



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

Ref.ª 27-DAR/UTAO/2008

Data: **28.10.2008**

[Versão revista]

NOTA TÉCNICA N.º 8/2008

**Análise da PPL de
Orçamento do Estado para 2009**

A Nota Técnica foi elaborada com base na informação disponível até ao dia 15 de Outubro de 2008, tendo sido disponibilizada à COF em 28.10.2008.

A análise efectuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental. A UTAO, criada pela Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de Agosto de 2006, é composta pelos Consultores Técnicos Carlos Marinheiro e Graciosa Neves.

Sumário executivo

1 O objectivo da presente Nota Técnica é dotar a COF da informação técnica necessária para proceder à apreciação da PPL de Orçamento de Estado para 2009 (OE/2009).

PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS

Enquadramento internacional

2 O enquadramento internacional da economia portuguesa continua a ser caracterizado pelos efeitos da turbulência acentuada nos mercados financeiros, o que acarreta um grau de incerteza elevado, dificultando os exercícios de previsão das perspectivas económicas a curto e a médio prazo. A informação disponível não permite afastar a hipótese de um cenário recessivo na área do euro e nos EUA em 2009, que inevitavelmente terá consequências significativas sobre a evolução da economia portuguesa, via efeitos de contágio.

3 De acordo com os cálculos recentes do FMI (2008) Portugal tem vindo a apresentar nos anos mais próximos um crescimento mais sincronizado com países parceiros do que no passado mais distante. Isto significa que *os efeitos de contágio para economia portuguesa de um abrandamento dos seus parceiros comerciais são agora mais fortes do que no passado*. Em particular, relativamente a Espanha, de acordo com essa estimativa do FMI, 1 p.p. a menos de crescimento em Espanha traduz-se numa redução de ½ p.p. da taxa de crescimento das exportações portuguesas em volume e numa redução de 0,14 p.p. no crescimento do PIB em Portugal.

4 Tendo em conta a informação disponível, um dos principais riscos para o sector real da economia, em particular para as pequenas e médias empresas (PME), advém das perturbações no mercado de crédito. Uma eventual forte redução do crédito disponível teria consequências bastante pronunciadas para o normal funcionamento da economia, dificultando não só as operações de tesouraria das empresas, como o financiamento de projectos de investimento.

Evolução recente da economia portuguesa

5 A economia portuguesa tem apresentado desde 2000 um forte abrandamento do seu ritmo de crescimento, interrompendo o processo de convergência com o nível médio de riqueza da área do euro.

6 De acordo com as análises recentes da OCDE e do FMI, na origem desse baixo crescimento estão um baixo crescimento da produtividade e um hiato de competitividade externa.

7 A aplicação da metodologia da contabilidade do crescimento permite à UTAO concluir que as variações na produtividade (total dos factores) se têm revelado decisivas para a evolução recente da economia. Assim, uma melhoria do crescimento da economia portuguesa terá necessariamente que se basear num crescimento da produtividade.

8 De acordo com o FMI, as expectativas de crescimento da produtividade e do crescimento económico formuladas pelos agentes económicos portugueses na sequência da adesão à moeda única demonstraram-se optimistas. Desse excessivo optimismo resultaram importantes desequilíbrios macroeconómicos, designadamente um aumento do défice externo e do défice orçamental (após

1999), bem como *níveis elevados de endividamento das famílias e empresas, reflexo da redução da taxa de poupança.*

9 O último valor disponível, referente ao período de um ano terminado no 2.º trimestre de 2008, aponta para um défice externo de 16 318 milhões de euros ou 9,8% do PIB. Da acumulação sucessiva de elevadas necessidades de financiamento resultou uma posição de internacional da economia portuguesa negativa, correspondendo a aproximadamente -90% do PIB. A satisfação dos encargos correntes com o endividamento externo (juros e outros rendimentos de propriedade) faz com que a parte da produção realizada em Portugal já não fique à disposição dos seus habitantes. Assim, no período de um ano terminado no 2.º trimestre de 2008, o Rendimento Disponível Bruto (RDB) representava apenas 97% do PIB. Isto significa que *actualmente 3% do total da riqueza produzida em Portugal (PIB) não fica à disposição dos residentes em Portugal, sendo antes canalizada para o exterior.*

10 Num contexto de subida ou de manutenção das taxas de juro em níveis mais elevados do que os prevalecentes até 2006 e de manutenção de um défice externo elevado é expectável que o RDB continue a evoluir abaixo do PIB, o que constitui um factor limitativo do crescimento económico baseado na procura interna, com potenciais consequências ao nível da evolução da receita fiscal.

Previsões de Crescimento

11 Na sequência dos desenvolvimentos atrás referidos relativamente ao enquadramento externo, o Governo revê em baixa (face à previsão de Maio constante no ROPO) de 0,7 e 1,4 p.p. o crescimento real do PIB em 2008 e 2009 para 0,8% e 0,6%, respectivamente.

12 Para **2009**, a revisão em baixa realizada resulta de uma redução do crescimento esperado quer da procura interna, quer das exportações. Relativamente à procura interna, a previsão de crescimento do investimento é revista 4 p.p. em baixa (para 1,5%); a do consumo privado é revista 0,9 p.p. em baixa (para 0,8%); em sentido contrário, a previsão de crescimento do consumo público é revista em alta de 0,8 p.p. (para 0,2%). A previsão de crescimento das exportações é revista 3,5 p.p. em baixa passando de acordo com a previsão governamental as importações (1,8%) a crescer mais do que as exportações (1,2%) em 2009.

13 Com base na informação disponibilizada pelo INE, relativamente às contas nacionais trimestrais do 2.º trimestre de 2008, no início de Setembro, para que se atinja o crescimento previsto de 0,8% no conjunto do ano de 2008 é necessário que a economia portuguesa cresça a uma média de 0,23%, em cadeia, em cada um dos 3.º e 4.º trimestres de 2008. No 1.º trimestre a economia portuguesa decresceu 0,2% e no 2.º trimestre cresceu 0,3%.

14 O FMI prevê que o crescimento português desacelere para 0,6% em 2008 e 0,1% em 2009. A previsão governamental para o crescimento económico para 2009 encontra-se assim 0,5 p.p. acima do previsto em Outubro pelo FMI.

15 Em suma, para 2009 as previsões encontram-se rodeadas de um grau invulgarmente elevado de incerteza, apontando para uma quase estagnação do crescimento em Portugal, não podendo, no entanto, ser liminarmente afastada a possibilidade de quebra real caso se venha a materializar um cenário recessivo para a economia europeia e norte-americana.

ALTERAÇÃO METODOLÓGICA NA CONTABILIZAÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

16 A PPL n.º 226/X introduz uma alteração na metodologia de contabilização das receitas e despesas das Administrações Públicas para o ano de 2009, na óptica da contabilidade nacional, induzindo *quebras de séries em 2009*. A nova metodologia, aplicada exclusivamente para os valores referentes a 2009, impede a comparabilidade com os valores referentes a 2008 do mesmo Relatório, tornando-o incoerente, e bem assim com os valores oficiais do INE, calculados de acordo com o SEC95, até ao ano de 2007.

17 O Relatório que acompanha a PPL n.º 226/X (OE/2009) *não refere a existência de qualquer quebra de série ou alteração metodológica relativa às previsões para 2009 apresentadas segundo a óptica das contas nacionais*.

18 Na óptica da contabilidade pública, a alteração metodológica impede a comparabilidade directa de algumas rubricas da despesa dos Serviços Integrados e das Administrações Públicas. É objecto de referência no Relatório a alteração metodológica efectuada em contabilidade pública.

19 Considerando que a existência de valores comparáveis é imprescindível a qualquer análise que se pretenda efectuar sobre a proposta de orçamento, a UTAO procedeu ao ajustamento de valores com vista à sua comparabilidade. Não se trata aqui de efectuar qualquer avaliação da nova metodologia aplicada em 2009, designadamente no que respeita à conformidade, ou à falta dela, com o Sistema Europeu de Contas Nacionais (SEC95). Trata-se apenas de efectuar os ajustamentos estritamente necessários para permitir a análise da proposta de orçamento e exclusivamente com esta finalidade.

20 Em contabilidade pública, a alteração metodológica centrou-se no tratamento dado à *contribuição financeira do Estado para a CGA* que deixou de integrar o agrupamento das despesas com pessoal, passando a onerar as transferências correntes para a Administração Central (onde se inclui a CGA). Existe uma segunda alteração não objecto de referência no Relatório. O montante total do ajustamento ascende a 2913,5 milhões de euros (1,68% do PIB estimado para 2009). O capítulo 2 desta Nota Técnica analisa em detalhe as implicações da alteração metodológica e a abordagem seguida pela UTAO para tornar os valores da proposta de OE/2009 comparáveis com os referentes aos anos anteriores.

21 Deve ainda ser referido, que *a aplicação da nova metodologia usada no Relatório do OE/2009 tem implicações para o cálculo do valor do PIB nominal*. Sendo a despesa com pessoal uma componente do consumo público, e este por sua vez uma parcela do PIB na óptica da despesa, a remoção da contribuição financeira para a CGA das despesas com pessoal, *faz baixar o consumo público, e bem assim o PIB nominal*, nesse mesmo montante (2913,5 M€). Contudo, não é feita qualquer referência neste sentido no Relatório. Tal como se apresentam os valores do PIB nominal evidenciados no Relatório, não parecem ter acomodado esta alteração metodológica. Importa no entanto alertar para o facto de esse ajustamento poder ter consequências sobre o valor do défice expresso em percentagem do PIB. Para permitir a comparabilidade com o Relatório, nesta Nota Técnica a UTAO optou por utilizar o valor do PIB nominal apresentado no Relatório.

CONTA DAS AP EM CONTABILIDADE NACIONAL

Saldos e principais agregados das AP

22 A análise encontra-se sustentada em valores comparáveis, cujo cálculo é da responsabilidade da UTAO, uma vez que a proposta de Orçamento do Estado para 2009 se encontra afectada pelas alterações metodológicas referidas.

23 A proposta de OE/2009 estima a obtenção de um défice orçamental de 2,2% do PIB para 2008, traduzindo-se numa melhoria de 0,4 p.p. do PIB. Essa melhoria em 0,4 p.p. do PIB do saldo orçamental entre 2007 e 2008 será praticamente devida a uma redução do défice da Administração Central em 0,3 p.p. do PIB e a uma melhoria em 0,1 p.p. do saldo da Administração Local e Regional que passará a estar equilibrado. Tal como referido em Notas Técnicas anteriores, para a melhoria do saldo em 2008 contribuem medidas pontuais no montante de 0,2 p.p. do PIB.

24 Para **2009**, o Relatório prevê a manutenção do défice em 2,2% do PIB. Em termos de composição sectorial, o Relatório prevê um agravamento do défice da Administração Central em 0,2 p.p. compensado por um crescimento do excedente da Segurança Social.

25 Em comparação com o anteriormente planeado, a trajectória estimada para o défice orçamental em **2008** é idêntica ao previsto no ROPO/2008 em Maio e melhor em 0,2 p.p. do que o previsto na actualização de Dezembro de 2007 do PEC (PEC/2007). Já a previsão de défice para 2009 (2,2%) é pior em 0,7 p.p. do PIB do que o previsto no ROPO/2008 e no PEC/2007 (nos documentos referidos almejava-se um défice de 1,5% do PIB para 2009). O saldo estrutural previsto para 2009 é pior em 0,8 p.p. do que o previsto no ROPO/2008.

26 Concentrando a análise nas diferenças face ao ROPO/2008, verifica-se que esse desvio de 0,7 p.p. do PIB no objectivo do défice para 2009 se deve a um acréscimo, em termos comparáveis, do peso da despesa no PIB em 2,6 p.p. face ao então previsto e a um aumento de 1,8 p.p. do PIB na receita, igualmente em termos comparáveis.

27 Em termos comparáveis, o OE/2009 tem implícito, para 2009, um crescimento do peso da receita e da despesa total das Administrações Públicas (AP) em 1,6 p.p. do PIB. A despesa corrente verá aumentado o seu peso no PIB em 0,9 p.p., evoluindo a despesa corrente primária a um ritmo inferior (0,6 p.p.), uma vez que se prevê um aumento do peso no PIB dos encargos com juros (0,3 p.p.).

28 A despesa (corrente, corrente primária e total) prevista para 2009 apresenta na proposta de OE/2009 uma previsão, em termos comparáveis, acima do que havia sido projectado no ROPO/2008 e PEC/2007. Para estes acréscimos contribuem os aumentos nas prestações sociais (1 p.p. do PIB), nas despesas de capital (0,7 p.p.), nos encargos com os juros da dívida pública (0,3 p.p.) e na rubrica residual de outras despesas correntes (0,1 p.p.). Em sentido oposto verifica-se uma redução de 0,2 p.p. do PIB em subsídios, bem como uma redução de 0,2 p.p. das despesas com pessoal (não corrigidas do efeito de empresarialização de hospitais do SNS).

29 De acordo com os cálculos da UTAO, o Relatório da proposta de OE/2009 tem subjacente uma subida considerável (60 p.b.) para 5,4% do valor da taxa de juro implícita da dívida para 2009. Essa subida explica a maior parte do acréscimo dos encargos com pagamento de juros da dívida pública previstos para 2009. Para o período compreendido entre 2007 e 2009 o Relatório prevê que esses encargos aumentem em 0,5 p.p. do PIB (0,3 dos quais em 2009). Tendo em conta que a dívida é

emitida a taxa fixa, apenas se refinanciando em cada ano aproximadamente $\frac{1}{4}$ do stock acumulado, bem como as actuais condições de mercado –em que a dívida pública tem funcionado como activo de refúgio–, poderá não ser expectável uma subida tão forte desse custo de financiamento. Aliás, nas hipóteses referentes ao enquadramento macroeconómico, o Governo assume para 2009 uma taxa de juro de curto prazo (euribor) de 4,5%, um valor inferior à taxa de juro implícita da dívida. Não se encontrando justificada esta diferença de taxas de juro no Relatório, o forte reforço da dotação para encargos com juros (+14,4% face a 2008) parece tratar-se de um reforço mais com características prudenciais, face aos riscos exógenos à proposta de orçamento. Consequentemente, a projecção dos encargos com juros da dívida poderá ser considerada particularmente prudente.

30 O decréscimo acentuado dos subsídios previsto para 2009 decorre sobretudo do facto de o ano de 2008 se encontrar onerado com o pagamento de parte do défice tarifário (mais concretamente do défice da REN no montante de 466 M€), prevendo-se que em 2009 o valor dos subsídios se venha a situar próximo dos valores executados para 2007.

Despesas com o pessoal das AP

31 A rubrica despesas com pessoal das AP é substancialmente afectada pela alteração metodológica implementada na presente proposta de Orçamento. Os valores não ajustados do Relatório da proposta de OE/2009 apontavam para um decréscimo (nominal) de 12,2% (ou uma redução do seu peso no PIB em 1,9 p.p.). Contudo, em termos comparáveis, ou seja em termos ajustados da alteração metodológica e corrigido da quebra induzida pela transformação dos hospitais do SNS ocorrida em 2008, o Relatório do OE/2009 tem implícito para 2009, um valor de despesas com pessoal, que se traduz num crescimento nominal de 2,3%. Trata-se assim de um crescimento inferior ao crescimento previsto para o PIB, o que se traduz numa redução do seu peso no PIB em 0,1 p.p..

32 Tal como sucessivamente referenciado em Notas Técnicas anteriores, a evolução das despesas com pessoal das AP encontra-se afectada por sucessivas quebras de séries motivadas pela transformação de hospitais do SNS em hospitais empresa, que provoca uma redução das despesas com pessoal e de consumo intermédio das Administrações Públicas por contrapartida de um acréscimo na rubrica prestações sociais.

33 A análise a médio prazo da evolução das despesas com pessoal, consumo intermédio e prestações sociais em espécie das AP, requer a utilização de séries que corrijam essas quebras. O Relatório Anual de 2007 do Banco de Portugal apresenta séries ajustadas para o período de 2001 e 2007. Comparativamente à série não corrigida de despesas com pessoal, a redução acumulada das despesas com pessoal das AP em percentagem do PIB entre 2002 e 2007 é claramente menor quando se exclui o efeito da referida empresarialização, reduzindo-se 0,7 p.p. do PIB (e não os 1,8 registados na série não corrigida). A mesma correcção permite constatar um acréscimo de 0,6 p.p. no consumo intermédio das AP (e não a redução evidenciada nas contas não corrigidas). Em contrapartida, as prestações sociais em espécie, corrigidas do efeito da transformação da natureza jurídica dos hospitais, apresenta um crescimento acumulado do seu peso no PIB (0,4 p.p.) muito inferior ao registado na conta não corrigida (2 p.p.).

34 Ainda de acordo com os referidos cálculos do Banco de Portugal, o processo de transformação de hospitais do SNS em hospitais-empresa “implicou uma redução considerável no número de funcionários públicos, que ascendeu a 67 701 efectivos”, entre 2002 e 2007.

Receita das AP

35 De acordo com a OCDE (2008: 60), o processo de consolidação orçamental entre 2005 e 2007 baseou-se fortemente em medidas com incidência sobre a receita, tendo o acréscimo na receita corrente contribuído com 60% para a redução do défice nesse período. Tal deveu-se a alterações fiscais e a melhorias na administração fiscal.

36 Em termos comparáveis, entre 2005 e 2009 a quase totalidade (99,8%) da redução prevista do défice em 3,9 p.p. do PIB é explicada pelo aumento do peso no PIB da receita total das AP, sendo o contributo da receita corrente de 85%. O contributo praticamente nulo (0,2%) da despesa para a redução do défice público entre 2005 e 2009 é devido ao facto de a redução de 0,8 p.p. do PIB na despesa de capital ser praticamente compensada por um acréscimo de 0,7 p.p. do PIB nos encargos com juros, mantendo a despesa corrente primária o seu peso no PIB inalterado.

37 Em termos comparáveis, em 2009, a carga fiscal verá aumentado o seu peso no PIB em 0,4 p.p.. Esta trajectória ascendente prevista para a receita encontra-se ligeiramente acima do previsto em Maio no ROPO/2008. Assim em 2009, a receita das AP ficará 0,2 p.p. acima do previsto no ROPO/2008.

38 Para a variação prevista da receita em termos comparáveis (1,6 p.p. do PIB) contribuem decisivamente o aumento do peso no PIB das receitas de capital (0,6 p.p.), da outra receita corrente (0,5 p.p.) e das contribuições sociais efectivas (0,3 p.p.). Em termos nominais prevê-se, em termos comparáveis, um crescimento de 3,8% para a receita fiscal, 5,4% para as contribuições sociais efectivas, 5% para as vendas, 23,3% para as outras receitas correntes e 46% para as receitas de capital.

39 Merece assim destaque o comportamento das receitas correntes na sua rubrica residual de “outras receitas correntes” que apresenta previsões de crescimentos elevados (23% no caso da outra receita corrente), sem que para tal comportamento seja dada qualquer explicação no Relatório da proposta de OE/2009. O crescimento da receita de capital reflectirá, segundo o Relatório “a entrada em velocidade cruzeiro do financiamento do QREN”.

40 A análise permite constatar que esta previsão de receita para 2009 tem subjacente, como factores de risco, optimismo em relação ao crescimento da receita fiscal e contributiva e uma grande dependência da evolução das rubricas residuais da receita, em particular à rubrica outras receitas correntes.

41 O crescimento nominal (em termos comparáveis) previsto para 2009 de 4,4% da receita fiscal e contributiva traduz-se numa elasticidade dessa receita face ao PIB de 1,4. Trata-se de um valor que se encontra: acima do valor da elasticidade *ex-ante* (de longo prazo) tal como calculado pela OCDE (1,08); acima do valor estimado para o ano de 2008 (elasticidade unitária); e ainda acima do valor da elasticidade implícita na actualização de Dezembro de 2007 do PEC e da actualização de 2005 do PEC (elasticidade unitária). Atendendo a que este valor apenas se encontra abaixo do registado nos anos de 2004 a 2007, marcados por um aumento da eficácia da cobrança coerciva, e que é expectável uma moderação dos ganhos adicionais de cobrança de impostos em dívida, devido à não sustentabilidade a médio prazo de um contributo sempre crescente dessas cobranças para a receita, *a presente previsão de crescimento da receita fiscal e contributiva afigura-se como sendo optimista.*

42 Em termos de componentes da receita fiscal e contributiva, *o maior desvio em relação ao valor da elasticidade ex-ante decorrente do estudo da OCDE ocorre nas contribuições sociais.* Prevê-se que em

2009 estas cresçam, em termos comparáveis, a um ritmo 1,8 vezes superior ao crescimento do PIB nominal. Trata-se de um diferencial muito elevado, que ou decorre de uma estimativa de execução para 2008 demasiado baixa (estima-se um crescimento de 3%) ou, não sendo esse o caso, poderá não ser sustentável tendo em conta a actual conjuntura.

43 Por outro lado, simulações efectuadas pela UTAO para determinar a sensibilidade do saldo orçamental ao valor da elasticidade das receitas fiscais e ao ritmo de crescimento da economia evidenciaram que *existe uma grande sensibilidade do saldo orçamental previsto para 2009 ao crescimento da rubrica “outra receita corrente”*. Esta rubrica residual cresceu 11,3% em 2007, atingindo 3 615 M€ (em 2007). O Relatório da proposta de OE/2009 estima um crescimento de 7,6% em 2008 e um elevado crescimento de 23,3% em 2009, prevendo que a outra receita ascenda a 4 794 M€ no final de 2009, o que se traduz num crescimento acumulado de 33% entre 2007 e 2009, não apresentando, no entanto qualquer explicação para tão forte evolução.

Despesa de investimento

44 Para 2009 o Governo prevê um aumento em 0,2 p.p. do peso no PIB da FBCF das AP. A FBCF das AP deverá assim crescer 13% em termos nominais em 2009. Esse crescimento é sobretudo explicado pelo contributo (9,7 p.p.) da FBCF da Administração Central, que crescerá 30%, bem como pelo contributo (3,7 p.p.) do crescimento de 5,6% previsto para a FBCF da Administração Local e Regional.

45 Deve, contudo, ter-se em conta que os *grandes projectos de investimento em infra-estruturas* anunciados para o futuro próximo, tais como as linhas ferroviárias de alta velocidade (TGV), o novo aeroporto de Lisboa e a conclusão do Plano Rodoviário Nacional, *não terão impacto na despesa de capital nem no investimento das Administrações Públicas*, uma vez que irão ser construídos em regime de parcerias público-privadas (PPP), não influenciando assim o défice nos anos de construção, não sendo financiadas pela emissão de dívida pública, mas sim por via de financiamento privado.

SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Crise financeira e Consolidação Orçamental

46 Não obstante a sucessiva revisão em baixa das previsões de crescimento económico para as economias avançadas, *as recomendações da OCDE, do Conselho ECOFIN, de Maio de 2008 e do BCE não advogam a adopção de políticas orçamentais discricionárias expansionistas de uma forma generalizada, uma vez que não existem argumentos económicos suficientes que suportem um activismo orçamental generalizado*.

47 Acresce que de acordo com simulações realizadas pela Comissão Europeia (2008), com base no modelo QUEST-III, o impacto de uma expansão orçamental discricionária na produção real a curto prazo da economia declina com o grau de abertura do país.

48 Já depois do recente agravamento da crise financeira, o Conselho ECOFIN de 7 de Outubro de 2008 concluiu que as regras actuais (das ajudas de Estado e do Pacto de Estabilidade e Crescimento) são suficientemente flexíveis para ter em conta as circunstâncias excepcionais que atravessa a Europa.

A aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento deverá igualmente ter em conta as circunstâncias excepcionais actuais, em conformidade com as disposições do próprio Pacto.

49 O Conselho exorta a continuação do processo de reformas estruturais, uma vez que apenas essas políticas conseguirão elevar o potencial de crescimento das economias. Reafirma ainda que apenas uma política orçamental prudente pode reforçar a confiança. O Pacto de Estabilidade e Crescimento, revisto em 2005, deverá ser plenamente aplicado, constituindo o quadro de referência para a política orçamental. De acordo como Conselho, o Pacto revisto incorpora já a flexibilidade necessária para que a política orçamental exerça a sua função estabilizadora, devendo o funcionamento dos estabilizadores automáticos, de maior dimensão na Europa do que nos EUA, contribuir para atenuar o abrandamento, mantendo o défice abaixo do limite de 3% do PIB.

Recomendações da OCDE e FMI endereçadas a Portugal

50 Entre 2005 e 2007 verificou-se uma substancial redução do défice orçamental em Portugal, tendo-se atingido um défice inferior a 3% do PIB, o que permitiu que o Conselho encerrasse o procedimento de défice excessivo contra Portugal em 3 de Junho de 2008. Contudo, tal como a UTAO prontamente referiu na Nota Técnica de análise à execução orçamental de 2007 em contabilidade nacional (NT n.º 2/2008, de 31.03.2008), *o processo de consolidação orçamental ainda não se encontra concluído, uma vez que a sustentabilidade das contas públicas ainda não se encontra garantida e, em termos das regras do PEC, o Objectivo de Médio Prazo (OMP) ainda não foi atingido.*

51 Na recente análise à economia portuguesa, o FMI (2008) encorajou as autoridades nacionais a continuar a consolidação orçamental para garantir que o OMP seja alcançado, considerando que uma consolidação orçamental de ½% do PIB em 2009 é concretizável com as actuais políticas. O FMI salienta ainda que não há margem para um novo abrandamento discricionário na consolidação.

52 Também a OCDE (2008) considerou, que Portugal fez progressos significativos em termos de consolidação orçamental, tendo seguido uma estratégia de consolidação ampla. Contudo, acrescentou que os esforços de consolidação devem ser continuados de forma a reduzir o défice e reforçar o enquadramento orçamental a médio-prazo.

Consolidação orçamental prevista no OE/2009

53 As estimativas do saldo estrutural constantes no Relatório da proposta de OE/2009 apontam para a continuação da redução do défice estrutural, embora a um ritmo menor ao anteriormente previsto. De acordo com os valores constantes no Relatório da proposta de OE/2009, a melhoria anual do saldo estrutural será de 0,8 p.p. do PIB em 2007; 0,3 p.p. em 2008; e 0,4 p.p. em 2009.

54 Comparativamente ao previsto em Maio no ROPO/2008, o Governo espera realizar em 2008 o mesmo progresso em termos de redução do saldo estrutural e metade do progresso previsto para 2009.

55 A verificar-se o previsto no Relatório da proposta de OE/2009, *em 2008 e em 2009 a redução do défice estrutural ficará abaixo da regra geral de ajustamento mínimo anual de 0,5% do PIB* preconizado pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento para os países que ainda não alcançaram o respectivo objectivo de médio prazo (OMP). Atente-se, no entanto, que de acordo com a avaliação da Comissão

Europeia ao PEC/2007, Portugal se encontra actualmente perante uma *conjuntura económica desfavorável*, podendo de acordo com as regras do Pacto apresentar eventualmente um esforço de ajustamento mais limitado.

56 A verificar-se a estimativa para 2008 (constante Relatório da proposta de OE/2009), no final deste ano ainda será necessário reduzir o défice estrutural em mais 1,7 p.p. do PIB para atingir o OMP.

57 A mesma estimativa, do Relatório da proposta de OE/2009, revela que no final de 2008 o défice estrutural ainda estará 0,7 p.p. do PIB acima do valor mínimo de referência calculado pela CE. Isso significa que no final de 2008, a situação das finanças públicas em Portugal ainda não terá suficiente margem de manobra (ou de segurança) para fazer face às flutuações cíclicas normais, deixando actuar livremente, de forma contra-cíclica, os estabilizadores automáticos, sem que tal leve ao surgimento de um défice excessivo.

DÍVIDA PÚBLICA

Evolução prevista

58 O Relatório prevê um acréscimo dos rácios da dívida no PIB em 2009: 1 p.p. do PIB no caso da dívida do Estado e 0,5 p.p. no caso da dívida das AP.¹

59 O Relatório prevê ainda que aproximadamente 9% das necessidades brutas de financiamento do OE/2008 (1,8% do PIB) apenas sejam satisfeitas no ano civil seguinte, em Janeiro de 2009, por recurso à emissão de dívida no período complementar.

60 A utilização crescente do período complementar permite com que a dívida medida a 31 de Dezembro, como é o caso da dívida relevante para o Procedimento de Défices Excessivos (dívida de Maastricht), evolua de forma mais favorável do que resultaria da satisfação da totalidade das necessidades de financiamento durante o ano civil a que se refere o Orçamento do Estado. Caso, por exemplo, se tivesse mantido constante a utilização do período complementar para o ano de 2007, a dívida das AP em 2007 teria baixado 0,5 p.p. em vez dos 1,1 p.p. do PIB reportados. De igual forma, mantendo constante a utilização do período complementar para o Orçamento de 2008 (que decorrerá em Janeiro de 2009), chegar-se-ia em 2008 a um acréscimo em 0,16 p.p. do peso no PIB da dívida das AP (para 63,7% do PIB), em vez do decréscimo de 0,1 p.p. do PIB previstos no Relatório do OE/2009 (para 63,5% do PIB).

Dívida Pública e empresas públicas

61 No que à dívida pública diz respeito, a OCDE (2008) recomenda o reporte da dívida total consolidada do governo incluindo todas as dívidas do SEE, sejam estas garantidas pelo Estado ou não. Esta recomendação não tem acolhimento no Relatório da PPL de OE/2009.

¹ A UTAO utilizou, como valor previsto para a dívida das AP em 2009, o montante de 111 176,9 M€, correspondendo a 64% do PIB estimado pelo Governo, indicado na pág. II do Relatório da proposta de OE/2009, não obstante no Quadro IV.39. “Dinâmica da Dívida das Administrações Públicas”, da pág. 171 do mesmo Relatório, provavelmente por erro, se apontar para uma dívida de 64,4% do PIB no final de 2009. O Relatório prevê igualmente um contributo nulo das receitas das reprivatizações para a descida da dívida em 2008, que poderá carecer de confirmação.

CONTA DAS AP EM CONTABILIDADE PÚBLICA

Questão prévia

62 A análise da proposta do Orçamento do Estado para 2009, sustentada na informação vertida no relatório na óptica da contabilidade pública, abrangeu todos os subsectores do Estado, com excepção do sector público empresarial.

Serviços integrados

63 Esta análise encontra-se sustentada em valores comparáveis, cujo cálculo é da responsabilidade da UTAO, uma vez que a proposta de Orçamento do Estado para 2009 se encontra afectada pelas alterações metodológicas referidas a fls. 138 do Relatório do OE/2009, as quais afectam de modo substancial algumas das rubricas da despesa.

64 No que se refere à alteração metodológica introduzida, importa referir que a mesma não produziu alterações no cálculo dos saldos em contabilidade pública, mas apenas alterações na estrutura da despesa: decréscimos significativos no agrupamento das despesas com o pessoal (19,2%), na segurança social (54,4%) e acréscimo nas transferências correntes da administração central (30%). Efectivamente, a parte da contribuição financeira destinada ao financiamento do défice da CGA ao passar a sair por uma rubrica de transferências deixou de onerar o agrupamento das despesas com o pessoal.

65 Em termos comparáveis, verifica-se que a previsão do crescimento da receita dos SI seja de 0,5%, face ao período homólogo, enquanto o da despesa total, sem activos financeiros, se situe 3% acima dos níveis estimados para 2008.

66 Consequentemente espera-se que o saldo global dos serviços integrados venha a atingir, em 2009, o valor de -6 313,5M€, sofrendo uma degradação de 1107,4 M€, face ao período homólogo anterior.

67 Os acréscimos de despesas aqui reflectidos têm sobretudo a ver com a preocupação do reforço das dotações orçamentais directamente ligadas às funções sociais do Estado. Exceptua-se desta regra o reforço de verbas afectas à Lei da Programação Militar e bem assim o aumento de 13,1% de reforço para as despesas com juros e encargos da responsabilidade do Estado, sendo, este último caso, fundamentado num eventual acréscimo de juros. Nada mais sendo dito, parece tratar-se de um reforço com características prudenciais, face aos riscos exógenos.

68 Já quanto às diminuições assinaladas na despesa dos Serviços Integrados do Estado, as mesmas parecem reflectir um esforço acrescido de controlo financeiro da administração descentralizada do Estado, no sentido de solidarizar os diversos subsectores com o objectivo de cumprimento das metas do défice das Administrações Públicas.

Receita fiscal e não fiscal

69 O Relatório do OE/2009 não dispõe de uma fundamentação adequada da previsão da receita fiscal e não fiscal.

70 A receita fiscal apresenta um crescimento previsto de 1,2%, essencialmente assacado ao comportamento dos impostos indirectos, que no caso do IVA chega aos 3,4%. Nestes dados não se incluem as receitas fiscais consignadas à SS, caso do IVA, às autarquias, caso do IRS, nem às Estradas de Portugal, caso do ISP.

71 Quanto à receita não fiscal, a crescer, entre 2007 e 2008, 36,4%, em termos nominais, apresenta, para 2009, uma diminuição da ordem dos 15,5%. Aqui o relatório refere-se ao facto de em 2008 terem integrado as receitas não fiscais, verbas cujo impacto se esgotou no próprio ano de 2008, facto que terá contribuído de forma significativa para o acréscimo verificado nesse ano, como seja o encaixe, acima de 700 M€, proveniente da transmissão de direitos de utilização no domínio hídrico.

72 Outro aspecto que merece destaque na análise das receitas não fiscais tem a ver com o facto de quer na previsão das “reposições não abatidas nos pagamentos” quer na dos “saldos da gerência anterior”, serem apresentadas quebras de 88,2% e 95,1%, com contributos de 9,8% para a diminuição da receita não fiscal, sustentadas apenas na justificação de que se trata de receitas cuja previsão e projecção é muito difícil.

73 Recorde-se que em 2007 e em 2008, estas receitas representaram mais de 10% da receita não fiscal, com encaixes da ordem dos 440,3M€ e 538,3M€, respectivamente, passando para uma previsão de encaixe em 2009 de apenas 42,7 M€.

Serviços e Fundos Autónomos

74 Em 2009, o sector dos Serviços e Fundos Autónomos apresenta previsão de uma melhoria significativa do seu saldo global, que passa de 233 M€ em 2008, para 1 024,5M€, em 2009.

75 Esta melhoria fica a dever-se essencialmente ao aumento projectado para a receita deste sector do Estado, com um crescimento nominal da ordem dos 6,6%, face ao período homólogo, conseguido por aumentos significativos da participação destes serviços nas receitas fiscais, nas transferências correntes, não decorrendo esse aumento de um maior desempenho comportamental das suas receitas próprias, cujo contributo para o financiamento da despesa foi apenas de um terço, muito abaixo do estipulado no regime excepcional da administração financeira do Estado, condicionado, nos termos da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, à verificação das condições estipuladas no art. 6.º e seguintes, designadamente a regra dos dois terços na cobertura da despesa.

76 Na despesa, merece destaque a diminuição das despesas com o pessoal (-3,3%), influenciadas pela empresarialização dos hospitais antes integrados no Sistema Nacional de saúde e externalização de outros serviços, diminuição que tem como contrapartida um aumento na rubrica “aquisição de bens e serviços correntes” (5,8%). O relatório do OE/2009 não explica cabalmente estes efeitos, limitando-se a referir que a verba inscrita na rubrica para despesas com o pessoal em 2008, correspondente aos hospitais EPE era de 258,7 M€.

77 Efectivamente, de acordo com os cálculos da UTAO, em termos comparáveis, as despesas com o pessoal dos SFA passariam de um decréscimo de 3,3% para um acréscimo de 1,4% face ao período homólogo, caso aqueles hospitais se tivessem mantido na esfera da administração indirecta do Estado.

Segurança Social

78 O subsector da Segurança Social tem vindo a apresentar uma melhoria do seu saldo global, prevendo-se que em 2009, o referido saldo atinja os 1 554,8M€. De acordo com a informação contida no Relatório, o ano de 2009 concretiza em pleno a aplicação da nova lei de bases da SS (Lei n.º4/2007, 16 de Janeiro), reduzindo a pressão orçamental no curto e médio prazo e buscando a sustentabilidade do sistema no longo prazo.

79 Quanto à receita, maioritariamente constituída por contribuições, transferências do Orçamento do Estado, e participação nas receitas fiscais – adicional ao IVA – merecem destaque as “Outras Receitas Correntes”, cujo crescimento se situa em níveis muito superiores às demais receitas (13,1%). Tratando-se de uma rubrica residual, importaria saber com rigor, quais as receitas que dela fazem parte integrante, sendo no entanto bastante subtis os esclarecimentos prestados no relatório do OE/2009: “Estas receitas incluem a rubrica de rendimentos que se estima que atinja os 487,12 milhões de euros”. Está assim feita referência a sensivelmente metade da receita que se prevê venha a ser o encaixe desta rubrica residual da receita da SS, nada sendo dito quanto aos restantes 555,27M€.

80 A previsão da despesa deste subsector para 2009 reflecte, de algum modo, o sentido das políticas que vêm sendo seguidas na área social, visíveis nos incrementos sofridos nas rubricas de Abono de Família, que se prevê venha a crescer 15,3%, em termos nominais face ao período homólogo, de Complemento Solidário para Idosos, com aumentos da ordem dos 77,9% e Acção Social que se prevê venha a crescer 10,4%. No seu conjunto estas despesas contribuem apenas em 1,8% para a variação da despesa total. As pensões constituem a maior parte da despesa deste sector, prevendo-se um aumento de 6,4% face à despesa estimada para 2008.

81 Já no que se refere ao Subsídio de Desemprego (que entre 2007 e 2008 sofreu uma queda acentuada de 9,6%), e ao Rendimento Social de Inserção (com um aumento de 12% de 2007 para 2008) os aumentos previstos para 2009, situam-se entre os 3,6% e os 3,2%, respectivamente.

PIDDAC

82 Em 2009, a responsabilidade de execução de 70% do PIDDAC é de apenas quatro ministérios (Obras Públicas, Desenvolvimento Rural e Pescas, Ciência e Ensino Superior, Economia e Inovação).

83 Merece ainda menção o facto de 20,2% da despesa do PIDDAC corresponder a despesas correntes. A despesa co-financiada pela União Europeia ascende a 78,3% do total.

84 Na óptica funcional, são as funções económicas as mais representativas, absorvendo 51,2% do investimento total (2077M€), logo seguidas das funções gerais de soberania com 30% (1227M€).

Administração Regional e Local

85 As finanças regionais e locais apresentam-se relativamente estáveis e pouco consolidadas em relação ao equilíbrio, prevendo-se que venham a ser deficitárias ainda em 2009. O programa “pagar a tempo e horas” que, na Região Autónoma da Madeira, atingiu, em 2008, os 256M€ é apontado no Relatório do OE/2009, como sendo um dos responsáveis pelas situações deficitárias verificadas, vindo onerar o défice com o pagamento de despesas de anos anteriores a crescer à despesa de 2008.

86 Nas administrações regionais onde se prevê que a despesa total baixe cerca de 6% em 2009, concentra-se esse esforço de contenção da despesa, no investimento onde se pretende um decréscimo de 29%, já que na despesa corrente apenas se prevê uma quebra de 2%, face ao período homólogo.

87 Já o projectado crescimento da receita, na casa dos 4%, parece estar confiado ao crescimento da rubrica residual da receita “Outras” que apresenta para 2009 um crescimento de 24%, sobre a qual o relatório do OE é completamente omissivo, deixando assim por esclarecer o projectado acréscimo.

88 Também na administração local o programa “Pagar a tempo e horas” terá vindo contribuir para onerar a despesa na óptica da contabilidade pública, justificando o défice estimado para 2008, cerca de 80M€, já que em 2009 o mesmo défice não deverá ultrapassar os 2 M€.

ENCARGOS PLURIANUAIS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

89 A partir da informação constante no Relatório da proposta de OE/2009 a UTAO calculou o valor actual (a preços de 2008) da totalidade dos encargos previstos com entre 2008 e 2039. Estes ascendem a 19 915 milhões de euros de 2008, o que representa 11,8% do PIB de 2008.

90 A análise da UTAO revela, ainda, que entre o previsto no OE/2008 e o previsto na proposta de OE/2009:

- i. Se verificou uma revisão em alta de aproximadamente 1/3 no valor actual dos encargos com PPP, traduzindo-se num acréscimo de 2,8 p.p. do PIB de 2008, passando esses encargos futuros a representar aproximadamente 12% do PIB de 2008 (19 915 milhões de euros a preços de 2008).
- ii. Se verificou um deslizamento para depois de 2013 da subida mais significativa dos encargos com PPP. Assim, até 2013 (inclusive) os encargos com as PPP foram revistos em baixa, em virtude do fluxo de recebimentos no montante de 639 M€ (0,4% do PIB de 2008), em termos de valor actual, a preços de 2008, proveniente das novas subconcessões das Estradas de Portugal.
- iii. Estas novas subconcessões rodoviárias das Estradas de Portugal, S.A., começarão a ser um encargo a partir de 2013, representando um encargo líquido, em termos de valor actual, entre 2009 e 2038 de 4780 M€ de 2008 (2,8% do PIB de 2008).
- iv. O encargo previsto com PPP para 2008 é revisto em baixa, face ao previsto no OE/2008, devido ao encaixe previsto com as concessões rodoviárias com portagem real.

TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL QUANTIDADE E QUALIDADE DA INFORMAÇÃO

Análise e Recomendações recentes da OCDE

91 De acordo com a OCDE (2008: 60-1), um rigoroso controlo da posição orçamental requer que o governo apresente informação financeira transparente e comparável que seja regularmente monitorizada e analisada.

92 A OCDE recomendou em Junho a Portugal que se pondere a criação de um comité de especialistas em macroeconomia e previsão para rever e sugerir melhorias nas previsões utilizadas no

orçamento de Estado. Esta recomendação da OCDE, de Junho de 2008, não foi acolhida na preparação deste Orçamento do Estado para 2009.

A proposta de Orçamento para 2009

93 Comparativamente à proposta de Orçamento para 2008, verificam-se progressos em relação à quantidade da informação fornecida. Contudo a não explicitação total e detalhada da alteração metodológica relativa à forma de contabilização dos encargos com a segurança social dos funcionários públicos, atrás referida em contabilidade nacional e em contabilidade pública, bem como a não apresentação de valores comparáveis constituem um retrocesso na transparência da informação da proposta de Orçamento, que em muito dificulta a sua análise. No entendimento da UTAO há a assinalar a persistência de insuficiência de informação relativamente às variáveis explicitadas no capítulo 7.

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO	IV
PARTE I	1
INTRODUÇÃO.....	1
PARTE II	3
1- PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS PARA 2008 E 2009	3
1.1 ENQUADRAMENTO INTERNACIONAL.....	3
1.2 EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA PORTUGUESA.....	5
1.3 PREVISÕES DE CRESCIMENTO PARA 2008 E 2009.....	11
2- NOTA PRÉVIA: ALTERAÇÃO METODOLÓGICA NA CONTABILIZAÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM 2009.....	15
3- PERSPECTIVAS ORÇAMENTAIS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE NACIONAL. 19	19
3.1 A EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS RUBRICAS ORÇAMENTAIS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE NACIONAL.....	19
3.1.1 <i>Saldos e principais agregados</i>	19
3.1.2 <i>Receita</i>	22
3.1.3 <i>Despesas com o pessoal</i>	25
3.1.4 <i>Despesa de investimento</i>	28
3.2 COMPARAÇÃO COM O PREVISTO NOS INSTRUMENTOS DE PROGRAMAÇÃO PLURIANUAL	30
3.2.1 <i>A estimativa de execução orçamental para 2008</i>	30
3.2.2 <i>A previsão de execução orçamental para 2009</i>	31
3.3 SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS: O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL	33
3.3.1 <i>Crise financeira e consolidação orçamental</i>	33
3.3.2 <i>Recomendações da OCDE e FMI endereçadas a Portugal</i>	40
3.3.3 <i>Consolidação orçamental prevista no OE/2009</i>	41
4- DÍVIDA PÚBLICA	45
4.1 EVOLUÇÃO PREVISTA.....	45
4.2 DÍVIDA PÚBLICA E EMPRESAS PÚBLICAS	49
5- RECEITAS E DESPESAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE PÚBLICA	51
5.1 SERVIÇOS INTEGRADOS (SUBSECTOR ESTADO)	51
5.2 DESPESA CONSOLIDADA POR MINISTÉRIOS.....	53
5.3 RECEITA	55
5.3.1 <i>Evolução da Receita</i>	55
5.3.2 <i>Despesa fiscal</i>	56
5.4 SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	56
5.5 DESPESAS E RECEITAS DA SEGURANÇA SOCIAL.....	58
5.6 ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL	59
5.7 PIDDAC	60
6- ENCARGOS PLURIANUAIS: ENCARGOS COM AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	61
7- TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL: QUANTIDADE E QUALIDADE DA INFORMAÇÃO.....	66
BIBLIOGRAFIA.....	69

ANEXOS	70
A1. PREVISÕES E INDICADORES MACROECONÓMICOS	70
A2. RECEITAS E DESPESAS DAS AP EM CONTABILIDADE NACIONAL	74
A3. RECEITAS E DESPESAS DAS AP EM CONTABILIDADE PÚBLICA.....	79
A4. VERSÃO PORTUGUESA DAS CONCLUSÕES DO CONSELHO ECOFIN DE 7 DE OUTUBRO DE 2008.....	87
LISTA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS	89

Índice de caixas

Caixa 1 – Implicações do abrandamento do crescimento para a condução da política económica segundo a OCDE.....	34
Caixa 2 – A importância do saneamento das finanças públicas nas OGPE da Comunidade.....	36
Caixa 3 – Conclusões do Conselho ECOFIN de 7.10.2008 sobre uma resposta coordenada da UE ao abrandamento económico.....	37
Caixa 4 – Em que circunstâncias pode um défice superior ao valor de referência de 3% do PIB não ser considerado excessivo?.....	39
Caixa 5 – Recomendações da OCDE (2008) para se conseguirem reduções adicionais do défice orçamental.....	41
Caixa 6 – Objectivo de Médio Prazo.....	44
Caixa 7 – Lei de bases da contabilidade pública.....	58
Caixa 8 – Conclusões do Conselho ECOFIN de 7.10.2008 sobre uma resposta concertada da UE à desaceleração da actividade económica (versão portuguesa).....	87

Índice de tabelas

Tabela 1 – Taxas de juro de mercado (<i>yields to maturity</i>) e <i>spreads</i> de Títulos do Tesouro a 10 anos.....	11
Tabela 2 – Cálculo do valor das despesas com pessoal do subsector Estado previstas para 2009, em contabilidade pública, em termos comparáveis com a metodologia anterior.....	17
Tabela 3 – Taxas de crescimento nominal de algumas rubricas das Administrações Públicas em contabilidade nacional.....	18
Tabela 4 – Evolução agregados orçamentais das Administrações Públicas desde 2004 (% PIB).....	20
Tabela 5 – Recurso às emissões de dívida durante o período complementar de receita.....	46
Tabela 6 – Discrepâncias no valor da Despesa sem activos dos SI em 2008 (Contab. Pública).....	54
Tabela 7 – Síntese das Receitas e Despesas dos SFA.....	57
Tabela 8 – Principais programas do PIDDAC.....	60
Tabela 9 – Valor actual dos encargos líquidos com PPP.....	63
Tabela 10 – Comparação das previsões para Portugal.....	73
Tabela 11 – Evolução das receitas e despesas das Administrações Públicas (óptica da contabilidade nacional) – valores para 2009 numa base comparável.....	75
Tabela 12 – Evolução das receitas e despesas das Administrações Públicas (óptica da contabilidade nacional) – valores para 2009 não ajustados.....	76
Tabela 13 – Estimativa de Execução Orçamental das Administrações Públicas para 2008- óptica da contabilidade nacional: comparação com o previsto no OE/2008 e no ROPO/2008.....	77
Tabela 14 – Previsão de Execução Orçamental das Administrações Públicas para 2009 em termos comparáveis – óptica da contabilidade nacional: comparação com o previsto no PEC/2007 e no ROPO/2008.....	78
Tabela 15 – Evolução das Receitas e Despesas dos Serviços Integrados.....	79
Tabela 16 – Grandes agregados de despesa dos Serviços Integrados.....	80
Tabela 17 – Receita Fiscal dos Serviços Integrados.....	80
Tabela 18 – Despesa fiscal.....	81
Tabela 19 – Síntese da evolução da despesa consolidada por Ministérios (2008-2009).....	81
Tabela 20 – Receitas e Despesas da Segurança Social.....	82
Tabela 21 – Receitas e Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos.....	83
Tabela 22 – Receitas e Despesas da Administração Local e Regional.....	84
Tabela 23 – Comparação entre os valores do Relatório e os valores constantes nos Mapas do OE.....	85
Tabela 24 – Detalhe das Despesas com Pessoal dos Serviços Integrados.....	86

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Evolução trimestral do PIB real (Portugal, Área do euro e EUA).....	4
---	---

Gráfico 2 – Indicador de conjuntura da OCDE (Portugal, Área do euro e Espanha).....	5
Gráfico 3 – Taxas de crescimento do PIB real trimestral de Portugal e da área do euro	6
Gráfico 4 – Contabilidade do crescimento – <i>decomposição da taxa de crescimento anual do PIB real</i>	7
Gráfico 5 – Capacidade/Necessidade de financiamento da economia portuguesa.....	8
Gráfico 6 – Posição de investimento internacional da economia portuguesa	9
Gráfico 7 – PIB, Rendimento Nacional Bruto e Rendimento Disponível Bruto da economia portuguesa a preços constantes	9
Gráfico 8 – Rendimento Nacional Bruto e Rendimento Disponível Bruto face ao PIB	10
Gráfico 9 – Revisão na previsão de crescimento do Governo face à previsão efectuada no ROPO em Maio de 2008	12
Gráfico 10 – Evolução dos saldos previstos para as Administrações Públicas (% do PIB).....	19
Gráfico 11 – Evolução dos Saldos e Despesa de Corrente Primária das Administrações Públicas 2004 a 2009 em % do PIB (Despesa em termos comparáveis – óptica da contabilidade nacional)	20
Gráfico 12 – Variação do peso no PIB da carga fiscal, corrigida do impacto de medidas temporárias e pontuais – óptica da contabilidade nacional	23
Gráfico 13 – Elasticidade da receita de impostos directos e indirectos e contribuições sociais, corrigidos do impacto de medidas pontuais, das Administrações Públicas face ao PIB – contabilidade nacional.....	24
Gráfico 14 – Variação acumulada do peso no PIB entre 2002 e 2007 das despesas com pessoal, consumos intermédios e prestações sociais em espécie, excluindo os efeitos dos hospitais-empresa	27
Gráfico 15 – Contribuições para o crescimento nominal da FBCF e Despesa de capital das Administrações Públicas (contabilidade nacional)	29
Gráfico 16 – Peso no PIB da FBCF e Despesa de capital das Administrações Públicas (contabilidade nacional) em 2008 e 2009	30
Gráfico 17 – Comparação da estimativa de Execução Orçamental das Administrações Públicas para 2008 com o anteriormente previsto – óptica da contabilidade nacional	31
Gráfico 18 – Desvios na previsão da Execução Orçamental das Administrações Públicas para 2009 face ao previsto no ROPO/2008- óptica da contabilidade nacional.....	32
Gráfico 19 – Variação anual do saldo estrutural (% do PIB).....	42
Gráfico 20 – Excesso de défice estrutural (%PIB).....	43
Gráfico 21 – Evolução da dívida das Administrações Públicas [contab. nacional] e da dívida do Estado [contab. pública] em % do PIB.....	45
Gráfico 22 – Emissões de dívida no período complementar.....	46
Gráfico 23 – Decomposição da variação do rácio da dívida das Administrações Públicas	48
Gráfico 24 – Taxa de juro implícita da dívida	49
Gráfico 25 – Valor actual dos encargos com PPP em percentagem do PIB de 2008	62
Gráfico 26 - Contributos para revisão (variação %) dos encargos com PPP entre o OE-2008 e o OE-2009	64
Gráfico 27 – Projecção dos encargos anuais com as PPP previstos nos Orçamentos de Estado de 2007, 2008 e 2009 em percentagem do PIB	65
Gráfico 28 – Evolução do preço spot do barril de petróleo (Brent).....	70
Gráfico 29 – Taxas de crescimento do PIB real trimestral de Portugal e da área do euro	71
Gráfico 30 – Taxas de crescimento do PIB real e do PIB potencial	71

Parte I

Introdução

1. Orientação da COF

1 Nos termos do artigo 10.º-A da Resolução n.º 20/2004, de 16 de Fevereiro, aditado pela Resolução n.º 53/2006, de 7 de Agosto e do Plano de Actividades da UTAO, para o 2.º Semestre de 2008, apresenta-se Nota Técnica sobre a análise da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2009.

2 A elaboração deste trabalho está prevista no âmbito do PA aprovado, em 15.10.2008, para o 2.º Semestre de 2008, e constitui a actividade n.º 3.

2. Objectivo

2 O objectivo da presente Nota Técnica é dotar a COF da informação técnica necessária para proceder à apreciação da PPL de Orçamento de Estado para 2009 (OE/2009).

2. Condicionantes e limitações da análise

3 A análise efectuada pela UTAO foi sujeita aos condicionamentos seguintes:

- Dos documentos que constituem a Proposta de Lei do Orçamento do Estado – *articulado da lei, mapas anexos e relatório de sustentação da proposta* – todos disponibilizados em suporte digital, apenas o *articulado da lei* foi entregue em formato editável, isto é, pronto a utilizar pelos serviços da AR como documento de trabalho. Já quanto aos demais documentos (quadros anexos à proposta de Lei e Relatório), a versão disponibilizada, em formato de imagem (PDF), não permite a sua utilização directa para efeitos de trabalho, encontrando-se inclusivamente o Relatório protegido por palavra passe, impedindo a extracção de informação. Tais restrições implicaram a utilização de um tempo excessivo para efeitos de preparação da informação para análise, uma vez que a solicitação do Senhor Presidente da COF feita ao Governo no sentido de ultrapassar estes condicionantes apenas foi em parte acolhida, com a entrega de uma versão do Relatório sem protecção de palavra passe.
- *Informação com detalhe insuficiente*, em relação a certas variáveis, para permitir a comparabilidade temporal da evolução de variáveis chave, tal como detalhado no capítulo 7 desta Nota Técnica.
- *A alteração metodológica introduzida na previsão das despesas com o pessoal* não se encontrava explicitada no que respeita às quebras de séries estatísticas, inviabilizando qualquer análise em termos comparativos com outros exercícios (temporal) ou com

outros documentos. Também aqui a informação solicitada não foi objecto de resposta, o que motivou um acrescido consumo de tempo na preparação da informação.

- *Tempo disponível para a análise, decorrente da Lei e do RAR*, revelou-se, à semelhança do que já havia sido a experiência do ano anterior, pouco compatível, com a realização de uma análise técnica muito profunda de um documento tão vasto, motivo pelo qual aqui se optou por efectuar uma análise global da proposta de OE/2009 sem prejuízo de aprofundamentos posteriores, por solicitação da COF.

3. Metodologia

4 Reflexo dos meios à disposição da UTAO, a presente análise técnica incide exclusivamente sobre as perspectivas económicas, orçamentais e financeiras da proposta de OE/2009, não se pronunciando assim sobre questões de natureza jurídica, como a adequabilidade das autorizações legislativas contidas no articulado ou as implicações das alterações propostas para o sistema fiscal português.

4. Plano da exposição

5 A Nota Técnica encontra-se dividida em 7 capítulos. O primeiro é dedicado às perspectivas macroeconómicas. O segundo analisa aprofundadamente a alteração metodológica na contabilização das despesas com pessoal. O terceiro analisa a evolução da conta das Administrações Públicas em contabilidade nacional, incluindo o processo de consolidação orçamental. O quarto analisa o financiamento (dívida pública). O quinto analisa a evolução da conta das Administrações Públicas, na óptica da Contabilidade Pública. O sexto analisa os encargos previstos do Estado com as Parcerias Público-Privadas. O sétimo, e último capítulo, é dedicado à transparência orçamental: quantidade e qualidade de informação.

Parte II

1- Perspectivas macroeconómicas para 2008 e 2009

1.1 Enquadramento internacional

1.1 O enquadramento internacional da economia portuguesa continua a ser caracterizado pelos efeitos da turbulência acentuada nos mercados financeiros, reflexo do extraordinário aumento de incerteza provocado pelo despoletar da crise no mercado hipotecário de alto risco (*subprime*) nos EUA. Os primeiros sinais de problemas iniciaram-se ainda em meados de 2005, com um aumento na taxa de incumprimento nos empréstimos hipotecários *sub-prime*, tendo-se intensificado com o início do declínio no preço das casas nos EUA a partir de meados de 2006, o que elevou os rácios de financiamento/garantia.² A falência de empresas especializadas neste tipo de crédito deu origem a uma forte turbulência nos mercados financeiros em Agosto de 2007. Uma vez que esses empréstimos tinham sido titularizados e redistribuídos pelo sistema financeiro global, a perda de confiança nesses produtos estruturados, com uma reavaliação e *repricing* do risco associados, originou consideráveis imparidades no balanço dos bancos. O desconhecimento (por parte dos contrapartes) da exposição de cada um dos bancos a esses activos desvalorizados traduziu-se numa redução abrupta da liquidez nos mercados interbancários das economias avançadas. As perturbações nos mercados monetários interbancários intensificaram-se com os eventos recentes em Setembro de 2008.³ Em 2008, verificou-se ainda o início do contágio do sector real da economia nas principais economias avançadas, levando a um forte abrandamento do ritmo de crescimento dessas economias. Em simultâneo, verificou-se, até Julho, a continuação da subida significativa do preço das matérias-primas alimentares e produtos energéticos em dólares (Gráfico 28, em anexo), apenas parcialmente compensada pela apreciação do euro. A partir desse máximo em Julho tem-se verificado um movimento de correcção do preço dessas matérias-primas, provavelmente reflectindo o impacto do abrandamento da procura mundial. Contudo, a evolução do preço do petróleo continua a ser marcada por uma volatilidade elevada.

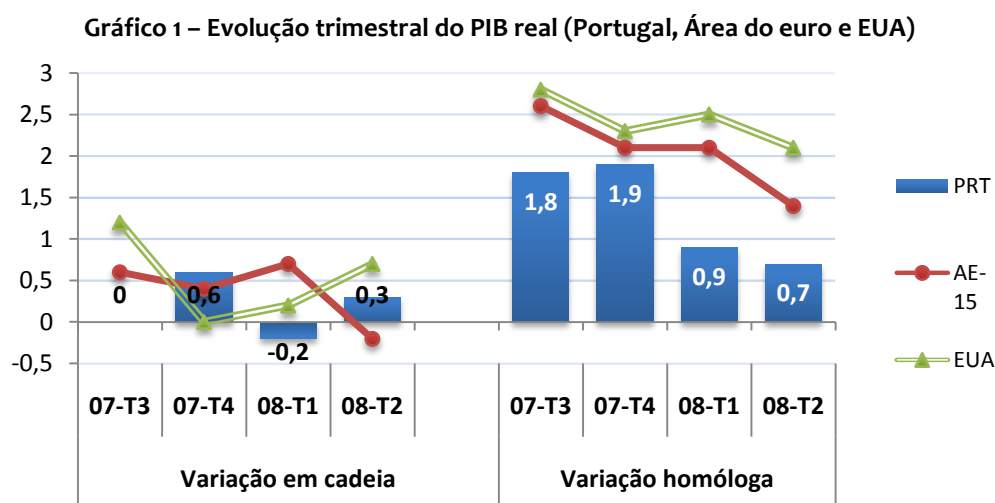
1.2 A presente situação de intensificação da turbulência nos mercados financeiros acarreta um grau de incerteza extremamente elevado, o que dificulta os exercícios de previsão das perspectivas económicas a curto e a médio prazo. Consequentemente, as perspectivas económicas para 2009 continuam a ser caracterizadas por um invulgarmente elevado grau de incerteza. Acresce que sendo a economia portuguesa uma pequena economia aberta, encontra-se necessariamente sujeita aos efeitos de contágio do abrandamento do crescimento esperado para os seus principais países clientes.

1.3 De acordo com os cálculos recentes do FMI (2008), Portugal tem vindo a apresentar nos anos mais próximos um crescimento mais sincronizado com países parceiros do que no passado mais distante. Isto significa que os efeitos de contágio para economia portuguesa de um abrandamento dos seus parceiros comerciais são agora mais fortes do que no passado. Em particular, relativamente a Espanha, de acordo com essa estimativa, 1 p.p. a menos de

² Ver BCE, *Financial Stability Review*, June 2008.

³ Acontecimentos despoletados pela colocação do *Lehman Brothers* ao abrigo do capítulo 11, que regula a reorganização de empresas em processo de falência nos EUA, bem como pelas dificuldades sentidas pela seguradora AIG.

crescimento em Espanha traduz-se numa redução de ½ p.p. da taxa de crescimento das exportações portuguesas em volume e numa redução de 0,14 p.p. no crescimento do PIB em Portugal.



Fonte: Eurostat.

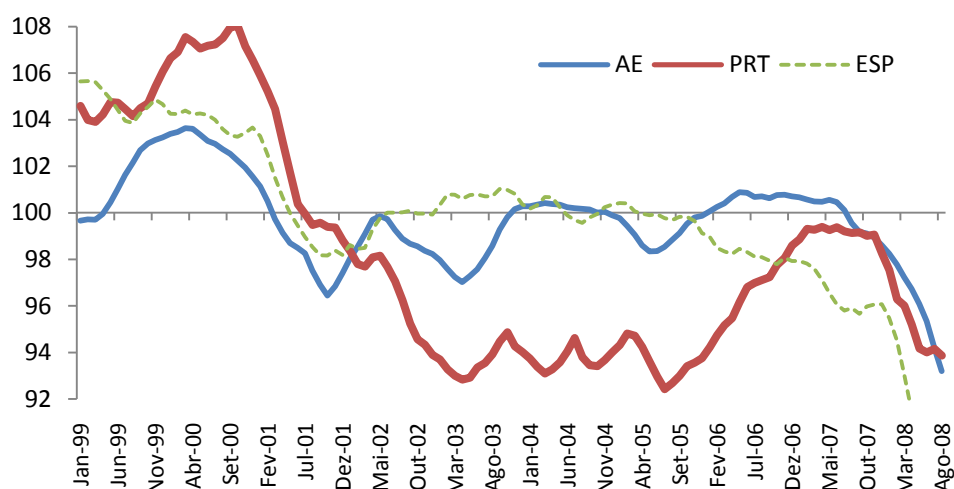
1.4 Não obstante a incerteza acerca da evolução futura da economia, a intensificação do impacto negativo da turbulência financeira e do elevado preço das matérias-primas no crescimento económico é já claramente visível na evolução do PIB no 2.º trimestre de 2008 na Europa (Gráfico 1), na sucessiva revisão em baixa das previsões de crescimento para as economias da OCDE por parte das principais organizações internacionais, bem como na evolução recente dos indicadores de conjuntura. O indicador de conjuntura da OCDE (Gráfico 2), que procura identificar pontos de viragem na actividade económica com aproximadamente seis meses de antecedência, indicia que a economia da área do euro se encontra em forte abrandamento. Ainda de acordo com o mesmo indicador avançado, tanto a economia espanhola como a portuguesa se encontram igualmente em forte abrandamento.

1.5 Consequentemente, não pode ser afastada a hipótese de um cenário recessivo na área do euro e nos EUA em 2009, que inevitavelmente terá consequências significativas sobre a evolução da economia portuguesa.

1.6 No entendimento da UTAO, tendo em conta a informação disponível, um dos principais riscos para o sector real da economia, em particular para as pequenas e médias empresas (PME), advém das perturbações no mercado de crédito. Uma eventual forte redução do crédito disponível teria consequências bastante pronunciadas para o normal funcionamento da economia, dificultando não só as operações de tesouraria das empresas, como o financiamento de projectos de investimento. Contudo, ainda não existem dados estatísticos relativamente à evolução do crédito às sociedades não financeiras após o intensificar da crise financeira em Setembro de 2008, pelo que ainda não é possível quantificar os efeitos referidos. Para tentar minimizar o impacto nas PME, o Conselho ECOFIN de 7 de Outubro de 2008 anunciou que o Banco Europeu de Investimento se propõe a aumentar o volume de empréstimos a conceder às PME

num total de 15 mil milhões de euros em 2008-2009 (traduzindo-se num aumento de 50%), através de uma nova gama de produtos que permitam uma partilha de riscos com os bancos.

Gráfico 2 – Indicador de conjuntura da OCDE (Portugal, Área do euro e Espanha)

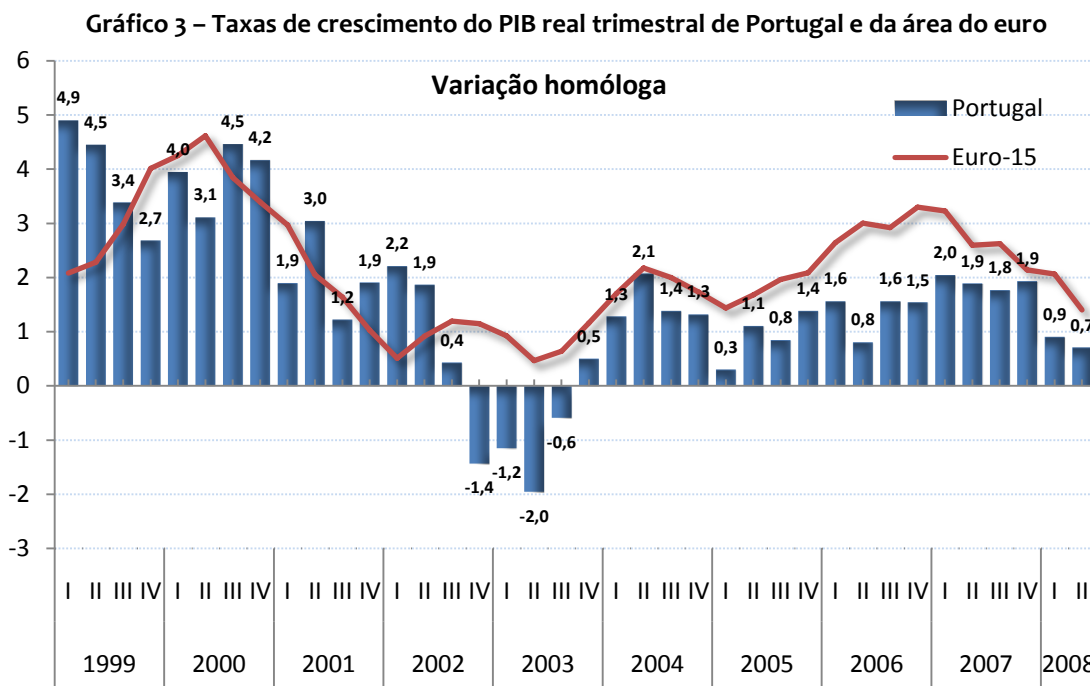


Fonte: OCDE. | Notas: O CLI (*composite leading indicator*) procura identificar pontos de viragem na actividade económica com aproximadamente seis meses de antecedência. As fases do ciclo económico são definidas da seguinte forma: *expansão* – CLI a aumentar e acima de 100; *inversão* – CLI em decréscimo mas acima de 100; *abrandamento* – CLI em decréscimo e abaixo de 100; *recuperação* – CLI a crescer mas abaixo de 100.

1.2 Evolução recente da economia portuguesa

1.7 A economia portuguesa tem apresentado desde 2000 um forte abrandamento do seu ritmo de crescimento, interrompendo o processo de convergência com o nível médio de riqueza da área do euro (Gráfico 3).

1.8 As contas nacionais trimestrais indicam que a retoma gradual da economia que estava em curso até 2007 foi interrompida no 1.º trimestre de 2008, reduzindo-se o crescimento homólogo de 1,9% no último trimestre de 2007 para 0,9% e 0,7% nos 1.º e 2.º trimestres de 2008, respectivamente, continuando a economia portuguesa a crescer abaixo do verificado no conjunto da área do euro. Em termos de crescimento em cadeia, do 4.º trimestre de 2007 para o 1.º trimestre de 2008 o PIB apresentou uma evolução negativa, reduzindo-se em 0,2%. No 2.º trimestre verifica-se uma recuperação dos valores em cadeia, ainda assim insuficiente para impedir a redução assinalada do crescimento em termos homólogos (Gráfico 29, em anexo).



Fonte: INE e EUROSTAT, Contas Nacionais Trimestrais do 2.º Trimestre de 2008, Setembro de 2008.

Competitividade e crescimento do produto potencial

1.9 De acordo com a recente análise aprofundada da economia portuguesa realizada pela OCDE (2008), o crescimento lento verificado em Portugal desde o início deste século deve-se aos fracos ganhos de competitividade da economia portuguesa.⁴ No mesmo sentido, a igualmente recente análise do FMI (2008), efectuada ao abrigo do artigo IV, sustenta que na raiz dos problemas económicos de Portugal se encontra um baixo crescimento da produtividade e um hiato de competitividade externa.⁵

1.10 Efectivamente, os vários cálculos das organizações internacionais de referência, apontam actualmente para um crescimento do produto potencial da economia portuguesa em torno de 1 ½ por cento, um valor que é demasiado baixo para permitir reduzir a diferença face ao nível de rendimento *per capita* médio dos países da OCDE mais desenvolvidos. As mais recentes estimativas da Comissão Europeia indicam ainda que o ritmo de crescimento do produto potencial da economia portuguesa tem vindo a diminuir sistematicamente desde o máximo de 3,2% atingido em 1998, para valores próximos de 1,3% em 2006 e 2007 (ver o Gráfico 30, em anexo). Apenas a implementação em pleno de reformas estruturais permitirão melhorar o crescimento potencial futuro.

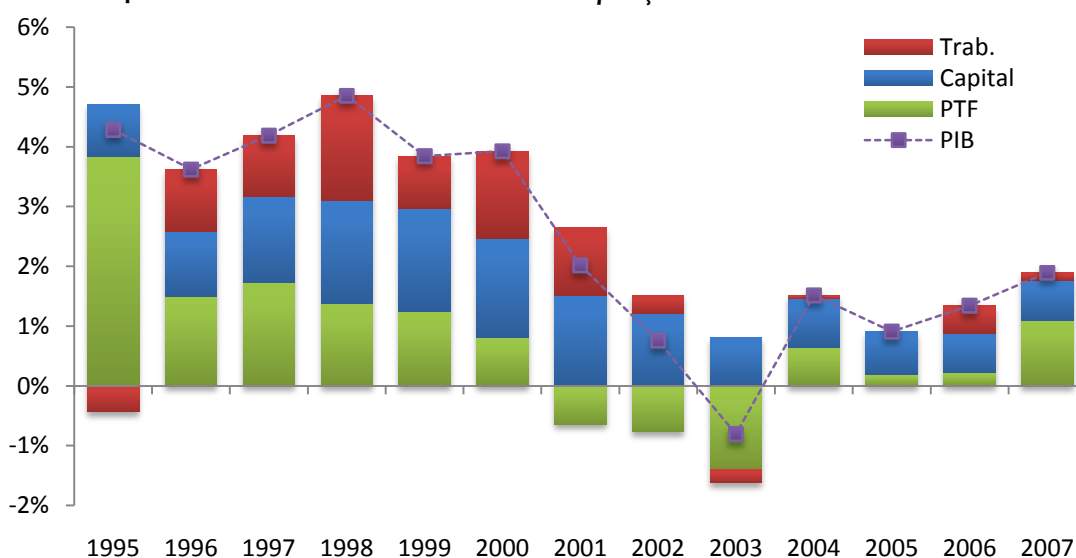
1.11 A aplicação da metodologia da *contabilidade do crescimento* permite identificar o contributo do factor trabalho, do factor capital e da produtividade total dos factores (PTF) para o crescimento económico. Com base nessa metodologia é possível verificar que a redução pronunciada no ritmo de crescimento da economia portuguesa depois de 2000 é devida a uma

⁴ OCDE (2008), "OECD Economic Surveys – Portugal", Vol. 2008/9, Junho de 2008.

⁵ FMI (2008), "IMF Country Report No. 08/323", Outubro de 2008.

redução dos contributos para o crescimento proveniente da PTF, do factor trabalho e em menor grau do capital. Em particular no que diz respeito à PTF, entre 2001 e 2003 a sua contribuição para o crescimento foi mesmo negativa. A recuperação do crescimento verificada em 2004 resulta sobretudo de uma maior contribuição da PTF. A redução da PTF verificada em 2005 explica a maior parte do abrandamento da economia verificado em 2005. O crescimento do contributo do trabalho contribui em boa parte para o crescimento verificado em 2006, e em muito menor grau para o verificado em 2007. A recuperação do crescimento em 2007 é sobretudo explicada por uma aceleração da PTF (para um nível próximo do verificado em 1999, mas ainda distante do verificado em 1995). *As variações na produtividade têm-se assim revelado decisivas para a evolução recente da economia. Consequentemente, uma melhoria do crescimento da economia portuguesa terá necessariamente que se basear num crescimento da produtividade.*

Gráfico 4 – Contabilidade do crescimento – decomposição da taxa de crescimento anual do PIB real



Notas: A fonte dos dados para a PTF é Comissão Europeia, base de dados AMECO, 28 de Abril de 2008, tendo o contributo do trabalho e capital sido calculado pela UTAO.

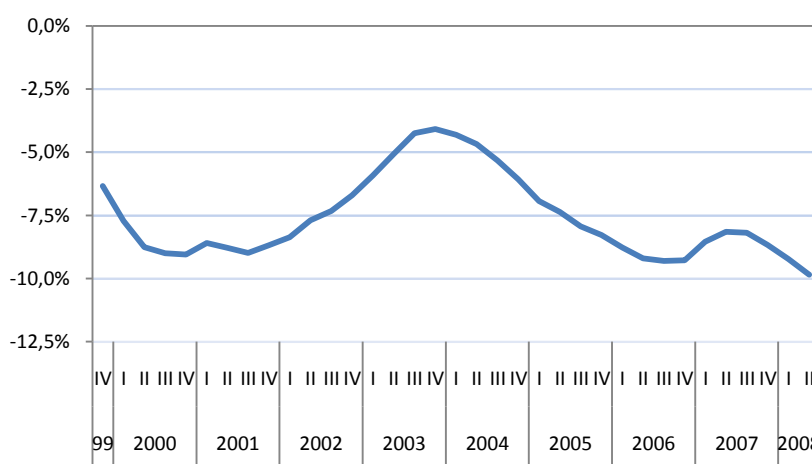
Expectativas não concretizadas

1.12 Retomando a análise do FMI (2008), na origem do fraco crescimento da economia portuguesa estão igualmente a não materialização de algumas expectativas dos agentes económicos. Na sequência da adesão ao euro, a redução verificada na taxa de juro real foi percebida como sendo de natureza permanente, o que provocou automaticamente um aumento da riqueza ciclo de vida das famílias, uma vez que o valor actual do fluxo de rendimentos futuro passou a ser descontado pelas famílias a uma taxa menor. Contudo, de acordo com o FMI (2008), as expectativas de crescimento da produtividade e do crescimento económico formuladas pelos agentes económicos nessa altura demonstraram-se optimistas. Desse excessivo optimismo resultaram importantes desequilíbrios macroeconómicos, designadamente um aumento do défice externo e do défice orçamental (após 1999), bem como *níveis elevados de endividamento das famílias e empresas, reflexo da redução da taxa de poupança*. Em resultado desse endividamento, o pagamento de juros já absorve mais de 7% do rendimento disponível bruto (RDB) da economia portuguesa, um valor muito acima dos 4% da Alemanha.

Necessidades de financiamento da economia e RDB

1.13 O Gráfico 5 ilustra a evolução das necessidades de financiamento da economia portuguesa (vulgo défice externo). No 4.º trimestre de 1999 estas ascendiam a 6,3% do PIB, passando para 8,7% no 4.º trimestre de 2008. O último valor disponível, referente ao período de um ano terminado no 2.º trimestre de 2008, aponta para um défice externo de ascendendo a 16 318 milhões de euros ou 9,8% do PIB.⁶ De acordo com os dados do INE, a deterioração recente deste indicador deve-se ao crescimento das necessidades de financiamento das sociedades não financeiras, que não está a ser totalmente compensada pela melhoria registada nas Administrações Públicas e Instituições Financeiras.

Gráfico 5 – Capacidade/Necessidade de financiamento da economia portuguesa
(valores deslizantes expressos em percentagem do PIB deslizante)



Notas: Cálculos UTAO. | **Fonte:** INE.

1.14 Tal como já referido na Informação da UTAO N.º 9/2008, de 7.10.2008, o acumular de necessidades de financiamento face ao resto do mundo resultou numa rápida deterioração da posição de investimento internacional da economia portuguesa. Esta passou de uma posição negativa de 1/3 do PIB no final de 1999 para um valor próximo de -90% do PIB em 2007/2008.

1.15 Este forte agravamento da posição de investimento internacional, reflectindo um acréscimo do endividamento face ao exterior, passou a ter consequências visíveis na evolução do Rendimento Disponível Bruto (RDB), que se encontra representado a preços constantes de 2000 no Gráfico 7.⁷ No período em análise (1999T4-2008T2) o Rendimento Nacional Bruto (RNB) da economia portuguesa foi sempre inferior ao PIB, devido ao um saldo negativo dos rendimentos recebidos do resto do mundo. No entanto até ao final de 2004, as transferências correntes recebidas do resto do mundo compensavam esse diferencial negativo fazendo com que o RDB, ou seja o rendimento disponível para a utilização dos residentes em Portugal, fosse sensivelmente igual ao PIB (ver Gráfico 8). No entanto, a partir do 1.º trimestre de 2005, o RDB passou a ser

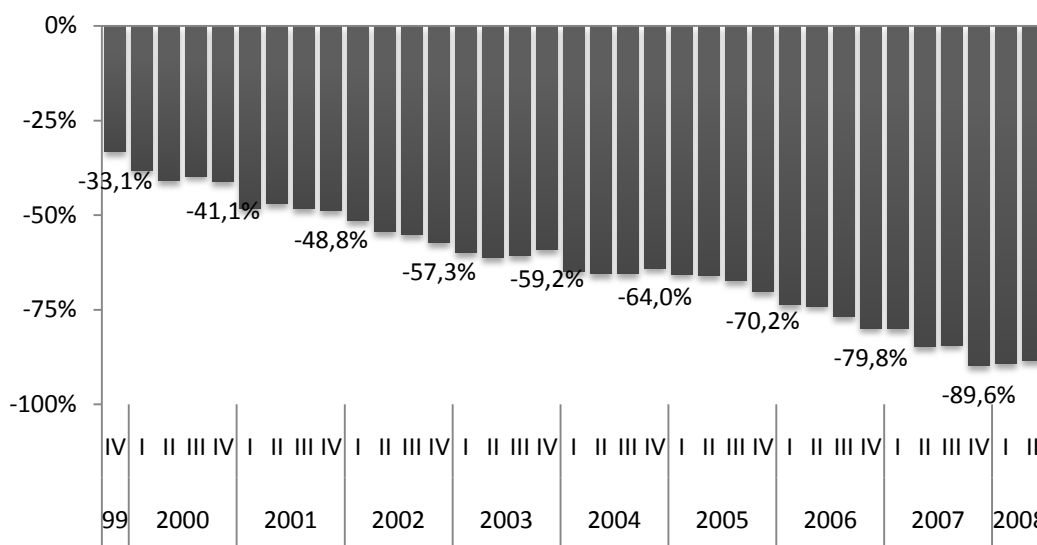
⁶ Valor deslizante em percentagem do PIB deslizante, idêntico ao obtido utilizando uma média móvel de 4 períodos para remover os fenómenos de sazonalidade.

⁷ Numa economia aberta, o rendimento disponível bruto dos residentes poderá diferir da riqueza produzida nessa economia (produto interno bruto) em consequência do saldo líquido dos rendimentos do resto do mundo (cujo sinal reflecte a posição de investimento internacional) bem como do saldo das transferências correntes recebidas do resto do mundo.

inferior ao PIB, reflectindo os encargos crescentes com a dívida entretanto contraída. No final de 2007, o RDB representava já apenas 97,4% do PIB. No segundo trimestre de 2008, o RDB representa 97% do PIB. Isto significa que actualmente 3% do total da riqueza produzida em Portugal (PIB) não fica à disposição dos residentes em Portugal, sendo antes canalizada para o exterior.

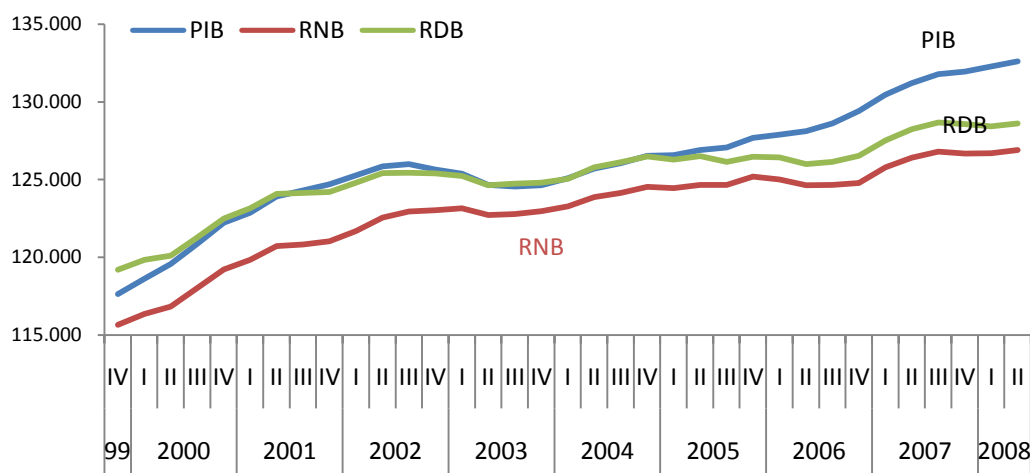
1.16 Num contexto de subida ou manutenção das taxas de juro em níveis mais elevados do que os prevalecentes até 2006 e de manutenção de um défice externo elevado é expectável que o RDB continue a evoluir abaixo do PIB, o que constitui um factor limitativo do crescimento económico baseado na procura interna, com potenciais consequências ao nível da evolução da receita fiscal.

Gráfico 6 – Posição de investimento internacional da economia portuguesa
(valores de fim de período expressos em percentagem do PIB deslizante)



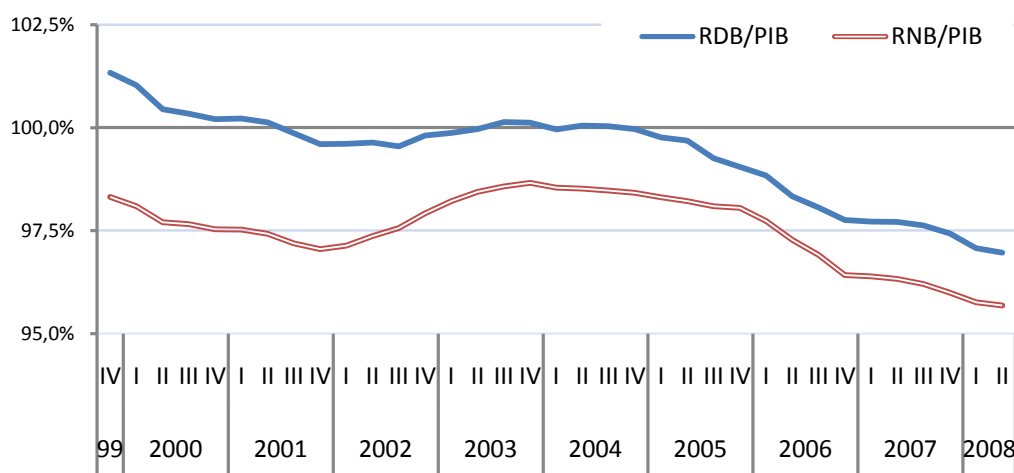
Notas: Cálculos UTAO. | **Fonte:** Banco de Portugal para a posição de investimento e INE para o PIB.

Gráfico 7 – PIB, Rendimento Nacional Bruto e Rendimento Disponível Bruto da economia portuguesa a preços constantes
(valores deslizantes a preços de 2000)



Notas: Para o cálculo dos valores a preços de 2000 utilizou-se o deflador do PIB das Contas Nacionais Trimestrais do 2.º Trimestre de 2008. Cálculos UTAO. | **Fonte:** INE.

Gráfico 8 – Rendimento Nacional Bruto e Rendimento Disponível Bruto face ao PIB
(valores deslizantes expressos em percentagem do PIB deslizante)



Notas: Cálculos UTAO. | Fonte: INE.

Taxas de juro da dívida pública

1.17 Quanto à evolução recente das taxas de juro de mercado dos títulos do Tesouro a 10 anos, relevantes para a determinação do preço a suportar pelo Estado em próximas emissões a taxa fixa, verificou-se nos últimos 12 meses uma *redução* dessas taxas (ou apenas um ligeiro acréscimo) para a generalidade dos 16 países avançados analisados na Tabela 1, em simultâneo com um generalizado alargamento dos *spreads* face à dívida alemã (no caso dos países da área do euro). Este não agravamento das taxas de juro da dívida é provavelmente explicado pelo facto de os títulos de dívida pública, terem funcionado como activos de refúgio para os investidores privados, dada a incerteza em relação ao valor de outros instrumentos de dívida emitida pelo sector privado e outros produtos financeiros de aplicação de poupança e à volatilidade dos mercados accionistas. O alargamento dos *spreads* face à Alemanha poderá reflectir *uma maior diferenciação do prémio de risco* de crédito dos vários países ou ser o resultado da preferência dos investidores por um mercado de dívida com suficiente profundidade, que se traduza numa elevada liquidez.

1.18 Especificamente em relação a Portugal, entre 24.09.2007 e 23.10.2008, a taxa de juro de mercado das OT a 10 anos reduziu-se em 20 pontos base (de 4,6% para 4,4%), contudo o *spread* face ao Bund alemão alargou-se em 39 p.b., passando a taxa de juro de mercado da dívida pública portuguesa a estar 63 p.b. acima da alemã. Na área do euro, a Grécia (110 p.b.), a Itália (88 p.b.) e a Irlanda (80 p.b.) são os países que apresentam os *spreads* mais elevados face ao Bund, estando também entre os que viram o seu *spread* mais acrescido no período em apreço.

Tabela 1 – Taxas de juro de mercado (*yields to maturity*) e *spreads* de Títulos do Tesouro a 10 anos

	24-Sep-07		23-Out-08		Variação (p.b.)	
	Taxa juro mercado	<i>Spread vs. Alemanha</i> (p.b.)	Taxa juro mercado	<i>Spread vs. Alemanha</i> (p.b.)	Taxa de juro	<i>Spread vs. Alemanha</i>
Portugal	4,60%	24	4,40%	63	-20	39
Alemanha	4,36%	-	3,77%	-	-59	-
Áustria	4,47%	11	4,21%	44	-26	33
Bélgica	4,50%	14	4,27%	50	-23	36
Espanha	4,45%	9	4,31%	54	-14	45
Finlândia	4,44%	8	4,37%	60	-7	52
França	4,48%	12	4,04%	27	-44	15
Grécia	4,65%	29	4,87%	110	22	81
Holanda	4,45%	9	4,12%	35	-33	26
Irlanda	4,44%	8	4,57%	80	13	72
Itália	4,61%	25	4,65%	88	4	63
Média (não ponderada) 10 países área do euro excepto Alemanha	4,51%	15	4,38%	61	-13	46
Reino Unido	5,08%	72	4,47%	70	-61	-2
Noruega	4,99%	63	4,23%	46	-76	-17
Suécia	4,33%	-3	3,50%	-27	-83	-24
Suíça	3,12%	-124	2,76%	-101	-36	23
Estados Unidos	4,63%	27	3,54%	-23	-109	-50

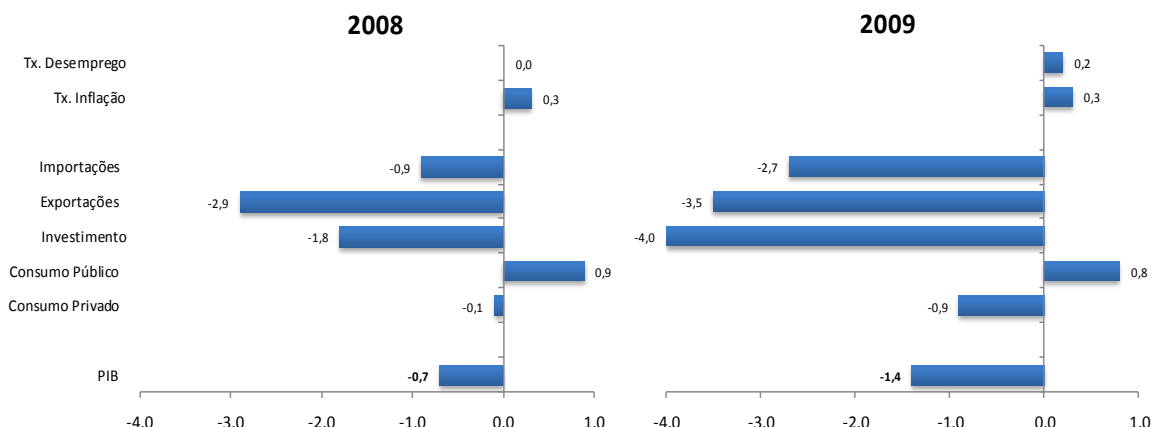
Fonte dos dados: Financial Times, citando a Reuters.

1.3 Previsões de crescimento para 2008 e 2009

1.19 As projecções orçamentais dependem das previsões macroeconómicas utilizadas na sua elaboração, pelo que estas deverão ser as mais realistas possíveis. Um quadro macroeconómico excessivamente favorável traduzir-se-ia num saldo orçamental efectivo pior do que o previsto (défice mais elevado ou menor excedente); pelo contrário previsões excessivamente pessimistas resultariam num saldo efectivo melhor (menor défice ou maior excedente) que o previsto.

1.20 Relativamente à qualidade das previsões, a OCDE (2008) defende que é importante para que as regras orçamentais sejam efectivas, e permitam alcançar a consolidação orçamental, que se utilizem *hipóteses orçamentais prudentes, particularmente em relação ao crescimento económico*. Concretamente em relação a Portugal a OCDE (2008) **recomenda que o país pondere a criação de um comité de especialistas em macroeconomia e previsão para rever e sugerir melhorias nas previsões utilizadas no orçamento de Estado**. Esta recomendação da OCDE, de Junho de 2008, não foi acolhida na preparação deste Orçamento do Estado para 2009.

1.21 Na sequência dos desenvolvimentos atrás referidos relativamente ao enquadramento externo, o Governo revê em baixa de 0,7 e 1,4 p.p. o crescimento real do PIB em 2007 e 2008 para 0,8% e 0,6%, respectivamente.

Gráfico 9 – Revisão na previsão de crescimento do Governo face à previsão efectuada no ROPO em Maio de 2008

1.22 Com base na informação disponibilizada pelo INE relativamente às contas nacionais trimestrais do 2.º trimestre de 2008 no início de Setembro, para que se atinja o crescimento previsto de 0,8% no conjunto do ano de 2008 é necessário que a economia portuguesa cresça a uma média de 0,23%, em cadeia, em cada um dos 3.º e 4.º trimestres de 2008.⁸ No 1.º trimestre a economia portuguesa decresceu 0,2% e no 2.º trimestre cresceu 0,3%.

1.23 Para 2009, a revisão em baixa realizada resulta de uma redução do crescimento esperado quer da procura interna, quer das exportações. Relativamente à procura interna, a previsão de crescimento do investimento é revista 4 p.p. em baixa (para 1,5%);⁹ a do consumo privado é revista 0,9 p.p. em baixa (para 0,8%); em sentido contrário, a previsão de crescimento do consumo público é revista em alta de 0,8 p.p. (para 0,2%). A previsão de crescimento das exportações é revista 3,5 p.p. em baixa, passando, de acordo com a previsão governamental, as importações (1,8%) a crescer mais do que as exportações (1,2%) em 2009.

1.24 Objectivamente, deve ser referido que não é possível à UTAO avaliar a qualidade intrínseca das previsões do Governo (da responsabilidade do MFAP), uma vez que modelo econométrico utilizado não é público. Consequente, a avaliação da qualidade das referidas previsões é efectuada apenas por comparação com outras previsões de outros organismos (Tabela 10), não dispondo a UTAO de capacidade própria para elaborar a sua própria previsão. A propósito da actualidade das várias previsões, deve ter-se em conta que o momento do tempo em que são elaboradas as referidas previsões tem impacto na qualidade das mesmas. Em geral, a

⁸ Os valores divulgados pelo INE encontram-se sujeitos a sucessivas revisões até ao fecho das contas anuais definitivas.

⁹ O Governo corrige assim, no OE/2009, as perspectivas de aceleração do investimento constantes do ROPO de Maio de 2008. Na Nota Técnica n.º 6/2008 da UTAO, de 19.6.2008, a UTAO alertou para o facto de «Esta aceleração prevista [no ROPO/2008] do crescimento pode[r] não estar a ter em conta as características pró-cíclicas do investimento, que aliás são explicitamente invocadas no ROPO para explicar a recuperação do crescimento da FBCF em 2007. O ROPO refere, no entanto, que existem «expectativas particularmente positivas para os segmentos da energia, construção e material de transporte». Tais expectativas poderão estar eventualmente relacionadas com projectos de parcerias público-privadas (PPP) na área dos transportes e com as concessões relacionadas com concretização do plano nacional de barragens, no entanto o ROPO é completamente omissivo em relação a estes importantes projectos e seus desenvolvimentos, não fornecendo assim a informação necessária para a aferição do realismo desta projecção. De acordo com as GOP-2009, o crescimento do investimento privado está intimamente relacionado com a componente do investimento privado que respeita à realização das políticas públicas, ou seja, com as PPP. No entanto, também as GOP-2009 não incluem informação suficiente para permitir quantificar este impacto.»

qualidade da previsão piora com um alargamento do horizonte de previsão, uma vez que mais informação fica disponível à medida que o horizonte de previsão diminui.¹⁰ Consequentemente, é natural esperar que a precisão das previsões elaboradas na Primavera/Verão e para o ano seguinte (como é o caso das previsões da OCDE e da CE para Portugal aqui apresentadas) seja menor do que as das previsões elaboradas no Outono do mesmo ano. Atendendo à elevada incerteza prevalecente, bem como ao facto de a intensificação da crise financeira ter ocorrido em meados de Setembro, *apenas as previsões do FMI e as do Governo português incorporam já essa nova informação*. Consequentemente, devido a estas circunstâncias excepcionais, apenas fará sentido comparar a actual previsão do Governo da República com a do FMI.¹¹

1.25 A estimativa governamental de crescimento do produto para **2008** tem como hipótese um valor previsto para o crescimento da área do euro (1,3%) idêntico ao da previsão intercalar da CE, de 10 de Setembro de 2008, ou seja ainda antes do agravamento dos efeitos sistémicos sobre o sistema financeiro despoletados pela falência do *Lehman Brothers* em 15 de Setembro; esse valor é também coincidente com a previsão do FMI de Outubro. O mesmo se verifica quanto à previsão de inflação do conjunto da área do euro (3,6%). Já os valores assumidos pelo Governo para o barril de *Brent* e para a taxa de câmbio do euro são inferiores ao utilizado na previsão da CE, em linha com os desenvolvimentos entretanto verificados nos mercados.¹²

1.26 O FMI prevê que o crescimento português desacelere para 0,6% em 2008 e 0,1% em **2009**. A previsão governamental para o crescimento económico para 2009 encontra-se assim 0,5 p.p. acima do previsto em Outubro pelo FMI. Contudo, pelo facto de o FMI não apresentar o valor previsto para as diversas variáveis que compõem o PIB na óptica da despesa (consumo, investimento e exportações líquidas), não é possível analisar os factores explicativos dessa discrepância de previsões.

1.27 Quanto às **hipóteses** relativas às condicionantes externas assumidas pelo Governo na sua previsão para **2009**, quer a previsão de crescimento da área do euro, quer a previsão de inflação referente a essa área são praticamente idênticas às previsões do FMI de Outubro. Relativamente a 2008, o Governo assume uma depreciação nominal de 6,8% do euro face ao dólar (evoluindo o valor do euro de \$1,48 em 2008 para \$1,38). A depreciação nominal assumida para a moeda tende, caso se traduza numa depreciação efectiva real e estando reunidas certas condições (restritivas), a ter um efeito benéfico sobre o saldo da balança comercial.

1.28 Relativamente à **inflação**, o Governo prevê 2,9% em 2008, ou seja mais 0,5 p.p. do que em 2007, e uma redução para 2,5% em 2009. O FMI prevê 3,2 e 2% para 2008 e 2009, respectivamente. Quanto à taxa de **desemprego** prevê-se para 2008 uma redução de 0,4 p.p. face a 2007 (8%) e a manutenção dessa taxa em 2009 (7,6%). O FMI prevê uma taxa idêntica para 2008 (7,6%) e um ligeiro agravamento deste indicador (para 7,8%) em 2009.

¹⁰ Muito recentemente, a OCDE concluiu que a qualidade das previsões da Primavera para o ano seguinte têm sofrido uma tendência mais substancial para sobre-estimarem a evolução do PIB. Ver Vogel, Lukas (2007), *How do the OECD growth projections for the G7 economies perform? A post-mortem*, OCDE WP n.º 572.

¹¹ A Comissão Europeia (CE) irá divulgar as previsões do Outono a 3 de Novembro de 2008.

¹² Medido em euros, a CE assumia um preço do barril de petróleo de € 75,6; o Governo assume € 69,3.

1.29 Em suma, para 2009 as previsões encontram-se rodeadas de um grau invulgarmente elevado de incerteza, apontando para uma quase estagnação do crescimento em Portugal, não podendo, no entanto, ser liminarmente afastada a possibilidade de quebra real caso se venha a materializar um cenário recessivo para a economia europeia e norte-americana.

2- Nota prévia: alteração metodológica na contabilização das receitas e despesas das Administrações Públicas em 2009

2.1 A observação das taxas de crescimento de algumas variáveis ou da variação dos rácios do PIB, apresentados no Quadros IV.1 (página 119) e no Anexo A1 do Relatório da proposta de OE/2009, apresentados na óptica das contas nacionais, permitiu a constatação de fortes reduções nas despesas com pessoal (uma redução nominal de 12% ou de 1,9 p.p. do PIB) e nas contribuições sociais efectivas das Administrações Públicas, não passíveis de explicação pela evolução expectável de tais variáveis. Acresce que sendo as Administrações Públicas o resultado da consolidação da Administração Central com a Administração Local e Regional e os Fundos de Segurança Social, a evolução das taxas de crescimento das Administrações Públicas não se apresenta coerente com a evolução prevista para esses sub-sectoros.¹³

2.2 Efectivamente, a PPL n.º 226/X introduz uma alteração na metodologia de contabilização das receitas e despesas das Administrações Públicas para o ano de 2009, na óptica da contabilidade nacional, induzindo *quebras de séries em 2009*. A nova metodologia, aplicada exclusivamente para os valores referentes a 2009, impede a comparabilidade com os valores referentes a 2008 do mesmo Relatório, tornando-o incoerente, e bem assim com os valores oficiais do INE, calculados de acordo com o SEC95, até ao ano de 2007.

2.3 O Relatório que acompanha a PPL n.º 226/X (OE/2009) *não refere a existência de qualquer quebra de série ou alteração metodológica relativa às previsões para 2009 apresentadas segundo a óptica das contas nacionais*.

2.4 Na óptica da contabilidade pública, a alteração metodológica impede a comparabilidade directa de algumas rubricas da despesa dos Serviços Integrados e das Administrações Públicas.

2.5 Contrariamente ao verificado na análise em contabilidade nacional, na óptica da *contabilidade pública* o Relatório refere-se a alterações metodológicas em dois momentos distintos. Na página 124:

*«Para 2009 projecta-se uma nova **redução** [da despesa corrente primária], **que reflecte, em grande parte, alterações na contabilização das contribuições sociais e transferências para a Caixa Geral de Aposentações.**»* [Itálico e negrito adicionados].

¹³ A Tabela 3 (pág. 19) apresenta as taxas de crescimento nominal de rubricas seleccionadas das Administrações Públicas, da Administração Central e dos Fundos de Segurança Social, na óptica da contabilidade nacional, tal como decorrem do Relatório da proposta de OE/2009. Da sua leitura pode verificar-se que se prevê que em 2009 a receita da Administração Central cresça 5,9% e a receita total dos Fundos de Segurança Social cresça 6,7%. Sendo as Administrações Públicas o resultado da consolidação desses dois subsectoros (juntamente com a Administração Local e Regional, cuja receita crescerá 5,6%), seria expectável que a sua receita total das AP crescesse a um ritmo superior ao da receita da Administração Central (uma vez que a Segurança Social apresenta um melhor desempenho), aliás tal como estimado que venha a ocorrer para 2008. Na realidade, os valores apresentados no Relatório apontam para um valor muito inferior para o crescimento da receita total das Administrações Públicas (2,9%), reflectindo necessariamente uma quebra de série motivada por uma alteração metodológica.

Mais adiante, nas pág. 138-9, o Relatório acrescenta que:

«A despesa do subsector Estado para 2009 tem subjacentes duas alterações de natureza contabilística, as quais têm associados montantes significativos, e que condicionam a respectiva análise face aos anos anteriores:

- O Orçamento do Estado para 2009 aplica, pela primeira vez o artigo 20º da Lei das Finanças Locais, pelo que a “participação variável até 5% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial”, passa a constituir uma receita consignada dos municípios, por dedução à receita de IRS bruta cobrada pelo Estado, enquanto até 2008 se aplicou o artigo 59º da mesma Lei, sendo realizada uma transferência do Orçamento do Estado para a Administração Local;
- O alargamento da obrigatoriedade da contribuição para a Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA) aos serviços da administração directa do Estado, no montante equivalente a 7,5% da remuneração ilíquida sujeita a desconto de quota dos funcionários abrangidos pelo regime de protecção social da função pública. Passou-se, assim, a distinguir claramente a parcela de contribuições sociais da parcela destinada à cobertura do défice da CGA, procedendo-se à reclassificação desta última na rubrica de “transferências correntes do Orçamento do Estado”.» [Itálico e negrito adicionados].

2.6 Ainda na página 139 pode ler-se que «No que respeita aos encargos com a segurança social da Administração Pública, a taxa de crescimento em termos comparáveis situa-se em 3,4% [...]». A relevância material desta alteração metodológica no documento em análise é a seguinte: um decréscimo de 54,4% nos encargos com a segurança social, resultando numa previsão de redução de 19,8% das despesas com pessoal do subsector Estado (constante na última coluna do quadro presente na página 138 do Relatório).

2.7 Constatadas estas diferenças, a UTAO endereçou, no dia 16.10.2008, ao Exmo. Sr. Presidente da COF um pedido de ponderação da oportunidade da realização de diligências, junto do Governo, no sentido de obter, em tempo útil uma nota explicativa do detalhe das alterações metodológicas efectuadas, a partir da qual fosse possível circunscrever universos comparáveis para efeitos de análise da evolução das receitas e das despesas das Administrações Públicas, permitindo reajustar os valores das receitas e despesas das Administrações Públicas referentes a 2009, em contabilidade pública e em contabilidade nacional, numa base comparável com os anos anteriores. Esse pedido, prontamente transmitido ao Governo, não obteve, até à presente data qualquer resposta.

2.8 Não obstante a falta de resposta e considerando que a existência de valores comparáveis é imprescindível a qualquer análise que se pretenda efectuar sobre a proposta de orçamento, a UTAO procedeu ao ajustamento de valores com vista à sua comparabilidade.

2.9 Não se trata aqui de efectuar qualquer avaliação da nova metodologia aplicada em 2009, designadamente no que respeita à conformidade, ou à falta dela, com o Sistema Europeu de Contas Nacionais (SEC95). Trata-se apenas de efectuar os ajustamentos estritamente necessários para permitir a análise da proposta de orçamento e exclusivamente com esta finalidade.

2.10 Em contabilidade pública, a alteração metodológica centrou-se no tratamento dado à contribuição financeira do Estado para a CGA que deixou de integrar o agrupamento das despesas

com pessoal, passando a onerar as transferências correntes para a Administração Central (onde se inclui a CGA). Em 2009, a contribuição financeira do Estado para a CGA ascenderá de acordo com os mapas anexos à PPL (e o próprio Relatório) a 3.149,1 milhões de euros (1,8% do PIB estimado para 2009). A análise dos orçamentos privativos da CGA para 2008 e 2009 permite ainda verificar a existência de uma outra alteração na contabilização das despesas com pessoal do subsector Estado. Concretamente, a “compensação por pagamento de pensões”, que ascende em 2009 a 235,6 milhões de euros (0,14% do PIB), transita de transferências para receitas gerais da CGA. Esta segunda alteração na forma de registo dos encargos com a segurança social não é objecto de qualquer referência no Relatório. Embora não explicitada no Relatório, foi aí tida em conta no cálculo da taxa de crescimento, em termos comparáveis, de 3,4%, prevista (na página 139 do Relatório) para os encargos com a segurança social da Administração Pública.

2.11 Em suma, para tornar as despesas com pessoal comparáveis com a metodologia anteriormente seguida, ao valor previsto para 2009 há que adicionar o montante da contribuição financeira para CGA deduzido da compensação por pagamento de pensões. O montante total do ajustamento ascende a 2.913,5 milhões de euros (1,68% do PIB estimado para 2009). A Tabela 2 explicita a abordagem seguida pela UTAO para tornar as despesas com pessoal comparáveis com a metodologia anterior. Essa abordagem permite replicar com exactidão a taxa de crescimento para 2009, em termos comparáveis, dos encargos com a segurança social da Administração Pública (3,4%) em contabilidade pública referida na página 139 do Relatório.¹⁴

Tabela 2 – Cálculo do valor das despesas com pessoal do subsector Estado previstas para 2009, em contabilidade pública, em termos comparáveis com a metodologia anterior

	2007	2008	2009	2008/2009
<i>Valores apresentados no Quadro IV.15 do Relatório do OE/2009</i>				
Despesas com Pessoal	13.639,2	13.852,3	11.110,1	-19,8%
Remunerações certas e permanentes	8.329,3	8.356,7	8.330,2	-0,3%
Abonos variáveis ou eventuais	453,7	455,3	483,7	6,2%
Encargos Segurança Social	4.856,2	5.040,3	2.296,2	-54,4%
<i>Cálculo dos valores comparáveis para 2009</i>				
Encargos Segurança Social - Rel. OE/2009	4.856,2	5.040,3	2.296,2	-54,4%
+ Contribuição financ. p/ CGA	-	-	3.149,1	-
- Compensação por pag.to pensões	-	-	235,6	-
= Encargos Segurança Social em termos comparáveis	4.856,2	5.040,3	5.209,7	3,4%
+ Remunerações certas e permanentes	8.329,3	8.356,7	8.330,2	-0,3%
+ Abonos variáveis ou eventuais	453,7	455,3	483,7	6,2%
= Despesas com Pessoal em termos comparáveis	13.639,2	13.852,3	14.023,6	1,2%

Nota: Cálculos UTAO.

2.12 Em contas nacionais, a contribuição financeira do Estado para a CGA constitui um encargo com a segurança social dos funcionários públicos, sendo por isso registado em despesas com pessoal. Contudo, uma vez que as Administrações Públicas gerem o sistema de Segurança Social, essa contribuição é igualmente considerada do lado da receita, em contribuições sociais efectivas.

¹⁴ Daí decorre também que em termos comparáveis se verifica um acréscimo de 1,2% nas despesas com pessoal do subsector Estado em 2009 e não o decréscimo de 19,8% evidenciado no Relatório.

Consequentemente, a evolução de tal grandeza não tem impacto no saldo das Administrações Públicas, mas apenas na evolução do total de receita e despesa deste sector institucional.

2.13 Para efeitos de comparabilidade procedeu-se igualmente ao ajustamento dos valores apresentados na óptica da contabilidade nacional. Para esse efeito adicionou-se às despesas com pessoal e às contribuições sociais em espécie o montante atrás referido de 2.913,5 milhões de euros (1,68% do PIB estimado para 2009). Este ajustamento não tem qualquer impacto no saldo em milhões de euros das Administrações Públicas, mas eleva, nesse montante, os valores, em níveis, da receita e da despesa para 2009.

2.14 Deve ainda ser referido, que a aplicação da nova metodologia usada no Relatório do OE/2009 tem implicações para o cálculo do valor do PIB nominal. Sendo a despesa com pessoal uma componente do consumo público, e este por sua vez uma parcela do PIB na óptica da despesa, a remoção da contribuição financeira para a CGA das despesas com pessoal, faz baixar o consumo público, e bem assim o PIB nominal, nesse mesmo montante (2.913,5 M€). Contudo, não é feita qualquer referência neste sentido no Relatório. Tal como se apresentam os valores do PIB nominal evidenciados no Relatório, não parecem ter acomodado esta alteração metodológica. Importa no entanto alertar para o facto de esse ajustamento poder ter consequências sobre o valor do défice expresso em percentagem do PIB. Para permitir a comparabilidade, nesta Nota Técnica a UTAO optou por utilizar o valor do PIB nominal apresentado no Relatório.

Tabela 3 – Taxas de crescimento nominal de algumas rubricas das Administrações Públicas em contabilidade nacional

	Adm. Públicas			Adm. Central			F. Segurança Social		
	2008	2009		2008	2009		2008	2009	
		OE	Comp.		OE	Comp.		OE	Comp.
Receita									
Contribuições sociais	3,0%	-7,9%	5,8%	-9,0%	10,6%	10,6%	4,3%	-9,4%	5,4%
<i>das quais</i> Contrib. sociais efectivas	4,1%	-9,2%	5,4%	-11,9%	9,8%	9,8%	4,3%	-9,4%	5,4%
Carga Fiscal	3,5%	-0,4%	4,3%	3,1%	3,3%	3,3%	4,7%	-9,3%	4,8%
Outras receitas correntes	7,6%	23,3%	23,3%	-1,5%	4,3%	4,3%	15,4%	46,6%	11,6%
Total da receita corrente	3,7%	1,4%	5,5%	2,6%	3,7%	3,7%	7,5%	6,8%	6,8%
TOTAL DE RECEITA	5,0%	2,9%	6,8%	4,1%	5,9%	5,9%	7,5%	6,7%	6,7%
Despesa									
Despesas com pessoal	1,2%	-12,2%	1,5%	0,6%	-15,6%	0,9%	2,5%	5,7%	5,7%
Total de despesa corrente	5,6%	1,3%	5,3%	5,1%	4,1%	4,1%	7,8%	6,0%	6,0%
Total de despesa corrente primária	5,3%	0,3%	4,6%	4,5%	3,0%	3,0%	7,7%	6,0%	6,0%
TOTAL DE DESPESA	4,0%	3,0%	6,7%	3,1%	6,3%	6,3%	7,5%	6,0%	6,0%

Abreviatura: "Comp." significa valor comparável com a anterior metodologia.

Nota: Cálculos UTAO. Ver texto para detalhes.

3- Perspectivas orçamentais das Administrações Públicas em contabilidade nacional

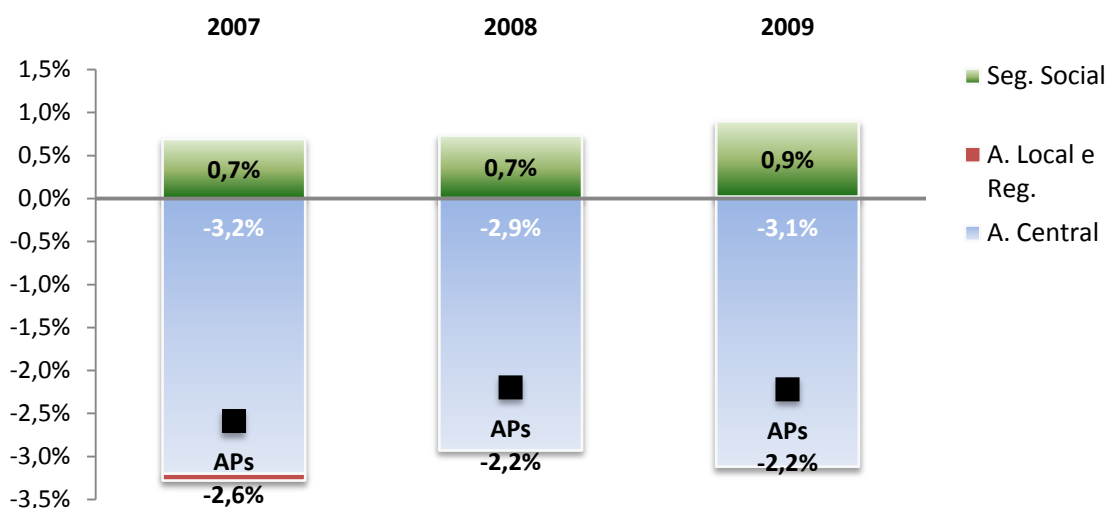
No presente capítulo procede-se à análise das receitas e despesas das administrações públicas previstas na óptica da contabilidade nacional. Esta análise encontra-se sustentada em valores comparáveis, cujo cálculo é da responsabilidade da UTAO, uma vez que a proposta de Orçamento do Estado para 2009 se encontra afectada pelas alterações metodológicas referidas no capítulo anterior.

3.1 A Evolução das principais rubricas orçamentais das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional

3.1.1 Saldos e principais agregados

3.1 A proposta de OE/2009 estima a obtenção de um défice orçamental de 2,2% do PIB (3851 M€) para **2008**, traduzindo-se numa melhoria de 0,4 p.p. do PIB, entre 2007 e 2008. Esta melhoria será praticamente devida a uma redução do défice da Administração Central em 0,3 p.p. do PIB e a uma melhoria em 0,1 p.p. do saldo da Administração Local e Regional que passará a estar equilibrado (Gráfico 10). Tal como referido em Notas Técnicas anteriores, para a melhoria do saldo em 2008 contribuem medidas pontuais no montante de 0,2 p.p. do PIB.¹⁵

Gráfico 10 – Evolução dos saldos previstos para as Administrações Públicas (% do PIB)

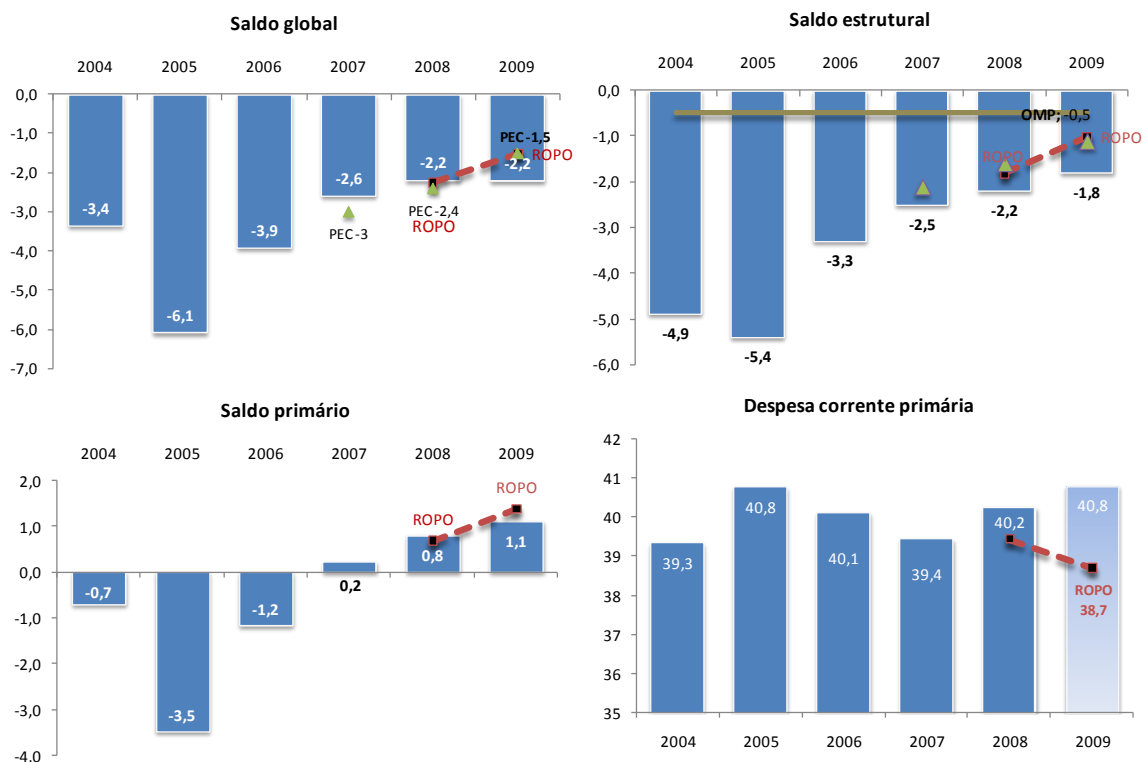


Fonte: Relatório do OE/2009.

3.2 Para **2009**, o Relatório prevê a manutenção do défice em 2,2% do PIB. Em termos de composição sectorial, o Relatório prevê um agravamento do défice da Administração Central em 0,2 p.p. compensado por um crescimento do excedente da Segurança Social.

¹⁵ Trata-se do montante já classificado pela CE como pontual, correspondendo à diferença entre o encaixe com a atribuição de concessões de exploração de barragens à EDP e o pagamento do défice tarifário da REN.

Gráfico 11 – Evolução dos Saldos e Despesa de Corrente Primária das Administrações Públicas 2004 a 2009 em % do PIB (Despesa em termos comparáveis – óptica da contabilidade nacional)



Fonte: INE, ROPO/2008, PEC/2007 e Relatório do OE/2009.

Notas: A despesa referente ao ano de 2009 foi reajustada pela UTAO de forma a assegurar a comparabilidade com os anos anteriores. Cálculos UTAO.

Tabela 4 – Evolução agregados orçamentais das Administrações Públicas desde 2004 (%PIB)

	2008						2009			Variação implícita OE 2009		
	2004	2005	2006	2007	OE/09	ROPO/08	OE met. comparável	OE/09	ROPO/08	2008	OE met. comparável	OE/09
Receita fiscal	22,7	23,4	24,2	24,8	24,8	24,9	24,9	24,9	24,7	0,0	0,1	0,1
Carga fiscal*	33,8	34,8	35,6	36,5	36,6	36,7	37,0	35,3	36,7	0,1	0,4	-1,3
Receita total	43,1	41,6	42,3	43,2	43,9	43,5	45,4	43,8	43,6	0,7	1,6	-0,1
Despesa corrente	42,0	43,4	42,9	42,2	43,2	42,4	44,1	42,4	41,6	1,0	0,9	-0,8
Despesa corrente primária	39,3	40,8	40,1	39,4	40,2	39,4	40,8	39,1	38,7	0,8	0,6	-1,1
Despesa capital	4,5	4,3	3,4	3,5	2,8	3,4	3,5	3,5	3,5	-0,7	0,7	0,7
Despesa Total	46,5	47,7	46,3	45,7	46,1	45,7	47,7	46,0	45,1	0,3	1,6	-0,1
Saldo primário	-0,7	-3,5	-1,2	0,2	0,8	0,7	1,1	1,1	1,4	0,6	0,3	0,3
Saldo global	-3,4	-6,1	-3,9	-2,6	-2,2	-2,2	-2,2	-2,2	-1,5	0,4	0,0	0,0
Saldo ajustado do ciclo	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Saldo estrutural**	-4,9	-5,4	-3,3	-2,5	-2,2	-1,8	-1,8	-1,8	-1,0	0,3	0,4	0,4
Dívida pública	58,3	63,6	64,7	63,6	63,5	63,6	64,0	64,0	62,5	-0,1	0,5	0,5

Notas: “OE met. comparável” apresenta os valores referentes ao ano de 2009, tal como reajustados pela UTAO de forma a serem comparáveis com os anos anteriores. *Receita fiscal e contribuições sociais efectivas; no caso do ROPO corresponde a receita fiscal e contributiva, não sendo por isso directamente comparável. ** Em 2004 o saldo estrutural é calculado subtraindo ao saldo ajustado do ciclo as medidas temporárias e pontuais identificadas pela Comissão Europeia. O valor do saldo estrutural referente ao ROPO é o constante no próprio documento. Os valores do saldo estrutural após 2004 são provenientes do Relatório da proposta de OE/2009. Existe assim uma quebra de série em 2005.

3.3 Em comparação com o anteriormente planeado, a trajectória estimada para o défice orçamental em 2008 é idêntica ao previsto no ROPO/2008 em Maio e melhor em 0,2 p.p. do que o previsto na actualização de Dezembro de 2007 do PEC (Tabela 4 e Gráfico 11). Já a previsão de défice para 2009 (2,2%) é pior em 0,7 p.p. do PIB do que o previsto no ROPO/2008. O saldo estrutural previsto para 2009 é pior em 0,8 p.p. do que o previsto no ROPO/2008.

3.4 De acordo como previsto no OE/2009, verificar-se-á um excedente primário¹⁶ crescente, aumentando 0,3 p.p. do PIB em 2009 (ver os dados detalhados na Tabela 11, em anexo).¹⁷

3.5 Em termos comparáveis, o OE/2009 tem implícito, para 2009, um crescimento do peso da receita e da despesa total das Administrações Públicas (AP) em 1,6 p.p. do PIB. A despesa corrente verá aumentado o seu peso no PIB em 0,9 p.p., evoluindo a despesa corrente primária a um ritmo inferior (0,6 p.p.), uma vez que se prevê um aumento do peso no PIB dos encargos com juros (0,3 p.p.).

3.6 A trajectória ascendente para a despesa contrasta com o decréscimo previsto em Maio no ROPO/2008. Assim, em 2009, a despesa ficará acima do previsto no ROPO/2008: 0,8 p.p. do PIB no caso da despesa corrente, 0,4 p.p. no caso da despesa corrente primária e 0,9 p.p. no caso da despesa total.

3.7 Para a subida em 1,6 p.p. do PIB do peso da despesa no produto no ano de 2009, contribui sobretudo: o acréscimo de 1 p.p. previsto para as prestações sociais (dos quais 0,6 p.p. correspondem a prestações sociais em espécie); um acréscimo de 0,7 p.p. na despesa de capital; um acréscimo de 0,3 p.p. do PIB dos encargos com os juros da dívida; e um acréscimo de 0,1 p.p. em outras despesas correntes. Em sentido oposto verifica-se uma redução de 0,2 p.p. do PIB em subsídios, fruto do pagamento do défice tarifário da REN em 2008, bem como uma redução de 0,2 p.p. das despesas com pessoal (não corrigidas do efeito de empresarialização de hospitais do SNS).

3.8 Em termos comparáveis, em 2009, a carga fiscal verá aumentado o seu peso no PIB em 0,4 p.p.. Para a variação prevista da receita em termos comparáveis contribuem decisivamente o aumento do peso no PIB das receitas de capital (0,6 p.p.), da outra receita corrente (0,5 p.p.) e das contribuições sociais efectivas (0,3 p.p.). Em termos nominais prevê-se, em termos comparáveis, um crescimento de 3,8% para a receita fiscal, 5,4% para as contribuições sociais efectivas, 5% para as vendas, 23,3% para as outras receitas correntes e 46% para as receitas de capital. O crescimento da receita de capital reflectirá, segundo o Relatório “a entrada em velocidade cruzeiro do financiamento do QREN”. Já quanto ao crescimento da outra receita corrente (23% em termos nominais), o Relatório não fornece qualquer explicação.

¹⁶ O saldo primário corresponde ao saldo antes do pagamento dos juros da dívida pública.

¹⁷ Os valores das receitas e despesas das AP não ajustados do efeito da alteração metodológica encontram-se na Tabela 12, igualmente em anexo.

3.9 Esta trajectória ascendente para a receita encontra-se ligeiramente acima do previsto em Maio no ROPO/2008. Assim em 2009, a receita das AP ficará 0,2 p.p. acima do previsto no ROPO/2008.

3.1.2 Receita

3.10 De acordo com a OCDE (2008), o processo de consolidação orçamental entre 2005 e 2007 baseou-se fortemente em medidas com incidência sobre a receita, tendo o acréscimo na *receita corrente* contribuído com 60% para a redução do défice nesse período. Tal deveu-se a alterações fiscais e a melhorias na administração fiscal.¹⁸

3.11 Tendo em conta que a receita de capital decresceu em percentagem do PIB entre 2005 e 2007, o crescimento da *receita total* explica 45% do decréscimo do défice em 3,5 p.p. do PIB entre 2005 e 2007. A redução da despesa corrente primária explica 38% desse decréscimo e a redução da despesa de capital 23%.¹⁹

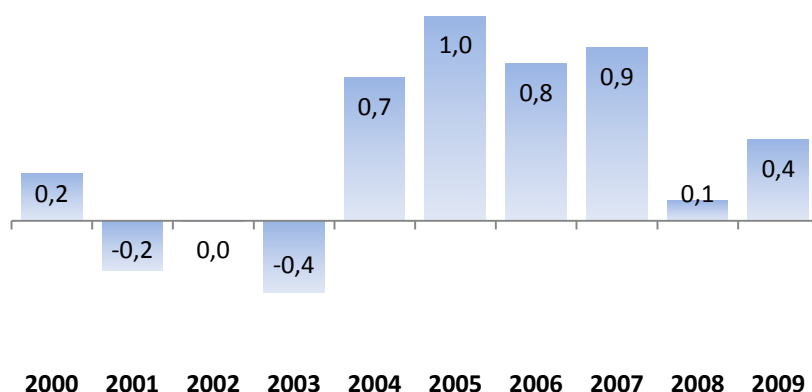
3.12 Em termos comparáveis, entre 2005 e 2009 a quase totalidade (99,8%) da redução prevista do défice em 3,9 p.p. do PIB é explicada pelo aumento do peso no PIB da receita total das AP, sendo o contributo da receita corrente de 85%. O contributo praticamente nulo (0,2%) da despesa para a redução do défice público entre 2005 e 2009 é devido ao facto de a redução de 0,8 p.p. do PIB na despesa de capital ser praticamente compensada por um acréscimo de 0,7 p.p. do PIB nos encargos com juros, mantendo a despesa corrente primária o seu peso no PIB inalterado.

3.13 Assim, tendo em conta o forte contributo da receita corrente para a redução (programada) do défice entre 2005 e 2009, é importante analisar a evolução prevista para a receita. Tal como se pode verificar no Gráfico 12, após uma quase estagnação do peso no PIB da carga fiscal em 2008, o OE/2009 tem implícito um acréscimo de 0,4 p.p. do peso no PIB desse indicador em 2009.

¹⁸ «The consolidation programme relied heavily on revenue measures from 2005 to 2007. Increases in current revenue contributed to 60% of the decrease in the fiscal deficit from 2005 to 2007, with current receipts growing from 40.1% of GDP in 2005 to an estimated 42.2% of GDP in 2007. Tax changes and improvements in tax administration have both contributed to the increase in revenue.» (OCDE, 2008: 60).

¹⁹ O crescimento dos encargos com juros contribui negativamente com 6%.

Gráfico 12 – Variação do peso no PIB da carga fiscal, corrigida do impacto de medidas temporárias e pontuais – óptica da contabilidade nacional



Nota: Os valores da receita foram corrigidos dos efeitos das medidas temporárias e pontuais. Os valores para 2009 foram ajustados pela UTAO de forma a serem comparáveis com os anteriores. Ver texto para detalhes. A carga fiscal é aqui definida como sendo a soma da receita fiscal com as contribuições sociais efectivas.

3.14 Em termos comparáveis, o OE/2009 tem implícito um crescimento nominal de 6,8% da receita total para o ano de 2009. O crescimento previsto de 3,8% da receita fiscal explica 2,1 p.p. do total do crescimento nominal da receita, sendo os restantes 4,7 p.p. explicados:

- pelo crescimento em 5,8% das contribuições para os fundos de segurança social (1,7 p.p.);
- pelo crescimento em 46% das receitas de capital (1,5 p.p.);
- e pelo crescimento em 23,3% das outras receitas correntes (1,2 p.p.).

3.15 Em termos globais, trata-se de um crescimento nominal da receita (6,8%) muito superior ao crescimento previsto para o PIB nominal (3,2%). Esse diferencial de crescimento traduz-se num acréscimo do peso da receita total no PIB em 1,6 p.p..

3.16 A aferição do realismo da previsão das receitas de um orçamento é usualmente feita recorrendo ao cálculo da sua (semi-)elasticidade face ao PIB, uma vez que a evolução da receita é directamente influenciada pela conjuntura económica. O crescimento nominal em 2009 de 4,4% da receita fiscal e contributiva traduz-se numa elasticidade dessa receita face ao PIB de 1,4 (Gráfico 13).²⁰ Este valor para elasticidade deste agrupamento de receita encontra-se:

- acima do valor da elasticidade *ex-ante*, tal como calculado pela OCDE (1,08), que pode ser interpretado como um valor médio de longo prazo;
- acima do valor estimado para o ano de 2008 (elasticidade unitária);
- acima do valor da elasticidade implícita na actualização de Dezembro de 2007 do PEC e da actualização de 2005 do PEC (elasticidade unitária).

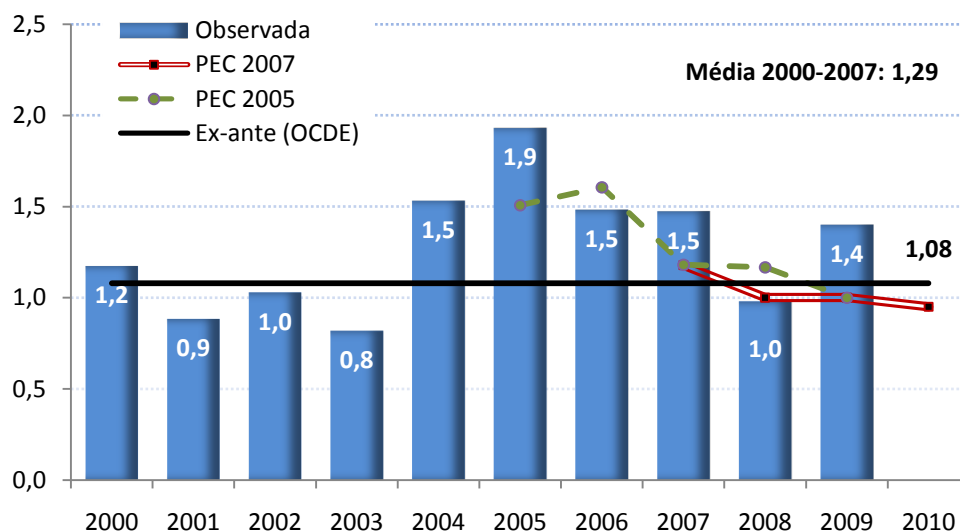
Tal valor para a elasticidade da receita fiscal e contributiva (1,4) apenas é inferior ao registado nos anos de 2004 a 2007, marcados por um aumento da eficácia da cobrança coerciva. Atendendo a que é expectável uma moderação dos ganhos adicionais de cobrança de impostos em dívida, devido à não sustentabilidade a médio prazo de um contributo sempre crescente dessas

²⁰ Caso o valor da elasticidade seja superior à unidade tal significa que a receita cresce a um ritmo superior ao do PIB nominal (e vice-versa para valores da elasticidade inferiores à unidade).

cobranças para a receita, a presente previsão de crescimento da receita fiscal e contributiva afigura-se como sendo optimista.²¹

3.17 Tudo o resto inalterado, a consideração de um valor para a elasticidade da receita fiscal e contributiva idêntico ao seu valor *ex-ante* teria um impacto negativo em 0,4 p.p. no PIB no saldo das AP.

Gráfico 13 – Elasticidade da receita de impostos directos e indirectos e contribuições sociais, corrigidos do impacto de medidas pontuais, das Administrações Públicas face ao PIB – contabilidade nacional



Nota: Os valores da receita foram corrigidos dos efeitos das medidas temporárias e pontuais. Os valores para 2009 foram ajustados pela UTAO de forma a serem comparáveis com os anteriores. Ver texto para detalhes. Elasticidade *ex-ante* da receita fiscal face ao PIB da OCDE, tal como recalculada pela Comissão Europeia (2006). | Fonte dos dados: INE, Banco de Portugal (medidas temporárias) e Relatório do OE/2009. | Bibliografia: André, C. and N. Girouard (2005), "Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 434; Comissão Europeia (2006), "December 2005 Update of the Stability Programme of Portugal (2005-2009): An Assessment", ECFIN/B1/REP/50461/06-EN, Table 6.

3.18 Em termos de componentes da receita fiscal e contributiva, o maior desvio em relação ao valor da elasticidade *ex-ante* decorrente do estudo da OCDE ocorre nas contribuições sociais. Prevê-se que em 2009 estas cresçam, em termos comparáveis, a um ritmo 1,8 vezes superior ao crescimento do PIB nominal. Trata-se de um diferencial muito elevado, que ou decorre de uma estimativa de execução para 2008 demasiado baixa (estima-se um crescimento de 3%)²² ou, não sendo esse o caso, poderá não ser sustentável tendo em conta a actual conjuntura.

3.19 Quanto aos impostos directos, a sua elasticidade é inferior à que decorre do valor *ex-ante*. Já relativamente à elasticidade face ao PIB dos impostos indirectos verifica-se um significativo desvio positivo (em 0,4 p.p.) face ao seu valor *ex-ante* (que é assumido como sendo unitário).²³ Tal

²¹ Tenha-se em conta que no mesmo sentido, no Boletim Económico da Primavera de 2008, o Banco de Portugal alertou para o facto de que «No que respeita às receitas, pode verificar-se uma atenuação dos ganhos adicionais na colecta dos impostos e contribuições devidos no ano [de 2008] e uma diminuição da cobrança de montantes em atraso que pode mitigar o comportamento favorável dos ganhos de eficácia na cobrança fiscal observados nos últimos anos.»

²² 4,1% no caso das contribuições sociais efectivas. Trata-se assim de valores muito abaixo do ritmo evidenciado no Boletins da DGO para o 3.º trimestre de 2008, em contabilidade pública.

²³ Caso se tivesse em conta um efeito de composição, numa conjuntura de abrandamento económico é expectável haja uma maior moderação no consumo de bens de maior valor absoluto, o que teria um impacto negativo na evolução da

poderá ser o reflexo de o crescimento comparável da receita do IVA (em contabilidade pública), tendo em conta o impacto da descida de 1 p.p. na taxa normal que ocorreu no 2.º semestre de 2008, ser de aproximadamente 4,9%, portanto quase uma vez e meia o crescimento nominal previsto para o consumo privado.²⁴

3.20 Acresce ao que antecede relativamente à elasticidade da receita fiscal e contributiva, que simulações efectuadas pela UTAO para determinar a sensibilidade do saldo orçamental ao valor da elasticidade das receitas fiscais e ao ritmo de crescimento da economia evidenciaram que *existe uma grande sensibilidade do saldo orçamental previsto para 2009 ao crescimento da rubrica “outra receita corrente”*. Esta rubrica residual cresceu 11,3% em 2007, atingindo 3 615 M€ (em 2007).²⁵ O OE/2009 estima um crescimento de 7,6% em 2008 e um elevado crescimento de 23,3% em 2009, prevendo que o total de outra receita ascenda a 4 794 M€ no final de 2009, o que se traduz num crescimento acumulado de 33% entre 2007 e 2009.

3.21 Este forte crescimento da outra receita corrente não é objecto de qualquer explicação no Relatório da PPL n.º 226/X. Em termos de subsectores das AP, o crescimento da outra receita é mais expressivo no sector dos Fundos de Segurança Social (11,6% em termos comparáveis), sendo de 4,3% na Administração Central.²⁶ Assim sendo, o *crescimento previsto nas “outras receitas correntes” carece de explicação*. Tudo o resto inalterado, um menor crescimento desta rubrica residual de outra receita corrente, por exemplo para metade, teria um impacto significativo no saldo das AP.

3.22 Em suma, esta análise permite constatar que para 2009 o *crescimento da receita fiscal e contributiva* implícito no Relatório do OE/2009 se afigura como sendo optimista, apresentando ainda o saldo das AP *uma grande sensibilidade ao crescimento da rubrica “outra receita corrente”*, configurando-se assim a evolução prevista para estas variáveis como factores de risco para o atingir do défice previsto.

3.1.3 Despesas com o pessoal

3.23 A rubrica *despesas com pessoal das AP é substancialmente afectada pela alteração metodológica implementada na presente proposta de Orçamento*. Em termos comparáveis, ajustando do impacto dessa alteração metodológica, o OE/2009 tem implícito que as despesas com pessoal das AP cresçam em termos nominais 1,5%, passando a representar 12,5% do PIB em 2009, evidenciando um decréscimo de 0,2 p.p. do produto face ao ano anterior. Contudo, não é suficiente efectuar este ajustamento para se obter uma evolução das despesas com pessoal sem a existência de quebras de série que prejudique a análise.

receita do IVA, implicando assim uma elasticidade inferior à unidade no caso de um abrandamento (e uma elasticidade superior à unidade durante períodos expansionistas).

²⁴ Assumiu-se nesse cálculo que a receita do IVA em 2008 deveria ser deduzida em 200 M€ de forma a poder ser comparada com a previsão para 2009, uma vez que em 2009 a taxa de 20% vigora durante a totalidade do ano.

²⁵ De acordo com os valores do INE, para este valor contribui um crescimento de 27% verificado nos rendimentos de propriedade em 2007.

²⁶ Na óptica da contabilidade pública as receitas correntes não fiscais dos Serviços Integrados crescerão 7,6% em 2009.

3.24 Tal como sucessivamente referenciado em Notas Técnicas anteriores, a *evolução das despesas com pessoal das AP encontra-se afectada por sucessivas quebras de séries motivadas pela transformação de hospitais do SNS em hospitais empresa*, processo iniciado em Dezembro de 2002.²⁷ Essa transformação altera a forma de registo das despesas públicas com a saúde, traduzindo-se, designadamente, numa redução das despesas com pessoal e de consumo intermédio das Administrações Públicas por contrapartida de um acréscimo nas transferências correntes em espécie para as famílias, ou seja na rubrica prestações sociais.²⁸ Consequentemente, existem sucessivas quebras estatísticas nas séries da despesa com pessoal e consumos intermédios das Administrações Públicas, que ao afectarem a composição da despesa prejudicam a análise da sua evolução temporal.

3.25 Relativamente à proposta de orçamento, a pág. 159 do Relatório refere-se a alterações no universo dos SFA incluindo as resultantes «da transformação dos Hospitais da Universidade de Coimbra e de Faro e do Centro Hospitalar da Póvoa de Varzim/Vila do Conde em Entidades Públicas Empresariais (EPE), bem como a integração dos Hospitais da Guarda e de Seia na Unidade Local de Saúde da Guarda, EPE.» Mais adiante (pág. 160) refere-se que «a sua saída do universo deste subsector contribui para a diminuição das despesas com o pessoal (o conjunto daqueles Hospitais tinha inscrito, em 2008, uma dotação de 258,7 milhões de euros neste agrupamento de despesa), por outro lado, provocou um significativo acréscimo das despesas com a “aquisição de bens e serviços”, em função do aumento da dotação destinada a fazer face aos pagamentos dos serviços prestados no âmbito dos contratos programa celebrados com os Hospitais, EPE.»

3.26 Contudo, nas páginas do Relatório referentes à apresentação das receitas e despesas das Administrações Públicas em contabilidade nacional, não é referido o impacto destas transformações de hospitais do SNS em hospitais EPE sobre a contabilização da despesa das AP. Não obstante a UTAO ter solicitado, em Julho, informação acerca desses impactos, esta não foi fornecida pelo Governo.

3.27 Utilizando, no entanto, a informação acima referenciada em contabilidade pública, pode concluir-se que **o Relatório do OE/2009 tem implícito para 2009, um valor de despesas com pessoal, ajustado da alteração metodológica e corrigido da quebra induzida pela transformação dos hospitais do SNS acima referenciados em hospitais EPE, que se traduz num crescimento nominal de 2,3%.** Trata-se assim de um crescimento inferior ao crescimento previsto para o PIB, o que se traduz numa **redução do seu peso no PIB em 0,1 p.p..**

3.28 A análise a médio prazo da evolução das despesas com pessoal, consumo intermédio e prestações sociais em espécie das AP, requer a utilização de séries que corrijam as quebras induzidas pelo processo de transformação dos hospitais do SNS em hospitais empresa. O

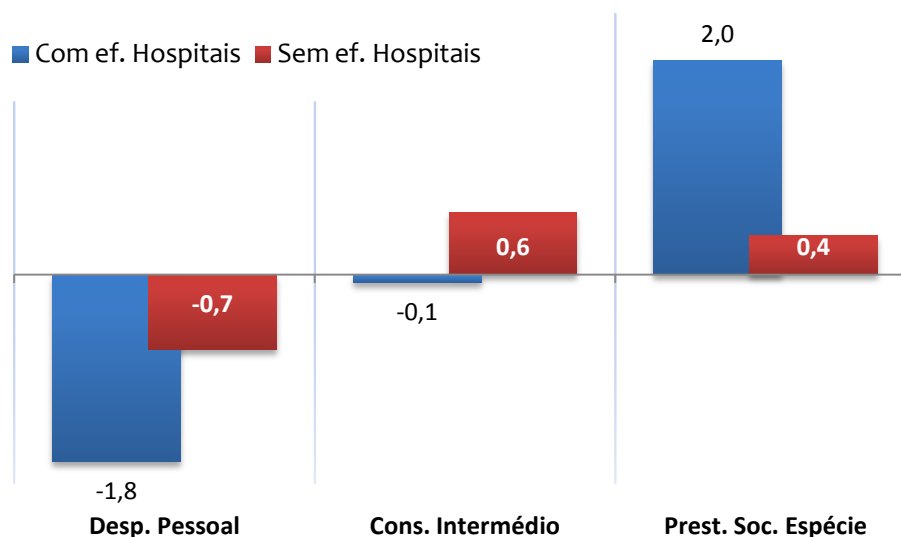
²⁷ Consequentemente com efeitos económicos significativos apenas a partir de 2003 (ver o Relatório Anual de 2003 do BdP).

²⁸ Tal como referido pelo BdP, verifica-se igualmente um impacto de pequeno montante na receita corrente em virtude da não consideração das receitas próprias dos hospitais-empresa na rubrica vendas de bens e serviços das Administrações Públicas. Resulta ainda dessa transformação uma alteração na composição da rubrica das prestações sociais em espécie, reduzindo os custos com convenções e farmácias com contrapartida no aumento dos pagamentos pelos serviços prestados pelos hospitais-empresa.

Relatório Anual de 2007 do Banco de Portugal apresenta séries ajustadas para o período de 2001 e 2007.²⁹ O Gráfico 14 apresenta a variação acumulada do peso no PIB entre 2002 e 2007, das despesas com pessoal, consumos intermédios e prestações sociais em espécie das AP, excluindo os efeitos dos hospitais-empresa (ou seja retirando às contas das AP todos os montantes relativos à totalidade dos hospitais empresarializados entre 2002 e 2007, passando assim a ser considerados fora do universo das AP desde 2001).

3.29 Comparativamente à série não corrigida, a redução acumulada das despesas com pessoal das AP em percentagem do PIB entre 2002 e 2007 é claramente menor quando se exclui o efeito da referida empresarialização, reduzindo-se 0,7 p.p. do PIB (e não os 1,8 registados na série não corrigida). A mesma correcção permite constatar um acréscimo de 0,6 p.p. no consumo intermédio das AP (e não a redução evidenciada nas contas não corrigidas). Em contrapartida, as prestações sociais em espécie, corrigidas do efeito da transformação da natureza jurídica dos hospitais, apresentam um crescimento acumulado do seu peso no PIB (0,4 p.p.) muito inferior ao registado na conta não corrigida (2 p.p.).

Gráfico 14 – Variação acumulada do peso no PIB entre 2002 e 2007 das despesas com pessoal, consumos intermédios e prestações sociais em espécie, excluindo os efeitos dos hospitais-empresa



Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual de 2007, pp. 149-51.

3.30 De acordo ainda com os referidos cálculos do Banco de Portugal, o processo de transformação de hospitais do SNS em hospitais-empresa “implicou uma redução considerável no número de funcionários públicos, que ascendeu a 67 701 efectivos”, entre 2002 e 2007.

²⁹ O valor de 2007 é compatível com a 1.ª notificação do INE de Fevereiro de 2008. Os valores aqui apresentados utilizam a última estimativa do INE, do final de Setembro de 2008, para o PIB nominal.

3.1.4 Despesa de investimento

3.31 Entre 2005 e 2007 verificou-se uma redução do peso no PIB em 0,8 p.p. da despesa de capital das AP.³⁰ Desse montante, uma redução de 0,6 p.p. do PIB é devida à redução do peso no PIB da FBCF das AP.³¹

3.32 Para 2008, o Relatório da proposta de OE/2009 estima uma redução adicional de 0,7 p.p. do PIB da despesa de capital (Gráfico 16). Contudo, em 2008 a outra despesa de capital encontra-se negativamente afectada pelo registo, enquanto despesa de capital negativa, do montante proveniente de uma *operação pontual* em resultado da transmissão de direitos de utilização no domínio hídrico à EDP. O montante desta operação não é revelado no Relatório da PPL n.º 226/X, no entanto, de acordo com informação vinda a público, tal valor ascenderá a 759 M€ (0,45% do PIB de 2008). *Corrigindo deste efeito a despesa de capital, esta deverá decrescer 0,2 p.p. do PIB em 2009.* Em contas nacionais a evolução da outra despesa de capital, designadamente das transferências de capital, encontra-se ainda afectada por outras operações, tais como os aumentos de capital nos hospitais EPE (em 2005 e 2007) e pelo perdão de dívida a países em vias de desenvolvimento.³² Não sendo possível expurgar a análise da despesa de capital da totalidade desses efeitos, para se ter uma melhor percepção da evolução do esforço de investimento público a análise deve centrar-se na evolução prevista para a FBCF em 2009.

3.33 Para 2009, o Governo prevê um aumento em 0,2 p.p. do peso no PIB da FBCF das AP. A FBCF das AP deverá assim crescer 13% em termos nominais em 2009. Esse crescimento é sobretudo explicado pelo contributo (9,7 p.p.) da FBCF da Administração Central, que crescerá 30%, bem como pelo contributo (3,7 p.p.) do crescimento de 5,6% previsto para a FBCF da Administração Local e Regional (Gráfico 15).³³

³⁰ Em contas nacionais, a receita proveniente das cessões de activos fixos corpóreos existentes nas AP é registada enquanto FBCF negativa. Procura assim evitar-se que a venda de um activo seguida da sua recompra se traduza num acréscimo do investimento registado das AP. O tratamento dado a estas operações é assim distinto do aplicado em contabilidade pública, o que pode levar a evoluções diferenciadas em cada uma das duas ópticas de contabilização.

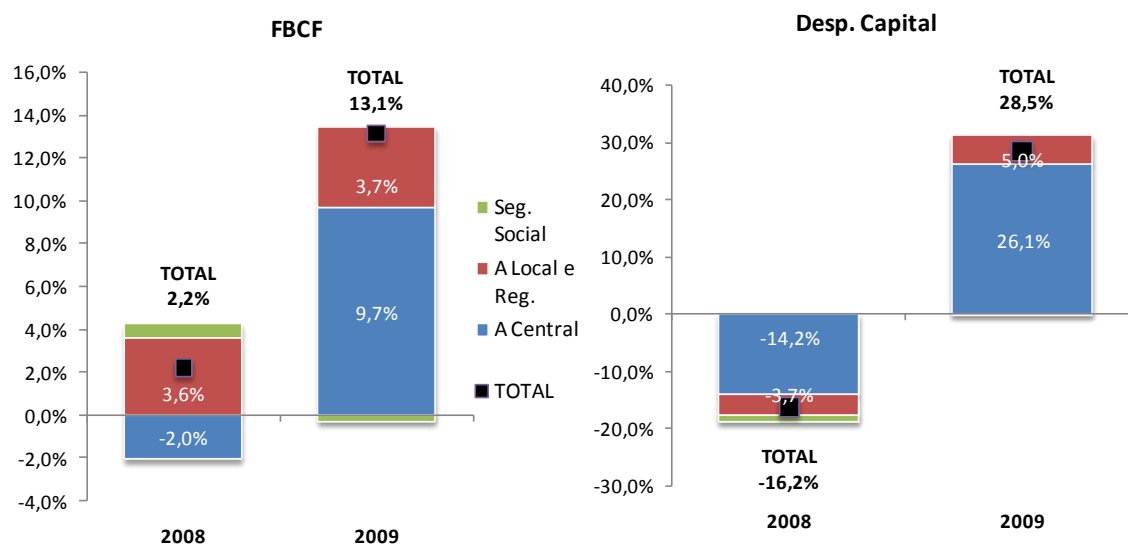
³¹ Corrigindo a evolução da FBCF do montante de cessões de activos fixos corpóreos, a redução verificada entre 2005 e 2007 é ainda mais expressiva, totalizando uma redução de 0,8 p.p. do PIB, uma vez que as receitas de alienação desses activos foi de maior montante em 2005 do que em 2007.

³² O Relatório da proposta de OE/2009 refere na página 180 que os acordos de reestruturação e cancelamento progressivo da dívida bilateral celebrados em 2008 com as Repúblicas de Moçambique e de S. Tomé e Príncipe, envolvem créditos na ordem dos 395,5 e 35 milhões de dólares, respectivamente, totalizando assim um total de 0,3% do PIB de 2008. No entanto, como não se fornecem detalhes acerca do escalonamento desse perdão de dívida, não é possível determinar qual o montante considerado em 2008 e 2009 nas transferências de capital. Assim, não é possível expurgar a análise da evolução das despesas de capital desse efeito.

³³ Na óptica da contabilidade pública, o Relatório refere, na pág. 140, que o crescimento de 4,1% previsto para a despesa com a aquisição de bens de capital dos Serviços Integrados (que em contabilidade nacional integram a Administração Central) “é justificado, em grande medida, pela previsão de aumento de despesas com equipamento e software de informática a realizar no âmbito do Plano Tecnológico da Educação”.

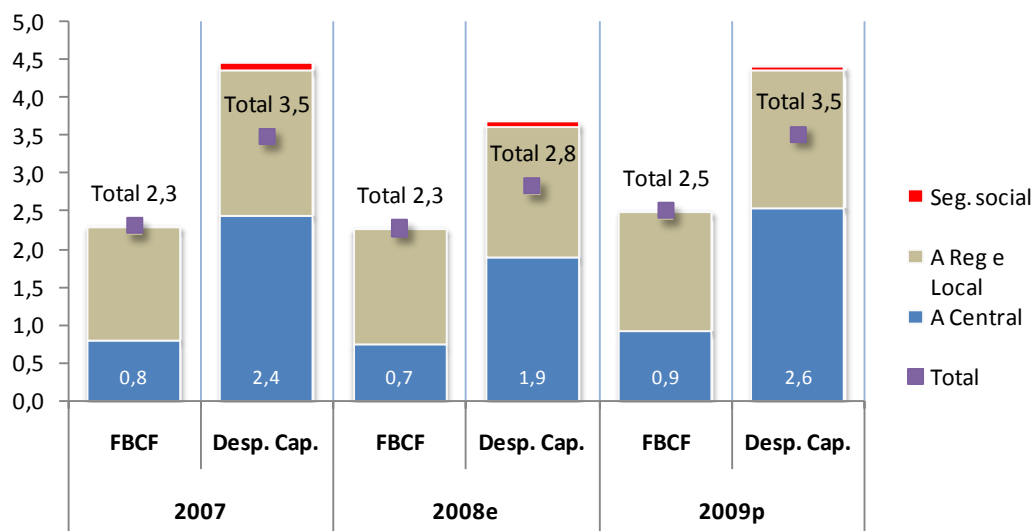
3.34 Deve, contudo, ter-se em conta que os grandes projectos de investimento em infra-estruturas anunciados para o futuro próximo, tais como as linhas ferroviárias de alta velocidade (TGV), o novo aeroporto de Lisboa e a conclusão do Plano Rodoviário Nacional, não terão impacto na despesa de capital nem no investimento das Administrações Públicas, uma vez que irão ser construídas em regime de parcerias público-privadas (PPP), não influenciando assim o défice nos anos de construção, não sendo financiadas pela emissão de dívida pública, mas sim por via de financiamento privado.³⁴ Assim, durante a fase de construção o seu efeito será registado em investimento (FBCF) do sector privado. Posteriormente, uma parte, ainda não conhecida, dos seus encargos será suportada anualmente, de forma faseada, pelas Administrações Públicas, sendo registado na rubrica “Consumo Intermédio”. Veja-se a este propósito o “capítulo 6- Encargos plurianuais: encargos com as Parcerias Público-Privadas”, desta Nota Técnica.

Gráfico 15 – Contribuições para o crescimento nominal da FBCF e Despesa de capital das Administrações Públicas (contabilidade nacional)



³⁴ Trata-se de investimento privado que respeita à realização das políticas públicas.

Gráfico 16 – Peso no PIB da FBCF e Despesa de capital das Administrações Públicas (contabilidade nacional) em 2008 e 2009



3.2 Comparação com o previsto nos instrumentos de programação plurianual

3.2.1 A estimativa de execução orçamental para 2008

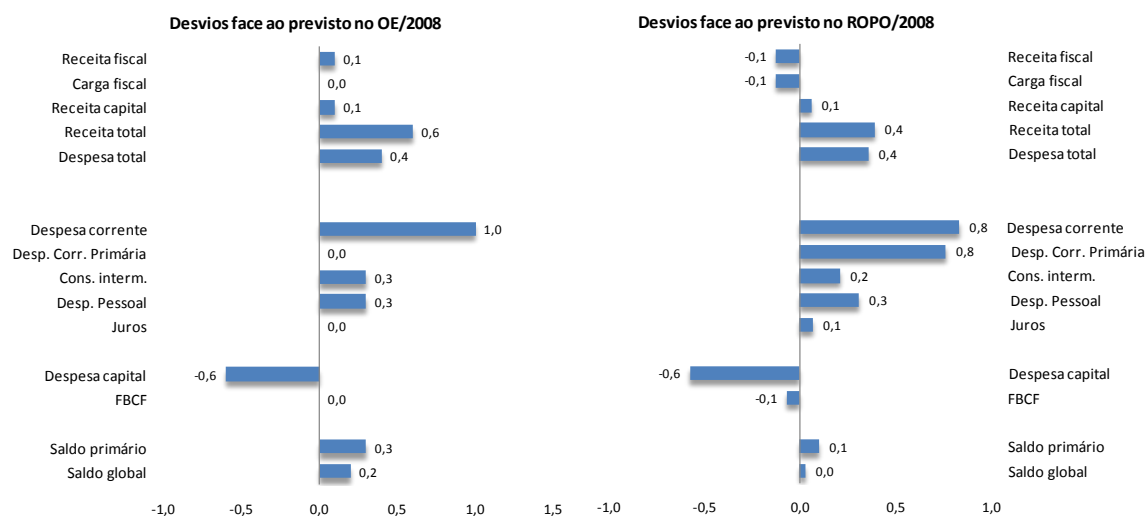
3.35 Efectua-se aqui uma comparação da estimativa de execução orçamental para o ano em curso de 2008 com o previsto no OE/2008 e no Relatório de Orientação da Política Orçamental de Maio de 2008 (ROPO/2008). Os desvios nos principais agregados encontram-se representados no Gráfico 17, encontrando-se o detalhe na Tabela 13, em anexo.

3.36 Face ao previsto no OE/2008 e no PEC/2007, a estimativa de saldo orçamental para **2008** constante do Relatório do OE/2009 é melhor em 0,2 p.p. do PIB. A receita ficará de acordo com essa estimativa 1,2 p.p. do PIB acima do previsto no PEC/2007 e 0,6 p.p. acima do previsto no OE/2008. A despesa ficará 1 p.p. acima do previsto no PEC/2007 e 0,4 p.p. acima do previsto no OE/2008. Face ao ROPO/2008, as diferenças são menores, mas ainda assim consideráveis: a receita e a receita ficarão 0,4 p.p. do PIB acima do aí previsto, o que resulta na manutenção da previsão de défice orçamental em percentagem do PIB.³⁵

3.37 O desvio no peso da despesa no PIB face à previsão do ROPO/2008 é devido a despesa corrente (0,8 p.p. do PIB), em particular na despesa com pessoal (0,3 p.p.) e nos subsídios (0,3 p.p.), uma vez que se estima que a despesa de capital fique 0,6 p.p. do PIB abaixo do previsto em Maio.

³⁵ Muito embora se verifique uma melhoria de 62 M€ entre o saldo previsto no ROPO e o estimado no Relatório do OE/2009.

Gráfico 17 – Comparação da estimativa de Execução Orçamental das Administrações Públicas para 2008 com o anteriormente previsto – óptica da contabilidade nacional



Notas: Utilizaram-se os valores do ROPO/2008 expressos em milhões de euros tal como divulgados pelo GPEARI a 2-9-2008 (versão corrigida), não sendo assim idênticos aos apresentados em percentagem do PIB nesse relatório, uma vez que se encontram aqui expressos em percentagem do PIB estimado no Relatório do OE/2009. Assim, a revisão entretanto efectuada ao valor do PIB não prejudica a comparabilidade dos valores. Cálculos UTAO.

3.2.2 A previsão de execução orçamental para 2009

3.38 Compara-se agora previsão de execução orçamental (em termos comparáveis) para o ano de 2009 com o previsto no ROPO/2008 e no PEC/2007. Os desvios nos principais agregados (face ao ROPO) encontram-se representados no Gráfico 18, encontrando-se o detalhe na Tabela 14, em anexo.

3.39 Face ao previsto no PEC/2007 e no ROPO/2008, a previsão de saldo orçamental para 2009 constante do Relatório do OE/2009 é pior em 0,7 p.p. do PIB (nos documentos referidos almejava-se um défice de 1,5% do PIB para 2009). Concentrando a análise nas diferenças face ao ROPO/2008 verifica-se que esse desvio se deve a um acréscimo, em termos comparáveis, do peso da despesa no PIB em 2,6 p.p. face ao então previsto e a um aumento de 1,8 p.p. do PIB na receita, igualmente em termos comparáveis.³⁶

3.40 Para a revisão em alta do peso no PIB da receita prevista para 2009, em termos comparáveis com o ROPO/2008 num total de 1,8 p.p. do PIB contribuem as revisões em alta ocorridas:

- nas vendas e outra receita corrente (0,8 p.p. do PIB);
- na receita de capital (0,6 p.p. do PIB), em virtude da aceleração prevista para as transferências de fundos comunitários ao abrigo do QREN;
- nas contribuições para a segurança social (0,3 p.p., dos quais 0,2 p.p. correspondendo a contribuições sociais efectivas);
- na receita de impostos directos (0,3 p.p. do PIB).

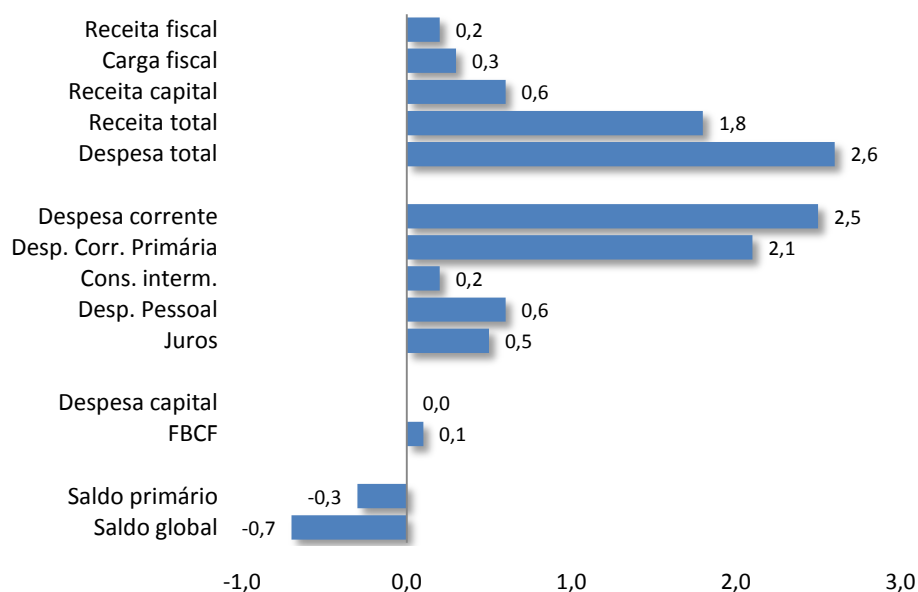
³⁶ Ou seja ajustando os efeitos da alteração metodológica consagrada na proposta de OE/2009.

Apenas em relação aos impostos indirectos se espera agora um menor montante de receita relativamente ao PIB.

3.41 Para a revisão em alta de 2,6 p.p. do peso no PIB da despesa em termos comparáveis com o ROPO/2008 contribui exclusivamente a revisão em alta ocorrida na despesa corrente, nomeadamente:

- um acréscimo de 1,1 p.p. do PIB nas prestações sociais;
- um acréscimo de 0,6 p.p. do PIB nas despesas com pessoal, em termos comparáveis;
- um acréscimo de 0,5 p.p. do PIB nos encargos com os juros da dívida pública, reflectindo o assumir implicitamente um agravamento da taxa de juro implícita da dívida para um valor superior ao assumido para a taxa Euribor a curto prazo (ver adiante o capítulo sobre a dívida);
- um acréscimo de 0,2 p.p. do PIB nas outras despesas correntes.

Gráfico 18 – Desvios na previsão da Execução Orçamental das Administrações Públicas para 2009 face ao previsto no ROPO/2008- óptica da contabilidade nacional



Nota: As parcelas poderão não somar necessariamente para os totais devido ao elevado arredondamento dos valores do ROPO/2008 que se encontram apenas disponíveis para 2009 em percentagem do PIB, arredondados a uma casa decimal.

3.3 Sustentabilidade das finanças públicas: o processo de consolidação orçamental

3.3.1 Crise financeira e consolidação orçamental

3.42 Tal como referido na Nota Técnica n.º 6/2008 da UTAO, de 19.6.2008 (Análise ao ROPO/2008), não obstante a sucessiva revisão em baixa das previsões de crescimento económico para as economias avançadas, *as recomendações da OCDE, do Conselho ECOFIN, de Maio de 2008 e do BCE não advogam a adopção de políticas orçamentais discricionárias expansionistas de uma forma generalizada.*

3.43 Apesar de terem surgido algumas opiniões que apontam para a necessidade de contrariar esse abrandamento recorrendo a políticas orçamentais expansionistas, tendo até os EUA implementado um estímulo fiscal temporário, esta visão (favorável a um expansionismo orçamental) não é, no entanto, partilhada pela generalidade dos economistas nem pelas organizações internacionais (nem se pode generalizar a todas as economias), uma vez que não há um consenso na literatura económica acerca dos efeitos da política orçamental discricionária na economia e *muitos dos países membros da OCDE, incluindo Portugal, ainda não atingiram uma posição orçamental suficientemente sólida (ainda não criaram margem de manobra suficiente) para permitir uma política orçamental expansionista sem colocar em causa a sustentabilidade das finanças públicas.*

3.44 Nesse mesmo sentido, apresenta-se na Caixa 1 um resumo da opinião da OCDE acerca do impacto do abrandamento da economia internacional na orientação das políticas orçamentais dos países membros. Segundo a OCDE, **não existem argumentos económicos suficientes que suportem um activismo orçamental generalizado.** Acresce que o ponto de partida orçamental, o *saldo estrutural de 2007* das principais economias, pode encontrar-se sobre-estimado, pelo método mecânico de ajustamento cíclico seguido, sendo na realidade *muito menos favorável (traduzindo-se numa posição orçamental mais frágil) do que poderia parecer à primeira vista*, uma vez que os países da OCDE têm beneficiado de receitas de impostos sobre lucros acima do habitual, em resultado do prolongado período de crescimento dos lucros das empresas (incluindo uma contribuição superior ao normal para a receita do sector financeiro) e dos ganhos de capital com origem em investimentos financeiros (e no próprio mercado imobiliário).³⁷

³⁷ Os métodos mecânicos de ajustamento cíclico seguidos actualmente não têm suficientemente em conta o impacto deste fenómeno, o que leva a uma sobre-estimação do nível de receita nível classificada como receita estrutural.

Caixa 1 – Implicações do abrandamento do crescimento para a condução da política económica segundo a OCDE

No *Economic Outlook* de Junho de 2008, a OCDE manifesta a opinião de que **a possibilidade de se verificarem erros de política económica no actual contexto macroeconómico é superior ao habitual**. De acordo com a OCDE, a política económica dos países membros deverá encontrar um **equilíbrio** entre a preocupação com um pronunciado abrandamento na actividade económica (prevalecendo os riscos descendentes) e a necessidade de conter a inflação numa altura em que a inflação já se encontra em valores desconfortavelmente elevados e num contexto em que se verificam pressões ascendentes sobre os preços no futuro. Acresce a este panorama uma incerteza particularmente elevada acerca do ritmo de crescimento potencial futuro. Conclui a OCDE que, se a ausência de um estímulo de política económica suficiente pode atrasar indevidamente a recuperação, um estímulo excessivo pode colocar em risco o maior êxito da política macroeconómica na última década: a ancoragem das expectativas de inflação a um nível baixo. Caso se venha a perder essa ancoragem, os custos para fazer face aos choques actuais e futuros passariam a ser muito superiores.

Especificamente em relação à política orçamental, há quem advogue que o canal de transmissão da política monetária foi interrompido pela turbulência financeira, pelo que o instrumento mais adequado a utilizar, caso seja necessário estimular a conjuntura, seria uma política orçamental expansionista.³⁸ Contudo, a OCDE adverte que **não existem argumentos suficientes que suportem um activismo orçamental generalizado**, uma vez que:

- a situação orçamental da maioria dos países ainda não incorpora uma margem suficiente para poder fazer face à despesa adicional futura resultante do envelhecimento populacional.

- a posição orçamental de partida (em 2007) pode ser muito menos favorável (sólida) do que parece à primeira vista, uma vez que os países da OCDE têm beneficiado de receitas de impostos sobre lucros acima do habitual em resultado de um período prolongado de crescimento dos lucros das empresas (incluindo uma contribuição superior ao normal para a receita fiscal por parte do sector financeiro) e dos ganhos de capital com origem em investimentos financeiros. Já existem indícios de uma desaceleração das receitas de impostos sobre as empresas nas maiores economias da OCDE, estimando a OCDE que isso origine perda de receita entre 1/2 e 1 p.p. do PIB nessas economias. Acresce que a anterior valorização dos activos (acções e mercado imobiliário) contribuiu ainda para a subida de outras receitas públicas, como seja o imposto sobre as pessoas singulares (e no caso português também do Imposto Municipal sobre Transacções). Consequentemente, a corrente inversão do ciclo económico que afecta desproporcionalmente mais os mercados financeiros e o mercado imobiliário, invertendo a tendência de crescimento dos lucros nestes sectores, poderá levar a uma redução da receita fiscal superior ao previsto pelo método convencional de ajustamento cíclico do saldo orçamental.

- o caso a favor do estímulo orçamental é mais forte para os Estados Unidos do que para os países europeus. Isto porque se espera uma maior deterioração do hiato do produto nos EUA; por existir uma maior incerteza em relação ao canal de transmissão da política monetária nos EUA (por ser o país onde se iniciou a turbulência financeira); e pelo facto de os EUA apresentarem estabilizadores automáticos menos fortes do que os países europeus. Esta menor amplitude dos estabilizadores automáticos faz com que seja necessário recorrer com mais intensidade à política discricionária. As razões da menor amplitude dos estabilizadores automáticos nos EUA prendem-se, no entender da UTAO, com um menor peso do Estado, com uma menor progressividade do sistema fiscal e com o facto de muitos Estados dos EUA terem nas suas constituições uma regra de orçamento equilibrado que os obriga a aumentar impostos e/ou reduzir as despesas estaduais quando a economia abrandar (resultando numa desestabilização automática da conjuntura a nível local que tem de ser compensada pelo orçamento federal).

³⁸ Acresce que na génese das dificuldades financeiras está uma expansão do crédito e uma subida (excessiva) no valor dos activos que foi facilitada por um período prolongado de taxas de juro a níveis historicamente baixos. Consequentemente, pode argumentar-se que um novo estímulo através da política monetária levaria a uma repetição destes fenómenos, o que é de evitar.

3.45 Acresce que de acordo com simulações realizadas pela Comissão Europeia (2008: caixa I.1.1), com base no modelo QUEST-III, **o impacto de uma expansão orçamental discricionária na produção real a curto prazo da economia declina com o grau de abertura do país.** Por exemplo, para a Alemanha estima-se que um aumento discricionário temporário da despesa em 1% do PIB tenha um impacto na produção real que faça com que o PIB fique, no próprio ano da expansão, 0,58% acima do nível do cenário base e 0,14% acima no ano seguinte. Já para uma economia mais pequena e aberta, como a Irlanda, os efeitos são menores (0,2% e 0,05%, respectivamente no 1.º e 2.º anos). Os impactos de uma redução temporária de igual montante no IVA são menores (0,17% e 0,12%, para a Alemanha; e 0,07% e 0,08% para a Irlanda, no 1.º e 2.º ano, respectivamente). A CE não simula o caso português, mas sendo Portugal uma pequena economia aberta, os efeitos de uma política orçamental expansionista seriam provavelmente mais semelhantes ao caso Irlandês do que ao caso Alemão.

3.46 Em Outubro de 2008, o Conselho do BCE preconizou que em termos de política orçamental, nas circunstâncias actuais de continuada incerteza económica, é essencial que os governos cumpram as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento, de forma a garantirem a sustentabilidade das finanças públicas. A manutenção de finanças públicas sólidas permitirá aos governos deixar os estabilizadores automáticos operar livremente, contribuindo, desse modo, para a regularização do ciclo económico e o reforço da confiança do sector privado. Quanto às políticas estruturais, medidas que fomentem a concorrência e a flexibilidade e que promovam um crescimento moderado dos custos unitários do trabalho são da máxima importância nas actuais circunstâncias económicas.

3.47 Ao nível do Conselho da União Europeia, o ECOFIN de 14 de Maio de 2008 adoptou a recomendação relativa às Orientações Gerais para as Políticas Económicas dos Estados-Membros e da Comunidade (OGPE) para o período 2008-2010. De acordo com o comunicado do Conselho, «As novas OGPE permanecem de um modo geral inalteradas em relação às que foram aplicadas durante o período de 2005-2007. Essas orientações visam garantir a adopção de políticas macroeconómicas e reformas estruturais sólidas nos mercados dos produtos, do trabalho e do capital, essenciais para apoiar um crescimento económico equilibrado e concretizar o pleno potencial de crescimento (8274/08).»

3.48 A Orientação n.º 1 das OGPE “Garantir a estabilidade económica com vista a assegurar um crescimento sustentável” estabelece que «Os Estados-Membros devem cumprir os seus objectivos orçamentais de médio prazo, em conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Enquanto este objectivo não for atingido, devem adoptar todas as medidas correctivas necessárias. Os Estados-Membros devem evitar políticas orçamentais pro-cíclicas.»

3.49 A fundamentação dessa orientação encontra-se expressa na Caixa 2. Preconizam as OGPE que os Estados-membros que já possuam uma situação orçamental sólida, ou seja que já atingiram os respectivos objectivos de médio prazo, deverão manter-se no OMP, permitindo que os estabilizadores orçamentais automáticos contribuam para a estabilização do produto, em torno do seu nível potencial, desempenhando plenamente, e de forma simétrica, o seu papel ao longo do ciclo, ou seja permitindo uma deterioração do saldo global (mas não do saldo estrutural) durante conjunturas económicas desfavoráveis e uma melhoria automática desse saldo durante a

fase alta do ciclo económico. Já países, como Portugal, que ainda não atingiram o respectivo OMP deverão realizar um ajustamento anual corrigido das variações cíclicas, excluindo medidas isoladas e outras medidas temporárias, de 0,5% do PIB como nível de referência, devendo para isso adoptar todas as medidas correctivas necessárias para alcançar os seus objectivos orçamentais de médio prazo, em especial à medida que as condições económicas melhorarem, evitando deste modo políticas pro-cíclicas e colocando-se em condições de garantir uma margem suficiente para que os estabilizadores automáticos desempenhem plenamente o seu papel ao longo da totalidade do ciclo, antes de uma nova desaceleração da actividade económica.

Caixa 2 – A importância do saneamento das finanças públicas nas OGPE da Comunidade

De acordo com a Recomendação do Conselho sobre as Orientações Gerais para as Políticas Económicas dos Estados-Membros e da Comunidade (2008-2010) adoptada a 14 de Maio de 2008, é essencial que as políticas macroeconómicas criem condições para promover o crescimento e o emprego. No que à política orçamental diz respeito, «*O saneamento das finanças públicas permitirá que os estabilizadores orçamentais automáticos desempenhem plenamente, e de forma simétrica, o seu papel ao longo do ciclo, contribuindo para a estabilização do produto em torno do seu nível potencial.* Para os Estados-Membros que já possuem uma situação orçamental sólida, o desafio consiste em manter essa situação. Para os restantes Estados-Membros, é fundamental adoptar todas as medidas correctivas necessárias para alcançar os seus objectivos orçamentais de médio prazo, em especial à medida que as condições económicas melhorarem, evitando deste modo políticas pro-cíclicas e colocando-se em condições de garantir uma margem suficiente para que os estabilizadores automáticos desempenhem plenamente o seu papel ao longo da totalidade do ciclo, antes de uma nova desaceleração da actividade económica. Em particular, de acordo com o relatório sobre a reforma do PEC, adoptado pelo Conselho Europeu em 22 de Março de 2005, os Estados-Membros do espaço euro e participantes no MTC II que ainda não tenham atingido o seu objectivo de médio prazo (OMP) devem realizar um ajustamento anual corrigido das variações cíclicas, excluindo medidas isoladas e outras medidas temporárias, de 0,5% do PIB como nível de referência.

O objectivo orçamental de médio prazo (OMP) deve ser diferenciado para cada Estado-Membro, de modo a ter em conta a diversidade das evoluções e das situações económicas e orçamentais. Em conformidade com a reforma do PEC de 2005, os objectivos de médio prazo serão revistos a fim de melhor ter em conta a carga fiscal decorrente do envelhecimento. Além disso, também de acordo com a reforma de 2005, *a introdução ou o reforço das regras e das instituições orçamentais nacionais, incluindo dos mecanismos de acompanhamento, pode ser útil para complementar o Pacto e contribuir para a realização dos seus objectivos.*

[...]

A contenção orçamental, uma supervisão do sector financeiro eficaz e o incentivo da competitividade são essenciais para limitar os desequilíbrios externos e internos. *Uma orientação prudente da política orçamental é importante para manter os défices externos dentro de limites em que seja possível assegurar um financiamento externo em boas condições.* Para além de contribuir para uma situação orçamental sólida, a contenção orçamental pode limitar igualmente o risco de um aumento excessivo da procura interna, que causaria uma subida persistente da inflação e a ocorrência de riscos macrofinanceiros, susceptíveis de provocar a instabilidade das taxas de câmbio reais e uma prolongada perda de competitividade. As reformas estruturais e uma coordenação adequada das políticas desempenham um papel fundamental no sentido de contribuir para que as economias resistam a uma eventual evolução negativa da economia mundial.» (itálico adicionado).

3.50 Já depois do recente agravamento da crise financeira, o Conselho **ECOFIN de 7 de Outubro de 2008 concluiu que as regras actuais** (das ajudas de Estado e do Pacto de Estabilidade e Crescimento) **são suficientemente flexíveis para ter em conta as circunstâncias excepcionais que atravessa a Europa.** A aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento deverá igualmente ter em conta as circunstâncias excepcionais actuais, em conformidade com as disposições do próprio Pacto.³⁹

3.51 Nas conclusões do mesmo Conselho ECOFIN sobre uma resposta coordenada da UE ao abrandamento económico (Caixa 3 e a versão traduzida na Caixa 8, no anexo A4)⁴⁰, o Conselho exorta a continuação do processo de reformas estruturais, uma vez que apenas essas políticas conseguirão elevar o potencial de crescimento das economias. Reafirma ainda que apenas uma política orçamental prudente pode reforçar a confiança. O Pacto de Estabilidade e Crescimento, revisto em 2005, deverá ser plenamente aplicado, constituindo o quadro de referência para a política orçamental. De acordo com Conselho, o Pacto revisto incorpora já a flexibilidade necessária para que a política orçamental exerça a sua função estabilizadora, devendo o funcionamento dos estabilizadores automáticos, de maior dimensão na Europa do que nos EUA, contribuir para atenuar o abrandamento, mantendo o défice abaixo do limite de 3% do PIB.⁴¹

3.52 Assim sendo, reafirma-se que o Pacto de Estabilidade revisto em 2005 incorpora em si mesmo a flexibilidade necessária para fazer face a um abrandamento económico. Deve ter-se presente que de acordo com o estipulado no Tratado e no Pacto é possível em certas circunstâncias que um défice superior ao limite de 3% do PIB não seja considerado um défice excessivo. Designadamente, é necessário que o excesso em relação ao valor de referência seja meramente excepcional e temporário e que o valor do défice continue perto do valor de referência. A Caixa 4 revê em detalhe essas condições.

Caixa 3 – Conclusões do Conselho ECOFIN de 7.10.2008 sobre uma resposta coordenada da UE ao abrandamento económico

«La stratégie à adopter par les États membres de l'UE pourrait reposer sur les éléments ci-après.

a) Aux niveaux macroéconomique et structurel, veiller à ce qu'il existe des politiques nationales visant à soutenir la croissance de manière durable

Les politiques macroéconomiques européennes doivent apporter une réponse pertinente et cohérente aux chocs qui se propagent au niveau mondial. Ces chocs affectent dans une large mesure l'ensemble des États membres, même si les conséquences exactes peuvent être différentes d'une économie à l'autre (notamment en ce qui concerne l'ampleur de la crise financière et l'évolution du marché du logement) et d'un groupe à l'autre (des mesures étant souvent prises pour soutenir les plus vulnérables).

Pour l'heure, il est primordial d'élaborer des politiques qui aident à juguler l'inflation, préservant ainsi le pouvoir d'achat, qui favorisent une croissance durable et qui contribuent à rétablir un cadre propice à la politique monétaire.

³⁹ No original, «The application of the Stability and Growth Pact should also reflect the current exceptional circumstances, in accordance with the provisions of the Pact.»

⁴⁰ Posteriormente à disponibilização desta Nota Técnica foi disponibilizada a tradução portuguesa das referidas conclusões do Conselho, reproduzindo-se essa versão no anexo A4.

⁴¹ O conselho referiu-se ainda à necessidade de ter mais em conta os efeitos dos ciclos económicos e das variações dos preços dos activos que lhe subjazem sobre as receitas fiscais o que implicará alterar a metodologia de cálculo da receita ajustada do ciclo. Tal como previamente referido, o saldo estrutural de 2007 das principais economias, pode estar sobre-estimado, pelo método mecânico de ajustamento cíclico seguido.

Le Conseil est fermement résolu à mettre en œuvre des politiques conformes à cet objectif.

- *Il convient de poursuivre énergiquement les réformes structurelles* car elles peuvent renforcer la capacité de l'économie à rebondir et s'adapter et, en accroissant le potentiel de croissance, lui permettre de tirer pleinement parti de la future reprise, tout en l'aidant à absorber les chocs à court terme grâce à une flexibilité accrue. En particulier, des réformes telles que le renforcement de la concurrence sur les marchés des produits et des services, notamment des services de détail, devraient contribuer à réduire les pressions inflationnistes, stimulant ainsi le pouvoir d'achat. Par ailleurs, l'amélioration de la flexibilité du marché du travail et de la mobilité peuvent concourir à un redressement plus rapide de l'économie. Les États membres devraient présenter cet automne des programmes nationaux de réforme ambitieux et les mettre résolument en œuvre.

- *La politique salariale* devrait créer des conditions favorables à l'emploi et à la compétitivité. Les ministres poursuivront le dialogue avec les partenaires sociaux cet automne.

- ***Une politique budgétaire prudente est nécessaire pour renforcer la confiance, notamment eu égard au vieillissement de la population, et pour parvenir à bon dosage entre politique budgétaire et politique monétaire. Le Pacte de stabilité et de croissance réformé de 2005 constitue le cadre approprié à cette fin et devrait être pleinement appliqué.*** Il prévoit la souplesse nécessaire pour que la politique budgétaire puisse exercer sa fonction stabilisatrice habituelle. En particulier, les grands stabilisateurs automatiques européens peuvent aider à atténuer le ralentissement, tout en maintenant le déficit en deçà du seuil de 3 % du PIB. Dans les pays confrontés à un ralentissement plus prononcé et disposant d'une marge de manœuvre, des mesures temporaires et ciblées peuvent être prises, notamment à l'égard de ceux qui sont le plus touchés par la situation économique actuelle. Il conviendrait également de tenir compte des problèmes propres au pays concerné, notamment la nécessité de retrouver une certaine compétitivité.

D'une manière plus générale, le Conseil convient que, durant les dix dernières années, l'union économique et monétaire (UEM) a contribué à la stabilité macroéconomique et qu'elle constitue, maintenant plus que jamais, un atout essentiel. L'Europe n'est pas à l'abri des événements que connaît l'économie mondiale mais, grâce aussi au processus de réforme, elle est mieux armée que par le passé pour faire face aux chocs actuels. Toutefois, il est possible, en maintenant le cadre actuel, de mieux tirer parti de l'UEM et d'améliorer les performances des États membres de l'UE.

- Afin de maintenir une politique budgétaire prudente tout au long du cycle, l'expérience récente semble indiquer qu'il faut agir en particulier pour mieux prendre en compte les effets des cycles économiques et des variations des prix des actifs qui les accompagnent, sur les recettes fiscales.

- Il convient en outre de faire en sorte que la coordination ne se limite pas à la politique budgétaire, mais porte également sur l'évolution de la situation macroéconomique. Plus particulièrement, compte tenu de l'expérience récente, qui montre qu'il importe d'éviter d'accumuler les déficits, le Conseil estime qu'il faut suivre de plus près l'évolution de la compétitivité, notamment à l'intérieur de la zone euro et pour les pays du MCE II.

- Enfin, le processus de réformes structurelles est capital pour tous les États membres. Les recommandations formulées à cet égard devraient être hiérarchisées pour tenir pleinement compte de la situation économique. Étant donné que les réformes structurelles ont une valeur ajoutée pour l'ensemble de la zone euro, les ministres des États membres de la zone euro conviennent en outre d'accorder une attention particulière aux recommandations relatives à la zone euro.

b) Rétablir la confiance sur les marchés financiers et éviter un resserrement excessif du crédit pour les PME dans l'UE

[...]

c) Sur le plan externe, contribuer à un environnement plus favorable

[...]»

(itálico adicionado)

Caixa 4 – Em que circunstâncias pode um défice superior ao valor de referência de 3% do PIB não ser considerado excessivo?

O artigo 104.º do Tratado estabelece que os Estados-membros devem evitar défices orçamentais excessivos, não devendo a relação entre o défice orçamental programado ou verificado e o produto interno bruto exceder um valor de referência, fixado no Protocolo (n.º 20) em 3% do PIB, excepto:

— se essa relação tiver baixado de forma substancial e contínua e tiver atingido um nível que se aproxime do valor de referência,

— ou, em alternativa, se o excesso em relação ao valor de referência for meramente excepcional e temporário e se aquela relação continuar perto do valor de referência;” [álínea a) do n.º 2 do artigo 104.º].

Permite, assim, o Tratado a ultrapassagem do limite imposto para o défice caso este excesso seja “meramente excepcional e temporário” e se o défice “continuar perto do valor de referência”. O Pacto de Estabilidade e Crescimento vem clarificar em que circunstâncias um défice superior a 3% do PIB pode ser considerado “excepcional e temporário”.

Concretamente, o Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de Julho de 1997, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1056/2005 do Conselho, de 27 de Junho de 2005 (no âmbito da revisão de 2005 do Pacto de Estabilidade e Crescimento), relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, estabelece os critérios segundo os quais o carácter excessivo do défice orçamental em relação ao valor de referência é excepcional e temporário na acepção do citado n.º 2, alínea a), segundo travessão, do artigo 104.º do Tratado. Tal sucederá **“quando resulte de uma circunstância excepcional não controlável pelo Estado-membro em causa e que tenha um impacto significativo na situação das finanças públicas, ou quando resulte de uma recessão económica grave”**.

A Comissão e o Conselho podem considerar que “o excesso em relação ao valor de referência resultante de uma **recessão económica grave** tem um carácter excepcional, na acepção do artigo 104.º, n.º 2, alínea a), segundo travessão, quando **resultar de uma taxa de crescimento anual negativa do volume do PIB ou de uma perda acumulada do produto durante um período prolongado de crescimento anual muito reduzido do volume do PIB relativamente ao seu crescimento potencial.**”

“Além disso, considera-se **temporário** o carácter excessivo do défice em relação ao valor de referência **se as previsões orçamentais fornecidas pela Comissão indicarem que o défice se situará abaixo do valor de referência, uma vez cessada a circunstância excepcional ou a recessão económica grave.**”

O Pacto revisto baliza ainda “todos os outros factores pertinentes” a serem levados em conta pela Comissão no Relatório que esta elabora sempre que um Estado-Membro não cumprir os requisitos constantes de um ou de ambos os critérios do artigo 104.º do Tratado. No entanto para que estes “factores pertinentes” sejam igualmente tomados em consideração nas etapas conducentes à decisão sobre a existência de um défice excessivo, previstas nos n.ºs 4, 5 e 6 do artigo 104.º do Tratado, é necessário que seja plenamente satisfeita a dupla condição do princípio central, segundo a qual, antes de os factores pertinentes serem tomados em consideração, o défice orçamental deve continuar a situar-se perto do valor de referência e o excesso em relação ao valor de referência deve ter carácter temporário.

3.3.2 Recomendações da OCDE e FMI endereçadas a Portugal

3.53 Entre 2005 e 2007 verificou-se uma substancial redução do défice orçamental em Portugal, tendo-se atingido um défice inferior a 3% do PIB, o que permitiu que o Conselho encerrasse o procedimento de défice excessivo contra Portugal em 3 de Junho de 2008.

3.54 Contudo, tal como a UTAO prontamente referiu na Nota Técnica de análise à execução orçamental de 2007 em contabilidade nacional (NT n.º 2/2008, de 31.03.2008), o processo de consolidação orçamental ainda não se encontra concluído, uma vez que a sustentabilidade das contas públicas ainda não se encontrava garantida e em termos das regras do PEC o Objectivo de Médio Prazo (OMP) ainda não tinha sido atingido.⁴²

3.55 Deve ter-se em conta que um eventual retrocesso no processo de consolidação orçamental, efectuado de forma isolada por Portugal, poderia ter consequências negativas para o país no actual contexto de turbulência prevalecente nos mercados financeiros, podendo levar a um hipotético agravamento do *rating* da República, com inevitáveis consequências negativas sobre os *spreads* que acrescem à taxa de juro a suportar pelas famílias, pelo Estado e pelas empresas. Atendendo ao elevado grau de endividamento da economia portuguesa face ao exterior, tal teria inevitavelmente consequências gravosas, traduzindo-se num acréscimo do pagamento de juros ao exterior. Tudo o resto inalterado, um acréscimo do défice orçamental, não compensado por uma redução das necessidades de financiamento do sector privado, levaria ainda a um incremento das necessidades de financiamento anuais do país face ao exterior.

3.56 Na recente análise à economia portuguesa, o FMI (2008) encorajou as autoridades nacionais a continuar a consolidação orçamental para garantir que o OMP seja alcançado, considerando que uma consolidação orçamental de ½% do PIB em 2009 é concretizável com as actuais políticas. O FMI salienta ainda que não há margem para um novo abrandamento discricionário na consolidação.

3.57 Também a OCDE (2008) considerou, que Portugal fez progressos significativos em termos de consolidação orçamental, tendo seguido uma estratégia de consolidação ampla. Contudo, acrescentou a OCDE que os esforços de consolidação devem ser continuados de forma a reduzir o défice e reforçar o enquadramento orçamental (*framework*) a médio-prazo. Ainda de acordo com a OCDE, para resolver os problemas de controlo da despesa é necessário:

- Implementar totalmente a reforma da administração pública;
- Melhorar a *performance* das empresas públicas;
- Continuar a reforma na saúde, bem como resolver as pressões no orçamento da saúde que as despesas relacionadas com o envelhecimento da população necessariamente provocam;

⁴² Na altura, de acordo com informação então disponível, a UTAO adiantou que o défice estrutural se encontraria 1,4 p.p. do PIB acima do OMP. A CE mais tarde, a 28 de Abril, nas previsões da Primavera, estimou em 1,7% do PIB o desvio face ao OMP, sendo que um montante de 0,1 p.p. do PIB dessa revisão se deveu à classificação enquanto medida temporária dos montantes relacionados com a concessão dos direitos de exploração da barragem do Alqueva à EDP e o restante à deterioração das perspectivas futuras para a economia portuguesa, que se traduziram num hiato do produto negativo de menor valor absoluto.

- Monitorizar a sustentabilidade do regime obrigatório de pensões (segurança social), tomando medidas adicionais se os desenvolvimentos assim o requererem.

3.58 Salientou ainda a OCDE que os actuais riscos nas perspectivas externas não deverão prejudicar (*undermine*) a consolidação orçamental, que um pré-requisito para um crescimento económico forte e duradouro.⁴³ As recomendações efectuadas no sentido de permitir reduções adicionais do défice encontram-se sintetizadas na Caixa 5.

Caixa 5 – Recomendações da OCDE (2008) para se conseguirem reduções adicionais do défice orçamental

De acordo com a OCDE (2008) serão necessários mais esforços de forma a sustentar reduções adicionais do défice orçamental, que se deverão nortear pelas seguintes linhas de acção:

- *O esforço adicional de redução do défice terá de ser baseado mais no controlo da despesa corrente (principal instrumento) uma vez que existirá menos suporte de aumentos de receita, seja discricionária ou cíclica.*

- *Deverá estar concentrado nas áreas da reforma da administração pública, despesa social, administração fiscal e gestão das contas públicas.*

- *Será necessário substituir os arranjos efectivos, mas temporários até agora seguidos, por reformas mais sustentáveis, que são mais difíceis de implementar. Em particular, será ainda necessário implementar em pleno as novas regras relativas às carreiras e remunerações da administração pública, que vêm substituir o congelamento nas progressões automáticas e nas remunerações, medidas que não poderiam durar indefinidamente. Relativamente ao regime de mobilidade ainda é demasiado cedo para avaliar a eficácia do regime de mobilidade para re-afectar trabalhadores entre serviços públicos. A OCDE refere a importância de prevenir que o sistema venha a representar um custo demasiado elevado, sendo para isso necessário introduzir mecanismos para prevenir abusos. Existe, segundo a OCDE, o risco de criar um grande grupo de trabalhadores com baixa produtividade que permaneçam indefinidamente em mobilidade com um custo considerável para o Estado.*

3.3.3 Consolidação orçamental prevista no OE/2009

3.59 As estimativas do saldo estrutural constantes no Relatório da proposta de OE/2009 apontam para a continuação da redução do défice estrutural, embora a um ritmo menor ao anteriormente previsto.⁴⁴ De acordo com os valores constantes no Relatório da proposta de OE/2009, a melhoria anual do saldo estrutural será de 0,8 p.p. do PIB em 2007; 0,3 p.p. em 2008; e 0,4 p.p. em 2009 (encontrando-se a representada a vermelho no Gráfico 19).

3.60 Tendo em conta a deterioração da conjuntura prevista para 2009, a manutenção do défice global em percentagem do produto (*headline deficit*), traduz-se numa melhoria do saldo ajustado do ciclo, uma vez que a deterioração da conjuntura tem automaticamente um efeito negativo sobre o défice. A evolução do défice estrutural é, no entanto, também afectada pelo recurso a medidas de carácter temporário ou pontual. Com referência ao ano de 2008 foram, até ao momento, classificadas pela CE nessa categoria um montante de 0,2 p.p. do PIB. Não existe

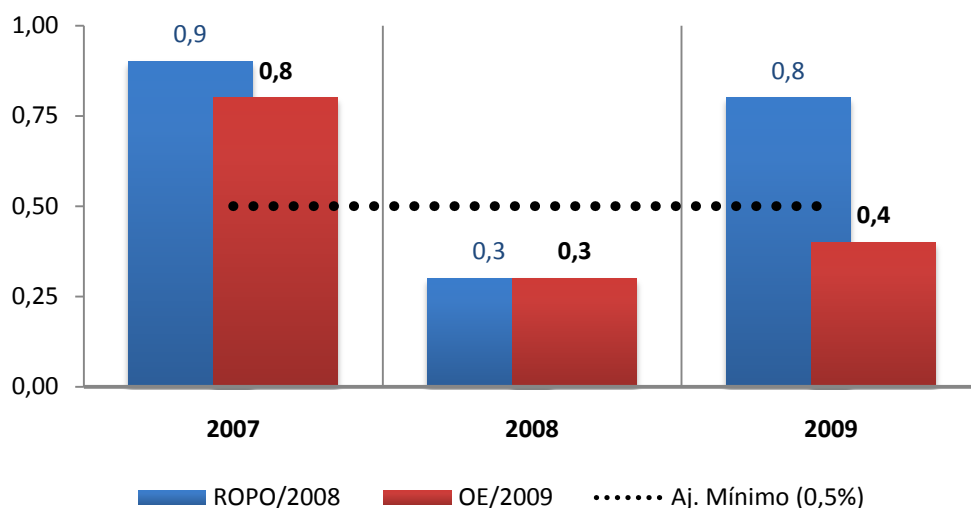
⁴³ O assegurar da sustentabilidade das finanças públicas ajuda a promover o crescimento do investimento ao reduzir a incerteza, designadamente sobre a evolução dos impostos futuros. A modernização da administração pública também contribui para o aumento da produtividade da economia em geral.

⁴⁴ O saldo estrutural corresponde ao saldo orçamental ajustado do ciclo e de medidas temporárias ou pontuais.

qualquer informação no Relatório do OE/2009 relativo a eventuais medidas com efeitos temporários ou pontuais sobre as contas para 2009, nem em relação à sua ausência.

3.61 Comparativamente ao previsto em Maio no ROPO/2008, o Governo espera realizar em 2008 o mesmo progresso em termos de redução do saldo estrutural e metade do progresso previsto para 2009.

Gráfico 19 – Variação anual do saldo estrutural (% do PIB)



Fonte dos valores do défice estrutural: Relatório da proposta de OE/2009.

Nota: Um valor positivo significa uma redução do défice estrutural.

3.62 A verificar-se o previsto no Relatório da proposta de OE/2009, em 2008 e em 2009 a redução do défice estrutural ficará abaixo da regra geral de ajustamento mínimo anual de 0,5% do PIB preconizado pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento para os países que ainda não alcançaram o respectivo objectivo de médio prazo (OMP).⁴⁵ Atente-se, no entanto, que de acordo com a avaliação da Comissão Europeia ao PEC/2007, Portugal se encontra actualmente perante uma conjuntura económica desfavorável, podendo de acordo com as regras do Pacto apresentar eventualmente um esforço de ajustamento mais limitado (Caixa 6).

3.63 De acordo com a estimativa de saldo estrutural do Relatório da proposta de OE/2009, em 2007 Portugal ainda precisava de reduzir o seu défice estrutural num total de 2 p.p. do PIB para atingir o OMP de 0,5% de défice estrutural. A verificar-se a estimativa para 2008 (constante no mesmo documento), no final deste ano ainda será necessário reduzir o défice estrutural em mais 1,7 p.p. do PIB para atingir o OMP. Este valor ilustra o montante global do esforço adicional de consolidação que terá de ser efectuado entre 2009 e o ano em que se pretender atingir o OMP.⁴⁶

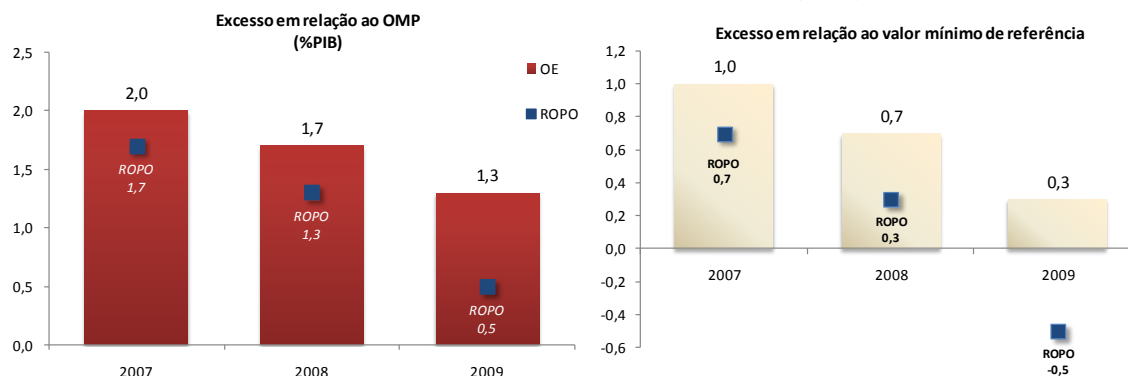
3.64 A mesma estimativa, do Relatório da proposta de OE/2009, revela que no final de 2008 o défice estrutural ainda estará 0,7 p.p. do PIB acima do valor mínimo de referência calculado pela

⁴⁵ A Caixa 6 efectua uma breve exposição do conceito de objectivo de médio prazo.

⁴⁶ O OMP estava previsto para 2010, meta que não parece possível ser alcançável nessa data.

CE.⁴⁷ Isso significa que no final de 2008, a situação das finanças públicas em Portugal ainda não terá suficiente margem de manobra (ou de segurança) para fazer face às flutuações cíclicas normais, deixando actuar livremente, de forma contra-cíclica, os estabilizadores automáticos, sem que tal leve ao surgimento de um défice excessivo.

Gráfico 20 – Excesso de défice estrutural (% PIB)



Fontes: Valores do défice estrutural – Relatório da proposta de OE/2009; Valor mínimo de referência – Comissão Europeia. | Cálculos UTAO.

3.65 Uma vez que o Relatório da proposta de OE/2009 não disponibiliza a estimativa do hiato do produto, nem o montante das componentes cíclicas da receita e despesa, utilizados nos cálculos não é possível à UTAO decompor, como é seu hábito, a evolução prevista para o saldo primário, cuja evolução permite caracterizar a orientação da política orçamental discricionária, nos contributos da receita estrutural, despesa corrente primária estrutural e despesa de capital. Consequentemente, quando a previsão do Outono da Comissão estiver disponível (Novembro de 2009) a UTAO apresentará essa análise.

3.66 No entanto, o Relatório prevê que a variação do saldo primário estrutural seja sempre positiva entre 2007 e 2009 (0,8 p.p., 0,5 p.p. e 0,7 p.p. do PIB, respectivamente), o que indicaria uma política orçamental contraccionista. Só será possível concretizar tais objectivos com um aumento do peso no PIB da receita ajustada do ciclo, uma vez que se verifica (em termos comparáveis) um aumento da despesa corrente primária no PIB (e a componente cíclica da despesa é, em geral, praticamente nula).

⁴⁷ O valor mínimo de referência calculado pela CE corresponde a um défice estrutural de 1,5% do PIB.

Caixa 6 – Objectivo de Médio Prazo

No âmbito das regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o valor de referência de 3% do PIB corresponde a um tecto para o valor do défice orçamental, devendo cada Estado-membro alcançar o respectivo Objectivo de Médio Prazo. De acordo com as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o alcançar do OMP para o saldo orçamental deve permitir a manutenção da disciplina orçamental e a sustentabilidade das finanças públicas, de forma a alcançar um quadro macroeconómico estável que permita ao BCE manter a estabilidade dos preços. O OMP deve ainda ser definido de forma a proporcionar a margem de segurança necessária para que os estabilizadores automáticos funcionem livremente sem que tal provoque um exceder do valor de referência limite para o défice definido no Tratado de União Europeia (3% do PIB). Contrariamente ao limite de 3% que se aplica ao saldo global, o OMP é definido relativamente ao saldo orçamental estrutural.

O *saldo orçamental estrutural* é uma variável não observável que tem de ser estimada subtraindo ao saldo global os efeitos do ciclo económico sobre o orçamento (componente cíclica) e os efeitos das medidas de carácter temporal. Esta estimativa é *condicional à estimativa do hiato do produto* utilizada e ao método utilizado para remover a influência do ciclo económico no orçamento, devendo por isso ser interpretada com cuidado.

Nos termos das disposições da última revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento de 2005, os países que ainda não tenham atingido o seu OMP deverão apresentar anualmente, regra geral, uma melhoria do seu saldo estrutural no montante de 0,5% do PIB. Este objectivo foi mantido nas Orientações Gerais para as Políticas Económicas da EU para o período 2008-2010, adoptadas pelo Conselho ECOFIN de 14 de Maio de 2008. Contudo, de acordo com as mesmas disposições do Pacto, *os esforços de ajustamento do saldo estrutural podem ser diferenciados em função da situação económica: os esforços de ajustamento deverão ser maiores em períodos de conjuntura económica favorável e podem ser mais limitados em períodos desfavoráveis.*

Na sequência da decisão do ECOFIN tomada em Outubro de 2007, durante a presidência portuguesa, os OMP deveriam ser revistos em 2008 para passarem a incorporar uma margem de segurança para acautelar o efeito do envelhecimento populacional sobre a sustentabilidade das finanças públicas. Contudo, tendo em conta o estado dos trabalhos do CPE, bem como a actual conjuntura, dificilmente essa revisão terá lugar em 2008.

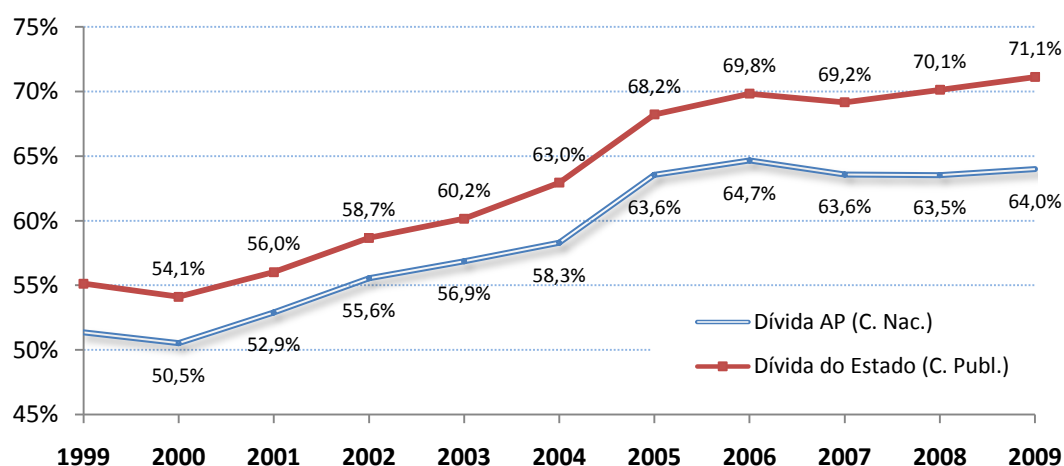
Legislação: Ver o Regulamento do Conselho (CE) N.º 1055/05 de 27 de Junho de 2005 (JO L 174, 7.7.2005) que altera o Regulamento do Conselho N.º 1466/97 de 7 Julho 1997 (JO L 209, 2.8.1997) e o Regulamento do Conselho N.º 1056/05 de 27 de Junho de 2005 (JO L 174, 7.7.2005) que altera o Regulamento do Conselho (CE) N.º 1467/97 de 7 Julho de 1997 (JO L 209, 2.8.1997). O Pacto passou também a integrar o relatório intitulado «Melhorar a aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento» adoptado pelo Conselho em 20 de Março de 2005.

4- Dívida pública

4.1 Evolução prevista

4.1 O n.º 1 do artigo 126.º da PPL de OE/2009 permite um aumento do endividamento líquido do Estado em 2009 no montante de 6 379,2 milhões de euros. Com base na informação constante no Relatório, estima-se um aumento do endividamento líquido do Estado (definido como emissões no ano civil deduzidas das amortizações e anulações de dívida fundada) de 5472 M€. Consequentemente, o montante da autorização proposta no articulado incorpora uma margem de segurança de 17% face ao acréscimo de endividamento líquido do Estado estimado no Relatório. Ainda de acordo com o Relatório as necessidades brutas de financiamento do Estado (onde se inclui o refinanciamento), a serem cobertas por emissão de dívida fundada, ascenderão a 32 049 milhões de euros. Adicionalmente o articulado da PPL (artigo 125.º) autoriza a emissão de dívida flutuante, estando o montante acumulado de emissões vivas em cada momento sujeito ao limite máximo de € 20 000 milhões.

Gráfico 21 – Evolução da dívida das Administrações Públicas [contab. nacional] e da dívida do Estado [contab. pública] em % do PIB



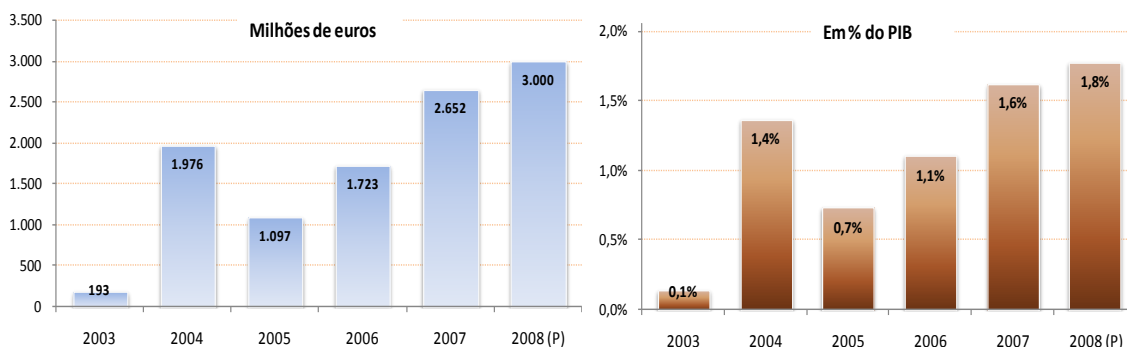
Nota: O valor da dívida do Estado para 2008 e 2009 foi calculado pela UTAO com base na informação disponível no Relatório.

4.2 O Gráfico 21 representa a evolução do rácio da dívida das Administrações Públicas e da dívida do Estado desde 1999. Nele é visível a tendência ascendente que se iniciou em 2001, apenas interrompida em 2007 (e 2008 no caso da dívida das AP). O Relatório prevê um acréscimo dos rácios da dívida no PIB em 2009: 1 p.p. do PIB no caso da dívida do Estado e 0,5 p.p. no caso da dívida das AP.

4.3 A UTAO utilizou, como valor previsto para a dívida das AP em 2009, o montante de 111 176,9 M€, correspondendo a 64% do PIB estimado pelo Governo, indicado na pág. II do Relatório da proposta de OE/2009, não obstante no Quadro IV.39 “Dinâmica da Dívida das Administrações Públicas”, da pág. 171 do mesmo Relatório, provavelmente por erro, se apontar para uma dívida de 64,4% do PIB no final de 2009.

4.4 De acordo com o Relatório, o contributo das receitas de **reprivatizações** para a evolução da dívida foi/será de: 754 M€ em 2007; zero em 2008 (quando o Relatório do OE/2008 previa 720 M€); e 960 M€ em 2009.

Gráfico 22 – Emissões de dívida no período complementar
(em milhões de euros e em % do PIB)



Fontes: 2003-2007: CGE; 2008: Relatório da PPL de OE/2009.

4.5 Como referido na Nota Técnica de análise ao OE/2008, desde 2004 que o montante de emissão de dívida para satisfazer as necessidades de financiamento do ano corrente durante o período complementar, que ocorre em Janeiro do ano seguinte, assume dimensões consideráveis e crescentes, traduzindo-se num efeito de *carry-over* crescente da dívida das AP para o ano civil seguinte.⁴⁸

Tabela 5 – Recurso às emissões de dívida durante o período complementar de receita
Para financiar o OE do ano:

	<i>Unidac</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (P)
Valor absol.	M€	193,4	1.976,3	1.097,4	1.723,4	2.651,7	3.000,0
	%PIB	0,1%	1,4%	0,7%	1,1%	1,6%	1,8%
Varição	M€	193,4	1.782,9	-878,9	626,0	928,3	348,3
	%	:	922%	-44%	57%	54%	13%
	%PIB	0,1%	1,23%	-0,64%	0,37%	0,52%	0,16%

Fontes: 2003-2007: CGE; 2008: Relatório da PPL de OE/2009.

4.6 Em 2003 a utilização do período complementar ascendeu a apenas 193 M€ (0,1% do PIB), mas em 2004 representava já 1976 M€ (1,4% do PIB). Após um considerável decréscimo em 2005, verifica-se uma tendência ascendente desde então: entre 2006 e 2007 a utilização do período complementar aumentou em 928 M€ (ou seja crescendo 0,52 p.p. do PIB), tendo sido emitida dívida em Janeiro de 2008, para financiar as necessidades de financiamento do Orçamento de 2007 que ascendem a 2651,7 M€ (1,6% do PIB). O Relatório prevê que em Janeiro de 2009 se emita dívida no montante de 3 000 milhões de euros (1,8% do PIB) para financiar ainda 9% das necessidades brutas de financiamento do OE/2008.

⁴⁸ A extensão do período complementar é fixada anualmente pelo Decreto-Lei de Execução Orçamental e traduz-se na possibilidade de uma parte ou da totalidade do fluxo de financiamento decorrente da emissão de dívida pública, nesse período, ser afecto à satisfação das necessidades de financiamento do Orçamento do Estado do ano civil anterior.

4.7 A utilização crescente do período complementar permite com que a dívida medida a 31 de Dezembro, como é o caso da dívida relevante para o Procedimento de Défices Excessivos (dívida de Maastricht), evolua de forma mais favorável do que resultaria da satisfação da totalidade das necessidades de financiamento durante o ano civil a que se refere o Orçamento do Estado. Caso, por exemplo, se tivesse mantido constante a utilização do período complementar para o ano de 2007, a dívida das AP em 2007 teria baixado 0,5 p.p. em vez dos 1,1 p.p. do PIB reportados. De igual forma, mantendo constante a utilização do período complementar para o Orçamento de 2008 (que decorrerá em Janeiro de 2009), chegar-se-ia em 2008 a um acréscimo em 0,16 p.p. do peso no PIB da dívida das AP (para 63,7% do PIB), em vez do decréscimo de 0,1 p.p. do PIB previstos no Relatório do OE/2009 (para 63,5% do PIB).^{49, 50}

4.8 Seguidamente, apresenta-se no Gráfico 23 a decomposição da variação do rácio da dívida das administrações públicas, em contas nacionais, distinguindo o impacto do défice primário, do efeito bola de neve e dos ajustamentos fluxo-stock (ou défice-dívida). Os valores referentes a 2008 e 2009 resultam da utilização das previsões para a dívida pública do Relatório da proposta de OE/2009.

4.9 De acordo com essa decomposição, a ligeira redução do rácio da dívida das AP no produto a ocorrer em 2008, será sobretudo explicada pelo excedente primário estimado (0,8% do PIB) e pelo ajustamento défice-dívida.⁵¹ Já o efeito bola de neve será positivo, contribuindo para uma subida da dívida.⁵²

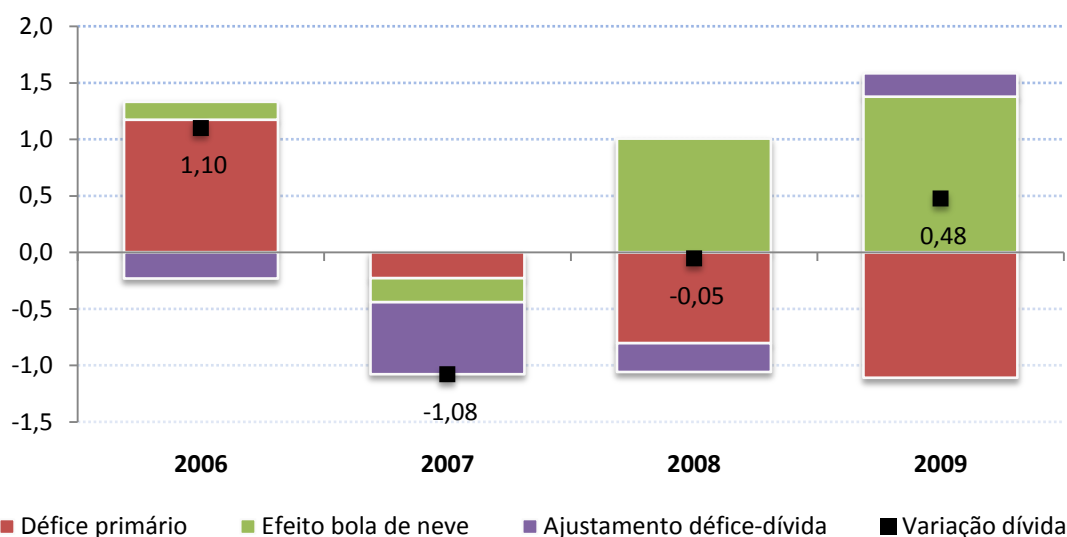
⁴⁹ Admitindo que esta variação da dívida do Estado, em contabilidade pública, se reflecte integralmente na variação da dívida das Administrações Públicas.

⁵⁰ De acordo com o documento do GPEARl, de Novembro de 2007, de comentário à Nota Técnica da UTAO que analisou o OE/2008, «o recurso ao aumento da emissão de dívida no período complementar constitui um mero acto de gestão da dívida pública. A este respeito importa referir que o crescimento das emissões de dívida no período complementar decorrem da estratégia adoptada pelo Governo de minimizar de forma permanente os saldos de tesouraria. Como é muito difícil prever os saldos de tesouraria no final de cada ano – não só devido à incerteza sobre a execução orçamental, mas também devido à volatilidade das necessidades dos organismos com tesouraria centralizada, opta-se por não prever emissões de dívida fundada que poderiam não ser necessárias gerando excedentes de liquidez, transferindo para o período complementar o *fine tuning* do financiamento, minimizando assim os seus custos.» No entanto, seria de esperar que a integração da gestão da Tesouraria e da dívida directa do Estado, que de acordo com a caixa 33 do Relatório do OE/2008 permitiu “uma diminuição do saldo médio diário de disponibilidades em cerca de 1500Me”, levasse a uma melhor capacidade de previsão dos saldos de tesouraria no final do ano. Não obstante, dificilmente se poderá explicar que 3000 milhões de euros (1,8% do PIB ou 9% das necessidades brutas de financiamento) de emissões durante o período complementar se justificam apenas por razões de *fine tuning* do financiamento. Acresce que esta explicação não invalida, de forma alguma, a conclusão de que com base na informação disponível no Relatório da proposta de OE/2009, a diminuição do rácio da dívida das Administrações Públicas em 2008 (em 0,1 p.p. do PIB) não ocorreria caso não se planeasse um maior recurso à emissão de dívida no período complementar (em 0,2 p.p. do PIB).

⁵¹ O conceito de dívida pública relevante do ponto de vista da supervisão orçamental na União Europeia é o definido no quadro do procedimento dos défices excessivos (PDE). Este é enquadrado pelo Regulamento (CE) n.º 2103/2005, que alterou o Regulamento (CE) n.º 3605/1993, e pelo Manual de Compilação do Défice e da Dívida Pública, elaborado pelo Eurostat. Assim, segue-se a metodologia do SEC95 no que se refere à delimitação do sector das Administrações Públicas e à definição dos instrumentos financeiros. Mas, o mesmo não sucede no que respeita à valorização da dívida que é feita em termos brutos e ao valor nominal e não ao valor de mercado. Ao contrário do saldo orçamental, que é compilado predominantemente numa base de especialização do exercício, a dívida considerada no PDE é, assim, compilada numa base de caixa. Consequentemente, resultam destes diferentes critérios de valorização um necessário ajustamento fluxo (défice)-stock (dívida).

⁵² O efeito bola de neve advém da acumulação de dívida no passado. Sempre que a taxa de juro implícita da dívida for superior à taxa de crescimento nominal do PIB, a existência de um stock acumulado de dívida faz com que o peso (rácio) da dívida no PIB aumente. Consequentemente, nesta situação para que o rácio da dívida não aumente é

Gráfico 23 – Decomposição da variação do rácio da dívida das Administrações Públicas



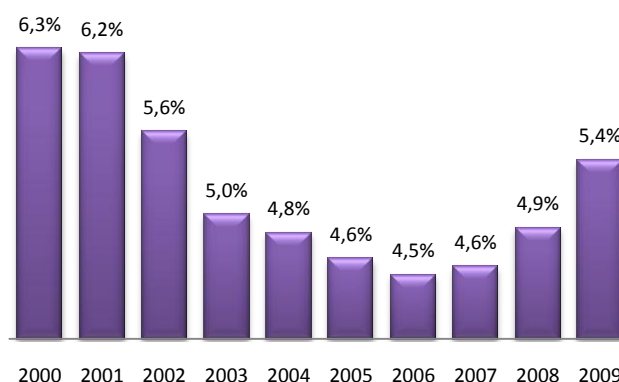
Nota: Cálculos UTAO.

4.10 Para 2009, o Relatório da proposta de OE/2009 aponta para uma subida do peso da dívida das AP no produto em 0,5 p.p.. O efeito bola de neve e um ajustamento déficit-dívida positivos mais do que compensarão o efeito positivo do excedente primário projectado em 1,1% do PIB. Em 2009, o efeito bola de neve ascenderá, de acordo com o previsto, a 1,4% do PIB, reflectindo uma taxa de juro da dívida implícita para 2009 (5,4%) que superará em 2,2 p.p. a taxa prevista de crescimento para o PIB nominal (3,2%).

4.11 De acordo com os cálculos da UTAO, o Relatório da proposta de OE/2009 tem subjacente uma subida considerável (60 p.b.) do valor da taxa de juro implícita da dívida para 2009 (Gráfico 24). Essa subida para 5,4% explica a maior parte do acréscimo dos encargos com pagamento de juros da dívida pública previstos para 2009. Para o período compreendido entre 2007 e 2009 o Relatório prevê que esses encargos aumentem em 0,5 p.p. do PIB (0,3 dos quais em 2009). Tendo em conta que a dívida é emitida a taxa fixa, apenas se refinanciando em cada ano aproximadamente $\frac{1}{4}$ do stock acumulado, bem como as actuais condições de mercado (Tabela 1, na pág. 11), em que a dívida pública tem funcionado como activo de refúgio, poderá não ser expectável uma subida tão forte desse custo de financiamento. Aliás, nas hipóteses referentes ao enquadramento macroeconómico, o Governo assume para 2009 uma taxa de juro de curto prazo (euribor) de 4,5%, um valor inferior à taxa de juro implícita da dívida. Não se encontrando justificada esta diferença de taxas de juro no Relatório, o forte reforço da dotação para encargos com juros (+14,4% face a 2008) parece tratar-se de um reforço mais com características prudenciais, face aos riscos exógenos à proposta de orçamento. Consequentemente, a projecção dos encargos com juros da dívida poderá ser considerada particularmente prudente.

necessário alcançar um excedente primário. Já quando a taxa de juro implícita da dívida for inferior à taxa de crescimento nominal da economia, o efeito bola de neve faz decrescer o rácio da dívida no PIB, sendo nessas condições possível manter o rácio da dívida no produto mesmo com um déficit primário (abstraindo de eventuais ajustamentos déficit-dívida).

Gráfico 24 – Taxa de juro implícita da dívida



Notas: Cálculos UTAO.

4.2 Dívida pública e empresas públicas

4.12 O Sector Empresarial do Estado (SEE) não consolida para o perímetro das Administrações Públicas em contabilidade nacional. Logo, a metodologia das contas nacionais faz com que as contas públicas não reflectam a evolução da posição financeira do SEE.

4.13 O montante do endividamento das empresas públicas, sobretudo concentrado nos sectores dos transportes e infra-estruturas conexas, ascendia no final de 2005, segundo dados da Direcção-Geral do Tesouro, a 15% do PIB (um terço do qual se encontrava garantido pelo Estado), fruto dos elevados prejuízos por estas reportados. Assim, a propósito da sustentabilidade das finanças públicas, o Parecer do Conselho de 27.02.2007 relativo à avaliação da actualização de Dezembro de 2006 do PEC, considerou que “os resultados das empresas públicas constituem um risco a médio prazo.” Esta constatação do Conselho é o reflexo de a Comissão Europeia ter considerado, na sua avaliação ao PEC/2006, que estes prejuízos do sector empresarial do Estado constituem “*hidden quasi-fiscal deficits*”.

4.14 Em 2008, na avaliação à actualização de Dezembro de 2007 do PEC, a Comissão Europeia considerou que o facto de as empresas públicas não financeiras terem continuado a acumular défices e dívida pode colocar em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo.

4.15 Em Junho de 2008, a OCDE (2008) considerou que deveria verificar-se uma maior transparência no impacto do SEE nas contas públicas. Afirmou então a OCDE que, apesar dos recentes progressos, a transparência nas contas públicas precisa ainda de ser melhorada, principalmente no que respeita à prestação de informação relativamente ao valor líquido do sector público, e em particular do SEE. Recomendou a OCDE (2008) que:

- Para melhorar a informação e a transparência seria necessário que o relatório anual do SEE fosse mais abrangente em relação à performance financeira do SEE, numa base consolidada.

Análise do OE/2009

- O referido relatório deveria ainda incluir toda a dívida do SEE, incluindo a dívida garantida e a dívida não garantida pelo Governo, uma vez que a dívida, mesmo a não garantida, influencia o valor dos activos do SEE e o fluxo de rendimentos pós-pagamento de juros que o Estado pode esperar receber do SEE.
- Seria ainda importante ter regras de contabilização claras relativamente à delimitação do sector da administração pública, que permitissem determinar se determinadas entidades públicas pertencem ou não a esse universo em função da natureza das suas actividades e do seu grau de autonomia.

4.16 No que à dívida pública diz respeito, a OCDE (2008) recomenda o *reporte da dívida total consolidada do governo incluindo todas as dívidas do SEE, sejam estas garantidas pelo Estado ou não*. Esta recomendação não tem acolhimento no Relatório da PPL de OE/2009.

5- Receitas e despesas das Administrações Públicas em contabilidade pública

No presente capítulo procede-se à análise das **receitas e despesas das administrações públicas** previstas na óptica da contabilidade pública. Para o efeito são considerados os seguintes sectores: **serviços integrados, serviços e fundos autónomos, segurança social, administração regional e local**. Esta análise encontra-se sustentada em valores comparáveis, cujo cálculo é da responsabilidade da UTAO, uma vez que a proposta de Orçamento do Estado para 2009 se encontra afectada pelas alterações metodológicas referidas a fls. 138 do relatório do OE/2009, as quais afectam de modo substancial algumas das rubricas da despesa.

5.1 Serviços Integrados (subsector Estado)

5.1 Pese embora o pedido de informação sobre a alteração metodológica introduzida na contabilização das despesas com o pessoal, dirigido ao Governo pelo Senhor Presidente da COF, não tivesse obtido resposta, no caso dos Serviços Integrados do Estado, a mesma é visível, como a seguir se demonstra:

	Em milhões de euros				Variações nominais		
	2007	2008	2009	2009-ajust	2008	2009	2009-ajust
Despesas com pessoal	13.639,2	13.852,3	11.110,1	14.023,6	1,6%	-19,8%	1,2%
Segurança social	4.856,2	5.040,3	2.296,2	5.209,7	3,8%	-54,4%	3,4%
Transferências administração central	10.285,0	10.590,0	13.853,4	10.939,9	3,0%	30%	3,3%

5.2 Nesta proposta foi introduzida uma norma que impõe o alargamento da obrigatoriedade de os serviços integrados passarem a contribuir com 7,5% sobre o valor da remuneração íliquida sujeita a desconto de quota dos funcionários abrangidos pelo regime de protecção social da função pública para a Caixa Geral de Aposentações, IP, à semelhança do que já vinha acontecendo com os serviços e fundos autónomos.

5.3 Na página 138 do relatório pode ler-se a propósito da introdução de tal norma: “Passou-se, assim, a distinguir claramente a parcela de contribuições sociais da parcela destinada à cobertura do défice da CGA, procedendo-se à reclassificação desta última na rubrica «transferências correntes do Orçamento do Estado»”.

5.4 A reclassificação desta última parcela de despesa teve como consequência que uma parte significativa das despesas do Estado com pensões (da responsabilidade da CGA), deixasse de onerar o agrupamento das despesas com o pessoal, passando estas a apresentar uma diminuição aparente de 19,8%, enquanto a rubrica de transferências correntes do Estado vem apresentar um crescimento anómalo comparativamente aos períodos homólogos anteriores, 30%.

5.5 Em termos comparáveis o crescimento das despesas com o pessoal, previsto para 2009, é de 1,2%, sendo que as transferências correntes, desoneradas do financiamento do défice da CGA, exibem um crescimento de apenas 3,3%.

5.6 Esta alteração metodológica não tem impacto no cálculo dos saldos na óptica da contabilidade pública.

5.7 Esclarecida a questão da alteração metodológica que norteou a elaboração da proposta do OE/2009, verifica-se que a previsão do crescimento da receita dos SI seja de 0,5%, face ao período homólogo, enquanto que o da despesa total, sem activos financeiros, se situe 3% acima dos níveis estimados para 2008.

5.8 Consequentemente espera-se que o saldo global dos serviços integrados venha a atingir, em 2009, o valor de -6313,5M€, sofrendo uma degradação de 1107,4 M€, face ao período homólogo anterior (Tabela 15, em anexo).

5.9 Na receita, o destaque vai para as receitas de capital a registar uma quebra de 50% e bem assim para as outras receitas correntes, para as quais também se prevê uma diminuição de 13,6%. No seu conjunto estas duas rubricas de despesa contribuem para a evolução esperada da receita total em -1,3%.

5.10 A despesa corrente evidencia um aumento de 2,3%, enquanto a despesa de capital apresenta, em termos relativos, um maior crescimento, 12%. O abrandamento previsto para a despesa corrente deve-se ao decréscimo das remunerações certas e permanentes e bem assim à forte quebra prevista nas aquisições de bens e serviços (14,4%) e nos subsídios (39%). A diminuição das remunerações certas e permanentes reflecte as políticas que vêm sendo seguidas em matéria de pessoal – redução do número de activos e apertada contenção salarial. A redução das dotações afectas às aquisições de bens e serviços e à rubrica «subsídios» deve-se, segundo o relatório do OE/2009, ao facto de, em 2008, estas rubricas terem sido anormalmente oneradas por razões pontuais como a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia e o pagamento de parte do défice tarifário.

5.11 Ainda relativamente à previsão da evolução da despesa em 2009, o Relatório do OE/2009 refere que o acréscimo previsto das “outras despesas de capital” está essencialmente relacionado com o facto de, em 2008, se encontrar aí orçamentado «a parte da dotação provisional quando, nos anos de 2006 e 2007, essa componente de despesa se encontrava já afectada às rubricas a que serviu de contrapartida.»

5.12 Na Tabela 16, em anexo, apresenta-se a **evolução dos grandes agregados de despesa** dos Serviços Integrados. Destacando-se:

- O aumento de 54,5% das verbas afectas à Lei da Programação Militar (que cresce 0,2 p.p. do PIB);
- Um acréscimo de 8,3% nas transferências para a Segurança Social (incluindo o adicional ao IVA);
- Um decréscimo de 1,4 p.p. do PIB do peso das transferências para a Administração Local;
- Um decréscimo de 0,8% nas transferências para as Regiões Autónomas;
- Um decréscimo de 12,4% nos encargos previstos com a saúde suportados directamente pelo OE-2008 (ADSE, Forças de Segurança e Forças Armadas);
- Um crescimento nas transferências para o ensino e educação pré-escolar, diferenciado por tipo de ensino, com o ensino superior e serviços de acção social a terem o acréscimo mais diminuto (2,9% em termos nominais) e a educação pré-escolar a ter um acréscimo mais elevado (7,5%);
- Um aumento de 13,1% nas despesas com juros e outros encargos;
- Uma diminuição de 6,8% nas transferências para a CGA decorrente, em grande parte, da alteração metodológica introduzida no registo destas verbas, onde parte delas, passou a ser contabilizada como contribuições das entidades patronais, contribuindo assim para o abaixamento das contribuições financeiras do Estado destinadas ao financiamento do défice das pensões e reformas da administração pública, mas não para a redução total dos encargos do Estado com o pagamento de pensões da responsabilidade da CGA.

5.13 Os acréscimos de despesas aqui reflectidos têm sobretudo a ver com a preocupação do reforço das dotações orçamentais directamente ligadas às funções sociais do Estado. Exceptua-se desta regra o reforço de verbas afectas à LPM e bem assim o aumento de 13,1% de reforço para as despesas com juros e encargos da responsabilidade do Estado, sendo, este último caso, fundamentado num eventual acréscimo de juros. Nada mais sendo dito, parece tratar-se de um reforço mais com características prudenciais, face aos riscos exógenos à proposta de orçamento.

5.14 Já quanto às diminuições assinaladas, as mesmas parecem reflectir um esforço acrescido de controlo financeiro da administração indirecta do Estado, no sentido de solidarizar os diversos subsectores com o objectivo de cumprimento das metas do défice das Administrações Públicas.

5.2 Despesa consolidada por ministérios

5.15 Ainda assim, e mesmo considerando valores consolidados (por ministério) entre subsectores (SI e SFA), verifica-se um crescimento da despesa, sendo que o maior contributo para esse crescimento (despesa consolidada por Ministérios) ocorre no Ministério das Finanças e Administração Pública (36,6%) e que apenas os Encargos Gerais do Estado apresentam um contributo negativo para o acréscimo de despesa (-0,3%).

5.16 Apresenta-se na Tabela 19, em anexo, um resumo da informação, dispersa por 16 Quadros distintos do Relatório, referente à evolução da despesa consolidada por Ministérios, ou seja da despesa de cada Ministério classificada no subsector serviços Integrados e no subsector dos FSA. Em termos globais essa despesa crescerá, de acordo a proposta 41% (5,9%, caso se exclua a iniciativa de reforço da estabilidade financeira).

5.17 A despesa de funcionamento dos Ministérios classificada nos Serviços Integrados terá, de acordo com o previsto, um acréscimo total de 46,8%, o qual cai para os 3% se excluirmos deste, o valor de 20 000M€ (classificada no capítulo das despesas excepcionais do MFAP), referente às garantias a que se refere a Lei n.º 60-A/2008, de 20 de Outubro. A despesa relativa aos investimentos do plano cresce 16%. O total de despesa classificada nos SFA cresce 7,8%.

5.18 Ficam ainda por esclarecer, ao nível da informação constante do Relatório do OE/2009 para o subsector dos Serviços Integrados do Estado, as razões que estão subjacentes ao facto de o valor da despesa sem activos financeiros, não ser coincidente ao longo do relatório, como a seguir se demonstra.

5.19 A UTAO constatou que existem diferenças no valor total da despesa dos SI, em classificação económica, que atingem um total de 69,9 M€ entre Quadros do mesmo Relatório, sendo o total da despesa constante no Quadro IV.15 mais elevado nesse montante do que o valor constante no quadro com o “Orçamento das Administrações Públicas” para 2009 da página 345, onde é efectuado o apuramento do défice do subsector dos Serviços Integrados. Desse montante uma diferença de 64,9 M€ deve-se a despesa corrente repartida da seguinte forma: 24,2 M€ no consumo público, 36,8 em transferências correntes e 4 milhões em subsídios. Os restantes 5 M€ de diferença verificam-se nas transferências de capital. Caso estas diferenças se devam a erros no Quadro da pág. 345 do Relatório, o montante do défice dos SI poderá ser afectado.

5.20 Caso os erros se encontrem no Quadro IV.15, tal como parece decorrer da comparação desses valores com o Mapa IV da proposta de OE/2009 efectuada na Tabela 23, em anexo, essas diferenças não terão qualquer impacto no défice, contudo deveria ser apresentada uma versão corrigida desse quadro, uma vez que este apresenta um maior nível de detalhe do que o da página 345, servindo por isso como referencial para o acompanhamento ao longo do ano da execução orçamental.

Tabela 6 – Discrepâncias no valor da Despesa sem activos dos SI em 2008 (Contab. Pública)

Quadro estatístico do Relatório		Valor
Orçamento das Administrações Públicas- Estado	Pág. 345	47.741,3
Despesa do Estado por Classificação Económica	Quadro IV.15	47.811,2
Despesa do Estado, por Grandes Agregados de Despesa	Quadro IV.16	48.377,1
Despesa do Estado por Classificação Funcional	Quadro IV.17	48.377,1
Despesa do Estado por Classificação Orgânica	Quadro IV.18	48.377,1
Mapa IV da PPL		49.144,6

5.3 Receita

5.3.1 Evolução da Receita

5.21 Apresenta-se em anexo, na Tabela 17, a evolução prevista da **receita fiscal** dos Serviços Integrados.

5.22 Para o ano de 2009 prevê-se um crescimento de receita fiscal dos Serviços Integrados de 2,7%. No relatório não se inclui uma fundamentação adequada da previsão da receita nele efectuada. Refere-se, no entanto que, tanto o IRS como o ISP, se encontram subtraídos das verbas afectas aos municípios e da contribuição de serviço rodoviário, nos valores de 396 M€ e 586€, respectivamente.

5.23 O OE/2009 não prevê variações significativas para os impostos directos, sendo o crescimento de 2,7% esperado, todo imputado ao crescimento dos impostos indirectos. Merece destaque o IVA, com um crescimento previsto de 3,4%, justificado pela “[...] evolução esperada da actividade económica, as medidas legislativas tomadas no ano de 2008 [...] redução no prazo médio de reembolsos [...]”.

5.24 Para os demais impostos indirectos são apresentadas taxas de crescimento que decorrem, segundo o Relatório do OE/2009, essencialmente de alterações introduzidas nos parâmetros fiscais, nada mais sendo dito relativamente à sustentação das previsões apresentadas.

5.25 Quanto à receita não fiscal, a crescer, entre 2007 e 2008, 36,4%, em termos nominais, apresenta, para 2009, uma diminuição da ordem dos 15,5%. Aqui o relatório refere-se ao facto de em 2008 terem integrado as receitas não fiscais, verbas cujo impacto se esgotou no próprio ano de 2008, facto que terá contribuído de forma significativa para o acréscimo verificado nesse ano, como seja o encaixe acima de 700 M€ proveniente da transmissão de direitos de utilização no domínio hídrico.

5.26 Outro aspecto que merece destaque na análise das receitas não fiscais tem a ver com o facto de quer na previsão das “reposições não abatidas nos pagamentos” quer na dos “saldos da gerência anterior”, serem apresentadas quebras de 88,2% e 95,1%, com contributos de 9,8% para a diminuição da receita não fiscal, sustentadas apenas na justificação de que se trata de receitas cuja previsão e projecção é muito difícil. Recorde-se que em 2007 e em 2008, estas receitas representaram mais de 10% da receita não fiscal, com encaixes da ordem dos 440,3M€ e 538,3M€, respectivamente, passando para uma previsão de encaixe em 2009 de apenas 42,7 M€.

5.3.2 Despesa fiscal

5.27 Prevê-se para 2009 um decréscimo de 12,3% na despesa fiscal, mantendo-se o seu peso na receita líquida globalmente constante entre 2007 e 2009, passando em 2008, por um ligeiro aumento desse peso (Tabela 18, em anexo).

5.28 Os decréscimos da despesa fiscal prevista face aos períodos homólogos estão concentrados em três impostos: IRC, IA e ISP. São quedas de 27,5%, 33,3% e 1,7%. Já os aumentos da despesa fiscal face a período homólogo, prevê-se que venham a ocorrer apenas no IRS e no IVA (11% e 14,6%).

5.4 Serviços e Fundos Autónomos

5.29 Este universo integra os serviços a que se refere o regime excepcional (art.º 6.º e seguintes) previsto na Lei de Bases da Contabilidade Pública, Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (Caixa 7). Instável por natureza legal, este universo tem vindo a ser alterado, de forma permanente, pela entrada e saída de serviços, quer por força do cumprimento do artigo 7.º da mencionada lei, quando as suas receitas próprias não perfazem 2/3 da despesa total por dois exercícios consecutivos, quer por força de outras determinações legais mais recentes que têm vindo a determinar o movimento de passagem destes serviços da esfera da administração pública indirecta, para esfera da gestão privada, ainda que financiados por dinheiros públicos, como tem sido o caso da saúde e do sector rodoviário.

5.30 O relatório do OE/2009 faz referência a tais movimentos, mas não de forma exaustiva.

5.31 De tais oscilações decorre uma natural dificuldade em efectuar comparações que permitam avaliar, com rigor, a evolução deste subsector do Estado, de exercício para exercício, devido à falta de consistência entre os mesmos. Assim, a análise que aqui se promove não cuida nem produz qualquer opinião sobre este aspecto particular do universo em questão, até porque não se dispõe de acesso a informação suficiente para proceder aos ajustamentos necessários a uma comparabilidade rigorosa.

5.32 Posto o que antecede e as reservas daí decorrentes, constata-se que em 2009, o sector dos Serviços e Fundos Autónomos apresenta uma melhoria significativa do seu saldo global, que passa de 233 M€ em 2008, para 1024,5M€, em 2009.

Tabela 7 – Síntese das Receitas e Despesas dos SFA

	Milhões de euros			Variação nominal	
	2007	2008	2009	2008	2009
Receitas correntes	22.243,5	22.353,4	23.341,1	0,5%	4,4%
Impostos directos	20,5	15,0	23,0	-26,9%	53,3%
Impostos indirectos	287,4	346,2	440,6	20,5%	27,3%
Receitas de capital	1.372,0	2165,4	2.801,2	57,8%	29,4%
Total das receitas	23.615,5	24.518,8	26.142,3	3,8%	6,6%
Despesas correntes	21790,0	21989,3	22.660,8	0,9%	3,1%
Despesas de capital	1.510,0	2.296,4	2.457,1	52,1%	7,0%
Total das despesas	23.300,0	24.285,7	25.117,9	4,2%	3,4%
Saldo global	315,5	233,0	1.425,5	-21,1%	339,7%
Saldo global em % do PIB	0,2%	0,1%	0,6%		
Saldo corrente	453,5	364,1	680,3	-19,7%	86,8%

5.33 Esta melhoria fica a dever-se essencialmente ao aumento projectado para a receita deste sector do Estado, com um crescimento nominal da ordem dos 6,6%, face ao período homólogo, conseguido por aumentos significativos da participação destes serviços nas receitas fiscais, nas transferências correntes e bem assim nas receitas de capital.

5.34 Ainda quanto à receita dos serviços e fundos autónomos importa referir que o seu crescimento se deve fundamentalmente à afectação, a estes serviços, de receitas gerais do Estado, não decorrendo o seu aumento de um maior desempenho comportamental das suas receitas próprias, cujo contributo para o financiamento da despesa foi apenas de um terço, muito abaixo do estipulado no regime excepcional da administração financeira do Estado, condicionado, nos termos da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, à verificação das condições estipuladas no art. 6.º e seguintes, designadamente a regra dos dois terços na cobertura da despesa.

5.35 Na despesa, merece destaque a diminuição das despesas com o pessoal (em 3,3%), influenciadas pela empresarialização dos hospitais antes integrados no Sistema nacional de saúde e externalização de outros serviços, diminuição que tem como contrapartida um aumento na rubrica “aquisição de bens e serviços correntes” (5,8%). O relatório do OE/2009 não explica cabalmente estes efeitos, limitando-se a referir que a verba inscrita na rubrica para despesas com o pessoal em 2008, correspondente aos hospitais EPE era de 258,7 M€.

5.36 Efectivamente, de acordo com os cálculos da UTAO, em termos comparáveis, as despesas com o pessoal dos SFA passariam de um decréscimo de 3,3% para um acréscimo de 1,4% face ao período homólogo, caso aqueles hospitais se tivessem mantido na esfera da administração indirecta do Estado.

5.37 Idêntico comportamento será expectável por efeito das demais transformações referidas a fls. 159 do mencionado Relatório e bem assim das que decorrem dos mecanismos legais de regulação da dimensão deste universo, mas sobre esses nada é dito.

Caixa 7 – Lei de bases da contabilidade pública

<p style="text-align: center;">SECÇÃO II Regime excepcional - autonomia administrativa e financeira</p> <p style="text-align: center;">Artigo 6.º Atribuição</p> <p>1 - Os serviços e organismos da Administração Central só poderão dispor de autonomia administrativa e financeira quando este regime se justifique para a sua adequada gestão e, cumulativamente, as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais, com exclusão das despesas co-financiadas pelo orçamento das Comunidades Europeias.</p> <p>2 - A atribuição deste regime de autonomia com fundamento na verificação dos requisitos constantes do número anterior far-se-á mediante lei ou decreto-lei.</p> <p>3 - O disposto nos números anteriores não é aplicável aos serviços e organismos que tenham autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional.</p> <p>4 - Para além do disposto no n.º 1, poderá ainda ser atribuída autonomia administrativa e financeira em função de outras razões ponderosas expressamente reconhecidas por lei ou decreto-lei, nomeadamente as que se relacionem directamente com a gestão de projectos do PIDDAC co-financiados pelo orçamento das Comunidades Europeias.</p> <p>5 - Para os efeitos do disposto no n.º 1, não são consideradas como receitas próprias as resultantes de transferências correntes e de capital do Orçamento do Estado, dos orçamentos da Segurança Social e de quaisquer serviços e organismos da Administração Central, dotados ou não de autonomia administrativa e financeira, bem como do orçamento das Comunidades Europeias, quando, neste último caso, a regulamentação comunitária não dispuser em contrário.</p> <p style="text-align: center;">Artigo 7.º Cessação do regime excepcional</p> <p>1 - A não verificação dos requisitos previstos no n.º 1 do artigo anterior durante dois anos consecutivos determinará, nos casos em que a autonomia administrativa e financeira não foi reconhecida nos termos dos n.os 3 e 4 do mesmo artigo, a cessação do respectivo regime financeiro e a aplicação do regime geral de autonomia administrativa.</p> <p>2 - A constatação da situação prevista no número anterior será feita com base no exercício dos anos anteriores e a cessação do regime de autonomia administrativa e financeira será efectivada mediante portaria do Ministro das Finanças, produzindo os seus efeitos a partir do início do ano económico seguinte ao da publicação.</p>

5.5 Despesas e receitas da Segurança Social

5.38 O subsector da Segurança Social tem vindo a apresentar uma melhoria do seu saldo global, prevendo-se que em 2009, o referido saldo atinja os 1554,8M€. De acordo com a informação contida no Relatório, o ano de 2009 concretiza em pleno a aplicação da nova lei de bases da SS (Lei n.º4/2007, 16 de Janeiro), reduzindo a pressão orçamental no curto e médio prazo e buscando a sustentabilidade do sistema no longo prazo.

5.39 Quanto à receita, maioritariamente constituída por contribuições, transferências do Orçamento do Estado e participação nas receitas fiscais – adicional ao IVA – merecem destaque as “Outras Receitas Correntes”, cujo crescimento se situa em níveis muito superiores às demais receitas (13,1%). Tratando-se de uma rubrica residual, importaria saber com rigor, quais as receitas que dela fazem parte integrante, sendo no entanto bastante subtis os esclarecimentos prestados no relatório do OE/2009: “Estas receitas incluem a rubrica de rendimentos que se estima que

atinja os 487,12 milhões de euros”. Está assim feita referência a sensivelmente metade da receita que se prevê venha a ser o encaixe desta rubrica residual da receita da SS, nada sendo dito quanto aos restantes 555,27M€.

5.40 A previsão da despesa deste subsector para 2009 reflecte, de algum modo, o sentido das políticas que vêm sendo seguidas na área social, visíveis nos incrementos sofridos nas rubricas de Abono de Família, que se prevê venha a crescer 15,3%, em termos nominais face ao período homólogo, de Complemento Solidário para Idosos, com aumentos da ordem dos 77,9% e Acção Social que se prevê venha a crescer 10,4%. No seu conjunto estas despesas contribuem apenas em 1,8% para a variação da despesa total. As pensões constituem a maior parte da despesa deste sector, prevendo-se um aumento de 6,4% face à despesa estimada para 2008.

5.41 Já no que se refere ao Subsídio de Desemprego (que entre 2007 e 2008 sofreu uma queda acentuada de 9,6%), e ao Rendimento Social de Inserção (com um aumento de 12% de 2007 para 2008) os aumentos previstos para 2009, são de 3,6% e os 3,2%, respectivamente.

5.42 As despesas de capital diminuem 14,7%, face ao período homólogo, com o PIDDDAC a baixar 20,4% face a 2008.

5.6 Administração Regional e Local

5.43 As finanças regionais e locais apresentam-se relativamente estáveis ao longo do triénio e pouco consolidadas em relação ao equilíbrio, prevendo-se que venham a ser deficitárias ainda em 2009. O programa “pagar a tempo e horas” que, na Região Autónoma da Madeira, atingiu, em 2008, os 256M€ é apontado no Relatório do OE/2009, como sendo um dos responsáveis pelas situações deficitárias verificadas, vindo onerar o défice com o pagamento de despesas de anos anteriores a acrescer à despesa de 2008.

5.44 Nas administrações regionais, onde se prevê que a despesa total baixe cerca de 6% em 2009, concentra-se esse esforço de contenção no investimento, onde se pretende um decréscimo de 29%, já que na despesa corrente apenas se prevê uma quebra de 2%, face ao período homólogo.

5.45 Já o projectado crescimento da receita, na casa dos 4%, parece estar confiado ao crescimento da rubrica residual da receita “Outras” que apresenta para 2009 um crescimento de 24%, sobre a qual o relatório do OE é completamente omissivo, deixando assim por esclarecer o projectado acréscimo.

5.46 Também na administração local o programa “Pagamento a tempo e horas” terá vindo contribuir para onerar a despesa na óptica da contabilidade pública, justificando o défice estimado para 2008, cerca de 80M€, já que em 2009 o mesmo défice não deverá ultrapassar os 2 M€.

5.47 As receitas e despesas apresentam-se aqui com um crescimento de 6% e 5%, respectivamente. O aumento da receita aparece sustentado no aumento das receitas fiscais destinadas aos municípios que se prevê venham a crescer, em 2009, 18%, face ao período homólogo.

5.48 A despesa, com crescimento previsto para todas as componentes, merece referência apenas na parte da despesa corrente que cresce 3,8% face a 2008.

5.7 PIDDAC

5.49 Em termos de PIDDAC, o Relatório do OE-2008 afirmava que:

«Os valores do PIDDAC de 2008 não são comparáveis com os de anos anteriores, devido à alteração de contabilização das Estradas de Portugal, EP. Com a criação da contribuição de serviço rodoviário esta empresa passou a ser financiada com receitas próprias que lhe advêm da cobrança desta taxa, pelo que deixou de pertencer ao universo do PIDDAC o que reduz os respectivos montantes não só devido à não existência duma transferência de capital do Capítulo 50 para esta empresa, mas também nos montantes de receitas próprias com origem em outras fontes que estavam adstritas a esta empresa.»

5.50 Na previsão para 2009, esta alteração ainda vem reflectida. É referido no Relatório que o ano de 2008 e seguintes excluem o investimento das Estradas de Portugal. Assim sendo, prevê-se, para além do esforço de investimento no sector rodoviário cometido àquela entidade, que o reforço do investimento do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações seja de 18,9% nas verbas do PIDDAC.

5.51 Em 2009, a responsabilidade de execução de 70% do PIDDAC é de apenas quatro ministérios (Obras Públicas, Desenvolvimento Rural e Pescas, Ciência e Ensino Superior, Economia e Inovação).

5.52 Merece ainda menção o facto de 20,2% da despesa do PIDDAC corresponder ainda a despesas correntes. A despesa co-financiada pela União Europeia ascende a 78,3% do total.

5.53 Na óptica funcional, são as funções económicas as mais representativas, absorvendo 51,2% do investimento total (2077M€), logo seguidas das funções gerais de soberania com 30% (1227M€).

Tabela 8 – Principais programas do PIDDAC

Funções Económicas		Funções Gerais de Soberania	
PO025	Modernização e internalização da Economia		
PO001	Sociedade de Informação e Governo Electrónico	Sociedade de Informação e Governo Electrónico	
PO023	Pescas		
PO022	Agricultura e Desenvolvimento Rural		
PO002		Investigação Científica e Tecnológica	

6- Encargos plurianuais: encargos com as Parcerias Público-Privadas

6.1 Tendo em conta que boa parte da concretização dos objectivos das políticas públicas é realizada não por investimento público tradicional, mas por via da utilização de PPP, é fundamental proceder ao escrutínio do seu impacto nos sucessivos Orçamentos do Estado.⁵³

6.2 Tal como referido na Nota Técnica da UTAO de 3.7.2007, em termos contabilísticos puros, as características orçamentais de uma PPP traduzem-se: (i) na “saída” temporária do Orçamento do Estado de despesas de capital, melhorando, *ceteris paribus*, o nível do saldo orçamental; (ii) e no registo do financiamento de infra-estruturas de uso público fora do balanço do Estado (*off-balance sheet*), não aumentando, dessa forma, a dívida pública. Num contexto de limites internacionais (ao nível da União Europeia) ao défice orçamental, as apontadas características abrem opções, designadamente a de permitir atenuar eventuais restrições financeiras sobre o investimento para prossecução de fins de interesse público. É no entanto essencial acautelar o requisito de equidade inter-geracional.

6.3 O Relatório que acompanha a proposta de Orçamento para 2009 apresenta a seguinte informação acerca das PPP:

- a distribuição das PPP em exploração por sectores e respectivos investimentos em infra-estruturas;
- informação resumida acerca do lançamento de novas PPP em 2008, com destaque para as novas subconcessões rodoviárias realizadas pelas Estradas de Portugal, S.A.; para os novos hospitais; e, o primeiro troço da ligação em alta velocidade ferroviária entre Lisboa e Madrid (troço Poceirão - Caia);
- e informação acerca dos encargos orçamentais entre 2008 e 2039 referentes às parcerias já em execução e com concurso já lançado, em milhões de euros correntes.

6.4 Não são contudo objecto de quantificação os encargos previsíveis com o lançamento de concursos programados para 2009, nomeadamente com: os novos troços do projecto de rede ferroviária de alta velocidade; o lançamento previsto dos novos hospitais de Vila Nova de Gaia/Espinho e o da Póvoa do Varzim/Vila do Conde; e com o novo aeroporto de Lisboa.

6.5 Verifica-se assim, comparativamente ao Relatório do OE/2008, um progresso na quantidade e qualidade da informação disponibilizada sobre PPP, continuando ainda assim a existir espaço para progressos adicionais (ver adiante o ponto sobre transparência orçamental).

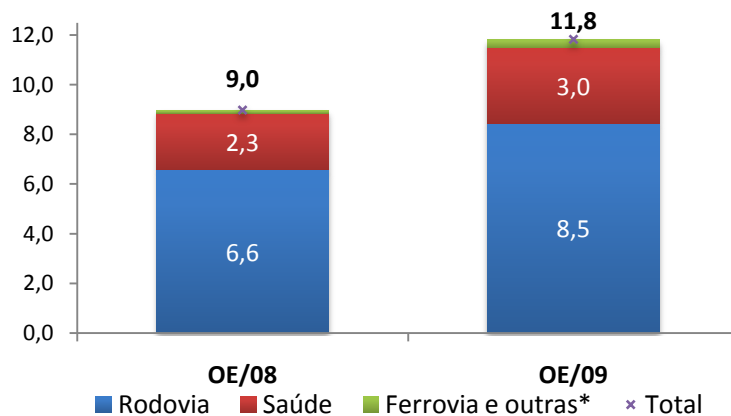
6.6 A partir da informação constante no Quadro da pág. 205 do Relatório referente à “Previsão de encargos líquidos globais das PPP”, em milhões de euros correntes entre 2008 e

⁵³ De acordo com o Relatório da proposta de OE/2009, «As Parcerias Público Privadas (PPP) abrem oportunidades de ampliar a participação do sector privado na construção de infra-estruturas e na provisão de serviços de interesse público, potenciando ganhos de economia e de eficiência, dependendo, em boa medida, da escolha criteriosa dos parceiros privados, da adequada e efectiva partilha de riscos, do modelo de financiamento subjacente e dos mecanismos de controlo e de regulação da actividade em causa.»

2039 a UTAO calculou o valor actual (a preços de 2008) da totalidade desses encargos.⁵⁴ Para esse efeito *descontou os valores anuais previstos nesse quadro com base na taxa de juro (mid yield) da dívida pública portuguesa a longo prazo*, designadamente o valor médio verificado no mercado secundário entre 13 e 24 de Outubro de 2008, da OT 15-Abr-2037, que é de 4,85%. Apesar de se tratar de uma taxa inferior àquela que os privados, que concorrem às novas concessões, terão de suportar, trata-se da taxa de desconto adequada a utilizar pelo Estado, uma vez que traduz o custo de oportunidade de se optar pela alternativa de efectivação desses projectos via investimento público tradicional e financiá-la “dentro” do sector público. Nessa alternativa, onerar-se-iam as despesas de capital do(s) orçamento(s) do(s) ano(s) em que o projecto fosse realizado. Se o orçamento estiver deficitário, como é o caso actualmente, essas despesas adicionais teriam de ser financiadas por via de emissão de dívida pública. Consequentemente, o custo de oportunidade das PPP deve ser avaliado utilizando como taxa de desconto (no cálculo do valor actual) o custo da emissão de novas emissões de dívida pública a longo prazo, valor que tende a seguir de perto o *yield* no mercado secundário.

6.7 O valor actual da totalidade dos encargos explicitado no Relatório do OE/2009 para o período de 2008-2039 ascende a 19 915 milhões de euros de 2008, o que representa 11,8% do PIB de 2008. Comparativamente ao previsto no Relatório do OE/2008, para o período 2008-2038, verifica-se um acréscimo de 4792 M€ no valor actual dos encargos com as PPP. Verificou-se assim, no espaço de um ano, um acréscimo de 1/3 no valor actual dos encargos com PPP que passaram a representar mais 2,8% do PIB que anteriormente (Gráfico 25).

Gráfico 25 – Valor actual dos encargos com PPP em percentagem do PIB de 2008



Nota: Cálculos UTAO. Ver Tabela 9.

6.8 Tal como evidenciado na Tabela 9, para este crescimento de 32% dos encargos previstos com PPP entre os OE/2008 e a proposta de OE/2009 contribuem decisivamente as novas subconcessões rodoviárias entretanto lançadas pelas Estradas de Portugal. Estas apresentam um valor actual (encargo) de 4779,5 M€ (2,8% do PIB) entre 2008 e 2038, não obstante gerarem até 2013 um encaixe de 639 M€ a preços de 2008 (0,4% do PIB).

⁵⁴ Para se ter uma estimativa do esforço total do Estado com as PPP, não faz sentido somar os valores expressos a preços correntes, sendo necessário calcular o valor actual desse fluxo de pagamentos futuros porque financeiramente não é indiferente pagar 1 M€ agora ou daqui a 10 ou 30 anos.

6.9 Ainda no tocante a concessões rodoviárias, verifica-se entre o OE/2008 e a proposta de OE/2009 uma redução de 4% no valor actual dos encargos com as concessões rodoviárias com portagem virtual (SCUT), que passam a constituir um encargo de 5,7% do PIB (ou seja menos 0,2 p.p. que o anteriormente estimado), provavelmente reflectindo a introdução de portagens em alguns desses troços. Outra melhoria assinalável verifica-se em relação às concessões rodoviárias com portagem real. De acordo com os valores constantes no Relatório do OE/2008, constituiriam um encargo de 987,5 M€ (0,6% do PIB), em termos de valor actual. No Relatório da proposta de OE/2009 representam um encaixe, em termos de valor actual, de 205 M€ (0,1% do PIB). Ainda assim, o sector rodoviário representa 71,5% dos encargos plurianuais com PPP previstos no OE/2009.

Tabela 9 – Valor actual dos encargos líquidos com PPP

Período: 2008-2039	Valor actual em M€ de 2008				Em % PIB de 2008			Estrutura	
	OE/08	OE/09	Variação	Contr. Var.	OE/08	OE/09	Variação	OE/08	OE/09
Conc. rodoviárias com portagem real	987,5	-205,3	-121%	-8%	0,6	-0,1	-0,7	6,5	-1,0
Conc. rodoviárias com portagem virtual	10.080,7	9.668,7	-4%	-3%	6,0	5,7	-0,2	66,7	48,6
Subconcessões Rodoviárias	0,0	4.779,5	:	32%	0,0	2,8	2,8	0,0	24,0
Sub-total concessões rodoviárias	11.068,5	14.242,9	29%	21%	6,6	8,5	1,9	73,2	71,5
Concessões Ferroviárias	30,9	147,5	377%	1%	0,0	0,1	0,1	0,2	0,7
PPPs na área da saúde	3.835,4	5.089,0	33%	8%	2,3	3,0	0,7	25,4	25,6
Outras Parcerias	187,7	435,1	132%	2%	0,1	0,3	0,1	1,2	2,2
Total	15.122,3	19.914,5	32%	32%	9,0	11,8	2,8	100,0	100,0
<i>Por memória:</i>									
PIB nominal 2008	168.356,4								
Taxa de desconto (yield dívida pública 30A)	4,85%								

Notas: Cálculos UTAO. Os valores anuais dos encargos líquidos das PPP apresentados no Relatório da proposta de OE/2009 foram descontados utilizando como taxa de desconto o valor médio do *mid yield* da OT 15-Apr-37 4,1% (PTOTE5OE0007), verificado no mercado secundário entre 13 e 24 de Outubro de 2008. Ver texto para detalhes.

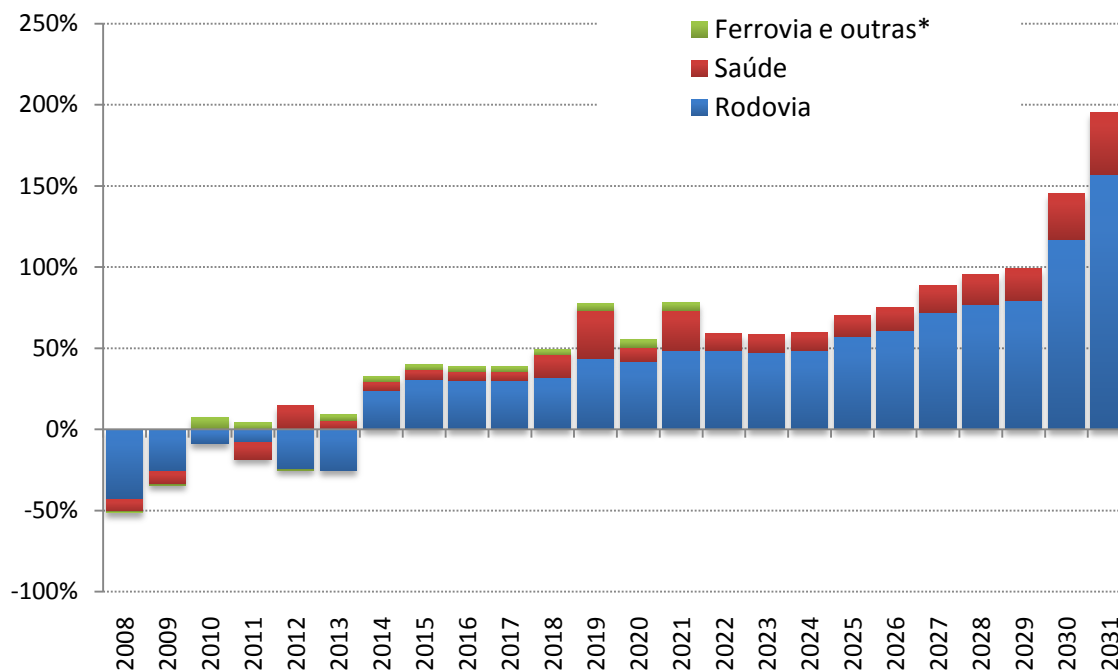
6.10 As PPP na área da saúde constituem o 2.º grupo mais relevante em termos de encargos, representando aproximadamente ¼ do total (3% do PIB). Segue-se o sector ferroviário, que apesar de um forte incremento, representa ainda um peso diminuto no total (0,7%). É no entanto expectável que com o lançamento previsto dos novos troços do projecto de alta velocidade passe a ter uma expressão muito maior no total, bem como que faça crescer de forma visível o total de encargos futuros com PPP. Contudo, o Relatório do OE/2009 não apresenta qualquer informação acerca desses encargos.

6.11 Seguidamente, analisa-se a revisão dos encargos com PPP, ano a ano, realizada entre o OE/2008 e a proposta de OE/2009. O Gráfico 26 apresenta os contributos para a variação anual da revisão dos encargos nominais com PPP entre o previsto no OE/2008 e a proposta de OE/2009. *Para os anos de 2008 a 2012 (inclusive) verifica-se uma revisão em baixa dos encargos previstos com PPP. Os encargos para 2008 foram revistos para metade face ao previsto no OE/2008, devido quase exclusivamente à revisão efectuada em relação às concessões rodoviárias com portagem real, que foram revistas de um encargo de 156 M€ para um encaixe de 208 M€.*

6.12 Os encargos agora previstos para 2009 são 34% mais baixos do que há um ano atrás, devido quase exclusivamente aos recebimentos previstos com as subconcessões rodoviárias das Estradas de Portugal.

6.13 A situação inverte-se a partir de 2013, sendo os encargos com PPP revistos em alta face ao então previsto no OE/2008, sendo a maioria da revisão o resultado de uma reavaliação em alta dos encargos com PPP na área rodoviária. Para 2014 os encargos são revistos para mais 1/3 do que o previsto há um ano atrás. Para os anos de 2015 a 2018 a revisão efectuada é na ordem dos 40%, sendo bastante mais expressiva (em termos relativos) daí para a frente, duplicando o previsto há um ano para o ano de 2029 e triplicando os encargos previstos para 2031.

Gráfico 26 - Contributos para revisão (variação %) dos encargos com PPP entre o OE-2008 e o OE-2009



Fontes: Relatório do OE/2008; GPEARI (2007); Relatório da proposta de OE/2009. | Nota: Cálculos UTAO.

6.14 O expressar dos encargos previstos com as PPP face a uma variável escala como o PIB revela uma evolução das revisões efectuada entre sucessivos Orçamentos do Estado semelhante à verificada utilizando os valores nominais (Gráfico 27).⁵⁵ Comparativamente ao OE/2008 (e mesmo em relação ao OE/2007) a proposta de OE/2009 tem implícita uma revisão em baixa o peso no PIB dos encargos com as PPP até 2013 e um substancial acréscimo a partir dessa data. É aliás para o período 2014-2018 que está implícito um maior peso dos encargos com as PPP no PIB (um valor de aproximadamente 0,8% do PIB projectado para esses anos).

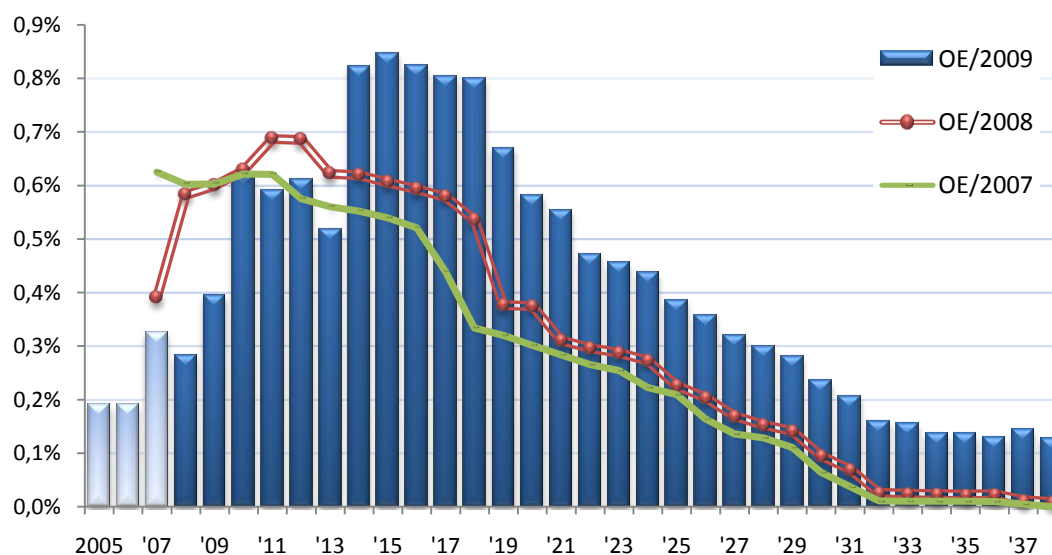
6.15 Em suma, a análise da UTAO revela, assim, que entre o previsto no OE/2008 e o previsto na proposta de OE/2009:

- i. Se verificou uma revisão em alta de aproximadamente 1/3 no valor actual dos encargos com PPP, traduzindo-se num acréscimo de 2,8 p.p. do PIB de 2008, passando esses encargos futuros a representar aproximadamente 12% do PIB de 2008 (19 915 milhões de euros a preços de 2008).

⁵⁵ O PIB nominal foi projectado pela UTAO com recurso a hipóteses prudentes. No entanto, atendendo à incerteza que rodeia a projecção os resultados devem ser interpretados com o devido cuidado.

- ii. Se verificou um deslizamento para depois de 2013 da subida mais significativa dos encargos com PPP. Assim, até 2013 (inclusive) os encargos com as PPP foram revistos em baixa, em virtude do fluxo de recebimentos no montante de 639 M€ (0,4% do PIB de 2008), em termos de valor actual, a preços de 2008, proveniente das novas subconcessões das Estradas de Portugal.
- iii. Estas novas subconcessões rodoviárias das Estradas de Portugal, S.A., começarão a ser um encargo a partir de 2013, representando um encargo líquido, em termos de valor actual, entre 2009 e 2038 de 4780 M€ de 2008 (2,8% do PIB de 2008).
- iv. O encargo previsto com PPP para 2008 é revisto em baixa, face ao previsto no OE/2008, devido ao encaixe previsto com as concessões rodoviárias com portagem real.

Gráfico 27 – Projecção dos encargos anuais com as PPP previstos nos Orçamentos de Estado de 2007, 2008 e 2009 em percentagem do PIB



Nota: Cálculos UTAO. O referente à previsão efectuada no OE/2008 para 2007 corresponde à estimativa de execução para esse ano divulgada pelo GPEAR1 (2007).

7- Transparência orçamental: quantidade e qualidade da informação

Análise e Recomendações recentes da OCDE

7.1 De acordo com a OCDE (2008: 60-1), **um rigoroso controlo da posição orçamental requer que o Governo apresente informação financeira transparente e comparável que seja regularmente monitorizada e analisada.** Isto de forma a assegurar que os objectivos orçamentais são cumpridos e que são tomadas medidas para corrigir excessos de despesa de forma atempada. Ainda de acordo com a OCDE, o Governo deu importantes passos para melhorar significativamente as contas públicas e a forma como são monitorizadas, destacando esta organização:

- A informação histórica e projecções no Programa de Estabilidade e Crescimento;
- A criação da base de dados de recursos humanos da Administração Pública;
- A imposição da obrigação estrita de divulgação de informação aos governos regionais e à administração local;
- A existência de contas trimestrais em contabilidade pública desde 2006 para toda a AP “consistentes e numa base comparável”;
- A compilação em 2007, pelo INE e pelo BdP, das contas públicas trimestrais em contabilidade nacional;
- A criação de controladores financeiros nos ministérios;
- A criação da UTAO no Parlamento, com o intuito de proporcionar apoio técnico à COF em matérias orçamentais, tais como em relação à proposta de orçamento e no acompanhamento da sua execução.

Assim, de acordo com a OCDE (2008), já foram introduzidas melhorias significativas para melhorar a transparência das contas públicas, mas consideração deveria ser dada ao reporte de informação adicional, nomeadamente:

- Reportar o total de despesa com a saúde, ou seja a despesa tradicional e a despesa fiscal com deduções fiscais para despesas privadas com a saúde; e
- Reportar a dívida total consolidada do governo incluindo todas as dívidas do SEE, sejam estas garantidas pelo Estado ou não.

7.2 Tal como anteriormente referido, relativamente à qualidade das previsões macroeconómicas, a OCDE (2008) recomenda que o país **pondere a criação de um comité de especialistas em macroeconomia e previsão para rever e sugerir melhorias nas previsões utilizadas no orçamento de Estado.**

A Proposta de Orçamento para 2009

7.3 Na análise à proposta de Orçamento para 2008, a UTAO assinalou um conjunto de informação técnica tida como insuficiente. Relativamente à PPL do OE/2008 a presente PPL do OE/2009 e seus anexos apresentam os progressos seguintes:

- Apresentação do valor do PIB nominal utilizado nos cálculos;
- Apresentação de uma estimativa do saldo estrutural;
- Acréscimo de informação em relação às principais PPP, incluindo a identificação das parcerias a que as estimativas apresentadas dizem respeito e a existência estimativa relativamente aos encargos previstos com as PPP para o ano corrente (2008).
- A apresentação de informação em relação às subconcessões das Estradas de Portugal, que deverá ser mantida no futuro, independentemente de uma eventual evolução do universo de consolidação em contas nacionais.
- Quantificação de parte do impacto da alteração no universo dos SFA, identificando nomeadamente o montante da despesa com pessoal orçamentada para 2008 nos hospitais do SNS que passaram a hospitais EPE em 2008. Não são, no entanto, apresentados os quadros em universos comparáveis.
- Apresentação de estimativa de execução do PIDDAC em 2008, incluindo a apresentação de uma estimativa numa base comparável, retirando o impacto da alteração das transferências para as Estradas de Portugal, S. A..

7.4 Contrastando com estes progressos, a não explicitação total e detalhada da alteração metodológica relativa à forma de contabilização dos encargos com a segurança social dos funcionários públicos, atrás referida (cap. 2-), em contabilidade nacional e em contabilidade pública, bem como a não apresentação de valores comparáveis constituem um retrocesso na transparência da informação da proposta de Orçamento, que em muito dificulta a sua análise.

7.5 No entendimento da UTAO há a assinalar a persistência de insuficiência de informação relativamente a:

- Informação mais detalhada em relação ao cálculo dos valores estruturais, nomeadamente faltando a divulgação de séries longas do hiato do produto, das componentes cíclicas e do montante de medidas temporárias/extraordinárias ou pontuais assumidas nos cálculos.
- Relativamente à informação relativa às PPP:
 - A inclusão de estimativas para encargos adicionais, nomeadamente, por modificação unilateral do contrato, atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais, que ascendem a montantes significativos, eventualmente apresentadas na forma de um intervalo de variação, não deixando obviamente de apresentar os valores actualmente disponibilizados relativos a compromissos já assumidos.
 - A ausência da devida explicação às revisões efectuadas nos encargos previstos com as PPP entre sucessivas propostas de Orçamento do Estado (neste caso entre o Relatório do OE/2008 e o Relatório da PPL do OE/2009) para a totalidade do período de projecção.
- Não identificação dos fluxos financeiros entre o Estado e o Sector Empresarial do Estado para 2009.

- Ausência de qualquer nota explicativa dos quadros de passagem do défice em contabilidade pública para o défice em contabilidade nacional (pp.347-8), com exceção da identificação do valor das necessidades de financiamento das Estradas de Portugal, S. A., na página 123 do Relatório (250,1 milhões de euros em 2008 e de 231,4 milhões de euros para 2009).
- Não apresentação de informação comparável relativamente à evolução das rubricas das despesas com pessoal e consumo intermédio das Administrações Públicas (em contabilidade nacional) fruto da sucessiva transformação de hospitais do SNS em hospitais empresa.
 - O Relatório deveria conter informação acerca do impacto financeiro previsto nas contas das AP da eventual transformação de mais hospitais do SNS em hospitais-empresa durante o ano de 2009.
- A não apresentação, de forma sistemática e completa, de valores comparáveis sempre que se verifiquem alterações na forma de contabilização ou no universo dos sub-setores das AP.

Bibliografia

Comissão Europeia (2008), “Public Finances in EMU – 2008”, Junho de 2008.

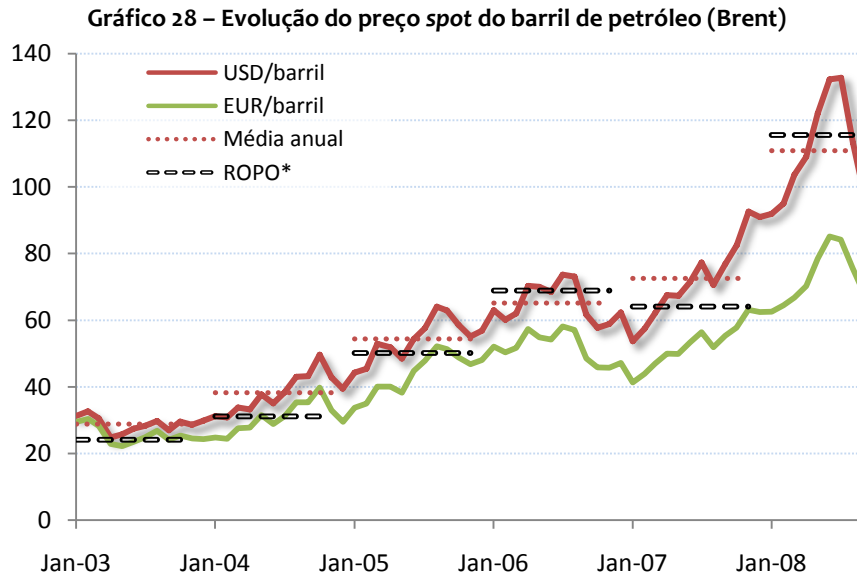
FMI (2008), “IMF Country Report No. 08/323”, Outubro de 2008.

GPEARI (2007), «Comentários à “Análise Técnica Preliminar da Proposta de Lei que Aprova o Orçamento do Estado para 2008” elaborada pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República», 7 de Novembro de 2007, do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças e da Administração Pública, capeado pelo Ofício n.º 9107/MAP da Chefe do Gabinete de S. Ex.ª o Ministro dos Assuntos Parlamentares, de 13.11.2007.

OCDE (2008), “OECD Economic Surveys – Portugal”, Vol. 2008/9, Junho de 2008.

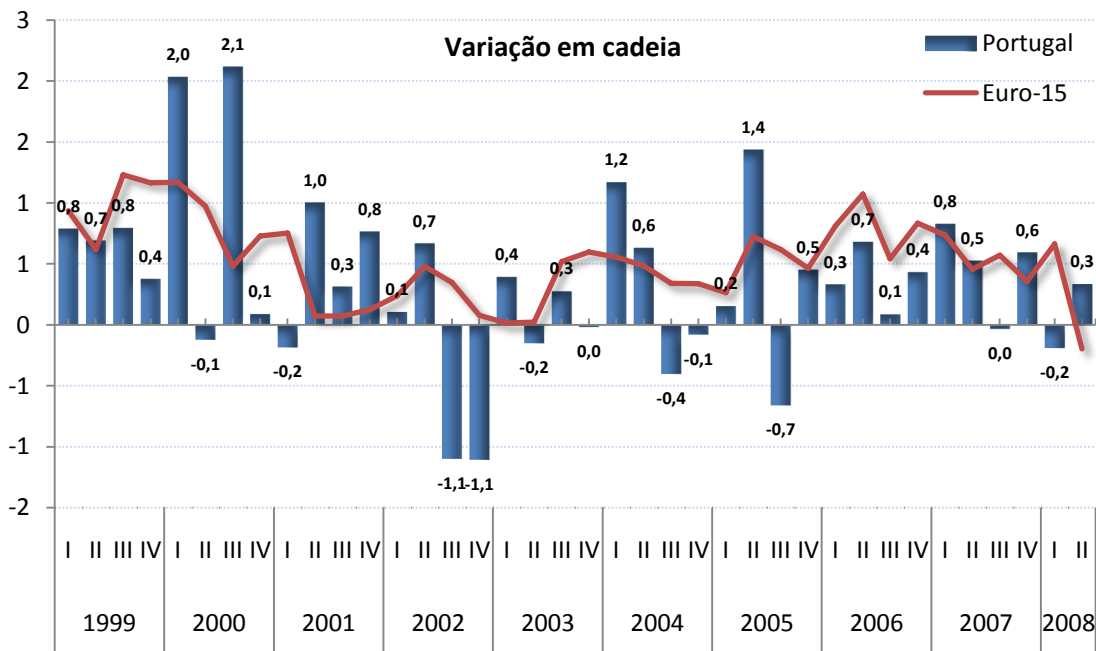
ANEXOS

A1. Previsões e indicadores macroeconómicos



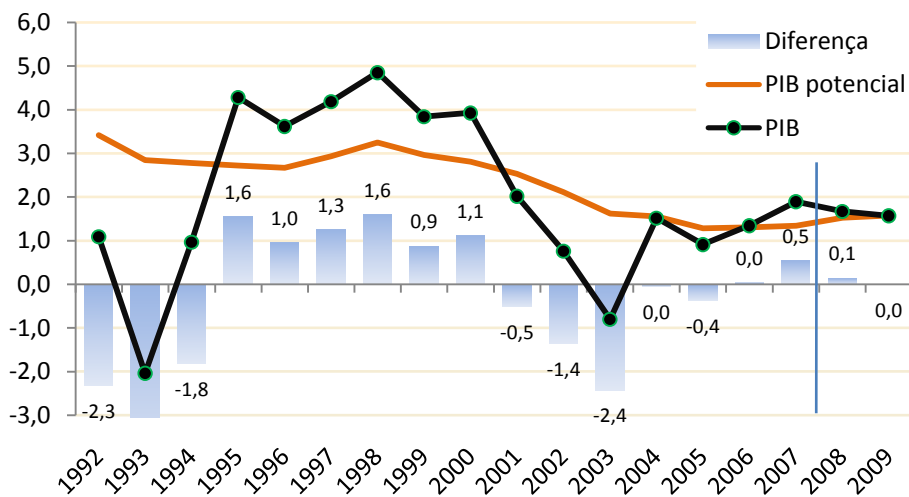
Nota: *Valores previstos em sucessivos ROPO com excepção dos anos de 2003 e 2005, cujas fontes são o PEC 2003-2006 e o PEC 2005-2009 (actualização de Junho), respectivamente. As médias anuais correspondem a médias simples de valores médios mensais. A média referente a 2008 é calculada até Setembro (último valor representado), não envolvendo qualquer projecção até ao final do ano. Cálculos UTAO.

Gráfico 29 – Taxas de crescimento do PIB real trimestral de Portugal e da área do euro



Fonte: INE e EUROSTAT, Contas Nacionais Trimestrais do 2.º Trimestre de 2008, Setembro de 2008.

Gráfico 30 – Taxas de crescimento do PIB real e do PIB potencial



Fonte dos dados: Comissão Europeia, base de dados AMECO, 28 de Abril de 2008. Os valores referentes a 2008 e 2009 correspondem às previsões da Comissão dessa data, encontrando-se consequentemente *desatualizados* pela evolução recente da economia.

Tabela 10 – Comparação das previsões para Portugal

	Ano:	2007	2008 (Previsão)							2009 (Previsão)						
	Org.:	INE/CE	Gov.	CE		FMI	OCDE		BdP*	BCE	Gov.	CE	FMI	OCDE	BdP*	BCE
	Data:	Set-09	Out-08	Abr-08	Set-08	Out-08	Jun-08	Set-08	Jul-08	Set-08	Out-08	Abr-08	Out-08	Jun-08	Jul-08	Set-08
	Documento:	E. Prel.	OE/09	Primv.	Interc.	WEO	EO	Interc.	BE	-	OE/09	Primv.	WEO	EO	BE	-
PORTUGAL	PIB (taxa de variação real, em %)	1,9	0,8	1,7		0,6	1,6		1,2		0,6	1,6	0,1	1,8	1,3	
	Consumo Privado	1,6	1,3	1,2			1,4		1,3		0,8	1,4		1,6	0,7	
	Consumo Público	0,0	-0,2	0,3			0,5		-0,2		0,2	0,5		0,5	0,0	
	FBCF	3,1	1,7	2,9			3,0		1,0		1,5	1,4		3,1	1,2	
	Exportações	7,5	2,4	4,6			4,0		4,0		1,2	4,2		5,3	4,4	
	Importações	5,6	3,4	3,3			3,7		3,3		1,8	2,8		4,3	2,1	
	Inflação	2,4	2,9	2,8		3,2	3,0		3,0		2,5	2,3	2,0	2,2	2,5	
	Deflador do Cons. Priv.	2,7		2,8			3,0					2,2		2,2		
	Deflador do PIB	2,9	2,4	2,1		2,2	2,7				2,5	2,4	2,2	2,1		
	Desemprego (%)	8,0	7,6	7,9		7,6	7,9				7,6	7,9	7,8	7,9		
	<i>(em % do PIB)</i>															
	Saldo orçamental	-2,6	-2,2	-2,2		-2,2	-2,2				-2,2	-2,6	-2,3	-2,0		
	Dívida Pública	63,7	0,6	64,1							0,6	64,3				
Cap./nec. líq. financto. face exterior	-8,7		-8,7		-10,4			-10,6			-8,1	-10,7		-11,1		
ENQUADR. INTERNACIONAL	PIB (taxa de variação real)															
	Área do euro	2,6	1,3	1,7	1,3	1,3	1,7	1,3	1,8	1,4	0,2	1,5	0,2	1,5	1,5	1,2
	- Alemanha	2,5		1,8	1,8	1,8	1,9	1,5					0,0	1,1		
	- França	1,9		1,6	1,0	0,8	1,8	1,0					0,2	1,5		
	- Espanha	3,8		2,2	1,4	1,4	1,6						-0,2	1,1		
	UE-27	2,8		2,0	1,4	1,7						0,0	0,6			
	- Reino Unido	3,0		1,7	1,1	1,0	1,8	1,2					-0,1	1,4		
	EUA	2,2		0,9		1,6	1,2	1,8				0,7	0,1	1,1		
	Inflação (IHPC) - área do euro	2,1	3,6	3,2	3,6	3,5	3,4		3,4	3,5	2,0	2,2	1,9	2,4	2,4	2,6
	Procura externa rel. p/ Portugal (bens)	5,5	3,0	4,9							1,5					
	Preço spot petróleo Brent (USD/barril)	72,5	102,5	101,2	114,1	107,25	120		113,3	115,1	97,3	100	100,5	120	117,7	120,8
Tx. juro curto prazo (Euribor-3 meses)	4,3	4,9	4,3	4,8	4,8	4,5		4,9	4,8	4,5	3,8	4,2	4,1	4,3	4,5	
Taxa de câmbio nominal (€1 = x USD)	1,37	1,48	1,55	1,51						1,38	1,57		1,56	1,54	1,52	

Abreviaturas: E. Prel.- Estimativa preliminar; Gov. - Governo da República Portuguesa; Interc. - previsão intercalar; Primv- Previsão da Primavera; EO - Economic Outlook (previsão regular); BE- Boletim Económico; OE- Relatório da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para o ano indicado. **Notas:** A fonte dos dados para o enquadramento internacional do ano transacto é a última previsão regular da Comissão Europeia. Inflação: variação homóloga do IHPC no caso das previsões das organizações internacionais e variação média anual do IPC no caso do ROPO ou do Relatório do Orçamento do Estado. * Na coluna referente ao BdP a previsão referente à área do euro é a do Eurosistema da data mais próxima. No caso da previsão do FMI o valor da taxa de juro de curto prazo refere-se à taxa LIBOR para os depósitos em euros. O valor indicado para a previsão do BCE relativamente à inflação e crescimento da área do euro corresponde ao valor central do intervalo apresentado por aquela organização.

A2. Receitas e despesas das AP em contabilidade nacional

Tabela 11 – Evolução das receitas e despesas das Administrações Públicas (óptica da contabilidade nacional) – valores para 2009 numa base comparável

	Milhões de euros				Variação nominal				Em percentagem do PIB				Variação rácios PIB	
	2006	2007	2008	2009	2007	2008	2009	Contributo var. 2009	2006	2007	2008	2009	2008	2009
1. Impostos sobre a Produção e Importação	23.947	24.535	25.336	26.445	2,5%	3,3%	4,4%	1,5%	15,4	15,0	15,0	15,2	0,0	0,2
2. Impostos correntes s/ Rendimento e Património	13.719	15.905	16.422	16.881	15,9%	3,3%	2,8%	0,6%	8,8	9,8	9,8	9,7	0,0	-0,0
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	19.360	20.717	21.340	22.569	7,0%	3,0%	5,8%	1,7%	12,5	12,7	12,7	13,0	-0,0	0,3
<i>das quais: Contribuições Sociais Efectivas (3a)</i>	17.712	19.077	19.868	20.949	7,7%	4,1%	5,4%	1,5%	11,4	11,7	11,8	12,1	0,1	0,3
4. Vendas e Outras Receitas Correntes	7.021	7.753	8.350	9.488	10,4%	7,7%	13,6%	1,5%	4,5	4,8	5,0	5,5	0,2	0,5
– <i>Das quais: Vendas</i>	3.773	4.138	4.462	4.693	9,7%	7,8%	5,2%	0,3%	2,4	2,5	2,7	2,7	0,1	0,1
– <i>Das quais: Outras Receitas Correntes</i>	3.248	3.615	3.888	4.794	11,3%	7,6%	23,3%	1,2%	2,1	2,2	2,3	2,8	0,1	0,5
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	64.048	68.910	71.448	75.383	7,6%	3,7%	5,5%	5,3%	41,2	42,3	42,4	43,4	0,2	1,0
6. Receitas de Capital	1.769	1.462	2.412	3.528	-17,4%	65,0%	46,3%	1,5%	1,1	0,9	1,4	2,0	0,5	0,6
7. Total RECEITA	65.817	70.372	73.860	78.911	6,9%	5,0%	6,8%	6,8%	42,3	43,2	43,9	45,4	0,7	1,6
8. Consumo Intermédio	6.392	6.755	7.549	7.707	5,7%	11,8%	2,1%	0,2%	4,1	4,1	4,5	4,4	0,3	-0,0
9. Despesas com pessoal	21.174	21.059	21.309	21.631	-0,5%	1,2%	1,5%	0,4%	13,6	12,9	12,7	12,5	-0,3	-0,2
10. Prestações Sociais	29.181	31.334	32.719	35.405	7,4%	4,4%	8,2%	3,5%	18,8	19,2	19,4	20,4	0,2	1,0
– <i>Das quais: em espécie</i>	5.748	6.621	6.882	8.171	15,2%	3,9%	18,7%	1,7%	3,7	4,1	4,1	4,7	0,0	0,6
– <i>Das quais: em dinheiro</i>	23.433	24.713	25.837	27.234	5,5%	4,5%	5,4%	1,8%	15,1	15,2	15,3	15,7	0,2	0,3
11. Juros (PDE)	4.267	4.592	5.048	5.776	7,6%	9,9%	14,4%	0,9%	2,7	2,8	3,0	3,3	0,2	0,3
12. Subsídios	2.231	1.901	2.541	2.208	-14,8%	33,7%	-13,1%	-0,4%	1,4	1,2	1,5	1,3	0,3	-0,2
13. Outras Despesas Correntes	3.366	3.260	3.624	3.910	-3,2%	11,2%	7,9%	0,4%	2,2	2,0	2,2	2,3	0,2	0,1
14. Total Despesa Corrente	66.611	68.900	72.790	76.637	3,4%	5,6%	5,3%	5,0%	42,9	42,2	43,2	44,1	1,0	0,9
15. Formação Bruta Capital Fixo	3.696	3.762	3.846	4.351	1,8%	2,2%	13,1%	0,7%	2,4	2,3	2,3	2,5	-0,0	0,2
16. Outra Despesa Capital	1.602	1.928	920	1.774	20,4%	-52,3%	92,8%	1,1%	1,0	1,2	0,5	1,0	-0,6	0,5
17. Total Despesa Capital (16+17)	5.298	5.690	4.766	6.124	7,4%	-16,2%	28,5%	1,8%	3,4	3,5	2,8	3,5	-0,7	0,7
18. Total DESPESA	71.909	74.590	77.556	82.762	3,7%	4,0%	6,7%	6,7%	46,3	45,7	46,1	47,7	0,3	1,6
19. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (7-18)	-6.092	-4.218	-3.696	-3.851	-	-	-	-	-3,9	-2,6	-2,2	-2,2	0,4	-0,0
<i>Outros agregados:</i>														
21. Saldo primário (19+11)	-1.825	374	1.352	1.925	-	-	-	:	-1,2	0,2	0,8	1,1	0,6	0,3
21a. Poupança Bruta (5-14)	-2.563	10	-1.343	-1.255	-100%	-13272%	-6,6%	:	-1,6	0,0	-0,8	-0,7	-0,8	0,1
22. Despesa corrente primária (14-11)	62.344	64.309	67.743	70.861	3,2%	5,3%	4,6%	4,0%	40,1	39,4	40,2	40,8	0,8	0,6
23. Despesa primária (18-11)	67.642	69.999	72.509	76.986	3,5%	3,6%	6,2%	5,8%	43,5	42,9	43,1	44,3	0,1	1,3
24. Receita fiscal (1+2)	37.666	40.440	41.758	43.326	7,4%	3,3%	3,8%	2,1%	24,2	24,8	24,8	24,9	0,0	0,1
25. Receita fiscal e contribuições sociais (24+3)	57.027	61.157	63.098	65.895	7,2%	3,2%	4,4%	3,8%	36,7	37,5	37,5	37,9	-0,0	0,5
26. Carga fiscal (24+3a)	55.378	59.518	61.626	64.275	7,5%	3,5%	4,3%	3,6%	35,6	36,5	36,6	37,0	0,1	0,4

Fonte dos dados de base: 2006 e 2007, INE, PDE, Setembro de 2008; 2008 e 2009: Relatório da PPL n.º 226/X. | Nota: Cálculos UTAO. Os valores para 2009 foram reajustados pela UTAO de forma a serem directamente comparáveis com os dos anos anteriores. Ver texto para detalhes. A coluna “contributo var. 2009” evidencia a contribuição de cada uma das rubricas para o crescimento (nominal) dos totais de receita e despesa respectivos. O valor do PIB nominal corresponde ao apresentado no Relatório da PPL n.º 226/X.

Análise do OE/2009

Tabela 12 – Evolução das receitas e despesas das Administrações Públicas (óptica da contabilidade nacional) – valores para 2009 não ajustados

	Milhões de euros				Variação nominal				Em percentagem do PIB				Variação rácios PIB	
	2006	2007	2008	2009	2007	2008	2009	Contributo var. 2009	2006	2007	2008	2009	2008	2009
1. Impostos sobre a Produção e Importação	23.947	24.535	25.336	26.445	2,5%	3,3%	4,4%	1,5%	15,4	15,0	15,0	15,2	0,0	0,2
2. Impostos correntes s/ Rendimento e Património	13.719	15.905	16.422	16.881	15,9%	3,3%	2,8%	0,6%	8,8	9,8	9,8	9,7	0,0	-0,0
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	19.360	20.717	21.340	19.656	7,0%	3,0%	-7,9%	-2,3%	12,5	12,7	12,7	11,3	-0,0	-1,4
das quais: Contribuições Sociais Efectivas (3a)	17.712	19.077	19.868	18.035	7,7%	4,1%	-9,2%	-2,5%	11,4	11,7	11,8	10,4	0,1	-1,4
4. Vendas e Outras Receitas Correntes	7.021	7.753	8.350	9.488	10,4%	7,7%	13,6%	1,5%	4,5	4,8	5,0	5,5	0,2	0,5
– Das quais: Vendas	3.773	4.138	4.462	4.693	9,7%	7,8%	5,2%	0,3%	2,4	2,5	2,7	2,7	0,1	0,1
– Das quais: Outras Receitas Correntes	3.248	3.615	3.888	4.794	11,3%	7,6%	23,3%	1,2%	2,1	2,2	2,3	2,8	0,1	0,5
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	64.048	68.910	71.448	72.469	7,6%	3,7%	1,4%	1,4%	41,2	42,3	42,4	41,7	0,2	-0,7
6. Receitas de Capital	1.769	1.462	2.412	3.528	-17,4%	65,0%	46,3%	1,5%	1,1	0,9	1,4	2,0	0,5	0,6
7. Total RECEITA	65.817	70.372	73.860	75.998	6,9%	5,0%	2,9%	2,9%	42,3	43,2	43,9	43,8	0,7	-0,1
8. Consumo Intermédio	6.392	6.755	7.549	7.707	5,7%	11,8%	2,1%	0,2%	4,1	4,1	4,5	4,4	0,3	-0,0
9. Despesas com pessoal	21.174	21.059	21.309	18.718	-0,5%	1,2%	-12,2%	-3,3%	13,6	12,9	12,7	10,8	-0,3	-1,9
10. Prestações Sociais	29.181	31.334	32.719	35.405	7,4%	4,4%	8,2%	3,5%	18,8	19,2	19,4	20,4	0,2	1,0
– Das quais: em espécie	5.748	6.621	6.882	8.171	15,2%	3,9%	18,7%	1,7%	3,7	4,1	4,1	4,7	0,0	0,6
– Das quais: em dinheiro	23.433	24.713	25.837	27.234	5,5%	4,5%	5,4%	1,8%	15,1	15,2	15,3	15,7	0,2	0,3
11. Juros (PDE)	4.267	4.592	5.048	5.776	7,6%	9,9%	14,4%	0,9%	2,7	2,8	3,0	3,3	0,2	0,3
12. Subsídios	2.231	1.901	2.541	2.208	-14,8%	33,7%	-13,1%	-0,4%	1,4	1,2	1,5	1,3	0,3	-0,2
13. Outras Despesas Correntes	3.366	3.260	3.624	3.910	-3,2%	11,2%	7,9%	0,4%	2,2	2,0	2,2	2,3	0,2	0,1
14. Total Despesa Corrente	66.611	68.900	72.790	73.724	3,4%	5,6%	1,3%	1,2%	42,9	42,2	43,2	42,4	1,0	-0,8
15. Formação Bruta Capital Fixo	3.696	3.762	3.846	4.351	1,8%	2,2%	13,1%	0,7%	2,4	2,3	2,3	2,5	-0,0	0,2
16. Outra Despesa Capital	1.602	1.928	920	1.774	20,4%	-52,3%	92,8%	1,1%	1,0	1,2	0,5	1,0	-0,6	0,5
17. Total Despesa Capital (16+17)	5.298	5.690	4.766	6.124	7,4%	-16,2%	28,5%	1,8%	3,4	3,5	2,8	3,5	-0,7	0,7
18. Total DESPESA	71.909	74.590	77.556	79.848	3,7%	4,0%	3,0%	3,0%	46,3	45,7	46,1	46,0	0,3	-0,1
19. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (7-18)	-6.092	-4.218	-3.696	-3.851	-	-	-	-	-3,9	-2,6	-2,2	-2,2	0,4	-0,0
<i>Outros agregados:</i>														
21. Saldo primário (19+11)	-1.825	374	1.352	1.925	-	-	-	:	-1,2	0,2	0,8	1,1	0,6	0,3
21a. Poupança Bruta (5-14)	-2.563	10	-1.342	-1.255	-100%	-13271%	-6,5%	:	-1,6	0,0	-0,8	-0,7	-0,8	0,1
22. Despesa corrente primária (14-11)	62.344	64.309	67.743	67.948	3,2%	5,3%	0,3%	0,3%	40,1	39,4	40,2	39,1	0,8	-1,1
23. Despesa primária (18-11)	67.642	69.999	72.509	74.072	3,5%	3,6%	2,2%	2,0%	43,5	42,9	43,1	42,6	0,1	-0,4
24. Receita fiscal (1+2)	37.666	40.440	41.758	43.326	7,4%	3,3%	3,8%	2,1%	24,2	24,8	24,8	24,9	0,0	0,1
25. Receita fiscal e contribuições sociais (24+3)	57.027	61.157	63.098	62.982	7,2%	3,2%	-0,2%	-0,2%	36,7	37,5	37,5	36,3	-0,0	-1,2
26. Carga fiscal (24+3a)	55.378	59.518	61.626	61.361	7,5%	3,5%	-0,4%	-0,4%	35,6	36,5	36,6	35,3	0,1	-1,3

Fonte dos dados de base: 2006 e 2007, INE, PDE, Setembro de 2008; 2008 e 2009: Relatório da PPL n.º 226/X. | Nota: Cálculos UTAO. Alguns dos valores para 2009, assinalados por um traço vertical não são directamente comparáveis com os anteriores. A coluna “contributo var. 2009” evidencia a contribuição de cada uma das rubricas para o crescimento (nominal) dos totais de receita e despesa respectivos. O valor do PIB nominal corresponde ao apresentado no Relatório da PPL n.º 226/X.

Tabela 13 – Estimativa de Execução Orçamental das Administrações Públicas para 2008- óptica da contabilidade nacional: comparação com o previsto no OE/2008 e no ROPO/2008

Ano:	2008 (estimativa)										
	Fonte:	Milhões de euros			Em percentagem do PIB				Desvio estimativa OE/2009 (em %PIB) face a:		
		OE/2008	ROPO/08	OE/2009	OE/2008	PEC/07	ROPO/08	OE/2009	OE/2008	PEC/07	ROPO/08
1. Impostos sobre a Produção e Importação	26.350	26.028	25.336	15,7	15,4	15,5	15,0	-0,6	-0,4	-0,5	
2. Impostos correntes s/ Rendimento e Património	15.933	15.933	16.422	9,5	9,3	9,5	9,8	0,3	0,5	0,3	
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	21.087	21.332	21.340	12,5	12,4	12,7	12,7	0,2	0,3	0,0	
<i>das quais: Contribuições Sociais Efectivas (3a)</i>	19.799	:	19.868	11,8	:	11,8	11,8	0,0	:	:	
4. Vendas e Outras Receitas Correntes	7.145	7.702	8.350	4,2	:	4,6	5,0	0,7	:	0,4	
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	70.515	70.995	71.448	41,9	:	42,2	42,4	0,6	:	0,2	
6. Receitas de Capital	2.328	2.251	2.412	1,4	:	1,3	1,4	0,1	:	0,1	
7. Total RECEITA	72.843	73.246	73.860	43,3	42,7	43,5	43,9	0,6	1,2	0,4	
8. Consumo Intermédio	7.073	7.217	7.549	4,2	4,1	4,3	4,5	0,3	0,4	0,2	
9. Despesas com pessoal	20.876	20.857	21.309	12,4	12,2	12,4	12,7	0,3	0,5	0,3	
10. Prestações Sociais	32.630	32.718	32.719	19,4	19,1	19,4	19,4	0,1	0,3	0,0	
11. Juros (PDE)	4.992	4.932	5.048	3,0	2,9	2,9	3,0	0,0	0,1	0,1	
12. Subsídios	2.049	2.053	2.541	1,2	1,2	1,2	1,5	0,3	0,3	0,3	
13. Outras Despesas Correntes	3.523	3.547	3.624	2,1	3,2	2,1	2,2	0,1	-1,0	0,1	
14. Total Despesa Corrente	71.142	71.323	72.790	42,3	:	42,4	43,2	1,0	:	0,8	
15. Formação Bruta Capital Fixo	3.793	3.987	3.846	2,3	2,2	2,4	2,3	0,0	0,1	-0,1	
16. Outra Despesa Capital	1.999	1.693	920	1,2	:	1,0	0,5	-0,6	:	-0,5	
17. Total Despesa Capital (16+17)	5.792	5.680	4.766	3,4	:	3,4	2,8	-0,6	:	-0,6	
18. Total DESPESA	76.934	77.003	77.556	45,7	45,1	45,7	46,1	0,4	1,0	0,4	
19. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (7-18)	-4.091	-3.758	-3.696	-2,4	-2,4	-2,2	-2,2	0,2	0,2	0,0	
<i>Outros agregados:</i>											
21. Saldo primário (19+11)	901	1.174	1.352	0,5	0,5	0,7	0,8	0,3	0,3	0,1	
21a. Poupança Bruta (5-14)	-627	-328	-1.342	-0,4	:	-0,2	-0,8	-0,4	:	-0,6	
22. Despesa corrente primária (14-11)	66.150	66.391	67.743	39,3	:	39,4	40,2	:	:	0,8	
23. Despesa primária (18-11)	71.942	72.071	72.509	42,7	42,2	42,8	43,1	0,3	0,9	0,3	
24. Receita fiscal (1+2)	42.283	41.961	41.758	25,1	24,7	24,9	24,8	-0,3	0,1	-0,1	
25. Receita fiscal e contribuições sociais (24+3)	63.370	63.293	63.098	37,6	37,1	37,6	37,5	-0,2	0,4	-0,1	
26. Carga fiscal (24+3a)	62.082	:	61.626	36,9	:	36,7	36,6	-0,3	:	-0,1	

Notas: Valores do ROPO/2008 em milhões de euros tal como divulgados pelo GPEAR1 a 2-9-2008 (versão corrigida). Valores em itálico (%PIB) provenientes do próprio ROPO, uma vez que GPEAR1 não divulgou o correspondente valor em milhões de euros. Cálculos UTAO.

Tabela 14 – Previsão de Execução Orçamental das Administrações Públicas para 2009 em termos comparáveis – óptica da contabilidade nacional: comparação com o previsto no PEC/2007 e no ROPO/2008

	Ano: 2009						
	M€		Em % PIB:		Desvio OE/2009 (%PIB)		
	Fonte:	OE/2009*	PEC/07	ROPO/08	OE/2009*	face a:	
					PEC/07	ROPO/08	
1. Impostos sobre a Produção e Importação		26.445,2	15,4	15,3	15,2	-0,2	-0,1
2. Impostos correntes s/ Rendimento e Património		16.880,8	9,3	9,4	9,7	0,4	0,3
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social		22.569,3	12,4	12,7	13,0	0,6	0,3
<i>das quais:</i> Contribuições Sociais Efectivas (3a)		20.948,6	:	11,9	12,1	:	0,2
4. Vendas e Outras Receitas Correntes		9.487,5	:	4,7	5,5	:	0,8
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)		75.382,8	:	41,6	43,4	:	1,8
6. Receitas de Capital		3.528,2	:	1,4	2,0	:	0,6
7. Total RECEITA		78.911,0	42,8	43,6	45,4	2,6	1,8
8. Consumo Intermédio		7.706,7	4,0	4,2	4,4	0,4	0,2
9. Despesas com pessoal		21.631,4	11,7	11,9	12,5	0,8	0,6
10. Prestações Sociais		35.405,3	19,0	19,3	20,4	1,4	1,1
11. Juros (PDE)		5.776,0	2,8	2,8	3,3	0,5	0,5
12. Subsídios		2.208,3	1,3	1,3	1,3	0,0	0,0
13. Outras Despesas Correntes		3.909,6	3,2	2,1	2,3	-0,9	0,2
14. Total Despesa Corrente		76.637,3	:	41,6	44,1	:	2,5
15. Formação Bruta Capital Fixo		4.350,5	2,3	2,4	2,5	0,2	0,1
16. Outra Despesa Capital		1.773,7	:	1,1	1,0	:	-0,1
17. Total Despesa Capital (16+17)		6.124,2	:	3,5	3,5	:	0,0
18. Total DESPESA		82.761,5	44,4	45,1	47,7	3,3	2,6
19. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (7-18)		-3.850,5	-1,5	-1,5	-2,2	-0,7	-0,7
<i>Outros agregados:</i>							
21. Saldo primário (19+11)		1.925,5	1,3	1,4	1,1	-0,2	-0,3
21a. Poupança Bruta (5-14)		-1.254,5	:	0,6	-0,7	:	-1,3
22. Despesa corrente primária (14-11)		70.861,3	:	38,7	40,8	:	2,1
23. Despesa primária (18-11)		76.985,5	41,6	42,2	44,3	2,7	2,1
24. Receita fiscal (1+2)		43.326,0	24,7	24,7	24,9	0,2	0,2
25. Receita fiscal e contribuições sociais (24+3)		65.895,3	37,1	37,4	37,9	0,8	0,5
26. Carga fiscal (24+3a)		64.274,6	:	36,7	37,0	:	0,3

Notas: * Valores comparáveis (não correspondendo aos valores apresentados no Relatório da proposta de Orçamento para 2009). Ver texto para detalhes. Cálculos UTAO.

A3. Receitas e despesas das AP em contabilidade pública

Tabela 15 – Evolução das Receitas e Despesas dos Serviços Integrados

	Milhões de euros			Variação nominal			Em percentagem do PIB			Var. rácios PIB		Valor comparável 2009				
	2007	2008	2009	2008	2009	Contributo var.2009	2007	2008	2009	2008	2009	M€	Variação	Contributo variação	Em % PIB	Var. rácio PIB
Receitas Correntes	38.800,6	39.593,1	40.608,5	2,0%	2,6%	2,5%	23,8	23,5	23,4	-0,3	-0,1	40.608,5	2,6%	2,5%	23,4	-0,1
Impostos directos	14.763,1	15.288,3	15.273,6	3,6%	-0,1%	0,0%	9,1	9,1	8,8	0,0	-0,3	15.273,6	-0,1%	0,0%	8,8	-0,3
Impostos indirectos	20.875,2	20.857,9	21.850,4	-0,1%	4,8%	2,4%	12,8	12,4	12,6	-0,4	0,2	21.850,4	4,8%	2,5%	12,6	0,2
Contribuições de Segurança Social	195,4	184,2	202,7	-5,7%	10,0%	0,0%	0,1	0,1	0,1	-0,0	0,0	202,7	10,0%	0,0%	0,1	0,0
Outras receitas correntes	2.966,9	3.262,7	3.281,8	10,0%	0,6%	0,0%	1,8	1,9	1,9	0,1	-0,0	3.281,8	0,6%	0,0%	1,9	0,0
das quais: transf. de outr. subsect.	844,6	900,5	777,8	6,6%	-13,6%	-0,3%	0,5	0,5	0,4	0,0	-0,1	777,8	-13,6%	-0,3%	0,4	-0,1
Receitas de Capital	615,0	1.638,0	819,3	166,3%	-50,0%	-2,0%	0,4	1,0	0,5	0,6	-0,5	819,3	-50,0%	-1,0%	0,5	-0,5
Total de Receitas	39.415,6	41.231,1	41.427,8	4,6%	0,5%	0,5%	24,2	24,5	23,9	0,3	-0,6	41.427,8	0,5%	0,5%	23,9	-0,6
Despesa Corrente	41.296,4	43.539,0	44.561,0	5,4%	2,3%	2,2%	25,3	25,9	25,7	0,5	-0,2	44.561,0	2,3%	2,3%	25,7	-0,2
Despesa Corrente Primária	36.576,5	38.498,1	38.860,2	5,3%	0,9%	0,8%	22,4	22,9	22,4	0,4	-0,5	38.860,2	0,9%	0,8%	22,4	-0,5
Despesas com Pessoal	13.639,2	13.852,3	11.110,1	1,6%	-19,8%	-5,9%	8,4	8,2	6,4	-0,1	-1,8	14.023,6	1,2%	0,4%	8,1	-0,2
— Remunerações certas e permanentes	8.329,3	8.356,7	8.330,2	0,3%	-0,3%	-0,1%	5,1	5,0	4,8	-0,1	-0,2	8.330,2	-0,3%	-0,1%	4,8	-0,2
— Abonos variáveis ou eventuais	453,7	455,3	483,7	0,4%	6,2%	0,1%	0,3	0,3	0,3	-0,0	0,0	483,7	6,2%	0,1%	0,3	0,0
— Segurança Social	4.856,2	5.040,3	2.296,2	3,8%	-54,4%	-5,9%	3,0	3,0	1,3	0,0	-1,7	5.209,7	3,4%	0,4%	3,0	0,0
Aquisição Bens e Serviços	1.331,2	1.563,6	1.338,6	17,5%	-14,4%	-0,5%	0,8	0,9	0,8	0,1	-0,2	1.338,6	-14,4%	-0,4%	0,8	-0,2
Juros e outros encargos	4.719,9	5.040,9	5.700,8	6,8%	13,1%	1,4%	2,9	3,0	3,3	0,1	0,3	5.700,8	13,1%	1,6%	3,3	0,3
Transferências Correntes	20.681,8	21.510,5	25.275,2	4,0%	17,5%	8,1%	12,7	12,8	14,6	0,1	1,8	22.361,7	4,0%	1,9%	12,9	0,1
para Administrações Públicas	18.151,0	19.062,9	22.670,6	5,0%	18,9%	7,8%	11,1	11,3	13,1	0,2	1,7	19.757,1	3,6%	1,5%	11,4	0,1
— Administração Central	10.285,0	10.590,0	13.853,4	3,0%	30,8%	7,0%	6,3	6,3	8,0	-0,0	1,7	10.939,9	3,3%	0,8%	6,3	0,0
— Administração Regional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	-	-	0,0	0,0
— Administração Local	1.966,5	2.079,6	1.916,9	5,8%	-7,8%	-0,4%	1,2	1,2	1,1	0,0	-0,1	1.916,9	-7,8%	-0,3%	1,1	-0,1
— Segurança Social	5.899,5	6.393,3	6.900,3	8,4%	7,9%	1,1%	3,6	3,8	4,0	0,2	0,2	6.900,3	7,9%	1,2%	4,0	0,2
para Outros sectores	2.530,9	2.447,6	2.604,6	-3,3%	6,4%	0,3%	1,6	1,5	1,5	-0,1	0,0	2.604,6	6,4%	0,4%	1,5	0,0
Subsídios	656,0	1.140,9	696,4	73,9%	-39,0%	-1,0%	0,4	0,7	0,4	0,3	-0,3	696,4	-39,0%	-0,6%	0,4	-0,3
Outras Despesas Correntes	268,2	430,8	440,0	60,6%	2,1%	0,0%	0,2	0,3	0,3	0,1	-0,0	440,0	2,1%	0,0%	0,3	0,0
Despesa de Capital	3.157,1	2.901,6	3.250,2	-8,1%	12,0%	0,8%	1,9	1,7	1,9	-0,2	0,1	3.250,2	12,0%	0,8%	1,9	0,1
— Aquisição Bens de Capital	678,5	750,0	780,9	10,5%	4,1%	0,1%	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0	780,9	4,1%	0,1%	0,4	0,0
— Transferências de Capital	2.458,5	2.133,4	2.223,6	-13,2%	4,2%	0,2%	1,5	1,3	1,3	-0,2	0,0	2.223,6	4,2%	0,2%	1,3	0,0
para Administrações Públicas	1.886,2	1.963,3	2.003,0	4,1%	2,0%	0,1%	1,2	1,2	1,2	0,0	-0,0	2.003,0	2,0%	0,1%	1,2	0,0
— Administração Central	545,0	632,7	624,5	16,1%	-1,3%	0,0%	0,3	0,4	0,4	0,0	-0,0	624,5	-1,3%	0,0%	0,4	0,0
— Administração Regional	563,4	556,0	560,2	-1,3%	0,8%	0,0%	0,3	0,3	0,3	-0,0	-0,0	560,2	0,8%	0,0%	0,3	0,0
— Administração Local	764,1	762,4	807,6	-0,2%	5,9%	0,1%	0,5	0,5	0,5	-0,0	0,0	807,6	5,9%	0,1%	0,5	0,0
— Segurança Social	13,7	12,2	10,7	-10,9%	-12,3%	0,0%	0,0	0,0	0,0	-0,0	-0,0	10,7	-12,3%	0,0%	0,0	0,0
para Outros sectores	572,4	170,1	220,6	-70,3%	29,7%	0,1%	0,4	0,1	0,1	-0,2	0,0	220,6	29,7%	0,1%	0,1	0,0
Outras Despesas Capital	20,1	18,3	245,7	-9,0%	1243%	0,5%	0,0	0,0	0,1	-0,0	0,1	245,7	1243%	6,6%	0,1	0,1
Despesa sem Activos Financeiros	44.453,5	46.440,6	47.811,2	4,5%	3,0%	3,0%	27,3	27,6	27,5	0,3	-0,1	47.811,2	3,0%	3,0%	27,5	-0,1
Saldo Global*	-5.035,5	-5.206,1	-6.313,5	3,4%	21,3%	-	-3,1	-3,1	-3,6	-0,0	-0,5	-6.313,5	21,3%	-	-3,6	-0,5
Activos Financeiros líquidos reemb.	123,9	778,1	20.926,8	527,9%	2589,5%	-	0,1	0,5	12,0	0,4	11,6	20.926,8	2589,5%	-	12,0	11,6
Saldo incluindo activos financeiros	-5.159,4	-5.984,2	-27.240,3	16,0%	355,2%	-	-3,2	-3,6	-15,7	-0,4	-12,1	-27.240,3	355,2%	-	-15,7	-12,1

Fonte: Relatório da proposta de OE/2009. | Notas: * O valor do saldo global aqui apresentado tem por fonte o Quadro constante na página 346 do Relatório intitulado "Orçamento das Administrações Públicas (óptica da Contabilidade Pública)". O saldo não corresponde assim à diferença entre o total de receita e o total de despesa do "Estado" por classificação económica aqui apresentada, uma vez que no Relatório existe uma discrepância de 69,9 M€ relativamente ao valor da despesa total por classificação económica. Ver texto para detalhes.

Tabela 16 – Grandes agregados de despesa dos Serviços Integrados

	2007	2008	2009	Variação (%)		Rátios do PIB			Variação rácios do PIB	
				2008	2009	2007	2008	2009	2008	2009
1. Capítulo 50 - Investimentos do Plano	1.675	1.439	1.671	-14,1	16,1	1,0	0,9	1,0	-0,17	0,11
— Financiamento nacional	1.608	1.238	1.418	-23,0	14,6	1,0	0,7	0,8	-0,25	0,08
— Financiamento comunitário	67	201	253	200,4	25,9	0,0	0,1	0,1	0,08	0,03
2. Dotações Específicas	30.074	31.538	33.225	4,9	5,3	18,4	18,7	19,1	0,29	0,40
Lei da Programação Militar	254	204	315	-19,8	54,5	0,2	0,1	0,2	-0,03	0,06
Transferências Serviço Nacional de Saúde	7.675	7.900	8.100	2,9	2,5	4,7	4,7	4,7	-0,01	-0,03
<i>Total transferências para Seg. Social</i>	<i>5.871</i>	<i>6.345</i>	<i>6.870</i>	<i>8,1</i>	<i>8,3</i>	<i>3,6</i>	<i>3,8</i>	<i>4,0</i>	<i>0,17</i>	<i>0,19</i>
— Transf. Lei de Bases	5.403	5.853	6.364	8,3	8,7	3,3	3,5	3,7	0,16	0,19
— Transf. Adicional ao IVA (a)	468	492	507	5,1	3,0	0,3	0,3	0,3	0,01	0,00
<i>Transferências para CGA</i>	<i>3.758</i>	<i>3.922</i>	<i>3.656</i>	<i>4,4</i>	<i>-6,8</i>	<i>2,3</i>	<i>2,3</i>	<i>2,1</i>	<i>0,03</i>	<i>-0,22</i>
— Contribuição financeira CGA	3.291	3.391	3.149	3,0	-7,1	2,0	2,0	1,8	0,00	-0,20
— Transferências CGA -Adicional ao IVA (a)	467	531	507	13,8	-4,5	0,3	0,3	0,3	0,03	-0,02
Transferências Regiões Autónomas	563	556	560	-1,3	0,8	0,3	0,3	0,3	-0,02	-0,01
Transferências Administração Local	2.530	2.638	2.362	4,3	-10,5	1,6	1,6	1,4	0,02	-0,21
Encargos com saúde suportados pelo OE	819	856	750	4,6	-12,4	0,5	0,5	0,4	0,01	-0,08
— ADSE	604	604	565	-0,1	-6,4	0,4	0,4	0,3	-0,01	-0,03
— Forças Segurança e Forças Armadas	214	252	185	17,7	-26,6	0,1	0,1	0,1	0,02	-0,04
Assembleia da República	87	98	170	12,6	74,3	0,1	0,1	0,1	0,00	0,04
Contribuição Financeira União Europeia	1.400	1.420	1.537	1,4	8,2	0,9	0,8	0,9	-0,02	0,04
<i>Ensino e educação pré-escolar</i>	<i>1.878</i>	<i>1.907</i>	<i>1.984</i>	<i>1,6</i>	<i>4,0</i>	<i>1,2</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>-0,02</i>	<i>0,01</i>
— Ensino Superior e Serviços Acção Social	1.126	1.127	1.160	0,1	2,9	0,7	0,7	0,7	-0,02	0,00
— Ensino Particular e Cooperativo	317	338	349	6,7	3,1	0,2	0,2	0,2	0,01	0,00
— Educação Pré-escolar	435	442	475	1,6	7,5	0,3	0,3	0,3	0,00	0,01
Juros e outros encargos	4.719	5.040	5.700	6,8	13,1	2,9	3,0	3,3	0,10	0,29
Subsídios	581	585	607	0,6	3,8	0,4	0,3	0,3	-0,01	0,00
Dotação provisional Min. Finanças	0	87	650							
3. Funcionamento em sentido estrito (cobertura rec. gerais Estado)	9.422	9.381	9.890	-0,4	5,4	5,8	5,6	5,7	-0,21	0,12
TOTAL DESPESA SEM ACTIVOS	44.454	46.441	48.377	4,5	4,2	27,3	27,6	27,9	0,33	0,27

(a) Trata-se de despesa com compensação em receita.

Fonte: Relatório da proposta de OE/2009. | Cálculos UTAO.

Tabela 17 – Receita Fiscal dos Serviços Integrados

Designação	Milhões de euros						Variação					Em percentagem do PIB			
	2006		2007		2008		2008		2009			2007	2008	2009	
	Rec. com CSR*	Rec. sem CSR	Rec. com CSR*	Rec. sem CSR	Rec. com CSR*	Rec. sem CSR	Rec. com CSR*	Rec. sem CSR	Rec. com CSR*	Rec. sem CSR	Contrib. Var. s/ CSR				
Impostos directos:	12.611	14.763	15.288	15.288	15.274	15.274	17,1%	3,6%	3,6%	-0,1%	-0,1%	0,0%	9,1	9,1	8,8
— IRS	8.233	9.051	9.339	9.339	9.381	9.381	9,9%	3,2%	3,2%	0,4%	0,4%	0,1%	5,5	5,5	5,4
— IRC	4.333	5.689	5.938	5.938	5.883	5.883	31,3%	4,4%	4,4%	-0,9%	-0,9%	-0,2%	3,5	3,5	3,4
— Outros	44	23	11	11	10	10	-47,5%	-53,0%	-53,0%	-4,6%	-4,6%	0,0%	0,0	0,0	0,0
Impostos indirectos:	20.016	20.875	21.368	20.858	22.390	21.850	4,3%	2,4%	-0,1%	4,8%	4,8%	2,7%	12,8	12,4	12,6
— IVA	12.401	13.196	13.880	13.880	14.355	14.355	6,4%	5,2%	5,2%	3,4%	3,4%	1,3%	8,1	8,2	8,3
— ISP	3.045	3.169	3.089	2.562	3.236	2.650	4,1%	-2,5%	-19,2%	4,8%	3,4%	0,2%	1,9	1,5	1,5
— Imp. Selo	1.633	1.733	1.822	1.822	1.964	1.964	6,1%	5,1%	5,1%	7,8%	7,8%	0,4%	1,1	1,1	1,1
— Imp. Tabaco	1.426	1.225	1.288	1.288	1.375	1.375	-14,1%	5,2%	5,2%	6,8%	6,8%	0,2%	0,8	0,8	0,8
— IA/ ISV	1.166	1.187	941	941	1.100	1.100	1,8%	-20,7%	-20,7%	16,9%	16,9%	0,4%	0,7	0,6	0,6
— I. Rodov. (IUC/IC)	77	90	88	88	88	88	16,2%	-1,8%	-1,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1	0,1	0,1
— IABA	184	202	197	197	220	220	9,8%	-2,7%	-2,7%	11,9%	11,9%	0,1%	0,1	0,1	0,1
— Outros	84	74	64	64	52	52	-11,7%	-13,4%	-13,4%	-19,3%	-19,3%	0,0%	0,0	0,0	0,0
TOTAL	32.627	35.638	36.656	36.146	37.663	37.124	9,2%	2,9%	1,4%	2,7%	2,7%	2,7%	21,9	21,5	21,4
<i>Por memória:</i>															
— CSR	-	-	-	527	-	586	-	-	-	-	11,2%	-	0,31	0,34	-
— Consumo privado (nominal)	-	-	-	-	-	-	4,4%	3,7%	-	3,3%	-	-	-	-	-
— PIB (nominal)	155.446	163.083	168.356	173.684	173.684	173.684	4,9%	3,2%	-	3,2%	-	-	-	-	-

Nota: * Valores calculados como se a Contribuição de Serviço rodoviário (CSR) não existisse de forma a permitir a comparabilidade com os anos anteriores a 2008.

Tabela 18 – Despesa fiscal

Designação	Milhões de euros			Peso na Receita do Imp. (%)			Variação	
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2008	2009
Impostos directos:	601	772	685	4,1	5,0	4,5	29%	-11%
— IRS	362	323,8	359,5	4,0	3,5	3,8	-11%	11%
— IRC	238,6	448	325	4,2	7,5	5,5	88%	-27%
— Outros								
Impostos indirectos:	457,65	506,9	467,4	2,2	2,4	2,1	11%	-8%
— IVA	99,7	88,3	101,2	0,8	0,6	0,7	-11%	15%
— ISP	261	274	269,3	8,2	10,7	10,2	5%	-2%
— Imp. Selo	0,35	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	-43%	0%
— Imp. Tabaco	0,5	0,6	0,6	0,0	0,0	0,0	20%	0%
— IA/ ISV	95,5	143,2	95,5	8,0	15,2	8,7	50%	-33%
— I. Rodov. (IUC/IC)				0,0	0,0	0,0		
— IABA	0,6	0,6	0,6	0,3	0,3	0,3	0%	0%
— Outros								
TOTAL	1.058,3	1.278,7	1.151,9	3,0	3,5	3,1	21%	-10%
TOTAL/PIB	0,65%	0,76%	0,66%					

Fonte: Relatório da proposta de OE/2009. | Cálculos UTAO.

Tabela 19 – Síntese da evolução da despesa consolidada por Ministérios (2008-2009)

Ministério	Subsector Serviços Integrados (Estado)							Subsector FSA			Total consolidado			
	Funcionamento			Investimentos do Plano			Variação total SI	2008	2009	Variação	2008	2009	Variação	Contrib. p/ var. (%)
	2008	2009	Variação	2008	2009	Variação								
Encargos Gerais do Estado	3.357	3.161	-5,9%	3	4	42,3%	-5,8%	130	207	60,0%	3.372	3.177	-5,8%	-0,3
Presidência Cons. Ministros	165	163	-1,1%	44	45	3,2%	-0,2%	169	159	-6,0%	315	297	-5,7%	0,0
Administração Interna	1.591	1.642	3,3%	95	123	29,9%	4,8%	130	144	10,4%	1.760	1.835	4,3%	0,1
Negócios Estrangeiros	329	322	-2,1%	12	15	23,3%	-1,2%	17	20	13,9%	358	354	-1,2%	0,0
Finanças e da Adm. Pública	14.620	34.895	138,7%	88	51	-41,4%	137,6%	8.239	8.619	4,6%	18.693	39.563	111,6%	36,6
Defesa Nacional	1.967	2.034	3,4%	38	38	-0,8%	3,3%	157	174	11,0%	2.152	2.236	3,9%	0,1
Justiça	1.188	1.241	4,5%	52	56	7,7%	4,6%	742	1.480	99,3%	1.402	2.249	60,5%	1,5
Ambiente, Ord.to Terr. Des. Reg.	127	121	-4,7%	120	133	10,0%	2,5%	455	581	27,7%	611	715	17,1%	0,2
Economia e Inovação	87	97	11,3%	47	54	14,3%	12,3%	847	963	13,7%	923	1.051	13,8%	0,2
Agricultura, Des. Rural e Pescas	307	313	1,9%	174	173	-0,8%	0,9%	1.826	1.842	0,9%	2.048	2.047	0,0%	0,0
Obras Públicas, Transp. e Comum.	41	45	9,9%	163	165	1,0%	2,8%	330	370	12,1%	442	486	9,9%	0,1
Trabalho e Solid. Social	6.433	6.925	7,6%	15	15	-2,7%	7,6%	885	973	9,9%	7.329	7.907	7,9%	1,0
Saúde	8.017	8.222	2,6%	40	40	-1,5%	2,5%	8.548	8.749	2,3%	8.651	8.863	2,4%	0,4
Educação	6.075	6.449	6,2%	93	203	118,5%	7,8%	214	168	-21,6%	6.218	6.667	7,2%	0,8
Ciência, Tecn. e Ensino Superior	1.212	1.246	2,8%	400	490	22,5%	7,7%	2.330	2.535	8,8%	2.501	2.696	7,8%	0,3
Cultura	94	90	-4,1%	58	68	18,6%	4,6%	100	88	-11,6%	218	213	-2,3%	0,0
Total	45.609	66.964	46,8%	1.441	1.671	16,0%	45,9%	25.119	27.069	7,8%	56.993	80.356	41,0%	41,0
Total/PIB	27,1%	38,6%	11,5	0,9%	1,0%	0,1	11,6	14,9%	15,6%	0,7	33,9%	46,3%	12,4	-
<i>p.m.</i>														
MFAP sem Iniciativa Ref. Estab. Fin.	14.620	14.895	1,9%	88	51	-41,4%	1,6%	8.239	8.619	4,6%	18.693	19.563	4,7%	1,5
Total sem Iniciativa Ref. Estab. Fin.	45.609	46.964	3,0%	1.441	1.671	16,0%	3,4%	25.119	27.069	7,8%	56.993	60.356	5,9%	5,9
Total/PIB	27,1%	27,0%	-0,1	0,9%	1,0%	0,1	0,1	14,9%	15,6%	0,7	33,9%	34,8%	0,9	-

Fonte: Quadros n.º V.2, V.5, V.5, V.11, V.15, V.18, V.21, V.24, V.27, V.30, V.31, V.36, V.37, V.40, V.43 e V.46 do Relatório da proposta de OE/2009. | Cálculos UTAO.

Tabela 20 – Receitas e Despesas da Segurança Social

	Milhões de euros			Variação nominal			Em percentagem do PIB		
	2007	2008	2009	2008	2009	Contributo var. 2009	2007	2008	2009
1. RECEITAS CORRENTES	20.260,1	22.239,4	23.652,3	9,8%	6,4%	6,3%	12,4	13,2	13,6
Contribuições	12.369,7	13.127,6	13.865,9	6,1%	5,6%	3,3%	7,6	7,8	8,0
Adicional ao IVA	658,3	691,9	713,1	5,1%	3,1%	0,1%	0,4	0,4	0,4
Transferências do OE - LBSS	6.016,0	6.295,4	6.806,8	4,6%	8,1%	2,3%	3,7	3,7	3,9
Transferências do OE - QREN	0,0	208,8	214,5	-	2,8%	0,0%	-	0,1	0,1
Transferências do FSE	400,9	1.002,9	1.019,6	150,2%	1,7%	0,1%	0,2	0,6	0,6
Outras Receitas	815,2	913,0	1.032,4	12,0%	13,1%	0,5%	0,5	0,5	0,6
2. RECEITAS DE CAPITAL	54,0	57,0	55,0	5,6%	-3,4%	0,0%	0,0	0,0	0,0
Transferências do OE	13,3	12,1	11,6	-9,2%	-4,4%	0,0%	0,0	0,0	0,0
Outras	40,7	44,9	43,5	10,5%	-3,2%	0,0%	0,0	0,0	0,0
3. TOTAL DA RECEITA (1+2)	20.314,1	22.296,4	23.707,4	9,8%	6,3%	6,3%	12,5	13,2	13,6
4. DESPESAS CORRENTES	19.079,0	20.754,4	22.082,0	8,8%	6,4%	6,4%	11,7	12,3	12,7
Pensões	12.113,1	12.849,4	13.658,9	6,1%	6,3%	3,9%	7,4	7,6	7,9
— Sobrevivência	1.737,1	1.839,2	1.947,1	5,9%	5,9%	0,5%	1,1	1,1	1,1
— Invalidez	1.428,0	1.424,4	1.421,5	-0,3%	-0,2%	0,0%	0,9	0,8	0,8
— Velhice	8.948,1	9.585,9	10.290,3	7,1%	7,3%	3,4%	5,5	5,7	5,9
Complemento Solidário para Idosos	39,3	112,7	200,4	187,0%	77,9%	0,4%	0,0	0,1	0,1
Subsídio de desemprego, apoio ao emprego, lay-off..	1.684,8	1.523,4	1.578,3	-9,6%	3,6%	0,3%	1,0	0,9	0,9
Subsídio de doença	451,1	421,3	422,4	-6,6%	0,3%	0,0%	0,3	0,3	0,2
Abono de Família	664,0	821,7	947,7	23,8%	15,3%	0,6%	0,4	0,5	0,5
Rendimento Social de Inserção	372,6	417,2	430,6	12,0%	3,2%	0,1%	0,2	0,2	0,2
Outras Prestações	620,4	631,3	650,4	1,8%	3,0%	0,1%	0,4	0,4	0,4
Acção Social	1.407,5	1.507,4	1.664,5	7,1%	10,4%	0,8%	0,9	0,9	1,0
Administração	397,3	422,0	418,7	6,2%	-0,8%	0,0%	0,2	0,3	0,2
Outras	630,6	705,7	746,8	11,9%	5,8%	0,2%	0,4	0,4	0,4
— das quais: Transferências Correntes	629,9	700,4	741,6	11,2%	5,9%	0,2%	0,4	0,4	0,4
Acções de formação profissional	698,5	1.342,4	1.363,3	92,2%	1,6%	0,1%	0,4	0,8	0,8
— das quais: com suporte no FSE	543,6	1.071,4	1.135,4	97,1%	6,0%	0,3%	0,3	0,6	0,7
5. DESPESAS CAPITAL	63,3	82,7	70,5	30,6%	-14,7%	-0,1%	0,0	0,0	0,0
PIDDAC	35,3	59,9	47,7	69,8%	-20,4%	-0,1%	0,0	0,0	0,0
Outras	28,0	22,8	22,9	-18,6%	0,3%	0,0%	0,0	0,0	0,0
6. TOTAL DA DESPESA (4+5)	19.142,3	20.837,1	22.152,6	8,9%	6,3%	6,3%	11,7	12,4	12,8
7. Activos Financeiros líquidos de reembolsos	-770,1	-1.389,2	-1.796,0	80,4%	29,3%	-	-0,5	-0,8	-1,0
8. SALDO GLOBAL (3-6)	1.171,8	1.459,3	1.554,8	24,5%	6,5%	-	0,7	0,9	0,9

Fonte: Relatório da proposta de OE/2009. | Cálculos UTAO.

Tabela 21 – Receitas e Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos

	Milhões de euros			Variação nominal			Em percentagem do PIB		
	2007	2008	2009	2008	2009	Contributo var. 2009	2007	2008	2009
Receitas Correntes	22.243,5	22.353,4	23.341,1	0,5%	4,4%	4,0%	13,6	13,3	13,4
Impostos directos	20,5	15,0	23,0	-26,8%	53,3%	0,0%	0,0	0,0	0,0
Impostos indirectos	287,4	346,2	440,6	20,5%	27,3%	0,4%	0,2	0,2	0,3
Outras receitas correntes	21.935,6	21.992,2	19.050,9	0,3%	-13,4%	-12,0%	13,5	13,1	11,0
– das quais: transf. de outros subsectores	11.250,1	11.564,9	14.727,7	2,8%	27,3%	12,9%	6,9	6,9	8,5
Receitas de Capital	1.372,0	2.165,4	2.801,2	57,8%	29,4%	2,6%	0,8	1,3	1,6
– das quais: transf. de outros subsectores	559,2	646,5	631,7	15,6%	-2,3%	-0,1%	0,3	0,4	0,4
Total de Receitas	23.615,5	24.518,8	26.142,3	3,8%	6,6%	6,6%	14,5	14,6	15,1
Despesa Corrente	21.790,0	21.989,3	22.660,8	0,9%	3,1%	2,8%	13,4	13,1	13,0
Consumo público	11.514,1	11.437,2	11.765,5	-0,7%	2,9%	1,4%	7,1	6,8	6,8
– Pessoal	3.866,1	3.690,4	3.568,6	-4,5%	-3,3%	-0,5%	2,4	2,2	2,1
– Aq. Bens, Serviços e Outras Despesas Correntes	7.648,0	7.746,8	8.196,9	1,3%	5,8%	1,9%	4,7	4,6	4,7
Subsídios	1.389,1	1.248,9	1.249,4	-10,1%	0,0%	0,0%	0,9	0,7	0,7
Juros da dívida	19,2	19,8	19,7	3,1%	-0,5%	0,0%	0,0	0,0	0,0
Transferências Correntes	8.867,5	9.283,4	9.626,1	4,7%	3,7%	1,4%	5,4	5,5	5,5
– das quais: transf. para outros subsectores	897,0	909,9	868,1	1,4%	-4,6%	-0,2%	0,6	0,5	0,5
Despesa de Capital	1.510,0	2.296,4	2.457,1	52,1%	7,0%	0,7%	0,9	1,4	1,4
Investimentos	531,0	685,7	676,8	29,1%	-1,3%	0,0%	0,3	0,4	0,4
Transferências de Capital	975,1	1.405,9	1.560,3	44,2%	11,0%	0,6%	0,6	0,8	0,9
– das quais: transf. para outros subsectores	241,7	209,0	265,2	-13,5%	26,9%	0,2%	0,1	0,1	0,2
Outras despesas de capital	3,9	204,8	219,9	5151,3%	7,4%	0,1%	0,0	0,1	0,1
Total de Despesa	23.300,0	24.285,7	25.117,9	4,2%	3,4%	3,4%	14,3	14,4	14,5
Saldo Global	315,5	233,0	1.024,5	-26,1%	339,7%		0,2	0,1	0,6
Activos Financeiros líquidos de reembolsos	350,6	143,7	881,1	-59,0%	513,2%	:	0,2	0,1	0,5
Saldo incluindo activos financeiros	-35,1	89,3	143,4	-354,4%	60,6%	:	-0,0	0,1	0,1
Saldo corrente	453,5	364,1	680,3	-19,7%	86,8%	:	0,3	0,2	0,4

Fonte: Relatório da proposta de OE/2009. | Cálculos UTAO.

Tabela 22 – Receitas e Despesas da Administração Local e Regional

	2007				2008 (E)				2009 (P)				Variação nominal 2009		
	Regional	Local	Total Cons	Total/PIB	Regional	Local	Total Cons.	Total/PIB	Regional	Local	Total Cons	Total/PIB	Regional	Local	Total Cons.
Receita Total	2.171	7.519	9.627	5,9%	2.174	7.606	9.728	5,8%	2.251	8.087	10.284	5,9%	3,5%	6,3%	5,7%
Receitas Fiscais	1.149	2.651	3.800	2,3%	1.252	2.621	3.874	2,3%	1.238	3.080	4.318	2,5%	-1,2%	17,5%	11,5%
– Impostos directos	465	2.408	2.873	1,8%	499	2.363	2.862	1,7%	514	2.815	3.329	1,9%	3,0%	19,1%	16,3%
– Impostos indirectos	0	0	0	0,0%	0	0	0	0,0%	0	0	0	0,0%			
Transferências do OE	563	2.731	3.294	2,0%	556	2.842	3.398	2,0%	560	2.725	3.285	1,9%	0,8%	-4,1%	-3,3%
– Lei das Fin. Loc. e Fin. Reg.	563	2.492	3.055	1,9%	556	2.605	3.161	1,9%	560	2.330	2.890	1,7%	0,8%	-10,5%	-8,6%
– Outros	0	239	239	0,1%	0	237	237	0,1%	0	394	394	0,2%		66,3%	66,3%
Outras	458	2.137	2.533	1,6%	366	2.143	2.457	1,5%	453	2.282	2.682	1,5%	23,8%	6,5%	9,2%
Despesa Total	2.190	7.371	9.498	5,8%	2.395	7.686	10.029	6,0%	2.261	8.085	10.293	5,9%	-5,6%	5,2%	2,6%
Pessoal, bens e serviços e o. desp. corr.	1.288	4.165	5.453	3,3%	1.385	4.357	5.742	3,4%	1.363	4.525	5.888	3,4%	-1,6%	3,8%	2,5%
Transferências	526	600	1.063	0,7%	496	660	1.104	0,7%	495	671	1.112	0,6%	-0,4%	1,7%	0,8%
Investimento	279	2.250	2.529	1,6%	388	2.268	2.656	1,6%	277	2.456	2.732	1,6%	-28,7%	8,3%	2,9%
Outras	98	355	453	0,3%	126	402	527	0,3%	127	434	561	0,3%	1,0%	8,0%	6,4%
Saldo Global	-19,4	148,1	128,8	0,1%	-220,6	-80,2	-300,8	-0,2%	-10,2	1,9	-8,3	0,0%	-95,4%	-102,4%	-97,2%
Saldo Global excl. transf. entre subsectores	-575	2.773	-3.348	-2,1%	-758	3.109	-3.867	-2,3%	-587	2.949	-3.536	-2,0%	-22,6%	-5,1%	-8,6%

Fonte: Relatório da proposta de OE/2009. | Cálculos UTAO.

Tabela 23 – Comparação entre os valores do Relatório e os valores constantes nos Mapas do OE

ANO: 2009	Mapa IV	Relatório	Diferença	
	(1)	(2)	(3) = (1)-(2)	(4) = (3)/(1)
1. Despesa Corrente	44.921,4	44.561,0	360,4	0,8%
Despesa Corrente Primária	39.220,5	38.860,2	360,3	0,9%
Despesas com Pessoal	10.711,5	11.110,1	-398,6	-3,7%
— Remunerações certas e permanentes	7.929,5	8.330,2	-400,7	-5,1%
— Abonos variáveis ou eventuais	485,9	483,7	2,2	0,4%
— Segurança Social	2.296,2	2.296,2	0,0	0,0%
Aquisição Bens e Serviços	1.404,2	1.338,6	65,6	4,7%
Juros e outros encargos	5.700,8	5.700,8	0,0	0,0%
Transferências Correntes	25.263,6	25.275,2	-11,6	0,0%
<i>para</i> Administrações Públicas	22.655,5	22.670,6	-15,1	-0,1%
— Administração Central	13.874,3	13.853,4	20,9	0,2%
— Administração Regional	0,0	0,0	0,0	-
— Administração Local	1.916,9	1.916,9	0,0	0,0%
— Segurança Social	6.864,3	6.900,3	-36,0	-0,5%
<i>para</i> Outros sectores	2.608,1	2.604,6	3,5	0,1%
Subsídios	692,4	696,4	-4,0	-0,6%
Outras Despesas Correntes	1.148,8	440,0	708,8	61,7%
<i>das quais:</i> dotação provisional	425,0	:	:	:
<i>das quais:</i> outras	722,0	:	:	:
2. Despesa de capital (3-1)	4.223,2	3.250,2	973,0	23,0%
3. Total de despesa sem activos e Passivos Financeiros	49.144,6	47.811,2	1.333,4	2,7%
Total relativamente ao PIB [(3)/PIB]	28,3%	27,5%	0,8%	0,8%

Fonte: Quadro IV.15 do Relatório da proposta de OE/2009 e Mapa IV. | Cálculos UTAO.

Tabela 24 – Detalhe das Despesas com Pessoal dos Serviços Integrados

	CGE			OEI		Taxa variação OEI 2008/2009	Estrutura (%)		Relatório OE/2009	
	2005	2006	2007	2008	2009		2007	2009	2008	2009
Remunerações certas e permanentes	8.484,0	8.265,5	8.265,5	7.929,6	7.929,5	0,0%	62,2	74,0	8.356,7	8.330,2
<i>das quais:</i>										
Titulares de órgãos soberania e membros órgãos autarqu.	88,2	90,6	90,6	83,3	86,5	3,7%	0,7	0,8	:	:
Pessoal dos quadros-regime de função pública	5.553,4	5.423,4	5.423,4	5.106,1	5.151,0	0,9%	40,8	48,1	:	:
Pessoal dos quadros-regime contrato individual trabalho	43,7	103,8	103,8	110,2	109,3	-0,8%	0,8	1,0	:	:
Pessoal além dos quadros	435,0	304,3	304,3	206,0	262,4	27,4%	2,3	2,4	:	:
Pessoal contratado a termo	45,8	52,2	52,2	122,8	143,4	16,8%	0,4	1,3	:	:
Pessoal em regime de tarefa ou avença	40,2	38,7	38,7	27,8	19,6	-29,5%	0,3	0,2	:	:
Pessoal aguardando aposentação	27,3	20,1	20,1	18,6	21,1	13,7%	0,2	0,2	:	:
Pessoal em qualquer outra situação	296,3	297,9	297,9	297,0	308,9	4,0%	2,2	2,9	:	:
Gratificações	28,7	27,4	27,4	26,6	25,2	-5,1%	0,2	0,2	:	:
Representação	15,8	15,2	15,2	14,7	15,3	3,7%	0,1	0,1	:	:
Suplementos e prémios	338,3	340,0	340,0	431,2	427,8	-0,8%	2,6	4,0	:	:
Subsídio de refeição	263,3	258,6	258,6	294,1	270,8	-7,9%	1,9	2,5	:	:
Subsídio de férias e de natal	1.151,0	1.123,6	1.123,6	1.037,1	922,5	-11,0%	8,5	8,6	:	:
Remunerações por doença e maternidade/paternidade	154,6	168,1	168,1	153,2	164,6	7,4%	1,3	1,5	:	:
Abonos variáveis ou eventuais	434,1	427,2	427,2	411,0	485,9	18,2%	3,2	4,5	455,3	483,7
Gratificações variáveis ou eventuais	1,3	1,2	1,2	1,0	0,2	-76,8%	0,0	0,0	:	:
Horas extraordinárias	48,5	41,5	41,5	39,8	46,2	16,0%	0,3	0,4	:	:
Alimentação e alojamento	33,9	32,8	32,8	14,7	8,0	-45,8%	0,2	0,1	:	:
Ajudas de custo	50,0	52,6	52,6	55,3	63,0	13,9%	0,4	0,6	:	:
Abono p/ falhas	3,3	3,2	3,2	2,5	2,8	9,3%	0,0	0,0	:	:
Formação	1,3	1,3	1,3	1,7	2,9	70,5%	0,0	0,0	:	:
Colaboração técnica e especializada	2,1	1,8	1,8	1,6	2,0	20,9%	0,0	0,0	:	:
Subsídios e abonos de fixação, residencia e alojamento	21,1	21,8	21,8	54,6	60,7	11,1%	0,2	0,6	:	:
Subsídio de prevenção	3,7	3,2	3,2	2,9	4,1	41,1%	0,0	0,0	:	:
Subsídio de trabalho nocturno	1,8	1,7	1,7	1,8	1,7	-2,7%	0,0	0,0	:	:
Subsídio de turno	5,9	5,0	5,0	6,0	6,3	5,1%	0,0	0,1	:	:
Indemnizações por cessação de funções	46,3	49,9	49,9	48,6	58,4	20,1%	0,4	0,5	:	:
Outros suplementos e prémios	77,3	75,9	75,9	73,0	89,0	21,9%	0,6	0,8	:	:
Outros abonos em numerário ou espécie	137,7	135,2	135,2	107,4	140,6	30,9%	1,0	1,3	:	:
Segurança social	4.750,2	4.603,8	4.603,8	4.841,2	2.296,2	-52,6%	34,6	21,4	5.040,3	2.296,2
Encargos com a saúde	1.162,9	1.164,8	1.164,8	1.049,1	1.082,4	3,2%	8,8	10,1	:	:
Outros encargos com saúde	57,1	30,0	30,0	22,2	25,9	16,2%	0,2	0,2	:	:
Subsídio familiar a crianças e jovens	42,9	40,6	40,6	38,4	39,3	2,4%	0,3	0,4	:	:
Outras prestações familiares	9,9	9,9	9,9	7,3	7,8	6,5%	0,1	0,1	:	:
Contribuições p/ a segurança social	3.291,0	3.120,2	3.120,2	3.474,5	888,2	-74,4%	23,5	8,3	:	:
Acidentes em serviço e doenças profissionais	1,6	2,3	2,3	3,0	2,8	-5,7%	0,0	0,0	:	:
Pensões de reserva	134,7	174,9	174,9	185,1	188,1	1,7%	1,3	1,8	:	:
Outras pensões	25,2	27,7	27,7	27,7	26,7	-3,4%	0,2	0,2	:	:
Seguros	1,7	2,9	2,9	3,3	3,6	9,5%	0,0	0,0	:	:
Outras despesas de segurança social	23,3	30,6	30,6	30,6	31,3	2,3%	0,2	0,3	:	:
Total de despesas com pessoal	13.668,3	13.296,5	13.296,5	13.181,9	10.711,5	-18,7%	100,0	100,0	13.852,3	11.110,1

Fontes: Mapa 12 da CGE- 2006, Vol. 2, tomo 1. OE-2008 e proposta de OE/2009, Mapas Informativos dos Serviços Integrados, Mapa 5-A. | Cálculos UTAO.

A4. Versão portuguesa das conclusões do Conselho ECOFIN de 7 de Outubro de 2008

Na sequência da disponibilização da tradução portuguesa das conclusões do Ecofin de 7.10.2008, em data posterior à da disponibilização desta Nota Técnica, apresenta-se aqui o conteúdo da Caixa 3 em língua portuguesa, mantendo-se no texto a versão original.

Caixa 8 – Conclusões do Conselho ECOFIN de 7.10.2008 sobre uma resposta concertada da UE à desaceleração da actividade económica (versão portuguesa)

«A estratégia a seguir pelos Estados-Membros da UE poderá assentar nos seguintes elementos:

a) No plano macroeconómico e estrutural, garantir que sejam adoptadas políticas internas sustentáveis de apoio ao crescimento

As políticas macroeconómicas da Europa terão de responder devida e coerentemente aos choques provocados pela economia mundial. Tais choques atingem, em grande medida, todos os Estados-Membros; se bem que o efeito preciso que provocam nas economias possa diferir, tanto entre as próprias economias – designadamente face à importância do choque financeiro e à evolução do mercado da habitação – como entre grupos, foram já com frequência tomadas medidas destinadas a apoiar os mais vulneráveis.

Na conjuntura actual, é absolutamente fundamental conceber políticas que contribuam para fazer baixar a inflação – e proteger, assim, o poder de compra dos consumidores –, fomentar o desenvolvimento sustentável e ajudar a restabelecer um clima favorável à política monetária.

O Conselho está plenamente empenhado em pôr em prática políticas que sejam consentâneas com esse objectivo:

– *Há que prosseguir com o maior dinamismo as reformas estruturais*, que podem reforçar a capacidade de resistência e adaptação da economia e, graças a um maior potencial de crescimento, permitir que a economia tire pleno partido da futura retoma, absorvendo simultaneamente os choques a curto prazo com uma maior flexibilidade. A introdução de reformas como, em particular, uma maior concorrência nos mercados de produtos e serviços – nomeadamente no que respeita aos serviços de retalho – deverá contribuir para diminuir as pressões inflacionistas e incrementar, assim, o poder de compra. Também uma maior mobilidade e flexibilidade do mercado de trabalho poderá contribuir para um ajustamento mais rápido da economia. Durante o Outono, os Estados-Membros deverão elaborar programas nacionais de reforma ambiciosos e implementá-los com toda a determinação;

– *os salários deverão permitir fomentar o emprego e a competitividade*. Durante o Outono, os Ministros prosseguirão o diálogo com os parceiros sociais;

– **A prudência orçamental impõe-se como forma de incrementar a confiança – atendendo, nomeadamente, ao envelhecimento da população – e de garantir uma boa dosagem entre política orçamental e política monetária.** O Pacto de Estabilidade e Crescimento, reformado em 2005, constitui o enquadramento adequado para tal e deverá ser aplicado na íntegra. Nele se prevê a flexibilidade necessária para que a política orçamental possa desempenhar a função estabilizadora que lhe cabe. Note-se, em particular, que a presença de estabilizadores automáticos europeus de relativamente grande dimensão poderá ajudar a atenuar a desaceleração, mantendo simultaneamente o limiar do défice nos 3% do PIB. Em países onde a desaceleração assume proporções mais graves e onde existe margem de manobra, poderão ser tomadas medidas temporárias focalizadas que visem, nomeadamente, todos aqueles que são mais afectados pela actual situação económica. Ao adoptar essas medidas, haverá que ter também em linha de conta os desafios específicos com que o país em causa se vê confrontado, entre os quais a necessidade de relançar a competitividade.

Em termos mais gerais, o Conselho concorda que a União Económica e Monetária (UEM) tem contribuído durante os últimos dez anos para a estabilidade macroeconómica e constitui agora, mais do que nunca, uma vantagem essencial. A Europa não está isolada da evolução da economia mundial mas, graças também ao processo de reforma, está mais bem equipada do que no passado para absorver os choques que actualmente se fazem sentir. Todavia, dentro do quadro existente, é possível tirar melhor partido da UEM e melhorar o desempenho dos Estados-Membros da UE.

– A fim de manter uma política orçamental prudente ao longo do ciclo, a experiência recente aponta para a necessidade de envidar esforços no sentido de ter melhor em conta os efeitos dos ciclos económicos, e das conseqüentes variações do valor dos activos, sobre as receitas fiscais.

– A coordenação deve também ser alargada a outras vertentes macroeconómicas para além da política orçamental. À luz da experiência recente, que atesta a importância de evitar a acumulação de desequilíbrios, o Conselho considera em particular que importa acompanhar mais de perto a evolução da competitividade, nomeadamente na zona euro e no que se refere aos países do MTC II.

– Por último, as reformas estruturais são essenciais para todos os Estados-Membros. Deverá conferir-se um carácter prioritário às recomendações formuladas nesta matéria, de modo a ter em conta a situação económica. Atendendo a que as reformas estruturais representam uma mais-valia para o conjunto da zona euro, os Ministros dos Estados-Membros da zona euro acordam igualmente em consagrar especial atenção às recomendações para a zona euro.

b) Restabelecer a confiança nos mercados financeiros e evitar uma contracção excessiva do crédito concedido às PME na UE

[...]

c) No que respeita à vertente externa, contribuir para um ambiente mais propício

(itálico adicionado)

Lista de abreviaturas utilizadas

Abreviatura	Designação
AC	Administração Central
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
BdP	Banco de Portugal
BCE	Banco Central Europeu
CE	Comissão Europeia
CGE	Conta Geral do Estado
COF	Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República
COP	Comissão para a Orçamentação por Programas
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FBC	Formação Bruta de Capital
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LPM	Lei de Programação Militar
M€	Milhões de euros
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OGPE	Orientações Gerais para as Políticas Económicas dos Estados-Membros e da Comunidade
OE	Orçamento do Estado
OE/2008	Orçamento do Estado para 2008
OE/2009	Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2009
OP	Orçamentação por Programas
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PEC/yyyy	Atualização de Dezembro do ano yyyy do Programa de Estabilidade e Crescimento
p.b.	pontos base (1% = 100 p.b.)
PIB	Produto Interno Bruto
PNACE	Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego
p.p.	pontos percentuais
PPL	Proposta de Lei
PPP	Parcerias Público-Privadas
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PTF	Produtividade total dos factores
RAR	Regimento da Assembleia da República
RDB	Rendimento Disponível Bruto
RNB	Rendimento Nacional Bruto
ROPO	Relatório de Orientação da Política Orçamental
ROPO/2007	Relatório de Orientação da Política Orçamental de Abril de 2007
ROPO/2008	Relatório de Orientação da Política Orçamental de Maio de 2008
SI	Serviços Integrados

Abreviatura	Designação
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPAC	Saldo Primário Ajustado do Ciclo
SS	Segurança Social
TC	Tribunal de Contas
