



República de Cabo Verde

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DO PLANEAMENTO

DIRECTIVAS PARA A ELABORAÇÃO
DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2013

Junho de 2012

DOCUMENTO DE DIRECTRIZES ORÇAMENTAIS PARA O ANO 2013

I. EVOLUÇÃO RECENTE E PERSPECTIVAS PARA 2013

I. Evolução Recente da Economia Cabo-verdiana

I.1. Contexto Global

As estimativas apontam que a economia cabo-verdiana continua a crescer num ritmo relativamente moderado, não obstante a condição externa globalmente adversa. Estima-se que taxa de crescimento do PIB real situou-se no intervalo [5%-6%], em 2011, propulsionado essencialmente pela procura externa impulsionada pela evolução positiva das exportações de bens e serviços – com destaque para os pescados e serviços ligados ao turismo. No decorrer do primeiro trimestre do ano, os indicadores económicos, apontam para ritmos de crescimento da actividade económica distintos do ano anterior. Com efeito, do lado da oferta, o indicador de clima económico, produzido pelo Instituto Nacional de Estatísticas (INE), e que reflecte a apreciação dos operadores económicos, registou (em termos homólogos) uma evolução desfavorável, demonstrando um menor dinamismo da economia nacional face ao mesmo período em 2011. Este comportamento, reflecte essencialmente a tendência descendente dos indicadores de confiança nos sectores de comércio, indústria e turismo, e está essencialmente condicionado pela evolução do cenário na zona euro.

Regista-se, porém, que face ao último trimestre de 2011, o indicador inverteu a tendência descendente registada nesse período e que o ritmo da actividade voltou a acelerar reflectindo, embora ainda tímido, um maior dinamismo da economia face ao quarto trimestre de 2011.

Do lado da procura, os indicadores do comércio externo, apontam um aumento da procura externa e diminuição da procura interna, resultando em particular da variação positiva das exportações de bens (20.5%) e negativa das importações de bens (1.1%).

I.2. Inflação

As taxas de inflação nos primeiros meses do ano, reflectiram o impacto de factores sazonais internos como a produção agrícola, a actualização dos preços de combustíveis, devido o efeito de aumento dos preços das matérias-primas energéticas, e o consequente ajustamento das tarifas de electricidade, água e transportes públicos.

A inflação homóloga foi de 1% no mês de Abril, 1p.p. abaixo do valor registado no mês anterior. Em termos anualizados, no período em questão, o IPC evidenciou um acréscimo de 3.8%, valor este inferior em 0.3p.p e 0.7p.p. face a Março de 2012 e Dezembro de 2011, respectivamente.

Entre Março e Abril, a variação no nível geral de preços foi de 0.4%. A inflação subjacente (excluindo os produtos alimentares não transformados e energia), apresentou uma taxa de variação homóloga de 1.4%.

I.3. Sector monetário e Financeiro

As informações relativas ao sector monetário e financeiro, referentes ao primeiro trimestre de 2012, apontam uma desaceleração no ritmo de expansão monetária. A massa monetária (M2) registou uma variação positiva de 1.3%, em termos homólogos, e de 0.7%, face a Dezembro de 2011. Em Março de 2011, face a Dezembro de 2010, a variação foi de 1.4%, 0.7p.p acima do valor registado no primeiro trimestre de 2012.

Os resultados alcançados, no período em análise, reflectem a contínua diminuição dos activos externos líquidos, na decorrência da evolução negativa dos IDE, e um crescimento moderado do crédito interno, justificado essencialmente pelo crescimento do crédito ao sector privado.

Os activos externos líquidos registaram, uma diminuição de 13.7%, em termos homólogos. Relativamente a final do ano anterior (Dezembro, variação homologa de -17.1%) constata-se uma diminuição a volta de 4.7%, não obstante a evolução positiva das reservas internacionais líquidas (RIL), em 1.5%. Em Março as RIL, registaram uma variação homologa negativa de 2.1, representando cerca de 3.2 meses de importação previstas.

O crédito interno, por sua vez cresceu 4.8%, em termos homólogos, um valor abaixo dos 10.3% registado em Março 2011. A evolução no ritmo de crescimento do crédito interno, reflecte particularmente a dinâmica do crédito à economia, que cresceu 6.8%, Realça-se que o crédito ao sector público administrativo diminui 3.4%.

Por sua vez, o crédito ao governo central registou uma diminuição de 4.5% face a Dezembro de 2011, deixando espaço para um *crowding in* do sector privado.

I.4. Sector externo

As contas externas nacionais, reflectem melhorias no saldo da conta corrente. No primeiro trimestre, a balança corrente registou um défice de 2.7% do PIB, representando uma redução de 1.5 pontos percentuais em termos homólogos¹. Na origem desta performance está, essencialmente, o aumento das receitas de turismo e a redução das importações de mercadorias, em virtude da dinâmica da procura interna. As receitas do turismo aumentaram 22.5% (18,5% no ano anterior), devido o aumento quer do lado da oferta, quer do lado da procura turística.

As transferências correntes registaram uma evolução pouco favorável, devido a evolução das transferências oficiais (-15%). Relativamente as transferências privadas, as remessas dos emigrantes cresceram 16.7%, em termos homólogos.

¹ Relatório de política monetária, Banco de Cabo Verde - Maio de 2012

O investimento directo estrangeiro permaneceu com um perfil descendente, registando uma variação negativa de 45%. Este resultado contribuiu de forma significativa, para a deterioração da balança financeira em 7.4%, não obstante a entrada dos desembolsos líquidos da dívida pública.

1.5. Finanças Públicas

A política orçamental, nos primeiros quatro (4) meses de 2012, num contexto de agravamento das condições externas, principalmente na zona euro, orientou-se no sentido de contenção das despesas públicas.

Em Abril o saldo orçamental global situou-se a volta dos -3.989 milhões de escudos cabo-verdianos (ECV), passando de 1.9% do PIB para 2.4% quando comparado com o mesmo período do ano anterior. Este comportamento, resulta de uma diminuição das receitas totais, pese embora a variação negativa das despesas (4.6%) e o acréscimo dos activos não financeiros (15.3%)². Realça-se, que o saldo corrente primário³ foi de cerca de 2.186 milhões de ECV, representando por volta de 1.3% do PIB (contra 1% em Abril de 2011).

2. Perspectivas para 2012-2013

O desempenho da economia cabo-verdiana no período de execução do DECRP III estará fortemente condicionado pelas incertezas advindas da evolução económico/financeira mundial. A gestão macroeconómica será condicionada por este contexto, pondo em causa a realização das metas estipuladas para o período caso houver constrangimentos na mobilização dos recursos para a sua materialização.

O grande desafio no curto/médio prazos, para atingir estas metas, passa, por um lado pela priorização dos programas de investimentos e finalísticos, e por outro lado, encontrar novas fontes e mecanismos de financiamento, sem pôr em causa a estabilidade macroeconómica e os ganhos já adquiridos, nomeadamente do lado da consolidação da disciplina orçamental e da sustentabilidade da dívida pública.

2.1. Enquadramento Internacional

O enquadramento externo da economia nacional não tem sido muito favorável. As perspectivas económicas mundiais do Fundo Monetário Internacional (FMI), divulgadas em Abril de 2012, apontam para uma desaceleração no ritmo de crescimento da actividade económica mundial. O crescimento do produto interno deverá passar dos 3.9% em 2011 para 3.5% e 4.1% em 2012 e 2013, respectivamente.

² Boletim de acompanhamento orçamental e estatísticas das finanças públicas - Ministério das Finanças e do Planeamento, Abril de 2012.

³ O saldo corrente primário de acordo com o novo classificador das contas públicas, evidencia a diferença entre as receitas correntes, líquidas dos donativos externos e as despesas totais líquidas dos juros.

As economias da zona euro, em média, deverão, em 2012 e 2013, respectivamente, registar taxas de crescimento de -0.3% e 0.9 destacando-se os países afectados pela crise da dívida soberana. A economia portuguesa, condicionada pelas medidas de consolidação orçamental, deverá contrair 3.3% em 2012, devendo depois, em 2013 crescer 0.3%.

Contudo o FMI, alertou que os riscos descendentes associados à estas projecções estão relacionados com uma eventual intensificação da crise na zona euro, a desalavancagem bancária, a que acrescem as tensões geopolíticas no médio oriente e, por conseguinte, um aumento acelerado dos preços do petróleo.

Assim, o FMI defende que para evitar uma penalização excessiva do crescimento económico nos países com necessidade de consolidação orçamental, a estratégia correcta deverá passar pela ponderação dos efeitos adversos de curto prazo e os efeitos favoráveis de longo prazo, daí resultantes, e compromissos credíveis de médio e longo prazo (através da adopção de regras que conduzam a redução da despesa e do défice ao longo do tempo). Ao mesmo tempo, considera que os países com espaço orçamental deverão proceder com políticas expansionistas.

No caso da desalavancagem bancária, que esta a afectar sobretudo a Europa (com sinais de redução na oferta do crédito), o Fundo sugere a adopção de medidas para reduzir as ligações entre os Estados soberanos e os bancos, desde a criação de sistemas de garantia de depósitos, até a criação de formas limitadas de Eurobonds, com a institucionalização de um mercado comum de títulos em euros em prol de uma maior integração dos países que compõem esta zona.

2.2. Economia Nacional

Com base nas informações disponíveis até finais de Maio, perspectiva-se que o produto interno bruto deverá crescer em torno de 5% em 2012 e 2013.

Este crescimento económico estará fortemente condicionado por um conjunto de factores que incluem, entre outros, a procura externa, os investimentos públicos e privados, as transferências privadas (remessas de emigrantes) e oficiais, a produtividade dos factores nos diferentes sectores e a variação dos preços internacionais e nacionais.

Em relação à esfera nominal, a inflação deverá situar-se no intervalo [2%;3%], em 2012 e [3%;4%] em 2013, reflectindo a variação dos preços das matérias-primas e, em certa medida, o impacto da produção agrícola, bem como a inflação prevista nos principais parceiros do país, dado o peso da componente importada no IPC.

No concernente a envolvente externa o quadro de projecções do Banco de Cabo Verde para 2012, aponta que:

- As exportações de bens e serviços deverão registar uma variação positiva de 10.4% contra 17.1% em 2011, devido particularmente, ao abrandamento no ritmo de crescimento das exportações de bens;
- As exportações de bens deverão passar de uma taxa de crescimento a volta de 49%, para 18%;
- Realça-se, que as exportações de serviços deverão crescer em torno dos 8%, contra 9% em 2011;
- A balança global deverá permanecer deficitária, induzindo a uma redução das reservas internacionais líquidas na ordem de 4 milhões de Euros (-33 milhões de euros em 2011). As reservas do país deverão garantir 3,1 meses de importação.

Contudo para o próximo ano, os desenvolvimentos da conjuntura internacional determinarão a evolução do IDE e das exportações, com destaque para as de serviços, movidas pela evolução das receitas de turismo e transportes aéreos que todavia estarão a reflectir as incertezas da conjuntura actual.

Relativamente a políticas conjunturais, a política monetária para os próximos seis meses, deverá permanecer orientada para a estabilização das reservas externas e, em consequência, a programação monetária subjacente incorpora, face às restrições do espaço monetário, uma expansão do crédito interno consistente com a evolução prevista da economia e compatível com as exigências de manutenção das condições de suporte ao regime cambial⁴.

A programação monetária para 2012 aponta para um crescimento do M2 em torno de 5%, um abrandamento do crédito interno em 3 pontos percentuais e uma diminuição dos activos externos líquidos em 3% (-17,6% em 2011).

Face aos resultados acima citados, para 2013, é de prever que a política monetária continue focalizada na estabilização das reservas externas, condicionando essencialmente pela evolução do cenário macroeconómica na zona euro.

No que se refere a política orçamental, o Orçamento de Estado (OE) deverá pautar pela contenção/optimização das despesas públicas de forma a libertar um excedente corrente primário para co-financiar os programas de investimento inscritos no quadro do DECRP III.

Todavia, o programa deverá ter como foco os projectos com maior factor multiplicador na economia, principalmente programas do sector primário, e ancorados numa abordagem integradora e de coesão social, visando por um lado, expandir a base produtiva da nossa

⁴ Relatório de política monetária - Banco de Cabo Verde, Maio de 2012

economia, aumentar a produtividade e melhorar a competitividade, e por outro, reduzir a taxa de pobreza, bem como, a taxa do desemprego em particular entre os jovens e as mulheres.

O défice público não deverá ultrapassar os 7.4% do PIB projectado, a ser financiado essencialmente com os recursos externos concessionais.

Em suma, é de realçar que para além das políticas de contenção e optimização das despesas públicas, a política orçamental, deverá orientar-se pela defesa da competitividade da economia nacional, protecção do poder de compra das famílias e racionalização e controlo dos benefícios fiscais.

II. POLITICA ORÇAMENTAL

2.1 Quadro referencial

O Orçamento de 2013 deverá dar continuidade aos objectivos da política orçamental e financeira, ancorados no programa do Governo para a VIII legislatura e traduzido em programas de investimento e finalísticos no DECRP III, visando:

- Consolidar a estabilidade macroeconómica, em particular no reforço da coordenação entre as políticas orçamental e monetária;
- Manter um quadro geral de estabilidade orçamental que não comprometa o crescimento económico, a competitividade e o emprego;
- Assegurar a sustentabilidade das finanças públicas enquanto suporte do crescimento sustentado da economia;
- Reforçar o quadro orçamental, orientando-se para uma orçamentação programática, plurianual e baseada em resultados;
- Articular-se com uma política de reformas estruturais para a modernização e competitividade da economia cabo-verdiana e para o combate ao desemprego, no sentido de se introduzir uma maior flexibilidade ao mercado laboral, priorizando o sector primário.
- Melhorar a gestão da coisa pública através da implementação de mecanismos de controlo que permitam um seguimento e avaliação das políticas/objectivos/actividades ancorado num maior *value for money* da despesa pública;
- Reduzir os riscos orçamentais, incluindo os contingentes, nomeadamente provenientes das operações dos empreendimentos estatais e dos municípios;

Neste âmbito é imprescindível continuar com o programa de Qualificação das Despesas Públicas e de Gestão Eficiente na arrecadação das Receitas, que deverão traduzir-se num aumento da qualidade, eficiência e eficácia da política orçamental, na afectação de recursos, com base numa programação plurianual baseada em resultados, e na melhoria da previsibilidade do financiamento.

As áreas que constituem obrigações constitucionais como Saúde, Educação, Ciência e Tecnologia terão prioridade na destinação dos recursos. Além delas, acções nas áreas Agricultura, Pesca, Turismo, de Segurança Pública, Infra-estruturas, Água e Saneamento, Habitação, Cultura, Protecção Social, Direitos Humanos, Trabalho e Emprego, Fomento do Empreendedorismo são consideradas sectores de fundamental importância na alocação de verbas.

2.1.1 Política Investimento

O programa de Investimento Público será elaborado numa óptica plurianual (2013 a 2016) e tendo como base a DECRP III, o QOMP e QDMP.

A preparação do programa plurianual de investimentos deve orientar-se tendo em atenção os seguintes vectores:

- Priorizar as contrapartidas nacionais, exigidos no quadro do acordo de financiamento, dos projectos financiados com crédito externo (empréstimos);
- Assumpção dos compromissos relativamente a matriz conjunta de acções acordadas com os parceiros no quadro do Grupo de Apoio Orçamental;
- Orientar o programa de investimentos numa óptica plurianual para o crescimento económico e redução da pobreza, bem como neutralizar os desequilíbrios regionais.

2.1.2 Política Gestão de Recursos

O desenvolvimento dos recursos humanos e a adopção de critérios modernos e rigorosos de gestão dos recursos públicos são dimensões essenciais da reforma do sector público e constituem suporte para a boa governação, pelo que se tem priorizado, na elaboração das políticas de gestão de recursos humanos, as seguintes dimensões:

- Gestão Integrada de Recursos Humanos na Administração Pública;
- Política de Formação Profissional Continua;
- Desenvolvimento de Competências, nomeadamente através dos programas;
- Bolsa de Qualificação e Emprego e de Estágios Profissionais na Administração Pública;
- Base de dados de Recursos Humanos.

A política de gestão dos recursos humanos para o ano de 2013 terá em vista aspectos cruciais como sendo:

- Implementação do sistema de avaliação na Administração Pública e operacionalização do PCCS de forma faseada de modo a minimizar os impactos orçamentais;
- Continuar a operacionalizar as promoções face a avaliação de desempenho como mecanismo mais adequado de evolução na carreira em conformidade com os princípios que enformam a reforma ao nível do PCCS

- O reforço das DGPOGs, incluindo os FSA, tendo em conta o reforço do sistema nacional de Planeamento e Gestão Orçamental.

2.1.3 Política Fiscal e Aduaneira

O ano de 2013, é um ano crucial para a afirmação da Administração Tributária Cabo-verdiana e, tendo em conta os riscos fiscais do lado das receitas, coloca-se à administração fiscal e aduaneira o desafio de aumentar as suas receitas, melhorando a capacidade endógena do País no financiamento do seu desenvolvimento.

Neste contexto, tendo em conta os níveis elevados de evasão fiscal, a continuação da luta contra a evasão e fraude fiscal é condição necessária para o aumento das receitas, bem como, para a redução sustentada da carga fiscal das empresas e das famílias e da eliminação de distorções de concorrência desleal.

Assim, a DGCI no exercício da sua função inspectiva e fiscalizadora, deve realizar as seguintes acções:

- Prestar rigorosa atenção à fuga ao imposto ou a falta de cumprimento exacto dos preceitos legais;
- Usar as melhores práticas de auditoria e análise externa e aumentar progressivamente o número de contribuintes alvo de auditorias;
- Desincentivar o incumprimento das obrigações fiscais;
- Adoptar os critérios de fiscalização e inspecção segundo o perfil de risco do contribuinte tendo como alvo os que apresentam uma alta probabilidade de subfacturação;
- Criar brigadas de investigação que ficarão encarregues de verificar “in loco” o cumprimento das obrigações fiscais, bem como detectar práticas de actividades fraudulentas e ilícitas que permitirá melhorar a capacidade de tributação desse mercado.

Perante o actual quadro internacional, a Administração Aduaneira (DGA), no desempenho da sua missão, importará:

- Proteger os cidadãos, a saúde pública, o património artístico e cultural e a modesta indústria nacional;
- Arrecadar os recursos necessários para o financiamento das actividades do Estado;
- Adaptar as alíquotas dos direitos de importação, seja para dar corpo aos compromissos pós Adesão de Cabo Verde à Organização Mundial do Comércio (OMC), seja para obstar a que os preços dos bens alimentares venham complicar a vida dos cidadãos, principalmente dos mais vulneráveis, bem como para contribuir para o equilíbrio das finanças públicas.

A política fiscal aduaneira para o ano de 2013 terá em vista aspectos cruciais como sendo:

- Reforço do combate à fraude e à evasão fiscal, criando condições para um serviço de fiscalização mais actuante e eficaz, que passa pela análise do risco envolvido na relação com os operadores;

- Aposta na facilitação dos fluxos de circulação da logística internacional, com base no aprofundamento da análise de riscos pelo Serviço Anti-Fraude, funcionando em rede com as estâncias aduaneiras;
- Revisão das alíquotas dos bens alimentares, cuja cotação no mercado internacional tenha subido vertiginosamente, bem como de outros bens visando o equilíbrio das finanças públicas;
- Acompanhamento da evolução dos preços dos derivados do petróleo e dos cereais, para tomada de medidas pertinentes;
- Prossecução do programa de redução das taxas consolidadas no quadro das negociações com a Organização Mundial do Comércio (OMC);
- Intensificação da cooperação com outras administrações aduaneiras e organizações internacionais.

2.2 Desafios para as Finanças Públicas

Num cenário caracterizada pela incerteza, a prudência exige a gestão das finanças públicas assente nos seguintes pilares:

- A consolidação Orçamental;
- Sustentabilidade da dívida pública;
- Melhoria de programação de gestão de tesouraria;
- Reforço no controlo de Fiscalização e transparência nas prestações de contas.

Assim, impõe-se acelerar a implementação e a consolidação de reformas em curso, nomeadamente:

- Implementação e melhoria do Sistema Nacional do Planeamento, estribado em quatro "subsistemas": Sistema de Informação Territorial, Sistema Nacional Estatístico, Sistema de Seguimento e Avaliação ancorado numa gestão com base em resultados e o Sistema Nacional de Investimento;
- A nova Lei de Bases do Orçamento;
- Estabelecer um plano de acção para implementação de reformas na sequência do diagnóstico Public Expenditure Management Financial Accountability Review (PEMFAR) ao nível central e municipal;
- Implementação do novo Plano Nacional da contabilidade Pública;
- Construção de um modelo macroeconómico que facilita a orçamentação programática e plurianual;
- A consistência dos quadros de despesas a médio prazo, global e sectorial (como instrumento de alocação de recursos sectorial e intra sectorial) garantindo uma base única de planeamento e orçamentação;
- A consolidação do SIGOF nas suas vertentes:

- i. Desconcentração da gestão das despesas públicas (elaboração, execução avaliação, programação/reprogramação), e neste contexto consolidar a operacionalização das figuras do ordenador financeiro, do controlador financeiro;
 - ii. Melhoria da gestão das receitas, com a bancarização do Tesouro.
- A avaliação dos recursos humanos na administração pública, com impacto directo nos custos e na excelência da prestação de serviços públicos aos cidadãos;
 - O redimensionamento da estrutura da Administração Pública, reduzindo unidades orgânicas de nível central e número de cargos dirigentes
 - O reforço da sustentabilidade do sistema de segurança social que permitirá a redução de risco em termos de sustentabilidade das finanças públicas e do sistema de saúde;
 - A gestão do património imobiliário público;
 - A gestão partilhada de recursos, nomeadamente nos domínios da gestão contabilística e financeira, da gestão de recursos humanos, da gestão do parque de veículos do Estado e dos processos de aquisições públicas;
 - O combate à fraude e evasão fiscais e as acções de promoção do cumprimento das obrigações tributárias pelos contribuintes, permitindo alargar a base de tributação;
 - Os novos Códigos tributários, a saber: O Código Geral Tributário, O Código do Processo Judicial Tributário, o Código das Execuções Tributárias, o Código do IUR-PS, o Código IUR-PC e o Código sobre o Sistema de Incentivos.

III. LINHAS ORIENTADORAS PARA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO DE 2013

3.1 Orientações Metodológicas

A metodologia da elaboração do orçamento seguirá uma abordagem plurianual, baseada nas orientações definidas no âmbito do DECRP III ao nível dos Programas que dão origem ao Quadro de Despesa de Médio Prazo (QDMP) 2012-2016, devidamente ancorado no Quadro Orçamental Médio Prazo - Medium Term Fiscal Framework na língua inglesa - conforme o Quadro I que traduz os limites e restrições orçamentais concernente ao défice e ao seu financiamento.

O DECRP III configura a estratégia de crescimento e de redução da pobreza para o horizonte 2012 – 2016, é portanto o instrumento de planeamento de longo prazo articulado com o horizonte temporal da VIII Legislatura. A sua arquitectura, em termos de linhas de política, assenta na estrutura de eixos estratégicos, objectivos e metas do Programa do Governo, garantindo assim

a coerência global dos instrumentos de planeamento existentes, facilitando o processo de gestão, seguimento e avaliação, evitando a duplicação de processos e procedimentos.

O sistema de planeamento de Cabo Verde tende para a integração e articulação do ciclo de planeamento/programação/orçamentação, ligando as fases de planeamento estratégico às fases de programação e orçamentação numa perspectiva de longo prazo no quadro do Programa do Governo e da Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza e de médio prazo no âmbito dos Quadros de Despesa de Médio Prazo global e sectoriais devidamente articulados com o Orçamento Geral de Estado.

A abrangência do DECRP e seu encadeamento com o Programa do Governo substitui ao Programa Nacional de Desenvolvimento (PND) nesta fase do desenvolvimento da estrutura do sistema de planeamento.

A coerência entre o Programa do Governo e o DECRP III está garantida, à partida, na medida que a definição dos eixos estratégicos e das medidas prioritárias do DECRP III derivam do Programa do Governo. Porém, o DECRP III precisa incorporar a identificação e quantificação dos programas sectoriais de forma abrangente a fim de assegurar seu adequado financiamento respeitando os objectivos de estabilidade macroeconómica, controle do défice orçamental, e sustentabilidade da dívida pública.

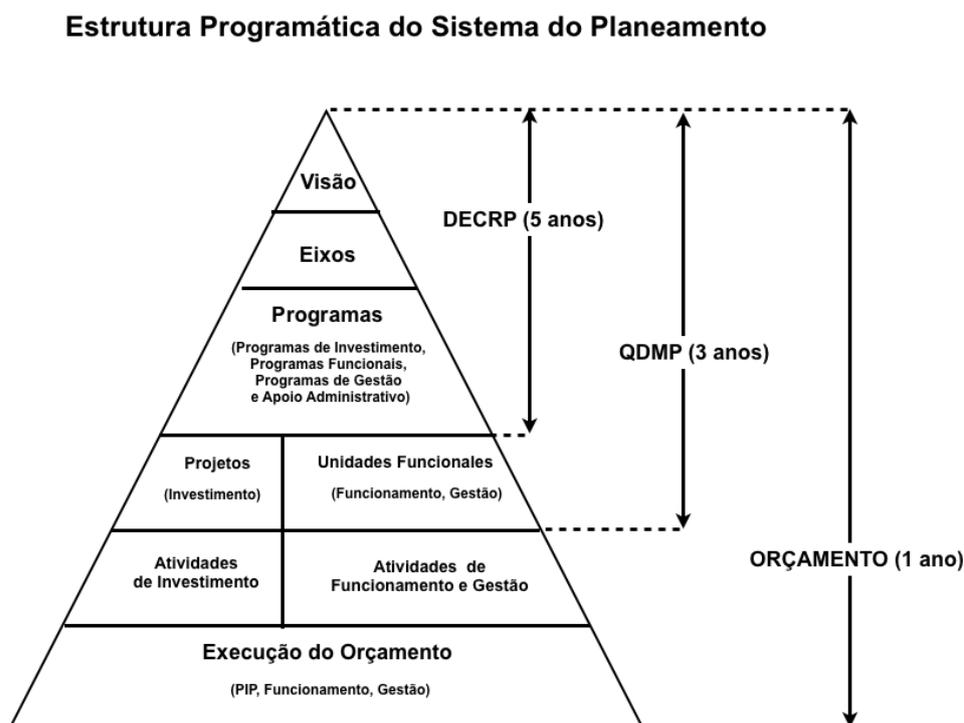
A coerência macroeconómica é viabilizada através de um modelo de previsão e coerência económica fundamental na elaboração da estratégia. Em concreto, o modelo assegura os equilíbrios macroeconómicos num quadro plurianual, e relaciona a despesa pública com o Produto Interno Bruto (PIB). Em função da evolução previsível dos investimentos, privados e públicos, determina-se a evolução do PIB tomando em conta a produtividade total dos factores (Capital e Trabalho) nos três grandes sectores da economia do lado da oferta (primário, secundário e terciário). A evolução do PIB determina a evolução das receitas previsíveis. O nível de despesa pública (corrente e de capital) deve ser compatível com um determinado nível de défice público que garanta a sustentabilidade da dívida pública. O modelo também visa avaliar o impacto de modificações na política fiscal, no Apoio Orçamental, no Investimento Directo Estrangeiro e no comportamento das transferências, oficiais e privadas, no crescimento de longo prazo, desemprego, nível de pobreza e distribuição da renda.

Um dos objectivos operacionais fundamentais do DECRP III será encaminhar o sistema de planeamento para uma abordagem programática integral. A metodologia programática deve incluir além do PIP o Orçamento de Funcionamento. O actual orçamento de funcionamento deve mudar para uma metodologia baseada em resultados. A mudança deve abranger os três níveis do sistema

de planeamento (DECRP, QDMP, e OE) e deve ser implementada em forma progressiva tomando em conta o nível de preparação dos recursos humanos.

A arquitectura programática associada a uma estrutura de objectivos, parte da definição de uma visão, a qual se traduz num conjunto de objectivos agrupados em Eixos de intervenção. Cada Eixo se materializa num conjunto de programas, os quais se concretizam finalmente em projectos de desenvolvimento (PIP) e em actividades de recorrentes (Programas Finalísticos e Programas de Gestão e Apoio Administrativo). O diagrama da Figura I mostra a arquitectura programática subjacente ao modelo de planeamento e orçamento que está em fase de desenvolvimento.

Figura I: Estrutura programática



O DECRP é um instrumento de planeamento estratégico de longo prazo, que assegure um crescimento sustentável e a redução da pobreza, a ser utilizado pelos sectores como guião para os Planos/Programas sectoriais que dão origem aos Quadros de Despesa Sectoriais de Médio Prazo (QDS-MP) e o orçamento geral do Estado. Na ausência do DECRP o processo orçamental transforma-se em um exercício anual sem uma visão de longo prazo devidamente ancorado no Programa do Governo.

O encadeamento é feito através da definição dos Programas. Os programas a serem definidos no DECRP III serão os mesmos programas que formam parte do QDMP e OE. O que muda em cada estágio é o nível de desagregação dos programas em projectos e unidades funcionais, dependendo se são programas de investimento, programas finalísticos ou programas de gestão e apoio administrativo.

O sistema de planeamento actual tem dois orçamentos: Orçamento de Funcionamento e Programa Plurianual de Investimentos Públicos (PIIP). Apenas o PIIP emprega uma metodologia programática, contudo não enquadra uma gestão baseada em resultados. A proposta de nova metodologia para o DECRP III contempla mudar o Orçamento de Funcionamento para uma óptica programática e dá mais qualidade ao programa de investimento.

A mudança significa identificar Programas Funcionais (Programas Finalísticos ou recorrentes) e Programas de Gestão e Apoio Administrativo no actual Orçamento de Funcionamento. Permitirá ter um sistema de planeamento abrangente, coerente e articulado nos seus diversos níveis. A elaboração programática global facilita a Coerência Macroeconómica Plurianual e de longo prazo e irá permitir uma melhor priorização das despesas de acordo com os objectivos do programa.

Além da mudança no Orçamento de Funcionamento, a proposta contempla uma mudança nos classificadores (códigos) funcionais actualmente utilizados no processo orçamental. Os classificadores funcionais do sistema de planeamento actual são muito rígidos e dificultam a articulação dos programas transversais (programas tutelados por um órgão e cuja as actividades são executados por diversos órgãos de outros sectores).

A proposta contempla a introdução de Códigos de Articulação Transversal (CAT) para facilitar a articulação de programas, projectos/unidades funcionais (finalísticas), e actividades nos diferentes níveis do sistema de planeamento. A introdução do CAT facilita a tarefa de seguimento e avaliação, e a consolidação dos programas sectoriais e global.

Quadro I - Quadro Orçamental a Médio Prazo

	em milhões de escudos									Taxa de crescimento em %						
	Execução		C 4 ^o Tri	Orç.		Projeção			Mar-12							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Receitas Totais (não inclui Venda de ANF)	37,522	39,725	37,746	40,737	48,178	52,860	55,059	57,147	5.9%	-5.0%	7.9%	18.3%	9.7%	4.2%	3.8%	
Receitas correntes	29,985	30,239	33,547	36,709	41,555	45,437	48,668	52,926	0.8%	10.9%	9.4%	13.2%	9.3%	7.1%	8.7%	
Receitas fiscais - Impostos	25,530	26,241	29,563	32,092	36,516	39,787	42,548	46,247	2.8%	12.7%	8.6%	13.8%	9.0%	6.9%	8.7%	
Outras Receitas	4,455	3,998	3,984	4,617	5,039	5,650	6,120	6,679	-10.3%	-0.3%	15.9%	9.2%	12.1%	8.3%	9.1%	
Receitas de capital	7,536	9,486	4,199	4,028	6,623	7,423	6,391	4,221	25.9%	-55.7%	-4.1%	64.4%	12.1%	-13.9%	-34.0%	
Donativos	7,536	9,486	4,199	4,028	6,623	7,423	6,391	4,221	25.9%	-55.7%	-4.1%	64.4%	12.1%	-13.9%	-34.0%	
OFN	0	0	0	0	0	0	0	0								
Activos não Financeiros	18	4	42	284	427	469	587	600	-76.9%	885.9%	576.6%	50.1%	9.8%	25.2%	2.2%	
Venda de activos não Financeiros	18	4	42	284	427	469	587	600	-76.9%	885.9%	576.6%	50.1%	9.8%	25.2%	2.2%	
Despesas de Funcionamento (recorrentes)	27,070	27,749	28,684	32,344	34,459	37,043	39,413	40,028	2.5%	3.4%	7.8%	11.4%	7.5%	6.4%	1.6%	
Despesas correntes	26,931	27,497	28,626	32,209	34,189	36,763	39,123	39,728	2.1%	4.1%	7.7%	10.9%	7.5%	6.4%	1.5%	
Despesas com pessoal	12,571	13,323	13,915	15,729	16,390	17,268	18,084	18,445	6.0%	4.4%	9.4%	7.7%	5.4%	4.7%	2.0%	
Aquisição de Bens e Serviços	2,554	2,806	2,525	3,354	3,069	3,318	3,546	3,652	9.9%	-10.0%	13.7%	6.9%	8.1%	6.9%	3.0%	
Bens	509	585	439	1,245	614	664	709	730	14.8%	-24.9%	153.0%	-44.8%	8.1%	6.9%	3.0%	
Serviços	2,045	2,221	2,085	2,109	2,455	2,654	2,837	2,922	8.6%	-6.1%	-15.7%	39.6%	8.1%	6.9%	3.0%	
Juros da dívida	1,861	2,173	2,256	2,470	3,574	3,826	3,983	4,015	16.7%	3.8%	9.5%	44.7%	7.1%	4.1%	0.8%	
Interna	1,271	1,460	1,404	1,410	1,801	1,716	1,597	1,465	14.8%	-3.8%	0.4%	27.8%	-4.7%	-6.9%	-8.3%	
Externa	547	699	852	1,000	1,753	2,085	2,358	2,522	27.8%	21.8%	17.5%	75.3%	18.9%	13.1%	6.9%	
Outros Encargos	43	14	0	60	19	24	28	29	-68.3%	-100.0%	+100%	-67.6%	25.2%	14.2%	3.1%	
Subsídios	845	752	1,020	439	471	602	620	638	-11.0%	35.7%	-57.0%	7.5%	27.7%	2.9%	3.0%	
Transferências correntes	3,713	3,873	3,841	4,037	4,193	4,570	4,875	5,021	4.3%	-0.8%	3.2%	5.8%	9.0%	6.7%	3.0%	
Benefícios Sociais	2,504	2,893	3,180	3,328	3,848	4,231	4,661	4,801	15.5%	9.9%	4.7%	15.6%	10.0%	10.2%	3.0%	
Outras despesas Correntes	2,883	1,677	1,890	2,852	2,644	2,947	3,354	3,154	-41.8%	12.7%	34.7%	3.9%	11.5%	13.8%	-6.0%	
Activos não Financeiros	139	252	58	135	270	280	290	300	81.0%	-77.2%	47.9%	217.1%	3.7%	3.6%	3.4%	
Compra de activos não Financeiros	139	252	58	135	270	280	290	300	81.0%	-77.2%	47.9%	217.1%	3.7%	3.6%	3.4%	
Pagamentos do ano anterior	0	0	0	0	0	0	0	0								
Despesas de Investimento	18,356	26,564	20,141	20,661	27,618	22,125	16,455	13,240	44.7%	-24.2%	0.8%	36.0%	-19.9%	-25.6%	-19.5%	
Despesas Correntes	5,228	5,602	5,275	6,102	7,688	6,453	5,178	4,473	7.2%	-5.8%	12.9%	29.1%	-16.1%	-19.8%	-13.6%	
Despesas com pessoal	1,636	1,486	1,701	1,690	1,671	1,721	1,772	1,825	-9.1%	14.5%	-4.7%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	
Aquisição de Bens e Serviços	2,740	2,365	2,172	3,266	4,424	3,479	2,504	1,946	-13.7%	-8.2%	46.7%	38.9%	-21.4%	-28.0%	-22.3%	
Bens	397	288	371	733	994	781	562	437	-27.4%	28.7%	93.0%	38.9%	-21.4%	-28.0%	-22.3%	
Serviços	2,343	2,077	1,802	2,533	3,431	2,698	1,941	1,509	-11.4%	-13.3%	37.1%	38.9%	-21.4%	-28.0%	-22.3%	
Subsídios	29	0	0	0	22	17	12	10	-100.0%	0.0%	+100%	38.9%	-21.4%	-28.0%	-22.3%	
Transferências correntes	68	1,065	869	458	656	516	371	288	1471.3%	-18.4%	-45.7%	38.9%	-21.4%	-28.0%	-22.3%	
Benefícios Sociais	386	0	371	363	478	376	270	210	-100.0%	+100%	-7.1%	38.9%	-21.4%	-28.0%	-22.3%	
Outras despesas Correntes	369	685	161	326	438	344	248	193	85.5%	-76.4%	95.2%	38.9%	-21.4%	-28.0%	-22.3%	
Activos não Financeiros	13,129	20,962	14,866	14,559	19,930	15,672	11,277	8,767	59.7%	-29.1%	-3.5%	38.9%	-21.4%	-28.0%	-22.3%	
Compra Activos não Financeiros	13,129	20,962	14,866	14,559	19,930	15,672	11,277	8,767	59.7%	-29.1%	-3.5%	38.9%	-21.4%	-28.0%	-22.3%	
Saldo global	-7,887	-14,584	-11,036	-11,984	-13,472	-5,839	-222	4,480								
Saldo Corrente	-2,173	-2,860	-354	-1,602	-322	2,221	4,367	8,726								
Saldo global primário	-6,025	-12,411	-8,780	-9,514	-9,898	-2,013	3,761	8,496								
Saldo primário corrente	-312	-687	1,902	868	3,251	6,047	8,350	12,741								
Financiamento	7,782	14,066	10,913	11,984	13,472	5,839	222	-4,480								
Activos Financeiros	-836	-1,445	-5,378	-7,282	-11,279	-11,002	-11,680	-7,400								
Empréstimo concedidos	-836	-1,430	-5,331	-6,282	-11,279	-11,002	-11,680	-7,400								
Acções e outras Participações	0	-15	-46	-1,000	0	0	0	0								
Passivos Financeiros	8,618	15,512	16,291	19,266	24,751	16,841	11,903	2,919								
Interno Líquido	2,317	988	2,119	3,982	-961	-2,164	-3,004	-6,294								
Externo Líquido	6,301	14,524	14,172	15,283	25,712	19,005	14,906	9,213								
Erros e Omissões	-104	-517	-123	0	0	0	0	0								
Saldo global (em % do PIB)	-6.3	-10.7	-7.3	-7.2	-7.4	-2.9	-0.1	1.8								
Crédito Interno Líquido	1.8	0.7	1.4	2.4	-0.5	-1.1	-1.4	-2.6								
Saldo corrente (em % do PIB)	-1.7	-2.1	-0.2	-1.0	-0.2	1.1	2.0	3.6								
Saldo global primário (em % do PIB)	-4.8	-9.1	-5.8	-5.7	-5.4	-1.0	1.7	3.5								
Saldo primário corrente (em % PIB)	-0.2	-0.5	1.3	0.5	1.8	3.0	3.8	5.3								

PIB Projectado MFP

A metodologia programática adoptada para a preparação e elaboração do Orçamento do Estado para 2013 deverá ser apropriada pelas DGPOG's sectoriais e todos os gestores de programas e projectos para garantir a sua sustentabilidade, por conseguinte o Ministério das Finanças e do

Planeamento promoverá a apropriação do exercício de orçamentação por programa e plurianual, na apresentação da proposta de Orçamento pelos sectores.

Os envelopes de recursos serão aprovados após um processo de arbitragem entre os Ministros sectoriais e a Ministra das Finanças e do Planeamento.

IV. RISCOS FISCAIS

No que concerne aos riscos fiscais destacam-se:

- Do lado exógeno, a diminuição dos Donativos, em particular provenientes de Portugal e Espanha; e
- Do lado endógeno, a capacidade da administração tributária na cobrança de receitas.

V. DIRECTRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DE ESTADO PARA 2013

5.1 Directrizes gerais

O objectivo deste Orçamento é garantir a meta do défice de 7,4% do PIB. Para atingir este desiderato o OE 2013 deverá ser elaborado tendo em conta as medidas de contenção das despesas quer a nível dos serviços simples da Administração Pública directa, bem como a nível dos serviços e fundos autónomos da Administração indirecta.

Com a implementação da bancarização do Tesouro e da desconcentração da execução orçamental, em particular, com a reforma da cobrança e recebimento das receitas do Estado, a consolidação orçamental continua a ser um compromisso indispensável para o cumprimento da meta do défice público para o Governo Central com o maior controlo de gasto e aumento de receitas.

O esforço da consolidação orçamental já iniciada será continuada em 2013 para a prossecução do maior controlo dos gastos e melhoria da qualidade da despesa pública.

A elaboração do Orçamento para 2013 deverá pautar-se pelas seguintes directrizes gerais:

- Contenção das despesas correntes;
- Congelamento de novos recrutamento de pessoal;
- Redução da despesa nos programas Gestão e Apoio que, nos anos anteriores, integravam os Projectos de Investimento;
- Suspensão da criação de novas estruturas ou unidades orgânicas;
- Redução transversal da despesa na aquisição de activos não financeiros no âmbito do funcionamento da máquina pública;
- Todas as receitas devem ser integradas no SIGOF, com a bancarização do Tesouro;
- Os serviços simples, os fundos e serviços autónomos e os órgãos de soberania, que arrecadam receitas devem apresenta-las à DNOCP, consolidando o orçamento da receita e da despesa.

5.2 Gestão eficiente na arrecadação das Receitas

Neste domínio, deverá privilegiar-se as seguintes acções:

- Gestão eficiente e o aumento das receitas, com vista a libertar recursos para os investimentos;
- Melhorar a gestão e administração da receita, incluindo os dos Fundos de serviços Autónomos com a bancarização e desconcentração;
- Utilização do módulo Gestão das Receitas do Estado para o melhor acompanhamento dos contribuintes, maior controlo na cobrança e racionalização dos benefícios fiscais;
- Os serviços, incluindo os Fundos e Serviços Autónomos, Cofres e as Missões Diplomáticas, devem efectuar a integração e consolidação de todas as receitas tributárias e não tributárias, donativos, independentemente da sua natureza e origem no Orçamento;
- Promoção das condições necessárias para o acesso e a adopção do Sistema de Normalização Contabilística e de Relato Financeiro (SNCRF), com entrada em vigor a 1 de Janeiro de 2009, visando a qualidade da informação e melhoria da prestação de contas das empresas e consequentemente, uma tributação mais justa.

5.3 Contenção e Qualificação das Despesas

O orçamento será elaborado numa óptica plurianual, (2013 a 2016) e tendo como base o DECRP III, o QOMP e o QDMP.

As directrizes do lado das despesas correntes são:

- O QDMP sectorial é obrigatório para todos os sectores, incluindo os órgãos de soberania;
- Continuar o processo de consolidação e de desconcentração da gestão orçamental;
- Garantia da contenção de despesas correntes tendo em atenção os gastos, e as prioridades da Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza;
- O orçamento dos Órgãos de soberania deverá estar espelhado na solidariedade institucional e na contenção das despesas correntes;
- Implementação da política de Racionalização das estruturas nas suas várias valências (orgânicas, missões, atribuições);
- As reformas orgânicas e a implementação de novos estatutos devem ser faseadas tendo em conta a conjuntura macroeconómica e as condições financeiras do País.

5.4 Directrizes para Despesa de investimento

Os Projectos que integram PPIP devem ser seleccionados de uma forma criteriosa e sujeitos ao estudo de viabilidade económica, dando prioridade aos projectos que contribuem para a formação bruta de capital fixo, orientando a despesa pública de investimentos para projectos com maior impacto no potencial produtivo da economia e projectos com contrapartidas nacionais, assim:

- Os projectos inscritos devem ter financiamento garantido e enquadrados nos objectivos e prioridades estabelecidas no DECRP III, ainda, devem constar do QOMP e/ou QDMP sectorial;

- O sector deve garantir a qualidade e rigor das informações introduzidas no SIGOF, principalmente no que toca a inscrição de dotações orçamentais de cada projecto/fonte de financiamento/rubrica de classificação económica/classificação funcional e moeda do orçamento, a fim de se minimizar o número de alterações ao longo da execução orçamental;
- A taxa de execução do Programa de Investimentos Públicos deve atingir 95%.

5.4.1 Orientações de procedimentos para inscrição dos PIP:

- Os projectos deverão estar enquadrados nos programas aprovados e deverão conter todos os elementos que permitam a sua validação;
- O objectivo do projecto deve ser explicitado de forma clara e transparente e todos os campos da ficha do projecto devem ser obrigatoriamente preenchidos, devendo, com relação aos sectores enquadrados no módulo Seguimento e Avaliação (MSA), ser realçados os impactos e indicadores de resultados e acompanhada do quadro lógico dos programas/projectos;
- Todas as fichas dos projectos, assim como os respectivos quadros lógicos, devem ser enviados a DNOCP, antes das discussões técnicas;
- Os projectos a serem inscritos devem ser projectos com financiamento garantido e devem respeitar a seguinte ordem de prioridade:
 - i. Projectos (em curso e novos) resultantes de acordos de financiamento já garantidos, independentemente das suas origens e das modalidades de financiamento, previstos no QOMP e as respectivas contrapartidas nacionais (obrigatórias pelos acordos de crédito);
 - ii. Projectos resultantes de compromissos relativamente a matriz conjunta e sectorial no quadro dos compromissos assumidos no âmbito do GAO;
 - iii. Projectos em curso com responsabilidades contratuais já formalmente assumidas com empresas, Câmaras Municipais, Organizações de Sociedade Civil, Institutos e outros;
 - iv. Projectos (em curso ou novos) considerados prioritários, de acordo com os objectivos e prioridades estabelecidas no DECRPIII e no QDMP
- As dotações orçamentais a inscrever em cada projecto devem ser obrigatoriamente distribuídas por rubricas de classificação económica de acordo com o orçamento do projecto.

5.5 Plafonds Orçamentais 2013

A cada Ministério/Sector será atribuído um limite, “*plafond*” por natureza de programa (Investimento, Finalístico e Gestão e Apoio Administrativo) e por fontes de financiamento, tendo os respectivos sectores a autonomia para afectar os recursos de acordo com as suas prioridades intra-sectorial, com base no ajuste do quadro de despesas médio prazo (QDS-MP) e nos compromissos assumidos.

O plafond será definitivamente fixado após arbitragem política entre as tutelas dos departamentos sectoriais correspondentes e a Ministra das Finanças e do Planeamento e posterior decisão política do Conselho de Ministros.

As despesas devem ser apresentadas tendo em conta os objectivos e metas a atingir:

- As despesas obrigatórias derivadas da satisfação de compromissos assumidos contratualmente pelo Estado, impostos por lei ou por consignação de receitas, devem ser integralmente dotadas e ter primazia em relação as outras despesas.
- As despesas com as pensões sociais são consideradas obrigatórias.

5.5.1 Despesa com Pessoal

A quantificação das despesas com o pessoal (vencimentos e salários, pensões e abonos fixos e variáveis) deve ser feita com base nas listas nominais dos efectivos existentes no SIGOF (base de dados dos recursos humanos).

Esta rubrica para 2013 deverá crescer de forma controlada em sintonia com a necessidade de se salvaguardar a consolidação orçamental. (O recrutamento para 2013 fica congelado salvo situações devidamente fundamentadas)

Os reingressos ficam condicionados à disponibilidade orçamental prevista no Orçamento do sector.

Usando a ferramenta SIGOF, na sequência da desconcentração de base de dados dos Recursos Humanos os sectores devem validar os dados até 30 de Junho de 2012.

Durante a fase da preparação, as novas alterações ocorridas serão posteriormente introduzidas, devendo nesta fase ser apresentado na dotação provisional com pessoal.

5.5.2 Aquisição de Bens e Serviços

Visando a prossecução de uma política de contenção das despesas, através de moralização dos gastos públicos improdutivos, e tendo em conta o princípio da economia e da eficiência, as rubricas que constituem os agrupamentos económicos *Bens* e *Serviços* deverão ser objecto de crescimento zero (o crescimento zero traduz-se na recondução dos valores do OE 2012), observando o seguinte:

- Nos casos de novas despesas, objectos de contratos, só serão aceites na arbitragem ouvindo a DGPCP, nos termos da lei;
- A rubrica *Deslocações e Estadias* deverá ser objecto de um crescimento negativo.

- O disposto no ponto anterior não se aplica ao MIREX pela natureza do negócio que gere, ao Ministério Saúde quanto ao transporte de médicos no âmbito da cooperação bilateral com Cuba e a Chefia do Governo.

5.5.3 Despesas Encargos Comuns

Considerando que esta categoria de despesa é gerida pelo Ministério das Finanças e do Planeamento, os serviços que poderão apresentar alguns encargos enquadrados nestas rubricas (indenização, quotas, etc.) deverão enviar os elementos devidamente justificados à Direcção Nacional do Orçamento e Contabilidade Pública

5.5.4 Despesas de aquisições de activos não financeiros

As despesas de aquisições de activos não financeiros para o funcionamento da Administração Pública, incluindo os órgãos de soberania ficam congeladas, excepcionalmente, esta rubrica será concentrada no MFP.

Durante as discussões/arbitragens serão analisados, caso a caso, e as que forem assumidas serão geridas em concertação com a DGPCP e devidamente autorizadas por esta Direcção Geral.

5.5.5 Constituição de Reservas

Tendo em conta a incerteza aliada à evolução da conjuntura internacional, a rubrica Encargos Comuns deve prever uma margem de manobra que permita ao Governo gerir esta mesma incerteza.

5.6 Medidas e directrizes específicas para FSA:

- Redução das transferências orçamentais e do financiamento interno (Tesouro) para os Projectos de Investimento dos Serviços e Fundos Autónomos com capacidades para arrecadação de receitas próprias e mobilização de recursos externos
- Do lado das receitas a orientação no sentido da responsabilização dos serviços e das entidades que integram os serviços simples do Estado e Serviços e Fundos Autónomos, e respectivos dirigentes, pelo cumprimento da obrigação de prestação de todas as informações sobre os fundos que recebem e as receitas que arrecadam.

O Governo continuará firme nas suas demarches de submeter os FSA, os Cofres e as MD a uma gestão transparente e rigorosa, e em sintonia com a Administração Central. Para tal, a adopção do SIGOF, assim como a apresentação de contas mensal, trimestral e anual.