

**Parecer**

**sobre a**

**Conta Geral do Estado de 2009**

(aprovado no Plenário do CES a 4 de Março de 2011)

**Relator:** *Conselheiro José Almeida Serra*

**2011**



## ÍNDICE

<b>I.</b> 1 Enquadramento e âmbito do exercício	3
<b>II.</b> Introdução	5
<b>III.</b> Cenário macroeconómico e contas em 2009	9
<b>III.1</b> – Cenário macroeconómico	9
<b>III.2</b> - Orçamento e Conta em 2009	11
<b>III.3</b> – Contextualização dos problemas	25
<b>IV.</b> Execução do PIDDAC	28
<b>V.</b> Execução do Orçamento da Segurança Social	29
<b>VI.</b> Dívida Pública	32
<b>VII.</b> Receita e Despesa Pública registada fora do OE e da CGE	34
<b>ANEXO 1</b>	36
<b>ANEXO 2</b>	47
<b>ANEXO 3</b>	48



## I. Enquadramento e âmbito do exercício

A emissão do presente Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 (CGE 2009) insere-se no âmbito das competências do CES, no que se refere ao pronunciamento sobre a execução das políticas económicas e sociais.

O CES considera muito relevante esta solicitação da Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, pois a mesma revela uma valorização política da avaliação da execução orçamental.

Como é já tradição, o parecer incidirá sobre as principais componentes da receita e da despesa, que devem ser confrontadas com as que se encontravam programadas no Orçamento de Estado (OE) 2009, procurando igualmente contribuir com recomendações para uma maior transparência das Contas Públicas, incluindo uma mais correcta delimitação do seu universo.

Convirá desde logo explicitar o âmbito do exercício que aqui é feito – apreciação da Conta *versus* Orçamento para 2009 - e que tem que ver com o facto de estarmos já bem entrados em 2011 e ser, nos seus aspectos essenciais, conhecida a evolução verificada em 2010, que aliás revestiu aspectos de grande relevo e excepcionalidade. Com efeito, a apresentação tardia da Conta traduz-se na dificuldade de, por um lado, se estar a analisar uma determinada realidade ocorrida num tempo concreto mas, por outro, se dispor de informação essencial sobre o que se passou a seguir, dificuldade que não se apresentaria se a Conta fosse apresentada nos primeiros meses do ano imediato.

Idealmente, a Conta deveria ser apresentada, enquanto exercício de prestação de contas, no início do ano seguinte ao que diz respeito.

Salvo ocasionalmente, faremos abstracção do ocorrido em 2010, limitando-nos no essencial a apresentar, como Anexo 3, um quadro com estatísticas várias retiradas



do *Eurostat* referentes ao período 1998 – 2011 (Portugal – alguns indicadores essenciais)

Já não poderemos, contudo, deixar de fazer algumas referências a tomadas de posição do CES em anos anteriores a 2009, algumas ao longo de toda a última década, ou mesmo mais antigas, na medida em que se reportem a matérias tratadas nos documentos relativos a 2009. Os elementos considerados mais importantes podem ser vistos no Anexo 2, Extractos de vários Pareceres do Conselho Económico e Social, quando possível confrontados com matéria constante do Orçamento e/ou da Conta Geral do Estado relativos a 2009.

O Orçamento, e portanto a Conta, tem de ser apreciado no quadro das políticas de médio prazo do Governo de que o primeiro traduz a perspectiva anual e correspondente viabilização financeira. Não poderão, por conseguinte, ser ignorados tanto os documentos de carácter plurianual (em particular as Grandes Opções do Plano de Médio Prazo (2005-2009)), como outros documentos enquadradores das políticas anuais (designadamente as Grandes Opções do Plano para 2009).

A conta demonstra que a execução do Orçamento em 2009 se desviou sensivelmente do inicialmente previsto, tanto por razões externas como internas, em que sobressaem as medidas tomadas com vista à sustentação do emprego e a apoios sociais, com défices crescentes ao longo do ano. As razões que então foram explicitadas justificam parte daquele desvio. No entanto, no remanescente não existiu explicação atempada suficiente.



## II. Introdução

Tal como já se referiu anteriormente – designadamente nos Pareceres sobre a Conta de 2007 e 2008 - o CES continua a chamar a atenção para a opacidade do conteúdo do documento CGE, que não permite uma apresentação das contas de leitura fácil pelos cidadãos, advogando-se uma linguagem menos técnica, mais precisa, temporalmente consistente que possibilite tanto a adequada comparabilidade com o OE, como, sobretudo, que permita apreciar facilmente em que medida foram alcançados os objectivos – quantitativos e qualitativos – propostos ou previstos no Orçamento.

A CGE é um documento extensíssimo – na totalidade mais de 8500 páginas – e, se nos cingirmos apenas ao volume 1 (Relatório e mapas contabilísticos gerais e contas da Segurança Social, da Assembleia da República e agregada do Tribunal de Contas), teremos ainda assim mais de 350 páginas.

A apresentação de dados detalhados, sempre importante, poderá ser pouco informativa se for demasiado exaustiva, situação que poderá ser obviada com a inserção de dados sintéticos. De facto, a inclusão de um sumário executivo e tabelas de resumo com os principais desvios orçamentais e respectivas causas (uma análise levada a cabo em qualquer empresa), logo no início do documento, facilitaria a compreensão do mesmo por qualquer cidadão, com potencial impacto nas suas decisões, nomeadamente enquanto contribuinte e eleitor.

Mas não é tanto a extensão que dificulta a análise; antes o conteúdo é muitas vezes pouco compreensível. Apresentam-se alguns exemplos:

- a) Raramente os quadros da Conta e do Orçamento coincidem em termos de concepção e estrutura; e mesmo em alguns que se apresentam próximos, as rubricas podem apresentar-se diferentemente arrumadas;



- b) Só por excepção os quadros da Conta reproduzem a informação constante do Orçamento;
- c) Nem sempre há consistência nas unidades utilizadas quanto a montantes, podendo encontrar-se realidades expressas (o que parece bem) em milhão de euro (situação mais comum) e outras que vão ao cêntimo (vejam-se os mapas da conta da Segurança Social);
- d) A apresentação na óptica da Contabilidade Pública (fluxos de caixa) continua a ser a dominante – como aliás está legalmente previsto -, não obstante serem fornecidos elementos vários também na óptica da Contabilidade Nacional (especialização dos exercícios), sobretudo quando tal é exigido pelo *Eurostat*; mas nem sempre é facilmente apreensível a realidade ou perspectiva que nos é apresentada;
- e) O perímetro de determinadas realidades tem vindo a alterar-se. Independentemente da posição de fundo sobre a conveniência ou oportunidade de tais alterações, conviria que, sempre que tal acontecesse, fossem fornecidos elementos para facilitar comparações; tal correcção frequentemente não tem lugar;
- f) São muito parcas as informações na Conta relativas a previsões/propostas de carácter qualitativo constantes do Orçamento;
- g) A impressão global que se colhe é que a Conta, em vez de ser um documento integral e integrado, é o resultado de colagens várias, em que não foram previamente assegurados critérios e metodologias suficientemente homogéneos e consistentes, ressaltando a conclusão que a Administração (ou Administrações) se limita a, rotineiramente, apresentar dados insuficientemente homogeneizados e nem sempre coerentes.

Por uma questão de equilíbrio, deve o CES, contudo, chamar a atenção para o facto de, nos seus Pareceres, nem sempre ser patente aquilo que lhe merece apoio e concordância de entre as medidas ou acções do Governo; antes evidencia, geralmente, os aspectos que considera não resolvidos ou insuficientemente resolvidos. Assim, cumpre-lhe explicitar que tem havido por parte do Governo, também nestas matérias, a preocupação de seguir várias das suas recomendações.



Destaca-se, nomeadamente, o acolhimento de várias dessas recomendações na recente Proposta de Lei para alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), como é referido ao longo do presente Parecer.

A Lei de Enquadramento Orçamental estabelece no seu Título IV o conteúdo da CGE, bem como os mapas que dela devem constar. O CES entende, contudo, que o estabelecido na Lei constitui um mínimo, nada impedindo que seja dada outra informação relevante; e mais entende que determinadas “realidades adjacentes” ao Orçamento/Conta, designadamente sobre entidades que saíram do âmbito formal das Administrações Públicas e destas continuam dependentes substantivamente, deverão também ser objecto de referência e ponderação, atendendo a potenciais implicações financeiras sobre o Sector Público.

A simples elencação das questões anteriores sugere caminhos e pistas para a acção, não se advogando soluções únicas ou definitivas, mas, antes, a definição de conceitos, critérios e metodologias suficientemente precisos, claros e coerentes, que permitam uma fácil apreensão da realidade das nossas contas públicas, tanto numa perspectiva de caixa/liquidez como de especialização de exercícios e, em particular neste último caso, tanto numa óptica de curto prazo (um exercício) como de médio (por exemplo 2 a 5 anos) e longo prazo (mais de 5 anos).

O CES considera, com efeito, que a perspectiva plurianual impõe-se ainda mais ao nível das previsões públicas do que no que respeita às empresas. E se hoje em dia não é possível gerir interesses empresariais numa óptica de curto prazo, tal necessidade apresenta-se com muito mais força no que se refere à gestão e planeamento da Sociedade global. É, por isso, com satisfação, que o CES vê acolhida, na recente Proposta de alteração da Lei de Enquadramento Orçamental, a adopção de um quadro plurianual de programação orçamental, com definição de uma regra de despesa e de saldo orçamental, e influenciando todo o processo orçamental.

Ao longo de anos tem o CES apresentado propostas várias que, a terem sido seguidas, muito poderiam ter contribuído tanto para a melhoria da situação das



nossas contas públicas como da sua análise, controlo, apreciação e apresentação. Nesta matéria remete-se para o Anexo 2, no qual se evidencia que o Governo, designadamente no projecto de Orçamento para 2009, acolheu – ou se propôs acolher – favoravelmente algumas delas. Infelizmente, relativamente a várias das intenções constantes do Orçamento para 2009, não se encontra na pertinente Conta qualquer informação sobre a respectiva realização, total ou parcial.

Para além do que antecede, entende-se ser particularmente pertinente recordar aqui algumas das propostas já formuladas, várias das quais foram apresentadas a propósito da CGE para 2008:

- a) A apresentação de uma Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social reforça a transparência das contas. O CES sugere que esta consolidação tenha em conta a Administração Regional e Local (e, acrescenta-se agora: a empresas municipais e afins), bem como algumas empresas do Sector Empresarial do Estado;
- b) Ainda que os registos tenham de ser apresentados na óptica da Contabilidade Pública, nada impede que os mesmos possam também ser apresentados na óptica da Contabilidade Nacional. Esta sugestão vem na linha do contributo para uma progressiva adequação das Contas Públicas às regras da unidade e da universalidade que devem estar presentes no OE e na CGE (como aliás decorre dos artigos 5º e seguintes da Lei do Enquadramento Orçamental); esta possibilidade de apresentação de dados em Contabilidade Nacional é potenciada, na recente Proposta de Lei de Enquadramento Orçamental, pelo alargamento do âmbito de aplicação da mesma, que facilita a aproximação do universo da Contabilidade Pública do universo da Contabilidade Nacional, em que estão expressas as metas orçamentais assumidas junto da Comissão Europeia;
- c) Assim, o CES insiste que o documento contenha quadros que permitam a comparação entre o orçamentado e o executado, nas duas ópticas contabilísticas. Tal comparação, para detecção de desvios e suas causas, é





aliás prática corrente ao nível dos relatórios e contas das empresas e de outras instituições;

- d) Torna-se também necessária a utilização de critérios normalizados para a apresentação dos registos contabilísticos. Deste modo, o CES recomenda a aceleração da aplicação do POCP – Plano Oficial da Contabilidade Pública - a todos os serviços públicos, como forma de facilitar a gestão e contribuir para melhorar a fiabilidade e transparência das contas públicas;
- e) O CES entende que o POCP constitui hoje um mínimo, como aliás acontece com os diferentes planos de contabilidade para os mais variados sectores, relativamente aos quais o Estado, entidades reguladoras ou avaliadoras e diferentes “stakeholders” acabaram por impor práticas muito mais exigentes do que o que se contem nos referidos planos contabilísticos;
- f) O CES considera que a Conta deverá ser também, e até primordialmente, o documento de avaliação da eficiência económica da despesa pública e dos resultados das políticas públicas.

O que antecede pode ser sintetizado no seguinte princípio: nos seus documentos, sejam prospectivos ou históricos, deve o Estado dar, pelo menos, informação comparável aquela que exige aos agentes privados, sejam indivíduos ou empresas, com salvaguarda do princípio da prevalência da substância sobre a forma.

### **III. Cenário macroeconómico e contas em 2009**

#### **III.1 – Cenário macroeconómico**

A evolução das variáveis macroeconómicas ao longo de 2009 – tanto por razões internas como externas, como será visto a seguir - nada tem a ver com o que fora apresentado aquando da discussão do Orçamento na Assembleia da República, como bem evidencia o Quadro 1.



A este propósito o CES entende dever fazer as seguintes observações:

- a) O ano de 2009 trouxe surpresas várias para as diferentes instituições que se dedicam à previsão económica, sejam bancos centrais e afins – nacionais ou supranacionais -, ou instituições especializadas na análise económica, administrações públicas ou, ainda, organizações internacionais (OCDE, FMI, Comissão Europeia); por isso se foi assistindo ao longo do ano a revisões sucessivas por parte das diferentes entidades;
- b) Este fenómeno continuaria a verificar-se durante 2010, que também assistirá a correcções múltiplas e, em vários casos, a adaptações importantes (mas o exercício de 2010 não cabe aqui, pelo que se deixa esta simples referência);
- c) Tendo em conta o que antecede, tem de reconhecer-se, contudo, que o caso português reveste particular gravidade: i) tanto pela extensão do afastamento previsão-realização como pelo facto de ii) em alguns casos estarmos perante situações de erro sistemático sobre vários anos (por exemplo, inflação que é tradicionalmente subestimada tendo, contudo, sido sobrestimada para 2009).
- d) Num quadro informativo tão simples – quanto fundamental e relevante - como o seguinte (Quadro 1) não se compreende que as rubricas da Conta e do Orçamento não tenham rigorosamente a mesma estrutura (explicitam-se as diferenças).



**Quadro 1 - Cenário macroeconómico - 2009**

	R-OE-2009	CGE-2009
1. Despesa e PIB (variação em volume, em %)		
Consumo privado	0,8	-0,8
Consumo público	0,2	3,5
Investimento (FBCF)	1,5	-11,1
Procura interna	0,9	n.e.
Exportações	1,2	-11,6
Importações	1,8	-9,2
PIB	0,6	-2,7
2. Preços (taxas de variação, em %)		
Deflador do PIB	2,5	n.e.
Taxa de inflação	2,5	-0,8
3. Emprego e desemprego		
Emprego total (taxa de variação em %)	0,4	-2,8
Taxa de desemprego	7,6	9,5

*n.e.: não explicitado*

Fontes: R-OE\_2009 - Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág. 116, Quadro III.8.; CGE-2009 - Ministério das Finanças e da Administração Pública, Direcção Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado, ano de 2009, Volume I, pág. 28, Quadro 2.

Merece particular reflexão – e preocupação – o ocorrido nas variáveis consumo público (+ 3,3 p.p. do PIB, sobre o previsto), FBCF (menos 12,6 p.p., com os inerentes efeitos na capacidade produtiva nacional), exportações (a diferença ascende a 12,8 p.p. do PIB) e importações (11,0 p.p. do PIB), emprego total (menos 3,2 p.p.) e taxa de desemprego (mais 1,9 p.p.) (que começa a situar-se em níveis dificilmente sustentáveis socialmente, sobretudo se vierem a faltar redes de segurança mínima).

### **III.2 - Orçamento e Conta em 2009**

O diferencial entre as estimativas orçamentais e a realidade das contas impôs que, durante o exercício, tivesse de recorrer-se a revisões orçamentais, contrariamente ao que havia sido a intenção do Governo manifestada na Assembleia da República durante a apresentação do Orçamento. Para o Subsector Estado, passou-se de um défice previsto de 3,6% do PIB para 8,6%, valor este que ultrapassou o montante



estimado no momento de cada uma das revisões orçamentais, o que pode evidenciar alguma incapacidade da maquinaria orçamental para prever adequadamente determinadas variáveis.

**Quadro 2 - Evolução da Situação Financeira do Subsector Estado**  
(Milhões de Euros)

	Orçamento inicial - Lei nº. 64-A/2008	1ª Alteração ao OE – Lei nº 10/2009 de 10 de Março	2ª Alteração ao OE – Lei nº 118/2009 de 30 de Dezembro	Execução Orçamental
Receita efectiva	41.424,00	39.824,00	35.330,10	34.715,90
Despesa efectiva	47.741,30	48.907,00	48.847,00	48.773,20
Saldo global	-6.317,30	-9.083,00	-13.516,90	-14.057,30
(Saldo em % do PIB)	-3,6	-5,4	-8,2	-8,6

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública, Direcção Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado, ano de 2009, Volume I, pág. 51, Quadro 15.

As explicações para a evolução constatada encontram-se tanto do lado da receita (que caiu 2,2 p.p. do PIB relativamente à previsão inicial, quando se considera a receita total) como do lado da despesa, que cresce um pouco menos de 5 p.p do PIB no que se refere às despesas correntes e um pouco mais de 0,5 p.p do PIB no que respeita às despesas de capital (Quadro 3).

A evolução das diferentes rubricas explica-se, em boa medida, pelas dificuldades económicas verificadas durante 2009.

Não se concretizaram, pois, as intenções constantes do Relatório do Orçamento quando nele se escreveu:

O Orçamento do Estado para 2009 deve ser um **orçamento de “resistência”** à conjuntura económica e financeira externa ao lado dos cidadãos e das empresas.

O Orçamento do Estado para 2009 deve ser um **orçamento responsável e solidário** com os portugueses e as empresas (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág. 8) (sublinhados no original).

O Orçamento do Estado para 2009 mantém a linha de rigor e responsabilidade na gestão das finanças públicas seguida ao longo da legislatura, prevendo-se um défice de 2,2% do PIB para 2009... O Orçamento para 2009 é, pois, um orçamento de rigor financeiro e de apoio às empresas e às famílias (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág. 6).



O Quadro 3 apresenta o essencial dos dados pertinentes, não podendo deixar de se fazer referência à insuficiente qualidade da informação apresentada (não se tendo confirmado a intenção de melhoria nesta temática).

Em 2008 houve um reforço da estrutura institucional de acompanhamento e controlo financeiro ... (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág. 90).

**Quadro 3 - Conta das Administrações Públicas**  
(óptica da Contabilidade Nacional, em % do PIB)

	R-OE-2009	CGE-2009
Receita total	43,8	41,6
Receita corrente	41,7	40,7
Receita fiscal	24,9	22,2
Contribuições sociais	11,3	13,7
Outra receita corrente	5,5	4,8
Receita de capital	2,0	0,9
Despesa total	46,0	51,0
Despesa corrente	42,5	47,0
Despesa com pessoal	10,8	13,7
Prestações sociais	20,1	22,2
Consumo intermédio	4,4	4,7
Juros	3,3	2,8
Subsídios	n.e.	1,4
Outra despesa corrente	3,8	2,2
Poupança bruta	n.e.	-6,4
Despesa de capital	3,5	4,0
Formação bruta de capital	2,5	2,4
Outra despesa de capital	1,0	1,5
Saldo primário	1,1	- 6,6
Saldo global	-2,2	- 9,4
Despesa primária	42,7	n.e.
Despesa corrente primária	39,1	n.e.

*As receitas de capital têm arrumação diferente no Orçamento e na Conta.*

*n.e.: não explicitado*

Fontes: R-OE-2009 - Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág. 119, Quadro IV.1; CGE-2009 - Ministério das Finanças e da Administração Pública, Direcção Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado, ano de 2009, Volume I, pág. 35, Quadro 6.

A receita – tanto corrente quanto de capital – diminui e a despesa (total e corrente) cresce, sendo de realçar os aumentos verificados nas rubricas de pessoal e consumo intermédio, o que não permitiu a concretização da intenção orçamental:

A gestão responsável e rigorosa das finanças públicas e da política orçamental será suportada pela implementação de medidas que promovam a diminuição do peso das despesas de funcionamento, racionalizando e eliminando desperdícios no uso dos recursos públicos, através da consolidação das reformas da Administração



Pública. A esta dinâmica estará associada a redução das despesas com pessoal ...bem como a racionalização das aquisições de bens e serviços... (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, págs. 29 e 30).

A este respeito não parece que se tenha alcançado, em termos adequados, o que se afirma sobre o seguimento atempado das contas:

... no decorrer de 2009, e pela primeira vez, mensalmente ... promoveu-se a contabilização das necessidades decorrentes da execução orçamental efectuada ... (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Direcção Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado, ano de 2009, Volume I, pág. 63).

Todos os sectores da Administração Pública apresentaram degradação dos respectivos saldos (conta *versus* orçamento), sendo contudo a Administração Central a grande responsável pelo desfecho do exercício (Quadro 4).

**Quadro 4 - Saldo global das Administrações Públicas**  
(Contabilidade Nacional)  
(em % do PIB)

	R-OE-2009	CGE-2009
Administrações Públicas	-2,2	-9,4
Administração central	-3,1	-8,9
Administração regional e local	0,0	-0,6
Segurança social	0,9	0,1

Fontes: R-OE-2009 - Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, Pág. 121, Quadro IV.2.Saldo; CGE-2009 - Ministério das Finanças e da Administração Pública, Direcção Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado, ano de 2009, Volume I, pág. 38, Quadro 7.

Não pode, contudo, ignorar-se o que, também nestes aspectos, viria a ocorrer durante 2010 e que não permite grandes optimismos em matéria de défices das diferentes administrações.



**Quadro 5-A - Estimativa das Administrações Públicas**  
(óptica da Contabilidade Nacional, Milhões de Euros)

	2006	2007	2008	2009
Receitas correntes	64.048	68.910	71.448	72.469
Receitas fiscais (impostos)	37.666	40.440	41.758	43.326
Contribuições sociais	19.360	20.717	21.340	19.656
Outras receitas correntes	7.021	7.753	8.350	9.488
Despesas correntes	66.646	69.006	72.790	73.724
Consumo intermédio	6.392	6.755	7.549	7.707
Despesas com pessoal	21.174	21.059	21.309	18.718
Prestações sociais	29.181	31.334	32.719	35.405
Juros	4.267	4.592	5.048	5.776
Subsídios				
Outras despesas correntes	5.632	5.267	6.166	6.118
Poupança bruta				
Receitas de capital	1.769	1.462	2.412	3.528
Receita total	65.817	70.372	73.860	75.998
Despesas de capital	5.298	5.690	4.766	6.124
Saldo primário	-1.825	374	1.352	1.926
Saldo global	-6.092	-4.218	-3.696	-3.851
Despesa primária	67.642	69.998	72.508	74.072
Despesa corrente primária	62.344	64.308	67.742	67.948

Fonte: Dados do Ministério das Finanças e da Administração Pública a 4 de Março de 2011.

**Quadro 5-B – Conta das Administrações Públicas**  
(óptica da Contabilidade Nacional, Milhões de Euros)

	2008	2009	Acréscimo	Variação (%)
Receitas correntes	70.419,7	66.624,3	-3.795,4	-5,4
Receitas fiscais (impostos)	40.807,7	36.363,6	-4.444,1	-10,9
Contribuições sociais	21.551,6	22.446,5	894,9	4,2
Outras receitas correntes	8.060,5	7.814,3	-246,2	-3,1
Despesas correntes	71.964,3	77.049,9	5.085,6	7,1
Consumo intermédio	7.240,9	7.632,2	391,3	5,4
Despesas com pessoal	21.435,8	22.424,1	988,3	4,6
Prestações sociais	33.190,3	36.436,2	3.245,9	9,8
Juros	4.834,5	4.648,6	-185,9	-3,8
Subsídios	1.969,5	2.336,7	367,2	18,6
Outras despesas correntes	3.293,3	3.572,0	278,7	8,5
Poupança bruta	-1.544,6	-10.425,6	-8.881,0	575,0
Receitas de capital	1.558,6	1.481,3	-77,3	-5,0
Despesas de capital	4.718,6	6.481,4	1.762,8	37,4
Cap.(+)/Nec.(-) financiamento líquido	-4.704,6	-15.425,6	-10.721,0	227,9

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública, Direcção Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado, ano de 2009, Volume I, pág. 35



Os Quadros 5-A e 5-B estabelecem comparações entre as **estimativas efectuadas para os anos de 2006 a 2009 bem como entre** a Conta 2009 e a Conta 2008, revelando uma situação que se tem por extremamente preocupante em matéria de cobrança de **impostos. Os impostos** cobrados face ao orçamentado diminuem 17,4% (menos 6.471 milhões de euros), sendo o desvio nos impostos directos de -11,7% (menos 1.784 milhões de euros) e o desvio nos indirectos de -21,4% (menos 4.687 milhões de euros)<sup>1</sup>.

Neste contexto transcreve-se um excerto do Parecer do CES sobre o Orçamento do Estado para 2010:

A este propósito, o CES manifesta a sua profunda preocupação pela queda abrupta das receitas fiscais ocorrida em 2009, em particular no que respeita à cobrança do IVA (queda de 18,9% na receita líquida e de 11,7% na receita bruta). A Proposta de OE para 2010, ao contrário do que seria expectável e mesmo imprescindível, não inclui uma explicação cabal do que ocorreu nesta matéria em 2009, limitando-se a apontar como causa principal a queda da actividade, quando é certo que esta, na dimensão que ocorreu (queda de 0,9% do PIB e de 3,7% na procura interna a preços correntes), não parece justificar uma redução tão profunda nas cobranças de impostos. Da mesma forma, também não é crível que as medidas fiscais discricionárias tomadas em 2009 justifiquem a totalidade da queda que não é explicada pela redução da actividade. CES, Parecer sobre o Orçamento do Estado para 2010, aprovado no Plenário de 8 de Fevereiro de 2010, Lisboa, 2010, pág. 18.

O Relatório sobre a Fraude e a Evasão Fiscais em 2009 refere que a eficiência fiscal, medida pela diferença entre a taxa de crescimento da receita cobrada pela Administração Fiscal e a taxa de crescimento nominal do PIB, registou nesse ano o valor de menos 12,4 pontos percentuais. Ou seja, segundo o Ministério das Finanças, os progressos feitos entre 2005 e 2008, em que o crescimento das receitas fiscais foi superior ao crescimento do PIB (mais 11,2 p.p. neste período), foram mais do que anulados num só ano, 2009, em que o crescimento das receitas foi inferior ao da economia em 12,4 p.p.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Conta Geral do Estado de 2009, Vol I, pág. 60, Quadro 20 (Receitas do Estado em 2009 – Previsão e Execução).

<sup>2</sup> Segundo o Ministério das Finanças e da Administração Pública, a simples análise de comparação entre receita fiscal e crescimento nominal do PIB não será o melhor indicador para aferir da eficiência fiscal no ano de 2009, em virtude da evolução registada em algumas variáveis. Em particular, tal como referido no Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013, de Março de 2010, o ano de 2009





O Relatório das Finanças acima referido não esclarece as razões para esta situação de fortíssima diminuição das receitas fiscais ocorrida em 2009, mas o CES não pode deixar de alertar para o facto de, para além de uma situação económica degradada, ocorrer também uma elevada fraude e evasão fiscais que terão vindo a aumentar, segundo alguns estudos internacionais, o que poderá ter explicação parcial num contexto de forte crise económica.<sup>3</sup>

Num contexto em que as receitas fiscais caem quase 11% (sobre o ano anterior, 2008) não pode deixar de chamar a atenção o crescimento das contribuições sociais (+4,2%), o que talvez seja explicado, pelo menos parcialmente, pelo maior controlo existente sobre este tipo de receita. Como acima referido, tem-se como provável que as dificuldades que o País vem atravessando se traduzam tanto em aumento da economia clandestina como em aumento de fuga ao imposto, fuga que se tem por

---

caracterizou-se por algumas particularidades, para além da quebra real do PIB, que potenciaram a diminuição da receita em proporção superior à decorrente da consideração das elasticidades fiscais geralmente assumidas. Dessas particularidades, são de salientar a significativa contracção dos preços, a quebra abrupta das vendas de bens duradouros, o aumento da poupança das famílias e o efeito resultante de algumas medidas de estímulo orçamental implementadas para reforçar a confiança dos agentes económicos.

<sup>3</sup> De acordo com o Ministério das Finanças e da Administração Pública, segundo a “Actualização de Março de 2011” do PEC – 2010-2013, a redução na receita fiscal em 2009, estimada em 2,3 pontos percentuais do PIB, reflecte uma queda particularmente significativa na receita dos impostos sobre a produção e a importação e, em menor grau, na receita dos impostos sobre o rendimento e o património, os quais dependem, em parte, do rendimento do ano anterior. Os Impostos sobre a Produção e Importação registaram uma diminuição de 1,5 pontos percentuais do PIB, dos quais, cerca de 0,7 pontos percentuais são explicados pelos efeitos adicionais que algumas variáveis exerceram sobre a receita, e captados, pela componente recessão atrás mencionada. É exemplo disso a quebra da receita do IVA associada à contracção do consumo de bens duradouros, na qual se destaca a diminuição das vendas de veículos automóveis, as quais registaram, em 2009, uma quebra de cerca de 26 por cento, a qual se reflectiu também na receita do Imposto sobre Veículos. Outra particularidade prende-se com a forte concentração da redução do consumo de bens duradouros nos quatro trimestres de 2009, quando comparado, por exemplo, com a crise ocorrida em 2003, em que se verificou um desfasamento temporal mais pronunciado e, portanto, com efeitos relativamente menos concentrados, alisando a respectiva variação anual. Adicionalmente outros efeitos contribuíram para a redução da receita fiscal, em particular, a contracção dos preços, com especial incidência para os preços sobre os combustíveis; a forte contracção das importações extra-comunitárias (as quais registaram uma quebra de cerca de 37% em 2009) e a contracção das transacções de casas com reflexos significativos na receita do Imposto do Selo e do Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas. Em relação aos impostos sobre o rendimento e propriedade salienta-se o comportamento do IRC, o qual registou em 2009 uma quebra de cerca 24 por cento. A forte redução registada em 2009 induzirá a um comportamento de recuperação mais rápido nos próximos anos. Estes efeitos, dadas as suas características e as perspectivas de evolução futura, devem ser vistos como temporários.



mais difícil no que se refere às contribuições sociais (e impostos sobre os rendimentos do trabalho). Trata-se de problema que requer o desenvolvimento de medidas adequadas, com vista à reposição de situações de verdade no que respeita à contribuição das diferentes entidades para o financiamento do Estado. O desperdício e ineficiência da despesa do Estado, que se reflecte no aumento da carga fiscal, é também um dos factores para a fuga aos impostos, gerando ainda distorções variadas, reflectidas, nomeadamente, em termos de perda de competitividade.

Segundo alguns estudos recentes<sup>4</sup>, a economia clandestina situar-se-ia em Portugal entre 20% e 22,5% do PIB, ou seja, cerca de 5% acima da média dos países da OCDE, o que permite concluir que ocorrerá uma grande fuga ao pagamento de impostos.<sup>5</sup> Admite-se que sejam também muito importantes os efeitos sobre a balança de pagamentos decorrentes de tal fuga como serão ainda muito relevantes os impactos sobre o funcionamento do mercado de trabalho e a efectividade da lei neste domínio.

**Quadro 6 - Receitas por cobrar**  
(Subsector Estado, Milhões de Euros)

Receitas por cobrar	
Em 1 de Janeiro de 2009	7.097,6
Em 31 de Dezembro de 2009	8.594,7
Variação	1.497,1
Das quais: receitas fiscais	
Em 1 de Janeiro de 2009	6.794,4
Em 31 de Dezembro de 2009	8.172,2
Variação	1.377,8

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública, Direcção Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado, ano de 2009, Volume I, pág. 65 (Quadro 23) e pág. 66 (Quadro 24).

<sup>4</sup> Friedrich Schneider (University of Linz) and Andreas Buehn (University of Dresden), *Shadow Economies and Corruption all over the World: Revised Estimates for 120 Countries*, October 2009; Lars P. Feld (University of Heidelberg) and Friedrich Schneider (University of Linz), *Survey on the Shadow Economy and Undeclared Earnings in OECD Countries*, January 2010; Friedrich Schneider (University of Linz), Andreas Buehn (University of Dresden) and Claudio E. Montenegro (World Bank), *Shadow Economies all over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*, June 2010.

<sup>5</sup> Ver Anexo 3, Portugal – Economia subterrânea e estimativas de fuga ao imposto, (nota da responsabilidade do relator).



Assistiu-se a um aumento das receitas por cobrar, sendo particularmente evidente o aumento ocorrido em matéria de receita fiscal. Nestes termos, o CES considera que tem sido insuficiente o esforço desenvolvido para melhorar a cobrança de receitas, particularmente em sede de justiça tributária.

O financiamento do défice traduziu-se em aumento da dívida pública, denominada em euro na quase totalidade (98,4%).

**Quadro 7 - Dívida directa do Estado**  
(Milhões de Euros)

	31 Dez 2008	31 Dez 2009
Dívida denominada em euro	117.540,2	130.700,1
Dívida em outra moeda	922,5	2.046,3
Efeito cambial de cobertura de derivados (líquido)	56,8	29,2
Total (após cobertura de derivados)	118.519,5	132.775,6

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública, Direcção Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado, ano de 2009, Volume I, pág. 128, Quadro 61.

O essencial da dívida pública emitida foi a médio e a longo prazo. O escalonamento dos vencimentos por prazos é informação sempre relevante e nas actuais circunstâncias de dificuldades nos mercados, seria de todo o interesse conhecer-se esse esquema bem como a obtenção da indicação quanto aos níveis de juro praticados.

**Quadro 8 - Emissão de dívida (médio e longo prazo) e financiamento líquido de curto prazo**  
(Milhões de Euros)

	2008	2009
Emissão em euros	15.851,9	20.258,3
Médio e longo prazo	13.382,0	15.595,9
Curto prazo (líquido)	2.469,9	4.662,3
Valorização e swaps	309,1	335,2
Total	16.161,0	20.593,5

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública, Direcção Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado, ano de 2009, Volume I, pág. 124, Quadro 59.



A Conta Geral do Estado apresenta a evolução dos juros calculados na óptica das Contas Públicas e da Contabilidade Nacional, não sendo, como seria de prever, significativas as diferenças. Também não se apresentam como especialmente preocupantes os níveis históricos dos juros pagos até final de 2009 (ver Quadro 9).

Seria, contudo, interessante disponibilizar-se o nível médio das taxas praticadas em cada ano. Embora este tipo de informação seja disponibilizado de forma regular e atempada pela entidade gestora da dívida pública (IGCP) julga-se que haveria vantagem em dispor-se de um mapa-síntese sobre esta problemática na Conta.

**Quadro 9 - Juros da dívida directa do Estado**  
(Milhões de Euros)

Anos	Óptica das Contas Públicas	Óptica das Contas Nacionais
2002	3.804,3	3.875,2
2003	4.006,9	3.796,6
2004	3.721,6	3.825,0
2005	3.936,9	4.056,1
2006	4.365,6	4.364,7
2007	4.703,8	4.690,6
2008	4.854,9	4.866,8
2009	4.973,3	4.778,4

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública, Direcção Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado, ano de 2009, Volume I, pág. 131, Quadro 62.

Nas suas relações com a União Europeia continua Portugal a ser um beneficiário líquido, mas é de prever que esse saldo venha a diminuir dentro de alguns anos, devido, designadamente, às perspectivas para a evolução dos fundos estruturais.



**Quadro 10 - Transferências financeiras entre Portugal e a União Europeia (Milhões de Euros)**

	De Portugal para a UE	Da UE para Portugal	Saldo
2007	1.438,0	3.760,2	2.322,2
2008	1.481,8	3.996,8	2.515,0
2009	1.595,3	3.583,0	1.987,7
OE 2009	1.673,2	4.025,0	2.351,8

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública, Direcção Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado, ano de 2009, Volume I, pág. 138, Quadro 65.

Ao longo de 2009, mantiveram-se as habituais queixas dos cidadãos relativamente à máquina fiscal. Aliás, o CES é de opinião que a Administração Fiscal usa de um rigor desproporcionado relativamente a pequenas faltas dos contribuintes habitualmente cumpridores e de insuficiente rigor relativamente aos faltosos, sobretudo aos grandes faltosos. Considera, pois, pertinente que seja dado seguimento ao que se previu no Relatório do Orçamento.

Será criado um mecanismo simples e célere vocacionado para a resolução de erros materiais praticados nos diversos processos tributários que correm nos serviços da Administração Tributária ...contribuindo para uma maior celeridade da justiça tributária. Este procedimento de correcção visa a reparação de erros que tenham origem em actos de execução procedimental ou processual ... (este procedimento) deverá ser decidido no prazo de 15 dias ... (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág. 22).

O Sector Empresarial do Estado continua a ser objecto de alguma controvérsia na sociedade portuguesa, havendo quem o julgue demasiado extenso, enquanto outros entendem que o mesmo deveria ser alargado. Já todos parecem estar de acordo quanto à conveniência da sua boa gestão e à necessidade de obter resultados em consonância com os meios postos ao dispor dos seus responsáveis. Em particular, não se considera possível obter bons resultados em situações financeiras muito degradadas e verificando-se políticas de preços impostas pelo Estado, tendo em conta considerações de carácter social. Assim, a gestão tem de ser avaliada no contexto em que é exercida, devendo maximizar resultados face aos meios



disponibilizados. Por isso se entende que deverá ser dado seguimento ao que se previu no Relatório do Orçamento nesta matéria.

No âmbito do Sector Empresarial do Estado (SEE), o processo de revisão do seu enquadramento legislativo tem vindo a merecer um cuidado especial ...e visa um melhor controlo da actividade das empresas participadas, o aumento da transparência na sua relação com o Estado e cidadãos, e a ligação entre a compensação dos gestores públicos e os resultados alcançados, num quadro de contratualização prévia de metas e objectivos, e de fomento da adopção de modelos de governação equiparáveis às melhores práticas do sector privado (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág.89).

Não foi possível, certamente em boa medida em consonância com as dificuldades macroeconómicas e suas consequências orçamentais, dar continuidade suficiente às intenções em matéria de redução de prazos de pagamento por parte do Sector Público. Dados os custos acrescidos decorrentes destes atrasos e seus efeitos sobre os credores, entende o CES recomendar que continuem a ser realizados esforços com vista a repor situações de razoável normalidade.

<p>(Em matéria de redução dos prazos de pagamento das entidades públicas previu-se) como meta de longo prazo ... um prazo médio de pagamento entre 30 a 40 dias, atendendo às características de regularidade/sazonalidade das receitas dos organismos públicos e a necessidade de obtenção de boas condições de preço para o Estado nas transacções comerciais em que participa... (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág.70).</p>	<p>... as dívidas a fornecedores por parte das instituições do SNS integradas no perímetro das administrações públicas, no final de 2009, ascenderam a 749,0 M€ (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Direcção Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado, ano de 2009, Volume I, pág.156).</p>
---	---

Também em matéria relativa a remunerações da função pública ocorreram diferenças importantes entre o previsto e o executado, devendo anotar-se que o aumento ocorrido com pagamentos a pessoal se situou bastante acima do montante que o aumento salarial faria prever.

As explicações para o ocorrido são certamente várias, pelo que conviria passar a apresentar-se informação devidamente padronizada, designadamente número de



entradas e saídas de funcionários durante o ano e nível de emprego em final de exercício, por Administração Central (por funções e Ministérios), Local e Regional, montantes pagos devidamente desagregados (salários, horas extraordinárias, contribuições sociais, etc.) e outros indicadores relevantes. Mais uma vez deveria o Estado produzir informação semelhante àquela que – e bem - obriga as empresas a produzir e publicitar, designadamente os balanços sociais.

<p>Em matéria de remunerações, prevê-se a existência de uma tabela remuneratória única que visa o aumento da transparência do sistema remuneratório... (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág. 59).</p>	<p>Despesas com o pessoal – Verificaram-se necessidades de financiamento adicionais em parte devido à actualização salarial em 2,9%. Foram ainda determinantes as necessidades adicionais registadas nos Ministérios da Defesa Nacional e Administração Interna para o pagamento de despesas de encargos de saúde e pensões de reserva (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Direcção Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado, ano de 2009, Volume I, pág. 93).</p>
---	--

Coexistem na sociedade portuguesa diferentes posicionamentos sobre a qualidade da nossa Administração Pública, pelo que se julga adequado que deveria poder dispor-se de indicadores sobre a qualidade e quantidade do trabalho produzido, por forma a objectivar a discussão e possibilitar políticas efectivas de gestão de pessoal e sua responsabilização e controlo.

A Conta de 2009 insere alguma informação que, embora muito embrionária e certamente não homogénea, permite algumas reflexões no que respeita a resultados de auditorias e inspecções.



**Quadro 11 - Auditorias/inspecções em 2009 por Órgão de controlo**

	Controladores financeiros	Nº de acções	Situações com proposta de correcção (1000 €)	Acções /Controlador	Correcções/Controlador (1000 €)
Inspeção-geral de Finanças	110,0	150	33.246,3	1,4	302,2
Inspeção-geral de Actividades em Saúde	27,0	21	16.870,9	0,8	624,8
Inspeção-geral de Educação	16,7	64	41,3	3,8	2,5
Inspeção-geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	11,0	7		0,6	0,0
Inspeção-geral do Ministério do Trabalho e da Segurança Social	14,7	10	7,5	0,7	0,5
Inspeção-geral dos Serviços de Justiça	6,0	5		0,8	0,0
Inspeção-geral da Agricultura e Pesca	3,8	3		0,8	0,0
Inspeção-geral de Actividades Culturais	3,0	3		1,0	0,0
Inspeção-geral do Ambiente e Ordenação do Território	3,0	6		2,0	0,0
Inspeção-geral Diplomática e Consular	3,0	4		1,3	0,0
Inspeção-geral da Defesa Nacional	2,7	2		0,7	0,0
Inspeção-geral de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	2,5	7		2,8	0,0
Inspeção-geral da Administração Interna	2,0	2		1,0	0,0
Inspeção-geral das Autarquias Locais	15,5	8		0,5	0,0
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (Auditoria Interna)	3,0	2	20,7	0,7	6,9
Secretaria-Geral do Ministério da Economia e Inovação	4,0	8	9,1	2,0	2,3
Secretaria-Geral da Presidência de Conselho de Ministros	3,0	4	0,9	1,3	0,3
Total	230,9	306	50.196,7	1,3	217,4

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública, Direcção Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado, ano de 2009, Volume I, pág. 167 (Quadro 77), pág. 169 (Quadro 79), pág. 173 (Quadro 82).

Os indicadores específicos – número de acções por controlador e número de correcções (1000 €) por controlador – apresentam-se de tal maneira afastados que certamente não haverá homogeneidade nas realidades subjacentes. Ainda assim, parece evidente tratar-se de um procedimento que deveria ser aprofundado; entende-se, também, que outros indicadores poderiam/deveriam ser construídos com vista a medir a quantidade e qualidade das prestações de uns e de outros.





O CES entende que deveriam ser analisados e revistos todos os sectores e subsectores da Administração Pública para averiguar se continuam a justificar-se as funções/atribuições dos mesmos e, não sendo possível manter a actual panóplia de serviços, estabelecer alguma hierarquia entre as diferentes prestações e funcionalidades.

Merece, pois, concordância o que se escreveu no Relatório do Orçamento:

Desenvolver os mecanismos de planeamento, controlo e avaliação da actividade dos serviços públicos é uma das vias para modernizar a Administração Pública, facilitando a gestão dos recursos públicos e a criação de valor, pelo que o Governo assume como objectivo estratégico impulsionar e generalizar a adopção de instrumentos de planeamento, controlo e avaliação de gestão (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág. 35).

O CES regista que, no ano de 2009, concluiu-se o primeiro ciclo de avaliação dos serviços públicos e dos seus funcionários. Contudo, o CES recomenda que deve ser continuado o esforço para uma melhoria significativa durante os próximos anos nesta matéria, retirando-se as devidas consequências.

### **III.3 – Contextualização dos problemas**

A análise a que se vem procedendo carece de ser adequadamente enquadrada no espaço em que Portugal se integra, pelo que se impõe a questão: qual a posição portuguesa no contexto europeu?

Muito se tem escrito sobre a fragilidade das contas públicas portuguesas, designadamente sobre os elevados níveis da despesa e receita em função do PIB, o montante tradicional do défice e do endividamento, pelo que é, de facto, pertinente a questão proposta: como nos comparamos com outros países, em particular europeus?



**Quadro 12 - Finanças Públicas da União Europeia**

Administrações públicas (em % do PIB)	Média do quadriénio 2006/9			2009		
	União Europeia (27)	Área do euro (16)	Portugal	União Europeia (27)	Área do euro (16)	Portugal
Receita total	44,6	45,0	42,6	44,0	44,4	41,6
Despesa total	47,4	47,6	47,3	50,7	50,7	51,0
Saldo orçamental	-2,8	-2,6	-4,7	-6,8	-6,3	-9,4
Dívida pública	63,9	70,6	67,9	73,6	78,7	76,8

Fonte: CGE-2009 - Ministério das Finanças e da Administração Pública, Direcção Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado, ano de 2009, Volume I, pág. 30, Quadro 3.

Esquecendo o reforço de tendência negativa de diversas variáveis que terá ocorrido durante 2010, não poderá deixar de concluir-se que Portugal comparava relativamente bem com a generalidade dos seus parceiros em final de 2009, no que respeita ao nível de receitas cobradas e ao endividamento. Nem o nível global da receita destoava do conjunto dos seus parceiros (em bom rigor até se situava abaixo da média), nem o nível do endividamento se mostrava superior às médias europeias (era até ligeiramente inferior).

Anota-se o que se escreveu no Relatório do Orçamento para o ano de 2009.

A política orçamental e económica desenvolvida pelo Governo nos últimos anos tem-se mostrado decisiva sob o ponto de vista da robustez que Portugal tem revelado no combate às naturais dificuldades geradas pela conjuntura externa.

A redução operada no défice e na dívida pública, e a forma como essa redução foi operada, conferem ao País uma vantagem muito significativa. Na verdade, a melhoria verificada na sua solidez financeira é particularmente importante num momento em que os mercados financeiros internacionais estão mais exigentes nos seus critérios de concessão de financiamento ... (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág. 1).

Também ao nível da despesa pôde Portugal comparar-se com outras economias durante alguns períodos, parecendo que 2009 terá provocado uma inflexão neste domínio, o que 2010 confirmaria.

Se a questão dos montantes globais (da receita e da despesa, em percentagem do PIB) não levanta especiais dificuldades, por poder comparar-se razoavelmente com indicadores idênticos de outras economias, parece ser de grande utilidade a



avaliação da relação custo versus satisfação do utente no que diz respeito à prestação de serviços designadamente no âmbito da saúde, segurança social, educação e justiça.

A questão que se tem como especialmente relevante para os nossos equilíbrios macroeconómicos, designadamente para o reequilíbrio da nossa balança de pagamentos (que condiciona tudo o resto), tem a ver com a nossa capacidade para produzir bens transaccionáveis e para os quais haja procura externa. Desde há muito vem o CES a chamar a atenção para esta problemática, referindo-se apenas os exemplos seguintes:

O problema que ressalta da análise da evolução comparada das importações e das exportações desde os primeiros anos da corrente década, é o de que essa evolução está aparentemente a revelar dificuldades estruturais sérias na resposta do sistema de produção nacional de bens transaccionáveis às exigências da abertura de mercados no plano europeu e internacional. O sector dos bens e serviços não transaccionáveis, onde se tem concentrado o dinamismo da economia portuguesa desde há vários anos, poderá vir a enfrentar graves dificuldades se começarem a escassear os financiamentos externos que até aqui têm permitido aguentar a fraqueza das produções dos bens e serviços transaccionáveis. Essas produções deveriam merecer muito maior prioridade, em termos relativos, na política de apoios do Governo, mas não há sinais suficientemente claros de que essa prioridade esteja a ser atribuída. GOP 2000 – CES, Parecer sobre as GOPs para o ano 2000, aprovado no Plenário de 21 de Janeiro de 2000, Lisboa, 2000, pág. 14

A evolução macroeconómica portuguesa apresenta evidentes problemas que se traduzem essencialmente em: diferenciais de produtividade muito elevados em relação à generalidade dos parceiros comunitários; problemas importantes e em vias de agravamento na agricultura e pescas; produção industrial assente em demasiada extensão em actividades tradicionais (têxteis e vestuário, calçado, mobiliário, madeira e seus derivados) ou em produções que não garantem a sua permanência para além do médio prazo (a exportação de automóveis e componentes ocupa um dos primeiros lugares nas nossas exportações – 13 a 15% das mercadorias exportadas - e também são importantes os equipamentos e aparelhos de rádio, televisão e comunicações, indústrias que têm revelado uma enorme apetência por “deslocalizações”); incapacidade para racionalizar a despesa pública tanto a nível do pessoal como dos investimentos; certo descontrolo em matéria fiscal, práticas incorrectas de desorçamentação, etc. GOP 2002 - CES, Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2002, aprovado na reunião do Plenário de 12.10.2001, Outubro 2001, pág. p94

Trata-se de aspecto em que o Estado poderá ajudar a criar as condições indispensáveis (as apregoadas condições de “contexto”), mas em que terão de ser os



empresários e outros agentes económicos a resolver o problema, conforme as regras prevaletentes no modelo sociopolítico em que funcionam as economias europeias.

Portugal não poderá continuar a acumular défices da balança de pagamentos ao nível do que se constata no Anexo 3 e que são financiados, essencialmente, por recurso a dívida externa, privada ou pública (segundo o Boletim Estatístico de Janeiro de 2011 do Banco de Portugal, a posição de investimento das Administrações Públicas eleva-se em final de 2009 a 91855 M € o que representava 54,8% do PIB; os números referentes a “outras instituições financeiras e monetárias” eram de 75330 M € (44,9% do PIB) e os de “outros sectores residentes” ascendiam a 19403 M € (11,6% do PIB)). Trata-se de situação que terá de ser revertida se não quisermos confrontar-nos, de imediato, com subidas insustentáveis de taxas de juro e, a prazo mais dilatado, com a recusa pura e simples de concessão de crédito. Nesta perspectiva, o ano de 2010 agravaria o problema.

Com vista a objectivar a discussão e a melhor adequar as intervenções, admite-se que haveria certamente vantagem na escolha de um conjunto de indicadores fundamentais, fixando objectivos de desempenho e seu acompanhamento, controlo e publicitação periódica de resultados. No essencial, poderiam eleger-se uns tantos de entre os “indicadores estruturais” periodicamente disponibilizados pelo *Eurostat*. A fixação de metas quantitativas e objectivos devidamente calendarizados tem-se por essencial.

#### **IV. Execução do PIDDAC**

A execução do PIDDAC, no contexto de dificuldades do exercício de 2009, atingiu um pouco mais de 84% do orçamentado, sendo ultrapassada a estimativa em matéria de reforço de coesão social, o que terá sido determinado pelas medidas tomadas para fazer face à degradação da situação económica e seus reflexos sobre o emprego. Em valores anormalmente baixos, com menos de ¼ do inicialmente estimado, situou-se a opção “elevar a qualidade da democracia”, o que mereceria uma adequada explicação na Contas.



**Quadro 13 - Execução do Programa Orçamental PIDDAC**  
(Milhões de Euros)

	R_OE_2009	CGE_2009	Realização (%)
1ª Opção - Assegurar uma trajectória de crescimento sustentado (conhecimento, inovação, qualificação)	1.821,0	1.514,6	83,2
2ª Opção - Reforçar a coesão (redução da pobreza e mais igualdade de oportunidades)	583,0	648,7	111,3
3ª Opção - Melhorar qualidade de vida (reforço da coesão territorial e desenvolvimento sustentado)	1.316,0	1.155,6	87,8
4ª Opção - Elevar a qualidade da democracia (modernização do sistema político, justiça e segurança)	304,0	73,4	24,1
5ª Opção - Valorizar o posicionamento externo do País e política de defesa	38,0	23,3	61,3
<b>Total</b>	<b>4.061,0</b>	<b>3.415,6</b>	<b>84,1</b>

Fontes: R-OE-2009 - Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág. 126, Quadro IV.6.; CGE-2009 - Ministério das Finanças e da Administração Pública, Direcção Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado, ano de 2009, Volume I, pág. 117, Quadro 55.

O CES recomenda que, em futuras edições do Orçamento e da Conta, se insira informação relativa à evolução anual do realizado (fluxo e stocks) no âmbito dos programas integradores do quadro comunitário de apoio (QREN, PRODER e PROMAR), com indicação de medidas previstas para a recuperação de eventuais atrasos de realização.

Faz-se notar que a orçamentação por programas na recente Proposta de alteração da Lei de Enquadramento Orçamental acaba com a distinção entre o orçamento do PIDDAC e o de funcionamento, obrigando também a fazer a correspondente adaptação das normas sobre as alterações orçamentais.

## **V. Execução do Orçamento da Segurança Social**

Ao todo, o Orçamento da Segurança Social merece 8 páginas na CGE 2009. Mas se a extensão peca por insuficiente, a qualidade da informação é inaceitável, já que quase nada nos diz sobre este sector nevrálgico e politicamente tão sensível.



O balanço da Segurança Social, com valores ao cêntimo, reparte-se por 4 das 8 páginas do documento, com indicação de rubricas, montantes e percentagens mas nada se diz relativamente a anos anteriores e o conteúdo de várias rubricas não é evidente para o leitor – e contribuinte - comum.

O conteúdo de grande parte das rubricas não é também explicitado.

Sobre a política seguida em matéria de aplicações de disponibilidades e seus resultados – estão em causa 10737,6 M€ em 31/12/2009 – nada se refere. Questões como valor actuarial de responsabilidades e de activos de cobertura, respectivos pressupostos de cálculo (em particular tabelas de mortalidade utilizadas, taxas técnicas, receitas e rendimentos esperados) não são referidas. Contudo, segundo o Ministério das Finanças, este tipo de cálculos está em discussão ao nível dos grupos de trabalho técnicos para consideração no novo sistema de contas nacionais a vigorar a partir de 2014 (novo SEC), esperando o CES que venham a ser introduzidas profundas melhorias.

O CES relembra algumas propostas que tem feito, designadamente as constantes do seu Parecer relativo à CGE 2008, quanto à desagregação por subsistemas das contas das receitas e das despesas. No que se refere aos subsídios a acções de formação profissional, o CES salienta o forte decréscimo relativo à despesa registada nesta rubrica (menos 73% face ao ano anterior). Esta situação, se não for explicada por apoios à formação profissional provenientes de outras origens (como o POPH), será preocupante atendendo à insuficiência e atraso estrutural do país em matéria de qualificação dos seus recursos humanos.

O CES não ignora a existência de documentos específicos sobre a segurança social, tal como existem sobre empresas públicas ou municipais e outras realidades. Mas defende o entendimento que da CGE deve constar a informação essencial de tudo o que interessa ao Sector Público e pode ter repercussões sobre as Finanças Públicas.



Não obstante tratar-se de sistemas diferentes, o CES propõe que, relativamente à Segurança Social, particularmente ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), seja prestada, no mínimo, informação com o mesmo nível de profundidade daquela que os fundos de pensões são obrigados a elaborar e publicar.

**Quadro 14 - Conta da Segurança Social - principais componentes** (Milhões de Euros)

Total do Activo Líquido	13.473,3	pág.160
Do qual: disponibilidades	10.737,5	pág.160
Total do Passivo	1.161,2	pág.162
Fundos próprios	12.312,1	pág.163
Disponibilidades	10.737,5	
Títulos negociáveis	8.264,3	pág.161
Depósitos em instituições financeiras e caixa	2.473,2	pág.161

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública, Direcção Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado, ano de 2009, Volume I.

Ficamos, pois, longe das intenções manifestadas no Relatório do Orçamento quando se escreveu:

O Decreto-Lei nº. 367/2007, de 2 de Novembro, veio estabelecer o quadro de financiamento da segurança social, dando concretização ao princípio da adequação selectiva das fontes de financiamento, tornando mais transparente e rigorosa a gestão financeira do sistema, pela delimitação precisa das responsabilidades do Estado e dos trabalhadores e entidades empregadoras... Foi, neste âmbito, também consagrada a prestação de informação mensal ... por sistema, subsistema e fontes de financiamento... no caso (...) dos funcionários públicos, assistiu-se ao aumento gradual da contribuição patronal para a Caixa Geral de Aposentações, aproximando-a à Segurança Social quando consideradas as mesmas eventualidades ..., para os organismos autónomos e para os organismos que a tal já se encontravam legalmente obrigados (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág.76).

Não parece desadequado deixar aqui a preocupação reiterada do CES em matéria de coesão social e que as dificuldades económicas têm vindo a agravar substancialmente. A título de exemplo relembra-se:

O CES mostra ainda grande preocupação pelo facto de, sendo Portugal o país da União Europeia onde se registam maiores desigualdades na distribuição do rendimento (10% dos mais ricos possuem 27,7% do rendimento gerado), não se



vislumbrar em nenhuma parte do documento qualquer vontade política de alterar esta situação. Recorde-se, a propósito, que desenvolvimento é muito mais do que crescimento, uma vez que resulta de um conjunto mais vasto de alterações entre as quais se destaca a melhoria na distribuição do rendimento (CES, Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2002, aprovado na reunião do Plenário de 12.10.2001, Outubro 2001, pág. 89).

## VI. Dívida Pública

A execução da dívida pública nos termos registados na CGE 2009 e no que se refere à dívida directa do Estado ascende a 132775,6 milhões de euro dentro da previsão do OE 2009 e posteriores autorizações dadas pela AR ao Governo.

**Quadro 15 - Orçamento do Estado - orçamento inicial e rectificativos**  
- empréstimos, endividamento e garantias -  
(Milhões de Euros; fluxos anuais, salvo para a dívida flutuante)

Rubricas e artigos da Lei nº. 64-A/2008 de 31 de Dezembro - Lei do Orçamento	Lei nº. 64-A/2008 de 31 de Dezembro - Lei do Orçamento	Lei nº. 10/2009 de 10 de Março	Lei nº. 118/2009 de 30 de Dezembro
<b>Empréstimos e outras operações activas</b>			
Possibilidade de concessão de empréstimos (al.h art.161 da Constituição) - art. 127	Até 785 M €		
<b>Financiamento do Orçamento do Estado</b>			
Endividamento líquido global directo - art. 139	Até 7342,2 M €	Até 1.0107,9 M €	Até 15.011,7 M € (**)
Regularização extraordinária de dívida - art. 141	Até 1.700 M € (*)		
Estabilidade financeira e liquidez nos mercados - art. 149	Até 20.000 M € (*)		Até 15.096,2 M €
Dívida flutuante - art. 144	Stock 20.000 M €		
<b>Limite máximo para a concessão de garantias - art. 135</b>			
Em termos de fluxos líquidos anuais	Até 2.500 M €	Até 6.000 M €	
Seguro de crédito, créditos financeiros, seguro-caução e de investimento	Até 1.100 M €	Até 2.100 M €	

(\*) acresce ao montante do art. 139

(\*\*) com contrapartida parcial na Lei 64 - A /2008 (art. 149)

Fonte: Lei do Orçamento (64 A/2008) e suas revisões (Leis 10/2009 e 118/2009)





Tal objectivo teria necessariamente de ser atingido tendo em conta as sucessivas alterações introduzidas ao Orçamento, a última das quais com data de referência de 30 de Dezembro.

No que se refere a garantias prestadas deveriam ser disponibilizados quadros que dessem informação sobre o limite máximo de garantias (e prazos de vigência), principais entidades beneficiárias e respectivos montantes.

Mais importante ainda seria dispor-se de informação sobre as efectivas responsabilidades do Estado nesta área e que estão passando ao lado de qualquer contabilização (pensa-se, a título de exemplo, nas potenciais consequências decorrentes da intervenção no BPN).

Deve ainda fazer-se referência às potenciais consequências decorrentes da dívida associada ao endividamento do Sector Empresarial do Estado, bem como aos encargos das concessões em regime de parcerias público-privadas.

O CES manifesta a sua preocupação sobre o agravamento do endividamento do SEE. De acordo com a Direcção Geral do Tesouro - Boletim Informativo sobre o SEE, 4º Trimestre de 2009 - a dívida remunerada do SEE passa de 21,8 mil milhões de euros em 2008 para 24,7 mil milhões de euros em 2009, aumentando neste ano 2885 milhões de euros (mais 13,3% do que no ano anterior). Isto é tanto mais relevante quando se tem em conta que, entre 2007 e 2008, a autonomia financeira do conjunto das Empresas Públicas não Financeiras (EPNF) já teria passado de 31,6% para apenas 9,4% e o total dos encargos financeiros suportados pelo conjunto das EPNF passa de 1035 milhões de euros para 1347 milhões de euros. O CES chama a atenção para o facto da situação patrimonial do SEE não estar dissociada da má qualidade da gestão dessas empresas, das insuficientes dotações de capital e das inadequadas indemnizações compensatórias para as empresas prestadoras de serviço público.



Registe-se no entanto como muito positiva a decisão tomada no início de 2010 sobre a definição de limites de aumento de endividamento do SEE.

## **VII. Receita e Despesa Pública registada fora do OE e da CGE**

A problemática da Receita e Despesa Pública não registada no Orçamento de Estado e Conta Geral do Estado vem desde há muito preocupando o CES e a generalidade dos seus membros, tendo-se tomado posição sobre esta matéria numa multiplicidade de Pareceres.

A adopção de soluções novas como meio de aliviar o Orçamento do Estado tem de ser equacionado na globalidade das suas implicações. Não se é contra - pelo contrário - à criação de novas oportunidades de investimento e à evolução do modelo de organização da economia. Mas deve atentar-se, também, à capacidade para pagar dos utentes e ao esforço pedido às gerações futuras, dado que se trata de um processo de transferência de encargos para futuro. Também aqui parece impor-se o desenvolvimento de mecanismos de cálculo de produtividade social, sendo que as escolhas a reter deveriam considerar as soluções que maximizam, num quadro de médio-longo prazo, o bem-estar social de uma comunidade (CES, Grandes Opções do Plano, 1998, Parecer aprovado na Sessão Plenária de Outubro de 1997, Lisboa, 1997, pág. 12).

O Estado tem vindo a criar uma dívida pública paralela. Trata-se de compromissos contratuais e financeiros do Estado que não são contabilizados como dívida pública e vão produzir encargos em futuros Orçamentos de Estado, como *leasings*, *scuts*, *project finance*, etc. Evitando agravar o défice, o governo coloca as “parcerias público-privadas”, concessionárias de auto-estradas, por exemplo, a contratar empréstimos para a construção e manutenção de estradas, como aliás já foi reconhecido oficialmente: “o investimento em infra-estruturas públicas na área da rodovia inscrito no PIDDAC será complementado com um importante volume de investimento privado (...) (CES, Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2002, aprovado na reunião do Plenário de 12.10.2001, Outubro 2001, Pág. 87).

Sobre estas realidades muito pouco se pode concluir a partir da leitura da Conta.

Dadas as implicações que esta questão terá certamente no futuro de Portugal e dos portugueses, julga o CES que se justificaria a elaboração de um livro branco que inventariasse as situações existentes e seu provável desenvolvimento, devendo merecer particular atenção os casos de Estradas de Portugal, Hospitais EPE e Parcerias Público-Privadas, entidades relativamente às quais se dispõe de



informação muito escassa. Considera-se que o que se escreveu no Relatório do Orçamento poderia constituir um ponto de partida:

Na área das parcerias público-privadas, o Decreto-Lei nº. 141/2006, de 27 de Julho, veio promover o aprofundamento da articulação técnica e política entre os diferentes ministérios envolvidos, e o aumento do nível de exigência de rigor, transparência e controlo financeiro, procurando-se assegurar para o parceiro público a fruição das vantagens inerentes à gestão privada, mas em condições de custo e de repartição de risco equitativas para ambas as partes (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág. 90).



## ANEXO 1

### Extractos de vários Pareceres do Conselho Económico e Social, bem como do Orçamento e Conta Geral do Estado relativos a 2009

Pareceres do Conselho Económico e Social – Extractos	Orçamento e Conta Geral do Estado para 2009 – Extractos
<b>Administração Pública</b>	
<p>Na opinião do CES justifica-se, a existência de um Serviço de Auditoria eficiente e dinâmico e um programa sistemático de auditorias aos Serviços (que deveriam todos, num prazo de, por exemplo, cinco a sete anos, ser objecto de, pelo menos, uma acção). Deveria ainda recorrer-se também a conceituadas empresas na matéria por forma a completar e complementar as intervenções públicas e tendo em vista, também, melhorar a qualidade das auditorias publicas; ... a introdução de princípios de racionalização deveria ser acompanhada de indicadores de produtividade e do nível de satisfação dos utentes (pág. 40, GOP 1998)</p> <p>O CES entende que deverão ser disponibilizados e postos à discussão pública indicadores comparados da Administração Pública Portuguesa e dos seus parceiros comunitários, por sectores e carreiras específicas, designadamente no que se refere ao volume de emprego, volume de gastos no PIB e nível de qualidade dos serviços prestados (pág. 43, GOP 2002)</p> <p>As questões respeitantes à Justiça, por serem questões de sociedade, aconselhariam uma intervenção social mais alargada e a criação de órgãos efectivamente representativos dos vários interesses em causa. Desde logo deveriam ser feitos inquéritos objectivos no que se refere</p>	<p>Desenvolver os mecanismos de planeamento, controlo e avaliação da actividade dos serviços públicos é uma das vias para modernizar a Administração Pública, facilitando a gestão dos recursos públicos e a criação de valor, pelo que o Governo assume como objectivo estratégico impulsionar e generalizar a adopção de instrumentos de planeamento, controlo e avaliação de gestão. (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág. 35)</p> <p>A gestão responsável e rigorosa das finanças públicas e da política orçamental será suportada pela implementação de medidas que promovam a diminuição do peso das despesas de funcionamento, racionalizando e eliminando desperdícios no uso dos recursos públicos, através da consolidação das reformas da Administração Pública. A esta dinâmica estará associada a redução das despesas com pessoal ...bem como a racionalização das aquisições de bens e serviços... (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág. 29 e 30)</p> <p>Em matéria de remunerações, prevê-se a existência de uma tabela remuneratória única que visa o aumento da transparência do sistema remuneratório... (Ministério das Finanças e da Administração Pública,</p>



<p>ao funcionamento das diferentes entidades, procedimentos e tempos. As estatísticas existentes deveriam ser enriquecidas com informações que evidenciassem a qualidade da justiça que temos (qualidade medida em função dos resultados e dos tempos). Seria de procurar conhecer-se o que são as efectivas necessidades da Comunidade e solicitar-se sugestões ou propostas dos principais interessados visando o objectivo de bom funcionamento dos tribunais e outras entidades ou agentes. Poderia ser interessante proceder-se à identificação das soluções encontradas em diferentes países e sua eventual importação (com as adaptações que se revelassem necessárias) (pág. 27/28, GOP 2000)</p>	<p>Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág. 59)</p> <p>Despesas com o pessoal – Verificaram-se necessidades de financiamento adicionais em parte devido à actualização salarial em 2,9%. Foram ainda determinantes as necessidades adicionais registadas nos Ministérios da Defesa Nacional e Administração Interna para o pagamento de despesas de encargos de saúde e pensões de reserva. (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Direcção Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado, ano de 2009, Volume I, pág. 93)</p>
<p><b>Saúde e Segurança Social</b></p>	
<p>O CES acredita firmemente que ocorrem na área da saúde desperdícios muito importantes, tanto em matéria de gestão de recursos - financeiros, materiais e humanos - como no que se refere aos gastos com medicamentos, o que impõe a elaboração de um plano muito concreto de acções, amplamente consensualizado com a sociedade (beneficiários/utentes, contribuintes e prestadores dos cuidados de saúde). (GOP 2002, pág. 67/68).</p> <p>O CES entende que se deveria proceder ao inventário dos “equipamentos pesados” disponíveis nos diferentes centros de saúde, sua actualidade/modernidade e potencial de produção, produção efectiva, meios humanos e respectivas qualificações (necessidade e actualidade), devendo apresentar-se indicadores de produção e de produtividade (por equipamento/unidade de serviço e por grupos</p>	<p>O Decreto-Lei nº. 367/2007, de 2 de Novembro, veio estabelecer o quadro de financiamento da segurança social, dando concretização ao princípio da adequação selectiva das fontes de financiamento, tornando mais transparente e rigorosa a gestão financeira do sistema, pela delimitação precisa das responsabilidades do Estado e dos trabalhadores e entidades empregadoras... Foi, neste âmbito, também consagrada a prestação de informação mensal ... por sistema, subsistema e fontes de financiamento... no caso dos funcionários públicos, assistiu-se ao aumento gradual da contribuição patronal para a Caixa Geral de Aposentações, aproximando-a à Segurança Social quando consideradas as mesmas eventualidades ..., para os organismos autónomos e para os organismos que a tal já se encontravam legalmente obrigados. (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório,</p>



<p>profissionais). Impõe-se proceder a comparações horizontais e com congéneres estrangeiras e estabelecer objectivos numa óptica de “benchmarking”. (GOP 2002, pág. P68)</p> <p>Os montantes extremamente elevados com gastos em medicamentos impõem, naturalmente, o lançamento de uma política nacional na matéria, perspectivada a longo prazo. (GOP 2002, pág.68)</p>	<p>pág.76).</p>
<p><b>Políticas de investimento</b></p>	
<p>Impõe-se a selectividade e controlo rigoroso dos grandes investimentos promovidos pela Administração central, regional e local, com explicitação de objectivos prosseguidos, de regras e critérios de avaliação ex-ante e ex-post e cálculo da globalidade das implicações financeiras (de investimento e de exploração), e respectiva calendarização e origem de fundos. Entende-se que a Lei deveria prever o elenco de objectivos a explicitar, das regras e controlos a aplicar e das questões financeiras a estudar, devendo tornar obrigatório o preenchimento de formulários específicos que deveriam ser formalmente publicitados e objecto de controlo periódico por parte da Assembleia da República. (GOP 2003, pág. 28)</p> <p>Não tem havido nos últimos anos controlo adequado sobre os gastos com consumo público, o que conduziu a situações de enorme tensão nas finanças públicas com potenciais efeitos altamente negativos sobre a credibilidade externa do País e a sua economia, o que obriga à tomada de acções de curto e de médio prazo com vista à inversão da</p>	<p>Em 2008 houve um reforço da estrutura institucional de acompanhamento e controlo financeiro ... (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág. 90)</p> <p>Na área das parcerias público-privadas, o Decreto-Lei nº. 141/2006, de 27 de Julho, veio promover o aprofundamento da articulação técnica e política entre os diferentes ministérios envolvidos, e o aumento do nível de exigência de rigor, transparência e controlo financeiro, procurando-se assegurar para o parceiro público a fruição das vantagens inerentes à gestão privada, mas em condições de custo e de repartição de risco equitativas para ambas as partes. (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág. 90)</p> <p>No âmbito do Sector Empresarial do Estado (SEE), o processo de</p>



<p>presente situação de excesso de despesa. (GOP 2003, pág. 7)</p> <p>A necessidade de análise de cenários das finanças públicas a médio prazo, defensável em quaisquer circunstâncias, torna-se ainda mais relevante em face do crescente recurso a novas técnicas de engenharia financeira que originam desorçamentação. Relativamente às diferentes modalidades de desorçamentação deveriam ser elaborados quadros contendo a informação relevante para aferição das estimativas feitas e/ou das obrigações contratualizadas, bem como o timing dos pagamentos a efectuar. (GOP 2003, pág. 26)</p> <p>O CES entende que a perspectiva das “obras públicas”, que, na prática, por vezes, tem prevalecido na construção das grandes infra-estruturas deve dar mais peso a uma perspectiva de política integrada ao serviço do correcto ordenamento do território. A base das decisões deve consistir no estabelecimento de metas específicas de qualidade do serviço e parcimónia de uso de recursos (perspectiva da eficácia na utilização), e não a perspectiva da produção, ou seja, da infra-estrutura em si e respectivas obras. Esta nova perspectiva deve ser rigorosamente aplicada à selecção de alternativas das grandes infra-estruturas públicas, nomeadamente de energia, transportes, saneamento básico e aproveitamento de recursos hídricos. (GOP 2002, Pág. 106)</p> <p>O CES entende afirmar com muita força que relativamente a projectos desta dimensão e importância não se podem tomar decisões sem a análise exaustiva das diferentes opções e modalidades, sem a disponibilização pública dos elementos de referência e sem uma profunda discussão entre especialistas e na opinião pública. E, tanto</p>	<p>revisão do seu enquadramento legislativo tem vindo a merecer um cuidado especial ...e visa um melhor controlo da actividade das empresas participadas, o aumento da transparência na sua relação com o Estado e cidadãos, e a ligação entre a compensação dos gestores públicos e os resultados alcançados, num quadro de contratualização prévia de metas e objectivos, e de fomento da adopção de modelos de governação equiparáveis às melhores práticas do sector privado. (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág.89)</p> <p>(Em matéria de redução dos prazos de pagamento das entidades públicas previu-se) como meta de longo prazo ... um prazo médio de pagamento entre 30 a 40 dias, atendendo às características de regularidade/sazonalidade das receitas dos organismos públicos e a necessidade de obtenção de boas condições de preço para o Estado nas transacções comerciais em que participa... (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág.70)</p> <p>...as dívidas a fornecedores por parte das instituições do SNS integradas no perímetro das administrações públicas, no final de 2009, ascenderam a 749,0 M€ (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Direcção Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado, ano de 2009, Volume I, pág.156)</p>
--	---



nos casos apontados como em outros, tem o CES de concluir que nenhuma discussão séria foi feita e que, mesmo a nível de especialistas, se continua na mais completa ignorância dos elementos que permitiriam a formação correcta de opinião. (GOP 2002, pág. 109)

O CES entende que o governo não poderá demitir-se das suas funções de controlo – em particular em aspectos legais e financeiros, designadamente em matéria de endividamento – da actividade dos municípios. A situação financeira dos municípios deveria ser objecto de publicação no mínimo anual, tanto no que se refere ao endividamento efectivo como à capacidade de endividamento ainda existente, devendo ser consideradas todas as modalidades, incluindo eventuais desorçamentações (leasings e outras). (GOP 2003, 24/25)

É fundamental a adopção de normas de gestão mais rigorosas que permitam um efectivo combate aos desperdícios e gastos excessivos que se têm vindo a verificar em algumas áreas ao longo dos anos, que introduzam a aplicação do princípio da responsabilização nos lugares de chefia e que assegurem uma maior eficiência e eficácia na utilização de todos os recursos humanos e materiais e uma maior produtividade. Não é aceitável que, sistematicamente, os preços das adjudicações sejam ultrapassados ou que os preços praticados nas compras atinjam níveis demasiado altos, em resultado de sucessivos atrasos de pagamento do Estado, nem que os encargos financeiros assumam valores anormais, pelo que o Governo deve passar a dispor de um sistema centralizado de informações sobre as condições de aquisição de bens e serviços, bem como da qualidade e idoneidade dos seus fornecedores. (GOPPES 2003, pág. 20)





<p>O CES é de Parecer que todas as decisões que se traduzam em transferir encargos para o futuro, mediante redução dos custos actuais a cargo do OGE, deverão não só ser devidamente quantificados como respeitar critérios de equilíbrio de médio/longo prazo, não podendo/devendo traduzir-se em sobrecustos anormais para os cidadãos no futuro. (GOP 1998, pág, 30)</p>	
<p><b>Orçamento</b></p>	
<p>Seria, por isso, de toda a conveniência que o documento das GOPs apresentasse ao menos um quadro com as projecções a médio prazo, numa base deslizante, dos grandes grupos de despesas do Sector Público Administrativo. Nessas projecções deveriam distinguir-se os grandes grupos de despesas: com consumo público, com juros, com subsídios, com transferências correntes e com investimentos, e em que a rubrica de consumo público fosse desdobrada por forma a distinguir os principais agregados (educação, saúde, defesa, administração). O mesmo quadro deveria apresentar projecções das receitas, desdobradas por grandes categorias (impostos sobre o rendimento e património, impostos sobre a produção e a importação, contribuições sociais, transferências correntes do exterior, outras receitas correntes não tributárias, receitas de capital). (GOP 2000, págs. 56/57)</p> <p>Tem assim faltado, ao exercício orçamental, tanto uma definição clara de prioridades políticas - definição que se tem por essencial -, como a</p>	<p>O Orçamento do Estado para 2009 deve ser um <b>orçamento de “resistência”</b> à conjuntura económica e financeira externa ao lado dos cidadãos e das empresas.</p> <p>O Orçamento do Estado para 2009 deve ser um <b>orçamento responsável e solidário</b> com os portugueses e as empresas. (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág. 8) (sublinhados no original)</p> <p>O Orçamento do Estado para 2009 mantém a linha de rigor e responsabilidade na gestão das finanças públicas seguida ao longo da legislatura, prevendo-se um défice de 2,2% do PIB para 2009... Deste modo, o Governo não agrava o défice orçamental, dando passos para a redução sustentada do peso da despesa no PIB e reforçando a qualidade e a sustentabilidade das finanças públicas. O Orçamento para 2009 é, pois, um orçamento de rigor financeiro e de apoio às empresas e às famílias. (Ministério das Finanças e da Administração</p>



análise crítica dos volumes históricos de gastos. Este padrão de exercício é, por sua natureza, penalizador dos responsáveis (membros do Governo ou da Administração) cumpridores e potenciador de gastos injustificados e irracionais. Concretamente: quem introduzir padrões de rigor nos gastos efectuados virá a ser penalizado em orçamentos futuros. (GOP 2002, pág. 82)

Aliás o governo já reconheceu explicitamente o problema: “esta forma de orçamentação, baseada no passado e sem relação directa com as actividades futuras traduz-se, muitas vezes, num esforço matemático das diversas áreas da organização que, incapacitadas de estimar as necessidades reais para o período futuro, frequentemente empolam a estimativa de recursos necessários” (Relatório Geral do Orçamento do Estado para 2001, pág. 325). (GOP 2002, pág. 82)

O CES, como já se escreveu em anteriores Pareceres, entende que o orçamento deve passar a ser elaborado numa base plurianual, a partir dos grandes objectivos e das grandes prioridades políticas, introduzindo-se critérios racionais e de racionalidade de apreciação de custos e de proveitos, tendo sempre presente a necessidade de eliminação de gastos desnecessários ou excedentários e introduzindo modelos de avaliação dos resultados atingidos. Isto implica passar de uma lógica de meios a uma lógica de resultados, estruturando o orçamento por missões, programas e projectos, criando possibilidade de transferências de verbas mediante controlos adequados. O orçamento do Estado Central deverá ser unitário, global e integral, cumprindo-lhe abarcar toda a informação relativa às contas, devendo acabar-se com a nebulosidade que rodeia alguns fundos, institutos e outros centros de gastos e tratando por igual todas as instituições,

Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág. 6).

A política orçamental e económica desenvolvida pelo Governo nos últimos anos tem-se mostrado decisiva sob o ponto de vista da robustez que Portugal tem revelado no combate às naturais dificuldades geradas pela conjuntura externa.

A redução operada no défice e na dívida pública, e a forma como essa redução foi operada, conferem ao País uma vantagem muito significativa. Na verdade, a melhoria verificada na sua solidez financeira é particularmente importante num momento em que os mercados financeiros internacionais estão mais exigentes nos seus critérios de concessão de financiamento ... (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág. 5)

... serão introduzidos no processo orçamental os princípios da dimensão plurianual e da avaliação dos resultados, e criados novos programas orçamentais, dando sequência ... A aposta no modelo de gestão por objectivos beneficiará a capacidade de planeamento e controlo orçamental, criando uma base para monitorizar e avaliar o desempenho dos serviços e dos programas orçamentais. (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág.44)

... A Orçamentação por Programas consiste na definição de um ciclo plurianual ... de planeamento, programação, orçamentação, controlo e avaliação do desempenho da acção do Estado ... Com a Orçamentação por Programas, a elaboração do orçamento deixará de estar centrada nos recursos e passará a estar centrada no



entidades e agentes. Seria conveniente explicitar um conjunto de parâmetros (financeiros, monetários e físicos), calculados ex-ante e ex-post, que permitissem proceder às avaliações e controlos necessários, bem como a comparações horizontais. (GOP 2002, pág. 82)

A necessidade de racionalizar e criticar as despesas propostas para inclusão no Orçamento é universalmente reconhecida. O governo já previu tanto o recurso à técnica de “orçamento de base zero” como a utilização do figurino conhecido por Activity based budgeting. Mas sem qualquer consequência prática. (GOP 2003, pág. 24)

A apresentação do orçamento e da conta (incluindo os dados mensais) deverá ser substancialmente melhorada, respondendo às solicitações dos interessados no conhecimento da evolução das contas públicas e fornecendo a informação necessária à gestão de um Estado moderno, não sendo aceitável que o Estado forneça menos informação do que aquela que exige às empresas e não respeite os prazos necessários e convenientes à gestão da coisa pública, cujo cumprimento aliás exige aos indivíduos (cidadãos ou empresas). Vários países dispõem de sistemas de informação eficientes e consolidados e tanto a União Europeia como a OCDE têm produzido documentos importantes sobre esta problemática. (GOP 2003, pág. 25)

Torna-se, por isso, necessário um programa a médio prazo, consubstanciado num orçamento plurianual (preferivelmente para um período de quatro anos ajustável anualmente), com metas imperativas, embora ajustáveis em função dos desvios que ocorram em variáveis exógenas pré-fixadas (previsões do PIB, previsões da inflação, marcha das receitas cobradas, evolução das taxas de juro...). (GOP 2003,

cumprimento dos objectivos estratégicos ... (a gestão pública) passará a estar orientada para o desempenho e para o cumprimento dos objectivos operacionais propostos. (A Comissão para a Orçamentação por Programas – COP) encontra-se a ultimar a versão final do relatório e respectivas recomendações ... (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág.82)

... O redesenho dos processos financeiros nas diferentes etapas do processo de planeamento e controlo orçamental – elaboração do orçamento, execução orçamental e prestação de contas – surge, assim, como uma prioridade para os próximos anos. Tendo em conta as melhores práticas neste domínio, a redefinição dos processos e circuitos financeiros deverá assentar em três princípios fundamentais: a definição de um quadro plurianual para a despesa, a transparência dos processos e a autonomia na gestão e responsabilização pelos resultados. (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág.44)

... no decorrer de 2009, e pela primeira vez, mensalmente ... promoveu-se a contabilização das necessidades decorrentes da execução orçamental efectuada ... (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Direcção Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado, ano de 2009, Volume I, pág. 63)

Tem sido reconhecido aos controladores financeiros um papel diferenciador e de qualidade acrescida no processo de acompanhamento orçamental e de avaliação da qualidade da despesa pública... (Ministério das Finanças e da Administração Pública,



<p>pág. 17)</p> <p>A introdução de um sistema de orçamentos plurianuais deveria ser precedida de estudos técnicos desenvolvidos e cuidadosos sobre a sua estrutura e condições de ajustamento. A estrutura não deveria ser tão detalhada que reduzisse excessivamente a margem para as opções anuais dos governos, mas não deveria ser tão genérica, que deixasse de impor uma efectiva disciplina nas rubricas de despesa em que há necessidades de controlo mais apertado. P18</p> <p>A estrutura deveria, nomeadamente, distinguir entre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• receitas fiscais e não fiscais e, provavelmente, nas primeiras, entre impostos directos e indirectos;</li> <li>• despesas com juros da dívida pública, com consumo público, com transferências e subsídios e com investimentos e aquisições de activos;</li> <li>• despesas de pessoal e despesas com a aquisição de serviços, incluídas na rubrica de consumo público;</li> <li>• despesas e receitas do Estado, dos Fundos e Serviços Autónomos, da Segurança Social e da Administração Regional e Local. (GOPPES 2003, pág. 18)</li> </ul>	<p>Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág. 83)</p>
<p><b>Reforma fiscal e Administração Tributária</b></p>	
<p>A este respeito, o CES recorda e reafirma a seguinte posição expressa</p>	<p>Será criado um mecanismo simples e célere vocacionado para a</p>



<p>no seu parecer sobre “Grandes Opções para a Política Económica e Social” de 25 de Julho: “É fora de dúvida que a evasão fiscal é entre nós um problema extremamente grave, sendo estimada acima de cinco mil milhões de euros, o que constitui um escândalo. Há muito que pode e deve ser feito a curto prazo para a combater de forma mais efectiva. A actuação dos governos a esse respeito tem deixado muito a desejar, já que não basta anunciar boas intenções. É imprescindível estabelecer um programa com medidas suficientemente concretas, umas legislativas, outras de pura administração fiscal, para se conseguirem resultados mais efectivos. Seria desejável que o Governo apresentasse anualmente à Assembleia da República um relatório circunstanciado sobre as medidas postas em prática para combater a evasão fiscal e sobre os resultados obtidos. Perante as possibilidades de saída de capitais para paraísos fiscais e as limitações de capacidade da administração tributária, que não será possível remover rapidamente, não podem ser esperados resultados completos, a curto prazo, daquele combate, mas exigem-se medidas efectivas e imediatas. Portugal deverá, pois, apoiar os esforços que se estão desenvolvendo a nível internacional visando controlar fugas, branqueamento de capitais e o papel dos paraísos fiscais”. (GOP 2003, pág. 32)</p>	<p>resolução de erros materiais praticados nos diversos processos tributários que correm nos serviços da Administração Tributária ...contribuindo para uma maior celeridade da justiça tributária. Este procedimento de correcção visa a reparação de erros que tenham origem em actos de execução procedimental ou processual ... (este procedimento) deverá ser decidido no prazo de 15 dias ... (Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório, pág. 22)</p>
--	--

Fontes:

GOP 1998 – CES, Grandes Opções do Plano, 1998, Parecer aprovado na Sessão Plenária de Outubro de 1997, Lisboa, 1997

GOP 2000 – CES, Parecer sobre as GOPs para o ano 2000, aprovado no Plenário de 21 de Janeiro de 2000, Lisboa, 2000

GOP 2002 - C E S , P a r e c e r sobre as Grandes Opções do Plano para 2002, aprovado na reunião do Plenário de 12.10.2001, Outubro 2001



GOP 2003 – CES, Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2003, aprovado no Plenário de 25.09.2002, Lisboa, 2002

GOPPEs – CES, Parecer Sobre as Grandes Opções para a Política Económica e Social, Parecer de iniciativa aprovado no Plenário de 25.07.2002, Lisboa, 2002

CGE-2009 - Ministério das Finanças e da Administração Pública, Direcção Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado, ano de 2009, Volume I

R-OE-2009 - Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento do Estado para 2009, Relatório.



## ANEXO 2

PORTUGAL - alguns indicadores essenciais															Anexo 3	
Indicadores	Unidade	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
<b>PRODUTO</b>																
PIB, preços correntes	1000 M €			127,0	134,1	140,1	143,0	148,8	153,7	160,3	168,7	171,9	167,6	170,3f	174,2f	
PIB pc (PPS)	EU-27=100	79	81	81	80	80	79	77	79b	79	78	78	78			
PIB (volume, variação)	ano n/ano n-1, %			3,9	2,0	0,7	-0,9	1,6	0,8	1,4	2,4	0,0	-2,6	0,5f	0,7f	
<b>FAMÍLIAS E EMPRESAS</b>																
Ativos das famílias	% do PIB	234,2	239,2	233,2	220,8	211,8	216,7	220,0	223,4	228,9	232,3	226,7	237,8			
Endividamento das famílias	% do PIB	62,0	71,3	78,6	81,0	82,0	86,4	91,0	95,1	100,0	104,6	106,5	111,4			
Endividamento das empresas não financeiras	% do PIB	355,5	364,2	368,5	362,4	347,3	358,1	360,7	368,0	385,2	412,6	404,5	433,0			
<b>PREÇOS, PRODUTIVIDADE E CUSTO DO TRABALHO</b>																
Índice de preços no consumidor	ano n/ano n-1, %	2,2	2,2	2,8	4,4	3,7	3,3	2,5	2,1	3,0	2,4	2,7	-0,9			
Salários (evolução)	ano n/ano n-1, %			8,6	5,6	4,9	2,7	3,4	5,0	2,9	4,1	3,7	1,5	1,1f	1,6f	
Produtividade do trabalho	PIB (PPS)/vol. emprego (EU-27=100)	70,0	72,0	72,0	70,0	70,0	70,0	69,0	72,0	72,0	73,0	74,0	74,0			
Produtividade por hora trabalhada	ano n/ano n-1, %	nd	nd	nd	1,1	0,6	0,0	1,3	1,1	1,4	1,7	0,5	-0,4			
Custo (trabalho)/hora (nominal)	ano n/ano n-1, %	3,4	2,3	4,3	3,9	3,4	3,9	0,9	3,4	0,6	0,9	3,0	3,6			
<b>EMPREGO</b>																
Desemprego - total	Taxa em %	5,0	4,5	4,0	4,1	5,1	6,4	6,7	7,7	7,8	8,1	7,7	9,6			
Desemprego - jovem	Taxa em %	10,4	8,8	8,6	9,4	11,6	14,5	15,3	18,1	16,3	16,6	16,4	20,0			
Desemprego de longa duração	Em % do desemprego total	43,1b	39,3	42,3	38,0	34,6	35,0	44,3	48,2	50,2	47,1	47,4	44,2			
<b>COMÉRCIO EXTERNO</b>																
Exportações (volume)	ano n/ano n-1, %			8,8	1,8	2,8	3,6	4,1	0,2	11,6	7,6	-0,3	-11,8	3,8f	4,4f	
Importações (volume)	ano n/ano n-1, %			5,6	1,0	-0,5	-0,5	7,6	2,3	7,2	5,5	2,8	-10,8	1,1f	1,5f	
Balança transações correntes	% do PIB	-6,9	-8,7	-10,4	-10,3	-8,3	-6,5	-8,4	-10,4	-10,7	-10,1	-12,6	-10,3			
<b>TAXA DE JURO</b>																
Taxa de juro de longo prazo	%	4,9	4,8	5,6	5,2	5,0	4,2	4,1	3,4	3,9	4,4	4,5	4,2			
<b>ORÇAMENTO E CONTA; DÍVIDA PÚBLICA</b>																
Receita	% do PIB	39,4	40,5	40,2	40,1	41,4	42,5	43,1	41,6	42,3	43,2	43,2	41,6			
Despesa pública	% do PIB	42,8	43,2	43,1	44,4	44,3	45,5	46,5	47,6	46,3	45,8	46,1	51,0			
Deficit	% do PIB	-3,4	-2,8	-2,9	-4,3	-2,8	-2,9	-3,4	-6,1	-3,9	-2,6	-2,8	-9,4			
Dívida Pública	% do PIB	52,1	51,4	50,5	52,9	55,6	56,9	58,3	63,6	64,7	63,6	66,3	76,8			
b - interrupção de série																
f - previsão																
Fonte: Eurostat, EU economic data pocketbook, 1 - 2010																



### ANEXO 3

#### PORTUGAL – ECONOMIA SUBTERRÂNEA E ESTIMATIVAS DE FUGA AO IMPOSTO (nota da responsabilidade do relator)

Sabe-se que ocorre uma grande economia clandestina em Portugal da qual derivará uma fuga ao pagamento de impostos que pode ser importante.

Existem diferentes estudos sobre a dimensão da economia subterrânea (clandestina ou não registada) tendo-nos socorrido dos trabalhos produzidos por: Friedrich Schneider (University of Linz) and Andreas Buehn (University of Dresden), *Shadow Economies and Corruption all over the World: Revised Estimates for 120 Countries*, October 2009; Lars P. Feld (University of Heidelberg) and Friedrich Schneider (University of Linz), *Survey on the shadow economy and undeclared earnings in OECD countries*, January 2011; Friedrich Schneider (University of Linz), Andreas Buehn (University of Dresden) and Claudio E. Montenegro (World Bank), *Shadow Economies all over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*, June 2010.

Muito recentemente foi produzida uma tese de mestrado na Faculdade de Economia do Porto (FEP)<sup>6</sup> cujos resultados corroboram em geral os dos trabalhos acima referenciados. Esta tese tem a vantagem de apresentar uma série bastante longa (de 1970 a 2009) que permite a apreensão da evolução do fenómeno em longo prazo.

A ocorrência de economia subterrânea é um fenómeno universal, pelo que se justifica a comparação do que se passa em Portugal com o que ocorre em outros espaços. Procedeu-se a comparação com a OCDE e com nove economias normalmente tidas como bem organizadas, controladas, disciplinadas e em que se verifica um elevado espírito cívico entre as populações (Áustria, Alemanha, Suécia, Suíça, Canadá, Estados Unidos, Austrália, Japão, Nova Zelândia).

**Economia subterrânea em % do PIB**

Anos	OCDE	9 países	Portugal	Excesso em Portugal sobre	
				OCDE	9 países
1996	15,5	11,1	20,9	5,4	9,8
1998	16,0	11,6	21,5	5,5	9,9
2000	16,1	11,8	20,9	4,8	9,1
2002	16,4	11,8	22,0	5,6	10,2
2003	16,5	12,3	21,8	5,3	9,5
2004	16,4	12,2	21,5	5,2	9,3
2005	16,7	12,5	22,1	5,5	9,6
2006	16,3	12,2	21,7	5,4	9,5
2007	13,9	10,8	19,2	5,3	8,4

<sup>6</sup> “A economia não registada em Portugal”, Nuno Miguel Vilarinho Gonçalves, U. Porto, FEP, Faculdade de Economia da Universidade do Porto, 2010.



Conhece-se o coeficiente Receita pública/PIB (1998-2009) (%), que é de 41,6% segundo o Eurostat<sup>7</sup>, bem como o coeficiente Impostos indirectos/Receita pública (1998-2010) (%), que se fixou em 53% segundo o Banco de Portugal.

Não conheço estudos que estimem a parcela do imposto (indirecto) que acaba por ser pago pelos rendimentos gerados na economia clandestina, pelo que se procede a duas estimativas extremas e a uma terceira que é simplesmente a média daquelas duas:

H1: toda a economia subterrânea não paga qualquer imposto indirecto (limite superior da fuga ao imposto);

H2: os rendimentos gerados na economia subterrânea são todos aplicados em Portugal e pagam impostos indirectos pela sua totalidade (limite inferior);

H3: hipótese intermédia entre aquelas duas anteriores (extremas).

**Portugal: fuga aos impostos (3 hipóteses)**

em % do PIB

Anos	H1	H2	H3
1996	8,7	4,6	6,6
1998	8,9	4,7	6,8
2000	8,7	4,6	6,6
2002	9,2	4,9	7,0
2003	9,1	4,8	6,9
2004	9,0	4,7	6,9
2005	9,2	4,9	7,0
2006	9,0	4,8	6,9
2007	8,0	4,2	6,1

Evidentemente não pode ter-se a ambição de reduzir a economia subterrânea a valores próximos de zero, mas já pareceria adequado procurar: i) imediatamente reduzi-la para níveis comparáveis com a média da OCDE e, num segundo momento, ii) aproximá-la dos níveis dos países mais avançados nesta matéria. Que efeitos resultariam da recuperação de receita nas hipóteses retidas?

**Portugal: algumas hipóteses de recuperação de impostos (fuga fiscal)**

em % do PIB

Anos	Aproximação à OCDE			Aproximação a 9 países		
	H1	H2	H3	H1	H2	H3
1996	2,2	1,2	1,7	4,1	2,2	3,1
1998	2,3	1,2	1,8	4,1	2,2	3,1
2000	2,0	1,0	1,5	3,8	2,0	2,9
2002	2,3	1,2	1,8	4,2	2,2	3,2
2003	2,2	1,2	1,7	4,0	2,1	3,0
2004	2,1	1,1	1,6	3,9	2,1	3,0
2005	2,3	1,2	1,7	4,0	2,1	3,1
2006	2,2	1,2	1,7	3,9	2,1	3,0
2007	2,2	1,2	1,7	3,5	1,9	2,7

<sup>7</sup> EU economic data pocketbook, 2-2010.



Não podendo tirar-se conclusões definitivas sobre a matéria, parece no entanto poder concluir-se:

- a) Ter o problema suficiente importância para impor medidas adequadas;
- b) Haveria certamente vantagem em se dedicar algum tempo ao tema por parte de entidades como o INE, Banco de Portugal e meios académicos;
- c) Sendo impossível chegar-se a situações optimizadas no curto/médio prazo, justificar-se-ia, ainda assim, a tomada de algumas medidas imediatas.

José Almeida Serra, 27/02/2011

