

## **DECRETO N.º 23/XII**

### **Aprova as Grandes Opções do Plano para 2012-2015**

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea g) do artigo 161.º da Constituição, o seguinte:

#### **Artigo 1.º**

##### **Objecto**

São aprovadas as Grandes Opções do Plano para 2012-2015, que integram as medidas de política e de investimentos que contribuem para as concretizar.

#### **Artigo 2.º**

##### **Enquadramento estratégico**

As Grandes Opções do Plano para 2012-2015 inserem-se nas estratégias de consolidação orçamental e de desenvolvimento da sociedade e da economia portuguesas apresentadas no Programa do XIX Governo Constitucional e no Relatório do Orçamento do Estado para 2012, incorporados no anexo à presente lei, da qual fazem parte integrante.

#### **Artigo 3.º**

##### **Grandes Opções do Plano**

1 - As Grandes Opções do Plano para 2012-2015 definidas pelo Governo no início da presente legislatura são as seguintes:

- a) O Desafio da Mudança: a transformação estrutural da Economia Portuguesa;
  - b) Finanças Públicas e Crescimento: a estratégia orçamental;
  - c) Cidadania, Solidariedade, Justiça e Segurança;
  - d) Políticas Externa e de Defesa Nacional;
  - e) O Desafio do Futuro: medidas sectoriais prioritárias.
- 2 - As prioridades de investimento constantes das Grandes Opções do Plano para 2012-2015 são contempladas e compatibilizadas no âmbito do Orçamento do Estado para 2012 e devidamente articuladas com o Programa de Assistência Económica e Financeira e em particular com as medidas de consolidação orçamental.

#### **Artigo 4.º**

##### **Programa de Assistência Económica e Financeira**

- 1 - O cumprimento dos objectivos e das medidas previstas no Programa de Assistência Financeira acordado com a União Europeia e com o Fundo Monetário Internacional prevalece sobre quaisquer outros objectivos programáticos ou medidas específicas, incluindo apoios financeiros, benefícios, isenções ou outro tipo de vantagens fiscais ou parafiscais cuja execução se revele impossível até que a sustentabilidade orçamental esteja assegurada.
- 2 - O Governo adopta como princípio prioritário para a condução das políticas que nenhuma medida com implicações financeiras seja decidida sem uma análise quantificada das suas consequências no curto, médio e longo prazos e sem a verificação expressa e inequívoca da sua compatibilidade com os compromissos internacionais da República Portuguesa.

**Artigo 5.º**  
**Disposição final**

É publicado em anexo à presente lei, da qual faz parte integrante, o documento das Grandes Opções do Plano para 2012 -2015.

Aprovado em 30 de Novembro de 2011

A PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

(Maria da Assunção A. Esteves)

## ANEXO

### GRANDES OPÇÕES DO PLANO PARA 2012-2015

#### ÍNDICE

#### **1.ª Opção – O Desafio da Mudança: a transformação estrutural da Economia Portuguesa**

##### 1.1. Enquadramento

##### 1.1.1. Crescimento económico anémico e baixa produtividade

##### 1.1.2. As Finanças públicas numa trajetória insustentável

##### 1.1.3. O endividamento externo da economia portuguesa

##### 1.2. Agenda de transformação estrutural da economia portuguesa

##### 1.3. Cenário Macroeconómico

##### 1.3.1. Hipóteses Externas para 2012

##### 1.3.2. Cenário Macroeconómico para 2012

#### **2.ª Opção – Finanças Públicas e Crescimento: a Estratégia Orçamental**

##### 2.1. Introdução

##### 2.2. Finanças Públicas em 2011

##### 2.3. Estratégia de Consolidação Orçamental

##### 2.3.1. Finanças e Administração Pública

##### 2.3.2. Políticas Sociais

##### 2.3.3. Funções Económicas

##### 2.4. Medidas Fiscais para 2012

##### 2.4.1. Alargamento da Base Tributável

##### 2.4.2. Reforço do Combate à Fraude e Evasão Fiscais

- 2.4.3. Simplificação, Incremento do Recurso às Novas Tecnologias de Formação e Garantias dos Contribuintes
- 2.4.4. Consolidação das Condições de Competitividade da Economia Portuguesa
- 2.4.5. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
- 2.4.6. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
- 2.4.7. Imposto sobre o Valor Acrescentado
- 2.4.8. Impostos Especiais de Consumo
- 2.4.9. Imposto Único de Circulação
- 2.4.10. Impostos Locais
- 2.4.11. Benefícios fiscais
- 2.4.12. Combate à fraude e evasão fiscais
- 2.4.13. Emissão e transmissão electrónica de facturas
- 2.4.14. Direitos e garantias dos contribuintes
- 2.5. Implementação da Lei do Enquadramento Orçamental
  - 2.5.1. Apresentação
  - 2.5.2. Regras orçamentais
  - 2.5.3. Quadro plurianual de programação orçamental
  - 2.5.4. Orçamento por Programas
  - 2.5.5. Procedimentos contabilísticos e prestação de contas
  - 2.5.6. Conselho das Finanças Públicas
  - 2.5.7. Questões operacionais e calendarização

### **3.ª Opção – Cidadania, Solidariedade, Justiça e Segurança**

- 3.1. Administração Interna
- 3.2. Justiça
- 3.3. Solidariedade e Segurança Social
  - 3.3.1. Programa de Emergência Social (PES)
  - 3.3.2. Combate à Pobreza e Reforço da Inclusão e Coesão Sociais

- 3.3.3. Economia Social
- 3.3.4. Família e Natalidade
- 3.3.5. Promover a Sustentabilidade da Segurança Social
- 3.4. Administração Local e Reforma Administrativa
- 3.5. Comunicação Social
- 3.6. Igualdade de género, violência doméstica e integração de populações imigrantes e das comunidades ciganas
- 3.7. Plano para a Integração dos Imigrantes e das Comunidades Ciganas
- 3.8. Desporto e Juventude

#### **4.ª Opção – Política Externa e de Defesa Nacional**

- 4.1. Reforçar a Diplomacia Económica
- 4.2. Evoluir nas Relações Bilaterais e Multilaterais
- 4.3. Valorizar a Lusofonia e as Comunidades Portuguesas
- 4.4. Política de Defesa Nacional

#### **5.ª Opção – O Desafio do Futuro: Medidas sectoriais prioritárias**

- 5.1. Economia e Emprego
  - 5.1.1. Apoio à Internacionalização e à Captação de Investimento
  - 5.1.2. Revitalização da actividade económica
  - 5.1.3. Programa Estratégico para o Empreendedorismo e Inovação
  - 5.1.4. Valorização da Oferta Nacional e Aprofundamento do Mercado Interno, incluindo Concorrência
  - 5.1.5. Emprego e Mercado de Trabalho
  - 5.1.6. Desenvolvimento Regional e Fundos Comunitários
  - 5.1.7. Transporte, Infra-estruturas e Comunicações
  - 5.1.8. Mercado de energia e política energética
  - 5.1.9. Turismo
- 5.2. Mercado de arrendamento

- 5.3. Agricultura e Florestas
- 5.4. Mar
- 5.5. Ambiente e Ordenamento do Território
- 5.6. Saúde
  - 5.6.1. Objectivos estratégicos
  - 5.6.2. Medidas
- 5.7. Educação e Ciência
- 5.8. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar
- 5.9. Ensino Superior
- 5.10. Ciência
  - 5.10.1. Investigação Científica
  - 5.10.2. Investigação aplicada e transferência tecnológica para o tecido empresarial
  - 5.10.3. Formação de recursos altamente qualificados e aumento de emprego científico
  - 5.10.4. Avaliação independente das políticas de Ciência
  - 5.10.5. Criação do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia
- 5.11. Cultura
  - 5.11.1. Património
  - 5.11.2. Livro, Leitura e uma Política da Língua
  - 5.11.3. Libertar as Artes da Tutela do Estado
  - 5.11.4. Crescimento das Indústrias Criativas em Ambiente Digital
  - 5.11.5. Uma Educação para a Cultura e para a Arte
  - 5.11.6. Paisagem e Cultura
  - 5.11.7. Medidas

## **1.ª OPÇÃO – O DESAFIO DA MUDANÇA: A TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA ECONOMIA PORTUGUESA**

---

### **1.1. Enquadramento**

Portugal enfrenta actualmente uma das maiores crises económicas e financeiras da sua história. A crise que hoje vivemos é o resultado da acumulação de desequilíbrios macroeconómicos e de debilidades estruturais durante mais de uma década. Estes desequilíbrios e debilidades tornaram-se visíveis, em toda a sua extensão, no contexto da crise global e europeia, que começou em 2007.

A economia portuguesa é uma das mais afectadas pela crise soberana da área do euro. A percepção de risco de crédito relativamente à dívida portuguesa deteriorou-se progressivamente desde o final de 2009, num quadro de receio crescente, por parte dos investidores internacionais, sobre a sustentabilidade das finanças públicas e do endividamento externo, em associação com um baixo crescimento do produto potencial. Deste modo, observou-se um agravamento significativo das condições de financiamento da economia, quer em termos de custo quer de acesso ao crédito, tornando inadiável o pedido de assistência financeira internacional, que se concretizou, finalmente, em Abril de 2011.

As actuais dificuldades, não obstante graves, devem ser avaliadas numa perspectiva histórica. Os períodos de crise fazem parte da dinâmica económica e tipicamente dão lugar a transformações que são essenciais para novos progressos e avanços das economias. Vale a pena ter presente que na segunda metade do século XX Portugal foi um caso de sucesso. A actividade económica cresceu rapidamente e Portugal juntou-se ao grupo dos países desenvolvidos, não apenas em matéria de alteração estrutural relativa aos principais motores de crescimento económico, como também a nível da educação, da saúde e da protecção social.

Esta capacidade de transformação mostrou que com esforço e determinação a economia portuguesa emergirá da crise como uma economia diferente. No final deste processo teremos uma economia mais competitiva, isto é, uma localização atraente para investir, produzir e criar emprego.

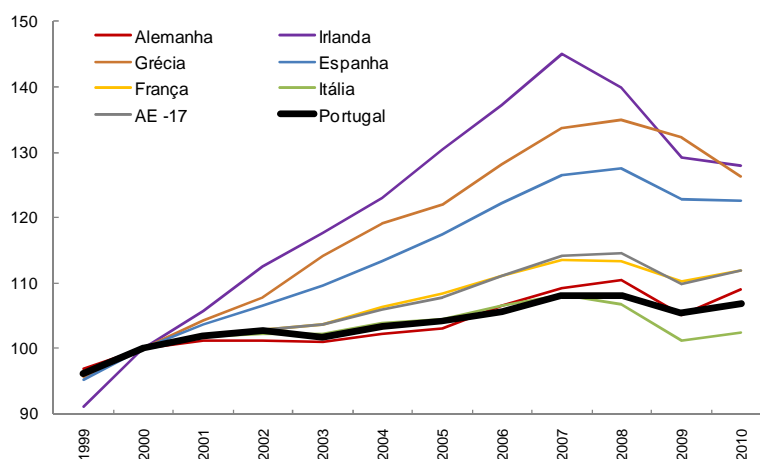


### 1.1.1. Crescimento económico anémico e baixa produtividade

Portugal registou ao longo da última década um baixo crescimento económico e um fraco desempenho no que se refere ao crescimento da produtividade. No período 1999-2010, o PIB cresceu a uma média anual de 1%, o que compara com 1,4% na área do euro. Neste conjunto de países, e durante o período acima referido, apenas a Itália verificou um crescimento mais baixo (Gráfico 1).

**Gráfico 1. PIB – Portugal e alguns dos seus parceiros europeus**

(2000=100)



Fontes: Eurostat e Ministério das Finanças.

O baixo crescimento da produtividade é particularmente preocupante uma vez que, no longo prazo, o nível da produtividade condiciona o nível dos salários reais e, por conseguinte, o nível de bem-estar social. A desaceleração da produtividade é em grande parte explicada pelo abrandamento da acumulação de capital por trabalhador, num quadro de um modelo de desenvolvimento económico pouco eficaz na captação de investimento directo estrangeiro e relutante à tomada de posições de controlo, por parte de capital estrangeiro, através da aquisição de posições em empresas cotadas em bolsa.

Ao longo da década de 90, a perspectiva de participação na área do euro e a sua concretização posterior, constituiu um alargamento de oportunidades para o desenvolvimento da economia portuguesa, que, a terem sido bem aproveitadas, teriam permitido significativos ganhos ao nível da eficiência e da produtividade. Por um lado, a estabilidade monetária e financeira contribuiria para condições de financiamento favoráveis, por outro lado, uma maior integração dos mercados de bens e serviços e do mercado de capitais geraria ganhos de eficiência, criando condições que promoveriam o crescimento económico. Porém, o pleno aproveitamento dos benefícios de uma maior integração europeia exigiria a adopção de políticas económicas que garantissem a estabilidade orçamental e financeira, por um lado, e favorecessem a concorrência e a abertura da economia, por outro.

A opção por proteger alguns sectores da entrada de novos operadores e de condicionar a aquisição e o controlo de empresas por capital estrangeiro traduziu-se na falta de concorrência e em baixos níveis de investimento e de inovação. Em termos de afectação de recursos, esta abordagem favoreceu a acumulação de capital no sector dos bens e serviços não transaccionáveis (como a construção e o comércio a retalho).

Comparativamente aos parceiros europeus, Portugal apresenta várias debilidades nas condições que oferece para o desenvolvimento da actividade empresarial, designadamente ao nível da rigidez e segmentação do mercado de trabalho, do deficiente funcionamento do sistema de justiça e do baixo nível de qualificações do seu capital humano. Estes factores têm debilitado a capacidade de atracção de capital estrangeiro e condicionado o investimento nacional dentro do país.

### **1.1.2. As Finanças públicas numa trajectória insustentável**

#### ***Na última década, a política orçamental foi conduzida de forma imprudente***

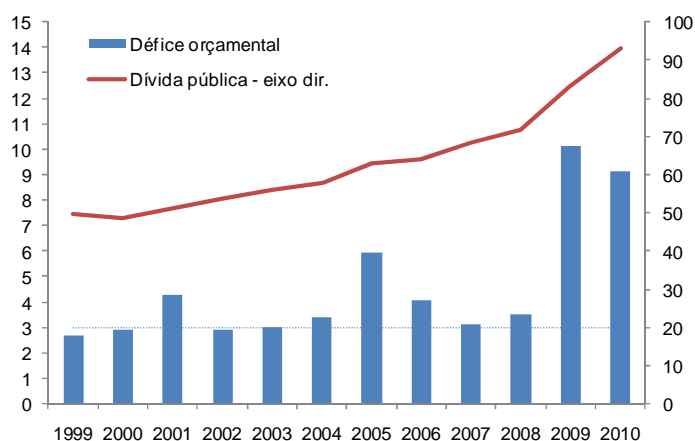
Ao longo da última década, Portugal seguiu uma política orçamental imprudente que conduziu o sector público a uma situação de endividamento excessivo. O preocupante nível de dívida pública entretanto atingido deve-se fundamentalmente à acumulação sucessiva de défices orçamentais que resultaram em grande parte de uma deterioração estrutural das contas públicas.

Desde a entrada na área do euro, Portugal registou défices orçamentais quase sempre acima de 3% do PIB. De facto, apenas em 1999 (2,7%), 2000 (2,9%) e 2002 (2,9%) o défice orçamental se situou abaixo do valor de referência de 3,0% estabelecido no Pacto de Estabilidade e Crescimento, que apenas pode ser ultrapassado em condições excepcionais e de forma temporária (Gráfico 2). Durante este período, o défice orçamental apresentou um valor médio de 4,6% do PIB.

No período em análise, Portugal foi formalmente sujeito ao Procedimento dos Défices Excessivos por três vezes. O primeiro episódio decorreu entre 2002 e 2004. O segundo teve lugar entre 2005 e 2008. O terceiro, que continua aberto, começou em 2009. Adicionalmente, as finanças públicas portuguesas nunca estiveram numa posição superavitária ou próxima do equilíbrio, conforme previsto nas regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Assim, a política orçamental conduzida nos últimos anos levou a que a dívida pública em percentagem do PIB evoluísse de aproximadamente 50% em 1999 para cerca de 93% em 2010.

### Gráfico 2. Déficit e dívida pública

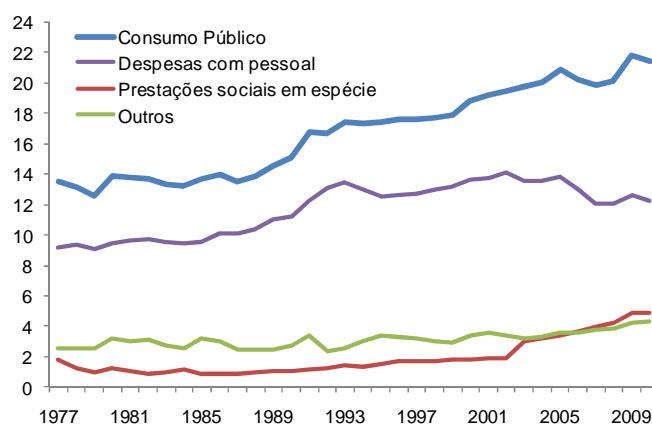
(em percentagem do PIB)



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

Ao longo da última década observou-se igualmente um forte incremento do peso do Estado na economia, prosseguindo a tendência crescente evidenciada desde a segunda metade da década de 80. A título de exemplo, o consumo público aumentou de cerca de 14% do PIB, em 1985, para níveis ligeiramente acima de 21% em 2010 (Gráfico 3). Até meados da década de 90, as despesas com o pessoal deram um forte contributo para o aumento do consumo público. Já na última década, em grande parte devido à empresarialização dos hospitais, as prestações sociais em espécie influenciaram decisivamente a tendência de subida, mais do que compensando a diminuição do peso das despesas com o pessoal.

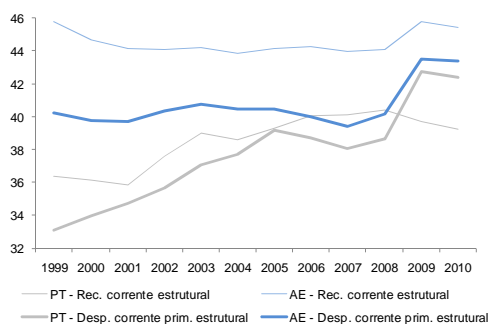
**Gráfico 3. Evolução do Consumo Público**  
(em percentagem do PIB)



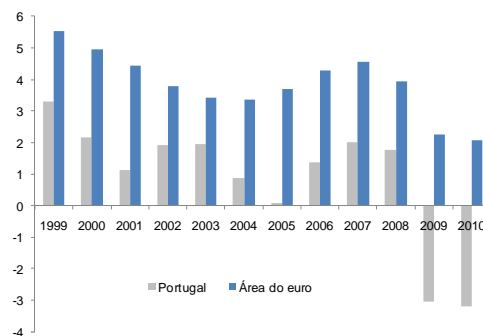
Fonte: INE.

Analisando a evolução da receita corrente estrutural e da despesa corrente primária estrutural, é possível verificar que a política seguida por Portugal foi diferente da generalidade dos países da área do euro. De 1999 a 2008, ambas as variáveis cresceram significativamente em Portugal, com particular incidência na despesa (Gráfico 4). Deste modo, o saldo corrente primário estrutural reduziu-se de 3,3% do PIB em 1999 para 1,8% em 2008 (Gráfico 5). Na área do euro a receita permaneceu relativamente estável enquanto a despesa verificou um aumento significativo, o que se traduziu numa redução deste saldo de 5,5% do PIB em 1999 para 3,9% em 2008. Portugal apresentava assim uma posição de finanças públicas mais frágil do que a média da área do euro no início da crise.

**Gráfico 4. Receita e Despesa Estrutural**  
(em percentagem do PIB)



**Gráfico 5. Saldo Corrente Primário Estrutural**  
(em percentagem do PIB)



Fontes: AMECO e Ministério das Finanças.

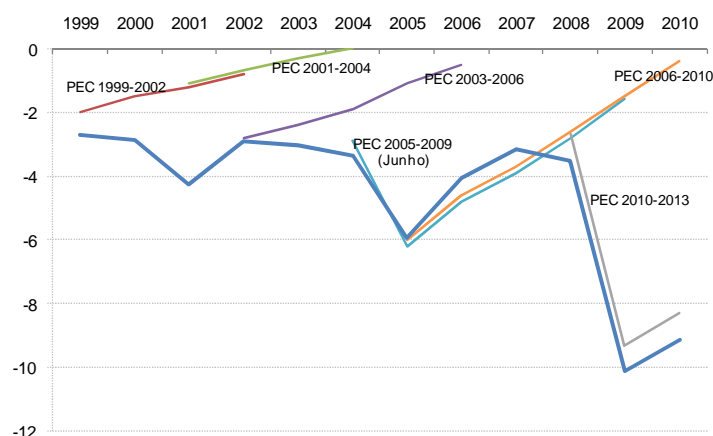
Em 2009, o saldo corrente primário estrutural sofreu uma redução tanto em Portugal como na área do euro. A receita corrente primária caiu em 0,7 p.p. do PIB em Portugal por oposição a um aumento de 1,6 p.p. nos países europeus. Do lado da despesa verificou-se um aumento de 4,1 p.p. do PIB, em Portugal. Na área do euro observou-se um aumento de 3,3 p.p. Neste contexto, Portugal passou a apresentar um défice corrente primário estrutural das contas públicas de 3% do PIB. No conjunto dos países da área do euro, o saldo também diminuiu mas permaneceu positivo em 2,2% do PIB. De facto, tal desempenho só foi possível pois a maioria dos países participantes na área do euro dispunha de uma margem de segurança suficientemente grande para amortecer os efeitos da crise, sem colocar em perigo a situação financeira das Administrações Públicas. Pelo contrário, Portugal não tinha condições para reagir ao novo contexto sem que daí resultasse um grave desequilíbrio estrutural das contas públicas (ver Caixa 1).

#### ***As finanças públicas revelam um problema de disciplina orçamental***

O sector público tem revelado um grave problema de disciplina orçamental, o que tem fragilizado a confiança dos agentes económicos no desempenho das contas públicas portuguesas. Esta falta de disciplina contribuiu para que, entre 1999 e 2008, se verificassem desvios médios do défice orçamental de 0,8% do PIB face aos valores previstos nas actualizações dos Programas de Estabilidade e Crescimento (PEC), para os respectivos anos em que foram publicadas. Cumulativamente, este desvio representou um total de, aproximadamente, 8% do PIB.

De igual modo, as previsões para o saldo orçamental foram tendencialmente optimistas (Gráfico 6). Com efeito, os objectivos a médio prazo para o saldo orçamental previstos nas actualizações dos PEC apontavam geralmente para situações próximas do equilíbrio para o período final coberto pelo Programa. Porém, o desempenho orçamental observado ficou tipicamente aquém das metas definidas, tendo Portugal falhado sucessivamente o cumprimento dos ajustamentos orçamentais previstos nos diferentes programas.

**Gráfico 6. Saldos Orçamentais previstos e observados**  
(em percentagem do PIB)



Fonte: INE e Ministério das Finanças

Nota: Os valores apresentados para a previsão correspondem aos valores que foram reportados nas actualizações dos PEC.

Os sucessivos desvios verificados sugerem que as regras orçamentais não são suficientemente fortes para assegurar que as metas de médio-prazo definidas sejam cumpridas. O problema reside sobretudo ao nível da capacidade de controlar a execução orçamental e de garantir a realização da estratégia de consolidação orçamental anunciada.

***Existe um elevado nível de dívida não contabilizado nas contas públicas***

Para além do endividamento público excessivo, existe um elevado nível de dívida de entidades públicas e de responsabilidades futuras do Estado que não estão reflectidas nas contas das Administrações Públicas. De destacar, por um lado, o Sector Empresarial do Estado (SEE), excluindo o sector financeiro, fortemente deficitário e, por outro, as Parcerias Público-Privadas (PPP) envolvendo encargos futuros elevados.

O SEE, que na presente análise engloba todas as empresas do Sector Público, tem vindo a acumular um excessivo nível de endividamento, resultado de um fraco desempenho financeiro. No final de 2010, o valor total da sua dívida bancária rondava os 19% do PIB. Este conjunto de empresas apresenta uma estrutura financeira frágil, assente num passivo muito elevado, de cerca de €62 mil milhões, e num capital próprio negativo na ordem dos €235 milhões. Esta situação de fragilidade constitui um risco considerável para as contas públicas. Refira-se, a este respeito, a integração de três das empresas públicas de transportes no perímetro das Administrações Públicas, em contas nacionais, com um impacto de cerca de 0,4% do PIB no valor do défice orçamental de 2007 e de 0,5% em 2008, 2009 e 2010.

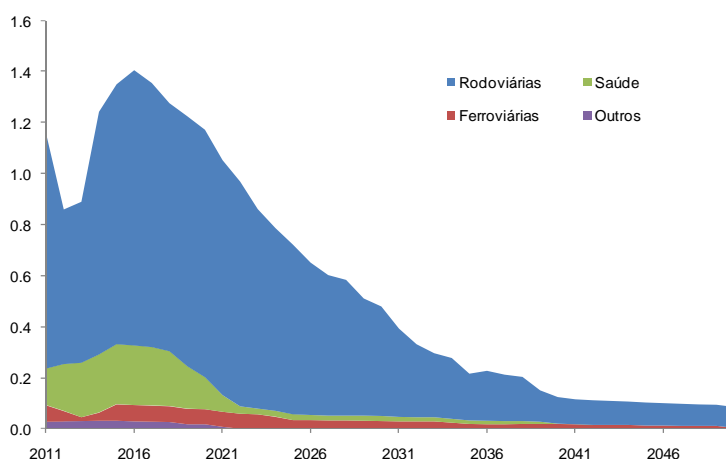
Para além deste risco orçamental, existe também um efeito de *crowding-out* do sector privado: o elevado nível de endividamento do SEE, designadamente junto dos bancos, absorve uma fracção considerável do crédito que, desta forma, não pode ser destinado ao sector privado, com destaque para as PME e as empresas exportadoras.

À semelhança de outros países, mas numa escala invulgar, as PPP foram um modelo amplamente usado em Portugal para o financiamento de obras públicas, principalmente infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e de serviços de saúde. Neste tipo de estruturas contratuais, o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado. A extensiva utilização deste tipo de contratos fez com que o valor das responsabilidades por pagamentos futuros do Estado aos parceiros privados represente hoje cerca de 14% do PIB (considerando o valor actualizado dos cash-flows futuros).

Estes compromissos assumidos aumentam a pressão sobre as contas públicas no médio prazo, uma vez que o desembolso anual do Estado atinge o seu máximo em 2016 (Gráfico 7). A título de exemplo do risco inerente a estas operações, refira-se o impacto no défice orçamental que a revisão da excepção do tratamento a dar a três contratos envolvendo PPP teve no défice orçamental (no âmbito da revisão de Abril de 2011 da primeira notificação do Procedimento dos Défices Excessivos, por parte do INE): 0,1% do PIB em 2009 e 0,5% em 2010.



**Gráfico 7. Encargos Brutos com as Parcerias Público Privadas**  
(em percentagem do PIB)



Fonte: INE e Ministério das Finanças

Nota: Encargos das PPP a preços constantes com IVA

***O processo orçamental português padece de importantes fragilidades***

O processo orçamental português apresenta importantes fragilidades. Em termos genéricos, o processo é caracterizado por mecanismos de planeamento assentes numa lógica de fluxos de caixa, anualidade e ausência de enfoque nos resultados a alcançar. Por seu turno, os mecanismos de controlo e prestação de contas são muito detalhados, baseados na legalidade e regularidade da despesa, com elevada carga burocrática. As mais importantes fragilidades do sistema são a elevada fragmentação do processo orçamental, a ausência do quadro orçamental plurianual para ancorar a despesa e a existência de um sistema contabilístico incompleto (e, de forma mais genérica, a ausência de um sistema de suporte à avaliação do desempenho).

### *Fragmentação do processo orçamental*

A fragmentação do processo orçamental manifesta-se em dois planos distintos. Num primeiro plano, há a considerar as diferenças de metodologia entre a óptica da contabilidade nacional e óptica da contabilidade pública. A coexistência destas duas ópticas traduz-se em diferenças, que nos últimos anos têm assumido particular expressão, quer ao nível do universo das entidades que fazem parte do sector público quer ao nível do apuramento da receita e despesa do ano. Estas diferentes abordagens afectam a transparência das contas públicas e dificultam o controlo orçamental em “tempo real”.

Num segundo plano, há a considerar a fragmentação orgânica dentro da própria contabilidade pública. A Administração Central é constituída por mais de 500 entidades, repartidas em serviços integrados (sem autonomia financeira e financiados essencialmente pelo Orçamento do Estado) e Fundos e Serviços Autónomos (que são financiados por transferências do Orçamento do Estado e por receitas próprias e detêm autonomia financeira). A elaboração e execução do orçamento e a prestação de contas não são centralizados a nível dos Ministérios, o que obriga o Ministério das Finanças a manter várias centenas de interlocutores, tornando difícil manter “em tempo real” uma visão global e analítica do orçamento e impedindo um controlo orçamental eficaz. Esta situação é agravada pelo facto das regras relativas à elaboração e execução do orçamento assentarem em detalhe e complexidade excessivos.

### *Ausência de um quadro orçamental plurianual*

O Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) tem sido o único instrumento de programação orçamental de médio-prazo. O PEC apresenta as intenções de política orçamental do Governo e define objectivos orçamentais para um horizonte de 4 anos a um nível bastante agregado. Tipicamente as medidas apresentadas para atingir os objectivos orçamentais definidos são insuficientemente detalhadas, calendarizadas e quantificadas. Conforme é referido e ilustrado no (Gráfico 6), a experiência passada revela que os objectivos definidos são largamente incumpridos, não havendo qualquer mecanismo endógeno que permita a correcção de desvios.

### *Sistema contabilístico incompleto*

Os sistemas contabilísticos e de informação disponíveis deverão ser melhorados de forma a fornecer informação para uma boa gestão e uma prestação efectiva de contas. O facto de a informação sobre a execução orçamental ser ainda em larga medida baseada numa óptica de caixa, impede um conhecimento atempado da totalidade dos compromissos assumidos. Por seu turno, a complexidade e fragmentação do orçamento dificultam a obtenção de informação consolidada sobre a posição financeira do sector público.

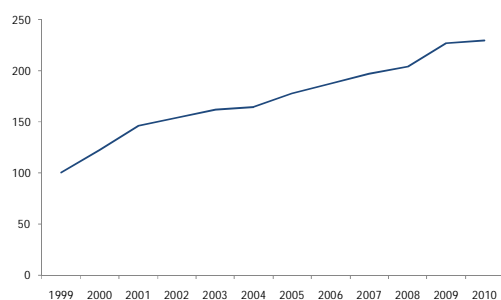
### **1.1.3. O endividamento externo da economia portuguesa**

#### *O endividamento externo da economia portuguesa atingiu níveis muito elevados*

Portugal acumulou nos últimos 10 anos um nível de endividamento excepcionalmente elevado, quer quando comparado com a sua história recente, quer quando confrontado com os seus parceiros europeus. A dívida externa bruta, um indicador do total das dívidas do sector público e do sector privado ao estrangeiro, aumentou de cerca de 100% do PIB em 1999 para 230% do PIB em 2010 (Gráfico 8). Actualmente, Portugal encontra-se entre os países mais endividados da área do euro (Gráfico 9).

**Gráfico 8. Dívida externa bruta portuguesa**

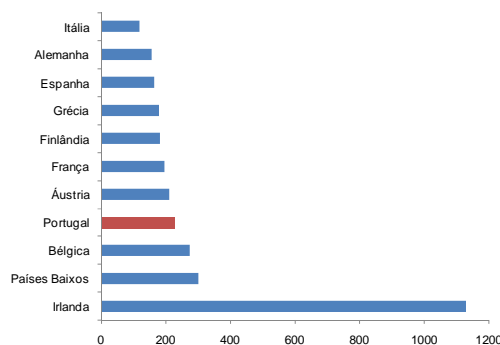
(em percentagem do PIB)



Fonte: Banco de Portugal

**Gráfico 9. Dívida externa bruta em 2010**

(em percentagem do PIB)



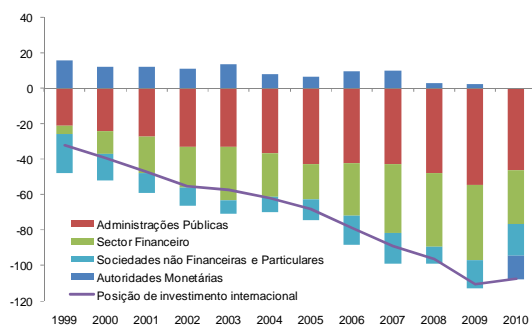
Fontes: AMECO, Banco de Portugal e FMI

Nota: No caso da Irlanda a posição da dívida externa refere-se a 30 de Junho de 2010

Também em termos líquidos, isto é, descontando a acumulação de activos financeiros externos por parte dos agentes económicos residentes, é visível o ritmo de crescimento do endividamento externo da economia portuguesa ao longo da última década. A posição de investimento internacional agravou-se significativamente tendo passado de 32% do PIB em 1999 para cerca de 108% em 2010 (Gráfico 10). Em termos de posição de investimento internacional, Portugal ocupa a posição mais desfavorável de entre os países da área do euro (Gráfico 11).

**Gráfico 10. Posição de investimento internacional**

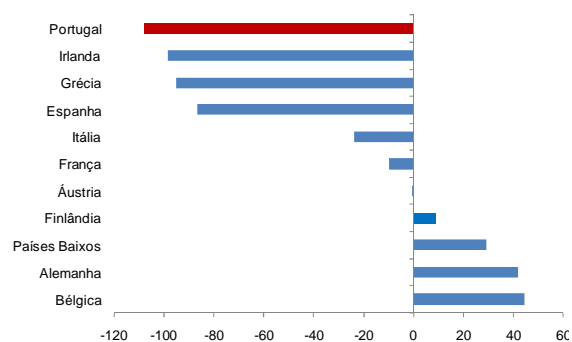
(em percentagem do PIB)



Fonte: Banco de Portugal

**Gráfico 11. Posição de investimento internacional em 2010**

(em percentagem do PIB)



Fontes: AMECO, Banco de Portugal e FMI

Nota: No caso da Irlanda a posição de investimento internacional refere-se a 30 de Junho de 2010

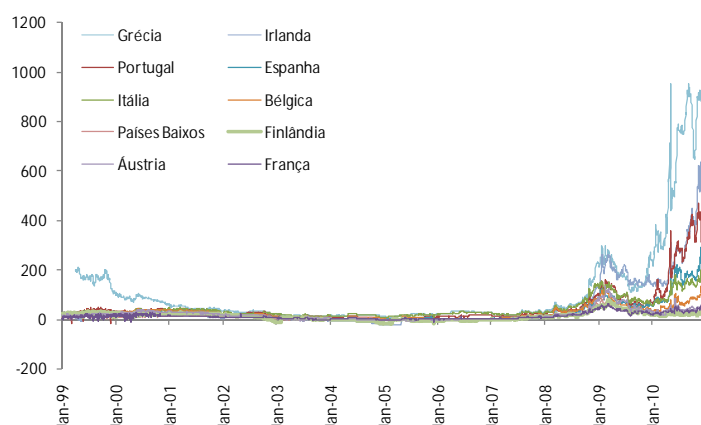
A acumulação de dívida da economia portuguesa resultou de um aumento das necessidades de financiamento do sector público e do sector privado não financeiro. Dada a participação limitada do sector privado não financeiro no mercado de capitais, as suas necessidades de financiamento foram maioritariamente satisfeitas pelo sistema bancário português, que por sua vez recorreu à emissão de dívida junto de não residentes. A concentração de um elevado nível de endividamento externo no sector público e no sistema bancário, colocou a economia portuguesa numa situação vulnerável a alterações das condições de liquidez e de percepção de risco nos mercados internacionais de instrumentos de dívida.

A interligação entre o risco de crédito soberano e o risco de crédito do sistema bancário é muito forte como demonstrado na actual crise de dívida soberana. A deterioração do mercado da dívida soberana gera perdas potenciais nas carteiras de dívida pública dos bancos e diminui o valor do colateral e das garantias do Estado detidas por estes. Neste contexto, deteriorações das notações de *rating* da dívida soberana são frequentemente seguidas de revisões em baixa do *rating* dos bancos, determinando um agravamento das condições de financiamento de ambos os sectores. O aumento do risco de crédito bancário afecta igualmente o risco soberano, designadamente pelos efeitos sobre as finanças públicas dos mecanismos de apoio à estabilidade do sistema financeiro. A gestão do risco macro-sistémico impõe a necessidade de uma margem acrescida de prudência na condução das políticas orçamental e de supervisão do sistema financeiro.

***A entrada de Portugal na área do euro determinou um relaxamento das restrições de liquidez e uma melhoria das condições financeiras dos portugueses***

A entrada de Portugal na área do euro determinou uma melhoria das condições de financiamento da economia portuguesa que passou a beneficiar de taxas de juro reais mais baixas e menos voláteis e do acesso a um mercado alargado de financiamento no exterior sem incorrer em risco cambial. Estas condições foram potenciadas por uma avaliação relativamente benigna do risco nos mercados internacionais, e em particular pela reduzida discriminação de risco de crédito entre os emitentes dos países da área do euro (Gráfico 12).

**Gráfico 12. Taxas de rendibilidade da dívida pública a 10 anos**  
(diferenciais face a Alemanha em pontos base)



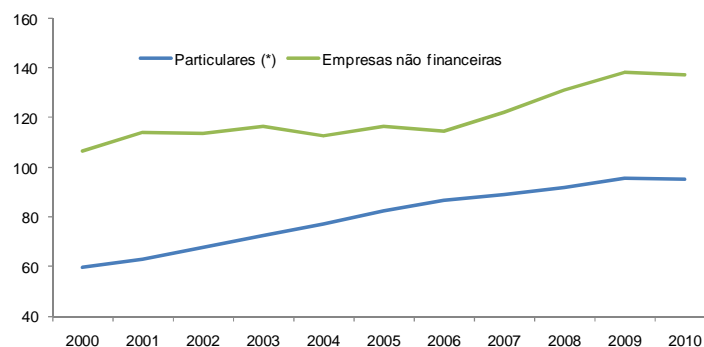
Fonte: Reuters

Na última década, os rácios de endividamento dos particulares e das sociedades não financeiras registaram aumentos acentuados, situando-se entre os mais elevados da área do euro (Gráfico 13). No caso dos particulares, o aumento do endividamento foi acompanhado de uma diminuição significativa da taxa de poupança em percentagem do rendimento disponível que passou de 10,6% em 2000 para um mínimo de 7,0% em 2007.

O endividamento dos particulares foi usado sobretudo para aquisição de habitação própria, mas também em despesas de consumo. No caso das empresas, a composição dos empréstimos bancários sugere uma predominância do financiamento de actividades relacionadas com o sector imobiliário e serviços.

### Gráfico 13. Dívida dos Particulares e Empresas não Financeiras

(em percentagem do PIB)



Fonte: Banco de Portugal.

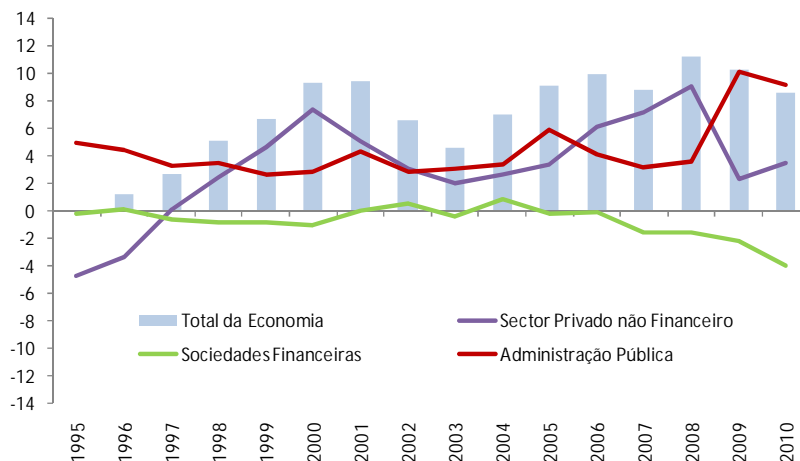
Nota: (\*) Dívida Financeira.

A expansão do crédito ao sector privado não financeiro foi sustentada pelo sistema bancário que acedia a financiamento nos mercados de dívida por grosso em condições muito favoráveis. Esta expansão teve implicações sobre a estrutura de financiamento do sistema bancário, com um aumento significativo do peso das fontes de financiamento mais voláteis no total de recursos. O rácio de transformação dos depósitos em crédito aumentou, para a média do sistema bancário português, para valores muito elevados (cerca de 160%), ainda que com diferenças significativas entre bancos.

A partir de 2008, e no quadro da crise económica e financeira global, o sector privado iniciou um rápido e significativo processo de ajustamento. As necessidades de financiamento do sector privado não financeiro caíram logo em 2009 para níveis semelhantes aos mínimos observados ao longo da última década, tendo permanecido relativamente inalteradas em 2010 (Gráfico 14). Por seu turno, o sector financeiro aumentou a poupança financeira para níveis máximos dos últimos 15 anos. Em contraste, o sector público aumentou substancialmente as necessidades de financiamento em 2009, tendo praticamente anulado o impacto do ajustamento do sector privado nas necessidades de financiamento do total da economia. Desta forma as necessidades de financiamento total diminuiriam apenas muito ligeiramente.

**Gráfico 14. Necessidades de Financiamento por Sectores Institucionais**

(em percentagem do PIB)



Fonte: Banco de Portugal

***As vulnerabilidades associadas ao elevado endividamento externo revelaram-se no quadro da crise da dívida soberana***

Os riscos de endividamento excessivo da economia portuguesa materializaram-se recentemente no quadro da crise da dívida soberana iniciada no outono de 2009. A avaliação do risco soberano português foi-se tornando progressivamente mais desfavorável, o que colocou fortes pressões sobre os custos de financiamento do sector público e sobre o financiamento do sistema bancário, culminando na perda de acesso a financiamento externo em condições normais de mercado. O Estado substituiu o financiamento externo por financiamento junto de residentes, sobretudo junto do sistema bancário português. Por sua vez, os bancos passaram a recorrer extensivamente ao financiamento junto do Eurosistema e tornaram significativamente mais restritivas as condições de concessão de crédito à economia. O agravamento da restrição financeira veio expor as debilidades associadas ao endividamento excessivo dos vários sectores económicos e tornou imperativo o início de um processo de desalavancagem da economia portuguesa.



O elevado nível de dívida externa acumulada coloca um grande desafio em termos de financiamento da economia portuguesa num quadro em que os credores privados não residentes revelam um apetite limitado por instrumentos de dívida emitidos por entidades nacionais. Deste modo, e em termos prospectivos, é fundamental promover a diversificação das fontes de financiamento da economia portuguesa. Especificamente é crucial substituir instrumentos de dívida por investimento de não residentes no capital de empresas localizadas em Portugal.

## **1.2. Agenda de transformação estrutural da economia portuguesa**

O Documento de Estratégia Orçamental (DEO) apresentado pelo Ministério das Finanças em 31 de Agosto de 2011 definiu as grandes linhas da consolidação orçamental a médio prazo da economia portuguesa, incluindo um cenário de finanças públicas para os próximos quatro anos, compatível com os objectivos definidos no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) acordado com a Comissão Europeia (CE), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Central Europeu (BCE). A elaboração do documento bem como a data da sua publicação faz parte da condicionalidade estrutural do memorando de políticas económicas e financeiras do PAEF. A partir do próximo ano, o documento, revisto em razão dos recentes desenvolvimentos internos e externos, será parte integrante do Programa de Estabilidade e Crescimento a ser apresentado até ao final de Abril de 2012, no âmbito do Semestre Europeu.

O Governo propõe-se apresentar, em simultâneo com o Orçamento do Estado de 2012, uma estratégia de implementação dos novos procedimentos da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO). Essa estratégia determinará que o quadro orçamental plurianual para a Administração Central previsto na LEO seja apresentado em simultâneo com o PEC, permitindo uma integração dos dois documentos a partir de 2012.

Aspecto decisivo para o sucesso da agenda de ajustamento estrutural agora descrita diz respeito ao financiamento da economia portuguesa. Tal como referido anteriormente, Portugal acumulou nos últimos anos um nível de endividamento excepcionalmente elevado. Tal facto, associado a outros desequilíbrios macroeconómicos, debilidades estruturais e baixa performance em matéria de crescimento económico estão na base da difícil situação que a economia enfrenta actualmente, designadamente em matéria de acesso ao financiamento.

O processo de desalavancagem da economia portuguesa é assim inevitável e desejável, tendo-se já iniciado de forma mais evidente no sector privado. Porém, se por um lado este processo é desejável, por outro lado importa assegurar que se desenvolve de uma forma ordeira não pondo em causa o financiamento da economia - em grande parte canalizado pelo sector bancário -, e a agenda de transformação estrutural assente na promoção da iniciativa privada e da actividade das empresas portuguesas num ambiente concorrencial.

Torna-se, assim, crucial promover um processo de desalavancagem equilibrado e ordeiro do sector bancário, capaz de eliminar os actuais desequilíbrios de financiamento de forma permanente. A definição por parte dos bancos de planos de médio prazo que permitam assegurar uma posição de financiamento de mercado estável representa um primeiro passo claro neste sentido. De acordo com o PAEF, os referidos planos de financiamento serão revistos periodicamente de forma a garantir, em particular, a sua compatibilidade com o enquadramento macroeconómico incluindo na parte que decorre do cenário de médio prazo em matéria de finanças públicas. Neste âmbito, é de destacar a necessidade de assegurar a coordenação entre a revisão dos planos de financiamento do sector bancário e o plano de desalavancagem do Sector Empresarial do Estado, a ser implementado a muito curto prazo tendo por base uma redução significativa da estrutura de custos das empresas públicas. Promove-se, desta forma, a libertação de crédito bancário actualmente afecto ao sector público para os sectores mais produtivos da economia, com especial enfoque para o sector exportador que se prevê ser o principal motor de crescimento da economia portuguesa nos anos mais próximos.

Adicionalmente, esta agenda de transformação inclui a própria transformação estrutural do Estado, que é condição essencial para a sustentabilidade do ajustamento das administrações públicas. Nesse sentido, serão adoptadas medidas que introduzam melhorias no funcionamento da administração pública, designadamente por via da eliminação de actividades redundantes e da simplificação e reorganização dos serviços. Neste contexto, serão reforçados os mecanismos de controlo sobre a criação e o funcionamento de todas as entidades públicas, incluindo empresas públicas, fundações e associações. A forma e o fundamento da intervenção pública serão sistematicamente reavaliados. Proceder-se-á à extinção de entidades públicas.

A responsabilidade financeira e de gestão das regiões autónomas e municípios será também fortalecida. Ao nível do processo orçamental, serão introduzidos procedimentos que simplifiquem o processo de elaboração e execução do orçamento e que fortaleçam os mecanismos de controlo de risco sobre a evolução das finanças públicas. Estas medidas, inspiradas nas melhores práticas internacionais, encontram-se adiante desenvolvidas.

A agenda de transformação envolve também a adopção de um ambicioso programa de reformas estruturais, orientadas para a modernização e o reforço da competitividade da economia portuguesa.

O programa de privatizações é, neste contexto, um pilar fundamental, enquadrando-se nos objectivos de redução do peso do Estado na economia e de aprofundamento da integração europeia, designadamente por via da abertura do capital das empresas ao investimento estrangeiro. O investimento directo estrangeiro e a tomada de participações por não residentes em empresas portuguesas são veículos que permitem aceder a financiamento externo sem incorrer em endividamento adicional e que, no médio e longo prazo, conduzirão a um aumento da concorrência e da eficiência.

Adicionalmente, embora as condições de mercado pudessem vir a ser mais favoráveis, a verdade é que as empresas que se espera privatizar, tendem a ter um comportamento menos volátil do que a generalidade das empresas cotadas. Acresce a isto que, num contexto de dificuldades de financiamento, as operações de privatização tendem a ser mais bem sucedidas que as operações de emissão de dívida pública, ao mesmo tempo que permitem a redução do stock dessa dívida.

Em termos de privatizações será cumprido o que está delineado no programa do Governo, sendo que até ao final de 2011, serão alienadas as participações do Estado na EDP, REN e GALP. Ainda neste âmbito, recorde-se que foram já eliminadas as *golden shares* e todos os outros direitos estabelecidos por Lei ou nos estatutos de empresas cotadas em bolsa que confirmam direitos especiais ao Estado.

O aumento da concorrência será ainda reforçado com a adopção de um novo projecto da Lei da Concorrência que separe de forma clara os procedimentos de aplicação das regras da concorrência dos procedimentos penais, em harmonização com o quadro legal de concorrência da União Europeia. Serão ainda analisadas alterações ao quadro regulamentar no sentido de reforçar a independência dos reguladores.

Outro aspecto fundamental da estratégia do Governo são as alterações previstas no âmbito dos serviços e profissões reguladas, com o objectivo de aumentar a concorrência dentro destas profissões. Será, nomeadamente, efetuada uma revisão do número de profissões reguladas e liberalizado o acesso ao exercício destas profissões por profissionais qualificados e estabelecidos na União Europeia.

A reforma do sistema judicial é reconhecidamente urgente para o bom funcionamento da economia, dado que sem ela muitas das reformas previstas nos outros sectores não verão o seu efeito totalmente realizado. Até final de 2011 será concluída uma avaliação que visa acelerar os procedimentos dos tribunais e melhorar a sua eficiência e será também reforçado o quadro de resolução alternativa de litígios para facilitar o acordo extrajudicial. Pretende-se igualmente pôr em prática um orçamento mais sustentável e transparente para o sistema judicial.

Finalmente serão adoptadas medidas que promovam o bom funcionamento do mercado de trabalho, conferindo-lhe uma maior flexibilidade, com o objectivo de reduzir o risco de desemprego de longa duração e favorecer a criação de emprego.

O sucesso desta profunda agenda de transformação da economia portuguesa requer o esforço e a mobilização de todos os portugueses. Este será o caminho para um novo ciclo de prosperidade, crescimento e criação de emprego.

#### **Caixa 1. A deterioração da situação orçamental de 2009**

Em 2009 a situação das finanças públicas portuguesas verificou um acentuado agravamento, tendo-se observado um aumento substancial do défice orçamental e do rácio da dívida pública. O défice aumentou de 3,5% do PIB em 2008 para 10,1% em 2009 e o rácio da dívida pública verificou um acréscimo de 11,4 p.p. para 83% do PIB no final de 2009.

De realçar que o Orçamento do Estado para 2009 previa um valor para o défice de 2,2% do PIB, o qual foi sucessivamente revisto em alta nos meses seguintes: em Janeiro de 2009 para 3,9% na actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento, em Maio de 2009 para 5,9% no Relatório de Orientação da Política Orçamental, tendo sido confirmado na notificação no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE); em Novembro de 2009 foi revisto para 8% conforme anunciado pelo Governo; e, em Janeiro de 2010, para 9,3% no Relatório do Orçamento do Estado para 2010. Finalmente, no âmbito da notificação de Março de 2011 do PDE foi apurado um défice efectivo de 10,1% do PIB. Deste modo, o défice orçamental de 2009 registou um desvio de 7.9 p.p. do PIB face ao inicialmente orçamentado. Salienta-se que, no reporte do PDE, o perímetro de consolidação das Administrações Públicas foi alargado, passando a incluir as empresas da área dos transportes (REFER, Metro de Lisboa e Metro do Porto) o qual contribuiu com 0.5 p.p. do PIB para o agravamento do défice orçamental e com 6.5 p.p. do PIB para o aumento do rácio da dívida pública.

Esta deterioração acentuada reflectiu não apenas o efeito desfavorável sobre as contas públicas da contracção da actividade económica mas sobretudo a adopção deliberada de uma política expansionista discricionária de estímulo à actividade económica.

A economia portuguesa registou uma forte recessão em 2009, tendo o PIB verificado uma contracção de 2,5% em média anual. Esta deterioração da actividade económica não tinha sido antecipada no cenário macroeconómico subjacente ao Orçamento do Estado para 2009, o qual apontava para uma expansão do PIB de 0,6%. De acordo com estimativas disponíveis, tendo em conta a metodologia *standard* de decomposição do saldo orçamental, a componente cíclica contribuiu em -1,1 p.p do PIB para a variação observada no saldo orçamental em 2009 (Quadro 1).

### Quadro 1 – Principais Indicadores Orçamentais

(em percentagem do PIB)

	2007	2008	2009	Varição 2009-2008
Saldo Global	-3.1	-3.5	-10.1	-6.6
Componente cíclica	0.8	0.5	-0.6	-1.1
Medidas temporárias	0.1	1.1	0.0	-1.1
Saldo estrutural	-4.1	-5.1	-9.5	-4.4
Despesa em juros (PDE)	2.9	3.0	2.9	-0.1
Saldo primário estrutural	-1.1	-2.1	-6.6	-4.5

Fonte: INE e Ministério das Finanças

O agravamento do saldo orçamental foi essencialmente de natureza estrutural, tendo o défice total estrutural aumentado em 4,4 p.p. do PIB. Note-se, no entanto, que pelas características da recessão, em particular pelo efeito de deflação que se registou em 2009, este valor pode estar sobrestimado.

A opção por uma orientação expansionista da política orçamental teve lugar logo em meados de 2008 com a descida da taxa normal do IVA de 21 para 20%, a majoração da dedução em IRS das despesas com a habitação, a redução do IRC para as PME e a adopção de medidas de reforço dos apoios sociais de combate à pobreza e de apoio à família.

Esta orientação expansionista foi posteriormente reforçada no final de 2008, no quadro no Plano Europeu de Recuperação Económica acordado em Dezembro de 2008 pelo Conselho Europeu. Este plano previa a adopção coordenada de medidas de estímulo à procura, tendo no entanto em atenção as especificidades orçamentais de cada estado-membro. A implementação destas medidas deveria respeitar os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento de forma a não comprometer a sustentabilidade das finanças públicas dos diferentes países. Este programa contemplava medidas de carácter temporário e que deveriam reforçar as reformas estruturais previstas na Estratégia de Lisboa para o Crescimento e Emprego, totalizando um pacote de 200 mil milhões de Euros, 1,5% do PIB da União Europeia.

Neste contexto, Portugal adoptou um pacote de estímulo orçamental – denominado de Iniciativa para o Investimento e o Emprego - num montante de 2040 milhões de euros, 1,2% do PIB, sendo um terço proveniente de financiamento comunitário e o restante suportado pelo orçamento nacional, repartindo-se este último em dois terços por via do aumento da despesa e um terço através da diminuição da receita. A iniciativa consubstanciou-se em:

- Aumento do investimento público, designadamente ao nível da modernização das escolas, apoios a projectos na área das energias renováveis e infraestruturas de transporte de energia e apoio à realização de investimento em redes de banda larga de nova geração;
- Apoio às empresas e à exportação, em particular por via da criação de linhas de crédito às PME, linhas e mecanismos de seguro de crédito de apoio à exportação, apoio à promoção externa, redução do limiar de reembolso do IVA e redução do pagamento especial por conta;
- Apoio ao emprego e protecção social, em particular através da redução das contribuições para a Segurança Social e pagamento a entidades empregadoras para apoiar a manutenção do emprego e a contratação de desempregados e aumento do apoio social aos desempregados.

O agravamento do saldo orçamental foi superior ao total do efeito das medidas referidas anteriormente. Este facto é justificado pelo facto de outras medidas terem sido tomadas ao longo do tempo. Por exemplo a actualização dos vencimentos da função pública em 2,9%, consideravelmente acima da inflação verificada.

### 1.3. Cenário Macroeconómico

#### 1.3.1. Hipóteses Externas para 2012

As perspectivas para os anos de 2011 e 2012 apontam para um crescimento do PIB mundial na ordem dos 4%, em termos médios reais, representando uma revisão em baixa face às previsões anteriormente divulgadas pelas Instituições Internacionais, que tem em conta o contexto e os riscos acima descritos (v. 1.1.3.).

Neste enquadramento, prevê-se para o próximo ano uma desaceleração da procura externa relevante<sup>1</sup> para Portugal e uma diminuição das taxas de juro de curto prazo. Antecipa-se, igualmente, uma diminuição do preço do petróleo e uma apreciação do euro face ao dólar.

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

**Quadro 1. Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses**

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

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

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



### 1.3.2. Cenário Macroeconómico para 2012

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

#### Quadro 2. Principais Indicadores

(taxa de variação, %)

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

Nota: (p) previsão.

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

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

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

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

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

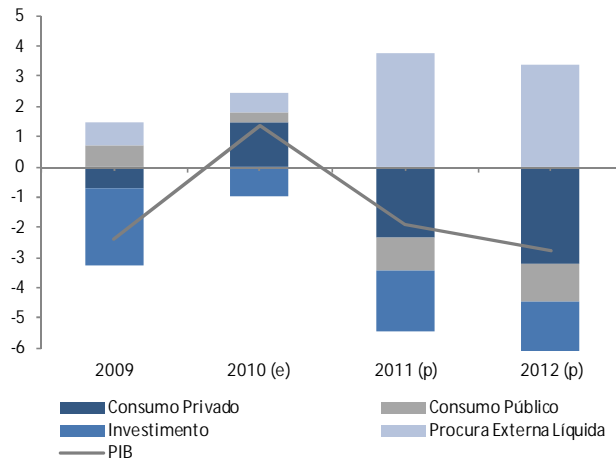
As exportações de bens e serviços deverão apresentar um comportamento favorável, apesar de desacelerarem face aos anos anteriores, fruto do abrandamento da procura externa relevante. O crescimento das exportações, associado à redução prevista das importações (em 4,5% e 4,3%, em 2011 e 2012, respectivamente) deverá reflectir-se numa redução mais intensa do défice da balança comercial nos dois anos. Refira-se, no entanto, que a previsão agora apresentada beneficia igualmente do efeito da medida de aumento das horas trabalhadas pela via da redução dos custos salariais.

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

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

A inflação em 2011 deverá aumentar para 3,5%, abrandando para 3,1% no próximo ano. Em 2012, parte do aumento da inflação está directamente relacionado com o efeito fiscal (alteração de alguns bens e serviços de taxas do IVA reduzidas para normais, ou de intermédias para normais). Naturalmente, o efeito mecânico desta medida seria substancialmente superior à actual taxa de inflação esperada. Contudo, quer o efeito contracção da procura, quer o efeito esperado sobre os custos salariais, atenuam o referido efeito provocado directamente pelo aumento dos impostos. A taxa de desemprego deverá continuar a agravar-se no próximo ano em resultado do comportamento mais negativo do ciclo económico.

**Gráfico 15. Contributos para a Variação em Volume do PIB**  
(pontos percentuais)



Nota: (e) estimado; (p) previsão.

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

## **2 – 2.ª OPÇÃO – FINANÇAS PÚBLICAS E CRESCIMENTO: A ESTRATÉGIA ORÇAMENTAL**

---

### **2.1. Introdução**

Tendo como base as perspectivas orçamentais para 2011 e o actual enquadramento macrofinanceiro, o Governo propõe a execução prioritária de um conjunto de medidas de consolidação orçamental com vista a garantir a sustentabilidade das contas públicas num contexto de grande exigência, o controlo da despesa em todas as áreas da Administração Pública, a monitorização rigorosa dos riscos orçamentais e o cumprimento dos limites definidos no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).

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

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

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

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

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

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

Com efeito, uma medida como a suspensão dos subsídios de férias e de Natal aos servidores do Estado é ditada pela urgente necessidade de corrigir os desequilíbrios orçamentais e o profundo agravamento das finanças públicas, e só se justifica por ser absolutamente necessária para assegurar as metas muito exigentes a que Portugal se vinculou e para preservar a manutenção e sustentabilidade do Estado Social e garantir o financiamento da economia portuguesa.

Quadro 3. Medidas de Consolidação Orçamental OE 2012 e PAEF

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

Fonte: Ministério das Finanças.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## **2.2. Finanças Públicas em 2011**

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

### ***O Programa de Assistência Económica e Financeira reviu em alta os objectivos estabelecidos no OE 2011 para o défice***

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

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

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

As Contas Nacionais Trimestrais, divulgadas pelo Instituto Nacional de Estatística no dia 30 de Setembro, revelaram a existência de um défice orçamental muito significativo no primeiro semestre de 2011, de 6.998 milhões de euros (8,3% do PIB). Tendo em conta o limite para o défice de 2011 estabelecido no PAEF, estes dados vêm demonstrar que no primeiro semestre foi já usado 70% do limite para o total do ano. Para cumprir o objectivo de 2011, no segundo semestre as Administrações Públicas só poderão ter um saldo negativo de 3.070 milhões de euros, aproximadamente 3,5% do PIB. O Quadro 4 apresenta os dados da execução orçamental no primeiro semestre de 2011 e os objectivos previstos para o ano no âmbito do PAEF.

**Quadro 4. Execução Orçamental das Administrações Públicas no 1.º Semestre**  
(óptica da contabilidade nacional)

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

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

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

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

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

O comportamento das despesas com o pessoal reflecte essencialmente uma diminuição menor do que o programado no número de saída dos trabalhadores da administração central e o impacto de promoções em alguns ministérios (Ministério da Administração Interna e Ministério da Defesa Nacional). Eram esperadas reduções significativas no número de efectivos da Administração Central, de quase 4 % em 2011 face ao ano anterior, e a informação provisória disponibilizada aponta para uma redução inferior a 1% no primeiro semestre.

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

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

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

No Documento de Estratégia Orçamental (DEO), divulgado no final de Agosto de 2011, foi apurado um desvio face ao objectivo de 2011 do PAEF de 1,4 p.p. do PIB (Quadro 5). O desvio foi calculado tendo em conta uma estimativa para o ano de 2011 com base na informação muito preliminar para a Administração Regional e Local (ARL) e para as empresas públicas numa óptica de caixa. Acrescem as já referidas despesas relacionadas com a assunção de responsabilidades do sector empresarial da Região Autónoma da Madeira, bem como o impacto líquido da privatização do BPN a concretizar até ao final do ano.

**Quadro 5. Défice Orçamental 2011: Objectivo, Desvio, Medidas de Correcção**  
(% PIB)

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

Fonte: Ministério das Finanças.

Considerando que uma parte do desvio se deveu a factores de natureza temporária e dado já ter decorrido mais de metade do ano, o DEO previa que as medidas de correcção do desvio para 2011 fossem, essencialmente, de natureza extraordinária. A sobretaxa extraordinária em sede de IRS de 3,5% sobre o rendimento colectável do ano de 2011<sup>2</sup> e a antecipação, para 1 de Outubro de 2011, da revisão na taxa do IVA dos bens energéticos para a taxa normal, permitiriam compensar o desvio em cerca de 0,6 p.p. do PIB. As receitas de concessões deveriam também ser superiores ao previsto em cerca de 0,4 p.p. do PIB e os restantes 0,5 p.p. seriam cobertos pela transferência de fundos de pensões do sector bancário para o sistema público da segurança social.

*O saldo orçamental para 2011 subjacente ao OE 2012 revelou um novo alargamento do desvio face ao objectivo do PAEF*

**As perspectivas para as finanças públicas para 2011 subjacentes ao OE 2012, que assentam num conjunto de informação bastante mais completo e actualizado, revelam um novo alargamento do desvio face ao objectivo do PAEF, para 2,0 p.p. do PIB (Quadro 5). Comparativamente ao DEO, o desvio aumentou 0,6 p.p. do PIB, sendo esta revisão explicada na quase totalidade pela actualização da informação relativa às empresas públicas e à administração regional e local.**

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

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

---

<sup>2</sup> Esta medida será operacionalizada pela aplicação da retenção na fonte, a título de pagamento por conta, correspondente a 50% da parte do valor devido do subsídio de Natal ou 13.<sup>o</sup> mês relativo a 2011 que exceda o valor da RMMG.

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

### **2.3. Estratégia de Consolidação Orçamental**

A Proposta de lei do Orçamento do Estado para 2012 é fortemente condicionada pela necessidade de dar cumprimento aos compromissos assumidos pelo Estado português no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), o qual compreende um vasto conjunto de medidas de consolidação da despesa e fiscais (Quadro 6), essenciais para a prossecução do objectivo imperioso de redução do défice das Administrações Públicas para 7.645 milhões de euros (4,5% do PIB) em 2012. Este esforço de ajustamento é crucial para recuperar a credibilidade no plano interno e externo, num contexto macroeconómico marcado pela redução da procura interna, associada quer ao processo de desalavancagem do sector privado quer às medidas de consolidação orçamental, e por um elevado grau de incerteza relativamente do enquadramento internacional.

## Quadro 6. Principais Medidas de Consolidação Orçamental em 2012

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

Fonte: Ministério das Finanças.



### 2.3.1. Finanças e Administração Pública

#### Redução de Estruturas na Administração Directa e Indirecta do Estado

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

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

**Quadro 7. Evolução de Estruturas em Resultado da Aplicação do PREMAC**

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

**Quadro 8. Evolução de Quadro de Dirigentes**

Situação inicial cf. Diplomas orgânicos		Situação Final		Variação global	
Dirigentes Superiores	Dirigentes Intermédios	Dirigentes Superiores	Dirigentes Intermédios	Dirigentes Superiores	Dirigentes Intermédios
715	5571	440	4135	-275	-1436
6286		4575		-1711	
				-38%	-26%
				-27%	

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

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

#### ***Realização de Censo às Fundações***

A administração directa e indirecta do Estado, bem como as regiões autónomas e as autarquias locais, no âmbito da prossecução das suas atribuições, no domínio social e outros, e no cumprimento do princípio da descentralização, têm vindo a recorrer com crescente frequência, durante os últimos anos, à criação de fundos e serviços autónomos e à alocação de património e subvenções aos mesmos, mais conhecidos por fundações públicas (de direito público), regidas pela respectiva lei orgânica e pela legislação geral aplicável aos institutos públicos, bem como a fundações públicas de direito privado, criadas nos termos da lei civil por uma ou mais pessoas colectivas públicas ou por pessoas dessa natureza com pessoas colectivas privadas, em que as primeiras, isolada ou conjuntamente, detêm uma influência dominante sobre a fundação, e ainda a fundações privadas, criadas nos termos da lei civil por uma ou mais pessoas de direito privado ou por pessoas dessa natureza com pessoas colectivas públicas que, isolada ou conjuntamente, não detêm sobre a fundação uma influência dominante, ou, que não participando na criação das últimas, asseguram ainda assim algum tipo de subvenção ao seu funcionamento.

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

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

### **Redução de Effectivos**

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

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

### Quadro 9. Emprego na Administração Central por Ministérios

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

p.: Provisório

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

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

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

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

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

Prevê-se ainda o reforço do controlo e restrições de admissões sobre alguns sectores específicos, tais como as instituições de ensino superior públicas e outras pessoas colectivas de direito público, bem com um esforço adicional de redução de 10% do pessoal militar durante o período de 2011 a 2014 previsto no PAEF.

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

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

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

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

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

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

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

É neste contexto e tendo presente o princípio de proporcionalidade, que se prevêm algumas limitações à prática de determinados actos pelos órgãos próprios das referidas administrações, de carácter excepcional, transitório e na medida do estritamente necessário para assegurar o cumprimento das metas internacionalmente assumidas pelo Estado português, promovendo a competente alteração às leis das finanças regionais e locais (respectivamente, Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro, e Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro), as quais são leis de valor reforçado. Assim, é com base na habilitação legal introduzida naquelas leis que a LOE 2012 prevê que as admissões de pessoal sem vínculo pelas administrações regionais e autárquicas apenas pode ocorrer em situações excepcionais, verificados determinados requisitos cumulativos, e desde que seja obtida autorização e ou parecer prévio favorável dos membros do Governo da República responsáveis pelas áreas das finanças e da administração local, no caso das autarquias locais.

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

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

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

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

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



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

Para habilitar à medida agora proposta de restrição ao recrutamento de pessoal sem vínculo procede-se a uma alteração ao regime das instituições de ensino superior (Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro), com uma solução equilibrada do ponto de vista da autonomia do ensino superior, por um lado, e do ponto de vista da salvaguarda do equilíbrio orçamental das finanças públicas do país, por outro lado. Consagra-se, assim, uma norma habilitante para a previsão do congelamento nas admissões naquelas instituições constante da LOE 2012.

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

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

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

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

### Quadro 10. Redução Progressiva nas Remunerações

(euros)

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

Fonte: Ministério das Finanças.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- 25 % da remuneração na primeira hora;
- 37,5% da remuneração, nas horas ou fracções subsequentes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) Passa a existir um momento prévio à colocação de trabalhadores em situação de mobilidade especial, em que se favorece a aplicação das regras da mobilidade interna, agilizando a realocação por recurso à esta modalidade (o que pode ocorrer até ao último momento do processo de reorganização em causa);
- b) Como estímulo à adopção de comportamentos ativos que fomentem o reinício de funções:
- Procede-se à redução dos valores de remuneração auferidos pelos trabalhadores que se encontram em situação de mobilidade especial, de cinco sextos para dois terços na fase de qualificação, e de dois terços para metade na fase de compensação (calculados sobre a remuneração base mensal detida no serviço de origem);
  - Determina-se a passagem imediata à situação de licença sem remuneração ou licença sem vencimento de longa duração dos trabalhadores em situação de mobilidade especial aquando da desistência injustificada do procedimento de selecção e recusa não fundamentada de reinício de funções;
  - Eliminam-se as licenças extraordinárias para os trabalhadores em situação de mobilidade especial, situação claramente prejudicial ao Estado, já que os trabalhadores nessa situação continuam a receber uma prestação remuneratória sem que a Administração possa contar com eles para o exercício de qualquer actividade;
  - É estabelecido um conjunto de regras referentes ao procedimento de recrutamento de pessoal em mobilidade especial, impondo-se aos órgãos e serviços da Administração Pública que esgotem a possibilidade de colmatar as suas necessidades de recursos humanos por recurso, em primeira instância, aos trabalhadores em situação de mobilidade especial.

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

### **Serviços partilhados na Administração Pública**

Os serviços partilhados são um factor-chave na obtenção dos necessários ganhos de eficiência dos serviços públicos e, simultaneamente, um instrumento indispensável para fazer face às atuais pressões orçamentais. Pretende-se assegurar serviços públicos de qualidade baseados em processos eficientes e aplicados de forma consistente e proactiva na globalidade do sector público.

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

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

Pretende-se com esta visão estratégica:

- Libertar os organismos nucleares de actividades de suporte;
- Fornecer serviços centrados no cliente, prestados por uma unidade especializada;
- Optimizar os investimentos tecnológicos e respectiva manutenção;
- Aumentar a eficiência;
- Melhorar os processos de negócio e de suporte;
- Partilhar os benefícios pelos diversos agentes.



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

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

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

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

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

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

- Centralização progressiva na entidade gestora do SNCP dos procedimentos de aquisição das categorias de bens e serviços objecto de Acordo Quadro (AQ)<sup>3</sup>, bem como das demais aquisições de bens e serviços nas UMC;

---

<sup>3</sup> Instrumento permite normalizar e seleccionar previamente os fornecedores do Estado, definindo os preços máximos e as condições mínimas de níveis de serviços com que estes se comprometem, numa óptica de funcionamento enquanto central de compras.

- Obtenção de mais poupanças, pelo maior recurso aos AQ, potenciando ferramentas de agregação das necessidades, e otimizando os planos anuais de compras e orçamentos dos ministérios e entidades vinculadas (estimadas em cerca de 40 milhões de euros em 2012 e 60 milhões de euros em 2013);
- Continuação do desenvolvimento do SNCP através do aumento do número de AQ (16 em 2011), das suas renovações (4 em 2011) e de novas contratações de bens e serviços para a Administração Pública. Serão também incluídas 2 novas categorias de bens e serviços, tendo em conta a natureza transversal da despesa e a sua importância, bem como pelo aumento do nível de abrangência do Sistema, com a vinculação gradual do Sector Empresarial do Estado (SEE);
- Desenvolvimento de uma estratégia tecnológica que permita a progressiva e completa desmaterialização do ciclo de contratação pública, englobando toda a cadeia de valor das compras públicas, melhorando os níveis de eficiência e reporte.

Quanto ao PVE pretende-se:

- Potenciar o novo AQ de veículos automóveis e AOV, ou outra forma de financiamento de aquisição de veículos que se revele economicamente mais favorável, que já considera o ciclo de vida total do veículo de acordo com as normas constantes da Directiva 2009/33/CE. Pretende-se, assim, promover e estimular o mercado de veículos não poluentes e energeticamente eficientes, alcançando uma frota progressivamente mais limpa e ecológica;
- Manter um rácio de três veículos abatidos ao PVE por cada novo veículo adquirido;
- Rever a regulamentação do PVE no sentido de promover um rigoroso controlo da gestão de veículos e a aplicação de medidas de racionalização da despesa nesta categoria, nomeadamente o aumento da abrangência do PVE, que será alargado a outras entidades actualmente ainda não consideradas, e a vinculação progressiva dos veículos das entidades do SEE;

- Definir os cargos da administração pública com competências para a utilização de veículos do PVE, tornando o processo de atribuição de veículos mais transparente, obtendo-se um maior controlo sobre a frota e possibilitando o abate dos veículos excedentários e de substituição;
- Rever os modelos dos veículos a adquirir e respectivos valores de aquisição, valores de renda ou aluguer mensal.
- Desenvolver a componente de gestão de frota, através da centralização de procedimentos de contratação de manutenção. Possibilitar-se-á, desta forma, um maior controlo sobre todo o ciclo de vida do veículo e a redução dos respectivos custos de utilização.

### **2.3.2. Políticas Sociais**

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

#### **Educação**

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

## Saúde

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

## Segurança Social

Durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira é suspenso temporariamente o pagamento de subsídios de férias e de Natal ou quaisquer prestações correspondentes aos 13.º e ou 14.º meses nas pensões acima de 1000 euros. As pensões cujo valor é superior à retribuição mínima mensal garantida (485 euros) mas inferior a 1000 euros, ficam sujeitas a uma redução progressiva nestas prestações, tal como exemplificado no Quadro 11.

**Quadro 11. Redução Progressiva nas Pensões**

(euros)

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

Fonte: Ministério das Finanças.

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

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

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

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

### **2.3.3. Funções Económicas**

#### **Racionalização do Sector Empresarial do Estado**

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

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

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

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

### **Racionalização do Investimento Público**

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

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

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

Esta reprogramação técnica não esgota as possibilidades de optimização do QREN. Assim, será preparada, até final do ano, uma nova reprogramação, de carácter estratégico, que permitirá poupanças adicionais em contrapartida pública nacional. No âmbito do Orçamento do Estado para 2012, foi estabelecido como objectivo para esta reprogramação estratégica uma poupança de, pelo menos, 100 milhões de euros.

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

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

#### **2.4. Medidas Fiscais para 2012**

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

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

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

#### **2.4.1. Vector 1 – Alargamento da Base Tributável**

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



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

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

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

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

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

#### **2.4.2. Vector 2 – Reforço do Combate à Fraude e Evasão Fiscais**

O segundo vector prioritário da parte fiscal da presente proposta de Orçamento é o reforço significativo do combate às práticas de fraude e evasão fiscais como forma de garantir uma justa repartição do esforço fiscal. O Governo elaborará um Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal para o período de 2012 a 2014 de modo a combater mais eficazmente fenómenos de incumprimento fiscal, e em especial, os esquemas de fraude de elevada complexidade e a economia informal.

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

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

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

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

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

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

Ao nível das garantias dos contribuintes, estabelece-se o agravamento dos juros indemnizatórios a pagar pela administração tributária no caso de atraso na execução das decisões judiciais, introduz-se um prazo limite para o reembolso de imposto retido em excesso, reduz-se significativamente o prazo para a conclusão dos procedimentos e actos tributários, e torna-se obrigatória a prévia citação pessoal do contribuinte nos casos da realização da venda de bens penhorados. Por fim, no âmbito do regime prestacional de pagamento de dívidas fiscais dispensa-se a obrigação de apresentação de garantia e alarga-se o prazo de pagamento até ao máximo de 150 prestações, no quadro do cumprimento de um plano de recuperação económica.

#### **2.4.4. Vector 4 – Consolidação das Condições de Competitividade da Economia Portuguesa**

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

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

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

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

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

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

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

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

##### ***Revisão das deduções à colecta***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2.4.6. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas**

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

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

### **Dedução dos prejuízos fiscais**

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

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

### ***Aumento da derrama estadual***

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

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

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

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

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

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

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

## **2.4.7. Imposto sobre o Valor Acrescentado**

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

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



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

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

#### ***Medidas anti abuso***

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

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

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

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

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

#### **2.4.8. Impostos Especiais de Consumo**

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

#### **2.4.9. Imposto Único de Circulação**

A generalidade das taxas de tributação dos veículos sujeitos a IUC é actualizada de acordo com a taxa de inflação esperada, procedendo-se a um agravamento, em 7,5%, da tributação sobre os veículos ligeiros de alta cilindrada, as embarcações de recreio e as aeronaves de uso particular.

#### **2.4.10. Impostos Locais**

##### **Imposto municipal sobre imóveis**

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

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

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

#### **2.4.11. Benefícios fiscais**

##### ***Revisão dos benefícios fiscais***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A proposta de Orçamento do Estado para 2012 contém um vasto conjunto de medidas que visam combater a utilização de entidades sediadas em paraísos fiscais. De entre estas medidas destacam-se as seguintes: i) o agravamento da moldura penal dos crimes fiscais mais graves; ii) o agravamento da tributação das transferências de rendimentos de capitais pagos a (ou provenientes de) entidades sediadas em países ou territórios e aí sujeitas a um regime fiscal privilegiado; iii) o aumento da tributação sobre os imóveis detidos por essas entidades; e iv) o reforço da regras para evitar a dedutibilidade das despesas pagas relacionadas com operações com essas entidades.

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

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

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

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

#### **2.4.13. Emissão e transmissão electrónica de facturas**

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

#### **2.4.14. Direitos e garantias dos contribuintes**

No âmbito do pagamento em prestações das dívidas tributárias, o prazo de pagamentos prestacionais é alargado até um máximo de 150 prestações mensais, no quadro do cumprimento de um plano de recuperação económica, deixando o pagamento em prestações de estar condicionado à apresentação de garantia por parte dos contribuintes. O regime da informação vinculativa com carácter de urgência é reforçado, operacionalizando-se os procedimentos para a respectiva utilização, de forma a constituir um meio efectivo para reforçar a segurança jurídica dos investidores, contribuindo, assim, para a criação de um clima mais propício à atracção de investimento direto estrangeiro para Portugal.

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

### **2.5. Implementação da Lei do Enquadramento Orçamental**

#### **2.5.1. Apresentação**

A aplicação das normas da nova Lei de Enquadramento Orçamental, a partir do Orçamento do Estado para 2012, trará alterações significativas ao processo orçamental, que se traduzirão em melhorias visíveis no domínio da transparência orçamental e contribuirão para minorar significativamente algumas das fragilidades acima identificadas.

Por força do previsto no artigo 2.º da nova Lei, terá lugar uma aproximação do universo da contabilidade pública ao universo da contabilidade nacional. Com efeito, as entidades públicas que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas no sector das Administrações Públicas no âmbito das Contas Nacionais publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística, e referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento, passam a integrar o Orçamento do Estado, sendo para o efeito equiparadas a Fundos e Serviços Autónomos. Neste contexto, integram o Orçamento do Estado para 2012, 53 novas entidades das 65 incluídas no sector das Administrações Públicas das Contas Nacionais em 2010 (mas não no universo do OE), destacando-se as grandes empresas públicas do sector dos transportes (Estradas de Portugal, REFER, Metro de Lisboa e Metro do Porto), a Parque Escolar, as Fundações Universitárias, as diversas Sociedades Polis, o Arsenal do Alfeite, a Empresa de Meios Aéreos, a RTP, os Teatros Nacionais e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Conforme anteriormente referido, e na linha das melhores práticas e das recomendações a nível europeu, a arquitectura orçamental subjacente à nova LEO assenta em cinco elementos fundamentais: regras orçamentais; quadro orçamental plurianual; orçamentação por programas; contabilidade patrimonial; e instituições orçamentais independentes.

### **2.5.2. Regras orçamentais**

Nos termos do artigo 12.º-C da LEO, o saldo orçamental, corrigido de efeitos cíclicos e medidas temporárias, não pode ser inferior ao objectivo de médio-prazo estabelecido no âmbito dos procedimentos de supervisão orçamental da União Europeia. Este objectivo está actualmente fixado em -0.5% do PIB, no caso português. Quaisquer desvios a esta regra devem ser corrigidos nos anos seguintes, contrariando-se desta forma a tendência passada de acomodação sistemática dos desvios orçamentais. A regra orçamental aplica-se a partir de 2015, devendo as revisões anuais do Programa de Estabilidade e Crescimento a apresentar entretanto prever a trajectória de ajustamento compatível com a concretização do objectivo definido.

No que respeita à regra de orçamental é necessário:

- (i) Definir a metodologia a utilizar na determinação do saldo estrutural e a forma de operacionalizar o mecanismo de correcção de desvios face aos objectivos orçamentais;
- (ii) Reavaliar o objectivo de médio-prazo para o saldo orçamental definido no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento;
- (iii) Definir a forma como será feita a transição para a plena aplicação da regra de equilíbrio orçamental.

### **2.5.3. Quadro plurianual de programação orçamental**

O Governo apresentará anualmente à Assembleia da República uma proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental, o qual definirá, para a Administração Central, limites de despesa da financiada por receitas gerais para os quatro anos seguintes, em consonância com os objectivos do Programa de Estabilidade e Crescimento (Artigo 12.º-D da LEO). Serão estabelecidos limites vinculativos para cada programa orçamental para o ano a que respeita o Orçamento (ano N+1); para agrupamentos de programas por áreas de intervenção política para o ano N+2 e para o conjunto de todos os programas para os anos N+3 e N+4.

Um quadro orçamental plurianual assente num cenário macroeconómico credível e em limites vinculativos para grandes áreas da despesa imprime à condução da política orçamental uma perspectiva de médio-prazo, contrariando o enviesamento para um crescimento excessivo da despesa inerente à actividade do sector público. A existência de um quadro orçamental plurianual permite ainda aos gestores dos organismos públicos conhecer, com um grau razoável de certeza, os recursos com que poderão contar num conjunto de anos, contribuindo desta forma para melhorar a sua capacidade de planeamento, a afectação de recursos e a responsabilização pelos resultados alcançados.

Para operacionalizar o quadro plurianual de programação orçamental, torna-se necessário definir:



- (i) O universo das despesas sujeitas a limites e a natureza desses limites (indicativos ou vinculativos). Em particular, é necessário responder a questões como: As despesas que não dependem da ação do Governo (por exemplo, o pagamento da contribuição financeira à União Europeia) devem estar sujeitas apenas a limites indicativos? Devem ser consideradas as despesas financiadas por receita consignada?
- (ii) Procedimentos de elaboração das projecções de despesa e receita a médio-prazo, incluindo a elaboração do cenário macroeconómico subjacente, a construção do cenário de políticas invariantes e a avaliação dos impactos de novas medidas de política;
- (iii) Regras relativas à transição de saldos, designadamente no que respeita saldos de receita consignada ou de fundos para financiar projectos de investimento.

O Quadro plurianual de programação orçamental será submetido pela primeira vez à Assembleia da República em Abril de 2012, em simultâneo com a apresentação do Programa de Estabilidade e Crescimento. Uma vez que a elaboração de projecções de médio prazo é um exercício muito complexo que exige o desenvolvimento de capacidade analítica e a acumulação de experiência, os limites de despesa definidos serão, numa primeira fase, indicativos.

#### **2.5.4. Orçamento por Programas**

O Orçamento do Estado passará a estar estruturado por programas, permitindo uma melhor percepção dos recursos afectos às diferentes políticas públicas (Artigos 18.º a 20.º da LEO). Uma estrutura de Orçamento por Programas, complementa a tradicional classificação orgânica e funcional da despesa com uma classificação centrada nos objectivos das políticas e nos resultados a alcançar.

A formulação do Orçamento do Estado por programas foi já ensaiada no Orçamento relativo a 2011 e será consolidada em 2012. O Quadro 12 elenca os 14 programas orçamentais que vigorarão no Orçamento do Estado para 2012. Cada programa orçamental terá um único ministério executor, ou seja, não haverá programas horizontais, reforçando-se, desta forma, a responsabilidade dos ministérios pelos resultados alcançados. Na generalidade dos casos, cada Ministério será responsável por um único programa, o que permite uma maior flexibilidade na execução do orçamento. O Ministério da Educação e Ciência optou por definir programas independentes para o Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar e para a Ciência e Ensino Superior. O Ministério das Finanças executará igualmente dois programas: Finanças e Administração Pública e Gestão da Dívida Pública.

### Quadro 12. OE2012 – Programas Orçamentais e Entidades Gestoras

Código do Programa	Programa	Ministério Executor
001	Órgãos de Soberania	Encargos Gerais do Estado
002	Governação e Cultura	Presidência do Conselho de Ministros
003	Finanças e Administração Pública	Ministério das Finanças
004	Gestão da Dívida Pública	Ministério das Finanças
005	Representação Externa	Ministério dos Negócios Estrangeiros
006	Defesa	Ministério da Defesa Nacional
007	Segurança Interna	Ministério da Administração Interna
008	Justiça	Ministério da Justiça
009	Economia e Emprego	Ministério da Economia e do Emprego
010	Agricultura, Mar e Ambiente	Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território
011	Saúde	Ministério da Saúde
012	Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	Ministério da Educação e Ciência
013	Ciência e Ensino Superior	Ministério da Educação e Ciência
014	Solidariedade e Segurança Social	Ministério da Solidariedade e Segurança Social

Fonte: Ministério das Finanças.

Em consonância com a filosofia subjacente à orçamentação por programas, o artigo 72.º da LEO prevê que o Governo envie à Assembleia da República, até 31 de Março do ano seguinte, um relatório de execução dos programas orçamentais, explicitando os resultados obtidos e os recursos utilizados. Uma vez que o Orçamento do Estado para 2012 é o primeiro a ser elaborado e executado de acordo com a nova LEO, este relatório deverá ser apresentado pela primeira vez em Março de 2013.

A plena implementação de um sistema de orçamentação por programas exige:

- (i) Definir orientações gerais relativas à definição e recolha de indicadores de desempenho;
- (ii) Clarificar a articulação dos indicadores com os sistemas de avaliação do desempenho existentes e, designadamente, o SIADAP;
- (iii) Clarificar a repartição de responsabilidades entre o Ministério das Finanças e os ministérios sectoriais.

#### **2.5.5. Procedimentos contabilísticos e prestação de contas**

A LEO prevê que a prestação de contas por parte de todas as entidades públicas deverá ser feita com base no POCP, com excepção das entidades que aplicam o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) ou que elaborem as suas contas em conformidade com as normas internacionais de contabilidade (Artigo 11.º da LEO).

Como referido anteriormente, a adopção do POCP tem sido um processo muito moroso, ainda que se tenha registado um importante progresso nos últimos anos. O Governo está empenhado em concluir esta importante reforma de adopção de uma contabilidade patrimonial pela Administração Pública, que integrará as três vertentes da contabilidade – orçamental, patrimonial e analítica – permitindo conhecer com maior rigor a situação financeira das diferentes entidades públicas, bem como os custos dos bens e serviços produzidos.

A adopção de sistemas de informação de gestão modernos e a utilização da informática de gestão é uma opção crucial da modernização do processo orçamental. A adopção destes sistemas deve, também obrigar a um redesenho de processos e de procedimentos orçamentais e contabilísticos. De facto, os atuais processos e procedimentos foram desenhados há cerca de 20 anos. Neste período de tempo verificou-se uma enorme evolução dos sistemas de informação de gestão. Os ganhos da utilização destes novos sistemas decorrem não tanto da adopção de uma nova plataforma tecnológica, mas do redesenho de processo e procedimentos que uma nova plataforma tecnológica permite.

Em Portugal tem-se seguido a via de introdução novos sistemas de informação sem alteração concomitante dos processos. A ausência desta reengenharia de processos orçamentais e contabilísticos tem consequências para a qualidade da informação, para o controlo e para os custos de implementação. De facto, os sistemas de informação de gestão tendem a incluir processos que reflectem standards internacionais, pelo que o abandono das idiossincrasias nacionais facilita consideravelmente a transição para sistemas de informação mais sofisticados.

Esta opção significa uma extensa revisão dos atuais procedimentos orçamentais e contabilísticos e da prestação de contas, quer relativamente à forma quer relativamente ao conteúdo. De facto, por um lado, a documentação de prestação de contas é extensa, confusa e muitas vezes repetitiva. Por outro lado, a prestação de contas deve permitir medir e comparar resultados. Estes devem ser comparados com o passado, com a restante economia e com outros sectores públicos. Estas três dimensões de avaliação impõem que o processo de prestação de contas seja estável ao longo do tempo; que utilize, tanto quanto possível, princípios, métodos e valorizações idênticos aos utilizados pela restante economia; e que siga, ainda que com possíveis adaptações a situações concretas, as normas internacionais de contabilidade.

No âmbito da assistência técnica prevista no PAEF, foi sugerido que fossem utilizados os princípios da *Internacional Public Sector Accounting Standards (IPSAS)* na apresentação de contas das entidades do sector público. De acordo com as instituições internacionais, a adopção destes princípios contabilísticos aumentaria a transparência na prestação de contas e a responsabilização. Contudo, o reporte de informação em base de caixa manter-se-ia uma parte importante do processo de prestação de contas devido à necessidade de prever as necessidades de tesouraria e financiamento em termos globais. Um outro aspecto referido no âmbito da assistência técnica é a necessidade da certificação externa das contas no âmbito do processo de prestação de contas. Este desenvolvimento obrigará a uma reformulação significativa do processo de avaliação e certificação externa da Conta Geral do Estado e das contas das diversas entidades públicas.

#### **2.5.6. Conselho das Finanças Públicas**

Será criado um órgão independente – o Conselho das Finanças Públicas (CFP) – cuja missão consiste em pronunciar-se sobre os objectivos e cenários orçamentais, a sustentabilidade das contas públicas e o cumprimento das regras relativas ao saldo orçamental, à despesa da administração central e ao endividamento das Regiões Autónomas e Autarquias Locais (Artigo 12º-I da LEO).

A experiência internacional revela que a criação de uma entidade independente desta natureza permite aumentar de forma significativa a transparência sobre a situação orçamental e patrimonial do sector público. O CFP será, assim, instrumental para a melhoria do processo de decisão política e, portanto, para a qualidade da Democracia. Será igualmente fundamental na recuperação da credibilidade externa do País perante os investidores internacionais.

A Assembleia da República aprovou os Estatutos do CFP no final de Setembro de 2011. A nomeação dos membros do Conselho Superior do CFP ocorrerá antes do final de 2011, sendo expectável que o Conselho inicie a sua actividade nos primeiros meses de 2012. Os membros do Conselho Superior serão nomeados pelo Conselho de Ministros sob proposta conjunta do Presidente do Tribunal de Contas e do Governador do Banco de Portugal.

### **2.5.7. Questões operacionais e calendarização**

O desenho detalhado do novo quadro orçamental e a sua progressiva implementação devem ser encarados numa perspectiva de gestão de projecto. Neste sentido, será constituído um *Steering Committee* e dois Grupos de Trabalho (GT) temáticos. O *Steering Committee* será liderado pelo Ministro de Estado e das Finanças e composto pelos Secretários de Estado do Ministério das Finanças, dirigentes do Ministério das Finanças e peritos externos, cabendo-lhe orientar e acompanhar os trabalhos dos Grupos de Trabalho.

O GT sobre a Reforma do Ministério das Finanças será responsável pela elaboração de uma proposta de reforma do Ministério das Finanças e calendário de implementação. O GT sobre Controlo da Despesa Pública será responsável por apresentar uma proposta de operacionalização da regra orçamental e do quadro plurianual contida na LEO, incluindo o calendário de implementação. Os Grupos de Trabalho serão compostos por técnicos do Ministério das Finanças, podendo integrar técnicos de outros ministérios e outros peritos nacionais ou internacionais, nomeadamente no âmbito da assistência técnica por parte do Fundo Monetário Internacional e da Comissão Europeia.

Os trabalhos terão 3 fases. A fase 1 destina-se ao desenho das soluções a adoptar no âmbito de cada área de trabalho e deverá culminar com a entrega de uma proposta de solução e de implementação. Na fase 2 serão tomadas as decisões quanto à solução a implementar. A fase 3, que poderá comportar diversas etapas, será de implementação.

### **3 – 3.ª OPÇÃO – CIDADANIA, SOLIDARIEDADE, JUSTIÇA E SEGURANÇA**

---

#### **3.1. Administração Interna**

A defesa dos cidadãos e a manutenção da ordem pública e da paz social é um dos pilares fundamentais do Estado de Direito, como garante do desenvolvimento da actividade económica, social e cultural. A redução da complexidade operacional e o reforço dos laços de proximidade entre as forças de segurança e a sociedade civil constituem a prioridade do Governo para a presente legislatura.

Neste contexto, o objectivo primordial do Governo consiste em garantir a reorganização das Forças de Segurança e a criação de dinâmicas de interoperabilidade entre os serviços do Ministério da Administração Interna (MAI), eliminando duplicação de competências e redundância de funções, numa lógica de eficiência, eficácia e aumento da resiliência organizacional.

Em linha com este objectivo será adoptado um conjunto de medidas estratégicas e estruturais de longo prazo, por forma a garantir ganhos de eficiência com reflexo prioritário na vertente operacional, nomeadamente:

- A promoção da integração operativa do sistema de segurança interna;
- O reforço da segurança comunitária com o envolvimento da sociedade civil especialmente em zonas e comunidades urbanas sensíveis;
- A implementação de um plano estratégico e operacional para o inter-relacionamento entre os organismos responsáveis pela prevenção e combate às situações de emergência e o Serviço 112;
- A promoção da simplificação e racionalização de processos, da contenção da despesa e rentabilização dos recursos disponíveis, que conduzam a um aumento da capacidade operativa das forças de segurança;
- A concretização da reforma do sistema de saúde das forças de segurança, garantindo um apoio de qualidade aos seus utentes e um aproveitamento completo da capacidade instalada;

- O reforço da actuação do Estado na área da segurança privada através da regulamentação e do controlo da actividade dos actores privados.

A concretização destas orientações estratégicas será alcançada através da implementação de medidas legislativas, administrativas e operacionais de combate à criminalidade, do reforço e racionalização do efectivo policial e melhoria das condições de trabalho com um inerente aumento da qualidade do serviço prestado e consequente valorização do papel e estatuto das forças de segurança junto da sociedade civil, bem como, o reforço do sistema da protecção civil e do combate à sinistralidade.

No quadro da integração operativa dos sistemas de segurança interna, o Governo promoverá a adopção de medidas operacionais que reduzam as redundâncias e aumentem a resiliência do sistema (informações, segurança pública, investigação criminal, estrangeiros e fronteiras e protecção civil), através de uma maior integração, especialmente operacional, das forças e serviços de segurança, mantendo-se a existência de um sistema dual, numa vertente mais civil e numa vertente mais militarizada, em que se irá clarificar as áreas de intervenção e as respectivas responsabilidades, criando-se durante a legislatura, uma rede de partilha de informações e conhecimentos. Assim, irá promover-se a racionalização da utilização dos meios existentes com ganhos de eficácia no planeamento e na execução de operações, em que a coordenação operacional, orgânica e funcional será mais enfocada e direccionada.

Neste âmbito, pretende-se, também, criar com vista ao incremento da segurança, o inter-relacionamento com outras áreas, como já acontece com a Justiça e a Defesa, numa lógica de actuação conjunta que permita resultados mais eficientes, por via da simplificação, da clarificação e da utilização coordenada de meios e do desenvolvimento de processos flexíveis e inovadores.



Reforçar e renovar os dispositivos da GNR e da PSP, com a abertura de concursos para admissão de elementos e a libertação recursos humanos de áreas mais administrativas, judiciais e burocráticas, tendo-se em consideração as situações de reserva e de aposentações em ordem a concentrar o máximo de efectivos nas valências operacionais e no policiamento de proximidade.

O Governo irá alterar a lei de Programação e Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança, revendo as provisões e os meios de financiamento, implementando um plano a médio/longo prazo de requalificação dos equipamentos mais carenciados, tendo como fim último a melhoria contínua das condições de trabalho e consequentemente a melhoria da qualidade do serviço prestado ao cidadão. A valorização do papel e estatuto das forças de segurança junto da sociedade são eixos fundamentais da actuação política do Governo.

No âmbito da política de Imigração e Controlo de Fronteiras, serão reforçadas as parcerias internacionais na área da gestão dos fluxos fronteiriços desenvolvendo-se a luta contra a imigração clandestina e o tráfico de seres humanos. Será, também, promovido o reforço das relações com os estados membros da União Europeia, especialmente em decisões que resultem do ajustamento do Tratado de Schengen e afins.

Relativamente à estratégia nacional de segurança rodoviária, o Governo dará prioridade ao combate à sinistralidade rodoviária, levando a cabo a avaliação do sistema implementado e reforçando, em coordenação com as instituições da sociedade civil, a aposta na prevenção e na fiscalização selectiva dos comportamentos de maior risco, dedicando especial atenção à sinistralidade em meio urbano e aos utilizadores de veículos de duas rodas.

O processo de contra-ordenações rodoviário será simplificado e racionalizado procurando-se criar sinergias com outras áreas que efectivem a redução dos tempos processuais.

No período de 2012-2015, o Governo irá reforçar o sistema de protecção civil intensificando o aproveitamento de sinergias operacionais entre ministérios responsáveis pelas áreas da segurança interna, justiça e da defesa nacional e a Administração Local.

No âmbito dos equipamentos e instalações, a aposta será assegurar aos corpos de bombeiros as condições adequadas ao seu bom desempenho, avaliando o dispositivo existente, em função das necessidades e dos riscos específicos de cada zona e clarificando os diversos níveis de intervenção operacional.

Finalmente, o Governo pretende promover as alterações necessárias ao processo de recenseamento eleitoral ajustando os procedimentos administrativos por forma a garantir a fiabilidade dos procedimentos eleitorais e a permanente actualização dos cadernos eleitorais.

### **3.2. Justiça**

O Governo assumiu, no seu Programa, que a Justiça é um pilar do Estado de Direito. Existe para o cidadão, para a defesa dos seus direitos, liberdades e garantias, constituindo, ao mesmo tempo, um factor de eficiência da economia.

Em 2012-2015, o Governo reforçará o sistema de Justiça, assegurando uma resposta judicial eficaz, assente na estabilização da produção legislativa e na avaliação de impacto normativo, a qual pressupõe a prévia aferição da situação existente e dos custos, resultados previsíveis e interesses afectados pelas reformas a introduzir.

Promoverá, em segundo lugar, o acesso universal à Justiça e ao Direito, bem como a garantia da tutela judicial efectiva dos interesses legítimos dos cidadãos e dos agentes económicos, em particular dos grupos mais frágeis da sociedade.

Tal objectivo exige, por seu turno, a aposta que vai continuar a ser feita na desburocratização, no aumento da eficiência e na optimização da justiça de proximidade e dos mecanismos de auto-composição dos litígios, designadamente dos meios de resolução alternativa: mediação, conciliação e arbitragem.

A qualificação da resposta judicial não prescinde, também, sendo outra das prioridades para 2012-2015, da gestão racional dos recursos humanos e materiais disponíveis, valorizando a formação e as carreiras dos profissionais da Justiça, restaurando o modelo das “profissões jurídicas” e assegurando a independência judicial e a autonomia do Ministério Público, a quem cabe dirigir toda a investigação num modelo em que o magistrado responsável pela investigação deve garantir o processo na fase do julgamento.

A fim de combater a morosidade da justiça será potenciada a gestão do sistema judicial em função de objectivos, preferencialmente quantificados, círculo a círculo, comarca a comarca e sector a sector, avaliando, com regularidade, o seu grau de concretização.

Prosseguirá, ademais, o esforço de dotar os tribunais do necessário apoio técnico, assegurando a especialização dos operadores judiciais e a criação de um novo paradigma para o processo civil, susceptível de criar as condições para que os processos se concluam em tempo útil e razoável.

Neste contexto, implementar-se-ão medidas de simplificação processual, apostando-se na desformalização de procedimentos, na oralidade processual e na limitação das questões processuais relevantes, de modo a tornar o processo mais célere, eficaz e compreensível pelas partes.

O modelo de Mapa Judiciário será, também, objecto de reavaliação, assente em centralidades territoriais reconhecidas pelos cidadãos e numa nova matriz de distribuição da oferta judiciária.

Outro pilar fundamental do sistema e, portanto, outra das prioridades para 2012-2015, assenta no combate à corrupção e no reforço da justiça penal, respeitando as garantias de defesa e contribuindo para melhorar a imagem da justiça criminal.

Nestes termos, proceder-se-á à revisão do Código Penal e do Código de Processo Penal, investindo-se na credibilização da justiça penal, nas garantias dos direitos dos cidadãos e no reforço do estatuto penal das vítimas, consagrando-se novos direitos de informação, apoio e intervenção no processo e eliminando-se expedientes dilatórios.

A revisão do Código do Processo dos Tribunais Administrativos e Fiscais, designadamente no que respeita à sua harmonização com o Código do Procedimento Administrativo e à execução de sentenças, a alteração do Código de Insolvência e de Recuperação de Empresas, redefinindo-se as prioridades dos credores no sentido de decisões rápidas que, sem anular a defesa dos interesses do Estado e dos trabalhadores, permitam contribuir para a aceleração da recuperação económica dos activos e a revisão do Regime de Acesso ao Direito, serão, também, realizadas.

As acções a desenvolver terão, pois, como prioridades estratégicas: a melhoria da qualidade do Estado de Direito, o reforço da Cidadania, a dignificação da Justiça e dos seus agentes, bem como a agilização dos sistemas processuais, envolvendo os diferentes órgãos de soberania, operadores judiciais e respectivas instituições e a sociedade. Este esforço assumirá particular importância no contexto económico actual, constituindo um dos vectores da agenda de transformação da economia portuguesa.

Por último, será aprovado o Plano de Acção para a Justiça para a Sociedade da Informação.

### **3.3. Solidariedade e Segurança Social**

O XIX Governo Constitucional assumiu no seu programa a necessidade de desenvolver um conjunto alargado de iniciativas e de implementação de medidas concretas que, assentes na salvaguarda da dignidade da pessoa humana, possam garantir mínimos vitais de subsistência e de bem-estar, particularmente aos mais vulneráveis, as crianças, os idosos, as pessoas com deficiência, os desempregados e a todas as pessoas em situação de carência e de vulnerabilidade social. Neste âmbito, uma das prioridades estratégicas passa pelo reforço da articulação com as instituições da sociedade civil, designadamente, as instituições particulares de solidariedade social (IPSS), as misericórdias e as mutualidades, alargando a sua esfera de intervenção e promovendo uma maior flexibilidade e autonomia de acção de forma a potenciar um maior leque de respostas de apoio social mais ajustadas às necessidades emergentes da população.

### **3.3.1. Programa de Emergência Social (PES)**

Numa conjuntura em que se torna imperativo e urgente garantir aos socialmente mais vulneráveis níveis globais de protecção social, impõe-se desenvolver o Programa de Emergência Social. A redução das desigualdades sociais deve assentar em medidas estruturais que promovam o combate ao abandono escolar precoce, o apoio à família e a distribuição mais justa dos rendimentos. O Programa tem como objectivos estratégicos: (i) Combater a pobreza; (ii) Reforçar a inclusão e coesão sociais; (iii) Estimular as pessoas, capacitando-as e incentivando-as através do trabalho socialmente útil; (iv) Maximizar as respostas das redes sociais já existentes; (v) Fomentar a responsabilidade social; e (vi) Dinamizar o voluntariado.

### **3.3.2. Combate à Pobreza e Reforço da Inclusão e Coesão Sociais**

A redução das desigualdades sociais constitui um dos eixos centrais da intervenção do Governo no actual contexto de crise económica como forma de evitar a exclusão dos grupos sociais mais vulneráveis. Para além da actualização das pensões mínimas, sociais e rurais ao nível da inflação, a opção governativa contempla medidas como a majoração do subsídio de desemprego para os casais com filhos e em que ambos os membros do agregado se encontram no desemprego, a revisão do regime do Rendimento Social de Inserção (RSI), que será efectuada através de uma melhoria dos mecanismos contratuais de atribuição e fiscalização, nomeadamente a procura activa de emprego, frequência de formação e prestação de trabalho comunitário pelos beneficiários do RSI com idade e em condições de trabalhar, o desenvolvimento de uma rede nacional de equipamentos sociais mais flexível e adaptada às condições económicas do país, em especial no que respeita às respostas dirigidas às crianças e idosos.

No plano do apoio às famílias de menores recursos, entre outras, salientam-se respostas como a implementação do mercado social de arrendamento que promova a utilização de casas a preços inferiores aos do mercado, bem como a criação de tarifas sociais no sector dos transportes, na criação de um apoio social extraordinário para os consumidores de energia.

No âmbito do combate à pobreza extrema e à exclusão, pretende-se garantir:

- O acesso à alimentação a quem não a consegue prover; e
- O acesso a medicamentos em melhores condições.

A inclusão e participação social das pessoas com deficiências ou incapacidade é considerada também uma prioridade, quer através da aposta na capacitação, activação e empregabilidade destas pessoas, quer através da implementação de programas dirigidos a pessoas de mobilidade reduzida e do aprofundamento da medida “Descanso do Cuidador”.

### **3.3.3. Economia Social**

No reconhecimento da importância das instituições locais no desenvolvimento das melhores condições de protecção social e aproveitando as estruturas e as sinergias dos recursos existentes na comunidade, pretende-se dar maior segurança e estabilidade às entidades que participam na área da economia social. Para o efeito concorrerá a implementação da respectiva lei de bases e um modelo de articulação com o Estado que lhes confira maior flexibilidade e autonomia na estruturação das suas actividades, na definição dos recursos necessários e na reafecção eficiente dos meios disponíveis.

Na assunção de que o voluntariado é uma actividade inerente ao exercício de cidadania que se traduz numa relação solidária para com o próximo, através da participação livre e organizada na solução de problemas que afectam a sociedade em geral e que o trabalho voluntário representa hoje um dos instrumentos básicos de participação da sociedade civil nos mais diversos domínios de actividade, pretende-se fomentar a sua dinamização aumentando as redes de solidariedade social.

#### **3.3.4. Família e Natalidade**

O apoio à família e a promoção da natalidade irão assumir particular relevo no âmbito da intervenção do Governo. O debate em torno do aumento da taxa de natalidade face à actual conjuntura demográfica será objecto de discussão, procurando analisar-se medidas que venham ao encontro das melhores práticas existentes na Europa. As famílias mais numerosas irão merecer especial atenção, procurando desenvolver-se benefícios económicos à fixação e ampliação de famílias em zonas de baixa densidade populacional. No âmbito da conciliação da vida familiar e profissional é assumida a necessidade de encontrar novos caminhos, de forma a apoiar os agregados com crianças nos primeiros anos de vida. Por outro lado, queremos potenciar as respostas ao nível dos equipamentos de educação das crianças, garantindo as condições efectivas para a conciliação da vida familiar com a vida profissional.

#### **3.3.5. Promover a Sustentabilidade da Segurança Social**

De forma a garantir a sustentabilidade do Sistema de Segurança Social, particularmente, face a situações económicas adversas como a conjuntura actual, importa actuar de forma preventiva com a avaliação e introdução de medidas que permitam o equilíbrio financeiro do sistema a longo prazo. Pretende-se ainda estimular o envelhecimento activo e promover medidas que aproximem a idade média da reforma da idade legal da reforma e ajustar a taxa de contribuição das empresas no que se refere às componentes de pensão e subsídios de desemprego para os trabalhadores com carreira contributiva plenas, facilitando a sua permanência voluntária no mercado de trabalho. Para além da reforma das prestações de desemprego, será também avaliada a possibilidade de autonomização do financiamento do risco de desemprego e a introdução para as gerações mais novas de um limite superior salarial para efeito de contribuição e determinação do valor da pensão, avaliando-se ainda a revisão do Sistema Público de Segurança Social de forma a garantir não só a sustentabilidade financeira intergeracional, como também a capacidade voluntária de escolha das gerações mais novas da organização da sua carreira contributiva.

Também no âmbito da melhoria da eficácia do sistema e da simplificação do cumprimento e regularização das obrigações contributivas será implementada uma medida de reestruturação voluntária das dívidas, permitindo às entidades competentes a utilização dos instrumentos necessários, tendo em vista a supressão de impedimentos legais, em particular no que respeita aos trabalhadores independentes.

### **3.4. Administração Local e Reforma Administrativa**

O Governo pretende introduzir uma agenda marcadamente reformista assente na proximidade com os cidadãos e na descentralização administrativa, sempre no pressuposto matricial de um acordo político alargado que viabilize uma reorganização do mapa administrativo, visando a optimização e a racionalização do número de órgãos autárquicos.

De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de Setembro, são princípios orientadores da reforma da Administração Local Autárquica:

- A maior proximidade e descentralização administrativa;
- O reforço do municipalismo e da intervenção das freguesias como estratégia de desenvolvimento;
- A eficiência na gestão e afectação dos recursos públicos, potenciando economias de escala;
- O reforço da sustentabilidade da estrutura autárquica, numa perspectiva de dimensão e de escala;
- A valorização da prestação de serviço público;
- A especial consideração pelas especificidades locais; e
- O reforço da coesão e competitividade territorial.

Por outro lado, são eixos estruturantes da reforma da Administração Local Autárquica:

- O sector empresarial local (SEL);
- A organização do território;
- A gestão municipal, gestão intermunicipal e financiamento; e
- A Democracia local.



A reforma na administração local passará igualmente pela aprovação de uma nova Lei das Finanças Locais que atenderá à actual dependência autárquica das receitas da construção e do imobiliário, procurando assegurar o direito a uma parte das receitas fiscais cobradas no seu território, compensadas com um fundo de coesão municipal, no caso dos municípios economicamente mais débeis, o que corresponde a alterar o modelo de financiamento para o tornar mais transparente, mais adequado e mais responsabilizador.

O Governo continuará a proceder às transferências de competências e recursos da administração central para os municípios e para as diversas formas de associação voluntária em vários domínios tais como o ambiente, a cultura e o ordenamento do território, este de forma transversal e integrada. O Governo prioriza, ainda, na Administração Local e Reforma Administrativa, áreas como a educação, saúde e acção social, bem como a simplificação dos procedimentos administrativos e de planeamento nas relações entre a Administração Central e a Administração Local.

### **3.5. Comunicação Social**

Neste âmbito, o Governo pautará a sua actividade de acordo com o novo contexto tecnológico e financeiro. Será dada particular atenção às mudanças em curso (por exemplo, a introdução da Televisão Digital Terrestre dentro do calendário previsto e acordado entre os operadores, a ANACOM e a PT ou as novas gerações de banda larga) de forma a garantir que não há cidadãos excluídos relativamente aos benefícios que se possam colher dessas mudanças.

O Governo acompanhará, a partir de um novo registo de posicionamento do Estado, tanto ao nível do Grupo RTP como da Lusa, os planos de reestruturação em curso em respeito pelo princípio de manutenção de um serviço público de meios de comunicação social redefinido à luz das realidades actuais, quer a nível societário, quer a nível tecnológico, e que responda aos desafios da lusofonia e do Portugal europeu e cosmopolita que queremos solidificar.

O Grupo RTP será reestruturado de maneira a realizar uma forte contenção de custos operacionais no decurso de 2012. Pretende-se, assim, reduzir significativamente o esforço financeiro dos contribuintes e criar as condições necessárias para o processo de alienação de um canal da televisão pública que assegure total respeito pelas regras e condições do mercado. Neste contexto, as opções a prosseguir no período 2012-2015 são: assegurar uma comunicação social livre e plural; oferecer um serviço público de qualidade e incentivar a comunicação social regional e local.

### **3.6. Igualdade de género, violência doméstica e integração de populações imigrantes e das comunidades ciganas**

O Governo assume como opção para este período o aprofundamento das políticas públicas que promovem e consolidam a igualdade, consagrada na Constituição e na lei. Considera-se da maior relevância o aperfeiçoamento das formas de recolha e de tratamento dos dados estatísticos relativos às matérias da igualdade, da violência doméstica e do tráfico de seres humanos, acção instrumental que se impõe como forma de promover uma intervenção mais fundamentada e eficaz nestas áreas.

Na área da igualdade de género promover-se-á o reforço da transversalidade da dimensão de género nas políticas da administração central e local, a implementação de novas iniciativas e o alargamento de medidas já tomadas na área da educação, dimensão fundamental para a eliminação progressiva de todas as formas de discriminação ainda verificadas na sociedade portuguesa. Assumem-se igualmente como prioritárias, na área do emprego, medidas de combate à diferenciação salarial entre mulheres e homens, de promoção de um maior equilíbrio entre mulheres e homens nos lugares de decisão e de prevenção e combate ao assédio sexual no local de trabalho.

Quanto à violência doméstica o Governo considera necessário um esforço redobrado no sentido de uma melhor articulação de todas as entidades públicas envolvidas. Será dado um especial destaque a uma mais eficaz protecção das vítimas e à formação mais intensa, quer dos profissionais que actuam na investigação e punição destes crimes, quer ainda daqueles que procedem ao atendimento das vítimas ou trabalham nas estruturas de acolhimento.

No que respeita ao tráfico de seres humanos, o Governo propõe-se reforçar a prevenção e o combate a esta prática, designadamente, através de uma maior sensibilização da opinião pública no que se refere à gravidade deste crime e à necessidade da sua denúncia, da formação dos profissionais que intervêm nesta área e da protecção e a assistência às vítimas.

### **3.7. Plano para a Integração dos Imigrantes e das Comunidades Ciganas**

No momento actual, considerando os objectivos de desenvolvimento que se pretendem alcançar em Portugal nos próximos anos, com a inadiável necessidade de efectivar o crescimento da economia e de equilibrar as contas públicas, subsiste a necessidade de continuar a recrutar mão-de-obra externa, para assegurar segmentos profissionais em determinados sectores e áreas da actividade económica e, numa acepção mais global, para promover o rejuvenescimento da pirâmide etária, a sustentabilidade demográfica e o saneamento financeiro do sistema social.

Nesse sentido a política de imigração a desenvolver radica em três pilares fundamentais e inultrapassáveis num Estado de direito: regulação, fiscalização e integração. A regulação rigorosa, ajustada e proporcional dos fluxos, acompanhada dos consentâneos procedimentos de fiscalização e combate à ilegalidade, a desenvolver no plano da política de segurança interna, são basilares na política de imigração, permitindo ao Estado controlar o processo migratório e criar as condições de sustentabilidade para efectivar práticas integratórias ajustadas e eficazes.

Dar seguimento à implementação do actual Plano para a Integração dos Imigrantes e das suas dezassete áreas de intervenção estratégicas, nomeadamente, ao nível da consolidação das redes de acolhimento de imigrantes, da potenciação do acesso aos direitos sociais e das medidas para fomentar o emprego e a formação profissional com especial destaque para a dimensão do empreendedorismo imigrante como resposta à crise e do Projecto Empreendedorismo Imigrante (PEI). Assume-se, deste modo, o objectivo de assegurar uma maior igualdade de oportunidades e um reforço da coesão social na sociedade portuguesa. O plano será coordenado pelo ACIDI,IP, com os restantes parceiros ministeriais, sem prejuízo de ajustes pontuais a algumas das suas medidas atentas as novas circunstâncias económicas e sociais que o país atravessa.

Por outro lado, assegurar a continuidade da execução da 4ª Geração do Programa Escolhas (2010-2012) no quadro das suas áreas de actuação prioritárias – inclusão escolar e educação não formal, formação profissional e empregabilidade, dinamização comunitária e cidadania, inclusão digital, bem como empreendedorismo e capacitação e lançar uma Estratégia Nacional para a Inclusão das Comunidades Ciganas (2011-2020) em quatro áreas estratégicas, Educação, Habitação, Saúde e Emprego, que será acompanhada e monitorizada por um Grupo Consultivo para a Inclusão das Comunidades Ciganas.

### **3.8. Desporto e Juventude**

O Governo pretende o estabelecimento de uma política de Juventude holística e transversal, assentem em especial: - No apoio a crianças e jovens; - Na educação, formal e não formal; - Na inovação; - No voluntariado; - Nos incentivos ao emprego, designadamente ao empreendedorismo jovem à competitividade; - Na promoção da leitura; - Na mobilidade; - Na inclusão e participação cívicas; - Na saúde e sexualidade; - Na prevenção de alcoolismo, sedentarismo, obesidade, tabagismo, criminalidade e delinquência; - Na fixação dos jovens no interior; e - Na agilização de procedimentos de financiamento do associativismo juvenil e estudantil.

Para o efeito é necessária uma planificação estratégica integrada, conforme às melhores práticas internacionais, numa perspectiva de médio e longo prazo. Para esse efeito o Governo esboçou um Livro Branco da Juventude, num processo envolvendo o contributo de todos os agentes e destinatários das políticas de juventude em Portugal.

O Governo pretende, também, o estabelecimento de uma política de desporto com todos e para todos, recordando, designadamente, que tudo começa na fase infanto-juvenil e que as mulheres e a população sénior não podem ser descuradas. Para o efeito há duas prioridades imediatas neste sector: a criação de um Museu/Casa do Património do Desporto e a implementação de um Plano Nacional para a Ética no desporto.

Pretende-se ainda assegurar a coordenação operacional das políticas do desporto e da juventude, através da fusão do Instituto do Desporto e do Instituto da Juventude num único organismo, com uma melhoria de redes integradas de informação e uma maior e melhor captação de meios financeiros para execução de programas e a promoção de uma actuação mais ágil, funcional e desconcentrada, bem como a obtenção de sinergias com vista à concretização das políticas públicas nestas áreas.

#### **4 – 4.ª OPÇÃO – POLÍTICA EXTERNA E DE DEFESA NACIONAL**

---

##### **4.1. Reforçar a Diplomacia Económica**

Um dos principais eixos de acção da política externa portuguesa será a prossecução de uma diplomacia económica que contribua de forma decisiva para a afirmação da credibilidade externa de Portugal, para a atracção de investimento e para a promoção das empresas, produtos e marcas nacionais no exterior.

Neste sentido, serão activamente implementadas as sinergias entre os instrumentos que podem sustentar uma eficaz diplomacia económica.

Na presente conjuntura, o Governo procurará reafectar recursos para os países com maior potencial de incremento das exportações e de captação de investimento directo estrangeiro, relançar a “Marca Portugal” e desenvolver uma linha de actuação que contribua para a eliminação de obstáculos à internacionalização das empresas portuguesas.

O contributo para o reforço da internacionalização e competitividade das empresas passará pela promoção da acção das câmaras de comércio portuguesas e por uma acção coordenada com as estruturas empresariais privadas, incluindo o estímulo à capacidade das grandes empresas de envolverem as PME portuguesas nos seus processos de internacionalização, o apoio à formação de consórcios de empresas e de redes integradas de cadeia de valor e o fomento das parcerias entre empresários portugueses (residentes e não residentes).

#### **4.2. Evoluir nas Relações Bilaterais e Multilaterais**

Reestruturando a sua rede diplomática, com vista a obter ganhos de eficiência e complementaridade, Portugal potenciará a sua política externa em torno dos alicerces tradicionais da integração europeia, relação transatlântica e lusofonia, procurando sempre identificar para as suas empresas e para os seus cidadãos novas oportunidades numa realidade internacional em constante evolução.

O nosso país continuará a agir activamente junto das diferentes instituições europeias, mantendo-se na linha da frente do processo de integração e procurando defender e reforçar a sua imagem no contexto da União.

Em particular, serão acompanhadas as negociações relativas ao novo Quadro Financeiro Plurianual, bem como a evolução das políticas da União com incidências orçamentais mais significativas, tal como a Política de Coesão, a Política Agrícola Comum e a Política Comum de Pescas.

Portugal contribuirá, igualmente, para a implementação da Estratégia da Europa 2020, bem como para o aprofundamento da integração nos vários domínios do mercado interno europeu, com especial destaque para o energético e para o desenvolvimento da rede de transportes.

Em todas estas políticas, a acção de Portugal terá como fio condutor o respeito pelos princípios fundamentais da coesão e solidariedade entre os Estados-membros e o reforço do método comunitário.

No âmbito dos organismos da União Europeia, Portugal empenhar-se-á na promoção de uma presença cada vez mais representativa de agentes e funcionários portugueses, nomeadamente através do desenvolvimento de programas de formação especialmente vocacionados para o apoio aos processos de recrutamento.

Portugal vai empenhar-se em contribuir para a implementação da Política Europeia de Vizinhança renovada, a qual pretende dar resposta aos processos de transformação em curso nos Países vizinhos, quer do Sul, quer do Leste, no sentido da consolidação da Democracia, dos Direitos do Homem e do Estado de Direito, em sociedades mais prósperas, estáveis e seguras.

Portugal procurará igualmente envolver-se activamente na preparação e participação nas Cimeiras previstas em 2012 com os países latino americanos (Cimeira UE-ALC) e com os asiáticos (Cimeira UE-ASEM) as quais permitirão reforçar os laços político-económicos já existentes com essas regiões. Em paralelo, será mantido o envolvimento na preparação das Cimeiras anuais com os parceiros estratégicos da União Europeia, como a Rússia, EUA, China, Índia, Brasil, Ucrânia e Canadá.

Particular atenção será dada aos Parceiros Mediterrânicos, em especial no que se refere à concretização do apoio da União aos processos de transição democrática e de reformas.

Na presente legislatura, será prosseguido o empenho na implementação da estratégia relativa ao “Comércio, crescimento e questões internacionais” que visa conferir uma dimensão externa à Agenda 2020 para o crescimento e emprego, constituindo esta vertente um dos eixos da política europeia de competitividade. O acento continuará a ser posto: na identificação das principais barreiras em sectores chave para a economia europeia e nacional em mercados prioritários, visando a respectiva eliminação; na conclusão das negociações em curso relativas a uma nova geração de acordos bilaterais de comércio livre e de acordos de associação visando o reforço da presença da União nestes mercados, em particular na Ásia e América Latina; e no reforço da protecção dos direitos de propriedade intelectual e melhoria do acesso das empresas europeias a mercados públicos de países terceiros, nomeadamente pela inclusão de disposições específicas nos acordos bilaterais.

Portugal empenhar-se-á ainda na aplicação da Estratégia Conjunta África–UE e respectivo Plano de Acção, com vista à IV Cimeira UE-África prevista para 2013, em Bruxelas.

No quadro da Abordagem Global das Migrações, e no seguimento do que é mencionado no Programa de Estocolmo, importa acompanhar o reforço do diálogo da UE com países terceiros em matéria de migrações e asilo, tendo em vista uma gestão mais eficaz dos fluxos migratórios.

Portugal continuará empenhado em responder aos desafios colocados pelo Tratado de Lisboa nas áreas Política Externa e de Segurança Comum e na Política Comum de Segurança e Defesa, zelando para que a sua correcta implementação dote a acção da UE de uma coerência acrescida e assegure uma maior visibilidade da União na cena internacional.

Ao nível das relações bilaterais de Portugal com países terceiros, e no contexto da relação privilegiada com os EUA, o Governo irá defender a dimensão histórica de Portugal como país euro-atlântico e dinamizar a relação estratégica bilateral, designadamente no quadro da Comissão Permanente e da cooperação nas áreas da defesa, do comércio e investimento, da justiça e administração interna e da ciência, tecnologia, energia e ambiente, bem como da cooperação específica com a Região Autónoma dos Açores.

Continuará a dar-se prioridade às relações históricas de Portugal com a América Latina, com destaque para o aprofundamento do vasto relacionamento bilateral com o Brasil em diversas áreas e para o desenvolvimento das relações políticas e económicas com a Venezuela, tendo também presente a dimensão da comunidade portuguesa naquele país. Paralelamente, será ainda procurada uma diversificação das parcerias de Portugal com o espaço ibero-americano.

Nesta legislatura, dar-se-á continuidade ao aprofundamento das relações bilaterais com os países da região do Magrebe nas suas múltiplas vertentes, nomeadamente através dos mecanismos das Cimeiras bilaterais já instituídas e do acompanhamento do processo de estabilização da Líbia.



Portugal manterá o empenho no reforço do relacionamento com a Ásia e a Oceânia na perspectiva bilateral e regional, que passará pela intensificação de visitas bilaterais e da realização de consultas políticas.

Será prosseguido o relacionamento com os países africanos, bem como com as organizações regionais e subregionais de que fazem parte. Neste contexto, e atendendo ao especial relacionamento existente com os Países Africanos de Língua Portuguesa, salienta-se a realização de visitas bilaterais recíprocas, bem como a realização de Cimeiras com Moçambique e Cabo-Verde. Merecerão também particular atenção a intensificação da relação privilegiada mantida com Angola em todos os sectores, assim como o apoio ao processo de estabilização na Guiné-Bissau.

A política externa portuguesa alicerça-se, também, na participação de Portugal na Comunidade de Países de Língua Portuguesa. Investir na consolidação e aprofundamento da CPLP e promover uma política de cooperação estruturante são áreas prioritárias a prosseguir.

No âmbito da CPLP, Portugal participará nas Cimeiras de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, dando continuidade à prossecução dos objectivos prioritários, em particular a promoção e difusão da Língua portuguesa, a intensificação da concertação político-diplomática e o reforço da cooperação sectorial. Neste quadro, Portugal tem previsto organizar a II Conferência da Língua portuguesa no seguimento da Conferência de Brasília.

Na área da cooperação para o desenvolvimento, terão início os novos Programas Indicativos de Cooperação (PIC), nos PALOP e Timor-Leste, tendo por base critérios de maior concentração geográfica e sectorial, através de “Programas bandeira” que visem melhorar a eficácia e impacto dos investimentos. Países vizinhos ou enquadrados na região poderão igualmente ser considerados, potenciando parcerias e abordagens de Cooperação Sul-Sul e Cooperação Triangular, privilegiando-se relações entre estados membros da CPLP, dada a sua relevância estratégica e económica.

Serão ainda aplicados critérios de rigor, transparência e maior concentração na identificação das parcerias, privilegiando-se consórcios entre diferentes actores intersectoriais, numa abordagem *'whole-of-government'*, destacando-se as ONGD e entidades do sector privado, bem como autarquias que poderão representar uma mais-valia ao nível do crescimento económico, apoio ao sector privado local e criação de emprego nos países, partilhando experiência, conhecimento e inovação (em linha com o ODM 8).

Será concedido relevo à interacção com organizações parceiras multilaterais, sejam elas Instituições Financeiras Internacionais, Organizações, Programas e Fundos Internacionais, que permitam alavancar novos recursos técnicos e financeiros, destacando-se a União Europeia através dos mecanismos de Cooperação Delegada.

Para além das áreas tradicionais de cooperação nas áreas da educação e ensino da Língua Portuguesa, justiça, segurança, saúde e desenvolvimento rural, serão promovidas outras áreas inovadoras relacionadas com o “Combate às alterações climáticas e energias renováveis” e “Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento”, tendo por base as mais-valias e grau de especialização que Portugal poderá oferecer aos seus parceiros, em particular no espaço CPLP.

Portugal empenhar-se-á afincadamente nas organizações internacionais multilaterais. Neste sentido, e no cumprimento do mandato de membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, Portugal continuará a procurar reforçar o prestígio do país na cena internacional e a contribuir, de forma construtiva, para a tomada de decisões no quadro da manutenção da paz e da segurança internacionais.

No decurso de 2012 serão desenvolvidas acções no quadro da candidatura de Portugal ao Conselho de Direitos Humanos (triénio 2015-2017), tendo em vista a eleição a realizar em Maio de 2014.

No âmbito da OTAN, Portugal continuará a manter uma presença empenhada, tanto no quadro político como operacional, com particular incidência na implementação nacional da nova Estrutura de Comandos.

Portugal continuará a participar de forma activa em diversas operações de paz e de segurança internacional, nomeadamente no âmbito das Nações Unidas, NATO e em missões civis e militares no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa da UE.

Em matéria de Direitos Humanos, Portugal continuará a implementar as recomendações que lhe foram efectuadas durante o seu exame pelo mecanismo de revisão periódica universal (UPR). Para tal recorrerá à Comissão Nacional de Direitos Humanos, instituição criada na sequência daquele exame.

Portugal apoiará activamente a Aliança das Civilizações, tanto ao nível do Grupo de Amigos como nas reuniões regionais e desenvolverá o segundo Plano Nacional de Implementação dos objectivos da Aliança.

#### **4.3. Valorizar a Lusofonia e as Comunidades Portuguesas**

A política para as comunidades portuguesas aponta para uma crescente aproximação entre todos os Portugueses, independentemente do local em que vivam.

As Comunidades Portuguesas constituem-se, assim, como uma prioridade absoluta no contexto da política externa.

A mobilização dos jovens luso-descendentes deverá ser uma das primeiras preocupações dando-se sequência a programas que permitam a sua relação com a nossa Cultura, a nossa Língua e a realidade do Portugal contemporâneo.

O aumento da participação cívica e política das nossas Comunidades na vida política nacional e nos países de acolhimento deverá ser incentivado, com especial atenção à intervenção pública das mulheres.

O Conselho das Comunidades Portuguesas e o movimento associativo da Diáspora serão considerados parceiros privilegiados, sendo chamados a pronunciar-se ou a acompanhar o desenvolvimento das principais medidas.

Será dada prioridade ao alargamento da participação eleitoral dos portugueses residentes no estrangeiro, ao mesmo tempo que será incentivado o recenseamento eleitoral.

Será feita uma grande aposta no desenvolvimento de mecanismos de captação de poupanças e investimentos dos Portugueses residentes no estrangeiro.

Impõe-se que sejam incentivadas estratégias de organização empresarial no seio das nossas Comunidades numa óptica de aproximação ao tecido industrial e comercial nacional, tendo particularmente em conta o papel das câmaras de indústria e comércio.

A rede consular deverá ser um instrumento activo de desenvolvimento da nossa política externa, conjugando a sua função institucional de representação do Estado com acções integradas de diplomacia económica e cultural, numa estreita ligação às comunidades portuguesas.

A reforma e modernização da rede consular será permanente, devendo prever a adopção de modelos organizacionais que envolvam o movimento associativo e a iniciativa privada conjuntamente com os organismos públicos de representação externa, reservando um papel especial para os cônsules honorários, normalmente desaproveitados, e sendo capaz de concentrar e coordenar efectivamente as mais diferentes vertentes da nossa acção externa. Neste sentido, será desenvolvida uma nova experiência de criação de Gabinetes de Apoio às Comunidades Portuguesas em instituições de natureza associativa, os quais desenvolverão as vertentes da acção consular, do apoio social e da acção cultural.

O Governo não esquecerá os Portugueses em situações economicamente mais difíceis e mais fragilizados socialmente, devendo neste sentido desenvolver-se uma rede de acompanhamento dos casos mais delicados, a qual deverá envolver as instituições oficiais e o movimento associativo local. A gestão dos programas de apoio social a emigrantes e idosos carenciados deve ser alterada, passando a contar com uma participação mais activa de tais entidades.

A reforma do ensino do Português no estrangeiro será prioritária, apostando-se num modelo que permita alargar a rede aos países fora da Europa, o desenvolvimento de uma nova plataforma de ensino à distância para apoio directo à acção dos professores, a certificação das aprendizagens obtidas, a articulação estratégica com instituições formadoras existentes em cada país ou cidade de acolhimento e a contratação local de professores.

Será privilegiada a cooperação com a CPLP nos diferentes domínios, em particular a promoção e difusão do português como língua global, nos termos do Plano de Acção de Brasília e promovido o reforço da cooperação com países cuja planificação linguística integra ou prevê integrar o português como língua curricular.

Procurar-se-á reforçar a introdução das tecnologias de informação e comunicação (TIC) nos processos de formação e aprendizagem do português no estrangeiro e reestruturar e qualificar a rede de Centros Culturais Portugueses no mundo como plataformas de intervenção regional.

Destaca-se ainda a continuação, em 2012, da presidência da rede de institutos de cultura dos Estados Membros da UE (EUNIC – *European Union National Institutes for Culture*), contribuindo para a visibilidade de Portugal na UE e no mundo e a organização, em 2012, da ‘II Conferência Internacional sobre o Futuro da Língua Portuguesa no Sistema Mundial’.

#### **4.4. Política de Defesa Nacional**

Entre 2012 e 2015, o Ministério da Defesa Nacional orientará a sua actividade tendo presentes os objectivos permanentes da Política de Defesa Nacional e as missões atribuídas às Forças Armadas, e que se encontram constitucionalmente definidas, bem como o facto de a incerteza que vem caracterizando o contexto internacional exigir respostas flexíveis, eficazes e eficientes, num quadro cooperativo alargado.

Nesse sentido, a presença portuguesa em missões internacionais humanitárias e de paz irá manter-se, através do empenhamento das Forças Armadas Portuguesas em vários teatros, garantindo a continuidade do contributo nacional para a Segurança e estabilidade globais.

Esse empenhamento, em 2012, numa iniciativa pioneira que se poderá alargar a outros Países de Língua Portuguesa até 2015, contará com a integração de um contingente militar de Timor-Leste na Força Nacional Destacada no Líbano, na Missão UNIFIL, das Nações Unidas.

A participação do MDN na Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia estará focada, em particular, no processo de consolidação definitiva dos fundamentos do Tratado de Lisboa, designadamente ao nível das formas de Cooperação Estruturada Permanente e Cooperções Reforçadas e do processo de “Pooling and Sharing”.

Ao nível da NATO, e para além do seu contributo para o reforço da Aliança, o MDN concretizará aspectos relacionados com as reformas estruturais aprovadas, designadamente com a instalação, em Portugal, da *Strike Force* NATO, e da transferência, para o nosso país, da Escola de Sistema de Informação e Comunicações da Organização.

No âmbito das relações externas bilaterais de Defesa, o esforço do MDN centrar-se-á em áreas estratégicas, seja por via do reforço do relacionamento com os aliados e parceiros tradicionais, seja através do diálogo e aproximação consistentes com os países do Magreb.

A proximidade histórica, cultural e linguística implica a contínua valorização da Cooperação Técnico-Militar, apostando na Formação em Portugal e em Projectos que se encontram em curso nos Países parceiros, mas também descobrindo novas oportunidades de cooperação no sector da Defesa, a desenvolver em termos bilaterais ou multilateralmente na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Neste período, concluir-se-ão os processos de revisão da Lei de Programação Militar (LPM) e da Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares (LPIM), num esforço de ajustamento das necessidades de reequipamento das Forças Armadas e de manutenção de infra-estruturas militares à actual conjuntura económico-financeira e à real capacidade de rentabilização do património imobiliário da Defesa, que venha a permitir uma Maior e melhor partilha de equipamentos militares no futuro.

O sector empresarial da Defesa deverá ter maior capacidade de sustentação, sendo objecto de reestruturação, e procurará, de forma activa e empenhada, encontrar novos parceiros e parcerias internacionais, assim contribuindo para os objectivos da Diplomacia Económica.

Será criado um “balcão único”, com o objectivo de facilitar o acesso e agilizar procedimentos relativos aos Antigos Combatentes e aos Deficientes das Forças Armadas, dignificando os militares que serviram o País.

O MDN será indutor de processos que identifiquem mecanismos de coordenação com outros Ministérios, que evitem a duplicação de capacidades e de intervenções e que permitam ganhos de eficiência e de sinergias, proporcionando óbvias vantagens em termos de economia de esforço, de escala e de recursos. Neste sentido, serão reforçados os mecanismos de coordenação com o MAI.

A reforma da Saúde Militar dará passos decisivos na sua concretização, procurando melhorar as estruturas existentes, o nível de serviço prestado e a racionalização de recursos, humanos, financeiros e materiais, o mesmo se verificando com a reforma do Ensino Militar.

O arranque da reestruturação dos Estabelecimentos Fabris do Exército, de há muito adiado, será concretizado neste período.

A actividade do MDN terá em atenção os compromissos a que Portugal está obrigado no quadro do apoio económico-financeiro prestado pelas Instituições internacionais, sendo parte activa do esforço nacional de contenção da despesa pública, pelo que no Orçamento de Estado para 2012 há já contributos concretos do MDN para o esforço de consolidação orçamental.

A racionalização de estruturas e de recursos, tendo em vista Maior eficácia e eficiência das Forças Armadas, pretende igualmente aprofundar o conceito de umas Forças Armadas ao serviço das pessoas.

A concretização, no MDN, do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) permitirá uma maior racionalização de estruturas e uma melhor utilização dos recursos, a modernização e optimização do funcionamento da Administração Pública e a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados.

## **5 – 5.ª OPÇÃO – O DESAFIO DO FUTURO: MEDIDAS SECTORIAIS PRIORITÁRIAS**

### **5.1. Economia e Emprego**

De modo a alcançar um crescimento económico sustentável e duradouro, mas tendo presente o muito exigente contexto resultante do PAEF, o Governo vai realizar um conjunto de reformas estruturais que promovam o aumento da produtividade e da competitividade, que criem condições mais favoráveis ao financiamento das empresas, que estimulem a produção de bens transaccionáveis e facilitem o investimento e a criação de emprego.

O Governo seguirá uma política activa de promoção da internacionalização da economia portuguesa e de estímulo às exportações que contribua para a recuperação económica e para a redução do défice comercial. O Governo apostará no sector transaccionável, promovendo a competitividade e a inovação e a subida na cadeia de valor da indústria e do turismo.

O Governo seguirá ainda uma política laboral que fomente a criação de emprego, diminua a segmentação do mercado de trabalho e que aumente a competitividade das empresas. Da mesma forma, as políticas sectoriais nos transportes e energia serão orientadas para o aumento da competitividade do país, melhorando-se a sua eficiência e racionalidade e assegurando-se a sua sustentabilidade financeira.

#### **5.1.1. Apoio à Internacionalização e à Captação de Investimento**

O crescimento e competitividade da nossa economia têm que passar inevitavelmente pelo aumento da nossa capacidade exportadora e pela renovação do nosso tecido empresarial. O desequilíbrio da nossa balança comercial é um factor recorrente de limitação ao nosso saudável desenvolvimento económico, para além do consequente desequilíbrio ao nível de contas nacionais. É necessário proceder-se a uma reestruturação do acompanhamento das questões associadas à internacionalização, no sentido de potenciar a eficácia das estratégias de internacionalização das empresas portuguesas.



O Governo pretende ainda reforçar a captação de novos investidores e de investimentos de empresas já existentes, nomeadamente os que contribuam para a modernização e reestruturação do tecido industrial. Para tal, procurará promover um ambiente favorável ao investimento, eliminando ou reduzindo custos de contexto e simplificando processos de licenciamento. Enunciam-se seguidamente as principais medidas:

- Consolidação da acção do Estado no âmbito do apoio à internacionalização e da captação de investimento, com vista ao aproveitamento de sinergias entre diferentes organismos públicos e ao reforço da eficácia da Diplomacia económica;
- Apoio à internacionalização dos sectores tradicionais, através de uma estratégia de diferenciação e cooperação (via pólos de competitividade/*clusters* e associações sectoriais), no sentido de reforçar o valor acrescentado nacional;
- Criação do “Passaporte para a exportação” que certifica a PME (não exportadora) como empresas com potencial para a exportação;
- Desenvolver, em conjunto com as associações representativas de agentes económicos, modalidades de desenvolvimento de acções de parceria entre PME e Grandes empresas tendo em vista a internacionalização das primeiras;
- Criação de uma rede de contactos activa baseada nos portugueses expatriados e nas comunidades portuguesas no estrangeiro que apoiará a internacionalização das empresas portuguesas e a angariação de investimento;
- Revisão da legislação aplicável ao investimento tendo em vista a sua simplificação e à transparência dos processos.

### **5.1.2. Revitalização da actividade económica**

No contexto actual de dificuldade de financiamento da economia, é crucial promover a liquidez e a solvabilidade do tecido empresarial de modo a reforçar as condições financeiras de empresas com viabilidade económica. Assim, no período 2012-2015, pretende-se promover um contexto adequado à aceleração do crescimento económico e à consolidação, reestruturação e criação de empresas. Importa aperfeiçoar os mecanismos de apoio à consolidação do capital, essenciais ao crescimento da dimensão média do tecido produtivo para se atingir uma escala mínima de produtividade e de competitividade.

Neste contexto, apresenta-se, em seguida, uma síntese das principais medidas a implementar pelo Governo nesta área:

- Promover uma reprogramação estratégica do QREN, otimizando os recursos financeiros disponíveis;
- Redução dos atrasos de pagamento do Estado aos seus fornecedores e reestruturação do crédito ao Sector Empresarial do Estado;
- Dinamizar o recurso a fontes de financiamento e criar programas específicos para ir de encontro a dificuldades de liquidez;
- Reforma no sector de Capital de Risco reorientando-o sobretudo para PME com potencial de inovação e de criação de emprego. Baseia-se em 3 pontos fundamentais: (i) Promoção e desenvolvimento do Capital de Risco Privado; (ii) Racionalização de recursos; (iii) Reorientação de prioridades.
- Revisão do processo extrajudicial de consolidação, com vista a uma maior celeridade e menor complexidade, face ao processo judicial de insolvência;
- Avaliação do défice de procura por fontes de financiamento além do crédito tradicional, incluindo o recurso ao mercado de capitais, fundos de capitalização, recapitalização e reestruturação de empresas;
- Reforço da divulgação e da desburocratização dos instrumentos de financiamento postos à disposição pela União Europeia para reforçar a taxa de participação das empresas portuguesas.

### **5.1.3. Programa Estratégico para o Empreendedorismo e Inovação**

O desenvolvimento e a competitividade de um país são hoje em dia associados à intensidade do investimento em investigação e desenvolvimento (I&D) e à pujança do seu sistema de inovação, que tem como principal função permitir às empresas ter um acesso privilegiado ao conhecimento e, portanto, à sua aplicação na criação de valor económico.

Existe um espaço para reforçar tanto a inovação como o próprio esforço de I&D no contexto empresarial português. Para que Portugal seja uma referência em termos de inovação nos mercados globais, é necessário reforçar o valor de mercado da investigação, o que passa por estimular ao trabalho em rede de universidades, centros de investigação, incubadoras e empresas, e incentivar à integração de recursos humanos altamente qualificados nas empresas.

Por outro lado, para se criar um enquadramento favorável ao empreendedorismo e a uma menor aversão ao risco, além da redução de custos de contexto e da promoção do acesso de formas de financiamento ajustadas, importará começar por identificar os estrangulamentos que se colocam às empresas na valorização económica dos resultados das actividades de I&D e de Inovação, e promover iniciativas e políticas que visem a criação de mercados para produtos, processos e serviços inovadores.

Neste âmbito, subscrevem-se as seguintes prioridades:

- Criação do programa +Empreendedorismo +Inovação, que traduz o desenvolvimento de uma estratégia para o País através de um programa agregador de promoção destas áreas como factores cruciais para a competitividade. Este programa será aberto e irá sendo ajustado de acordo com as necessidades e resultados obtidos, envolvendo um conjunto alargado de intervenientes;
- Será implementado o *Small Business Act* (SBA) com as adaptações necessárias às especificidades da economia portuguesa de forma a promover a criação de novas empresas, o reforço da competitividade, criação de emprego e apoio na gestão de tesouraria das SME e o seu financiamento;

- Criar condições mais favoráveis à participação das empresas portuguesas, especialmente das PME, nos Programas Internacionais de I&DT e de Inovação, através de uma participação activa e que vise salvaguardar os interesses do tecido económico nacional, não apenas aquando da sua implementação daqueles Programas, mas também na fase de concepção ou revisão dos mesmos;
- Reforçar as Competências Internas das PME em Inovação através duma melhor utilização de instrumentos específicos já existentes no âmbito do QREN/COMPETE, nomeadamente as modalidades Núcleos de I&DT e Vales de I&DT e Vales de Inovação; apoiar as empresas nas várias fases de Implementação de um Sistema de Gestão de I&D e de Inovação;
- Reforçar políticas de cooperação empresarial e de *clustering* capazes de ultrapassar as actuais insuficiências de cooperação entre as empresas e o Sistema científico e Tecnológico Nacional, neste contexto irá proceder-se à avaliação das prioridades e do modelo de governação dos Pólos de Competitividade e Tecnologia e outros *Clusters* apoiados através da iniciativa Estratégias de Eficiência Colectiva do COMPETE;
- Promoção do empreendedorismo qualificado, sobretudo em áreas tecnológicas, e avaliação de necessidades de formação de empresários visando a familiarização com aquelas fontes de financiamento;
- No domínio dos procedimentos administrativos: simplificação de processos de criação, reestruturação e extinção de empresas; alargamento do âmbito de actuação das Lojas da Empresa, concentrando num local e interlocutor único as funções-chave do Estado para as empresas (finanças, inspecção do trabalho, segurança social, etc.).
- Apoiar as empresas no registo nacional e internacional de propriedade industrial, nomeadamente no registo e licenciamento de patentes.

#### **5.1.4. Valorização da Oferta Nacional e Aprofundamento do Mercado Interno, incluindo Concorrência**

No período 2012-2015 será implementada uma estratégia destinada a promover a valorização da oferta nacional, bem como do consumo de bens e serviços de maior contribuição para o VAB em Portugal, simultaneamente potenciando a criação de emprego e a dinamização dos mercados locais.

Será igualmente aperfeiçoada a Lei da Concorrência.

No que respeita à valorização da oferta nacional, pretende-se incrementar a escala da cadeia de valor das actividades tradicionais e o desenvolvimento de novas actividades da indústria transformadora, através das seguintes medidas:

- Actuação no âmbito das áreas de indústria, comércio e serviços, através da dinamização de iniciativas de sensibilização de consumidores, empresas e entidades públicas para a qualidade dos produtos de origem nacional, dentro do cumprimento das regras de concorrência da União Europeia;
- Adopção de medidas de estímulo à adopção de padrões e práticas de consumo mais sustentáveis;
- Combater a concorrência comercial desleal por forma a assegurar a transparência nos mercados de bens e serviços;
- No âmbito europeu, pugnar pela adopção, por países terceiros, de padrões de protecção sanitária e ambiental, entre outros, equivalentes aos que são praticados na União Europeia;
- Criação da Plataforma de Acompanhamento das Relações na Cadeia Alimentar, que tem por missão acompanhar a relação entre a produção agrícola, a transformação e a distribuição, de forma a assegurar transparência, equidade e equilíbrio na cadeia alimentar;
- Promover a elaboração, definição e execução da política de defesa do consumidor como objectivo de assegurar um nível elevado de protecção dos consumidores, para que estes possam também contribuir para a criação de um mercado mais competitivo e dinâmico, conduzindo a um aumento do bem-estar geral.

Relativamente às políticas da concorrência e da regulação, o Governo pretende desenvolver, no âmbito das Grandes Opções do Plano 2012–2015, uma matriz facilitadora do desenvolvimento da economia portuguesa, e da disseminação de mercados competitivos, que sejam simultaneamente promotores do investimento, por parte das empresas privadas e geradoras da confiança no domínio dos cidadãos e consumidores em geral.

A actual revisão da Lei da Concorrência visa, entre outros objectivos, promover modalidades de cooperação empresarial com um balanço económico positivo, nos termos do artigo 101(3) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que em paralelo, promova a praxis de um Estado regulador em que ele próprio não distorça as regras de concorrência.

#### **5.1.5. Emprego e Mercado de Trabalho**

O bem-estar das pessoas e a competitividade das empresas e da economia portuguesa requer uma legislação laboral que fomente a economia, a competitividade e a criação de emprego, que diminua a precariedade laboral e que esteja concentrada na protecção do trabalhador e não do posto de trabalho. Neste contexto, pretende-se, no período 2012-2015, adoptar um vasto conjunto de medidas:

- No quadro da Concertação Social: simplificar a legislação laboral através de uma maior clareza das normas e diminuição da burocracia; criar um regime legal mais ajustado à realidade das empresas; reformular o sistema de compensações por cessação do contrato de trabalho, alinhando Portugal com a média das compensações dos restantes países da UE; implementar o mecanismo de financiamento com vista a assegurar o pagamento parcial das compensações por cessação do contrato de trabalho; alargar às pequenas empresas as indemnizações em substituição de reintegração a pedido do empregador; promover a arbitragem laboral em conflitos individuais de trabalho; e garantir a possibilidade de alteração das datas de alguns feriados, de modo a aumentar a produtividade;

- Nos contratos a celebrar no futuro, será flexibilizado o período experimental no recrutamento inicial e simplificado o processo de cessação dos contratos. Devido à actual situação de emergência social, pretende-se ainda admitir, a título excepcional, a renovação extraordinária dos contratos a termo que, até 30 de Junho de 2013, não possam ser objecto de renovação por efeito dos limites de duração estabelecidos no n.º 1 do artigo 148.º do Código do Trabalho;
- No domínio da duração do trabalho, serão estabelecidos horários de trabalho ajustados às necessidades de laboração das organizações, nomeadamente através da criação de um banco de horas e da adequação da compensação resultante de trabalho suplementar às necessidades da empresa e do trabalhador. Pretende-se possibilitar o recurso a trabalho temporário sempre que houver uma verdadeira necessidade transitória de trabalho;
- Pretende-se ainda introduzir mecanismos de cedência temporária de trabalhadores entre empresas por um período de tempo limitado, dependente de acordo expreso do trabalhador;
- Será promovida uma nova geração de políticas activas de emprego, nomeadamente a revisão dos conteúdos das ofertas formativas, adequando-as às necessidades do mercado de trabalho; identificação de profissões em que a oferta de postos de trabalho não é satisfeita pela procura; criação de programas com o objectivo de promover o acesso ao mercado de trabalho de jovens com elevadas qualificações e a inserção de desempregados com mais de 55 anos, através de acções de formação profissional específica; lançamento de um programa destinado à requalificação profissional de desempregados e direccionado para as profissões em que exista maior inadequação entre a oferta e a procura; recurso ao cheque-formação, facilitando o acesso individual dos trabalhadores à formação; desenvolvimento de mecanismos de apoio à promoção do próprio emprego; e aprofundamento, em conjunto com os parceiros sociais, dos mecanismos de intervenção previstos no regime dos Centros de Emprego e Inserção.

### **5.1.6. Desenvolvimento Regional e Fundos Comunitários**

As políticas públicas de apoio ao desenvolvimento regional e fundos comunitários, no período 2012-2015, visarão os seguintes objectivos:

- Promover um desenvolvimento harmonioso do território nacional em simultâneo com a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sociocultural e de qualificação territorial, alinhado com a reforma do poder local, bem como uma política de valorização do território e das suas potencialidades, estabelecendo-se medidas no sentido de aumentar a racionalidade, a coerência e a eficácia das políticas públicas orientadas para o desenvolvimento regional (centrais, regionais e locais);
- Assegurar a execução na plenitude e com rigor das verbas nos Programas Operacionais do QREN, em coerência com as prioridades estratégicas e operacionais;
- Promover uma reprogramação estratégica do QREN, orientada para a optimização da utilização dos recursos disponíveis através dos Programas Operacionais;
- Preparar e negociar, de acordo com as necessidades do nosso País, o próximo período de programação 2014-2020, quer do ponto de vista financeiro, quer do ponto de vistas das prioridades nacionais.

### **5.1.7. Transporte, Infra-estruturas e Comunicações**

No domínio dos transportes, no período 2012-2015 será assegurada a melhoria da mobilidade das pessoas e das mercadorias, de modo a melhorar as condições de funcionamento da economia, aumentando a eficiência energética e reduzindo o impacto ambiental, através de:

- Um Plano Estratégico dos Transportes que revê e simplifica o quadro regulador do sector de forma a assegurar um desenvolvimento e modernização integral e coerente dos diferentes modos de transporte;



- Estabelecimento de prioridades de investimento para o sector, tendo em conta o quadro de restrição financeira do País, designadamente promovendo todos os que contribuam para uma melhoria da competitividade das exportações nacionais, reduzindo custos de contexto e promovendo a efectiva integração de Portugal na Rede Transeuropeia de Transportes.

Os investimentos neste sector considerarão a disponibilidade de apoios financeiros no âmbito do QREN e serão prioritariamente decididos em regime de concessão ao sector privado, de modo a minimizar o esforço financeiro do Estado.

- Medidas que permitam a resolução dos défices operacionais crónicos e das dívidas financeiras crescentes na área dos transportes públicos através de: promoção do transporte público e melhoria da eficiência dos operadores, em paralelo com medidas de discriminação de preços por forma a minorar os efeitos dos aumentos tarifários para com os cidadãos de menor rendimento; reestruturação da dívida financeira histórica; clarificação do modelo de relacionamento do Estado com os diversos operadores ao nível do serviços público, assegurando transparência e compromisso com melhorias de produtividade; e avaliação da eventual concessão das carreiras e linhas da Carris, STCP, CP e Metro de Lisboa;
- Redimensionamento e requalificação da rede nacional ferroviária: ponderando as necessidades do transporte de passageiros e de mercadorias; definindo o modelo de privatização / concessão do operador ferroviário estatal, designadamente na actividade do transporte de mercadorias e suburbano de passageiros; e avaliando o modelo de organização e financiamento da REFER - Rede Ferroviária Nacional. Adicionalmente, reforço das ligações aos portos e centros de produção orientados para o comércio externo, desenvolvendo-se infra-estruturas ferroviárias em bitola europeia de modo a privilegiar a competitividade externa do País;

- No sector do Transporte Aéreo, definição de um projecto de crescimento a longo prazo para a companhia aérea, reforçando o papel estratégico de Lisboa como hub, assegurando ainda o reenquadramento regulatório do sistema aeroportuário. Serão ainda definidos, e concretizados, os modelos de privatização da TAP e da ANA, e reavaliada a oportunidade de construção de um novo aeroporto na Área Metropolitana de Lisboa;
- Ao nível das infra-estruturas rodoviárias, serão revistos o modelo de gestão e funcionamento das Estradas de Portugal, tendo em vista assegurar a sua sustentabilidade, e o Plano Rodoviário Nacional, redefinindo prioridades em face dos constrangimentos financeiros do País, e serão reforçados o princípio do utilizador pagador, através da introdução de portagens nas concessões rodoviárias, e a segurança, de modo a que prossiga a redução da sinistralidade;
- Nos portos, e de forma a reduzir o custo da movimentação das cargas e reforçar a captação dos fluxos turísticos internacionais, será: melhorado o modelo de governação do sistema portuário e a sua efectiva integração no sistema global de logística e transportes; intensificada a modernização tecnológica dos instrumentos de gestão portuária, tendo em vista aumentar a eficiência dos portos portugueses (Janela Única Portuária, Janela Única Logística, etc.); melhorada a sua atractividade pela avaliação dos contratos de concessão existentes e pela revisão do quadro jurídico que rege o trabalho portuário;
- Nas Telecomunicações e Serviços Postais, será melhorado o funcionamento do mercado, designadamente aumentando a concorrência e actualizando os respectivos quadros reguladores. Assim, serão: realizados leilões de novas frequências de rádio para acesso a banda larga sem fios; reduzidas as barreiras à entrada no mercado das comunicações fixas; renegociado o contrato de concessão com a empresa que actualmente fornece o serviço universal de comunicações; lançado um novo concurso para designação de fornecedores de serviços universais; e definido, e concretizado, o modelo de privatização dos CTT.

### **5.1.8. Mercado de energia e política energética**

No período 2012-2015 será revista a Estratégia Nacional de Energia de forma que possam ser atingidos os seguintes objectivos:

- Garantir um modelo energético com racionalidade económica, que assegure custos de energia sustentáveis, que não comprometam a competitividade das empresas, nem a qualidade de vida dos cidadãos;
- Promover a competitividade, a transparência dos preços, o bom funcionamento e a efectiva liberalização dos mercados da electricidade e do gás natural;
- Melhorar substancialmente a eficiência energética do País (redução em 25% do consumo até 2020), com o Estado como primeiro exemplo (redução de 30% do consumo até 2020), combatendo os desperdícios, contribuindo para a melhoria da balança de pagamentos e para um mais cabal cumprimento dos objectivos de sustentabilidade;
- Reforçar a diversificação das fontes primárias de energia, contribuindo para aumentar estruturalmente a segurança de abastecimento do País, diminuindo o risco do preço de determinadas *commodities* e melhorando os níveis de sustentabilidade;
- Garantir fontes de energia final a preços relativamente competitivos, contribuindo para reduzir os custos intermédios e aumentar a competitividade das empresas;
- Assegurar o cumprimento dos objectivos de redução das emissões de gases com efeito de estufa;
- Reforçar a segurança jurídica e a transparência no sector, consolidando a legislação aprovada de forma dispersa e assistemática num código da energia.

No início do 1º trimestre de 2012 será apresentada uma Estratégia Nacional para os Recursos Geológicos que estabeleça uma estratégia de financiamento para a dinamização da fase de prospecção e atracção de investimento estrangeiro para exploração e que promova o crescimento sustentado do sector, o aumento das exportações de tecnologias e a criação de emprego.

### **5.1.9. Turismo**

No período 2012-2015, o sector do Turismo aposta na diferenciação e autenticidade dos serviços e dos produtos, e na diversificação de mercados, de forma a reduzir a sua actual concentração, através de uma visão estratégica partilhada entre actores públicos e privados, inovação e eficiência na gestão dos recursos financeiros, reforço da acção reguladora e simplificação da legislação. Para isso, serão implementadas as seguintes medidas:

- Aposta na «Marca Portugal» e reforço da atractividade do Turismo pela sua articulação com o ordenamento do espaço, o ambiente, os transportes, a saúde, o mar e a cultura, nos mercados interno e externos prioritários, tendo como objectivo a aposta no crescimento no sector;
- Reforço dos programas de Turismo Sénior, Turismo para Emigrantes, Turismo para Cidadãos com deficiências e incapacidades, Turismo Religioso, Turismo de Saúde e Turismo de Natureza;
- Promoção de novos conteúdos de valorização do destino Portugal em cooperação com as indústrias criativas, com base na história, valores partilhados e autenticidade do produto turístico;
- Consubstanciação de uma plataforma económica e logística que reforce os fluxos turísticos de raiz atlântica.

### **5.2. Mercado de arrendamento**

As deficiências do mercado de arrendamento têm funcionado como um constrangimento para a dinamização do sector imobiliário, acarretando, simultaneamente, problemas económicos e sociais. Para o período 2012–2015, propõe-se o Governo inverter esta tendência, criando um mercado de arrendamento dinâmico e sustentável, bem como condições de confiança para quem queira colocar imóveis no mercado de arrendamento.

Isso passará, entre outras medidas, pela revisão do mecanismo de actualização das rendas, pela implementação de um mecanismo extrajudicial de despejo do arrendatário e pelo reforço da liberdade contratual entre as partes. Este esforço deverá atender às situações de carência e às especificidades económicas e sociais dos arrendatários.

### **5.3. Agricultura e Florestas**

O período 2012–2015 corresponde ao arranque de um ciclo da Política Agrícola Comum, devendo Portugal pugnar por uma distribuição mais equitativa dos recursos financeiros. Internamente, devem ser feitos todos os esforços para aproveitar a totalidade das verbas destinadas ao rendimento dos agricultores. A nível interno, deverá ser assegurada a comparticipação nacional necessária para concluir o PRODER, co-financiado pela UE até 2015.

As empresas agrícolas deverão ser incentivadas, de modo a aumentar a produção e a promover a melhoria da produtividade. Nelas radicam uma diversidade de recursos humanos que importa valorizar e aproveitar de modo a potenciar as condições concorrenciais competitivas dos agricultores portugueses. Neste sentido, particular atenção deverá ser prestada à valorização e formação dos agricultores.

Procurar-se-á investir nas produções vegetal e animal, agro-industrial e indústrias de base florestal, apostando num modelo de desenvolvimento rural que resista às pressões de um modelo assimétrico.

O espaço agrícola deverá valorizar a multifuncionalidade, designadamente potenciando novos usos e explorações sustentadas da terra. Isso implica uma atenção particular à disponibilidade dos terrenos agrícolas, devendo ser criada uma bolsa de terras.

Deverá ser feito um esforço no sentido de promover o equilíbrio da cadeia de valor, assegurando uma melhor articulação e justiça entre os intervenientes.

O associativismo florestal, o emparcelamento funcional e a gestão colectiva são instrumentos que contribuem para o equilíbrio do tecido florestal e para o combate ao fraccionamento. Nesse sentido, proceder-se-á à redinamização das ZIF's (zonas de intervenção florestal).

Deverá proceder-se ao cadastro florestal e à criação de um mecanismo de segurança e gestão de riscos, como forma de redução dos riscos de incêndio. De igual modo, problemas como o declínio dos povoamentos suberícolas e o nemátodo do pinheiro deverão merecer especial atenção.

#### **5.4. Mar**

Como factor estruturante da identidade nacional, o Mar deverá voltar a ser um factor de desenvolvimento e de criação de riqueza. Importa, por isso desenvolver acções assentes num pensamento estratégico sobre a dimensão marítima de Portugal que permitam um conhecimento sistemático sobre as actividades com ele conexas.

Para isso, será preciso, entre outros vectores:

- Actuar nos sectores dos portos, logística e transportes marítimos;
- Incentivar o desenvolvimento das pescas, aquicultura e indústria de pescado;
- Promover a actuação empresarial conjunta dentro dos limites legais da sã concorrência;
- Actuar no domínio da náutica de recreio;
- Incentivar, promover e divulgar a cultura marítima;
- Actuar nos sectores relativos à energia, minerais e biotecnologia, nos serviços marítimos;
- Actuar no domínio das obras marítimas;
- Promover a investigação científica, inovação e desenvolvimento;
- Incentivar de forma generalizada o ensino e formação associado ao conhecimento, economia e cultura do mar, especialmente nas regiões de vocação mais acentuadamente marítima;

- Aproveitar as acções na Segurança Marítima, incluindo a protecção do ambiente marinho, para potenciar a Economia do Mar.

No sector da Marinha Mercante, designadamente na Marinha de Comércio, existe um potencial de crescimento e diversificação por forma a colmatar insuficiências gravíssimas ao nível de défice de transporte marítimo assegurado por navios sob operação portuguesa, para contribuir para o equilíbrio da balança de pagamentos e salvaguardar necessidades estratégicas básicas que no contexto actual de zero marítimo nacional assumem a maior gravidade, caso da inexistência de navios petroleiros nacionais associada a incapacidade de abastecimento de combustíveis às Regiões Autónomas com meios próprios, para além de participação quase nula no comércio externo e internacional.

No sector da Indústria Naval, incluindo plataformas ou infra-estruturas no mar, reside outro factor estratégico crucial de uma política efectiva de Regresso de Portugal ao Mar, preservando o que existe e incentivando sob todas as formas possíveis, a inovação e o desenvolvimento da reparação e construção naval em Portugal, para que possamos contribuir de forma significativa num esforço de relançamento da reparação e construção naval na Europa e apoiar a reconstrução das frotas de comércio, de pesca e militar em Portugal.

No sector das pescas existe um potencial de renovação e crescimento que deve alicerçar o relançamento do sector pesqueiro ao nível da competitividade mundial. Muito deste desígnio é cumprido ao nível da política comum de pescas da UE que deverá merecer especial atenção de Portugal.

Deverá ainda ser desenvolvida a aquicultura.

### **5.5. Ambiente e Ordenamento do Território**

Um país que está empenhado no crescimento económico encontra nos seus recursos naturais e numa boa organização territorial alicerces sólidos para o seu desenvolvimento. Um novo modelo de desenvolvimento deverá permitir uma visão integrada do território e dos seus recursos naturais.

No período 2012-2015 prosseguir-se-á o combate às alterações climáticas, com a promoção de uma economia de baixo carbono e desenvolvendo esforços para a redução das emissões nacionais; inaugurar-se-á uma nova estratégia para a conservação da natureza e biodiversidade; dar-se-á um novo impulso à política e à gestão de recursos dos recursos hídricos, concretizando e implementando o planeamento hidrológico em atraso; criar-se-á um Plano Nacional de Acção para o Uso Eficiente da Água, visando enfrentar a escassez de recursos hídricos, cujo modelo institucional de gestão deverá ser reformulado; garantir-se-á a implementação plena da Directiva-Quadro da Água, cujo sector de abastecimento e saneamento deverá ser reorganizado; prosseguir-se-á a identificação e resolução do défice tarifário; rever-se-á o sistema de tarifas e promover-se-á a abertura à participação de entidades públicas estatais ou municipais; prosseguir-se-á uma estratégia de sustentabilidade da política e do sistema de gestão e tratamento de resíduos; implementar-se-ão as medidas necessárias à abertura do Grupo Águas de Portugal ao sector privado; privilegiar-se-ão soluções de valorização energética de resíduos não recicláveis e refugos com potencial energético; otimizar-se-ão soluções de tratamento e valorização de resíduos industriais perigosos; apostar-se-á na ecoeficiência e na revisão da fiscalidade ambiental; proceder-se-á à revisão da Lei de Bases do Ambiente e da Lei dos Solos.

No domínio do ordenamento do território, deverá ser promovida a simplificação do modelo institucional de ordenamento, diminuindo as entidades sectoriais intervenientes nos processos, concentrando competências em matéria de ordenamento do território e gestão urbanística e optando por um modelo que permita a existência de um único interlocutor para os municípios e munícipes.

O litoral e o espaço marítimo deverão merecer particular atenção ao nível da protecção e valorização.



Deverá ser desenvolvida uma política de cidades de modo a corrigir os desequilíbrios. Deverão ser penalizados os prédios devolutos e implementado um novo enquadramento legal da Reabilitação Urbana e do Arrendamento, socialmente justo, administrativamente expedito e promotor do repovoamento dos centros urbanos.

## **5.6. Saúde**

### **5.6.1. Objectivos estratégicos**

Portugal alcançou um posicionamento relativo positivo do seu Sistema de Saúde em termos internacionais. No entanto, como acima se refere no âmbito da 1.ª Grande Opção do Plano, a respectiva sustentabilidade financeira está neste momento em causa na medida em que as despesas têm crescido acima das receitas disponíveis para as financiar.

É pois fundamental levar a cabo uma utilização mais racional e eficiente dos recursos disponíveis, não apenas pelo objectivo da sustentabilidade, mas porque esta é absolutamente necessária para continuar a garantir o direito à protecção da saúde, o que implica reforçar os princípios da responsabilização pelos resultados, da transparência da gestão dos dinheiros públicos e o da imparcialidade objectiva e eficaz das decisões de política de saúde, bem como cumprir os seguintes objectivos estratégicos:

- Continuar a melhorar a qualidade e o acesso efectivo dos cidadãos aos cuidados de saúde, quer ao nível da organização, quer ao nível da prestação;
- Fomentar um maior protagonismo dos cidadãos na utilização e gestão activa do sistema;
- Aprofundar a cooperação no domínio da saúde com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a União Europeia.

## **5.6.2. Medidas**

### **Qualidade e acesso efectivo aos cuidados de saúde**

- Implementar o Plano Nacional de Saúde 2011-2016, como pilar fundamental da reforma do sistema de saúde;

Alargar progressivamente a cobertura dos cuidados primários, com o objectivo de eliminar as actuais assimetrias de acesso e cobertura de natureza regional ou social e apostando na prevenção: reforçando o papel das entidades integrantes da Rede de Cuidados Primários; transferindo, de forma gradual, alguns cuidados actualmente prestados em meio hospitalar para estruturas de proximidade; e aproveitando e desenvolvendo os meios já existentes, com o reforço dos cuidados continuados para instituir, por metas faseadas, uma rede de âmbito nacional de cuidados paliativos;

- Reorganizar a rede hospitalar através de uma visão integrada e mais racional do sistema de prestação;
- Rever a estratégia de gestão de recursos humanos em saúde com análise ponderada das necessidades.

### **Regulação do sector**

- Regulamentação e desenvolvimento do sector da saúde pública, com especial enfoque na actuação das Autoridades de Saúde e da aplicação de sistemas de vigilância epidemiológica;
- Promover condições que possibilitem e maximizem a investigação em saúde em Portugal, com especial enfoque para a investigação clínica.

### **Linhas de orientação clínica**

Promover a elaboração e a aplicação de normas e orientações clínicas actualizadas com vista a assegurar critérios de qualidade, mensuráveis e comparáveis com padrões conhecidos e aceites pela comunidade científica internacional e nacional, baseados em princípios de custo-efectividade.

### **Acreditação dos serviços do SNS**

Garantir estruturas e mecanismos de acreditação em saúde com vista à certificação e ao reconhecimento público do nível de qualidade atingida nos serviços prestadores de cuidados de saúde, de acordo com padrões pré-definidos, fortalecendo a confiança dos cidadãos e dos profissionais nas instituições, fomentando uma cultura de melhoria da qualidade e de segurança.

### **Um Maior protagonismo dos cidadãos na utilização e gestão activa do sistema**

- Introduzir liberdade de escolha em determinadas áreas e serviços, de forma prioritária nos Cuidados Primários;
- Intensificar programas integrados de promoção da saúde e de prevenção da doença mediante iniciativas de base intersectorial, designadamente com a Educação, Segurança Social, Ambiente e Autarquias, com maior proximidade à população;
- Insistir na redução dos tempos médios de espera para consultas de especialidade e cirurgias;
- Intensificar e promover a cirurgia ambulatória através de incentivos adequados que estimulem a sua execução;
- Promover a convergência na política de contratualização de convenções do Estado;
- Retomar e concluir o processo legislativo anteriormente iniciado, assegurando a aprovação de uma lei de testamento vital.

### **Melhorar a informação e o conhecimento do sistema de saúde**

- Assegurar uma política de investimento em sistemas de informação que permita a optimização das fontes de dados existentes em informação útil para gestão e melhoria das condições de acesso dos cidadãos ao sistema de saúde;
- Avaliar a utilização de um cartão como meio de validação de todos os episódios de cuidados que lhe são prestados, assegurando o financiamento do respectivo prestador de forma mais eficiente e transparente;
- Desmaterialização crescente de todos os processos administrativos das entidades prestadoras de cuidados, promovendo a eficácia e a rapidez de resposta;

- Desenvolvimento do Registo de Saúde Electrónico (RSE), ligando diferentes tipologias de unidades prestadoras de cuidados;
- Disponibilizar informação pública mensal sobre o desempenho das instituições (hospitais, centros de saúde e serviços).

### **Melhorar a transparência da informação em saúde**

A transparência na saúde enquadra-se no dever que o Estado assume de informar os cidadãos acerca dos serviços que prestam cuidados de saúde com qualidade e segurança, incluindo a prestação pública de contas, bem como divulgação de informação simples, objectiva e descodificada.

### **Aprofundar a cooperação no domínio da saúde com a CPLP e a União Europeia**

Intensificar a cooperação com a CPLP, facilitando a transferência de conhecimentos e a criação de uma agenda de cooperação em saúde, nos domínios técnico e científico, bem como promover o intercâmbio de profissionais do SNS com os serviços de saúde da CPLP.

Manter e aprofundar a cooperação na área da saúde com a União Europeia, a fim de criar as condições para a aplicação da Directiva de Mobilidade Transfronteiriça de Doentes no Sistema de Saúde em Portugal.

## **5.7. Educação e Ciência**

A educação como serviço público com qualidade é o quadro conceptual em torno do qual se desenvolvem as medidas constantes do presente documento, as quais têm em conta os diferentes elementos do sistema educativo, nomeadamente os alunos, os estabelecimentos de ensino e os professores.

No que diz respeito à ciência, é consensual reconhecer que uma comunidade científica internacionalmente competitiva é um factor crítico para o desenvolvimento económico das nações. Neste sentido, revela-se fundamental fomentar a capacidade competitiva do tecido científico nacional.

O ano de 2012 será marcado pelo arranque da nova estrutura organizativa do Ministério da Educação e Ciência, decorrente da fusão dos anteriores Ministérios da Educação e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Neste contexto, está prevista a fusão/reorganização de diversos serviços, organismos e entidades, de que resultará uma redução significativa do número de cargos dirigentes - designadamente 38 cargos de direcção superior e 47 cargos de direcção intermédia (correspondendo a 53% e a 28%, respectivamente, do número actual de cargos dirigentes).

### **5.8. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar**

Em matéria de educação e formação, o País enfrenta como principais desafios o garantir de uma melhoria significativa das aprendizagens, o elevar dos níveis de qualificação dos jovens e de adultos e o combate ao abandono escolar precoce. O Programa de Apoio Económico e Financeiro vem reforçar precisamente a necessidade de reunir esforços e apostar em medidas que tenham em vista “o aumento da eficiência no sector educativo, o aumento da qualidade do capital humano e a facilitação da adaptação ao mercado de trabalho”.

Assim, no que diz respeito a matérias relacionadas com questões curriculares, pedagógicas e de qualificação, consideram-se os seguintes objectivos estratégicos:

- Elevar os níveis de qualificação e melhorar significativamente a qualidade da aprendizagem, desde o ensino pré-escolar ao ensino secundário (quer nos cursos gerais, quer nos cursos profissionalizantes), e a sua comparabilidade no espaço europeu;
- Alargar o acesso ao ensino especial e adequar a intervenção educativa e a resposta terapêutica às necessidades dos alunos e das famílias no ensino especial;
- Reforçar a aposta no ensino profissionalizante de jovens quer no nível básico, quer no nível secundário de educação;

- Manter as respostas de qualificação de adultos, com especial incidência na elevação dos níveis de certificação profissional e na reconversão e integração laboral das pessoas em situação de desemprego;
- Desenvolver e consolidar uma cultura de monitorização e avaliação a todos os níveis do sistema de ensino, assente no rigor, na responsabilização, na promoção e valorização do mérito e na detecção das fragilidades.

No que diz respeito à administração escolar, consideram-se os seguintes objectivos estratégicos:

- Melhorar a gestão dos recursos humanos por via do processo de mobilidade, utilizando critérios exigentes de gestão e racionalização;
- Reordenar a rede escolar do sistema de ensino, melhorando as condições de ensino e de aprendizagem no 1º ciclo e articulando e racionalizando a gestão pedagógica e administrativa nos diferentes níveis de ensino;
- Criar uma rede de oferta pública de educação coerente e aproveitando os recursos existentes;
- Reforçar a autonomia das escolas, contratualizando com um Maior número de escolas Maior autonomia;
- Empreender reformas na administração escolar, nomeadamente numa primeira fase, o modelo de financiamento das escolas particulares e cooperativas com contrato de associação e a implementação de um novo modelo de avaliação de desempenho docente.

### **5.9. Ensino Superior**

O Ensino Superior é essencial para o desenvolvimento do País, seja através da qualidade dos diplomados, seja através da investigação feita nas instituições, seja através de mecanismos de transferência directa do saber com vista à criação de riqueza cultural e económica.

As últimas décadas foram de crescimento rápido da população estudantil frequentando instituições de Ensino Superior em Portugal. Essa população aproxima-se dos 400 000, sendo cerca de 63% do subsistema universitário e 37% do subsistema politécnico (com aproximadamente um quinto em instituições privadas), e constitui mais de 35% dos correspondentes grupos etários. Em simultâneo, o corpo docente qualificado aumentou substancialmente, tendo o número de doutorados ultrapassado os dez mil no ano de 2009.

A rede de instituições e formações apresenta-se heterogénea e desequilibrada, coexistindo situações de elevada qualidade com casos problemáticos nos planos pedagógico, científico e de sustentabilidade.

Face ao panorama actual, foram definidos os seguintes objectivos estratégicos:

- Melhorar a qualidade do sistema de Ensino Superior em Portugal, utilizando e, se necessário, aperfeiçoando e reforçando os instrumentos legislativos e regulatórios actualmente existentes;
- Racionalizar a rede de Instituições de Ensino Superior, com vista a otimizar o uso dos recursos disponíveis e melhorar o ajustamento da oferta formativa às necessidades do país;
- Melhorar as políticas de apoio social com vista a maior eficiência dos serviços e optimização no uso dos recursos públicos.

### **5.10. Ciência**

A análise do impacto social e económico das políticas de Investigação e Desenvolvimento (I&D) em países europeus de referência revela a importância de políticas de apoio a I&D sustentadas no tempo.

Como se infere do relatório "Science, Technology and Tertiary Education in Portugal, 2011", de 20 de Abril de 2011, tal esforço sustentado tem apenas duas décadas no nosso País. Neste relatório, identificam-se nas políticas de ciência das últimas décadas em Portugal os seguintes pontos que requerem atenção: a fragilidade do modelo de financiamento de I&D face aos ciclos económicos; a ainda limitada ligação entre ciência e o tecido produtivo; a pouca clareza nas decisões políticas sobre a estrutura do sistema científico do País; a ausência de avaliação independente das próprias políticas de I&D.

Neste contexto, foram definidas as seguintes áreas de intervenção prioritárias:

#### **5.10.1. Investigação Científica**

Serão introduzidas modificações no modelo de financiamento das Unidades de Investigação, por forma a promover a excelência e a concentrar os apoios financeiros onde eles são cientificamente mais rentáveis, reduzindo a carga administrativa das avaliações institucionais, promovendo a iniciativa individual dos investigadores e incentivando a competitividade das instituições para o acolhimento dos investigadores e projectos de maior valor.

#### **5.10.2. Investigação aplicada e transferência tecnológica para o tecido empresarial**

Serão introduzidas medidas nos programas de formação de recursos humanos que estimulem o empreendedorismo dos investigadores e a sua integração nas empresas; por outro lado, serão reforçadas as actividades de divulgação de Ciência e Tecnologia junto dos jovens do ensino básico e secundário, por forma a estimular a escolha de carreiras profissionais nas áreas da Ciência e Tecnologia.



### **5.10.3. Formação de recursos altamente qualificados e aumento de emprego científico**

Serão iniciados concursos nacionais para “contratos de desenvolvimento de carreira” de jovens Doutorados e para o recrutamento dos melhores cientistas nacionais e estrangeiros que queiram integrar o sistema científico nacional. Pretende-se, assim: (i) criar um corpo estável de investigadores de excelência no País, seleccionando os melhores a nível nacional; (ii) promover a mobilidade dos investigadores, permitindo-lhes trabalhar nas instituições que melhores condições ofereçam para o desenvolvimento dos seus projectos e para a competitividade das suas carreiras; (iii) ajustar as competências nas diferentes áreas do conhecimento à evolução das necessidades do País; (iv) estimular o emprego científico em Empresas, Laboratórios de Estado e Universidades.

### **5.10.4. Avaliação independente das políticas de Ciência**

Por forma a suportar as decisões sobre políticas de Ciência, será feita uma análise rigorosa, por entidades independentes, dos impactos societários das políticas de I&D desenvolvidas nas últimas décadas, bem como a monitorização das que venham a ser implementadas no futuro.

### **5.10.5. Criação do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia**

Será constituído, na sua Maioria, por alguns dos melhores cientistas e empreendedores do país e terá a seu cargo o acompanhamento das políticas de I&D e a apresentação de recomendações necessárias à sua optimização.

## **5.11. Cultura**

Nos próximos anos é preciso afirmar uma visão clara do que deve ser o futuro da Cultura em Portugal. A cultura é um factor de coesão e de identidade nacional, assumindo-se como uma atitude perante a vida e as realidades nacionais. Ela constitui, hoje, um universo gerador de riqueza, de emprego e de qualidade de vida e, em simultâneo, um instrumento para a afirmação de Portugal na comunidade internacional. Os principais objectivos estratégicos da Secretaria de Estado da Cultura são:

### **5.11.1. Património**

O Património Cultural constitui dos activos mais preciosos de qualquer país e representa a herança comum a todos os portugueses, a ser partilhada com a geração actual e futura. Assim, mais de que uma obrigação ou imposição legal, trata-se de uma questão cívica e de cidadania garantir o seu cuidado e desenvolvimento, assumindo-se a manutenção responsável e a valorização dos museus e monumentos nacionais, através de uma estratégia integrada com o sector do Turismo, Municípios, Escolas e Sociedade Civil.

### **5.11.2. Livro, Leitura e uma Política da Língua**

Atravessamos uma reforma importante que se traduz na adopção do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa. Acreditamos que a sua crescente universalização constitui uma oportunidade para colocar a Língua Portuguesa no centro da agenda política, tanto interna como externamente. Igualmente importante é a reavaliação do Plano Nacional de Leitura, peça chave na articulação entre a linguagem falada e a linguagem escrita.

### **5.11.3. Libertar as Artes da Tutela do Estado**

Implementar uma nova política de atribuição de apoios às artes performativas, procurando não só desburocratizar procedimentos, agilizar candidaturas e, sobretudo, avaliar resultados. Pretende-se uma transparência absoluta na atribuição de apoios do Estado às artes, ao teatro e ao cinema. Não podemos continuar a atribuir apoios sem identificar claramente as mais-valias que representam, seja no âmbito de serviço público, seja na receptividade e atractividade das iniciativas e dos espectáculos.

#### **5.11.4. Crescimento das Indústrias Criativas em Ambiente Digital**

O trabalho dos criadores nacionais é um factor fundamental para a definição da identidade contemporânea de Portugal. Contribuir para o desenvolvimento das indústrias criativas é fundamental para aumentar a auto-sustentabilidade do sector cultural, assegurar a difusão e defesa dos Direitos de Autor e gerar emprego qualificado, concorrendo ainda para a revitalização urbana. É necessário legislar e actuar, com urgência, na área da pirataria de música, de cinema e de livros, defendendo os criadores, os direitos dos autores, as empresas e a qualidade das plataformas em que circulam os seus trabalhos e produtos.

#### **5.11.5. Uma Educação para a Cultura e para a Arte**

A Cultura é património de cada um de nós e devemos ser formados, enquanto público não especialista, para a importância de compreendermos e apreciarmos as várias formas e conteúdos produzidos. Reforçar a ligação à escola, aprofundando e desenvolvendo as bases já existentes, garantindo uma educação artística generalizada através da frequência periódica de museus e monumentos, teatros e outras estruturas de criação, de modo a relacionar-se com os programas escolares. Só há uma forma de criar novos públicos para a cultura e para os mercados da cultura: criando hábitos culturais a partir da idade escolar.

#### **5.11.6. Paisagem e Cultura**

A paisagem que nos envolve condicionou a nossa evolução desde os tempos mais remotos, tornando-se também um pilar da identidade cultural de cada região. Promover alterações a essas paisagens tem de ser entendido como uma eventual interferência nessa raiz cultural, logo sujeitas a um parecer prévio desta tutela.

### **5.11.7. Medidas**

Cientes dos objectivos traçados no Documento de Estratégia Orçamental e em consonância com o Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, promover-se-á a um novo Modelo Organizacional, com vista à redução dos custos para o Estado e o Contribuinte, a modelos mais eficientes de funcionamento e à reavaliação do papel do Estado na vida cultural através de uma reorganização e simplificação das estruturas e das entidades tuteladas, a saber:

- Fusão/extinção de organismos: reduzir-se-á o número de estruturas de 16 para 11, diminuindo-se o número de cargos de dirigentes de 191 para 122, o que se traduz numa redução de despesas com pessoal na ordem dos 2,6 milhões de euros.
- Alteração do modelo de gestão do Sector Empresarial do Estado, com a criação de um Agrupamento Complementar de Empresas (ACE), que permitirá uma gestão mais eficaz, a centralização de processos, a diminuição de despesas mediante uma gestão mais racional dos recursos humanos; a diminuição dos encargos com as contratações e serviços externos, a redução da despesa relacionada com processos internos e redução da despesa ao nível dos Conselhos de Administração. A criação do ACE libertará as Empresas Públicas Empresariais para aquilo que é verdadeiramente serviço público na área da cultura: programação artística, criação, difusão e itinerância.
- Contribuição para a meta transversal de redução de efectivos na Administração Central em cerca de 2%, limitando-se as admissões de pessoal.
- Reorganização e racionalização das instalações da propriedade da Secretaria de Estado da Cultura, permitindo uma maior eficiência e eficácia nos recursos financeiros, humanos e logísticos e redução dos encargos de locação de imóveis, através da rescisão de contratos de arrendamento. Estima-se uma redução que poderá atingir os 0,8 milhões de euros em 2012 e 2 milhões de euros em 2013.

- Centralização das Compras, nomeadamente através das aquisições agregadas na Unidade Ministerial de Compras, o que permitirá aquisições a preços mais competitivos e reduzidos.
- Avaliação do custo/benefício e da viabilidade financeira das fundações que beneficiem de transferências do Estado, bem como dos apoios financeiros concedidos no âmbito das actividades culturais, exigindo-se uma maior disciplina na utilização dos mesmos.
- Revisão do regime de gratuidade dos museus e património cultural, diminuindo o período da sua aplicação e alteração dos seus horários de funcionamento, promovendo o aumento das receitas.
- Reforço do acompanhamento e monitorização da execução económica e financeira, numa base mensal, através da implementação de um sistema de suporte de informação uniformizado em todos os Serviços e Organismos da Secretaria de Estado da Cultura.