



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

**PROPOSTA DE LEI N.º 201/X (GOV)**  
**(GRANDES OPÇÕES DO PLANO PARA 2009)**

**Relatório da Comissão de Orçamento e Finanças**

**PARTE I – CONSIDERANDOS**

**1.a) Introdução**

O Governo, nos termos do n.º 2 do artigo 91.º e do n.º 1 do artigo 92.º da Constituição da República Portuguesa, para efeitos da alínea g) do artigo 161.º da Constituição e do artigo 5.º da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, apresentou, em 16 de Maio de 2008, a Proposta de Lei n.º 201/X (Grandes Opções do Plano para 2009).

De acordo com o n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, a Proposta de Lei que aprova as Grandes Opções do Plano deveria ter dado entrada na Assembleia da República até ao dia 30 de Abril, o que no corrente ano voltou a não se verificar.

A Proposta de Lei foi admitida por Sua Ex.ª o Presidente da Assembleia da República no dia 16 de Maio, tendo, nos termos regimentais, sido remetida à Comissão de Orçamento e Finanças para apreciação e elaboração de relatório.

A iniciativa foi publicada em Diário da Assembleia da República 2.ª Série A n.º 97/X/3, de dia 16 de Maio.

No âmbito da apreciação na generalidade, a Comissão de Orçamento e Finanças promoveu a audição das seguintes entidades:

- 21 de Maio Conselho Económico e Social
- 28 de Maio Ministro de Estado e das Finanças
- 5 de Junho Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- 18 de Junho Ministro da Economia e da Inovação

De notar que pela primeira vez a discussão da Proposta de Lei das Grandes Opções do Plano conta com o contributo da Unidade Técnica de Apoio Orçamental, cuja análise técnica, elaborada em conjunto com a análise do Relatório de Orientação da Política Orçamental 2008, se incorpora no ponto I.b.3) do presente documento.

Na Parte IV do relatório são incluídos os pareceres das Comissões permanentes especializadas, remetidos à Comissão de Orçamento e Finanças ao abrigo do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, bem como os pareceres enviados pelos órgãos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

O debate na generalidade da Proposta de Lei n.º 201/X encontra-se agendado para o dia 27 de Junho, conjuntamente com o debate sobre o Relatório de Orientação da Política Orçamental.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

**I.b) Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa**

A Proposta de Lei n.º 201/X, composta por cinco artigos, menciona, no seu artigo 2.º, que as Grandes Opções do Plano (GOP) para 2009 “inserem-se na estratégia de desenvolvimento económico e social do país definida no Programa do XVII Governo Constitucional, nas Grandes Opções do Plano para 2005-2009, no Plano Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego (PNACE), no Plano de Estabilidade e Crescimento (PEC) e no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)”.

No artigo 3.º n.º 2 são enunciadas as principais áreas de intervenção para 2009, designadamente:

- a) A elevação do potencial de crescimento económico e do emprego;
- b) O apoio dos cidadãos e das famílias
- c) A consolidação e sustentabilidade de longo prazo das contas públicas e melhoria da qualidade das finanças públicas;
- d) A modernização da Administração Pública;
- e) O desenvolvimento sustentável

O n.º 3 do mesmo artigo assevera que “as prioridades de investimento constantes das Grandes Opções do Plano para 2009 serão contempladas e compatibilizadas no âmbito do Orçamento do Estado para 2009, e devidamente articuladas com o Quadro de Referência Estratégico Nacional”.

O documento “Grandes Opções do Plano 2009”, anexo à proposta de lei e dela fazendo parte integrante, encontra-se estruturado em quatro capítulos, nomeadamente: I – Grandes Opções do Plano 2005-2009: Estado de Execução e Principais Linhas de Actuação Política para 2009; II – Enquadramento Macroeconómico para 2009; III – As Prioridades para o Investimento Público em 2009; IV – A Política Económica e Social das Regiões Autónomas.

O presente relatório incide em primeiro lugar sobre o cenário macroeconómico, sucedendo-se as Grandes Opções do Plano e as prioridades para o investimento público. Por último, inclui-se a análise da Unidade Técnica de Apoio Orçamental e uma abordagem ao parecer do Conselho Económico e Social.

**I.b.1) Cenário macroeconómico**

As Grandes Opções do Plano para 2009 apresentam um cenário macroeconómico que aponta para um crescimento da economia portuguesa na ordem de 1,5% em 2008 e 2,0% em 2009, depois dos 1,8% registados no ano 2007.

Este comportamento assenta num crescimento das exportações mais moderado que nos dois anos anteriores (5,3% em 2008 e 4,7% em 2009) e num investimento menos dinâmico que o anteriormente previsto pelo Governo, ainda assim na ordem dos 3,5% em 2008 e dos 5,5% em 2009. Para este comportamento do investimento, o Governo conta com o desempenho de sectores como a energia, a construção e o material de transporte.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

Paralelamente, o Governo prevê uma variação positiva do consumo privado de 1,4% em 2008 e de 1,7% em 2009 e uma contracção do consumo público na ordem dos -1,1% no corrente ano e de -0,6% em 2009, em linha com o objectivo de consolidação orçamental.

As importações deverão crescer a um ritmo inferior ao registado em 2007, reflectindo o comportamento de desaceleração da procura interna em 2008.

A taxa de desemprego, que em 2007 atingiu 8,0%, deverá, de acordo com a previsão do Governo, diminuir para 7,6% no corrente ano e para 7,4% em 2009, enquanto o emprego apresentará uma variação mais significativa, atingindo 1,0% em 2009.

Relativamente à taxa de inflação, o Governo prevê que ascenda a 2,6% em 2008, diminuindo para 2,2% no próximo ano.

**QUADRO 1**  
**Cenário Macroeconómico (2007-2009)**

	2007	Previsão	
		2008	2009
Taxas de variação real (em %)			
<b>PIB</b>	<b>1,8</b>	<b>1,5</b>	<b>2,0</b>
Consumo Privado	1,5	1,4	1,7
Consumo Público	-0,3	-1,1	-0,6
Investimento (FBCF)	3,2	3,5	5,5
Exportações	7,3	5,3	4,7
Importações	5,5	4,3	4,5
Taxa de desemprego (%)	8,0	7,6	7,4
Emprego total (taxa de variação, %)	0,2	0,8	1,0
Taxa de inflação (%) (a)	2,5	2,6	2,2
<u>Saldo Conjunto das Balanças Correntes e de Capital (% do PIB)</u>	<u>-8,6</u>	<u>-8,5</u>	<u>-8,7</u>

Fontes: INE e Ministério das Finanças e da Administração Pública.

(a) Taxa de inflação medida pela variação média anual do Índice de Preços no Consumidor.

Fonte: *Grandes Opções do Plano para 2009*

Subjacente a este cenário, encontra-se um quadro de hipóteses que prevê uma diminuição da procura externa relevante para Portugal em 2008 e 2009, a manutenção da apreciação do euro face ao dólar, embora de forma mais moderada em 2009, a diminuição das taxas de juro de curto e de longo prazo e a diminuição do preço médio do barril de petróleo (brent) em 2009.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

**QUADRO 2**  
**Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses**

		2007	Previsão	
			2008	2009
Procura externa relevante para Portugal	taxa de variação, em %	5,5	4,9	4,2
Preço do petróleo (Brent)	USD/barril	72,5	115,5	109
Taxa de câmbio efectiva nominal para Portugal	Taxa de variação, em %	0,8	2,4	0,2
Taxa de câmbio 1 euro= ... USD	Média anual	1,37	1,55	1,57
Taxa de juro de curto prazo (a)	Média anual, %	4,3	4,3	3,8
Taxa de juro de longo prazo (b)	"	4,4	4,3	4,2

Notas: (a) Euribor a 3 meses, (b) Obrigações do Tesouro a 10 anos.

Fontes: Comissão Europeia e Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Fonte: *Grandes Opções do Plano para 2009*

Quer as previsões inscritas pelo Governo nas Grandes Opções do Plano para 2009, quer as hipóteses subjacentes às mesmas, foram objecto de uma significativa revisão face às previsões apresentadas na actualização de Dezembro último do Programa de Estabilidade e Crescimento (2007-2011), conforme sintetizado no quadro seguinte, extraído (parcialmente) da Nota Técnica n.º 6/2008 da Unidade Técnica de Apoio Orçamental:

**QUADRO 3**  
**Revisão das Previsões Macroeconómicas (GOP 2009 – PEC 2007-2011)**

	2007	2008	2009
<b>PIB (taxa de variação real, em %)</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,8</b>
Cons. Privado	0,3	0,0	-0,4
Cons. Público	0,1	0,0	0,0
Investimento	2,2	-0,5	-1,2
Exportações	0,4	-1,4	-1,3
Importações	1,7	0,4	-0,3
Taxa de desemprego	0,2	0,0	0,2
Taxa de inflação	0,2	0,5	0,1
Cap./necessidade líq. financto. face ao exterior	-1,6	-2,7	-3,1

*Revisão efectuada nas hipóteses*

Procura externa relevante p/ Portugal (Tx. var.)	-1,3	-1,3	-1,6
Preço spot do petróleo Brent (Dólares/barril)	0,0	34,7	31,1
Taxa de câmbio efectiva nominal (variação média anual)	0,0	1,9	0,2
Taxa de juro de curto prazo	0,0	0,1	-0,4
Taxa de juro de longo prazo	0,0	-0,1	-0,2

Notas: cálculos UTAO.

Fonte: UTAO (Nota Técnica n.º 6/2008 – *Análise do Relatório de Orientação da Política Orçamental de Maio de 2008 e das GOP-2009*)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

O Governo justifica a revisão em baixa das previsões para a economia portuguesa com “pressupostos mais desfavoráveis em relação ao enquadramento internacional, num contexto em que os efeitos das perturbações nos mercados financeiros internacionais se têm prolongado mais do que o esperado, os riscos de forte desaceleração da economia norte-americana e espanhola se têm materializado e a tendência altista dos preços do petróleo e dos bens alimentares tem persistido. Estes desenvolvimentos deverão traduzir-se numa deterioração do contributo da procura externa líquida e numa aceleração dos preços face ao previsto no PEC.”

Por último, uma nota para as mais recentes previsões das instituições internacionais relativamente à economia portuguesa, as quais apontam para um crescimento do PIB real superior ao estimado pelo Governo para 2008, à excepção do FMI, mas menos optimista em 2009:

	2008			2009		
	CE	OCDE	FMI	CE	OCDE	FMI
<b>PIB</b> (tx. var, em %)	1,7	1,6	1,3	1,6	1,8	1,4

Fonte: *Previsões Económicas da Primavera 2008 da Comissão Europeia; Economic Outlook n.º 83 da OCDE; World Economic Outlook Abril 2008 do FMI.*

**I.b.2) As Grandes Opções do Plano para 2009**

As Grandes Opções do Plano para 2009 encontram-se estruturadas nas cinco opções definidas pelo Governo no âmbito das GOP 2005-2009, debatidas e aprovadas na Assembleia da República em Julho de 2005.

A 1.ª Opção, “Assegurar uma trajectória de crescimento sustentado, assente no conhecimento, na inovação e na qualificação dos recursos humanos”, abrange as prioridades definidas pelo Governo no que se refere ao plano tecnológico, à melhoria da competitividade empresarial e à internacionalização da economia portuguesa, à consolidação orçamental e à modernização da administração pública.

A 2.ª Opção, “Reforçar a coesão social, reduzindo a pobreza e criando mais igualdade de oportunidades” enuncia acções no âmbito do ensino, do mercado de trabalho, da formação e do emprego, da protecção social e das políticas de reabilitação, da saúde, da cultura, da juventude e da igualdade.

A 3.ª Opção, “Melhorar a qualidade de vida e reforçar a coesão territorial num quadro sustentável de desenvolvimento” aborda a actuação prevista no que se refere a políticas de ambiente, de ordenamento do território, de desenvolvimento regional, de transportes e mobilidade, de energia, de turismo, de desenvolvimento agrícola e rural, de pescas e assuntos do mar. Aborda, igualmente, o desporto e a defesa do consumidor.

A 4.ª Opção, “Elevar a qualidade da democracia, modernizando o sistema político e colocando a justiça e a segurança ao serviço de uma plena cidadania”, encerra acções relacionadas com a modernização do sistema político, com a justiça, com a segurança interna, a segurança rodoviária e a protecção civil e com a comunicação social.



## **ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

### **COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

Por último, a 5.ª Opção “Valorizar o posicionamento externo de Portugal e construir uma política de defesa adequada à melhor inserção internacional do País”, elenca acções em matéria de política externa e de defesa nacional.

No âmbito de cada opção, o documento apresentado pelo Governo enumera acções que decorreram em 2007 ou que pretende levar a efeito até final do corrente ano, para além de também descrever o conjunto de acções que se propõe concretizar em 2009.

Conforme já mencionado, para 2009 o Governo definiu as áreas prioritárias de actuação através das quais pretende “elevar o potencial de crescimento da economia e promover o desenvolvimento sustentável do país num quadro de finanças públicas consolidadas e de reforço da coesão social e territorial”, a saber:

a) Elevação do potencial de crescimento económico e do emprego

Para tal, o Governo pretende promover o conhecimento e a qualificação dos recursos humanos, o desenvolvimento científico, tecnológico e da inovação e concorrência, como estratégia para modernizar a estrutura produtiva e potenciar a competitividade das empresas portuguesas.

b) Apoio dos cidadãos e das famílias

Designadamente, através de políticas activas que permitam reforçar a sua capacidade de participação no esforço colectivo de criação de riqueza, na modernização da sociedade portuguesa e na partilha das melhorias de bem-estar.

c) Consolidação e sustentabilidade de longo prazo das contas públicas e melhoria da qualidade das finanças públicas

Através da redução estrutural da despesa pública e de uma melhoria qualitativa do processo, controlo e execução orçamental, em consonância com a mais recente actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento (cujo cenário macroeconómico foi, entretanto, actualizado pelo Governo).

d) Modernização da Administração Pública

Pretende o Governo que a Administração Pública adopte um novo paradigma, no qual se valoriza o papel que a qualidade da prestação pública de serviços e da governação das instituições públicas desempenha na competitividade e na mudança da base concorrencial da economia.

e) Desenvolvimento sustentável

Como forma de optimização de recursos e aproveitamento de sinergias que permitam um crescimento e desenvolvimento equilibrado e duradouro.

No que se refere ao investimento, o Governo apresenta um capítulo subordinado ao tema “Prioridades para o investimento público”, onde inclui os “oito grandes eixos de iniciativa pública” sobre os quais a actuação do Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE) se tem focado:



## **ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

### **COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

- Simplificação e Modernização da Administração Pública
- Redes de Conhecimento e Inovação
- programa “Ligar Portugal”
- plano “Portugal Logístico”
- Estratégia Nacional para a Energia
- Valorização do Ensino Básico
- Iniciativa Novas Oportunidades
- Rede de Serviços Comunitários de Proximidade

Os montantes de investimento previsto são apresentados em percentagem do PIB, estimando o Governo que no seu total ascendam a 3,0% em 2008 e a 3,3% em 2009, representando a contrapartida pública nacional 0,8% e 1,0% do PIB em 2008 e 2009, respectivamente.

Refere o Governo que, do total de investimento associado ao PNACE, a maioria do financiamento público nacional “continuará, em 2009, a concentrar-se em projectos de natureza social, em projectos que promovem a redução de custos de contexto e no fornecimento de bens de mérito (educação e saúde), assumindo a iniciativa privada a maior parte do financiamento dos projectos nas restantes áreas (nomeadamente, nos sectores de logística de transportes e energia), numa lógica de afectação da gestão dos projectos aos actores com melhores competências para lidar com os riscos inerentes.”

Neste capítulo, é ainda abordado o financiamento comunitário do investimento, com especial destaque para o novo Quadro de Referência Estratégico Nacional. No que se refere a 2009, o documento estabelece como objectivos: no âmbito do QCA III, o encerramento dos programas operacionais; quanto ao QREN, implementar as orientações do Governo, mobilizar os “actores” e dinamizar “boas candidaturas”.

#### **I.b.3) A análise da Unidade Técnica de Apoio Orçamental**

No âmbito do seu plano de actividades para o 1.º semestre de 2008, a UTAO procedeu à análise das Grandes Opções do Plano para 2009, remetida à Comissão de Orçamento e Finanças no dia 19 de Junho através da Nota Técnica n.º 6/2008 – “Análise do Relatório de Orientação da Política Orçamental de Maio de 2008 e das GOP-2009”.

A análise das GOP consta da Parte III da referida Nota Técnica, a qual incide essencialmente sobre documento “Relatório de Orientação da Política Orçamental”, entregue pelo Governo na Assembleia da República em simultâneo com as Grandes Opções do Plano para 2009.

Pela forma concisa como é apresentada a análise das GOP, optou-se por reproduzi-la integralmente no presente relatório.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

**“8- Grandes Opções do Plano para 2009**

**8.1 Questões prévias**

8.1. A introdução da análise técnica às GOP no Plano de Actividades da UTAO está a ocorrer pela primeira vez desde a criação da UTAO este ano, tendo esta sua inclusão no Plano de Actividades subjacente que o referido documento estaria revestido de maior objectividade técnica do que os anteriores, o que não se veio a verificar. As GOP-2009 não incluem suficiente informação financeira e estatística que permita sustentar uma análise técnica completa das opções políticas vertidas no documento.

8.2 Consequentemente a UTAO limitou a sua análise às opções de consolidação das finanças públicas e prioridades para o investimento público em 2009. Uma síntese das questões suscitadas pelas alterações a introduzir ou em curso no processo orçamental previstas nas GOP, bem como em relação ao investimento de iniciativa pública (investimento público e PPP) foram já apresentadas no âmbito da análise ao ROPO, apresentando-se aqui um maior desenvolvimento.

**8.2 Opção: Consolidação das finanças públicas**

**8.2.1 Consolidação das finanças públicas: indicação das medidas elencadas nas GOP-2009**

8.3 Do conjunto de medidas para atingir o desiderato de consolidação das finanças públicas são apontadas no documento as seguintes:

- i. Foi concluído o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), que permitiu reduzir em cerca de 25% as estruturas existentes e bem assim o número de cargos dirigentes;
- ii. Está em curso a reorganização dos serviços locais de acção desconcentrada do Estado – redimensionamento da rede escolar do 1.º Ciclo do Ensino Básico e da rede de cuidados de saúde primários e hospitalares;
- iii. Foram reforçados os mecanismos de controlo de admissão e contratação de pessoal, o que resultou numa diminuição das despesas com o pessoal de 1,5 p.p. do PIB de 2005 para 2007;
- iv. Foi iniciada a implementação da gestão dos recursos partilhados, a qual se encontra ainda em fase de experiência piloto, com conclusão prevista para 2009;
- v. Está em curso a reforma da gestão do património imobiliário público, a qual inclui o princípio da utilização onerosa dos imóveis públicos, inventariação e valorização e requalificação desse património. Pretende-se assim adequar a utilização dos imóveis às necessidades dos serviços, racionalizando, por esta via a sua utilização;
- vi. Está em curso o desenvolvimento dos processos de planeamento e controlo do Sector Empresarial do Estado (SEE), aspecto que envolve uma forte componente de regulação do sector, alguma já executada, mas outra ainda em curso, destinada a controlar os riscos das parcerias público privadas e a tornar sustentáveis as entidades que compõem o sector, num ambiente de maior controlo e transparência da sua actividade. Na revisão do quadro legal para o





**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

sector merecem destaque a definição de orientações estratégicas para o SEE, nas quais se devem enquadrar os objectivos das empresas, um novo estatuto do gestor público que indexa a remuneração destes cargos aos resultados obtidos num quadro previamente negociado, um novo regime de subvenções. A proposta das GOP para 2009, insere-se neste quadro, dando-lhe continuidade. A proposta engloba também o desencadeamento de um processo de alienação da carteira acessória de participações, consideradas sem interesse para o Estado por não se enquadrarem nos objectivos políticos estratégicos, por não oferecerem uma remuneração aceitável ou ainda por não permitirem a salvaguarda dos interesses do accionista Estado através de um adequado acompanhamento de gestão.

vii. Está em curso o Programa de Privatizações – tendo sido concretizadas duas operações, REN e EDP, que permitiram um encaixe de 969 M€, dos quais 775,2 M€ se destinaram à redução da dívida pública. É ainda feita referência ao processo de reversão da participação maioritária no capital da Hidroeléctrica de Cahora Bassa para o Estado Moçambicano, embora não seja explicitado o montante do respectivo encaixe. Para 2009 serão definidas operações destinadas a cumprir os objectivos da receita, 0,3% do PIB, sendo que o cumprimento de tal objectivo se encontra dependente das condições de mercado.

viii. Contenção do crescimento da despesa em segurança social e saúde – as reformas empreendidas para a segurança social, incluindo a CGA, tiveram como objectivo central a garantia da sustentabilidade dos sistemas. Em 2009, as políticas propostas são de mera continuidade das anteriormente encetadas, com particular destaque para a continuação do aumento das contribuições patronais para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), que em 2009 se pretende venha a abranger todo o universo da Administração Pública.

ix. Na saúde as melhorias obtidas, refere o documento, tiveram sustentação na melhoria dos resultados operacionais dos hospitais EPE, em que num universo de 34 entidades, 26 melhoraram os seus resultados em 2007 face a 2006, tendo duplicado o número de hospitais EPE que no mesmo período apresentaram resultados positivos (4 em 2006 e 9 em 2007). Para 2009 está previsto o aprofundamento da racionalização da actividade da ADSE e de outros subsistemas de saúde públicos, designadamente no que toca às relações financeiras com o SNS.

x. Modernização do processo orçamental, credibilização das contas públicas e solidariedade institucional das administrações locais e regionais – inclui medidas como a estruturação do Orçamento do Estado por programas, a agilização de procedimentos para a utilização dos fundos comunitários, designadamente no que se refere ao Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), a melhoria da qualidade da informação de reporte orçamental, o reforço do controlo da execução do OE, o programa Pagar a Tempo e Horas, destinado a reduzir o prazo médio de pagamento a fornecedores, a continuação da implementação da contabilidade patrimonial ao universo dos serviços da Administração Pública, sendo que, em 2009, deve estar concluída a sua implementação a todo o Ministério das Finanças e da Administração Pública, criação de condições para o saneamento financeiro das Regiões e das Autarquias locais, através da revisão de quadro legal respectivo.



## **ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

### **COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

xi. Alteração do regime jurídico da Tesouraria do Estado, consubstanciado no aprofundamento da unidade de tesouraria, com a integração da tesouraria do Estado no Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP), o que permitiu uma poupança bruta de 66.2M€ durante o ano de 2007, em juros. Para 2009 programa-se a extensão deste regime às entidades ainda não abrangidas por ele.

#### **8.2.2 Apreciação técnica**

8.4 Do anterior conjunto de medidas elencadas para continuação do processo de contenção da despesa pública há a sinalizar os seguintes aspectos:

- a) A inexistência de indicadores financeiros ou outros que permitam avaliar as poupanças potenciais obtidas com a introdução das medidas propostas e bem assim a sustentação das trajectórias de contenção da despesa;
- b) Apenas em cinco dos onze grupos de medidas elencados, o documento faz referência a alguma parametrização, de natureza financeira ou estatística, mas sempre em relação às execuções, nunca em relação às projecções para 2009;
- c) Algumas das medidas programadas parecem não configurar efectivas baixas na despesa pública ou poupanças, mas apenas e tão só rearranjos na afectação de custos, designadamente entre os vários subsectores da Administração Pública, como é o caso da introdução do princípio da utilização onerosa dos espaços públicos, ou o reforço das contribuições patronais para a CGA;
- d) A generalidade das medidas relativas à introdução e sistematização de princípios e de uniformização de critérios com vista à optimização de desempenhos e obtenção de melhorias na utilização dos recursos públicos, não se estendem a todo o universo, após a conclusão e avaliação das experiências piloto (princípio da implementação faseada), nem parece estar previsto que esse desiderato se venha a concretizar no horizonte temporal das GOP-2009. Disso são exemplo significativo a aplicação de uma matriz de contabilidade digráfica a todo o universo da Administração, a aplicação da orçamentação por programas, a aplicação do programa pagar a tempo e horas, gestão partilhada de recursos, unidade de tesouraria, etc. Esta não aplicação à totalidade do universo que faz com que o hiato entre o momento da tomada da decisão de tais reformas e os resultados esperados tenda a ser demasiado grande, com prejuízo da eficácia e da eficiência das mesmas.

8.5 Estas medidas, cujo mérito será também o de melhorar a qualidade da informação necessária à tomada de decisão, devem ser equacionadas em termos de execução e implementação no terreno em ciclos temporais compatíveis com os ciclos de decisão e avaliação das mesmas.

#### **8.3 Prioridades para o Investimento Público em 2009**

8.6 O documento assinala oito eixos de investimento de iniciativa pública, independentemente da fonte de financiamento, exclusivamente no âmbito da Estratégia de Lisboa. No entendimento de que cabe ao sector privado a iniciativa económica, as GOP-2009 continuam a privilegiar o recurso as parcerias público privadas, incluindo as concessões, assumindo o investimento privado um papel de destaque na "...concretização das políticas do Governo em áreas como a energia, a prestação dos cuidados de saúde ou as comunicações rodoviárias."



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

8.7 As GOP-2009 apresentam apenas um quadro com a programação financeira dos investimentos do Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE) [Quadro III.1], o que se manifesta como sendo manifestamente insuficiente, uma vez que não inclui qualquer informação respeitante a outros eixos de intervenção do investimento de iniciativa pública, financiado através de PPP, nomeadamente no sector dos transportes e comunicações, nem qualquer informação acerca do encargo das actuais e futuras PPP para o Estado numa perspectiva de curto, médio e longo prazo.

8.8 Em termos do financiamento do investimento em parte suportado por fundos comunitários, as GOP-2009 apenas apresentam uma estimativa agrupada da execução financeira no conjunto dos anos 2007 e 2008 do QCAIII, do Fundo de Coesão II e do QREN. Tal informação referente apenas ao passado manifesta-se como insuficiente, considerando que 2009 é um ano de transição entre o QCA e o QREN e que estas GOP se referem ao ano de 2009, ano para o qual não existe qualquer informação.

8.9 A informação contida nas GOP-2009 suscita as seguintes questões:

- a) Não é referida qualquer informação financeira relativa ao ano de 2009;
- b) Não é feita qualquer referência de natureza financeira à execução do QCAIII, cujo encerramento se encontra já em curso;
- c) Quanto ao Fundo de Coesão II, cuja execução se estende até 2010, também não é apresentada qualquer estimativa para 2009;
- d) Quanto ao QREN, cuja execução agora se inicia, refere o documento em análise as orientações seguintes:
  1. Prioridades estratégicas: i) promover a qualificação dos portugueses; ii) promover o crescimento sustentado; iii) garantir a coesão social; iv) qualificar o território e as cidades e v) assegurar a eficiência da governação.
  2. As intervenções no âmbito do QREN integram-se nas seguintes agendas temáticas: i) Agenda para o potencial humano; ii) Agenda para os factores de competitividade e iii) Agenda para a valorização do território.
  3. A concretização do QREN é assegurada pela observação de determinados princípios orientadores, como a concentração num pequeno número de programas, selectividade nos investimentos e acções de desenvolvimento a financiar, viabilidade económica e sustentabilidade a médio e longo prazo das actuações dirigidas à satisfação do interesse público, da garantia do seu contributo para a coesão e valorização territoriais e da gestão e monitorização estratégica.

8.10 Tais referências não são porém susceptíveis de serem analisadas sob o ponto de vista técnico no âmbito deste documento, uma vez que se encontram num formato de mera opção política (manifestação de intenções). Aspectos como o financiamento privado dos investimentos de iniciativa pública, que tendem a ter uma importância crescente, talvez devessem ser alvo de um



## **ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

### **COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

escrutínio técnico, mais aprofundado, uma vez que são susceptíveis de influenciar a despesa pública em orçamentos futuros (no curto, médio e longo prazos)."

#### **I.b.4) O Parecer do Conselho Económico e Social**

O Governo, nos termos do previsto no artigo 9º da Lei nº 43/91, de 27 de Julho e no artigo 92º da Constituição da República Portuguesa, solicitou ao Conselho Económico e Social (CES) a emissão de parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2009.

O referido parecer, conforme destacado pelo próprio CES no decorrer da audição promovida em sede de Comissão de Orçamento e Finanças, foi emitido sobre uma versão inicial do documento, tendo o Governo, posteriormente, procedido aos ajustamentos que considerou adequados. Este facto é particularmente evidente no que se refere ao cenário macroeconómico, revisto pelo Governo após a emissão do parecer do CES e inserido na versão final do documento, apresentado à Assembleia da República em 16 de Maio.

O CES enumera os diversos documentos em que se tem pronunciado sobre o papel das GOP, entre os quais o Parecer de Iniciativa sobre "Grandes Opções do Plano e Estratégia de Desenvolvimento" (Maio de 2005), o Parecer sobre as "Grandes Opções do Plano 2005-2009" (Julho 2005) e o documento sobre o papel e o conteúdo das Grandes Opções do Plano (Outubro de 2006), para além dos Pareceres sobre as GOP de 2007 e 2008 e sobre a Conta Geral do Estado de 2005 e 2006, com o objectivo de alertar para o facto de permanecerem nas GOP 2009 muitas das insuficiências sistematicamente apontadas por aquele órgão, apesar de reconhecer "em alguns domínios, alguma evolução positiva das GOP 2009".

De entre as críticas do CES, destacam-se o facto de muitas vezes consistirem apenas em "extensas listas de realizações feitas ou a fazer (...) sem suporte estatístico adequado", ou de cumprirem de forma insuficiente a missão "de instrumento de mobilização da sociedade e dos agentes económicos, para dar resposta aos grandes desafios que se põem à sociedade portuguesa".

Acresce que as Grandes Opções do Plano para 2009 pecam, na opinião do CES, pelo não preenchimento integral das três finalidades que aquele instrumento deveria ter: "a) disponibilizar informação sobre o estado de execução das GOP de médio prazo, projectando, para o ano em apreço, as principais orientações políticas nelas definidas e adaptando a política de médio prazo às vicissitudes da conjuntura económica e financeira; b) definir as principais linhas de actuação política para o ano a que respeitam, incluindo as previstas nos diversos planos ou programas parcelares; c) distribuir o montante de verbas destinadas ao investimento público da Administração Central, pelas diversas finalidades e entidades públicas responsáveis".

Considera o CES que apenas relativamente à segunda finalidade é possível encontrar elementos nas GOP 2009, enquanto a informação respeitante ao investimento é considerada "claramente insuficiente".

O CES mostra-se particularmente preocupado no que respeita à evolução da conjuntura internacional, previsível desaceleração da actividade económica nos E.U.A. e na Europa e seus efeitos sobre a economia portuguesa, designadamente:



## **ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

### **COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

1. “as perspectivas de recessão ou (...) forte desaceleração da economia americana, acompanhadas por uma expectativa generalizada de desaceleração das economias europeias, o que se traduzirá, para a economia portuguesa, numa desaceleração da procura externa”;
2. a continuidade do clima de desconfiança nos mercados financeiros, “criando dificuldades acrescidas na concessão de crédito, associadas ao aumento do seu custo, aspecto especialmente relevante dado o alto grau de endividamento da economia portuguesa”;
3. “a continuada apreciação do euro em relação ao dólar, que agrava as dificuldades de competição das exportações” portuguesas;
4. “o aumento dos preços internacionais de certas matérias-primas essenciais, (...) [que] gera uma contínua pressão inflacionista importada”;
5. a desaceleração da economia espanhola, com “efeitos negativos pronunciados sobre as exportações portuguesas (...) e, também, sobre o emprego de portugueses em Espanha”.

Neste contexto, o CES considera de grande importância prosseguir com acções estruturais que melhorem o desempenho da economia portuguesa mas, “à semelhança do que se verificou em anos anteriores, o documento [GOP] é algo desequilibrado”:

- “falta de articulação entre medidas com relevância muito desigual e de compilação avulsa, com uma visão estratégica e de conjunto para os problemas do país”;
- “posicionamento acomodado e excessivamente apologético do documento, assumindo um discurso complacente perante a realidade do país, que as dificuldades, quer internas quer externas, dificilmente justificam”;
- em alguns domínios, por vezes importantes, a informação sobre o estado de execução das políticas e a definição dos objectivos e metas para o futuro não é suficientemente concretizada para permitir ao CES formular um juízo de apreciação.

## **PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR**

A relatora, perante os pareceres técnicos da UTAO e do CES e as questões abordadas nas audições da COF, elenca algumas notas críticas sobre o documento Grandes Opções do Plano (GOP) para 2009.

Em relação ao âmbito de actuação do Ministério das Finanças e da Administração Pública, considera-se que as medidas apresentadas pelo Governo dirigem-se a dois extremos da sociedade: os muito pobres e os que criam riqueza através da actividade empresarial, faltando medidas dirigidas à classe média.

Por outro lado, não é expectável que a diminuição da taxa normal de IVA em um ponto percentual tenha impacto real junto dos consumidores, não sendo também claro como vai o Governo assegurar o seu efeito, dado que entre o anúncio da medida, no final de Março, e a sua entrada em vigor, no dia 1 de Julho, deram-se grandes aumentos nos preços dos combustíveis e dos cereais, entre outras matérias-primas.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

Continua por clarificar o ponto de situação do Programa “Pagar a Tempo e Horas” e a adesão dos Municípios, sabendo-se que estes são responsáveis por parte significativa dos atrasos nos pagamentos às empresas.

As GOP para 2009 apresentadas pelo Governo merecem várias interrogações ao nível dos pressupostos que lhes estiveram na base. Há menos de um ano, o GP/PSD alertou para o irrealismo de vários considerandos subjacentes à elaboração do Orçamento do Estado para 2008, que o Governo ignorou deliberadamente, vindo tardiamente reconhecer e rever as previsões quanto à evolução da economia.

O documento prevê agora um crescimento do PIB de 1,5% em 2008, contra os 2,2% previstos no PEC 2007-2011 (2,4% nas GOP 2008) e de 2,0% para 2009, contra 2,8% na actualização de Dezembro do PEC.

Prevê também que se registe uma evolução favorável do preço do petróleo de 2008 para 2009, bem como que as taxas de juro se mantenham praticamente inalteradas, o que parece pouco provável.

Relativamente ao investimento, o Governo prevê que o QREN venha a produzir um efeito de alavanca, anunciando milhões de euros de investimento no âmbito do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. Cabe aqui recordar que o Tribunal de Contas alertou, a propósito das SCUT, para a necessidade do Estado ser mais ponderado na assinatura e acompanhamento dos contratos e para as implicações em termos de custos, aconselhando prudência para o futuro. Também o Governador do Banco de Portugal veio lembrar que as PPP não podem e não devem ser o único instrumento a utilizar.

Paralelamente, o Governo anuncia um conjunto de novas concessões rodoviárias, ficando a saber-se que só em 2014 tenciona pagar os encargos que está a assumir com o lançamento das actuais auto-estradas, mas desconhecendo-se as implicações futuras dessa opção em termos de custos.

No que se refere à Economia e Inovação, da análise efectuada pode concluir-se que o documento das GOP elenca objectivos genéricos sem definir instrumentos para os concretizar. São listadas intenções consensuais sem quantificação, cuja carência de informação dificulta um exame rigoroso das opções políticas vertidas no documento.

É neste campo que a crítica feita pelo Conselho Económico e Social mais se coaduna com a realidade do documento governamental, quando refere que as GOP são “para cumprimento de simples formalidade”.

O diagnóstico sobre o cenário macroeconómico é conhecido, mas as Grandes Opções do Plano são omissas quanto à forma de ultrapassar a desaceleração da economia internacional, em particular a do nosso principal parceiro comercial, a Espanha.

Acresce que a implementação do QREN encontra-se atrasada, sendo de referir que as empresas ainda não receberam quaisquer verbas deste instrumento, apesar das múltiplas assinaturas públicas de contratos do QREN.



## **ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

### **COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

Relativamente à inovação, se é certo que se registaram algumas melhorias, deve lamentar-se o facto da vertente “projectos de inovação” se encontrar afastada das empresas e do mundo empresarial.

No âmbito deste ministério, detecta-se também uma falta de estratégia do Governo para definir uma política que promova a vitalidade dos centros urbanos, nomeadamente em termos de comércio, dinamizando o comércio tradicional nos centros históricos das cidades, através de políticas públicas adequadas às realidades do país.

Portugal continua a denotar a ausência de um plano de eficiência energética, como revela a prioridade dada pelo Governo à rede rodoviária, em detrimento da rede ferroviária. Mais do que investir exclusivamente em rede de alta velocidade, dever-se-ia apostar na poupança energética em deslocações pendulares e regionais da população e em transportes de mercadorias, assentes numa logística de interface portuário e ferroviário.

Em suma e de uma forma global, as GOP 2009 não configuram um capítulo anual da estratégia de desenvolvimento económico do país, resumindo-se antes a um mero enunciado de intenções programáticas, contrariando o seu objectivo primordial.

### **PARTE III - CONCLUSÕES**

1. O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 201/X – “Grandes Opções do Plano para 2009”, nos termos do n.º 2 do artigo 91.º e do n.º 1 do artigo 92.º da Constituição da República Portuguesa, para efeitos da alínea g) do artigo 161.º da Constituição e do artigo 5.º da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.
2. O Conselho Económico e Social, nos termos do n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 43/91, de 27 de Julho e do artigo 92.º da Constituição da República Portuguesa, emitiu o competente parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2009.
3. A Comissão de Orçamento e Finanças promoveu a audição, em comissão, do Conselho Económico e Social e dos Ministros – e respectivas equipas – de Estado e das Finanças, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e da Economia e Inovação, no âmbito das quais foram discutidas matérias consideradas relevantes para a apreciação e avaliação do documento “Grandes Opções do Plano para 2009”.
4. A Proposta de Lei em apreço identifica cinco principais áreas de intervenção para 2009, com o objectivo de “elevar o potencial de crescimento da economia e promover o desenvolvimento sustentável do país num quadro de finanças públicas consolidadas e de reforço da coesão social e territorial”.
5. O documento anexo à Proposta de Lei nº 201/X apresenta um balanço das acções desenvolvidas em 2007-2008 e elenca as linhas de actuação política programadas para o próximo ano no âmbito das Grandes Opções do Plano para 2009, as quais se encontram em sintonia com as GOP 2005-2009: 1.ª Opção, “Assegurar uma trajectória de crescimento sustentado, assente no conhecimento, na inovação e na qualificação dos recursos



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

humanos”; 2.<sup>a</sup> Opção, “Reforçar a coesão social, reduzindo a pobreza e criando mais igualdade de oportunidades”; 3.<sup>a</sup> Opção, “Melhorar a qualidade de vida e reforçar a coesão territorial num quadro sustentável de desenvolvimento”; 4.<sup>a</sup> Opção, “Elevar a qualidade da democracia, modernizando o sistema político e colocando a justiça e a segurança ao serviço de uma plena cidadania”; 5.<sup>a</sup> Opção “Valorizar o posicionamento externo de Portugal e construir uma política de defesa adequada à melhor inserção internacional do País”.

6. Constitui compromisso do Governo que “as prioridades de investimento constantes das GOP para 2009 serão contempladas e compatibilizadas no âmbito do OE 2009 e devidamente articuladas com o Quadro de Referência Estratégico Nacional”.
7. Não obstante e à semelhança de anos anteriores, foi manifestada, por grupos parlamentares e pelo Conselho Económico e Social, a dificuldade de avaliação das opções enunciadas pelo Governo provocada pela ausência de informação relativa aos montantes de investimento destinados à sua concretização.
8. A Proposta de Lei nº 201/X (GOV) – “Grandes Opções do Plano para 2009” reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para subir a Plenário da Assembleia da República, reservando os Grupos Parlamentares as suas posições de voto para o debate.

**PARTE IV – ANEXOS**

Anexam-se os pareceres das Comissões Permanentes Especializadas, elaborados ao abrigo do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República e remetidos à Comissão de Orçamento e Finanças, bem como os pareceres da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, do Governo Regional dos Açores, da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira e do Governo Regional da Madeira.

Anexa-se, igualmente, o parecer do Conselho Económico e Social, emitido nos termos do n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 43/91, de 27 de Julho e do artigo 92.º da Constituição da República Portuguesa.

Assembleia da República, 23 de Junho de 2008

A Deputada Relatora

O Presidente da Comissão

Maria Ofélia Moleiro

Jorge Neto