

## PORTUGAL – PROGRAMA DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO 2010-2013

Memo, Ministério das Finanças e da Administração Pública (08 Março 2010)

O Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) 2010-2013 deve:

- Definir uma estratégia clara e credível de redução do défice e correcção do crescimento da dívida até 2013;
- Privilegiar a redução e contenção da despesa;
- Manter um quadro geral de estabilidade fiscal que não comprometa a competitividade e o emprego;
- Assegurar a sustentabilidade das finanças públicas enquanto suporte do crescimento sustentado da economia;
- Reforçar o quadro orçamental, orientando-o para uma orçamentação de base plurianual;
- Articular-se com uma política de reformas estruturais para a modernização e competitividade da economia portuguesa e para o combate ao endividamento externo.

É muito importante que o PEC seja visto pelos agentes económicos, pelos analistas e nas instituições internacionais como uma estratégia adequada e viável para atingir os seus objectivos, devendo, portanto, indicar as medidas necessárias para tal. Ou seja, importa que o PEC seja **credível**.

A credibilidade do PEC depende da:

- **Fiabilidade** e, em face da incerteza ainda existente, **prudência dos pressupostos** macroeconómicos em que assenta
- Natureza, magnitude e eficácia das **medidas** preconizadas
- Percepção existente quanto à **capacidade do Governo** implementar tais medidas, o que depende da sua **reputação** e das condições políticas de **governabilidade** existentes

A **comunicação** do PEC é decisiva não só para a gestão política das condições de governabilidade, mas também para efeitos da sua credibilidade. Requer **realismo**. Não se pode ignorar a dificuldade da tarefa a efectuar, nem a exigência e os esforços implicados pelas medidas. Uma **justa e adequada distribuição destes esforços** pelos vários grupos sociais é fundamental.

### 1 - Concertação política e social

Ao apresentar a sua proposta de PEC antes de concluído na Assembleia da República o processo de aprovação do Orçamento de Estado para 2010, o Governo cumpre o calendário que tinha anunciado publicamente e com o qual se comprometeu no diálogo com os partidos políticos com representação parlamentar.

O desejo do Governo é que este documento de orientação estratégica da política económico-financeira para os próximos anos possa obter, nos seus objectivos e opções fundamentais, o contributo e a solidariedade responsável das diferentes forças políticas e dos parceiros sociais. Neste sentido, para além de ter tomado já em devida consideração, na elaboração da sua proposta de PEC, as diferentes

perspectivas que se têm manifestado na sociedade portuguesa sobre os problemas económicos e financeiros do País, o Governo promoverá, até à aprovação final do documento, as necessárias iniciativas de diálogo e concertação social.

## **2 - Evolução recente das finanças públicas**

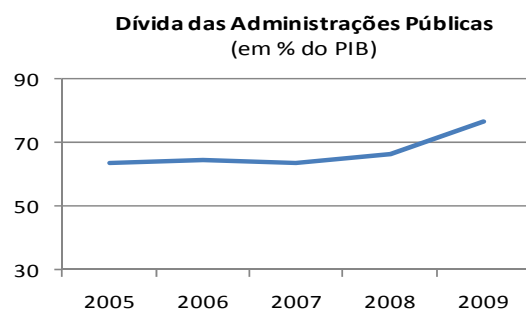
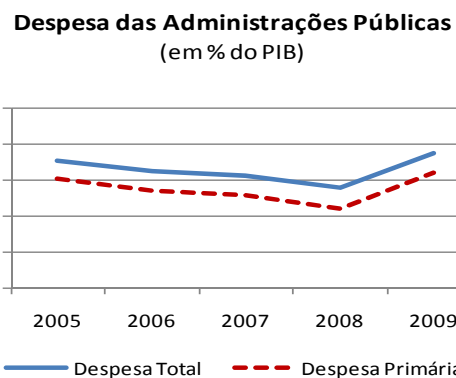
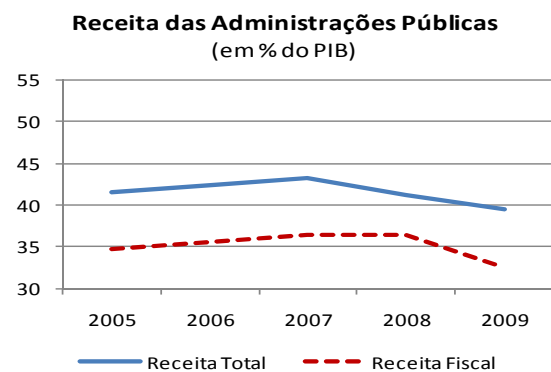
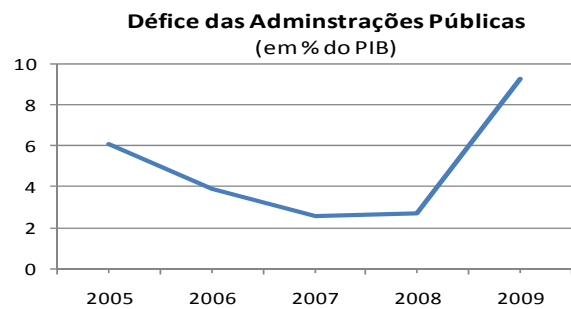
Consolidação orçamental bem sucedida entre 2005 e 2008. Redução do défice em 3,4 pontos do PIB: 1,8 pontos de redução do peso da despesa no PIB e 1,6 pontos de melhoria na receita.

Implementação de reformas estruturais importantes como as da Segurança Social, da Administração Pública, da simplificação administrativa (Simplex), da Educação, Inovação, Ciência e Tecnologia, da Energia, etc., que, para além dos seus efeitos orçamentais, contribuíram de forma decisiva para a redução de custos de contexto e, consequentemente, para a melhoria do ambiente de negócios no País. De destacar o impacto da reforma da Segurança Social que, de acordo com a Comissão Europeia, retirou Portugal do conjunto de países de alto risco no que se refere à sustentabilidade das suas finanças públicas.

O desenrolar da crise financeira internacional e as suas repercussões na economia e no emprego, sobretudo a partir de finais de 2008, obrigou a medidas extraordinárias de estímulo à economia e de apoio às famílias mais carenciadas e afectadas. A incidência financeira deste esforço orçamental, a par da influência dos estabilizadores automáticos que se reflectiu em especial na queda acentuada da receita fiscal, está na base do agravamento do défice orçamental registado em 2009.

A consolidação orçamental operada entre 2005 e 2007 permitiu um perfil estável do rácio da dívida pública nesse período, o qual se agravou nos anos seguintes em consequência do esforço de apoio ao sistema financeiro e às empresas, designadamente através da redução dos prazos médios de pagamento do Estado, bem como das medidas extraordinárias de estímulo atrás referidas.

Em 2010, a par da necessária manutenção de



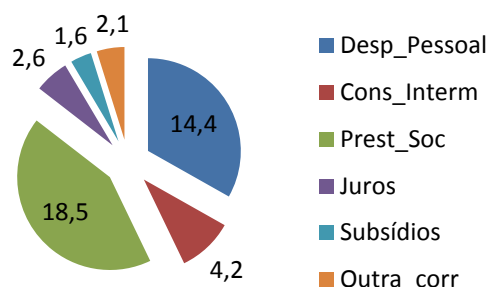
apoios à economia e ao emprego, importa desde já iniciar a redução deste défice excessivo.

O peso da despesa corrente no PIB permaneceu estável entre 2005 e 2008 (43,4% vs. 43,3%), subindo para 44,9% em 2009, em resposta aos efeitos da crise económica e financeira. De 2005 a 2009, a sua estrutura revela alterações significativas:

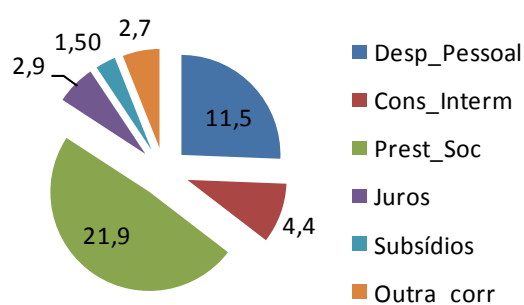
- As despesas com o pessoal reduzem o seu peso de 14,4% do PIB para 11,5%;
- As prestações sociais aumentam o seu peso de 18,5% para 21,9%;

No seu conjunto, as despesas com o pessoal e as prestações sociais mantêm entre 2005 e 2009 um peso de 75% da despesa corrente. O peso das despesas com o pessoal diminuiu de 33% para 26% e o das prestações sociais aumentou de 42% para 49%.

Estrutura da despesa corrente em 2005  
(em % do PIB)



Estrutura da despesa corrente em 2009  
(em % do PIB)



### 3 – Cenário macroeconómico

	2010	2011	2012	2013
<b>Hipóteses externas e técnicas</b>				
Procura externa (bens) (taxa de variação em volume)	1,7	4,5	4,5	4,6
Preço do petróleo Brent (US\$/bbl)	76,6	82,0	84,8	86,5
IHPC área do euro (taxa de variação)	1,1	1,2	1,4	1,6
Taxa de juro mercado monetário - Euribor 3 meses	1,2	2,4	2,9	3,2
Taxa rendibilidade Obrigações Tesouro a 10 anos	4,5	5,1	5,3	5,2
Taxa de câmbio efectiva para Portugal (taxa de variação)	0,0	0,0	0,0	0,0
Taxa de câmbio do EUR/USD	1,4	1,5	1,5	1,5

	2010	2011	2012	2013
<b>Despesa Nacional -taxa de variação em volume</b>				
Consumo privado	1,0	0,8	0,9	1,0
Consumo público	-0,9	-1,3	-1,5	0,2
FBCF	-0,8	1,0	1,6	1,8
Procura Interna	0,3	0,4	0,6	1,0
Exportações bens e serviços	3,5	4,1	4,5	4,6
Importações de bens e serviços	1,7	1,9	1,9	2,0
<b>PIB</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>	<b>1,3</b>	<b>1,7</b>
<i>por memória:</i>				
IPC - Índice de Preços no Consumidor	0,8	1,9	1,9	2,0
IHPC	0,8	1,9	1,9	2,0

	2010	2011	2012	2013
<b>Mercado de Trabalho - taxa de variação</b>				
Taxa de desemprego (em % pop activa)	9,8	9,8	9,5	9,3
Emprego total	-0,1	0,1	0,4	0,6
<b>Capacidade(+) ou necessidade(-) de financiamento - % PIB</b>				
Administrações públicas	-8,3	-6,6	-4,7	-2,8
Total Economia	-8,4	-8,8	-8,2	-8,2
<b>Dívida Pública - % PIB</b>				
	85,4	88,9	90,1	89,3

## **4 – A redução do défice e a correcção do crescimento da dívida até 2013**

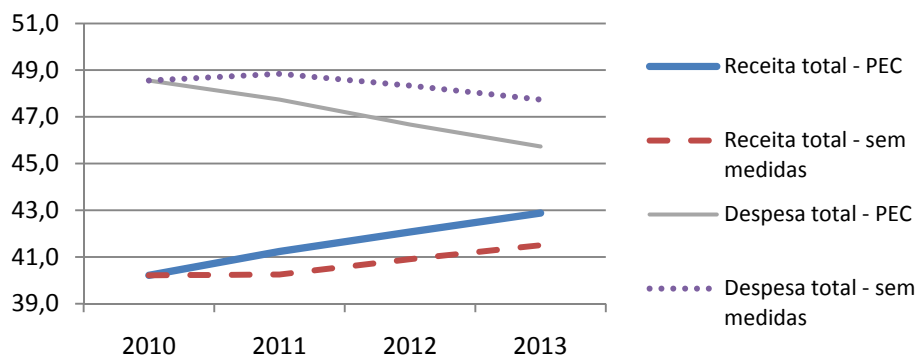
### **4.1 – A redução do défice até 2013**

Atenta a conjuntura económica nacional e internacional prevalecente, e as incertezas que ainda a rodeiam, o OE 2010 prevê já uma redução significativa do défice das contas públicas de 9,3% para 8,3% do PIB. Nos anos seguintes, 2011 a 2013, teremos que reduzir o défice das contas públicas em 5,5 pontos percentuais, de modo a alcançarmos a meta de 2,8% do PIB em 2013. Em termos de saldo estrutural, a redução operada em 2010 é de 1 ponto percentual, sendo de 5 pontos percentuais nos anos de 2011 a 2013.

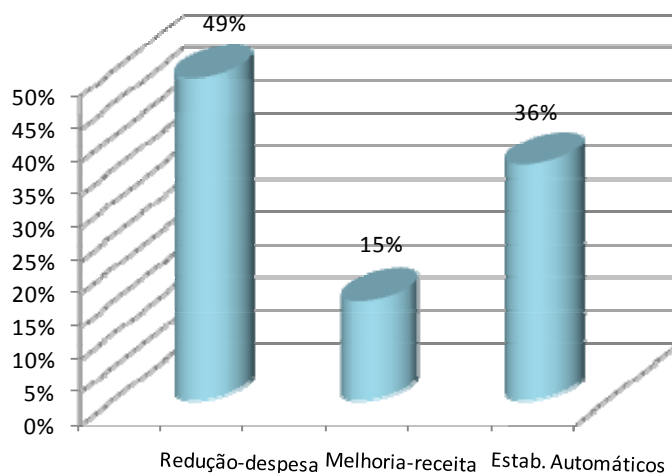
A estratégia de redução do défice assenta em:

- Redução do peso da despesa no PIB;
- Diminuição da despesa fiscal;
- Melhoria da receita fiscal, contributiva e outras;
- Acção dos estabilizadores automáticos com a saída da crise e a recuperação económica.

### Receita e Despesa das Administrações Públicas (em % do PIB)



As medidas previstas no PEC permitirão uma redução do peso da despesa total em 2,7 pontos percentuais do PIB e uma melhoria em 0,8 pontos percentuais na receita. Os contributos para a redução do défice serão assim os seguintes:

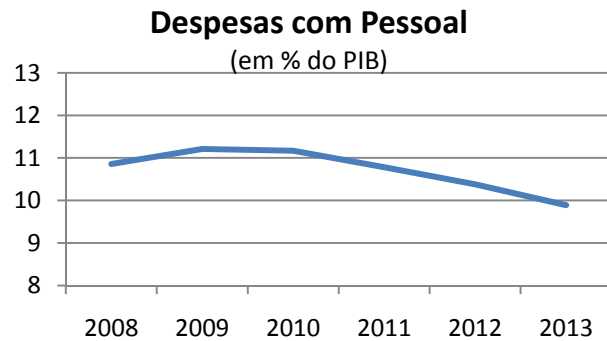


Uma consolidação orçamental assente na redução e contenção da despesa não pode deixar de ter em conta a estrutura da despesa, em particular a estrutura da despesa corrente. Os resultados mais significativos, e decisivos para o sucesso da consolidação, terão que assentar na redução e controlo das rubricas de despesa mais influentes.

### i) Despesas com o pessoal

Estas despesas registarão uma redução para 10,0% do PIB em 2013. Para o efeito, o seu montante global será reduzido em cada ano em pelo menos 100 milhões de euros. Este resultado será alcançado na base:

- da aplicação reforçada da regra “uma entrada por pelo menos duas saídas”;
- de uma política de forte contenção salarial.



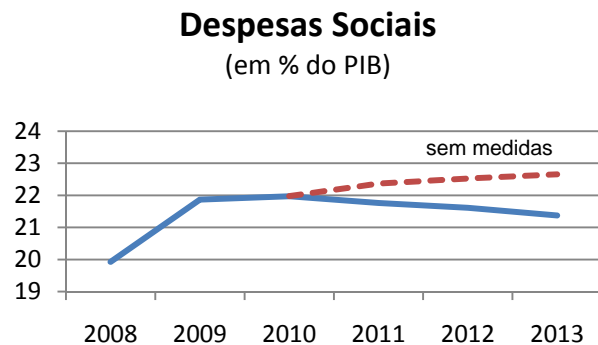
Nota: os valores de 2008 e 2009 foram ajustados no sentido de assegurar a comparabilidade com os anos seguintes.

### ii) Despesas Sociais

Estas despesas registarão uma redução de 21,9% do PIB em 2009 para 21,4% do PIB em 2013.

Para tal, teremos os contributos de:

- Definição de um tecto de despesa para as prestações sem base contributiva, em especial através da definição de um tecto para a transferência do orçamento de Estado para a Segurança Social tendo em vista o financiamento de prestações dessa natureza. Para o efeito preconiza-se, entre outras, medidas como:
  - Manutenção do valor nominal de todas as prestações não contributivas até 2013.
  - Redefinição dos seus critérios de atribuição incorporando a aplicação generalizada da regra de condição de recursos;
  - Eliminação das medidas temporárias anti-crise de apoio social;
  - Reforço dos mecanismos de gestão, controlo, fiscalização e sanção, de modo a promover a eficiência e a combater os abusos e a fraude;



Alteração do regime do subsídio de desemprego visando promover um mais rápido regresso à vida activa;

- Melhorias na gestão e controlo das despesas de saúde e na política de medicamentos;
- Aceleração da convergência do regime de pensões da CGA com o regime geral, em linha com as medidas já adoptadas no OE2010.

### iii) Despesas de Consumo intermédio

- Definição de tectos para as despesas com *outsourcing*;
- Definição de um tecto para as despesas com material militar, através da
  - redução em 40% das dotações previstas na LPM;

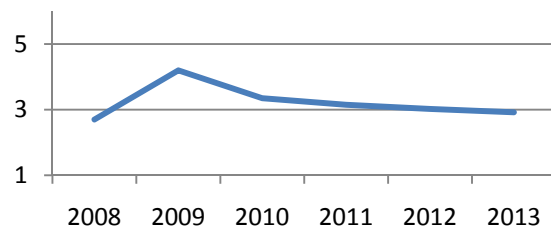
- não assumpção de quaisquer novos compromissos.
- Redução e racionalização de despesas de funcionamento corrente assentes, em particular, na racionalização dos processos de compras públicas e de serviços partilhados.

#### iv) Despesas de capital e de investimento

O peso das despesas de capital estabilizará em 2013 em 2,9% do PIB. Para este efeito, para além da não assumpção de novos compromissos, nomeadamente em matéria de concessões rodoviárias, e do ajustamento temporal no desenvolvimento dos projectos, tem-se especialmente em conta:

- Adiamento por dois anos da execução das linhas ferroviárias de alta velocidade Porto-Vigo e Lisboa-Porto (cujo concurso será lançado somente em finais de 2011), de forma a evitar qualquer impacto financeiro até 2013.

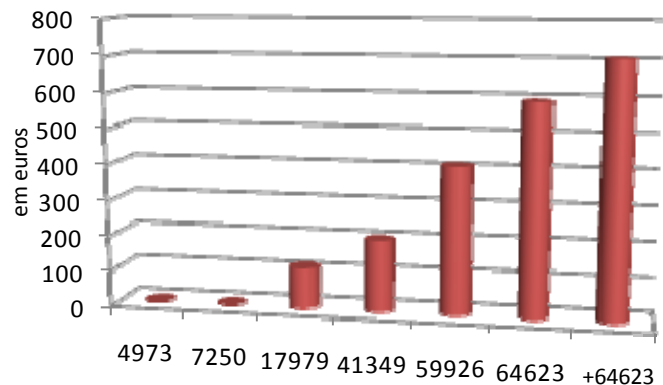
**Despesas de Capital**  
(em % do PIB)



#### v) Redução da despesa fiscal e outras medidas de reforço da receita

- Sujeição das mais-valias mobiliárias à taxa de IRS de 20%;
- Limitação equitativa das deduções à colecta e dos benefícios fiscais em sede de IRS, tendo em conta o nível de rendimentos do contribuinte;
- Alinhamento da dedução específica de IRS para as pensões acima de 22500€/ano com a dedução específica para os rendimentos do trabalho dependente;
- Alargamento e controlo da base contributiva da Segurança Social;
- Introdução das portagens nas SCUT já decididas e noutras, nos termos do Programa do Governo, após estudo de verificação dos critérios definidos para o efeito.
- Imposição, até 2013, de uma taxa extraordinária de IRS de 45% aos rendimentos colectáveis superiores a 150000 euros.

**Efeito médio anual, por contribuinte, da limitação das deduções e benefícios fiscais por escalão de IRS**

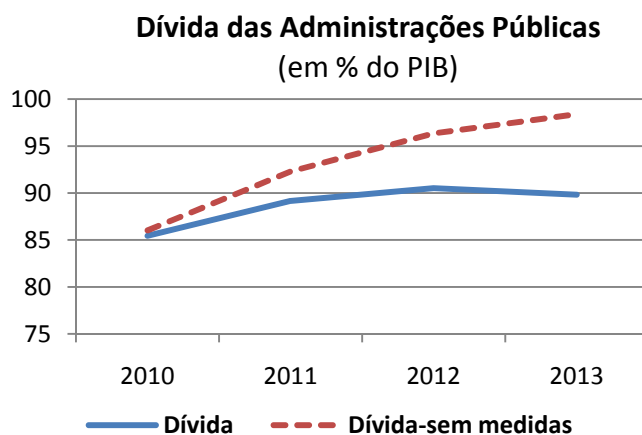


Com estas medidas espera-se uma melhoria da receita em 0,8 pontos percentuais do PIB.

## **4.2 – A correcção do crescimento da dívida e do endividamento**

### **vi) Privatizações**

O conjunto previsto de privatizações permitirá obter uma receita na ordem dos 6000 milhões de euros, a qual reduzirá as necessidades de endividamento do Estado durante o período de vigência do PEC. Assim, graças a esta receita, espera-se obter uma economia em termos de juros da dívida pública que representará 0,1% do PIB e atenuar a evolução do peso da dívida no PIB, permitindo, inclusive, a sua inflexão em 2013.



### **vii) Administrações Regional e Local**

Será adoptada a regra de endividamento líquido nulo para todas as entidades que integram estes sub-sectoros das Administrações Públicas, ressalvando-se o endividamento líquido que decorra da necessidade de resposta a situações de emergência ou, em termos a definir, se destine ao financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitários.

### **viii) Sector Empresarial do Estado**

Neste sector serão definidos limites ao endividamento líquido das suas várias entidades. Será prosseguida uma política de forte contenção salarial, em linha com a da Administração Pública, e proceder-se-á à revisão dos planos de pensões e de saúde que não tenham suporte contributivo.

Proceder-se-á à revisão da contratualização do serviço público com todas as entidades do SEE tendo em vista reduzir o montante das indemnizações compensatórias devidas. O accionista Estado emitirá ainda, no prazo de 6 meses, orientações no sentido de se procederem a reorganizações e reestruturações no seio do SEE, visando a melhoria da sua eficiência.

## **5 – O PEC e a distribuição equitativa do esforço de consolidação orçamental**

O desafio da consolidação orçamental é uma exigência nacional que se coloca a todos os cidadãos e agentes económicos, exigindo, por isso, o contributo de todos. Um contributo que se quer equitativo, que exija mais a quem tem mais. Por isso, as medidas do PEC, não deixando de preconizar reduções em rubricas significativas da despesa pública, introduzem iniciativas significativas de reforço da equidade fiscal:

- Tributação das mais-valias mobiliárias;
- Até 2013, tributação extraordinária em IRS à taxa de 45% dos rendimentos colectáveis superiores a 150 mil euros;

- Limitação ao recurso a deduções e benefícios fiscais mais acentuada nos escalões de rendimento superiores;
- Limitação, já preconizada no OE 2010, do recurso a benefícios fiscais, de modo a aumentar o IRC a pagar, em especial, por parte das grandes empresas.

## **6 – O PEC e a sustentabilidade das finanças públicas**

Na análise da sustentabilidade das finanças públicas, visando avaliar até que ponto estas são capazes de enfrentar os custos adicionais associados ao envelhecimento da população, são normalmente utilizados pela Comissão Europeia dois indicadores cujos valores para Portugal, com referência ao horizonte até ao ano 2060, se encontram na tabela abaixo:

- **S1**, que avalia quanto é que a receita fiscal, em percentagem do PIB, teria de aumentar (ou a despesa pública noutras rubricas teria de se reduzir) de forma permanente até um determinado ano para financiar os custos associados ao envelhecimento da população, de modo a assegurar um rácio da dívida pública de 60% nesse ano.
- **S2**, que traduz o aumento permanente da receita fiscal (ou a redução das outras rubricas da despesa) em percentagem do PIB necessário para igualar o valor actualizado dos saldos primários futuros ao *stock* da dívida bruta actual, ou seja, para respeitar a restrição orçamental inter-temporal num horizonte infinito.

A sustentabilidade das finanças públicas portuguesas foi significativamente reforçada com as reformas operadas entre 2005 e 2007, designadamente a reforma da Segurança Social e a convergência do regime de aposentação dos trabalhadores em funções públicas com o regime geral. O agravamento em 2009 do défice decorrente da crise financeira e económica internacional afecta, naturalmente, as condições de partida em que assentam as projecções das finanças públicas a médio e longo prazo em que se baseiam estes dois indicadores. Assim, no cenário base 2009, são indicados os valores de S1 e S2 que reflectem essa situação de partida. No cenário PEC 2013 os valores de S1 e S2 são os que decorrem da situação orçamental de partida que resultará do sucesso da implementação do PEC. Pode verificar-se, assim, que a implementação bem sucedida deste Programa reforçará de forma muito clara a sustentabilidade das finanças públicas portuguesas.

	<b>S1</b> <b>(com</b> <b>referência</b> <b>a 2060)</b>	<b>S2</b>
(em % do PIB)		
Cenário base 2009	<b>4,7</b>	<b>5,5</b>
Cenário PEC 2013	<b>0,8</b>	<b>1,5</b>

Fontes: Comissão Europeia e MFAP.

## **7 – O PEC, a competitividade e o crescimento sustentado**

A correcção do défice excessivo ocasionado pelas consequências da crise financeira e económica internacional exige uma política orçamental de rigor e contenção nos próximos anos. O sucesso dessa correcção reforçará, como se referiu, a sustentabilidade a médio e longo prazo das finanças públicas. A percepção pelos agentes económicos deste reforço reduz a sua avaliação do risco-país, melhora as condições gerais de financiamento e incentiva assim a iniciativa e o investimento.

Mas apesar do rigor e contenção que devem presidir à condução da política orçamental, esta deverá continuar focada nas políticas que maiores benefícios produzam em termos de combate à crise e à promoção do crescimento e do emprego, incluindo, por via das reformas estruturais, a modernização e o reforço da competitividade estrutural da economia portuguesa. No domínio económico, o enfoque continuará a residir no reforço do potencial produtivo do País, bem como na melhoria da sua competitividade externa e consequente redução do endividamento. Nesse sentido importa:

- Prosseguir com a aposta na educação e na formação tendo em vista a melhoria das qualificações dos portugueses;
- Reforçar a capacidade de inovação e o potencial científico e tecnológico do País;
- Prosseguir uma política energética que reduza a nossa dependência externa, promova a eficiência no consumo e contribua para a sustentabilidade ambiental;
- Contribuir para melhores condições de financiamento das PME e apoiar a sua competitividade mantendo um quadro fiscal favorável;
- Promover uma política activa e mais agressiva de internacionalização da economia e das empresas;
- Modernizar infra-estruturas cruciais para o reforço das nossas ligações aos principais mercados internacionais, melhorando assim a centralidade da economia portuguesa no contexto da economia global;
- Potenciar a utilização dos fundos comunitários disponíveis;
- Promover a equidade e a justiça social reforçando assim a coesão social.