

A Gestão do Programa de Ajustamento

1000 dias
450 medidas cumpridas



A Gestão do Programa de Ajustamento

1000 dias
450 medidas cumpridas



Índice

5	Prefácio
9	Introdução
15	Política orçamental
22	Regulação e supervisão do sector financeiro
31	Reforma da gestão das finanças públicas
39	Parcerias público-privadas
44	Setor Empresarial do Estado
51	Privatizações
56	Administração Fiscal
63	Administração Pública
76	Saúde
87	Mercado de trabalho
96	Educação
102	Energia
110	Telecomunicações e serviços postais
114	Transportes
120	Eliminação de restrições no mercado de bens e serviços
125	Mercado de habitação e arrendamento
130	Justiça
136	Concorrência e regulação
141	Contratação pública
145	Licenciamento

Pref

ãçio

Pedro Passos Coelho
Primeiro-Ministro

Quando o Governo tomou posse, antecipei a necessidade de elevarmos o nível de exigência sobre toda a atividade governativa e pedi ao Carlos Moedas que formasse, no seio do meu gabinete, uma equipa encarregue de monitorizar, coordenar e gerir a execução de todo o Programa de Assistência externa.

O Programa português obrigou a uma intervenção transversal e coordenada das políticas públicas nos mais variados domínios da governação. Não havia margem para errar e os profundíssimos problemas nacionais imploravam por soluções estruturais. Além disso, não tínhamos precedentes para o cumprimento de um Programa desta natureza e extensão garantindo a necessária articulação e coerência.

Neste momento de balanço, é evidente que o elevadíssimo grau de execução do Programa, que nos valeu as sucessivas revisões regulares positivas da Troika, a reaquisição da nossa credibilidade e o fortalecimento da confiança que os nossos parceiros têm hoje em nós, dependeu da mobilização de todas as equipas ministeriais e dos serviços das administrações públicas, mas também da qualidade do trabalho desenvolvido pela ESAME.

É de elementar justiça destacar o papel que Carlos Moedas, em particular, desempenhou neste contexto. Com qualidade técnica e política invulgar, conseguiu coordenar e responder pelo essencial da interação com a Troika, tanto ao nível do chefes de missão, como das respectivas equipas. Apesar da responsabilidade específica e estratégica pertencente às Finanças e, mais tarde, da responsabilidade de coordenação geral cometida ao Vice-Primeiro-Ministro, Carlos Moedas e a sua equipa foram, fundamentalmente, quem articulou quase tudo no seio do Governo e quem lidou com a Troika no dia-a-dia durante estes três anos. Souberam antecipar muitos dos problemas e ajudaram toda a gente a resolver todos os que sobraram, e que foram sempre muitos. Com humildade, simpatia e uma eficiência espantosa, Carlos Moedas conquistou a confiança e o respeito de toda a gente, dentro e fora do País. Sem o seu trabalho proficiente e sem a sua fina sensibilidade política, mas também sem o seu sentido prático e consequente, tudo teria sido bem mais complexo e incerto.

Este olhar sobre o que foi feito nos últimos três anos no âmbito do Programa de Assistência descreve bem o trabalho muito intenso que teve lugar e o muito que se fez para reformar a nossa economia e as nossas instituições. É verdade que nem sempre se deu destaque mediático a esta dimensão do Programa, já que as metas da consolidação orçamental, e tudo o que as envolvia, tiveram sempre prioridade noticiosa, que é como quem diz, a dita austeridade ajudou, no debate público, a dar menos visibilidade à dimensão de transformação estrutural no Estado e na economia. Mas é importante perceber que, com as medidas setoriais inscritas no Memorando de Entendimento e com as iniciativas que constavam do Programa do Governo, estes foram os anos de mais profundas e abrangentes reformas da história da nossa democracia.

Reformas há muito reclamadas e sempre adiadas.

Reformas que representam a política de crescimento mais adequada a uma economia como a nossa que esteve estagnada durante praticamente quinze anos.

Reformas que eliminam bloqueios e superam impasses que tantos prejuízos causaram aos nossos trabalhadores e empresas, mas também ao exercício pleno da cidadania democrática.

Reformas que abrem o acesso de todos os Portugueses à vida económica e às instituições, democratizando a economia e a sociedade.

Reformas que são a condição indispensável para nunca mais nos submetermos a um outro pedido de auxílio externo.

O modo admirável como os Portugueses responderam aos desafios dos últimos três anos, com o seu trabalho, a sua resistência e a sua clarividência, é a maior fonte de esperança para o futuro. Concluir um Programa de Assistência tão rigoroso, em circunstâncias tão adversas e com um ponto de partida tão degradado, foi um feito coletivo dos Portugueses, independentemente das suas diferentes convicções políticas, que todos no mundo aprenderam a respeitar. À semelhança de outras datas na nossa história, o 17 de maio de 2014 será para a posteridade um dia de homenagem a todos os Portugueses.

Agora, ultrapassámos a fase de emergência em que uma política de irresponsabilidade e de inépcia mergulhou o País. E iniciamos com confiança o caminho para a sociedade que os Portugueses merecem: com prosperidade, mais justiça social e com oportunidades para todos. O 17 de maio de 2014 é o dia que simbolizará essa mudança, mas na verdade ela já começou há algum tempo.

Uma vez iniciado o período do pós-Troika devemos renunciar à política da irresponsabilidade, da insustentabilidade e da demagogia. Nenhuma agenda política pode justificar que se ponham em risco os grandes sacrifícios que foram feitos. Nenhuma agenda política pode justificar que, depois de três pedidos de ajuda externa em quarenta anos, se repitam os mesmos erros que as propiciaram.

Este é o momento em que saramos as feridas que foram abertas durante este período tão difícil e avançamos para a sociedade europeia, moderna e aberta ao mundo que queremos ser.

As escolhas difíceis não ficaram todas para trás, mas teremos de fazer o melhor uso da nossa agora readquirida autonomia. As nossas escolhas futuras devem ser feitas com ambição e realismo. E sem as falsas ilusões da política do passado que tantos dissabores provocaram aos Portugueses.

Temos todas as razões para ter esperança no futuro. E todas as razões para ter confiança na nossa capacidade de continuar o processo de mudança que iniciámos. Temos encontro marcado com o futuro a que coletivamente aspiramos, e não queremos chegar atrasados.

Pedro Passos Coelho
Lisboa, 16 de abril de 2014

duçãõ

Carlos Moedas

Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro

Prestar contas é uma solene obrigação do poder político. No dia 5 de junho de 2011 os Portugueses elegeram democraticamente um Governo que tinha como principal missão retirar Portugal da difícil situação de crise financeira e económica, recuperar a credibilidade e executar um programa de assistência acordado com a Comissão Europeia, Banco Central Europeu (BCE) e Fundo Monetário Internacional (FMI).

Estes três objetivos principais foram cumpridos graças à determinação dos Portugueses, à capacidade criativa das nossas empresas e trabalhadores, ao sentido de responsabilidade dos funcionários do Estado e à perseverança do Governo.

Não é ainda o momento de avaliar o Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal. Só daqui a alguns anos, com algum distanciamento, teremos uma noção mais clara sobre o que levou o nosso País à profunda crise em se encontrava em 2011 e conseguiremos compreender também melhor o que explica a atual recuperação. São inúmeros os fatores, históricos e contemporâneos, internos e externos, estruturais e cíclicos, por detrás da crise mas também da recuperação.

Este documento não pretende portanto contar a história do Programa de Ajustamento ou avaliar o impacto do mesmo. Pretende algo bastante mais simples, mas num certo sentido mais exigível: prestar contas do que foi feito em concreto no âmbito dos Memorandos acordados pelo Estado Português e a Comissão Europeia, BCE e FMI.

Relata, para memória futura, as mais de 450 medidas executadas pelo Governo nestes mais de 1000 dias de Programa e serve também de agradecimento e reconhecimento profundo aos meus colegas de Governo e às centenas de pessoas que trabalharam de forma incansável nos Ministérios e na Administração Pública com o intuito de reformar o País e cumprir as obrigações assumidas pelo Estado Português.

O Programa de Ajustamento foi regido por dois documentos principais: o Memorando de Políticas Económicas e Financeiras (MEFP), que constitui a base dos acordos com o FMI, e o Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (MoU), que é o documento oficial da Comissão Europeia e BCE. Os dois documentos abordam os mesmos temas e espelham as mesmas decisões, mas o último apresenta maior grau de detalhe em relação à execução das medidas e aos prazos previstos.

A estrutura do presente documento segue os três pilares fundamentais que orientaram o Memorando inicial: consolidação orçamental, estabilização financeira e reforma estrutural. Naturalmente, não é possível incluir tudo o que foi feito nem discutir com a profundidade desejável cada um dos *dossiers* executados. Procurou-se mesmo assim manter uma panorâmica equilibrada e abrangente do que foi feito, realçando as ações mais importantes em cada área do Programa.

Este documento procura também reequilibrar a percepção que a generalidade das pessoas tem sobre o Programa de Ajustamento.

Todos conhecemos a face mais dura, nunca escamoteada, do ajustamento – o exigente caminho que tem sido percorrido para corrigir os desequilíbrios macroeconómicos e orçamentais. Todos

conhecemos as metas do défice, o nível da dívida pública, a evolução dos custos do financiamento da dívida. Todos conhecemos os problemas mas também as pequenas vitórias que foram surgindo neste processo assim como os crescentes sinais de recuperação económica e criação de emprego.

Menos conhecida é a agenda estrutural presente nos Memorandos de entendimento. Se estes se resumissem às metas do défice, uma página bastaria. No entanto sabemos que os dois documentos acordados com a Comissão Europeia, BCE e FMI têm várias dezenas de páginas, sem dúvida menos lidas mas não menos importantes. São as páginas que contêm as centenas de medidas de transformação estrutural da nossa economia. Medidas de reforma do mercado do trabalho e do mercado de bens e serviços; medidas de eliminação das restrições excessivas à atividade económicas; de melhoria da nossa Administração Pública; de reforma do Sistema Nacional de Saúde; de reforma da justiça; de reforma do arrendamento e reabilitação urbana; de liberalização dos serviços e de setores protegidos.

Este documento conta essa estória menos conhecida. Descreve as medidas pouco faladas mas que no fundo ocuparam o dia-a-dia deste Governo e o de centenas de pessoas em gabinetes ministeriais e serviços da Administração Pública.

Algumas medidas são mais complexas e importantes que outras. Mas todas, de uma forma ou outra, contribuem para melhorar o nosso Estado e a nossa economia. Certas medidas já estão a ter impacto, enquanto outras terão um efeito ao longo dos próximos anos. Trata-se, no fundo, da agenda de reforma estrutural que a par de muitas outras iniciativas para além do Memorando, assume-se com a chave para mudar a nossa economia, tornando-a mais dinâmica, próspera e equitativa.

§

Uma das primeiras decisões do Primeiro-ministro foi a de chamar para si um papel ativo de supervisão do programa. Quando me convidou para as funções de seu Secretário de Estado Adjunto, deu-me a tarefa de acompanhar o programa e deu-me instruções para criar uma estrutura leve que tivesse as competências técnicas adequadas para acompanhar os vários ministérios na execução das medidas.

A ESAME – Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos foi criada pelo Conselho de Ministros em Julho de 2011, apenas duas semanas após a tomada de posse do XIX Governo. Foi decidido sedear a ESAME em São Bento, junto ao Gabinete do Primeiro-Ministro.

Houve a compreensão que em termos práticos o programa português era de uma grande exigência operacional, requerendo uma intensa coordenação técnica e política. A ideia foi portanto a de criar uma unidade dedicada exclusivamente à monitorização do cumprimento das múltiplas obrigações assumidas por Portugal como contrapartida do financiamento concedido.

A motivação não era apenas prática. Simbolicamente, o Governo quis demonstrar, interna e externamente, o empenho ao mais alto nível no cumprimento dos compromissos internacionais. Era um sinal que se dava ao País, ao Governo como um todo, à administração pública e aos

observadores internacionais – um sinal da centralidade que os Memorandos assumiriam na ação do dia-a-dia do Governo e da importância que se atribuía aos compromissos solenes assumidos pelo Estado.

Em termos mais práticos, havia duas grandes razões para criar uma estrutura dedicada exclusivamente ao acompanhamento das medidas. Uma, mais de curto prazo, era assegurar que a transição de Governo não criava interrupções num programa que estava em pleno funcionamento e que incluía obrigações muito concretas a apresentar logo em julho de 2011, poucos dias após a tomada de posse. O Governo precisava de mecanismos que assegurassem que os *dossiers* eram assumidos de forma rápida e eficaz.

Uma segunda razão, mais estruturante, relaciona-se com o carácter transversal de grande parte das medidas contidas nos Memorandos. Um vasto conjunto de reformas contidas no acordo implicavam dois ou mais ministérios. São medidas que requeriam uma estreita e fluída cooperação política e técnica entre ministérios, numa primeira fase, e a articulação com as equipas técnicas da Comissão Europeia, BCE e FMI, numa segunda fase.

Essa ponte foi construída no dia a dia, com uma equipa multidisciplinar, dedicada e profissional, com a articulação constante com todos os ministérios, com a promoção de centenas de reuniões técnicas entre diferentes serviços, com o contacto semanal com os representantes da UE/FMI, e com a organização, em conjunto com o Ministério das Finanças, de cada uma das 12 avaliações ao Programa. Procurou-se sempre simplificar a cooperação, romper hierarquias dentro do Governo e da Administração Pública. Principalmente, procurou-se conhecer os problemas, atrasos e obstáculos antes de estes se cristalizarem e assim propor atempadas soluções técnicas e políticas. Foi um trabalho feito sempre em forte articulação com o Ministério das Finanças e, mais recentemente, com o Gabinete do Vice-Primeiro-Ministro.

Dedicámos os primeiros dias após a tomada de posse a um conjunto de conversas informais com a sociedade civil. Falámos com políticos, gestores, funcionários públicos, especialistas em recrutamento e consultores. Com o conselho destas pessoas idealizámos e construímos uma organização muito simples e horizontal. Embora inicialmente tivesse sido definido como limite máximo para a ESAME um total de 30 colaboradores, a verdade é que se optou por uma equipa pequena mas com elevadas competências. O número de pessoas nunca ultrapassou os 15 elementos.

A ação central da ESAME passou pelo trabalho técnico de acompanhamento de cada ministério na execução das medidas. Uma pequena equipa de gestão de projeto controlou o processo e organizou o trabalho e liderou projetos de maior envergadura. Depois, para cada grande área do Memorando, a ESAME nomeou um ou mais especialistas que asseguraram uma ligação direta e diária com o ministério ou ministérios envolvidos.

Uma segunda vertente passou pela recolha, controlo e reporte de informação às três organizações financiadoras, principalmente no que diz respeito à componente estrutural do programa. Uma terceira e última vertente relacionou-se com a comunicação, principalmente internacional, do trabalho efetuado e dos resultados que se foram alcançando.

No dia 30 de junho de 2014, a ESAME será extinta uma vez que foi cumprida a missão para a qual foi constituída, aproveitando-se ainda para sinalizar algo importante para uma administração pública moderna e sustentável: a capacidade de eliminar – não perpetuar – as estruturas que já não são necessárias.

Este documento assume-se portanto como a última ação da ESAME.

§

Gostaria de aproveitar esta publicação para expressar o meu profundo e público agradecimento ao Primeiro-Ministro, Pedro Passos Coelho, cujo exemplo de vida, capacidade de decisão e persistência servem para mim de constante inspiração. Agradeço ter-me confiado a missão de acompanhar o Programa, e assim poder servir o meu País, para além dos inúmeros conselhos que me deu ao longo deste período.

Agradeço também ao Vice-Primeiro-Ministro, Paulo Portas, à Ministra de Estado e da Finanças, Maria Luís Albuquerque, e ao antigo Ministro das Finanças, Vítor Gaspar, pela estreita e profícua coordenação estabelecida e pela confiança que sempre me dedicaram. Agradeço também ao meu colega Miguel Morais Leitão a excelente colaboração e amizade.

Finalmente uma palavra a todos os membros da minha equipa que sem exceção dedicaram-se dia e noite a esta missão, com especial menção ao meu chefe de gabinete António Vicente que me acompanhou desde o início e sem o qual nada teria sido possível. Ao Pedro Ginjeira pela sua perseverança e capacidade de trabalho como primeiro coordenador de projeto, e na sua pessoa, aos restantes especialistas da ESAME. À Elsa Martins pela sua lealdade e dedicação na coordenação da equipa de projeto. Ao Frederico Teixeira e ao João Labareda que coordenaram com grande eficácia e sobre grande pressão de tempo o documento agora apresentado.

Carlos Moedas
Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro

Política orçamental

Principais Metas

- **Redução progressiva do défice orçamental**, consagrando na versão inicial do Memorando um objetivo de redução do défice orçamental em percentagem do Produto Interno Bruto para 5,9% em 2011, 4,5% em 2012, 3,0% em 2013, 2,3% em 2014 e 1,9% em 2015. Este objetivo seria flexibilizado em duas ocasiões no decurso do Programa, fixando-se definitivamente na seguinte trajetória: 5,0% em 2012, 5,5% em 2013, 4,0% em 2014 e 2,5% em 2015
- **Estabilização a médio prazo da dívida pública**, garantindo a sua sustentabilidade e descida progressiva a partir de 2014
- **Definição e concretização de um vasto conjunto de medidas de redução da despesa**, na sua maioria permanentes, que possibilitassem a redução estrutural do défice, a obtenção de saldos primários positivos e a redução da dívida pública

Contexto

O Memorando de Entendimento¹ consagrava três pilares de atuação: consolidação orçamental, diminuição do endividamento e estabilidade do sistema financeiro e, por último, transformação estrutural da economia. Face ao descontrolo das contas públicas em 2011 e à trajetória da dívida pública nos anos precedentes, era fundamental estabelecer um caminho credível de consolidação orçamental, não só para o período 2011-2014, mas também numa perspetiva de longo prazo. Este pilar foi liderado pelo Ministério das Finanças e foi sempre assumido como central para a necessária estabilização das contas públicas, condição fundamental para um crescimento futuro sustentado.

Com efeito, nos anos anteriores à crise, Portugal tinha registado sucessivos défices superiores a 3% do PIB, um limite estabelecido pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento que nunca foi cumprido. Estes défices persistentes significavam que, ano após ano, o Estado tinha de pedir dinheiro emprestado para pagar as suas despesas ou para manter os investimentos programados. Este padrão de défices excessivos representou um rápido crescimento da dívida pública em termos nominais. Além disso, o crescimento do PIB foi muito reduzido, problema que se iniciou com a perda de competitividade da economia portuguesa durante toda a década de 90 e que conheceu o seu pico entre 2000 e 2010. Neste período, Portugal cresceu menos do que os EUA durante a grande depressão ou o Japão durante a “década perdida”.

Ao mesmo tempo, o ritmo médio de aumento da despesa pública foi superior ao ritmo de crescimento médio do PIB. Assim, a dívida

pública portuguesa aumentou de cerca de 50% do PIB em 2000 para mais de 90% do PIB em 2010².

Para além do elevado valor da dívida pública, Portugal debatia-se com um défice que em 2009 e 2010 foi de cerca de 10% do PIB (10,2% em 2009 e 9,8% em 2010). O País foi assim perdendo credibilidade junto dos seus credores, facto que se traduziu num aumento do seu custo de financiamento. Face a uma situação de bancarrota iminente, o ajustamento tornava-se inevitável.

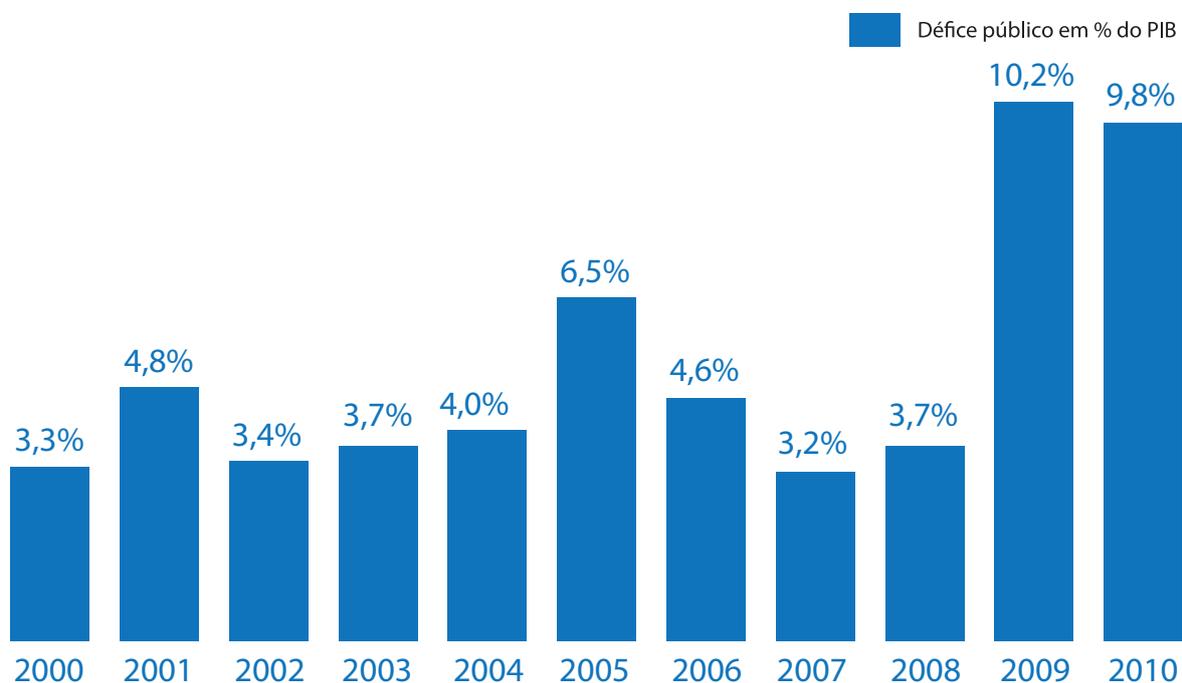
O empréstimo concedido ao abrigo do Programa de Assistência permitia fazer face às necessidades de tesouraria, possibilitando um ajustamento gradual e evitando um processo desordenado e altamente nocivo para a sociedade. O plano traçado para a consolidação das contas públicas era menos acentuado que o definido no âmbito do PEC IV mas mesmo assim era exigente. Viria a ser atenuado em duas ocasiões, de forma a gerir o equilíbrio entre o agravamento dos custos económicos e sociais do ajustamento e a inevitabilidade de prosseguir com a consolidação orçamental para assegurar a sustentabilidade das finanças públicas.

O Programa permitiu ainda que a dívida pública em percentagem do PIB comece a decrescer em 2014 e que em breve Portugal atinja o objetivo de médio prazo para o défice estrutural, tendo cumprido durante o programa os compromissos europeus acordados relativos ao ajustamento do saldo estrutural.

¹ Ao longo do relatório, utilizar-se-á, por simplicidade, a expressão “Memorando de Entendimento” sempre que se quiser referir os dois documentos mencionados na Introdução: o *Memorando de Políticas Económicas e Financeiras* (MEFP), que constitui a base dos acordos com o FMI, e o *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica*, que é o documento oficial da Comissão Europeia e BCE.

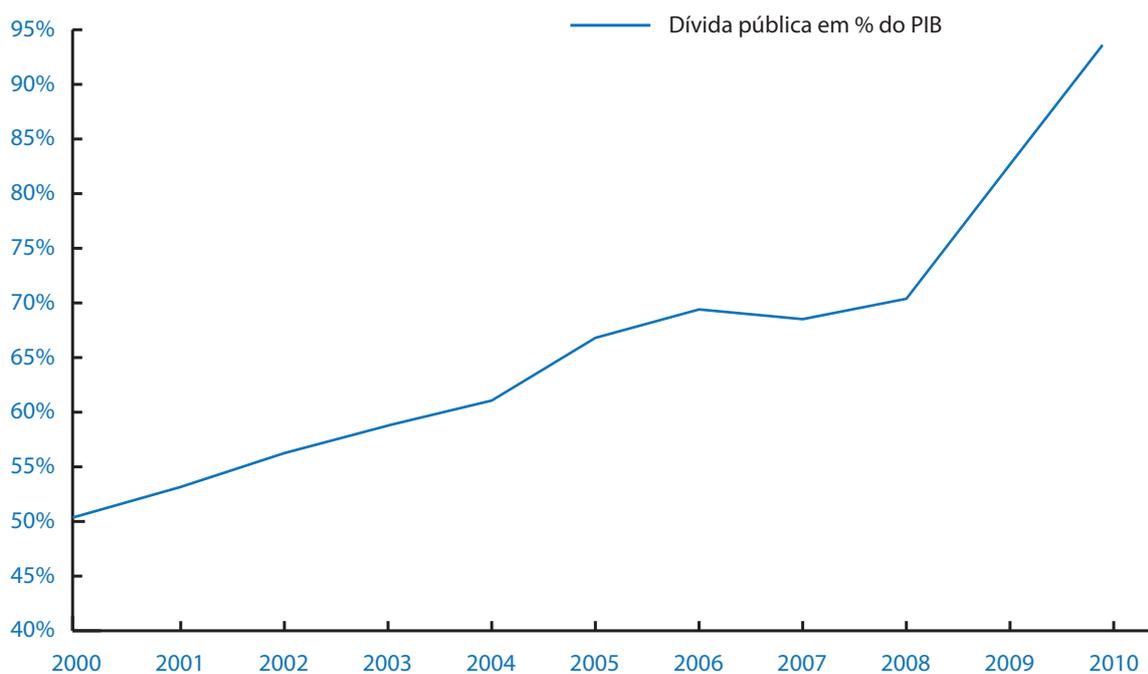
² Fonte: INE.

Evolução do défice público 2000-2010



Fonte: INE.

Evolução da dívida pública 2000-2010



Fonte: INE.

A consolidação orçamental

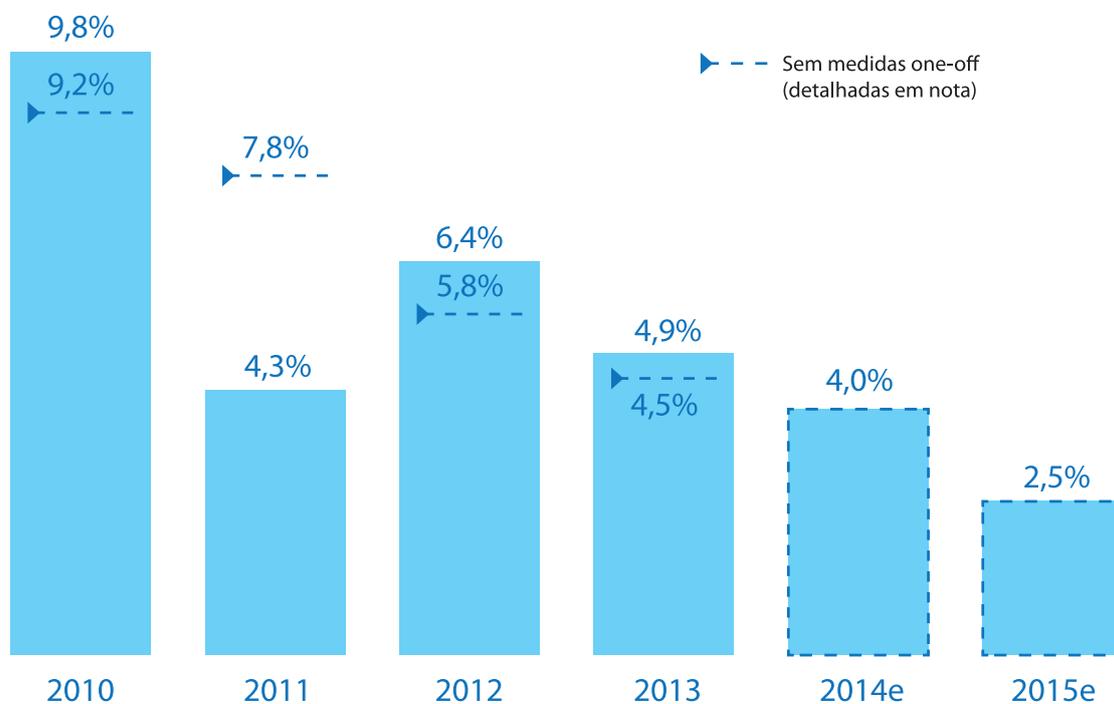
Neste contexto, o Memorando de Entendimento determinou um plano de ação para consolidar as finanças públicas e assegurar a sustentabilidade da dívida pública. O défice foi assim reduzido de cerca de 10% do PIB no final de 2010, ano anterior ao pedido de ajuda externa, para cerca de metade desse valor no final de 2013, ou seja, 4,9%³. Está previsto que o défice continue numa trajetória descendente, atingindo 4,0% em 2014 e 2,5% em 2015.

Na prossecução dos objetivos, foi lançado um processo de definição e monitorização de medidas de carácter permanente e temporário para cada programa orçamental. Este processo estabeleceu as medidas necessárias para a redução anual do

defícite. O objetivo inicial do Programa era obter essa redução em dois terços do lado da despesa, e um terço do lado da receita. Contudo, em 2013, o Governo viu-se obrigado a executar medidas como a alteração dos escalões do IRS, a alteração da classificação de bens nas taxas reduzida e intermédia do IVA, a introdução de uma taxa adicional de solidariedade de 2,5% e o aumento da taxa liberatória sobre rendimentos de capitais e mais-valias, de 21% para 28%. Apesar de todos os constrangimentos na implementação de algumas medidas do lado da despesa, foi possível realizar 54% das medidas de consolidação orçamental sobre essa parcela, no conjunto dos três anos.

Ajustamento do défice público

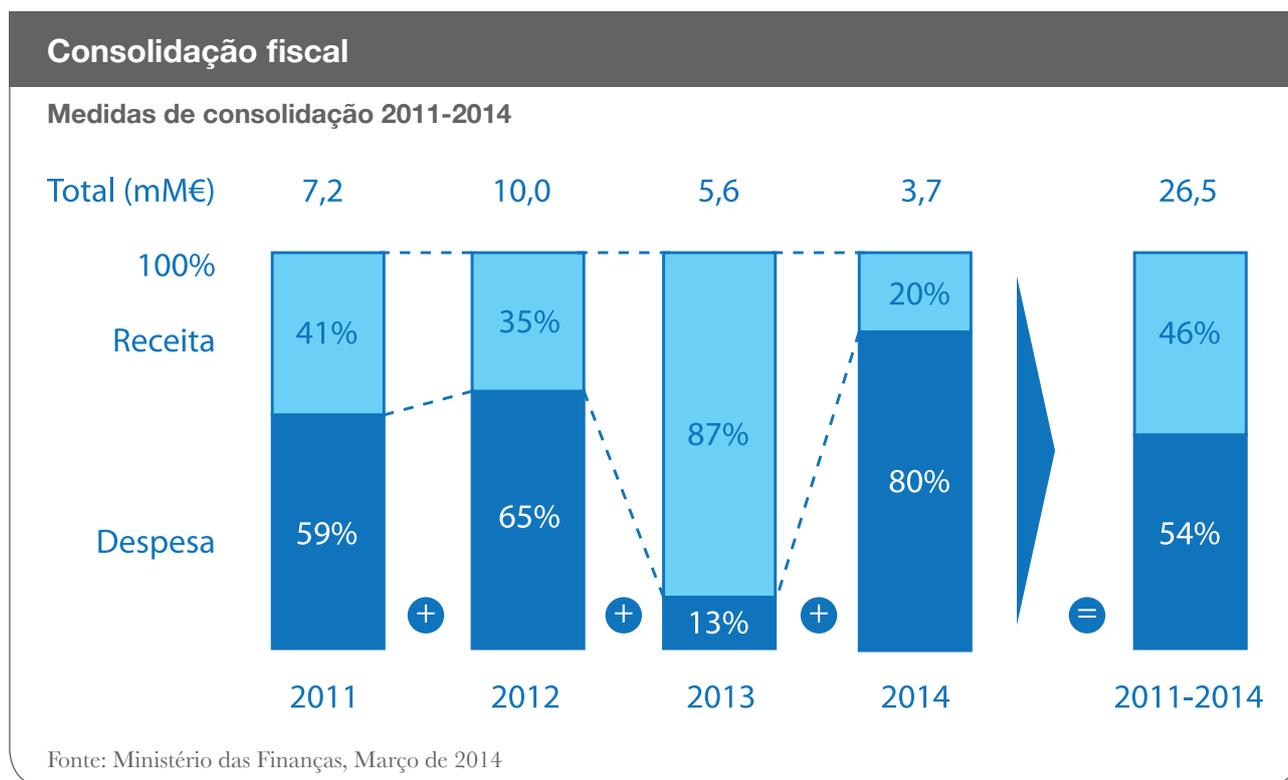
Ajustamento do défice público Em percentagem do PIB.



Nota: O défice de 2011 inclui impacto da transferência do fundo de pensões; défice de 2012 inclui impacto de outros efeitos *one-off*; défice de 2013 inclui recapitalização do BANIF.

Fonte: AMECO e Ministério das Finanças, março de 2014

³ Fonte: INE.



O Programa de Revisão da Despesa Pública (*Public Expenditure Review – PER*), criado após a quinta revisão do Programa de Ajustamento, foi um instrumento essencial na execução das medidas orçamentais. O PER traduziu-se num esforço articulado de definição, acompanhamento e monitorização contínua de um conjunto de medidas anuais do lado da despesa que permitissem o cumprimento das metas definidas no âmbito do Memorando de Entendimento e reforçassem a confiança externa na capacidade de execução do programa.

O PER identificava medidas de consolidação orçamental para os anos de 2014 e 2015 na ordem dos 2,5% do PIB. O programa centrava-se em três eixos: Administração Pública, Sistema de Pensões e Medidas Setoriais.

Na área da Administração Pública destacam-se medidas na área da convergência entre as regras de trabalho no sector público e sector privado (i.e. 40h), tabela remuneratória única, consumos intermédios e requalificação. No sistema de

pensões o aumento da idade de reforma para 66 anos e a convergência dos sistemas de pensões público e privado. Este esforço seria complementado por um esforço de poupanças adicionais nos vários ministérios setoriais. Em paralelo reforçou-se o modelo de Governo e monitorização do Orçamento do Estado, com base nas melhores práticas internacionais, de forma a identificar atempadamente eventuais desvios nos diferentes Programas, o que permite uma mais rápida correção dos mesmos. No que se refere à dívida pública, foram reconhecidas e reclassificadas uma série de responsabilidades financeiras que não se encontravam inscritas na dívida pública portuguesa mas que no fundo eram responsabilidade do Estado. Considere-se, a título de exemplo, a reclassificação efectuada da dívida das empresas do Setor Empresarial do Estado e dos compromissos assumidos no âmbito de algumas parcerias público-privadas. O processo de reclassificação conduziu a um aumento do valor contabilístico da dívida entre

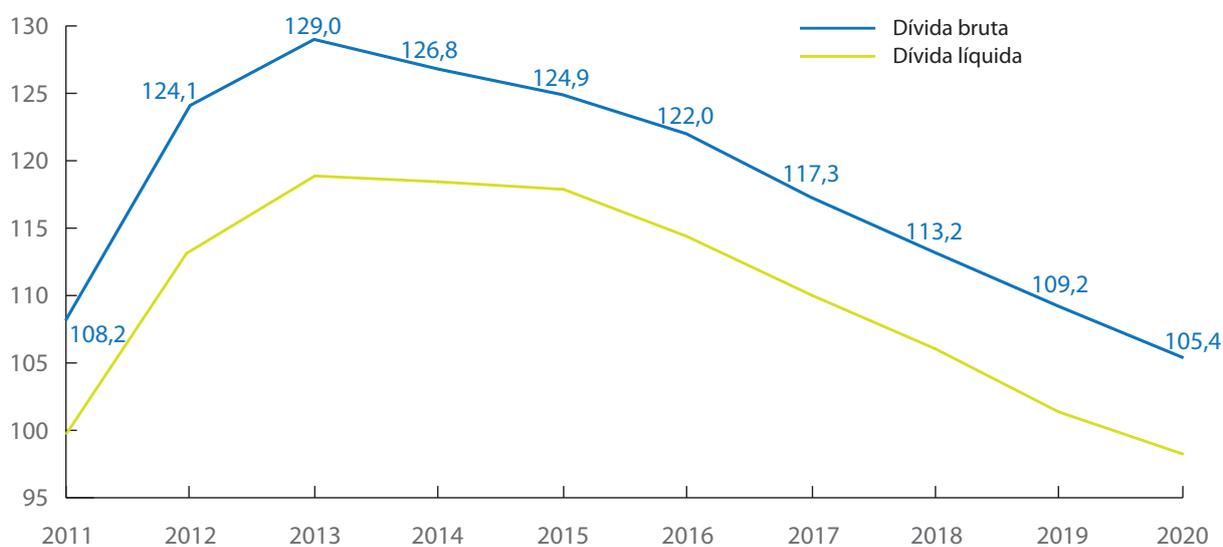
2010 e 2012, apesar das responsabilidades reclassificadas serem anteriores a esse período. A contabilização deste tipo de dívidas anteriormente fora do perímetro e prossecução de várias operações de ativos financeiros teve um impacto contabilístico na dívida pública de 13,4 pontos percentuais entre 2010 e 2012⁴.

No âmbito do Memorando de Entendimento conseguiu-se portanto estancar o crescimento descontrolado da dívida, tendo-se criado condições para a sua redução progressiva a partir de 2014. Garantiu-se ainda que a dívida reflete de forma mais clara e transparente as responsabilidades do Estado Português.

Além disso, e face ao padrão de instabilidade vivida nos mercados financeiros desde 2008, o Governo português procurou criar recentemente uma reserva financeira de segurança confortável, que permitisse ao país estar menos exposto ao risco de volatilidade dos mercados. De facto, em abril de 2011 o Estado tinha menos de 5 mil milhões de euros de reserva em depósitos. Hoje, tem cerca de 20 mil milhões de euros⁵. Neste contexto, embora a dívida bruta das Administrações Públicas tenha atingido 129,0% do PIB no final de 2013, a dívida líquida de depósitos foi bastante inferior, tendo rondado os 120% do PIB.

Trajetória da dívida pública

Dívida pública bruta Em percentagem do PIB



Fonte: Ministério das Finanças, Março 2014. Estimativas 11º review do IGCP para dívida líquida.

Em conclusão, o Governo conseguiu estancar o ritmo descontrolado de crescimento da despesa pública (o qual resultava em défices continuados e numa subida persistente da dívida pública).

Durante estes três anos, o défice reduziu-se em cerca de 5 pontos percentuais do PIB, ou seja, cerca de 9 mil milhões de euros. A despesa pública reduziu-se num montante semelhante,

⁴ Fonte: Conselho de Finanças Públicas. <http://www.cfp.pt/wp-content/uploads/2013/10/CFP-APT-01-2013-PT2.pdf>, p. 7.

⁵ Fonte: IGCP. Inclui o montante do FEEF disponibilizado para recapitalização do sistema bancário e atualmente em depósitos no Banco de Portugal.

cerca de 8 mil milhões de euros entre 2010 e 2013. Em conjunto, estas duas realidades permitem que Portugal beneficie de um plano orçamental mais estável, incluindo a estimativa de um saldo primário positivo já em 2014, que possibilitará a redução da dívida pública. Outra das ações fundamentais do Governo na área da consolidação orçamental teve que ver com a renegociação dos empréstimos efetuados pelo Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF) e pelo Mecanismo Europeu Estabilidade financeira (MEEF), relativamente aos prazos

e às taxas de juro implícitas. Face às taxas de juro iniciais, houve uma redução dos seus valores em 2 pontos percentuais, reduzindo-se substancialmente a fatura de juros a pagar. Por seu lado, a maturidade média inicial dos empréstimos concedidos pelo MEEF de 7,5 anos foi renegociada para 12,5 anos e, mais recentemente, para 19,5 anos. Em conjunto com as duas revisões de metas orçamentais, estas ações permitirão uma poupança total de 54,5 mil milhões de euros ao longo dos próximos trinta anos.

Regulação e supervisão do setor financeiro

Principais Metas

O Memorando de Entendimento definiu como objetivo prioritário a **estabilidade do sistema financeiro de modo a garantir as condições para o regular financiamento à economia:**

- **Reforço da regulação e supervisão bancárias**, particularmente no que respeita a rácios de solvabilidade e de alavancagem dos bancos, níveis de incumprimento e mecanismos de recuperação e resolução bancária
- **Promoção da desalavancagem do sistema bancário português de forma consistente com o cenário macroeconómico**, de forma a reduzir a dependência de fontes de financiamento menos estáveis
- **Recapitalização do sistema bancário**, através da disponibilização de uma linha de crédito de 12 mil milhões de euros, e dos aumentos de capital efetuados pelo Orçamento do Estado na Caixa Geral de Depósitos e no Banco Português de Negócios (BPN), visando, neste último caso, a recuperação e posterior alienação do banco
- **Revisão do código de insolvência e de reestruturação de dívidas**, incorporando as melhores práticas a nível internacional, aperfeiçoando os mecanismos existentes ou introduzindo novos, tendo em vista uma recuperação económica mais dinâmica
- **Aumento do valor assegurado pelo Fundo de Garantia de Depósitos**, de modo a reforçar a confiança dos particulares e empresas no sistema bancário

Contexto

O sistema bancário é fundamental ao normal funcionamento de uma economia de mercado. No período anterior ao Programa de Ajustamento, as economias ocidentais apresentavam, na sua generalidade, graves desequilíbrios, refletidos num excesso de endividamento das famílias e empresas. Os mercados financeiros mundiais foram fortemente abalados pela crise no setor imobiliário em 2008, vulgarmente conhecida como a crise do *subprime*. A forte desvalorização do mercado imobiliário colocou uma grande pressão na solvabilidade dos bancos, sobretudo nos que estavam mais expostos a este setor, sobretudo nos Estados Unidos e em alguns países da Europa, como por exemplo Espanha e Irlanda. A falência de bancos de grande dimensão, em particular do Lehman Brothers, originou uma crise sistémica de proporções mundiais.

As autoridades dos países desenvolvidos tentaram enfrentar a crise de forma coordenada, recorrendo a políticas orçamentais e políticas monetárias expansionistas. Estas políticas, de efeito contracíclico, destinavam-se a minimizar o impacto negativo sobre o crescimento económico, evitando o aprofundamento da crise. No entanto, a conjugação do aumento da despesa pública e da contração da economia mundial, a qual motivou uma queda das receitas fiscais, levou a que em muitos países se originassem défices orçamentais significativos, repercutidos em níveis de dívida pública demasiado elevados.

A incerteza crescente acentuou a fragmentação do sistema financeiro, o que gerou uma fuga de capitais para mercados considerados mais seguros (*flight-to-quality*). Tendo em conta esta tendência, e face ao aumento das necessidades

de financiamento públicas, os bancos nacionais foram assumindo nos seus balanços uma parte cada vez maior das novas emissões de dívida soberana. E estas eram cada vez mais necessárias num contexto de políticas expansionistas, caso de Portugal em 2009 e 2010, o que contribuía para o aumento dos desequilíbrios.

Em 2010, a acumulação de desequilíbrios orçamentais levou ao aumento da perceção de risco em relação à dívida soberana dos países, com implicações no risco dos bancos uma vez que nesta fase se encontravam muito interligados ao próprio risco soberano através da exposição que tinham à dívida pública, levando à chamada “crise das dívidas soberanas”. Paralelamente, vários bancos de grande dimensão em países como os Estados Unidos da América, o Reino Unido e a Espanha entraram em dificuldades e necessitaram de intervenção do Estado para assegurar a sua solvabilidade.

Neste contexto, o sistema bancário tornou-se mais frágil. Os mercados monetário e obrigacionista internacionais fecharam-se a muitas instituições, criando dificuldades acrescidas ao regular funcionamento do sistema financeiro. A partir de 2010, os bancos de vários países começaram assim a depender crescentemente do Banco Central Europeu (BCE) para obter liquidez.

O sistema bancário português foi, em termos relativos, um dos que mais teve de recorrer a esse mecanismo de apoio. No final de 2010 o sistema financeiro registava uma dívida ao BCE de 40 mil milhões de euros, enquanto o valor médio em 2007 tinha sido de menos de 700 milhões de euros⁶. De modo a dissipar dúvidas que pudessem existir sobre a solvabilidade do sistema bancário

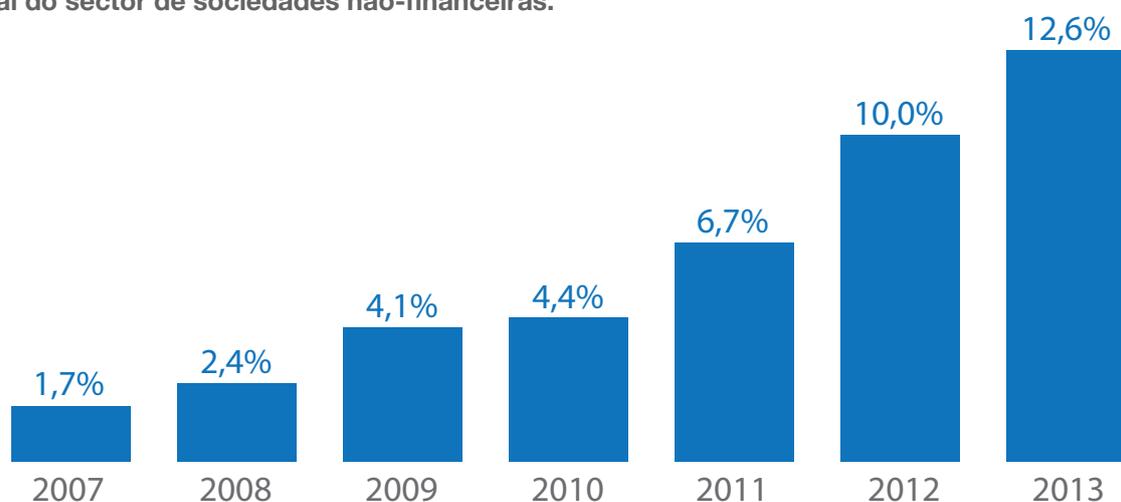
⁶ Valores incluem apenas os bancos portugueses, excluindo o Banco de Portugal e instituições internacionais com atividade em Portugal.

europeu, foram conduzidos vários *stress tests* (análises de sensibilidade da solvabilidade dos bancos), tendo muitos bancos aumentado o seu capital em consequência dessa análise. No início do Programa de Ajustamento, a economia portuguesa registava um elevado nível de endividamento, com a dívida do setor não-

-financeiro (que inclui administrações públicas, empresas e famílias) a ascender a cerca de 350% do PIB⁷. Esta posição de grande desequilíbrio refletia-se no rácio de transformação (relação entre o crédito concedido pelos bancos e o montante de depósitos) que se cifrava em aproximadamente 160%⁸.

Rácios de crédito vencido

Total do sector de sociedades não-financeiras.



Fonte: Banco de Portugal.

Com o aprofundamento da recessão, assistiu-se também ao crescimento significativo do crédito em situação de incumprimento. A percentagem de incumprimento das empresas face ao total de crédito concedido evoluiu de 2,4% em dezembro de 2008 para 4,4% em 2010 e 12,6% no final de 2013⁹. Esta evolução, conjugada com uma redução significativa da rentabilidade da atividade bancária, levou a uma diminuição da capacidade dos bancos em fazer face às suas obrigações, traduzida numa redução acentuada dos rácios de cobertura¹⁰.

O que foi feito

Desta forma, tornou-se necessária uma atuação concertada no sistema financeiro. Em primeiro lugar, considerando as exigências internacionais e o contexto interno de crise económica, a recapitalização do sistema bancário era uma clara prioridade. Em segundo lugar, era imprescindível dotar o setor financeiro de um conjunto de mecanismos de controlo e reporte mais eficazes, alinhados com as melhores práticas internacionais. Ao mesmo tempo, era imperioso dar um novo ímpeto aos

⁷ Fonte: Eurostat, AMECO, FMI.

⁸ Fonte: Banco de Portugal.

⁹ Fonte: Banco de Portugal.

¹⁰ Definido como a relação entre o resultado operacional e o serviço da dívida.

instrumentos de recuperação e insolvência de empresas, tornando-se urgente uma atualização do seu enquadramento legal, assegurando um processo mais célere de reestruturação económica para empresas viáveis mas com dificuldades temporárias de tesouraria.

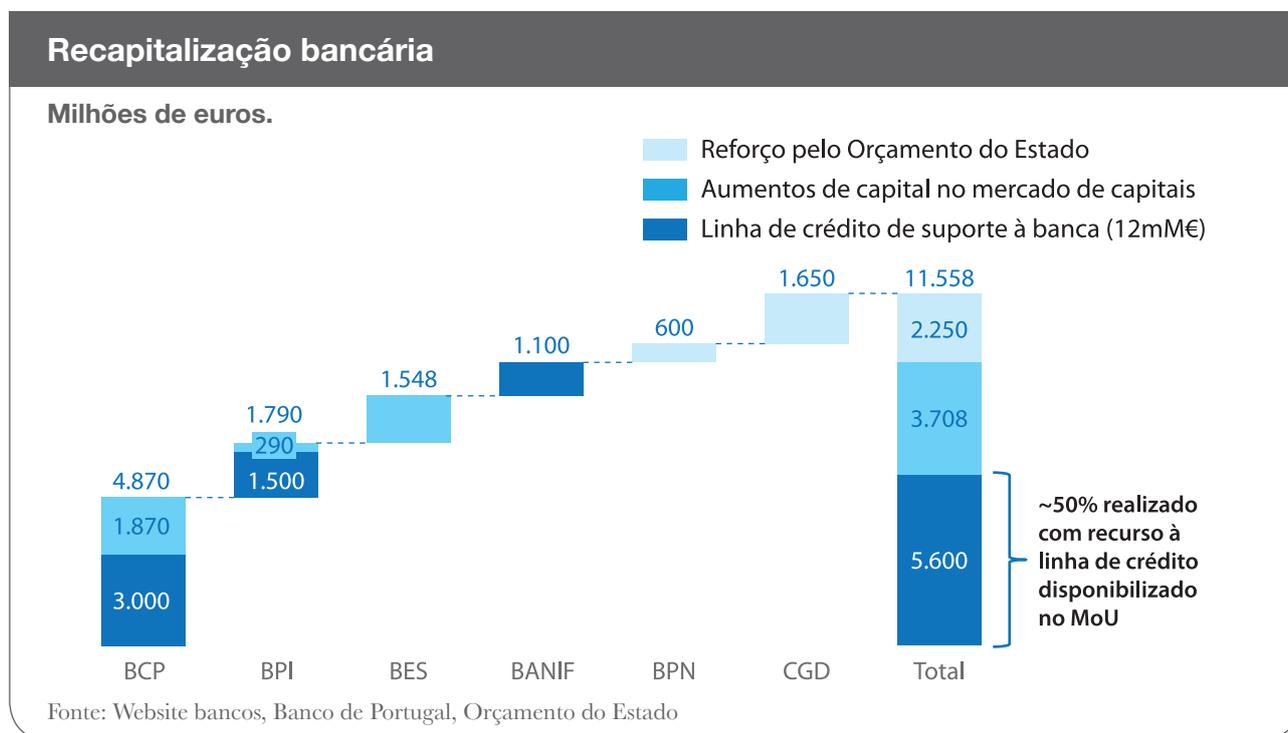
Finalmente, é de notar que estas iniciativas foram tomadas no âmbito de um processo mais amplo e mais estruturante de união bancária europeia que tem vindo a ser construído de forma gradual.

Recapitalização do sistema bancário

No âmbito do Programa de Assistência, foi criado um fundo de 12 mil milhões de euros, exclusivamente direcionado para fazer face às

necessidades de capitalização bancária.

Este processo de recapitalização bancária seguiu diferentes vias. Os bancos Millennium BCP, BPI e BANIF recorreram a este fundo, num montante total de 5,6 mil milhões de euros, através da emissão de instrumentos de capital convertível acompanhado de aumentos de capital no mercado junto de investidores privados. Por seu lado, o BES optou por não recorrer à linha de financiamento disponível, tendo financiado a totalidade dos aumentos de capital no mercado. Por fim, a Caixa Geral de Depósitos e o BPN foram também alvo de recapitalização, neste caso através do recurso a fundos próprios e a fundos públicos, uma vez que o Memorando não permitia a utilização do fundo de capitalização bancária em entidades detidas pelo Estado.



Em resultado do processo de recapitalização reduziu-se o risco sistémico colocado pela banca. Os bancos portugueses tornaram-se mais sólidos e portanto com maior capacidade de cumprir a sua função de financiamento à

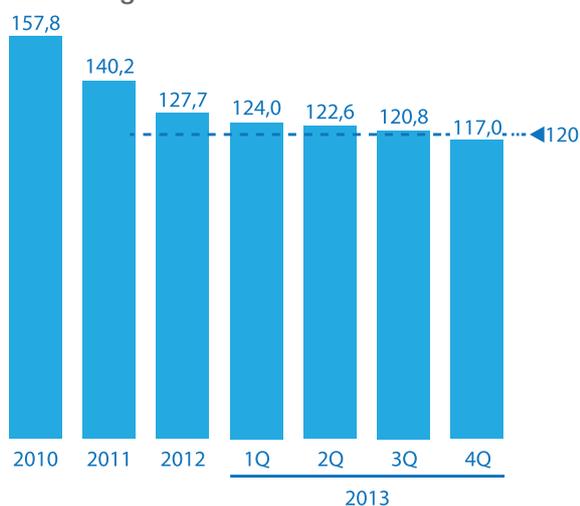
economia. O processo fez com que o rácio *Core Tier 1* passasse de cerca de 8% em 2010 para mais de 12% em 2013, contabilizando o total do sistema financeiro português. De forma complementar a este esforço de recapitalização,

foi prosseguida a redução do rácio de crédito/dépósitos com o objetivo de reduzir o risco financeiro de crédito das instituições portuguesas. Este rácio decresceu quase 40 pontos percentuais entre 2010 e 2013, passando de 157,8% para 117,0%, valor considerado adequado segundo as práticas internacionais. Em paralelo, foi revista a Lei da Recapitalização

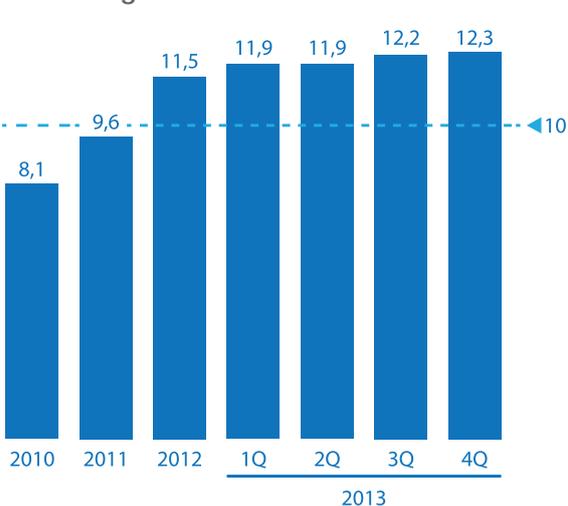
Bancária, que definiu o modelo de intervenção do Estado no capital dos bancos. Esta alteração procurou corresponder, de forma equilibrada, a dois grandes objetivos: dar garantias da salvaguarda dos interesses dos contribuintes e clientes ao mesmo tempo que minimizava o grau de intrusão na gestão e estrutura acionista dos bancos.

Indicadores do sistema bancário

Rácio de alavancagem financeira
Porcentagem



Rácio Core Tier 1, Sistema Bancário Português
Porcentagem



Fonte: Banco de Portugal, Março 2014

Venda do BPN

Em Novembro de 2008, o XVII Governo Constitucional anunciou a nacionalização do BPN. No âmbito do Memorando de Entendimento, os ativos do BPN foram alocados a dois veículos distintos. Uma parte integrou a atividade bancária e alguns ativos adicionais e foi vendida à instituição financeira BIC por 40 milhões de euros. A outra parte, foi adstrita a veículos financeiros específicos e é neste momento gerida pela Parvalorem, entidade criada para a gestão dos mesmos, prevendo-se que sejam alienados a médio prazo.

Monitorização do sistema financeiro

A profunda crise financeira internacional e o papel do setor financeiro para a mesma levaram forçosamente a uma reflexão sobre as insuficiências dos mecanismos regulatórios e dos supervisores das instituições de crédito. Em Portugal essa reflexão produziu três importantes alterações no quadro regulatório:

- a área de supervisão do Banco de Portugal foi reorganizada, dotando o banco central com competências e poderes acrescidos no âmbito da monitorização dos rácios de solvabilidade e planos de financiamento das diferentes instituições bancárias;

- foram também lançadas detalhadas inspeções *on-site* em cada instituição financeira, de maneira a obter uma visão mais completa e abrangente da real situação financeira de cada instituição. Foi igualmente revista a definição do rácio e os critérios de apuramento de imparidades de crédito, alinhando-as com as práticas internacionais;
- foi revisto o enquadramento legal da resolução/insolvência do sistema bancário (*bank resolution framework*), sobretudo no que respeita o mecanismo de liquidação ordenada de uma instituição de crédito em dificuldades salvaguardando a estabilidade financeira, o risco de contágio sistémico e a proteção dos depositantes (DL 31-A/2012). Esta revisão veio clarificar os critérios de intervenção por parte do Estado, bem como o seu estatuto, direitos e deveres nessa situação.

Fundo de garantia de depósitos

O Fundo de Garantia de Depósitos confere aos depositantes a confiança de que os depósitos, até um certo valor, serão reembolsados, mesmo no caso de incapacidade do seu banco. É um elemento essencial à confiança e estabilidade do sistema bancário.

Em novembro de 2008, foi aumentado o valor do limite máximo garantido, de 25 mil para 100 mil euros, em regime transitório, até Dezembro de 2011. Findo esse período, foi tornado permanente o limite máximo de 100 mil euros para o reembolso de depósitos constituídos nas instituições de crédito participantes no Fundo de Garantia de Depósitos e no Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo, transpondo o que havia sido definido pela legislação comunitária.

Novo Código da Insolvência e Reestruturação de Empresas

No âmbito do Memorando de Entendimento foi ainda revisto o Código de Insolvência e Recuperação de Empresas (CIRE) focando a atenção na recuperação das empresas viáveis, em situação de dificuldade temporária, ao mesmo tempo que se procurava acelerar o processo de dissolução e liquidação das empresas inviáveis. A nova legislação reflete também experiências anteriores do FMI, que indicam que os países que apresentam sistemas de insolvência mais céleres desenvolvem recuperações económicas mais rápidas. Portugal tinha um processo relativamente rápido de criação de empresas mas o processo de insolvência era moroso e marcado pela excessiva intervenção do sistema de justiça.

Assim, o CIRE passou a incluir um mecanismo de revitalização de empresas viáveis que facilita a obtenção de um acordo entre os credores e a empresa. Procedeu-se ainda à publicação das orientações a adotar pelos credores e pelo devedor no âmbito destes – e de outros – processos negociais, à revisão do procedimento extrajudicial de conciliação (PEC), um procedimento de recuperação de empresas mediado pelo IAPMEI e inteiramente extrajudicial, que veio dar origem ao SIREVE. Reviu-se também o estatuto do Administrador de Insolvência e criou-se uma entidade encarregue da sua supervisão.

Medidas cumpridas no âmbito da Regulação e Supervisão do Sector Financeiro¹¹

Trimestre	Medidas cumpridas
2T 2011	[2.2] Solicitar aos bancos que apresentem, até final de junho de 2011, planos de financiamento específicos, que permitam a cada instituição alcançar uma posição de financiamento estável com base no mercado.
2T 2011	[2.3] Solicitar aos bancos a apresentação, até final de junho de 2011, de planos que descrevam como tencionam atingir os novos requisitos de capital através de soluções de mercado.
2T 2011	[2.7] Até ao fim de junho de 2011, o BdP estabelecerá um programa para a realização de inspeções especiais in-situ para validar os dados sobre os ativos que os bancos prestam como <i>inputs</i> para a avaliação de solvabilidade.
3T 2011	[2.2] O BdP e o BCE solicitarão aos bancos que apresentam, até Setembro, planos de financiamento a médio prazo específicos para cada instituição.
3T 2011	[2.17] Definir os princípios gerais da reestruturação voluntária extrajudicial de empresas em linha com as boas práticas internacionais.
Fev. 2012	[2.4] O BdP acompanhará de perto os planos apresentados pelos bancos para alcançar um rácio de capital <i>Core Tier 1</i> de 9 %.
Fev. 2012	[2.12] Publicar o novo rácio de crédito em risco além do atual rácio, que abrange apenas o crédito vencido.
Mai. 2012	[2.4-2.6, 2.8] Apresentar os planos de financiamento desenvolvidos pelos bancos (final de fevereiro) e constituir, até 30 de junho, um novo reforço de capital necessário por via do Programa Especial de Inspeções, da transferência parcial dos fundos de pensões e dos requisitos da Autoridade Bancária Europeia.
Mai. 2012	[2.7] Finalizar e implementar a portaria de recapitalização bancária.
Mai. 2012	[2.13] Concluir o processo de venda do BPN.
Mai. 2012	[2.18] Assegurar entrada em vigor, até meados de junho 2012, das alterações legislativas ao regime da insolvência, no sentido de melhor permitir a recuperação efetiva de empresas viáveis.
Mai. 2012	[2.20] Continuar a reforçar o acompanhamento do elevado endividamento de empresas e particulares.
2T 2012	[2.3] Finalizar, até 30 de junho de 2012, o reforço de capital previsto para atingir um rácio <i>Core Tier 1</i> de 9% para os principais bancos nacionais.
2T 2012	[2.13] Criar o Fundo de Resolução com vista a assegurar o respetivo regime de financiamento até julho de 2012.
2T 2012	[2.16] Rever o relatório que avalia a coerência, eficácia e impacto gerais dos mecanismos existentes de apoio às PME.
2T 2012	[7.15] Elaborar um relatório de avaliação mais aprofundada da consistência e eficácia das medidas de apoio financeiro e não-financeiro existentes.
3T 2012	[2.3] Assegurar o cumprimento do objetivo do rácio <i>Core Tier 1</i> de 10%.

¹¹ Esta tabela (bem como as tabelas dos capítulos seguintes) baseia-se nos *Occasional Papers* da Comissão Europeia relativos à execução do Programa de Ajustamento em Portugal. Não são incluídas nesta listagem as medidas que apresentem status *not observed*, *delayed* ou *ongoing*.

3T 2012	[2.13] Concluir a implementação das medidas necessárias para o reforço do quadro jurídico da intervenção precoce e resolução de instituições de crédito, em particular: adotar os avisos de supervisão relativos aos planos de recuperação até ao final de outubro de 2012 e adotar as regras aplicáveis à criação e funcionamento de bancos de transição, em conformidade com as regras de concorrência da União Europeia, até ao final de outubro de 2012.
4T 2012	[2.2] Publicar, até final de novembro de 2012, o primeiro relatório a ser apresentado pelo BdP relativo à identificação e marcação do crédito recentemente reestruturado por dificuldades financeiras do cliente.
4T 2012	[2.3] Assegurar o cumprimento do objetivo do rácio <i>Core Tier 1</i> de 10% no final de 2012.
4T 2012	[2.10] Refletir, até final de dezembro de 2012, as conclusões do Programa de Inspeções <i>in-situ</i> na implementação das recomendações do Programa Especial de Inspeções, em particular no que se refere à qualidade dos ativos e metodologias utilizadas nos exercícios de <i>stress test</i> .
4T 2012	[2.13] Aprovar o decreto-lei relativo às contribuições das instituições de crédito para o Fundo de Garantia de Depósitos e aprovar o aviso de supervisão relativo aos planos de resolução.
4T 2012	[2.15] Submeter à Assembleia da República, até ao final janeiro de 2013, as alterações ao quadro jurídico que regula o acesso ao investimento público.
4T 2012	[2.18] Desenvolver e avaliar as diferentes opções apresentadas, a fim de definir prioridades e submeter uma avaliação detalhada sobre a proposta relativa à emissão grupada de obrigações de empresas, nomeadamente de PME, visando a obtenção de financiamento no mercado de capitais.
1T 2013	[2.9] Finalizar, o mais tardar até ao final de junho de 2013, a atualização do tratamento das imparidades coletivas.
1T 2013	[2.12] Externalizar a gestão dos créditos atualmente detidos pela Parvalorem para uma entidade terceira especializada, que será incumbida de proceder à recuperação gradual dos ativos. Selecionar a referida entidade através de procedimento concursal até meados de 2013.
1T 2013	[2.13] Analisar os planos de recuperação dos oito maiores bancos. Cobrar as contribuições iniciais das instituições participantes no fundo de resolução até junho de 2013.
1T 2013	[2.16] Elaborar os relatórios trimestrais sobre a implementação dos novos instrumentos de reestruturação de dívidas (final de Junho). Realizar um inquérito junto dos intervenientes em matéria de insolvência sobre a adequação dos instrumentos de reestruturação da dívida existentes e eventuais lacunas ou estrangulamentos.
1T 2013	[2.18 ii] Concluir uma avaliação detalhada sobre a emissão grupada de obrigações de empresas, visando a obtenção de financiamento no mercado de capitais.
1T 2013	[2.18 iii] Elaborar um primeiro projeto das alterações que se revelem necessárias ao regime legal do papel comercial até final de junho e avaliar as eventuais implicações fiscais.
1T 2013	[2.19] Apresentar um relatório como mecanismo trimestral de acompanhamento e reporte da movimentação das linhas de crédito apoiadas pelo Estado. Realizar uma auditoria externa ao Sistema Nacional de Garantia Mútua, devendo um relatório com as principais conclusões e recomendações ser apresentado até final de abril.
3T 2013	[2.8] O BdP tem em curso um programa especial de avaliação da capacidade operacional das instituições de crédito, que inclui uma análise do quadro regulamentar português.

3T 2013	[2.9] O BdP passará a conduzir um exercício de <i>stress test</i> numa abordagem top-down para apoiar a análise dos resultados do exercício <i>bottom-up</i> . Estas melhorias serão introduzidas aquando da realização dos próximos <i>stress tests</i> trimestrais.
3T 2013	[2.13] O BdP analisou e emitiu recomendações relativas aos planos de recuperação dos principais bancos portugueses devendo as restantes instituições apresentar os elementos informativos ainda em falta.
3T 2013	[2.18 iii] Elaborar um projeto das alterações que se revelem necessárias ao regime legal do papel comercial.
3T 2013	[2.19 ii] Implementar medidas visando tornar os custos do crédito e das garantias mais vantajosos para o utilizador final.
4T 2013	[2.9] Utilizar a nova abordagem <i>top-down</i> nos exercícios de <i>stress test</i> nos próximos exercícios trimestrais de <i>stress tests</i> .
4T 2013	[2.19] Aumentar a concorrência e a transparência do atual sistema de fixação de preços em instituições participantes nas linhas de financiamento apoiadas pelo Estado.

Reforma da gestão das finanças públicas

Principais Metas

- **Promover controlo efetivo das despesas na Administração Pública, combatendo os pagamentos em atraso**, por via da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
- **Proceder à revisão da Lei de Enquadramento Orçamental**, definindo a estratégia e os procedimentos a adoptar até 2015 e transpondo as diretivas europeias para a ordem jurídica interna, nomeadamente no que se refere aos princípios subjacentes ao Pacto Orçamental
- **Reforçar o reporte e monitorização da execução orçamental**, aumentando o detalhe e periodicidade dos relatórios existentes e lançando novos documentos de controlo e transparência, tais como o relatório de riscos orçamentais e o reporte das contas trimestrais do Setor Empresarial do Estado
- **Elaborar e aprovar a Lei das Finanças Locais e a Lei das Finanças das Regiões Autónomas**

Contexto

A crescente complexidade da gestão pública e as necessidades de boa gestão orçamental tornavam urgente o reforço dos mecanismos de monitorização do desempenho orçamental, tanto ao nível do detalhe como da periodicidade. Tal permitiria identificar rapidamente eventuais desvios e definir de forma célere estratégias de correção.

Acresce que a Administração Pública, principalmente o setor local e os hospitais EPE, apresentavam em novembro de 2011 um total de cerca de 5.833 milhões de euros de pagamentos em atraso¹². Esta situação implica custos para a economia e para a sociedade e afeta diretamente a liquidez das empresas que prestam serviços ao

Estado.

Os pagamentos em atraso englobavam um problema de *stock* e um problema de *fluxo*. Com efeito, enquanto o Estado fosse incapaz de pagar o *stock* acumulado de dívidas a fornecedores não podia obter condições favoráveis de pagamento e portanto minimizar os custos para o contribuinte. Adicionalmente, cada novo pagamento em atraso contribuía para o acumular desse já elevado *stock* de dívida. Era portanto necessário não só estancar a acumulação futura de dívidas como também pagar a dívida acumulada, quer para o Estado cumprir as suas obrigações quer para ganhar poder de negociação nos contratos futuros.

O que foi feito

Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso

A correção estrutural do padrão de pagamentos em atraso exigia um plano de ação que refletisse os três princípios seguintes¹³:

- elaboração de regras que impedissem a criação de novos pagamentos em atraso;
- responsabilização de cada entidade pelos seus pagamentos em atraso;
- redução do *stock* de pagamentos acumulados segundo um conjunto de critérios definidos.

No âmbito das medidas previstas no Memorando de Entendimento, o Governo promulgou a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA). A LCPA restringe a assunção de compromissos de despesa aos casos em que existam fundos

disponíveis e verificáveis. Desta forma, os compromissos assumidos têm que estar associados a uma garantia de receita para fazer face a essa despesa. Por outro lado, a LCPA obriga as entidades com pagamentos em atraso a preparar um plano de pagamentos das dívidas, cujo princípio fundamental é o de que os meios financeiros terão de ser gerados internamente. As entidades públicas são ainda obrigadas a melhorar os sistemas informáticos de registo dos fundos disponíveis, os compromissos, os passivos, as contas por pagar e os pagamentos em atraso, permitindo uma monitorização permanente. Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis pela contabilidade que assumam compromissos em violação da LCPA ficam sujeitos a responsabilidade civil, criminal e financeira. No que se refere à regularização dos pagamentos em atraso, o sector da saúde representava o maior

¹² No âmbito do Programa de Ajustamento, pagamentos em atraso são entendidos como pagamentos devidos há mais de 90 dias. Fonte dos valores apresentados: Ministério das Finanças, *Estratégia para a redução de pagamentos em atraso há mais de 90 dias*, p. 1.

¹³ Princípios constantes no documento mencionado na nota anterior, p. 2.

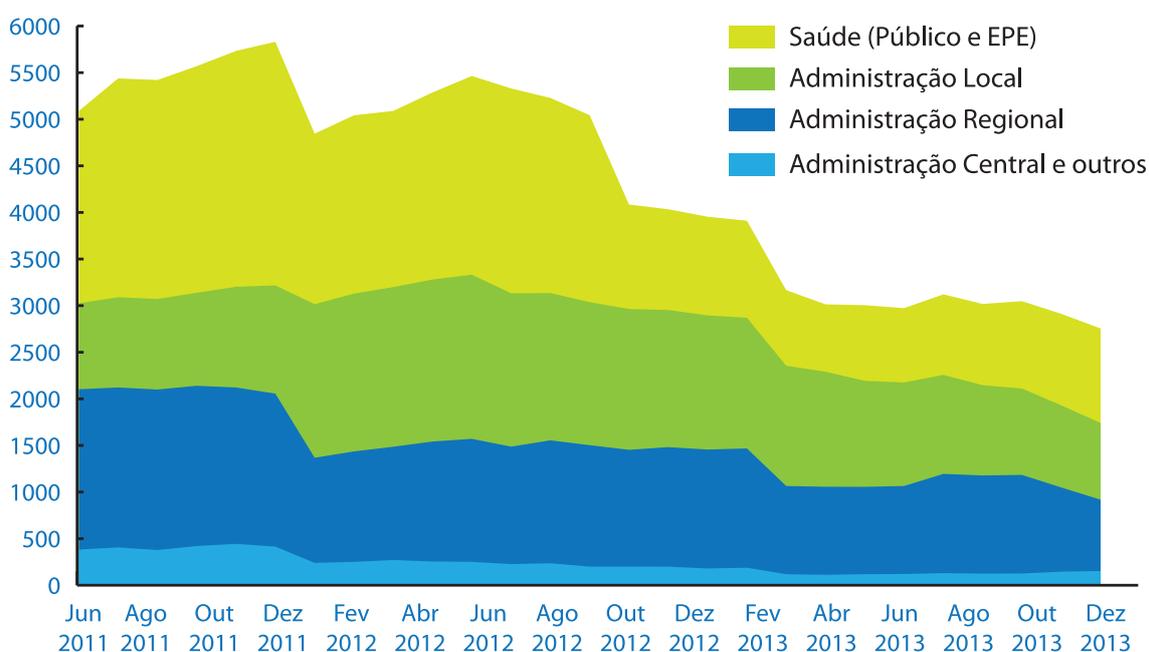
foco de problemas. Assim, o primeiro plano de pagamento (*debt settlement program*) teve por base um envelope de 1,5 mil milhões de euros que, no seguimento de negociações com a indústria, levaram à redução do *stock* de dívida em 1,8 mil milhões em 2012. Este processo foi efetuado com as adequadas garantias, permitindo melhorar as condições dos contratos de financiamento. Em 2013 foi disponibilizado um segundo pacote de 432 milhões de euros.

A criação e execução do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) levou a uma muito significativa redução do *stock* de pagamentos em atraso nas administrações locais, gerando elevada liquidez para PME que forneciam bens e serviços às autarquias. O programa teve por base um envelope financeiro de 800 milhões de euros. Além do PAEL e do cumprimento da Lei dos Compromissos, foram igualmente estabelecidos,

nos sucessivos orçamentos do Estado, limites máximos e prudentes de endividamento anual e de utilização do Fundo de Regularização Municipal para o pagamento de dívidas a fornecedores. Graças a este esforço conjunto, as dívidas em atraso das autarquias foram reduzidas a metade em finais de 2013, por comparação a um *stock* de 1,3 mil milhões em dezembro de 2012. A Região Autónoma da Madeira apresentou igualmente, em dezembro de 2012, uma estratégia para pagamento das dívidas em atraso. No âmbito da mesma, foi reportada informação detalhada sobre as entidades credoras, os valores pendentes e os critérios para pagamento. A estratégia tinha por base uma linha de crédito garantida pela República Portuguesa (1.100 milhões de euros) que gerou poupanças associadas potenciais na ordem dos 60 milhões de euros.

Pagamentos em atraso no Estado

Milhões de euros.



Fonte: Compilado pela DGO sobre os dados recolhidos pela ACSS, DGAL, DGO, DGTF, DR Orçamento e Contabilidade da Madeira e DR Orçamento e Tesouro dos Açores.

Lei de Enquadramento Orçamental

No âmbito do Programa de Ajustamento, procederam-se a duas alterações à Lei de Enquadramento Orçamental. A sexta alteração à Lei de Enquadramento Orçamental¹⁴ teve por objetivo melhorar as orientações em termos de boas práticas na gestão orçamental, incluindo por exemplo a necessidade de um quadro plurianual do Orçamento e o princípio da orçamentação base zero. Segundo este último princípio, todas as despesas inscritas no Orçamento têm de ser justificadas com base nas necessidades previstas, por contraponto ao anterior sistema em que apenas as despesas incrementais careciam de discussão e aprovação. A sétima alteração à Lei de Enquadramento Orçamental¹⁵ teve por objetivo a transposição para a legislação nacional dos princípios subjacentes ao Pacto Orçamental e à Diretiva do Conselho relativo aos requisitos para os quadros orçamentais dos estados membros, nomeadamente, (i) a definição de uma regra de equilíbrio orçamental em termos estruturais; (ii) o estabelecimento de uma regra para a evolução da dívida pública; (iii) a definição de desvio significativo do objetivo orçamental de médio prazo; e (iv) o estabelecimento de uma regra de ação no caso de um desvio orçamental significativo.

Reporte e Monitorização

No âmbito do Memorando de Entendimento, foram reforçados os mecanismos de reporte e monitorização da execução orçamental. O Boletim Mensal da Direção-Geral do

Orçamento foi substancialmente melhorado, apresentando agora uma análise detalhada das principais componentes da despesa e da receita da Administração Central, Segurança Social, Administração Regional e Administração Local. O Boletim inclui também o reporte mensal consolidado para os pagamentos em atraso no sector das administrações públicas.

Do mesmo modo, foi substancialmente aperfeiçoado o relatório anual sobre despesa fiscal que integra o Orçamento do Estado. O Orçamento do Estado passou também a contar com um relatório extensivo sobre riscos orçamentais aos quais o Estado possa estar exposto. Foram ainda criadas duas publicações trimestrais de grande relevância: as contas trimestrais do Setor Empresarial do Estado e o Boletim Estatístico do Emprego Público. No primeiro documento são apresentados, de forma agregada e transparente, os resultados das empresas do Setor Empresarial do Estado. Por sua vez, o Boletim do Emprego Público analisa a evolução dos fluxos de funcionários públicos (entradas e saídas) por entidade empregadora, os salários médios e dos benefícios atribuídos. Finalmente, foi criado o Conselho de Finanças Públicas¹⁶, com a missão “de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental do Estado Português, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado”¹⁷.

No seu conjunto, estas medidas permitem uma monitorização mais eficaz da execução orçamental e uma atempada e eficaz resposta aos desvios.

¹⁴ Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro.

¹⁵ Lei n.º 37/2013, de 14 de junho.

¹⁶ Artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio.

¹⁷ “Mandato do Conselho de Finanças Públicas”.

Lei das Finanças Locais e Lei das Finanças das Regiões Autónomas

A nova Lei das Finanças Locais (LFL) e a nova Lei das Finanças das Regiões Autónomas (LFRA) introduziram um conjunto de alterações ao regime anteriormente em vigor que aumentaram a exigência e consistência das regras, ao mesmo tempo que as tornaram mais simples.

Em primeiro lugar, melhorou-se a articulação entre Administração Central e Administração Regional e Local, em particular, no que respeita ao intercâmbio de informação. Para esse efeito, foi criado o Conselho de Coordenação Financeira, que integra elementos do Governo, da Administração Central, e da Associação Nacional de Municípios e da Associação Nacional de Freguesias no caso da LFL, e representantes dos governos regionais, no caso da LFRA.

Em segundo lugar, fortaleceu-se o princípio do equilíbrio orçamental. Foi assim estabelecida uma regra de sustentabilidade segundo a qual a receita corrente bruta (no caso dos municípios) ou receita corrente líquida (no caso das regiões) terá de ser igual ou superior à sua despesa corrente, acrescida das amortizações de empréstimos de médio e longo prazo. Tanto os municípios, como as Regiões passaram também a estar sujeitos a um limite para a dívida, proporcional às suas receitas. Introduziu-se ainda um quadro plurianual de programação orçamental que promove a elaboração de orçamentos mais realistas.

Em terceiro lugar, foram reforçadas as regras de monitorização e reporte. Foi assim criado um sistema de alerta precoce para a deteção de desvios na gestão orçamental, sendo também estabelecidas novas regras para a prestação de contas e obtenção de certificação legal de contas no caso dos municípios.

A LFL prevê ainda mecanismos de recuperação financeira dos municípios sob contrapartida da adopção de medidas de ajustamento variáveis consoante a gravidade da sua situação financeira. Nesse contexto, foi criado o Fundo de Apoio Municipal, de cariz mutualista entre o Estado e os municípios, definindo obrigações de ajustamento e assegurando uma permanente monitorização e controlo das contas municipais. Finalmente, a LFL introduziu algumas alterações na composição das receitas municipais e na sua transparência. Por um lado e face ao acréscimo de receita gerada pelo IMI, propõe-se a eliminação do IMT a partir de 2018. Por outro lado, foram reforçadas as obrigações de transparência fiscal pelos municípios no que se refere à participação variável sobre o IRS.

Programa de Ajustamento da Região Autónoma da Madeira

À semelhança do PAEF ao Governo português, foi assinado um Programa de Ajustamento Económico e Financeiro com a Região Autónoma da Madeira.

O Programa teve como objetivos a inversão do desequilíbrio financeiro da região e a sustentabilidade das suas finanças públicas. Assim, foi disponibilizado um pacote financeiro de 1.500 milhões de euros, sujeito ao cumprimento de uma série de medidas de ajustamento ao nível das finanças públicas e de reformas estruturais.

O envelope financeiro foi disponibilizado à Região em tranches, estando o seu progressivo desembolso dependente da execução das medidas acordadas. Para esse efeito, o programa é avaliado trimestralmente. No sítio do Governo estão disponíveis os relatórios trimestrais de avaliação.

Medidas cumpridas no âmbito da Reforma da Gestão das Finanças Públicas

Trimestre	Medidas cumpridas
2T 2011	[3.10] Aprovar uma definição padronizada de responsabilidades contingentes.
3T 2011	[3.2] Realizar e publicar um levantamento completo dos pagamentos em atraso até ao final de agosto de 2011, abrangendo todas as categorias de despesa vencida e vincenda até ao final de junho de 2011. Definir, até ao final de setembro de 2011, uma estratégia para a liquidação dos pagamentos em atraso.
3T 2011	[3.3] Melhorar o reporte mensal sobre a execução orçamental das administrações públicas, em base consolidada, na ótica da contabilidade pública.
3T 2011	[3.6] Emitir instruções para que se proceda à verificação da cobertura dos compromissos na dotação disponível no sistema de contabilidade e criar procedimentos para assegurar o seu cumprimento. O não cumprimento estará sujeito às penalidades previstas na Lei do Enquadramento Orçamental.
3T 2011	[3.7] Elaborar um relatório mensal consolidado sobre os pagamentos em atraso por parte da Administração Pública.
3T 2011	[3.11] Publicar, anualmente, um relatório abrangente sobre riscos orçamentais.
3T 2011	[3.12] Publicar um documento de estratégia orçamental de médio prazo para as Administrações Públicas, até final de agosto de 2011.
3T 2011	[3.15] Publicar as projeções utilizadas na elaboração do Orçamento do Estado e do Documento de Estratégia Orçamental.
3T 2011	[3.16] Aprovar os Estatutos do Conselho das Finanças Públicas.
Fev. 2012	[3.2] Elaborar um relatório mensal consolidado sobre os pagamentos em atraso que será publicado no Boletim mensal de Execução Orçamental.
Fev. 2012	[3.4] Publicar contas trimestrais para o SEE, o mais tardar 45 dias após o fim do trimestre de referência.
Fev. 2012	[3.5] Desenvolver metas intra-anuais de despesa fiscal e medidas corretivas (mensal/trimestral, saldo de caixa, despesa, receita).
Fev. 2012	[3.6] Implementar as alterações às regras e procedimentos de execução orçamental que se revelem necessárias ao respetivo alinhamento com a definição <i>standard</i> de “atraso nos pagamentos” e “compromissos”
Fev. 2012	[3.11] Explorar várias opções para redução significativa dos pagamentos em atraso.
Fev. 2012	[3.14] Assegurar operacionalidade do Conselho de Finanças Públicas.
Fev. 2012	[3.17] Elaborar um Programa de Ajustamento económico e financeiro para a Região Autónoma da Madeira
Mai. 2012	[3.1] Publicar metas trimestrais para o saldo das Administrações Públicas em contabilidade pública e nacional.
Mai. 2012	[3.2] Publicar anualmente um relatório abrangente sobre riscos orçamentais (abril 2012)
Mai. 2012	[3.3] Concluir o relatório anual sobre a despesa fiscal.
Mai. 2012	[3.6] Aprovação pelo Conselho de Ministro do documento revisto de estratégia para redução dos pagamentos em atraso.

Maio 2012	[3.7] Publicar anualmente, em abril, um Documento de Estratégia Orçamental para as Administrações Públicas, em conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento.
Maio 2012	[3.9] Assegurar operacionalidade do Conselho de Finanças Públicas.
Maio 2012	[3.12] Elaborar relatórios trimestrais de acompanhamento da implementação do programa de assistência financeira à Região Autónoma da Madeira.
2T 2012	[3.3] Apresentar proposta legislativa para reduzir a fragmentação orçamental.
2T 2012	[3.5] Garantir a implementação das alterações à lei dos compromissos.
2T 2012	[3.7] Elaborar um documento descrevendo os procedimentos e unidades responsáveis pelo acompanhamento, controlo e auditoria do Programa de Apoio à Economia Local, com vista à regularização dos pagamentos em atraso.
2T 2012	[3.12] Submeter proposta legislativa de revisão da Lei das Finanças Locais e Lei das Finanças Regionais.
3T 2012	[3.1] Publicar anualmente um relatório abrangente sobre riscos orçamentais, fazendo parte integrante do Orçamento do Estado.
3T 2012	[3.2] Publicar, anualmente um relatório sobre a despesa fiscal, fazendo parte integrante do Orçamento do Estado.
3T 2012	[3.3] Preparar um documento de avaliação dos progressos da reforma da gestão financeira pública, incluindo a redução da fragmentação orçamental e apresentando as etapas previstas para os próximos três anos.
3T 2012	[3.5] A Inspeção-Geral de Finanças (IGF) verificará a conformidade do sistema de controlo de compromissos através de auditorias, e deverá assegurar uma redução significativa do montante de pagamentos atraso, de acordo com os critérios definidos na estratégia de pagamentos.
3T 2012	[3.6] A IGF reforçará ainda a verificação dos pagamentos em atraso e sistemas de controlo de compromissos da Administração Local. Os desembolsos ao abrigo do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) só serão efetuados depois de a IGF ter comprovado o bom funcionamento do sistema de controlo de compromissos.
3T 2012	[3.16] Apresentar uma proposta de revisão da Lei das Finanças Regionais e uma proposta de revisão da Lei das Finanças Locais.
3T 2012	[3.13] Proceder à identificação da informação necessária para a elaboração das previsões de receitas.
3T 2012	[3.14] Acompanhar a implementação do programa de assistência financeira da Região Autónoma da Madeira.
4T 2012	[3.7] Proceder à revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, tendo em conta as exigências do novo enquadramento orçamental comunitário.
4T 2012	[3.10] Submeter ao Parlamento uma proposta de revisão da Lei das Finanças Regionais e uma proposta de revisão da Lei das Finanças Locais.
1T 2013	[3.6] Publicar o Documento de Estratégia Fiscal do Governo (abril).
1T 2013	[3.10] Compatibilizar o quadro orçamental a nível local e regional com os princípios e normas da Lei de Enquadramento Orçamental revista.
1T 2013	[3.11] Coordenar, com representantes do Ministério das Finanças, a troca de informação de acordo com o estabelecido nas propostas de Lei das Finanças Regionais e das Finanças Locais.
4T 2013	[3.3] Elaborar programas específicos para determinadas entidades públicas visando apoiar a sua sustentabilidade financeira.

4T 2013	[3.3] Criar, na dependência do Ministério das Finanças, uma unidade dedicada ao controlo dos pagamentos em atraso no setor público, que reportará diretamente ao Secretário de Estado do Orçamento.
4T 2013	[3.6] Apresentar um relatório de avaliação da Lei de Enquadramento Orçamental, identificando os aspetos positivos e negativos da LEO, e emitir sugestões para a elaboração de nova legislação.

Parcerias público-privadas

Principais Metas

- **A renegociação dos contratos existentes** relativos a parcerias público-privadas (PPP), particularmente PPP rodoviárias, de maneira a obter poupanças significativas para o erário público no curto e médio prazo, bem como a sustentabilidade do setor rodoviário
- **A alteração do enquadramento legal e do processo de contratação e controlo** associado às PPP, reforçando a transparência dos contratos, o papel das entidades de controlo (Tribunal de Contas e Unidade Técnica de Apoio a Projetos) e as responsabilidades do parceiro público ao longo do ciclo de vida dos contratos

Contexto

Entre 2008 e 2010 e à medida que foram entrando em exploração as PPP contratadas pelo Estado, o valor dos encargos líquidos com as PPP mais do que duplicou, ascendendo a 1.128 milhões de euros nesse último ano¹⁸. Em percentagem do PIB, os encargos com PPP passaram de aproximadamente 0,3% em 2008 para 0,7% em 2010.

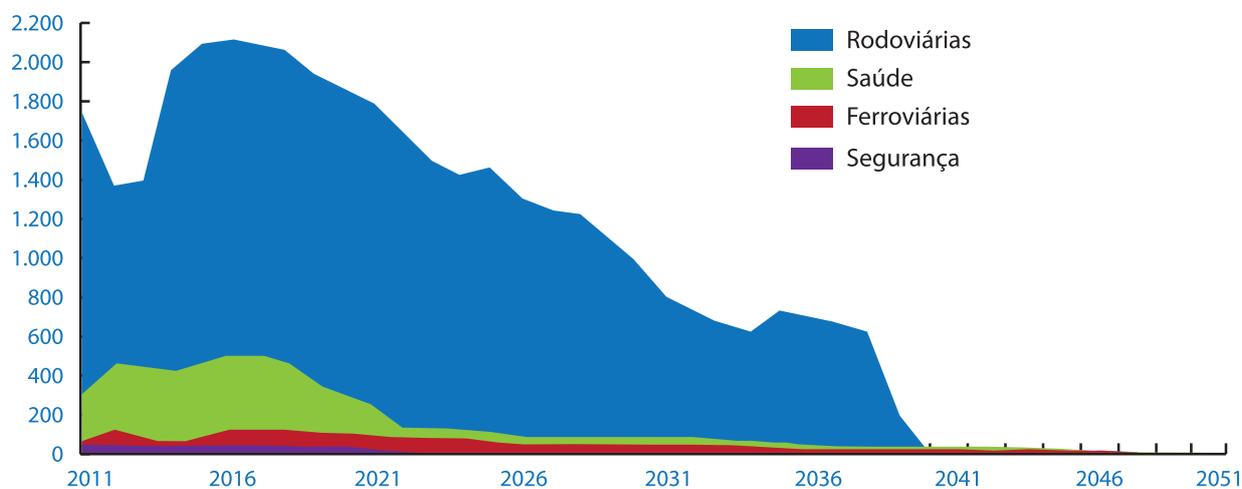
Paralelamente, o enquadramento orçamental deste tipo de contratos não favorecia a sua transparência nem a consideração dos custos reais que o Estado iria suportar ao longo da respetiva vigência dos contratos. Em concreto, os encargos anuais de PPP eram refletidos no

Orçamento do Estado, mas as responsabilidades futuras assumidas nos contratos sob a forma de uma dívida a terceiros não eram reconhecidas como dívida pública do Estado.

Esta prática, além de pouco transparente, induzia a falsa perceção de que estes contratos eram um modelo de investimento de muito baixo custo, já que adiava as preocupações de sustentabilidade para Orçamentos do Estado futuros. Veja-se o caso das subconcessões lançadas entre os anos de 2007 e 2010, as quais apenas entraram a pagamento no ano de 2014, mais de sete anos após o lançamento da primeira subconcessão.

Estimativa de encargos brutos com PPP

Agosto de 2011. Milhões de euros.



Fonte: "Parcerias Público-Privadas e Concessões, Relatório 2011". DGTF

O que foi feito

Renegociação dos contratos existentes

O Memorando de Entendimento estabeleceu como primeiro objectivo a realização de uma auditoria a todos os contratos, com vista a

aprofundar e centralizar o conhecimento sobre os contratos em vigor e respetivas condições operacionais, financeiras e de partilha de risco. Este estudo apontou para o potencial de obtenção de poupanças significativas

¹⁸ Direção Geral do Tesouro e Finanças, *Parcerias Público Privadas e Concessões 2011*, p. 5.

através da renegociação de contratos de PPP, particularmente no setor rodoviário. Concluiu-se, efetivamente, pela heterogeneidade de contratos e condições existentes nas várias parcerias contratadas ao longo do tempo, bem como pela presença de condições desfavoráveis para o Estado em alguns dos contratos, os quais se recomendou que fossem revistos. Adicionalmente e seguindo a lógica da partilha de sacrifícios entre cidadãos e entidades públicas e privadas, impunha-se um exigente processo de renegociação da matriz de risco contratual e da rentabilidade acionista do projeto.

O Governo lançou, assim, procedimentos formais de renegociação das seguintes PPP:

1. Concessões ex-SCUT do Norte Litoral, do Grande Porto, do Interior Norte, da Costa da Prata, da Beira Litoral/Beira Alta, da Beira Interior e do Algarve;
2. Concessões Norte e da Grande Lisboa;
3. Subconcessões, designadamente, Autoestrada Transmontana, do Baixo Tejo, do Baixo Alentejo, do Litoral Oeste, do Pinhal Interior e do Algarve Litoral.¹⁹

A renegociação destes contratos permitiu, no imediato, reduzir os encargos de 2014 em cerca de 575 milhões de euros, uma poupança correspondente a 23,6% do total de encargos de 2012.²⁰

O processo de renegociação dos contratos de parceria teve também em vista a obtenção de uma poupança estrutural nos contratos de PPP existentes. Com efeito, o Governo logrou, após negociações com os diversos agentes envolvidos, que o custo total do Estado com PPP fosse reduzido em cerca de 7.500 milhões de euros ao

longo da vida útil destes contratos²¹. A poupança será obtida ao longo da duração dos contratos, entre 2014 e 2040.

Nova Lei-Quadro das PPP

A nova Lei-Quadro de PPP, medida prevista no Memorando de Entendimento, vem reforçar a transparência dos contratos e os mecanismos de controlo da respetiva execução ao longo do seu período de vigência.

No que respeita ao processo de decisão e lançamento de PPP, a lei veio estabelecer critérios mais concretos e balizados sobre os projectos passíveis de se realizarem através de PPP. Igualmente, o processo técnico e político foi alterado, assegurando-se que a decisão técnica e financeira do Ministério das Finanças é formada com independência relativamente à vontade de outros ministérios setoriais.

Por outro lado, as análises de sustentabilidade orçamental e sensibilidade económica de cada projeto, bem como as análises de custo-benefício e as matrizes de partilha de risco, são agora objeto de publicação obrigatória. Este procedimento permite um maior escrutínio das decisões tomadas, favorecendo a transparência. A lei das PPP veio igualmente reforçar as competências do parceiro público ao longo de todo o ciclo de vida dos contratos, através do desenvolvimento de um estudo prévio, do lançamento do concurso, da negociação do contrato e acompanhamento da sua execução, do poder de renegociação e de reequilíbrio financeiro, e da faculdade de resolução do contrato nos casos previstos na lei.

Por fim, a nova lei estabelece critérios objetivos no que respeita às responsabilidades de cada

¹⁹ Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, *Relatório Anual PPP 2012*, p. 11.

²⁰ Ministério da Economia, *Economic Adjustment Program: Follow up on PPP*, setembro de 2013.

²¹ Idem.

entidade participante num acordo de PPP. São definidos os limites para a classificação de um determinado projeto como PPP, assim como os pressupostos contratuais, o processo de avaliação do projeto e de seleção do parceiro privado, as condições de acréscimo e redução de encargos e os termos de renegociação dos contratos.

Criação da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP)

A nova Lei-Quadro das PPP procede ainda à criação da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), com o objetivo de concentrar numa só entidade as competências e os recursos humanos para desempenhar essa tarefa. O Estado está agora melhor equipado para avaliar de forma realista e transparente qual o melhor modelo de contratação para um investimento público, qual o custo-benefício desse investimento ao longo de toda a sua vigência e quais os riscos associados à execução do mesmo. Adicionalmente, o Estado está agora em melhores condições para negociar, no casos que se revelem necessários, os termos dos contratos vigentes e a relação com os privados responsáveis pela execução dos projetos.

Assim, em linha com o disposto no Memorando de Entendimento e no seguimento da publicação da nova Lei-Quadro das PPP, o Governo constituiu em 2012 a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projectos (UTAP), responsável pela preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento global dos processos de PPP. A unidade centraliza um conjunto de funções até então dispersas pelos ministérios que tutelavam cada projeto. Ao criar esta entidade, o Governo assegurou que os processos de PPP beneficiarão permanentemente, e ao longo de toda a vida

útil do projeto (do estudo prévio, ao concurso, negociação, execução, renegociação e conclusão do contrato) de um acompanhamento técnico especializado, seguindo procedimentos tipificados e critérios coerentes a todos os projetos de todos os setores.

A UTAP é tutelada pelo Ministério das Finanças, por oposição ao anterior modelo de decisão setorial. No modelo anterior, eram criadas comissões técnicas entre os Ministérios das Finanças e os ministérios setoriais de forma *ad hoc*. Tal resultava numa enorme variabilidade das competências técnicas e força negocial de cada comissão, o que foi apontado como uma das fragilidades que terá prejudicado o Estado em muitos dos processos e das renegociações dos mesmos. Ao criar a UTAP, o Governo assegura, por um lado, uma abordagem sistemática, coerente e transparente às PPP e, por outro lado, a formação de um corpo técnico forte e especializado, com conseqüente retenção do conhecimento sobre esta temática no Estado.

Medidas cumpridas no âmbito das Parcerias Público-Privadas

Trimestre	Medidas cumpridas
3T 2011	[3.18] Levar a cabo uma avaliação inicial, pelo menos, dos 20 principais contratos de PPP, abrangendo vários setores de atividade, incluindo as PPP mais relevantes, contratadas pela Estradas de Portugal.
Fev. 2012	[3.20] Contratar uma empresa de auditoria internacionalmente reconhecida para a realização de um estudo de avaliação mais detalhado dos contratos de PPP celebrados pela Administração Central.
Mai. 2012	[3.14] Criar um quadro legal e institucional reforçado para a avaliação <i>ex ante</i> dos riscos orçamentais decorrentes da celebração de contratos de PPP.
2T 2012	[3.16] Concluir o estudo de avaliação dos custos e benefícios da renegociação dos contratos de PPP, no sentido de reduzir as obrigações financeiras do Estado.
3T 2012	[3.17] Ampliar o Relatório Anual sobre Parcerias Público-Privadas e Concessões para incluir uma avaliação exaustiva dos riscos orçamentais decorrentes dos contratos de PPP e de concessão, bem como informações e análises setoriais, uma análise dos fluxos de crédito canalizados para as PPP e concessões através dos bancos (empréstimos e títulos, exceto ações) por setor de atividade, e uma avaliação de impacto sobre a atribuição de crédito e efeitos de <i>crowding out</i> .
4T 2013	[3.11] Apresentar o Relatório Anual de Parcerias Público-Privadas e utilizar dados do relatório para a elaboração da análise de riscos orçamentais constante do Orçamento de Estado.

Setor Empresarial do Estado

Principais Metas

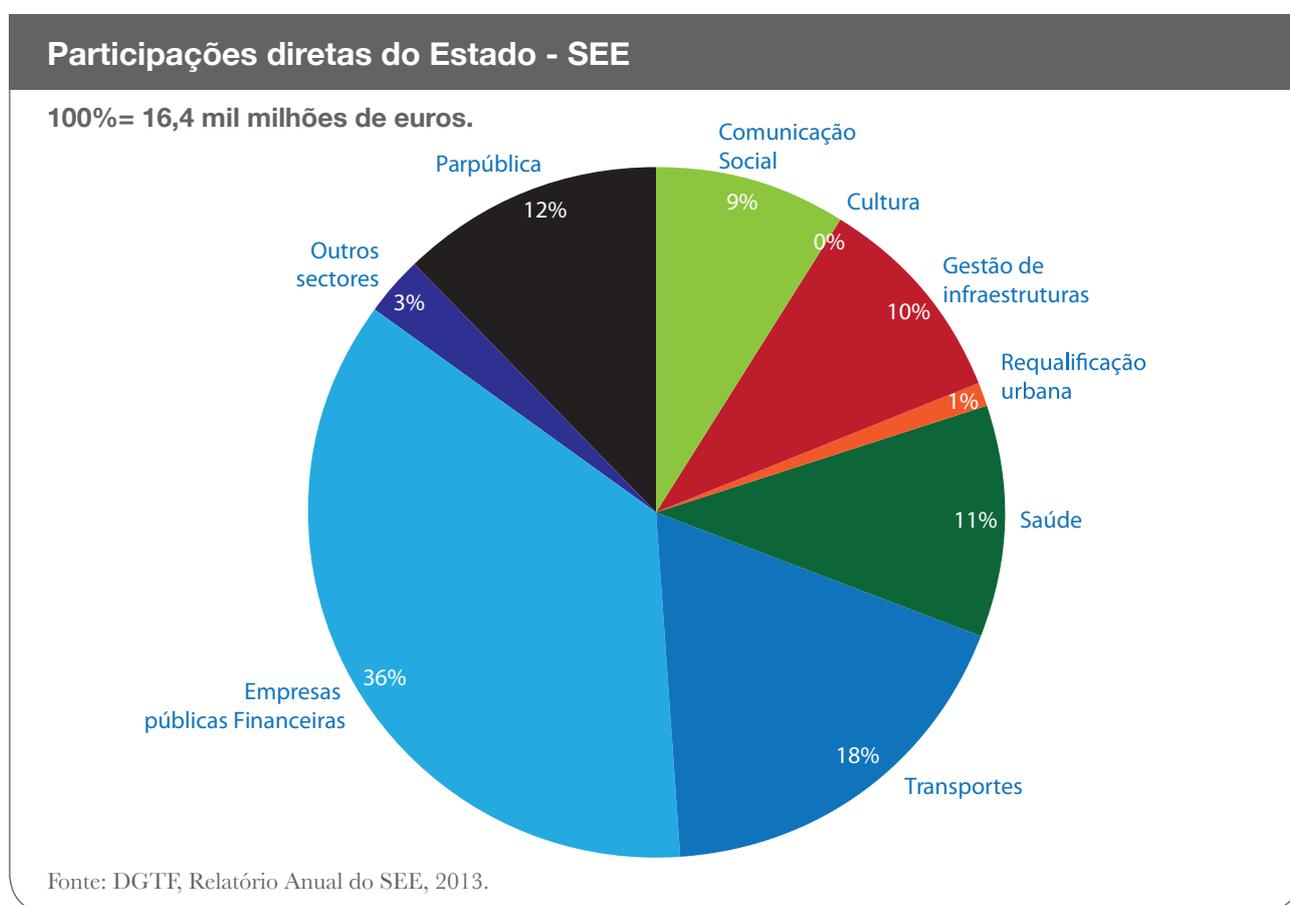
- **Rever as normas relativas à criação, funcionamento e monitorização das empresas do SEE,** criando restrições ao endividamento, reforçando o papel do Tribunal de Contas e extinguindo empresas financeiramente inviáveis ou socialmente injustificáveis
- **Reduzir o esforço e o risco financeiro do Estado com as empresas do SEE, garantindo a viabilidade financeira do mesmo,** através de uma revisão exaustiva de todos os compromissos e modelos de negócio, de implementação de planos de reestruturação e de redução de custos e de aumento de receitas para as empresas do SEE quer sejam da Administração Central, Regional ou Local, identificando se possível oportunidades adicionais de privatização
- **Aumentar a transparência do impacto do SEE nas contas públicas,** garantindo a comunicação dos compromissos explícitos e implícitos do mesmo

Contexto

O Setor Empresarial do Estado (SEE) é formado pelo conjunto de empresas detidas pelo Estado, ao nível da Administração Central, Regional e Local. No início do Programa de Assistência, as empresas de maior dimensão encontravam-se nas áreas dos transportes e da saúde, mas o setor era também composto por empresas da área do saneamento básico (abastecimento

de água, recolha e tratamento de resíduos), defesa, serviços postais, serviços financeiros e informáticos, entre outros.

No final de 2012, as participações diretas do Estado apresentavam um valor nominal de 16,4 mil milhões de euros, excluindo a participação no Mecanismo Europeu de Estabilidade²².



Um desafio imediato passava pelo facto de parte destas empresas ter sido criada fora do perímetro de consolidação das contas públicas. Tal significa que as suas dívidas, défices e outras responsabilidades não estavam refletidas nos valores da dívida pública. A existência destas empresas fora do perímetro de consolidação da

Administração Pública gerava dificuldades de controlo público efetivo e acabava por facilitar o acumular de dívida direta por parte destas empresas, gerando até alguma desorçamentação nos casos em que o serviço prestado era claramente do âmbito público.

Ao longo de muitos anos, e fruto de decisões

²² Direção-Geral do Tesouro e Finanças, *Relatório Anual do SEE 2013*, p.72.

de gestão e de política, uma boa parte destas empresas apresentava, ano após ano, prejuízos que eram financiados através do aumento sucessivo do seu endividamento. Estas empresas, em profundo desequilíbrio, dependiam regularmente de empréstimos para conseguir pagar meros custos operacionais. Criou-se assim uma relação de dependência com a banca, pois muitas destas empresas não geravam recursos suficientes para pagar aos seus funcionários ou fornecedores.

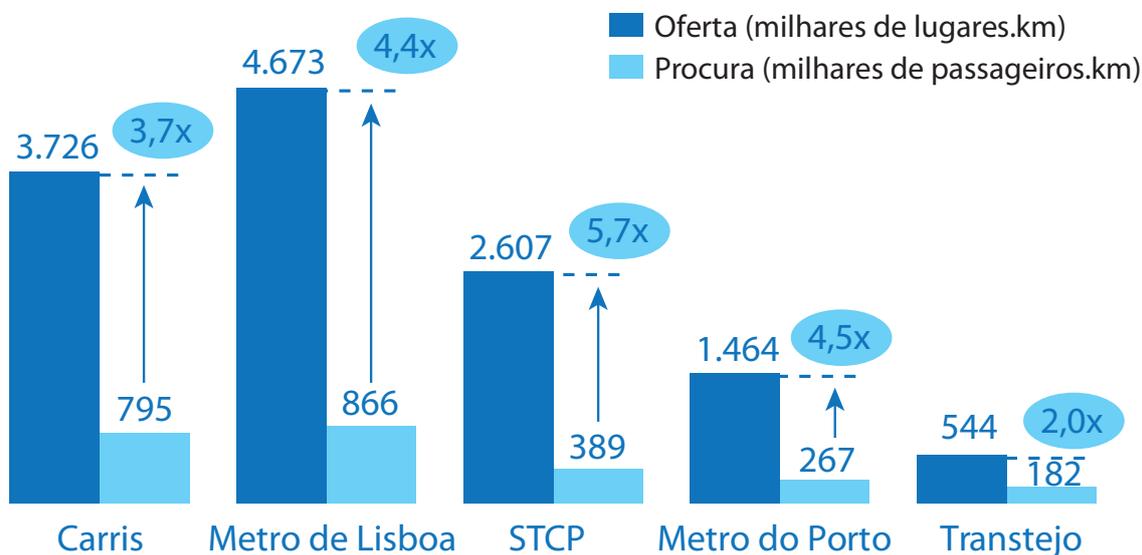
Nos anos anteriores a 2011, da mesma forma que Portugal viu o seu acesso aos mercados financeiros cada vez mais fechado, também estas empresas viram a sua situação financeira agravar-se de forma progressiva, mas acelerada.

O crescimento do nível de endividamento foi particularmente acentuado na década que precedeu o Programa de Assistência. Em 2012, o endividamento público das empresas públicas não-financeiras ascendia a 34,5 mil milhões de euros: cerca de 2 vezes o valor da participação do Estado nas mesmas empresas²³. Um tal nível de endividamento era insustentável. No total das empresas públicas não financeiras, o resultado líquido negativo em 2012 foi de 350,7 milhões de euros²⁴.

A nível operacional, os preços praticados por estas empresas eram baixos em comparação com os custos de exploração. Também a oferta se encontrava desajustada e bastante acima dos valores de procura efetivamente registados.

Excesso de oferta no setor dos Transportes

Ano de 2010.



Fonte: Plano Estratégico de Transportes, SEE. 2010

Os desequilíbrios operacionais e de endividamento eram, de facto, o problema central do SEE e exigiam uma resposta urgente.

Adicionalmente, tornava-se necessário regular, de forma mais restritiva, a constituição e o funcionamento de novas empresas públicas,

²³ Idem, p. 48.

²⁴ Idem, p. 11.

garantir a reestruturação do setor e assegurar que os planos de investimento são sustentáveis e realistas, tendo em conta a disponibilidade de recursos do país, estabelecendo para o efeito

O que foi feito

Melhorias no desempenho operacional

No âmbito do Memorando de Entendimento, foram executadas várias medidas para melhorar o desempenho operacional do SEE e estancar o aumento do endividamento. As medidas incluíram:

- maior eficiência operacional, através do redimensionamento da oferta e diminuição de custos com fornecimentos;
- alinhamento da remuneração dos colaboradores com os custos médios da Administração Pública;
- adequação da dimensão dos quadros de pessoal, com particular enfoque no setor dos transportes, onde ocorreram cerca de 3.000 saídas voluntárias²⁵ que correspondem a perto de 20% do número de efetivos existentes no final de 2010;
- reforço da monitorização, nomeadamente por via da inclusão do relatório de riscos orçamentais do SEE no Orçamento do Estado, e do combate à fraude;
- aceleração e aprofundamento da revisão das tarifas, equiparando-as aos valores médios europeus ajustados à paridade de poder de compra e de forma a melhor repercutir nos preços o efetivo custo dos serviços prestados e evitar a subsidiação de segmentos – como, por exemplo, o turístico – acompanhado pelo reforço dos instrumentos de apoio aos segmentos da população que mais necessitam.

sistemas de monitorização que permitissem um efetivo controlo do setor e dos riscos orçamentais que colocava.

No seu conjunto, as medidas permitiram melhorar de forma muito significativa os resultados operacionais do SEE, com destaque para o sector dos transportes onde, pela primeira vez e por dois anos consecutivos, foi possível alcançar o equilíbrio operacional.

Novo regime jurídico do Setor Público Empresarial

O novo regime jurídico do Setor Público Empresarial (SPE) introduziu diversas alterações no enquadramento legal do setor.

Em primeiro lugar, a nova lei consagrou o conceito de SPE, estendendo o âmbito de aplicação deste regime a todas as empresas locais e ainda às empresas onde uma entidade pública exerça uma influência dominante.

Em segundo lugar, a lei estabeleceu limites ao endividamento das empresas públicas não-financeiras, algumas das vezes aglomerando numa legislação única regras que estavam dispersas. No que respeita às operações de financiamento contratadas pelas empresas do SEE cujo prazo seja superior a um ano, assim como todas as operações referentes a derivados financeiros sobre taxas de juro ou de câmbio, passa a ser necessário parecer prévio favorável emitido pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP). Além disso, todas as outras operações de financiamento realizadas por entidades inseridas no SEE ficam sujeitas a comunicação obrigatória à IGCP.

²⁵ Fonte: SEITC.

Em terceiro lugar, o número de administradores das empresas públicas foi limitado a três membros. O Conselho de Administração destas empresas deverá integrar um elemento designado ou proposto pelo membro do Governo responsável pela área das Finanças. Ficam sujeitas a aprovação obrigatória, por parte deste elemento, todas as matérias de impacto financeiro superior a 1% do ativo líquido da empresa.

Em quarto lugar, foram reforçados os poderes e deveres inerentes à função acionista, prevendo-se a possibilidade de limitação da autonomia de gestão das empresas do SPE em razão dos resultados apresentados. Ficam também sujeitas a autorização prévia do acionista a prestação de garantias, bem como qualquer ato jurídico do qual resultem responsabilidades financeiras superiores ao orçamento anual da empresa ou que não estejam previstas no plano de investimentos anteriormente aprovado.

Por fim, foi criada a Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Empresarial do Estado, sob a tutela do Ministério das Finanças, conferindo ao acionista um eficaz apoio técnico de natureza económica, financeira e jurídica, e exercendo também funções de reporte e monitorização do SPE.

Nova Lei da Atividade Empresarial Local

A Lei da Atividade Empresarial Local estabeleceu novas regras no que respeita à constituição e sustentabilidade das empresas integradas na Administração Local.

As empresas locais passaram a ter como objeto exclusivo a exploração de atividades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, de forma tendencialmente autossustentável, sendo proibida a constituição de empresas locais para a persecução de

atividades de natureza exclusivamente administrativa ou com intuito exclusivamente mercantil. Para estas entidades, a lei prevê ainda que a atribuição de subsídios à exploração exija a celebração de um contrato-programa, sendo proibida a atribuição de quaisquer formas de subsídios ao investimento ou de suplementos a participações de capital.

A lei consagra a obrigatoriedade de extinção de empresas locais sempre que, nos últimos três anos, se tenha verificado uma das seguintes condições:

- as vendas e prestações de serviços da empresa não cubram, pelo menos, 50% dos custos totais dos exercícios correspondentes;
- o valor dos subsídios à exploração tenha sido superior a 50% das receitas;
- o valor do resultado operacional subtraído do valor das amortizações e depreciações tenha sido negativo;
- o resultado líquido tenha sido negativo.

Verificada uma destas situações, a entidade pública dispõe de um prazo de seis meses para extinguir ou alienar a empresa em causa.

Em segundo lugar, a lei prevê a possibilidade de fusão de empresas locais ou de integração de empresas locais em serviços municipalizados, reduzindo custos e evitando a duplicação de processos.

Em terceiro lugar, a lei instituiu deveres de informação institucional e de reporte financeiro à Direção-Geral das Autarquias Locais (cujas competências entretanto foram absorvidas na Inspeção-Geral de Finanças) por parte das entidades públicas que tutelam empresas locais. Instituem-se sanções financeiras para as entidades que não cumpram estas obrigações, designadamente, a retenção de 10% das transferências correntes do Fundo Geral Municipal ou de 20%, no caso de a entidade ser

reincidente (valor incide sobre a transferência mensal, equivalente a 1/12 da transferência anual definida em sede de orçamento).

Em quarto lugar, foi alterado o estatuto do gestor de empresas públicas locais. É agora proibido o exercício simultâneo de funções nas entidades públicas participantes com a acumulação de funções remuneradas em quaisquer empresas locais com sede na mesma circunscrição

territorial. O valor da remuneração dos órgãos de gestão e administração das empresas locais é limitado ao valor da remuneração de vereador da câmara municipal respetiva.

Finalmente, foi reforçado o papel do Tribunal de Contas na fiscalização da atividade empresarial local. Ficaram sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal quaisquer atos de constituição, participação ou fusão em empresas locais.

Medidas cumpridas no âmbito do Setor Empresarial do Estado

Trimestre	Medidas cumpridas
2T 2011	[3.23] Preparar uma avaliação abrangente da estrutura de tarifas das empresas públicas, a fim de reduzir o grau de subsidiação.
2T 2011	[3.25] Aplicar limites de endividamento mais restritos ao SEE a partir de 2012.
3T 2011	[3.24] Preparar um documento estratégico para o SEE.
3T 2011	[3.30] Preparar relatório sobre setor empresarial do Estado local e regional.
Fev. 2012	[3.25] Apresentar à Assembleia da República um novo quadro jurídico do SEE (janeiro 2012).
Fev. 2012	[3.27] Preparar um plano para reforçar a governação do SEE (ao nível central, local e regional).
Fev. 2012	[3.29] Preparar planos de reestruturação para as empresas do SEE a nível local e regional.
Mai 2012	[3.13] Celebrar um contrato de prestação de serviços com vista à contratação de uma empresa de auditoria internacionalmente reconhecida para a realização, em articulação com o Instituto Nacional de Estatística (INE) e o Ministério das Finanças, de um estudo de avaliação mais detalhado dos contratos de PPP celebrados pela Administração Central.
Mai 2012	[3.19] Apresentar à Assembleia da República uma proposta de lei que vise regular a criação e funcionamento de empresas do SEE.
2T 2012	[3.18] Elaborar um relatório de progresso sobre a implementação da estratégia do SEE.
2T 2012	[3.19] Delinear uma estratégia para fazer face ao elevado endividamento de todas as empresas do SEE, incluindo a Parpública.
2T 2012	[3.20] Apresentar à Assembleia da República uma proposta de lei que vise reforçar a governação do SEE, em conformidade com as melhores práticas internacionais.
2T 2012	[3.21] Robustecer o relatório anual e trimestral do SEE. Relatórios anuais equivalentes serão elaborados pelas Regiões Autónomas. Os dados destes relatórios serão utilizados para a elaboração da análise dos riscos orçamentais constante do Orçamento do Estado.
3T 2012	[3.18] Informação dos progressos alcançados para atingir o equilíbrio operacional até ao final do ano.
3T 2012	[3.19] Apresentar à Assembleia da República uma proposta de lei que vise reforçar a governação do SEE.

3T 2012	[3.20] Ampliar o relatório anual e trimestral do SEE para incluir resultados operacionais, endividamento, reestruturação e governação relativamente às empresas do setor empresarial local e regional.
4T 2012	[3.16] Atingir o equilíbrio operacional do SEE implementando a sua estratégia de reestruturação.
1T 2013	[3.17] Aprovar legislação no sentido de reforçar a governação do SEE, em conformidade com as melhores práticas internacionais.

Privatizações

Principais Metas

- **Aumento da concorrência e melhoria dos serviços prestados aos consumidores em setores específicos**, através da revisão da Lei-Quadro das Privatizações e da eliminação das *golden-shares* do Estado (ações que conferem um direito de veto sobre um conjunto de decisões tomadas pelas empresas a que respeitam)
- **Diversificação das fontes de financiamento da economia portuguesa**, através da organização de processos de privatização concorrenciais e transparentes
- **A obtenção de pelo menos 5.500 milhões de euros de receitas, destinadas à redução da dívida pública**, através da redução ou eliminação da participação direta ou indireta do Estado nas seguintes áreas: Transportes (ANA, TAP, CP Carga); Comunicações (Correios de Portugal – CTT); Energia (EDP, REN, Galp Energia); Seguros (Caixa Seguros – Fidelidade); outros (Caixa Saúde, EGF – Grupo Águas de Portugal)

Contexto

Em 2011, aquando do início do Programa de Ajustamento, o Estado detinha, na sua totalidade ou na forma de participações, um conjunto de empresas em diversos setores, sem que no entanto existisse uma justificação, económica, social ou de serviço público, para que estas empresas continuassem sob a alçada do Estado.

As privatizações justificam-se em situações em que exista uma falta de vocação própria para a gestão de determinada atividade económica, refletida na escassez de competências específicas para a gestão do negócio e com custos significativos relacionados com a politização da gestão ou da distorção do ambiente competitivo.

O que foi feito

Resultados das privatizações

Na escolha dos modelos de alienação e na seleção da proposta vencedora, foi determinante o critério do interesse nacional. Neste sentido, a avaliação do Governo teve em conta, não apenas o montante das receitas potenciais, mas também a solidez financeira dos proponentes e a sua visão estratégica para as empresas em processo de privatização.

Em dezembro de 2011, o Governo concluiu a venda de 21,35% da EDP. A participação foi vendida por 2.693 milhões de euros ao grupo China Three Gorges, tendo sido incluído no contrato o compromisso, por parte do comprador, de realização de um investimento adicional de 2.000 milhões em energias renováveis, que foi concretizado com a venda pela EDP Renováveis de 49% da sua posição na ENEOP – Eólicas de Portugal. Nesse mesmo

Por outro lado, e num contexto de elevada dívida pública e escassez de financiamento, a receita gerada pelas privatizações ajuda o País a reduzir a dívida e a evitar novas necessidades de recurso a fontes de financiamento via mercados, bem como a melhorar a situação das suas finanças públicas e a sustentabilidade da trajetória da dívida pública.

A execução acelerada e bem-sucedida do programa de privatizações ajuda ainda a credibilizar o compromisso dos Portugueses para com o Programa de Ajustamento e a dinamização do investimento internacional na nossa economia.

contexto, promoveu-se a aproximação dos bancos chineses ao tecido empresarial português com vista à disponibilização de financiamento adicional ao mesmo. Este facto foi, na altura da venda desta participação, muito importante para o restabelecimento e o reforço da confiança dos mercados nas empresas portuguesas.

Em fevereiro de 2012, foi vendida uma participação de 40% na REN, pelo valor de 593 milhões de euros. A participação foi adquirida pelas empresas State Grid (25%) e Oman Oil Company (15%). Nesta negociação foi ainda incluído um plano estratégico de desenvolvimento da empresa, nomeadamente nas áreas de I&D e de desenvolvimento de parcerias estratégicas noutros mercados. No final do mesmo ano, foi alienada a remanescente participação da Caixa Geral de Depósitos de 1% na Galp, através de uma operação de venda em bolsa²⁶ (conjunta com

²⁶ Fonte: Ministério da Economia.

a ENI, a petrolífera italiana, que alienou 5% da Galp na mesma operação). Foi igualmente alienada a HPP Saúde, negócio hospitalar da Caixa Geral de Depósitos, ao grupo brasileiro AMIL, pelo valor de 85.6 milhões de euros. Em fevereiro de 2013, foi a vez da ANA, adquirida na totalidade pelo Grupo Vinci, por 3.080 milhões de euros. O Grupo comprometeu-se ainda a cumprir o plano pré-existente de investimento e desenvolvimento da empresa, facto que foi enaltecido num artigo no *Financial Times*, vinculando-se a um projeto estratégico exigente focado no crescimento da ANA e dos aeroportos portugueses.²⁷ No mesmo mês, o Estado vendeu a participação remanescente na EDP, representativa de 4,1% do capital social

da empresa, por 356 milhões de euros. No final do ano passado, o Governo optou por uma Oferta Pública de Venda (OPV) dos CTT Correios de Portugal, combinada com uma venda direta institucional, lançando em bolsa 70% do capital da empresa e obtendo um encaixe de 579 milhões de euros. Por fim, em janeiro de 2014, o Estado anunciou a venda de 80% da Caixa Seguros (que inclui a Fidelidade, Caixa Poupança e Multicare) por 1.000 milhões de euros ao Grupo Fosun. No total, até ao início de 2014, o programa de privatizações tinha gerado mais de 8.000 milhões de Euros para o erário público, valor que ultrapassou claramente o objetivo inicial de 5.500 milhões de euros.

Programa de privatizações

Até agora

	Participação vendida	Montante em Euros
	▪ 21,35% a um prémio de 53.6% por ação	▪ 2,693M€
	▪ 40% a um prémio de 33.6% por ação	▪ 593M€
	▪ 100%	▪ 1,127M€ pela participação + 1,200M€ pela concessão + 753M€ de dívida pré-existente
	▪ 70%	▪ 579M€
	▪ 80% da Fidelidade, Caixa Poupança, Multicare e Cares	▪ 1.000M€
	▪ 1% na GALP	▪ 101M€ pela GALP
	▪ HPP (CGD Saúde)	▪ 85,6M€ pelos HPP
Total		▪ 8,132M€ (vs. target 5,5mM€)

Em 2014



(1) Dependente de viabilidade económica e de mercado para a sua venda.

(2) Processo de reprivatização aprovado pelo Decreto-Lei n.º 45/2014 de 20 de março, e caderno de encargos do concurso público de reprivatização da EGF aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2014.

Fonte: SEITC; SEAPM

²⁷ Disponível em <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/5c567f98-9fb0-11e3-b6c7-00144feab7de.html>.

A decisão de avançar

Um dos temas que gerou maior discussão pública no contexto do programa de privatizações diz respeito ao momento em que este foi executado. Não raras vezes, sugeriu-se, no debate público, que as participações do Estado seriam vendidas muito abaixo do seu verdadeiro valor económico, em razão do momento difícil que os mercados atravessavam. Quatro razões permitem justificar a decisão do Governo. Em primeiro lugar, acreditou-se que os resultados iriam ao encontro dos valores esperados, dada a atratividade das empresas em questão. Em segundo lugar, considerou-se essencial oferecer aos mercados internacionais um sinal de que o País estava, efetivamente, comprometido em cumprir o Memorando: só uma resposta determinada das autoridades portuguesas permitiria restaurar a confiança dos mercados. Em terceiro lugar, as privatizações foram, desde 2011, uma fonte de financiamento muito significativa. Por último, as privatizações são também uma forma de diminuição do peso do Estado na economia e de promoção da entrada de novos investidores, factos que foram sempre considerados fundamentais pelo Governo. O programa permitiu reduzir de forma significativa alguns dos riscos orçamentais e de responsabilidades contingentes às empresas que foram agora privatizadas, deixando a esfera do domínio público.

O montante alcançado com o programa de privatizações, manifestamente superior ao previsto inicialmente, demonstra que a opção do Governo foi acertada. De resto, na data da privatização da EDP, o valor oferecido correspondeu a um prémio de 54% face ao valor de mercado à data da oferta, prémio que foi de 33,6% no caso da REN. Estes factos adicionais demonstram que o cumprimento do objetivo foi realizado através da realização de negociações positivas, e não pela venda

desmesurada de bens do Estado.

A notoriedade internacional do programa de privatizações português contribuiu ainda para a captação de investimento estrangeiro em outras áreas de actividade, já que reduziu a percepção de risco do país e reforçou a sua notoriedade em alguns mercados – como por exemplo na China e em países do Golfo.

O programa de privatizações apresenta, assim, resultados muito positivos e um encaixe financeiro bastante superior ao inicialmente previsto. Simultaneamente, obteve-se através dele uma fonte alternativa de financiamento e estimulou-se o crescimento e a eficiência de empresas com grande potencial. O programa resultou ainda num aumento da concorrência nos mercados, para benefício do consumidor. É ainda de destacar que o programa de privatizações, em especial no que respeita à operação dos CTT, permitiu uma revitalização do mercado de capitais Português, tendo aberto o caminho a outras operações do sector privado que se lhe seguiram.

Processos ainda em curso

O programa de privatizações está ainda em fase de implementação, existindo margem para um encaixe financeiro adicional. Estão previstas a venda da Empresa Geral do Fomento, *sub-holding* do Grupo Águas de Portugal, que se dedica ao tratamento e valorização de resíduos, da CP Carga, empresa do Grupo CP, que se dedica ao transporte de mercadorias, e da TAP. Neste último caso, o processo de privatização da empresa foi lançado em setembro de 2012 e suspenso em dezembro do mesmo ano, com a decisão de não adjudicação por falta de apresentação de garantias financeiras pelo potencial comprador.

O Governo pretende relançar o processo, assim que as condições do mercado o permitam.

Medidas cumpridas no âmbito do programa de Privatizações

Trimestre	Medidas cumpridas
3T 2011	[2.5] Transferir a Caixa Seguros para uma entidade do Estado como um primeiro passo para uma eventual venda, incluindo uma nova avaliação independente do seu valor de mercado a ser concluída até à data da segunda avaliação.
Fev. 2012	[3.30] Encerramento financeiro da privatização da EDP.
Fev. 2012	[3.30] Selecionar candidatos e iniciar a segunda fase de privatização da REN.
Mai 2012	[3.21] Venda da REN.
Mai 2012	[3.23] Preparar uma estratégia para a Parpública.
3T 2012	[7.8] Assegurar venda da participação da CGD na Galp.
4T 2012	[3.20] Delinear uma estratégia para a Águas de Portugal.
4T 2013	Proceder à privatização da Caixa Seguros.
1T 2013	Proceder à privatização da ANA.
4T 2013	Proceder à OPV dos CTT.

Administração Fiscal

Principais Metas

O Programa de Ajustamento definiu quatro principais metas:

- **Concretização da reforma do IRC**, como mecanismo de incentivo ao investimento e de promoção do crescimento de um tecido empresarial mais sólido
- **Combate à fraude e à evasão fiscal**, com o objetivo de alargar a base de contribuintes e garantir simultaneamente uma maior justiça fiscal (todos contribuem de forma justa e ajustada às suas possibilidades para a receita fiscal)
- **Melhoria da tesouraria das empresas**, através de medidas específicas na área do IVA;
- **Reorganização dos serviços tributários** através da fusão de entidades existentes e de uma gestão mais eficiente dos recursos humanos

Contexto

Em 2010, a Administração Fiscal e a estrutura de impostos em Portugal enfrentavam grandes desafios em três áreas: a falta de incentivos do sistema de impostos à promoção do investimento e à criação de emprego, a desigual repartição do esforço fiscal dos particulares e a desadequação da estrutura organizativa da administração fiscal.

O imposto sobre rendimento das pessoas colectivas (IRC) não incentivava a criação de emprego, o investimento produtivo, as exportações e o crescimento do volume de negócios, devido em grande parte à sua complexidade e ao elevado número de regimes de exceção. Esta situação recomendava uma atuação do Governo, uma vez que é consensual que o regime de IRC tem um impacto muito significativo nas decisões de investimento das

empresas e investidores. Com efeito, o regime de IRC produz um efeito duradouro no crescimento económico.

Como forma de garantir uma justa repartição do esforço fiscal, o Governo elegeu o reforço do combate às práticas de fraude, evasão fiscais e à economia paralela como uma das principais prioridades, de forma a promover uma maior equidade na repartição do esforço coletivo de consolidação orçamental.

A Administração Fiscal carecia de uma reforma profunda, de forma a assegurar uma maior coordenação na execução das políticas fiscais e garantir uma afetação mais eficiente dos recursos existentes. A par desta reforma, era também necessário criar um novo paradigma de relacionamento entre a Administração Fiscal e o contribuinte.

O que foi feito

Reforma do IRC

A Reforma do IRC foi aprovada no final de 2013 por mais de 85% dos deputados do Parlamento, na sequência de um acordo entre PSD, CDS-PP e PS. A reforma, promulgada em 2014, reforçará significativamente a competitividade do IRC português no panorama europeu, num quadro de amplo consenso social e político. A reforma do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) é a reforma crucial para aumentar a competitividade da economia portuguesa e promover o crescimento sustentado, o investimento e o emprego.

Nestes termos, a reforma do IRC assenta em três pilares: **simplificação, estímulo ao investimento e reforço da competitividade.**

No âmbito do pilar da **simplificação**, serão eliminadas ou reduzidas um terço das obrigações declarativas das empresas, simplificando significativamente as regras de cumprimento das obrigações fiscais e reduzindo os respetivos custos de contexto, sem colocar em causa os mecanismos necessários para combater eficazmente a fraude fiscal e a economia paralela.

No que se refere, em particular, às pequenas empresas, o Governo cria um regime simplificado de tributação, cumprindo uma reivindicação antiga destas empresas. Este regime simplificado é opcional (só aderem as empresas que assim o entenderem) e aplica-se a empresas com volume de negócios até 200 mil euros. Além da redução das obrigações fiscais, a criação deste regime simplificado de tributação permitirá também uma redução da carga fiscal

sobre as pequenas empresas, uma vez que estas empresas ficarão dispensadas de pagamento especial por conta e das tributações autónomas relacionadas com a sua atividade.

No que diz respeito à **promoção do investimento**, o Governo aprovou um regime de incentivos fiscais para os lucros retidos e reinvestidos por pequenas e médias empresas (PME), de forma a promover a capitalização das empresas e aumentar o nível de investimento produtivo na economia portuguesa. Este regime permite às PME deduzir na sua tributação 10% dos lucros retidos e reinvestidos em atividades produtivas.

Por outro lado, o Governo aprova um conjunto de medidas fiscais para promover a internacionalização das empresas portuguesas e para fomentar o investimento e a inovação. Neste âmbito, é criado um novo regime de eliminação da dupla tributação económica (*participation exemption*), bem como um novo regime fiscal para ativos intangíveis, nomeadamente para rendimentos de patentes e outros direitos de propriedade industrial. O novo IRC será, assim, um instrumento eficaz ao serviço do investimento.

Finalmente, para **promover a competitividade** a taxa de IRC foi reduzida de 25% para 23% em 2014. O objetivo do Governo é reduzir de forma gradual a taxa de IRC, de modo a fixá-la entre 17% e 19% já em 2016. Pretende-se posicionar, a médio prazo, a taxa de IRC em vigor em Portugal no lote das taxas mais competitivas na União Europeia, aproximando-se, deste modo, da taxa vigente em países com os quais Portugal concorre diretamente na captação de investimento estrangeiro, nomeadamente a Polónia e a República Checa. No âmbito desta reforma é também criada uma taxa de 17% para os primeiros 15 mil euros de lucro tributável, aplicável apenas a PME. Trata-se, no fundo, da criação de um regime transitório até que a taxa

nominal aplicável a todas as empresas atinja esse patamar.

Combate à fraude e à evasão fiscal

O reforço significativo do combate à fraude e à evasão fiscais tem sido uma prioridade da política fiscal do Governo. Em outubro de 2011, foi apresentado o primeiro Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras para 2012-2014, promovendo por essa via uma maior equidade fiscal na repartição do esforço coletivo de consolidação orçamental. Este plano prevê a adoção de mais de 100 medidas concretas nos âmbitos criminal, legislativo e operacional, das quais mais de 80% estão já concretizadas ou em curso.

As medidas de combate à fraude podem ser agrupadas em três áreas: enquadramento legal, reforço operacional e processual e reforma da faturação.

1. Enquadramento legal

No que respeita ao enquadramento legal, foram executadas, entre outras, as seguintes medidas de combate à fraude:

- Flexibilização das regras de utilização da cláusula geral anti-abuso por parte da Administração Tributária para combater o planeamento fiscal agressivo;
- Extensão significativa dos prazos de caducidade (de 4 para 12 anos) e dos prazos de prescrição (de 8 para 15 anos), quando estejam em causa rendimentos não-declarados obtidos em países e territórios sujeitos a regime fiscal privilegiado;

- Agravamento significativo do quadro penal existente para as infrações tributárias, através (i) do aumento das molduras penais dos crimes fiscais mais graves (burla tributária, associação criminosa e fraude fiscal qualificada), (ii) do agravamento das coimas nas contraordenações fiscais e (iii) da contagem dos juros de mora até ao pagamento da dívida fiscal, ao invés da regra anterior em que os juros de mora só poderiam ser cobrados por um prazo máximo de três anos.
- **Reforço do controlo do cumprimento das obrigações de retenção na fonte em sede de IRS**, intensificando a troca de informações entre a AT e a Segurança Social através da criação da declaração mensal conjunta de remunerações para a AT e a Segurança Social, que tem por objetivo detetar mais cedo a não entrega ao Estado das retenções do IRS efectuadas aos trabalhadores pelas empresas;

2. Reforço operacional e processual

A nível operacional, foram também executadas diversas medidas de combate à fraude e evasão fiscal, designadamente:

- **Reforço do número de efetivos das equipas de inspeção tributária:** Durante o primeiro trimestre de 2012 foram admitidos 350 novos inspetores tributários, tendo sido também lançado um concurso para a contratação de cerca de 1.000 novos inspetores fiscais de entre os funcionários da administração pública. O processo encontra-se em fase de conclusão e permitirá um aumento substancial da capacidade operacional da AT, de forma a que cerca de 30% dos funcionários da AT estejam alocados à função de inspeção;
- Criação da **Direção de Serviços de Gestão de Risco** com o objetivo de apoiar a implementação de uma abordagem integrada de indução do cumprimento fiscal. Nesse sentido, esta equipa está a desenvolver dois projetos relacionados com os grupos de risco, o dos contribuintes de elevada capacidade patrimonial e o dos profissionais liberais;
- Reforço dos mecanismos de troca de informação com países terceiros (por exemplo, com a Suíça, Luxemburgo, Hong Kong ou Singapura), no contexto da fraude de elevada complexidade. Em particular, o acordo celebrado com a Suíça permite solicitar e aceder, pela primeira vez, a informações detidas pelos bancos e instituições financeiras suíças, designadamente as relativas aos rendimentos derivados de depósitos bancários e aplicações financeiras de pessoas residentes em Portugal.

3. Reforma da Faturação

Entrou em vigor em janeiro de 2013 a Reforma da Faturação, uma reforma estrutural que visa combater a economia paralela e a subfaturação com base nos seguintes pilares:

- Fatura obrigatória em todos os setores de atividade para a generalidade das transações comerciais;

- Comunicação eletrónica à AT dos dados relevantes de todas as faturas emitidas por parte dos agentes económicos;
- Criação de um incentivo fiscal em sede de IRS, promovendo a exigência de fatura por parte dos consumidores em quatro setores de atividade selecionados;
- Controlo eletrónico de bens em circulação.

A adoção deste modelo significa que, pela primeira vez, a AT dispõe de mecanismos de cruzamento de informação com relevância fiscal, com efeitos imediatos, que permitem reforçar o combate à economia paralela e a situações de subfaturação. O balanço do primeiro ano desta reforma superou largamente as expectativas iniciais do Governo e demonstra uma enorme adesão por parte da sociedade em geral. Com efeito, a receita do IVA nos setores abrangidos apresentou em 2013 taxas de variação superiores a 20%, a par do bom desempenho da receita geral deste imposto.

Em 2014, seguindo a estratégia que foi definida para este projeto estrutural, o Governo criou o sorteio “Fatura da Sorte” para a atribuição de um prémio aos consumidores finais que solicitem faturas e que indiquem o respetivo número de identificação fiscal. O sorteio é apenas uma medida complementar da reforma da faturação e visa reforçar o incentivo para os consumidores que solicitem fatura em qualquer operação, contribuindo para um combate mais eficaz à evasão fiscal e à economia paralela.

Melhoria da tesouraria das empresas

Foram executadas diversas medidas destinadas a melhorar a tesouraria das empresas, quer por via da simplificação dos processos, quer por via de redução de prazos de recuperação de IVA. Entrou em vigor em outubro deste ano o

Regime de IVA de Caixa, que constitui uma reforma muito importante para a economia real e que vem facilitar a vida das empresas. Esta medida alivia a pressão de tesouraria das empresas, permitindo-lhes pagar o IVA apenas após ter recebido este dos seus clientes. A medida aplica-se a empresas com um volume de negócios anual até €500.000, o que corresponde a mais de 85% das empresas em Portugal. Portugal passa assim a ser um dos primeiros países da União Europeia a beneficiar deste regime.

O regime simplificado de prova de exportação entrou em vigor em janeiro de 2013, o que representa um contributo decisivo para a agilização das exportações nacionais e para o crescimento sustentado deste sector fundamental da economia portuguesa, através da agilização do processo de reembolso do IVA às empresas e da simplificação administrativa dos processos de exportação. O prazo médio de certificação de saída das declarações de exportação foi reduzido de 42 dias em 2012, para oito dias, em média, em dezembro de 2013.

De forma a promover a redução de custos de contexto, concretizámos um **novo regime do IVA associado a créditos incobráveis**, permitindo a regularização dos créditos em mora há mais de 24 meses.

Reorganização dos serviços tributários

No âmbito do Memorando de Entendimento, foi criada a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), através da fusão das três direções-gerais que operavam na área dos impostos (a DGCI, a DGAIEC e a DGITA), permitindo a modernização dos serviços e a utilização mais eficiente dos recursos existentes. Na sequência da criação da AT, foi criada

também a **Unidade de Grandes Contribuintes** (UGC), estabelecendo a figura do gestor do contribuinte para os maiores grupos económicos, permitindo um acompanhamento integrado de todas as matérias de natureza fiscal relacionadas com as grandes empresas.

Para os resultados obtidos na receita do IRC em 2013, foi determinante a operacionalização da Unidade dos Grandes Contribuintes (UGC) em janeiro de 2012, já que as grandes empresas foram responsáveis por cerca de 80% do aumento do IRC registado.

Medidas cumpridas no âmbito da Administração Fiscal

Trimestre	Medidas cumpridas
3T 2011	[3.37] Elaborar um relatório avaliando o estado atual dos sistemas de informação na Administração Fiscal, propondo reformas.
3T 2011	[3.39] Elaborar um plano estratégico de combate à fraude e evasão fiscal abrangente para o período de 2012/2014. O plano incluirá ações concretas para combater a fraude e a evasão fiscais, para reforçar as inspeções e a cobrança coerciva baseadas em técnicas de gestão de riscos.
Fev. 2012	[3.33] Proceder à fusão da Direção-Geral de Impostos, Direção-geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo e Direção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros numa única entidade.
Fev. 2012	[3.35] Rever a avaliação do desempenho das inspeções, com base em indicadores qualitativos e quantitativos.
Fev. 2012	[3.37] Preparar um Plano Estratégico para as Tecnologias de Informação da nova Autoridade Tributária e Aduaneira (resultante da fusão dos seus serviços).
Fev. 2012	[7.27] Adotar o programa Simplex Exportações.
Fev. 2012	[7.28] Reforçar as medidas destinadas a facilitar o acesso das empresas, nomeadamente PME, ao financiamento e aos mercados de exportação.
Mai. 2012	[3.34] Analisar, após a fusão dos serviços na AT, os custos e benefícios de fusão das unidades de cobrança de receita da segurança social na AT.
Mai. 2012	[3.26 iv] Análise do impacto das regras em matéria de IVA sobre o volume de processos executivos pendentes nos tribunais e avaliação de possíveis opções disponíveis para minorar este impacto, tendo em consideração o risco de fraude e evasão fiscais.
Mai. 2012	[3.29] Após elaboração do plano estratégico de combate à fraude e evasão fiscal, finalizar a avaliação do impacto financeiro líquido do regime de incentivos proposto, o qual concede uma dedução até 5% sobre o IVA liquidado através de faturas transmitidas por via eletrónica em determinados setores.
2T 2012	[3.26 i. e ii.] Na sequência da análise da possível fusão dos serviços de cobrança da Segurança Social na AT, elaborar um projeto de proposta visando melhorar a troca de informação entre os serviços de cobrança da AT e da Segurança Social.
2T 2012	[3.27 iv] Após análise do impacto das regras de IVA sobre o volume de processos executivos pendentes no tribunal, elaborar um projeto de proposta legislativa com base no relatório apresentado, incluindo medidas concretas e prazos de implementação.
2T 2012	[3.29] Preparação de minuta de legislação para reforçar os poderes da AT ao nível central.

3T 2012	[7.15] Apresentar novas medidas com vista a facilitar o acesso das empresas, em particular as PME, ao financiamento e aos mercados de exportação. Operacionalizar os procedimentos para requerer a isenção do IVA para empresas exportadoras.
4T 2012	[3.22] Concluir os procedimentos de implementação da fusão dos diversos serviços tributários na AT.
4T 2012	[3.26] Tornar operacional a unidade exclusivamente dedicada aos grandes contribuintes nas suas múltiplas valências.
4T 2012	[3.28 i] Elaborar um relatório sobre a situação atual relativamente ao cumprimento das obrigações fiscais, incluindo uma análise de risco dos diferentes sectores de atividade económica e categorias de contribuintes.
1T 2013	[3.23] Preparar relatório sobre a exigência de fatura pelos consumidores finais em atividades de difícil tributação.
3T 2013	[7.8] Preparar o regime optativo de IVA de caixa.
4T 2013	[3.18] Preparar relatório de avaliação das medidas aplicáveis aos vários setores de atividade económica no que respeita à faturação eletrónica
4T 2013	[3.20 i] Relatório sobre análise da situação atual relativamente ao cumprimento das obrigações fiscais, incluindo uma análise de risco das diferentes categorias de contribuintes, com especial incidência sobre o imposto sobre o rendimento.
4T 2013	[7.6] Na sequência da operacionalização dos procedimentos para requerer a isenção do IVA para empresas exportadoras e para simplificar os procedimentos relativos às exportações indiretas, o Governo irá avaliar o impacto desta medida.
4T 2012	[1.29] O Governo nomeou uma Comissão para a Reforma do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas. Esta reforma visa promover a simplificação do imposto, bem como a internacionalização e competitividade das empresas portuguesas.

Administração Pública

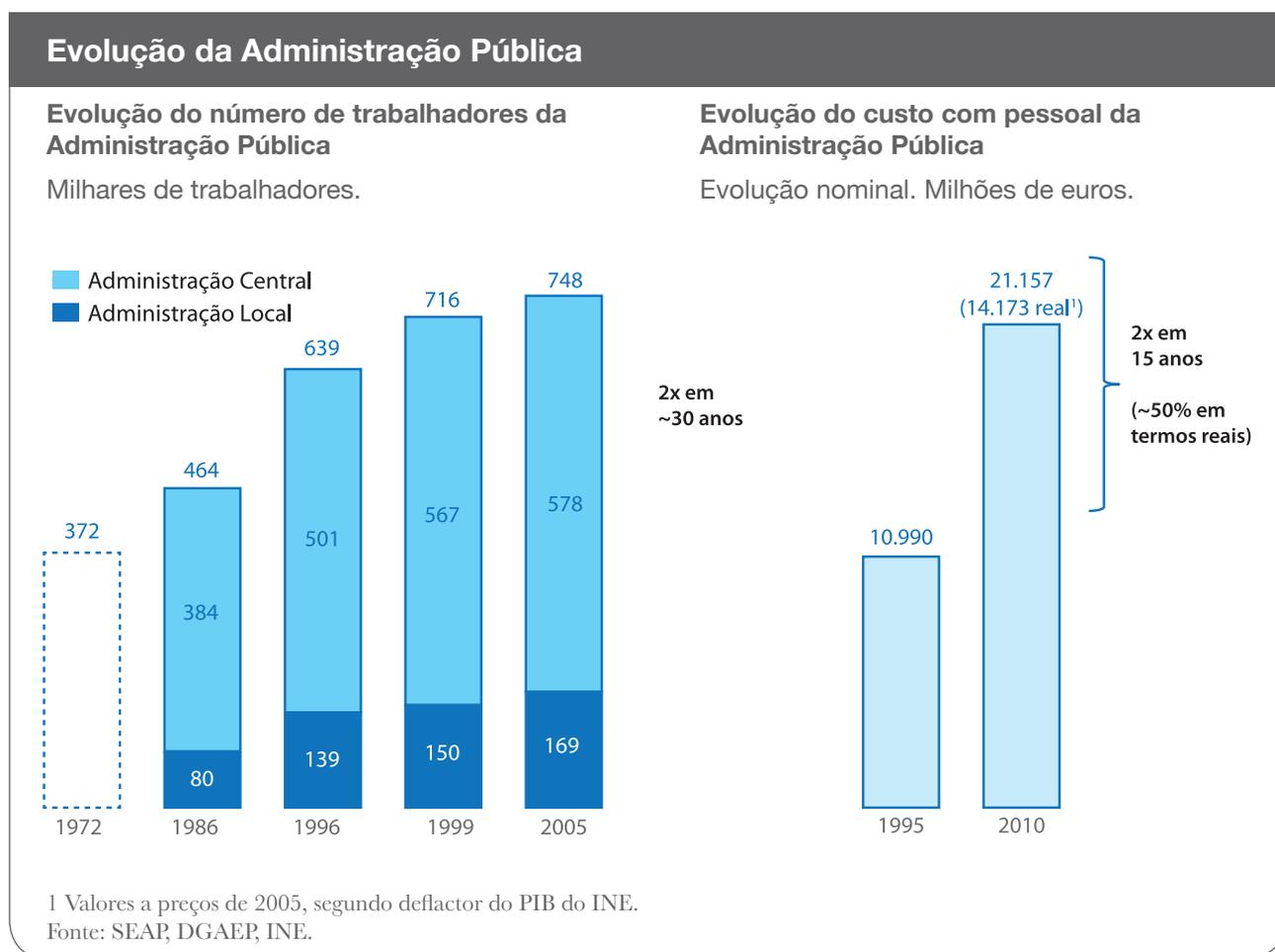
Principais Metas

- **Melhorar o funcionamento da Administração Central através da implementação do PREMAC**, eliminando duplicações e ineficiências nas estruturas de nível superior e cargos dirigentes, e aumentando a eficiência dos serviços públicos
- **Limitar as admissões de trabalhadores na Administração Pública**, com vista a atingir decréscimos anuais de 1% na Administração Central (revisto mais tarde para 2%) e de 2% nas administrações regional e local
- **Criar um sistema de informação de suporte à gestão** que contenha uma base atualizada de informação sobre a organização e os recursos humanos das administrações públicas
- **Aproximar a legislação laboral aplicável aos trabalhadores que exercem funções públicas do regime laboral comum**, contribuindo para a melhoria dos processos de gestão de recursos humanos, para a simplificação e modernização administrativa, para o reforço da transparência e para o aumento da produtividade e eficiência dos serviços públicos
- **Assegurar que o processo de recrutamento de dirigentes e gestores públicos se rege por princípios da transparência, imparcialidade e mérito**, promovendo a independência e a continuidade dos titulares de cargos de direção superior para além dos ciclos políticos
- **Promover a flexibilidade, a adaptabilidade e a mobilidade dos recursos humanos na Administração Pública**, nomeadamente através da oferta de formação, nos casos em que for necessário
- **Desenvolver a utilização de serviços partilhados na Administração Central** implementando projetos na área financeira, de recursos humanos e de compras públicas
- **Regular a criação e o funcionamento das fundações públicas**, recentrando as suas atividades nos objetivos essenciais das políticas públicas, melhorando a eficiência de custos e promovendo a sustentabilidade orçamental destas instituições

Contexto

No período entre 1995 e 2010, os custos com pessoal da Administração Pública quase duplicaram²⁸. Do mesmo modo, o número de trabalhadores da Administração Pública aumentou de forma muito significativa, tendo duplicado desde a década de 1970. A evolução

desta componente da despesa não refletia o ciclo económico que o País atravessava. Com efeito, em 2009 a despesa com pessoal cresceu cerca de 3,5%, atingindo um valor correspondente a 12,7% do PIB, num ano em que o País viveu uma recessão económica²⁹.



Em 2010, o total da despesa pública ascendeu a cerca de 90 mil milhões de Euros (cerca de 51,2% do PIB), dos quais 21,2 mil milhões diziam respeito a despesas com pessoal. A essa data, os custos com pessoal correspondiam a cerca de 25% do total da despesa pública. No final de 2010, a Administração Pública tinha quase 700 mil trabalhadores (perto de 13% do

total da população empregada em Portugal), um número claramente desproporcionado para a dimensão e para a capacidade de geração de riqueza do país.

Neste contexto, tornou-se consensual que o Estado teria de adequar a sua dimensão à capacidade financeira do país. Essa transformação deveria ser alicerçada no objetivo de redimensionamento

²⁸ Aumento de 93%. Fonte: INE.

²⁹ Fonte: INE.

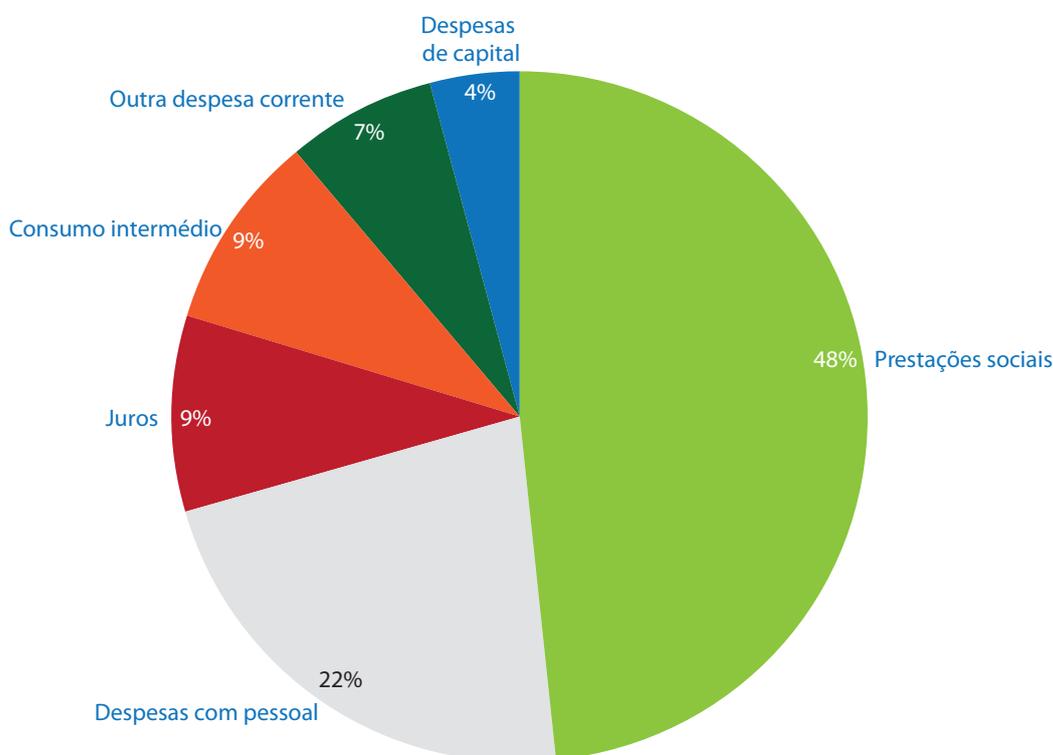
e de requalificação da Administração Pública, procurando incrementar a eficiência e a equidade em áreas centrais da gestão da despesa. A análise da sua composição permitia constatar que o objetivo de redução estrutural da despesa só poderia ser atingido mediante um enfoque nos principais itens do orçamento: custos com pessoal

e prestações sociais. No seu conjunto, estas duas naturezas de despesa representam 70% da despesa pública total³⁰.

Neste contexto, assumia importância central a adoção de medidas que permitissem concretizar uma expressiva redução de serviços e de cargos dirigentes, a par da aplicação de procedimentos

Composição da despesa pública em 2013

2013. Percentagem do total.



Fonte: Ministério das Finanças, DGO.

que garantissem um ritmo de redução dos encargos com pessoal e das despesas com consumos intermédios compatível com o processo de consolidação orçamental a que Portugal estava obrigado.

A criação de um sistema independente de recrutamento e seleção dos titulares de cargos de direção superior da Administração Pública e dos gestores públicos, com o objetivo de

promover o mérito no acesso aos cargos em questão, era um requisito fundamental para construir um Estado mais eficiente e mais justo, capaz de possuir um quadro de pessoal competente e descorrelacionado dos ciclos políticos.

Emergia igualmente a necessidade de aproximar, na medida do justificável, o regime laboral da função pública ao regime laboral comum,

³⁰ 67% em 2010. Fonte: GPEARL.

promovendo o aumento de produtividade decorrente da melhoria dos instrumentos de gestão de recursos humanos e da maior flexibilidade na organização do trabalho. Deveria ser dada prioridade à melhoria dos processos operacionais e à redução e simplificação de estruturas organizativas e funcionais, designadamente através da implementação de soluções de serviços partilhados e do desenvolvimento de soluções inovadoras no campo das tecnologias e sistemas de informação. Além disso, o contexto de forte contenção da despesa pública impunha, mais do que nunca, a necessidade de efetuar uma análise estratégica e

financeira do regime fundacional em vigor e das fundações que beneficiavam de apoios públicos, independentemente da sua natureza jurídica. Esta análise tinha como principais objetivos (i) uma análise custo/benefício das fundações, bem como da sua e viabilidade financeira e (ii) a tomada de decisão sobre a continuidade desses apoios. Tal trabalho refletia o objetivo de redução do peso das estruturas paralelas do Estado, as quais consomem uma considerável parcela dos recursos públicos sem consagrarem, em alguns dos casos, uma vantagem para a sociedade que justifique esse investimento.

O que foi feito

Redução dos cargos de gestão e dos organismos públicos

O Programa previa uma redução de 15% dos cargos dirigentes e dos organismos da Administração Central. Os resultados excederam largamente o objetivo inicial, tendo sido eliminados 27% dos cargos dirigentes existentes e 40% das estruturas de primeiro nível da Administração Central.³¹ Dada a alteração das leis orgânicas, esta medida reveste-se de um carácter permanente e estrutural. Os ganhos de eficiência gerados, sem prejuízo da qualidade do serviço, irão assim prolongar-se no futuro. O Programa de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) foi plenamente executado, estando finalizadas as leis orgânicas das entidades de carácter estável que integram as leis orgânicas dos ministérios. O relatório final de aplicação encontra-se publicado no portal do Governo³².

Objetivos de redução dos recursos humanos da Administração Pública

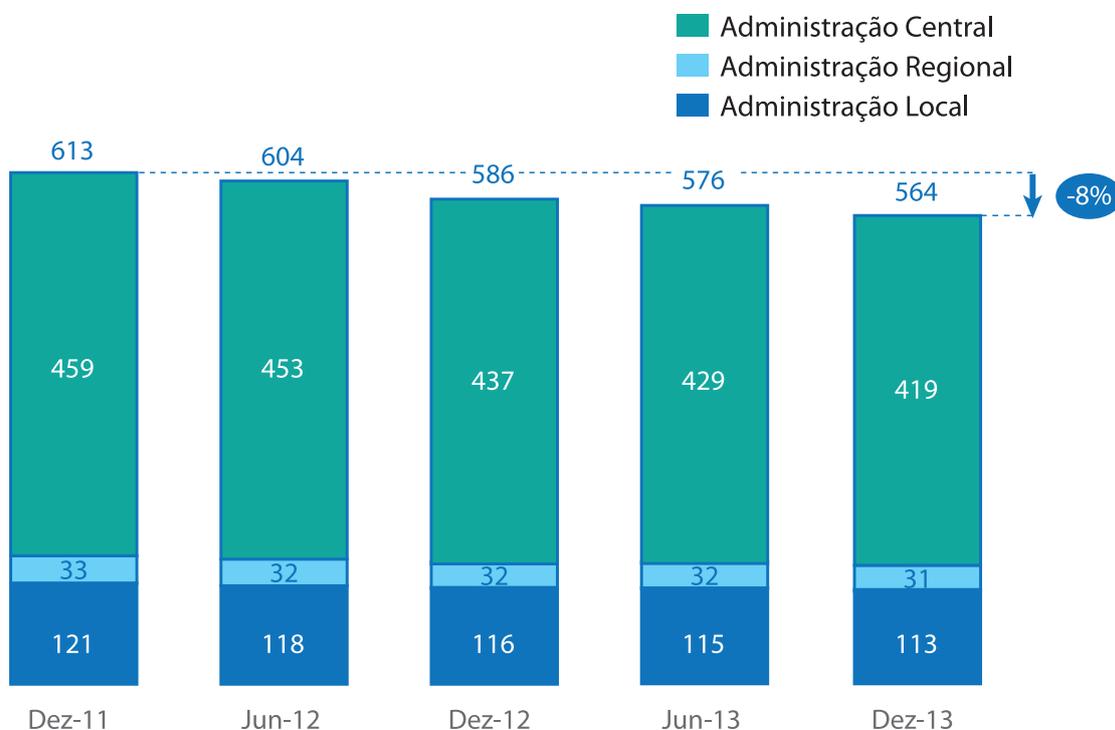
O Memorando de Entendimento previa uma redução dos Recursos Humanos na Administração Pública com o objetivo de adequar a estrutura de pessoal às necessidades reais do Estado. Entre dezembro de 2011 e dezembro de 2013, o número total de funcionários públicos decresceu 8%, passando dos anteriores 613 mil trabalhadores no final de 2011 para os 564 mil trabalhadores no final de 2013. Este decréscimo foi superior ao inicialmente estabelecido no Programa, onde se previa uma redução anual de 2% do total de trabalhadores. A redução foi conseguida através de um efetivo controlo das admissões conjugado com as naturais passagens à situação de aposentação, e através de uma redução 37% dos contratos a termo. Tratou-se de uma reforma muito exigente e estrutural, mas necessária para assegurar a sustentabilidade do setor público.

³¹ *Plano de Redução e Melhoria da Administração Central: Relatório Final de Aplicação*, p. 3.

³² <http://www.portugal.gov.pt/media/782284/20121128-PREMAC-Balanco-Final.pdf>

Detalhe da evolução dos recursos humanos nas Administrações Públicas

Milhares de postos de trabalho.



Fonte: DGAEP - SIEP 4.º Trimestre 2013; DGAEP/DEEP

Reformulação do Sistema de Informação da Organização do Estado

Houve uma aposta clara na reformulação do Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE)³³. Esta iniciativa permitiu obter um conjunto de informação mais detalhada sobre a organização e o total de trabalhadores das Administrações Públicas.

A produção da primeira Síntese Estatística do Emprego Público (SIEP), divulgada em maio de 2012, permitiu que se passasse a dispor de um importante instrumento de gestão que assegure um recenseamento dos órgãos e serviços da administração central, regional e local, incluindo empresas públicas reclassificadas. Possibilitou

ainda a recolha de informação imprescindível para caracterizar, conhecer e acompanhar a evolução dos respetivos recursos humanos. Através dos dados de emprego recolhidos pelo SIOE, foi possível dar início aos trabalhos relativos ao estudo abrangente sobre diferenças de retribuição entre o setor público e o setor privado, que foi concluído em março de 2013. O alargamento progressivo do número de entidades que reportam à DGAEP permitiu também incluir informação relativa às empresas públicas, informação que passou a estar disponível a partir de dezembro de 2012.

³³ Lei n.º 57/2011.

Estudo sobre as políticas remuneratórias praticadas no sector público

O estudo solicitado pelo Governo a uma consultora internacional³⁴ veio demonstrar genericamente que as práticas salariais da Administração Pública diferem substancialmente do padrão observado no setor privado. O setor público apresenta salários superiores ao setor privado em funções de menor exigência ou responsabilidade, e uma remuneração inferior nas funções de maior complexidade e exigência.

De acordo com os resultados do estudo, foi recomendada a revisão da política salarial da Administração Pública tendo em vista a criação de condições para o seu alinhamento progressivo com as práticas registadas no setor privado, em especial com o objetivo de criar condições para a atração e retenção de quadros qualificados.

Tendo em vista a racionalização e avaliação da coerência da política remuneratória procedeu-se também ao levantamento exaustivo das componentes remuneratórias existentes – pecuniárias e em espécie – nas carreiras e categorias das diversas entidades da Administração Pública³⁵.

O relatório, divulgado em dezembro de 2013, demonstra que o total de encargos da Administração Pública com remunerações ascende a mais de 15,5 mil milhões de euros ilíquidos por ano, dos quais 700 milhões se referem a suplementos³⁶. É ainda possível constatar a existência de cerca de 280 suplementos diferentes atribuídos na Administração Pública, sendo um reduzido número de tipos de suplemento responsável pela maioria dos gastos.

Recomendou-se assim a elaboração de uma tabela única de suplementos, sem prejuízo de um necessário aprofundamento da análise sobre cada suplemento, nomeadamente em termos da necessidade de atribuição, da racionalidade dos montantes pecuniários associados, do desenho das condições de atribuição ou da utilização de instrumentos mais adequados ao mesmo objetivo. A tabela de suplementos afigura-se o instrumento mais adequado para a concretização dos objetivos de simplificação do catálogo de suplementos, harmonização de políticas e valores entre estruturas e clarificação dos fundamentos de atribuição.

O resultado desta caracterização, bem como o estudo comparativo sobre as retribuições do setor público e do sector privado em Portugal, elaborado pela consultora Mercer, constituem um importante repositório de informação e a base de reflexão fundamental para a revisão estrutural da política remuneratória da Administração Pública que se encontra em desenvolvimento.

³⁴ Mercer, *Análise comparativa de remunerações praticadas no Setor Público e no Setor Privado*, 22 de Fevereiro de 2013. Disponível em <http://static.publico.pt/docs/Economia/RelatorioSEAP.pdf>.

³⁵ Nos termos da Lei n.º 59/2013, de 23 de agosto.

³⁶ Excluindo os encargos com o subsídio de refeição, trabalho extraordinário e ajudas de custo.

Lei Geral do Trabalho em funções públicas e regime de horário de trabalho semanal

A nova Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP) é um instrumento de reforma estrutural da legislação laboral aplicável aos trabalhadores que exercem funções públicas, procedendo desde logo a uma simplificação e compilação dos diversos diplomas que regem as relações de trabalho no âmbito da Administração Pública.

A LTFP assume-se, inequivocamente, como uma reforma laboral de grande alcance para o futuro da Administração Pública e um marco decisivo para a melhoria dos processos de gestão de recursos humanos, para a simplificação e modernização administrativa, para o reforço da transparência e para o aumento da produtividade e eficiência dos serviços públicos. Com a LTFP cumpriu-se o objetivo de dotar a Administração Pública de um diploma que reúne o espaço essencial do regime laboral dos seus trabalhadores, viabilizando a sua mais fácil apreensão e garantindo justiça e equidade na sua aplicação. A LTFP segue a sistemática do atual Código do Trabalho (CT), revogando 10 diplomas legais que, no seu conjunto, continham perto de 1300 artigos, agora transformados em cerca de 400 artigos concentrados e articulados numa única Lei.

A LTFP assenta em três ideias-chave:

- assumir definitivamente a convergência do regime dos trabalhadores públicos com o regime dos trabalhadores comuns, tomando o Código do Trabalho como regime subsidiário e passando múltiplas matérias a ser tratadas integralmente nesta sede;
- estabelecer como modelo de vínculo de emprego público a figura do contrato de

trabalho em funções públicas, sem deixar de procurar um regime unitário para as duas grandes modalidades de vínculo de emprego público (contrato e nomeação), realçando apenas as especificidades de cada uma sempre que necessário;

- integrar, harmonizar e racionalizar as múltiplas alterações legislativas concretizadas nos últimos dez anos no regime laboral da função pública, devolvendo e reforçando a sua unidade e coerência.

Relativamente ao horário semanal de trabalho, procedeu-se ao aumento do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas das 7 horas diárias e 35 semanais para 8 horas diárias e 40 semanais, visando diminuir as diferenças entre Portugal e outros Estados Membros da União Europeia, bem como entre o sector público e o sector privado.³⁷ Esta medida permitiu ainda a redução dos encargos com horas extraordinárias, a redução de contratos a prazo e aumento da produtividade dos trabalhadores da função pública. Esta medida veio também corrigir situações de desigualdade dentro do próprio Estado.

Convergência dos regimes de proteção social dos funcionários públicos

Atendendo à necessidade de gerar equilíbrio e equidade entre os trabalhadores integrados no Regime de Proteção Social Convergente e os trabalhadores integrados no Regime Geral de Segurança Social, procedeu-se à convergência das respetivas regras ou efeitos nas seguintes situações, quer na Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, quer na Lei do Orçamento do Estado para 2013, tendo sido adotadas as

³⁷ Lei n.º 68/2013, de 29 de Agosto.

seguintes medidas: convergência no que respeita às situações de falta por doença, promoção da redução do absentismo no trabalho, e convergência da idade legal de aposentação para 65 anos (suprimindo-se a transição faseada que se encontrava prevista para todos os subscritores da CGA).

Revisão dos modelos de governação e recrutamento

No âmbito do Memorando de Entendimento, que previa a adoção de medidas que assegurassem transparência na seleção de cargos de gestão de topo, foi concluída uma profunda reformulação dos modelos de governação através da revisão do Estatuto do Pessoal Dirigente³⁸, da Lei-Quadro dos Institutos Públicos³⁹ e do Estatuto do Gestor Público⁴⁰.

Em síntese, o novo modelo introduz regras de recrutamento e seleção de cargos de direção superior baseadas nos princípios da meritocracia, imparcialidade e transparência. O recrutamento e seleção para os titulares de cargos de topo dos órgãos e serviços da administração direta e indireta passou a requerer procedimento concursal com requisitos formais de provimento publicitados. A responsabilidade pela realização dos processos de recrutamento e seleção passou também a ser assegurada por uma entidade independente – a Comissão de Recrutamento e de Seleção para a Administração Pública (CReSAP).

No que se refere aos cargos de topo, estes passaram a ser desempenhados em regime de comissão de serviço por períodos de cinco anos e máximo de dez anos consecutivos, deixando a mudança de Governo de ser causa de cessação de mandato. Procedeu-se à racionalização e

ajustamento das remunerações e regalias dos cargos da administração indireta, incluindo sector empresarial do Estado, às condições económicas do país e das próprias entidades públicas.

Esta foi uma das reformas estruturais mais importantes conduzidas no seio do setor público dos últimos anos, tendente a reforçar a independência das instituições do Estado e a separar claramente o exercício do poder político do desempenho de funções públicas por parte dos dirigentes que servem a administração.

Promoção da flexibilidade e mobilidade dos recursos humanos

Em matéria de melhoria dos instrumentos de gestão de recursos humanos, além do reforço da informação proveniente do SIOE, melhoraram-se os mecanismos de flexibilidade e da mobilidade. Num contexto de restrição às admissões e de objetivos anuais de redução de pessoal (no quadro da consolidação orçamental), foi dada ênfase a procedimentos de agilização da colocação dos trabalhadores onde eles são efetivamente necessários, investindo-se igualmente na respetiva requalificação. Nesse contexto, foi criado um novo organismo vocacionado para a gestão da mobilidade e da qualificação dos trabalhadores em funções públicas, e lançou-se o Protocolo Aliança para a Excelência (APEX) que permite o acesso dos trabalhadores do Estado a cursos de pós-graduação e mestrados em escolas de negócios de referência, em condições muito favoráveis. No que respeita às rescisões, além do mecanismo geral que pode ser utilizado em cada serviço (que prevê a atribuição de compensação

³⁸ Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro.

³⁹ Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro.

⁴⁰ Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março).

equivalente a 20 dias de remuneração por cada ano de serviço), ficou prevista a possibilidade de serem desenvolvidos programas com regras e montantes indemnizatórios definidos pelos membros do Governo, em função dos objetivos que se pretendam em termos de ajustamento dos quadros de pessoal, apoiada por opções políticas e soluções de gestão.

O primeiro programa de rescisões por mútuo acordo iniciou-se no dia 1 de setembro de 2013 destinado a trabalhadores menos qualificados, com contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado e idade inferior a 60 anos. Recentemente, foram lançados dois novos programas de rescisões: um programa para professores e um programa para técnicos superiores. Estes programas encontram-se ainda em aberto sendo, no seu conjunto, um importante instrumento de apoio aos processos de reforma do Estado e à racionalização de organismos e serviços públicos.

Por outro lado, o Memorando reconhecia a necessidade de revisão e adequação da mobilidade especial a melhores práticas, incluindo a formação e requalificação dos trabalhadores. Esta reforma tinha três objetivos:

- promover uma melhor afetação dos recursos humanos, com o objetivo de facilitar e simplificar os procedimentos de gestão dos trabalhadores que possam vir a ser abrangidos por este instrumento;
- obter uma redução progressiva da remuneração dos trabalhadores que se encontravam em situação de mobilidade especial e fixar a sua duração máxima;
- estender a sua aplicação a todos os setores da Administração Pública, de forma a incluir também docentes e profissionais de saúde.

Tendo em vista a concretização desses objetivos, foi implementado o novo sistema da

requalificação. Este sistema apoia os processos de reestruturação de serviços e de racionalização de efetivos, proporcionando formação e orientação profissional aos trabalhadores considerados excedentários, com vista à sua rápida recolocação em funções noutra organismo público.

Com efeito, o objetivo central do novo sistema passa a ser o de promover a recolocação dos trabalhadores em órgãos e serviços da Administração Pública, após a realização de um plano de formação que permita a sua efetiva requalificação e o melhor aproveitamento profissional. Esta é uma diferença fundamental face ao anterior sistema, que não previa qualquer tipo de investimento nos trabalhadores, nem o seu acompanhamento individual com vista à sua reintegração.

Com esta nova orientação, são criadas condições efetivas para que os trabalhadores possam voltar a exercer funções. A Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA), entidade gestora do sistema, passa a ser responsável pelo acompanhamento individual de todos os trabalhadores, não só com o objetivo de lhes proporcionar um adequado plano de formação, mas também para lhes prestar a devida orientação profissional. De acordo com as regras atuais, só será possível lançar um concurso público de recrutamento envolvendo funcionários que não pertençam já ao setor público depois de se ter feito um concurso exclusivo para os trabalhadores do programa de requalificação.

Implementação de soluções de serviços partilhados na Administração Pública

Foi executada com sucesso a estratégia de implementação de serviços partilhados na Administração Central e Regiões Autónomas

prevista no Memorando. O GeRFiP, ferramenta de gestão contabilística e financeira, foi introduzido em 351 estruturas da Administração Pública, permitindo uma maior articulação dos diversos centros de custos.

Uma estratégia semelhante para a gestão integrada de recursos humanos (GeRHup) encontra-se em fase de implementação, cobrindo atualmente todos os órgãos e serviços do Ministério das Finanças, incluindo gabinetes ministeriais, com exceção da Autoridade Tributária.

Nesse processo, foi criada a Entidade Gestora de Serviços Partilhados na Administração Pública (ESPAP IP), que resultou da fusão de três organismos públicos que desempenham de forma desarticulada responsabilidade no âmbito da prestação de serviços ao Estado (a GERAP, o Instituto de Informática do Ministério das Finanças e a Agência Nacional de Compras Públicas).

Racionalização e redução de custos nas TIC na Administração Pública

Foi criado o Grupo de Projeto para as Tecnologias de Informação e Comunicação (GPTIC)⁴¹. Este grupo apresentou 25 medidas para a racionalização de custos na Administração Pública, na vertente de sistemas de informação e comunicação, no chamado “Plano Global Estratégico de racionalização e redução de custos com TIC na Administração Pública”.

As medidas propostas assentam na implementação de mecanismos efetivos de governação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), definindo de forma clara objetivos e planos comuns para toda a

Administração Pública, partilhando soluções tecnológicas, evitando gastos replicados e desalinhados com orientações estratégicas, potenciando a mudança e a modernização administrativa, centralizando serviços e infraestruturas comuns, partilhando *software* e conhecimentos.

Revisão do financiamento público às fundações

No âmbito do Memorando de Entendimento, foi realizado um censo a todas as fundações que operam em território nacional. As fundações foram assim avaliadas segundo três critérios: (1) relevância, (2) eficácia e eficiência e (3) sustentabilidade, entendida como nível de dependência de apoios públicos.

Após análise do censo ao setor das fundações implementaram-se⁴² as respectivas decisões de extinção, redução ou cessação de apoios financeiros públicos e de cancelamento do estatuto de utilidade pública, relevando ao nível da Administração Central (i) a extinção de 3 fundações, (ii) a cessação de apoios financeiros públicos a 10 fundações e (iii) a redução de apoios financeiros públicos (entre 20% e 50%) a 42 fundações.

A Lei n.º 1/2012, de 3 de janeiro, que abordou o primeiro censo e avaliação às fundações, constitui também um ponto de partida para a realização regular de avaliações ao setor fundacional. Através dos serviços competentes e em estreita articulação com o Centro Português de Fundações e o Conselho Consultivo das Fundações, prevê-se a realização de um novo censo e uma avaliação do setor fundacional, de forma universal e sistemática, durante o segundo semestre de 2014.

⁴¹ Pela RCM 46/2011.

⁴² Pela RCM n.º 13-A/2013, de 8 de março.

A medida permitiu otimizar a alocação dos recursos públicos, abandonando compromissos com uma relação custo-benefício pouco atrativa e criando incentivos à eficiência nas fundações financiadas com fundos públicos.

objetivo assumido de combater a proliferação do «Estado paralelo» e de criar mecanismos de controlo rigoroso e um regime mais exigente.

Lei-Quadro das Fundações

Em linha com o Memorando de Entendimento, foi também aprovada uma lei-quadro para as fundações⁴³. A nova lei (i) redefine as condições de criação de fundações públicas, (ii) estabelece limites à despesa em custos com pessoal, (iii) especifica os mecanismos de acompanhamento, avaliação de desempenho e fiscalização das fundações e (iv) facilita a extinção de fundações. De acordo com a Lei-Quadro, as fundações públicas só podem ser criadas pelo Estado, pelas Regiões Autónomas ou pelos municípios. As fundações estão agora sujeitas a um limite de despesas com pessoal correspondente a 10% da sua receita anual (nos casos em que a atividade predominante da fundação seja a concessão de benefícios financeiros à comunidade) ou de dois terços da receita anual (para fundações essencialmente dedicadas à prestação de serviços de sustentação à comunidade).

A Lei-Quadro estabelece ainda um conjunto de critérios objetivos que podem levar à extinção das fundações. Por outro lado, o Primeiro-Ministro passa a ter competência na concessão e cancelamento do estatuto de utilidade pública às fundações sendo, para tal, assessorado pelo Conselho Consultivo.

Em suma, a nova Lei-Quadro estabelece regras para evitar abusos na utilização do instituto fundacional e procura uma evidente separação entre a instituição privada de fundações e a sua instituição pelo Estado, neste caso com o

⁴³ Lei-quadro das fundações – Lei n.º 24/2012, de 9 de julho

Medidas cumpridas no âmbito da Administração Pública

Trimestre	Medidas cumpridas
3T 2011	[3.40] Submeter proposta legislativa, até final de outubro, de redução dos cargos dirigentes e serviços na Administração Central.
3T 2011	[3.50] Submeter proposta legislativa e promover as medidas necessárias para assegurar um decréscimo anual do pessoal da Administração Pública de, pelo menos, 1% por ano na Administração Central e 2% nas administrações local e regional.
Fev. 2012	[3.39] Reduzir os cargos dirigentes e serviços na Administração Central em, pelo menos, 27% e 40% respetivamente.
Fev. 2012	[3.41] Submeter uma proposta de lei que vise assegurar a definição de um plano para reduzir os cargos dirigentes e serviços da Administração local, e promover as medidas necessárias para impor às Regiões Autónomas a definição de planos equivalentes.
Fev. 2012	[3.42] Elaborar uma análise de custo/benefício detalhada de todas as entidades públicas e semipúblicas (fundações, institutos, etc.)
Fev. 2012	[3.43] Regular por lei a criação e gestão de entidades públicas (fundações, institutos, etc.) pela Administração Central e Local.
Fev. 2012	[3.43] Tomar a iniciativa para assegurar a regulação da criação e gestão de entidades públicas nas regiões autónomas.
Fev. 2012	[3.48] Preparar um plano de mobilidade dos recursos humanos em toda a Administração Pública.
Mai. 2012	[3.31] Reduzir os cargos dirigentes e serviços na Administração Central em 27% e 40%, respetivamente.
Mai. 2012	[3.33] Promover as medidas necessárias para assegurar a apresentação, por parte das Regiões Autónomas, de um plano para reduzir em 15% os seus cargos dirigentes e serviços.
2T 2012	[3.32] Concluir o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC).
2T 2012	[3.33] Apresentar um plano, por parte dos municípios, para reduzir, em média, 15% dos seus cargos dirigentes e serviços até ao final de 2012.
2T 2012	[3.34 i] Elaborar uma análise de custo/benefício detalhada de todas as entidades públicas e semipúblicas, com base na análise do censo obrigatório.
2T 2012	[3.35] Regular por lei a criação e gestão de fundações, associações ou outras entidades públicas semelhantes pela Administração Central e Local. O Governo promoverá o cumprimento deste objetivo pelas Regiões Autónomas.
2T 2012	[3.40] Reforço dos planos de mobilidade e promoção da flexibilidade dos recursos humanos na Administração Pública.
3T 2012	[3.30] Apresentar o relatório final do PREMAC.
3T 2012	[3.31] Com base nos resultados da avaliação do custo/benefício das fundações, reduzir ou extinguir o respetivo financiamento, em conformidade com a nova legislação.
4T 2012	[3.32 ii] Assegurar a plena implementação do projeto de gestão de recursos humanos partilhada (GeRHup).
4T 2012	[3.32 iii] Racionalizar a utilização das tecnologias de informação na Administração Central, através da implementação de serviços partilhados.
4T 2012	[3.35] Apresentar uma avaliação exaustiva das tabelas salariais da Administração Pública.

1T 2013	[3.27 ii] Completar a implementação do projeto de gestão de recursos humanos partilhada (GeRHuP), nos serviços e organismos do Ministério das Finanças.
1T 2013	[3.32] Proceder à revisão e adequação do Regime da Mobilidade Especial.
3T 2013	[3.26] Incluir as disposições de alteração da tabela remuneratória única da Administração Pública e da remuneração mensal na Lei do Orçamento do Estado para 2014
3T 2013	[3.28] Proceder à revisão e adequação do Regime da Mobilidade Especial.
3T 2013	[3.29] Apresentar à Assembleia da República uma nova lei da Administração Pública que vise simplificar e reunir num só diploma o regime laboral do setor público, aprofundando a respetiva convergência com as regras do Código do Trabalho aplicáveis ao setor privado.
4T 2013	[3.23 i] Concluir a implementação do projeto de Gestão de Recursos Financeiros em Modo Partilhado (GeRFIP) nas administrações central e regional.
4T 2013	[3.26] Apresentar um relatório sobre a revisão global dos suplementos remuneratórios da Função Pública.
4T 2013	[3.27] Proceder à convergência do Regime de Proteção Social Convergente (RPSC) com as regras aplicáveis às pensões do Regime Geral de Segurança Social.
2T 2011	Rever o sistema independente de recrutamento e seleção dos titulares de cargos de direção na Administração Pública, criando ainda uma entidade independente para a execução do processo (CReSAP).
2T 2011	[2.9] Publicar, trimestralmente, informação relativa à evolução mensal dos trabalhadores da Administração Pública e do Setor Empresarial do Estado.

Saúde

Principais metas

- **Reestruturação da rede de oferta de serviços hospitalares, a par do reforço da oferta de cuidados de saúde primários**, garantindo uma capacidade de resposta sustentável às necessidades da população portuguesa
- **Aumento da eficiência operacional das unidades e do controlo de custos nos serviços prestados**, através da otimização da gestão operacional, da publicação de normas de orientação clínica, do reforço da aquisição centralizada de medicamentos e dispositivos clínicos e da renegociação dos preços pagos aos fornecedores, nomeadamente de medicamentos e de meios complementares de diagnóstico e terapêutica (MCDT), entre outras medidas
- **Reforma da política do medicamento**, assegurando a redução da despesa do Estado e o aumento do acesso dos utentes, através da obrigatoriedade da prescrição por Denominação Comum Internacional, eliminação das barreiras judiciais à entrada de genéricos no mercado e revisão do sistema de fixação de preços no mercado de ambulatório, entre outras medidas
- **Aumento da transparência do setor**, através da divulgação mensal de informação que permita fazer o *benchmarking* das diferentes unidades hospitalares, da obrigatoriedade de prescrição eletrónica nos medicamentos e MCDT, do reforço da monitorização das prescrições médicas através do Centro de Conferência de Faturas (CCF) e da definição de critérios transparentes para seleção dos membros dos conselhos de administração
- **Redução do montante de pagamentos em atraso no setor, enquanto resultado do esforço de assegurar a sustentabilidade a médio e longo prazos do SNS**, de maneira a evitar a evitar o corte de fornecimentos, a fazer do Estado um modelo de “bom pagador”, e contribuir para o aumento da liquidez da economia

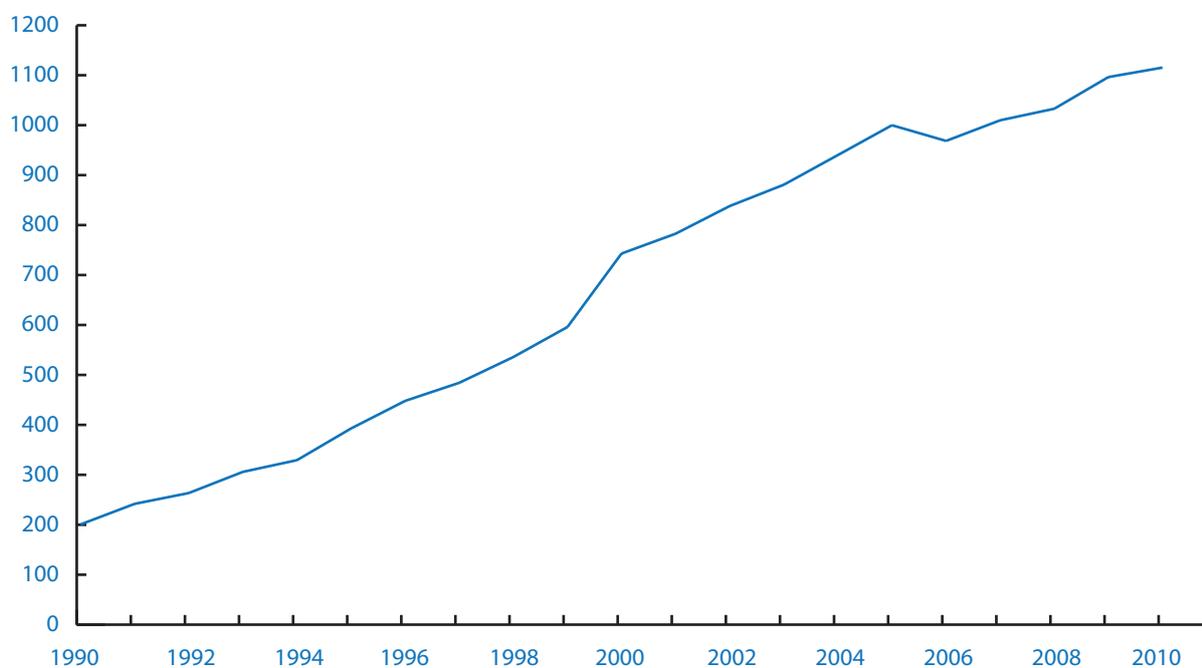
Contexto

O SNS tem enfrentado enormes desafios nos últimos anos. Desde 1990, a despesa pública em Saúde *per capita* aumentou mais de cinco vezes, correspondendo a um crescimento médio anual de 19%⁴⁴. No final de 2010, a despesa pública em Saúde representava 6,8%

do PIB.⁴⁵ É importante realçar que este valor não inclui o montante de pagamentos em atraso na Saúde, os quais representavam, em junho de 2011, cerca de 2 mil milhões de euros (do total de cerca de 3,6 mil milhões de euros de dívida)⁴⁶.

Despesa Pública em Saúde *per capita*

Despesa corrente total do Estado. Euros *per capita*.



Fonte: OCDE

Esta evolução da despesa é em parte explicada pela inovação na área das tecnologias de saúde, particularmente relacionada com os novos desafios do envelhecimento, e pelo aumento do rendimento disponível da população.⁴⁷ Por outro lado, é também justificada pela ineficiência na gestão das unidades do SNS, que resultava tanto de fatores organizacionais como da acumulação

de desperdícios, margens excessivas e casos de fraude no setor.

Uma análise da evolução da despesa pública portuguesa em saúde no período 1995-2009 permite concluir que, dos 4,6% de crescimento real anual médio desta rubrica, 0,6% se deveram ao envelhecimento da população, cerca de 2% resultaram aumento do rendimento, enquanto os

⁴⁴ Dados da OCDE, Despesa corrente total do Estado *per capita*, em euros.

⁴⁵ Dados da OCDE, Despesa corrente total do Estado em percentagem do PIB.

⁴⁶ Portal da Saúde para o total de dívida; DGO para o montante de pagamentos em atraso.

⁴⁷ Barros, Pedro P., *Pela Sua Saúde*, Coleção de Ensaios da FFMS, 2013.

restantes 2% derivaram da inovação e alteração de preços⁴⁸.

Com efeito, reconhece-se a melhoria geral dos vários indicadores de qualidade da saúde dos portugueses ao longo dos últimos anos. No entanto, através de uma gestão otimizada seria possível obter poupanças significativas, tanto em componentes críticas da despesa (nomeadamente, o consumo de medicamentos), como em componentes geradoras de desperdício (designadamente, combate à fraude, redução das margens excessivas e otimização da capacidade instalada em substituição da contratação externa).

Importa ainda referir que a par do aumento da despesa pública na Saúde nas últimas décadas, assistiu-se ao aumento generalizado da despesa

dos privados com saúde, designadamente através da contratação de seguros de saúde. A contratação deste tipo de seguros, quer por empresas que os oferecem como benefício aos seus empregados, quer diretamente pelos indivíduos, é hoje uma prática corrente. Também o Estado tem oferecido este tipo de benefícios de forma generalizada aos seus colaboradores através da ADSE, SAD e ADM, programas que, no seu total, apresentam mais de 1,6 milhões de beneficiários.

A despesa total do País com encargos de saúde era, assim, superior ao montante das transferências anuais do Orçamento de Estado para o SNS, registando-se à data uma oportunidade para a melhoria da eficácia na prestação de cuidados de saúde em Portugal.

O que foi feito

Num contexto estrutural de insuficiências várias em termos de prevenção, planeamento, organização, financiamento, acesso e sustentabilidade da prestação de cuidados de saúde e num contexto conjuntural adverso em termos de restrições financeiras inerentes à situação de emergência nacional (redução da despesa pública em Saúde, pagamento avultado de dívidas e eliminação simultânea de desequilíbrios estruturais nas contas e hospitais do SNS), foram preservadas as condições de acesso em termos de equidade e de justiça social através da execução de um conjunto de medidas.

Reforço do acesso aos cuidados de saúde

Nos termos do Memorando de Entendimento foi revista a política de taxas moderadoras.

Em resultado deste processo, 5,7 milhões de portugueses estavam isentos no final de 2013, um acréscimo de 1,4 milhões face a dezembro de 2011.

Nos anos de 2011 a 2013, o acréscimo de custos para os cidadãos portugueses sujeitos a taxas moderadoras (cerca de 20% do total de portugueses que recorrem ao SNS) foi mais do que compensado com o decréscimo de custos com medicamentos. Com efeito, a despesa dos utentes com medicamentos baixou cerca de 250 milhões de euros, quando o acréscimo de receitas com taxas moderadoras foi de 100 milhões de euros, verificando-se, portanto, um benefício líquido para os utentes de cerca de 150 milhões de euros. Esta redução na despesa terá sido proporcionalmente maior nos utentes de baixos rendimentos, já que estes estão isentos de taxas moderadoras e beneficiam

⁴⁸ De La Maisonneuve, C. and J. Oliveira Martins, "A projection method for public health and long-term care expenditures", *Economics Department Working Papers* No. 1048, OECD, Paris, 2013.

simultaneamente da redução do custo com medicamentos.

Reforço da oferta de cuidados primários

No âmbito do Programa de Ajustamento, o Governo reforçou a oferta de cuidados primários baseados na proximidade e na continuidade do acompanhamento.

A face mais visível do reforço dos cuidados primários traduz-se no incremento do número de entidades integrantes da rede de cuidados primários, com a abertura de 92 novas Unidades de Saúde Familiares (USF), de modelo A, 51 novas USF de modelo B, 21 Unidades de Saúde de Cuidados de Saúde Personalizados (UCSP) e 63 Unidades de Cuidados na Comunidade (UCC).

Neste âmbito, merece particular destaque o reforço do número de USF, na medida em que são um modelo de prestação de cuidados primários mais eficiente e flexível do que os modelos tradicionais, apostando no reforço da relação interpessoal entre o utente e o médico. Em paralelo, foram implementadas diversas medidas para reforçar a capacidade resolutiva da rede de cuidados primários, nomeadamente o aumento do número de utentes por médico de família, de 1.550 para 1.900 utentes, a revisão das listas de utentes dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES), com o objetivo de reduzir o número de utentes sem médico de família, e o incremento do número de contratações para médicos de medicina geral e familiar (+ 135 médicos).

Por último, e por forma a melhorar a eficiência organizacional dos cuidados de saúde primários, procedeu-se à reestruturação dos ACES, com redução do seu número em 19 (de 65 para 46).

Assegurar a sustentabilidade do Serviço Nacional de Saúde

As dívidas acumuladas pelas diferentes entidades do SNS atingiram, em 2011, valores que levaram algumas empresas farmacêuticas a cortar fornecimentos ao SNS. Em junho de 2011, o SNS apresentava um *stock* de pagamentos em atraso próximo dos 2 mil milhões de euros e uma dívida total de 3,6 mil milhões de euros.

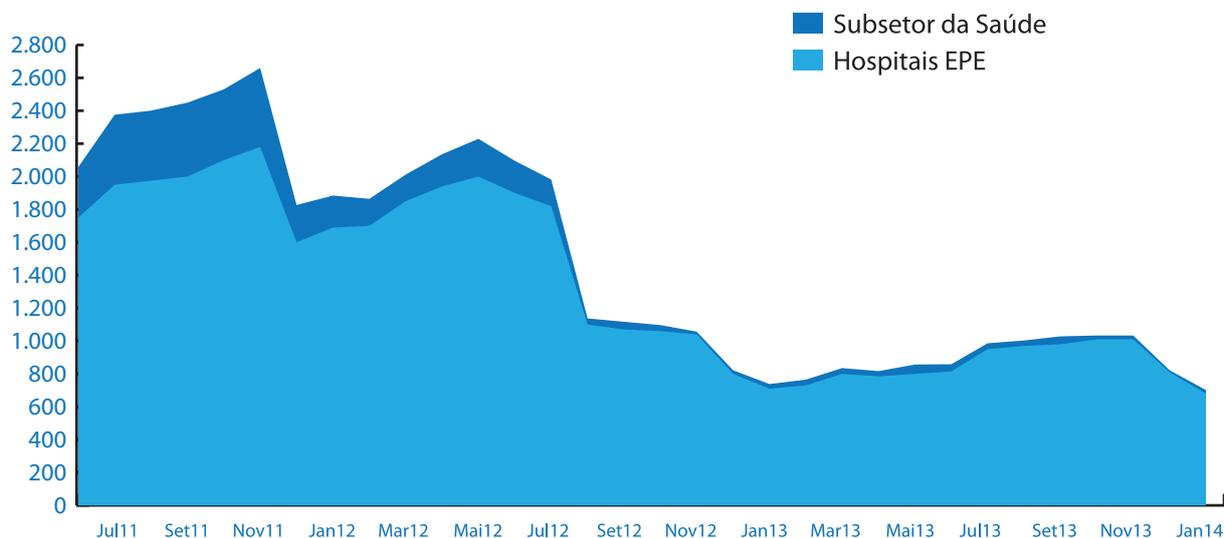
A situação de insustentabilidade do SNS exigia medidas imediatas. A acrescer às medidas de melhoria da eficiência na prestação de cuidados de saúde, analisadas com detalhe no ponto seguinte, tomou-se um conjunto de medidas destinadas a melhorar a situação económica e financeira das unidades hospitalares.

Avançou-se assim com um programa de regularização de dívidas sem o qual todo o sistema poderia ficar paralisado, na sequência de um eventual corte nos fornecimentos aos hospitais. Foram assim saldadas dívidas junto dos vários operadores no valor total de 1.923 milhões de euros, o que permitiu descer o valor dos pagamentos em atraso em dezembro de 2013 para 621 milhões de euros e o da dívida total para 1,6 mil milhões de euros. Procedeu-se igualmente à recapitalização das unidades hospitalares no montante global de 437 milhões de euros, através da conversão de dívidas em capital estatutário, permitindo injetar liquidez na economia e corrigir uma prática crónica no setor.

Em paralelo, procedeu-se à implementação no universo do SNS da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), a qual permitiu reforçar os mecanismos de monitorização e controlo por parte do Ministério da Saúde, bem como de articulação com as entidades competentes do Ministério da Saúde.

Evolução dos pagamentos em atraso no subsector Saúde e Hospitais EPE

Milhões de euros.



Fonte: DGO, execução orçamental do Estado

Com estas medidas foi possível melhorar significativamente a sustentabilidade financeira do SNS, tendo o défice global do SNS (défice da Conta SNS acrescido do prejuízo dos hospitais EPE) reduzido de 833 milhões de euros, em 2010, para 126 milhões de euros, em 2013.

Reforma hospitalar

Esta reforma garante hospitais mais eficientes, com uma gestão mais transparente e uma governação mais equilibrada. Também neste contexto, as tecnologias de informação passaram a ser encaradas como um investimento e um fator de sustentabilidade, reforçando assim o papel de cidadão, como utente e como escrutinador do sistema – por exemplo, com o desenvolvimento da Plataforma de Dados de Saúde e com o lançamento do projeto-piloto para a disponibilização aos utentes de nota

informativa do custo suportado pelo SNS nos cuidados de saúde prestados.

Ainda no contexto desta reforma, reorganizou-se a rede hospitalar, através de uma política de financiamento mais sustentável e de maior integração dos diferentes cuidados de saúde. Desenvolveram-se planos estratégicos para as unidades hospitalares e definiu-se um *benchmarking* hospitalar, bem como a monitorização mensal dos indicadores de desempenho. De igual modo, elaborámos a Carta de Equipamentos Pesados da Saúde.

Melhoria da eficiência: combate às rendas excessivas, ao desperdício e à fraude

O Memorando de Entendimento incluiu um conjunto abrangente de medidas conducentes à melhoria da eficiência no SNS, nomeadamente nas áreas do medicamento, das compras centralizadas, dos meios complementares de

diagnóstico e terapêutica (MCDT), do trabalho extraordinário e do transporte não-urgente de doentes.

Na área do medicamento, tanto os objetivos quantitativos de redução da despesa pública com medicamentos, como as medidas concretas para implementação neste setor conduziram à reforma da Política do Medicamento, com impacto determinante na melhoria de eficiência das unidades de saúde e na redução da despesa pública em saúde.

No que se refere à área da **monitorização da prescrição relativa a medicamentos e MCDT**, foram adotadas medidas estruturais relativas à obrigatoriedade de prescrição eletrónica, sendo que atualmente mais de 99% das receitas do SNS seguem este formato. Esta medida apresenta vantagens muito significativas no combate à fraude e ao abuso, possibilitando o reforço da monitorização da prescrição através do Centro de Conferência da Faturas (CCF) e o envio de informação de retorno aos médicos prescritores relativamente ao seu perfil prescritivo, com análise comparativa face aos seus pares.

Em paralelo, foram desenvolvidas e publicadas 123 **normas de orientação clínica (NOC)**, procurando harmonizar a prática clínica em todo o território nacional e assegurar a implementação das melhores práticas internacionais. Ainda neste âmbito, importa sublinhar a realização de auditorias clínicas ao cumprimento das NOC, tendo para o efeito sido formados 275 auditores clínicos.

Por último, importa sublinhar que o reforço da capacidade de deteção e tratamento de casos anómalos no SNS já permitiu detetar e comunicar às entidades competentes 229 casos suspeitos representando 225 milhões de euros de fraude potencial em investigação.

No que se refere ao **reforço da negociação e aquisição centralizada**, o Memorando

de Entendimento definia que este reforço deveria incidir não apenas nos medicamentos e dispositivos clínicos, mas também nas áreas de bens e serviços transversais a todas as entidades do Ministério da Saúde (e.g. eletricidade, comunicações, entre outras).

As medidas constantes do Plano de Ação apresentado no âmbito do Memorando permitiram alcançar poupanças relevantes para o SNS. Em primeiro lugar na área clínica, a título de exemplo, com a aquisição centralizada de:

- medicamentos e dispositivos médicos, onde se obtiveram poupanças de 58 milhões de euros;
- vacinas, onde se obtiveram poupanças de 2,2 milhões de euros, correspondente a uma redução de 13%;
- vacinas contra o vírus do papiloma humano, onde se obtiveram poupanças de 1,6 milhões de euros, o que representa uma redução dos gastos de 26%.

Mas a aquisição centralizada também teve um forte ênfase na área não-clínica, como seja a aquisição de eletricidade no valor de 3,5 milhões de euros (o que representa uma redução dos gastos de 13%), na aquisição de comunicações fixas no valor 695 mil euros (o que representa uma redução de 79%), com a aquisição de consumíveis de impressão (*toners*) no valor de 5,4 milhões de euros, (correspondente a uma redução de 67%) e na aquisição de licenças de *software* no valor de 5,7 milhões de euros, (correspondente a uma redução de 31%).

No âmbito da **despesa com MCDT**, foram implementadas diversas medidas para a rentabilização da capacidade hospitalar existente no SNS. Foram revistas as tabelas de preços pagos pelo Estado, introduzindo-se mecanismos de adequação do preço ao custo da prestação de

cuidados, nomeadamente a harmonização das tabelas de preços do SNS e da ADSE relativas às áreas de patologia clínica e de imagiologia. Da mesma forma, foi implementado um novo modelo de convenções, abrindo as portas a novos prestadores um setor fechado há mais de 20 anos. Em resultado destas e de outras medidas, a despesa do SNS com prestadores privados de MCDT registou, entre 2010 e 2013, uma redução de 112,8 milhões de euros, correspondente a 14,8%.

No âmbito do Programa de Ajustamento, o **período de trabalho** normal passou para 40 horas semanais, por oposição às anteriores 35 horas, proporcionando um maior número de horas assistenciais à população. Adicionalmente foi alterada a organização do trabalho médico, o qual passou a afetar 18 horas semanais ao serviço de urgência, em contraste com as anteriores 12 horas. Por outro lado, o **regime de horas extraordinárias** foi revisto. Através destas medidas e do reforço da monitorização do volume de horas extraordinárias dos profissionais de saúde, foi possível alcançar uma redução significativa da despesa, registando, entre 2010 e 2013, uma redução de 152,4 milhões de euros, correspondente a 45,5%.

No que se refere ao **transporte não-urgente de doentes**, o Ministério da Saúde, em consonância com o disposto no Memorando de Entendimento, executou um conjunto de medidas que permitiram incrementar a eficiência da prestação deste tipo de serviços de suporte à prestação de cuidados de saúde, sem afetar o acesso às prestações de saúde. Essas medidas incluem a implementação de um sistema integrado de transportes e a redução substancial da fraude e desperdício existentes nesta área. Foi assim possível alcançar uma redução significativa da despesa, registando, entre 2010 e 2013, um decréscimo de 54,9 milhões de euros, correspondente a 36,8%.

O **incremento da transparência** foi uma das prioridades do Ministério da Saúde, tendo em algumas das medidas previstas no Memorando sido ultrapassados os objetivos originalmente definidos. Um bom exemplo disso prende-se com a disponibilização pública de indicadores mensais de monitorização da atividade, desempenho assistencial e desempenho económico-financeiro das instituições do SNS – *benchmarking* hospitalar e *microsite* monitorização SNS. Estes mecanismos permitem uma discussão séria, transparente e participada sobre as opções em política de Saúde, bem como a avaliação dos seus resultados.

Por outro lado, a alteração da forma de seleção dos presidentes e dos membros das administrações hospitalares, bem como dos diretores executivos dos ACES, tornou o processo mais transparente, a par da implementação de Contratos de Gestão com os gestores hospitalares, assegurando uma efetiva responsabilização das administrações hospitalares com os objetivos de performance traçados.

Por último, merece particular destaque a **evolução registada no sistema de registo de saúde eletrónico** (denominado Plataforma de Dados da Saúde), o qual permitirá a melhoria da qualidade na prestação de cuidados de saúde (possibilitando, entre outros, o agendamento de consultas *online*), ao mesmo tempo que contribui para a melhoria da eficiência (mitigando, por exemplo, as redundâncias de exames). Em 2013, foram agendadas, em média, 1.700 consultas por dia através do portal do utente, sendo requisitadas, numa média diária, 80 renovações de prescrição.

Neste sentido, a prossecução de medidas destinadas ao aumento da eficiência permitiu melhorar o nível de serviço na Saúde, ao mesmo tempo que se reduziam custos.

Reforma da Política do Medicamento

De entre as medidas prevista no Memorando de Entendimento, a área do medicamento era provavelmente aquela que continha as medidas mais exigentes e estruturais para o setor da Saúde. Neste contexto, o Ministério da Saúde foi confrontado com um duplo desafio: assegurar que a implementação das medidas do Memorando não afetaria o *acesso* e o *custo* suportado pelos utentes com medicamentos. Nesse sentido, foram adotadas medidas que conduziram a significativas reduções de margens para o mercado da indústria e distribuição farmacêutica.

A nova política do medicamento instituiu o regime de prescrição por substância ativa, e não por marca, bem como a prescrição por Denominação Comum Internacional (DCI). Removeu as barreiras à entrada de genéricos, com o desbloqueio judicial relacionado com as patentes. Os medicamentos genéricos perfazem hoje uma quota de mercado total de 38,5%, aferida em unidades, e de 45,6% dos medicamentos participados pelo SNS, aferida em unidades.

Foi também estabelecido um novo grupo de países de referência para comparação de preços de medicamentos de marca. O regime jurídico das farmácias de oficina foi revisto, apresentando-se um regime excecional para as farmácias de menor dimensão.

No contexto da redução de custos com medicamentos, foi ainda celebrado um acordo com a Associação Portuguesa da Indústria Farmacêutica (APIFARMA) onde se estabeleceram limites anuais para a despesa do Estado com medicamentos. Ao abrigo deste acordo, uma vez ultrapassado o teto anual acordado, os medicamentos remanescentes são fornecidos sem qualquer custo para o Estado. Por último, foram iniciadas duas medidas da

maior relevância para o setor da saúde. Por um lado, o desenvolvimento do Formulário Nacional do Medicamento, com o objetivo de assegurar a harmonização dos cuidados prestados aos utentes, independentemente da unidade hospitalar. Esta medida permitiu corrigir as situações de acesso diferenciado dos utentes ao medicamento. Por outro, foi iniciado o processo de registo e codificação dos dispositivos médicos (DM) existentes no mercado (mais de 600 mil), o qual já abrange um conjunto significativo de classes de DM, que representa cerca de 70% do valor suportado pelo SNS.

Com a nova política do medicamento, os Portugueses continuaram a comprar os medicamentos que necessitam, mas a melhor preço. Com efeito, o consumo de medicamentos aumentou em mais de 6,5 milhões de embalagens em 2012 e 2013 mas os utentes gastaram menos 250 milhões de euros no mesmo período, no correspondente a uma redução de 37,9%. O Estado também poupou cerca de 600 milhões de euros de 2011 a 2013, incluindo o mercado ambulatorio e hospitalar numa redução de 30,5%.

Medidas cumpridas no âmbito da Saúde

Trimestre	Medidas cumpridas
3T 2011	[3.51] Proceder a uma revisão substancial das actuais categorias de isenção das taxas moderadoras e aumentar as taxas moderadoras em determinados serviços.
3T 2011	[3.52] Reduzir deduções fiscais (dois terços do total) relativas a encargos com a saúde até ao final de outubro.
3T 2011	[3.58] Tornar obrigatória a prescrição eletrónica de medicamentos e meios de diagnóstico.
3T 2011	[3.75] Apresentar uma descrição detalhada das medidas destinadas a alcançar uma redução de, pelo menos, 200 milhões de euros nos custos operacionais dos hospitais em 2012.
3T 2011	[3.82] Atualizar anualmente o inventário de todos os médicos no ativo por especialidade, idade, região, centro de saúde e hospital, no setor público e privado.
Fev. 2012	[3.51] Promulgar legislação de indexação automática das taxas moderadoras à inflação.
Fev. 2012	[3.53] Elaborar um plano estratégico para o setor da Saúde.
Fev. 2012	[3.54 i] Promulgar legislação que estabeleça o preço máximo do primeiro genérico como 50% do produto de marca.
Fev. 2012	[3.54 ii] Promulgar legislação que vise a redução automática do preço dos medicamentos após a expiração da respetiva patente.
Fev. 2012	[3.55] Transferir a responsabilidade pela formação dos preços dos medicamentos para o Ministério da Saúde.
Fev. 2012	[3.56] Promulgar legislação que vise a revisão do atual sistema de referenciação de preços, baseado nos preços internacionais.
Fev. 2012	[3.57] Pôr em prática a primeira avaliação sistemática da prescrição de cada médico.
Fev. 2012	[3.60] Estabelecer regras claras de prescrição de medicamentos e de meios complementares de diagnóstico (normas de orientação de prescrição).
Fev. 2012	[3.61] Promulgar legislação visando eliminar todas as barreiras à entrada de genéricos.
Fev. 2012	[3.63] Alterar o cálculo das margens de lucro para instituir uma margem comercial regressiva e um valor fixo para as empresas grossistas e farmácias assegurando uma redução da despesa pública em, pelo menos, 50 milhões de euros.
Fev. 2012	[3.65] Promulgar legislação relativa ao enquadramento administrativo de um sistema centralizado de aprovisionamento para a aquisição de bens médicos no âmbito do SNS.
Fev. 2012	[3.66] Finalizar o sistema de codificação uniforme e um registo comum para os fornecimentos de material médico.
Fev. 2012	[3.67] Adotar medidas para aumentar a concorrência entre os prestadores privados e reduzir em, pelo menos, 10% a despesa global (incluindo taxas) do SNS.
Fev. 2012	[3.72] Implementar uma estratégia para liquidar pagamentos em atraso e estabelecer um mecanismo para assegurar uma articulação estreita entre o Ministério da Saúde e o Ministério das Finanças.
Fev. 2012	[3.75] Prosseguir com a publicação das normas de orientação clínica.
Fev. 2012	[3.76] Melhorar os critérios de seleção e adotar medidas para assegurar uma seleção mais transparente dos presidentes e dos membros das administrações hospitalares.
Mai. 2012	[3.52] Promulgar legislação que obrigue a proceder à prescrição por Denominação Comum Internacional (DCI), visando aumentar a utilização de genéricos.

Mai 2012	[3.63] Assegurar o cumprimento das regras de concorrência europeias na prestação de serviços no setor privado de cuidados de saúde.
2T 2012	[3.46] Concluir a transferência de responsabilidade pela formação dos preços dos medicamentos para o Ministério da Saúde.
2T 2012	[3.55] Aplicar efetivamente a nova legislação que regula a atividade das farmácias.
2T 2012	[3.72] Reforçar o acompanhamento centralizado das parcerias público-privadas.
2T 2012	[3.73] Atualizar anualmente o inventário de todos os profissionais de saúde e elaborar relatórios anuais apresentando planos de afetação de recursos humanos.
2T 2012	[3.45] Monitorizar mensalmente a despesa com medicamentos de forma a garantir que a despesa pública global nesta área não exceda 1,25% do PIB em 2012 e 1% do PIB em 2013.
2T 2012	[3.59] O INFARMED continuará a implementar o sistema de codificação uniforme e um registo comum para os fornecimentos de material médico.
4T 2012	[3.38] Receita adicional de 150 milhões de euros no seguimento da revisão do regime das taxas moderadoras do SNS e da melhoria do sistema de faturação e cobrança de importâncias devidas pelas companhias de seguros e de reembolso das despesas relativas a cuidados de saúde prestados a doentes estrangeiros.
4T 2012	[3.39] Redução do custo orçamental global com os subsistemas públicos de saúde – ADSE, ADM e SAD – através da diminuição em 50% da taxa de comparticipação da entidade empregadora e da transferência desta verba para o SNS em contrapartida pela prestação de serviços.
4T 2012	[3.45] Publicar um relatório sobre a implementação da legislação que torna obrigatória para os médicos, a todos os níveis do sistema, tanto público como privado, a prescrição por Denominação Comum Internacional (DCI) visando aumentar a utilização de genéricos.
4T 2012	[3.49] Promover a aquisição centralizada de veículos, serviços de provisão pública fornecimentos e serviços externos, bem como de outros bens e serviços transversais a todas as entidades que integram o SNS.
4T 2012	[3.51] Reduzir em mais 10% a despesa global do SNS com entidades privadas que prestem serviços de meios complementares de diagnóstico e terapêutica.
4T 2012	[3.55] No âmbito da estratégia global para liquidar e evitar novos pagamentos em atraso, implementar uma outra estratégia para liquidar os pagamentos em atraso no setor da Saúde.
4T 2012	[3.57] Implementar medidas destinadas a alcançar uma redução de, pelo menos, 200 milhões de euros nos custos operacionais dos hospitais.
4T 2012	[3.59] Criar um sistema para comparar o desempenho hospitalar com base num conjunto abrangente de indicadores e elaborar relatórios regulares.
4T 2012	[3.61] Um plano de ação detalhado para a reorganização e racionalização da rede hospitalar será publicado até 30 de novembro de 2012.
4T 2012	[3.63] Rever o atual enquadramento legal aplicável à organização do tempo de trabalho dos profissionais de saúde, incluindo a adoção de regras para aumentar a mobilidade, adotar horários de trabalho flexíveis e rever o sistema de remuneração do trabalho nos serviços de urgência. Reduzir em, pelo menos, 20% a despesa com horas extraordinárias, em 2012.
4T 2012	[3.64] Melhorar os sistemas de monitorização, de controlo interno e de gestão dos riscos orçamentais das Administrações Regionais de Saúde.

4T 2012	[3.66] Reduzir os custos com o transporte de doentes em um terço relativamente a 2010.
1T 2013	[3.41] Introduzir um primeiro conjunto de normas de orientação no sistema de prescrição eletrónica.
1T 2013	[3.42] Apresentar um relatório sobre a eficácia da legislação promulgada visando eliminar todas as barreiras à entrada de genéricos.
1T 2013	[3.50] Concluir a operacionalização de um portal para divulgação da informação disponível.
1T 2013	[3.52] Definir a carteira de serviços hospitalares do SNS e detalhar planos estratégicos a três anos para os hospitais.
1T 2013	[3.53] Elaborar relatórios anuais apresentando planos de afetação de recursos humanos.
3T 2013	[3.31] Reduzir a taxa de comparticipação da entidade empregadora para 1,25%, em 2014, e proceder a um ajustamento do âmbito dos benefícios de saúde.
3T 2013	[3.44] Concluir a operacionalização de um portal para divulgação da informação disponível sobre hospitais.
4T 2013	[3.29] A melhoria do sistema de faturação e cobrança de receitas de taxas moderadoras do SNS, de importâncias devidas pelas companhias de seguros e de reembolso das despesas relativas a cuidados de saúde prestados a doentes estrangeiros deverá permitir um encaixe adicional de 50 milhões de euros.
4T 2013	[3.35] Publicar relatório de acompanhamento do sistema de prescrição electrónica por DCI.
4T 2013	[3.40] Adotar novas medidas para aumentar a concorrência, quer entre os prestadores privados, quer entre estes e os prestadores públicos nestas áreas de cuidados de saúde, com vista a garantir a concorrência e preços justos no setor privado, e adotar medidas para garantir a concorrência no setor das farmácias.
4T 2013	[3.47] Assegurar a redução adicional de 20% da despesa com horas extraordinárias em 2013 através da aplicação da nova tabela remuneratória das horas extraordinárias e das novas regras visando o aumento da mobilidade dos profissionais de saúde dentro e entre as várias Administrações Regionais de Saúde (ARS).
4T 2013	[3.48] Finalizar a implementação, pelas Administrações Regionais de Saúde (ARS), do novo manual de procedimentos de controlo interno.

Mercado de trabalho

Principais Metas

- **Reforma da legislação laboral e dos mecanismos de fixação de salários**, com o objetivo de promover um mercado de trabalho mais justo, dinâmico e competitivo
- **Revisão e reforço das políticas ativas do mercado de trabalho**, com vista a promover a empregabilidade de jovens e outras categorias com elevado desemprego e corrigir lacunas no processo de encontro entre a oferta e procura de trabalho
- **Revisão do sistema de proteção no desemprego**, de forma a mitigar o risco de desemprego de longa duração

Contexto

Em 2011, o mercado de trabalho português era caracterizado por uma forte rigidez e segmentação, com uma legislação laboral demasiado protecionista, que desincentivava a contratação de trabalhadores com vínculo duradouro – por um lado existiam trabalhadores com contratos sem termo, beneficiando de significativa proteção no emprego e nas prestações em caso de desemprego; por outro, trabalhadores com contratos a termo e trabalhadores independentes com grande incerteza e fragilidade no seu vínculo profissional e menos apoios no desemprego.

Esta realidade era confirmada pelos resultados negativos que Portugal tinha no ranking “Employment Protection Legislation Index” da OCDE, em que acabava por aparecer como um dos países com maior rigidez no mercado do trabalho. Esta realidade, em paralelo com a existência de um grupo de pessoas com reduzidos direitos, cria desigualdades acentuadas e reduz o dinamismo da economia, podendo ter efeitos nefastos para a produtividade e portanto para a prosperidade económica.

Uma menor rigidez do mercado de trabalho tende a gerar maior confiança no processo de contratação das empresas, o que fomenta a criação de emprego. Uma elevada rigidez, ao tornar mais dispendiosos os contratos sem termo, têm o efeito não antecipado de reduzir

a utilização de um vínculo mais estável e privilegiar a contratação a termo, o que afeta negativamente o desenvolvimento profissional, o investimento em formação e a produtividade. O peso elevado da contratação a termo, que é uma realidade em Portugal, diminui assim a aposta no desenvolvimento do capital humano. A atuação nesta área tem como grande objetivo tornar o mercado de trabalho mais equitativo entre todos e reduzir a desigualdade de vínculo laboral.

Em relação aos mecanismos de flexibilização do trabalho, a reduzida utilização de mecanismos de *layoff* e outros instrumentos de ajuste do horário de trabalho, prejudicavam igualmente a adaptação das empresas portuguesas às necessidades e à volatilidade do mundo atual.

Do ponto de vista da proteção no desemprego, os trabalhadores independentes ou com contratos inferiores a 12 meses voltavam a ser relativamente prejudicados, pois não beneficiavam do acesso a esta prestação. Outras características da organização do mercado de trabalho em Portugal acabavam por ser anticompetitivas no sentido em que afetavam de forma desproporcional as pequenas e médias empresas. A negociação colectiva, por exemplo, era um recurso mais orientado para as necessidades das grandes empresas.

O que foi feito

Um fator da maior importância foi a negociação bem-sucedida do Compromisso para a Competitividade, Crescimento e Emprego, assinado pelo Governo, União Geral dos Trabalhadores (UGT), Confederação Empresarial de Portugal (CIP), Confederação

do Comércio e Serviços de Portugal (CCP), Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP) e Confederação do Turismo Português (CTP). O acordo abrangeu um conjunto de compromissos quanto ao futuro em três grandes domínios: a promoção da competitividade, a

reorganização e melhoria das políticas ativas de emprego, e a prossecução de modificações no enquadramento regulador das relações laborais. As alterações na legislação laboral visaram proporcionar mais oportunidades aos trabalhadores e um maior dinamismo às empresas, conferindo-lhes capacidade para enfrentarem de forma eficaz os novos desafios económicos. Destacam-se as alterações introduzidas ao nível da organização do tempo de trabalho, de instrumentos de regulamentação coletiva e de cessação do contrato de trabalho.

Organização do tempo de trabalho

No âmbito do Programa de Ajustamento, foi adotado um conjunto de medidas ao nível da organização do tempo de trabalho, designadamente em matérias como a flexibilidade do tempo de trabalho, redução ou suspensão da laboração por motivos de crise empresarial (*layoff*), retribuição do trabalho suplementar, férias, feriados e faltas. A criação do banco de horas individual permitiu uma gestão flexível do horário de trabalho, até um limite de 150 horas anuais, proporcionando-se assim às empresas maior facilidade de ajustar a sua produção face às variações na procura. Esta flexibilidade é particularmente relevante para os setores da economia mais fortemente afectados pela sazonalidade, como sejam o turismo, o comércio (épocas festivas), ou a agricultura. Aplica-se também aos setores exportadores que podem ver a sua procura externa flutuar, e que desta forma conseguem melhor adequar a sua força de trabalho às necessidades específicas da sua empresa. O regime do banco de horas individual pode igualmente ser alargado a todos os trabalhadores da empresa – “banco de horas grupal” – bastando que 75% dos trabalhadores

da empresa se encontrem abrangidos por este regime.

As alterações introduzidas em termos de redução ou suspensão da laboração por motivos de crise empresarial (“lay off”) visaram a agilização dos procedimentos da redução ou suspensão dos contratos de trabalho em situações de crise empresarial, possibilitando as condições necessárias para que as empresas enfrentem situações transitórias de dificuldades, contribuindo para evitar despedimentos por motivos económicos.

Destaca-se ainda a redução para metade do valor devido por prestação do trabalho suplementar, a eliminação da majoração de até três dias de férias, bem como a eliminação de quatro feriados.

Instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho

Foram implementadas medidas de descentralização organizada. Por um lado, veio-se estabelecer a possibilidade de os contratos coletivos determinarem que determinadas matérias (mobilidade geográfica e funcional, organização do tempo de trabalho ou retribuição) podem ser reguladas por outra convenção coletiva, contribuindo desse modo para uma melhor articulação entre os instrumentos de regulamentação coletiva e para uma promoção deste tipo de negociação. Por outro lado, introduziu-se na lei a possibilidade de nas empresas com pelo menos 150 trabalhadores (antes apenas era possível para empresas com mais de 500 trabalhadores), as associações sindicais poderem conferir às estruturas de representação coletiva dos trabalhadores (comissões de trabalhadores) a negociação de contratos coletivos. Esta medida permite que mais empresas possam fazer as negociações salariais mais ajustadas

às especificidades da sua empresa, que podem não coincidir com as do setor como um todo. É uma medida particularmente relevante para empresas que estão em contraciclo com o setor ou a economia e para empresas que, estando em reestruturação, lutam para não irem à falência e para preservarem os postos de trabalho.

No que diz respeito à possibilidade de aplicação de portarias de extensão, foi introduzido um critério de representatividade fixado em 50% das empresas de um setor, com uma nova avaliação dos critérios de representatividade no final do Programa.

Cessação do contrato de trabalho

No que respeita ao valor da compensação devida pela cessação do contrato de trabalho, reduziu-se o mesmo, de forma gradual, de 30 dias para 20 dias, e posteriormente de 20 para: i) 18 dias nos contratos de trabalho a termo certo; ii) 18 dias nos três primeiros anos de contrato de trabalho sem termo e 12 dias nos anos subsequentes, para contratos sem termo já celebrados; e iii) 12 dias para novos contratos de trabalho sem termo. Acresce que, ao contrário do que decorria do Código do Trabalho de 2009, foram estabelecidos limites máximos para o valor da compensação, o qual, para novos contratos, não pode exceder 12 vezes a retribuição base mensal e diuturnidades.

Na sequência do Acórdão do Tribunal Constitucional, foram também alteradas as regras de despedimento individual. No despedimento por extinção do posto de trabalho, foi substituído o critério de preferência por antiguidade – por uma hierarquia de cinco critérios para determinar o trabalhador a despedir. Este novo *ranking* possibilita a manutenção na empresa dos funcionários com melhor avaliação, mais produtivos e úteis à

empresa, e não a aplicação cega de um critério como a antiguidade na empresa.

Por sua vez, o despedimento por inadaptação passou a ser permitido em situações em que exista uma modificação substancial da prestação do trabalhador, desde que justificada perante critérios objetivos e definidos na lei, enquanto até aqui era necessário demonstrar uma mudança na natureza e posto de trabalho ou no tipo de função executada.

Revisão do regime de proteção no desemprego

No âmbito do Programa de Ajustamento, o regime de proteção no desemprego foi reformado, de forma a reduzir a segmentação no mercado de trabalho entre contratos a termo e sem termo e incentivar os mecanismos de procura de emprego. Facilitou-se o acesso a esta prestação e foi reduzido o seu valor máximo e duração com vista a incentivar um rápido reingresso no mercado de trabalho.

No que respeita ao subsídio de desemprego, foi introduzida uma majoração temporária de 10% do subsídio aos agregados em que ambos os cônjuges, pessoas que vivam em união de facto, ou famílias monoparentais se encontram em situação de desemprego e que tenham filhos a seu cargo. O valor do subsídio de desemprego foi estabelecido em 65 % da remuneração, com um valor mínimo equivalente a um Indexante de Apoio Social (IAS) e um valor máximo equivalente a 2,5 vezes o IAS. Foi ainda introduzida uma redução de 10% após os primeiros 6 meses.

Por outro lado, a duração máxima do subsídio de desemprego foi reduzida de 3 anos para 18 meses, mas incluindo uma salvaguarda para os trabalhadores com mais idade e carreiras contributivas mais longas o que permite, neste caso, que este valor chegue até 24 meses.

Paralelamente, reduziu-se o tempo contributivo mínimo para aceder a este benefício, passando de 15 para 12 meses ao mesmo tempo que se estendeu a sua abrangência aos trabalhadores independentes e trabalhadores por conta própria. Foi alterada a possibilidade de pagamento do montante único das prestações de desemprego para criação do próprio emprego, com vista a fomentar o espírito empreendedor e a alargar as opções a tomar em caso de saída do mercado de trabalho. E para fomentar o reingresso, foi permitido, em certas condições, a acumulação do subsídio de desemprego com a aceitação de emprego e novo salário.

Políticas ativas do mercado de trabalho

Tendo presente a necessidade de promover a recuperação sustentável da economia portuguesa, garantir o crescimento de ofertas de emprego qualificado (maiores níveis de produtividade/rendimento), manter a coesão social e a redução do desemprego, o Memorando de Entendimento sinalizou a necessidade de o Governo português rever e reforçar quer as medidas ativas de emprego, incluindo a formação profissional, quer a intervenção do serviço público de emprego (o Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I.P.). Com esta atuação, pretendia-se assegurar o contributo das mesmas para a melhoria do funcionamento do mercado de trabalho e da competitividade da economia portuguesa. Foi com esse objetivo e num quadro de intenso diálogo social, que, durante este período de assistência económica e financeira, foram tomadas diversas medidas que deram corpo a uma estratégia nacional de política de emprego. Uma parte significativa dessa estratégia está espelhada no “**Programa de Relançamento do Serviço Público de Emprego**” (PRPSE) aprovado pela Resolução do Conselho de

Ministros n.º 20/2012 de 9 de março, composto por 37 medidas específicas e agregadas em 8 eixos de atuação.

Este programa promove o fomento da captação de ofertas de emprego por parte dos serviços público de emprego, a cooperação com entidades várias para a colocação de desempregados, a modernização dos sistemas de informação, a sistematização das medidas ativas de emprego, a articulação entre medidas ativas e medidas passivas de emprego, a criação de mecanismos de avaliação permanente das unidades orgânicas locais do serviço público de emprego e a reestruturação da rede de centros de emprego e de centros de formação profissional. Cerca de três quartos dessas medidas foram concluídas dentro dos prazos previstos e as restantes encontram-se em curso/finalização.

Algumas dessas medidas do PRSPE foram concretizadas através da implementação do **Modelo de Intervenção para o Ajustamento**, nomeadamente:

- a inscrição eletrónica dos desempregados e a possibilidade destes apresentarem o seu Plano Pessoal de Emprego *on-line*;
- o sistema de *profiling* dos desempregados segundo critérios de empregabilidade (avaliação do risco de desemprego de longa duração);
- e a criação do Gestor de Carreira, que é responsável quer pela contratualização com o desempregado de um Plano Pessoal de Emprego (PPE) com etapas de inserção adequadas ao perfil obtido, quer pelo acompanhamento do cumprimento do PPE por parte do desempregado;
- o aperfeiçoamento dos mecanismos de ajustamento entre a oferta e a procura de emprego – algoritmo de *matching* – com reflexo no aumento do número de ofertas captadas e de colocações efetuadas.

Tais medidas deram o seu contributo para que o IEFP, I.P. tivesse em 2013, no continente, um crescimento de (+49,7%) das ofertas de emprego relativamente a 2012 e de (+44,8%) das colocações face a 2012, sendo que se verificou-se em todos os meses o crescimento homólogo quer das ofertas de emprego, quer das colocações. Esta patente melhoria dos resultados obtidos pelo serviço público de emprego também é fruto da nova geração de medidas ativas de emprego implementada pelo Governo em consonância com o plasmado no Compromisso celebrado com os parceiros sociais e com o exigido pelo Memorando de Entendimento num quadro de aproximação ao modelo de flexissegurança. Assim sendo, destacamos as seguintes medidas:

- **Vida Ativa – Emprego Qualificado** – é uma medida que pretende assegurar uma resposta de ativação ao desempregado no prazo máximo de 3 meses após a sua inscrição no serviço público de emprego, que permita simultaneamente manter a exigência de procura ativa de emprego e melhorar o seu perfil de empregabilidade através de percursos de formação modular (unidades de formação de curta duração capitalizáveis – entre 25 horas e 300 horas em horário laboral) e com possibilidade de associar formação prática em contexto de trabalho (Estágio entre 3 a 6 meses). Desta forma, consegue-se uma formação mais adequada às necessidades reais do mercado de trabalho (Formação Profissional com mais qualidade). Também inclui a possibilidade de desencadear processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) adquiridas ao longo da vida por vias formais, não formais ou informais, na vertente profissional ou de dupla certificação. Esta medida pode ser desenvolvida por entidades externas (exemplo: protocolo
- **Estágios Emprego** – é uma medida que proporciona estágios profissionais com atribuição de bolsa de estágio em função do nível de qualificação do estagiário e duração de 12 meses, por forma a proporcionar uma experiência prática em contexto laboral para melhorar o perfil de empregabilidade do jovem desempregado ou de outros públicos desfavorecidos e promover a sua integração profissional. Em 2013, abrangeu 43.922 pessoas, ou seja, mais +72,7% do que em 2012 e tem uma taxa de empregabilidade de 67% ao fim de 9 meses após a conclusão do estágio;
- **Estímulo 2013** – é uma medida que disponibiliza apoio financeiro aos empregadores que contratem desempregados inscritos há pelo menos 6 meses consecutivos no IEFP, I.P., salvo as exceções legalmente previstas, e a tempo completo ou parcial por um prazo mínimo de 6 meses e ainda proporcionem formação profissional. Trata-se de um apoio condicionado à criação líquida de emprego e que favorece a contratação sem termo, de modo a reduzir a segmentação do mercado de trabalho e a precariedade do emprego. Esta medida substitui/sucedeu à medida Estímulo 2012 que ainda vigorou numa parte do ano 2013. Em 2013, o número de colocados no mercado de trabalho via Estímulo 2012+2013 foi de 29.398;
- **Apoio à Contratação via Reembolso da TSU** – trata-se de um apoio financeiro

celebrado com dez universidades para permitir a reconversão profissional de desempregados licenciados para áreas com mais empregabilidade). Em 2013, foram abrangidas 188.208 desempregados;

aos empregadores que contratem desempregados jovens entre os 18 anos e os 30 anos ou adultos com pelo menos 45 anos, salvo as exceções legalmente previstas, a tempo completo ou parcial através do reembolso de uma percentagem (%) da TSU paga pelo empregador. Também é um apoio condicionado à criação líquida de emprego e que favorece a contratação sem termo, de modo a reduzir a segmentação do mercado de trabalho e a precariedade do emprego. Esta medida pode ser cumulada com a medida Estímulo 2013 em determinadas situações. Em 2013, abrangeu 13.236 desempregados;

Por fim, importa ainda enfatizar a importância que o Governo prestou ao combate ao desemprego jovem, dado que é um dos públicos onde se registam os maiores níveis de desemprego.

Em 2012, o Governo lançou o programa **Impulso Jovem** que terminou no fim de 2013, tendo abrangido cerca de 105.669 jovens com idade até 30 anos distribuídos por 4 eixos de medidas: Estágios Profissionais (30.282 jovens); Apoios à Contratação (11.350 jovens); Apoio ao Empreendedorismo (1.534 jovens); e Formação Profissional (62.503 jovens). As principais medidas que contribuíram para o registo dos abrangidos no Impulso Jovem encontram-se identificadas nos pontos anteriores, mas dentro da Formação Profissional cumpre destacar o papel preponderante dos Cursos de Aprendizagem da responsabilidade IEF, I.P. no Impulso Jovem ao abrangerem no ano 2013 cerca de 40.246 jovens, o que representa um aumento de +22,5% face a ao ano 2012 e têm uma taxa de empregabilidade de 42% ao fim de 9 meses de conclusão do curso. Os Cursos de Aprendizagem constituem-se como uma resposta de qualificação profissional,

com equivalência ao 12.º ano de escolaridade (nível 4 do Quadro Nacional de Qualificações), para os jovens com idade até aos 25 anos e com o 9.º ano de escolaridade, contribuindo, de forma eficaz, para o aumento dos seus níveis de empregabilidade e de inclusão social e profissional. Estes objetivos são potenciados pela organização da formação em alternância, isto é, entre dois contextos: centro de formação/ entidade formadora e empresa.

A formação desenvolvida em contexto de empresa é considerada, por todos aqueles que nela intervêm, e também para os empregadores, como uma mais-valia, uma vez que permite aos formandos um contacto com o mercado de trabalho, contribuindo para reforçar a aquisição de conhecimentos e competências numa relação direta com o mundo do trabalho e para desenvolver comportamentos e atitudes de maior rigor, responsabilidade e proatividade.

Aproveitando os ensinamentos resultantes da experiência obtida com o Impulso Jovem e em alinhamento com a estratégia europeia para o combate ao desemprego jovem, foi aprovado em 2013 o “Plano Nacional de Implementação de uma Garantia Jovem” (PNI-GJ), que visa garantir a todos os jovens com idade até aos 30 anos o benefício de uma boa oferta de emprego, formação, aprendizagem ou estágio, no prazo de 4 meses após terem ficado desempregados ou terem terminado ou abandonado o ensino formal.

Com este PNI-GJ pretende-se diminuir substancialmente o número de Jovens NEET, mas para tal é necessário um intenso trabalho de colaboração em rede entre todos os parceiros públicos e privados, de modo a maximizar competências, recursos, processos de sinalização e de encaminhamento para as respostas mais adequadas em função do perfil dos jovens detetados localmente.

Medidas cumpridas no âmbito do Mercado de Trabalho

Trimestre	Medidas cumpridas
2T 2011	[4.4 i] O Governo irá apresentar, até final de junho de 2011, à Assembleia da República, legislação no sentido de implementar reformas nas compensações em relação às novas contratações, de acordo com o acordo tripartido de março de 2011.
2T 2011	[4.7 i] Comprometer-se que, durante a duração deste Programa, qualquer aumento do salário mínimo só terá lugar se justificado pela evolução económica e do mercado de trabalho.
3T 2011	[4.7 i] Comprometer-se que, durante a duração deste Programa, qualquer aumento do salário mínimo só terá lugar se justificado pela evolução económica e do mercado de trabalho.
Fev. 2012	[4.1 i] Reduzir a duração máxima do subsídio de desemprego para 18 meses e, simultaneamente, atribuir um maior peso à duração da carreira contributiva do que à idade do trabalhador no cálculo do subsídio.
Fev. 2012	[4.1 ii] Proposta para limitar os subsídios de desemprego a 2,5 vezes o Indexante de Apoios Sociais (IAS) e introduzir um perfil decrescente de prestações ao longo do período de desemprego após seis meses de desemprego (uma redução de, pelo menos, 10% do montante de prestações).
Fev. 2012	[4.1 iii] Proposta para reduzir o período contributivo necessário para aceder ao subsídio de desemprego de 15 para 12 meses.
Fev. 2012	[4.1 iv] Apresentar uma proposta para alargar as condições de acesso ao subsídio de desemprego a categorias claramente definidas de trabalhadores independentes.
Fev. 2012	[4.2] Preparar proposta legislativa no âmbito das prestações de desemprego.
Fev. 2012	[4.4 i] Alinhar o regime de compensação por cessação de contrato de trabalho aos contratos existentes com a alteração já efetuada para os novos contratos.
Fev. 2012	[4.5 i] Apresentar proposta de ajustamento aos casos de despedimento individuais por inadaptação do trabalhador.
Fev. 2012	[4.5 ii] Apresentar proposta de ajustamento aos casos de despedimento individuais por extinção do posto de trabalho.
Fev. 2012	[4.5 iii] Apresentar proposta de eliminação da obrigação dos despedimentos individuais estarem sujeito à tentativa de transferência do trabalhador para outra função mais apropriada.
Fev. 2012	[4.6 i] Preparar plano para promover a organização flexível do tempo de trabalho.
Fev. 2012	[4.6 ii] Implementar os compromissos previstos relativamente aos regimes de tempo de trabalho e redução do período normal de trabalho em situações de crise empresarial; implementar o banco de horas; reduzir a retribuição de trabalho suplementar.
Fev. 2012	[4.7 i] Comprometer-se que, durante a duração deste Programa, qualquer aumento do salário mínimo só terá lugar se justificado pela evolução económica e do mercado de trabalho.
Fev. 2012	[4.7 ii] Assegurar a moderação salarial através da possibilidade, já prevista na lei, de não estender os contratos coletivos até serem definidos critérios claros.
Fev. 2012	[4.8 i] Implementar os compromissos assumidos relativamente à “descentralização organizada”.
Fev. 2012	[4.8 ii] Promover a inclusão nas convenções coletivas setoriais de disposições que permitam às comissões de trabalhadores celebrar acordos a nível da empresa sem a delegação sindical.
Fev. 2012	[4.8 iii] Reduzir o limite da dimensão da empresa para as comissões de trabalhadores celebrarem acordos, abaixo dos 250 trabalhadores.

Fev. 2012	[4.9] Apresentar um relatório sobre a eficácia das atuais políticas de ativação e de outras políticas ativas do mercado de trabalho.
Fev. 2012	[4.9] Adotar um plano de ação para identificar as eventuais melhorias e ações adicionais necessárias relativamente às políticas de ativação e outras PAMT.
Mai 2012	[4.3] Preparar proposta legislativa para: i) alinhar o nível de compensações por cessação de contrato de trabalho com o nível médio da UE, ii) implementar o fundo de compensação, de forma a permitir que a compensação por cessação de contrato de trabalho seja transferível entre empregadores.
Mai 2012	[4.8 i] Comprometer-se que, durante a duração deste Programa, qualquer aumento do salário mínimo só terá lugar se justificado pela evolução económica e do mercado de trabalho.
2T 2012	[4.7] Apresentar um relatório de avaliação das políticas de ativação no combate ao desemprego, e um plano de ação de melhorias.
3T 2012	[4.5 iii] Submeter ao Parlamento proposta de lei definindo os critérios de extensão e respetivas formas de aplicação a serem seguidos para a extensão das convenções coletivas.
4T 2012	[4.1] Preparar uma análise da dependência dos beneficiários relativamente ao subsídio de desemprego e ao desemprego de longa duração.
4T 2012	[4.3] Apresentar à Assembleia da República uma proposta de lei com o objetivo de alinhar o nível de compensações por cessação de contrato de trabalho com o nível médio da UE de 12 dias de retribuição.
1T 2013	[4.5] Apresentar um relatório relativo aos ajustamentos salariais de acordo com a produtividade ao nível das empresas e como essas medidas serão aplicadas nas convenções coletivas. Se necessário, será elaborado um plano de ação para garantir às comissões de trabalhadores a possibilidade de negociar salários ao nível da empresa.
1T 2013	[4.6] Apresentar um relatório que detalhe os custos e as fontes de financiamento das diversas PAMT, analise o papel da orientação profissional/assistência na procura de emprego e proponha ações específicas para melhorar a eficácia das medidas de emprego e formação profissional.
3T 2013	[4.2] Elaborar relatório sobre o impacto das alterações no Código de Trabalho nos indicadores relevantes do mercado, tendo em consideração as áreas da Legislação de Proteção do Emprego.
3T 2013	[4.4 iii] O Governo irá elaborar um estudo independente sobre a conveniência de reduzir a sobrevivência das convenções coletivas caducadas e que não tenham sido renovadas.
4T 2013	[4.3] Na sequência do Acórdão do Tribunal Constitucional de 26 de setembro de 2013, identificar opções alternativas de reforma com efeitos equivalentes. Depois de auscultados os parceiros sociais, estas alternativas serão discutidas com os técnicos do BCE, CE e FMI e apresentadas à Assembleia da República.
4T 2013	[4.4] Apresentar um relatório de opções de política para a redução dos incentivos à impugnação judicial do despedimento.
4T 2013	[4.5 iv] Apresentar um relatório de avaliação de opções de política com vista a garantir uma efetiva descentralização da negociação salarial e promover maior flexibilidade salarial.
4T 2013	[4.6] Apresentar medidas específicas visando reforçar o papel da orientação profissional e da assistência na procura de emprego, bem como dos sistemas de ativação e de sanções enquanto instrumentos facilitadores da inserção no mercado de trabalho.

Educação

Principais Metas

- **Definição e execução de um plano de ação que assegure a melhoria da qualidade e da atratividade do ensino e formação profissionais**, bem como a adequação às necessidades do mercado
- **Promoção da eficiência e qualidade do sistema escolar**, recorrendo a contratos de autonomia escolar e reforçando o papel de supervisão da Inspeção Geral de Educação e Ciência (através do modelo de avaliação externa)
- **Criação de um sistema de monitorização de informação** que permita avaliar o impacto das políticas educativas e suportar uma melhor tomada de decisão em prol dos objetivos dessas políticas

Contexto

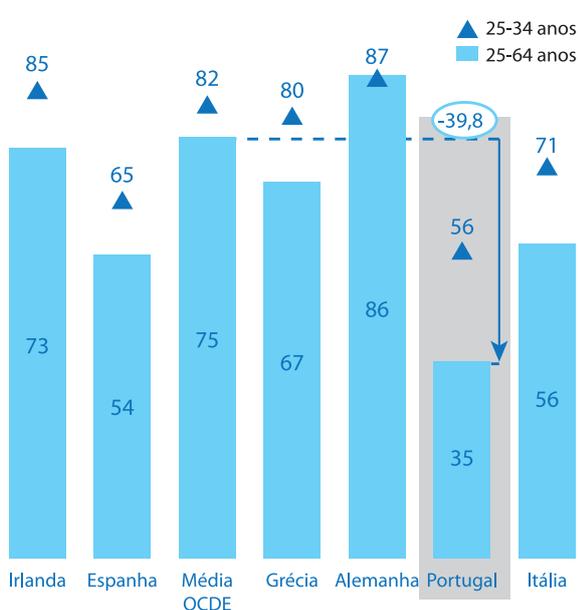
Na última década, Portugal registou um desempenho assinalável na prossecução das metas da Estratégia Europa 2020. Com efeito, ao nível do abandono escolar, o País evoluiu de uma taxa de 44,2% em 2001 para 19,2% em 2013⁴⁹. Já ao nível da taxa de diplomados de ensino superior, a evolução foi também muito significativa, passando de 11,7% em 2001 para 29,2% em 2013⁵⁰.

No entanto, a população ativa portuguesa apresenta ainda um nível de qualificações

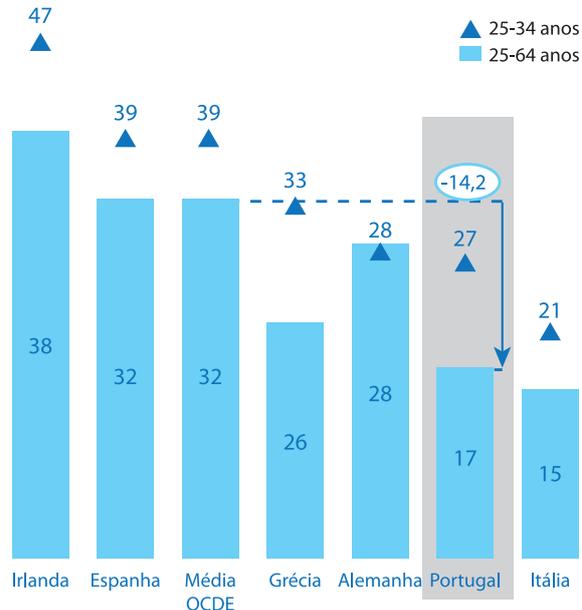
inferior à dos seus parceiros europeus. Em 2011, apenas 56% do total de jovens entre 25 e 34 anos tinha completado o ensino secundário⁵¹. Trata-se de um resultado abaixo da média dos países membros da OCDE, onde a taxa média de conclusão do ensino secundário nesta faixa etária é de 82%. O baixo nível de qualificações condiciona maiores ganhos de produtividade, limitando o crescimento económico e a melhoria da competitividade das empresas.

Nível de escolaridade comparado entre países da União Europeia

Percentagem de população com pelo menos o ensino secundário (população total 25-64 anos e população jovem)



Percentagem de população com curso superior (população total 25-64 anos e população jovem)



Fonte: OECD Education at a Glance 2013

Relativamente à administração do ensino esta encontrava-se ainda muito centralizada, o que retirava responsabilidade a cada escola pelos resultados obtidos. As escolas não dispunham de

autonomia para encontrar soluções ajustadas às necessidades locais e não eram premiadas pelo alcance dos seus resultados.

Finalmente, a gestão de toda a estrutura pública

⁴⁹ Fonte: Eurostat.

⁵⁰ Fonte: Eurostat.

⁵¹ Fonte: OCDE, Education at a Glance 2013.

de ensino carecia de uma ferramenta eletrónica que permitisse tratar eficazmente a informação relevante, possibilitando a agregação de informação e a sua rápida consulta, de maneira a melhorar as comparações entre as diferentes unidades orgânicas e potenciar uma atuação

rápida face a problemas específicos nas diversas escolas e regiões.

Assim, as medidas previstas no Memorando de Entendimento e outras medidas adotadas pelo Governo contribuiriam de forma decisiva para a melhoria sustentada da oferta educativa.

O que foi feito

Os dados mais recentes de *performance* escolar, medidos por programas de avaliação internacional tais como o PISA da OCDE, sugerem que na última década se verificou um progresso muito acentuado nos indicadores de qualidade da oferta educativa em Portugal. A oferta está agora alinhada com países comparáveis, sendo até mais favorável do que a de alguns países conhecidos pela qualidade da sua educação. Estes dados sugerem que o problema de qualificação da força de trabalho está a ser corrigido eficazmente.

Definição e implementação de um plano de ação para o ensino e formação profissional

A formação profissional em Portugal carecia de um plano de ação abrangente que permitisse dar resposta a dois temas fundamentais:

- **Promoção do ensino dual e prático:** estes cursos deveriam ter uma intensa componente prática e uma forte ligação ao mundo empresarial, promovendo uma aprendizagem em contexto de trabalho;
- **Flexibilidade de carreira e combate ao abandono escolar:** por outro lado, a formação profissional deveria contribuir para o combate ao abandono escolar, através do incremento da sua atratividade, incentivando os alunos a prosseguir os estudos até à conclusão da escolaridade obrigatória,

conferindo-lhes uma certificação escolar e profissional, permitindo também ao aluno ingressar no ensino superior, se o desejar.

O Memorando de Entendimento previa um reforço do ensino e formação profissional. Neste sentido, foram criados em 2013 os Centros para a Qualificação e Ensino Profissional (CQEP), destinados à orientação profissional de jovens e adultos. Os CQEP promovem uma escolha educativa realista que atenda, entre outros fatores, ao perfil individual e às necessidades e perspetivas do mercado de trabalho. No final do ano estavam já em funcionamento 212 centros.

Por outro lado, os currículos dos cursos profissionais foram revistos em 2013, em colaboração com um número significativo de empresas, reforçando-se o número de horas de formação em contexto de trabalho e aproximando assim empregadores e alunos. Igualmente importante foi a elaboração e aprovação do diploma relativo aos Cursos Técnicos Superiores Profissionais (TeSP), de 120 ECTS e de nível ISCED 5. Estes cursos superiores são de cariz politécnico e pretendem dar resposta à necessidade de formação de profissionais especializados em determinadas áreas técnicas. Os TeSP darão continuidade às formações profissionais ministradas ao nível do ensino secundário e terão uma estreita ligação ao tecido empresarial regional, nomeadamente na definição dos objetivos e programas de

estudo e na disponibilização de estágios no final da formação que permitam uma transição mais rápida do diplomado para o mercado de trabalho. Entrarão em funcionamento a partir do ano letivo 2014-2015.

Finalmente, em linha com o Memorando de Entendimento, foi desenvolvido um sistema de escolas profissionais de referência empresarial (EPRE) que pretende funcionar como uma ponte eficaz entre empresas e instituições de ensino. Neste âmbito foi celebrado um protocolo de colaboração com a Fundação Comendador Almeida Roque atendo em vista a criação de uma escola profissional de referência. Esta escola oferecerá cursos nas áreas da metalurgia e metalomecânica, eletricidade, eletrónica e automação. Prevê-se que novas EPRE venham a ser criadas no ano lectivo 2014/2015, entrando o sistema em funcionamento pleno.

Contratos de Autonomia

Em linha com o disposto no Memorando de Entendimento, promoveu-se um aprofundamento da autonomia dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas através do alargamento faseado da rede de escolas com contrato de autonomia. No ano letivo 2013/2014 existiam já 212 contratos de autonomia, equivalendo a 26% do total das unidades orgânicas existentes no continente. Este número supera largamente o objetivo inicial de 150 contratos previsto para o início do ano letivo 2014/2015⁵².

O aprofundamento da autonomia das escolas incidiu de forma geograficamente diferenciada na atribuição de um conjunto de competências específicas às escolas:

- Promoção de condições para a melhoria do sucesso escolar e educativo das crianças e jovens, particularmente através da diversificação de ofertas formativas, tendo em vista a prevenção do insucesso escolar, do absentismo e do abandono precoce;
- Criação de modalidades flexíveis de gestão curricular, de modo a atuar precocemente sobre o risco de abandono e de insucesso escolar e orientar a avaliação dos alunos para as metas educativas definidas para o nível de ensino em questão;
- Aproximação ao mundo do trabalho por via da cooperação entre escolas, serviços de apoio e encaminhamento vocacional e organizações de trabalho, de forma a orientar o ensino para o empreendedorismo;
- Definição flexível do currículo, com possibilidade de inclusão de componentes específicas a nível regional e local, respeitando os objetivos gerais definidos a nível nacional;
- Desenvolvimento de projetos de melhoria e de inovação orientados por elevados padrões de eficácia, de resultados escolares e de qualidade do serviço público de educação, direcionados para diferentes perfis de alunos;

O reforço da autonomia das escolas consubstancia um modelo de responsabilidade partilhada que se revela essencial, tendo em vista uma maior aproximação da oferta e dos projetos educativos e formativos às necessidades reais dos alunos e do mercado de trabalho. A prossecução dos contratos celebrados deverá assim contribuir para um aumento do sucesso escolar e do nível qualificação dos jovens, bem como para a diminuição do abandono precoce.

⁵² Fonte: Ministério da Educação.

Modelo de avaliação e financiamento das escolas

O modelo de avaliação externa das escolas está estruturado em três domínios: (i) resultados (resultados académicos, resultados sociais, reconhecimento da comunidade); (ii) prestação do serviço educativo (planeamento e articulação, práticas de ensino, monitorização e avaliação das aprendizagens); e (iii) liderança e gestão (liderança, gestão, autoavaliação e melhoria). A avaliação externa das escolas tem como objetivos centrais:

- promover o progresso das aprendizagens e dos resultados dos alunos, identificando pontos fortes e áreas prioritárias para a melhoria contínua das escolas;
- incrementar a responsabilização das escolas;
- fomentar a participação da comunidade educativa e da sociedade local na escola;
- contribuir para a regulação da educação, dotando os responsáveis pelas políticas educativas e pela administração das escolas de informação relevante.

A avaliação externa efetua-se, em média, de 4 em 4 anos e é da responsabilidade da Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC). Anualmente, equipas multidisciplinares avaliam uma amostra de escolas distribuídas por todo o território nacional. A amostra é selecionada dando prioridade a escolas que tenham sido avaliadas há mais tempo, bem como a escolas cujos resultados estejam abaixo do valor esperado.

Na sequência dos resultados da avaliação externa, as escolas apresentam planos de melhoria que, nas situações mais problemáticas, são objeto de acompanhamento e monitorização pela IGEC, de maneira a superar os problemas identificados, promovendo-se assim a melhoria da qualidade e a melhoria do ensino em Portugal.

Foi igualmente reformulada a atribuição do “crédito horário”, um mecanismo de incentivo à *performance* das escolas. Com base num conjunto de indicadores de qualidade das escolas, tais como os resultados académicos dos alunos e a eficiência da gestão escolar, o Ministério da Educação e Ciência atribui um crédito de horas, utilizado a partir dos recursos existentes no sistema educativo, que aquelas podem alocar às disciplinas e áreas que considerem ser mais benéficas para a melhoria do ensino. Desta forma, o “crédito horário” estabelece um incentivo à melhoria da qualidade dos serviços educativos e a uma maior eficiência na gestão de recursos.

Criação de um sistema de acompanhamento e monitorização do sistema escolar

No âmbito do Memorando de Entendimento, o Governo desenvolveu um sistema de monitorização e acompanhamento de indicadores do sistema educativo. Esta ferramenta proporciona o acompanhamento contínuo do funcionamento de cada escola, em particular, o controlo da execução orçamental e de indicadores ao nível do abandono escolar, número de turmas, número de alunos por professor, resultados nos exames nacionais, entre outros.

Deste modo, esta ferramenta permite avaliar os impactos das políticas educativas, promovendo a identificação em tempo útil de desvios na qualidade e custos dos serviços prestados e facilitando a atuação do Ministério da Educação e Ciência na resolução desses problemas.

Medidas cumpridas no âmbito da Educação

Trimestre	Medidas cumpridas
Fev. 2012	[4.10] Criar um sistema de análise, monitorização e reporte que permita avaliar os impactos das políticas de Educação e de formação.
Mai. 2012	[4.8 ii] Apresentar um plano para melhorar a qualidade dos serviços do ensino secundário
Mai. 2012	[4.8 iii] Apresentar um plano de ação com vista a aumentar a atratividade e relevância em termos do mercado de trabalho do ensino e formação profissional, e dos mecanismos de orientação e aconselhamento profissional.
3T 2012	[4.8 i] Criar um sistema de análise, monitorização, avaliação e apresentação de resultados para avaliação dos resultados e impactos das políticas de educação.
3T 2012	[4.8 ii] Aplicar legislação com vista a promover contratos de autonomia com as escolas públicas, definir e implementar um quadro de financiamento simples baseado numa fórmula, e apresentar uma avaliação do novo modelo de supervisão.
3T 2012	[4.8 iii] Apresentar um relatório sobre os progressos alcançados no envolvimento das empresas a criar estágios profissionais.
4T 2012	[4.8 iii] Reorganizar as modalidades do ensino e formação profissional, melhorar a qualidade e a atratividade do EFP, bem como a orientação e o aconselhamento profissional.
1T 2013	[4.7 i] Tornar operacional um sistema de análise, monitorização, avaliação e apresentação de resultados para avaliação dos resultados e impactos das políticas da Educação.
1T 2013	[4.7 ii, iii] Apresentar um relatório sobre os resultados e o seguimento do primeiro ano do novo ciclo de avaliações.
1T 2013	[4.7 iv] Apresentar uma avaliação dos desenvolvimentos mais recentes no âmbito do sistema de aprendizagem.
4T 2013	[4.7 ii ii] Definir e implementar um quadro de financiamento simples baseado numa fórmula que inclua critérios de desempenho e de avaliação para as escolas públicas e escolas com contratos de autonomia.
4T 2013	[4.7 ii iii] Apresentar um relatório sobre eventuais melhorias adicionais do modelo de supervisão no ensino secundário.
4T 2013	[4.7 iii iii] Criar as “escolas profissionais de referência”.

Energia

Principais Metas

- **Assegurar a redução progressiva dos custos associados ao déficit tarifário**, através (i) da revisão dos mecanismos de apoio existentes (garantia de potência e produção em regime especial) (ii) da renegociação dos contratos de produção de eletricidade do regime ordinário (CAE e CMEC) e (iii) assegurando que as decisões sobre investimentos em renováveis e cogeração obedecem a rigorosas análises de custo-benefício
- **Reforçar a independência e os poderes do regulador de energia (ERSE)**, por forma a conferir-lhe meios para regular eficazmente um mercado liberalizado
- **Concluir a liberalização dos mercados de eletricidade e de gás (MIBEL e MibGás)**, promovendo a livre concorrência entre os diversos comercializadores, com potenciais ganhos de competitividade para a economia; em particular, deveria proceder-se à **eliminação ou redução significativa do *pancaking*** (pagamento de várias comissões de transmissão da energia, decorrentes da fragmentação do mercado) no MibGás

Contexto

O setor da energia fornece um recurso necessário, de forma mais ou menos intensa, ao funcionamento de toda a economia. Os preços da energia têm um impacto direto nos custos e na competitividade dos produtos nacionais. Desta forma, as ineficiências do mercado energético produzem impactos negativos na economia como um todo. Trata-se, assim, de um setor fundamental na dinamização da economia e um fator de competitividade para a indústria e serviços.

Tradicionalmente, o setor da energia era altamente regulado, admitindo apenas a um conjunto muito reduzido de entidades. Desde o final da década de 1990, e progressivamente, a liberalização do setor foi tomando forma:

- a partir de 1994 foram feitos os primeiros contratos de produção de energia com entidades privadas, e em 1997 iniciou-se a privatização da EDP, que só veio a ser totalmente privatizada em 2012;
- separou-se o negócio em várias empresas independentes, de entre as quais a EDP Produção – responsável pela produção eléctrica; a REN – responsável pelo transporte; a EDP Distribuição – responsável pela rede de distribuição de energia

eléctrica; e a EDP SU – responsável pela comercialização regulada.

Paralelamente, a agenda ambiental e a elevada dependência energética externa de Portugal (e as suas consequências na balança de pagamentos) levaram à criação de um ambicioso programa de produção de energias renováveis. Ofereceram-se aos produtores privados prémios sobre o preço de mercado para a produção de energia “limpa”. Hoje, cerca de metade da eletricidade produzida provém de fontes renováveis⁵³.

Ao mesmo tempo, e atendendo ao impacto do aumento do preço da energia na competitividade da economia, procurou limitar-se a repercussão destes sobrecustos através da regulação do preço final da energia. Da diferença entre o aumento do preço da produção e a relativa estagnação do preço da energia resultou a acumulação de uma dívida tarifária, aquilo a que se chama “défice tarifário”. Por outras palavras, o preço pago pelo consumidor final foi sucessivamente mais baixo do que o custo real da produção da energia, gerando um défice que tem vindo a ser acumulado no balanço da EDP Serviço Universal, que posteriormente titularizava a dívida.

O que foi feito

Eliminação progressiva do défice tarifário

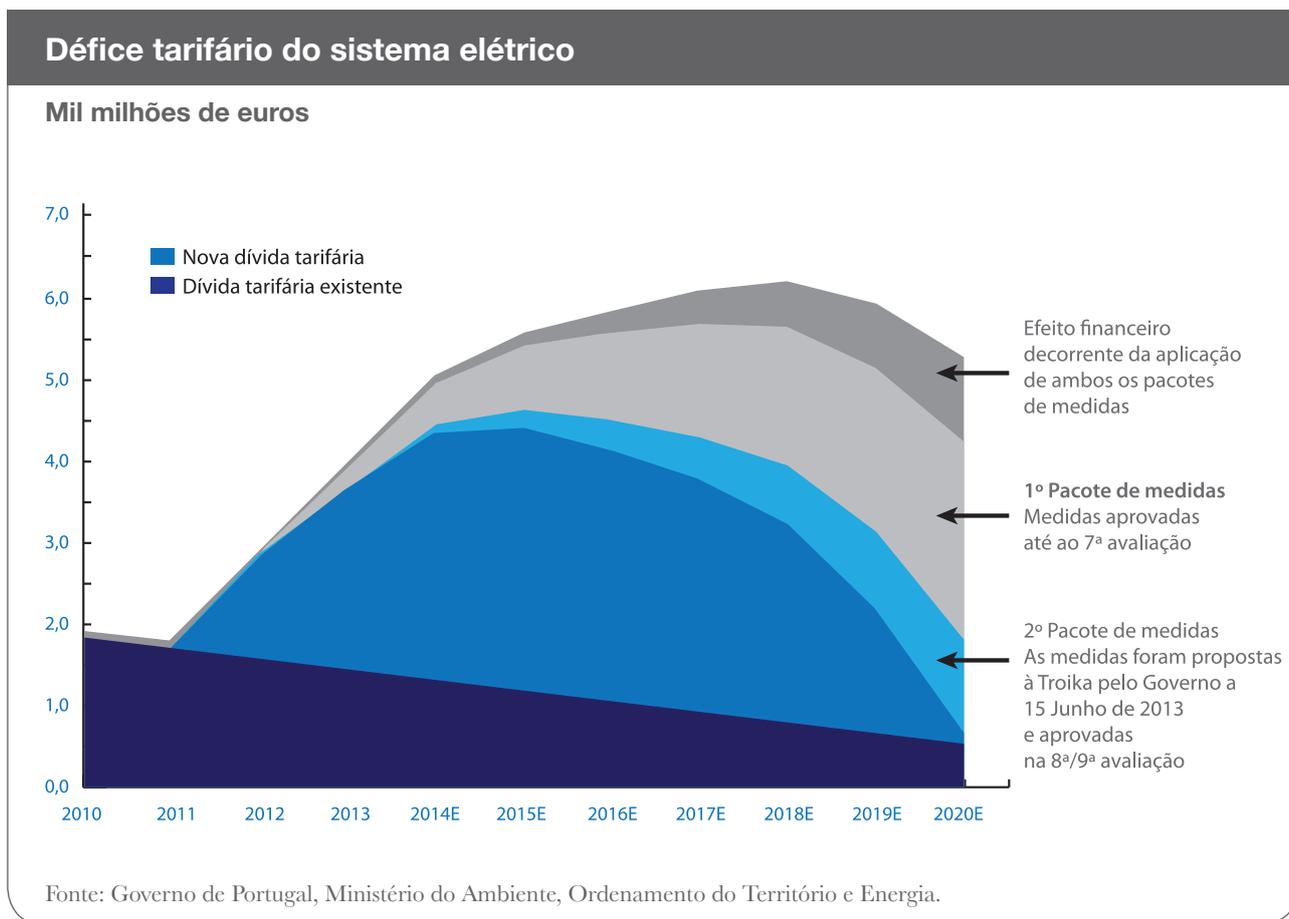
No contexto do Memorando de Entendimento, a limitação dos custos associados ao défice tarifário foi uma das grandes prioridades no setor da energia. Com o avançar do Programa, percebeu-se que havia a necessidade de se definir

e implementar um plano para a eliminação progressivo deste défice, ao longo de um período alargado de tempo, minimizando assim os aumentos dos preços para as famílias e empresas. Na eliminação progressiva do défice tarifário, foram lançados dois pacotes de medidas: um primeiro pacote de 2,1 mil milhões de euros,

⁵³ Fonte: Eurostat (fontes renováveis representam 47,6% da eletricidade bruta consumida em 2012).

iniciado logo em 2011, e um segundo pacote de medidas no valor de 1,4 mil milhões de euros, cuja implementação teve início em outubro de 2013. No seu conjunto, estão a ser executadas medidas no valor global de 3,47 mil

milhões de euros, as quais contribuirão para a sustentabilidade do Sistema Elétrico Nacional, tornando-o menos oneroso e mais competitivo e concluindo a eliminação do défice tarifário no horizonte de 2020.



No primeiro pacote de medidas estavam incluídas as seguintes ações:

- revisão dos CMEC, resultando numa redução da taxa de juro fixa associada aos Contratos de Manutenção do Equilíbrio Contratual anteriormente celebrados com a EDP. Esta medida possibilitará uma poupança de 205 milhões de euros ao longo de 15 anos;
- negociação dos custos com regimes especiais de produção, nomeadamente na área

das energias renováveis e na cogeração.

Procedeu-se à negociação da remuneração dos produtores eólicos que beneficiavam do regime anterior a 2005 (numa poupança avaliada em 151 milhões de euros), à redução dos apoios à cogeração (poupança de 996 milhões de euros), à redução dos apoios às mini-hídricas (poupança de 285 milhões de euros) e à substituição do mecanismo anterior de garantia de potência por um outro mais racional (poupança de 443 milhões de euros)⁵⁴.

⁵⁴ MAOTE, *Sustentabilidade do SEN, política energética e o cumprimento do MoU*, outubro de 2013. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/media/1207265/20131004%20maote%20apresen%20sustentabilidade%20energia.pdf>

O segundo pacote de medidas centra-se nas seguintes medidas:

- eliminação da distorção provocada pelas medidas fiscais introduzidas em Espanha (estimativa aponta para 300 a 500 milhões entre 2014 e 2020) e introdução de incentivos à eficiência de custos no mecanismo de harmonização de tarifas aplicável às Regiões Autónomas (estimativa aponta para 160 a 200 milhões de euros entre 2015 e 2020);
- revisão da remuneração dos terrenos hídricos (estimativa aponta para 100 a 120 milhões entre 2014 e 2025), corrigiram-se distorções no mercado de serviços de sistema (estimativa aponta para 300 a 400 milhões entre 2014 e 2020) e introdução de uma contribuição para as centrais de carvão do SEN (estimativa aponta para 150 a 170 milhões de euros, entre 2014 e 2026).

Além de todos estes esforços, foi ainda incluída no Orçamento do Estado para 2014 a Contribuição Extraordinária sobre o Setor Energético. Esta medida, no valor total de 150 milhões de euros, contribuirá para a redução do défice tarifário em 50 milhões.

Alteração dos estatutos da ERSE e o “Terceiro Pacote Energético”

Face à perspectiva da liberalização do mercado, tornou-se necessário assegurar que a ERSE detinha todos os meios que lhe permitissem atuar eficazmente como agente regulador independente. Em particular, era preciso conferir a esta instituição poderes sancionatórios, através dos quais pudesse punir eventuais

infratores das regras concorrenciais.

A alteração de estatutos reforçou a independência da administração da ERSE mediante a ampliação do regime de impedimentos e incompatibilidades. Também ao nível do restante pessoal se alargou o mesmo regime, através da proibição expressa da manutenção com as entidades dos setores regulados de qualquer espécie de vínculo ou relação de carácter profissional, ou de qualquer interesse patrimonial.

Por outro lado, todas as entidades intervenientes no Sistema Eléctrico Nacional e no Sistema Nacional de Gás Natural estão agora sujeitas à regulação da ERSE, segundo um regime sancionatório definido por lei. Esta competência inclui a atribuição de multas aos agentes por práticas comerciais desleais e um nível de serviço insatisfatório.

Adicionalmente, foi igualmente transposto o “Terceiro Pacote de Energia”.⁵⁵ Esta diretiva tem como objetivos (i) a promoção da concorrência e a transparência, designadamente através do reforço da separação das atividades de produção, transporte, distribuição e comercialização; (ii) o reforço dos direitos dos clientes e o incentivo ao investimento em benefício dos consumidores de eletricidade e gás natural; (iii) o reforço dos poderes dos reguladores, acima discutido.

Liberalização dos mercados de eletricidade e gás

Em janeiro de 2013, as tarifas reguladas de eletricidade e gás natural foram extintas para novos clientes. A partir desta data, os preços de ambas as energias, eletricidade e gás, passaram a resultar da livre interação dos diversos operadores no mercado. A extinção das tarifas envolveu a criação de um regime transitório

⁵⁵ Diretivas n.º 2009/72/CE e 2009/73/CE.

que se estenderá até ao final de 2015. Neste período, os consumidores terão de abandonar o regime de tarifa regulada, mudando para um comercializador em regime de mercado. O processo de mudança é inteiramente gratuito para o consumidor. Em janeiro de 2014, mais de 2.4 Milhões de consumidores de eletricidade, num total de cerca de 6 milhões⁵⁶, tinham já entrado no mercado liberalizado. No mercado de gás, existiam no quarto trimestre de 2013 mais de 500 mil clientes no mercado liberalizado, num total de 1,3 milhões⁵⁷. A liberalização dos mercados de eletricidade e gás teve por objetivo incentivar a livre concorrência na comercialização de energia. Este processo foi feito assegurando uma transição suave para o mercado livre, e promovendo o alinhamento de potenciais distorções na determinação das tarifas. Foi igualmente garantida a proteção dos consumidores sem capacidade financeira, através da tarifa social.

Integração dos mercados português e espanhol – o MIBEL e o Mibgás

A liberalização progressiva dos mercados comuns de eletricidade e gás entre Portugal e Espanha (MIBEL e Mibgás, respetivamente) destina-se a aumentar a eficiência e a qualidade da distribuição energética na Península Ibérica. No entanto, em 2010 a integração enfrentava ainda diversos obstáculos relacionados, em particular, com o *pancaking* (tributação ou comissionamento sucessivo no transporte de gás entre os dois países).

Em maio de 2012, os governos português e espanhol acordaram, na cimeira Luso-Espanhola, o fim do *pancaking*, harmonizando-se a tarifa de interligação de gás natural, em conformidade com o princípio da neutralidade dos custos para os dois países⁵⁸. Este acordo permitirá tornar o mercado ibérico mais competitivo, favorecendo a maior liberdade de circulação de gás na Península Ibérica e contribuindo para uma maior competitividade de preços no mercado. Portugal já eliminou esta barreira no seu mercado.

⁵⁶ Relatório da ERSE sobre o mercado liberalizado de eletricidade, janeiro de 2014.

⁵⁷ Relatório da ERSE sobre o mercado liberalizado de gás, 4º trimestre de 2013.

⁵⁸ Notícia na Associação Portuguesa de Gás Natural. Disponível em <http://agnatural.pt/noticias/energia-e-transportes-dominam-decisoes-conjuntas-gas-mais-barato-em-2013>

Medidas cumpridas no âmbito da Energia

Trimestre	Medidas cumpridas
2T 2011	[5.1] Apresentar um calendário para eliminação faseada das tarifas reguladas de eletricidade.
2T 2011	[5.2] Transpor o Terceiro Pacote de Energia da União Europeia.
3T 2011	[5.1] Realizar campanhas de sensibilização dos consumidores para a progressiva eliminação das tarifas reguladas
3T 2011	[5.3] Tomar medidas para acelerar o mercado ibérico operacional para o gás natural (MIBGás), nomeadamente através de convergência regulamentar.
3T 2011	[5.10] Reportar anualmente sobre ações tomadas para adequar compensações de produtores em novos contratos de renováveis (caso se verifiquem).
3T 2011	[5.11] Reportar anualmente sobre o custo e benefício de novos investimentos em renováveis, incluindo o impacto no preço da energia.
3T 2011	[5.13] Avaliar o risco de sobreposição ou de inconsistência de instrumentos de política energética
Fev. 2012	[5.1] Produzir legislação no sentido de definir os princípios orientadores para a liberalização dos mercados da eletricidade, nomeadamente período de <i>phasing-out</i> das tarifas reguladas.
Fev. 2012	[5.4] Implementar através de legislação o plano proposto na Resolução do Conselho de Ministros de 28 de julho de 2011.
Fev. 2012	[5.5] Avaliar num relatório as razões da falta de entrada no mercado do gás. O relatório deverá propor medidas possíveis para resolver os problemas identificados.
Fev. 2012	[5.7] Avaliar a eficiência dos esquemas de apoio à cogeração e propor opções para ajustar em baixa a tarifa bonificada de venda da cogeração
Fev. 2012	[5.8] Avaliar num relatório a eficiência dos esquemas de apoio às renováveis.
Fev. 2012	[5.9] Rever as opções as tarifas de <i>feed-in</i> para as energias renováveis.
Fev. 2012	[5.12] Reduzir os atrasos e a incerteza em torno dos procedimentos de planeamento, de autorização e certificação e aumentar a transparência dos requisitos administrativos e dos encargos para os produtores de energias renováveis.
Fev. 2012	[5.13 i] Implementar medidas para reduzir sobreposição ou de inconsistência de instrumentos de política energética.
Fev. 2012	[5.14] Aumentar o imposto sobre o consumo da eletricidade.
Mai 2012	[5.4] Apresentar à Comissão Europeia um relatório de avaliação de riscos da segurança do aprovisionamento energético.
Mai 2012	[5.6] Adotar medidas que limitem os custos do mecanismo dos CMEC.
Mai 2012	[5.7] Rever o regime remuneratório aplicável à cogeração. Publicar a Portaria que fixa a nova tarifa de referência..
Mai 2012	[5.11] Eliminar o incentivo ao investimento nos casos em que as decisões de investimento foram tomadas sem a expectativa de um incentivo adicional, ou seja, para os centros electroprodutores existentes ou licenciados antes do Decreto-Lei de 2007. Reformular o mecanismo de Garantia de Potência
2T 2012	[5.8] Assegurar, através de auditorias anuais, que as centrais que não cumpram os requisitos estabelecidos para a cogeração não receberão os apoios.

2T 2012	[5.9] Estabelecer um novo regime de subsídios ao abrigo do mecanismo de Garantia de Potência. Apresentar uma estimativa atualizada da redução de custos que será alcançada até 2020.
2T 2012	[5.12 i] Após a realização de uma análise de custo-benefício, eliminar a isenção do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP) aplicável a determinados combustíveis industriais utilizados na cogeração, que seja acumulável com a tarifa bonificada de venda e com outros instrumentos de política energética e de tributação.
2T 2012	[5.12 ii] Realizar uma análise de custo-benefício para avaliar a eficácia do Sistema de Gestão dos Consumos Intensivos de Energia e a isenção do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos.
2T 2012	[5.12 iii] Avaliar, com base numa análise de custo-benefício, a eficácia das outras isenções e taxas reduzidas do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos.
2T 2012	[5.12 iv] Tomar medidas para eliminar eventuais situações de acumulação de incentivos e promover sinergias entre o Plano de Promoção da Eficiência no Consumo (PPEC) e o Fundo de Eficiência Energética (FEE).
3T 2012	[5.9] Relatório anual sobre revisão em baixa das tarifas garantidas e assegurar que as mesmas não compensam em excesso os produtores.
3T 2012	[5.10] Relatório anual sobre investimentos futuros em renováveis e as consequências para os preços da energia.
4T 2012	[5.1] Aprovar os novos estatutos do regulador como acordado em julho de 2012 e a lei relativa ao regime sancionatório.
4T 2012	[5.2. i] Apresentar propostas para a harmonização das tarifas de acesso às redes de interligação.
4T 2012	[5.2 ii] Elaborar um relatório que analise e explore opções para a melhoria do mecanismo harmonizado de atribuição de capacidade e gestão de congestionamentos nos fluxos entre Portugal e Espanha.
4T 2012	[5.3 iii] Implementar um mecanismo harmonizado de atribuição de capacidade e gestão de congestionamentos na interligação entre Portugal e Espanha.
4T 2012	[5.4] Concluir a implementação das medidas que visam reduzir as rendas excessivas e garantir a sustentabilidade do sistema elétrico nacional.
4T 2012	[5.5] Concluir a implementação das medidas anunciadas para limitar os custos do mecanismo dos CMEC.
4T 2012	[5.6] Apresentar um relatório sobre o mecanismo dos CMEC.
4T 2012	[5.7] Concluir a implementação das medidas anunciadas para reduzir os custos das políticas respeitantes à produção de eletricidade em regime especial a partir de fontes renováveis.
1T 2013	[5.1] Garantir a independência e autonomia da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos tal como previsto no Terceiro Pacote de Energia.
1T 2013	[5.2] Implementar o plano delineado para a criação de um novo operador logístico do gás e eletricidade independente.
1T 2013	[5.3] Concluir a implementação das medidas que visam reduzir as rendas excessivas e garantir a sustentabilidade do sistema elétrico nacional.
1T 2013	[5.5] Concluir a implementação das medidas anunciadas para reduzir os custos das políticas respeitantes à produção de eletricidade em regime especial a partir de fontes renováveis.

1T 2013	[5.6] Concluir as medidas para rever o mecanismo de preço do regime da cogeração e reportar, através de auditorias anuais, os progressos no estabelecimento de apoios à cogeração.
3T 2013	[5.2] Apresentar outras medidas de redução de custos que se revelem necessárias para reduzir as rendas excessivas e da dívida tarifária até 2020, garantindo uma repartição equilibrada dos encargos entre os vários agentes do setor.
3T 2013	[5.3] Analisar o relatório sobre CMEC e centrais hidroelétricas; avaliar a possibilidade de adotar medidas corretivas (reposição do mecanismo de testes de disponibilidade)
4T 2013	[5.2] Apresentar informação sobre os pressupostos exatos e parâmetros usados em setembro de 2011 e os dois últimos relatórios sobre a projeção da dívida tarifária. Adotar as medidas necessárias para evitar a repercussão da contribuição sobre o setor energético no preço ao consumidor final.

Telecomunicações e serviços postais

Principais Metas

- Aumentar a concorrência no mercado
- Garantir o acesso à rede e infraestrutura
- Reforçar o poder da Autoridade Reguladora Nacional

Contexto

Em 2010, o mercado português de telecomunicações apresentava algumas características que apontavam para a necessidade de aumentar a concorrência no setor. Um dos exemplos mais discutidos era o do custo da terminação móvel em Portugal, ou seja, os valores que os operadores de telecomunicações móveis cobram entre si pela ligação de uma chamada à sua rede. Na altura, era superior ao de países como Espanha e França.

Por outro lado, o contrato de concessão do serviço público de telecomunicações atribuído ao operador histórico, ao abrigo do qual era prestado o serviço universal, não respeitava as

regras da União Europeia, que impõem que a designação do prestador do serviço universal seja efetuada através de um mecanismo aberto e transparente. Impunha-se assim a renegociação desse contrato e o lançamento de um procedimento concursal para designação dos novos prestadores.

Faltava ainda transpor as diretivas “Melhor Regulação” e “Direitos dos Cidadãos” no domínio das comunicações eletrónicas e concluir a transposição da “Terceira Diretiva Postal”, finalizando assim o processo de liberalização plena do setor postal, no quadro estabelecido pelo direito comunitário.

O que foi feito

Redução de custos de terminação móvel e aumento da concorrência

No âmbito do Memorando de Entendimento, foram reduzidos os preços de terminação móvel, através de regulamentação da ANACOM.

Entre o início de 2010 e o final de 2012, as taxas desceram de 6,50 cêntimos/minuto para 1,27 cêntimos/minuto, uma redução de aproximadamente 80%. Esta evolução torna Portugal, atualmente, um dos países europeus com menores custos de terminação móvel.

No mesmo sentido, embora a partir de preços de terminação que já eram bastante mais baixos, a ANACOM impôs uma redução dos preços das terminações fixas, em cerca de 80%, em 2013, alinhando-os com as melhores práticas da União Europeia. Em conjunto com um quadro de acesso às condutas do operador histórico, estas medidas contribuíram para um quadro concorrencial e de investimento que levou a que Portugal tenha sido um dos primeiros países a lançar as chamadas

“ofertas convergentes” ou “4 play”, em que os consumidores adquirem pacotes com serviços de telecomunicações para redes fixas e móveis ilimitadas, sem discriminação das redes de destino. Por outro lado, no que respeita aos circuitos alugados, especialmente relevantes para ofertas de serviços às empresas, foram introduzidas pela ANACOM em 2012 reduções importantes nos respetivos preços (até 45%) e também melhorias significativas em termos de SLA de fornecimento e reparação.

Foi também realizado, em 2011, um leilão para atribuição de novas radiofrequências para acesso a banda larga sem fios (4G). O leilão culminou com a atribuição de frequências a três operadores (Optimus, TMN e Vodafone), permitindo a introdução de ofertas 4G no mercado e possibilitando um encaixe para o Estado de 372 milhões de Euros.

Adicionalmente, foi renegociado o contrato de concessão do serviço público de telecomunicações com vista à exclusão do

serviço universal do seu âmbito, de maneira a proceder a uma nova atribuição deste serviço por concurso, dado que o contrato de concessão havia sido atribuído à PT Comunicações sem realização de um procedimento concursal. Neste âmbito, o Estado português optou por uma revogação do contrato com o operador histórico. Foram lançados três concursos, dividindo-se o serviço universal em três componentes: telefone em local fixo, postos telefónicos públicos, e listas telefónicas/serviço informativo (linha 118).

O serviço universal de telefone em local fixo passa agora a ser responsabilidade da Zon Optimus, enquanto o serviço de postos públicos é assegurado pela PT. Uma vez que o concurso de listas telefónicas e linha 118 não teve nenhum concorrente, procedeu-se a um ajuste direto, findo o qual este serviço foi atribuído à PT por um ano. Neste período, o Governo, com o apoio do regulador, irá avaliar a necessidade de continuar a assegurar a designação de um prestador para este serviço e, se for o caso, preparar um novo concurso.

Ainda num quadro de promoção da concorrência, a ANACOM tomou medidas para facilitar a mudança de operador, entre as quais se salienta, em 2011, a decisão sobre o objeto e forma de disponibilização ao público das condições de oferta e de utilização de serviços de comunicações eletrónicas, uniformizando as condições divulgadas pelos operadores e, em 2012, a alteração do Regulamento da Portabilidade, reduzindo-se para um dia o prazo da portabilidade, e a definição dos procedimentos elegíveis para a cessação de contratos por iniciativa dos assinantes.

Transposição das Diretivas “Melhor Regulação” e “Direitos dos Cidadãos”

De forma a adequar a Lei das Comunicações Eletrónicas ao quadro legal europeu, o Governo

promoveu a transposição das diretivas “Melhor Regulação” e “Direitos dos Cidadãos”, tendo apresentado à Assembleia da República uma proposta de lei para este efeito. Nesta sequência, foi aprovada a Lei n.º 51/2011, de 13 de setembro, que alterou a Lei das Comunicações Eletrónicas, conformando-a com as referidas diretivas.

Transposição da Terceira Diretiva Postal

A Terceira Diretiva Postal inclui um conjunto de medidas para a plena realização de um mercado postal comum na União Europeia. Tal mercado deverá garantir um serviço postal universal de elevada qualidade em toda a União, a preços acessíveis.

A reforma postal no âmbito da Terceira Diretiva inclui a abolição das áreas anteriormente reservadas com vista à plena liberalização do setor postal e debruça-se sobre o âmbito, os critérios e o financiamento do serviço universal, o reforço dos direitos dos consumidores e a promoção do papel das autoridades reguladoras nacionais.

De maneira a conformar a legislação nacional com o quadro legal europeu, foi aprovada em 2012, sob proposta do Governo, uma nova Lei Postal. Procedeu-se também à alteração do decreto-lei que define as bases da concessão postal e à alteração do respetivo contrato com os CTT, para que este ficasse em conformidade com a nova lei.

Medidas cumpridas no âmbito das Telecomunicações e Serviços Postais

Trimestre	Medidas cumpridas
3T 2011	[5.16] Transpor a «Diretiva de Melhor Regulação».
3T 2011	[5.17] Reduzir as taxas de terminação móvel.
3T 2011	[5.21] Adotar recomendações da Autoridade da Concorrência para aumentar a concorrência no mercado das comunicações aliviando as restrições à mobilidade dos consumidores.
Mai 2012	[5.13] Adotar medidas para aumentar a concorrência no mercado das comunicações fixas, revendo as barreiras à entrada.
Mai 2012	[5.14] Prosseguir com a liberalização do setor postal aprovando a lei que transpõe a Terceira Diretiva Postal.
2T 2012	[5.15] Prosseguir com a liberalização do setor postal alterando o decreto-lei que define o quadro legal do contrato de concessão.
1T 2013	[5.8] Designar o(s) prestador(es) do serviço universal.
1T 2013	[5.10] Alterar o decreto-lei que define o quadro legal do contrato de concessão e renegociar a revisão do referido contrato com os CTT.
3T 2013	[5.6] Concluir os contratos de prestação do serviço universal adjudicados por concurso.
3T 2013	[5.8] No seguimento da transposição da Terceira Diretiva Postal, prosseguir a liberalização do setor postal e renegociar a revisão do referido contrato com os CTT.

Transportes

Principais Metas

O Memorando de Entendimento requereu a **adoção de um plano estratégico de transportes**, que permitisse:

- **Reduzir os custos públicos com o sector dos transportes**, garantindo a sustentabilidade financeira das empresas
- **Racionalizar as redes de transporte**, melhorando as condições de mobilidade e logística, promovendo a eficiência energética e reduzindo o impacto ambiental
- **Reforçar a concorrência no setor ferroviário e atrair mais tráfego**
- **Integrar os portos no sistema logístico e de transportes nacional**, tornando-os mais competitivos

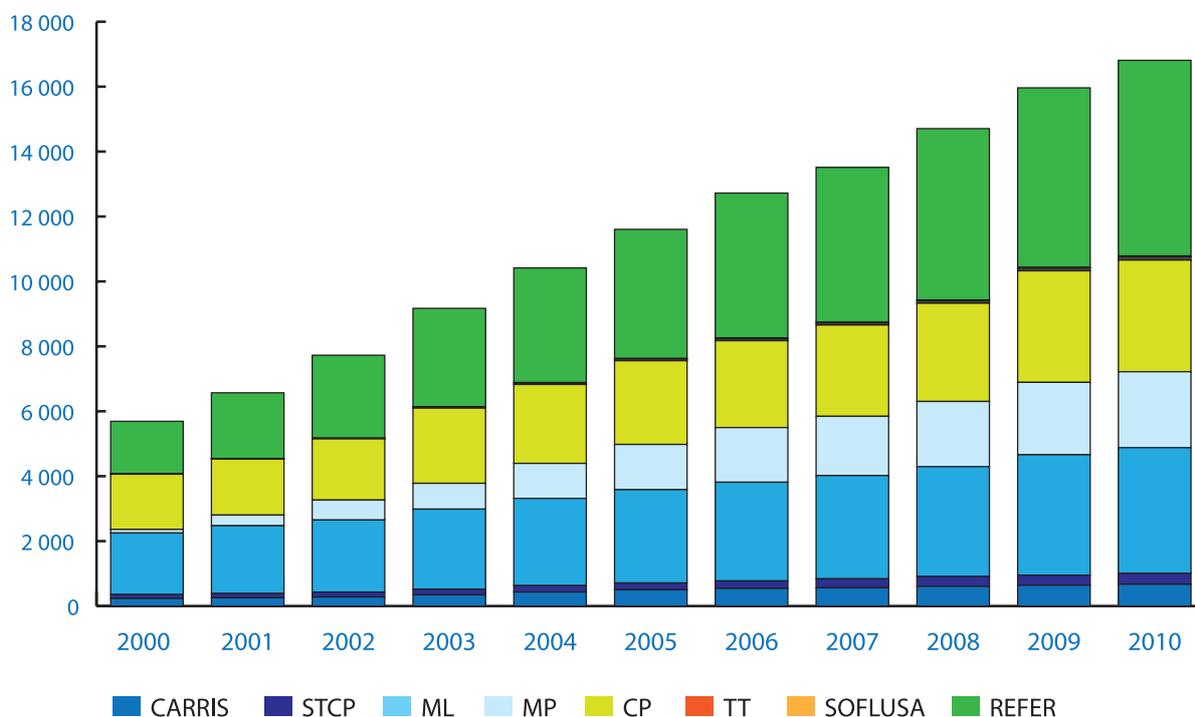
Contexto

O setor público na área dos Transportes apresentava, em 2010, um nível de endividamento muito elevado. Por um lado, haviam sido realizados diversos projetos de investimento com reduzido valor económico,

financiados maioritariamente através do recurso ao crédito. Por outro lado, as empresas do Setor Empresarial do Estado nesta área apresentavam défices de exploração contínuos, financiados através da contração de dívida.

Endividamento do Sector Público dos Transportes

Milhões de euros



Fonte: Plano Estratégico de Transportes 2011-2015.

Grande parte destas dívidas não estavam contabilizadas na dívida pública nacional na medida em que eram contratadas por empresas que se encontravam fora do perímetro de consolidação das Administrações Públicas. Criava-se assim um problema de desorçamentação e, conseqüentemente, de falta de transparência e responsabilização política. Por outro lado, o conjunto de investimentos efectuados ao longo dos últimos anos deixava antever projetos sem viabilidade económica e financeira. Verificava-se a falta de uma estratégia

integrada e abrangente de longo-prazo para o setor, que permitisse ancorar de forma sustentada a redução de custos de contexto. O setor dos transportes tem uma importância estratégica para a competitividade da economia, já que sendo um típico “sector de rede” – cujo serviço é incorporado na produção ou prestação de produtos e serviços pelo resto da economia – a falta de competitividade e conseqüente aumento de custos tem impacto na competitividade global da economia. Destacam-se aqui os relativamente elevados custos de

exploração portuária que, enquanto “sector de rede”, se repercutem nas empresas nacionais, constituindo uma barreira à exportação e ao crescimento da economia.

Importa ainda notar que no setor dos Transportes existiam várias entidades com poderes regulatórios, o que dificultava uma

abordagem integrada do setor. O IPTM para o transporte marítimo portuário, a URF enquanto regulador independente do setor ferroviário, o InIR para o setor rodoviário, o INAC para o transporte aéreo, aeroportos e aviação civil e o IMTT para as restantes áreas do transporte rodoviário.

O que foi feito

Plano Estratégico dos Transportes

No âmbito do Memorando de Entendimento, foi elaborado o Plano Estratégico de Transportes (PET). O plano, aprovado em outubro de 2011, desenhava uma estratégia integrada para o sector dos transportes e infraestruturas no período 2011-2015.

O PET apresentava os seguintes objetivos:

- cumprir os compromissos externos assumidos por Portugal e tornar o setor financeiramente equilibrado;
- alavancar a competitividade e o desenvolvimento da economia nacional;
- assegurar a mobilidade e a acessibilidade de pessoas e bens, de forma eficiente e adequada às necessidades da população e da economia, e promover a coesão social.

O PET estruturou-se em três eixos de atuação, sob os quais o mesmo foi desenvolvido e executado.

No primeiro eixo, relativo à viabilidade financeira, o PET estabelece como principais objetivos a correção dos défices de exploração crónicos das empresas do SEE na área dos transportes, a resolução da dívida histórica das empresas e a redução dos riscos associados aos encargos futuros com a disponibilidade de infraestruturas.

No segundo eixo de atuação, o PET prevê a

canalização dos limitados recursos disponíveis para os investimentos que gerem maior retorno económico, promovendo desta forma um aumento da competitividade e um crescimento das exportações. Por outro lado, limita-se a intervenção direta do Estado às áreas que constituam o seu verdadeiro papel, abrindo espaço à iniciativa privada.

Finalmente, num terceiro eixo, consagra-se a promoção da coesão territorial através da adequação da procura às necessidades de mobilidade de pessoas e bens, da descentralização de parte da organização dos sistemas de transportes públicos para as autarquias com benefícios de gestão de proximidade, e da reformulação dos mecanismos de apoio social, concentrando-os nos segmentos da população com menores rendimentos. A concretização de medidas no âmbito do primeiro eixo é discutida nos capítulos sobre o Sector Empresarial do Estado e as Parcerias Público-Privadas, enquanto a implementação do segundo e terceiro eixos serão abordadas em seguida.

Reforma do sector ferroviário

A rede ferroviária nacional foi desenhada na sua maioria durante a primeira metade do século passado, encontrando-se hoje muito desajustada das necessidades da população e

da economia, quer por fatores migratórios da população e economia ocorridos ao longo do século passado, quer pelo desenvolvimento de infraestruturas (estradas e autoestradas) e modos de transporte alternativos (serviços públicos e privados de autocarros), em particular o enorme desenvolvimento do transporte individual.

Em 2010, a CP apresentava uma dívida de 3,4 mil milhões de Euros e um capital próprio negativo de -2,5 mil milhões de euros. Por seu turno, a REFER apresentava uma dívida total de 6,0 mil milhões de Euros, e um capital próprio negativo de -1,5 mil milhões de euros.⁵⁹ Estes dados mostram a insustentabilidade financeira destas empresas, com grandes desequilíbrios na sua oferta e com capitais próprios negativos. Para assegurar a sustentabilidade do sector ferroviário, tornou-se necessário racionalizar a oferta existente, em particular nas linhas com procura reduzida, substituídas por ligações rodoviárias mais adequadas ao transporte de baixos volumes de procura.

Tendo em vista a melhoria da sustentabilidade do sistema ferroviário, as tarifas de acesso foram alteradas, reduzindo-se as tarifas aplicáveis ao transporte de mercadorias e aumentando as referentes ao transporte de passageiros. A alteração das tarifas de acesso procurou ainda promover uma maior pontualidade e consequente utilização mais eficaz do sistema. Introduziu-se também um sistema de gestão da venda de bilhetes que permite ajustar os preços à procura existente, oferecendo descontos para as alturas da semana ou do dia em que existe menor procura, à semelhança do que nos habituamos noutros tipos de transporte como, por exemplo, a aviação.

Procedeu-se à transposição das diretivas europeias que ainda não se encontravam consagradas no ordenamento jurídico nacional,

nomeadamente com a transposição do terceiro pacote ferroviário.

Finalmente, reforçou-se a independência e os poderes da entidade reguladora, de forma a monitorizar eficazmente todos os operadores.

Reforma do sector portuário

O sector portuário português é caracterizado por um modelo de domínio público da infraestrutura e concessão da gestão ao sector privado. Na maior parte das vezes, a infraestrutura portuária é inteiramente detida pelo Estado. Nestes casos, a Administração Portuária gere as concessões feitas a privados, que são a empresa responsável pela contratação e gestão dos funcionários, os detentores dos equipamentos, e os responsáveis pela angariação e gestão de clientes. Existem cinco portos principais (Leixões, Sines, Lisboa, Setúbal e Aveiro) e dois secundários (Viana do Castelo e Figueira da Foz).

A reforma portuária englobou três áreas de atuação. O primeiro passo consistiu na eliminação progressiva de taxas de utilização portuária para mercadorias (TUP Carga), tendo em vista a sua extinção. A medida gera uma diminuição dos custos de contexto das empresas portuguesas, criando assim um importante incentivo ao comércio internacional.

Em segundo lugar, e na sequência de um longo processo negocial, foi alterada a lei do trabalho portuário. O regime de trabalho portuário, que se encontrava totalmente segregado do Código do Trabalho foi alinhado com o regime geral, mantendo apenas separadas algumas regras que atendem à especificidade da operação portuária. A nova lei diminuiu as barreiras ao acesso à profissão, permitindo a mais fácil contratação de novos trabalhadores e tornando o mercado mais

⁵⁹ Ministério da Economia e do Emprego, *Plano Estratégico dos Transportes*, outubro de 2011, p. 29.

flexível e competitivo. A nova lei, ao facilitar a contratação de novos trabalhadores, permitiu uma redução muito significativa dos custos operacionais dos portos, particularmente no que respeita ao pagamento de horas extraordinárias. Em terceiro lugar, serão definidos novos parâmetros para os contratos de concessão portuária, de modo a potenciar a sua atividade e aumentar a concorrência. A medida implica mudanças nos contratos a celebrar no futuro, bem como a renegociação dos contratos existentes, de forma a garantir a repercussão dos ganhos de eficiência e da redução de custos nos clientes portuários e a assegurar o cumprimento de critérios mínimos de desempenho.

Os contratos de concessão portuários foram sendo estabelecidos ao longo de várias décadas, sem que existisse legislação enquadradora ou uma experiência uniformizadora por parte da comunidade pública portuária. Muitos resultaram mesmo da convolação em contratos de concessão de direitos precários de utilização pré-existentes. Assim, cada contrato tende a ser um caso diferente, o que se pretende agora corrigir, implementando-se ao mesmo tempo as melhores práticas contratuais na defesa do interesse público e da competitividade da economia, dos portos e das exportações.

Prevê-se que as reformas no sector portuário resultem numa redução de custos entre 25% e 30%. Esta redução será repercutida nos utilizadores dos portos – empresas exportadoras – estimulando a economia e as exportações.

Medidas cumpridas no âmbito dos Transportes

Trimestre	Medidas cumpridas
3T 2011	[5.23] Apresentar um Plano Estratégico dos Transportes para racionalizar, melhor integrar e aumentar a concorrência no setor.
3T 2011	[5.24] Transpor Pacotes da UE para o setor ferroviário e privatizar a atividade de carga da CP.
Fev. 2012	[5.25] Elaborar um relatório estabelecendo os objetivos, os instrumentos e os ganhos de eficiência previstos no setor portuário.
Mai 2012	[5.17 iii] Implementar os planos apresentados no Plano Estratégico de Transportes.
Mai 2012	[5.17 vi] Aplicar a flexibilização tarifária aos preços dos bilhetes de longa distância.
2T 2012	[5.18 ii] Apresentar anualmente um relatório sobre a implementação do objetivo de restabelecimento do equilíbrio entre receitas e despesas na REFER.
3T 2012	[5.17] Apresentar à Assembleia da República a revisão do quadro jurídico que rege o trabalho portuário.
4T 2012	[5.15] Apresentar uma visão de longo prazo do sistema de transportes e uma lista de medidas visando aumentar a respetiva eficiência e sustentabilidade.
4T 2012	[5.16 ii] Continuar a implementar os planos visando restabelecer o equilíbrio operacional do gestor da infraestrutura.
4T 2012	[5.16 iv] Alargar a outros operadores o sistema de desempenho relativo à tarifação da infraestrutura ferroviária.
4T 2012	[5.16 v] Rever e otimizar a flexibilização tarifária aplicada aos preços dos bilhetes de longa distância.
4T 2012	[5.17] Adotar as alterações ao Regime Jurídico do Trabalho Portuário.
4T 2012	[5.19] Adotar as alterações legislativas necessárias tendo em vista o pleno cumprimento da Diretiva 1999/62/CE (Diretiva “Eurovinheta”).
3T 2013	[5.12 iv] Apresentar um plano de ação exaustivo estabelecendo os próximos passos da reforma portuária.
4T 2013	[5.7 iv] Reformar o enquadramento regulamentar aplicável aos transportes e infraestruturas.
4T 2013	[5.9 i] Garantir que a entidade reguladora do setor ferroviário goza da independência exigida pelas Diretivas Comunitárias relativas ao setor e capacitar a entidade reguladora de modo a permitir o cabal cumprimento do seu mandato.

Eliminação de restrições no mercado de bens e serviços

Principais Metas

- **Redução de barreiras à entrada de novas empresas e de novas atividades comerciais**, através da implementação da Diretiva de Serviços
- **Redução das restrições no acesso às profissões regulamentadas e auto-regulamentadas⁶⁰, nomeadamente pela revisão dos estatutos das Associações Públicas Profissionais (APP)**, de forma a promover a flexibilidade das empresas e do mercado de trabalho

⁶⁰ As profissões regulamentadas são aquelas que foram regulamentadas por lei ou decreto-lei; as auto-regulamentadas são as que caem sob tutela das Ordens/Câmaras.

Contexto

As barreiras à entrada num determinado mercado favorecem as empresas já presentes no mercado em detrimento de potenciais concorrentes. Estas barreiras impedem que novos investidores, empreendedores e profissionais explorem o seu potencial no mercado. Os ganhos potenciais para o consumidor, tanto ao nível do preço como ao nível da qualidade do serviço, resultantes de uma maior concorrência são desaproveitados, impedindo-se que a economia se desenvolva, cresça e se reinvente. Favorece-se o *status quo* e o imobilismo.

Em Portugal, as principais barreiras à livre prestação de serviços estão relacionadas com o número, a morosidade e o custo dos requerimentos administrativos, assim como a regulamentação excessiva e muitas

vezes injustificada a que diversas atividades económicas e profissionais estão sujeitas. A redução destas barreiras tornou-se essencial para assegurar uma maior capacidade de ajustamento dos agentes económicos face às flutuações do mercado, tanto por parte das empresas, como por parte dos profissionais, seja ao abrigo do direito de estabelecimento, seja através da figura da livre prestação de serviços. Isto significa que, por um lado, abrimos o mercado a mais profissionais – à semelhança do que os demais estados-membros estão a fazer para implementar a Diretiva Serviços e a Diretiva Qualificações – gerando mais riqueza e melhores serviços em Portugal mas, por outro lado, asseguramos uma maior mobilidade e mais oportunidades no exterior para os nossos próprios profissionais.

O que foi feito

A Justiça foi a primeira área do Memorando a completar, na sua totalidade, a execução das medidas previstas.

Eliminação de barreiras à entrada de novas empresas

A redução de restrições à entrada nos mercados de serviços surge no contexto da aplicação da Diretiva de Serviços da União Europeia. A Diretiva de Serviços visa a implementação efetiva da liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços entre profissionais de diversos estados-membros e, portanto, o aumento da concorrência e da produtividade dos serviços.

Neste sentido, procedeu-se a uma simplificação administrativa, que se traduziu em grande parte na eliminação de burocracias associadas à atividade empresarial, tais como:

- a obrigatoriedade de renovação de licenças, a limitação territorial e a repetição de formalidades perante entidades distintas;
- a redução significativa de restrições ao acesso às atividades comerciais, nomeadamente através da harmonização destas regras com o Direito Europeu;
- a inclusão de mecanismos de deferimento tácito nos procedimentos de aprovação pela autoridade competente

Ainda no âmbito da Diretiva Serviços, alargou-se significativamente o leque dos serviços disponíveis através dos portais electrónicos do Governo, nomeadamente o Balcão do Empreendedor, facilitando os processos acelerando a conclusão dos mesmos. O mercado de serviços, o qual em 2013

representou 74,4% do VAB do País e empregou 65,9% dos trabalhadores⁶¹, tornou-se assim mais competitivo, para benefício do consumidor. Na medida em que os serviços são muitas vezes incorporados noutros produtos ou serviços – i.e. os seus consumidores são empresas – torna-se assim a economia mais competitiva como um todo.

No âmbito da transposição da Diretiva de Serviços foram alterados cerca de 60 diplomas, desde os serviços postais ao alojamento local.

Revisão do acesso às profissões regulamentadas

Várias das medidas do Memorando de Entendimento focavam a necessidade de serem revistos os requisitos de acesso e exercício das profissões regulamentadas em Portugal. A par da liberalização das empresas, os requisitos para o exercício de determinadas atividades profissionais foram integralmente revistos e, nalguns casos, limitados, restringindo-se apenas àquelas atividades em que existe uma justificação relacionada com a segurança, saúde ou ordem pública ou com a proteção do ambiente.

Foi nesse contexto que a Comissão de Regulação do Acesso às Profissões (CRAP) analisou todos os requisitos e pressupostos das profissões regulamentadas em Portugal, que não o fossem por força de Regulamento Europeu, Convenção Internacional ou auto-regulamentadas por associação pública profissional (uma vez que não tinha competência legal para atuar nesses casos). No seguimento dessa recomendação, o Governo apresentou junto do Parlamento as necessárias propostas legislativas para que essa desregulamentação se tornasse efetiva.

A transposição para o direito português de uma

outra diretiva – a Diretiva das Qualificações – reforçou os mecanismos de reconhecimento das qualificações de um profissional formado noutro estado-membro e que deseje prestar serviços em território nacional por parte de indivíduos e empresas originárias de outros estados membros. As entidades portuguesas são obrigadas a reconhecer as qualificações académicas e profissionais obtidas noutros países da União Europeia, alargando a oferta de serviços no mercado nacional. Com a adoção desta Diretiva nos restantes estados-membros, o reconhecimento dos profissionais residentes em Portugal irá beneficiar do mesmo mecanismo nesses países.

Em ambos os casos, toda a informação e formulários de acesso, passaram a estar disponíveis através do portal electrónico Balcão do Empreendedor.

Revisão da Lei das Associações Públicas Profissionais

As Associações Públicas Profissionais (APP), usualmente denominadas Ordens ou Câmaras Profissionais, desempenham um importante papel de defesa do interesse público no controlo da qualidade de serviços prestados em áreas tão críticas como a saúde ou a justiça. No entanto, era muito importante definir uma nova lei-quadro que limitasse qualquer tipo de restrição excessiva ao acesso à profissão.

Para dar resposta a esta situação, o Governo, em linha com o disposto no Memorando de Entendimento, estabeleceu, através da Lei 2/2013, de 10 de janeiro, um novo regime jurídico para o funcionamento das APP. A nova lei elimina as restrições excessivas no acesso às profissões, estabelecendo parâmetros que devem ser respeitados por todas as APP e obrigando a

⁶¹ Fonte: AICEP, Portugal Global. Disponível em <http://www.portugalglobal.pt/pt/biblioteca/livrariadigital/portugallichapais.pdf>

que todas as restrições – que sejam consideradas justificadas e proporcionais – constem dos seus estatutos (e não, conforme hoje acontecia, nos regulamentos que as próprias APP emitiam). Por exemplo, a lei estipula uma duração máxima

de 18 meses para o estágio profissional que, a existir, deve apenas incluir um único exame no final desse estágio⁶². A lei foi promulgada em 2013 e encontra-se em fase de transposição para os estatutos das ordens.

Medidas cumpridas no âmbito da Eliminação de Restrições no Mercado de Bens e Serviços

Trimestre	Medidas cumpridas
3T 2011	[5.36] Apresentar um plano para monitorizar o progresso do Balcão do Empreendedor <i>Point of Single Contact</i> (PSC), e tornar o Balcão do Empreendedor disponível em três línguas em outubro de 2011.
Fev. 2012	[5.32] Apresentar um projeto de quadro jurídico transversal relativo aos restantes requisitos nas profissões regulamentadas (cuja regulamentação envolva Ordens ou Câmaras) e eliminar os que não sejam justificados ou adequados.
Mai. 2012	[5.23] Submeter à Assembleia da República uma proposta de alteração à Lei 9/2009 para aperfeiçoar o reconhecimento das qualificações profissionais.
Mai. 2012	[5.26 i] Melhorar a qualidade das traduções (em pelo menos duas línguas) do Balcão do Empreendedor. Disponibilizar no Balcão do Empreendedor formulários únicos electrónicos, a utilizar por todos os municípios, de pelo menos dois procedimentos abrangidos pela Diretiva dos Serviços da responsabilidade dos municípios.
2T 2012	[5.23] Submeter à Assembleia da República as alterações à legislação no ramo da construção e do imobiliário.
2T 2012	[5.24] Melhorar o quadro legal de reconhecimento de qualificações profissionais através da aprovação pela Assembleia da República da alteração à Lei 9/2009.
2T 2012	[5.25] Submeter à Assembleia da República uma lei para rever e reduzir o número de profissões regulamentadas e eliminar as reservas de atividades em profissões em que a regulamentação não envolva associações ou organizações profissionais (Ordens ou Câmaras).
2T 2012	[5.26] Submeter à Assembleia da República um projeto de quadro legal relativo aos requisitos que afectam o exercício das profissões regulamentadas com associações ou organizações profissionais (Ordens ou Câmaras) e eliminar aqueles que sejam injustificados ou desproporcionais.
3T 2012	[5.22] Aperfeiçoar o reconhecimento das qualificações profissionais, em particular através da aprovação da portaria relativa à declaração prévia do prestador de serviços, no decurso da revisão da Lei 9/2009.
3T 2012	[5.23] Aprovação pela Assembleia da República da lei para as profissões em que a regulamentação não envolve associações ou organizações profissionais (Ordens ou Câmaras).
3T 2012	[5.24] Aprovação pela Assembleia da República do projeto de quadro jurídico transversal relativo aos requisitos que afetam o exercício das profissões regulamentadas com associações ou organizações profissionais (Ordens ou Câmaras).

⁶² Lei 2/2013.

3T 2012	[5.26] Apresentar um programa de trabalho atualizado e detalhado elaborado pela Agência para a Modernização Administrativa (AMA).
4T 2012	[5.20] Aprovação pela Assembleia da República das alterações no ramo do imobiliário.
4T 2012	[5.21] Aprovar a lei para as profissões em que a regulamentação não envolve associações ou organizações profissionais (Ordens ou Câmaras).
4T 2012	[5.21] Aprovação do quadro legal das profissões regulamentadas submetido à Assembleia da República.
1T 2013	[5.16] Enviar e aprovar pela Assembleia da República as alterações à legislação específica do sector.
1T 2013	[5.17] Lançar a segunda fase de avaliação da revisão das profissões regulamentadas para eliminar exigências injustificadas.
1T 2013	[5.19 i] Adaptar o conteúdo e informações disponíveis no Balcão do Empreendedor aos restantes 33 regimes alterados para assegurar a conformidade com a Diretiva Serviços e disponibilizar formulários <i>on-line</i> para a conclusão dos procedimentos.
1T 2013	[5.19 ii] Adaptar o conteúdo e informações disponíveis no Balcão do Empreendedor aos 15 regimes para assegurar a conformidade com a Diretiva relativa às qualificações profissionais.
3T 2013	[5.13] Concluir a aprovação das Leis da Construção e de outras alterações sectoriais pendentes necessárias à transposição integral da Diretiva Serviços e submetê-las, sempre que necessário, à Assembleia da República.
3T 2013	[5.15 ii] Adaptar o conteúdo e informações disponíveis no Balcão do Empreendedor para os restantes regimes aprovados para assegurar a conformidade com a Diretiva relativa às qualificações profissionais e disponibilizar formulários e procedimentos <i>on-line</i> .
4T 2013	[5.11] Concluir o processo de aprovação das alterações às Leis da Construção e de outras alterações sectoriais necessárias para a transposição integral da Diretiva dos Serviços.

Mercado de habitação e arrendamento

Principais Metas

- **Dinamização do mercado de arrendamento**, de maneira a promover a mobilidade geográfica e a reduzir o endividamento das famílias
- **Melhor aproveitamento do parque habitacional já existente**, através da revitalização dos centros das cidades e da promoção da reabilitação urbana
- **Reavaliação de todos os imóveis urbanos**, de forma a garantir justiça fiscal no pagamento de IMI
- **Transição gradual do sistema fiscal sobre imóveis**, reduzindo o peso do IMT por compensação de um aumento gradual do IMI

Contexto

Em 2011, o mercado do arrendamento apresentava uma grande falta de dinamismo. Com efeito, os imóveis arrendados constituíam apenas 13% do total das habitações existentes⁶³. A legislação tornava o mercado muito pouco atrativo para investidores. Os contratos de arrendamento por tempo indeterminado não podiam ser denunciados pelos senhorios ou apenas o poderiam ser, em circunstâncias muito específicas e com um aviso prévio de cinco anos, enquanto para os inquilinos bastava um aviso com 120 dias de antecedência. Por outro lado, as rendas de contratos anteriores a 1990 estavam praticamente congeladas, apresentando valores muito inferiores aos valores de mercado. Estima-se que existissem cerca de 255.000 contratos deste tipo em 2011⁶⁴. Adicionalmente, o processo de despejo por incumprimento, quando possível, era muito demorado, podendo prolongar-se durante anos. Este fator aumentava significativamente a perceção de risco dos investidores e contribuía para reduzir ainda mais a oferta.

O efeito combinado destes condicionamentos legais resultou numa oferta de arrendamento muito reduzida e em preços de arrendamento muito elevados. A falta de imóveis disponíveis no mercado de arrendamento e o nível elevado das rendas foram sendo parcialmente compensados pela facilidade de acesso ao crédito à habitação e por uma política fiscal de promoção da aquisição de habitação própria, que incluía a isenção de IMI para as primeiras aquisições e a dedução em sede de IRS dos encargos com aquisição. Como resultado, Portugal tem hoje uma das taxas de

propriedade de habitação mais elevadas do mundo desenvolvido.

Paralelamente, o País apresentava em 2008 um volume de reabilitação de edifícios residenciais muito inferior ao de outros países Europeus. A reabilitação urbana cifrava-se pouco acima dos 5% do total de construção nacional, comparativamente aos cerca de 20% da Bélgica e da Finlândia e aos cerca de 30% da Itália e da Alemanha⁶⁵. A falta de investimento na requalificação urbana, resultante em grande medida do congelamento das rendas e dos obstáculos legais à reabilitação, conduziu à degradação e abandono dos centros das cidades. Importa ainda notar que os incentivos às novas construções provocaram uma expansão desordenada em redor das grandes cidades e uma dispersão geográfica para áreas rurais e não-urbanizadas. Além de prejudicar a respetiva aptidão produtiva ou o seu potencial ecológico, esta situação implicou a necessidade de novos investimentos públicos, designadamente estradas, redes de saneamento e abastecimento de água, serviços de transportes públicos, escolas e centros de saúde, entre outros. Por outro lado, a ocupação dispersa aumentou o número e o tempo das deslocações casa/emprego, o que se refletiu em maiores custos ambientais.

Assim, a exiguidade do mercado de arrendamento traduziu-se no endividamento excessivo das famílias, na reduzida mobilidade geográfica dos trabalhadores, na degradação do edificado existente, em distorções fiscais e na exigência de maiores investimentos públicos.

⁶³ Fonte: INE, Censos 2011.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Relatório da Federação da Indústria Europeia de Construção, 2009; Associação de Empresas de Construção, Obras Públicas e serviços, *O Mercado da Reabilitação – Enquadramento, Relevância e Perspetivas*, 2009.

O que foi feito

Nova Lei do Arrendamento e Balcão Nacional de Arrendamento

A nova Lei do Arrendamento, prevista no Memorando de Entendimento, permitiu reequilibrar os direitos e obrigações entre inquilinos e senhorios.

Em primeiro lugar, eliminou-se a duração mínima dos contratos, que anteriormente era de cinco anos. As partes podem agora definir livremente a duração dos contratos. No que respeita aos antigos contratos por tempo indeterminado, o aviso de denúncia foi reduzido de cinco para dois anos. Esta regra não se aplica nos casos em que o arrendatário tenha idade igual ou superior a 65 anos ou deficiência com grau de incapacidade superior a 60%.

Em segundo lugar, iniciou-se uma atualização das rendas dos contratos anteriores a 1990.

O processo de atualização passa por uma negociação entre o senhorio e o inquilino. O processo compreende uma proposta inicial do senhorio, e uma eventual contraproposta do inquilino. No caso de não chegarem a acordo, verifica-se um dos seguintes cenários: (i) se o inquilino tiver capacidade financeira (conceito definido pela lei) para aceitar a proposta do senhorio e não o fizer, o contrato fica sem efeito e o inquilino recebe uma indemnização⁶⁶; (ii) caso o senhorio não tenha disponibilidade financeira para pagar a indemnização, poderá aumentar a renda anual até 1/15 do Valor Patrimonial Tributário do imóvel (VPT).

A atualização das rendas procurou garantir a proteção dos mais carenciados. Para esse fim, introduziu-se um período de transição com aumentos progressivos. Assim, nos casos em que os rendimentos do agregado familiar do

inquilino sejam inferiores a 500 euros mensais, a nova renda não poderá ultrapassar os 50 euros, o que corresponde a uma atualização máxima de 10%. Já para aqueles que apresentam rendimentos entre 500 e 1.500 euros, a renda terá um valor máximo de 250 euros (taxa de esforço de 17%), enquanto quem ganhe entre 1.500 e 2.829 euros pagará uma renda de até 707,25 euros (taxa de esforço de 25%). Este regime terá uma natureza transitória, com uma duração de cinco anos. Findo este período, a renda pode ser atualizada de acordo com os valores de mercado, competindo ao Estado, no âmbito da Segurança Social, encontrar uma forma de apoiar aqueles que não possam suportar esse esforço.

O processo de atualização diferenciou ainda inquilinos de idade superior a 65 anos ou portadores de deficiência superior a 60%. Dentro deste grupo, as rendas só podem ser atualizadas por acordo entre as partes ou tendo como limite 1/15 do VPT. No caso dos inquilinos mais carenciados, ou seja, aqueles que não têm capacidade financeira, as regras serão as anteriormente descritas. Em qualquer caso, não existirá alteração do tipo ou cessação do contrato sem acordo do inquilino.

No entanto, de pouco serviria alterar a lei se o processo de resolução de litígios e de resposta a incumprimentos não fosse melhorado, e por isso importava alterar significativamente o processo de despejo por incumprimento do inquilino. Assim, a nova legislação reduziu o prazo necessário para denúncia do contrato de três para dois meses de atraso no pagamento. Por outro lado, um grande número de litígios relacionados com o arrendamento é agora solucionado no âmbito de mecanismos

⁶⁶ Equivalente a cinco anos da renda mensal correspondente ao valor médio das duas propostas.

extrajudiciais. Finalmente, os litígios que exijam ação judicial apresentam prazos mais reduzidos de resolução, tendo sido estabelecido um objectivo de resposta de três meses.

Paralelamente, foi criado o Balcão Nacional do Arrendamento (BNA), destinado a tornar efetiva a cessação do contrato de arrendamento quando o arrendatário não desocupar o imóvel na data prevista. O BNA está também disponível electronicamente.

Novo regime jurídico da reabilitação urbana

A nova lei da reabilitação e o regime jurídico de obras em prédios arrendados criaram condições mais favoráveis à habitação nos centros urbanos degradados e à requalificação do parque habitacional.

Em primeiro lugar, a lei simplificou as regras de realojamento temporário dos inquilinos por motivo de obras. A nova lei substituiu assim o antigo regime de realojamento que, pela sua enorme exigência, constituía uma grande barreira à reabilitação.

Em segundo lugar, a nova legislação viabilizou a cessação de contratos de arrendamento por motivo de obras estruturais no edifício. Para evitar que este mecanismo fosse utilizado de forma abusiva, a lei prevê indemnizações de valor igual a 10 anos de renda para os senhorios que não realizem as obras que motivaram a cessação do contrato.

Em terceiro lugar, foram simplificados os procedimentos para certos projetos de reabilitação urbana, incluindo uma redução muito significativa dos prazos para aprovação de projetos e a aplicação do regime de diferimento tácito em caso de não resposta pela entidade pública. Deste modo, a entidade responsável dispõe de um prazo de 15 dias para dar resposta à comunicação do reabilitador, após a qual, se

não tiver existido resposta da mesma, o pedido será considerado aceite.

Considerando que existem cerca de dois milhões de fogos a necessitar de recuperação, o que representa cerca de 34% do parque habitacional nacional, foi necessário, ainda, além das medidas descritas, adotar um regime excepcional de reabilitação urbana, dispensando, de forma temporária, o cumprimento de alguns requisitos técnicos na reabilitação de edifícios habitacionais, sem prejuízo da salvaguarda das necessárias condições de segurança ou de salubridade.

A dispensa incide, nomeadamente, sobre aspetos relacionados com áreas mínimas de habitação, altura do pé-direito ou instalação de ascensores, requisitos acústicos, eficiência energética e qualidade térmica, instalações de gás e infraestruturas de telecomunicações em edifícios.

Regime fiscal associado aos imóveis

No âmbito do Memorando de Entendimento, e tal como previsto no Código do IMI, procedeu-se à reavaliação para efeitos fiscais de todos os imóveis urbanos que ainda não tinham sido reavaliados de acordo com as novas regras do IMI. Esta avaliação pretendia que o valor patrimonial tributário (VPT) dos imóveis se aproximasse do seu valor de mercado, de maneira a garantir uma tributação mais uniforme de todos os imóveis. Neste contexto, foram avaliados mais de 5 milhões de prédios. O VPT serviu ainda de base nas negociações de atualização de rendas nos casos dos inquilinos mais carenciados e com mais de 65 anos ou 60% de incapacidade, assim como no caso de pagamento de indemnizações quando não existisse acordo entre o senhorio e o inquilino. Por outro lado, a tributação dos rendimentos prediais foi alinhada com a tributação de

investimentos alternativos ao arrendamento, tais como rendimentos de capital (vulgo juros de depósitos), por forma a eliminar a desvantagem comparativa de tributação dos rendimentos prediais. Foram ainda reduzidos gradualmente os benefícios fiscais relativos ao crédito à habitação, mantendo-se os incentivos associados ao arrendamento. Procurou-se assim evitar o aumento do endividamento das famílias e promover o crescimento do arrendamento. Está ainda previsto na Lei das Finanças Locais a eliminação gradual do Imposto Municipal sobre Transações de Imóveis (IMT) até 2018, sendo

que em 2016 as taxas do IMT serão reduzidas em um terço e em dois terços, em 2017. Em contrapartida, com a reavaliação dos prédios, as receitas do IMI irão aumentar gradualmente. Uma vez que, tanto o IMI como o IMT se tratam de receitas municipais, esta alteração visa igualmente assegurar uma receita mais estável e previsível aos municípios. Note-se que enquanto o IMI constitui uma receita anual, o IMT reflete pagamentos esporádicos e pouco previsíveis, dependendo do número de transações de imóveis efectuadas em cada ano.

Medidas cumpridas no âmbito do Mercado de Habitação e Arrendamento

Trimestre	Medidas cumpridas
3T 2011	[6.1] Apresentar medidas para alterar a nova Lei do Arrendamento Urbano.
3T 2011	[6.2] Apresentar legislação para simplificar os procedimentos administrativos em matéria de reabilitação.
3T 2011	[6.3] Revisão do quadro legal de avaliação para efeitos fiscais dos imóveis.
Fev. 2012	[6.1] Apresentar uma proposta de lei para alterar a Nova Lei do Arrendamento Urbano, a Lei n.º 6/2006.
Fev. 2012	[6.2] Adoptar a proposta de lei para simplificar os procedimentos administrativos em matéria de reabilitação urbana.
Fev. 2012	[6.4] Alterar o regime de tributação de bens imóveis com vista (i) a nivelar os incentivos ao arrendamento com os de aquisição de habitação própria (ii) reequilibrar gradualmente os impostos sobre imóveis, dando primazia aos recursos a obter através do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) em detrimento do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT), tendo em conta os grupos mais vulneráveis.
Mai. 2012	[6.1] Aprovar pelo Parlamento a proposta de Lei que altera a Nova Lei do Arrendamento Urbano, Lei n.º 6/2006, e a proposta de Lei que simplifica os procedimentos administrativos em matéria de reabilitação urbana, com vista à sua aprovação até maio de 2012.
4T 2012	[6.1] Reforçar a avaliação dos imóveis para efeitos fiscais. Nomeadamente, as medidas irão (i) assegurar que o valor patrimonial tributável dos prédios urbanos em 2012 se aproxima do valor de mercado e (ii) que a avaliação de prédios urbanos é atualizada periodicamente.
1T 2013	[6.1] Finalizar a avaliação geral para efeitos fiscais de todos os imóveis.
1T 2013	[6.3] Efetuar uma análise abrangente do funcionamento do mercado da habitação após as reformas efetuadas nesta área.
4T 2013	[6.2] Após a aprovação da proposta de lei que altera a Nova Lei do Arrendamento Urbano, e do Decreto-lei que simplifica os procedimentos administrativos em matéria de reabilitação urbana, o Governo está a preparar e irá publicar uma análise abrangente do funcionamento do mercado da habitação.

Justiça

Principais Metas

- **Aumento da eficiência do sistema de justiça**, alterando o mapa judiciário, promovendo a especialização judicial e adotando um novo modelo de gestão dos tribunais
- **Redução do número de processos pendentes nos tribunais**, através do lançamento de um novo código do processo civil, da promoção do recurso a meios de resolução alternativa de litígios e da criação de equipas para acelerar a resolução dos casos pendentes em atraso (*backlog*)

Contexto

O funcionamento equitativo e célere da Justiça é essencial para o bom funcionamento de uma economia. Em alturas de crise os litígios tendem a aumentar (por exemplo, ao nível das dificuldades de cobrança), pelo que se afigurava urgente tornar o sistema mais célere.

No início do Programa de Ajustamento, o número de casos pendentes nos tribunais portugueses era muito elevado, atingindo um total de cerca de 1,7 milhões de processos nos tribunais judiciais de 1.^a instância. A larga maioria das ações era de natureza executiva, ou seja, processos em que se procura a efetivação de uma determinada prestação ou obrigação. Esta tendência tinha vindo a agravar-se de ano para ano, constituindo uma séria barreira ao funcionamento justo e eficiente do mercado. Esta situação privilegiava as grandes empresas, que têm

maior capacidade para contratar advogados, pagar custas judiciais e aguentar longos processos judiciais.

Por outro lado, existia a consciência de que os recursos públicos alocados à Justiça deveriam ser alvo de maior eficiência. Em particular, o anterior mapa judiciário parecia desatualizado, não refletindo a procura atual de serviços judiciais. Além disso, os tribunais organizavam-se em cerca de 236 comarcas, muitas das quais com uma dimensão muito reduzida, justificando-se, portanto, a reorganização do mapa vigente. O Memorando de Entendimento delineou, assim, a aceleração do funcionamento dos tribunais, a facilitação de métodos alternativos de resolução de conflitos e a construção de um sistema mais flexível que permitisse prestar um melhor serviço judicial, com menores custos para o Estado.

O que foi feito

Novo mapa judiciário

Em linha com as metas acordadas no Memorando de Entendimento, o País foi dividido em 23 novas comarcas, a que correspondem 23 grandes Tribunais Judiciais, com sede em cada uma das capitais de distrito. Com esta reforma judiciária, a especialização passa a cobrir cerca de 70% do território.

O volume de atividade de cada tribunal foi analisado de maneira a identificar casos em que a procura local não justificasse a sua existência. Foram, assim, definidos dois critérios objetivos para avaliar a viabilidade dos tribunais: (1) um volume processual inferior a 250 processos por ano, ou seja menos de um por cada dia de calendário, e (2) a existência de meios de transporte eficazes para os tribunais mais

próximos. A aplicação do critério levou ao encerramento de cerca de 20 tribunais, de entre um total nacional de 311. É de salientar, contudo, que mais do que fechar tribunais, o objetivo foi proceder a uma melhor distribuição dos recursos (limitados) existentes.

A reorganização judiciária acima descrita favoreceu também a especialização da oferta judiciária. Com efeito, foi possível dotar a maioria das 23 comarcas com, pelo menos, 5 valências nas diversas matérias em que há especialização (instância central cível; criminal; instrução criminal; família e menores; trabalho; comércio; execução; instância local cível e instância local criminal). Das novas 23 comarcas, 14 comarcas têm oferta especializada a todos estes níveis, o que resulta no aumento de tribunais especializados face ao panorama atual.

O novo mapa judiciário possibilitará também a agilização da distribuição dos processos, bem como uma maior mobilidade na afetação dos recursos humanos, que passam a ter flexibilidade para circular dentro de cada uma das grandes comarcas, de forma a suprir deficiências de pessoal consoante a procura evolua.

Modelo de gestão dos tribunais

A reforma da justiça permitiu uma **gestão concentrada e autónoma** de cada um dos 23 grandes tribunais, seguindo um modelo de gestão por objetivos. A execução do modelo é da responsabilidade do Conselho de Gestão de cada tribunal, composto por um Juiz presidente, um Procurador coordenador e um Administrador Judiciário. Reforçaram-se, assim, a autonomia da gestão dos tribunais e os incentivos à eficiência, conciliando a obtenção de poupanças significativas com uma maior adequação às realidades locais. Por outro lado, as custas processuais aplicadas pelos tribunais foram revistas, de maneira a oferecer um sistema claro e transparente que permite calcular o custo de um determinado processo judicial e, ao mesmo tempo, atualizou os valores tendo em conta a evolução do custo do sistema judicial. Esta revisão deu resposta ao problema muito significativo da anterior multiplicidade de regimes, que gerava imprevisibilidade em relação aos custos que poderiam resultar de um processo judicial.

Tribunais tributários

O Memorando de Entendimento focou-se especialmente nos processos tributários de valor processual acima de 1 milhão de euros, tendo sido criadas 2 equipas de juizes dedicadas para acelerar e priorizar a resolução destes casos.

Esta iniciativa torna-se ainda mais relevante quando conjugada com a revisão do Código de Insolvência e Recuperação de Empresas, já abordado no capítulo Regulação e Supervisão do Setor Financeiro. De facto, a criação de uma equipa específica para resolução dos casos mais significativos promoveu uma mais rápida conclusão dos processos de reestruturação, permitindo a viabilização de um maior número de empresas e portanto reduzindo o impacto negativo para toda a economia. Finalmente, uma nota para referir que a tarefa levada a cabo por estes juizes e a atenta monitorização feita ao sistema resultou em dois relatórios sobre eventuais soluções para a resolução mais expedita deste tipo de casos.

Agentes de execução

Atendendo a que o problema da elevada pendência processual se concentrava na ação executiva, era necessário rever o enquadramento legal destes processos. Assim, houve uma enorme preocupação em reformular o enquadramento legal dos agentes de execução, profissionais que se ocupam de tramitar os processos executivos, tendo sido dados mais poderes à Comissão para a Eficácia das Execuções (CPEE), entidade encarregue de supervisionar aqueles profissionais, enquanto se preparava a criação da entidade reguladora responsável pelo acompanhamento, fiscalização e disciplina dos auxiliares da justiça, que virá a assumir as funções da CPEE. Foi também revisto o diploma que regulava a forma de pagamento dos agentes de execução de forma a criar incentivos mais adequados a uma boa execução das funções destes profissionais. Durante a vigência do Memorando de Entendimento e fruto do inestimável trabalho do mencionado grupo de trabalho e do grande esforço e eficiência que o sistema

judicial demonstrou desde o início desta tarefa, verificámos consecutivamente taxas de resolução superiores a 100% (atingindo até, num trimestre, quase 200%) desde o primeiro trimestre de 2013.

Novo Código de Processo Civil

Em 2013, entrou em vigor o novo Código de Processo Civil, instrumento essencial da reforma da justiça acordada no Memorando de Entendimento. O objetivo fundamental do novo código foi tornar as ações judiciais mais céleres, evitando-se procedimentos inúteis, impondo-se prazos a todos quantos intervêm nos processos e agilizando-se a tramitação processual. Para este fim, foi conferida mais liberdade aos juízes no prosseguimento dos processos, permitindo-lhes, por exemplo, dispensar a realização de etapas processuais que considerem desnecessárias para o bom andamento do mesmo. O novo Código trouxe outras inovações como, por exemplo, a possibilidade de extinção de ações onde não seja possível encontrar bens do devedor passíveis de penhora, ou quando os exequentes não pratiquem os atos necessários ao andamento do processo. Este Código veio ainda possibilitar que quando uma providência cautelar produz o resultado sem necessidade de se instaurar uma ação mais complexa, aquela basta para que o interessado veja a decisão consolidar-se sem recurso a outras diligências. Desta maneira, tornou-se mais difícil recorrer aos processos como forma para fazer protelar a tomada de uma decisão judicial, facto que contribuiu decisivamente para um funcionamento mais eficiente dos tribunais e da Justiça como um todo.

Backlog

Apesar do elevado número de ações pendentes nos tribunais portugueses, o diagnóstico inicial

do Memorando de Entendimento não distinguia quais destas ações estavam efetivamente atrasadas, ou seja, quais as que constituíam *backlog*. Tendo isso em conta, foi criada uma equipa multidisciplinar que se encarregou de rever todos os processos executivos pendentes (que representavam cerca de 1,2 milhões), tendo extinto todos aqueles que a lei vigente permitia extinguir (cerca de 50%) e classificado os demais de acordo com a fase processual em que estavam.

Este esforço de eliminação do *backlog* foi ainda auxiliado por diversas medidas de emergência entretanto tomadas, das quais se destacam a Decreto-Lei n.º 4/2013, de 11 de janeiro, que veio permitir o encerramento de diversas ações que, de outra forma, permaneceriam abertas e paradas nos nossos tribunais.

Meios de resolução alternativa de litígios

Os meios de resolução alternativa de litígios permitem que as partes em conflito encontrem soluções que possibilitem a resolução de um determinado litígio sem recurso aos tribunais judiciais. Em conformidade com o Memorando de Entendimento, o Governo procedeu à revisão do enquadramento legal destes meios, de forma a alinhá-los com as melhores práticas internacionais, sendo exemplos:

- a lei da arbitragem tributária (dá aos contribuintes a opção de recorrerem a estes mecanismos para solucionar diferendos tributários com a Administração Fiscal);
- a lei da arbitragem voluntária;
- a revisão da Lei dos Julgados de Paz (que veio alargar as competências destes tribunais).

Medidas cumpridas no âmbito da Justiça

Trimestre	Medidas cumpridas
2T 2011	[7.1] Concluir auditoria e análise dos casos em backlog até junho de 2011.
3T 2011	[3.36 iii] Implementar a nova lei da arbitragem fiscal.
3T 2011	[7.2] Desenvolver medidas específicas para acelerar a resolução de processos pendentes (<i>backlog</i>).
3T 2011	[7.7] Adotar nova lei sobre Arbitragem.
3T 2011	[7.13] Uniformizar as custas judiciais e introduzir custas judiciais especiais para determinadas categorias de processos e procedimentos com o objetivo de aumentar as receitas e desincentivar a litigância de má-fé.
Fev. 2012	[3.35] Alterar a legislação de forma a aplicar juros sobre o total dos montantes em dívida durante a totalidade do procedimento judicial, utilizando uma taxa de juro superior à corrente no mercado e impondo um juro legal especial quando se verificar o não-cumprimento de uma decisão do tribunal fiscal.
Fev. 2012	[7.2] Constituir um grupo de trabalho integrando representantes dos diferentes organismos competentes (processos executivos pendentes em atraso). Elaborar relatórios trimestrais de acompanhamento da implementação.
Fev. 2012	[7.3] Adotar um regulamento para assegurar a plena supervisão e acesso aos processos executivos; elaboração de um plano de ação.
Fev. 2012	[7.4] Desenvolver um plano para melhorar a eficiência do sistema judicial.
Fev. 2012	[7.5] Avaliar a gestão dos tribunais para acelerar processos judiciais e melhorar a eficiência de custos.
Fev. 2012	[7.6] Desenvolver planos de gestão de pessoal para os tribunais.
Fev. 2012	[7.7] Criar medidas para reforçar o recurso aos mecanismos de resolução alternativa de litígios.
Fev. 2012	[7.10] Avaliar a necessidade de secções separadas nos tribunais de comércio com juízes especializados para os processos de insolvência.
Fev. 2012	[7.11] Rever o Código de Processo Civil e preparar uma proposta que aborde as áreas-chave para aperfeiçoamento
Fev. 2012	[7.13] Preparar relatório sobre a alocação de recursos.
Mai 2012	[7.2] definir objetivos trimestrais para a resolução dos processos executivos e preparar relatórios trimestrais relativos à implementação das referidas medidas, por um grupo de trabalho integrando representantes dos diferentes organismos competentes, devendo o segundo relatório estar concluído até 15 maio de 2012.
Mai 2012	[7.2] Finalizar o plano de ação para os processos de valor reduzido com medidas concretas e prazos específicos até o final de maio de 2012.
Mai 2012	[7.3] Finalizar o plano de ação para os agentes de execução com medidas concretas e prazos específicos em meados de maio.
Mai 2012	[7.9] Tornar os tribunais de competência especializada em Concorrência e Direitos de Propriedade intelectual totalmente operacionais.
2T 2012	[7.2] Concluir o terceiro relatório sobre a aplicação de medidas específicas para reduzir o número de processos executivos pendentes em atraso.
2T 2012	[7.3] Apresentar uma estrutura de remuneração que incentive a rapidez da execução.
2T 2012	[7.4] Apresentar o anteprojeto de proposta de lei relativo à Reforma do Mapa Judiciário.

2T 2012	[7.6] Elaborar o anteprojeto de proposta de lei do novo Código de Processo Civil.
3T 2012	[7.2] Definir metas trimestrais para a resolução de processos executivos e preparar relatórios trimestrais sobre o estado de implementação, com o quarto relatório a ser concluído em meados de novembro de 2012.
3T 2012	[7.4] Desenvolver, através de um amplo processo de consulta, uma versão inicial do projeto de lei relativo à reforma judicial.
3T 2012	[7.4] Enviar um projeto de proposta de lei à Assembleia da República para implementar a reforma do mapa judiciário até final de novembro de 2012.
3T 2012	[7.5] Enviar uma proposta de lei à Assembleia da República para melhorar o regime jurídico dos Julgados de Paz até final de novembro de 2012.
3T 2012	[7.6] Desenvolver, através de um amplo processo de consulta, uma versão inicial do novo Código de Processo Civil. Submeter à Assembleia da República o novo Código de Processo Civil até ao final de novembro de 2012.
4T 2012	[3.25] Adotar medidas visando a eliminação das pendências nos tribunais tributários, prosseguindo com a resolução dos processos de valor superior a um milhão de euros.
4T 2012	[7.2] Definir metas trimestrais para a resolução de processos executivos e preparar relatórios trimestrais sobre o estado de implementação, a realizar por um grupo de trabalho integrando representantes dos diferentes organismos competentes, devendo o quinto relatório estar concluído em meados de fevereiro de 2013.
1T 2013	[7.1] Eliminar os processos pendentes em atraso (<i>backlog</i>) nos tribunais (todos os processos executivos pendentes até 17 de maio 2011 foram analisados. Foram feitos esforços para reduzir o número de processos pendentes em atraso tendo sido concluídos 45% dos referidos processos).
1T 2013	[7.2] Elaborar relatórios trimestrais sobre o estado de implementação de medidas para reduzir o número de processos executivos pendentes em atraso.
1T 2013	[7.3] Submeter à Assembleia da República um projeto de diploma que fortaleça os poderes e o modelo de financiamento da CACAJ.
1T 2013	[7.3] Aprovação governamental de uma estrutura de remuneração que incentive a rapidez dos processos executivos.

Concorrência e regulação

Principais Metas

- **Aprovação de uma nova Lei da Concorrência**, oferecendo o enquadramento legal necessário ao funcionamento justo e eficiente de um mercado livre
- **Operacionalização do Tribunal Especializado de Concorrência, Regulação e Supervisão**, no contexto da reforma do sistema judicial, para julgar os recursos especificamente das decisões das entidades reguladoras
- **Aprovação de um novo quadro jurídico das entidades reguladoras** que assegure maior independência, autonomia e eficácia destas entidades na prossecução das suas atribuições
- **Aprovação de enquadramento legal que assegure que o Estado Português não detém direitos especiais (*golden shares*) em empresas**, bem como modificação da lei-quadro das privatizações

Contexto

A relativa falta de concorrência no mercado nacional pode ser apontada como uma das justificações para a falta de dinamismo e para os desequilíbrios na alocação de recursos na economia, que culminaram numa balança de pagamentos altamente deficitária e num peso excessivo dos sectores não transacionáveis. De facto, a existência de rendas ou lucros excessivos, ou o favorecimento concorrencial em sectores protegidos levaram a uma concentração acentuada de capital, financiamento e de recursos humanos qualificados nestes sectores, em detrimento dos sectores exportadores. Era assim necessário rever e reforçar a Lei da Concorrência, tornando-a mais clara e simples, reforçando os poderes de intervenção da Autoridade da Concorrência sem prejuízo dos direitos de defesa das empresas, e clarificando a articulação de competências entre esta e as entidades reguladoras sectoriais. Em simultâneo, impunha-se uma harmonização das regras de funcionamento das várias entidades reguladoras, permitindo-lhes dotarem-se dos recursos humanos e financeiros necessários a um eficaz exercício dos seus

poderes mas exigindo em simultâneo maior responsabilização e reporte pelas ações tomadas. Este tema assumiu particular importância dadas as medidas legislativas de liberalização aplicáveis a vários sectores regulados (como sejam o pacote energético, a redução das terminações móveis nas telecomunicações ou o pacote ferroviário) e os processos de privatização ocorridos em alguns destes sectores.

Finalmente, julgou-se ser benéfico para todos concentrar os casos de concorrência e propriedade intelectual num conjunto de juízes especializados e que apenas se dedicariam a estas matérias – implementado pela criação do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão. Anteriormente, os processos relacionados com matérias de regulação e concorrência eram maioritariamente julgados pelos Tribunais do Comércio – encarregues de julgar processos em diversas áreas do foro comercial – e a sua apreciação revestia uma dificuldade acrescida para estes juízes, por força da complexidade das matérias em causa. Assim, esta reforma permitiria uma maior rapidez dos processos e uma maior qualidade das decisões.

O que foi feito

Nova Lei da Concorrência

Em 2012 entrou em vigor uma nova Lei da Concorrência. A nova lei apresenta dois eixos fundamentais de alterações. Por um lado, e acompanhando as melhores práticas europeias na área da Concorrência, esta lei permitiu sistematizar conceitos e procedimentos em matéria de práticas restritivas à concorrência e de controlo de concentrações, melhorando assim o enquadramento legal para a atuação dos reguladores.

Por outro lado, reforçou as atribuições sancionatórias da Autoridade da Concorrência para lidar eficazmente com infrações ao funcionamento concorrencial dos mercados (nomeadamente em matéria de buscas, provas e prazos de atuação). Esta entidade está agora dotada de uma maior capacidade de intervenção em qualquer setor em que existam razões fundadas de falta de concorrência ou práticas de distorção do mercado.

Tribunal Especializado de Concorrência, Regulação e Supervisão

No período anterior ao Programa de Ajustamento, os processos judiciais respeitantes à concorrência e regulação eram, regra geral, propostos em tribunais de competência genérica, usualmente no Tribunal do Comércio. Neste contexto, os processos de concorrência e regulação, tipicamente processos muito complexos e com elevados montantes monetários envolvidos, eram tratados em paralelo com processos simples. Adicionalmente, a acumulação destes processos no Tribunal do Comércio impedia a resposta atempada aos processos mais simples e de cariz mais quotidiano.

A operacionalização, em 2012, de um Tribunal Especializado de Concorrência, Regulação e Supervisão de âmbito nacional promoveu um processo de decisão mais célere e especializado, e espera-se que venha a permitir um reforço do *know-how* dos intervenientes processuais e uma maior qualidade da jurisprudência emitida nesta matéria. Paralelamente, a criação deste tribunal contribuiu para retirar este tipo de processos do Tribunal do Comércio, libertando-o para se focar noutras áreas do Direito Comercial para as quais é igualmente competente.

A especialização dos tribunais contribui, desta forma, para uma maior celeridade da justiça, e para a acumulação de conhecimento especializado em cada área do Direito. Em conjunto, estes são importantes factores para uma maior atratividade de Portugal enquanto destino de investimento.

Novo enquadramento jurídico das entidades reguladoras

Tal como previsto no Memorando de Entendimento, no seguimento da elaboração

de um estudo independente (integrando profissionais reconhecidos internacionalmente) de avaliação das melhores práticas internacionais no que toca às responsabilidades, recursos e características que devem determinar a atuação e o grau de independência dos reguladores, os resultados apontaram favoravelmente para a criação de uma lei geral e enquadradora. A Lei-Quadro das Entidades Reguladoras criou, de forma consistente e harmonizada para os vários sectores regulados, um conjunto de regras de funcionamento transversais (incluindo também a Autoridade da Concorrência). Esta reforma teve dois objectivos principais.

Em primeiro lugar, pretendia-se reforçar a independência e eficácia das entidades reguladoras nos setores em que atuam, dotando-as de autonomia financeira, orçamental e de gestão, atribuindo-lhes mais poderes e competências de atuação para assegurar o adequado funcionamento dos respetivos sectores regulados e autonomizando-as, de forma clara, da Administração Central do Estado. Esta separação impede o Governo de emitir orientações aos reguladores sobre a sua atuação, de determinar o vencimento do seu pessoal ou de condicionar a contratação de pessoal especializado ou a sua organização interna. Em segundo lugar, e para contrabalançar o significativo reforço de poderes e independência atribuído a estas entidades, este regime estabelece normas - igualmente transversais - que reforçam as responsabilidades e obrigações das mesmas. Refiram-se, a título de exemplo, as regras sobre incompatibilidades e impedimentos, a duração e cessação dos mandatos dos órgãos de administração e de fiscalização ou as suas novas obrigações de reporte, informação e transparência perante a Assembleia da República, o Governo, o mercado e os consumidores.

A Lei-Quadro deve estar refletida nos estatutos

das seguintes entidades reguladoras nacionais, a saber: Instituto de Seguros de Portugal (ISP); Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM); Autoridade da Concorrência (AdC); Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE); Autoridade Nacional de Comunicações (anterior ICP — ANACOM, atual ANACOM); Autoridade Nacional de Aviação Civil (anterior INAC, atual ANAC); Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (anterior IMT, atual AMT); Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR); Entidade Reguladora da Saúde (ERS).

A Lei das Privatizações e a eliminação de direitos especiais (golden shares)

No âmbito da revisão da Lei das Privatizações, foi prevista a eliminação de todos e quaisquer direitos especiais do Estado em empresas em que detenha uma participação. Nestes direitos especiais incluíam-se as “*golden share*” detidas na CGD, Galp e PT, que foram eliminadas também no contexto do Memorando de Entendimento. O objetivo de eliminação destes direitos era o de fomentar a livre circulação de capitais. Neste contexto, foi igualmente revisto o regime extraordinário para a salvaguarda de ativos estratégicos em setores fundamentais, onde se incluiu também um regime específico de direitos especiais do Estado neste tipo de ativos.

Medidas cumpridas no âmbito da Concorrência e Regulação

Trimestre	Medidas cumpridas
2T 2011	[7.19] Eliminar as <i>golden shares</i> e todos os outros direitos estabelecidos por lei ou nos estatutos de empresas cotadas em bolsa, que confirmam direitos especiais ao Estado.
3T 2011	[7.18] Restringir a utilização/fixação de limites máximos para a detenção ou aquisição de ações depois da operação de privatização
3T 2011	[7.20] Lançamento do procedimento para o relatório em outubro.
Fev. 2012	[7.17ii] Propor uma revisão da lei da concorrência.
Mai. 2012	[7.6] Tornar os tribunais de competência especializada em Concorrência e Direitos de Propriedade Intelectual totalmente operacionais.
Mai. 2012	[7.11] Aplicar a legislação relativa ao tribunal de competência especializada para a concorrência, regulamentação e supervisão.
2T 2012	[7.12 i] Concluir um relatório independente sobre as responsabilidades, recursos e características que determinam o nível de independência das principais Autoridades Reguladoras.
4T 2012	[7.7] Monitorar o fluxo de entrada de processos e informar sobre o funcionamento do tribunal de competência especializada para a concorrência, regulamentação e supervisão
4T 2012	[7.8] Adotar as medidas necessárias para garantir o funcionamento eficaz do modelo de financiamento da Autoridade da Concorrência e informar sobre as condições para a boa execução do mandato da Autoridade da Concorrência.
4T 2012	[7.9] Submeter à Assembleia da República a lei-quadro que fixa os princípios fundamentais do funcionamento das principais Autoridades Reguladoras Nacionais (ARN)
1T 2013	[7.7] Submeter à Assembleia da República a lei-quadro dos reguladores.
4T 2013	[7.4] Aprovar os estatutos das Autoridades Reguladoras Nacionais em conformidade com a Lei-Quadro das Autoridades Reguladoras. Adotar as medidas necessárias para garantir o funcionamento eficaz do modelo de financiamento da Autoridade da Concorrência.
Fev. 2012	[3.30] O quadro de implementação das privatizações serão feitos de acordo com uma nova Lei-Quadro de Privatizações.

Contratação pública

Principais Metas

- **Alterar o enquadramento legal da contratação pública e melhorar as práticas de adjudicação de contratos públicos**, em linha com as diretivas comunitárias, aumentando a transparência e a eficiência dos procedimentos de contratação e reforçando a fiscalização destes processos

Contexto

Em 2008, e na sequência da obrigatoriedade de transposição de várias diretivas comunitárias⁶⁷, foi aprovado o Código dos Contratos Públicos (CCP)⁶⁸, o qual estabeleceu a disciplina da contratação pública aplicável à formação dos denominados contratos públicos. Acresce que, atento o universo das matérias reguladas e bem assim o carácter inovatório do CCP, foi posteriormente identificado um conjunto de disposições que carecia de ajustamento face ao disposto nas referidas diretivas comunitárias e nos princípios do Tratado, designadamente, (i) as exceções ao regime geral de contratação pública,

(ii) as disposições relativas a erros e omissões (iii) o regime dos trabalhos e serviços a mais, e (iv) o requisito adicional de desenvolvimento de projetos de investigação e desenvolvimento (I&D), em contratos de valor igual ou superior a 25 milhões de euros.

Com vista a combater a prática de adjudicações ilegais, considerou-se necessário o reforço dos poderes de fiscalização dos contratos públicos, designadamente por parte do Tribunal de Contas, e o agravamento do regime sancionatório aplicável à violação das normas de contratação pública.

O que foi feito

Alterações ao Código dos Contratos Públicos

No âmbito do Memorando de Entendimento, foram feitas diversas alterações ao regime jurídico do CCP⁶⁹, que se poderão enquadrar em cinco grandes alterações:

- em primeiro lugar, foram eliminadas as exceções à aplicação integral do regime de contratação pública. As exceções abrangiam instituições públicas de ensino superior, hospitais, associações de natureza científica ou tecnológica e os laboratórios do Estado. Desta forma, o regime de contratação pública tornou-se mais equitativo e mais justo, revestindo-se das mesmas condições e requisitos a todos os proponentes a contratos públicos e sem diferenciação das diferentes áreas de atividade;
- da mesma forma, procedeu-se à uniformização do regime jurídico de ajuste direto, estabelecendo-se a aplicação uniforme dos limites máximos de 75 000€ (para contratos de aquisição de bens e serviços) e 150 000€ (no caso de empreitadas de obras públicas), independentemente da natureza da entidade que adjudica o projeto;
- em terceiro lugar, alteraram-se os regimes de erros e omissões e de trabalhos a mais, alinhando a legislação portuguesa com as Diretivas comunitárias na matéria. Esta alteração reduziu o limite consagrado na lei para erros e omissões, e aumentou o limite para trabalhos a mais no âmbito dos contratos públicos;
- foi também suprimido o requisito de desenvolvimento de projetos de investigação e desenvolvimento em contratos

⁶⁷ Diretivas n.ºs 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março, Diretiva n.º 2005/51/CE, da Comissão, de 7 de setembro, e Diretiva n.º 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro.

⁶⁸ Através do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

⁶⁹ Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho.

públicos de valor igual ou superior a 25 milhões de Euros. Este requisito existia anteriormente como um “incentivo virtual” de desenvolvimento da investigação em Portugal, mas não se revestia na verdade de um valor acrescentado para o projeto, visto que o seu desenvolvimento era feito “ad-hoc” e sem necessidade real;

- finalmente, reforçou-se a transparência dos procedimentos de contratação pública, consagrando-se a obrigatoriedade da publicitação electrónica dos dados relativos à formação e execução dos contratos públicos.

Assim, o portal electrónico de contratação pública (BASE) foi simplificado de forma a permitir uma mais fácil consulta do historial dos contratos públicos segundo critérios relevantes, tais como valor do contrato, distribuição geográfica, entidade adjudicante ou tipo de contrato.

Reforço do papel do Tribunal de Contas

A fiscalização prévia dos contratos públicos foi reforçada em linha com o Memorando de Entendimento⁷⁰. Por um lado, foi alargada a abrangência da fiscalização prévia do Tribunal de Contas a todas as empresas que integram o Sector Empresarial do Estado e às Associações Públicas, requerendo-se agora o visto deste Tribunal em todos os contratos públicos que atinjam os limites legalmente previstos para o efeito.

Por outro lado, passaram também a estar sujeitas a fiscalização prévia as alterações (modificações objectivas) a contratos já fiscalizados que impliquem um agravamento dos encargos financeiros dos mesmos, bem

como as modificações a contratos não visados que impliquem um agravamento dos respectivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras em valor superior a 350 000€ (considerando a soma do valor inicial do contrato e os de eventuais anteriores modificações).

Introduziu-se ainda uma importante alteração no que respeita aos efeitos do visto do Tribunal de Contas: em regra, os contratos públicos de valor superior a 950 000€ não produzirão quaisquer efeitos até à aprovação do Tribunal. Significa que, nos casos de contratos de valor superior ao referido limiar, que não obtenham visto ou declaração de conformidade pelo Tribunal de Contas, não haverá execução e, conseqüentemente, não serão pagas quaisquer despesas relativas a esses mesmos contratos. Por fim, foram agravadas as sanções por violação de normas de contratação pública, reforçando a responsabilidade dos administradores das entidades adjudicantes no cumprimento da lei.

Monitorização das medidas

Após mais de um ano sobre a entrada em vigor das alterações ao CCP e às regras do Tribunal de Contas, foram preparados dois relatórios sobre a implementação das novas regras e sua eficácia. Ambos os relatórios foram positivos e permitiram concluir que as novas regras estavam a ser amplamente cumpridas pelas novas entidades abrangidas pelo CCP, assim como os novos limiares para contratos de ajuste direto ou pedido de visto prévio ao Tribunal de Contas.

⁷⁰ Leis n.ºs 61/2011, de 7 de dezembro, e 2/2012, de 6 de janeiro.

Medidas cumpridas no âmbito da Contratação Pública

Trimestre	Medidas cumpridas
Fev. 2012	[7.19] Eliminar as isenções que permitem a adjudicação direta de contratos públicos acima dos limiares das diretivas comunitárias em matéria de contratos públicos.
Fev. 2012	[7.22] Implementar medidas relativas à adjudicação direta irregular de obras ou serviços adicionais.
Fev. 2012	[7.23] Adotar medidas para tornar as entidades adjudicantes financeiramente responsáveis pelo incumprimento das regras de contratação pública.
Fev. 2012	[7.24] Assegurar auditorias/verificações <i>ex ante</i> relativas aos contratos públicos por entidades competentes.
Fev. 2012	[7.25] Atualizar o Portal dos Contratos Públicos (Base) em conformidade com a Resolução n.º 17/2010 da Assembleia da República.
Mai. 2012	[7.14] Aprovar a revisão do Código dos Contratos Públicos.
1T 2013	[7.8] Apresentar um relatório que analisa o impacto das alterações ao Código dos Contratos Públicos e uma avaliação do reforço das competências do Tribunal de Contas.
1T 2013	[7.10] Transpor a diretiva relativa a Atrasos de Pagamentos.
3T 2013	[7.5] Completar o relatório já apresentado com mais informação atualizada relativa à revisão do Código dos Contratos Públicos e uma avaliação mais aprofundada do papel do Tribunal de Contas no cumprimento das regras de contratação pública.
4T 2013	[7.5] Identificar as adjudicações efetuadas por ajuste direto acima dos limites legais após a revisão do Código dos Contratos Públicos e a exceção legal ao abrigo da qual foram efetuadas. Apresentar uma síntese dos contratos cujo visto foi recusado pelo Tribunal de Contas.

Licenciamento

Principais Metas

- **Reduzir os procedimentos excessivos, a regulamentação e a carga administrativa na economia**
- **Garantir a compatibilidade entre os regimes jurídicos** do licenciamento ambiental, do ordenamento do território e do licenciamento industrial e comercial

Contexto

Nos últimos anos, as regras de licenciamento representavam uma séria barreira à atividade económica e ao investimento em Portugal. Entre os principais constrangimentos contavam-se⁷¹:

- existência de obstáculos burocráticos injustificados aos novos investimentos;
- proliferação de sistemas de licenciamento casuísticos e pouco previsíveis;
- excesso de requisitos de licenças e de atos prévios;
- morosidade dos processos de decisão e da obtenção de pareceres;
- duplicação de informação a prestar pelo investidor;
- desarticulação entre regimes jurídicos;
- proliferação de entidades envolvidas nos processos de licenciamento.

Neste contexto, as empresas viam-se assim confrontadas com custos de contexto significativos e incertezas na prossecução dos seus objetivos, o que afetava negativamente as

suas decisões de investimento. Em particular para as PME, dotadas de uma menor estrutura e menor capacidade financeira, e mais sensíveis a constrangimentos externos e de contexto, os problemas no processo de licenciamento eram um entrave muito significativo, causando uma desigualdade de posição entre as grandes empresas e as PME.

É igualmente importante referir que existia uma posição desigual entre empresas nacionais e investimento estrangeiro: a burocracia e a morosidade do processo de licenciamento afetavam em maior proporção as empresas estrangeiras que não dispunham do mesmo *know-how* do processo, culminando portanto num menor investimento estrangeiro ou na ocorrência de problemas adicionais no licenciamento de empresas estrangeiras. A correção destas barreiras tornava-se essencial para a dinamização da economia portuguesa e para criação de um ambiente de negócios mais atrativo a nível internacional.

O que foi feito

Inventariação dos procedimentos burocráticos

No sentido de encontrar soluções que pudessem aliviar o peso da burocracia sobre as empresas, procedeu-se a uma análise custo-benefício dos procedimentos de licenciamento com maior peso na economia. Este estudo tinha três principais objetivos:

1. Definir áreas prioritárias de intervenção;
2. Identificar mecanismos de simplificação e

estabelecer um plano de ação;

3. Criar uma estrutura de monitorização permanente do ambiente regulatório.

O estudo incluiu inquéritos aos empresários e aos funcionários dos serviços de licenciamento de forma a identificar os principais constrangimentos burocráticos à atividade das empresas e a obter sugestões de melhoria eficazes.

⁷¹ Ministério da Economia e do Emprego, *Reforma do Licenciamento Industrial: Sistema da Indústria Responsável*, 2012.

Gabinete do Investidor e Balcão do Empreendedor

No âmbito do Memorando de Entendimento, foi criado o Gabinete do Investidor com o intuito de simplificar e acelerar os procedimentos associados aos pedidos de aprovação de projetos de investimento. Foi também criada a figura do gestor de processo, responsável por um acompanhamento integrado de cada projeto de investimento. O gestor de processo serve de ponte entre as entidades envolvidas na apreciação do projeto, desbloqueando potenciais problemas e evitando atrasos.

Face ao elevado número de processos pendentes à data de início do Programa de Ajustamento, foi designado um gestor de processo para cada projeto que tivesse sido apresentado à Administração Pública há mais de doze meses. No que respeita aos projetos apresentados futuramente, aqueles que potencialmente constituírem “Projetos de Interesse Nacional” (PIN) receberão automaticamente o acompanhamento de um gestor de processo, podendo ver os prazos de aprovação serem reduzidos até cerca de metade do prazo máximo, mediante decisão da Comissão Permanente de Apoio ao Investidor (CPAI). Os restantes projetos poderão também ser acompanhados por um gestor de processo mediante solicitação do investidor e caso se verifiquem determinados requisitos.

No âmbito da transposição da Terceira Diretiva de Serviços da União Europeia, foi também criado o Balcão do Empreendedor, um portal electrónico que permite que os agentes económicos fiquem a conhecer, num só ponto, todas as formalidades que terão de cumprir para iniciar ou expandir o seu negócio em Portugal. Atualmente, o portal está disponível em português, inglês e espanhol.

Regra “One in one out”

Foi também aprovado o mecanismo de simplificação regulatória *one-in, one-out* ou, em português, regra da comporta regulatória. Esta regra obriga as entidades públicas a que sempre que se proceda à criação ou alteração de procedimentos administrativos que impliquem um aumento dos custos de contexto para as empresas ou para os cidadãos, se apresente igualmente uma proposta de alteração ou eliminação de procedimentos administrativos que implique uma redução de custos equivalente. Com esta medida, pretende-se garantir que a atividade regulatória do Estado não venha a onerar mais os cidadãos e as empresas, estancando assim o aumento da burocracia e favorecendo uma consciencialização dos decisores públicos para o custo de que cada regulação futura poderá representar para a economia.

A determinação do custo de uma determinada medida seguirá um modelo de custeio estandardizado (*standard cost model*) utilizado pelas instituições da União Europeia.

Simplificação dos processos de licenciamento

As alterações das regras de licenciamento basearam-se em três princípios:

1. simplificação dos atos administrativos;
2. estabelecimento de prazos de aprovação mais reduzidos;
3. substituição de autorizações, vistorias e condicionamentos prévios (mecanismos de controlo *ex ante*) por ações sistemáticas de fiscalização posterior (mecanismos de controlo *ex post*), acompanhados de maior responsabilização dos promotores.

Estes princípios foram aplicados a diversas atividades económicas, através de um

conjunto de reformas legislativas no âmbito do Memorando de Entendimento.

Em primeiro lugar, destaca-se o programa Licenciamento Zero, que promoveu uma simplificação do regime de instalação e funcionamento dos estabelecimentos de restauração ou bebidas, de comércio de bens, de prestação de serviços e de armazenagem. Além de tornar as regras de licenciamento mais simples para estes casos, o programa promoveu a sua desmaterialização, disponibilizando um grande número de procedimentos através do sítio do Balcão do Empreendedor.

Foi também introduzido um novo regime de licenciamento industrial, denominado Sistema de Indústria Responsável (SIR), que reduziu significativamente os procedimentos e prazos de aprovação no licenciamento industrial, estimando-se que 98% dos pedidos de licenciamentos passem a estar apenas sujeitos a comunicação prévia. Com este regime passou a existir um ponto único de contacto entre o industrial e a Administração Pública, verificando-se uma articulação das entidades intervenientes. Na mesma linha reformista, o novo regime jurídico do licenciamento comercial, em fase de apreciação no Parlamento, centralizará vários diplomas dispersos num único regime jurídico de acesso e exercício às atividades de comércio, serviços e restauração (RJACSR), tornando a legislação mais clara e acessível. Por outro lado, o diploma reduzirá os prazos máximos para obtenção de licenças, eliminará taxas administrativas e flexibilizará algumas das regras de funcionamento da atividade comercial. À semelhança do sistema adoptado no Licenciamento Zero e no SIR, também neste regime se prevê a desmaterialização dos procedimentos administrativos e a centralização da submissão de pedidos e comunicações no sítio do Balcão do Empreendedor.

Por fim, no setor do turismo, o novo regime

jurídico do licenciamento reduziu os requisitos burocráticos necessários para a instalação de empreendimentos turísticos.

Entre as novas facilidades do enquadramento legal, está a eliminação da declaração de Interesse para o Turismo, que atrasa o investimento neste segmento. Da mesma forma, as taxas cobradas pela realização de auditorias obrigatórias de classificação efetuadas pelo Turismo de Portugal foram suprimidas, reduzindo assim o peso do Estado sobre a economia.

Novo quadro legal do ordenamento do território

No âmbito do Memorando procedeu-se à revisão geral dos regimes jurídicos respeitantes às bases do ordenamento do território, à utilização sustentável dos solos e aos instrumentos de gestão territorial, enquanto pressuposto indispensável de um quadro normativo global que não imponha barreiras e entraves injustificados ao desenvolvimento das atividades económicas e que promova a redução de custos de contexto. No que se refere ao enquadramento legal, foram já aprovados ou encontram-se em fase final de apreciação um conjunto de reformas muito significativas:

- a Lei dos Solos e do Ordenamento do Território;
- o Regime de Avaliação de Impacto Ambiental;
- o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação;
- o Regime Jurídico de Regularização de Estabelecimentos e Explorações;
- o Regime Jurídico do Cadastro Predial.

A nova lei dos solos e do ordenamento do território estabelece as bases de política do solo

e urbanismo, oferecendo uma visão integrada da gestão do território. No que respeita ao licenciamento, a lei promove a centralização de todas as normas e regulamentos nos Planos Municipais de Ordenamento do Território, corrigindo dispersão legislativa, sobreposição de regras e objetivos conflitantes. A lei produzirá também uma maior transparência e uma diminuição dos encargos para investidores. Por sua vez, o Regime de Avaliação de Impacto ambiental (AIA) procedeu à revisão e clarificação das diversas etapas e procedimentos de avaliação de impacto ambiental, bem como a redução global dos prazos de aprovação previstos. As alterações resultaram numa redução muito significativa dos prazos máximos para processos de avaliação ambiental.

Por outro lado, está a ser finalizada a alteração ao Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (RJUE). Com esta reforma, pretende-se reforçar o trabalho de simplificação administrativa e o esforço de aproximação do Estado às necessidades dos cidadãos e das empresas, introduzindo alterações em alguns aspetos do procedimento de controlo prévio das operações urbanísticas.

Em primeiro lugar, o RJUE procederá à revisão do conceito de reconstrução, reduzindo os formalismos de controlo prévio, designadamente no caso de obras de reabilitação urbana que não impliquem alterações relevantes ao espaço público. Criar-se-á assim um incentivo à reabilitação urbana, posicionando-a como fator estratégico de revitalização económica, social e cultural e de reforço da coesão territorial.

Em segundo lugar, e na linha do que já vem sucedendo noutros procedimentos de licenciamento previstos no ordenamento jurídico português, o RJUE virá alterar o mecanismo de controlo de operações urbanísticas, doravante associado à figura da comunicação prévia.

O RJUE possibilitará ainda, de forma

inovadora, a participação do próprio interessado na tomada de decisão, contribuindo assim para a maior transparência do processo de licenciamento e para a aproximação da Administração Pública aos cidadãos.

Por sua vez, o regime de regularização de estabelecimentos e explorações, de caráter temporário e excecional, criará um mecanismo destinado a avaliar a possibilidade de regularização de um conjunto expressivo de unidades produtivas que não disponham de título de exploração ou de exercício válidos.

Por fim, o Regime Jurídico do Cadastro Predial (RJCP) virá dar resposta a um problema grave no ordenamento do território português. Em Portugal existem três tipos de registo territorial: o registo geográfico, o registo da Direção-Geral das Finanças e o registo do Instituto de Registos e Notariado. Num grande número de casos, os dados dos registos não são consistentes entre si, isto é, os registos apresentam dimensões diferentes para uma mesma propriedade.

Para resolver este problema, o diploma prevê a harmonização dos sistemas de registo da propriedade e a interligação das três bases de dados de maneira a que os registos futuros apresentem uma só dimensão para o mesmo terreno.

Medidas cumpridas no âmbito do Licenciamento

Trimestre	Medidas cumpridas
4T 2012	[5.23 iii] Identificar os municípios com maior impacto económico e preparar a extensão da ferramenta “Balcão do Empreendedor” para os principais/maiores municípios.
1T 2013	[5.19 iii] Disponibilizar no Balcão do Empreendedor procedimentos <i>on-line</i> para o registo, instalação, modificação, ocupação de espaços do domínio público.
1T 2013	[5.19 iii] Tornar o Balcão do Empreendedor operacional.
1T 2013	[5.19 iii] Preparar a extensão do Balcão do Empreendedor aos principais/maiores municípios.
1T 2013	[5.19 iii] Operacionalizar em pleno o projeto “Licenciamento Zero”.
1T 2013	[5.19 iii] Disponibilizar a plataforma do “Licenciamento Zero” a todos os níveis da administração, incluindo os municípios.
1T 2013	[7.13] Estudar a possibilidade de introduzir uma regra, aplicável a todos os níveis da Administração Pública, que só permita a criação de um novo procedimento que implique custos para as empresas se for, ao mesmo tempo, proposta a eliminação de um procedimento ou procedimentos com um custo equivalente.
1T 2013	[7.14] Criar um grupo de trabalho para avaliar e agilizar a tramitação dos pedidos de licenciamento de projetos de investimento previstos que estejam pendentes ou por decidir há mais de 12 meses (Gabinete do Investidor).
1T 2013	[7.15 i, iii, iv, v, vi] Rever os regimes legais em matérias de ordenamento do território.
1T 2013	[7.17] Alterar o regime de avaliação do impacto ambiental.
1T 2013	[7.18 i] Implementar o Licenciamento Zero para os estabelecimentos industriais do tipo 2 e 3.
1T 2013	[7.18 ii] Definir Zonas Empresariais Responsáveis (ZER)
1T 2013	[7.18 iii] Criar e definir licenças industriais padronizadas.
3T 2013	[7.14 i] Aprovar os procedimentos legais para implementar o Licenciamento Zero para os estabelecimentos industriais do tipo 2 e 3.
3T 2013	[7.14 ii] Definir Zonas Empresariais Responsáveis (ZER)
3T 2013	[7.17 i] Rever o licenciamento no setor do turismo, em particular: i. eliminar ou transformar num regime voluntário o mecanismo de comunicação prévia previsto no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação [T3-2013]; simplificar o Regime Jurídico dos Estabelecimentos Turísticos [T3-2013];
3T 2013	[7.17 ii] Rever o licenciamento no sector do turismo, em particular: ii. aumentar os mecanismos de controlo <i>ex post</i> das operações urbanísticas, reduzindo assim os procedimentos administrativos e os custos para os promotores imobiliários [T3-2013];
3T 2013	[7.17 iii] Rever o licenciamento no setor do turismo, em particular: iii. simplificar e tornar mais transparentes os requisitos de classificação dos diversos tipos de estabelecimentos turísticos (número de estrelas);
3T 2013	[7.17 iv] Rever o licenciamento no setor do turismo, em particular: iv. rever a legislação sancionatória aplicável ao Regime Jurídico dos Estabelecimentos Turísticos, visando combater a economia informal no setor do turismo e reforçar os poderes da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE).
4T 2013	[7.14] Aprovar um novo regime jurídico das atividades do comércio, serviços e restauração

