback Fiscal" sobre a Indústria Farmacêutica, no caso de não ser possível alcançar o referido acordo.

(ix) Recurso a medidas de carácter pontual, relativas a concessões a realizar em 2015

Em 2015, as medidas de carácter pontual resumem-se ao lançamento da concessão do Oceanário de Lisboa e ao lançamento das concessões turísticas relativas à Companhia das Lezírias e Alter.

Tendo assegurado a conclusão formal do 11º exame regular, a preparação do Documento de Estratégia Orçamental para o período pós-Programa implicou uma reavaliação das perspetivas de médio-prazo em termos de política orçamental. Esta reavaliação assentou, em particular, na importância de iniciar a reversão de medidas de carácter transitório, executadas num contexto de emergência financeira.

Tendo em conta os compromissos assumidos no quadro europeu e a importância de garantir a sustentabilidade das finanças públicas, a questão principal residiu na determinação no espaço orçamental disponível para iniciar o processo de reversão, atendendo a dois pressupostos-chave: (i) a compensação do impacto orçamental da decisão de forma a cumprir o limite para o défice em 2015; e (ii) a opção por medidas de carácter permanente para assegurar a continuidade do ajustamento no futuro. Neste contexto foram tomadas as opções que se seguem.

(i) Reversão da redução remuneratória nas APs

Desde 2011, os trabalhadores do sector público têm a sua remuneração reduzida pela aplicação de uma taxa progressiva, gerando assim um quadro no qual os trabalhadores com salários mais baixos são protegidos e os trabalhadores que auferem remunerações mais elevadas são chamados a contribuir com um maior esforço para a consolidação orçamental. A aplicação destas reduções deve ser de carácter transitório, uma vez que introduziu uma distorção excessiva entre trabalhadores menos qualificados e aqueles com maiores qualificações e responsabilidades.

A disciplina orçamental exige que a massa salarial das Administrações Públicas (APs) permaneça contida. Porém, a redução no número de funcionários públicos que tem ocorrido por força da reduzida taxa de substituição das aposentações e da execução de programas de rescisões por mútuo acordo, permitiu e continuará a permitir a redução da massa salarial por efeito quantidade. Assim, cria-se espaço orçamental para reverter de forma gradual a medida de redução remuneratória atualmente em vigor, sem que tal resulte da massa salarial agregada nas APs.

Deste modo, o aumento de eficiência e produtividade nas APs, traduzido na prestação de serviços eficientes e de qualidade com menos recursos, refletindo também o investimento na desmaterialização de processos, centralização de serviços e racionalização de procedimentos, reverterá em benefício também dos trabalhadores das APs.

Nesses termos o Governo aprovou, e pretende discutir com os representantes dos trabalhadores, a reversão gradual das reduções remuneratórias, tendencialmente num horizonte de cinco anos. Em particular, prevê-se:

- Para 2015, a reversão de 20% da taxa de redução aplicada atualmente;
- A partir de 2016, a manutenção do valor da massa salarial das APs, com os efeitos da diminuição do número de efetivos e outros ganhos de eficiência a condicionar o ritmo da reversão da redução remuneratória.

(ii) Reversão da redução remuneratória no Sector Público Empresarial

A reversão da redução remuneratória no Sector Público Empresarial processar-se-á ao mesmo ritmo que nas APs.

(iii) Tabela Remuneratória Única (TRU)

Os ganhos de eficiência e de qualidade na prestação de serviços obrigam à continuação do processo de reforma da Administração Pública, simplificando e corrigindo diferenciações remuneratórias. Recorde-se que desde 2009 está em vigor uma Tabela Remuneratória Única (TRU) com 115 níveis de remunerações base, na qual todas as carreiras das APs deveriam ter sido integradas. No entanto, persistem múltiplas situações cujas posições remuneratórias não correspondem a qualquer nível na TRU, criando uma enorme dispersão, não justificada.

Nesse contexto, o Governo aprovou o seguinte:

- A partir de 2015, todas as remunerações base das carreiras das APs serão reconduzidas à TRU atualmente em vigor (salvo situações excecionais). A integração decorrerá:
 - o De forma imediata, a partir de 1 de janeiro de 2015, para todos os novos trabalhadores das APs e para os casos de mobilidade entre carreiras;
 - o De forma faseada, para todos os restantes casos.

(iv) Suplementos remuneratórios nas APs

No âmbito da reforma da Administração Pública, importa ainda atuar sobre as outras componentes da remuneração mensal efetiva para além da remuneração base. Em particular, e na sequência da análise

desenvolvida, concluiu-se que importa racionalizar os suplementos atualmente existentes e extinguir aqueles sem fundamentação na estrutura de funções atual.

Neste âmbito, será reduzido significativamente o número de suplementos existentes:

- Reconduzindo-os à remuneração base, nos casos em que a devam integrar, refletindo-se consequentemente num reposicionamento dentro da TRU; ou, alternativamente
- Reconduzindo-os a uma de três categorias agregadoras de suplementos (salvo situações excecionais):
 - oFunção ou condições do exercício de funções;
 - oResponsabilidade, comando ou direção;
 - oResultados.

Por regra, haverá apenas um suplemento admissível por categoria, somando os valores justificados num único suplemento.

Subsequentemente será elaborada uma única tabela única de suplementos (fixados em euros), sendo a sua aplicação:

- Imediata, a partir de 1 de janeiro de 2015 para os novos trabalhadores nas APs e para os casos de mobilidade entre carreiras, e
- Gradual, em paralelo com o horizonte considerado para a TRU, para todos os restantes casos.

(v) Promoções e Progressão nas Carreiras nas APs

Por força dos constrangimentos orçamentais, e desde ainda antes do início do Programa de Ajustamento, estão congelados os efeitos das promoções e progressões nas carreiras das APs. A partir de 2015, de forma gradual, e no respeito pelos objetivos orçamentais, também nesta dimensão, será retomada a normalidade da produção de efeitos da evolução nas carreiras.

(vi) Pensões da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações

A Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) foi criada no Orçamento do Estado para 2011 (OE2011) para reforçar a sustentabilidade financeira do sistema público de pensões, abrangendo os rendimentos superiores a 5.000€. O anterior Governo procurava, assim, diminuir o peso líquido dessa despesa no Orçamento do Estado (OE).

A redução de pensões em valor passou a estar prevista na versão inicial do Memorando de Entendimento (Ponto 1.11), assinado em maio de 2011 pelo anterior Governo, que se propunha reduzir as pensões acima dos 1.500 euros, com taxas progressivas.

O atual executivo manteve este limite em 2011 e 2012. Em 2013, o Governo consagrou o limiar de 1.350€ para a aplicação da CES. Face à decisão do Tribunal Constitucional quanto à convergência dos sistemas da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações (CGA) e considerando a necessidade de adotar medidas substitutivas para manter intactos os objetivos orçamentais para 2014, o Governo reduziu o limite inferior de aplicação para 1.000€ de pensão mensal, modificando ainda a sua progressividade.

Não obstante, é importante recordar que a CES foi sempre assumida como provisória, a ser substituída por uma medida duradoura dirigida ao sistema geral de pensões, respeitando as orientações avançadas

pelo Tribunal Constitucional, no Acórdão de 19 de dezembro de 2013. A excecionalidade da CES, por sua vez, implica encontrar medidas que sejam simultaneamente justas, permitam assegurar a equidade intra e inter-geracional, e produzam efeitos imediatos. Mais ainda, deverão permitir evitar o agravamento da situação, bem como promover o início do processo de amortização da dívida implícita do sistema. Assim, no sentido de caminhar para a reforma do sistema de pensões públicas e garantir a sua sustentabilidade, é agora proposto, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2015:

- Uma contribuição de sustentabilidade, entre 2% e 3,5%, sobre o montante das pensões mensais em pagamento acima de 1.000,00€:
 - o Com a seguinte regra de progressividade:
 - Isenção até 1.000,00€;
 - 2% sobre a totalidade das pensões de valor mensal entre 1.000,00€ e 2.000,00€;
 - 2% sobre o valor de 2.000,00€ e 5,5% sobre o remanescente das pensões de valor mensal até 3.500,00€;
 - 3,5% sobre a totalidade das pensões de valor mensal superior a 3.500,00€.
 - o Cumulativamente, às pensões superiores a 3.500,00€ serão aplicadas contribuições:
 - de 15% sobre o montante que exceda 11 vezes o valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS) mas que não ultrapasse 17 vezes aquele valor, e
 - de 40 % sobre o montante que ultrapasse 17 vezes o valor do IAS.
 - o Esta contribuição incidirá de igual forma sobre as pensões do Regime Geral da Segurança Social e da CGA, tendo natureza contributiva e garantindo solidariedade inter-geracional.
- Um aumento de 0,2 pontos percentuais da contribuição do trabalhador para os sistemas de previdência social, a suportar por todos os trabalhadores;
- Um aumento da taxa normal do IVA em 0,25 pontos percentuais, cuja receita adicional reverterá integralmente para os sistemas de pensões. Este incremento do IVA apenas se verificará na taxa normal (atualmente de 23%) mantendo-se inalteradas a taxa mínima e a taxa intermédia;
- Um fator de equilíbrio corresponde à taxa de atualização anual das pensões em pagamento compatível com o equilíbrio do sistema contributivo no médio e longo prazo. O fator de equilíbrio explicita que a taxa de atualização anual das pensões dependerá da relação entre as receitas e as despesas do sistema e refletirá todas as alterações estruturais registadas nas variáveis demográficas e económicas que o caracterizam. Quando o fator for negativo, uma cláusula de salvaguarda assegurará que não haverá redução de pensões. Quando o fator for positivo, haverá lugar a uma compensação pelo valor negativo acumulado em anos anteriores (e não traduzido em reduções efetivas) para evitar desequilíbrios no plano da sustentabilidade financeira do sistema.

Quadro II.9. Medidas de Consolidação Orçamental em 2015 (em milhões de euros)

	Valores brutos	
	M€	% do PIB
Despesas com o pessoal	187	0,1
Reversão da medida da redução remuneratória (20%)	-225	-0,1
Redução de efetivos por aposentação	190	0,1
Efeito carry-over da execução de programas de rescisão por mútuo acordo	65	0,0
Utilização do sistema de requalificação de trabalhadores	58	0,0
Poupanças associadas ao Programa Aproximar	25	0,0
Outras medidas sectoriais	75	0,0
Prestações sociais	-289	-0,2
Extinção da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) (3,5%-10%)	-660	-0,4
Contribuição de sustentabilidade	372	0,2
Prestações sociais em espécie	213	0,1
Receitas adicionais no sector da Saúde, nomeadamente na Indústria Farmacêutica	200	0,1
Outras medidas sectoriais	13	0,0
Consumo intermédio	537	0,3
Redução de despesa em Tecnologias de Informação e Comunicação	138	0,1
Redução de despesa relativa a estudos, pareceres, projetos, consultoria e outros trabalhos especializados	179	0,1
Poupanças associadas ao Programa Aproximar	30	0,0
Outras medidas sectoriais	190	0,1
Subsídios	99	0,1
Redução das indemnizações compensatórias para o Sector Empresarial do Estado	85	0,0
Outras medidas sectoriais	14	0,0
Investimento	24	0,0
Outra despesa corrente	51	0,0
Total de medidas do lado da despesa	823	0,5
Diminuição de Despesa	823	0,5
Impostos sobre a produção e a importação	150	0,1
Aumento de 0,25 p.p. na taxa normal de IVA (a reverter para os sistemas de pensões)	150	0,1
Contribuições sociais	183	0,1
Efeito carry-over do aumento da contribuição para ADSE-SADs-ADM	75	0,0
Aumento de receita da ADSE pela reposição parcial da redução remuneratória	8	0,0
Aumento de 0,20 p.p. na contribuição do trabalhador para os sistemas de previdência social	100	0,1
Outras receitas	165	0,1
Alteração ao modelo de exploração de jogo	15	0,0
Incremento de impostos específicos sobre o consumo	100	0,1
Outras medidas	50	0,0
Total de medidas do lado da receita	498	0,3
Resultado líquido da receita fiscal das medidas em despesas com pessoal e prestações sociais	37	0,0
Resultado líquido da receita contributiva do empregado das medidas em despesas com pessoal	-21	0,0
Aumento de Receita	514	0,3
Total de medidas permanentes	1.337	0,8
Total de medidas pontuais	41	0,0
Total	1.378	0,8

Fonte: Ministério das Finanças, abril de 2014.

Quadro II.10. Previsão para a Conta das Administrações Públicas 2014-2018

	% do PIB					Var p.p.				
	2014	2015	2016	2017	2018	2015/14	2016/15	2017/16	2018/17	2018/2014
1. Receitas Fiscais	25,0	25,3	25,3	25,4	25,5	0,3	0,1	0,1	0,1	0,5
Impostos s/Produção e Importação	13,7	13,9	13,9	14,0	14,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,3
Impostos s/Rendimento e Património	11,3	11,4	11,4	11,4	11,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
2. Contribuições Sociais	11,8	11,7	11,4	11,1	10,7	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-1,1
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	9,2	9,3	9,2	9,1	9,0	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
3. Outras Receitas Correntes	5,3	5,4	5,5	5,4	5,4	0,1	0,1	-0,1	0,1	0,1
4. Total Receitas Correntes (1+2+3)	42,1	42,3	42,2	41,8	41,6	0,2	-0,1	-0,4	-0,2	-0,5
5. Consumo Intermédio	4,6	4,3	4,3	4,1	4,0	-0,3	0,1	-0,2	-0,1	-0,6
6. Despesas com Pessoal	9,7	9,1	8,8	8,5	8,2	-0,6	-0,3	-0,3	-0,3	-1,5
7. Prestações Sociais	22,9	22,4	22,0	21,6	21,2	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-1,7
Das quais: Prestações que não em Espécie	18,4	18,1	17,9	17,6	17,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-1,1
8. Juros (PDE)	4,3	4,3	4,2	4,1	4,2	0,0	-0,1	-0,1	0,1	-0,1
9. Subsídios	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10. Outras Despesas Correntes	2,8	2,8	2,6	2,6	2,6	0,0	-0,2	0,0	0,0	-0,3
11. Total Despesa Corrente (5+6+7+8+9+10)	45,1	43,6	42,7	41,6	40,8	-1,4	-0,9	-1,1	-0,8	-4,2
<i>Da qual: Despesa Corrente Primária (11-8)</i>	<i>40,7</i>	<i>39,3</i>	<i>38,5</i>	<i>37,5</i>	<i>36,6</i>	<i>-1,4</i>	<i>-0,8</i>	<i>-1,0</i>	<i>-0,9</i>	<i>-4,1</i>
12. Poupança Bruta (4-11)	-3,0	-1,4	-0,6	0,2	0,8	1,6	0,8	0,7	0,6	3,8
13. Receitas de Capital	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1
14. Formação Bruta de Capital Fixo	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
15. Outras Despesas de Capital	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
16. Total Despesas de Capital (14+15)	2,1	2,2	2,0	2,0	1,9	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
17. Total Receitas (4+13)	43,2	43,3	43,2	42,8	42,6	0,1	-0,1	-0,4	-0,2	-0,6
18. Total Despesa (11+16)	47,1	45,8	44,8	43,6	42,7	-1,3	-1,0	-1,1	-0,9	-4,4
<i>Da qual: Total Despesa Primária</i>	<i>42,8</i>	<i>41,5</i>	<i>40,5</i>	<i>39,5</i>	<i>38,5</i>	<i>-1,3</i>	<i>-0,9</i>	<i>-1,0</i>	<i>-1,0</i>	<i>-4,3</i>
19. Cap. (+) Nec. (-) Financiamento Líquido (17-18)	-4,0	-2,5	-1,6	-0,8	-0,1	1,4	0,9	0,8	0,7	3,9

Fonte: Ministério das Finanças.

Nota: Os valores apresentados a partir de 2016 (inclusive) não têm em conta a composição exata das medidas que possam vir a ser adotadas pelo Governo para concretizar o necessário ajustamento orçamental.

Para 2014 e anos seguintes é necessário manter um perfil de consolidação, que embora mais gradual, deverá ser persistente, de forma a assegurar a sustentabilidade das finanças públicas.

II.2.2. Quadro Plurianual de Programação Orçamental para 2014-2018

O Quadro Plurianual de Programação Orçamental, apresentado no quadro seguinte, estabelece os limites de despesa financiada por receitas gerais para o conjunto da Administração Central e para cada um dos seus Programas Orçamentais. O limite de despesa apresentado para a Administração Central é consistente com as perspetivas de médio prazo para as finanças públicas e o saldo da Conta das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional.

Embora haja um esforço de consolidação transversal à Administração Central, na sequência das medidas anteriormente referidas, a evolução da despesa financiada por receitas gerais é afetada por situações diversas, das quais se destacam as pressões identificadas em cada um dos programas, as alterações de fontes de financiamento da despesa e os efeitos endógenos decorrentes das alterações esperadas do cenário macroeconómico. Estes fatores contribuem para que a análise comparativa da evolução da despesa em cada Programa deva ser cuidadosamente ponderada.

Quadro II.11. Quadro Plurianual de Programação Orçamental

(Despesa Financiada por Receitas Gerais, Contabilidade Pública, milhões de euros)

Limites de Despesa coberta por receitas gerais		OER 2014	2015	2016	2017	2018
Soberania	P001 - Órgãos de soberania	2,977	2,913			
	P002 - Governação e Cultura	226	226			
	P005 - Representação Externa	285	290			
	P008 - Justiça	658	672			
Subtotal agrupamento		4,146	4,101	3,976		
Segurança	P006 - Defesa	1,683	1,728			
	P007 - Segurança Interna	1,600	1,581			
Subtotal agrupamento		3,283	3,309	3,231		
Social	P012 - Saúde	7,621	7,718			
	P013 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	4,938	4,826			
	P014 - Ciência e Ensino Superior	1,296	1,312			
	P015 - Solidariedade Emprego e Segurança Social	13,609	13,454			
Subtotal agrupamento		27,464	27,310	27,622		
Económica	P003 - Finanças e Administração Pública	3,099	3,097			
	P004 - Gestão da Dívida Pública	7,239	7,801			
	P009 - Economia	222	111			
	P010 - Ambiente, O. Território e Energia	41	39			
	P011 - Agricultura e Mar	328	296			
Subtotal agrupamento		10,930	11,346	11,686		
Total da Despesa financiada por receitas gerais		45,823	46,066	46,515	47,149	47,974

Fonte: Ministério das Finanças.

A variação na despesa financiada por receitas gerais no PO09-Economia é, em grande medida, justificada pela redução das indemnizações compensatórias para as empresas públicas do sector dos transportes, no âmbito da concessão da sua atividade. No PO11-Agricultura e Mar a evolução é justificada maioritariamente pela utilização de fundos europeus, em virtude de o Estado português beneficiar de 500 M€ de fundos europeus para investimento na agricultura sem necessidade da respetiva comparticipação nacional, fruto das bem sucedidas negociações do quadro financeiro plurianual. Prevê-se que, em 2015, será assim possível concluir a execução do PRODER e iniciar a execução do PDR2020 com desoneração do Orçamento do Estado. No que se refere ao PO15-Solidariedade, Emprego e Segurança Social, a evolução da despesa é condicionada pela menor transferência do Orçamento do Estado para a Segurança Social na sequência das melhores perspetivas económicas esperadas para 2015, com reflexo positivo quer na evolução das contribuições sociais quer no subsídio de desemprego, parcialmente compensadas pelos efeitos das alterações ao nível das políticas sobre pensões. Adicionalmente, há a considerar a transferência do Estado para a Caixa Geral de Aposentações, considerada neste programa orçamental ao invés de no PO03 – Finanças e Administração Pública, a qual cresce dado o aumento do número de pensionistas e a referida revisão ao nível das políticas sobre pensões.

Quanto ao PO13-Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar prevêem-se as poupanças associadas ao retorno obtido das reformas estruturais que têm sido levadas a cabo neste sector, bem como das medidas transversais. O número de alunos no Ensino Básico e Secundário continuará a diminuir, dada a evolução da natalidade, o que justifica a utilização de menores recursos. Em paralelo, prevêem-se medidas de eficiência, tais como a maior utilização de recursos próprios, em detrimento de estudos e pareceres encomendados no exterior, a racionalização da rede de estabelecimentos escolares e a otimização de recursos de comunicações e Internet.

II.2.3. Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) 2014-2020

Nos próximos anos a aplicação dos Fundos Europeus em Portugal continuará a ser uma fonte fundamental do financiamento das políticas públicas, para além de continuar a contribuir para os mecanismos de planeamento, execução, monitorização e avaliação das mesmas.

Não obstante a execução do QREN se prolongar até 2015 (sendo ainda aplicados na economia portuguesa no biénio 2014-2015 mais de 5 mil M€ de fundos integrados no QREN), em 2014 inicia-se o próximo ciclo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI⁷), após a aprovação em 2013 do Quadro Financeiro Plurianual, cujas principais linhas foram apresentadas no Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017.

O novo quadro regulamentar para a aplicação FEEI, igualmente aprovado em 2013, reforça o processo de programação estratégica, bem como a articulação entre a aplicação dos FEEI e o processo de governação europeia associado ao Semestre Europeu. A ligação entre a estratégia Europa 2020 e a aplicação dos FEEI é assegurada a nível comunitário pelo Quadro Estratégico Europeu e a nível dos diversos Estados-Membros pelo alinhamento entre o Acordo de Parceria e os respetivos Programas Nacionais de Reforma (PNR). Esta ligação é ainda reforçada através da definição de uma lista de onze objetivos temáticos e depois de um conjunto de prioridades de investimento comum à aplicação dos FEEI.

Neste sentido, a estratégia de Portugal para a aplicação dos FEEI para o período 2014-2020, presente no Acordo de Parceria recentemente submetido por Portugal – Portugal 2020, impõe uma forte sintonia com as prioridades enunciadas na Estratégia Europa 2020 e, consequentemente, com o seu PNR.

No âmbito do Portugal 2020, a estruturação da programação e implementação dos FEEI respeita quatro domínios temáticos - competitividade e internacionalização, inclusão social e emprego, capital humano, sustentabilidade e eficiência no uso de recursos, bem como dois domínios transversais relativos à reforma da Administração Pública e à territorialização das intervenções. Estes domínios configuram dimensões essenciais em que se podem sistematizar os principais domínios de constrangimentos de natureza estrutural e, como tal, de prioridade para a intervenção dos fundos, evidenciados na matriz seguinte.

⁷ Os FEEI integram os fundos da Política de Coesão (FEDER, FSE e Fundo de Coesão), bem como o FEADER e o FEAMP.

		Domínios transversais	
		Abordagem territorial	Reforma da Administração Pública
Domínios temáticos	Competitividade e Internacionalização	Objetivos temáticos (OT) centrais: OT 1 - Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação OT 2 - Melhorar o acesso às tecnologias de informação e comunicação, bem como a sua utilização e qualidade OT 3 - Reforçar a competitividade das PME e dos sectores agrícola das pescas e da aquicultura OT 7 - Promover transportes sustentáveis e eliminar estrangulamentos nas principais infraestruturas das redes OT 11 - Reforçar a capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e a eficiência da administração pública	
	Inclusão Social e Emprego	OT centrais: OT 8 - Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores OT 9 - Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação	
	Capital Humano	OT central: OT 10 - Investir na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida	
	Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos	OT centrais: OT 4 - Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os sectores OT 5 - Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão dos riscos OT 6 - Preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos	

Como referido no texto Portugal 2020, a identificação dos referidos domínios foi tributária de uma aprofundada reflexão sobre as principais condicionantes que a programação e aplicação dos fundos comunitários do período 2014-2020 enfrentam (presentes, por exemplo, na RCM 33/2013 de 20 de maio, com os pressupostos do Acordo de Parceria) atento o contexto socioeconómico, mais especificamente: i) o desafio da evolução demográfica; ii) os desequilíbrios externos; iii) as restrições de financiamento à economia; iv) as restrições decorrentes da consolidação das contas públicas; v) o desemprego e a exclusão social; vi) as assimetrias e as potencialidades territoriais; e vii) os compromissos no âmbito do Programa Nacional de Reformas (PNR) e a Estratégia Europa 2020.

Os domínios temáticos são prosseguidos no âmbito dos fundos da Política de Coesão (FEDER, FC e FSE), quer por PO temáticos, quer por PO Regionais, para além dos contributos dos Programas financiados pelo FEADER e pelo FEAMP.

O Acordo de Parceria submetido por Portugal à Comissão Europeia no final de janeiro estabelece que dos mais de 25 mil M€ de FEEI⁸ que serão aplicados em Portugal no período 2014-2020, 35% se concentram no apoio à competitividade empresarial, através do apoio à I&D, inovação e reforço da competitividade das PME, incluindo por via da redução dos custos de contexto (OT1, OT2 e OT3). As áreas da promoção do emprego e da inclusão social (OT 8 e OT9) absorvem 20% dos FEEI, enquanto a

⁸ A este valor acresce ainda as dotações de Portugal para a Cooperação Territorial Europeia (122 M€), bem como a dotação que Portugal destinou ao Fundo de Ajuda aos mais Carenciados (177 M€). Nesta análise não se considera o FEAMP, na medida em que à data da submissão do Portugal 2020 a regulamentação comunitária desta fundo não estava ainda concluída.

área da educação (OT 10) concentra 17% da dotação. Cerca de 20% serão investidos nas áreas da transição para uma economia de baixo carbono, adaptação às alterações climáticas e do ambiente (OT 4, OT 5 e OT 6), enquanto a área dos transportes corresponde a 4%.

Quadro II.12. Repartição Indicativa dos FEEI por Objetivo Temático a Nível Nacional

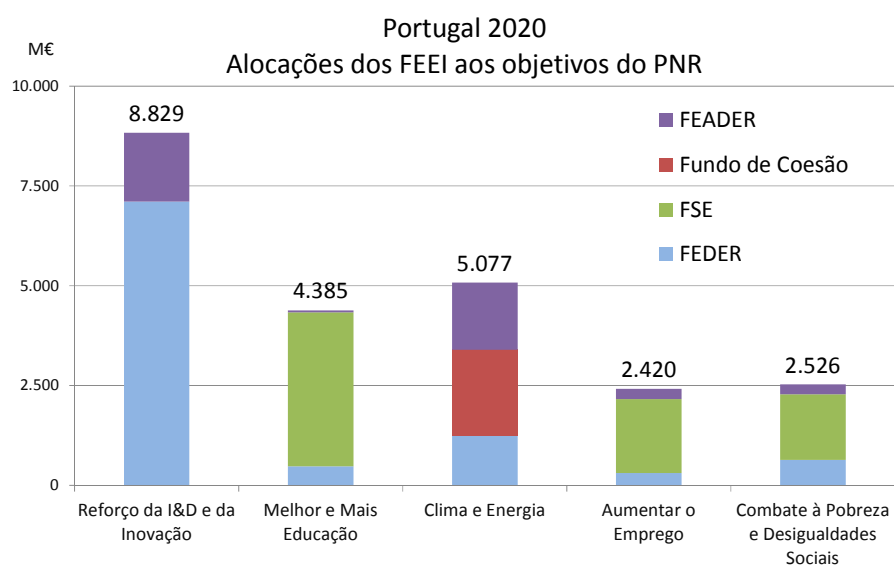
							Euros
OT	Objetivos	FEDER	FSE	FdC	FEADER	FEAMP	TOTAL
OT1	Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação	2.248.862.052			43.043.319	n.d.	2.291.905.371
OT2	Melhorar o acesso às tecnologias da informação e da comunicação, bem como a sua utilização e qualidade	319.794.687				n.d.	319.794.687
OT3	Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas e dos sectores agrícola (para o FEADER), das pescas e da aquicultura (para o FEAMP)	4.541.237.979			1.676.158.752	n.d.	6.217.396.731
OT4	Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os sectores	675.934.998		757.000.000	193.739.638	n.d.	1.626.674.636
OT5	Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos	31.800.000		401.242.164	755.696.951	n.d.	1.188.739.115
OT6	Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos	530.699.999		1.000.000.000	731.006.194	n.d.	2.261.706.193
OT7	Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas	409.699.998		654.000.000			1.063.699.998
OT8	Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral	307.000.000	1.848.194.235		265.138.659	n.d.	2.420.332.894
OT9	Promover a inclusão social e combater a pobreza	637.000.000	1.638.779.998		249.917.809	n.d.	2.525.697.807
OT10	Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida	475.808.271	3.860.139.481		49.501.517		4.385.449.269
OT11	Reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente		209.416.283				209.416.283
AT	Assistência técnica	462.910.000	122.750.000	49.500.000	93.585.535	n.d.	728.745.535
Total		10.640.747.984	7.679.279.997	2.861.742.164	4.057.788.374		25.239.558.519

Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

A aplicação dos FEEI em Portugal está fortemente alinhada com o PNR, com 92% dos fundos a apresentarem uma relação direta com os seus objetivos⁹, sendo ainda evidente a centralidade do objetivo do PNR de Reforço da Investigação do Desenvolvimento e da Inovação como elemento decisivo para a recuperação de condições de crescimento sustentado da economia portuguesa.

⁹ Da correspondência direta entre os 11 objetivos temáticos (OT) da regulamentação comunitária e os 5 objetivos do PNR, apenas não se considerou neste contributo direto as intervenções enquadradas no OT 7 (Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais infraestruturas das redes) e no OT 11 (Reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente), não obstante as intervenções do OT 7 terem um contributo muito relevante para o objetivo do clima e energia, na medida em que a priorização dos meios de transporte ferroviário e marítimo permite uma relevante redução da quota modal do transporte rodoviário com impactos no ambiente.

Gráfico II.8. Alocações dos FEEL por Tipo de Fundo e Objetivos do PNR



III. RISCOS ORÇAMENTAIS

III.1. Riscos do Sector Empresarial do Estado

O novo enquadramento jurídico do Sector Público Empresarial (SPE) criou condições que permitem reforçar a disciplina neste sector, que inclui as empresas do SEE e as do Sector Empresarial Local, estabelecendo um novo modelo de governação, cujas linhas essenciais assentam em dois vetores:

- Concentração do exercício da função acionista no Ministério das Finanças;
- Aumento do controlo e monitorização a exercer sobre o desempenho das empresas públicas.

Em paralelo, a criação da Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Sector Público Empresarial (UTAM) vai permitir que o Governo disponha de um maior apoio técnico no processo de tomada de decisão, de modo a contribuir para a qualidade da gestão aplicada no sector público empresarial, na ótica da monitorização de boas práticas de governação e tendo em vista o equilíbrio económico e financeiro do sector.

A dimensão do SEE em termos do volume de responsabilidades, efetivas e contingentes nomeadamente o endividamento, continua a representar um risco significativo para os objetivos de consolidação das finanças públicas.

Neste sentido, o Governo deu início ao processo de reestruturação financeira das Empresas Públicas Reclassificadas (EPR) através do reforço do capital próprio de algumas destas empresas, consubstanciando-se na atribuição de dotações de capital e/ou conversão de créditos do Estado em capital próprio.

No âmbito das Empresas Públicas Não Reclassificadas (EPNR), no seguimento da reestruturação operacional que tem vindo a ser implementada desde 2011 e tendo em vista a prossecução da atribuição de concessões à iniciativa privada no sector dos transportes, o Governo irá dar início à reestruturação financeira da Carris, STCP e CP. Este processo implicará uma avaliação das necessidades de recapitalização das mesmas com vista a dotá-las da robustez financeira necessária para prosseguirem a sua atividade com a qualidade de serviço e eficiência adequadas.

As necessidades previsionais de financiamento estimadas em M€ 7.100¹⁰, continuam a colocar uma pressão adicional sobre as EPNR e no que respeita ao financiamento das EPR, ainda que de forma indireta, sobre o Estado.

Por último, a entrada em vigor da atualização do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010), implicando a modificação dos critérios fundamentais para a reclassificação em contas nacionais, tenderá a envolver a reclassificação adicional de um conjunto de empresas públicas.

É previsível que um conjunto de empresas públicas e os Hospitais EPE passem a ser reclassificados no perímetro das AP de acordo com os novos critérios estatísticos, o que implica que estas entidades não poderão contrair nova dívida junto do sistema financeiro (com exceção de instituições multilaterais), pelo que as suas necessidades de financiamento serão asseguradas pelo Orçamento do Estado.

¹⁰ Fonte: Reporte de informação pelas empresas no âmbito da preparação da 11.ª missão de acompanhamento do PAE.

As consequências orçamentais da inclusão das referidas empresas no perímetro orçamental, quer em termos de défice, quer em termos de dívida estão discutidas na Caixa 1.

III.2. Riscos de Responsabilidades Contingentes

III.2.1. Garantias e Contragarantias

Garantias concedidas ao Sector Bancário

Em 2014 prevêem-se amortizações de capital dos empréstimos garantidos pelo Estado concedidos à banca no âmbito da Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira (IREF) num valor aproximado de 9.475 milhões de euros, e juros a pagar por essa dívida, no montante de cerca de 1.279M€, não se prevendo que o Estado seja chamado a executar os montantes garantidos. Com efeito, mesmo que as Instituições de Crédito não tenham capacidade para honrar os seus compromissos, é reduzido o risco de incumprimento das operações garantidas pelo Estado, dado que a legislação vigente permite aos Bancos reestruturar a dívida garantida, prorrogando o seu vencimento de três para cinco anos.

Garantias concedidas ao SEE

As responsabilidades do Estado perante operações de EPR concentram-se nas empresas abaixo discriminadas, e os respetivos vencimentos, do ano de 2014, ascendem a cerca de 559M€:

Quadro III.1. Garantias Concedidas às EPR

(milhões de euros)		
BENEFICIÁRIO DA GARANTIA	GARANTIDO	PREVISÃO DE AMORTIZAÇÕES
Estradas de Portugal, SA	201	7
Parque Escolar, EPE	1.150	15
Metro do Porto, SA	951	51
Metropolitano de Lisboa, EPE	2.813	135
Rede Ferroviária Nacional - REFER, EPE	2.644	68
PARUPS, SA	728	55
TRANSTEJO	55	55
PARVALOREM, SA	3.318	174
TOTAL	11.861	559

Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças

O risco de execução destas garantias é reduzido uma vez que o OE 2014 consagra despesa suficiente para financiamento do serviço da dívida dessas empresas, no ano, quer por via de empréstimos quer pela via de aumentos de capital.

Assim, retirando as EPR, o risco do Estado por garantias prestadas às restantes empresas ascenderia, no limite, a cerca de 932 M€, concentrado nas seguintes empresas:

Quadro III.2. Garantias Concedidas às EP não Reclassificadas

(milhões de euros)

BENEFICIÁRIO DA GARANTIA	GARANTIDO	PREVISÃO DE AMORTIZAÇÃO
CP - Comboios de Portugal, EPE	812	45
ANA*	71	9
EPAL	124	9
APRAM	36	2
EUROPARQUES	8	5
AdP - Águas de Portugal, SA	1.467	16
CARRIS, SA	341	44
GIL - Gare Intermodal de Lisboa, SA	39	10
Valorsul	15	9
EDIA	545	7
LIPOR	83	5
PARQUE EXPO'98	20	5
IHRU	203	1
ANAM*	64	4
APA	19	1
PARPARTICIPADAS	54	4
MARL	35	3
STCP	220	120
PARPÚBLICA	620	620
SIMDOURO	11	1
EGF	113	10
TOTAL	4.902	929

Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

Nota: (*) empresas privatizadas em 2013.

Ressalve-se que, mesmo nestes casos, é possível refinaranciar a dívida através da manutenção da garantia do Estado.

Uma análise caso a caso apontaria assim para um nível de risco, associado ao exercício de 2014, muito reduzido, para não dizer praticamente nulo.

Outra abordagem para apuramento do nível de risco, passaria por calcular para os últimos anos os custos com a execução de garantias em percentagem do montante das responsabilidades efetivas do Estado por garantias concedidas em cada ano.

Quadro III.3. Execução de Garantias

Anos	Stock das Responsabilidades efectivas por garantias concedidas	Pagamentos em execução de garantia	% (execuções/stock resp. efectivas)
1997	4.461,02	1,62	0,036%
1998	5.195,36	0,15	0,003%
1999	4.543,08	0,10	0,002%
2000	4.670,70	1,01	0,022%
2001	5.702,46	0,91	0,016%
2002	6.634,67	5,51	0,083%
2003	7.267,19	14,96	0,206%
2004	8.324,44	16,98	0,204%
2005	8.066,68	17,19	0,213%
2006	9.077,43	22,13	0,244%
2007	9.596,24	10,88	0,113%
2008	9.589,29	7,32	0,076%
2009	9.600,09	6,09	0,063%
2010	9.616,01	456,63	4,749%
2011	11.435,73	164,17	1,436%
2012	11.150,86	61,39	0,550%
2013	10.817,38	39,54	0,366%

Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças

A percentagem de execução de garantias é relativamente baixa ao longo dos últimos 15 anos, tendo registado em 2010, o valor mais elevado em resultado do pagamento excecional em execução de garantia de um empréstimo antecipadamente vencido do Banco Privado Português, em consequência da insolvência deste Banco resultante da deliberação do Banco de Portugal de revogação da autorização para o exercício da atividade pelo banco.

Não se prevê que no horizonte em análise possam ocorrer situações que invertam esta tendência.

III.2.2. Parcerias Público-Privadas

Na sequência da apresentação de diversos pedidos de indemnização/reposição do equilíbrio financeiro dos contratos de PPP, apresentados por algumas concessionárias, é de admitir a existência potencial de alguns riscos orçamentais e/ou responsabilidades contingentes suscetíveis de gerar encargos futuros.

Contudo, importa ter presente que a larga maioria dos pedidos formulados não mereceu acolhimento por parte do concedente, por se ter concluído que os factos invocados não são suscetíveis de fundamentar o pagamento de compensações/indemnizações.

Por outro lado, e como é característico deste tipo de situações, os montantes peticionados são sempre extremamente sobredimensionados face aos reais danos ocorridos, razão pela qual se entende que, mesmo nas situações em que existem fundamentos justificativos dos pedidos, as responsabilidades financeiras imputáveis aos parceiros públicos são claramente inferiores aos montantes peticionados inicialmente.

Não obstante esta realidade, o não reconhecimento, por parte do Concedente, dos factos invocados suscetíveis de gerar o direito à indemnização tem conduzido a que algumas concessionárias tenham requerido, ou manifestado intenção de requerer, a constituição de tribunal arbitral nos termos contratualmente previstos.

Neste âmbito, destaca-se o sector rodoviário, pelo volume e valor dos pedidos de reposição do equilíbrio financeiro já apresentados e dos pedidos formulados nos litígios (arbitrais) em curso.

Na fase em que os diversos processos se encontram não é possível avaliar quais os que poderão ter ainda desfecho no exercício orçamental de 2014, embora se admita que, de uma forma geral, os riscos associados sejam muito pouco expressivos face ao montante global peticionado.

Por outro lado, e dado que se encontram em processo de renegociação 18 contratos de PPP inseridos no sector rodoviário, tendo em vista a redução substancial dos encargos suportados pelo parceiro público ao longo de todo o prazo remanescente dos respetivos contratos, é de admitir que alguns dos pedidos de reequilíbrio financeiro associados a estes contratos possam ser enquadrados nos processos negociais em curso, sem implicações orçamentais em 2014.

No sector ferroviário, a concessionária do serviço de transporte suburbano de passageiros no eixo ferroviário Norte-Sul (Fertagus) apresentou ao concedente, em 2012, um pedido de reposição do equilíbrio financeiro decorrente do aumento da taxa de utilização da infraestrutura ferroviária. O pedido foi replicado em 2013, relativamente a esse ano, em montante similar, sendo expectável que surja novo pedido relativamente a 2014, dado que se mantêm os mesmos fundamentos invocados nos anos anteriores.

Em dezembro de 2013 foi nomeada uma comissão de negociação para analisar os fundamentos dos pedidos formulados e, sendo o caso, proceder à reposição do equilíbrio financeiro da concessão. Nos objetivos que foram fixados a esta Comissão incluiu-se a necessidade de minimizar o potencial impacto orçamental no ano corrente, embora seja de admitir que poderá existir um risco elevado do desfecho deste processo envolver encargos orçamentais para o parceiro público.

Ainda no sector ferroviário, é de registar a constituição, em fevereiro de 2014, do tribunal arbitral para a avaliação do pedido de indemnização apresentado pela ELOS, na sequência da recusa de visto por parte do Tribunal de Contas ao contrato de concessão do projeto, construção, financiamento, manutenção e disponibilização de infraestruturas ferroviárias no troço Poceirão-Caia e ainda do projeto, construção, financiamento, manutenção, disponibilização e exploração da Estação de Évora.

De salientar, no entanto, que não é expectável que a decisão que venha a ser proferida pelo Tribunal Arbitral seja ainda suscetível de gerar impactes financeiros no exercício orçamental de 2014.

III.3. Estratégia de Gestão da Dívida Pública e o seu Impacto na Exposição aos Riscos

Na Lei-Quadro da Dívida (Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro) estão definidos os objetivos estratégicos da gestão da dívida pública direta e do financiamento do Estado, preconizando a necessidade de se garantirem todos os recursos financeiros necessários à execução do Orçamento do Estado, de forma a minimizar os custos da dívida pública numa perspetiva de longo prazo e assegurar a sua distribuição equilibrada pelos orçamentos de diversos anos. São ainda elencados como princípios orientadores de uma gestão eficiente e de rigor da dívida pública: a prevenção de uma concentração excessiva de

amortizações num determinado período, a não exposição a riscos excessivos, a par da promoção de um funcionamento eficiente e equilibrado dos mercados financeiros. A limitação de riscos surge, assim, nesta Lei como um objetivo explícito da gestão da dívida pública, designadamente o risco de refinanciamento e de variabilidade do custo da dívida ao longo do tempo.

Risco de Refinanciamento

Na gestão da dívida pública, a monitorização do perfil de refinanciamento da carteira de dívida revela-se particularmente pertinente. O objetivo é evitar concentrações excessivas de amortizações num curto espaço de tempo, acautelando, assim, potenciais efeitos nefastos sobre o custo de financiamento decorrentes de taxas de juro menos favoráveis ou mesmo dificuldades de liquidez, em caso de perturbações nos mercados financeiros. Com efeito, existe um controlo regular deste tipo de risco, usando como medidas específicas a percentagem de dívida da carteira ajustada¹¹ a refinar em determinados prazos. Com efeito, e de acordo com as Normas Orientadoras para a Gestão da Dívida Pública, os limites absolutos impostos à percentagem da carteira a vencer no prazo de 1, 2 e 3 anos são, respetivamente, 25 por cento, 40 por cento e 50 por cento. No final de 2013, a carteira ajustada cumpria integralmente estes limites, apresentando o seguinte perfil de refinanciamento:

Quadro III.4. Perfil de Refinanciamento da Carteira Ajustada no Final de 2013

Carteira ajustada	Dez-13
Até 12 meses	8%
Até 24 meses	14%
Até 36 meses	25%

Fonte: Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.

Risco de Taxa de Juro

A duração modificada¹² da carteira de dívida total e ajustada situava-se no final de 2013 em 4,68 e 5,01, respetivamente, sendo que neste último caso o valor mínimo estabelecido nas Normas Orientadoras é de 4,0, cumprindo, assim, os limites de exposição a que a carteira de dívida ajustada está sujeita.

No final de 2013, a dívida a refinar ou com taxa de juro a fixar nos 12 meses seguintes correspondia a cerca de 38% do valor total da dívida, um aumento significativo face ao valor observado no passado recente, que reflete o maior peso de instrumentos de dívida com taxa de juro variável no *stock* de dívida atual, nomeadamente os empréstimos concedidos pelo FMI e pelo Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF). Deve, no entanto, referir-se que, no segundo caso, a duração do empréstimo é muito superior a 1 ano, uma vez que a taxa de juro está indexada ao custo de financiamento do FEEF, que por sua vez está em grande medida ancorado em emissões de médio e longo prazo de taxa fixa, pelo que alterações significativas da taxa de juro nestes empréstimos são menos prováveis e menos significativas do que num empréstimo de taxa de juro variável tradicional indexado a uma taxa de curto prazo do mercado interbancário.

Com o intuito de avaliar o impacto potencial sobre o montante de juros a pagar pelo Estado decorrente de alterações das taxas de juro de mercado no período em análise, face ao perfil assumido no cenário central, foram realizados dois exercícios de análise de sensibilidade com vista a aferir o impacto de: (i)

¹¹ O conjunto de todos os empréstimos que constituem a carteira de dívida total e dos contratos de derivados financeiros que sobre ela estejam contratados, com exclusão da dívida referente aos CEDIC, CEDIM, Certificados de Aforro e Certificados do Tesouro, Renda Perpétua e Consolidados.

¹² A duração modificada mede a elasticidade do valor de mercado da carteira à variação das taxas de mercado.

uma subida de 100 pontos base nas taxas de juro dos Bilhetes do Tesouro (BT) e das Obrigações do Tesouro (OT), e (ii) um acréscimo da mesma magnitude nas taxas de juro dos BT, OT e dos empréstimos obtidos ao abrigo do PAE.

Quadro III.5. Impacto de um Aumento das Taxas de Juro em 1 ponto percentual

Impacto de subida de taxas de juro de BT/OT em 100pb					
		2015	2016	2017	2018
Juros do Estado em Contas Públicas	EUR milhões	250	390	529	662
	% PIB	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%
Juros do Estado em Contas Nacionais	EUR milhões	367	481	617	763
	% PIB	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%

Impacto de subida de taxas de juro em 100pb (incluindo empréstimos PAEF)					
		2015	2016	2017	2018
Juros do Estado em Contas Públicas	EUR milhões	739	888	1.069	1.164
	% PIB	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%
Juros do Estado em Contas Nacionais	EUR milhões	873	1.004	1.149	1.263
	% PIB	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%

Fonte: Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.

De acordo com os resultados obtidos, uma subida de 1 ponto percentual nas taxas de juro de BT e OT deverá ter um impacto relativamente pequeno em 2015 (cerca de 0,2pp do PIB em contas nacionais), aumentando gradualmente nos anos seguintes, até um máximo de 0,4pp do produto em 2018. Se adicionalmente for considerado um incremento de 1 ponto percentual nas taxas de juro dos empréstimos do PAE (com impacto na taxa de juro dos desembolsos futuros bem como nas tranches dos empréstimos já obtidos mas indexados a taxa variável), o efeito nos juros do Estado em contas nacionais varia entre 0,5pp e 0,7pp do PIB em 2015 e 2018, respetivamente.

De notar que, nesta análise de sensibilidade se assume um movimento paralelo das curvas de rendimentos dos diferentes instrumentos de dívida e que não se assume qualquer correlação entre as taxas de juro e outras variáveis orçamentais ou macroeconómicas¹³.

Risco de Taxa de Câmbio

Outro dos indicadores levados em consideração na gestão da carteira de dívida pública é o risco de taxa de câmbio, que está relacionado com o efeito que as flutuações cambiais associadas aos instrumentos da carteira de dívida denominados em moeda não euro poderão ter sobre o montante total de dívida quando convertida na moeda de base da carteira, neste caso em euros. Com efeito, este risco também é monitorizado numa base regular, tendo como referência os limites máximos impostos para o efeito nas Normas Orientadoras para a Gestão da Dívida Pública: 20% no caso da exposição cambial primária (não inclui operações de cobertura de risco cambial) e 10% em termos de exposição cambial líquida (i.e. após inclusão de derivados financeiros que tenham por objeto a cobertura de risco de câmbio).

¹³ Por exemplo uma correlação negativa entre as taxas de juro e o PIB poderia conduzir a um impacto no défice e na dívida superior ao aqui estimado, ao passo que uma correlação positiva se deveria traduzir num efeito menor.

No final de 2013, a exposição cambial primária representava cerca de 9,6% do total da carteira de dívida ajustada, traduzindo em grande medida a importância sobre a carteira de dívida dos desembolsos da *Extended Fund Facility* do FMI, denominada em DSE (direitos de saque especiais) e que correspondem a um cabaz de várias moedas: EUR, USD, GBP e JPY. Para diminuir a exposição cambial, o IGCP tem procurado contratar *currency swaps* de cobertura, sendo que a exposição cambial líquida da carteira de dívida ajustada se fixava em 5,3% no final do ano passado.

IV. SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

IV.1. Análise da Sustentabilidade de Longo Prazo das Finanças Públicas

A análise da sustentabilidade das finanças públicas deve ter em conta não só a situação atual das contas públicas mas também os fatores de longo prazo determinantes, como sejam a evolução demográfica e o potencial de crescimento da economia. A despesa pública, em particular, inclui uma componente muito significativa que se encontra diretamente relacionada com o envelhecimento da população e cuja evolução é, portanto, sensível às alterações demográficas.

De acordo com as projeções para Portugal divulgadas pela Comissão Europeia em 2012, as quais têm subjacentes as hipóteses macroeconómicas definidas e aprovadas pelo Grupo de Trabalho sobre Envelhecimento (*"Ageing Working Group"*), a despesa pública relacionada com o envelhecimento aumentava de 26,0% do PIB em 2010 para 26,1% em 2060.

Quadro IV.1. Despesa Relacionada com o Envelhecimento da População
(em percentagem e pontos percentuais do PIB)

	2010	2060	Var. 2010-60
Pensões	12,5	12,7	0,2
Despesas de saúde	7,2	8,3	1,1
Cuidados continuados	0,3	0,6	0,3
Educação	4,7	3,7	-1,1
Desemprego	1,2	0,8	-0,4
Total sem desemprego	24,8	25,3	0,5
Total	26,0	26,1	0,1

Fonte: *The 2012 Ageing Report, European Economy 2/2012*.

Estas projeções foram elaboradas tendo por base a informação estatística referente ao ano de 2010, incluindo as projeções demográficas do EUROSTAT (EUROPOP2010) e, no caso das pensões, as medidas legisladas até agosto de 2011. Isto significa que foram incorporadas as medidas decorrentes do Orçamento do Estado para 2011 bem como as medidas especificadas no PAE assinado em maio de 2011. Em particular, incluiu-se o corte médio de 5% no salário dos funcionários públicos e a suspensão em 2012 e 2013 da regra de indexação da atualização anual das pensões, com exceção das pensões mais baixas.

O sistema público de pensões é precisamente um dos elementos mais relevantes em termos de sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas, constituindo a despesa com pensões cerca de 50 por cento do total da despesa pública relacionada com o envelhecimento.

Tendo por base as últimas projeções divulgadas pela Segurança Social¹⁴, o défice do sistema previdencial de pensões aumenta 1,6 pontos percentuais do PIB entre 2013 e 2060. Este resultado reflete o aumento superior da despesa com pensões (em 1,8 pontos percentuais do PIB) face ao da respetiva receita das contribuições (0,2 pontos percentuais do PIB) no horizonte da projeção.

¹⁴ Anexo A5 do Relatório do Orçamento do Estado para 2014.

Quadro IV.2. Receita e Despesa Relacionada com Pensões da Segurança Social

	(em percentagem do PIB)								
	2013	2014	2015	2020	2025	2030	2040	2050	2060
Contribuições e quotizações *	6,1	6,2	6,2	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3
Despesa com pensões	7,0	6,9	7,1	7,7	8,1	8,6	8,8	9,0	8,8
Saldo	-0,9	-0,7	-0,9	-1,4	-1,8	-2,3	-2,5	-2,7	-2,5

* Parte relativa à cobertura das eventualidades de invalidez, velhice e morte, calculada de acordo com o artigo 51.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.

Fontes: MESS e cálculos do MF.

Estes valores têm ainda subjacentes as projeções demográficas EUROPOP2010, as quais têm implícita uma redução no volume total da população de 4 por cento e um aumento do rácio de dependência da população com mais de 65 anos sobre a população com idade ativa de menos de 30 por cento em 2013 para cerca de 57 por cento em 2060.

As projeções mais recentes do EUROSTAT (EUROPOP2013¹⁵) apresentam uma tendência muito mais acentuada para a redução da população, que diminui agora cerca de 22 por cento no mesmo horizonte, e um aumento do rácio de dependência para mais de 65 por cento em 2060.

Gráfico IV.1. Pirâmide Etária - Comparação entre 2013 e 2060

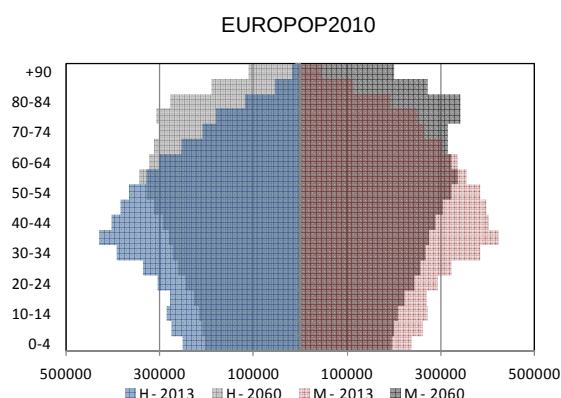
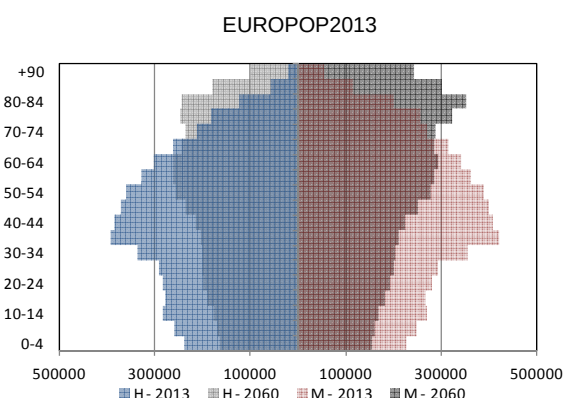


Gráfico IV.2. Pirâmide Etária - Comparação entre 2013 e 2060



Fonte: EUROSTAT.

O aumento da esperança de vida e a baixa taxa de fecundidade, apesar de se pressupor que converge no longo prazo para a média da União Europeia, são os fatores com maior impacto no envelhecimento da população em Portugal.

¹⁵ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database>.

Gráfico IV.3. Esperança de Vida à Nascença

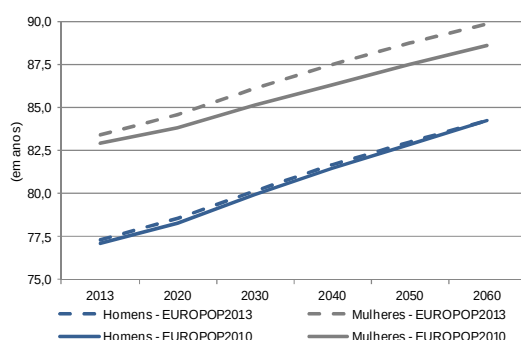
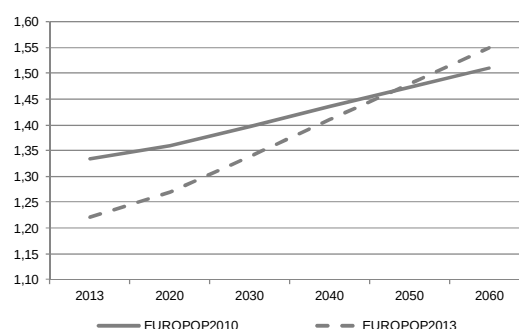
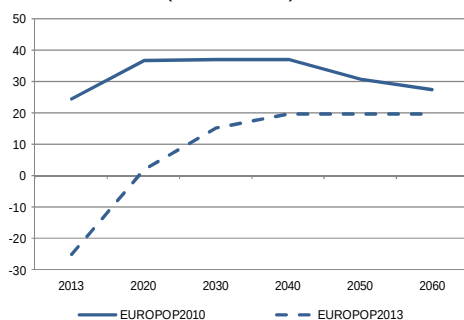
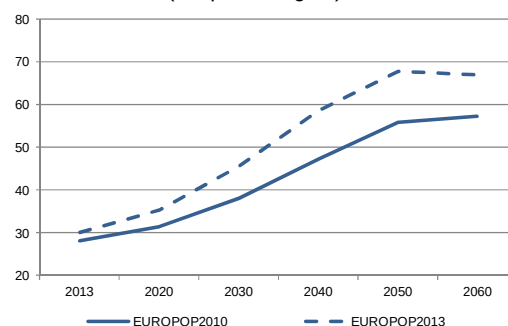


Gráfico IV.4. Taxa de Fecundidade



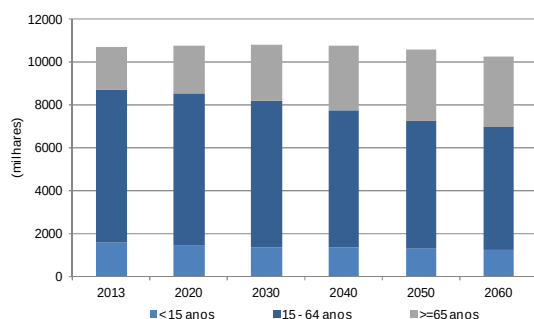
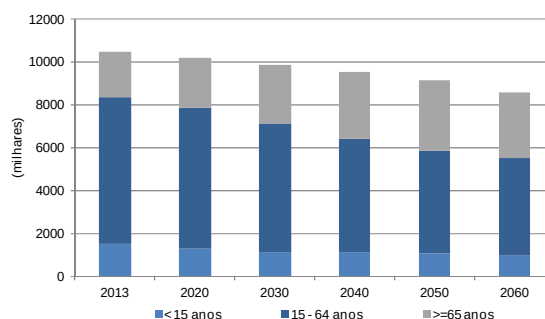
Fonte: EUROSTAT.

Adicionalmente, salienta-se o menor contributo dos saldos migratórios nas projeções mais atuais relativamente às anteriores, projetando-se agora um saldo negativo até 2020.~

Gráfico IV.5. Saldos Migratórios
(em milhares)Gráfico IV.6. Rácio de Dependência (+65 anos)
(em percentagem)

Fonte: EUROSTAT.

A conjugação destes fatores resulta na redução da população com idade ativa (dos 15 aos 64 anos) e no aumento da população com 65 anos ou mais e, consequentemente, num forte aumento do rácio de dependência dos idosos (população com mais de 65 anos em percentagem da população com idade entre os 15 e os 64 anos). Do mesmo modo, no que respeita ao índice de envelhecimento da população prevê-se que passe de 136 para 307 idosos por cada 100 jovens (com idade até aos 14 anos) no período 2013-2060.

Gráfico IV.7. População por Grupos Etários
EUROPOP2010Gráfico IV.8. População por Grupos Etários
EUROPOP2013

Fonte: EUROSTAT.

Deste modo, as novas projeções para a evolução da população apresentam um risco acrescido para a sustentabilidade das finanças públicas, quer pelo seu impacto na despesa com pensões (por via do aumento do número de pensionistas) e das demais despesas públicas sensíveis ao envelhecimento, quer pelo efeito na receita com contribuições (por via da diminuição do número de contribuintes).

Neste contexto, a manutenção da disciplina orçamental com uma consolidação sustentada das contas públicas é fundamental para fazer face ao desafio acrescido do envelhecimento populacional. As medidas que têm vindo a ser tomadas desde 2011, principalmente nas áreas da saúde, da segurança social e da educação, para além dos impactos positivos de curto prazo em termos de custo/eficácia, deverão ter repercussões muito positivas na sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas em Portugal. Em 2015, a Comissão Europeia divulgará os resultados atualizados das projeções da despesa pública relacionada com o envelhecimento bem como a análise de risco de sustentabilidade das finanças públicas dos Estados-membros da União Europeia, à luz das novas projeções demográficas e macroeconómicas.

IV.2. Dinâmica da Dívida Pública

Pelo efeito da entrada em vigor da atualização do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010) a partir de setembro de 2014, algumas EPNR serão incluídas no perímetro orçamental, pelo que passarão a EPR. Tendo em conta as novas regras para classificação de entidades, o Ministério das Finanças estima que se encontrem nesta situação algumas das empresas de maior dimensão do SEE, como, por exemplo, a CP e os Hospitais EPE. As empresas que vierem a ser reclassificadas, por esse facto, passarão a recorrer aos fundos do Tesouro para suprir as suas necessidades de financiamento, já que ficarão impossibilitadas de contrair nova dívida junto do sistema financeiro (com exceção de instituições multilaterais), por força da aplicação do Regime Jurídico do Sector Público Empresarial.

Tendo em conta as alterações metodológicas previstas no âmbito do SEC 2010 e a necessidade de reestruturar financeiramente as empresas de transportes que estão associadas aos processos de concessão já em curso ou programados – Carris, STCP e algumas linhas da CP – iniciou-se, no segundo trimestre de 2014 a substituição da dívida bancária destas três empresas por financiamento do Estado, o que teve como efeito o reconhecimento imediato da sua dívida garantida como dívida do Estado.

Este movimento terá como consequência uma subida do rácio da dívida pública face ao PIB, a partir de abril de 2014 e, consequentemente, no horizonte de projeção deste Documento, assumindo-se a manutenção do atual sistema de contabilidade nacional SEC1995. Contudo, a progressiva melhoria do saldo primário e do crescimento real do PIB deverão permitir a inversão da trajetória de crescimento do rácio da dívida a partir de 2015, ano em que a aquisição líquida de ativos financeiros também contribuirá para essa redução.

Quadro IV.3. Dinâmica da Dívida Pública – SEC1995

(% e pontos percentuais do PIB)

	2014	2015	2016	2017	2018
Dívida pública consolidada (% PIB)	130,2	128,7	125,6	120,7	116,7
Varição em p.p. do PIB	1,2	-1,5	-3,0	-4,9	-4,0
Efeito saldo primário	-0,4	-1,8	-2,7	-3,4	-4,2
Efeito dinâmico	1,9	1,3	0,0	-0,3	0,0
Efeito juros	4,3	4,4	4,3	4,2	4,2
Efeito PIB	-2,5	-3,0	-4,3	-4,4	-4,3
Outros	-0,3	-1,1	-0,3	-1,2	0,2

Fonte: Ministério das Finanças.

No entanto, a partir de setembro, com a divulgação das estatísticas oficiais em SEC2010, a série estatística da dívida pública será objeto de revisão. De acordo com as projeções do Ministério das Finanças, a nova metodologia deverá ter efeitos no apuramento deste agregado essencialmente por via das reclassificações de entidades e da contabilização do PIB¹⁶. Prevê-se que a conjugação de todos estes efeitos tenha consequências no nível bem como no perfil de evolução da dívida pública.

O quadro seguinte apresenta a trajetória da dívida pública prevista para o horizonte 2014-2018 tendo em conta as estimativas do Ministério das Finanças para o impacto das alterações metodológicas.

Quadro IV.4. Dinâmica da Dívida Pública – SEC2010

(% e pontos percentuais do PIB)

	2014	2015	2016	2017	2018
Dívida pública consolidada (% PIB)	127,5	125,7	122,7	117,9	114,0
Varição em p.p. do PIB	-1,2	-1,8	-3,0	-4,8	-3,9
Efeito saldo primário	-0,4	-1,8	-2,7	-3,3	-4,1
Efeito dinâmico	1,8	1,3	0,0	-0,3	-0,1
Efeito juros	4,2	4,2	4,1	4,0	4,1
Efeito PIB	-2,5	-3,0	-4,2	-4,3	-4,2
Outros	-2,6	-1,3	-0,3	-1,1	0,2

Fonte: Ministério das Finanças.

¹⁶ Ver Caixa 1.

Neste horizonte de projeção, a trajetória do rácio da dívida pública no PIB, embora idêntica à do cenário anterior, de manutenção do SEC95, situar-se-ia num nível mais baixo, explicado essencialmente pelo valor superior estimado para o PIB nominal.

IV.2.1.Receitas de Privatizações

A privatização de empresas públicas é um tema estratégico para a sustentabilidade das finanças públicas, e constitui um vetor decisivo para a consolidação orçamental exigida e necessária a Portugal conforme o programa do XIX Governo.

A concretização do programa de privatizações assume um papel determinante para a atração de investimento e para a captação de novas fontes de financiamento, e contribui desta forma para um dinamismo acrescido do sector empresarial português, permitindo enfrentar as necessidades e exigências que se colocam à economia nacional.

As privatizações permitem diversificar as fontes de financiamento, reforçar os capitais próprios, promover a competitividade da economia e realizar programas de expansão internacional mais consolidados nas empresas privatizadas. Estes benefícios são particularmente relevantes num momento em que o acesso às fontes tradicionais de financiamento é ainda limitado. Acresce que os métodos produtivos e de gestão introduzidos pelos novos investidores nas empresas privatizadas se traduzem igualmente em ganhos de eficiência e num ambiente mais concorrencial, promovendo assim a sustentabilidade das empresas. Na verdade, a perda de competitividade registada nos últimos anos é, a par do excessivo endividamento, um dos desequilíbrios económicos a corrigir. Cabe ainda referir as externalidades positivas importantes para as PME que interagem com as empresas privatizadas, e para as quais se abre acesso a novos clientes e mercados diversificados.

No entanto, o programa de privatizações tem méritos mais abrangentes. Permite igualmente aliviar os contribuintes da obrigação de financiamento público destas empresas, libertando desta forma fundos importantes para o financiamento das funções sociais do Estado sem o correspondente aumento da dívida pública.

As operações já concretizadas demonstram a atratividade da economia portuguesa para um grupo diverso de investidores, nacionais e internacionais.

Foram já executadas por este Governo operações de privatização da EDP, REN, Caixa Saúde, Galp, ANA, CTT e Caixa Seguros, tendo sido obtido um encaixe financeiro de cerca de 8,5 mil milhões de euros, valor que ultrapassa o montante de 5 mil milhões de euros, inicialmente previsto no Programa de Assistência Económica e Financeira.

No início de 2014 foi lançada a privatização da Empresa Geral de Fomento (EGF), sub-holding do Grupo Águas de Portugal (AdP), responsável pelo tratamento e valorização de resíduos urbanos. Neste caso em particular, as receitas obtidas com esta privatização serão utilizadas na amortização da dívida da AdP, contribuindo, deste modo, para a sustentabilidade do sector.

No que respeita à REN, está neste momento a decorrer a última fase de privatização da empresa, estimando-se que possa estar concluída durante o primeiro semestre de 2014.

Relativamente à TAP, o Governo continuará a monitorizar as condições do mercado, por forma a relançar o processo de privatização logo que estejam reunidas as condições propícias ao seu sucesso.

Em relação aos CTT o Governo continuará a avaliar as condições de mercado com vista à oportuna venda da participação remanescente no capital da empresa.

O processo de privatização da CP Carga ocorrerá em momento posterior à definição dos investimentos em infraestruturas ferroviárias para que o Estado possa beneficiar dessa valorização.

Encontra-se em preparação o lançamento dos processos de concessão da operação dos serviços públicos de transportes de Lisboa e do Porto, a cargo das empresas públicas Carris, Metropolitano de Lisboa, Metro do Porto e STCP. Estes processos serão lançados durante o primeiro semestre de 2014, perspectivando-se a sua conclusão até final de 2014.

A privatização de empresas públicas continuará a ser um vetor estratégico no âmbito do processo de consolidação orçamental e de sustentabilidade das finanças públicas, pelo que o Governo prosseguirá a análise e identificação das entidades que reúnam condições para serem incluídas no programa de privatizações.

O Governo irá assim dar continuidade ao programa de privatizações nos termos acordados no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica e de acordo com o enquadramento legislativo em vigor.

V. QUALIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

V.1. Reforma do Processo Orçamental

V.1.1. Reforço do Controlo da Despesa e Compromissos

Desde o início do PAE foram executadas diversas medidas que visaram o aumento do controlo da despesa e da assunção de compromissos, a qualidade da informação orçamental e financeira, bem como reduzir a fragmentação orçamental.

Aquando da elaboração da proposta do Orçamento do Estado para 2012, deu-se início ao processo de convergência entre o universo de entidades em contabilidade pública e o de contabilidade nacional. Nesse sentido, foram incluídas 53 novas entidades no universo de elaboração do Orçamento do Estado, as quais já eram relevadas para efeitos de apuramento das contas nacionais das Administrações públicas na ótica da contabilidade nacional.

Estas entidades incluem as Estradas de Portugal, REFER, Metro de Lisboa e Metro do Porto, Parque Escolar, RTP e as universidades com estatuto de fundações. Desde janeiro de 2012, estas entidades passaram a reportar mensalmente a execução orçamental, o que permitiu uma melhoria significativa quer da cobertura quer do controlo da execução orçamental.

Com o objetivo de reduzir as dificuldades que resultam da fragmentação orçamental, foram nomeados, em cada ministério um responsável técnico e um responsável político de modo a melhorar a coordenação com o Ministério das Finanças no contexto da execução orçamental e do controlo da despesa

Em 2012, foi publicada a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) (Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro), a qual introduz as regras que limitam a assunção de compromissos aos fundos disponíveis das entidades, de modo a prevenir a acumulação de pagamentos em atraso. Esta lei determina igualmente a criação de um sistema de certificação de compromissos, sem o qual o pagamento ao fornecedor não pode ser realizado, a criação de mecanismos efetivos de controlo de compromissos plurianuais e aplicação de penalidades em caso de incumprimento.

Ainda no decorrer do ano de 2012, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que procedeu à regulamentação da LCPA, tendo-se, deste modo, contribuído de forma decisiva para o controlo da despesa pública e para a consolidação orçamental.

A par da implementação da LCPA, foram criados outros mecanismos legais para reforçar e aumentar o controlo da despesa pública: nos decretos-lei de execução orçamental, quer de 2013 quer de 2014, ficou estabelecido que, no caso da execução orçamental assim o requerer, o membro do Governo responsável pela área da Finanças pode reduzir os fundos disponíveis financiados por receitas gerais de modo a garantir o efetivo cumprimento dos objetivos orçamentais.

A Lei do OE de 2014 prevê o estabelecimento de um modelo de gestão de tesouraria que reforce a eficácia da LCPA (artigo 4.º), respondendo aos objetivos de assegurar que existem disponibilidades financeiras suficientes para liquidar as obrigações à medida que as mesmas se vão vencendo; garantir que o recurso ao financiamento só ocorre quando é necessário; maximizar o retorno de tesouraria disponível; permitir a gestão eficiente dos riscos financeiros; e permitir a reconciliação diária entre a informação bancária e a contabilidade por fonte de financiamento

No início de 2014, e tendo em conta quer os compromissos assumidos com os nossos parceiros internacionais – Fundo Monetário Internacional, Comissão Europeia e Banco Central Europeu – no contexto do PAE, quer o facto de já terem decorrido dois anos desde a formulação original da LCPA, considerou-se ser de extrema importância proceder à avaliação do impacto da aplicação da LCPA e, neste contexto, avaliar as oportunidades de melhoria operacional e jurídica desta Lei.

Neste contexto, foi criado um grupo de trabalho, na dependência direta do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, com o objetivo de proceder a uma avaliação abrangente dos impactos da implementação da LCPA, incluindo uma apreciação global ao nível dos diferentes subsectores das Administrações Públicas, identificação dos principais constrangimentos relacionados com a aplicação da lei, a avaliação dos sistemas de suporte informático e a identificação das oportunidades de melhoria.

Este Grupo de Trabalho criado pelo Despacho n.º 2934/2014, de 13 de fevereiro de 2014, e constituído por representantes dos diferentes subsectores das Administrações Públicas, iniciou os seus trabalhos logo após a publicação do despacho constitutivo tendo o compromisso para a apresentação de um relatório final até ao final do mês de maio de 2014.

Aquele relatório para além da análise crítica dos impactos decorrentes da aplicação da LCPA deve em caso de identificação das oportunidades de melhoria apresentar desde logo um anteprojeto de revisão da Lei 8/2012, de 21 de fevereiro ou do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

V.1.2. Papel do Ministério das Finanças

Considerando a reforma em curso do processo orçamental, dada a descentralização de competências nos coordenadores dos programas orçamentais e a responsabilidade partilhada no cumprimento dos objetivos orçamentais entre o Ministério das Finanças e os ministérios sectoriais é necessário focar o papel desempenhado pelo Ministério das Finanças no enquadramento estratégico e de supervisão e regulação, nomeadamente:

- Na preparação e atualização do enquadramento orçamental de médio prazo quer este se consubstancie no Documento de Estratégia Orçamental quer na atualização do Programa de Estabilidade e Crescimento;
- Na definição do Quadro Plurianual de Programação Orçamental;
- No controlo da execução orçamental, analisando as tendências e os desvios relativamente aos objetivos orçamentais, a evolução dos pagamentos em atraso, a antecipação dos riscos e o acompanhamento das medidas de política com impacto orçamental.
- Na promoção e coordenação dos exercícios regulares de reavaliação da despesa, recolhendo a informação necessária ao processo de decisão e à atualização dos cenários macro-orçamentais.

V.1.3. Revisão / Execução da Lei de Enquadramento Orçamental

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) tem vindo a ser sucessivamente revista nos últimos anos. Em particular, em 2013, foi publicada a sétima alteração à LEO que permite transpor, para a ordem jurídica interna, a Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro, que dá cumprimento às disposições dos Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação da União Económica e

Monetária. Esta revisão, com as alterações decorrentes da proposta de lei que procede à 8.^a alteração da LEO, enquadra-se nos cinco pilares em que se baseia esta Lei:

Regras orçamentais: O saldo estrutural, que corresponde ao saldo orçamental das administrações públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, corrigido dos efeitos cíclicos e líquido de medidas extraordinárias e temporárias, não pode ser inferior ao objetivo de médio prazo constante do Programa de Estabilidade e Crescimento, com um limite de défice estrutural de 0,5 % do produto interno bruto a preços de mercado.

Quadro Plurianual de Programação Orçamental: Desde 2012, o Governo apresenta no Orçamento uma proposta de lei relativa ao Quadro Plurianual de Programação Orçamental, a qual define, para a Administração Central, os tetos de despesa financiada por receitas gerais para os quatro anos seguintes.

Estes tetos são apresentados por programa orçamental para o ano $n+1$, para grupos de programas para o ano $n+2$ e para o total da despesa financiada por receitas gerais para os anos $n+3$ e $n+4$.

Programas orçamentais: Desde 2012, o Orçamento do Estado é estruturado em Programas orçamentais, permitindo uma melhor perceção dos recursos afetos às diferentes políticas públicas. Este tipo de estrutura é um complemento a uma análise mais tradicional (orgânica e funcional).

Contabilização de ativos e passivos: Com a institucionalização do Estado como entidade que orçamenta e relata, levando a que se defina o seu perímetro contabilístico, em termos de ativos, passivos, rendimentos e gastos, para a contabilidade financeira, e de receitas e despesas, para a contabilidade orçamental, promover-se-á uma maior transparência das contas públicas e a disponibilização de informação adicional para efeitos de gestão.

Instituição de entidades independentes: Criação do Conselho de Finanças Públicas, em 2011.

V.1.4. Procedimentos Contabilísticos e Prestação de Contas

Na Lei de Enquadramento Orçamental está previsto que todas as entidades públicas apresentem contas usando o Plano Oficial de Contabilidade Pública, exceto para as que adotaram o sistema de normalização contabilística ou as Normas Internacionais de Contabilidade.

Em 2013, com a disseminação da contabilidade financeira a praticamente todas as entidades das Administrações Públicas, as bases para um melhor sistema contabilístico estão criadas. Esta disseminação e a conclusão da implementação em curso do sistema central que integra informação orçamental e financeira de diferentes aplicações de contabilidade e referenciais contabilísticos, com funcionalidades de relato e consolidação, será possível vir a obter futuramente conjuntamente com a definição do Estado como entidade que orçamenta e relata, informação sobre as contas consolidadas das Administrações Públicas, ao nível da posição financeira, reconhecendo ativos e passivos, desempenho financeiro, com o reconhecimento de gastos (custos) e rendimentos (proveitos), dos fluxos de caixa e da execução orçamental.

Prevê-se que, em 2014, a Comissão de Normalização Contabilística apresente propostas de diplomas legais para a aprovação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas,

ficando Portugal com um referencial contabilístico alinhado com as melhores práticas internacionais em sede de Contabilidade Pública.

V.1.5. Revisão da Lei de Finanças das Regiões Autónomas e a Lei de Finanças Locais

Em 2013, quer a Lei de Finanças Locais quer a Lei de Finanças Regionais foram revistas de acordo com a sétima alteração à Lei de Enquadramento Orçamental e o novo enquadramento europeu.

No que se refere à Lei de Finanças Locais, a revisão inclui a melhoria das questões relacionadas com os limites ao endividamento, o equilíbrio financeiro, as regras contabilísticas, reporte de informação e auditoria externa.

Nomeadamente foi introduzido um Conselho de Coordenação Financeira com o objetivo de coordenar as finanças locais e nacionais, tendo em consideração o desenvolvimento equilibrado do território e a necessidade de alcançar os objetivos orçamentais no contexto das políticas de convergência que Portugal assumiu no contexto da União Europeia.

Este Conselho engloba representantes do Governo, quer da área das Finanças quer da Administração Local, da Direção-Geral do Orçamento, do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais, da Autoridade Tributária, da Direção-Geral das Administração Local, da Associação Nacional de Municípios e da Associação Nacional de Freguesias. Deverá reunir pelo menos duas vezes por ano, antes da apresentação da atualização do Programa de Estabilidade e Crescimento e da proposta do Orçamento do Estado. O Conselho de Finanças Públicas deverá participar nestas reuniões, como observador.

No que respeita à revisão da Lei das Finanças Regionais, esta integra agora um conjunto de princípios orçamentais: equilíbrio orçamental, planeamento orçamental anual e plurianual, unidade e universalidade e um quadro orçamental plurianual.

A revisão desta lei estabeleceu ainda o Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras, o qual tem, entre outras, as seguintes competências:

- Acompanhar a aplicação da Lei das Finanças Regionais;
- Analisar as políticas orçamentais regionais e a sua coordenação com os objetivos da política financeira nacional, sem prejuízo da autonomia financeira das regiões autónomas;
- Apreciar, no plano financeiro, a participação das regiões autónomas nas políticas comunitárias, nomeadamente as relativas à união económica e monetária;
- Assegurar o cumprimento dos direitos de participação das regiões autónomas na área financeira previstos na Constituição e nos estatutos político-administrativos;
- Analisar as necessidades de financiamento e a política de endividamento regional e a sua coordenação com os objetivos da política financeira nacional, sem prejuízo da autonomia financeira das regiões autónomas;
- Acompanhar a evolução dos mecanismos comunitários de apoio;
- Assegurar o princípio da coerência entre os sistemas fiscais regionais e o sistema fiscal nacional, promovendo, mediante recomendações, a coordenação entre as autoridades fiscais nacional e regionais competentes; e

- Emitir pareceres a pedido do Governo da República ou dos Governos Regionais.

Este Conselho é presidido por um representante do membro do Governo responsável pela área das finanças e integra dois representantes do Governo Regional dos Açores, dois representantes do Governo Regional da Madeira, um da Direção Geral do Orçamento, uma da Autoridade Tributária e Aduaneira, um do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças e um da Direção Geral do Tesouro. O Conselho de Finanças Públicas participa como observador. Deverá reunir trimestralmente, tendo uma das reuniões de ocorrer antes da aprovação pelo Conselho de Ministros da proposta de lei do Orçamento do Estado.

V.2. Reforma Fiscal

V.2.1. Reforma Estrutural da Administração Tributária e Aduaneira

Em 2011 procedeu-se a uma reforma profunda da administração tributária, através da fusão das três Direções Gerais que a integravam, dando lugar à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

Os objetivos estratégicos desta reforma consistiram na renovação da missão e objetivos da administração tributária e aduaneira, em assegurar maior coordenação na execução das políticas fiscais e em garantir uma mais eficiente alocação e utilização dos recursos existentes.

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

Por outro lado, a operacionalização completa da Unidade dos Grandes Contribuintes (UGC) começa já a apresentar resultados, contribuindo decisivamente para uma evolução mais favorável da receita de IRC.

O próximo passo corresponde à continuação do esforço de reestruturação e racionalização dos serviços distritais e locais da AT, de acordo com o previsto na respetiva Lei Orgânica. Neste sentido, proceder-se-á à reformulação das estruturas organizativas e dos processos de funcionamento da AT, passando de uma estrutura organizada por imposto para uma estrutura organizada por funções. Pretende-se, ainda, criar o Departamento de Serviço do Contribuinte, concentrando num só departamento os serviços prestados atualmente por diversas unidades da AT. Esta alteração permitirá não só melhorar a colaboração entre a AT e os contribuintes, mas também aumentar os atuais níveis de cumprimento fiscal.

Em simultâneo, a orientação estratégica da AT passará também por contribuir ativamente para uma maior competitividade fiscal e, por conseguinte, para uma maior competitividade da economia portuguesa. Em consequência da crescente integração da economia mundial, é fundamental promover a competitividade através do incremento da simplificação e da eficiência do ordenamento jurídico-tributário português e, ainda, criar pontos de contacto que articulem de forma mais eficaz a relação entre os investidores e a administração fiscal. Atendendo ao papel fundamental que a AT desempenha neste âmbito, serão desenvolvidos esforços acrescidos para criar mecanismos de simplificação e para garantir maior segurança jurídica aos investidores e potenciar, nessa medida, a atracção de investimento, em particular, o investimento direto estrangeiro. O apoio às empresas e aos investidores nacionais e internacionais, nomeadamente como forma de fomentar a canalização de investimento para Portugal, é essencial para relançar a economia de forma sustentada.

V.2.2. Reforço do Combate à Fraude e à Evasão Fiscais

O Governo estabeleceu como um dos vetores prioritários da sua atuação no domínio da política fiscal o reforço significativo do combate à fraude e à evasão fiscais, de forma a salvaguardar a equidade social na austeridade e a justa repartição do esforço de ajustamento. Combater a fraude fiscal significa proteger os contribuintes cumpridores e garantir que não são sempre os mesmos – os que cumprem as suas obrigações – a suportar os encargos fiscais.

Assim, para um esforço fiscal mais justo e equitativo, é necessário, por um lado, promover um alargamento da base tributável, garantindo que todos são chamados a contribuir de acordo com a sua real capacidade contributiva e, por outro, assegurar que a administração tributária tem à sua disposição os meios necessários para controlar e fiscalizar as situações de evasão fiscal e de economia paralela.

Neste sentido, a AT continuará a execução do Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras (PECFEFA) aplicável ao triénio 2012-2014 cujo objetivo prioritário assenta no reforço da eficácia do combate à fraude de elevada complexidade e à economia informal, promovendo, por essa via, uma maior equidade fiscal na repartição do esforço coletivo de consolidação orçamental. Adicionalmente, o Governo irá apresentar em 2014 o Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras para o período 2015-2017.

Este Plano Estratégico integra um conjunto articulado de medidas de âmbito legislativo, criminal, operacional, institucional e de relação com o contribuinte. A par de alterações legislativas já concretizadas de reforço da eficácia dos controlos e de agravamento das molduras penais associadas aos crimes fiscais e aduaneiros mais graves, este Plano contempla um conjunto de medidas específicas destinadas a reforçar o combate às práticas de fraude e de evasão fiscais e aduaneiras, nomeadamente nos sectores e operações considerados de elevado risco.

Em 2013 o Governo aprovou a reforma da faturação. A reforma da faturação tem três pilares essenciais:

1. Fatura obrigatória em todas as operações;
2. Comunicação obrigatória das faturas à AT por parte das empresas;
3. Crédito fiscal em sede de IRS para os consumidores finais que peçam fatura em 4 sectores.

O balanço do primeiro ano desta reforma superou largamente as expectativas iniciais do Governo, demonstrando uma enorme adesão por parte da sociedade em geral:

1. No ano de 2013, foram emitidas e comunicadas à AT 4,2 mil milhões de faturas de todos os sectores de atividades;
2. Mais de 2,5 milhões de consumidores finais indicaram o seu número de identificação fiscal (NIF) nas faturas;
3. A receita do IVA, nos sectores objeto de benefício, apresentou em 2013 taxas de crescimento superiores a 20%, em termos homólogos, a par do bom desempenho da receita geral deste imposto.

Atendendo ao seu carácter inovador, o Governo optou por concretizar esta nova estratégia de combate à economia paralela de forma gradual e faseada ao longo dos últimos dois anos. Nestes termos, o ano de 2014 será decisivo para o desenvolvimento desta reforma.

Nestes termos, o Governo aprovou e concretizou o sorteio Fatura da Sorte, com o objetivo de atribuir um prémio aos consumidores finais que, na aquisição de bens e serviços, solicitem fatura e a inscrição do

respetivo NIF. Esta medida corresponde a um incentivo complementar no âmbito da reforma da faturação, iniciada em janeiro de 2013, e visa premiar e valorizar a cidadania fiscal e, simultaneamente, combater eficazmente a economia paralela.

Os resultados da aplicação deste incentivo complementar para pedir fatura tem superado as estimativas iniciais do Governo, quer em termos de adesão da sociedade civil, quer em termos de combate à economia paralela. De facto, no que respeita aos dois primeiros meses de 2014, verificou-se um crescimento significativo superior a 40% do número de faturas emitidas e comunicadas com NIF, face ao mesmo período de 2013. Simultaneamente, verificou-se também um crescimento de 39% do número de entidades que emitiram e comunicaram faturas à AT, face a 2013, o que corresponde a um aumento expressivo de 176 mil agentes económicos. Este crescimento vem demonstrar que esta medida de incentivo adicional está ser particularmente eficaz no combate à economia paralela, determinando um alargamento significativo da base tributável (número de entidades a emitir fatura) como nunca tinha ocorrido em Portugal.

Foi também aprovada a reforma dos documentos de transporte, que entrou em vigor no dia 1 de julho de 2013, a qual determina a obrigação de os agentes económicos comunicarem previamente à AT (por via eletrónica) os documentos de transporte das mercadorias em circulação, assegurando a desmaterialização destes e permitindo um controlo mais eficaz das situações de fraude e evasão fiscal.

O funcionamento em pleno do sistema *e-fatura* permite que a AT efetue agora o controlo e acompanhamento integral da entrega do IVA nos cofres do Estado e promova o regular e eficiente funcionamento do sistema. A estratégia no combate contra a evasão fiscal e a economia paralela continuará assim a assentar na utilização intensiva das tecnologias de informação, visando quer a simplificação da relação entre os contribuintes e a administração fiscal, quer o cruzamento da informação fornecida para efeitos de deteção de situações de incumprimento fiscal.

V.2.3. Reforma Estrutural do Sistema de Tributação das Empresas (IRC)

A reforma do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) é a reforma crucial para aumentar a competitividade da economia portuguesa e promover o crescimento sustentado, o investimento e o emprego.

A Reforma do IRC, que foi aprovada no final de 2013 por mais de 85% dos deputados do Parlamento e promulgada já em 2014, reforçará significativamente a competitividade do IRC português no panorama europeu, num quadro de amplo consenso social e político.

A previsibilidade fiscal nos próximos anos, em resultado do consenso alargado obtido, é um fator decisivo para a atração de investimento, para a criação de emprego e para o crescimento económico em Portugal.

O IRC é consensualmente considerado como o imposto que tem um impacto mais significativo nas decisões de investimento das empresas e, portanto, no crescimento económico.

A reforma do IRC assentou em três pilares: simplificação, estímulo ao investimento e reforço da competitividade.

No que diz respeito à simplificação, foram eliminadas ou reduzidas mais de 20 destas obrigações, ou seja, um terço das obrigações declarativas das empresas, simplificando significativamente as regras de cumprimento das obrigações fiscais e reduzindo os respetivos custos de contexto, sem colocar em causa os mecanismos necessários para combater eficazmente a fraude fiscal e a economia paralela. No que se

refere, em particular, às pequenas empresas, o Governo criou um regime simplificado de tributação, cumprindo uma reivindicação antiga destas empresas. Este regime simplificado é opcional (só aderem as empresas que assim o entenderem) e aplica-se a empresas com volume de negócios até 200 mil euros. Para manter a igualdade de tratamento, o Governo decidiu também alargar o regime simplificado de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) para os pequenos empresários em nome individual, alargando também este limite de 150 mil para 200 mil euros de volume de negócios.

Para além da redução das obrigações fiscais, a criação deste regime simplificado de tributação permitirá, também, uma redução da carga fiscal sobre as pequenas empresas, uma vez que estas empresas ficarão dispensadas de pagamento especial por conta e das tributações autónomas relacionadas com a sua atividade.

No que diz respeito à promoção do investimento, o Governo aprovou um regime de incentivos fiscais para os lucros retidos e reinvestidos por Pequenas e Médias Empresas (PME), de forma a promover a capitalização das empresas e aumentar o nível de investimento produtivo na economia portuguesa. Este regime permite às PME deduzir na sua tributação 10% dos lucros retidos e reinvestidos em atividades produtivas. Por outro lado, o Governo aprovou um conjunto de medidas fiscais para promover a internacionalização das empresas portuguesas e para fomentar o investimento e a inovação. Neste âmbito, foi criado um novo regime de eliminação da dupla tributação económica, bem como um novo regime fiscal para ativos intangíveis, nomeadamente para rendimentos de patentes e outros direitos de propriedade industrial. O novo IRC será, assim, um instrumento eficaz ao serviço do investimento.

Finalmente, para promover a competitividade a taxa de IRC foi reduzida de 25% para 23% em 2014. O objetivo do Governo é reduzir, de forma gradual, a taxa de IRC, de modo a posicioná-la, a médio prazo, no lote das taxas mais competitivas na União Europeia.

Esta redução da carga fiscal beneficiará todas as empresas a operar em Portugal, em particular as PME, que são as principais responsáveis pela criação de emprego, pela inovação e pelo aumento das exportações. No âmbito desta reforma foi também criada uma taxa de 17% para os primeiros 15.000 euros de lucro tributável, aplicável apenas a PME. Trata-se, no fundo, de uma antecipação da redução da taxa nominal para as PME.

V.2.4. Reformas em sede de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)

Tendo em vista promover a redução dos custos dos agentes económicos e a aumentar a competitividade do sistema fiscal português, serão desenvolvidas as três reformas em sede de IVA concretizadas em 2013: regime simplificado de prova de exportação, regime dos créditos incobráveis e a criação do regime de IVA de caixa.

O regime simplificado de prova de exportação entrou em vigor em janeiro de 2013. Este regime integra 3 iniciativas-chaves tendentes à agilização das exportações: (i) emissão do certificado comprovativo de exportação eletrónico; (ii) interligação dos sistemas informáticos para facilitar a exportação de produtos sujeitos a Impostos Especiais sobre o Consumo (IEC); e (iii) interligação dos sistemas informáticos para permitir um reembolso de IVA mais rápido aos exportadores em geral. Este foi um contributo decisivo para a agilização das exportações nacionais e para o crescimento sustentado deste sector fundamental da economia portuguesa.

Durante o ano de 2013, e tendo em vista a simplificação do sistema, o Governo criou, ainda, um novo regime de regularização de IVA associado a créditos de cobrança duvidosa, permitindo-se a

regularização dos créditos em mora há mais de 24 meses, desde a data do respetivo vencimento, sem necessidade de uma decisão judicial prévia. Este regime será desenvolvido ao longo de 2014 e 2015, de forma a materializar para os contribuintes e para Estado todas as potencialidades que o mesmo permite.

Esta medida constitui uma reforma muito importante para a economia real, permitindo aliviar a pressão de tesouraria aos sujeitos passivos com um volume de negócios anual até 500.000 euros. O Governo optou, nesta matéria, por um regime abrangente, que inclui, genericamente, todos os sectores de atividade. Inclui também as operações efetuadas com o Estado, assumindo que este deve ser tratado da mesma forma que o sector privado. Portugal foi um dos primeiros países da União Europeia a aprovar um regime de IVA de caixa. Os anos de 2014 e seguintes permitirão o desenvolvimento e consolidação deste regime.

V.2.5. Reforma do Sistema de Tributação das Pessoas Singulares (IRS)

O Programa do XIX Governo Constitucional e o Guião com as Orientações para a Reforma do Estado preveem que o Governo aprove, durante a presente legislatura, um conjunto de relevantes reformas fiscais. Depois da reforma do IRC, aprovada em 2013 com um amplo consenso social e político, o Governo pretende avançar com a aprovação da reforma do IRS durante o ano de 2014, com o objetivo de promover a simplificação do imposto, a mobilidade social e a proteção das famílias, tendo nomeadamente em consideração a importância da natalidade.

A referida Reforma do IRS será concretizada num contexto de consolidação orçamental, respeitando os objetivos com que Portugal se comprometeu com os seus parceiros internacionais, nomeadamente através da redução estrutural da despesa pública e do reforço da nova estratégia de combate à fraude e evasão fiscais, com o correspondente alargamento das bases tributáveis.

Em conformidade, para concretização do referido objetivo de proceder a uma reforma do IRS, foi constituída uma Comissão de Reforma composta por diversas personalidades de reconhecido currículo académico e experiência profissional no domínio da fiscalidade, bem como noutros domínios complementares. Esta Comissão de Reforma tem por missão rever as bases legais fundamentais do sistema de tributação das pessoas singulares, de forma a promover a simplificação do IRS, valorizar o trabalho e o mérito e assegurar a proteção da família, enquanto instituição fundamental da sociedade.

Para este efeito, a Comissão de Reforma deverá propor as alterações legislativas consideradas necessárias, ainda que no âmbito de um calendário faseado, à prossecução dos seguintes objetivos:

- a. Revisão e simplificação do IRS e demais regimes fiscais aplicáveis ao rendimento das pessoas singulares, de forma a simplificar o regime das respetivas obrigações declarativas e a facilitar o cumprimento das obrigações inerentes a este imposto, de acordo com as melhores práticas internacionais;
- b. Promoção da mobilidade social através, designadamente, da avaliação da tributação que incide sobre os rendimentos do trabalho, com o objetivo de reconhecer e valorizar o mérito e o esforço;
- c. Proteção das famílias, tendo nomeadamente em consideração a importância da natalidade, através da avaliação das bases gerais da tributação da família em sede de IRS e do reforço das políticas fiscais familiares, de forma a contribuir para a inversão do atual défice demográfico na sociedade portuguesa.

A Comissão de Reforma para o IRS deverá apresentar um anteprojeto de reforma até 15 de julho de 2014, a que se seguirá um período de consulta e discussão pública que durará até 20 de setembro de 2014. O projeto final de reforma deverá ser apresentado ao Governo até ao dia 30 de setembro de 2014.

V.2.6. Reforma da Fiscalidade Verde

O Programa do XIX Governo Constitucional e o Guião com as Orientações para a Reforma do Estado preveem que o Governo, entre outras medidas de natureza fiscal, promova uma Reforma da Fiscalidade Verde. Neste contexto, e atendendo ao relevante acervo de estudos internacionais nesta matéria, o Governo decidiu iniciar a revisão da fiscalidade ambiental e energética, bem como promover um novo enquadramento fiscal e para-fiscal, através do desenvolvimento de mecanismos que permitam a internalização das externalidades ambientais.

A Reforma da Fiscalidade Verde deverá assim contribuir para a ecoinovação e a eficiência na utilização de recursos, a redução da dependência energética do exterior e a indução de padrões de produção e de consumo mais sustentáveis, bem como fomentar o empreendedorismo e a criação de emprego, a concretização eficiente de metas e objetivos internacionais e a diversificação das fontes de receita, num contexto de neutralidade do sistema fiscal e de competitividade económica. A Reforma da Fiscalidade Verde requer uma avaliação do impacto económico-financeiro e do impacto ambiental das novas opções de fiscalidade verde, bem como um plano de implementação detalhado.

Nesse sentido, para concretização da mencionada Reforma da Fiscalidade Verde, foi constituída uma Comissão de Reforma composta por diversas personalidades de reconhecido currículo académico e experiência profissional no domínio da fiscalidade ou do ambiente, bem como em domínios complementares.

A comissão deverá propor as alterações legislativas consideradas necessárias à prossecução dos seguintes objetivos:

- a. Redefinição das bases legais fundamentais do sistema de tributação ambiental e energética, incluindo, designadamente, a simplificação dessa tributação e a revisão dos respetivos elementos essenciais, de forma a promover a competitividade económica, a sustentabilidade ambiental e a eficiente utilização dos recursos, no âmbito de um modelo de crescimento sustentável mais eficaz.
- b. Revisão de outras questões conexas no âmbito do direito do ambiente, nomeadamente de cariz regulatório.

A Comissão de Reforma para a Fiscalidade Verde deverá apresentar um anteprojeto de reforma até 30 de junho de 2014, a que se segue um período de consulta e discussão pública que durará até 15 de agosto de 2014. O projeto final de reforma deverá ser apresentado ao Governo até ao dia 15 de setembro de 2014.