



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

Ref.ª 1/UTAO/2009/XI

Data: 04.12.2009

Informação Técnica N.º 1/2009/XI

Segunda proposta de Alteração ao Orçamento do Estado para 2009

I - Considerações prévias

1 Por despacho da Senhora Secretária Geral, de 10 de Setembro último, a Assembleia da República fez cessar a colaboração dos dois especialistas que constituíram, até ao término da X legislatura, a dotação da UTAO.

2 Na sequência de tal decisão ficou aquela unidade orgânica inactiva entre 14 de Outubro e 2 de Dezembro, momento em que foi provisoriamente reconstituído este apoio especializado à COF.

3 Fica assim inevitavelmente prejudicado, de forma irrecuperável, o cumprimento cabal das atribuições da UTAO a que se refere art.º 10.º-A da Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004, de 16 de Fevereiro, aditada pela Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de Agosto, bem como o processo continuado de recolha e sistematização da informação necessária para proceder ao acompanhamento da execução orçamental ou para analisar documentos de planeamento orçamental, tais como o Orçamento do Estado e suas alterações ou a actualização anual do Programa de Estabilidade e Crescimento, análises que exigem um trabalho prévio de preparação bastante longo.

4 Posto o que antecede e o exíguo prazo de execução deste trabalho, 2 dias, fica a análise da Proposta de Lei n.º 2/XI prejudicada em termos de extensão e profundidade de análise, atendendo aos padrões de qualidade a que a UTAO se encontra obrigada nos termos do seu regulamento interno.

II - Nota introdutória

1 A execução do presente documento está sustentada na alínea a) do art.º 10.º-A da Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004, de 16 de Fevereiro, aditada pela Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de Agosto, na qual se determina que compete à Unidade Técnica de Apoio Orçamental a «Análise técnica da proposta de lei de Orçamento do Estado e suas alterações», e tem como objectivo o apoio técnico à Comissão de Orçamento e Finanças, em matéria orçamental e financeira.

2 A Proposta de Lei n.º 2/XI, segunda alteração à Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2009), deu entrada na Assembleia da República no dia 24.11.2009, encontrando-se agendadas: a apreciação e votação do Parecer da COF para o dia 9 de Dezembro de 2009; a discussão e votação, na generalidade e na especialidade, para o dia 11 de Dezembro de 2009.

III - Apreciação sumária

1 Relativamente à informação constante nos documentos entregues com a PPL n.º 2/XI, verifica-se que *não inclui*:

- Uma actualização do cenário macroeconómico previsto pelo Governo;
- Uma actualização da previsão da conta do conjunto das Administrações Públicas, quer segundo a óptica da contabilidade pública, quer segundo a óptica da contabilidade nacional, relevante para a aferição dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado português;
- Uma actualização da previsão do valor da dívida das Administrações Públicas, em contabilidade nacional (definição do Procedimento de Défices Excessivos);
- Quantificação do grau de execução previsível da Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IIE);
- Informação acerca da execução da Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira;
- Quantificação das medidas de política que afectam a previsão da receita fiscal;
- Suficiente informação para aferir da consistência da alteração orçamental proposta, face ao que serão as necessidades de alteração orçamental até ao final do ano, quer do Orçamento do Estado, quer do Orçamento da Segurança Social, que não é objecto de qualquer referência no Relatório.

2 A não inclusão da informação referida no ponto anterior invalida uma análise técnica aprofundada da alteração orçamental proposta.

3 Não existindo tempo para efectuar uma análise técnica aprofundada ao referido documento, elencam-se apenas alguns tópicos que careceriam de uma apreciação mais aprofundada:

- I. Os factores explicativos da evolução da receita fiscal do Estado não se encontram devidamente quantificados, não parecendo essa evolução ser totalmente explicada pela evolução da conjuntura económica:
 - a. De acordo com a última previsão da Comissão Europeia, o valor do PIB nominal deverá decrescer 2,5% em 2009, enquanto o consumo privado deverá decrescer 2% também em termos nominais. A previsão de quebra nominal do conjunto da receita fiscal é de -13,2% e a do IVA de -18,9%.
 - b. Efectivamente, o Relatório refere outros factores explicativos da evolução da receita fiscal, tais como: a evolução dos lucros das empresas em 2008, alterações na estrutura de receita do IVA (que no nosso entendimento se poderá dever porventura a uma redução das despesas de consumo de bens duradouros, tributados à taxa normal), um maior volume de reembolsos no IVA, importações extra-comunitárias inferiores ao previsto (com impacto no IVA) e outros factores referentes ao IA, ISV e Imposto do Selo. Contudo, tais factores não se encontram quantificados.¹
- II. O Relatório prevê uma redução de 13,2% da receita fiscal em 2009. Essa evolução deve-se em 8,5 p.p. à evolução negativa dos impostos indirectos (sobretudo IVA) e em 4,7 p.p. à evolução negativa dos impostos directos (sobretudo IRC) [ver a última coluna da Tabela 6, em anexo].
 - a. Face à previsão constante no Relatório da Proposta de Lei da primeira alteração ao Orçamento de Estado para 2009 (OER2009), de Janeiro de 2009, verifica-se uma redução de 4494 M€ (previa-se então uma redução de 0,6%).
 - b. Face à previsão constante no Relatório de Orientação da Política Orçamental, de Maio de 2009 (ROPO/2009), a redução é de 1485 M€ (previa-se então uma redução de 9%). Contudo, é necessário ter em conta que a previsão constante do ROPO/2009 não teve qualquer efeito legal, uma vez que não se traduziu em nenhuma proposta de alteração ao Orçamento.
 - c. Até Outubro de 2009 a receita fiscal apresentava uma redução, em termos homólogos acumulados, de 14,8%, superior à redução prevista no Relatório para o conjunto do ano de 2009. Entre Setembro e Outubro de 2009 não se verifica qualquer melhoria na evolução global da receita fiscal, pelo que a melhoria de receita fiscal perspectivada no Relatório face à execução até Outubro, não se

¹ De acordo com a informação constante no Boletim da DGO, de Outubro de 2009, até Outubro as medidas de alteração de política referente ao IVA, designadamente a redução do prazo médio de reembolsos e a redução da taxa normal do IVA, contribuíram em 776,8 milhões de euros para a redução da cobrança desse imposto (421,8 e 355 milhões, respectivamente). Contudo, o Relatório da PPL n.º 2/XI não indica a previsão destes valores até ao final do ano de 2009.

encontra sustentada nessa execução (ver na Tabela 4, em anexo, indicadores sumários da execução orçamental até Outubro de 2009).

- III. Relativamente à despesa do Estado, não se apresentam previsões relativamente ao grau de execução da Iniciativa para o Investimento e Emprego (IIE), muito embora se refira o seu papel nos “recentes sinais de recuperação da actividade económica”. Tal impacto também não se encontra quantificado. Os indicadores conhecidos (na óptica de caixa) encontram-se na Tabela 5, em anexo.
- IV. As alterações propostas na despesa destinam-se ao reforço da dotação provisional, no último mês do ano, bem como a um reforço das transferências para a Caixa Geral de Aposentações, que por funcionar em regime fechado a novos subscritores tem vindo a necessitar de valores crescentes de transferências do Orçamento. Não parecem estar contemplados quaisquer reforços eventualmente necessários para fazer face ao aumento da despesa resultante da acomodação das medidas de carácter social. Em contrapartida, a dotação de encargos com os juros da dívida pública é reduzida em 630 M€.
 - a. A reafecção de verbas na despesa do Estado vem confirmar a análise da UTAO ao Orçamento do Estado inicial, de 28 de Outubro de 2008, que concluiu que a projectada subida dos encargos com os juros da dívida pública aí previstos poderia não se vir a materializar. A UTAO sustentou então que «poderá não ser expectável uma subida tão forte desse custo de financiamento [da dívida]» quanto o previsto no Relatório da proposta de Orçamento, pelo que «a projecção dos encargos com juros da dívida [constante no Relatório da proposta de Orçamento] poderá ser considerada particularmente prudente».
- V. Verifica-se uma incoerência interna no Relatório da PPL n.º 2/XI entre o montante do défice orçamental do subsector Estado que pode ser calculado no Quadro II.3 (14 107 M€) e o apresentado no Quadro II.4 (13 785 M€), onde se evidenciam as necessidades de financiamento.
- VI. Verifica-se ainda, tal como evidenciado na Tabela 1 (em anexo a este documento), uma discrepância entre o valor da Despesa Total do Estado que o Relatório da actual Proposta de Lei n.º 2/XI atribui à previsão do Relatório da alteração ao Orçamento de Janeiro de 2009 (49 497,8 M€) e o valor que efectivamente constava (no quadro III.3) desse Relatório (48 907 M€). Esta discrepância tem impacto na variação da despesa total e na variação do saldo entre o previsto em Janeiro e em Novembro de 2009. Não foi possível à UTAO identificar a causa desta discrepância.
- VII. A presente proposta de alteração reforça em 4 903,8 o limite de endividamento para o financiamento do Orçamento do Estado previsto no artigo 139.º do Orçamento do Estado, o que se traduz num reforço de 41,5% do limite de endividamento previsto nos artigos 139.º e 141.º do Orçamento face à primeira alteração ao Orçamento e num reforço de 84,8% desse limite face ao orçamento inicial (ver Tabela 2, em anexo).
 - a. O total de endividamento autorizado para 2009 ao abrigo dos artigos 139.º, 141.º e 149.º da Lei do Orçamento permanece inalterado em 31 807,9 M€ com a alteração proposta, em virtude da redução em igual montante do limite fixado no artigo

149.º. No entanto, acresce referir a propósito desta reafecção de parte desse limite de 20 mil milhões de euros de endividamento público, anteriormente destinados à utilização em garantias pessoais do Estado às entidades financeiras, que não se trata apenas de uma alteração de classificação face ao objectivo previsto, mas também de uma alteração da natureza da dívida que passará com a alteração proposta a constituir dívida directa efectiva do Estado, quando anteriormente se tratava de dívida indirecta e potencial, podendo ou não vir a constituir dívida efectiva do Estado.

- b. A evolução das sucessivas previsões de necessidades de financiamento do Estado encontra-se na Tabela 3, em anexo.
- c. O Gráfico 1, em anexo, apresenta a variação líquida de dívida directa do Estado entre Dezembro de 2008 e os meses de Agosto a Outubro de 2009, tendo por fonte o Boletim do IGCP, a par dos sucessivos limites de endividamento do Orçamento para 2009 ao abrigo dos artigos 139.º e 141.º. Contudo, essa informação não é directamente comparável entre si, dado que o Boletim do IGCP não apresenta a desagregação do montante total de variação de dívida directa do Estado de acordo com os artigos do Orçamento que a autorizam.²
- d. Prevê-se um montante de emissão de dívida no período complementar de receita, em Janeiro de 2010, para a satisfação das necessidades de financiamento do Orçamento de 2009 que ascende a 2180 M€ (valor que se traduzirá num acréscimo de 579M€ face aos 1601 M€ emitidos no período complementar do Orçamento do ano anterior – 2008).

² Consequentemente, nessa variação de dívida poderá existir dívida emitida para outras finalidades que não as dos artigos 139.º e 141.º (representados no gráfico), designadamente dívida emitida ao abrigo do disposto noutros artigos do Orçamento, como seja a destinada ao financiamento da Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira (artigo 149.º).

Anexo

Tabela 1 – Previsões de Receita e Despesa do Estado para 2009

<i>Documento referência:</i>	OER2009 (IIE)		Proposta de Alteração ao OER2009		
<i>Relatório do Documento:</i>	Proposta IIE (Lei 10/2009)	PPL 2/XI	PPL 2/XI	Diferenças	
<i>Data de ref.ª:</i>	Jan-09	Jan-09	Nov-09		
<i>Quadro do documento:</i>	<i>Q III.3 (pág. 23)</i>	<i>Q II.3 (pág. 9)</i>	<i>Q II.3 (pág. 9)</i>		
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(3)-(1)
Receita Corrente	38.874,7	38.879,2	34.385,3	-4.493,9	-4.489,4
Impostos Directos	14.951,0	14.951,0	13.635,0	-1.316,0	-1.316,0
Impostos Indirectos	20.443,0	20.443,0	17.265,1	-3.177,9	-3.177,9
Receita de Capital	949,3	945,5	945,5	0,0	-3,8
1. Receita Total	39.824,0	39.824,7	35.330,8	-4.493,9	-4.493,2
					0,0
Despesa Corrente	44.931,8	45.357,1	45.297,1	-60,0	365,3
Juros	5.700,8	5.700,8	5.070,8	-630,0	-630,0
Transferências Correntes	25.639,1	25.449,3	25.709,3	260,0	70,2
Outras Despesas Corrente	n.d.	1.398,8	1.708,8	310,0	:
Despesa de Capital	3.975,2	4.140,7	4.140,7	0,0	165,5
2. Despesa Total	48.907,0	49.497,8	49.437,8	-60,0	530,8
3. Saldo [(3)=(1)-(2)]	-9.083,0	-9.673,1	-14.107,0	-4.433,9	-5.024,0

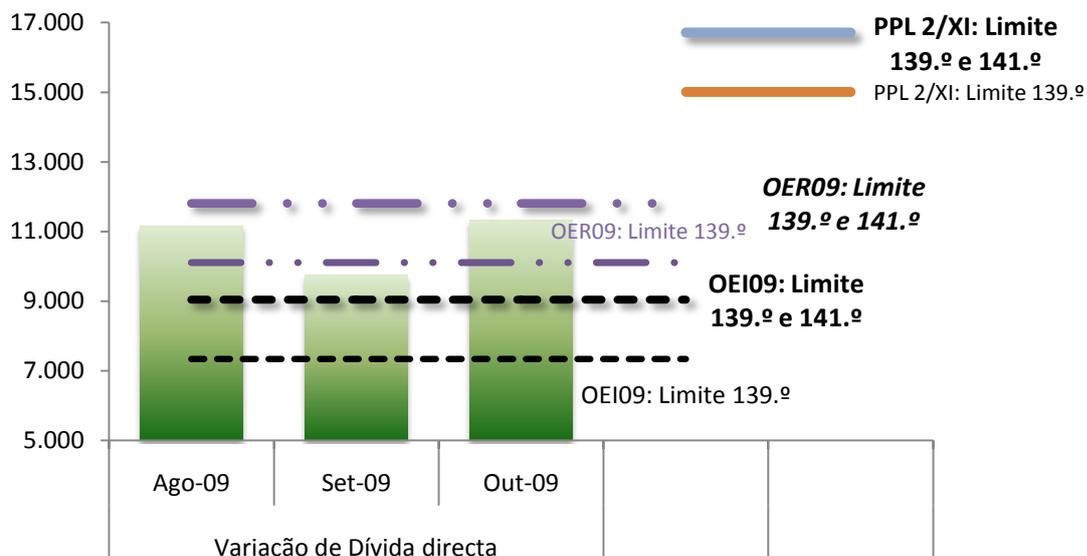
Notas: Encontra-se assinalado a sombreado a informação não constante no Relatório da PPL n.º 2/XI. OER2009 designa Orçamento do Estado Rectificado para 2009.

Fontes: Relatório da PPL n.º 247/X (Lei n.º 10/2009, de 10 de Março); Relatório da PPL n.º 2/XI.

Tabela 2 – Limites ao endividamento líquido global directo do Estado

	OEI2009	OER2009	PPL 2/XI	Varição face OER2009		Varição face OEI09
<i>Artigo 139.º</i> Financiamento do Orçamento do Estado	7.342,2	10.107,9	15.011,7	4.903,8	48,5%	104,5%
<i>Artigo 141.º</i> Financiamento regularização extraord. de dívidas	1.700,0	1.700,0	1.700,0	0,0	0,0%	0,0%
Subtotal artigos 139.º e 141.º	9.042,2	11.807,9	16.711,7	4.903,8	41,5%	84,8%
<i>Artigo 149.º</i> Reforço da estabilidade financeira	20.000,0	20.000,0	15.096,2	-4.903,8	-24,5%	-24,5%
Total artigos 139.º, 141.º e 149.º	29.042,2	31.807,9	31.807,9	0,0	0,0%	9,5%

Notas: OER2009 designa Orçamento do Estado Rectificado para 2009 (Lei n.º 10/2009) e OEI2009 – Orçamento Inicial para 2009 (Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro).

Gráfico 1 – Variação da dívida directa do Estado até Outubro de 2009 e limites de endividamento ao abrigo dos artigos 139.º e 141.º do OE/2009

Tabela 3 – Sucessivas previsões de necessidades de financiamento do Estado para o ano de 2009 (em Janeiro e Novembro de 2009)

	OER2009 (Jan2009)	PPL 2/XI (Nov2009)	Variação face a OER2009
1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO	9.200	14.862	62%
Défice Orçamental	9.083	13.785	52%
Aquisição líquida de activos financeiros (excepto receita de privatiz	1.077	1.077	0%
Receita de privatizações aplicadas na amortização de dívida (-)	960	0	-100%
2. AMORTIZAÇÕES E ANULAÇÕES (Dívida Fundada)	27.917	25.725	-8%
Certificados de Aforro	1.500	1.211	-19%
Dívida de curto prazo em euros	19.435	17.837	-8%
Dívida de médio e longo prazo em euros	6.200	6.044	-3%
Dívida em moedas não euro	762	765	0%
Fluxos de capital de swaps (líq.)	20	-131	-755%
3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1. + 2.)	37.117	40.586	9%
4. FONTES DE FINANCIAMENTO	37.117	40.586	9%
Saldo de financiamento de Orçamentos anteriores	0	0	
Emissões de dívida relativas ao Orçamento do ano	34.838	38.406	10%
Emissões de dívida no Período Complementar	2.279	2.180	-4%
5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEGUINTE	0	0	
p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (Dívida Fundada)	36.617	40.007	9%
Relativas ao Orçamento do ano anterior (Período Complementar)	1.779	1.601	-10%
Relativas ao Orçamento do ano	34.838	38.406	10%

Tabela 4 – Execução orçamental em 2009: t.v.h.a

	Execução até Setembro em % face ao período homólogo	Execução até Outubro em % face ao período homólogo
Receita corrente	-11,6	-12,9
Receita fiscal	-13,4	-14,8
Receita de capital	-56,3	-56,6
Despesa corrente	3,4	4,2
Despesa corrente primária	4,5	4,2
Despesa de capital	32,5	32,3

Fonte: DGO

Tabela 5 – Indicadores de execução da Iniciativa para o investimento e o emprego

	Execução até Setembro		Execução até Outubro em	
	Orçamentado	em % face ao período homólogo	Tx exec	Tx exec
Modernização das escolas		180,9		184
Promoção das energias renováveis, da eficiência energética e das redes de transporte de energia		13,4		18,3
Apoio especial à actividade económica, exportações e PME		175		190
Apoio ao emprego e reforço da protecção especial		123,8		144,4
Total	1 165,7	493,1	42,30%	536,7
				46%

Tabela 6 – Sucessivas previsões de Receita Fiscal do Estado para 2009

	Milhões de euros							Taxa de crescimento face a 2008				Contributos para a variação entre 2008 e PPL 2/XI
	2008	OER2009 (Jan 2009)	ROPO2009 (Maio 2009)	Execução acumulada até Out-2009	PPL 2/XI (Nov2009)	Diferença PPL 2/XI face OER2009	Diferença PPL 2/XI face a ROPO/2009	OER2009 (Jan 2009)	ROPO2009 (Maio 2009)	T.v.h. acumulada Execução até Out-09	PPL 2/XI (Nov2009)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)-(2)	(7)=(5)-(3)	(8)=(2)/(1)	(9)=(3)/(1)	(10)	(11)=(5)/(1)	
IRS	9.334	9.330	9.202	7.052	9.004	-326	-198	0,0%	-1,4%	-4,6%	-3,5%	-0,9%
IRC	5.952	5.611	4.881	3.712	4.623	-988	-258	-5,7%	-18,0%	-23,7%	-22,3%	-3,7%
Outros	19	10	6	3	8	-2	2	-47,1%	-68,3%	-84,2%	-57,7%	0,0%
Impostos Directos	15.305	14.951	14.089	10.767	13.635	-1.316	-454	-2,3%	-7,9%	-12,3%	-10,9%	-4,7%
ISP	2.532	2.561	2.433	2.038	2.452	-109	19	1,1%	-3,9%	-3,9%	-3,2%	-0,2%
IVA	13.428	13.373	11.628	8.690	10.889	-2.484	-739	-0,4%	-13,4%	-21,4%	-18,9%	-7,1%
ISV	918	982	734	575	732	-250	-2	7,0%	-20,0%	-26,4%	-20,2%	-0,5%
IT	1.296	1.303	1.350	988	1.169	-134	-181	0,5%	4,2%	-3,1%	-9,8%	-0,4%
IABA	190	191	190	149	178	-13	-12	0,4%	-0,2%	-6,1%	-6,5%	0,0%
Selo	1.770	1.852	1.790	1.397	1.658	-194	-132	4,6%	1,1%	-6,3%	-6,3%	-0,3%
Outros*	158	181	173	154	187	6	14	14,9%	9,8%	18,0%	18,7%	0,1%
Impostos Indirectos	20.291	20.443	18.297	13.992	17.265	-3.178	-1.032	0,7%	-9,8%	-16,5%	-14,9%	-8,5%
TOTAL RECEITA FISCAL	35.596	35.394	32.385	24.759	30.900	-4.494	-1.485	-0,6%	-9,0%	-14,8%	-13,2%	-13,2%

Notas: * Inclui o Imposto Único de Circulação, que até Outubro estava a crescer 27% em termos homólogos acumulados. T.v.h. designa taxa de variação homóloga. Encontra-se assinalado a sombreado a informação não constante no Relatório da PPL n.º 2/XI.

Fontes: Relatório da PPL n.º 2/XI, Relatório de Orientação da Política Orçamental, de Maio de 2009 (ROPO/2009), Quadro 4.16; Direcção-Geral do Orçamento, Boletim Informativo, de Outubro de 2009.