

Portugal - PEC 2007-2011

Actualização de Dezembro 2007

I) O regime legal dos “PEC”

II) O “PEC” de Portugal 2007-2011

Miguel Cadilhe

Economia e Políticas Públicas

- Módulo 6 (6.1) -

FEG-UCP

2007/08

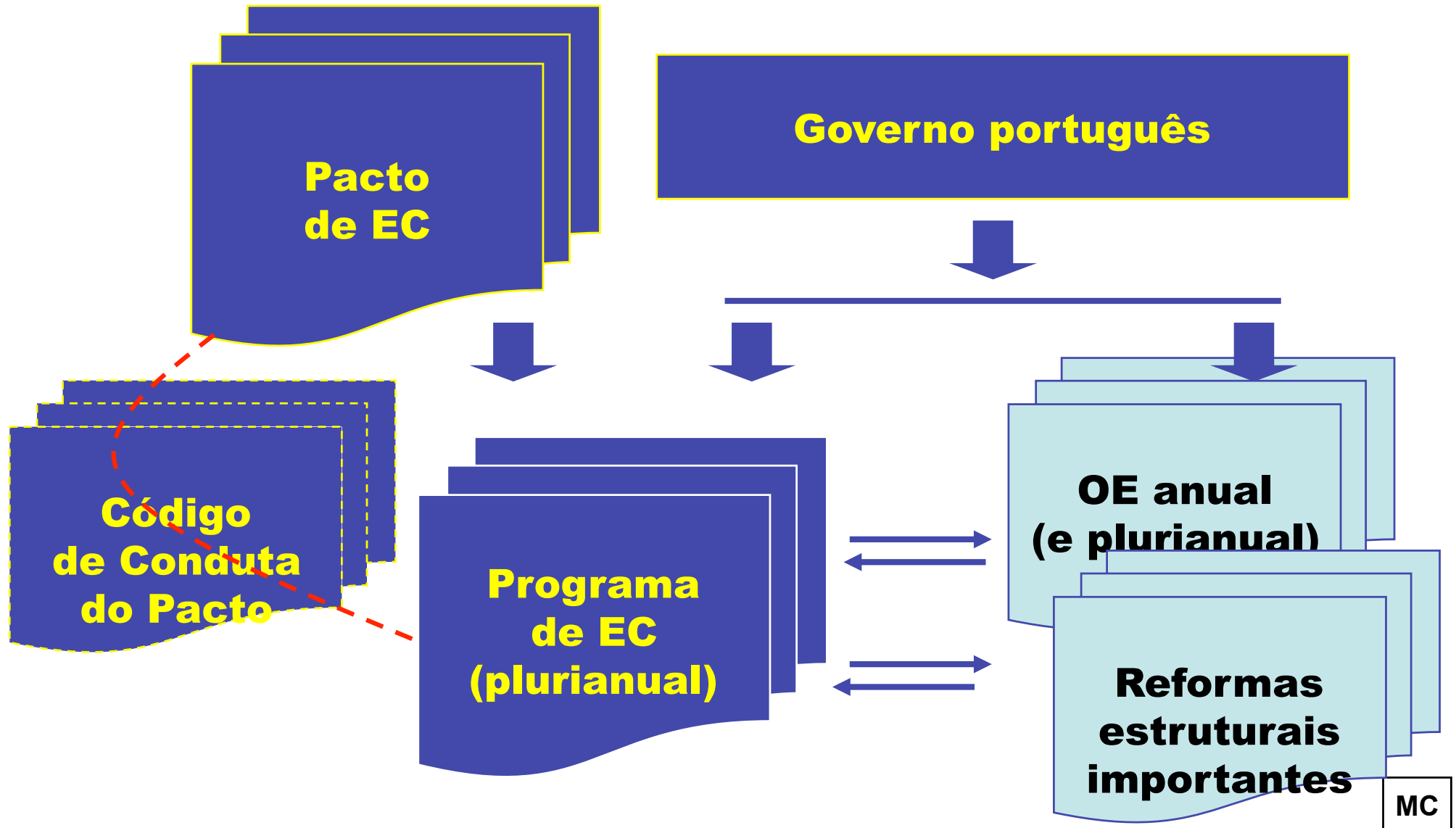
Porquê ver o «PEC 2007-2011» nas aulas de EPP?

- O PEC é uma subsequência do Pacto de EC.
Tem, pois, um apreciável grau vinculativo... (A Lei do OE é mais vinculativa)
- O PEC é um documento plurianual... (O OE é anual)
- O PEC traz mudanças em políticas públicas... (Tal como o OE)
 - O PEC explicita reformas estruturais
(ainda que possam não ser “importantes” segundo a noção do Pacto) ...
(Tal como o OE)
- O PEC analisa *ex post* e *ex ante* a economia portuguesa
(em parte repete o Relatório do OE, mas alarga o tempo das previsões)...

I)

O regime legal dos “PEC”

O quadro legal do “PEC”



Novo Pacto - Regulamento (CE) nº 1055/2005

Altera o Regulamento (CE) nº 1466/97

Artigo 2ºA

«Cada Estado-membro terá um **OMP** diferenciado (...). Estes **OMP** (...) permitirão progredir rapidamente na sustentabilidade orçamental e, tendo em conta este aspecto, proporcionarão uma margem de manobra orçamental, em especial para (...) investimento público.

(...) Será especificado um intervalo de variação (...) para os **OMP** entre **- 1 % do PIB** e uma situação de **equilíbrio ou excedentária**, em termos corrigidos de **variações cíclicas** e líquidos de **medidas pontuais e temporárias**.

Os **OMP** (...) poderão ser revistos sempre que seja implementada uma reforma estrutural importante (...).»



**Rever
o anexo A
do livro,
p 99/110.
Rever
o módulo 4
de EPP.**

... Novo Pacto - Regulamento (CE) nº 1055/2005

Altera o Regulamento (CE) nº 1466/97

Artigo 3º, nº2

Cada Estado-membro apresenta um **programa de estabilidade e crescimento**, no qual deve incluir:

«a) O OMP

e uma trajectória de ajustamento que conduza ao objectivo para o excedente/déficite orçamental e a evolução prevista do rácio da dívida pública;»

(...)

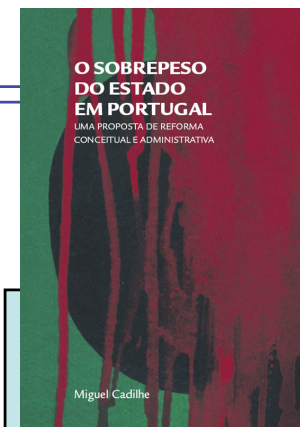
«c) Uma avaliação quantitativa pormenorizada das medidas orçamentais e de outras medidas de política económica (...), incluindo uma análise custos-benefícios pormenorizada

das reformas estruturais importantes

aplicadas que induzam economias

directas a longo prazo, inclusive através do reforço do crescimento potencial;»

(....)



**Rever
o anexo A
do livro,
p 99/110.
Rever
o módulo 4
de EPP.**

... Novo Pacto - Regulamento (CE) nº 1055/2005

Altera o Regulamento (CE) nº 1466/97

Artigo 5º, nº 1

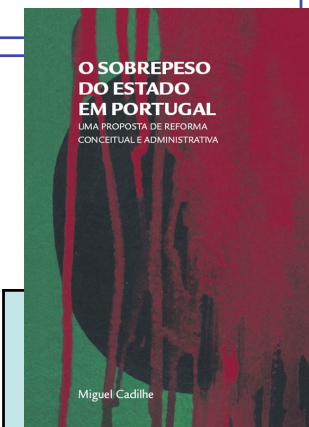
«(...) o Conselho analisará se o Estado-membro prossegue a **melhoria anual do seu saldo**, em termos corrigidos de variações cíclicas e líquidos de medidas pontuais ou temporárias, para alcançar o seu **OMP**, tendo **0,5 % do PIB** como valor de referência (entenda-se, 1/2 pp de melhoria do rácio do saldo estrutural).

O Conselho tomará em consideração se os esforços de ajustamento são maiores em períodos de conjuntura económica favorável, podendo ser mais limitados em períodos desfavoráveis.

(...)

O Conselho tomará em conta as reformas estruturais importantes aplicadas (...).

Deve ser dada especial atenção às reformas dos sistemas de pensões (...) sistema em vários pilares que inclua um pilar obrigatório de capitalização integral.» (...)



**Rever
o anexo A
do livro,
p 99/110.
Rever
o módulo 4
de EPP.**

II)

O “PEC” de Portugal 2007-2011

II . 1) Sobrevoos guiados



REPÚBLICA PORTUGUESA

Programa de Estabilidade e Crescimento

2007 - 2011

Actualização de Dezembro de 2007

www.min-financas.pt

Índice

Sumário Executivo	iii
I. Enquadramento Macroeconómico	1
I.1. Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses.....	1
I.2. Desenvolvimentos Recentes e Previsões de Curto Prazo.....	2
I.3. Cenário de Médio Prazo.....	5
I.4. O Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego.....	6
II. Desenvolvimentos e Projecções Orçamentais	11
II.1. Objectivos Orçamentais.....	11
II.2. Principais Medidas de Consolidação Orçamental.....	11
II.3. Execução Orçamental de 2007 e Orçamento para 2008.....	28
II.4. Projecções de Médio Prazo.....	32
II.5. Implicações Orçamentais das Principais Medidas do PNACE.....	34
III. Análise de Sensibilidade e Comparação com a Actualização de Dezembro de 2006	37
IV. Análise da Sustentabilidade de Longo Prazo das Finanças Públicas	43
V. Qualidade das Finanças Públicas	49
V.1. Modernização da Administração Pública.....	49
V.2. Sistema Fiscal.....	49
V.3. Instituições, Processos e Regras Orçamentais.....	51
V.4. Processos de Planeamento, Controlo Orçamental e da Actividade nos Sistemas de Saúde.....	54
V.5. Planeamento e Controlo do Sector Empresarial do Estado.....	55
V.6. Redução dos Prazos de Pagamento das Administrações Públicas.....	57
Apêndice	59

O presente documento actualiza o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) da República Portuguesa para o período 2007-2011, dando, assim, cumprimento às suas obrigações no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Após a apresentação e discussão na Assembleia da República no dia 13 de Dezembro de 2007, o documento é enviado à Comissão Europeia em 14 de Dezembro de 2007, de acordo com o prazo estabelecido para Portugal no Código de Conduta do Pacto.

O processo de consolidação orçamental, que tem vindo a ser prosseguido desde 2005, assenta essencialmente em medidas estruturais de contenção da despesa e redução do seu peso no PIB e na melhoria da eficiência do sistema fiscal, nomeadamente através do combate à fraude e evasão fiscais, como base do aumento sustentado da receita.

A política orçamental tem permitido cumprir os objectivos definidos aquando da actualização de Dezembro de 2005 do PEC, visando-se a correcção do desequilíbrio orçamental. Com efeito, entre 2005 e 2007, o déficte estrutural reduziu-se em 3,0 p.p. do PIB (2,3 p.p. em 2006 e 0,7 p.p. em 2007). Em termos nominais, o esforço de consolidação até agora desenvolvido deverá permitir que Portugal não exceda o limite dos 3% para o déficte global ainda em 2007, um ano antes do inicialmente previsto.

O Governo português prosseguirá, no horizonte do Programa, o esforço de consolidação orçamental, em particular nas despesas com pessoal e nas prestações sociais, tendo em vista a redução do peso global da despesa pública na economia, através do aprofundamento da reestruturação da administração, recursos humanos e serviços públicos, dos resultados da reforma dos sistemas de segurança social e saúde, bem como de medidas de reforço da eficácia do sistema fiscal. De 2007 a 2011, prevê-se uma melhoria do saldo estrutural em 1,7 p.p. do PIB, atingindo aproximadamente $-1/2\%$ do PIB em 2010, devendo manter-se este valor para o ano seguinte. Esta meta coincide com o que foi definido pelo Governo português, em Dezembro de 2005, como objectivo de médio prazo, cujo cumprimento pressupõe a manutenção do esforço de rigor no processo de consolidação orçamental.

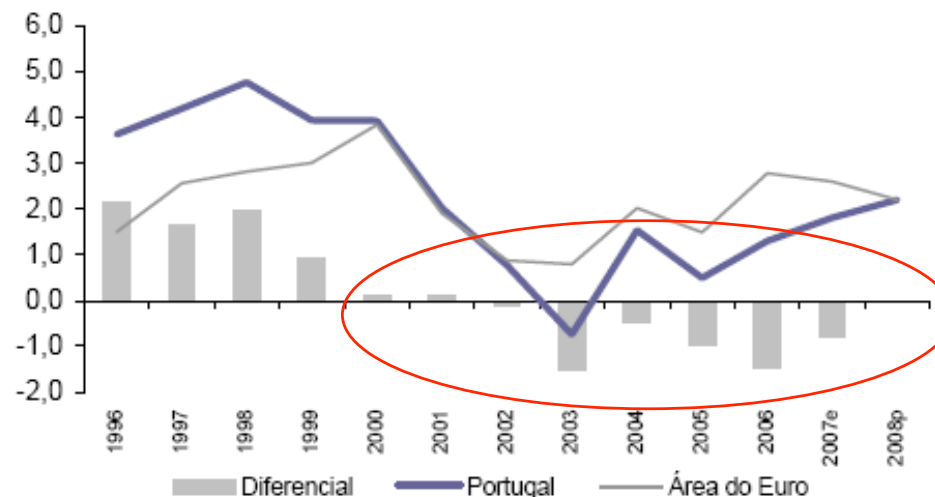
A trajectória do saldo orçamental, em particular do saldo primário, num contexto de aceleração do crescimento económico, deverá permitir uma redução continuada do rácio da dívida pública em relação ao PIB. Estima-se, com efeito, que esse rácio se reduza de 64,4% em 2007 para 56,7% em 2011.

As reformas já implementadas nos sistemas de segurança social, dotando-os de maior capacidade para enfrentar alterações adversas do cenário demográfico, permitem reduzir os riscos de sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas associados ao envelhecimento demográfico. Para o mesmo efeito contribui a estratégia de consolidação adoptada, permitindo restaurar a confiança no futuro da economia portuguesa, garantindo a sustentabilidade das políticas sociais e a estabilidade financeira necessária ao reforço das condições de criação de riqueza.

(...)

Após o crescimento moderado registado em 2005 (0,5%), o PIB deverá acelerar de 1,3% em 2006 para 1,8% e 2,2%, em 2007 e 2008, respectivamente, prevendo-se, assim, que depois de seis anos de divergência, Portugal registe, no próximo ano, um crescimento económico ligeiramente acima da média da área do euro.

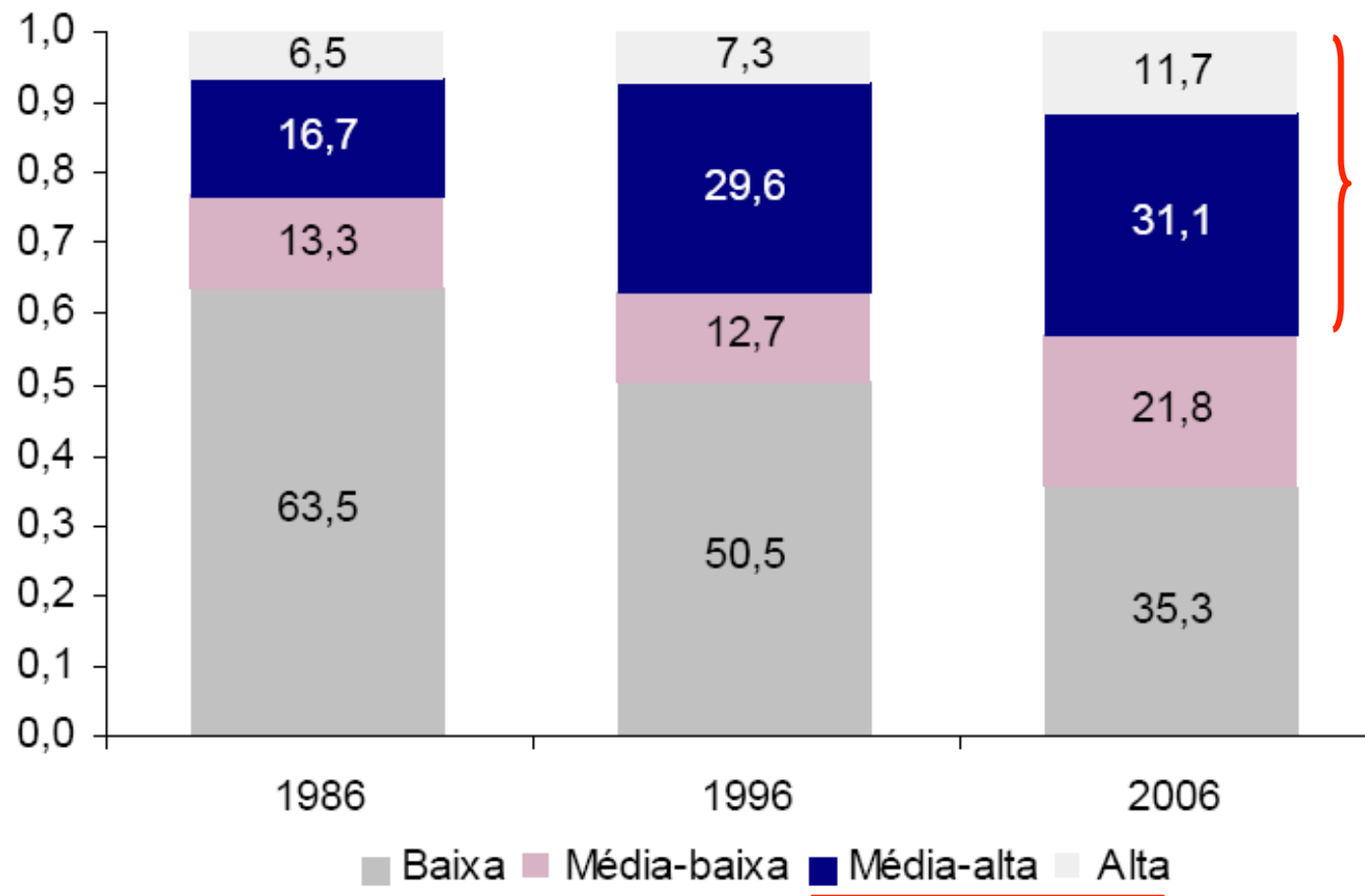
Gráfico 1. Produto Interno Bruto
(taxa de crescimento real, %)



(e) estimativa; (p) previsão.
Fontes: INE e Eurostat.

**Em 9 anos, 2000-08,
Portugal faz convergência ou divergência real?**

Gráfico 3. Estrutura das exportações por intensidade tecnológica
(peso no total, %)



Fontes: Banco de Portugal e Ministério da Economia e da Inovação.

Em 20 anos, as EXP de alta e média-alta «intensidade tec» passaram de ____% para ____% das EXP totais. Subiram ____ pp. Todavia, a melhoria desdobra-se em ____ pp no 1º decénio 1986-96 e ____ pp no 2º decénio 1996-06.

Quadro 2. Principais indicadores

(taxa de variação, %)

	2006	2007(e)	2008(p)	2009(p)	2010(p)	2011(p)
PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)						
PIB	1,3	1,8	2,2	2,8	3,0	3,0
Consumo Privado	1,1	1,2	1,4	2,1	2,3	2,4
Consumo Público	-0,3	-0,4	-1,1	-0,6	-0,3	1,1
Investimento (FBCF)	-1,6	1,0	4,0	6,7	7,0	7,2
Exportações de Bens e Serviços	8,9	6,9	6,7	6,0	6,3	6,5
Importações de Bens e Serviços	4,3	3,8	3,9	4,8	5,6	6,6
Evolução dos Preços						
Deflator do PIB	2,9	2,9	2,7	2,6	2,6	2,6
IPC	3,1	2,3	2,1	2,1	2,1	2,1
Evolução do Mercado de Trabalho						
Emprego	0,7	0,4	0,9	1,4	1,5	1,5
Taxa de Desemprego (%)	7,7	7,8	7,6	7,2	6,9	6,6
Produtividade aparente do trabalho	0,6	1,4	1,3	1,4	1,5	1,5
Saldo das Balanças Corrente e de Capital						
Necessidades líquidas de financiamento face ao exterior	-8,8	-7,0	-5,8	-5,6	-4,9	-4,7
-Saldo da balança corrente	-9,9	-8,3	-7,6	-7,0	-6,2	-5,9
da qual Saldo da balança comercial	-10,0	-9,4	-9,4	-8,9	-8,5	-8,4
-Saldo da balança de capital	1,1	1,3	1,8	1,4	1,3	1,2

(e) estimativa; (p) previsão.

1) Article:

1.1) Taxas de crescimento reais e nominais do PIB e deflator do PIB.

1.2) Taxas de crescimento do PIB, do emprego e da produtividade do trabalho.

1.3) Financiamento externo e balanças corrente e de capital (ver slide seguinte).

2) Coma aprecia a evolução do investimento de 2006 a 2011(p)?

Quadro A.4. Financiamento da economia

<u>% do PIB</u>	Código SEC	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior	B.9	-8,8	-7,0	-5,8	-5,6	-4,9	-4,7
da qual:							
- Saldo da balança de bens e serviços		-7,8	-6,4	-5,9	-5,1	-4,6	-4,3
- Saldo da balança de rendimentos primários e transferências		-2,0	-1,8	-1,7	-1,8	-1,6	-1,5
- Saldo da balança de capital		1,1	1,3	1,8	1,4	1,3	1,2
2. Capacidade/necessidade líquida de financiamento do sector privado	B.9	-4,9	-4,0	-3,4	-4,1	-4,5	-4,5
3. Capacidade/necessidade líquida de financiamento das administrações públicas	PDE B.9	-3,9	-3,0	-2,4	-1,5	-0,4	-0,2

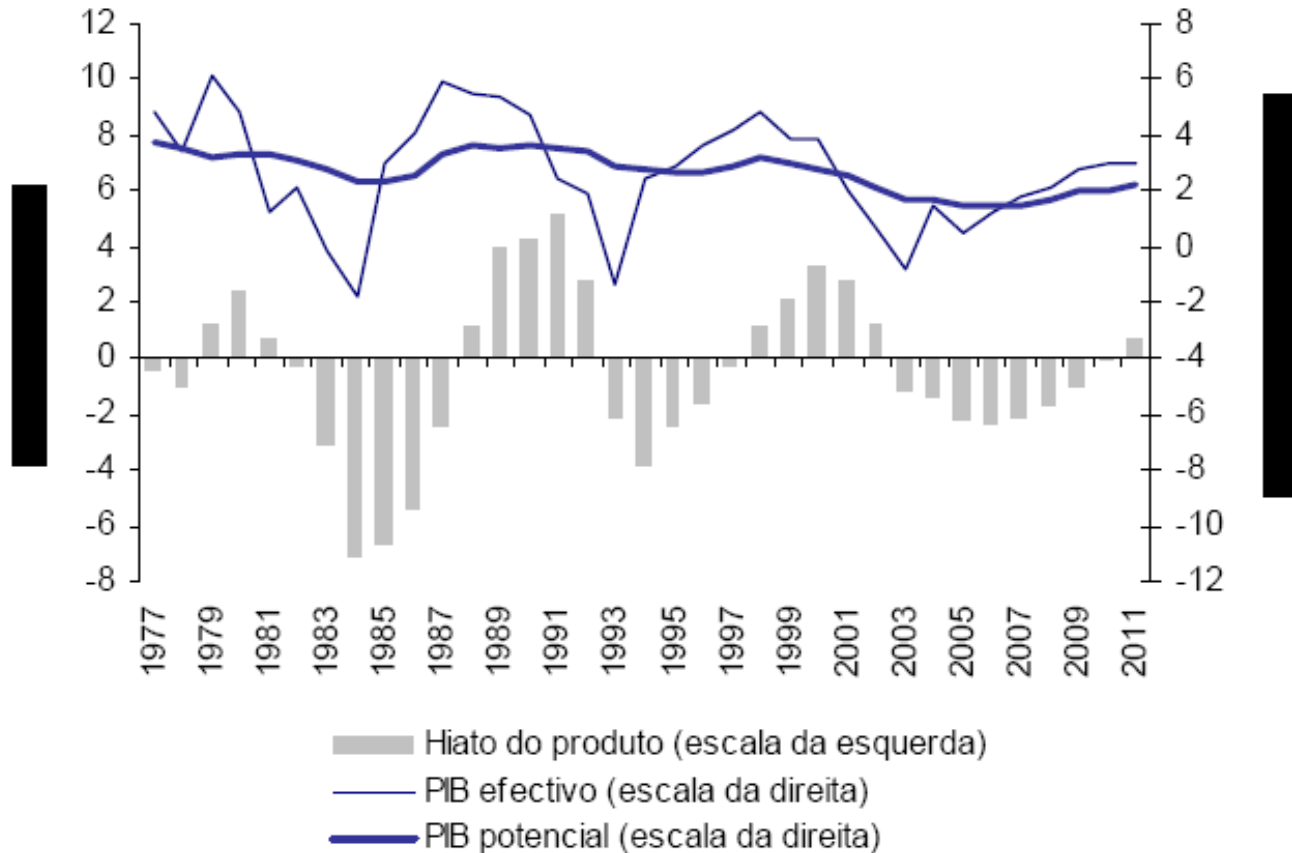
Necessidades de financiamento externo:

1. = 2. (S Privado) + 3. (SPA). E também

1. = Défice Balança Corrente - Superávit Balança de Capitais .

Por exemplo, ano 2007: -7,0% = (arredondamentos podem ofuscar a relação)

Gráfico 4. PIB efectivo e potencial e hiato do produto



Fontes: INE e Ministério das Finanças e da Administração Pública. PIB potencial estimado com base na metodologia da Comissão Europeia.

1) Como aprecia o mais longo hiato negativo dos últimos 30 anos?
___ anos em 1982-87; ___ anos em 1993-97; ___ anos em 2003-08 (p).

2) Neste gráfico, o hiato não é a diferença das duas curvas respeitantes ao PIB. Porquê?

Atenção:

A escala vertical da direita está em taxas reais de crescimento do PIB. A da esquerda está em gaps %

II.4. Projeções de Médio Prazo

As projecções apresentadas até 2011 revelam o compromisso de manutenção do rigor, com vista ao cumprimento e manutenção do objectivo de médio prazo (OMP) para as finanças públicas portuguesas a partir de 2010. Com efeito, aquando da actualização de Dezembro de 2005 do Programa de Estabilidade e Crescimento, o Governo definiu como OMP um saldo estrutural de -0.5% do PIB, a atingir em 2010. Na sequência do esforço de consolidação que tem vindo a ser levado a cabo, as actuais projecções apontam para o cumprimento deste objectivo.

Quadro 15. Composição do ajustamento estrutural
(em % do PIB)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Varição 2011-2005
Receita	41,7	42,5	42,4	42,7	42,8	43,1	43,1	1,5
d.q. Receita fiscal e contributiva	34,9	35,7	36,2	36,4	36,4	36,4	36,4	1,5
Medidas temporárias	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	
Despesa	47,8	46,4	45,4	45,1	44,4	43,5	43,3	-4,5
d.q. Despesa primária	45,2	43,6	42,4	42,2	41,5	40,9	40,6	-4,5
Despesa corrente primária	40,8	40,2	39,1	38,8	38,1	37,4	37,1	-3,8
FBCF	3,0	2,3	2,2	2,2	2,2	2,4	2,6	-0,4
Juros	2,6	2,8	2,9	2,9	2,8	2,7	2,7	0,0
Saldo global	-6,1	-3,9	-3,0	-2,4	-1,5	-0,4	-0,2	6,0
Saldo primário	-3,5	-1,1	-0,1	0,5	1,3	2,2	2,5	6,0
Saldo global estrutural	-5,1	-2,8	-2,1	-1,6	-1,1	-0,4	-0,4	4,7

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

- 1) Como compara esta quadro com a proposta de “reforma conceitual e administrativa do Estado” nos seus dois rácios fundamentais RF/PIB e DCP/PIB?
- 2) O rácio do “défice global” é maior do que o do “défice estrutural” nos anos 2005 a 2009 (p), passa a ser igual no ano 2010 (p) e menor em 2011 (p). Porquê? O que provoca esta diferença de andamentos?

Quadro A.7. Evolução dos saldos ajustados do ciclo

% do PIB	Código SEC	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. PIB (t.v.r.) (%)		1,3	1,8	2,2	2,8	3,0	3,0
2. Saldo das administrações públicas →	PDE B.9	-3,9	-3,0	-2,4	-1,5	-0,4	-0,2
3. Despesas com juros	PDE D.41	2,8	2,9	2,9	2,8	2,7	2,7
4. Medidas temporárias →		0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Hiato do produto →		-2,4	-2,2	-1,7	-1,0	-0,1	0,6
6. Componente orçamental cíclica →		-1,1	-1,0	-0,8	-0,5	-0,1	0,3
7. Saldo ajustado do ciclo (2-6)		-2,8	-2,0	-1,6	-1,1	-0,4	-0,4
8. Saldo primário ajustado do ciclo (2+3-6) →		0,0	0,9	1,3	1,7	2,3	2,2
9. Saldo Estrutural (7-4) →		-2,8	-2,1	-1,6	-1,1	-0,4	-0,4

$$9. = 2. - 4. - 6.$$

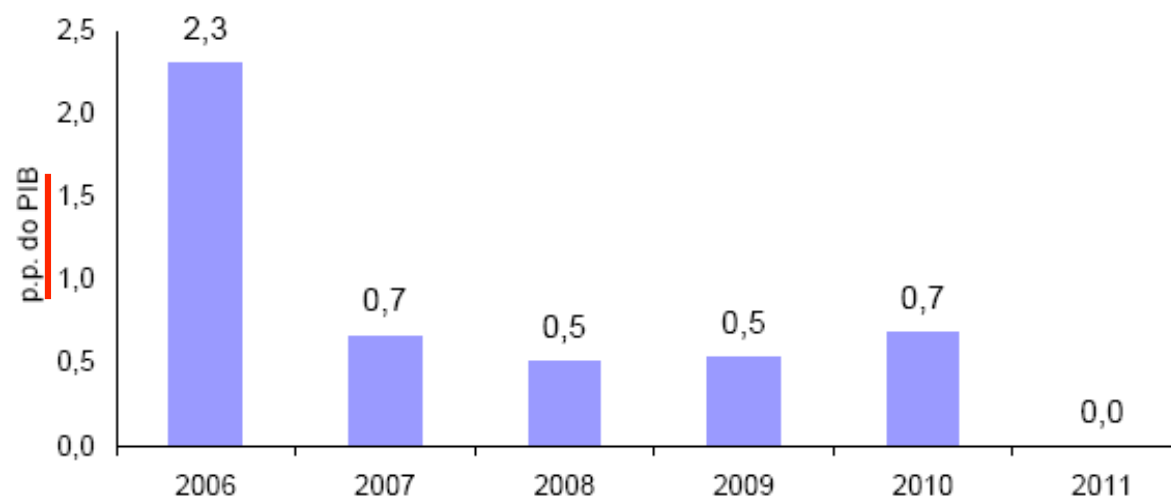
Saldo estrutural = Saldo SPA efectivo - Medidas temporárias - Componente cíclica.

Exemplo 2007: -2,1% = ___% - ___% - ___%

Exemplo 2011: -0,4% = ___% - ___% - ___% (arredondamentos podem ofuscar a relação)

O Gráfico 10 evidencia o cumprimento da acção correctiva da situação de défice excessivo no que se refere à evolução do défice estrutural. Em 2006, a redução foi muito significativa (-2,3 p.p. do PIB) e até 2008, ano inicialmente previsto para o cumprimento da regra nominal relativa ao défice, o défice estrutural deverá diminuir 0,7 p.p. em 2007 e 0,5 p.p. em 2008. Entre 2008 e 2011 prevê-se ainda um ajustamento estrutural de 1,2 p.p., concentrado nos anos 2009 e 2010. Neste ano, prevê-se que a componente cíclica seja praticamente nula, devendo em 2011 ser já positiva.

Gráfico 10. Variação do saldo estrutural



Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Em quantos pp acumulados melhorará o rácio do défice estrutural nos anos 2006-2011 (p)?

OE 2008 – Relatório

- SPA -

**Recapitulando
a aula do módulo 6.2
e comparando...**

Quadro I.1.1. Contas das Administrações Públicas, 2006-2007
(Milhões de euros)

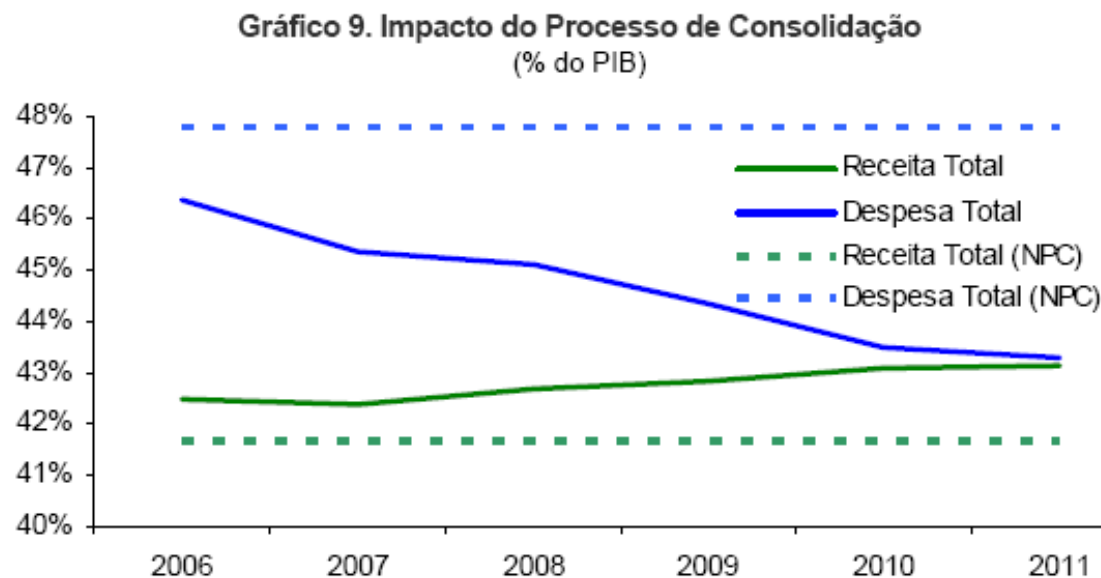
	2006		2007 (e)		2008 (p)	
	valor	% PIB	valor	% PIB	valor	% PIB
Receita total	65.912	42,5	68.830	42,4	72.843	42,7
Receita fiscal e contributiva	55.368	35,7	58.832	36,2	62.082	36,4
Despesa total	71.941	46,4	73.701	45,4	76.934	45,1
Despesa corrente primária	62.365	40,2	63.507	39,1	66.150	38,8
Despesa primária	67.629	43,6	68.964	42,4	71.942	42,2
Saldo	-6.029	-3,9	-4.871	-3,0	-4.091	-2,4
Saldo corrente primário	1.797	1,2	3.169	1,9	4.365	2,6
Saldo primário	-1.717	-1,1	-134	-0,1	901	0,5
Investimento	3.612	2,3	3.646	2,2	3.793	2,2
Dívida pública	100.563	64,8	104.607	64,4	109.450	64,1

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

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

Saldo estrutural omissos!

O Gráfico 9 evidencia o esforço de consolidação orçamental subjacente a este Programa por comparação com um cenário orçamental sem implementação de reformas desde 2005 (cenário “*no policy changes*”, NPC). O cenário de ausência de medidas é caracterizado pela hipótese de manutenção do peso das rubricas orçamentais no PIB verificado em 2005¹². O impacto da consolidação, medido pela diferença entre os dois cenários, tende a aumentar à medida que avançamos no horizonte do Programa.



- 1) Como interpreta o gráfico?**
- 2) Em 2006 e em 2011(p), quanto é aproximadamente (a partir do gráfico) o rácio do défice público total? (Compare com o quadro A.7)**

¹² Este pressuposto pode ser considerado prudente. De facto, se atendermos à evolução das principais rubricas orçamentais até 2005, seria até razoável admitir que, na ausência de medidas de correcção, o peso das despesas e das receitas no PIB tenderia a aumentar

Quadro 7. Impacto Orçamental das Medidas de Reforma da Administração Pública

	Peso no PIB em 2005 ^(a)	Poupanças (% PIB)					
		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Despesas com pessoal e despesas de funcionamento	18,5	1,0	2,1	2,5	3,1	3,6	3,8
Despesas com Pessoal	14,5	0,8	1,7	2,2	2,8	3,2	3,5
Controlo de Admissões e de Contratação		0,3	0,7	1,0	1,3	1,6	1,9
Contenção do Drift Salarial		0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Contenção Salarial		0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Outras poupanças (b)		0,2	0,7	1,0	1,2	1,3	1,4
Despesas de Funcionamento	4,1	0,1	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3
PRACE		0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1
Serviços Partilhados		0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Outras Medidas (c)		0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1

Notas: O impacto orçamental da implementação de uma medida é quantificado, em cada ano, pela comparação entre o cenário orçamental subjacente a este Programa e um cenário de ausência de medida. O cenário de ausência de medidas é caracterizado pela hipótese de manutenção ao longo do período (2006-2011) do peso da rubrica orçamental no PIB verificado em 2005.

Legenda: (a) Peso de cada rubrica no PIB em 2005. (b) Inclui as poupanças decorrentes da passagem de funcionários para a situação de mobilidade especial, da redução de horas extraordinárias, da revisão de suplementos remuneratórios, da convergência dos subsistemas de saúde e o efeito da transformação de alguns hospitais em entidades públicas empresariais ocorrida em 2005 e 2007 (cerca de 0,2% do PIB em cada ano). (c) Inclui, para além de medidas discricionárias de contenção de custos na aquisição de bens e serviços correntes, a reorganização de serviços locais da acção desconcentrada do Estado e o *overhead* associado à redução do número de funcionários públicos em funções efectivas (que resulta do controlo de admissões e de contratação e da passagem de trabalhadores para a situação de mobilidade especial).

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

**O rácio das despesas de pessoal em 2011 passará para quanto?
Como avalia esta evolução?**

A trajetória de consolidação orçamental num contexto de recuperação da actividade económica potencia um perfil descendente para o rácio da dívida pública em relação ao PIB (Quadro 6 do Apêndice). Para 2010 perspectiva-se já um valor inferior aos 60% estabelecidos no Tratado. As receitas de privatizações afectas à amortização de dívida também contribuem para este resultado, se bem que com impacto progressivamente menor no horizonte considerado. O efeito favorável do diferencial de taxas de juro em relação ao PIB apenas se torna significativo a partir de 2009, dada a inércia do *stock* de dívida à evolução das taxas de juro.

Quadro 16. Evolução da dívida pública

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
→ Dívida pública consolidada (% PIB)	64,8	64,4	64,1	62,5	59,8	56,7
Varição em p.p. do PIB	1,1	-0,5	-0,2	-1,6	-2,7	-3,0
Efeito saldo primário	1,1	0,1	-0,5	-1,3	-2,2	-2,5
Efeito <i>snow-ball</i>	0,2	0,0	-0,1	-0,4	-0,6	-0,6
Outros	-0,2	-0,5	0,4	0,1	0,0	0,1

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

O rácio da dívida pública descerá ___ pp de 2006 para 2011 (p),
graças sobretudo à evolução do _____.

II)

O “PEC” de Portugal 2007-2011

II . 2) Sobrevoos a cargo dos Alunos

I. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO (...)

Os Alunos verão...

I.1. Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses

O enquadramento económico internacional caracterizou-se, na primeira metade de 2007, pela manutenção do crescimento robusto da generalidade das economias, com destaque para o dinamismo das economias emergentes, enquanto as economias desenvolvidas apresentavam uma ligeira tendência de abrandamento.

Na segunda metade de 2007, a turbulência registada nos mercados financeiros internacionais, associada ao processo de reavaliação do risco desencadeado pela crise do mercado norte-americano de empréstimos hipotecários de elevado risco, conduziu a um aumento de incerteza, contribuindo para um enquadramento económico internacional menos favorável. O funcionamento de alguns segmentos dos mercados financeiros globais foi afectado, as condições de acesso ao crédito tornaram-se mais

II. DESENVOLVIMENTOS E PROJEÇÕES ORÇAMENTAIS

II.1. Objectivos Orçamentais

Os Alunos verão...

A condução da política orçamental desde 2005 tem permitido cumprir os objectivos definidos aquando da actualização de Dezembro de 2005 do Programa de Estabilidade e Crescimento, para efeitos de correcção do desequilíbrio orçamental. Entre 2005 e 2007, o défice estrutural reduziu-se em 3,0 p.p. do PIB (2,3 p.p. em 2006 e 0,7 p.p. em 2007). Em termos nominais, o esforço de consolidação até agora desenvolvido deverá permitir que Portugal não exceda o limite dos 3% para o défice global ainda em 2007, um ano antes do inicialmente previsto.

De 2007 a 2011 prevê-se uma subida adicional do saldo estrutural em 1,7 p.p. do PIB, atingindo aproximadamente -½% do PIB em 2010 e mantendo-se este valor para o ano seguinte. Este objectivo coincide

(...)

II.2. Principais Medidas de Consolidação Orçamental

O processo de consolidação orçamental, que tem vindo a ser prosseguido desde 2005, assenta essencialmente em medidas estruturais de contenção da despesa e redução do seu peso no PIB e na melhoria da eficiência do sistema fiscal, nomeadamente através do combate à fraude e evasão fiscais, como base do aumento sustentado da receita.

O Governo português prosseguirá, no horizonte do PEC, o esforço de consolidação orçamental através do aprofundamento da reestruturação da administração, recursos humanos e serviços públicos, dos resultados da reforma dos sistemas de segurança social e saúde, e de medidas de reforço da eficácia do sistema fiscal.

A. Reestruturação da Administração, Recursos Humanos e Serviços Públicos

A política de reformas da Administração Pública tem vindo a ser implementada em articulação com a estratégia de consolidação orçamental, promovendo a adaptação da Administração Pública portuguesa a um novo paradigma em que, num contexto de forte pressão dos contribuintes para redução da carga fiscal, é valorizado o papel que a qualidade da prestação pública de serviços e da governação das instituições públicas desempenham na promoção da competitividade e na mudança da base concorrencial da economia.

A.1. A redefinição de Funções e Responsabilidades na Administração Pública

O Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), complementado pela reorganização dos serviços locais da acção desconcentrada do Estado, e o desenvolvimento de serviços partilhados são as áreas-chave na estratégia de reorganização da Administração Pública.

Os Alunos verão...

O Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

O PRACE representou um dos primeiros passos da estratégia de modernização da Administração Pública, procedendo à sua reorganização através da redefinição de estruturas, funções e responsabilidades, em articulação com as reformas em curso no âmbito do emprego público e do processo orçamental. Este processo está praticamente concluído, encontrando-se em fase adiantada de implementação as leis orgânicas de cada um dos serviços e organismos que integram os ministérios, em resultado das quais se procedeu à redução de estruturas e cargos dirigentes (Quadro 3). (...)

Os Serviços Partilhados na Administração Pública

No que respeita à estratégia de desenvolvimento de serviços partilhados na Administração Pública, foi criada a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E.P.E. (GeRAP), que tem como missão apoiar a modernização dos sistemas de gestão de recursos humanos e financeiros na Administração Pública, mediante a prestação de apoio técnico e administrativo naquelas áreas. Procura-se, desta forma, realizar poupanças mediante ganhos de eficiência associados à simplificação dos procedimentos administrativos, em articulação com a introdução de novas tecnologias de informação e comunicação, e através da redução de custos associados a economias de escala e de gama.

O apoio técnico e administrativo em serviços partilhados de gestão de recursos humanos abrange, entre outros, o recrutamento e selecção de pessoal, incluindo a gestão do pessoal em situação de mobilidade especial, a gestão da formação e a gestão de competências. Relativamente à prestação de serviços na área financeira, a actividade da GeRAP incluirá a disseminação do Plano Oficial da Contabilidade Pública, a normalização e optimização de processos, e os relatórios de apoio à gestão. (...)

A GeRAP começará por implementar em 2008 os serviços partilhados no âmbito do Ministério das Finan-

Caixa 1. A AGÊNCIA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS

Os Alunos verão...

COMPRAS PÚBLICAS (METAS ESTRATÉGICAS DE GERAÇÃO DE POUPANÇAS)

Metas Estratégicas

Gerar poupança global em despesas com materiais, bens e serviços transversais (MBS transversais)

Maximizar a criação de valor da despesa pública através de maior poder de compra

Minimizar custos de transacção (uniformização, normalização, racionalização, automatização)

Minimizar o *total life cycle cost* (TLCC) dos MBS transversais

Objectivos Estratégicos

- Poupança de 150 milhões de euros (2008–2009)
- 50% de despesa com MBS transversais sob contrato
- Redução média de 5% no custo unitário de MBS transversais
- Definição de metas de redução de consumo a nível ministerial e de organismo
- 20% de redução no custo médio de transacção em MBS transversais (nas áreas intervencionadas)
- 25% de áreas intervencionadas
- Definição de metodologias de cálculo do TLCC para as 10 maiores categorias de compra em termos de volume
- Redução do custo de inventário, manutenção e operação das 10 maiores categorias de compra em termos de volume

GESTÃO DO PARQUE DE VEÍCULOS DO ESTADO

O actual modelo de gestão do Parque de Veículos do Estado (PVE) não permitiu alcançar resultados positivos até final de 2006. Vários estudos mostram que a manutenção e a gestão dos cerca de 29.000 veículos do Estado se baseiam em processos a carecerem de reformulação urgente. É neste quadro que se inscreve a reforma em curso, a partir de um novo regime jurídico do PVE e novos processos de trabalho na sua gestão. A poupança previsional com base num novo modelo de gestão do PVE deverá situar-se entre os 10 e 20 milhões de euros em 2008.

A.2. A Reforma na Gestão dos Recursos Humanos

A reforma na gestão dos recursos humanos consiste na adopção de um novo regime de emprego público e de um novo modelo de planeamento dos recursos humanos de acordo com as necessidades efectivas dos serviços, apoiado pelo reforço das condições de mobilidade voluntária dos funcionários dentro da Administração. Ao mesmo tempo, o Governo prossegue as metas de redução das despesas com o pessoal, continuando a apostar no controlo de admissões e de contratação através da concretização da regra de recrutamento de um novo efectivo por cada dois saídos (Quadro 4).

Quadro 4. Entradas e saídas na Administração Pública - aplicação da regra 2:1
(Período de Janeiro de 2006 a Junho de 2007)

Entradas	14.123
Saídas	28.915
Saldo	-14.792

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública, Relatório do Orçamento do Estado para 2008, Outubro de 2007.

Os Alunos verão...

Novo Regime de Emprego Público

O novo regime de emprego público baseia-se num novo paradigma do modo como se deve alinhar os interesses (e, logo, o desempenho) de dirigentes e funcionários com a necessidade de melhorar a prestação de serviços públicos com menos recursos. O novo paradigma consiste em complementar o normal cumprimento dos procedimentos administrativos determinados legalmente com a criação de incentivos aos dirigentes e funcionários para que, por sua própria iniciativa e mérito, atinjam a excelência na prestação de serviços públicos aos cidadãos e empresas.

Os novos regimes de vinculação, carreiras e remunerações e o novo sistema de avaliação dos serviços, dirigentes e funcionários públicos constituem os pilares jurídicos do novo regime de emprego público. (...)

No novo regime de vínculos são definidas duas modalidades de vinculação: a nomeação e o contrato de

Planeamento e Mobilidade dos Recursos Humanos

A reforma da gestão dos recursos humanos na Administração Pública passa também pela implementação de melhorias no planeamento desses recursos, área fundamental para a racionalização da sua utilização. Desta forma, os serviços com excesso de recursos humanos deverão transferi-los para áreas (...)

Os Alunos verão...

Quadro 6. Mobilidade especial – prazos e remunerações auferidas

Períodos	Nas 3 fases da mobilidade	Em licença de longa duração		
	% Remuneração base	Remuneração de base (a)	% Remuneração base	Remuneração auferida
Meses 1 e 2 ano T1	100,0%	Não aplicável		
Meses 3 a 12 ano T1	83,3%	85,7%	70%	50,0%
Anos T2 a T5	66,7%	85,7%	70%	40,0%
Anos T6 a T10	66,7%	85,7%	60%	34,3%
Anos T11 e seguintes	66,7%	85,7%	50%	28,9%

Nota: (a) Remuneração mensal auferida antes da colocação em mobilidade ajustada ao pagamento de 12 abonos mensais.

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

B. Reforma dos Sistemas de Segurança Social e de Saúde

B.1. Reforma do Regime Geral da Segurança Social

O acordo assinado entre o Governo e os Parceiros Sociais em Outubro de 2006 para a reforma da Segurança Social foi consubstanciado na nova Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro) e em legislação específica relativa a este subsistema³, produzindo efeitos desde o início de 2007. Medidas como a antecipação da nova regra de cálculo do valor das novas pensões, a penalização financeira adicional no caso de reforma antecipada e a nova regra de actualização de pensões estão desde então em vigor. Por sua vez, será aplicada a partir de 1 de Janeiro de 2008 a introdução do factor de sustentabilidade às novas pensões.

Para 2008, procurar-se-á concretizar a criação do Novo Regime Público de Capitalização, de um Novo Código Contributivo, assim como manter o esforço desenvolvido desde 2005 no âmbito do Plano de Combate à Fraude e Evasão Contributivas e Prestacionais.

Os Alunos verão...

Criação do Regime Público de Capitalização

Materializando o disposto no Artigo 82º da Lei nº 4/2007, de 16 de Janeiro (Lei de Bases da Segurança Social), e no Acordo para a Reforma da Segurança Social, será criado durante o ano de 2008 o Regime Público de Capitalização (RPC).

Este regime, de adesão individual e voluntária, constituir-se-á como um novo meio, à disposição dos beneficiários da Segurança Social, de reforço do valor dos seus rendimentos de pensão, compensando assim o efeito decorrente do factor de sustentabilidade.

Assim, e ao longo das suas carreiras, os beneficiários poderão canalizar mensalmente uma contribuição adicional para o RPC, correspondente a uma percentagem da base de incidência contributiva, a qual será

(...)

Reforço dos mecanismos de combate à fraude e evasão:

- eliminação da sub-declaração e ausência pontual de declaração de remunerações à Segurança Social, nomeadamente através do desenvolvimento de um novo processo de emissão de declarações de remuneração oficiais;
- reforço dos procedimentos de cruzamento de dados com a administração fiscal;
- revisão do regime de contra-ordenações da Segurança Social.

Os Alunos verão...

B.2. Reforma no Sistema da Caixa Geral de Aposentações

Em 2007, foi também definido o regime de aplicação das principais medidas de reforma do subsistema da Segurança Social à Caixa Geral de Aposentações (Lei n.º 52/2007, de 31 de Agosto), sendo este subsistema abrangido pela nova legislação a partir de 2008. Recorde-se que, desde o final de 2005, se estabeleceu a convergência do subsistema da Caixa Geral de Aposentações (CGA) para o do regime geral da Segurança Social (Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro). Assim, não só se procedeu ao encerramento da CGA às inscrições dos novos funcionários públicos desde 1 de Janeiro de 2006, os quais passaram a ser inscritos no subsistema da Segurança Social, como se definiram então mecanismos de convergência das condições de aposentação e de cálculo das pensões.

Neste contexto, as medidas recentes da reforma da Segurança Social abrangerão igualmente o subsistema da CGA, se bem que com algum desfazamento temporal na sua implementação. As principais medidas de reforma consideradas são as seguintes:

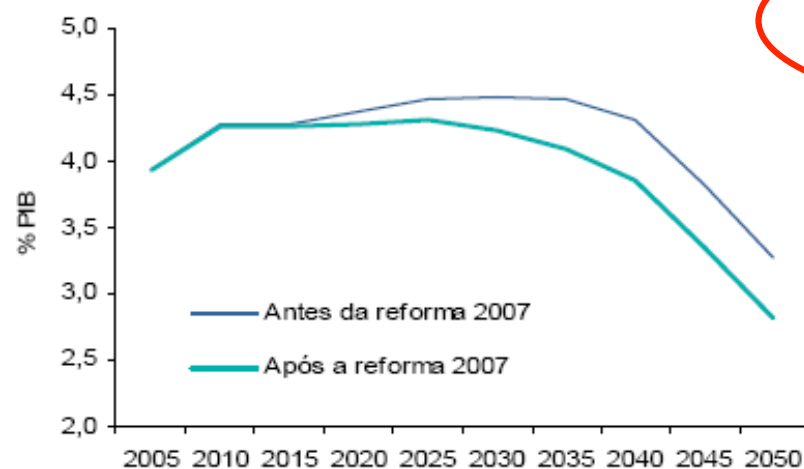
(...)

Efeito das Principais Medidas de Reforma na CGA

Considerando as principais medidas de reforma (as primeiras quatro acima elencadas), foi simulado o seu efeito na trajectória a longo prazo da despesa em pensões. Desta forma é possível avaliar o seu contributo para a sustentabilidade dos sistemas de segurança social.

Dado que as medidas em causa incidem sobretudo sobre as novas pensões, o seu efeito na despesa em pensões da CGA só deverá ser mais notório no longo prazo. Assim, simularam-se os efeitos desta reforma no horizonte até 2050. Tendo em conta o encerramento da CGA a novas inscrições desde 2006, a despesa com pensões deste subsistema diminui de forma significativa a partir do início da década de 2040 (Gráfico 5).

Gráfico 5. Evolução da despesa em pensões da CGA



Os Alunos verão...

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

(...)

B.3. Sustentabilidade do Sistema de Saúde

Têm ainda vindo a ser igualmente reforçados, conforme evidenciado na Secção V.4., os processos de planeamento e controlo orçamental, e da actividade na área da saúde.

(...)

Quadro 11. Impacto Orçamental das Medidas de Contenção da Despesa em Saúde

	Peso no PIB em 2005 ^(a)	Poupanças (% PIB)					
		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Produtos vendidos em farmácias	1,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Meios Auxiliares de Diagnóstico e Terapêutica	0,5	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Total	1,7	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Notas: O impacto orçamental da implementação de uma medida é quantificado, em cada ano, pela comparação entre o cenário orçamental subjacente a este Programa e um cenário de ausência de medida. O cenário de ausência de medidas assenta, em geral, na hipótese de que o valor de cada uma das rubricas consideradas evolui, ao longo do período (2006-2011), de acordo com a taxa de crescimento média real registada no período de 2000 a 2005, ajustada pela inflação do período compreendido entre 2006 e 2011. Foram tidos em consideração os efeitos associados ao processo de empresariação dos hospitais ocorrido durante os anos de 2003, 2005 e 2007.

Legenda: (a) Cenário base – peso da rubrica no PIB em 2005.

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

No Quadro 11 é apresentado o impacto orçamental associado às medidas de poupança e de racionalização adoptadas, desde 2005, na área da saúde, designadamente, revisão do preço dos medicamentos participados e das convenções celebradas pelo SNS, a redução dos preços máximos nas compras de produtos farmacêuticos e de materiais clínicos pelas entidades que integram o SNS e ganhos de eficiência associados à implementação do processo de empresariação dos hospitais⁵.

Os Alunos verão...

⁵ Por exemplo, caso não tivessem sido adoptadas medidas relativas à política de comparticipação de medicamentos, seria de esperar que em 2011 as despesas com comparticipações fossem aproximadamente 0,1% do PIB superiores ao valor previsto para esse ano neste Programa.

C. Sistema Fiscal

No seguimento das linhas de orientação da política fiscal, o Governo Português dará continuidade ao combate à fraude e evasão fiscais e ao planeamento fiscal abusivo.

(...)

Quadro 12. Impacto orçamental das medidas de consolidação do lado da receita fiscal e contributiva

	Peso no PIB em 2005 ^(a)	Poupanças (% PIB)					
		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Receita Fiscal e Contributiva	34,9%	0,8%	1,3%	1,4%	1,5%	1,5%	1,5%
d.q.:							
Alterações da Estrutura dos Impostos (b)		0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
Eficiência Fiscal e Contributiva		0,3%	0,7%	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%

Notas: O impacto orçamental da implementação de uma medida é quantificado, em cada ano, pela comparação entre o cenário orçamental subjacente a este Programa e um cenário de ausência de medida. O cenário de ausência de medidas é caracterizado pela hipótese de manutenção ao longo do período (2006-2011) do peso da rubrica orçamental no PIB verificado em 2005.

Legenda: (a) Peso da receita fiscal e contributiva no PIB em 2005. (b) Efeito das alterações nos impostos que originam um aumento de receita (e.g. subida de taxas de imposto), deduzido do efeito das alterações de impostos que reduzem a receita (e.g. atribuição de benefícios fiscais aos biocombustíveis).

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

(...)

Os Alunos verão...

Os Alunos verão...

Capítulo

3

III. ANÁLISE DE SENSIBILIDADE E COMPARAÇÃO COM A ACTUALIZAÇÃO DE DEZEMBRO DE 2006

Nesta secção descreve-se a evolução das principais variáveis macroeconómicas e orçamentais em resposta a dois tipos de choque exógeno: um aumento no preço do petróleo, com consequente repercussão descendente no crescimento da procura externa e ascendente nos preços externos, e um aumento das taxas de juro¹³. Os choques em sentido inverso implicam efeitos aproximadamente simétricos, pelo que não necessitam de ser aqui apresentados.

O preço de petróleo incorporado no cenário base reflecte já a tendência de subida que se verificou ao longo de 2007. No entanto, dado o ambiente de incerteza em relação à evolução desta variável, é prudente admitir que o preço do petróleo se possa desviar, no sentido ascendente, daquele que é usado no cenário base.

Nesse sentido, apresenta-se no Gráfico 11 a evolução das principais variáveis da economia nacional num cenário em que o preço do petróleo é 20% superior ao admitido no cenário base. Pressupõe-se que o

(...)

Os Alunos verão...

Capítulo

4

IV. ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DE LONGO PRAZO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Análise da Sustentabilidade de Longo Prazo das Finanças Públicas

A análise efectuada neste capítulo tem subjacente a metodologia prevista no âmbito do Código de Conduta do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em particular, as projecções apresentadas no Quadro 9 do Apêndice utilizam as hipóteses definidas no contexto do Grupo de Trabalho do Envelhecimento (GTE) que assiste o Comité de Política Económica do Conselho de Economia e Finanças da União Europeia (CPE). Na sequência da reforma dos sistemas de segurança social pública em Portugal, que entrou em vigor em 2007, as projecções de longo prazo para a despesa em pensões agora apresentadas foram sujeitas ao processo de *Peer Review* pelo GTE em Outubro deste ano¹⁴. As restantes despesas associadas ao envelhecimento da população mantêm a trajectória definida ao nível do CPE e dos serviços da Comissão Europeia.

(...)

Projeção de despesas em pensões

Os Alunos verão...

V. QUALIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

V.1. Modernização da Administração Pública

A Presidência portuguesa da União Europeia durante o 2.º semestre de 2007 elegeu a modernização da Administração Pública como um elemento institucional chave para a necessária melhoria da qualidade das finanças públicas. A necessidade de melhorar a competitividade, as preocupações relativas à sustentabilidade orçamental e a maior exigência dos contribuintes, cidadãos e empresas, por serviços públicos melhores a custos menores, fundamentam reformas abrangentes no sector público e esforços para melhorar a qualidade da legislação e para reduzir a carga administrativa. Ao mesmo tempo, um papel de liderança do sector público na promoção da qualidade da governação das organizações e das boas práticas de gestão pode gerar benefícios indirectos significativos no desempenho do sector privado.

Conforme enunciado nos capítulos I e II, o Governo Português tem insistido na modernização da Administração Pública, através de abrangentes e ambiciosas reformas nas práticas de gestão do sector público, nomeadamente na repartição de funções e responsabilidades no seio da organização, na gestão dos recursos humanos e nas medidas de implementação do governo electrónico e de simplificação dos procedimentos administrativos.

(...)