



Council of the
European Union

Brussels, 5 May 2015
(OR. en, pt)

8572/15
ADD 1

ECOFIN 288
UEM 106

COVER NOTE

From: Maria da Graca Mira Gomes, Ambassador, Permanent Representation
of Portugal to the EU

date of receipt: 30 April 2015

To: Mr Carsten PILLATH, Director General, Council of the European Union

Subject: Stability Programme of Portugal for 2015-2019

Delegations will find attached the second part of the Stability Programme of Portugal for 2015-2019.

III. ANÁLISE DE SENSIBILIDADE

III.1 Análise de Sensibilidade ao Enquadramento Macroeconómico

III.1.1 Previsões Macroeconómicas e Orçamentais de outras Entidades

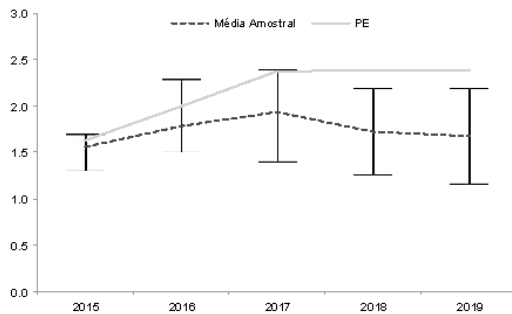
O cenário macroeconómico subjacente a este Programa de Estabilidade encontra-se, de um modo geral, em linha com as previsões de diversas instituições (nacionais e internacionais) disponíveis à data de publicação. De seguida, apresentam-se de forma sintética, as diferenças ao nível da composição e tendências.

A previsão apresentada neste documento, para o PIB de 2015, é semelhante à apresentada pela maioria das instituições, sendo apenas 0,1 p.p. mais baixa do que a do Banco de Portugal, e 3 décimas acima da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (estas últimas datam de novembro de 2014). Contudo, existem algumas diferenças nas componentes do PIB, devido ao facto de os cenários apresentados pelos organismos, em parte, serem baseados em cenários de políticas invariantes, e, também, resultado da não incorporação da informação relativa às Contas Nacionais definitivas de 2012, recentemente publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE).

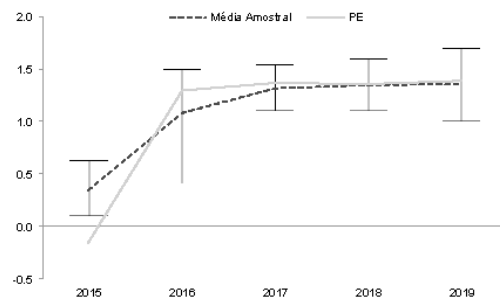
Para 2016, o cenário subjacente a este documento pressupõe um crescimento do PIB assente num contributo significativo da procura interna, em linha com as previsões quer do Conselho de Finanças Públicas (CFP) quer da CE. Por outro lado, quer a OCDE quer o Banco de Portugal apontam para um crescimento do PIB com uma procura externa mais robusta.

Para os anos subsequentes, assiste-se a alguma divergência nas previsões na dinâmica da evolução do PIB. As previsões do Programa de Estabilidade apontam para um crescimento do PIB acima dos 2% entre 2017 a 2019. Em contrapartida, o cenário apresentado pelo Banco de Portugal, com previsões até 2017, aponta para uma taxa de crescimento de 2% em 2017, e o FMI estima uma desaceleração para 1,4%.

Relativamente ao mercado de trabalho, todas as instituições antevêm uma descida gradual da taxa de desemprego, com ritmos similares, sendo que para 2016, a média das taxas de desemprego previstas por estas instituições é de 12,5% (12,7% nas estimativas do Programa de Estabilidade). Já ao nível do emprego, é esperado um aumento ao longo do horizonte de previsão, com a generalidade das instituições (à exceção da OCDE) a prever uma aceleração gradual, originando, desta forma, com impacto na produtividade aparente do trabalho.

Gráfico III.1. Previsões de Crescimento do PIB
(VH, %)

Fontes: INE, CFP, Banco de Portugal, OCDE, CE, FMI e Ministério das Finanças.

Gráfico III.2. Previsões do Índice de Preços no Consumidor (IPC)
(VH, %)

Nota: No caso do CFP utilizou-se o deflador do consumo privado.

Fontes: INE, CFP, Banco de Portugal, OCDE, CE, FMI e Ministério das Finanças.

Quadro III.1. Previsões Macroeconómicas
(taxa de variação, em %)

	CFP		BdP			OCDE		CE		FMI					Média								
	Mar-15					Mar-15			Nov-14		Fev-15		Abr-15					Instituições ²³					
	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2015	2016	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019			
PIB	1.6	2.3	2.4	2.2	2.2	1.7	1.9	2.0	1.3	1.5	1.6	1.7	1.6	1.5	1.4	1.3	1.2	1.6	1.8	1.9	1.7	1.7	
Contributos (p.p.)																							
Procura Interna	1.7	2.7	2.5	2.0	1.9	1.1	0.8	0.8	0.4	0.9	1.6	1.4	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Procura Externa Líquida	-0.1	-0.4	-0.1	0.2	0.3	0.8	1.1	1.2	0.9	0.6	0.1	0.3	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Evolução dos Preços																							
Deflador do PIB	0.6	1.6	1.1	1.0	0.9	:	:	:	0.7	0.9	1.0	1.4	1.0	1.3	1.3	1.4	1.5	0.8	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2
IPC [*]	0.6	1.5	1.3	1.1	1.0	0.2	1.1	1.1	0.2	0.4	0.1	1.1	0.6	1.3	1.5	1.6	1.7	0.3	1.1	1.3	1.4	1.4	1.4
Evolução do Mercado de Trabalho																							
Emprego	0.2	0.3	0.7	0.6	0.8	:	:	:	0.9	0.6	0.7	0.7	0.2	0.6	:	:	:	0.5	0.5	0.7	0.6	0.8	0.8
Taxa de Desemprego (%)	:	:	:	:	:	:	:	:	12.8	12.4	13.4	12.6	13.1	12.6	12.1	11.7	11.2	13.1	12.5	12.1	11.7	11.2	11.2
Produtividade aparente do trabalho	1.4	2.0	1.7	1.6	1.4	:	:	:	0.4	0.9	0.9	1.0	1.4	1.0	:	:	:	1.1	1.2	1.2	1.1	0.9	0.9
Saldos das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)																							
- Capacidade líquida de financiamento face ao exterior	:	:	:	:	:	3.3	3.3	3.5	:	:	2.0	2.2	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
- Saldo da Balança Corrente	:	:	:	:	:	:	:	:	0.4	0.9	0.4	0.6	1.4	1.0	:	:	:	:	:	:	:	:	:

Fontes: Com Eixo: Estratégia Económica; Previsões: INE, Banco de Portugal; Previsões para Economia Portuguesa: 2015-2019; OCDE: Economic Outlook - No. 98, Novembro 2014; FMI: World Economic Outlook: April 2015; CFP - Finanças Públicas: Situação e Condicionantes 2015-2019.

* Índice Harmonizado de Preços no Consumo para a Comunidade Europeia e FMI: Deflador do Consumo Privado para o CFP.

As previsões orçamentais constantes do cenário deste documento afiguram uma melhoria progressiva dos saldos das administrações públicas, avaliação partilhada pelas restantes instituições, à exceção do CFP, sendo de ressaltar que estas se baseiam num cenário de políticas invariantes, “que assenta no pressuposto de que o impacto das medidas de política adotadas ou mantidas em 2015, cuja vigência nos anos seguintes carece de legislação adicional não é refletido nas projeções”²³.

²³ Relatório nº 3/2015, “Finanças Públicas: Situação e Condicionantes 2015-2019”.

Quadro III.2. Previsões Orçamentais

(em % do PIB e do PIB potencial)

	CFP					OCDE		CE		FMI				
	Mar-15					Nov-14		Fev-15		Dez-14				
	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2017	2018	2019
Saldo global	-2.8	-3.3	-3.2	-3.2	-3.2	-2.9	-2.3	-3.2	-2.8	-3.2	-2.8	-2.5	-2.4	-2.5
Saldo primário	2.1	1.2	1.2	0.9	0.6	1.5	2.0	:	:	1.7	1.7	1.8	1.7	1.6
Saldo estrutural	:	:	:	:	:	-0.6	-0.4	-1.7	-2.1	1.7	1.7	1.8	1.7	1.6
Dívida Pública	127.4	124.5	122.6	121.9	121.5	128.1	127.6	124.5	123.5	126.3	124.3	122.7	122.2	121.7

Fontes: Comissão Europeia, *Economic Forecast*, fev 2015; OECD Economic Outlook - No 96 November 2014; IMF World Economic Outlook April 2015; CFP - Finanças Públicas: Situação e Condições 2015-2019

A comparação com o Documento de Estratégia Orçamental de abril de 2014 encontra-se limitada em resultado de diferenças metodológicas, nomeadamente, da adoção, em setembro de 2014, do novo Sistema Europeu de Contas Nacionais (SEC 2010), tal como devidamente contextualizado no Relatório do Orçamento do Estado para 2015²⁴. Face às estimativas constantes do Relatório do Orçamento do Estado para 2015, a taxa de crescimento do PIB prevista para 2015 foi revista em alta ligeira (0,1 p.p.), que advém sobretudo de uma maior dinâmica do investimento, mas também de uma aceleração mais acentuada das exportações. As revisões das previsões (especialmente a aceleração do investimento e das importações) ditaram uma revisão dos contributos no atual exercício de previsão.

Quanto ao emprego, os dados entretanto publicados, mostraram que 2014 foi marcado por uma evolução do mercado de trabalho mais favorável do que inicialmente antecipado. Deste modo, a previsão da taxa de desemprego para 2015, foi revista em baixa, em linha com o perspectivado para o emprego.

Por último, as previsões orçamentais foram também revistas. Se por um lado não existe diferença nos saldos globais e primários estimados para 2015 em relação às previsões do Orçamento do Estado para 2015, regista-se uma revisão nas previsões do saldo estrutural e dívida, devido quer aos resultados de 2014, quer às revisões que ocorreram nas séries do PIB, PIB potencial e hiato do produto.

Quadro III.3. Previsões Macroeconómicas

(taxa de variação, em %)

	DEO 2014 (2014-2018)**					OE 2015		PE 2015 (2015-2019)					
	abr-14					out-14		abr-15					
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)													
PIB	1.2	1.5	1.7	1.8	1.8	1.0	1.5	0.9	1.6	2.0	2.4	2.4	2.4
Consumo Privado	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	1.8	2.0	2.1	1.9	1.9	2.1	2.1	2.1
Consumo Público	-1.6	-1.5	-0.8	-0.3	-0.1	-0.6	-0.5	-0.3	-0.7	0.1	0.1	0.2	0.2
Investimento (FBCF)	3.3	3.8	4.0	4.4	3.8	1.5	2.0	2.5	3.8	4.4	4.9	4.9	5.0
Exportações de Bens e Serviços	5.7	5.7	5.3	5.0	5.0	3.7	4.7	3.4	4.8	5.5	5.7	5.7	5.8
Importações de Bens e Serviços	4.1	4.2	4.3	4.3	4.2	4.7	4.4	6.4	4.6	5.3	5.4	5.4	5.7
Contributos (p.p.)													
Procura Interna	0.5	0.8	1.1	1.3	1.3	1.4	1.3	2.1	1.6	1.9	2.2	2.2	2.2
Procura Externa Líquida	0.7	0.7	0.6	0.5	0.6	-0.3	0.2	-1.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Evolução dos Preços													
Deflator do PIB	0.7	0.9	1.7	1.8	1.8	1.4	1.5	1.2	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4
IPC	0.4	1.1	1.5	1.5	1.5	0.0	0.7	-0.3	-0.2	1.3	1.4	1.4	1.4
Evolução do Mercado de Trabalho													
Emprego	1.0	0.8	0.7	0.6	0.6	1.4	1.0	1.4	0.6	0.8	0.9	0.9	1.0
Taxa de Desemprego (%)	15.4	14.7	14.2	13.8	13.2	14.2	13.4	13.9	13.2	12.7	12.1	11.6	11.1
Produtividade aparente do trabalho	0.2	0.7	1.0	1.3	1.1	-0.4	0.5	-0.5	1.1	1.2	1.4	1.4	1.4
Saldos das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)													
- Capacidades líquidas de financiamento face ao exterior	2.9	3.4	3.6	3.6	3.8	1.5	1.5	1.9	2.1	2.0	2.2	2.4	2.7
- Saldo da Balança Corrente	1.6	2.2	2.4	2.4	2.6	0.3	0.3	0.5	0.5	0.4	0.8	1.0	1.4

Fontes: Comissão Europeia, *Economic Forecast*, fev 2015; Banco de Portugal - Projeções para a Economia Portuguesa a 2015-2019; OECD Economic Outlook - No 96 November 2014; IMF World Economic Outlook, December 2014 update; CFP - Finanças Públicas: Situação e Condições 2015-2019

²⁴ Ver "Revisão das Contas Nacionais: SEC 2010 e Mudança de Base", pág. 18.

Quadro III.4. Previsões Orçamentais

(em % do PIB e do PIB potencial)

	DEO 2014 (2014-2018)**					OE2015		PE2015 (2015-2019)					
	Abr-14					Out-14		Abr-15					
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Saldo global	-4,0	-2,5	-1,5	-0,7	0,0	-4,8	-2,7	-4,5	-2,7	-1,8	-1,1	-0,6	0,2
Saldo primário	0,4	1,8	2,7	3,4	4,2	0,3	2,2	0,4	2,2	2,6	3,0	3,2	3,7
Saldo estrutural	-2,1	-1,3	-0,8	-0,5	-0,2	-1,3	-1,2	-0,8	-0,9	-0,5	-0,5	-0,4	-0,2
Dívida Pública	130,2	128,7	125,6	120,7	116,7	127,2	123,7	130,2	124,2	121,5	116,6	112,1	107,6

Fontes: Comissão Europeia, *Economic Forecast*, fev 2015; Banco de Portugal - Projeções para a Economia Portuguesa: 2015-2017; OECD *Economic Outlook* - No.96 November 2014; IMF *World Economic Outlook December 2014 update*; CFP - Finanças Públicas: Situação e Condicionantes 2015-2019

III.1.2 Choques

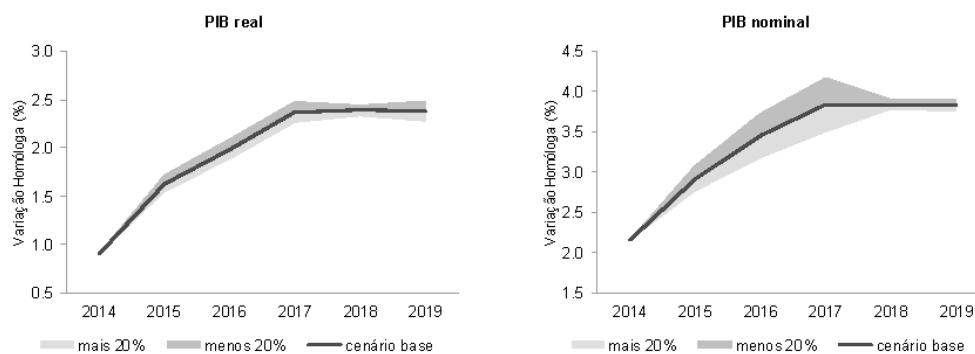
Tendo em conta os riscos enumerados, quantificam-se nesta secção os impactos esperados de três tipos de choques exógenos, face ao cenário base: um aumento de 20% no preço do petróleo, uma trajetória de taxa de juro de curto prazo mais elevada em 2 p.p. e uma diminuição do crescimento da procura externa em 2 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.

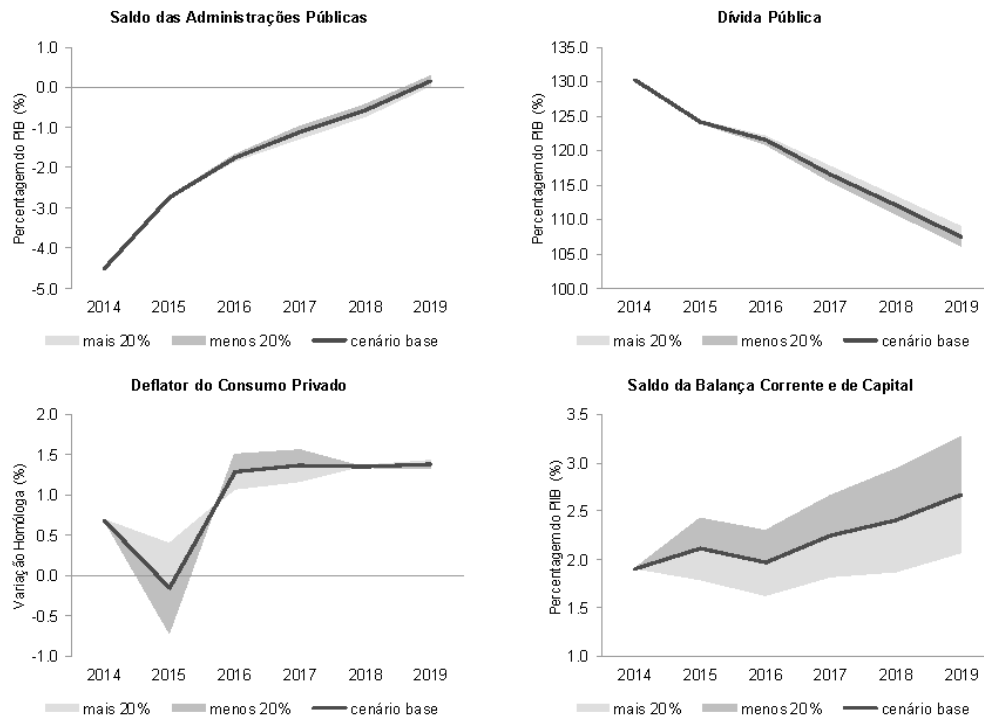
No que se refere ao impacto na taxa de desemprego, estima-se que seja reduzido devido a efeitos desfasados da atividade económica no emprego e não considerando implicações adicionais sobre as condições financeiras da economia²⁵.

O rácio da dívida pública aumentaria por via do menor crescimento do PIB nominal.

Gráfico III.3. Aumento do Preço do Petróleo em 20%



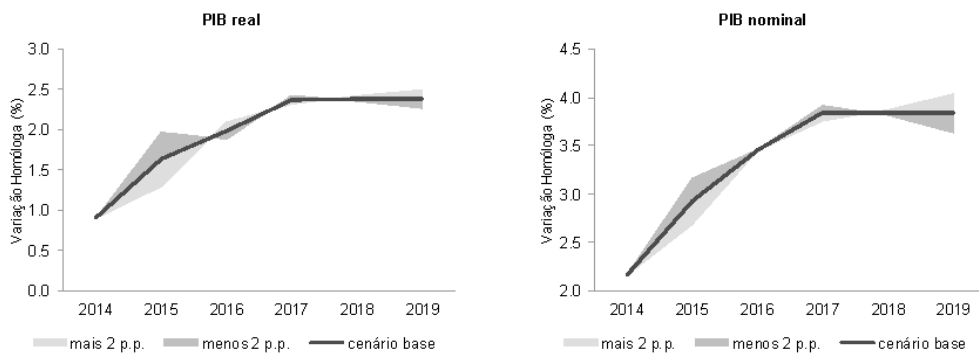
²⁵ Nesse caso, a deterioração dos saldos correntes implicaria uma perceção mais elevada ao risco ao financiamento à economia portuguesa, levando a reduzir o crédito concedido às empresas e, por essa via, poderia aumentar a taxa de desemprego.

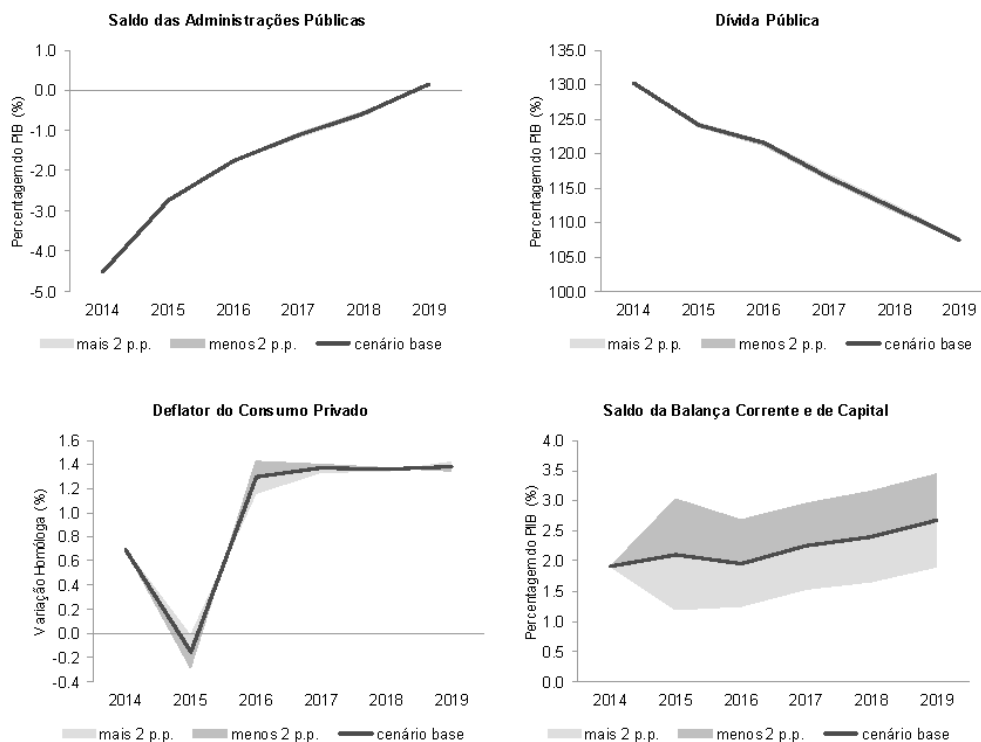


Fonte: Ministério das Finanças.

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. em 2015. De igual forma, assiste-se a uma ligeira deterioração do rácio de dívida pública, sendo que os saldos das administrações públicas permaneceram inalterados.

Gráfico III.4. Análise de Sensibilidade ao Aumento da Taxa de Juro de Curto Prazo em 2 p.p.



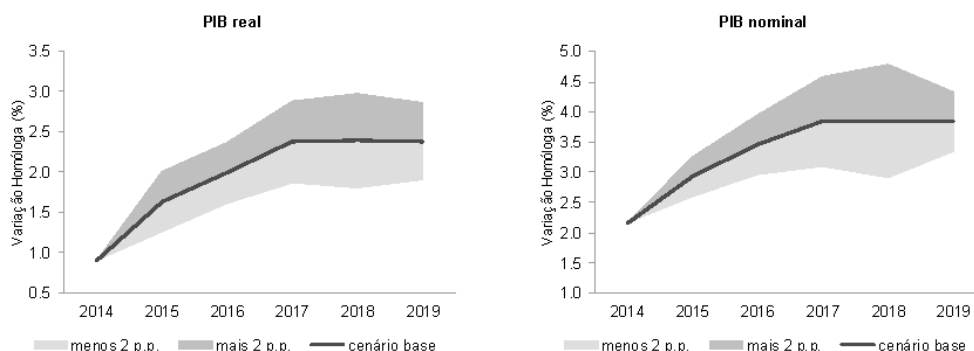


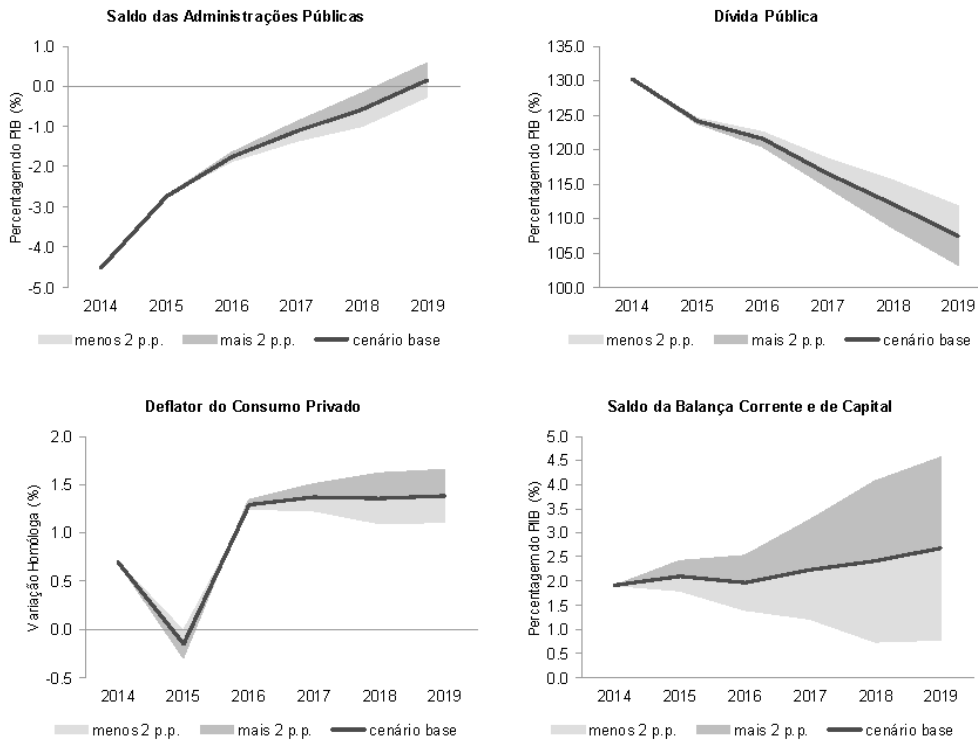
Fonte: Ministério das Finanças.

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 0,4 p.p. nos dois primeiros anos do choque. 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, 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 III.5. Análise de Sensibilidade à Diminuição da Procura Externa em 2 p.p.





Fonte: Ministério das Finanças.

Riscos Relacionados com a Atividade Económica Interna

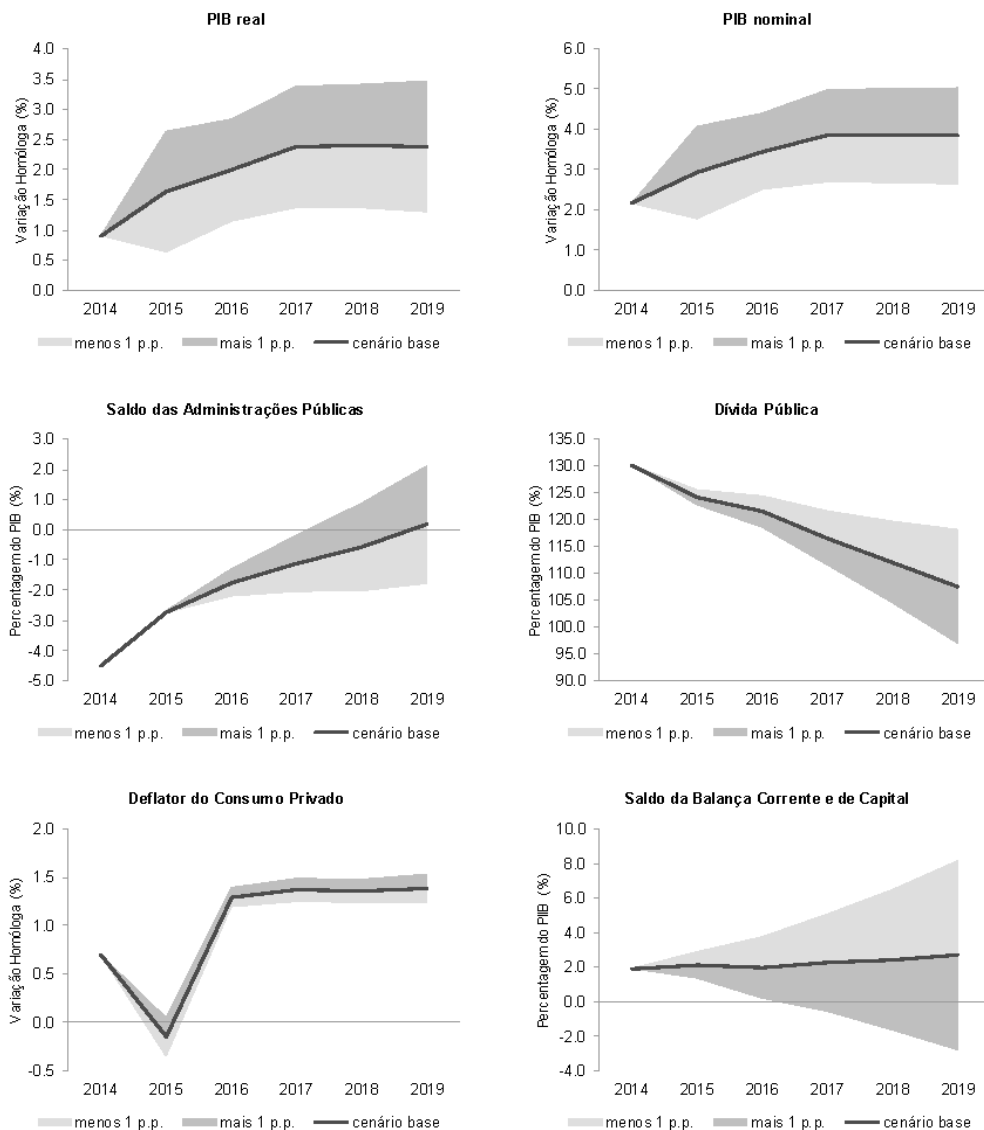
Internamente, o processo de desalavancagem das empresas e famílias – cujos níveis de endividamento ainda se encontram elevados – poderá limitar a retoma do investimento. A evolução das expectativas e dos níveis de confiança dos agentes económicos, face aos desenvolvimentos internos e externos, é ainda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

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 III.6. Análise de Sensibilidade à Diminuição do PIB em 1 p.p.



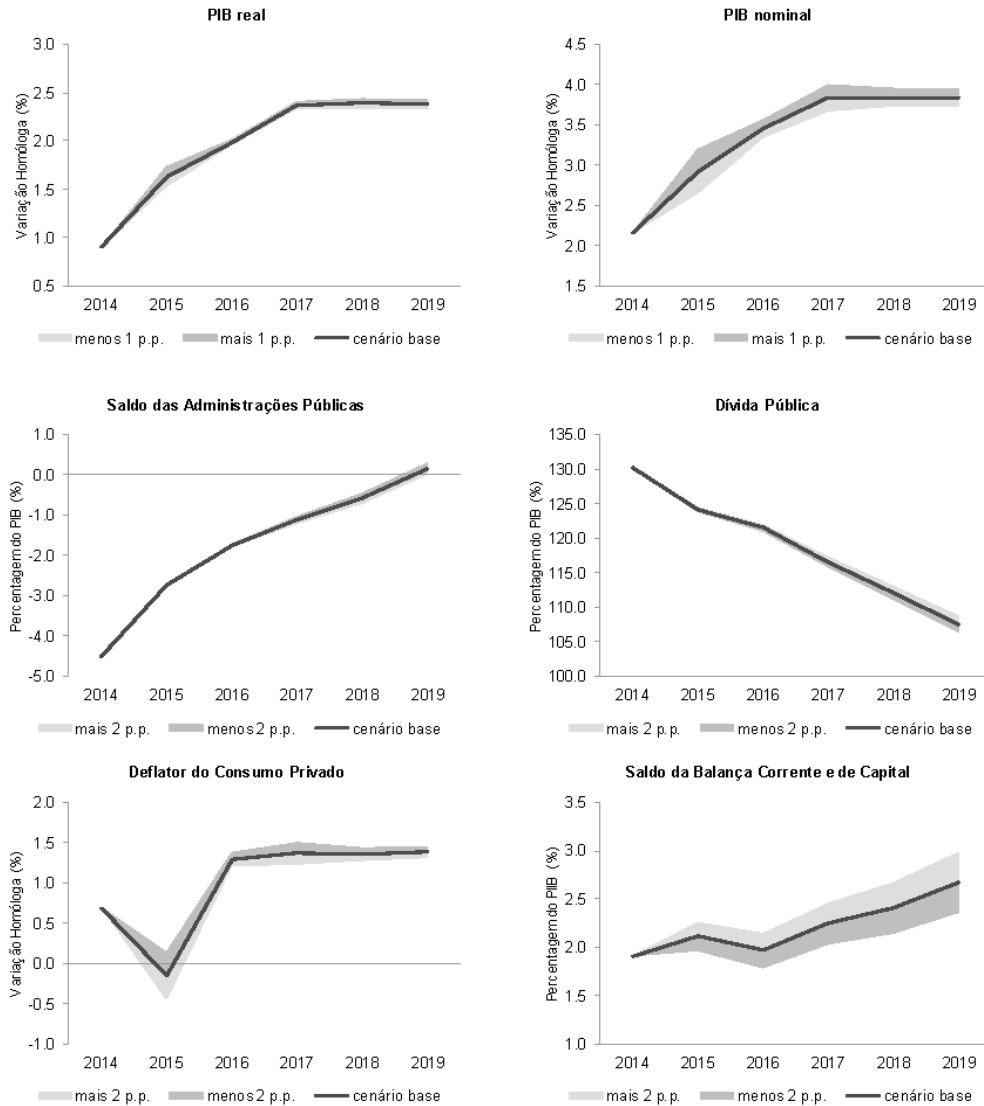
Fonte: Ministério das Finanças.

O menor crescimento do PIB em 1 p.p. tem como efeito a diminuição do saldo das administrações públicas em 0,5 p.p. em 2016. 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 2,9 p.p. também em 2016, 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 1,7 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 contributiva²⁶.

Gráfico III.7. Análise de Sensibilidade ao Aumento em 1 p.p. da Taxa de Desemprego



Fonte: Ministério das Finanças.

O aumento da taxa de desemprego em 1 p.p. tem como consequência a diminuição do consumo privado e das importações em 0,3 p.p. e 0,2 p.p. respetivamente, por via da redução do Rendimento Disponível dos Particulares. Em termos globais, o impacto no produto deverá ascender a uma diminuição de 0,1 p.p. face ao cenário base, efeito que se deverá diluir nos anos subsequentes. O impacto ao nível da dívida pública deverá traduzir-se num aumento do peso desta no PIB, fruto de uma redução do PIB nominal.

²⁶ Por simplificação, não se contemplaram os efeitos (previsíveis) que o aumento da taxa de desemprego teria na contenção salarial e, consequentemente, nos preços.

III.2 Análise de Riscos na Estratégia Orçamental

III.2.1 Riscos do Sector Empresarial do Estado (SEE)

Desde 2013 que está em curso o 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 em numerário para pagamento do serviço da dívida bancária e para financiamento dos défices de investimento, bem como de dotações em espécie por conversão de créditos do Estado em capital próprio. Os montantes previstos para 2015 ascendem a cerca de 2.554,4 milhões de euros no caso de dotações em numerário e de 2.232,4 milhões de euros por conversão de créditos.

Este processo visa reduzir os elevados níveis de endividamento das empresas bem como os encargos financeiros associados, resultantes da tendência de sobre-endividamento verificada em anos passados em que se recorreu excessivamente a capitais alheios para financiar investimentos de interesse público.

De igual forma, desde 2011 têm vindo a ser tomadas medidas de reestruturação operacional das empresas, através da racionalização dos gastos operacionais e de ações tendentes à maximização das suas receitas comerciais, com o objetivo de alcançar e manter o equilíbrio operacional. A aplicação integral destas medidas de reestruturação financeira e operacional acarreta riscos, designadamente, por necessidades inadiáveis e/ou imprevistas de investimento, bem como por desvios desfavoráveis nos gastos operacionais e/ou nas receitas comerciais, decorrentes de variáveis exógenas às sociedades.

No âmbito das Empresas Públicas Não Reclassificadas (EPNR) prossegue igualmente a recapitalização de algumas empresas deficitárias bem como a implementação de medidas de racionalização de gastos e de incremento de receitas tendentes ao seu equilíbrio operacional, com vista a dotá-las da robustez financeira necessária para prosseguirem a sua atividade com a qualidade de serviço e eficiência adequadas e para executarem os respetivos planos de investimento, tendo também em vista a prossecução da atribuição de concessões à iniciativa privada no sector dos transportes. À semelhança do que sucede com as EPR, desvios desfavoráveis nas necessidades de investimento e/ou nas rúbricas operacionais, que ponham em causa a atividade das empresas, podem dificultar a obtenção do equilíbrio económico e financeiro pretendido, podendo ocasionar um acréscimo dos apoios a conceder pelo Estado.

No âmbito das medidas referenciadas, destaca-se o sector dos transportes e gestão da infraestrutura ferroviária, no qual se verificou uma significativa melhoria do EBITDAr, passando de -156,1 milhões de euros, em 2010, para +57,5 milhões de euros, em 2014. Expurgando o efeito de variação das indemnizações compensatórias, a melhoria do EBITDAr representa 292,3 milhões de euros, em resultado das reformas implementadas ao longo daquele período, designadamente a redução em -21% dos quadros de pessoal, por via de rescisões por mútuo acordo.

Quadro III.5. EBITDAr no Sector dos Transportes

(valores acumulados até ao mês de dezembro)

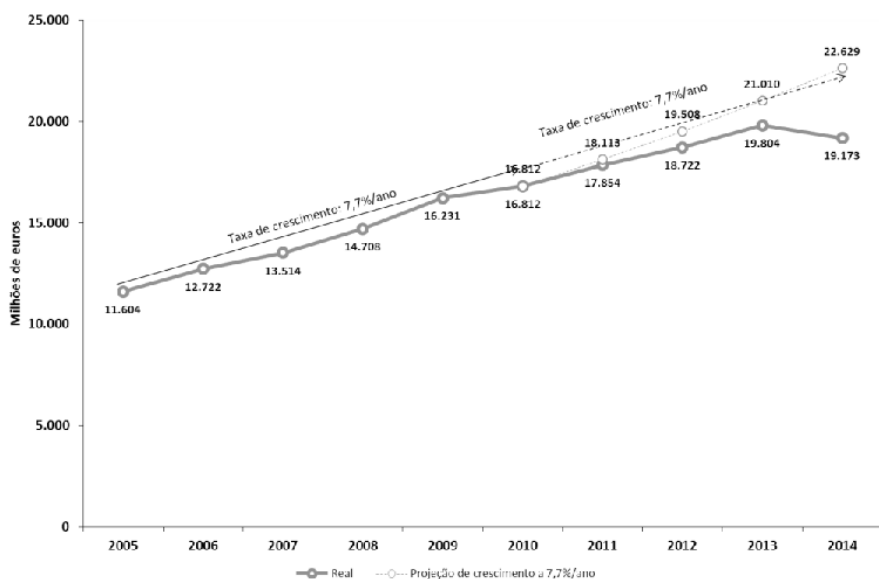
EBITDAr	2010	2011	2012	2013
Vendas e Serviços Prestados (s/IFRIC)	558.676.231 €	573.705.491 €	599.080.157 €	594.732.855 €
Indemnizações Compensatórias	189.881.169 €	207.357.328 €	167.205.600 €	169.075.498 €
Outros subsídios e compensações financeiras	4.695.107 €	6.159.979 €	4.447.919 €	5.515.859 €
Outros rendimentos e ganhos	73.842.502 €	87.506.656 €	73.103.246 €	76.119.232 €
RECETAS OPERACIONAIS	827.095.009 €	874.729.454 €	843.836.923 €	845.443.444 €
CMVMC	50.466.562 €	51.254.778 €	45.356.668 €	43.033.127 €
FSE (s/IFRIC)	459.909.058 €	421.161.556 €	404.676.939 €	401.830.212 €
Custos com Pessoal (1)	459.344.266 €	395.649.604 €	339.769.341 €	379.288.349 €
Outras gastos e perdas (2)	13.433.537 €	13.863.317 €	23.519.910 €	14.548.842 €
DESPESAS OPERACIONAIS	983.153.423 €	881.929.255 €	813.322.858 €	838.700.529 €
EBITDAr	-156.058.414 €	-7.199.801 €	30.514.065 €	6.742.915 €
EBITDAr s/ IC	-345.939.583 €	-214.557.128 €	-136.691.535 €	-162.332.583 €
(1) Excluindo custos com rescisões por mútuo acordo, no valor de:	14.123.241 €	47.500.352 €	11.589.201 €	17.331.343 €

Nota: Excluem-se rubricas não-cash, não recorrentes e contabilísticas, por não terem efeito na real função operacional das empresas.

Fonte: Informação das empresas.

Os resultados ao nível da dívida remunerada deste sector são também evidentes, tendo-se conseguido estancar a sua tendência de crescimento, de 7,7% ao ano, que vinha do passado e uma inversão da trajetória, com o início, em 2014, da redução e saneamento da dívida histórica deste sector, em -3% face a 2013.

Gráfico III.8. Evolução da Dívida Remunerada das Empresas Públicas de Transportes e Gestão da Infraestrutura Ferroviária



Fonte: Dados DGTF.

Dando continuação ao esforço de reformas, estão em curso processos de privatização e/ou de concessão da operação a terceiros, como são os casos da TAP, da CP Carga, da EMEF e da Carristur, bem como os processos de e as concessão da exploração dos serviços públicos de transporte de passageiros no Porto (Metro do Porto e STCP) e em Lisboa (Metropolitano de Lisboa e Carris). Estes processos têm em vista assegurar a continuidade das operações destas empresas de forma mais eficiente, aumentando a sustentabilidade financeira e a qualidade do serviço prestado e garantindo, em simultâneo, uma diminuição do esforço financeiro do Estado e contributos para a consolidação orçamental e para a diminuição da dívida pública. A complexidade associada a qualquer um destes processos, bem como a necessidade de assegurar um adequado nível de interesse e tensão competitiva pelas entidades interessadas, configuram riscos não despididos para a concretização destas operações.

Destacam-se ainda os processos de reorganização societária em curso, tendo por objetivo o aumento da eficiência, mediante o uso e gestão das infraestruturas numa ótica de complementaridade, bem como a racionalização dos recursos, potenciando a obtenção de economias de escala. Destacam-se neste âmbito o processo de fusão da REFER, EPE com a Estradas de Portugal, S.A., bem como a reorganização das infraestruturas portuárias (envolvendo, entre outras, a transferência de competências e atribuições para a Docapesca, S.A., a fusão por integração da Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A. na APDL, S.A., e a integração dos portos comerciais de Faro e Portimão na APS, S.A.). Está ainda em estudo a reestruturação da área imobiliária da Parpública que, a concretizar-se, deverá levar a uma redução do número de empresas do universo Sagestamo. A dimensão das entidades envolvidas, o elevado número de *stakeholders* e a complexidade dos processos são potenciadores de riscos, não quantificáveis, para a concretização da estratégia definida para os sectores em apreço.

Paralelamente pretende-se prosseguir o programa de redução do número de empresas públicas, das quais se destacam o processo de liquidação em curso da Parque Expo, S.A., e a expectável entrada em liquidação para breve da Empordef, SGPS, S.A.. Relativamente a ambas, a complexidade dos ativos detidos poderá condicionar a celeridade destes processos e adicionar alguma incerteza quanto aos valores a suportar pelo Estado Português, em sede de extinção.

Verifica-se assim que a dimensão do SEE em termos do volume de responsabilidades efetivas, nomeadamente ao nível do endividamento, ou contingentes, para o Estado, continua a representar um risco assinalável para os objetivos de consolidação das finanças públicas.

Por último, a continuação da implementação das medidas de reestruturação do SEE no que respeita às restrições nos custos com pessoal, poderá gerar atrasos na execução dos processos de reestruturação e reorganização em curso.

De referir também, o processo de renegociação das Parcerias Público-Privadas (PPP) no sector rodoviário, tendo por imperativo a sustentabilidade financeira da empresa Estradas de Portugal, S.A. bem como das contas públicas a médio e longo prazo.

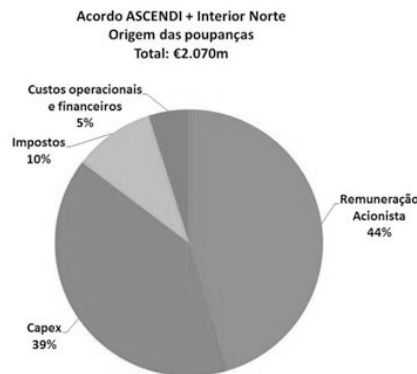
Este processo visa (i) alcançar reduções significativas dos encargos públicos e, conseqüentemente, do esforço que recai sobre os contribuintes Portugueses; (ii) estabilizar contratos e alinhar adequadamente as estruturas de incentivos entre os parceiros públicos e privados; e (iii) minimizar riscos contingentes futuros e resolver diferendos existentes.

Foram já aprovados em Conselho de Ministros os diplomas que alteram as bases das cinco concessões do Grupo Ascendi (Grande Porto, Costa de Prata, Beira Litoral/Beira Alta, Norte e Grande Lisboa) e a

concessão da Euroscut (Interior Norte), representando uma poupança global de 2.070 milhões de euros para o erário público ao longo da execução dos respetivos contratos.

O maior contributo para aquela poupança veio da redução significativa das respetivas remunerações acionistas - passando dos 11,45%, com base na média dos valores previstos no Relatório da Ernst&Young, para os 8,34% - conforme se pode observar no gráfico seguinte:

Gráfico III.9. Contributos para as Poupanças das PPP



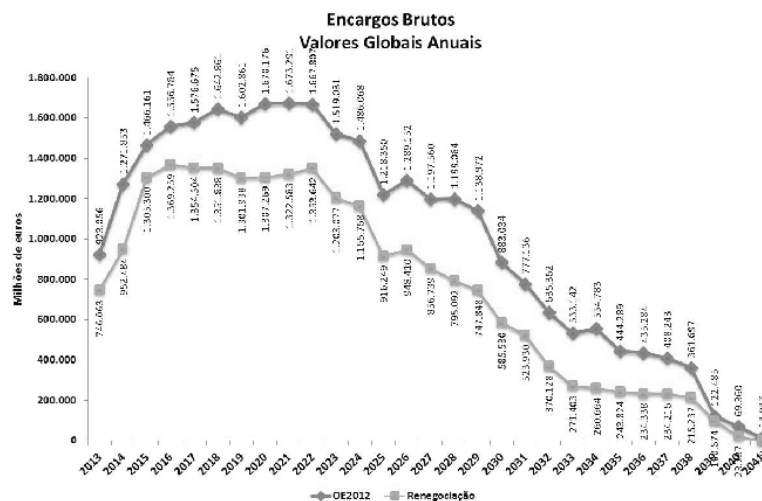
Fonte: Estradas de Portugal.

Seguir-se-á, quanto a estas, a formalização das alterações às minutas dos respetivos contratos, em conformidade com as bases aprovadas, e a submissão dos mesmos ao processo de fiscalização prévia junto do Tribunal de Contas.

No total dos contratos de concessão em renegociação, estimam-se atingir poupanças superiores a 7.200 milhões de euros, aliviando o esforço que recai sobre os contribuintes Portugueses ao longo das próximas décadas, face ao que era previsto aquando da entrada em funções do atual Governo.

Gráfico III.10. Encargos Brutos

(valores globais anuais)



Fonte: Estradas de Portugal.

III.2.2 Riscos de Responsabilidades Contingentes

III.2.2.1 Garantias e Contragarantias

III.2.2.1.1 Garantias Concedidas ao Sector Bancário

O *stock* da dívida garantida pelo Estado às Instituições de Crédito (IC), em 31 de dezembro de 2014 ascendia, a 6.300 milhões de euros:

Quadro III.6. Dívida Garantida pelo Estado às IC

Emitente	Montante em milhões de EUR	Amortizações 2015-2019
IREF - Iniciativa para o reforço da estabilidade financeira		
Novo Banco	3.500	3.500
Garantia de Carteira / BEI		
Garantia de Carteira	2.800	
TOTAL	6.300	3.500

Fonte: DGTf.

No que respeita às operações financeiras contratadas pelas instituições de crédito e garantidas pelo Estado no âmbito da Iniciativa para o Reforço das Estabilidade Financeira (IREF), prevê-se o seu reembolso integral até fevereiro de 2016, de acordo com os respetivos planos de amortização, aprovados pelo Garante, que estabelecem o reembolso durante o ano de 2015 no montante de 1.000 milhões de euros.

Refira-se que as IC sempre asseguraram o pagamento atempado da dívida garantida e das respetivas comissões de garantia ao Estado, desde 2008, data em que foi lançada a IREF, tendo-se verificado a amortização antecipada de diversas operações, por opção das IC, restando apenas três garantias concedidas ao Novo Banco cujas obrigações transitaram do BES.

Relativamente à Garantia de Carteira, é de mencionar que se trata de um instrumento no âmbito do qual a República Portuguesa assegurou, até ao limite de 2.800 milhões de euros, o cumprimento das obrigações de pagamento assumidas pelas instituições de crédito (BPI, CGD, NOVO BANCO e BCP) junto do Banco Europeu de Investimento (BEI), referentes a uma carteira de operações de financiamento de projetos desenvolvidos e a desenvolver em Portugal, cuja exposição poderá atingir um montante máximo de 6.000 milhões de euros. Esta garantia tem um prazo de sete anos, sendo que a maioria das operações incluídas beneficia de garantias bancárias, reduzindo assim o risco assumido pelo Estado.

III.2.2.1.2 Garantias Concedidas a Outras Entidades

O *stock* da dívida garantida pelo Estado, ascendia, a 31 de dezembro de 2014, a cerca de 17.151,7 milhões de euros, concentrando-se nas operações contratadas pelas empresas que constam do seguinte quadro:

Quadro III.7. Garantias Concedidas a Outras Entidades

Beneficiário da Garantia	Montante Garantido em milhões de EUR*	% relativa	Amortizações até 31-12-2015	Amortização 2015/2019 ***	Variação % do montante garantido (2015-2019)
Entidades reclassificadas	12 217,6	71,23%	674,5	4 932,3	-40,37%
PARVALOREM	2.885,2	16,82%	215,45	1454,32	-50,41%
METROPOLITANO DE LISBOA	2.670,7	15,57%	93,00	845,72	-31,67%
REFER	2.566,7	14,96%	90,38	915,14	-35,65%
CP	767,5	4,47%	45,94	173,43	-22,60%
EDIA	538,5	3,14%	6,68	378,58	-70,30%
METRO DO PORTO	900,0	5,25%	101,36	344,97	-38,33%
PARQUE ESCOLAR	1.035,4	6,04%	39,18	231,83	-22,39%
PARUPS	604,6	3,53%	69,10	466,40	-77,14%
ESTRADAS DE PORTUGAL	194,0	1,13%	13,38	66,89	-34,48%
TRANSTEJO	55,0	0,32%	0,00	55,00	-100,00%
Entidades não reclassificadas	1.778,40	10,37%	82,07	420,04	-23,62%
AdP	1.381,80	8,06%	30,17	205,94	-14,90%
CARRIS	296,60	1,73%	51,90	214,10	-72,18%
STCP	100,00	0,58%	0,00	0,00	0,00%
Outras**	2.049,86	11,95%	85,70	395,79	-19,31%
Regiões Autónomas	1.105,87	6,45%	8,18	196,52	-17,77%
Região Autónoma da Madeira	1.071,17	6,25%	5,83	184,76	-17,25%
APRAM	34,71	0,20%	2,35	11,76	-33,90%
TOTAL	17.151,7	100%	850,4	5.944,6	-34,66%

Fonte: DGTF

* Montante garantido à data de 31/12/2014

** Disperso por cerca de 38 entidades públicas na sua maioria não reclassificadas, entidades privadas e países objecto da cooperação portuguesa.

*** Amortizações a ocorrer entre 01/01/2015 e 31/12/2019

No caso das empresas reclassificadas no perímetro das Administrações Públicas identificadas no quadro, o montante da dívida e encargos anuais está já registado na conta das Administrações Públicas. Acresce o facto de o Orçamento do Estado para 2015 prever a concessão de financiamentos do Estado ou aumentos de capital, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), que permitirão a essas empresas assegurar o respetivo serviço da dívida, mitigando desta forma o risco de incumprimento.

Para as demais entidades identificadas no quadro supra, o Orçamento do Estado contempla, igualmente, a concessão de empréstimos por parte da DGTF que permitirão assegurar o pagamento do serviço da dívida, designadamente, no caso da STCP, CARRIS e Região Autónoma da Madeira.

Deste modo, o risco orçamental de eventuais execuções de garantia para o período em análise, por incumprimento dos devedores, limitar-se-á, em grande medida, à AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A., cuja dívida a vencer no período 2015-2019 se estima ser de 205,9 milhões de euros, ou seja, 15% do montante atualmente garantido a este grupo. No entanto, salienta-se que este grupo de empresas é totalmente detido pelo Estado, apresentando capitais próprios positivos e nunca se verificou qualquer execução de garantia. Mais se refere que a dívida garantida em causa corresponde a financiamentos contraídos junto do BEI, cujas condições financeiras são favoráveis.

Em relação aos beneficiários acima designados por "Outras", cujo *stock* de dívida garantida ascende a cerca de 2.049,9 milhões de euros, a previsão dos reembolsos para 2015 estima-se em cerca de 85,7 milhões de euros, não se prevendo um risco de incumprimento significativo com base no histórico das execuções de garantia. Excecionam-se as situações da Parque Expo e da Europarque, relativamente às quais se inscreveram o Orçamento do Estado para 2015 cerca de 5,5 milhões de euros e 3,2 milhões de

euros, respetivamente, uma vez que já em anos anteriores as mesmas foram objeto de pagamento em execução de garantias.

III.2.2.2 Parcerias Público-Privadas

Ocorrem com frequência ao longo da vida de contratos de PPP eventos suscetíveis de gerar, nos termos contratualmente previstos, direitos do parceiro privado à reposição do equilíbrio financeiro dos respetivos contratos (exemplos: modificações às condições de exploração impostas unilateralmente pelo parceiro público; alterações legislativas com impacto específico no contrato; casos de força maior), que muitas vezes redundam em litígios entre as partes, sendo de admitir a existência potencial de alguns riscos orçamentais e/ou responsabilidades contingentes suscetíveis de gerar encargos futuros.

Existindo diferendo entre as partes – de um modo geral, dirimidos em sede de tribunal arbitral – é característico os montantes peticionados serem sobredimensionados pelo parceiro privado, quer em termos de valor, quer no que diz respeito aos fundamentos invocados, razão pela qual se entende que, mesmo nas situações em que possam existir fundamentos justificativos dos pedidos, as responsabilidades financeiras imputáveis aos parceiros públicos são claramente inferiores aos montantes peticionados inicialmente.

Porém, a maioria dos pedidos formulados não tem merecido acolhimento por parte do parceiro público, por se ter concluído que os factos invocados não são suscetíveis de fundamentar o pagamento de compensações/indemnizações. Veja-se, em detalhe, cada um dos sectores relevantes.

Sector Rodoviário

O sector rodoviário tem relevância, sobretudo pelo volume e valor dos pedidos de reposição do equilíbrio financeiro apresentados e dos pedidos formulados nos litígios (arbitrais) em curso. Com efeito, até ao final do ano de 2014, o valor global dos pedidos de reposição do equilíbrio financeiro, submetidos por concessionárias e subconcessionárias rodoviárias, ronda os 3.500 milhões de euros, sendo certo que, na maior parte das situações, não houve qualquer reconhecimento pelo parceiro público dos fundamentos e/ou dos valores peticionados pelos parceiros privados.

Neste âmbito, a situação que envolve montantes mais expressivos refere-se ao pedido apresentado em 2013 - cujo litígio se encontra ainda em curso - relativamente à Concessão do Douro Litoral (AEDL), cuja concessionária é a AEDL – Auto-Estradas do Douro Litoral, S.A., uma participada do Grupo Brisa. O montante peticionado pela AEDL é de cerca de 1.350 milhões de euros. Este processo é relativo a um pedido de reposição do equilíbrio financeiro, na sequência da anulação do concurso para a construção da Autoestrada Centro e conseqüente alegada perda de tráfego na Concessão do Douro Litoral.

O segundo pedido de reposição do equilíbrio financeiro mais relevante corresponde ao pedido referente à Concessão do Litoral Centro. Trata-se de um processo que está em fase de arbitragem por iniciativa original da concessionária (a Brisal – Auto-Estradas do Litoral, S.A., participada pelo grupo Brisa). O litígio em causa surge na sequência de alegados prejuízos decorrentes do atraso na entrada em funcionamento da Concessão da Costa da Prata, ao qual se seguiu, posteriormente, a decisão de introdução de portagens nesta concessão. Os argumentos invocados pela concessionária não foram aceites pelo parceiro público, tendo este expresso o entendimento de que não existe fundamento para o pedido formulado.

Sector Ferroviário

No que diz respeito ao sector ferroviário, é de registar a constituição, em fevereiro de 2014, do tribunal arbitral para a avaliação do pedido de indemnização apresentado pela ELOS – Ligações de Alta Velocidade, 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 também do projeto, construção, financiamento, manutenção, disponibilização e exploração da Estação de Évora. O pedido de indemnização reporta-se aos custos incorridos pela concessionária até a data da recusa de visto (que a ELOS quantifica em cerca de 169 milhões de euros).

Adicionalmente, destaca-se o pedido de reposição do equilíbrio financeiro apresentado pela concessionária Fertagus, em 2012, na sequência do aumento da taxa das infraestruturas ferroviárias. O valor peticionado pela concessionária é de cerca de 1,5 milhões de euros/ano a partir de 2012 (inclusive). A análise da fundamentação deste pedido está a ser levada a cabo em sede da comissão de negociação criada para o efeito.

Sector da Segurança

Relativamente ao sector da segurança, no final de 2014, salienta-se a existência de quatro pedidos de reposição do equilíbrio financeiro, ou reservas de direito, relacionados com alegados atrasos na montagem da rede SIRESP ou com encargos adicionais incorridos pela concessionária para que o prazo definido contratualmente não fosse incumprido. Dada a fase em que se encontra este processo negocial, não é possível ainda quantificar o impacto orçamental que poderá advir destes processos.

Os processos negociais em curso de diversos contratos de PPP têm em vista a redução dos encargos do erário público – condição necessária para a sustentabilidade das contas públicas a médio e longo prazo, particularmente nas PPP rodoviárias que têm o maior potencial de poupança por via da redução dos pagamentos do Estado de forma sustentada durante todo o ciclo de vida remanescente dos respetivos contratos.

Tratando-se de um processo negocial, não está isento de riscos quanto à concretização integral do objetivo estabelecido, tanto mais que a efetiva conclusão se encontra dependente, em alguns casos, da obtenção das necessárias autorizações por parte das entidades financiadoras dos projetos, bem como, em todos os casos, da aprovação por parte do Governo das propostas da comissão de negociação, da assinatura dos contratos de concessão alterados e da respetiva remessa ao Tribunal de Contas para os devidos efeitos.

III.2.3 Estratégia de Gestão da Dívida Direta do Estado e o seu Impacto na Exposição aos Riscos

A gestão da dívida pública direta e do financiamento do Estado encontram-se subordinados aos princípios definidos na Lei-Quadro da Dívida (Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro), assegurando o financiamento requerido pela execução orçamental, prosseguindo os objetivos de minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo e a sua distribuição equilibrada pelos orçamentos dos diversos anos. São ainda elencados como princípios orientadores de uma gestão eficiente e de rigor da dívida pública: 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, estabelecendo-se limites máximos para o risco de taxa de juro (perfil de *refixing* e duração modificada), o perfil de refinanciamento, risco cambial e risco de crédito.

Risco de Refinanciamento

A gestão da carteira de dívida pública tem em consideração, para além de variáveis de mercado (negociabilidade, liquidez, manutenção de uma curva *benchmark* da República, entre outros), a monitorização do perfil de refinanciamento da carteira de dívida, no sentido de evitar excessivas concentrações de amortizações num curto espaço de tempo, acautelando assim, potenciais efeitos nefastos sobre o custo de financiamento da carteira.

Neste sentido, existe um controlo regular deste tipo de risco, usando como medida específica a percentagem de dívida da carteira ajustada²⁷ a refinar em determinados prazos. De acordo com as Normas Orientadoras para a Gestão da Dívida Pública (*guidelines*), os limites absolutos impostos à percentagem da carteira a vencer num prazo de 12, 24 e 36 meses são, respetivamente, 25%, 40% e 50%. No final de 2014, a carteira ajustada cumpria integralmente estes limites, apresentando o seguinte perfil de refinanciamento:

Quadro III.8. Perfil de Refinanciamento da Carteira Ajustada no Final de 2014

Carteira ajustada	Dec-14
Até 12 meses	4%
Até 24 meses	13%
Até 36 meses	21%

Fonte: IGCP.

Risco de Taxa de Juro

A duração modificada²⁸ da carteira de dívida total e ajustada situava-se no final de 2014 em 5,25 e 5,67, respetivamente. Durante o ano de 2014, a duração da carteira ajustada cumpriu sempre os limites de exposição, apresentando, valores superiores ao limite mínimo de 4,0 estabelecido nas *guidelines*.

No final de fevereiro de 2015, a dívida a refinar ou com taxa de juro a refixar nos 12 meses seguintes correspondia a cerca de 40% do valor total da dívida, um valor relativamente elevado face ao observado no passado recente, refletindo 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).

No entanto, no segundo caso, a taxa de juro está indexada ao custo da pool de financiamento do FEEF, que é na sua maioria constituída por instrumentos de dívida de médio e longo prazo de taxa fixa. Assim, a volatilidade da taxa de juro associada a estes empréstimos será menor do que num empréstimo indexado a uma taxa de juro de curto prazo do mercado interbancário. Tendo em consideração que a maturidade média da pool de financiamento de longo prazo do FEEF é um pouco superior a 6 anos e assumindo um

²⁷ 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.

²⁸ A duração modificada mede a elasticidade do valor de mercado da carteira à variação das taxas de mercado.

perfil de refinanciamento uniforme, o peso da dívida a refinar anualmente corresponderia a cerca de 8% do total. Nesse cenário, um aumento de 1 p.p. nas taxas de juros de mercado teria um impacto estimado de 0,08 p.p. no custo médio dos empréstimos de taxa de variável do FEEF no primeiro ano, aumentando gradualmente até cerca de 0,4 p.p. no quinto ano.

Para averiguar o grau de incerteza que envolve a previsão de juros de dívida pública para o período de 2015 a 2019, foi conduzido, a título ilustrativo, um exercício de análise de sensibilidade da rubrica de juros do Estado a um aumento imediato e permanente de 1 p.p. ao longo de toda a curva de rendimentos.

Quadro III.9. Impacto de um Aumento Imediato e Permanente das Taxas de Juro de Mercado em 1 p.p.

Juros do subsector Estado - Impacto de um aumento das taxas de juro de mercado em 1 pp		2015	2016	2017	2018	2019
Juros do Estado em Contas Públicas	EUR milhões	239	281	511	690	863
	% PIB	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%
Juros do Estado em Contas Nacionais	EUR milhões	407	534	694	863	1.055
	% PIB	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%

Nota: Assume-se que o aumento das taxas de juro de mercado tem um impacto de 1pp no custo médio do empréstimo do FMI e um aumento incremental de 0,08pp por ano no custo médio dos empréstimos de taxa de variável do FEEF.

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

De acordo com os resultados obtidos, um aumento de um ponto percentual ao longo de toda a curva de rendimentos deverá traduzir-se num incremento dos juros do Estado em 2015 de 239 milhões de euros em contas públicas e de 407 milhões de euros em contas nacionais, aumentando gradualmente nos anos seguintes, até um máximo, em 2019, de 863 milhões numa ótica de caixa e 1.055 milhões de euros numa base *accrual* (pouco mais de 0,4% e 0,5% do PIB, respetivamente)²⁹.

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 é monitorizado numa base regular, tendo como referência os limites máximos estabelecidos nas Normas Orientadoras para a Gestão da Dívida Pública e na Lei do Orçamento do Estado para 2015, que impõem, respetivamente, um teto máximo de 20% para a exposição cambial primária (não inclui operações de cobertura de risco cambial) e de 15% no caso da exposição cambial líquida (*i.e.* após inclusão de derivados financeiros que tenham por objeto a cobertura de risco de câmbio).

No final de 2014, a exposição cambial primária representava cerca de 12,5% do total da carteira de dívida ajustada, em resultado de obrigações emitidas ao abrigo do programa MTN e sobretudo dos empréstimos da *Extended Fund Facility* do FMI, denominada em DSE (Direitos de Saque Especiais, que correspondem a um cabaz de várias moedas: EUR, USD, GBP e JPY).

A exposição cambial líquida é mais reduzida, uma vez que o risco cambial dos títulos MTN está totalmente coberto, assim como uma parte substancial do risco cambial associado ao empréstimo do

²⁹ O impacto no défice e na dívida pública tem por base o pressuposto de que não existe qualquer correlação entre as taxas de juro e outras variáveis orçamentais ou macroeconómicas. Uma correlação negativa entre as taxas de juro e o PIB poderia conduzir a um impacto no défice e na dívida superior ao aqui estimado, enquanto que uma correlação positiva se deveria traduzir num efeito menor.

FMI. Ao longo de 2014 a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP) contratou novas operações de cobertura cambial, que permitiram diminuir a exposição líquida a risco cambial da carteira ajustada de 5,3% em 2013 para 3,6% no final do ano, um valor largamente inferior ao limite de 15% estabelecido no Orçamento do Estado para 2015. Mais recentemente, com a amortização antecipada de uma parcela significativa do empréstimo do FMI, a exposição cambial líquida diminuiu para menos de 3%, uma vez que se mantiveram todas as coberturas entretanto contratadas.

Deve, no entanto, salientar-se que, de acordo com as novas regras do Sistema Europeu de Contas Nacionais (SEC 2010), em vigor desde setembro de 2014, os fluxos financeiros associados a operações de derivados deixaram de ser considerados para apuramento dos juros em contas nacionais. Assim, um movimento de depreciação (apreciação) do euro terá um impacto desfavorável (favorável) no saldo orçamental relevante para efeitos de PDE.

A título de exemplo, uma diminuição do EUR/USD de 10% conduziria a um aumento dos juros em contas nacionais em cerca de 60 milhões de euros por ano, tendo em consideração o *stock* atual do empréstimo do FMI e dos MTN denominados em USD. Já em contas públicas, o impacto seria mais limitado (menos de 10 milhões de euros por ano), uma vez que, nessa perspetiva, os fluxos financeiros de derivados compensariam grande parte do efeito.

Risco de Crédito

A assunção de risco de crédito por parte da República decorre da contratação de operações com instrumentos derivados, *repos* e aplicações no mercado monetário. As Normas Orientadoras em vigor, aprovadas em 2013, estabelecem a diversificação dos riscos e a atribuição de limites de exposição a cada contraparte em função da sua qualidade creditícia, os quais são monitorizados continuamente.

O risco de crédito de cada contraparte (*i.e.* de todos os seus contratos derivados com a República) é apurado adicionando-se ao valor de mercado atual, que representa o valor de substituição da transação, uma exposição potencial, que pretende estimar a variação potencial desse valor no futuro. A este resultado deve-se ainda subtrair o valor de mercado do colateral recebido ou entregue ao abrigo do CSA (*Credit Support Annex*).

A lista de contrapartes para transações que envolvam risco de crédito é atualmente composta por 25 instituições financeiras com contratos ISDA (*International Swaps and Derivatives Association*) assinados com a República, das quais 5 têm CSA unilateral e 12 CSA bilateral. Importa, salientar que ao longo de 2014, a exposição a risco de crédito da carteira de derivados manteve-se sempre abaixo do limite global estabelecido.

IV. SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

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

Este capítulo apresenta os resultados de 2015 do Grupo de Trabalho do Envelhecimento³⁰ (GTE), o qual pretende avaliar os riscos do envelhecimento da população para a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas. Esta avaliação é realizada pela Comissão Europeia, em parceria com os Estados-Membros, de três em três anos, sendo desenvolvidas projeções a longo prazo para a despesa com pensões, saúde, cuidados continuados, educação e desemprego.

As projeções recentemente concluídas deverão ser aprovadas pelo ECOFIN de 12 de maio³¹ e estarão na base do cálculo dos indicadores de sustentabilidade dos países da União Europeia e da revisão do objetivo de médio prazo para o saldo orçamental estrutural. Para este exercício contribuíram as últimas projeções demográficas elaboradas pelo EUROSTAT (EUROPOP2013), enquanto as hipóteses macroeconómicas subjacentes foram definidas no âmbito dos trabalhos do próprio GTE e aprovadas pelo Comité de Política Económica³².

De acordo com as projeções demográficas, Portugal conhecerá nas próximas décadas processos simultâneos de decréscimo absoluto da população e de envelhecimento da população. Entre 2013 e 2060, a população deverá diminuir 21,6% (de 10,5 milhões para 8,2 milhões) em resultado das baixas taxas de fertilidade observadas nos últimos anos e projetadas para este horizonte, e das alterações nos fluxos migratórios, com fortes consequências nas projeções de população com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos. A conjugação destes factos com o aumento da esperança de vida (a esperança de vida aos 65 anos aumenta 4,7 anos entre 2013 e 2060 no caso dos homens e 4,4 anos no das mulheres) levará a uma mais do que duplicação do rácio de dependência³³ neste período (passará de 30 idosos para cada 100 pessoas, em 2013, para 64 idosos para cada 100 pessoas, em 2060).

A diminuição da população ativa será, numa primeira fase (até 2023), compensada pelo aumento das taxas de emprego e da diminuição das taxas de desemprego³⁴, induzindo um aumento da taxa de crescimento do produto potencial até 2023 (altura em que atingirá 2,2%). Após este período, o efeito da diminuição da população ativa prevalecerá, levando a uma redução para 0,7% da taxa de crescimento do produto potencial, até 2050, altura em que estabilizará em torno de 0,8%. A manutenção da hipótese de que os países convergirão para um crescimento da produtividade total dos fatores de 1% em 2060, implica que, no caso de Portugal, a produtividade total dos fatores, depois de aumentar de 0,5% em 2013

³⁰ Ageing Working Group.

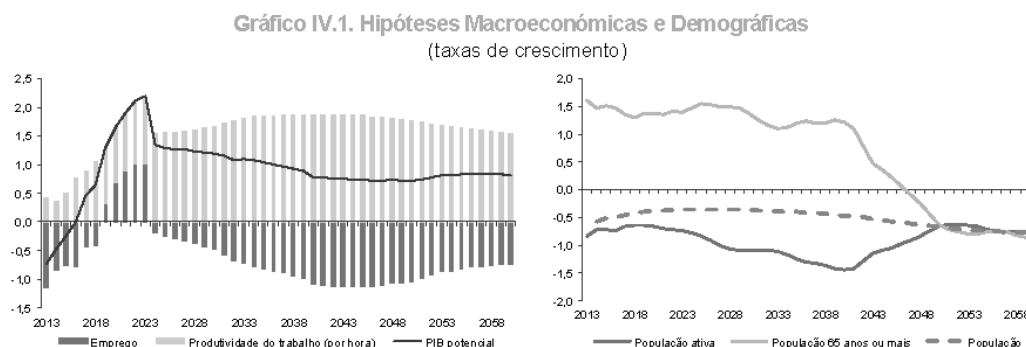
³¹ A primeira parte do Relatório sobre o envelhecimento da população (*The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*) sobre as hipóteses e metodologia utilizada encontra-se já publicado (ver http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-4_en.pdf).

³² As hipóteses macroeconómicas até t+5 resultam da metodologia acordada no âmbito dos trabalhos do *Output Gap Working Group* (OGWG) e, para o restante período, da metodologia definida pelo AWG (incluindo uma metodologia de ligação entre as previsões obtidas pela CE com base na metodologia do OGWG e t+10).

³³ O rácio de dependência é dado pela população com mais de 65 anos de idade sobre a população com idade entre os 15 e os 64 anos.

³⁴ De acordo com as hipóteses, a taxa de desemprego convergirá para a taxa NAIRU em 2018, correspondendo a um diferencial nulo do hiato do produto. A partir de 2018, assume-se que a NAIRU convergirá gradualmente para o valor âncora (valor específico para cada país calculado com base na hipótese que as variáveis não estruturais mantêm o seu valor médio e as estruturais mantêm o último valor observado) ou, no caso dos países com atuais altas taxas de desemprego, para 7,5%. Considerando estas hipóteses, a taxa de desemprego para Portugal diminui mais acentuadamente de 2013 até 2023 (de 17% para 9,2%) e depois mais lentamente até 2039, fixando-se em 7,5% até ao final do período da projeção.

para 1,2% em 2035 e estabilizar durante os 10 anos seguintes, entrará numa trajetória descendente até 2060.



Fontes: EUROSTAT (EUROPOP2013), CE e GPEARI.

O resultado das projeções aponta para o aumento das despesas relacionadas com o envelhecimento da população em cerca de 0,3 p.p. do PIB entre 2013 e 2060. Contudo, caso se considerem unicamente as despesas relacionadas com o envelhecimento em sentido restrito (excluindo-se as despesas com o desemprego)³⁵, as despesas deverão aumentar em 1,3 p.p. do PIB entre 2013 e 2060. Esta evolução é consequência do aumento continuado da despesa com a saúde³⁶ e cuidados continuados, já que as restantes despesas apresentam variações negativas.

Quadro IV.1. Despesas Relacionadas com o Envelhecimento da População
(em percentagem do PIB)³⁷

	2013	2020	2030	2040	2050	2060	Var. 2013-60
Pensões	13,8	14,6	15,0	14,8	14,4	13,1	-0,7
Saúde	6,0	6,4	7,1	7,8	8,3	8,5	2,5
Cuidados continuados	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	0,4
Educação	5,2	4,7	4,0	4,0	4,3	4,2	-1,0
Desemprego	1,5	1,1	0,7	0,6	0,6	0,6	-0,9
Total sem desemprego	25,5	26,1	26,6	27,3	27,7	26,8	1,3
Total	27,0	27,2	27,3	27,9	28,3	27,4	0,3

Fontes: CE, MSES e MF.

A despesa com pensões deverá diminuir 0,7 p.p. do PIB entre 2013 e 2060 (passando de 13,8% em 2013 para 13,1% do PIB em 2060, depois de atingir um valor máximo de 15% do PIB em 2019). Saliente-se o facto destas projeções terem considerado as reformas legisladas até novembro de 2014, nomeadamente, a alteração da idade legal de reforma (de 65 anos para uma idade calculada em função da esperança de vida aos 65 anos) e a alteração do ano de referência no cálculo do fator de sustentabilidade³⁸.

Por outro lado, deverá também ter em conta o efeito direto das alterações demográficas no lado da receita, nomeadamente na receita de contribuições sociais³⁹. Assim, de acordo com as projeções efetuadas, as contribuições sociais apresentam uma diminuição até 2020, de cerca de 1 p.p., mantendo-se de seguida estáveis, em torno de 9,6% do PIB. Conjugando a evolução destas duas variáveis, prevê-

³⁵ As despesas com o desemprego dependem da evolução demográfica, mas não estão diretamente relacionadas com o envelhecimento da população.

³⁶ A Comissão Europeia assumiu nas projeções da despesa com saúde um congelamento da despesa em 2014 e uma diminuição de 1,2% em 2015.

³⁷ Foi utilizado, no denominador, o PIB calculado em SEC2010, sendo que nas hipóteses macroeconómicas consideradas ainda foi utilizado o SEC95.

³⁸ Não inclui as alterações à reforma antecipada aprovadas no Decreto-lei n.º 8/2015, de 14 de janeiro.

³⁹ As alterações demográficas têm também os efeitos indiretos no crescimento potencial da economia, através da oferta de trabalho.

se que o impacto líquido sobre o saldo das administrações públicas seja negativo e progressivo até 2033 (de 3,3% do PIB em 2013 para 5,4% em 2033), passando então a uma trajetória descendente até ao fim do horizonte de projeção (3,6% em 2060).

Quadro IV.2. Pensões e Contribuições do Sistema Público

(em percentagem do PIB)

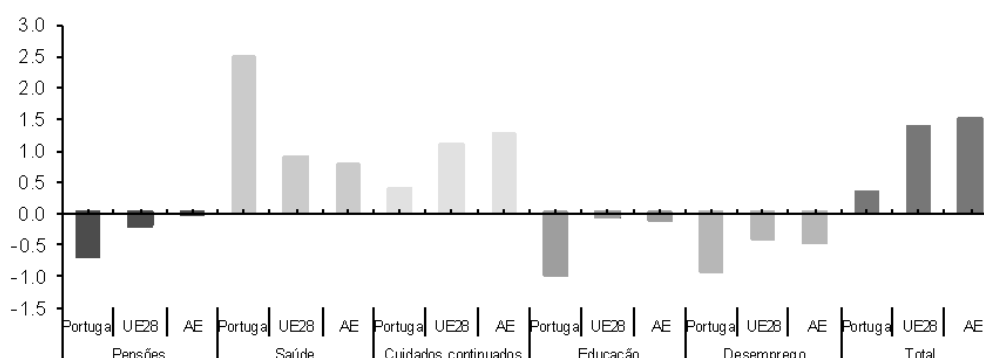
	2013	2020	2030	2040	2050	2060	Var. 2013-60
Contribuições	10.5	9.6	9.6	9.6	9.6	9.6	-1.0
Pensões	13.8	14.6	15.0	14.8	14.4	13.1	-0.7
Saldo	-3.3	-5.0	-5.3	-5.2	-4.8	-3.6	-0.3

Fontes: CE, MSESS e MF.

Em termos comparativos, embora seja considerável a pressão que as despesas relacionadas com o envelhecimento irão ter no futuro, Portugal apresenta crescimentos inferiores quer aos da média da área do euro, quer da União Europeia (UE)⁴⁰, exceto no que se refere à componente da saúde.

Gráfico IV.2. Variação das Despesas Relacionadas com o Envelhecimento da População em Portugal, Área do Euro e UE

(em percentagem do PIB)



Fontes: CE, MSESS e MF.

Para fins de análise de sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas⁴¹, foram ainda realizadas projeções com outros dois cenários alternativos: um cenário de risco para a produtividade total dos fatores (em que a taxa de crescimento da produtividade do trabalho converge no período 2014 a 2023 para uma taxa de crescimento estacionária superior em 0,25 p.p. à do cenário base), com efeito na despesa com pensões (cenário risco TFP); e um cenário de risco com uma diferente elasticidade rendimento da despesa de saúde (de 1,4 em 2013 a convergir para 1,0 em 2060)⁴² e custos unitários e cobertura dos cuidados continuados a convergir em 2060 para a média da UE nos países abaixo dessa média⁴³ (cenário risco AWG).

Estes cenários alternativos relevam que a despesa com pensões é vulnerável às variações na produtividade e que a despesa com saúde e cuidados continuados reagem fortemente a estas variações: o incremento no aumento da despesa entre 2013 e 2060, entre o cenário base e o cenário risco AWG, é superior a 1 p.p..

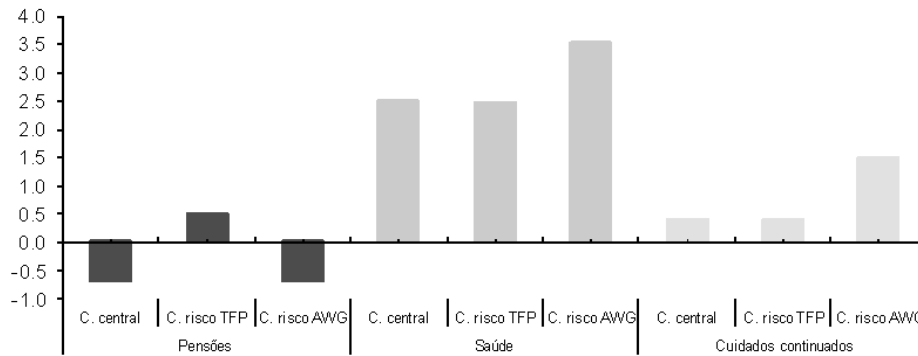
⁴⁰ Portugal é o décimo país com menor crescimento da despesa total e o décimo terceiro país se considerarmos as despesas totais excluindo as com o desemprego.

⁴¹ Adicionalmente, para as diferentes despesas foram ainda realizados outros cenários de sensibilidade.

⁴² A elasticidade rendimento da despesa de saúde converge de 1,1%, em 2013, para 1%, em 2060, no cenário base.

⁴³ No cenário central assume-se que os diferentes países mantêm os custos e cobertura particulares ao seu caso.

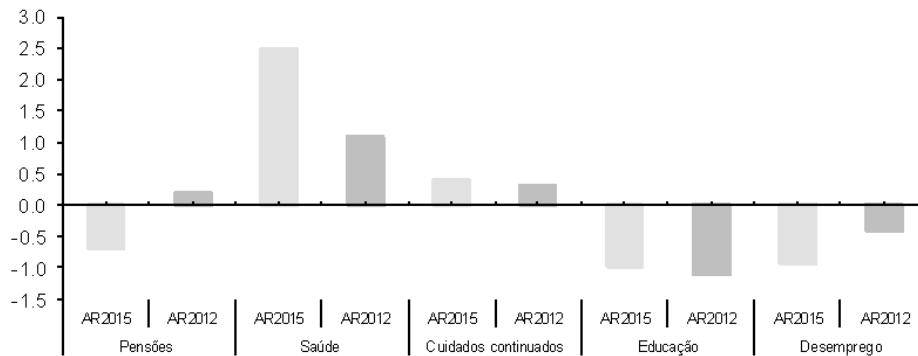
Gráfico IV.3. Cenário de sensibilidade das Despesas Relacionadas com o Envelhecimento da População
(em percentagem do PIB)



Fontes: CE, MSESS e MF.

Comparativamente com as anteriores projeções, a despesa com saúde foi a despesa que maior revisão sofreu nas atuais projeções. Nas projeções anteriores, que constam do *Ageing Report* de 2012 (AR2012), a despesa com saúde aumentava 1,1 p.p. entre 2010 e 2060, enquanto agora a variação entre 2013 e 2060 é projetada em 2,5 p.p. do PIB. As despesas com pensões, que no anterior relatório apresentavam um aumento de 0,2 p.p. no horizonte da projeção, invertem o sinal exibindo agora uma diminuição de 0,7 p.p. do PIB entre 2013 e 2060.

Gráfico IV.4. Comparação das Despesas Relacionadas com o Envelhecimento da População entre o AR2012 e o AR2015
(em percentagem do PIB)



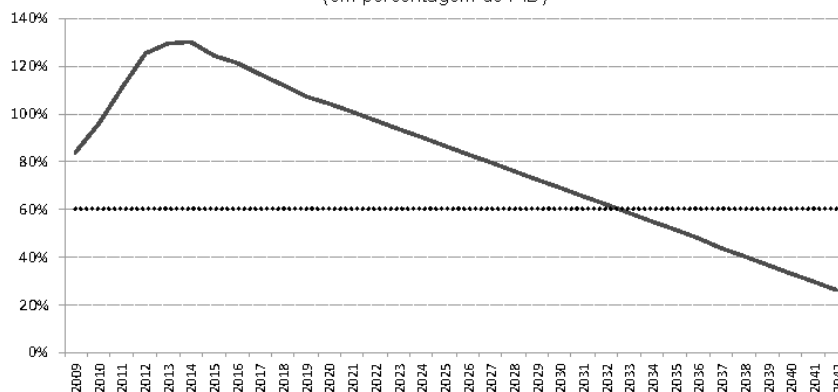
Fontes: CE, MSESS e MF.

IV.2 Sustentabilidade da Dívida Pública

O processo de ajustamento das finanças públicas, iniciado em 2011, tem como um dos objetivos a inversão da tendência crescente da dívida pública, ao criar as condições orçamentais para a geração de excedentes primários, os quais irão conduzir a dívida pública a uma trajetória decrescente e sustentável, já a partir de 2015.

Assumindo, para o horizonte a partir de 2019, as hipóteses de um excedente primário igual ao previsto em 2019 (3,7% do PIB), um crescimento nominal do PIB em torno de 3,05%⁴⁴ e uma taxa de juro nominal de 3,28%⁴⁵, a dívida pública em percentagem do PIB manterá a trajetória descendente, atingindo os 60% do PIB em 2033.

Gráfico IV.5. Projeção da Dívida Pública
(em percentagem do PIB)



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

Dada a sensibilidade desta projeção às hipóteses assumidas, efetuaram-se simulações considerando um desvio de 1 e 2 p.p. na taxa de juro e de 0,75 e 1,5 p.p. na taxa de crescimento do PIB (Gráficos IV.6 e IV.7).

Gráfico IV.6. Sensibilidade da Dívida Pública à Taxa de juro
(em percentagem do PIB)

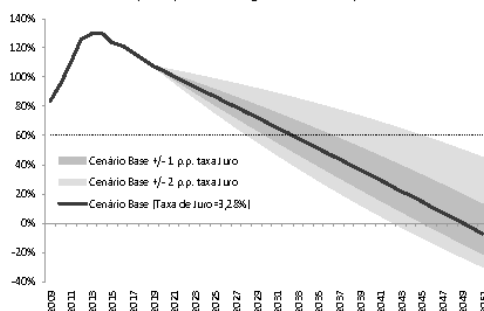
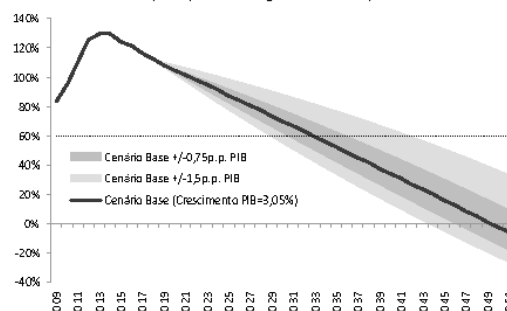


Gráfico IV.7. Sensibilidade da Dívida Pública ao crescimento nominal do PIB
(em percentagem do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças.

Na generalidade dos cenários, a dívida pública mantém uma trajetória descendente. Contudo, quanto menor for o crescimento do PIB ou maiores as taxas de juro, maior será o período necessário de ajustamento. Se nos cenários de taxa de juro superiores em 1 p.p. e crescimentos do PIB inferiores em 0,75 p.p. do PIB se demoram mais 4 anos a atingir o objetivo da dívida de 60% do PIB, nos cenários de taxa de juro superiores em 2 p.p. e crescimentos do PIB inferiores em 1,5 p.p. do PIB são necessários mais treze e nove anos, respetivamente, para atingir igual objetivo. Assim, cenários macroeconómicos mais desfavoráveis conduzirão à necessidade de obter excedentes primários mais elevados, como forma de cumprir as regras da redução da dívida estabelecidas no enquadramento legal europeu.

⁴⁴ Correspondente a média do crescimento do PIB nominal entre 2020 e 2060 de acordo com os pressupostos macroeconómicos das projeções das despesas com o envelhecimento da população de 2013 a 2060 elaboradas no âmbito do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento do Comité de Política Económica da União Europeia.

⁴⁵ Valor projetado para a taxa de juro implícita na dívida em 2019.

V. QUALIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

V.1 A Qualidade da Despesa na Justiça

O Ministério da Justiça (MJ) assumiu a missão de reforçar o Sistema de Justiça, enquanto pilar fundamental do Estado de Direito, bem como os objetivos estratégicos fixados com vista à promoção de um sistema judiciário mais eficiente, sem descurar os direitos fundamentais dos cidadãos e das empresas no acesso ao Direito.

Em 2012, foram concluídas todas as medidas legislativas na área da justiça que dependiam do Governo, identificadas nos *Memoranda* do PAEF, designadamente:

- Reorganização do Sistema Judiciário;
- Novo Código do Processo Civil;
- Reforma do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas;
- Definição do Regime Jurídico da Mediação;
- Revisão do Regime Jurídico dos Julgados de Paz;
- Alterações ao Regulamento das Custas Processuais;
- Instituição dos Tribunais da Propriedade Intelectual e da Concorrência, Regulação e Supervisão;
- Reforma Penal e Processual Penal;
- Revisão do Regime Jurídico do Inventário; e
- Revisão do Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado.

Política de Investimentos

No que respeita a política de investimentos do Ministério da Justiça (MJ) no âmbito da implementação do novo mapa judiciário merece destaque o Plano de Requalificação e Reabilitação dos Edifícios dos Tribunais (2013-2015), com vista à dignificação das instalações judiciais, à melhoria das condições de trabalho de todos os operadores e das condições de acesso ao Direito dos cidadãos. Neste plano prevê-se a realização de obras de remodelação e adaptação em 102 edifícios.

Outra preocupação do MJ reside no crescente aumento das taxas de ocupação dos estabelecimentos prisionais e centros educativos, pelo que foi implementado Plano de Investimento para a Requalificação e Ampliação de Estabelecimento Prisionais e Centros Educativos (2012-2016), com vista ao reforço da capacidade de alojamento prisional e dos centros educativos.

Gestão Patrimonial

A estratégia adotada para a gestão patrimonial do MJ demarcou-se das opções anteriores, norteadas pela substituição do património público pela política de arrendamento de imóveis, opções com graves consequências para o MJ, tendo em conta que muitos dos imóveis alienados à ESTAMO estavam em utilização, deixando-se os serviços e organismos sem alternativa de reinstalação.

Confrontado com este panorama, o Ministério procedeu ao levantamento do património edificado, estabelecendo como objetivos a concentração dos serviços em edifícios da propriedade do Ministério, a libertação dos imóveis arrendados, a centralização da gestão dos edifícios, de forma a promover a otimização dos custos, e ainda o estudo da reabilitação de imóveis do Estado que se encontrem devolutos, a fim de poderem vir a ser utilizados pelo MJ.

Em resultado desta política de revisão da ocupação de espaços do Ministério da Justiça, promoveram-se, entre 2011 e 2014, 109 rescisões e 140 renegociações de contratos de arrendamento, que proporcionaram poupanças na ordem dos 9,8 milhões de euros. O MJ prosseguirá esta estratégia no período 2015-2019, embora com resultados previsivelmente menos significativos.

A renegociação com a Agência para a Modernização Administrativa das condições financeiras associadas à presença do Instituto de Registos e do Notariado, I.P. nas Lojas do Cidadão, e a implementação do Balcão Único de Atendimento, possibilitou a denúncia de contratos de arrendamento, a redução do número de contratos de abastecimento de água e energia, a redução de serviços de limpeza e segurança, que representou, no seu conjunto, uma redução estrutural de despesa anual.

No âmbito da promoção do acesso universal à Justiça e ao Direito, entendeu-se aumentar a fiscalização interna do acesso ao Direito, por forma a garantir que os recursos financeiros do Estado são repartidos de forma mais equitativa possível, em virtude da garantia da prestação do apoio judiciário, que apenas assim pode ser estendido a todos os que dele realmente necessitam. É um processo que se prolongará pelos anos seguintes, visando contribuir para a otimização dos recursos financeiros disponíveis e, sobretudo, para uma mais justa repartição dos dinheiros públicos alocados a tal finalidade.

Outro pilar do sistema e fator de credibilização da Justiça é o combate à corrupção e ao crime económico, sendo que a aprovação da lei contra o enriquecimento ilícito terá consequentes benefícios nas contas públicas.

Tecnologias de Informação

As tecnologias de informação e da comunicação representam um instrumento fundamental para a nova forma de encarar a justiça por parte dos cidadãos e das empresas.

Neste pressuposto, o MJ assumiu como prioridade a implementação do Plano de Ação da Justiça para a Sociedade de Informação, com o objetivo de modernizar a justiça, tornando-a mais acessível aos cidadãos e mais adequada às necessidades das empresas, mais célere e ágil, reformando os sectores mais obsoletos e menos adaptados às necessidades da vida moderna.

A estratégia adotada no âmbito das tecnologias de informação e comunicação engloba um conjunto de medidas de carácter estrutural, como seja a revisão e renovação da Rede de Comunicações da Justiça, com o objetivo de melhorar significativamente a robustez de serviço, através da introdução de redundâncias e aumentos de capacidade, que se reflete de forma significativa, na produtividade dos utilizadores no Ministério.

Neste âmbito, pretende-se dar prosseguimento à estratégia de consolidação de servidores numa plataforma de virtualização, de amplificação da infraestrutura de armazenamento (*storage*) existente de suporte aos organismos do MJ, a par da consolidação dos mesmos no Centro de Processamento de Dados Central. Deste modo, pode melhorar-se a qualidade dos serviços, assegurar maior segurança dos sistemas informáticos e alcançar uma taxa de consolidação de servidores superior a 1/100, com impactos na redução global de custos de manutenção, energia, espaço, administração e gestão.

A conclusão da atualização da plataforma de gestão da telefonia IP e centros de contacto permite disponibilizar novos serviços aos serviços do MJ, potenciando a infraestrutura VOIP.

A implementação de uma nova plataforma de *Service Desk* potencia a utilização de um *Help Desk* único de suporte para todo o MJ.

No que respeita ao desenvolvimento de aplicações informáticas para os tribunais para o período de 2013 a 2015, foi dada especial relevância à atualização e renovação da plataforma ESB da justiça.

Pretende-se ainda implementar, no âmbito da atividade dos tribunais, a disponibilização das certidões permanentes *online*, e desenvolver um projeto para utilização massiva do serviço de *finishing*, semelhante ao adotado no Balcão Nacional de Arrendamento e Balcão Nacional de Injunções. Este movimento representa poupanças em equipamentos, contratos de manutenção e consumíveis.

No sistema de gestão de injunções do Balcão Nacional de Injunções pretende-se promover a utilização das notificações eletrónicas para advogados e solicitadores, bem como a interoperabilidade deste sistema com o utilizado pelos agentes de execução.

Consolidação Orçamental

A par das medidas para o reforço da resposta judicial, decorrentes, quer do novo quadro de organização dos tribunais de primeira instância, quer do novo Código do Processo Civil, quer da concretização dos trabalhos definidos no Plano de Ação da Justiça para a Sociedade de Informação, foram também implementadas diversas medidas subjacentes à promoção da disciplina orçamental. Estas visam, simultaneamente, o aumento da qualidade da informação orçamental e financeira e a melhoria do acompanhamento e controlo da execução programa orçamental da Justiça, como sejam:

- A comunicação trimestral aos Conselhos Superiores das Magistraturas dos saldos disponíveis em acumulações, substituições, ajudas de custo, turnos, formação, deslocações e estadas, e a centralização da cabimentação prévia deste tipo de despesas;
- A reavaliação dos contratos de prestação de serviços dos tribunais de 1ª instância, em simultâneo com a prática de convite a pelo menos duas entidades nos novos processos aquisitivos;
- A uniformização dos procedimentos administrativos tendentes à emissão de requisições de transportes públicos através da implementação de um sistema eletrónico;
- A centralização de aquisição de bens e serviços na Unidade de Compras do Ministério da Justiça;
- O lançamento de concurso público comunitário para a construção de novos subsistemas de tratamento e exploração estatísticas, através do qual se prevê reduzir os custos de licenciamento e de manutenção das aplicações existentes.

Adicionalmente, do conjunto de medidas com impacto positivo do lado da receita, com benefícios para as contas públicas, realçam-se as seguintes:

- A revisão e adequação do regulamento emolumentar dos registos e do notariado à realidade vigente, aliada à reengenharia dos processos através da disponibilização de serviços pela internet, tendo em vista melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e a competitividade das empresas, permitiu não só inverter a diminuição de procura dos serviços, como disponibilizar novos serviços geradores de receita emolumentares, nomeadamente no que respeita à informação predial simplificada, à nova certidão comercial permanente de registos e documentos, à certidão permanente do pacto social, à possibilidade de acesso fracionado à base de dados das contas anuais e à intermediação no pedido e entrega do passaporte eletrónico português (PEP);
- A alteração da estrutura de taxas dos direitos de propriedade intelectual;
- O ajustamento à evolução tecnológica do processo de emissão dos certificados de registo criminal através do SICRIM;
- A realização de um plano de formação conjunto bastante ambicioso, centralizado na Secretaria Geral com recurso a fundos comunitários;
- O processo de revisão – em curso - do regime de taxas cobradas a título de custas devidas nos julgados de paz, para assegurar a sustentabilidade financeira da rede nacional dos julgados de paz.

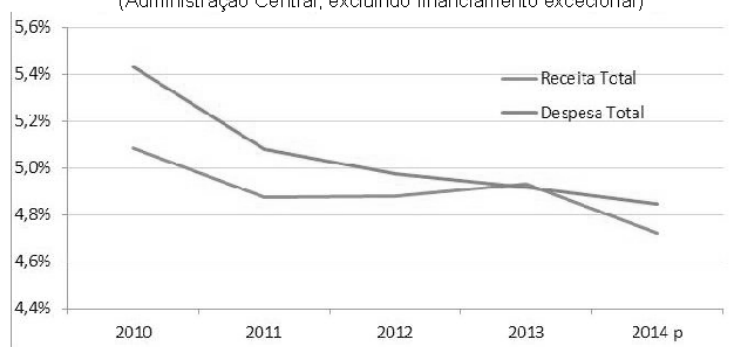
V.2 A Qualidade da Despesa na Saúde

Em 2010 o Serviço Nacional de Saúde (SNS) registou um défice de 626 milhões de euros na conta da Administração Central, um EBITDA negativo nos hospitais EPE de 207 milhões e um *stock* de dívida de 3,2 mil milhões de euros. Volvidos quatro anos, o SNS apresenta na conta da Administração Central um excedente de 64 milhões de euros⁴⁶, os hospitais apresentam um EBITDA positivo de 26 milhões de euros e o *stock* da dívida reduziu-se para 1,3 mil milhões de euros.

É de salientar que, entre 2010 e 2014, o financiamento excecional proveniente do Orçamento do Estado destinado a reduzir as dívidas do SNS herdadas do passado foi massivo, atingindo 2,8 mil milhões de euros, dos quais 2,1 milhões de euros com impacto direto na redução de dívida a fornecedores até ao final de 2014.

Gráfico V.1.Receita e Despesa do SNS em % do PIB

(Administração Central, excluindo financiamento excecional)



Fonte: ACSS.

⁴⁶ Este excedente é calculado retirando o impacto da utilização dos saldos de gerência de 2013, que substituíram financiamento direto do Orçamento do Estado no valor de 272 milhões de euros.

Gráfico V.2. Stock dos Pagamentos em Atraso no SNS
(dezembro de cada ano em milhões de euros)



Fonte: ACSS.

Os resultados alcançados refletem a implementação de políticas que privilegiaram a redução de custos no SNS, sobretudo através da redução dos preços dos bens e serviços adquiridos, preservando a qualidade e o nível de acesso aos cuidados de saúde.

Os indicadores de mortalidade⁴⁷ por causa demonstram, entre 2011 e 2013, reduções assinaláveis, das quais se destacam:

- Mortalidade infantil: -5,4%;
- Óbitos por VIH/SIDA: -28,7%;
- Óbitos por diabetes: - 4,2%;
- Óbitos por doenças do aparelho circulatório: -6,7%;
- Óbitos por doenças cérebro vasculares: -14,7%;
- Óbitos por tumor maligno do colo do útero: -10,9%.

Também o indicador relativo à esperança de vida à nascença⁴⁸ registou progressos, tendo aumentado de 79,3 anos (2008-2010) para 80 anos (2011-2013).

Na atividade assistencial, no período de 2011 a 2014, os desenvolvimentos verificados no acesso e na adequação da prestação de serviços do SNS às necessidades dos utentes, podem ser comprovados nos seguintes indicadores da melhoria do acesso:

- Crescimento de 5% nos utilizadores de consultas médicas de cuidados de saúde primários e aumento de 6% nas primeiras consultas hospitalares;
- Redução do número de consultas presenciais, substituídas por consultas médicas não presenciais com reforço da utilização dos meios informáticos, nomeadamente a introdução das receitas renovadas por via eletrónica e prática da telemedicina;
- Reforço dos cuidados de proximidade, com um aumento de 2% nas consultas médicas domiciliárias e realização de 15,6 milhões de consultas de enfermagem em 2014;
- Reforço dos cuidados primários como primeiro contato com o doente, evitando a recorrência sistemática às urgências;

⁴⁷ Fonte: INE, Óbitos por causa de morte.

⁴⁸ Fonte: INE.

- Reforço da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados com um acréscimo de 29% da capacidade de internamento e um aumento de 47,6% nos doentes assistidos em 2014 face a 2011;
- Reforço da cirurgia em ambulatório, com um aumento de 20% em 2014 face a 2011, permitindo a diminuição dos internamentos hospitalares.

As medidas adotadas nas principais áreas de intervenção foram as seguintes.

Na Área do Medicamento

As medidas de política na área do medicamento permitiram uma redução da despesa do SNS em 469⁴⁹ milhões de euros entre 2010 e 2014, a par de um aumento de 572 milhões nas unidades dispensadas (crescimento de 11%). O preço médio de venda ao público reduziu-se em 27%, sendo a diminuição de preço dos genéricos de 53%. A quota de genéricos no mercado passou de 31% em 2010, para 47% em 2014. A par do controlo da despesa foi aumentada a acessibilidade ao medicamento, nomeadamente com a introdução da comparticipação do Estado em medicamentos inovadores.

De entre as medidas mais importantes que suportaram a evolução relatada, destacam-se:

- Adoção da norma de que o preço máximo de venda ao público do medicamento genérico a introduzir no mercado tem de ser igual ou inferior a 50% do preço do medicamento de referência (com exceção para preços de venda ao armazenista igual ou inferiores a 10 euros);
- Alteração das margens de comercialização, com introdução de remuneração regressiva (margem e valor fixo por medicamento progressivamente reduzidos com o preço crescente do medicamento) diferenciada por escalões de preço, no último dos quais a margem é um valor fixo independentemente do preço do medicamento;
- Alteração dos países de referência para comparação de preços de medicamentos comparticipados em ambulatório;
- Introdução da revisão internacional do preço dos medicamentos utilizados nos hospitais, comparando com o preço mínimo em vigor nos países de referência;
- Criação do Sistema Nacional de Avaliação de Tecnologias de Saúde, com impacto positivo no acesso dos cidadãos a terapêuticas com perfil de custo-efetividade. Esta avaliação apoia a tomada de decisão em (i) autorização da utilização da tecnologia de saúde nos casos legalmente previstos; (ii) decisão do preço e comparticipação ou aquisição das tecnologias por parte do sistema de saúde; e (iii) elaboração de recomendações de utilização de tecnologias de saúde;
- Criação da “via verde” para o processo de avaliação e comparticipação, visando encurtar a intervenção administrativa e o período de disponibilização de medicamentos no mercado;
- Remoção de barreiras à entrada de genéricos, através da alteração do regime de composição dos litígios emergentes de direitos de propriedade industrial quando estejam em causa medicamentos de referência e medicamentos genéricos;
- Sistema de preços de referência mensal, visando criar uma maior dinâmica de utilização de medicamentos genéricos através da criação mensal de grupos homogéneos de medicamentos e definição dos respetivos preços de referência, apesar de se manter a periodicidade de revisão trimestral;

⁴⁹ Fonte: INFARMED.

- Estabelecimento de um limite mínimo para o preço dos medicamentos genéricos aquando da avaliação da comparticipação;
- Criação de um sistema de incentivos às farmácias, estimulando a dispensa de medicamentos genéricos;
- Monitorização da quota de medicamentos genéricos no mercado do SNS por região e por farmácia, com publicação destes valores mensalmente no site da Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P (INFARMED);
- Acordos com a indústria farmacêutica para controlo da despesa pública com medicamentos e introdução de uma taxa sobre o valor das vendas de medicamentos para as empresas farmacêuticas não aderentes ao acordo;
- Codificação de 243 mil dispositivos médicos, incluindo todas as classes de maior relevância em termos de risco e peso nos encargos públicos, determinando-se que os estabelecimentos do SNS apenas podem adquirir os dispositivos médicos codificados;
- Reprocessamento de dispositivos médicos de uso único, estabelecendo-se as condições e requisitos a que deve obedecer a utilização no SNS de dispositivos médicos de uso único reprocessados.

Na Área da Reforma Hospitalar

A reforma hospitalar engloba um conjunto vasto de medidas de política de carácter estrutural, com o objetivo de melhorar a prestação de serviços de saúde do SNS e garantir a sua sustentabilidade financeira futura.

As políticas orientadoras da reforma hospitalar estruturam-se em iniciativas estratégicas, traduzidas em 70 medidas e em estratégias regionais de reorganização hospitalar, visando a concentração e ajustamento de serviços hospitalares e o reforço dos cuidados continuados. São exemplos as reorganizações regionais ocorridas nas urgências da área metropolitana de Lisboa e da Península de Setúbal, das urgências do Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra (CHUC), do Centro Hospitalar de Leiria (CHL), do Centro Hospitalar do Algarve (CHA) e do Centro Hospitalar do Oeste (CHO).

As ações mais importantes que foram desenvolvidas nas diferentes áreas estratégicas são as seguintes:

I. Maior coerência na rede hospitalar

- Criação de redes de referência hospitalar
- Para garantir o planeamento da rede hospitalar do SNS de forma coerente e articulada para responder às necessidades da população aos níveis local, regional e nacional, as redes de referência estabelecem uma rede hospitalar integrada e hierarquizada por especialidade, de modo a assegurar um atendimento dotado de diferenciação técnica e tecnológica exigida pela situação clínica;
- Criação do grupo hospitalar dos Institutos de Oncologia, com o objetivo de potenciar as sinergias e de reduzir o desperdício;
- Devolução de alguns hospitais às Misericórdias, aprofundando a parceria estratégica com o sector Social.

II. Maior sustentabilidade da política de financiamento

- Desenvolvimento do benchmarking hospitalar e do quadro estratégico de indicadores de desempenho.
- Passou a ter divulgação pública a informação sobre as diferentes dimensões de análise do sistema de saúde, permitindo a comparação do desempenho das diferentes entidades que constituem o SNS, incluindo as dimensões de acesso, eficiência, efetividade, produção e satisfação;
- Reforço dos mecanismos para evitar a acumulação de novos pagamentos em atraso, nomeadamente através da introdução nos contratos programa de cláusulas específicas com este objetivo;
- Estabelecimento de contratos de gestão para os conselhos de administração dos hospitais, que consagra os compromissos no âmbito da governação;
- Pagamento de 1,8 mil milhões de euros de dívidas a fornecedores dos hospitais até ao final de 2014, sendo a maioria contraída antes de 2011;
- Contratualização pelo SNS com os hospitais EPE e parcerias público privadas;
- Foi a única situação em que se verificou um aumento de despesa entre 2010 e 2014 em 18 milhões de euros.

III. Integração dos cuidados para melhoria do acesso

A prestação de cuidados de saúde de forma integrada permite alcançar melhores níveis de desempenho no sistema de saúde, constituindo uma resposta adequada aos desafios colocados pela evolução da oferta e procura do mercado da saúde:

- Consultas com recurso às novas tecnologias em situações específicas;
As teleconsultas médicas realizadas em tempo real têm o preço majorado em 10% nos contratos com os hospitais. Existem cinco hospitais envolvidos na telemonitorização, tendo-se como objetivo, até final de 2015, atingir a cobertura nacional.

IV. Melhorar a eficiência dos hospitais

- Criação de incentivos para o reforço da cirurgia de ambulatório, igualando os pesos relativos de ambulatório e de internamento;
Procedeu-se à definição de cirurgias elegíveis para cirurgia de ambulatório e à definição de metas na taxa de ambulatorização nos contratos programa com os hospitais;
- Desenvolvimento de normas terapêuticas apoiadas em meios eletrónicos (incluindo dispositivos médicos);
- Publicação de mais de cem normas de orientação clínica, algumas delas integradas na Prescrição Eletrónica Médica.

V. Qualidade como trave mestra da reforma hospitalar

- Redução da taxa de infeção nosocomial, com a criação do Programa Nacional de Prevenção e Controlo de Infeções e de Resistência aos Antimicrobianos;
- Criação de Comissões de Qualidade e Segurança nos hospitais e cuidados primários;

- Criação da Comissão Nacional para a Redução da Taxa de Cesarianas, uma vez que a taxa de cesarianas, observada em Portugal, está acima dos valores preconizados como aceitáveis pela OMS.
No período 2009-20014 a taxa de cesarianas apresentou uma redução de 14% nos hospitais públicos.

VI. As tecnologias e a informação como investimento e fator de sustentabilidade

O investimento em tecnologias de Informação (TI) tem permitido melhorar a fiabilidade da informação e a partilha de ferramentas e aplicações informáticas por toda a rede hospitalar, nomeadamente:

- No âmbito da aplicação recursos humanos;
- Na plataforma de dados de saúde (que é acedido pelos utentes e profissionais de saúde, permitindo a partilha de informação e evitando duplicações);
- Na plataforma de faturação a entidades seguradoras;
- Na faturação dos hospitais ao SNS.

VII. Reforço do papel do cidadão

Entre as medidas para reforçar o papel do cidadão, são exemplo a sensibilização do utente relativamente aos custos incorridos pelo SNS em cada episódio clínico, através da disponibilização de uma nota informativa com o custo suportado pelo Estado.

Na Área dos Cuidados de Saúde Primários, Continuados e Paliativos

Para além das medidas de política nas diferentes áreas com impacto direto e indireto no acesso e melhoria de qualidade na prestação de cuidados de saúde primários, destacam-se as seguintes:

- Abertura de novas Unidades de Saúde Familiar (USF) e Unidades de Cuidados na Comunidade, com aumento do acesso dos utentes;
- Monitorização do desempenho dos prestadores de cuidados de saúde primários, assegurando a uma prestação de cuidados mais efetiva e eficiente;
- Redução do número de agrupamentos de centros de saúde (ACES) de 65 para 46, com diminuição dos níveis de gestão intermédia;
- Reforço do Conselho Clínico e de Saúde dos ACES - importante para a monitorização por pares e garantia da qualidade;
- Responsabilização dos Diretores Executivos dos ACES através de Cartas de Compromisso;
- Atualização das listas de utentes nos ACES, permitindo diminuir o número de utentes sem médico de família atribuído;
- Contratualização com as Unidades funcionais segundo um modelo de gestão por objetivos, incluindo melhor controlo da doença crónica e menores custos com medicamentos e meios complementares de diagnóstico e terapêutica;
- Definição de matriz de indicadores de contratualização e monitorização, alargando o número de indicadores de resultados;

- Desenvolvimento das práticas de intervenção comunitária em saúde através das unidades de cuidados na comunidade;
- Implementação do enfermeiro de família com definição de competências, atividades e âmbito de ação, com partilha de responsabilidade na prestação de cuidados, nomeadamente na gestão da doença crónica e de programas de saúde;
- Desenvolvimento de programas prioritários, com intensificação de programas integrados de promoção da saúde e de prevenção da doença;
- Reforço da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI): Acréscimo de 29% no número de camas face a 2011, com ênfase na redução de assimetrias inter-regionais de cobertura; aumento de 47,6% do número de doentes assistidos face a 2011 (48,3 mil doentes); definição das condições de instalação e funcionamento das unidades da Rede e ligação à plataforma de monitorização Centro de Conferências de Faturas do SNS; aumento da contratualização de equipas de cuidados continuados integrados para prestação de cuidados no domicílio, reforçando os cuidados de proximidade (274 equipas representam um acréscimo de 8% face a 2011 e cerca de 50% dos lugares da RNCCI são cuidados no domicílio);
- Reforço dos mecanismos de referenciação dos doentes para a rede de cuidados continuados a partir dos hospitais e dos cuidados de saúde primários;
- Reorganização da resposta do SNS na área dos cuidados paliativos, articulada com os outros níveis de prestação: 287 camas em Unidades de Cuidados Paliativos, mais 27 Equipas Intra-hospitalares de Suporte em Cuidados Paliativos e 11 Equipas Comunitárias de Suporte em Cuidados Paliativos dão apoio a cerca de 60 mil doentes diretamente e a mais 180 mil pessoas indiretamente.

Na Área dos Recursos Humanos

Entre 2010 e 2014 as despesas com pessoal do SNS reduziram-se em cerca de 250 milhões de euros. Este resultado reflete o impacto de medidas de carácter transversal comuns a todos os trabalhadores com contrato em funções públicas e medidas específicas da saúde.

No âmbito da gestão de recursos humanos foram criados instrumentos visando uma maior eficiência no recrutamento e aumento da mobilidade dos profissionais de saúde, destacando-se:

- Alargamento do período normal de trabalho para profissionais com contratos de trabalho em funções públicas de 35 horas para 40 horas semanais;
- Afetação de 18 horas semanais ao Serviço de Urgência em contraposição com as anteriores 12 horas, passando as mesmas a ser aferidas num período de referência de 8 semanas;
- Redução do recurso a trabalho extraordinário;
- Aumento do número de utentes por especialista de medicina geral e familiar (de 1.550 utentes para 1.900 utentes);
- Introdução do sistema de avaliação do desempenho dos médicos;
- Abertura de procedimentos concursais orientados para a satisfação de necessidades nas regiões periféricas mais carenciadas, visando atenuar as assimetrias na distribuição dos recursos em algumas áreas do território nacional;
- Reforço do regime de mobilidade interna a todos os profissionais de saúde, independentemente da natureza do vínculo e natureza do estabelecimento;

- A mobilidade geográfica passou a dispensar o acordo do trabalhador para distâncias inferiores a 60 km;
- Possibilidade de recurso ao regime da mobilidade temporária para colmatar necessidades no conjunto dos serviços do SNS;
- Possibilidade de exercício de funções em dois serviços de saúde (em tempo parcial) que distem mais de 60 km por parte do mesmo profissional, mediante atribuição de ajudas de custo e de transporte.

V.3 A Qualidade da Despesa na Educação

O Ministério da Educação e Ciência (MEC) tem vindo a tomar diversas medidas conducentes a uma maior eficiência no controlo da despesa e a uma maior eficácia na afetação de recursos, quer materiais quer humanos. Esta orientação política tem garantido, desde 2011, uma clara melhoria do serviço público de educação espelhado na evolução muito positiva dos principais indicadores de qualificação dos portugueses:

- Implementação em 2012 do alargamento pleno da escolaridade obrigatória até ao 12.º ano ou 18 anos de idade;
- Descida da taxa de abandono escolar precoce, de 28,3% em 2010 para 17,4% em 2014 (- 10,9 p.p.);
- Aumento da percentagem da população com qualificação ao nível do ensino superior ou equiparado, de 24% em 2010 para 31,5% em 2014 (+ 7,5 p.p.);
- Redução quer em número absoluto (menos 34.500 jovens adultos), quer em percentagem (menos 11,6%), dos NEET, de 2013 para 2014;
- Aumento da percentagem dos alunos no ensino profissionalizante para taxas perto da média da UE.

Portugal tem hoje uma educação e formação mais exigentes, num sistema de ensino mais flexível, com maior oferta, maior equidade, maior autonomia e maior coordenação com as necessidades do mercado. Uma educação que atende à empregabilidade dos nossos jovens, que aposta na formação superior e que prepara o caminho para a continuação do desenvolvimento e crescimento económico.

I. Melhoria da Eficiência

Para a melhoria da afetação de recursos humanos e materiais muito contribuiu a introdução de um sistema interno de BI no MEC, que permitiu potenciar a utilização de informação administrativa existente para fins de planeamento e gestão, num quadro de diminuição acentuada da população estudantil e alargamento da escolaridade obrigatória, com impacto na rede escolar e na oferta educativa.

Deste modo, foram desenvolvidos indicadores e compilada informação descritiva de execução física e financeira, atualizada numa base mensal, disponibilizada aos diversos serviços centrais responsáveis pela gestão e administração do sistema educativo. Conseguiu-se, deste modo, assumir uma única fonte de informação, com vista a harmonizar o conjunto de dados usados para a tomada de decisão a diversos níveis. O processo decisório ganhou coerência e inteligência, na medida em que foi reforçada a informação de suporte à tomada de decisão.

De entre as medidas que promovem a melhor gestão dos recursos humanos e materiais, destacam-se:

- A reconfiguração da rede de escolas do continente, através da constituição dos agrupamentos e integração de escolas do 1º ciclo, permitindo uma verticalização do processo pedagógico, com a articulação entre os diversos ciclos de ensino e o desenvolvimento de trajetos escolares coerentes, de elevado potencial de qualificação. De 1116 unidades orgânicas em 2011, alcançou-se, em 2015, uma rede estabilizada em 811 unidades.
- A reconfiguração da rede de formação e orientação profissional - Centros para a qualificação e ensino profissional (CQEP). Em 2013 foi criada uma nova rede de CQEP que opera de modo integrado e coordenado no território, em articulação com o Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP, I.P.) bem como com os parceiros sociais, empregadores e entidades formadoras, constituindo-se como uma interface com as demais respostas disponíveis no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações. Os CQEP garantem a informação, orientação e encaminhamento de jovens e de adultos que procurem uma formação escolar, profissional ou de dupla certificação e continuar os processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências adquiridas ao longo da vida. Foram introduzidas regras mais rigorosas nos processos de validação e certificação de competências
- A reestruturação na Parque Escolar, E.P.E, obtendo poupanças de 94,8 milhões de euros, por via da revisão do seu plano de negócios e estrutura, que privilegiou economias significativas nos projetos, garantindo a continuação das obras. Entre dezembro de 2011 e fevereiro de 2015 foram concluídas 40 escolas. Este ano estarão concluídas 20 escolas, com um plano de redução de custos que totalizará cerca de 20 milhões de euros.
- A simplificação das estruturas orgânicas do MEC, permitindo uma redução em quase 50% do número de cargos dirigentes e uma redução para metade do número de instituições pertencentes à administração direta e indireta.
- Uma melhor gestão dos recursos docentes através de:
 - Diminuição, logo em 2011/2012, do número de professores requisitados e do número de professores em mobilidade nos serviços centrais do MEC, devolvendo-os às escolas;
 - Alargamento dos Quadros de Zona Pedagógica;
 - Diminuição histórica do número de professores do quadro sem componente letiva atribuída;
 - Maior rigor na distribuição do serviço docente criando inclusive incentivos à boa gestão no preenchimento da componente letiva do pessoal docente, através da introdução do fator CapG (Capacidade de Gestão) no Sistema de Créditos Horários; e
 - Desenvolvimento das AEC primordialmente através dos recursos humanos disponíveis nas escolas, que se traduziu numa poupança média de 34 milhões de euros/ano.

A aplicação destas medidas permitiu, não apenas o desenvolvimento desde 2012 de uma política integrada de promoção do sucesso escolar e combate ao abandono, como também que aproximássemos o rácio de alunos por docente das médias de referência internacionais (em 2011, era de 9,1, um dos mais baixos da OCDE. Em 2013, o rácio foi de 11,1 alunos por docente, mais próximo, mas ainda abaixo de países como Espanha, Suécia, Finlândia, França, Alemanha, Holanda e Reino Unido). Em paralelo, tem sido desenvolvida uma política de estabilização da profissão docente, essencial da qualidade do ensino. No final deste período estarão vinculados ao Ministério, adicionalmente mais de 4000 professores.

A clara e reconhecida melhoria do sistema de monitorização, conjugadamente com a melhoria dos sistemas de informação para a gestão do MEC, permitiu um melhor ajustamento entre as necessidades e os recursos afetos.

II. Melhoria da Eficácia

De salientar que no objetivo de promover a qualidade na educação, em paralelo ao sistema de monitorização de recursos afetos, foi robustecida a avaliação externa quer das escolas quer dos alunos, garantindo não só a igualdade de oportunidades como a disseminação das melhores práticas de ensino e promovendo desta forma a equidade na educação.

A melhoria da avaliação, potenciada pela introdução de avaliação externa no final de cada ciclo e de metas curriculares, pela autonomização do IAVE, e por outras medidas, permitiu que hoje existam indicadores qualitativos mensuráveis, que potenciam a qualidade da educação por via da autonomia das escolas, da diversificação das ofertas formativas e da informação.

Disponibilizou-se mais e melhores dados para mais e melhor informação, permitindo aos professores, aos jovens e aos pais poderem escolher, intervir e melhorar. Foram criados:

- O Portal de Estatísticas das Escolas do Ensino Secundário – Infoescolas, que divulga informação quantitativa relativa aos resultados de cada escola;
- O Portal Infocursos, que divulga informação quantitativa relativa aos cursos de ensino superior, permitindo uma tomada de decisão mais informada por parte dos jovens; e
- O Portal das Qualificações que divulga a rede de ofertas, incluindo ofertas de educação e formação de jovens de dupla certificação e de adultos; trata-se de um instrumento que permite a aproximação entre os adultos e os empregadores, através de uma caderneta individual para cada adulto envolvido em formação.

O robustecimento dos mecanismos quantitativos e qualitativos de monitorização permitiu igualmente o desenvolvimento da capacidade de previsão e um melhor ajustamento entre a educação e a formação e as necessidades futuras do mercado de trabalho. A este título destaca-se a regulação anual da rede de ofertas de dupla certificação de jovens, através da definição de áreas e saídas profissionais prioritárias, com a participação das partes interessadas relevantes, por forma a garantir a adequação das qualificações às necessidades das empresas e do desenvolvimento económico, a nível nacional e dos diferentes territórios.

As alterações introduzidas no ensino profissionalizante, através de novas ofertas, nomeadamente o ensino vocacional nos ensinos básico e secundário e a criação dos TESP, do reforço da componente de formação em contexto de trabalho no ensino profissional e a criação de escolas profissionais de referência, com o crescente envolvimento das empresas e instituições na educação e formação, são reflexos e motores de uma nova dinâmica de redução dos “*skills mismatches*” e articulação com organizações empresariais e com instituições do ensino superior.

Tendo sempre em vista a crescente equidade por via da melhoria das respostas educativas e a promoção do sucesso escolar, o Ministério da Educação e Ciência assumiu o compromisso de melhorar a gestão educativa, desenvolvendo em paralelo um processo de desburocratização e subsidiariedade. Sobre este último ponto destaca-se o processo de aprofundamento da descentralização por via da implementação de um projeto-piloto que delega competências nos municípios e aumenta as competências desconcentradas para os agrupamentos de escolas, reforçando o compromisso do Governo com a melhoria dos resultados escolares, a prevenção do abandono escolar e a redução das taxas de retenção. Para além da inevitável eficiência que a aproximação dos processos de decisão e gestão aportam, é ao nível da eficácia e

equidade que os benefícios deste processo se farão sentir através de, nomeadamente: uma maior adequação das decisões e da atividade educativa às especificidades locais; melhor articulação e ajustamento da oferta educativa às necessidades da população estudantil e do mercado de trabalho; melhores respostas sociais integradas, em particular para aqueles que mais precisam.

A fim de libertar as escolas de uma tarefa administrativa morosa, de grande complexidade e amplitude, iniciou-se o processo de centralização dos processamentos dos vencimentos. Esta medida, para além da sua dimensão de eficiência, traduz sobretudo uma preocupação qualitativa retirando trabalho burocrático às escolas e permitindo que estas se centrem no que realmente é essencial - a dimensão pedagógica do processo educativo.

O MEC reveste-se de uma elevada fragmentação orgânica e orçamental (perto de 6000 escolas em 811 agrupamentos escolares), responsável pelo emprego de 180 000 pessoas e por um orçamento de 7,8 mil milhões de euros (5,5 mil milhões de euros para o PO13, dos quais 78% são salários). Cada um dos 811 agrupamentos de escolas básicas e secundárias tem orçamento próprio e processa os seus vencimentos. Perante este quadro, o MEC dará um contributo importante no domínio da redução da fragmentação orçamental, tendo para o efeito iniciado o projeto de centralização do processamento dos vencimentos de todos os funcionários afetos ao PO13. Dada a sua complexidade e dimensão, este é um projeto de escala internacional que será implementado de forma faseada, estando a sua conclusão prevista para 2020. Pretende-se aumentar a eficiência e eficácia da despesa, reduzindo custos de contexto e melhorando a fiabilidade da informação. As poupanças líquidas resultantes deste projeto estimam-se em 28 milhões de euros por ano.

VI. ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL DAS FINANÇAS PÚBLICAS

VI.1 Reforma do Processo Orçamental

VI.1.1 Revisão/Execução da Lei de Enquadramento Orçamental

A recente alteração à Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) - Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada pela Lei n.º 41/2014, de 11 de julho – reflete já os princípios do Tratado Orçamental, sendo que está em curso um processo de preparação de uma reforma mais profunda e abrangente da LEO.

A Comissão de Reforma da LEO conta com a participação de diferentes entidades, a saber: Ministério das Finanças (DGO, GPEARI, IGF, DGTF, IGCP, EPE), Banco de Portugal, Conselho de Finanças Públicas, contando igualmente com a participação de individualidades académicas com reconhecido mérito na área orçamental. O Anteprojeto de proposta de LEO preparado pela Comissão de Reforma da LEO encontra-se em fase de discussão, finda qual será submetida à aprovação da Assembleia da República.

As principais alterações propostas neste anteprojeto de LEO são:

- Simplificação do processo orçamental pela via da redução da fragmentação orçamental;
- Aumento da transparência através da melhoria da informação a ser reportada, nomeadamente melhorar o conteúdo do Relatório do Orçamento incluindo três secções: (i) riscos orçamentais, (ii) investimento, PPP e fundos europeus, e (iii) análise da sustentabilidade das finanças públicas;
- Melhoria da eficácia da programação orçamental;
- Melhoria do processo de programação plurianual do orçamento;
- Definição de uma forma mais restritiva do conceito de receitas próprias;
- Maior ênfase na contabilidade financeira e ligação às EPSAS;
- Reorganização temporal dos documentos de programação orçamental e proposta de um novo calendário para apresentação dos documentos orçamentais:
 - Entrega da proposta de Orçamento do Estado no Parlamento a 1 de outubro em vez de 15 de outubro;
 - Atualização do Programa de Estabilidade e das Grandes Opções do Plano apresentados em conjunto – em abril;

VI.1.2 Reforço do Controlo da Despesa e Compromissos

No que respeita à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, a Lei n.º 22/2015 de 17 de março, em vigor desde o dia seguinte, atualiza regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas (consistindo na quarta alteração à Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro).

As alterações introduzidas são as seguintes:

- Clarificação do conceito de compromisso plurianual;
- Inclusão da receita de ativos e passivos financeiros na definição de fundos disponíveis;
- Possibilidade de delegação na Administração Local da competência para o aumento de fundos disponíveis do órgão executivo no Presidente, no caso de a entidade não possuir pagamentos em atraso e enquanto esta situação durar;
- Obrigação de constituição de uma reserva correspondente a 50% do valor do aumento dos pagamentos em atraso nos serviços e organismos pertencentes a um mesmo programa orçamental sendo a mesma consignada à redução dos pagamentos em atraso, a par da maior responsabilização dos membros do Governo sectoriais;
- Inclusão da dinâmica temporal da evolução dos pagamentos em atraso tornando permanente o princípio de que as entidades com pagamentos em atraso apenas podem considerar 75% da receita média efetiva cobrada nos dois anos anteriores.

VI.1.3 Procedimentos Contabilísticos e Prestação de Contas

O reporte atempado de informação em matéria orçamental para todos os subsectores das Administrações Públicas, bem como o processo de monitorização implementado dentro da Administração Central permite identificar os riscos de execução orçamental.

Em relação à Administração Local e Administração Regional releva a criação do Conselho de Coordenação Financeira e do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras, respetivamente, os quais têm por objetivo, entre outros, a coordenação da estratégia e das prioridades orçamentais bem como o acompanhamento e definição das políticas económicas, financeiras e orçamentais.

VI.2 Reforma Fiscal

VI.2.1 Reforma Estrutural da Administração Tributária e Aduaneira

A reforma da Administração Fiscal envolveu a fusão de três Direções Gerais com a respetiva reestruturação orgânica e integração dos serviços na Autoridade Tributária e Aduaneira (AT). As orientações estratégicas da AT passam por três vetores fundamentais: (i) a continuação da reforma estrutural da administração fiscal iniciada em 2012; (ii) o reforço do combate à fraude e à evasão fiscais e aduaneiras e à economia paralela; e (iii) a concretização de reformas fundamentais na área da política fiscal, designadamente aquelas dirigidas ao aumento da competitividade do sistema fiscal.

A renovação da missão e dos objetivos estratégicos da AT visou uma maior coordenação na execução das políticas fiscais e uma alocação e utilização mais eficiente dos recursos existentes. A simplificação da

estrutura de gestão operativa, o reforço do investimento em sistemas de informação e a racionalização da estrutura local, adaptaram a AT 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) apresenta resultados significativos, contribuindo decisivamente para uma evolução mais favorável da receita de IRC.

A orientação estratégica da AT passa por contribuir ativamente para uma maior competitividade fiscal e, por conseguinte, para uma maior competitividade da economia portuguesa. No contexto de crescente integração da economia mundial, é fundamental promover a competitividade através da simplificação e melhoria do ordenamento jurídico-tributário português, bem como criar pontos de contacto para a articulação mais eficaz entre os investidores e a administração fiscal. Nesse âmbito, estão a ser desenvolvidos esforços acrescidos para criar mecanismos de simplificação e para garantir maior segurança jurídica aos investidores, potenciando, nessa medida, a atração de investimento, em particular, do 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.

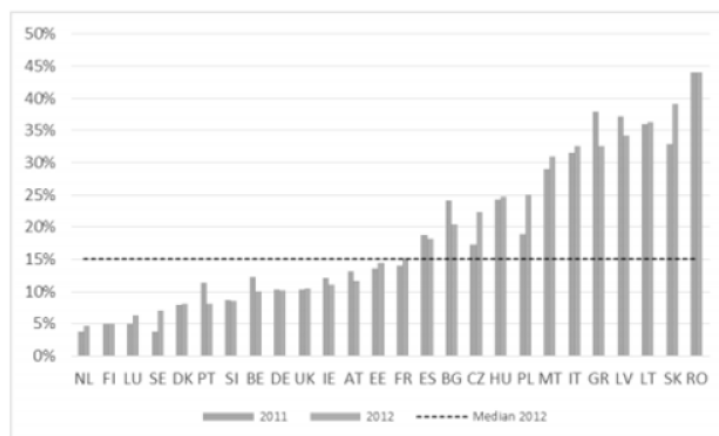
VI.2.2 Reforço do Combate à Fraude e à Evasão Fiscais

O Governo estabeleceu como um dos vetores prioritários da sua atuação no domínio da política fiscal o reforço significativo do combate contra a fraude e a evasão fiscais, de forma a salvaguardar a equidade social na austeridade e a justa repartição do esforço de ajustamento. Neste âmbito, o Plano Estratégico de Combate à Fraude 2012-2014 (PECFEFA) foi o documento mais ambicioso alguma vez aprovado por um Governo de combate à evasão de elevada complexidade e, por outro lado, de combate à economia paralela, nomeadamente com a concretização da reforma da faturação e da criação do programa e-fatura. Foi, aliás, a primeira vez que foi elaborado e aprovado por um Governo um Plano plurianual (3 anos) de combate à fraude e à evasão fiscal, tendo 95% das medidas previstas sido executadas.

De acordo com um relatório publicado em setembro de 2014 pela Comissão Europeia (*2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States*), Portugal ocupa o 6.º lugar no ranking dos países com nível de evasão fiscal em IVA mais baixa, de entre os 26 países da União Europeia objeto do estudo.

Segundo este estudo, o nível de evasão fiscal em IVA (*Gap do IVA*) em Portugal, foi de apenas 8% em 2012.

Gráfico: Gap do IVA nos países da União Europeia
2011-2012



Fonte: 2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States

À frente de Portugal encontram-se apenas os países nórdicos, sendo que o nível de evasão em Portugal é praticamente igual ao da Dinamarca, o país classificado em 5.º lugar e, muito à frente de economias como a da Alemanha (10%), da França (15%), do Reino Unido (10%), de Espanha (18%) e de Itália (33%).

Outro dado muito significativo, revela uma queda consistente da evasão no IVA, de mais de 6 pontos percentuais, passando dum desvio de 14% para 8%, metade da média da EU-26.

No seguimento do PECFEFA 2012-2014, o Governo aprovou recentemente um novo Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão fiscais para o período de 2015 a 2017, que marca uma nova fase no combate à economia paralela e à evasão e fraude fiscais e aduaneiras, mediante o reconhecimento de duas importantes inovações:

- i) O papel da cidadania: O combate à economia paralela, à evasão e à fraude fiscal e aduaneira não é uma função exclusiva das administrações fiscais, mas uma missão que envolve todos os cidadãos, cabendo à cidadania o papel mais determinante nesse combate, a par das administrações fiscais e do Estado; e
- ii) A antecipação da intervenção da administração fiscal, iniciando-se o combate à economia paralela, à evasão e à fraude fiscal e aduaneira antes mesmo da ocorrência dos factos sujeitos a imposto. A ação da administração deve ser contemporânea com a atividade económica.

Este Plano Estratégico inclui uma lista de 40 medidas prioritárias de combate à fraude e evasão fiscais e à economia paralela que serão concretizadas já em 2015, e que serão determinantes para atingir os objetivos de receita fiscal para este ano.

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

A reforma do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) que foi aprovada no final de 2013 e entrou em vigor em 2014, num quadro de amplo consenso social e político, reforçou significativamente a competitividade do IRC português no panorama europeu conducente ao aumento da

competitividade da economia portuguesa e à promoção do crescimento sustentado, do investimento e do emprego.

O IRC é consensualmente considerado como o imposto que tem um impacto mais significativo nas decisões de investimento dos agentes económicos, nas empresas portuguesas e, portanto, na economia. Desta forma, nenhum outro imposto terá um efeito tão duradouro no crescimento económico como o IRC.

Esta reforma estrutural assentou em três pilares: (i) reforço da competitividade, (ii) estímulo ao investimento e (iii) simplificação.

Em matéria **reforço da competitividade**, cumprindo-se reforma, a taxa de IRC foi reduzida de 25% para 23% em 2014 e de 23% para 21% em 2015. O objetivo do Governo é reduzir de forma gradual a taxa de IRC, de modo a criar condições para fixá-la num intervalo entre 17% e 19% no médio prazo, posicionando a taxa de IRC em Portugal no lote das taxas mais competitivas na União Europeia.

A redução da carga fiscal beneficia 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 da reforma do IRC foi também criada uma taxa, aplicável apenas a PME, de 17% para os primeiros 15.000 euros de lucro tributável. Já as grandes empresas, com lucros superiores a 35 milhões de euros, viram a derrama estadual aumentar em 2 p.p., continuando a contribuir para o esforço de consolidação orçamental.

No que diz respeito ao **estímulo ao investimento**, foi aprovado um regime de incentivos fiscais para os lucros retidos e reinvestidos por Pequenas e Médias Empresas (PME), de forma a promover a capitalização das PME 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.

Adicionalmente, foi também aprovado um conjunto de medidas fiscais para a internacionalização das empresas portuguesas e para fomento do investimento e da inovação. Neste âmbito, foi criado um novo regime de eliminação da dupla tributação económica (*participation exemption*), bem como um novo regime fiscal para ativos intangíveis, nomeadamente para rendimentos de patentes e outros direitos de propriedade industrial.

Finalmente, em matéria de **simplificação** foram eliminadas ou reduzidas cerca de um terço das obrigações declarativas das empresas, melhorando 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, foi criado um regime simplificado de tributação. Este regime simplificado, aplicável a empresas com volume de negócios até 200 mil euros, é opcional (só aderem as empresas que assim o entenderem).

Para além da redução das obrigações declarativas, a criação do regime simplificado de tributação permite, também, uma redução da carga fiscal sobre as pequenas empresas, pela dispensa de pagamento especial por conta e das tributações autónomas relacionadas com a atividade.

VI.2.4 Reforço da Competitividade - Código Fiscal do Investimento

O novo Código Fiscal do Investimento foi aprovado após a entrada em vigor da reforma do IRC, assumindo-se a promoção do investimento como vetor estratégico prioritário e dos resultados alcançados com o supercrédito fiscal no aumento do investimento produtivo no segundo semestre de 2013. O CFI

aprovado em 2014 prossegue a estratégia focada no investimento produtivo e reforçou significativo dos diversos regimes de incentivos fiscais ao investimento produtivo. Em concreto, o novo CFI teve dois pilares fundamentais:

- Adaptação do código fiscal do investimento ao novo quadro legislativo europeu aplicável aos auxílios estatais para o período 2014-2020; e,
- Reforço dos diversos regimes de benefícios fiscais ao investimento, com especial relevo para os investimentos que proporcionem a criação ou manutenção de postos de trabalho e os investimentos que se localizem em regiões nacionais do interior menos favorecidas.

O novo CFI veio reforçar significativamente os diversos regimes de incentivos fiscais ao investimento produtivo e gerador de emprego como o principal alicerce da recuperação económica:

- Em geral, as empresas que realizem investimentos produtivos passam a ter um crédito fiscal em IRC até 25% do valor do investimento
- Em particular, os investimentos que se localizem em regiões do interior menos favorecidas passam a ter uma majoração especial até 10% e os investimentos que proporcionem a manutenção ou a criação de novos postos de trabalho passam a ter uma majoração especial até 8%.
- No caso específico das start-ups, e como forma de incentivar o empreendedorismo, a inovação e a criação de novas empresas, o investimento realizado por estas empresas nos primeiros três anos pode ser deduzido até à totalidade do IRC a pagar; Quando estas empresas não apresentarem lucros nos primeiros três anos, o valor do investimento poderá ser deduzido ao IRC a pagar nos 10 anos seguintes.

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

O Governo avançou com a reforma do IRS, que entrou em vigor em 2015, com o objetivo de promover a simplificação do imposto, a mobilidade social e a proteção das famílias, nomeadamente as famílias com filhos, tendo em consideração a importância da natalidade.

A reforma do IRS marca a diferença com o passado e representa uma mudança para o futuro. De facto, é a primeira reforma do IRS expressamente orientada para a proteção das famílias e, nessa medida, é uma reforma crucial para o futuro de Portugal.

No âmbito das medidas de proteção das famílias e apoio à natalidade foi criado, pela primeira vez, o quociente familiar no IRS, o que representa uma mudança estrutural da maior relevância para as famílias com filhos, em particular:

- Ajusta a tributação efetiva à capacidade contributiva das famílias com filhos;
- Introduce um alívio fiscal para as famílias com dependentes e ascendentes a cargo, que representa um universo de cerca de 1 milhão de famílias;
- Estabelece um ponderador de 0,3 por filho ou ascendente, fixando-se o benefício total para as famílias da aplicação deste quociente de 2.000 euros, com limites crescentes em função da dimensão do agregado familiar;
- A ponderação por filho deverá crescer para 0,4 em 2016 e para 0,5 em 2017, e o limite máximo do benefício para 2.250 euros em 2016 e 2.500 euros em 2017.

Foram também introduzidas melhorias significativas noutros domínios da fiscalidade familiar como sejam:

- A criação, pela primeira vez, de um novo regime de deduções que abrange todas as despesas familiares;
- O reforço para 15% da percentagem de dedução por despesas de saúde;
- A melhoria dos limites máximos das principais deduções à coleta;
- O reforço das deduções fixas dos filhos e ascendentes, que acrescem aos benefícios do quociente familiar;
- A eliminação da discriminação fiscal do casamento, ao permitir a opção pela tributação separada do casal.

O novo regime de deduções baseia-se no sistema e-fatura o que garante um regime simples e sem burocracia: as despesas efetivas de cada família são registadas simultaneamente, permitindo que o pré-preenchimento da declaração de IRS por parte da AT.

A reforma estabeleceu também é o aumento do mínimo de existência em sede de IRS, ou seja, o montante até ao qual uma família não paga IRS. Esse montante aumenta dos anteriores 8.148 euros para os 8.500 euros de rendimento anual, permitindo que mais 120 mil famílias de baixos rendimentos deixem de pagar IRS. Para as famílias com dificuldades para solver os seus compromissos com os bancos, prevê exclusão de tributação das mais-valias geradas com a venda de casa para amortizar os empréstimos bancários.

No âmbito da simplificação, redução de burocracia de imposto e custos de incumprimento, sinaliza-se que mais de 2 milhões de famílias vão ser dispensadas de entregar declarações de IRS, o que reduz os custos de contexto de uma parte significativa das famílias portuguesas. Adicionalmente foram criadas as condições necessárias para a introdução de uma declaração simplificada de IRS (para um universo potencial de 1,7 milhões de famílias em Portugal) e foram eliminadas cerca de 30 obrigações declarativas.

Por fim, para reforço da mobilidade social e geográfica foi criado um conjunto de medidas, das quais se destacam:

- Criação de um regime muito favorável que permitir que aqueles que iniciarem uma atividade económica por conta própria beneficiem de uma redução de 50% no IRS no 1.º ano e de 25% no 2.º ano de atividade (como forma de promover o empreendedorismo individual e apoiar o início da atividade empresarial);
- Criação de um regime de apoio à mobilidade geográfica dos trabalhadores no interior do país, excluindo de tributação a parte da remuneração auferida pela deslocação (como forma de promover a mobilidade geográfica e a aceitação de empregos, nomeadamente no interior do país);
- Criação de um regime especial de tributação para expatriados (como forma de apoiar a internacionalização das empresas portuguesas);
- Reforço do mercado do arrendamento, através da consagração do arrendamento como atividade económica (como forma de promover a mobilidade geográfica dos cidadãos);
- Alargamento dos incentivos fiscais seguros capitalização a outras formas de poupança (como reforço dos estímulos fiscais à poupança).

VI.2.6 Reforma da Fiscalidade Verde

A concretização e a entrada em vigor em 2015 da Reforma da Fiscalidade Verde atendeu ao relevante acervo de estudos sobre a fiscalidade ambiental e energética, criando um novo enquadramento fiscal e para-fiscal através de mecanismos que permitem a internalização das externalidades ambientais.

A Reforma da Fiscalidade Verde contribui assim para a eco-inovação e para 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 para o fomento do empreendedorismo e a criação de emprego, da concretização eficiente de metas e objetivos internacionais e da diversificação das fontes de receita, num contexto de neutralidade do sistema fiscal e de competitividade económica. A reforma será desenhada no sentido de constituir uma reforma amiga do ambiente, mas também amiga das empresas e das famílias, contribuindo para o desenvolvimento económico sustentável.

A Reforma da Fiscalidade Verde introduziu as alterações legislativas necessárias à prossecução dos seguintes objetivos:

- 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; e
- Revisão de outras questões conexas no âmbito do direito do ambiente, nomeadamente de cariz regulatório.

ANEXO 1. Quadros Estatísticos

Quadros Estatísticos

Quadro 1a. Perspectivas Macroeconómicas

	Código SEC	2014	2014	2015	2016	2017	2018	2019
		nível (10 ⁶ euros)	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação
1. PIB (real)¹	B1*g	170924,2	0,9	1,6	2,0	2,4	2,4	2,4
2. PIB (nominal)	B1*g	173053,3	2,2	2,9	3,5	3,8	3,8	3,8
Componentes do PIB em termos reais								
3. Consumo privado	P.3	113383,5	2,1	1,9	1,9	2,1	2,1	2,1
4. Consumo público	P.3	32211,4	-0,3	-0,7	0,1	0,1	0,2	0,2
5. Formação bruta de capital fixo	P.51	25335,1	2,5	3,8	4,4	4,9	4,9	5,0
6. Variação de existências e aquisição líquida de objectos de valor (% do PIB)	P.52 + P.53	403,6	0,3	0,1	0,3	0,4	0,3	0,2
7. Exportações de bens e serviços	P.6	69323,1	3,4	4,8	5,5	5,7	5,7	5,8
8. Importações de bens e serviços	P.7	69732,4	6,4	4,6	5,3	5,4	5,4	5,7
Contribuições para o crescimento do PIB em termos reais								
9. Procura interna		-	2,1	1,6	1,9	2,2	2,2	2,2
10. Variação de existências e aquisição líquida de objectos de valor	P.52 + P.53	-	0,4	-0,2	0,0	0,1	0,0	0,0
11. Procura externa líquida	B.11	-	-1,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2

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

Quadro 1b. Evolução dos Preços

	Código SEC	2014	2014	2015	2016	2017	2018	2019
			taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação
1. Deflador do PIB			1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4
2. Deflador do Consumo Privado			0,7	-0,2	1,3	1,4	1,4	1,4
3. IHPC			-0,2	-0,2	1,3	1,4	1,4	1,4
4. Deflador do Consumo Público			0,1	0,1	1,2	1,1	1,2	1,1
5. Deflador do Investimento			-0,4	1,3	1,6	1,6	1,7	1,8
4. Deflador das Exportações (bens e serviços)			-0,3	-0,8	1,3	1,4	1,4	1,4
5. Deflador das importações (bens e serviços)			-2,2	-3,1	1,1	1,0	1,1	1,1

Quadro 1c. Evolução do Mercado de Trabalho

	Código SEC	2014	2014	2015	2016	2017	2018	2019
		nível	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação
1. Emprego total (milhares de indivíduos)		4513,1	1,4	0,6	0,8	0,9	0,9	1,0
2. Taxa de desemprego (%)		-	13,9	13,2	12,7	12,1	11,6	11,1
3. Produtividade por trabalhador (10³ euros)¹		28,6	-0,5	1,1	1,2	1,4	1,4	1,4
4. Remuneração dos empregados (10⁶ euros)	D.1	76362,5	0,4	1,2	1,9	2,4	2,4	2,6
5. Remuneração por trabalhador		20,3	-1,4	0,6	1,0	1,3	1,5	1,6

¹ PIB real.

Quadro 1d. Financiamento da Economia

% do PIB	Código SEC	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior	B.9	1,9	2,1	2,0	2,2	2,4	2,7
da qual:							
- Saldo da balança de bens e serviços		0,5	1,5	1,7	2,0	2,3	2,5
- Saldo da balança de rendimentos primários e transferências		0,0	-1,0	-1,3	-1,2	-1,3	-1,2
- Saldo da balança de capital		1,4	1,6	1,5	1,5	1,4	1,3
2. Capacidade/necessidade líquida de financiamento do sector privado	B.9	6,4	4,8	3,7	3,4	3,0	2,5
3. Capacidade/necessidade líquida de financiamento das administrações públicas	B.9	-4,5	-2,7	-1,8	-1,1	-0,6	0,2
Discrepância estatística		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Quadro 2. Perspectivas orçamentais das administrações públicas ⁽¹⁾

	Código SEC	2014	2014	2015	2016	2017	2018	2019
		nível (10 ⁶ euros)	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB
Capacidade de financiamento (EDP B.9) por sub-sector								
1. Administrações públicas	S.13	-7716,9	-4,5	-2,7	-1,8	-1,1	-0,6	0,2
2. Administração central	S.1311	-	-	-	-	-	-	-
3. Administração estadual	S.1312	-	-	-	-	-	-	-
4. Administração local	S.1313	-	-	-	-	-	-	-
5. Fundos de segurança social	S.1314	-	-	-	-	-	-	-
Administrações públicas (S13)								
6. Receita total	TR	77011,9	44,5	45,2	44,8	44,3	43,9	43,4
7. Despesa total	TE	84728,8	49,0	47,9	46,5	45,5	44,4	43,3
8. Capacidade/necessidade de financiamento	PDE B.9	-7716,9	-4,5	-2,7	-1,8	-1,1	-0,6	0,2
9. Despesas com juros	PDE D.41	8580,3	5,0	5,0	4,3	4,1	3,8	3,5
10. Saldo primário ¹		863,4	0,5	2,2	2,6	3,0	3,2	3,7
11. Medidas temporárias ²		-1952,0	-1,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Decomposição da receita								
12. Impostos totais (12=12a+12b+12c)		43538,6	25,2	25,8	25,6	25,5	25,3	25,2
12a. Impostos indirectos	D.2	24616,8	14,2	14,9	15,1	15,2	15,3	15,4
12b. Impostos directos	D.5	18921,6	10,9	10,9	10,6	10,3	10,0	9,8
12c. Impostos de capital ³	D.91	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Contribuições sociais	D.61	20512,7	11,9	11,8	11,6	11,5	11,3	11,1
14. Rendimentos de propriedade	D.4	1701,2	1,0	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6
15. Outros ⁴ (15=16-(12+13+14))		11259,4	6,5	6,8	6,8	6,7	6,7	6,5
16=6. Receita total	TR	77011,9	44,5	45,2	44,8	44,3	43,9	43,4
p.m.: Carga Fiscal ⁵ (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		64051,3	37,0	37,6	37,3	37,0	36,6	36,3
Decomposição da despesa								
17. Remunerações dos Empregados + Consumo intermédio	D.1+P.2	30675,4	17,7	17,2	17,0	16,3	15,8	15,2
18. Prestações Sociais (18=18a+18b) do qual: Subsídio de desemprego ⁶		34092,2	19,7	19,4	19,1	18,9	18,6	18,3
		2238,0	1,3	1,1	1,1	1,0	0,9	0,8
19.=9. Despesas com juros	PDE D.41	8580,3	5,0	5,0	4,3	4,1	3,8	3,5
20. Subsídios	D.3	1164,3	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
21. Formação bruta de capital fixo	P.51	3486,6	2,0	2,3	2,2	2,2	2,3	2,2
22. Transferências de capital	D.9	1271,1	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
23. Outros ⁷ (23=24-(17+18+19+20+21+22))		5458,9	3,2	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
24=7. Despesa total	TE	84728,8	49,0	47,9	46,5	45,5	44,4	43,3
p.m.: Consumo Público (nominal)	P.3	32254,9	18,6	18,0	17,6	17,2	16,8	16,4

¹ O saldo primário é calculado como (B.9, item 8) mais (D.41, item 9). ² Um sinal positivo significa uma medida temporária que reduz o défice. ³ Os impostos de capital referem-se, nomeadamente, a impostos que incidem, de forma não regular, sobre os valores patrimoniais detidos ou transferidos entre unidades institucionais. ⁴ P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9 (outros que não D.91). ⁵ Incluindo os cobrados pela UE e incluindo um ajustamento para impostos e contribuições sociais incoibráveis (D.995), se apropriado. ⁶ Incluindo benefícios que não em espécie (D.621 e D.624) e em espécie (D.631) relacionados com subsídio de desemprego. ⁷ D.29+D.4 (outros que D.41) + D.5+D.7+P.52+P.53+K.2+D.8.

Quadro 2b. Projeções com políticas invariantes (*)

		2014	2014	2015	2016	2017	2018	2019
		nível (10 ⁶ euros)	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB
1. Receita total com políticas invariantes		77011,9	44,5	45,2	45,0	44,7	44,5	44,2
Medidas discricionárias do lado da receita		-	-	-	-	-	-	-
2. Despesa total com políticas invariantes		84834,2	49,0	47,9	46,9	45,8	44,8	43,7
Medidas discricionárias do lado da despesa		-	-	-	-	-	-	-

(*) 2014: valores da conta das AP (INE). A partir de 2015, admite-se cenário de políticas invariantes.

Quadro 2c. Valores a excluir do benchmark das despesas

		2014	2014	2015	2016	2017	2018	2019
		nível (10 ⁶ euros)	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB
1. Despesas de programas da U.E. cobertas por receita de fundos da U.E.		1668	1,0	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1
2. Variações cíclicas na despesa com o subsídio de desemprego ¹		269	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1
3. Efeitos das medidas discricionárias do lado das receitas ²		-395	-0,2	0,3	-0,1	-0,2	-0,3	-0,1
4. Despesas completamente cobertas por aumentos obrigatórios da receita		0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

¹ Com base no cálculo da NAWRU.

² Aumento das receitas imposto pela lei não deve ser incluído no efeito das medidas discricionárias de receita: os dados relatados nas linhas 3 e 4 devem ser mutuamente exclusivos.

Quadro 3. Despesas das administrações públicas por função

% do PIB	COFOG Code	2013	2019
1. Serviços gerais da administração pública	1	9,1	-
2. Defesa nacional	2	1,1	-
3. Segurança e ordem pública	3	2,2	-
4. Funções Económicas	4	3,4	-
5. Protecção do ambiente	5	0,4	-
6. Habitação e serviços colectivos	6	0,7	-
7. Saúde	7	6,7	-
8. Serviços culturais, recreativos e religiosos	8	1,0	-
9. Educação	9	6,8	-
10. Segurança e acção social	10	19,1	-
11. Despesa Total (= item 7=26 no Quadro 2)	TE	50,6	-

Quadro 4. Evolução da dívida das administrações públicas

% do PIB	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Dívida Bruta	130,2	124,2	121,5	116,6	112,1	107,6
2. Variação do rácio da dívida bruta	0,5	-6,0	-2,7	-4,9	-4,5	-4,5
Decomposição da variação do rácio da dívida bruta						
3. Saldo primário (simétrico)	-0,5	-2,2	-2,6	-3,0	-3,2	-3,7
4. Despesas com juros	5,0	5,0	4,3	4,1	3,8	3,5
5. Ajustamentos défice-dívida	-1,2	-5,0	-0,3	-1,5	-0,8	-0,2
p.m.: Taxa de juro implícita na dívida	3,9	3,9	3,6	3,5	3,4	3,3
Outras variáveis relevantes						
6. Activos financeiros líquidos	12,0	9,4	8,0	7,8	7,5	7,2
7. Dívida financeira líquida (7=1-6)	118,1	114,8	113,5	108,9	104,6	100,4
8. Dívida amortizada (títulos existentes) a partir do final do ano anterior ¹	9,6	10,0	8,4	7,9	5,5	5,3
9. Percentagem da dívida em não euro ²	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10. Maturidade média ³	8,2	8,8	8,8	8,7	8,4	8,2

¹ Dívida não consolidada do Estado. % do PIB.

² Percentagem de dívida denominada em moeda estrangeira no total da dívida após operações financeiras de cobertura de risco cambial.

³ Dívida nominal depois de operações financeiras de cobertura de risco, excluindo títulos emitidos a favor do FRDP.

Quadro 5. Evolução dos saldos ajustados do ciclo

% do PIB	Código SEC	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. PIB (t.v.r.) (%)		0,9	1,6	2,0	2,4	2,4	2,4
2. Saldo das administrações públicas	B.9	-4,5	-2,7	-1,8	-1,1	-0,6	0,2
3. Despesas com juros	D.41	5,0	5,0	4,3	4,1	3,8	3,5
4. Medidas temporárias ¹		-1,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
5. Crescimento do PIB potencial (%)		-0,3	0,2	0,8	1,1	1,3	1,4
6. Hiato do produto		-5,1	-3,8	-2,6	-1,4	-0,3	0,6
7. Componente orçamental cíclica		-2,6	-1,9	-1,3	-0,7	-0,2	0,3
8. Saldo ajustado do ciclo (2-7)		-1,9	-0,8	-0,4	-0,4	-0,4	-0,2
9. Saldo primário ajustado do ciclo (8+3)		3,1	4,2	3,9	3,7	3,4	3,4
10. Saldo Estrutural (8-4)		-0,7	-0,9	-0,5	-0,5	-0,4	-0,2

¹ O sinal positivo significa medidas com impacto na redução do défice.

Quadro 6. Diferenças face à actualização de Abril de 2014

	Código SEC	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB (t.c.r.) (%)							
Actualização anterior		1,2	1,5	1,7	1,8	1,8	:
Actualização actual		0,9	1,6	2,0	2,4	2,4	2,4
Diferença		-0,3	0,1	0,3	0,6	0,6	:
Saldo das administrações públicas (% do PIB)	B.9						
Actualização anterior		-4,0	-2,5	-1,6	-0,7	-0,1	:
Actualização actual		-4,5	-2,7	-1,8	-1,1	-0,6	0,2
Diferença		-0,5	-0,2	-0,2	-0,4	-0,5	:
Dívida Bruta das Administrações Públicas (% do PIB)							
Actualização anterior		130,2	128,7	125,6	120,7	116,7	:
Actualização actual		130,2	124,2	121,5	116,6	112,1	107,6
Diferença		0,0	-4,5	-4,1	-4,1	-4,6	:

Quadro 7. Sustentabilidade das Finanças Públicas no Longo-Prazo

% do PIB	2010	2013	2020	2030	2040	2050	2060
Despesa total		-	-	-	-	-	-
Despesa relacionada com o envelhecimento da população		25,5	26,1	26,6	27,3	27,7	26,8
Despesa pública com pensões		13,8	14,6	15,0	14,6	14,4	13,1
Pensões da Segurança Social		8,4	9,4	10,5	11,6	12,5	12,2
<i>Pensões de velhice e reforma antecipada</i>		6,5	7,5	8,7	9,8	10,8	10,6
<i>Outras pensões (invalidez e sobrevivência)</i>		2,0	1,9	1,8	1,8	1,7	1,7
Pensões da Caixa Geral de Aposentações		5,4	5,2	4,5	3,2	1,9	0,9
Despesa em saúde		6,0	6,4	7,1	7,8	8,3	8,5
Despesa com cuidados continuados		0,5	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9
Despesa em educação		5,2	4,7	4,0	4,0	4,3	4,2
Outras despesas relacionadas com o envelhecimento ^(a)		1,5	1,1	0,7	0,6	0,6	0,6
<i>da qual</i> receita de contribuições sociais		10,5	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6
Activos do fundo de reserva da segurança social		-	-	-	-	-	-
dos quais: activos consolidados do fundo (excluindo títulos da dívida pública)		-	-	-	-	-	-
Reforma dos sistemas de pensões							
Contribuições sociais desviadas para esquema privado obrigatório		-	-	-	-	-	-
Despesas com pensões pagas pelo sistema privado obrigatório		-	-	-	-	-	-
Hipóteses ¹							
Produtividade do trabalho (taxa de crescimento)		0,4	1,0	1,7	1,9	1,8	1,5
PIB (taxa de crescimento real)		-0,7	1,7	1,2	0,8	0,7	0,8
Taxa de participação masculina (20-64 anos)		82,3	81,8	81,7	81,8	82,1	81,4
Taxa de participação feminina (20-64 anos)		74,6	77,3	79,3	79,7	80,1	79,5
Taxa de participação total (20-64 anos)		78,3	79,5	80,5	80,7	81,1	80,5
Taxa de desemprego (15-64 anos)		17,0	12,6	8,4	7,5	7,5	7,5
Rácio da população com mais de 64 anos sobre a população dos 15-64 anos.		19,6	22,4	26,6	31,6	34,6	34,6

¹ Diz respeito à reforma de sistemas de pensões que introduzem sistemas de multi-pilares e que incluem um pilar inteiramente capitalizável.

² Contribuições sociais ou outra receita recebida pelo pilar capitalizável obrigatório para cobrir responsabilidades por pensões adquiridas em conjunto com o sistema de reformas.

³ Despesa com pensões ou outros benefícios pagos pelo pilar capitalizável obrigatório para cobrir responsabilidades por pensões adquiridas em conjunto com o sistema de reformas.

⁴ Hipóteses subjacentes ao Ageing Report 2015. ^(a) Despesas com subsídio de desemprego. ^(b) Despesas estritamente relacionadas com o envelhecimento.

Quadro 7b. Garantias contingentes

% of PIB	2014	2015
Garantias públicas ⁽¹⁾	13,6	13,3
<i>das quais: relativas ao setor financeiro</i>	3,6	3,0

⁽¹⁾ Stock de dívida garantida.

Quadro 8. Hipóteses subjacentes

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Taxa de juro de curto prazo (média anual)	0,2	0,0	0,1	0,5	0,8	0,8
Taxa de juro de longo prazo (média anual)	3,8	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5
Taxa de câmbio USD/€ (média anual)	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Taxa de câmbio efectiva nominal (variação média anual)	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Crescimento do PIB da UE	1,4	1,8	2,0	2,0	2,0	2,0
Crescimento da procura externa	3,3	4,5	5,2	5,2	5,2	5,2
Preço do petróleo, (Brent, USD/barril)	99,5	59,7	68,2	72,0	74,5	76,0

**ANEXO 2. Parecer do Conselho das Finanças Públicas
sobre as Previsões macroeconómicas subjacentes
ao Programa de Estabilidade 2015-2019**



Previsões macroeconómicas subjacentes ao Programa de Estabilidade 2015-2019

Parecer do Conselho das Finanças Públicas

21 de abril de 2015

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho).

A iniciativa para a sua criação seguiu-se à publicação do Relatório final do Grupo de Missão para o Conselho Europeu sobre a governação económica da Europa e concretizou-se em outubro de 2010, através de um protocolo entre o Governo, então apoiado pelo Partido Socialista, e o Partido Social Democrata. A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

Este Parecer foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 17 de abril de 2015.

I. Introdução

Este Parecer respeita às previsões macroeconómicas subjacentes à proposta de Programa de Estabilidade 2015-2019 (PE/2015), sendo elaborado nos termos conjugados do n.º 1 do Artigo 12.º-I da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 41/2014, de 10 de julho), da alínea a) do Artigo 6.º dos Estatutos do Conselho das Finanças Públicas, aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro, do n.º 4 do Artigo 4.º e da alínea f) do n.º 3 do Artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013. A elaboração deste Parecer enquadra-se no *“Protocolo entre o Ministério das Finanças e o Conselho das Finanças Públicas sobre a elaboração de parecer relativo às previsões macroeconómicas subjacentes ao Programa de Estabilidade e à Proposta de Orçamento do Estado”*, celebrado a 6 de fevereiro de 2015.¹

II. Calendário, metodologia e processo de análise

De acordo com o estabelecido no referido Protocolo, o Governo comunicou formalmente ao CFP no dia 4 de março que o Programa de Estabilidade deveria ser publicado no dia 30 de abril (dia “D” para efeitos do calendário incluído na secção 5 do Protocolo).

No dia 8 de abril o CFP tomou conhecimento de que o Programa de Estabilidade seria discutido na Assembleia da República a 22 de abril. Apesar de se tratar de uma alteração ao calendário estabelecido nos termos do Protocolo supra referido, o conselho superior do CFP entendeu que deveria proceder à elaboração do seu Parecer sobre a Proposta publicada a 17 de abril. Este Parecer é elaborado sem embargo da eventualidade de o CFP ter de se pronunciar novamente sobre uma versão final do PE/2015, caso o cenário macroeconómico aí constante venha a ser diferente daquele que é agora apreciado.

O CFP recebeu uma primeira versão de trabalho das previsões macroeconómicas sem medidas de política a 8 de abril, que foi posteriormente revista e atualizada no dia 14 do mesmo mês. Finalmente, a versão sobre a qual este Parecer se baseia foi recebida a 17 de abril. O Parecer incide sobre os valores aí considerados para as hipóteses externas e técnicas, para as previsões pontuais e para as análises de sensibilidade incluídas no Programa. Os Quadros 1 e 2 apresentam os principais indicadores.

A metodologia e o processo de análise utilizados estão descritos no Protocolo acima referido.

Para proceder à análise destas previsões o CFP utilizou as seguintes fontes de informação:

- a) Análise das previsões pelos técnicos do CFP;
- b) Comparação com as previsões realizadas por instituições de referência: Comissão Europeia (CE), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco de Portugal (BdP);
- c) Comparação com previsões recentes realizadas por outras entidades, oficiais e não oficiais;

¹ Disponível para consulta na [página do CFP](#).

- d) Indicadores coincidentes e avançados e a informação estatística mais recente disponível, produzida pelas autoridades estatísticas nacionais (Instituto Nacional de Estatística (INE) e BdP);
- e) Esclarecimentos técnicos prestados pelo Ministério das Finanças (MF) relativamente ao modelo de previsão utilizado e às previsões elaboradas.

Deve destacar-se que, de acordo com a informação fornecida, as previsões do MF incorporam os efeitos da revisão das séries estatísticas das Contas Nacionais publicadas pelo INE a 26 de Março de 2015, as quais induziram alterações com significado nos parâmetros estimados dos modelos de previsão. Isto significa que relativamente a previsões e projeções elaboradas com base nas séries estatísticas anteriores poderão existir diferenças com significado.

III. Cenário macroeconómico subjacente ao PE/2015

As previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de PE/2015 resultam numa trajetória para a economia nacional que antecipa uma aceleração moderada do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) em volume até 2017 (1,6% em 2015, 2,0% em 2016 e 2,4% em 2017), estabilizando até 2019 numa taxa anual de 2,4%. A previsão efetuada para o deflator do PIB implica um crescimento nominal do produto que acelera de 2,9% em 2015 para 3,8% em 2017, valor que se mantém estável até ao final do período de previsão. O comportamento antecipado para a economia nacional resulta de contributos positivos quer da procura interna, quer da procura externa.

A previsão de evolução nominal do PIB é a relevante para o cálculo dos indicadores orçamentais expressos em rácios do PIB, bem como para a previsão da receita fiscal. A evolução nominal resulta da variação em volume e da evolução dos preços implícitos. Na previsão para 2015, o crescimento dos preços representa pouco menos de metade da variação de 2,9% do PIB nominal, com uma forte divergência com a taxa de inflação medida pelo Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC). Para os anos subsequentes a previsão do comportamento dos preços leva a uma rápida convergência para níveis mais próximos de 2% que constitui o valor de referência para a operacionalização do princípio da estabilidade de preços prosseguido pela política monetária do Banco Central Europeu (BCE).

Quadro 1 – Hipóteses técnicas e externas utilizadas nas previsões do MF

	Fonte	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Crescimento da procura externa relevante (%) *	MF	3,3	4,5	5,2	5,2	5,2	5,2
Preço do petróleo Brent (US\$/bbl)	NYMEX	99,5	59,7	68,2	72,0	74,5	76,0
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %) **	CE	0,2	0,0	0,1	0,5	0,8	0,8
Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual)	CE	1,33	1,17	1,17	1,17	1,17	1,17

Fonte: Ministério das Finanças. Notas: * Calculado com base em previsões do BCE até 2016; ** Euribor a 3 meses; CE - Comissão Europeia, *Economic Forecast*, fevereiro 2015 (dados entre 2015 e 2016); NYMEX - New York Mercantile Exchange

Quadro 2 – Previsões macroeconómicas do MF para a economia portuguesa

	INE	PE/2015				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB real e componentes (variação, %)						
PIB	0,9	1,6	2,0	2,4	2,4	2,4
Consumo privado	2,1	1,9	1,9	2,1	2,1	2,1
Consumo público	-0,3	-0,7	0,1	0,1	0,2	0,2
Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF)	2,5	3,8	4,4	4,9	4,9	5,0
Exportações	3,4	4,8	5,5	5,7	5,7	5,8
Importações	6,4	4,6	5,3	5,4	5,4	5,7
Contributos para o crescimento real do PIB (p.p.)						
Procura interna	2,1	1,6	1,9	2,2	2,2	2,2
Exportações líquidas	-1,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Preços (variação, %)						
Deflator do PIB	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4
IHPC / IPC	-0,2	-0,2	1,3	1,4	1,4	1,4
Mercado de trabalho (variação, %)						
Taxa de desemprego (% pop. ativa)	13,9	13,2	12,7	12,1	11,6	11,1
Emprego	1,4	0,6	0,8	0,9	0,9	1,0
Produtividade aparente do trabalho	-0,5	1,1	1,2	1,4	1,4	1,4
Setor externo (% PIB)						
Capacidade líquida de financiamento	1,9	2,1	2,0	2,2	2,4	2,7
Balança corrente	0,5	0,5	0,4	0,8	1,0	1,4
da qual: Balança de bens e serviços	0,5	1,5	1,7	2,0	2,3	2,5
Balança de capital	1,4	1,6	1,5	1,5	1,4	1,3

Fonte: Ministério das Finanças.

No que diz respeito à procura interna, o MF prevê a partir de 2016 um crescimento em volume do consumo privado a taxas inferiores às do crescimento do PIB. Para a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) prevê-se a aceleração do crescimento até 2017. O consumo público apresenta um crescimento real, embora modesto, ao longo do período de previsão.

A procura externa resulta de um crescimento robusto e sustentado, a taxas crescentes, das exportações, cuja variação real anual passa de 3,4% em 2014 para 5,8% em 2019. Este desempenho das exportações apoia-se na hipótese técnica de crescimento da procura externa relevante a uma taxa constante de 5,2% a partir de 2016 que, de acordo com a Proposta de Programa de Estabilidade, decorre da previsão de “uma forte aceleração para 2015 e 2016”, baseada em projeções do BCE, tendo o MF assumido que a taxa de crescimento de 2016 se manteria constante no restante período de previsão.

Desta forma, as exportações são a componente com um maior contributo para o crescimento do produto, com uma contribuição crescente variando entre 1,9 p.p. em 2015 e 2,6 p.p. em 2019. Trata-se de uma hipótese-chave para a compreensão e avaliação do cenário macroeconómico, na medida em que dela implicitamente decorre o estímulo para o crescimento da FBCF (com uma contribuição entre 0,6 p.p. e 0,8 p.p. no início e no fim do período de previsão) e, por essa via, para o emprego e o consumo privado. Não obstante o seu crescimento a uma taxa inferior à do PIB, este último tem uma contribuição significativa para o crescimento da economia (entre 1,3 p.p. e 1,4 p.p.), o que deve ao seu elevado peso na despesa.

Finalmente, o forte conteúdo importado de todas as componentes da despesa leva ao crescimento das importações, mantendo, no entanto, o saldo da balança de bens e serviços consistentemente positivo em todo o período de projeção, aumentando de 0,5% em 2014 para 2,5% do PIB em 2019,

sendo de assinalar os valores historicamente elevados das previsões para a capacidade líquida de financiamento face ao exterior da economia portuguesa incorporada pelo cenário.

O cenário macroeconómico incorpora uma previsão de crescimento anual do emprego (entre 0,6% em 2015 e 1% em 2019) que tem implícito o aumento da produtividade coerente com as hipóteses assumidas para o investimento e as exportações. Ao mesmo tempo, porém, pressupõe a manutenção de taxas elevadas de desemprego até ao fim do horizonte de previsão, embora assegurando a sua redução sustentada em quase 3 p.p. até 2019 face ao verificado no final de 2014.

IV. Análise das previsões

Erro e incerteza nos exercícios de previsão

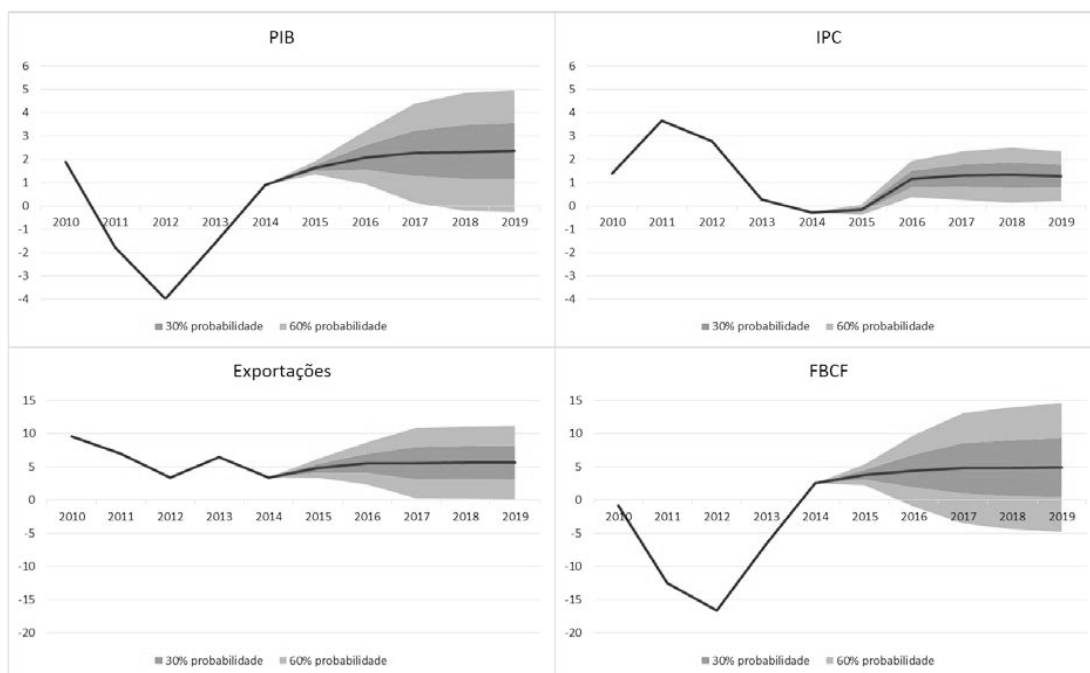
A existência de erro e incerteza é inerente a qualquer exercício de previsão e aumenta significativamente com o horizonte temporal para o qual se pretende projetar o comportamento de uma economia. O cenário macroeconómico do PE/2015 não está imune a esta evidência empírica, largamente conhecida e reconhecida e particularmente relevante numa economia que atravessa um período de transformação estrutural.

O Parecer do CFP reconhece esta dificuldade, mas quer evidenciar também que os exercícios de cenarização são indispensáveis à condução da política económica e da política orçamental em particular, na medida em que esta exige um horizonte mais alargado de programação para balizar as expectativas dos agentes económicos públicos e privados.

Uma forma de evidenciar a incerteza inerente à publicação de previsões pontuais é a publicação de intervalos de previsão para as principais variáveis, calculados com base na análise da *performance* do modelo, bem como de análises de sensibilidade a choques externos e internos em variáveis particularmente relevantes. O cenário macroeconómico apresentado pelo MF inclui análises de sensibilidade a algumas variáveis relevantes, mas não apresenta intervalos de previsão.

Num exercício baseado nos Programas de Estabilidade e Documentos de Estratégia Orçamental publicados desde 1999 até ao presente, o CFP apresenta, no Gráfico 1, os intervalos de previsão associados às previsões do MF para algumas das variáveis consideradas chave. As bandas representadas resultam da comparação das previsões efetuadas ao longo do tempo com as respetivas realizações, tomando as previsões do MF como não enviesadas e tendo por base o pressuposto de normalidade dos erros de previsão. Note-se que a sua largura é ampliada por incluir o período de invulgar volatilidade vivido desde a crise financeira de 2007-2008.

Gráfico 1 – Intervalos de previsão associados às previsões do MF



Fonte: Cálculos CFP com base nos Programas de Estabilidade e Crescimento e Documentos de Estratégia Orçamental publicados entre 1998 e 2014.

Os intervalos de previsão observados no gráfico são simétricos, o que supõe igual probabilidade de se observarem realizações acima ou abaixo da previsão pontual. No entanto, uma avaliação *a posteriori* do desempenho das previsões do MF evidencia que, no período em causa (1999-2014), essa premissa esteve longe de se verificar.

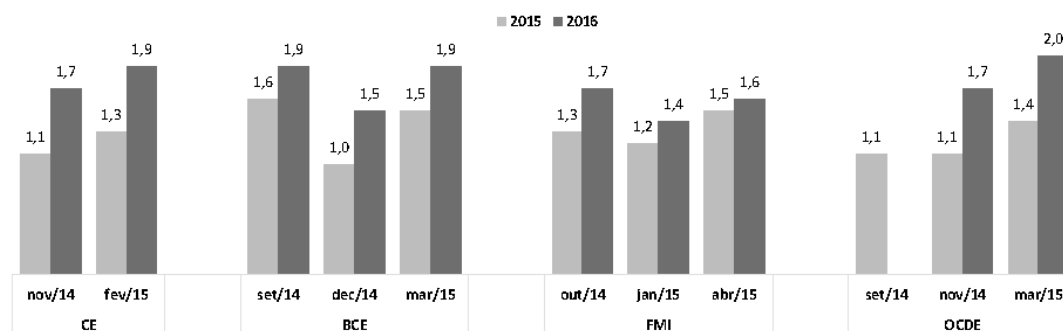
Considerando as previsões efetuadas naquele período pelo MF para as variáveis representadas nos gráficos constata-se que, no geral, e em particular nos horizontes mais distantes, os valores realizados ficaram aquém do previsto. Nos casos do PIB e da FBCF houve mesmo horizontes para os quais as previsões se revelaram sempre otimistas (em particular em previsões acima de 3 anos de distância).

Além de refletir choques negativos sobre a economia portuguesa não antecipados pelos previsores, estes resultados podem também ser indicativos de alguma tendência otimista do aparelho de previsão do MF, no próprio modelo ou nas hipóteses técnicas assumidas. Em qualquer dos casos, sai reforçada a mensagem de que, dado o histórico, se aconselha prudência nas previsões a médio prazo, devido às possíveis consequências perversas do otimismo no planeamento da política orçamental. No entanto, deve ter-se em conta que os erros de previsão passados não implicam erros de previsão futuros, tal como os acertos anteriores não garantem acertos futuros.

Contexto internacional

O cenário macroeconómico subjacente ao PE/2015 é apresentado num contexto em que se assiste a uma melhoria das previsões sobre a evolução esperada da economia da área do euro (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Evolução recente das previsões para o crescimento do PIB na área do euro



Fontes: Comissão Europeia - *European Economic Forecast*; BCE - Projeções macroeconómicas dos especialistas do BCE e Boletins mensais; FMI - *World Economic Outlook*; OCDE - *Economic Outlook e Interim Economic Assessment*.

Todas as entidades que usualmente são consideradas como referência para comparação de previsões económicas reviram em alta, particularmente significativa nos casos do BCE e da OCDE, as suas previsões para 2015 e 2016. E também, de uma forma geral, todas (com exceção das previsões de abril do FMI) antecipam um período de convergência real da economia portuguesa com a área do euro.

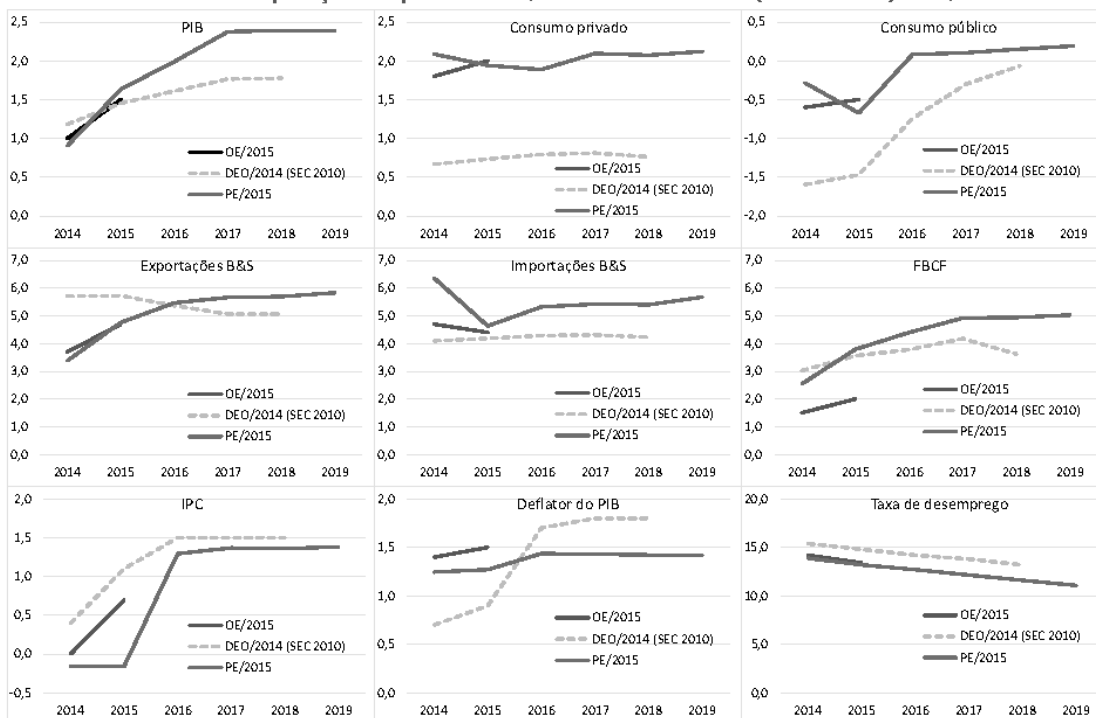
Ainda que persistam fortes elementos de risco e incerteza sobre estas previsões e se continue a evidenciar uma dificuldade acentuada da União Europeia, e da área do euro em particular, em atingir níveis robustos de crescimento real e potencial, o ambiente internacional revela elementos que constituem fatores positivos de crescimento da economia portuguesa, sendo natural que estes se reflitam nas previsões.

Conciliação com o DEO/2014 e OE/2015

O principal facto que ressalta do confronto entre as previsões subjacentes à Proposta de Programa de Estabilidade 2015-2019 e ao DEO 2014-2018² é o papel acrescido das exportações como fator de variação do PIB (Gráfico 3). O consumo privado apresenta um crescimento significativo, mas a um ritmo inferior ao do PIB. Em simultâneo, nota-se uma diferente evolução do consumo público que, após o forte aumento em 2016, cresce muito moderadamente nos anos seguintes. Este conjunto de variações contribuem para a sustentabilidade do crescimento económico e das finanças públicas nacionais, mas estão dependentes de fatores e sujeitas a choques não controláveis internamente, o que, além de aconselhar prudência nas previsões, supõe o acompanhamento constante da envolvente externa.

² O CFP procedeu à análise do DEO/2014 no seu [Relatório nº 3/2014](#) disponível para consulta em www.cfp.pt. Os valores apresentados para o DEO/2014 correspondem a incorporação nas previsões originais (realizadas de acordo com o SEC95) da revisão das Contas Nacionais correspondentes à adoção do SEC2010 e foram apresentadas no [Relatório nº 6/2014](#) sobre a Proposta de OE 2015, disponível também na página de Internet do CFP.

Gráfico 3 – Comparação das previsões PE/2015 com DEO 2014 (em SEC2010) e OE/2015



Fonte: MF - Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018, Relatório da POE/2015 e Programa de Estabilidade 2015-2019.

As alterações são, em substância, coerentes com as previstas na envolvente externa. Porém, em concreto, continua a verificar-se a dificuldade de identificar, no conjunto de medidas que o PE/2015 e o Plano Nacional de Reformas explicitam, os elementos analíticos e de formulação de políticas que possam de forma consistente suportar as previsões pontuais efetuadas, em particular para o período de 2017 a 2019 e relativamente ao comportamento das exportações e do investimento.

Comparação com as previsões das organizações internacionais

No que se refere à comparação com outras previsões oficiais disponíveis, o cenário para 2015 da Proposta de Programa de Estabilidade para 2015-2019 está genericamente em linha com as previsões mais recentes (Quadro 3). Já as previsões para 2016, ainda que dentro de um intervalo de variação admissível, situam-se ligeiramente acima das previsões conhecidas.

A partir de 2017 existe um número muito limitado de projeções disponíveis e as previsões do MF apresentam um cenário divergente com as que são conhecidas, mesmo que se admita que as previsões mais recentes do FMI têm características que antecipam uma trajetória da economia portuguesa fora do que parece ser o consenso dos previsores, correspondendo também a uma forte revisão em baixa das previsões anteriores desta instituição.³

³ A edição de Outubro de 2014 do *World Economic Outlook* o FMI considerava taxas de crescimento real para o PIB português de 1,74% em 2016 e de 1,84% entre 2017 e 2019, face a um cenário menos favorável para a economia europeia.

Quadro 3 – Previsões para a economia portuguesa realizadas por instituições internacionais

Ano Instituição Data	2014	2015				2016				2017		2018	2019
	INE	OCDE nov14	CE fev15	BdP mar15	FMI abr15	OCDE nov14	CE fev15	BdP mar15	FMI abr15	BdP mar15	FMI abr15	FMI abr15	FMI abr15
PIB real e componentes (variação, %)													
PIB	0,9	1,3	1,6	1,7	1,6	1,5	1,7	1,9	1,5	2,0	1,4	1,3	1,2
Consumo privado	2,1	0,5	1,8	2,4	-	0,8	1,5	1,7	-	1,7	-	-	-
Consumo público	-0,3	-0,8	-0,3	0,5	-	-0,4	0,2	0,2	-	0,0	-	-	-
Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF)	2,5	2,9	2,9	4,0	-	3,4	3,1	4,4	-	5,3	-	-	-
Exportações	3,4	5,3	5,0	4,3	5,9	5,8	5,4	5,8	4,7	6,2	4,5	4,4	4,4
Importações	6,4	3,0	4,9	3,9	3,9	4,6	4,8	5,5	4,7	6,1	4,7	4,6	4,5
Contributos para o crescimento real do PIB (p.p.)													
Procura interna	2,1	0,4	1,6	1,0	-	0,9	1,4	0,8	-	0,8	-	-	-
Exportações líquidas	-1,1	0,9	0,1	0,8	-	0,6	0,3	1,1	-	1,2	-	-	-
Preços (variação, %)													
Deflator do PIB	1,2	0,7	1,0	-	1,0	0,9	1,4	-	1,3	-	1,3	1,4	1,5
IHPC / IPC	-0,2	-	0,1	0,2	0,6	-	1,1	1,1	1,3	1,1	1,5	1,6	1,7
Mercado de trabalho (variação, %)													
Taxa de desemprego (% pop. ativa)	13,9	12,8	13,4	-	13,1	12,4	12,6	-	12,6	-	12,1	11,7	11,2
Emprego	1,4	0,9	0,7	-	0,2	0,6	0,7	-	0,6	-	-	-	-
Produtividade aparente do trabalho	-0,5	1,0	-	-	-	1,8	-	-	-	-	-	-	-
Setor externo (% PIB)													
Capacidade líquida de financiamento	1,9	-	2,0	3,3	-	-	2,2	3,3	-	3,5	-	-	-
Balança corrente	0,5	0,4	0,4	-	1,4	0,9	0,6	-	1,0	-	0,7	0,4	0,2
Balança de bens e serviços	0,5	-	-	2,7	-	-	-	2,6	-	2,5	-	-	-
Balança de capital	1,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: MF - Programa de Estabilidade 2015-2019, abril de 2015; OCDE - *Economic Outlook No 96*, novembro de 2014; Comissão Europeia - *European Economic Forecast Winter 2014*, fevereiro de 2015; Banco de Portugal - *Projeções para a economia portuguesa: 2015-2017*, março de 2015; Fundo Monetário Internacional - *World Economic Outlook*, abril de 2015 | Cálculos CFP.

Riscos e incertezas mais relevantes na perspetiva do CFP

O CFP considera como relevantes dois tipos de incertezas e riscos descendentes que, mesmo quando explicitamente identificados, não se encontram suficientemente cobertos por riscos de tendência simétrica:

- Os associados à incerteza no contexto internacional e à evolução da procura externa;
- Os relativos à medidas de política – e respetiva concretização – conducentes ao crescimento do investimento e da produtividade compatíveis com a capacidade de resposta da economia à evolução da envolvente externa.

Contexto internacional

O CFP considera que os riscos identificados no Programa de Estabilidade para o cenário macroeconómico são os mais relevantes, designadamente os que se referem aos impactos negativos que podem resultar de:

- Um desempenho económico menos positivo do que o previsto para a área do euro;
- O efeito da queda do preço do petróleo na atividade económica de Angola que, em 2014, representou 6,6% das exportações de bens (4.º parceiro comercial e 1.º parceiro comercial extra-UE).
- Um crescimento económico mundial abaixo do previsto sobretudo nas economias emergentes;
- As consequências das tensões geopolíticas em torno da Ucrânia;
- As incertezas relativamente ao desenlace da situação da Grécia.

O risco de deflação, que continua a ser assinalado, tem contornos diferentes dos que usualmente se associam a esta expressão. Manifestam-se mais fortemente sobre as expectativas de rentabilidade nas decisões de investimento dos agentes do que sobre o risco de adiamento de decisões de consumo durável. Em Portugal os indicadores sobre o consumo de bens duradouros e investimento em habitação parecem evidenciar que tais riscos não se estão a materializar.

A estes riscos pode adicionar-se a possibilidade de novas perturbações nos mercados financeiros, associados em particular à evolução recente dos mercados bolsistas europeus e americano, podendo desencadear correções com impactos importantes na economia internacional. Ainda que não seja possível identificar os contornos temporais e materiais deste risco genérico, ele deve entrar no perímetro das preocupações quanto aos desenvolvimentos futuros relativamente aos quais Portugal tem pouca influência mas forte exposição, não só pela via dos mercados financeiros, mas também pelo seu impacto nas economias dos principais destinos das exportações portuguesas.

No que respeita à procura externa relevante para Portugal deve assinalar-se que a sua volatilidade histórica implica um risco para a evolução prevista no cenário macroeconómico subjacente ao PE/2015, que assenta numa hipótese de crescimento estável e sustentado dessa variável.

A análise de sensibilidade apresentada no documento publicado indica que o crescimento real acumulado esperado para o período 2015-2019 (11,2%) seria reduzido em 2,5 p.p. caso a estimativa da procura externa fosse reduzida em 2 p.p. (o que teria como consequência que o crescimento real do PIB nunca superaria os 2%) e o forte crescimento nominal esperado no mesmo período (19,2%) seria reduzido em 3,4 p.p.. Os elementos disponíveis para a análise da covariação das importações com as exportações revelam uma rigidez daquelas, que induz a inversão do sinal do contributo das exportações líquidas em resposta a um choque externo daquela magnitude.

Medidas de política interna

Riscos adicionais com respeito à concretização do cenário subjacente ao PE/2015 resultam de um conjunto de fatores que ainda caracterizam a economia nacional e que supõem a implementação de um programa de medidas de política económica tendentes à sua correção. Entre eles conta-se (i) a debilidade da estrutura produtiva nacional, refletida na composição das exportações, apresentando um portefólio de produtos que, ainda que em expansão, permanece muito concentrado: (ii) os problemas resultantes do forte endividamento das empresas portuguesas e das dificuldades de acesso ao crédito para financiamento de novos investimentos.

A qualidade e capacidade de implementação das medidas adequadas representam riscos adicionais com respeito à concretização do cenário subjacente ao PE/2015. Como referido atrás, esta supõe não só a verificação da evolução favorável da procura proveniente do exterior, mas também a capacidade da economia portuguesa para a satisfazer, dependente não só da contenção de custos, mas também de aumentos da produtividade e da diversificação da produção que supõem capacidade de investimento por parte das empresas. A rigidez das importações, ligada ao forte conteúdo importado de todas as componentes da despesa, acentua a necessidade de adequado planeamento e concretização desse tipo de medidas.

No domínio da política orçamental assinala-se também o risco associado à indefinição das medidas necessárias para obter o desejado impacto orçamental na ordem de 600 milhões de euros no sistema de pensões, o qual constitui uma condicionante importante do cenário apresentado.

V. Conclusões

Em resultado da análise efetuada às previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Programa de Estabilidade 2015-2019, o Conselho das Finanças Públicas conclui que:

1. **Com base no conjunto de informação disponível até meados de abril de 2015, as previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Programa de Estabilidade 2015-2019 relativas aos anos de 2015-2016 afiguram-se plausíveis.**
2. **Com respeito ao período de 2017-2019 assinalam-se, além da maior incerteza inevitavelmente associada e esse horizonte de previsão, os riscos relativos:**
 - a. **às hipóteses retidas para a evolução da procura externa;**
 - b. **à concretização das medidas de política interna compatíveis com a capacidade de resposta da economia a essa evolução.**

VI. Nota Final

A exigência atual dos procedimentos no contexto do Semestre Europeu implica a disponibilização atempada de estatísticas das Contas Nacionais detalhadas e estáveis. O atual enquadramento estatístico nesta área revela insuficiências que dificultam tanto a definição das políticas como a sua análise. No caso específico do Programa de Estabilidade, a apresentar à Comissão Europeia até final de abril, incluindo a apreciação pelo CFP do cenário macroeconómico em que se baseia, e após debate parlamentar, as estatísticas de Contas Nacionais relevantes são publicadas pelo INE em 26 de março e, como se observou este ano, podem comportar alterações das respetivas séries cronológicas relevantes para os exercícios de previsão. A revisão do sistema de contas públicas que as alimenta e a atribuição ao INE dos meios necessários para lhe permitir corresponder às exigências acrescidas do processo orçamental deve, por isso, ser considerada como uma condição indispensável do cumprimento das obrigações europeias, para além, como é óbvio, da qualidade da definição da política nacional.