



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

Ref.ª 3/UTAO/2010/XI

Data: **08.02.2010**

PARECER TÉCNICO N.º 2/2010

Análise da Proposta de Lei de Orçamento do Estado para 2010
(Proposta de Lei n.º 9/XI/1.ª S)

O Parecer Técnico foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 8 de Fevereiro de 2010.

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

Sumário executivo

1 O objectivo do presente Parecer Técnico é dotar a Comissão de Orçamento e Finanças, da Assembleia da República, da informação técnica necessária para proceder à apreciação da PPL de Orçamento de Estado para 2010 (OE/2010).

2 O presente Parecer encontra-se condicionado pela dificuldade de acesso a informação relevante, pelo reduzido tempo disponível para a sua elaboração (13 dias), bem como pelo número reduzido de recursos humanos, providos a título provisório e temporário, da UTAO.

PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS

3 De acordo com as últimas previsões disponíveis, em 2009 dever-se-á ter verificado uma contracção da actividade económica em Portugal entre 2,6% (previsão do Governo) e 2,9% (Previsão da Comissão Europeia de Novembro de 2009).

4 Em termos de indicadores avançados relativos à conjuntura existem actualmente alguns sinais de recuperação da actividade económica, existindo no entanto sinais contraditórios, entre os indicadores calculados pela OCDE e pelo Banco de Portugal, que apontam para uma recuperação/melhoria da actividade, e os indicadores de confiança dos consumidores e de clima económico calculados pelo INE, que diminuíram ligeiramente nos últimos dois meses. Estes sinais contraditórios só se dissiparão com a divulgação das primeiras estimativas das contas nacionais trimestrais relativas ao último trimestre de 2009 e ao 1.º trimestre de 2010.

5 Para 2010, as previsões conhecidas apontam para uma ligeira recuperação da economia portuguesa, que varia entre os 0,3% previstos pela CE (em Novembro de 2009) e os 0,8% previstos pela OCDE (no mesmo mês). As previsões mais recentes correspondem a um crescimento de 0,7% (por parte do Governo e do Banco de Portugal) e um crescimento de 0,5% (por parte do FMI). Todas as previsões, com excepção da previsão governamental, têm implícito um crescimento da economia portuguesa abaixo do crescimento previsto para a área do euro, contrariamente ao estimado para 2009, dada a persistência de fragilidades ao nível estrutural da economia portuguesa, designadamente os relativos ao crescimento da produtividade e ao grau de competitividade da economia nacional.

CONTA DAS AP EM CONTABILIDADE NACIONAL

Saldos das AP

6 A proposta de OE/2009 estima a obtenção de um défice orçamental de 8,3% do PIB (13 954 M€) para 2010, traduzindo-se numa melhoria de 1 p.p. do PIB, entre 2009 e 2010, após se ter verificado uma deterioração do saldo orçamental em 6,6 p.p. do PIB entre 2008 e 2009.

7 De acordo com a informação constante no Relatório da proposta de OE/2010, o excesso de défice face ao limite de 3% do PIB ascendeu em 2009 a 10 420 M€ (6,3 p.p. do PIB) e em 2010 ascenderá previsivelmente a 8933 M€ (5,3 p.p. do PIB).

8 Fazendo uso da estimativa da componente cíclica do saldo orçamental apresentada nas previsões do Outono de 2009 da Comissão Europeia, o **saldo global estrutural** terá ascendido a 8,8 p.p. do PIB em 2009, tendo-se agravado em 5,8 p.p. do PIB entre 2008 e 2009. Atendendo a um impacte estimado da IIE de 1½% do PIB em 2009, o agravamento estrutural do défice excluindo medidas discricionárias ascendeu em 2009 a 4,3 p.p. do PIB.

9 Para efeitos de análise, e com *carácter meramente indicativo*, a UTAO considerou como aproximação do montante de medidas temporárias implícitas para 2010, o valor da venda de bens de investimento e de outras receitas de capital, totalizando 1002,7 M€ ou 0,6% do PIB. Tendo em conta esse valor indicativo, a cumprirem-se os objectivos do défice apresentados no Relatório, o saldo global excluindo o efeito de medidas temporárias deverá melhorar em 0,4 p.p. do PIB em 2010 (e o saldo primário estrutural 0,7 p.p. do PIB).

10 A 30 de Novembro de 2011 o Conselho recomendou que Portugal deveria «garantir um esforço orçamental médio anual de 1¼ % do PIB ao ano no período 2010-2013», tendo tal valor sido calculado considerado como ponto de partida o valor do défice [com políticas inalteradas] para 2011 das previsões do Outono de 2009 dos serviços da Comissão (8% do PIB).

Alterações metodológicas na contabilização das despesas com pessoal

11 Afigura-se existirem pelo menos duas quebras de série nas despesas com pessoal apresentadas no Relatório da proposta de OE/2010, na óptica da contabilidade nacional, uma em 2009 e outra em 2010, resultantes de alterações na forma de contabilização da contribuição financeira do Estado para a Caixa Geral de Aposentações e na forma de contabilização dos encargos com a prestação de cuidados de saúde, por parte do SNS, aos beneficiários dos subsistemas públicos de saúde. Essas alterações diminuem o montante classificado enquanto despesas com o pessoal das AP. Não existe, no entanto, no Relatório da proposta de OE/2010 informação suficiente, relativamente ao tratamento destas alterações na óptica da contabilidade nacional, que configuram um desvio face às regras de classificação da actual base de contas nacionais, que não se encontra validada pela autoridade estatística nacional. Referir-se que esta alteração não tem impacto no défice das AP.

12 Assim, tudo indica que os valores previstos para 2010 não serão directamente comparáveis nem com os valores apurados pelo INE para 2008, nem com os valores estimados no mesmo Relatório para 2009.

13 Tendo em conta o que antecede e considerando a não disponibilização de informação que permitisse tornar esses valores comparáveis entre si, nem com referência à actual base das contas nacionais, nem com referência à metodologia proposta pelo MFAP, nem com referência à futura nova base de contas nacionais (que ocorrerá previsivelmente no decurso de 2010), a UTAO entendeu:

- I. *Não ser possível analisar, com segurança, a evolução das rubricas:*
 - i. *De Receita* – Contribuições sociais; Receita Corrente; e Receita total
 - ii. *De Despesa* – Despesa com o pessoal; Despesa corrente primária; Despesa corrente; e Despesa total.

- II. Apresentar, a título meramente indicativo, com base na melhor informação disponível, a Tabela 11 em anexo, contendo valores que se afiguram comparáveis com a actual base de contas nacionais.

Em consonância com esta decisão apresentam-se nos pontos seguintes uma descrição sumária da evolução das rubricas não afectadas por esta alteração metodológica.

Receita das AP

14 A queda pronunciada da receita fiscal em 2009, em particular a proveniente da tributação indirecta, não se parece ser totalmente explicada pela deterioração da conjuntura económica, nem pelas medidas de política tomadas (redução da taxa de IVA e redução do prazo médio de reembolsos), pelo que deveria ser objecto de justificação no Relatório do OE/2010.

15 De acordo com o previsto para 2010 no Relatório da proposta de orçamento, a receita fiscal evolui de forma prudente de acordo com o previsto para o PIB (aumento de 0,05 p.p. do PIB), evidenciando, no entanto, a previsão de receita de impostos indirectos algum optimismo.

16 O crescimento da receita previsto para 2010 está quase exclusivamente dependente do forte crescimento previsto para a rubrica residual de “outras receitas correntes” e do forte crescimento previsto para as receitas de capital. No seu conjunto, o crescimento previsto para estas duas rubricas permitiriam aumentar o peso da receita no PIB em 0,8 p.p. Este forte crescimento não se encontra justificado no Relatório da proposta de OE/2010.

Despesa de investimento

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

18 O Relatório do OE/2010 estima que a FBCF (grosso modo investimento) das AP tenha crescido 20% em termos nominais em 2009, aumentando o seu peso no PIB em 0,46 p.p. para um total de 2,6%. Para 2010 prevê um crescimento nominal de 3% e um ligeiro aumento de peso no PIB (em 0,04 p.p.).

19 Dado que a evolução da rubrica “outras despesas de capital” se encontra muito influenciada pelo registo, enquanto despesa de capital negativa, dos montantes (encaixes) provenientes da atribuição de concessões, a evolução ao longo do tempo do total da despesa de capital encontra-se também muito influenciada pelos efeitos dessas medidas temporárias, não sendo, assim, muito informativa da evolução do esforço de investimento público.

Despesa corrente – Consumo intermédio, subsídios e prestações sociais

20 O Relatório da proposta de OE/2010 prevê para 2010 um forte crescimento de 6,9% do consumo intermédio das AP, que verá o seu peso no PIB aumentar em 0,2 p.p. Prevê-se assim que o consumo intermédio volte a apresentar um ritmo de crescimento semelhante ao verificado em 2008 (7,2%), após o abrandamento estimado para 2009 (1,2%). Este forte crescimento não é objecto de justificação no Relatório.

21 De acordo com informação pública, aguarda-se a entrega do submarino Tridente, adquirido no âmbito da LPM, com um custo aproximado de 500 M€ (0,3% do PIB). A confirmar-se a não consideração desta aquisição na estimativa de despesa das AP em contas nacionais, bem como a entrega e disponibilização para utilização em 2010, o montante da rubrica de consumo intermédio, e consequentemente da despesa total e do saldo orçamental, encontrar-se-ão subavaliados nesse montante.

22 Provavelmente ainda reflexo da IIE, ou de outros factores não evidenciados no Relatório da proposta de OE/2010, continuará a registar-se em 2010 um forte crescimento dos **subsídios**, que aumentarão em 2010 o seu peso no PIB em 0,2 p.p. (crescendo 17,6% em termos nominais). Entre 2007 e 2010 prevê-se um acréscimo do peso no PIB dos subsídios em 0,5 p.p..

23 De acordo com o previsto no Relatório da proposta de OE/2010, as **prestações sociais** abrandarão o seu ritmo de crescimento de 4,5% em 2009 para 2,4% em 2010, aumentando no entanto previsivelmente o seu peso no PIB em 0,1 p.p. em 2010. *Entre 2007 e 2010 prevê-se um acréscimo do peso no PIB das prestações sociais em 2,7 p.p..* Note-se que esta rubrica inclui para além das pensões, subsídios de desemprego e outras prestações sociais também o valor dos contratos-programa com os hospitais EPE, cuja evolução prevista se desconhece.

24 Prevê ainda o Relatório da proposta de OE/2010 um agravamento dos encargos com **juros da dívida** em 11,8% (+0,3 p.p. do PIB), após um decréscimo de 1,3% em 2009, que, atendendo à análise efectuada no capítulo dedicado à dívida pública deste Parecer Técnico, ainda assim se afigura optimista, dado se sustentar numa redução da taxa de juro implícita da dívida, que poderá não se concretizar nas actuais condições de mercado.

25 Do conjunto de rubricas da despesa corrente não afectadas pelas rupturas metodológicas atrás referidas, apenas para a rubrica residual de “**outras despesas correntes**” se prevê uma redução significativa da despesa entre 2009 e 2010, que de acordo com o Relatório da proposta de OE/2010 reduzirá o seu peso no PIB em 0,3 p.p., decrescendo 8,1% em termos nominais, o que constitui um factor de risco.

Estimativa de execução orçamental em 2009

26 Face à estimativa de execução orçamental em 2009 constante no OE/2009, a receita das Administrações Públicas foi sempre prevista em excesso nas sucessivas previsões governamentais apresentadas. O excesso de previsão foi corrigido ao longo do tempo de 6,4 p.p. do PIB no Orçamento inicial para 2009 (OEi/2009), para 5,5 p.p. do PIB em Janeiro na actualização do PEC (e na IIE) e para 3,4 p.p. do PIB em Maio de 2009 no ROPO. Esses ajustamentos ficaram a dever-se à correcção em baixa da estimativa referente à receita fiscal e contributiva, que se foi aproximando do valor da estimativa de cobrança. No entanto, é de referir que o *excesso de previsão de “outra receita corrente” e de receita de capital agravou-se*

entre a previsão do OEi/2009 (Outubro de 2008) e a previsão de Janeiro de 2009, dado que em Janeiro se efectuou uma revisão em alta da previsão de receita dessas rubricas residuais em 0,4 p.p. do PIB, previsão que foi globalmente mantida em Maio no ROPO/2009. Essa revisão em alta das rubricas residuais de receita, ocorrida em Janeiro, permitiu que a revisão em baixa de 1,3 p.p. na receita fiscal e contributiva se traduzisse, nessa data, numa revisão em baixa de apenas 0,9 p.p. do PIB da receita total.

27 Estes desenvolvimentos vêm confirmar a análise efectuada pela UTAO ao OEi/2009, em Outubro de 2008, que concluiu que a previsão de receita para 2009 tinha subjacente, «como factores de risco, optimismo em relação ao crescimento da receita fiscal e contributiva e uma grande dependência da evolução das rubricas residuais da receita, em particular à rubrica outras receitas correntes.»

DÍVIDA PÚBLICA

Evolução prevista

28 O articulado PPL de OE/2010 permite um aumento do endividamento líquido global directo, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes das execução do Orçamento do Estado, incluindo os serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira, em 2010 no montante de 17 414 milhões de euros (10,4% do PIB), limite que incorpora uma margem de segurança de 6% (931 M€) face ao acréscimo de endividamento líquido do Estado estimado no Relatório. Acresce a autorização de endividamento adicional no montante de € 9146 milhões, para o reforço da estabilidade financeira e disponibilização de liquidez.

29 Em 2010 as emissões brutas de dívida directa (para financiar as necessidades de financiamento e as amortizações a efectuar ao longo do ano de 2010) ascenderão a 46 491 M€ (27,8% do PIB), sendo previsivelmente 45% dessa necessidade bruta de financiamento (20 750 M€) satisfeita via emissão de dívida a longo prazo (Obrigações do Tesouro) e 38% dessa necessidade (17 870 M€) satisfeita via emissão de Bilhetes do Tesouro.

30 A dívida das AP em contabilidade nacional ascenderá de acordo com o Relatório da proposta de OE/2010 em 2010 a 85,4% do PIB, um valor que constituirá um novo máximo histórico para a série iniciada no ano fiscal de 1851-1852. O peso dos juros da dívida no total da receita (inferior a 8% do total) é no entanto baixo numa perspectiva histórica.

31 Em **2010** o agravamento de 8,8 p.p. do rácio da dívida das AP no PIB ficar-se-á a dever, por ordem decrescente de importância: à persistência de um défice primário significativo (5,2 p.p. do PIB); à persistência de uma dinâmica desfavorável entre o crescimento nominal da economia e a taxa de juro implícita da dívida (2 p.p. do PIB); e a um ajustamento fluxo-stock significativo (1,6 p.p. do PIB), que não se encontra justificado no Relatório.

32 De acordo com a previsão de Novembro de 2009 da Comissão Europeia, baseada em políticas inalteradas, em 2010 Portugal apresentaria a 4.^a dívida pública mais elevada relativamente ao PIB na EU-15 e o 5.^o défice relativo ao PIB mais elevado, ficando em ambos os casos situado ligeiramente acima da média da área do euro.

33 A partir do verão de 2009 iniciou-se um processo de redução do valor dos *spreads* face à dívida alemã para a maior parte dos países da área do euro, excepto para a Grécia e em menor medida para Portugal e Espanha, cujos *yields* subiram consideravelmente nas últimas semanas.

34 Em termos de notação de risco (*rating*) Portugal apresenta actualmente um *outlook* negativo de acordo com as três principais agências de notação de risco e uma notação predominantemente AA (na escala comum da Standard & Poor's), marginalmente melhor que a da Itália (se bem que a Itália tenha *Outlook* estável) e muito superior à grega, que a Fitch chega a classificar abaixo de A (BBB+) e com *outlook* negativo.

35 Tendo em conta as pressões sobre a dívida soberana que alguns pequenos países têm estado sujeitos, afigura-se ser crucial a apresentação de uma estratégia credível de saída da crise, a que a UTAO aludiu ainda em Junho de 2009 na análise ao ROPO/2009, que deverá constar na próxima actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento da República Portuguesa, documento que deverá constituir o *roadmap* para a condução da política orçamental nesta XI Legislatura.

CONTA DAS AP EM CONTABILIDADE PÚBLICA

Questão prévia

36 A análise da proposta do Orçamento do Estado para 2010, sustentada na informação vertida no relatório na óptica da contabilidade pública, abrangeu todos os subsectores do Estado, com excepção do sector público empresarial.

Serviços integrados

37 No que se refere à alteração metodológica introduzida, importa referir que a mesma não produziu alterações no cálculo dos saldos em contabilidade pública, mas apenas alterações na estrutura da despesa: aos decréscimos no agrupamento das despesas com o pessoal (-3,3%) correspondem acréscimos nas transferências correntes da administração central (5,4%).

38 Em termos comparáveis, verifica-se que a previsão do crescimento da receita dos SI seja de 3,2% face ao período homólogo, enquanto o da despesa total, sem activos financeiros, se situe 2,7% acima dos níveis estimados para 2009.

39 Consequentemente espera-se que o saldo global dos serviços integrados venha a atingir, em 2010, o valor de -14 251,5M€, sofrendo uma degradação de 177,2 M€, face ao período homólogo anterior.

40 O tecto de despesa que se prevê venha a ser autorizado pela Assembleia da República (valor inscrito no mapa IV anexo à proposta de lei) excede em 881,1 M€ a previsão de execução da despesa dos serviços integrados do Estado constante do relatório da proposta do OE/2010 (Tabela 15, em anexo).

41 A **despesa corrente** evidencia um aumento de 3,7%, devido a acréscimos com a despesa de juros e outros encargos da dívida que crescem 9,9% face a 2009, transferências correntes, que aumentam 5,4% e outras despesas correntes que incorporam aqui um aumento de 41,2%, face ao período homólogo anterior. A previsão do aumento dos **juros** justificada pelo impacto

das necessidades líquidas de financiamento para 2010 no stock da dívida pública a par com um aumento das taxas de juro, parece não acomodar ainda as recentes evoluções do mercado no que respeita, designadamente ao aumento dos *spreads*, sendo razoável concluir que se poderá estar perante uma previsão pouco prudente desta despesa. Ainda neste agregado de despesa, merecem destaque as transferências, afectadas pelas alterações metodológicas introduzidas e pelo custo das medidas excepcionais de apoio ao emprego e à protecção social e as outras despesas que ao acomodarem despesas como as das missões das Forças Nacionais Destacadas, despesas de funcionamento dos estabelecimentos de ensino básico e secundário, contribuem de um certo modo, para reduzir a transparência das contas públicas.

Receita fiscal e não fiscal

42 O Relatório do OE/2010 não dispõe de uma fundamentação adequada da previsão da receita fiscal e não fiscal.

43 A receita fiscal apresenta um crescimento previsto de 1,2%, essencialmente assacado ao comportamento dos impostos indirectos, que no caso do IVA chega aos 3,6%. Nestes dados não se incluem as receitas fiscais consignadas à SS, caso do IVA, às autarquias, caso do IRS, nem às Estradas de Portugal, caso da CSR (ISP).

44 Quanto à receita não fiscal, a crescer, entre 2009 e 2010, 146,2%, em termos nominais, que compara com uma diminuição da ordem dos 15,5%, de 2008 para 2009, merecem destaque as receitas de capital, as responsáveis por este acréscimo, designadamente as outras receitas de capital que passam de um valor de receita negativa em 2009 para um valor de 582,8M€.

45 Merece assim destaque na receita a evolução prevista para as receitas de capital a registar um acréscimo de 146,4% e bem assim para as outras receitas correntes, para as quais também se prevê um aumento muito acima da média do crescimento previsto para as demais receitas (62,7%). *No seu conjunto estas duas rubricas de receita contribuem com 2 p.p. para a evolução esperada da receita total (de 3,2%), explicando assim 60,6% do acréscimo previsto para a receita total do Estado.*

46 Outro aspecto que merece destaque na análise das **receitas não fiscais** tem a ver com o facto de quer na previsão das “reposições não abatidas nos pagamentos” quer na dos “saldos da gerência anterior”, serem apresentadas quebras de 86,9% e 95,4%, face ao período homólogo anterior. Recorde-se que em 2008 e em 2009, estas receitas representaram encaixes da ordem dos 558,7M€ e 536M€, respectivamente, passando para uma previsão de encaixe em 2010 de apenas 43 M€.

Serviços e Fundos Autónomos

47 O subsector dos Serviços e Fundos Autónomos apresenta uma melhoria significativa do seu saldo global, que passa de 409,5 M€ em 2009, para 701,3M€, em 2010.

48 Esta melhoria fica a dever-se essencialmente ao facto de os valores projectados para a receita deste sector do Estado, apresentarem uma quebra menos pronunciada (1,1%), que a variação da despesa, esta da ordem dos 2,3%.

49 Na despesa, merece destaque a diminuição das despesas com o pessoal em 0,3% influenciadas pela empresarialização dos hospitais antes integrados no Sistema Nacional de saúde e externalização de outros serviços, diminuição que tem como contrapartida um aumento na rubrica “aquisição de bens e serviços correntes” (9,4%).

Segurança Social

50 O subsector da Segurança Social tem vindo a apresentar uma degradação do seu saldo global, prevendo-se que em 2010, o referido saldo atinja os 2935M€. De acordo com a informação contida no Relatório, o ano de 2010 está influenciado pelas medidas de política destinadas a amenizar os efeitos da crise financeira global, para as famílias e as empresas. Outro aspecto referido no mencionado relatório prende-se com a introdução de medidas destinadas à eliminação da pobreza e ao amento da coesão social.

51 Quanto à receita, maioritariamente constituída por contribuições, transferências do Orçamento do Estado, e participação nas receitas fiscais – adicional ao IVA – merecem destaque as “Outras Receitas Correntes”, cujo crescimento se situa nos 9,3% e que sendo residual, importaria saber com rigor, quais as receitas que dela fazem parte integrante, sendo no entanto bastante subtis os esclarecimentos prestados no relatório do OE/2010: “Estas receitas incluem a rubrica de rendimentos que se estima que atinja os 401,38 milhões de euros”. Está assim feita referência a sensivelmente metade da receita que se prevê venha a ser o encaixe desta rubrica residual da receita da SS, nada sendo dito quanto aos restantes 493,3M€.

52 A previsão da despesa deste subsector para 2010 reflecte, de algum modo, o sentido das políticas que vêm sendo seguidas na área social, visíveis nos incrementos sofridos nas rubricas de Abono de Família, que se prevê venha a crescer 7,7%, em termos nominais face ao período homólogo, de Complemento Solidário para Idosos, com aumentos da ordem dos 5,8% e Acção Social que se prevê venha a crescer 8,2% e Acções de Formação Profissional, onde se prevê um crescimento de 67,5%, face ao período homólogo.

PIDDAC

53 A alteração metodológica introduzida na contabilização das despesas do PIDDAC destinada a acolher as recomendações do TC proferidas em sede do parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006 consistiu essencialmente na eliminação de redundâncias contabilísticas e expurgo das importâncias não consubstanciavam exactamente financiamentos públicos e que tendiam a empolar a despesa se não fossem sujeitas a um criterioso exercício de análise, para efeitos de cômputo da sua despesa total.

54 Afectadas pela alteração metodológica introduzida as despesas do PIDDAC apresentam uma quebra entre 2009 e 2010 de 868M€.

55 Prevê-se que, em 2010, 61,6% destas despesas estejam sustentadas em financiamento nacional, o que corresponde a cerca de 1746M€, dos quais apenas 1511M€ se encontram inscritos no capítulo 50.

56 Em função da sua distribuição por agrupamento económico da despesa, podemos verificar que apenas 60% consubstanciam despesas de investimento, estando 35,1% destinadas ao pagamento de despesas correntes, entre eles, encargos correntes da dívida, ficando os restantes 4,9% classificados como activos financeiros.

Administração Regional e Local

57 As finanças regionais e locais apresentam-se relativamente estáveis e pouco consolidadas em relação ao equilíbrio, prevendo-se que venham a ser deficitárias ainda em 2010.

ENCARGOS PLURIANUAIS

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

58 Verificam-se importantes diferenças de estimativas relativamente aos encargos plurianuais com as PPP, face à constante no Relatório do OE/2009 e à disponibilizada pela Direcção Geral do Tesouro e Finanças no 2.º semestre de 2009, que não se encontram suficientemente explicados no Relatório do OE/2010.

59 A partir da informação constante no Relatório da proposta de OE/2010 a UTAO calculou o valor actual, a preços de 2009, da totalidade dos encargos líquidos com PPP explicitados no em sucessivos Relatórios do OE para o período de 2009-2039. Contrariando a tendência de agravamento desse valor entre os sucessivos Relatórios do OE/2007 ao OE/2009, o presente Relatório da proposta de OE/2010 tem implícita uma redução considerável a estimativa do valor actual de encargos líquidos com PPP para o período 2009-2039: dos 12,5% do PIB implícitos no OE/2009, a estimativa reduz-se para 7,2% do PIB de 2009.

60 Essa redução deve-se à forte revisão em baixa do valor actual dos encargos com concessões e subconcessões na área rodoviária [2009-2039], que se reduzem num total de 6,1 p.p. do PIB, passando de 8,9 p.p. do PIB para 2,8 p.p. do PIB, entre o implícito no OE/2009 e o implícito no OE/2010.

61 De acordo com o previsto no Relatório do OE/2010, as PPP na área rodoviária passarão a partir de 2030 a gerar uma receita líquida crescente, quando no Relatório do OE/2009 se previa um encargo médio anual de 500 M€. Consequentemente, caso se estenda o período de cálculo do valor actual dos encargos líquidos com PPP até ao ano de 2048, verificar-se-ia que as concessões rodoviárias permitiriam a realização de um encaixe líquido de 2% do PIB de 2009, em termos de valor actual, o que faria baixar a totalidade dos encargos líquidos com PPP para 2,6% do PIB.

62 Não obstante, o pico dos encargos com PPP ocorrerá entre 2014 e 2018, período em que esses encargos quase duplicarão o seu peso no PIB, passando dos 0,45% do PIB previstos para 2010 para um valor médio de 0,8% do PIB em 2014-2018.

63 Em suma, a revisão em baixa do valor actual dos encargos líquidos com PPP operada no Relatório da proposta de OE/2010 depende crucialmente da geração de receita líquida a partir de 2030 com as concessões e subconcessões rodoviárias, que deveria ser objecto de explicação adequada no Relatório, o que não se verifica.

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO	III
INTRODUÇÃO	1
I ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO	5
I.1 EVOLUÇÃO EM 2009.....	5
I.2 PERSPECTIVAS PARA 2010.....	6
I.2.1 <i>Indicadores avançados</i>	6
I.2.2 <i>Previsões para 2010</i>	7
I.3 IMPLICAÇÕES PARA A CONDUÇÃO DA POLÍTICA ECONÓMICA EM 2010: ANÁLISE DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	11
II PERSPECTIVAS ORÇAMENTAIS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE NACIONAL	12
II.1 EVOLUÇÃO PREVISTA PARA OS SALDOS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE NACIONAL.....	12
II.2 A EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS RUBRICAS ORÇAMENTAIS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE NACIONAL.....	15
II.2.1 <i>Alterações metodológicas relativas à contabilização das despesas com pessoal</i>	15
II.2.2 <i>Consequências da alteração metodológica para este Parecer Técnico</i>	17
II.2.3 <i>Receita</i>	18
II.2.4 <i>Evolução da despesa de capital</i>	19
II.2.5 <i>Evolução do consumo intermédio</i>	20
II.2.6 <i>Evolução dos subsídios, prestações sociais e outra despesa corrente</i>	21
II.3 A ESTIMATIVA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL EM 2009.....	22
III DÍVIDA PÚBLICA	25
III.1 EVOLUÇÃO PREVISTA	25
III.2 COMPARAÇÃO INTERNACIONAL.....	30
III.3 CONDIÇÕES DE MERCADO.....	31
III.4 DÍVIDA PÚBLICA E EMPRESAS PÚBLICAS.....	33
IV RECEITAS E DESPESAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE PÚBLICA.....	35
IV.1 QUESTÕES PRÉVIAS	35
IV.2 ALTERAÇÕES METODOLÓGICAS	35
IV.2.1 <i>Despesas com o pessoal - contribuições para a CGA</i>	35
IV.2.2 <i>Despesas com o pessoal – encargos com a prestação de cuidados de saúde aos beneficiários dos subsistemas públicos de saúde pelo SNS</i>	37
IV.2.3 <i>PIDDAC</i>	37
IV.3 SERVIÇOS INTEGRADOS (SUBSECTOR ESTADO).....	38
IV.3.1 <i>Evolução dos principais agregados de receita e despesa</i>	38
IV.3.2 <i>Indemnizações compensatórias e transferências para o SEE</i>	40
IV.3.3 <i>Evolução da Receita</i>	41
IV.3.4 <i>Evolução da despesa fiscal</i>	42
IV.4 SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS.....	42

IV.5	DESPEAS E RECEITAS DA SEGURANÇA SOCIAL	44
IV.6	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL.....	45
IV.7	DESPEAS DO PIDDAC.....	46
V	ENCARGOS PLURIANUAIS: ENCARGOS COM AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	47
VI	TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL: QUANTIDADE E QUALIDADE DA INFORMAÇÃO	53
ANEXOS	55
A1.	RECEITAS E DESPEAS DAS AP EM CONTABILIDADE NACIONAL.....	55
A2.	RECEITAS E DESPEAS DAS AP EM CONTABILIDADE PÚBLICA.....	60
A3-	RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO DIRIGIDA A PORTUGAL	66
A4.	PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS E INFORMAÇÃO ADICIONAL DE 30.01.2010	67
A5.	OFÍCIO DO GABINETE DO SENHOR MAP, DE DIA 08.02.2010, EM RESPOSTA AO PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS E INFORMAÇÃO ADICIONAL ELABORADO PELA COF	69
LISTA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS	70

Índice de caixas

Caixa 1 - Lei de bases da contabilidade pública.....	44
Caixa 2 – Metodologia de cálculo do valor actual dos encargos futuros com PPP.....	52

Índice de tabelas

Tabela 1 – Comparação das diversas previsões macroeconómicas para a economia Portuguesa	8
Tabela 2 – Saldos das Administrações Públicas, em contabilidade nacional (%PIB)	13
Tabela 3 – Evolução prevista para a despesa de capital das AP	19
Tabela 4 – Comparação das sucessivas previsões governamentais para o ano de 2009	24
Tabela 5 – Taxas de juro de mercado (<i>yields to maturity</i>) e <i>spreads</i> de Títulos do Tesouro a 10 anos	31
Tabela 6 – Notações de risco de dívida soberana a longo prazo na área do euro, por agência de notação de risco ..	33
Tabela 12 – Síntese das Receitas e Despesas dos Serviços Integrados do Estado.....	38
Tabela 7 – Esforço financeiro do Estado com Sector Empresarial do Estado	40
Tabela 8 – Valor actual dos encargos líquidos com PPP	50
Tabela 9 – Evolução das receitas e despesas das Administrações Públicas (óptica da contabilidade nacional) – valores para 2009 e 2010 não ajustados	56
Tabela 11 – Evolução das receitas e despesas das Administrações Públicas (óptica da contabilidade nacional) numa base comparável - valores indicativos	57
Tabela 11 – Comparação indicativa entre a previsão da Comissão Europeia de Novembro de 2009 e o previsto no OE/2010	58
Tabela 13 – Evolução das Receitas dos Serviços Integrados do Estado	60
Tabela 14 – Evolução da Despesa e saldo global dos Serviços Integrados do Estado	61
Tabela 15 – Comparação entre os valores do Relatório e os valores constantes no Mapa IV do OE relativos à despesa dos Serviços Integrados do Estado	61
Tabela 16 – Evolução da Despesa Fiscal dos Serviços Integrados do Estado.....	63
Tabela 17 – Receitas e Despesas da Segurança Social.....	64
Tabela 18 – Receitas e Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos	65

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Evolução trimestral do PIB real (Portugal, Área do euro e EUA)	5
Gráfico 2 – Indicador de conjuntura da OCDE (Portugal, Área do euro e Espanha)	6
Gráfico 3 – Indicadores de confiança dos consumidores e clima económico	6
Gráfico 4 – Posição de investimento internacional em 2008 (% do PIB)	10
Gráfico 5 – Evolução dos saldos previstos para as Administrações Públicas (% do PIB).....	12
Gráfico 6 – Evolução da FBCF e despesa de capital das AP corrigida do efeito de medidas temporárias.....	20
Gráfico 7 – Desvios na previsão de receita das AP para 2009 face à estimativa de execução constante no OE/2010 ..	23

Gráfico 8 – Evolução da dívida das Administrações Públicas [contab. nacional] e da dívida do Estado [contab. pública] em % do PIB.....	25
Gráfico 9 – Evolução da dívida das AP (contabilidade nacional) desde 1999 e das previsões	26
Gráfico 10 – Evolução histórica: rácio da dívida e peso dos encargos com juros no total da receita efectiva em Portugal (1851-2010)	27
Gráfico 11 – Emissões de dívida no período complementar	28
Gráfico 12 – Decomposição da variação do rácio da dívida das Administrações Públicas	29
Gráfico 13 – Taxa de juro implícita da dívida	30
Gráfico 14 – Dívida e saldos orçamentais em 2010 na EU-15, segundo a previsão de Novembro de 2009 da Comissão Europeia (%PIB).....	30
Gráfico 15 – Spreads nas taxas de juro de mercado de Títulos do Tesouro a 10 anos face à Alemanha	32
Gráfico 16 - Contributos para revisão (variação %) dos encargos com PPP entre o OE/2009 e o OE/2010.....	49
Gráfico 17 – Valor actual dos encargos com PPP em percentagem do PIB de 2009.....	50
Gráfico 18 – Projecção dos encargos anuais com as PPP previstos nos Orçamentos de Estado de 2008, 2009 e 2010, em percentagem do PIB.....	51

Introdução

1 Nos termos do artigo 10.º-A da Resolução n.º 20/2004, de 16 de Fevereiro, aditado pela Resolução n.º 53/2006, de 7 de Agosto e do Programa de Actividades da UTAO, para o período entre 1 de Dezembro de 2009 e 31 de Março de 2010, apresenta-se Parecer Técnico sobre a análise da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2010.

2. Objectivo

2 O objectivo do presente Parecer Técnico é dotar a COF da informação técnica necessária para proceder à apreciação da PPL de Orçamento de Estado para 2010 (OE/2010).

2. Condicionantes e limitações da análise

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

- Dos documentos que constituem a Proposta de Lei do Orçamento do Estado – *articulado da lei, mapas anexos e relatório de sustentação da proposta* – todos disponibilizados em suporte digital, apenas o *articulado da lei* foi entregue em formato editável, isto é, pronto a utilizar pelos serviços da AR como documento de trabalho. Já quanto aos demais documentos (quadros anexos à proposta de Lei e Relatório), a versão disponibilizada, em formato de imagem (PDF), não permite a sua utilização directa para efeitos de trabalho.
- *Informação com detalhe insuficiente*, em relação a certas variáveis, para permitir a comparabilidade temporal da evolução de variáveis chave, tal como detalhado no capítulo 6 deste Parecer.
- *Alteração metodológica introduzida na previsão das despesas com o pessoal* não se encontra explicitada no que respeita às quebras de série estatística, inviabilizando qualquer análise em termos comparativos com outros exercícios (temporal) ou com outros documentos
- Tendo sido formulado um pedido de esclarecimentos e informação adicional ao Governo (Anexo A4), no dia 30 de Janeiro de 2010, formalizado por ofício da Comissão de Orçamento e Finanças de 1 de Fevereiro de 2010, o mesmo não foi objecto de resposta em tempo útil para integrar esta análise. A resposta ficou disponível apenas no dia de fecho e envio deste Parecer Técnico, às 11h de dia 8 de Fevereiro de 2010, (Anexo A5). O ofício do Senhor Ministro dos Assuntos Parlamentares contendo resposta a alguma das questões formuladas, apresenta parte da informação numérica ilegível, o que inviabilizou a sua utilização. Acresce ainda referir que o referido ofício não apresenta informação suficiente para que se possa, com segurança calcular a evolução das despesas com pessoal, da despesa total e da receita total das administrações públicas, na óptica da contabilidade nacional, de forma comparável, remetendo nesta matéria para a informação constante na Caixa 16 do Relatório da

proposta de OE/2010 que apresenta informação referente apenas à óptica da contabilidade pública e que não pode ser directamente transposta para a óptica da contabilidade nacional. Dessa forma a UTAO considera que não existe suficiente informação para poder analisar a evolução dos principais agregados de despesa e receita das Administrações Públicas numa base comparável (ver secção II.2.2, na página 17, deste documento).

- *Tempo disponível para a análise*, 10 dias, decorrente da Lei e do RAR, revelou-se, à semelhança do que já havia sido a experiência de anos anteriores, pouco compatível, com a realização de uma análise técnica muito profunda de um documento tão vasto, motivo pelo qual aqui se optou por efectuar uma análise global da proposta de OE/2010 sem prejuízo de aprofundamentos posteriores, por solicitação da COF.
 - Foi atribuído à UTAO o prazo de dez dias de calendário semelhante ao previsto no artigo 206.º do Regimento da AR para a análise técnica por parte dos serviços da Assembleia; refira-se que o prazo previsto nesse artigo para a análise de uma proposta de lei tão complexa, como é a do Orçamento do Estado é mais reduzido do que o previsto no artigo 131.º para a elaboração de uma nota técnica por parte dos serviços da Assembleia para cada um dos projectos e propostas de lei (15 dias).
 - Em termos de comparação internacional o *Congressional Budget Office* dos EUA, com uma dotação de 235 membros de *staff*, efectua uma análise estandardizada à proposta de orçamento do Presidente em aproximadamente 20/30 dias, um prazo que é mais do dobro do atribuído para esta análise.
 - O reduzido período de tempo decorre também do reduzido tempo que o Parlamento português se atribuiu, na Lei de Enquadramento Orçamental para a discussão e aprovação da proposta de Orçamento (45 dias). Esse período de tempo é apenas metade do recomendado pela OCDE (90 dias). Na “Avaliação do Processo Orçamental em Portugal – Relatório da OCDE”, datado de 18 de Dezembro de 2008, mas divulgado já em 2009, a OCDE considerou que para melhorar o papel da Assembleia da República no processo orçamental «o período dado à Assembleia da República para a discussão do orçamento deve ser aumentado para pelo menos 3 meses, de forma a garantir tempo suficiente para que esta possa analisar e tomar decisões sobre o documento em questão.»¹
 - Para além do referido no ponto anterior, em 2010, o Relatório da Comissão de Orçamento e Finanças terá de estar disponível no 15.º dia a seguir à entrega da proposta de Orçamento, não se utilizando assim a totalidade do prazo de 20 dias previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da AR.

- *Recursos humanos da UTAO* – a UTAO continua a dispor de apenas dois Consultores, em vez dos 3 a 5 que a Resolução da Assembleia da República prevê, providos a título provisório até ao final do processo de recrutamento por mobilidade geral actualmente em curso.

¹ O Relatório tem a autoria de Teresa Curristine, Chung-Keun Park e Richard Emery. A versão portuguesa encontra-se em <http://www.oecd.org/dataoecd/59/35/42007650.pdf> e uma versão mais curta, na língua original, em inglês, intitulada *Budgeting in Portugal*, encontra-se publicada no *OECD Journal on Budgeting*, volume 2008/03 em <http://www.oecd.org/dataoecd/59/19/42007276.pdf>. A qualidade da tradução para Português e a sua coerência com o texto original são da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento.

3. Metodologia

4 Reflexo dos meios à disposição da UTAO, a presente análise técnica incide exclusivamente sobre as perspectivas económicas, orçamentais e financeiras da proposta de OE/2010, não se pronunciando assim sobre questões de natureza jurídica, como a adequabilidade das autorizações legislativas contidas no articulado, ou as implicações das alterações propostas para o sistema fiscal português.

4. Plano da exposição

5 A presente Parecer encontra-se dividido em 6 capítulos. O primeiro é dedicado às perspectivas macroeconómicas. O segundo a evolução da conta das Administrações Públicas em contabilidade nacional. O terceiro analisa o financiamento (dívida pública). O quarto analisa a evolução da conta das Administrações Públicas, na óptica da Contabilidade Pública. O quinto analisa os encargos previstos do Estado com as Parcerias Público-Privadas. O sexto e último capítulo, é dedicado à transparência orçamental: quantidade e qualidade de informação.

I Enquadramento macroeconómico

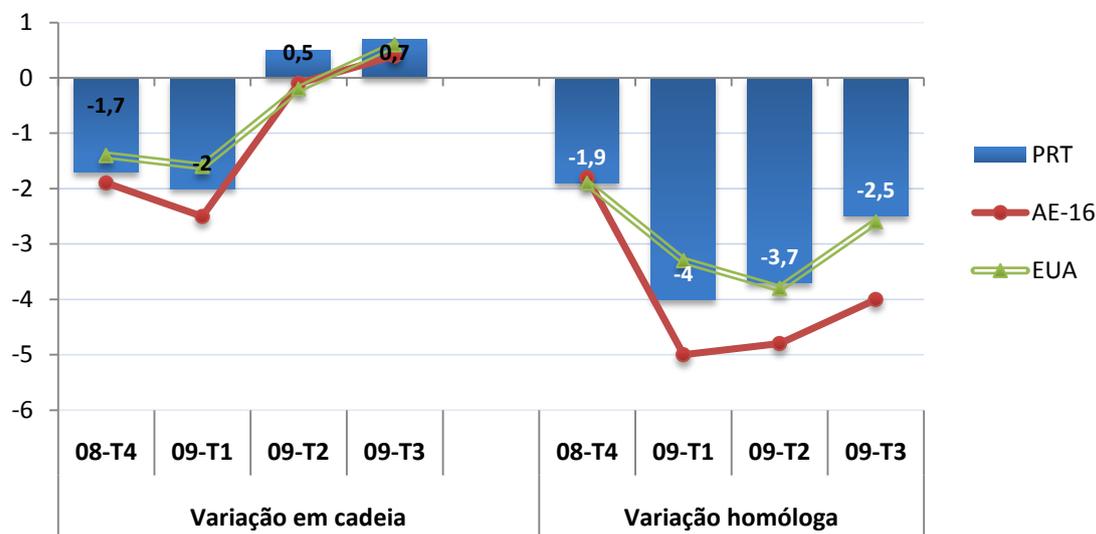
I.1 Evolução em 2009

1 O ano de 2009 foi caracterizado por uma profunda recessão a nível global. A economia portuguesa apresentará também previsivelmente um decréscimo do seu produto em termos reais, que corresponderá à 2.ª maior quebra anual do PIB dos últimos 35 anos.² Confirmou-se assim a possibilidade de uma contracção do produto adiantada pela UTAO na análise ao OE/2009, em Outubro de 2008.

2 Em termos infra-anuais o nível de produção interna iniciou uma recuperação em cadeia no segundo semestre de 2009 (ver Gráfico 1). No entanto, a variação homóloga no terceiro trimestre (último para o qual já existem estimativas) foi ainda bastante negativa.

3 Ao nível global verificou-se igualmente uma recuperação da actividade económica ano 2.º semestre de 2009 que beneficiou de importantes medidas discricionárias de política económica, com a política monetária e a política orçamental a apresentarem uma orientação claramente expansionista nas economias avançadas.

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



Fonte: Eurostat, 8-Jan-2010.

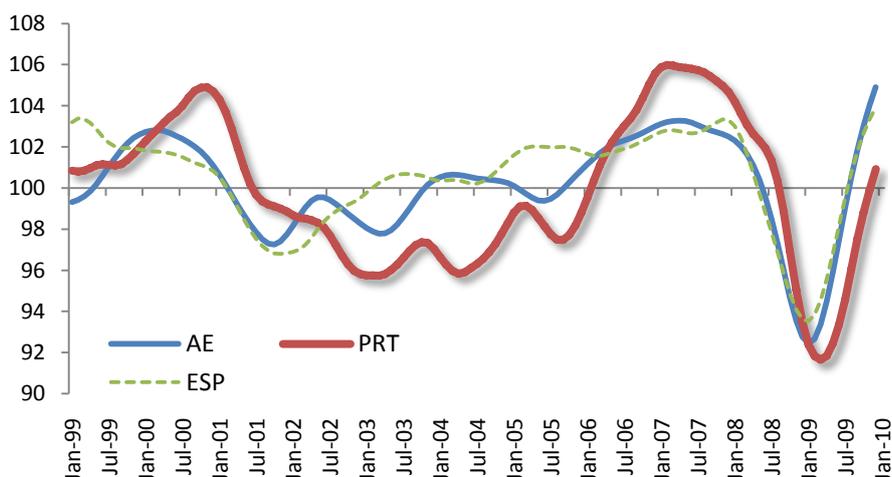
² Nos últimos 35 anos verificou-se por 5 vezes uma quebra no valor do PIB real, em termos de média anual, nos anos de: 1975 (5,1%); 1984 (1%); 1993 (0,7%); 2003 (0,8%); e 2009.

1.2 Perspectivas para 2010

1.2.1 Indicadores avançados

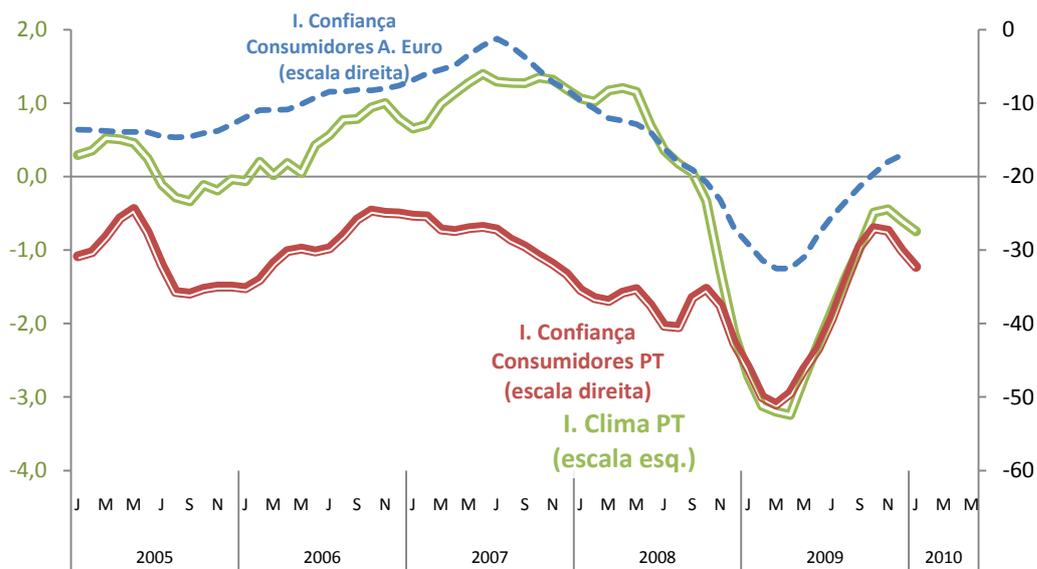
4 Em termos de indicadores avançados relativos à conjuntura existem alguns sinais de recuperação da actividade económica, antevendo o indicador avançado da OCDE uma expansão nos próximos 6 meses na zona euro e uma recuperação da economia portuguesa para o mesmo horizonte temporal (Gráfico 2).

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



Fonte: OCDE, CLI (5 de Fevereiro de 2010). | Notas: O CLI (*composite leading indicator*) procura identificar pontos de viragem na actividade económica com aproximadamente seis meses de antecedência. As fases do ciclo económico são definidas da seguinte forma: *expansão* – CLI a aumentar e acima de 100; *inversão* – CLI em decréscimo mas acima de 100; *abrandamento* – CLI em decréscimo e abaixo de 100; *recuperação* – CLI a crescer mas abaixo de 100.

Gráfico 3 – Indicadores de confiança dos consumidores e clima económico



Fonte: INE.

5 No entanto, o indicador de clima económico calculado pelo INE diminuiu ligeiramente nos últimos dois meses (Dezembro de 2009 e Janeiro de 2010), contrariando o forte aumento iniciado em Maio de 2009, após registar o mínimo histórico da série.³ Acresce ainda que o indicador de confiança dos consumidores diminuiu nos últimos três meses, invertendo o acentuado movimento ascendente iniciado em Abril, depois de ter atingido em Março de 2009 o valor mais baixo da série.

6 Já o indicador coincidente mensal para a evolução homóloga tendencial da actividade económica, calculado pelo Banco de Portugal, aumentou em Dezembro de 2009 face ao observado no mês anterior. No mesmo período, o indicador coincidente mensal para a evolução homóloga tendencial do consumo privado, calculado pelo Banco de Portugal, também aumentou face ao mês anterior.

7 Existem assim sinais contraditórios nos indicadores avançados que só se dissiparão com a divulgação das primeiras estimativas das contas nacionais trimestrais relativas ao último trimestre de 2009 e ao 1.º trimestre de 2010.

1.2.2 Previsões para 2010

8 De acordo com as últimas previsões disponíveis (Tabela 1), em 2009 dever-se-á ter verificado uma contracção da actividade económica em Portugal, medida pelo PIB a preços constantes, entre 2,6% (previsão do Governo) e 2,9% (Previsão da Comissão Europeia de Novembro de 2009). Em 2009 a economia portuguesa deverá ter verificado uma contracção na sua produção interna entre 2,6% (previsão do Governo) e 2,9% (Previsão da Comissão Europeia de Novembro de 2009). Para essa evolução negativa contribuiu uma forte quebra do investimento e das exportações, não totalmente compensada pela redução das importações. O consumo privado ter-se-á reduzido em aproximadamente 1% face a 2008. A única componente da procura que registou um acréscimo foi o consumo público, que acelerou ainda o seu ritmo de crescimento face ao verificado em 2008.

9 A zona euro terá registado em 2009 uma quebra do produto interno bruto de aproximadamente 4%. Antevendo as principais organizações internacionais uma recuperação do crescimento em 2010, mas para um valor abaixo de 1% em termos reais.

³ De acordo com o INE «No mês de referência [Janeiro de 2010] os indicadores de confiança sectoriais apresentaram andamentos diferenciados, observando-se uma diminuição na Construção e Obras Públicas e nos Serviços e um aumento na Indústria Transformadora e no Comércio, mais expressivo no primeiro caso.».

Tabela 1 – Comparação das diversas previsões macroeconómicas para a economia Portuguesa

	Ano: 2008	2009 (Previsão/estimativas)						2010 (Previsão)					
	Org.: CE	Gov.	CE	FMI	OCDE	BdP	BCE	Gov.	CE	FMI	OCDE	BdP	BCE
	Data: Nov-09	Jan-10	Nov-09	Jan-10	Nov-09	Jan-10	Dez-09	Jan-10	Nov-09	Jan-10	Nov-09	Jan-10	Dez-09
	Documento: Out.	OE/10	Out.	Art IV/WEO	EO	BE Inv.	-	OE/10	Out.	Art IV/WEO	EO	BE Inv.	-
PORTUGAL													
PIB (taxa de variação real, em %)	0,0	-2,6	-2,9	-2,7	-2,8	-2,7	:	0,7	0,3	0,5	0,8	0,7	:
Consumo Privado	1,7	-0,9	-0,9	-0,9	-1,0	-0,9	:	1,0	0,6	0,3	0,6	1,0	:
Consumo Público	1,1	2,6	1,7	4,4	1,4	2,0	:	-0,9	0,7	0,7	0,6	0,7	:
FBCF	-0,7	-11,8	-15,2	-15,0	-13,6	-11,7	:	-1,1	-4,1	0,0	0,4	-3,4	:
Exportações	-0,5	-12,0	-14,0	-14,4	-14,7	-12,5	:	3,5	0,7	1,3	1,7	1,7	:
Importações	2,7	-10,7	-13,7	-12,2	-14,4	-10,8	:	1,5	-0,2	0,6	1,0	0,3	:
Inflação	2,7	-0,8	-1,0	-0,9	0,9	-0,9	:	0,8	1,3	0,8	0,7	0,7	:
Deflador do Cons. Priv.	2,6	:	0,0	:	-0,9	:	:	:	0,0	:	0,8	0,0	:
Deflador do PIB	2,0	1,7	0,5	-0,7	0,6	:	:	0,8	0,8	1,0	0,2	:	:
Desemprego (%)	7,7	9,5	9,0	9,6	9,2	:	:	9,8	9,0	11,0	10,1	:	:
(em % do PIB)													
Saldo orçamental	-2,7	-9,3	-8,0	-8,0	-6,7	:	:	-8,3	-8,0	-8,6	-7,6	:	:
Dívida Pública	66,3	76,6	77,4	75,8	74,9	:	:	85,4	84,6	83,3	82,0	:	:
Cap./nec. liq. financto. face exterior	-10,3	:	-8,5	-8,6	:	-8,2	:	:	-8,6	-8,9	:	-9,8	:
HIP. & ENQUADR. INTERNACIONAL													
PIB (taxa de variação real)													
Área do euro	0,6	-4,0	-4,0	-4,2	-4,0	:	-4,0	0,7	0,7	1,0	0,9	:	0,8
- Alemanha	1,3	:	-5,0	-5,3	-4,9	:	:	:	1,2	1,5	1,4	:	:
- França	0,4	:	-2,2	-2,4	-2,3	:	:	:	1,2	1,4	1,4	:	:
- Espanha	0,9	:	-3,7	-3,8	-3,6	:	:	:	-0,8	-0,6	-0,3	:	:
UE-27	0,8	:	-4,1	-4,2	:	:	:	:	0,7	1,0	:	:	:
- Reino Unido	0,6	:	-4,6	-4,4	-4,7	:	:	:	0,9	1,3	1,2	:	:
EUA	0,4	:	-2,5	-2,7	-2,5	:	:	:	2,2	2,7	2,5	:	:
Inflação (IHPC) - área do euro	3,3	0,3	0,3	0,3	0,2	:	0,3	1,1	1,1	0,8	0,9	:	1,3
Procura externa rel. p/ Portugal (bens)	0,9	-14,7	-13,8	:	:	-13,0	:	1,7	1,1	:	:	1,9	:
Preço spot petróleo Brent (USD/barril)	96,4	62,5	61,3	61,53	61,6	62,2	62,2	76,6	76,5	76	77	80,5	81,4
Tx. juro curto prazo (Euribor-3 meses)	4,6	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,5	1,3	0,8	1,2	1,2
Tx. juro longo prazo (OT 10 anos)	4,5	:	3,2	:	4,2	0,0	4,0	:	3,5	:	4,2	:	4,1
Taxa de câmbio nominal (€1 = x USD)	1,5	1,4	1,39	2,373	1,49	1,40	1,39	1,4	1,48	:	1,49	1,49	1,49

Abreviaturas: E. Prel.- Estimativa preliminar; Gov. - Governo da República Portuguesa; Interc. - previsão intercalar; Primv- Previsão da Primavera; Out. - Previsão do Outono; Inv - Inverno; EO - Economic Outlook (previsão regular); WEO - World Economic Outlook; BE- Boletim Económico; OE- Relatório da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para o ano indicado.

Notas: A fonte dos dados para o enquadramento internacional do ano transacto é a última previsão regular da Comissão Europeia. Inflação: variação homóloga do IHPC no caso das previsões das organizações internacionais e variação média anual do IPC no caso do ROPO ou do Relatório do Orçamento do Estado. A previsão do FMI corresponde à apresentada em Janeiro de 2009 no Relatório ao abrigo do artigo IV conjugada com a actualização das previsões do WEO realizada em 26 de Janeiro de 2010. No caso da previsão do FMI o valor da taxa de juro de curto prazo refere-se à taxa LIBOR para os depósitos em euros. O valor indicado para a previsão do BCE relativamente à inflação e crescimento da área do euro corresponde ao valor central do intervalo apresentado por aquela organização.

10 Relativamente ao processo de elaboração de previsões para a proposta de Orçamento do Estado e demais documentos de política económica, a OCDE recomendou em Junho de 2008 a Portugal que se pondere a criação de um comité de especialistas em macroeconomia e previsão para rever e sugerir melhorias nas previsões utilizadas no orçamento de Estado. Esta recomendação da OCDE não foi acolhida na preparação deste Orçamento do Estado para 2010.

11 Para 2010, as previsões apontam também para uma ligeira recuperação da economia portuguesa, que varia entre os 0,3% previstos pela CE (em Novembro de 2009) e os 0,8% previstos pela OCDE (no mesmo mês). As previsões mais recentes correspondem a um crescimento de 0,7% (por parte do Governo e do Banco de Portugal) e um crescimento de 0,5% (por parte do FMI). Todas as previsões, com excepção da previsão governamental, têm implícito um crescimento da economia portuguesa abaixo do crescimento previsto para a área do euro, dada a persistência de fragilidades ao nível estrutural da economia portuguesa, designadamente os relativos ao crescimento da produtividade e ao grau de competitividade da economia nacional.⁴

12 O crescimento real do **consumo privado**, relevante para a evolução da receita dos impostos indirectos, designadamente do IVA, será em 2010 de 1% de acordo com as previsões do Governo e do BdP. Já as organizações internacionais prevêm um crescimento menor.

13 Em termos de **comércio externo** a previsão governamental apresenta a previsão de crescimento mais elevada quer das exportações (3,5%), quer das importações (1,5%).

14 As previsões referentes à evolução da **FBCF** apresentam grande variabilidade, que se explica pelo grau de incerteza ainda prevalecente acerca das perspectivas de recuperação da procura. A previsão governamental aponta para uma quebra de 1,1%; o BdP prevê uma quebra de 3,4%; a CE prevê uma quebra de 4,1%; e o FMI e a OCDE antevêm a manutenção ou mesmo uma recuperação do nível de FBCF em 2010.

15 Relativamente à evolução do **consumo público** apenas a previsão governamental apresenta uma quebra real de 0,9% em 2010, apresentando todas as outras previsões (baseadas em políticas inalteradas) um crescimento na ordem do 0,7%.

16 A previsão do Governo para a **inflação** em 2010 (0,8%) encontra-se em linha com o previsto pelo FMI, OCDE e BdP. A previsão da CE é de 1,3%. Em termos comparativos com a evolução prevista para o conjunto da área do euro, a inflação em Portugal será inferior no caso das previsões do Governo, da OCDE e do BdP. A CE antevê um ritmo relativo mais elevado de crescimento dos preços em Portugal e o FMI uma evolução semelhante.

17 O crescimento dos **preços implícitos** (deflator) do **PIB** estimado para 2009 no Relatório do OE/2010 é de 1,7%, encontrando-se assim acima do valor do deflator relativo ao ano terminado no 3.º trimestre de 2009 (1,3%) e bastante acima da previsão da Comissão Europeia (0,5%). Esta previsão tem impacte no valor do PIB nominal para 2009 e 2010 utilizado para calcular os valores expressos em rácios do produto.⁵

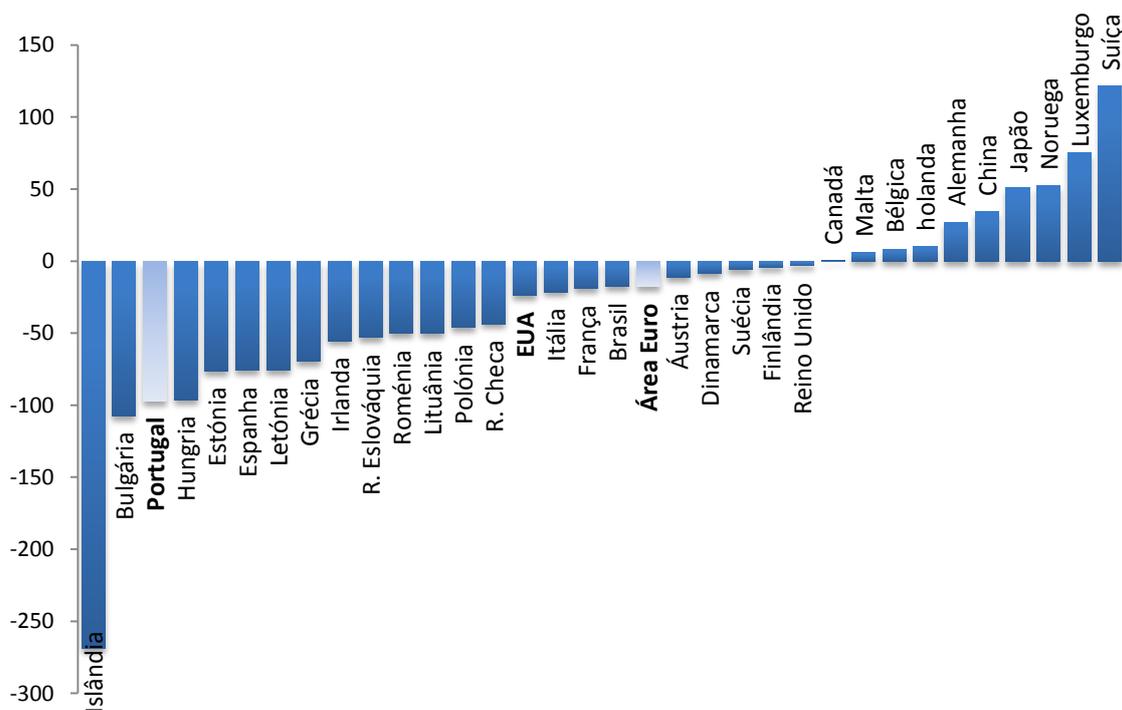
⁴ A previsão do Banco de Portugal a previsão referente à área do euro subjacente aos cálculos corresponde à previsão do Eurosistema apresentada na coluna BCE. Acresce que na apresentação de 02.02.2010 do Senhor Governador do Banco de Portugal se afirma que «**O crescimento deverá ser fraco na Europa nos próximos anos e será ainda inferior em Portugal.**» (ver o slide n.º 48, disponível online em <http://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/IntervencoesPublicas/Lists/FolderDeListaComLinks/Attachments/g1/interv20100202.pdf>).

⁵ A utilização do valor do deflator previsto pela Comissão Europeia elevaria o défice em 0,1 p.p. do PIB e a dívida em 0,9 p.p. do PIB em 2009. No ofício do Gabinete do Senhor Ministro dos Assuntos Parlamentares recebido na data

18 O desemprego atingirá de acordo com a previsão do Governo 9,8% da população activa em 2010. Trata-se de uma previsão que se encontra acima do previsto pela CE em Novembro último (9%), mas abaixo do previsto pela OCDE (10,1%) e pelo FMI (11%).

19 Quanto à necessidade de financiamento líquido da economia portuguesa face ao exterior (vulgo **défi ce externo**) o Governo não apresenta qualquer previsão na proposta de OE/2010. Contudo, de acordo com a previsão do BdP esse défi ce após uma redução prevista em 2009 para 8,2% do PIB, que compara com os 10,3% do PIB registados em 2008, deverá aumentar em 2010 para 9,8% do PIB. Esse défi ce externo elevado contribuirá para o agravamento da posição de investimento internacional da economia portuguesa (“endividamento externo” em sentido lato), que atinge já um nível relativamente elevado no contexto das economias avançadas (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Posição de investimento internacional em 2008 (% do PIB)



Fonte: FMI.

de fecho deste documento sustenta-se que «Os anos de 2008 e 2009 foram muito particulares no que diz respeito à evolução do deflador das importações: entre o último trimestre de 2008 e o 3.º trimestre de 2009, o deflador das importações assumiu valores muito negativos, sendo significativamente influenciado pela diminuição do preço do petróleo nos mercados internacionais. A estimativa do deflador do PIB apresentada incorpora o efeito desta evolução, como aliás se pode verificar comparando a estimativa apresentada pela Comissão Europeia com o deflador relativo ao ano terminado no terceiro trimestre de 2009, referenciados na questão colocada. De referir que o desvio registado entre a estimativa para o deflador do PIB da Comissão Europeia e a estimativa do deflador do PIB referente ao ano terminado no terceiro trimestre de 2009 é significativamente superior ao desvio agora existente entre este último valor e a estimativa subjacente à Proposta do Orçamento do Estado para 2010.»

1.3 Implicações para a condução da política económica em 2010: análise das organizações internacionais

20 Para 2010 as previsões das principais organizações internacionais apontam para uma retoma gradual das economias avançadas. Essa retoma será no entanto de menor magnitude do que o verificado na sequência de recessões anteriores. Por exemplo, o FMI estima que o nível de produção em termos reais permaneça abaixo do seu nível anterior à crise até 2011.

21 A penalizar a recuperação das economias avançadas encontram-se os níveis elevados de desemprego e de dívida pública, e nalguns países a necessidade de empresas e famílias reduzirem as suas dívidas (“melhorar os balanços”), bem com a persistência de fragilidades no sector financeiro. Acresce que em termos de política económica, de acordo com o FMI, é necessário:

- *rebalancear a procura entre o sector público e o privado*, devendo verificar-se a substituição de procura pública por procura oriunda do sector privado, ou seja retirar gradualmente as medidas de estímulo à economia de acordo com estratégias de saída credíveis;
- *rebalancear a procura ao nível global* reduzindo a oriunda de países com défices externos excessivos para países com excedentes externos excessivos;
- e simultaneamente *reabilitar o sector financeiro e promover reformas estruturais* no sector real.

22 Receia-se ainda que a crise tenha um impacte negativo no ritmo de crescimento do produto potencial das economias desenvolvidas, o que fará com que se espere uma recuperação mais lenta do que a verificada no passado.

23 Nalguns pequenos países (onde se inclui Portugal), a dívida soberana tem estado recentemente sobre pressão à medida que os investidores têm vindo crescentemente a diferenciar os diversos países, penalizando os elevados níveis de défice e de dívida públicos. Assim, não obstante nenhuma organização internacional recomendar a retirada abrupta das medidas de estímulo orçamental em 2010, dada a fragilidade da recuperação económica prevista, existe um consenso relativamente à necessidade dos países que enfrentam receios crescentes relativamente à sustentabilidade da suas finanças públicas conceberem e comunicarem estratégias de saída credíveis, que se terão de traduzir numa melhoria sustentada dos saldos primários. Acresce que países (como Portugal) cujo crescimento se sustentou excessivamente no crescimento da procura interna precisarão ainda de transferir recursos para os sectores produtores de bens transaccionáveis, o que requererá reformas estruturais.

24 Afigura-se assim crucial a apresentação de uma estratégia credível de saída da crise, a que a UTAO aludiu ainda em Junho de 2009 na análise ao ROPO/2009, que deverá constar na próxima actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento da República Portuguesa, documento que deverá constituir o *roadmap* para a condução da política orçamental nesta XI Legislatura.

II Perspectivas orçamentais das Administrações Públicas em contabilidade nacional

II.1 Evolução prevista para os Saldos das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional

1 A proposta de OE/2009 estima a obtenção de um défice orçamental de 8,3% do PIB (13 954 M€) para 2010, traduzindo-se numa melhoria de 1 p.p. do PIB, entre 2009 e 2010, após se ter verificado uma deterioração do saldo orçamental em 6,6 p.p. do PIB entre 2008 e 2009. Esta melhoria prevista para 2010 será devida a uma redução do défice da Administração Central em 0,6 p.p. do PIB, a uma melhoria em 0,3 p.p. do saldo da Administração Local e Regional e a uma melhoria de 0,1 p.p. do PIB do excedente dos fundos de Segurança Social (Gráfico 5).

2 O défice orçamental registado em 2009 (15 366 M€) corresponde ao valor máximo da série do peso do défice no produto interno bruto iniciada em 1977.

3 De acordo com a informação constante no Relatório da proposta de OE/2010, o excesso de défice face ao limite de 3% do PIB ascendeu em 2009 a 10 420 M€ (6,3 p.p. do PIB) e em 2010 ascenderá previsivelmente a 8933 M€ (5,3 p.p. do PIB).

Gráfico 5 – Evolução dos saldos previstos para as Administrações Públicas (% do PIB)

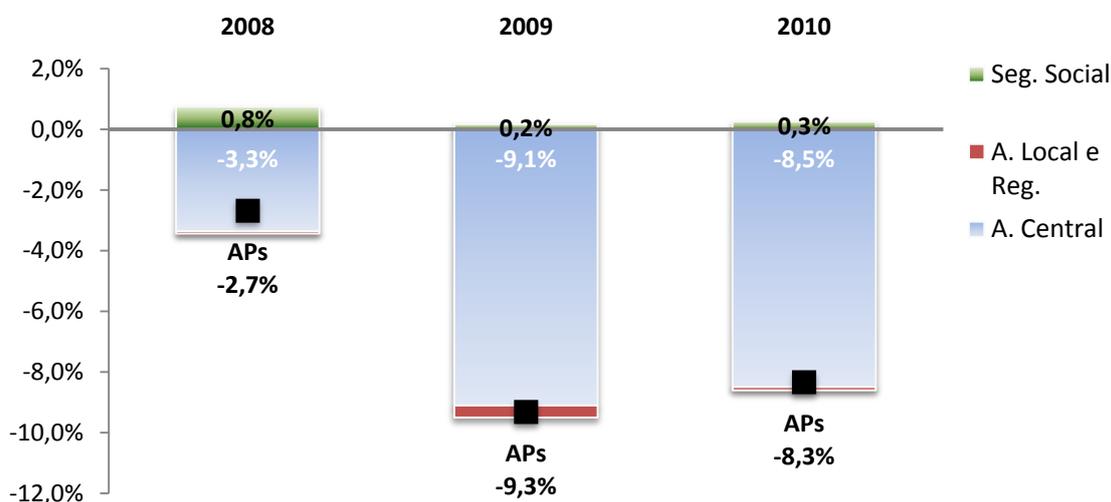


Tabela 2 – Saldos das Administrações Públicas, em contabilidade nacional (%PIB)

	Fonte: INE					OE/10		Variação	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2009	2010
1. Saldo primário [(1)-(2)+(12)]	-0,7	-3,5	-1,2	0,2	0,2	-6,4	-5,2	-6,7	1,3
2. Saldo global	-3,4	-6,1	-3,9	-2,6	-2,7	-9,3	-8,3	-6,6	1,0
3. Dívida Pública	58,3	63,6	64,7	63,6	66,3	76,6	85,4	10,2	8,8
4. Saldo primário ajustado do ciclo [(4)-(1)-(9)]	-0,2	-3,0	-0,6	0,8	0,8	-5,9	-4,6	-6,7	1,3
5. Saldo global ajustado do ciclo [(5)-(2)-(9)]	-2,8	-5,6	-3,4	-2,1	-2,1	-8,8	-7,8	-6,6	1,0
6. Saldo global sem efeito de medidas temporárias* [(6)-(2)-(11)]	-5,5	-6,0	-3,9	-2,7	-3,5	-9,3	-8,9	-5,8	0,4
7. Saldo primário estrutural [(7)-(4)-(11)]	-2,3	-2,8	-0,6	0,6	-0,1	-5,9	-5,2	-5,8	0,7
8. Saldo global estrutural* [(8)-(5)-(11)]	-4,9	-5,4	-3,4	-2,2	-3,0	-8,8	-8,4	-5,8	0,4
<i>p.m.</i>									
9. Componente cíclica do saldo orç. (CE)	-0,5	-0,5	-0,3	0,3	0,0	-1,3	-1,3	-1,3	0,0
10. Comp. cíclica s.o. e medidas temp. (OE/2010)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,0	-1,2	-1,2	n.d.	0,0
11. Medidas temporárias [CE 2004-09; UTAO 2010]	2,1	-0,1	0,0	0,1	0,8	0	0,6	-0,8	0,6
12. Juros da dívida (PDE)	2,6	2,6	2,7	2,8	2,9	2,9	3,2	0,0	0,3

Notas: * O saldo global estrutural é calculado pela UTAO deduzindo ao saldo global apresentado no Relatório do OE/2010 a componente cíclica estimada pela Comissão Europeia e o montante de medidas temporárias, pontuais ou extraordinárias. O valor das medidas temporárias para 2010 considerado pela UTAO corresponde ao valor da venda de bens de investimento e de outras receitas de capital apresentados no Quadro III.29 (totalizando 1002,7 M€), dado que é na 2.ª rubrica referida que se classifica (em contabilidade pública) as receitas de concessões, tal como se verificou em 2008. Trata-se apenas de uma aproximação desse valor que é apresentada a título meramente indicativo, dado que é à Comissão Europeia que compete a classificação de medidas temporárias e a UTAO não dispõe de informação desagregada relativa à rubrica da “outra receita de capital”, não obstante tal ter sido solicitado ao Governo.

4 De acordo com o Relatório do OE/2010 o saldo primário em 2009 ascenderá a 6,4% do PIB, tendo-se agravado 6,7 p.p. do PIB face a 2008. Para 2010 prevê-se uma melhoria de 1,3 p.p. para 5,2% do PIB.

5 Tal como referido em Notas Técnicas anteriores, o saldo orçamental verificado em 2008 beneficiou de medidas temporárias e pontuais que ascenderam a 0,8 p.p. do PIB.⁶ Excluindo esse efeito o valor do défice orçamental em 2008 ascenderia a 3,5% do PIB, verificando-se assim um agravamento do défice em 2009 em 5,8 p.p. do PIB, excluídos os efeitos das medidas temporárias.

⁶ Trata-se do montante classificado pela CE como pontual, correspondendo à diferença entre o encaixe com a atribuição de concessões de exploração de barragens à EDP, receitas de subconcessões e o pagamento do défice tarifário da REN.

6 Fazendo uso da estimativa da componente cíclica do saldo orçamental apresentada nas previsões do Outono de 2009 da Comissão Europeia, o **saldo global estrutural terá ascendido a 8,8 p.p. do PIB em 2009**, tendo-se agravado em 5,8 p.p. do PIB entre 2008 e 2009. De acordo com a informação do Relatório o impacto da IIE terá ascendido a 1 ½% do PIB em 2009, descontando esse efeito, o *agravamento estrutural do défice excluindo medidas discricionárias ascendeu em 2009 a 4,3 p.p. do PIB*.

7 Por definição, para o cálculo do défice estrutural é necessário retirar ao saldo global a componente cíclica e o efeito de medidas temporárias. Para 2010 o Relatório do OE/2010 não classifica qualquer receita (ou despesa) como sendo de natureza temporária, no entanto, existem alguns indícios de que para a redução de 1 p.p. do PIB do défice em 2010 concorrerão medidas temporárias, dados os valores significativos constantes em algumas rubricas residuais. Para efeitos de análise, e com carácter meramente indicativo, a UTAO considerou como temporárias as receitas provenientes da venda de bens de investimento e de outras receitas de capital apresentados no Quadro III.29 (totalizando 1002,7 M€ ou 0,6% do PIB), dado que é na 2.ª rubrica referida que se classificam (em contabilidade pública) as receitas de concessões, tal como se verificou em 2008, um valor que é coerente com a evolução prevista para a outra despesa de capital em contabilidade nacional.⁷ Trata-se apenas de uma aproximação do montante de medidas temporárias, que é apresentada a título meramente indicativo, dado que é à Comissão Europeia que compete a classificação de medidas temporárias e a UTAO não dispõe de informação desagregada relativa às rubricas residuais de outra receita corrente e outra receita de capital, não obstante tal ter sido solicitado ao Governo.

8 Tendo em conta essa estimativa, a cumprirem-se os objectivos do défice apresentados no Relatório do OE/2010, o saldo global excluindo o efeito de medidas temporárias deverá melhorar em 0,4 p.p. do PIB em 2010 (e o saldo primário estrutural 0,7 p.p. do PIB).

9 A 30 de Novembro de 2011 o Conselho recomendou que Portugal deveria «garantir um esforço orçamental médio anual de 1¼ % do PIB ao ano no período 2010-2013», tendo tal valor sido calculado considerado como ponto de partida o valor do défice [com políticas inalteradas] para 2011 das previsões do Outono de 2009 dos serviços da Comissão (8% do PIB).

⁷ Em contabilidade nacional tais receitas de concessões são classificadas como outra despesa de capital negativa. A redução prevista em 2010 para a outra receita de capital é de 0,9 p.p. do PIB, um valor que é coerente com assumir-se 0,6 p.p. do PIB como o montante correspondente à previsão de medidas temporárias em 2010.

II.2 A Evolução das principais rubricas orçamentais das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional

II.2.1 Alterações metodológicas relativas à contabilização das despesas com pessoal

10 No Orçamento do Estado para 2009 o Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP) introduziu uma alteração metodológica na forma de contabilização das despesas com pessoal, que se consubstancia em reclassificar enquanto transferência a contribuição financeira do Estado para a CGA. Na óptica da contabilidade nacional, essa alteração tem impacto negativo no valor das despesas com pessoal e nas contribuições sociais efectivas, afectando assim o nível da receita e despesa das Administrações Públicas, sem impacte no valor do défice. As Notas Técnicas da UTAO de análise ao OE/2009 e ao Relatório de Orientação da Política Orçamental de 2009 (ROPO/2009) detalharam exhaustivamente o impacto dessa alteração.

11 A referida alteração consubstancia-se numa modificação das normas de contabilização da actual base das contas nacionais da autoridade estatística nacional (INE), que deriva do Sistema Europeu de Contas Nacionais (SEC/95), modificação essa que não se encontra validada, nem pela autoridade estatística nacional, nem pelo EUROSTAT, tendo aparentemente a Comissão Europeia elaborado a sua estimativa do Outono de 2009 na base utilizada pelo INE. Assim, o apuramento da execução orçamental de 2009 a realizar pelo INE no âmbito do Procedimento de Défices Excessivos no final de Março de 2010 deverá ser realizado de acordo com as regras do SEC/95, pelo que divergirá necessariamente da estimativa para 2009 apresentada no OE/2010 para essas rubricas.

12 Face ao OE/2009, a proposta de OE/2010 preconiza uma *nova alteração* na contabilização dos encargos com a prestação de cuidados de saúde, por parte do SNS, aos beneficiários dos subsistemas públicos de saúde, reclassificando-os enquanto transferências. Não obstante a inexistência de qualquer referência à alteração metodológica nas páginas do Relatório dedicadas à óptica da contabilidade nacional, atendendo à informação contida na Caixa 16 do Relatório, referente à óptica da contabilidade pública, afigura-se existirem pelo menos duas quebras de série nas despesas com pessoal, na óptica da contabilidade nacional, uma em 2009 e outra em 2010. Essas quebras, a existirem, influenciarão os seguintes agregados orçamentais: despesa corrente primária, despesa primária, despesa total, contribuições sociais, contribuições sociais efectivas, receita corrente e receita total das Administrações Públicas. A ser assim, os valores previstos para 2010 não serão directamente comparáveis nem com os valores apurados pelo INE para 2008, nem com os valores estimados no mesmo Relatório para 2009.⁸

13 Em termos de aplicação das regras do SEC/95, *na actual base das Contas Nacionais Portuguesas*, o INE classifica enquanto despesas com pessoal (remunerações dos

⁸ Contrariamente ao verificado no PEC 2008-2011 e no Relatório de Orientação da Política Orçamental de 2009, o Relatório do OE/2010 também não inclui qualquer quadro que permita transformar os valores validados do INE para 2008 para os que seriam obtidos aplicando a alteração metodologia preconizada pelo MFAP.

trabalhadores) quer a contribuição dos serviços integrados (em contribuição social efectiva dos empregadores), quer os encargos com a prestação de cuidados de saúde, por parte do SNS, aos beneficiários dos subsistemas públicos de saúde (em contribuição social imputada dos empregadores), quer as transferências do Estado para a CGA tendo em vista o seu equilíbrio financeiro. Refira-se que se encontra em preparação uma mudança de base das contas nacionais, a ocorrer durante o segundo semestre de 2010, por parte do INE, que terá de ter o parecer favorável do EUROSTAT, a quem compete interpretar as regras do SEC/95.

14 No Relatório do OE/2010 não se encontra nenhum quadro que contenha a estimativa das Receitas e Despesas das Administrações Públicas na óptica da contabilidade nacional para os anos de 2009 e 2010 apurada de acordo com as normas do SEC/95 seguidas pelo INE. Consequentemente, os valores das rubricas: de despesas com o pessoal, despesa corrente primária, despesa primária, despesa total, contribuições sociais, contribuições sociais efectivas, receita corrente e receita total das Administrações Públicas apresentados pelo MFAP em contabilidade nacional, para os anos de 2009 e 2010 não são comparáveis com os valores para 2008, apurados pelo INE e validados pelo EUROSTAT.

15 Acresce que nas páginas do Relatório dedicadas às receitas e despesas das APs em contabilidade nacional não é efectuada qualquer referência à alteração metodológica, nem à não comparabilidade temporal dos valores. Na página 118 do Relatório é ainda apresentado um gráfico onde se efectua a variação em p.p. do PIB das despesas com pessoal entre 2008 e 2009, sem efectuar qualquer correcção que permita efectuar essa comparação.

16 Acresce ainda referir que *a alteração metodológica tem um impacte negativo no valor do PIB nominal*, mas desconhece-se se tal foi tido em conta na estimativa do PIB nominal constante no Relatório do OE/2010.

17 Para além deste aspecto, a evolução das despesas com o pessoal encontra-se ainda afectada pela transformação de Hospitais do SNS em E.P.E., não incluindo o Relatório informação para permitir a comparabilidade.⁹

⁹ De acordo com a informação fornecida no dia de fecho deste Parecer Técnico em ofício do Senhor Ministro dos Assuntos Parlamentares, portanto já não em tempo útil para a análise: «Visando reflectir o impacto associado ao processo de empresarialização, as despesas com o pessoal em 2008 e 2009 devem ser corrigidas, respectivamente, em -0,19% e -0,03% do PIB, de acordo com a informação actualmente existente. De acordo com os dados disponíveis, em finais de 2008, o número de funcionários a prestar serviço nos hospitais EPE representou 21,5% do emprego do Ministério da Saúde. Os dados mais recentes, reportados a 30 de Setembro de 2009, apontam para que o peso relativo dos funcionários nos hospitais EPE represente 25,6%.» Acresce referir que, contrariamente ao solicitado, não foi disponibilizada uma série temporal para o período 2003 a 2010 apresentando o impacte acumulado até ao ano de referência que a transformação de hospitais do SNS (e a criação de outras EPE) permitiram abater às despesas com pessoal na óptica das contas nacionais.

II.2.2 Consequências da alteração metodológica para este Parecer Técnico

18 No dia 01.02.2010 foi solicitada ao Governo informação e esclarecimentos adicionais relativos a esta alteração metodológica, designadamente elementos que permitissem a comparabilidade temporal dos valores das rubricas por ela afectados. Esse pedido de informação não foi objecto de qualquer resposta em tempo útil para esta análise.

19 Assim, **considerando que:**

- 1) Os valores das despesas com pessoal apresentados nos Quadros do Relatório da Proposta de OE/2010 para 2010 não serão directamente comparáveis nem com os valores apurados pelo INE para 2008, nem com os valores estimados no mesmo Relatório para 2009.
- 2) Em 2010 ocorrerá previsivelmente uma mudança de base das contas nacionais;
- 3) Não foi fornecida informação que permitisse torná-los comparáveis entre si, nem com referência à actual base das contas nacionais, nem com referência à metodologia proposta pelo MFAP, nem com referência à futura nova base de contas nacionais.¹⁰

A UTAO entendeu o seguinte:

III. Não ser possível analisar, com segurança, a evolução das rubricas:

a. De Receita

- i. Contribuições sociais
- ii. Receita Corrente
- iii. Receita total

b. De Despesa

- i. Despesa com o pessoal
- ii. Despesa corrente primária
- iii. Despesa corrente
- iv. Despesa total

IV. **Apresentar, a título meramente indicativo,** com base na melhor informação disponível, **a Tabela 11 em anexo, contendo valores que se afiguram comparáveis com a actual base de contas nacionais,** tendo para o efeito adicionado aos valores das despesas com o pessoal apresentados no anexo do Relatório:

- a. O montante da contribuição financeira do Estado para a CGA no montante de 3473,9 M€ em 2009 e de 3760,2 M€ em 2010;
- b. 548,7 M€ referentes aos subsistemas de saúde encargos com a prestação de cuidados de saúde, por parte do SNS, aos beneficiários dos subsistemas públicos de saúde. Este valor foi apenas apresentado no dia de fecho deste Parecer Técnico, no ofício do Senhor MAP, não se encontrando identificado no Relatório, onde apenas se refere que em 2008 esse encargo ascendeu a 558M€ e em 2009 a 509,8 M€.

¹⁰ A informação apresentada na caixa 16 do Relatório refere-se apenas à óptica da contabilidade pública, não directamente relevante para a óptica da contabilidade nacional.

- V. Apresentar, também sem comentar, a título meramente indicativo, em anexo, na Tabela 12, uma **comparação entre a previsão da Comissão Europeia**, do Outono de 2009, para a conta das Administrações Públicas para 2009 e 2010 (na base actual das contas nacionais) **com o previsto no Relatório da proposta de OE/2010 para os anos de 2009 e 2010** (valores comparáveis com a actual base de contas nacionais, a título meramente indicativo).

20 Em consonância com esta decisão apresenta-se nos pontos seguintes uma descrição sumária da evolução das rubricas não afectadas por esta alteração metodológica.

II.2.3 Receita

21 De acordo com o previsto para 2010 no Relatório da proposta de orçamento, a receita fiscal evolui de forma prudente de acordo com o previsto para o PIB (aumento de 0,05 p.p. do PIB), evidenciando, no entanto, a previsão de receita de impostos indirectos algum optimismo.

22 Tal como detalhado no capítulo dedicado à análise da receita na óptica da contabilidade pública:

- A redução da receita fiscal, em particular da receita dos impostos indirectos (-11%) foi muito superior à queda do produto nominal (-0,9%), resultando numa elasticidade de 11,7, quando o valor de elasticidade *ex-ante* é usualmente assumido ser unitário. Trata-se também de um valor da elasticidade muito elevado face à média de 2001 a 2008 (1,2), corrigida dos efeitos de medidas temporárias. Essa queda pronunciada em 2009 não é *totalmente* explicada pelas medidas de política tomadas (redução da taxa de IVA e redução do prazo médio de reembolsos), nem pela evolução do consumo, pelo que *deveria ser objecto de justificação no Relatório do OE/2010*.¹¹
- A previsão de crescimento da receita dos impostos indirectos para 2010 (3,4%) é mais do dobro do crescimento previsto para o PIB nominal (1,5%), apresentando uma elasticidade de 2,3, o que é um valor elevado, face ao padrão de elasticidade unitária, mesmo tendo em conta a eliminação dos efeitos das medidas de política adoptadas em 2008 e 2009.

23 O crescimento da receita previsto para 2010 está quase exclusivamente dependente do forte crescimento previsto para a rubrica residual de outras receitas correntes e do forte crescimento previsto para as receitas de capital. De acordo com o Relatório a primeira crescerá 14,6% em 2010,¹² aumentando o seu peso no PIB em 0,6 p.p. e as receitas de capital

¹¹ A inexistência de dados desagregados referentes à receita de IVA não permite quantificar o impacte na receita do adiamento de compras de elevado montante por parte das famílias, nem efeitos de substituição, mas não se considera que esse efeito consiga, por si só explicar uma quebra superior a 10% da receita de IVA, após o descontar dos efeitos das medidas de política, quando a base de incidência do IVA, que é o consumo privado apenas terá decrescido 1,7 em termos nominais.

¹² De acordo com a informação fornecida no dia de fecho deste Parecer Técnico em ofício do Senhor Ministro dos Assuntos Parlamentares, para esse crescimento de 14,6% da outra receita corrente contribuirão as vendas com 10,6

criarão 19,2%, aumentando o seu peso no PIB em 0,2 p.p. No seu conjunto, o crescimento previsto para estas duas rubricas permitiriam aumentar o peso da receita no PIB em 0,8 p.p. Este forte crescimento não se encontra justificado no Relatório.

II.2.4 Evolução da despesa de capital

24 Na análise da evolução da despesa de capital e da FBCF das Administrações Públicas deve ter-se em conta que os grandes projectos de investimento em infra-estruturas anunciados para o futuro próximo, tais como as linhas ferroviárias de alta velocidade (TGV), o novo aeroporto de Lisboa e a conclusão do Plano Rodoviário Nacional, não terão impacto na despesa de capital nem no investimento das Administrações Públicas, uma vez que irão ser construídas em regime de parcerias público-privadas (PPP), não influenciando assim o défice nos anos de construção, não sendo financiadas pela emissão de dívida pública, mas sim por via de financiamento privado.¹³ Assim, durante a fase de construção o seu efeito será registado em investimento (FBCF) do sector privado. Posteriormente, uma parte, ainda não totalmente conhecida, dos seus encargos será suportada anualmente, de forma faseada, pelas Administrações Públicas, sendo registado na rubrica “Consumo Intermédio”. Veja-se a este propósito o Capítulo “V Encargos plurianuais: encargos com as Parcerias Público-Privadas”, deste Parecer Técnico.

Tabela 3 – Evolução prevista para a despesa de capital das AP

	Milhões de euros				Variação nominal			Em percentagem do PIB			
	2007	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
15. Formação Bruta Capital Fixo	3.762	3.622	4.349	4.482	-3,7%	20,1%	3,0%	2,3	2,2	2,6	2,7
16. Outra Despesa Capital	1.928	875	2.558	1.125	-54,6%	192,3%	-56,0%	1,2	0,5	1,6	0,7
17. Total Despesa Capital (16+17)	5.690	4.497	6.907	5.606	-21,0%	53,6%	-18,8%	3,5	2,7	4,2	3,3

25 O Relatório do OE/2010 estima que a FBCF (grosso modo investimento) das AP tenha crescido 20% em termos nominais em 2009, aumentando o seu peso no PIB em 0,46 p.p. para um total de 2,6%. Para 2010 prevê um crescimento nominal de 3% e um ligeiro aumento de peso no PIB (em 0,04 p.p.). Esse crescimento é sobretudo explicado pelo crescimento previsto da FBCF da Administração Central, dado que se prevê um decréscimo da FBCF da administração local e regional.

26 Relativamente à outra despesa de capital, o Relatório da proposta de OE/2010 prevê um decréscimo de 56% em 2010, rubrica que reduzirá o seu peso no PIB em 0,9 p.p., após um acréscimo estimado 192% em 2009, ano em que aumentou o seu peso no PIB em 1 p.p. Deve, contudo, ter-se em conta que a evolução das outras despesas de capital se encontra muito influenciada pelo registo, enquanto despesa de capital negativa, dos montantes (encaixes) provenientes da atribuição de concessões. Em 2008, por exemplo, no seu conjunto a

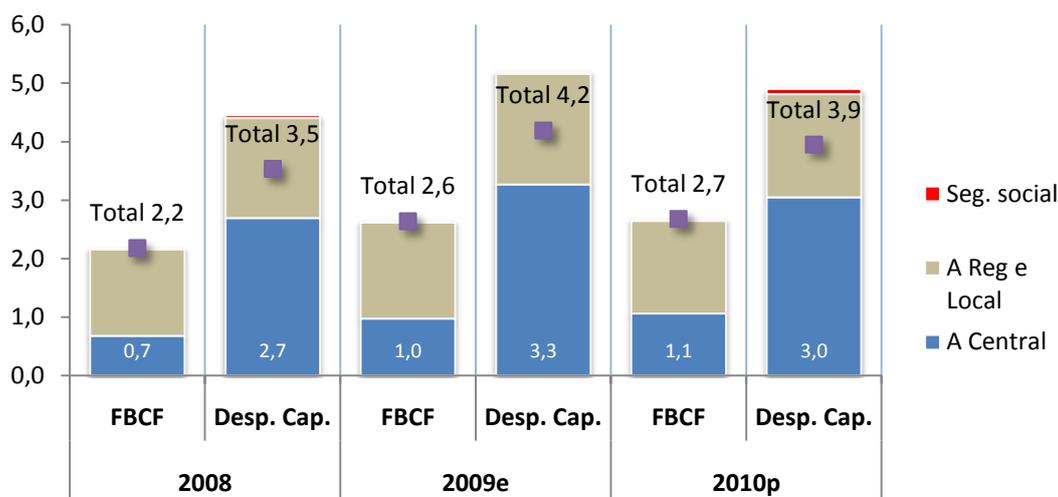
p.p. e as outras transferências correntes a receber com 6 p.p., prevendo-se um decréscimo de 15% nos rendimentos de propriedade. Não é, contudo, adiantada qualquer justificação para os crescimentos previstos.

¹³ Trata-se de investimento privado que respeita à realização das políticas públicas.

transmissão de direitos de utilização no domínio hídrico à EDP, as verbas pagas pelas novas subconcessões rodoviárias e o pagamento de parte do défice tarifário, influenciaram negativamente a outra despesa de capital em 1387 M€. A redução prevista de 0,8 p.p. do PIB para 2010 é compatível com o montante de 0,6 p.p. do PIB considerados como medidas temporárias, eventualmente provenientes de novas concessões no domínio hídrico ou outros, bem como a venda de bens de investimento. Corrigida desses efeitos, o total da despesa de capital apresentaria um crescimento de 0,7 p.p. do PIB em 2009 (em vez dos registados 1,5 p.p.) e decresceria 0,2 p.p. do PIB em 2010 (em vez dos registados 0,8 p.p.) [Gráfico 6].

27 Deve ainda acrescentar-se que em contas nacionais a evolução da outra despesa de capital, designadamente das transferências de capital, encontra-se ainda afectada por outras operações, tais como os aumentos de capital nos hospitais EPE (em 2005 e 2007) e pelo perdão de dívida a países em vias de desenvolvimento.¹⁴ Não sendo possível expurgar a análise da despesa de capital da totalidade desses efeitos, para se ter uma melhor percepção da evolução do esforço de investimento público a análise deve centrar-se na evolução prevista para a FBCF.

Gráfico 6 – Evolução da FBCF e despesa de capital das AP corrigida do efeito de medidas temporárias (% do PIB)



Nota: Cálculos UTAO. Ver texto para detalhes.

II.2.5 Evolução do consumo intermédio

28 O Relatório da proposta de OE/2010 prevê para 2010 um forte crescimento de 6,9% do consumo intermédio das AP, que verá o seu peso no PIB aumentar em 0,2 p.p. Prevê-se assim que o consumo intermédio volte a apresentar um ritmo de crescimento semelhante ao

¹⁴ O Relatório da proposta de OE/2009 referia na página 180 que os acordos de reestruturação e cancelamento progressivo da dívida bilateral celebrados em 2008 com as Repúblicas de Moçambique e de S. Tomé e Príncipe, envolvem créditos na ordem dos 395,5 e 35 milhões de dólares, respectivamente, totalizando assim um total de 0,3% do PIB de 2008. No entanto, como não se fornecem detalhes acerca do escalonamento desse perdão de dívida, não é possível determinar qual o montante considerado em 2008 e 2009 nas transferências de capital. Assim, não é possível expurgar a análise da evolução das despesas de capital desse efeito.

verificado em 2008 (7,2%), após o abrandamento estimado para 2009 (1,2%). Este forte crescimento não é objecto de justificação no Relatório.

29 Deve ter-se em conta que a transformação de hospitais do SNS em EPE se traduz numa redução do consumo intermédio e das despesas de pessoal das AP, por contrapartida de um aumento do valor das prestações sociais, podendo assim o processo de transformação de hospitais do SNS ocorrido no final de 2008 e em 2009 explicar o abrandamento verificado em 2009. Não existe no entanto informação desagregada para quantificar este impacte.

30 Tal como é do conhecimento público, aguarda-se a entrega do submarino Tridente, adquirido no âmbito da LPM, com um custo aproximado de 500 M€ (0,3% do PIB). Em termos de contas nacionais, de acordo com o SEC 95 a aquisição de submarinos destinados a fins militares deve ser registado em consumo intermédio, devendo ainda o momento do seu registo em contas nacionais corresponder ao momento em que o bem é entregue e fica disponível para utilização, independentemente do escalonamento dos pagamentos efectivos. A este propósito foi solicitada informação ao Governo acerca do tratamento contabilístico em contabilidade nacional dada a esta operação, que não foi objecto de resposta em tempo útil para esta análise. A confirmarem-se as notícias, não desmentidas, de não consideração desta aquisição na estimativa em contas nacionais, bem como a entrega e disponibilização para utilização ocorrerem em 2010, o montante da rubrica de consumo intermédio, e consequentemente da despesa total e do saldo orçamental, encontrar-se-ão subavaliados em 0,3 p.p. do PIB.

31 De acordo com a informação fornecida no dia de fecho deste Parecer Técnico em ofício do Senhor Ministro dos Assuntos Parlamentares:

«O primeiro do conjunto de dois submarinos ainda se encontra em fase de testes. A consideração do custo deste equipamento militar nas contas nacionais só ocorre após a aceitação definitiva por parte das autoridades portuguesas e com a sua entrada em águas territoriais nacionais.»

Esta informação enuncia a regra geral de contabilização, sendo, no entanto, omissa em relação ao facto de ter ou não sido considerada esta aquisição na previsão de despesa para 2010 das AP em contabilidade nacional, pelo que não responde ao esclarecimento solicitado.

II.2.6 Evolução dos subsídios, prestações sociais e outra despesa corrente

32 Provavelmente ainda reflexo da IIE, ou de outros factores não evidenciados no Relatório da proposta de OE/2010, continuará a registar-se em 2010 um forte crescimento dos **subsídios**, que aumentarão em 2010 o seu peso no PIB em 0,2 p.p. (crescendo 17,6% em termos nominais). Entre 2007 e 2010 prevê o Relatório da proposta de OE/2010 um acréscimo do peso no PIB dos subsídios em 0,5 p.p.

33 As **prestações sociais** abrandarão o seu ritmo de crescimento previsto de 4,5% em 2009 para 2,4% em 2010, aumentando no entanto previsivelmente o seu peso no PIB em 0,1 p.p. em 2010. *Entre 2007 e 2010 prevê o Relatório da proposta de OE/2010 um acréscimo do peso*

no PIB das prestações sociais em 2,7 p.p.. Esta rubrica inclui para além das pensões, subsídios de desemprego e outras prestações sociais também o valor dos contratos-programa com os hospitais EPE, cuja evolução prevista se desconhece.

34 Prevê ainda o Relatório da proposta de OE/2010 um agravamento dos encargos com **juros da dívida** em 11,8% (+0,3 p.p. do PIB), após um decréscimo de 1,3% em 2009, que, atendendo à análise efectuada no capítulo dedicado à dívida pública deste Parecer Técnico, ainda assim se afigura optimista, dado que se sustenta numa redução da taxa de juro implícita da dívida, que poderá não se concretizar nas actuais condições de mercado.

35 Do conjunto de rubricas da despesa corrente não afectadas pelas rupturas metodológicas atrás referidas, apenas para a rubrica residual de “**outras despesas correntes**” se prevê uma redução significativa da despesa entre 2009 e 2010, que de acordo com o Relatório da proposta de OE/2010 reduzirá o seu peso no PIB em 0,3 p.p., decrescendo 8,1% em termos nominais. Tal redução não se encontra justificada no Relatório. Ainda assim, entre 2007 e 2009 a outra despesa corrente aumentará o seu peso no PIB em 0,5 p.p..

II.3 A estimativa de execução orçamental em 2009

36 Apresenta-se, na Tabela 4, a evolução das sucessivas previsões do MFAP para as receitas e despesas das Administrações Públicas para 2009 (valores na metodologia do MFAP). Os valores aqui apresentados em percentagem do PIB, foram calculados utilizando o valor do PIB nominal usado no Relatório do OE/2010. Consequentemente, os valores em percentagem do PIB relativos a documentos anteriores poderão diferir dos apresentados nos relativos documentos, mas não se encontram influenciados pelo efeito no denominador da revisão da previsão do PIB nominal. Da observação da Tabela 4 resulta o que se segue.

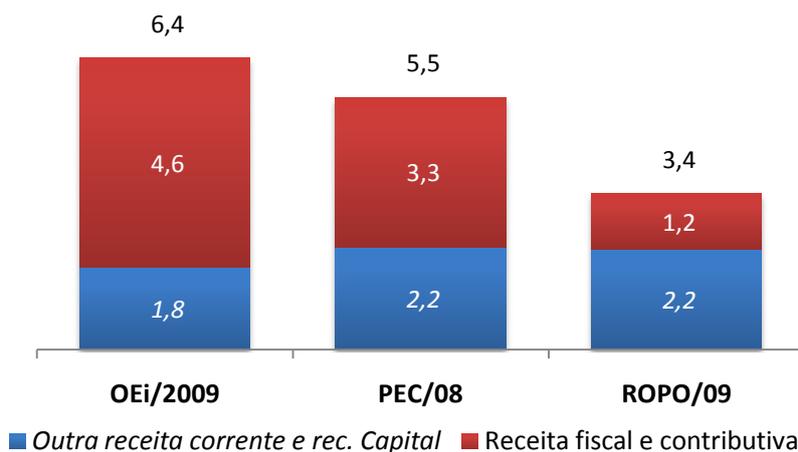
37 A previsão do défice das Administrações Públicas para o ano de 2009 constante no Relatório do OE/2010, 9,3% do PIB, é 3,4 p.p. do PIB mais elevada do que a constante do ROPO/2009, de Maio de 2009 (5,9% do PIB). Essa diferença fica a dever-se (última coluna da tabela) quase exclusivamente a um menor montante de receita (-3,4 p.p. do PIB), que por sua vez é devida:

- À receita de capital ter ficado 1,2 p.p. do PIB abaixo do previsto em Maio de 2009;
- Às receitas fiscais terem ficado 1,2 p.p. do PIB abaixo do previsto em Maio de 2009 (dos quais 0,8 correspondem a impostos indirectos, onde se inclui o IVA); e
- Às outras receitas correntes (incluindo vendas) terem ficado 1 p.p. do PIB abaixo do então previsto no ROPO/2009.

38 Dada a agregação dos valores apresentados não é possível determinar que factores influenciaram a quebra superior ao previsto a meio do ano transacto nas outras receitas correntes e na receita de capital.

39 Acresce referir que as previsões relativas às outras receitas correntes (incluindo vendas) e às receitas de capital apresentadas em Janeiro de 2009 na actualização do PEC e em Maio de 2009 no ROPO/2009 apresentam um maior desvio face à estimativa de execução constante no OE/2010 do que as estimativas constantes Orçamento inicial para 2009 (OEi/2009) apresentado em Outubro de 2008.

Gráfico 7 – Desvios na previsão de receita das AP para 2009 face à estimativa de execução constante no OE/2010



40 Tal como evidenciado no Gráfico 7 face à estimativa de execução orçamental em 2009 constante no OE/2009, a receita das Administrações Públicas foi sempre prevista em excesso nas sucessivas previsões apresentadas. O excesso de previsão foi corrigido ao longo do tempo de 6,4 p.p. do PIB no Orçamento inicial para 2009 (OEi/2009), para 5,5 p.p. do PIB em Janeiro na actualização do PEC e na IIE e para 3,4 p.p. do PIB em Maio de 2009 no ROPO.¹⁵ Esses ajustamentos ficaram a dever-se à correcção em baixa da estimativa referente à receita fiscal e contributiva, que se foi aproximando do valor da estimativa de cobrança. No entanto, é de referir que o excesso de previsão de “outra receita corrente” e de receita de capital agravou-se entre a previsão do OEi/2009 (Outubro de 2008) e a previsão de Janeiro de 2009, dado que em Janeiro se efectuou uma revisão em alta da previsão de receita dessas rubricas residuais em 0,4 p.p. do PIB, previsão que foi globalmente mantida em Maio no ROPO/2009. Essa revisão em alta das rubricas residuais de receita, ocorrida em Janeiro, permitiu que a revisão em baixa de 1,3 p.p. na receita fiscal e contributiva se traduzisse, nessa data, numa revisão em baixa de apenas 0,9 p.p. do PIB da receita total.

41 Estes desenvolvimentos vêm confirmar a análise efectuada pela UTAO ao OEi/2009, em Outubro de 2008, que concluiu que a previsão de receita para 2009 tinha subjacente, «como factores de risco, optimismo em relação ao crescimento da receita fiscal e contributiva

¹⁵ Em Novembro, por ocasião da 2.ª proposta de alteração ao OE/2009 o Governo não actualizou a previsão de receita, nem de despesa das Administrações Públicas, mas tão só apresentou uma nova estimativa de receitas fiscais dos serviços integrados do Estado, em contabilidade pública.

e uma grande dependência da evolução das rubricas residuais da receita, em particular à rubrica outras receitas correntes.»¹⁶

Tabela 4 – Comparação das sucessivas previsões governamentais para o ano de 2009
(Receitas e despesas das Administrações Públicas, em contabilidade nacional)

Ano:	2009 (estimativa)											
	Milhões de euros				Em percentagem do PIB				Desvio estimativa OE/2010 (em %PIB) face a:			
	Fonte:	OEi/2009	PEC/08	ROPO/09	OE/2010	OEi/2009	PEC/08	ROPO/09	OE/2010	OEi/2009	PEC/08	ROPO/09
Receitas fiscais	43.326	41.572	38.563	36.565	26,3	25,2	23,4	22,2	-4,1	-3,0	-1,2	
1. Impostos indirectos (prod. & import.)	26.445	25.030	22.893	21.631	16,0	15,2	13,9	13,1	-2,9	-2,1	-0,8	
2. Impostos directos (correntes s/ Rendimento e Patr.)	16.881	16.542	15.670	14.934	10,2	10,0	9,5	9,1	-1,2	-1,0	-0,4	
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	19.656	19.235	18.866	18.870	11,9	11,7	11,4	11,4	-0,5	-0,2	0,0	
das quais: Contribuições Sociais Efectivas (3a)	18.035	17.614	17.245	17.163	10,9	10,7	10,5	10,4	-0,5	-0,3	-0,1	
4. Outras Receitas Correntes (incluindo vendas)	9.488	9.767	9.695	8.048	5,8	5,9	5,9	4,9	-0,9	-1,0	-1,0	
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	72.469	70.574	67.124	63.483	44,0	42,8	40,7	38,5	-5,5	-4,3	-2,2	
6. Receitas de Capital	3.528	3.988	3.988	2.025	2,1	2,4	2,4	1,2	-0,9	-1,2	-1,2	
7. Total RECEITA	75.998	74.563	71.112	65.508	46,1	45,2	43,1	39,7	-6,4	-5,5	-3,4	
8. Consumo Intermédio	7.707	7.707	7.707	7.324	4,7	4,7	4,7	4,4	-0,2	-0,2	-0,3	
9. Despesas com pessoal	18.718	18.718	18.718	18.919	11,4	11,4	11,4	11,5	0,1	0,1	0,1	
10. Prestações Sociais	35.405	35.120	35.247	36.009	21,5	21,3	21,4	21,8	0,4	0,5	0,4	
11. Juros (PDE)	5.776	5.626	5.126	4.770	3,5	3,4	3,1	2,9	-0,6	-0,5	-0,2	
12. Subsídios	2.208	3.210	3.137	2.436	1,3	1,9	1,9	1,5	0,1	-0,5	-0,4	
13. Outras Despesas Correntes	3.910	3.910	3.912	4.508	2,4	2,4	2,4	2,7	0,4	0,4	0,3	
14. Total Despesa Corrente	73.724	74.291	73.847	73.967	44,7	45,1	44,8	44,9	0,1	-0,2	0,1	
15. Formação Bruta Capital Fixo	4.351	4.821	4.820	4.349	2,6	2,9	2,9	2,6	0,0	-0,3	-0,3	
16. Outra Despesa Capital	1.774	2.104	2.104	2.558	1,1	1,3	1,3	1,6	0,5	0,3	0,3	
17. Total Despesa Capital (16+17)	6.124	6.924	6.924	6.907	3,7	4,2	4,2	4,2	0,5	0,0	0,0	
18. Total DESPESA	79.848	81.215	80.771	80.874	48,4	49,3	49,0	49,1	0,6	-0,2	0,1	
19. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (7-18)	-3.851	-6.652	-9.659	-15.366	-2,3	-4,0	-5,9	-9,3	-7,0	-5,3	-3,4	
<i>Outros agregados:</i>												
21. Saldo primário (19+11)	1.926	-1.026	-4.533	-10.596	1,2	-0,6	-2,7	-6,4	-7,6	-7,6	-3,7	
21a. Poupança Bruta (5-14)	-1.255	-3.716	-6.723	-10.484	-0,8	-2,3	-4,1	-6,4	-5,6	-4,1	-2,3	
22. Despesa corrente primária (14-11)	67.948	68.665	68.721	69.197	41,2	41,6	41,7	42,0	0,8	0,3	0,3	
23. Despesa primária (18-11)	74.072	75.589	75.645	76.104	44,9	45,8	45,9	46,2	1,2	0,3	0,3	
24. Receita fiscal (1+2)	43.326	41.572	38.563	36.565	26,3	25,2	23,4	22,2	-4,1	-3,0	-1,2	
25. Receita fiscal e contribuições sociais (24+3)	62.982	60.807	57.429	55.435	38,2	36,9	34,8	33,6	-4,6	-3,3	-1,2	
26. Carga fiscal (24+3a)	61.361	59.187	55.808	53.728	37,2	35,9	33,8	32,6	-4,6	-3,3	-1,2	

Nota: Cálculos UTAO. A estimativa para 2009 do Relatório do OE/2010 é a constante no Quadro do Anexo A2, da página 363 que difere da apresentada no Quadro III.1 da página 119, nalgumas rubricas tais como a FBCF ou a outra despesa corrente. Utilizou-se a estimativa do PIB constante na proposta de OE/2010.

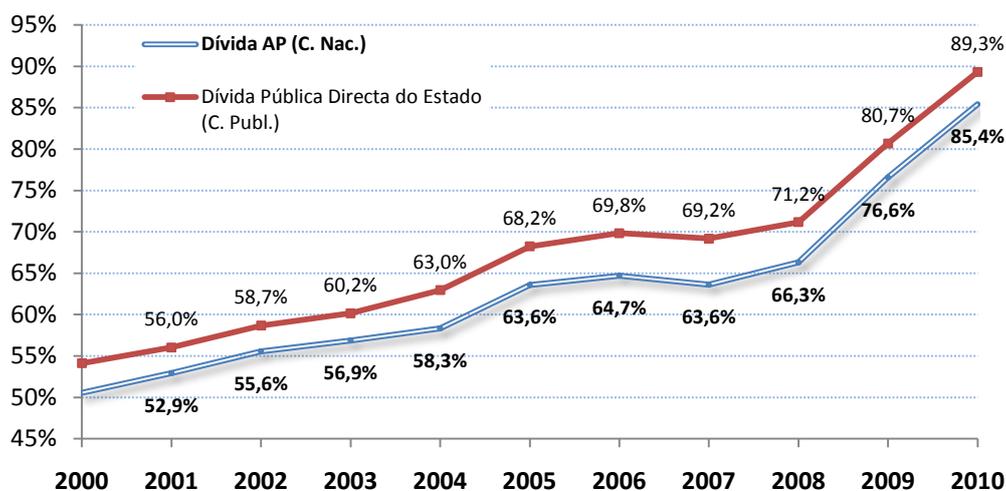
¹⁶ O OEi/2009 justificava a previsão aí constante de crescimento da receita de capital à “entrada em velocidade cruzeiro do financiamento do QREN”.

III Dívida pública

III.1 Evolução prevista

1 O n.º 1 do artigo 65.º da PPL de OE/2010 permite um aumento do endividamento líquido global directo, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes das execução do Orçamento do Estado, incluindo os serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira, em 2010 no montante de 17 414 milhões de euros (10,4% do PIB). Com base na informação constante no Relatório, estima-se um aumento do endividamento líquido do Estado (definido como emissões no ano civil deduzidas das amortizações e anulações de dívida fundada) de 16 483 M€. Consequentemente, o montante da autorização proposta no articulado incorpora uma margem de segurança de 6% (931 M€) face ao acréscimo de endividamento líquido do Estado estimado no Relatório. O articulado da PPL (artigo 69.º) autoriza a emissão de dívida flutuante, estando o montante acumulado de emissões vivas em cada momento sujeito ao limite máximo de € 25 000 milhões.

Gráfico 8 – Evolução da dívida das Administrações Públicas [contab. nacional] e da dívida do Estado [contab. pública] em % do PIB



Nota: O valor da dívida do Estado para 2009 e 2010 foi calculado pela UTAO com base na informação disponível no Relatório.

2 Ao montante atrás referido acresce a autorização constante no artigo 73.º de um aumento adicional de endividamento líquido global directo até ao montante de € 9146 milhões, para o reforço da estabilidade financeira e disponibilização de liquidez.

3 De acordo com a informação constante no Relatório as emissões brutas de dívida directa (para financiar as necessidades de financiamento e as amortizações a efectuar ao longo do ano de 2010) ascenderão a 46 491 M€ (27,8% do PIB), sendo previsivelmente 45% dessa necessidade bruta de financiamento (20 750 M€) satisfeita via emissão de dívida a longo prazo (Obrigações do Tesouro) e 38% dessa necessidade (17 870 M€) satisfeita via emissão de Bilhetes do Tesouro.

4 De acordo com o Relatório, o contributo das receitas de **reprivatizações** para a redução da dívida será de 960 M€ (0,6 p.p. do PIB) em 2010. Trata-se de uma previsão do mesmo montante da constante no Relatório do OEi/2009 para o ano de 2009, tendo a execução sido nula.

5 O Gráfico 8 representa a evolução do rácio da dívida das Administrações Públicas, em contabilidade nacional, e do rácio da dívida pública directa do Estado desde 2000. Nele é visível a tendência ascendente que se iniciou em 2001, apenas interrompida em 2007, com uma pronunciada subida em 2009, ano em que se verificou um agravamento da dívida em 10 p.p. do PIB. O Relatório prevê a continuação do acréscimo do rácio da dívida no PIB em 2010 em 8,6 p.p. do PIB no caso da dívida do Estado e em 8,8 p.p. no caso da dívida das AP.

6 Comparativamente às previsões anteriores (Gráfico 9), quer às previsões governamentais apresentadas em Janeiro de 2009 na actualização do PEC 2008-2011 e em Maio de 2009 no ROPO/2009, quer à previsão do Outono de 2009 da CE, a previsão de agravamento do rácio da dívida das AP em contas nacionais apresentada no Relatório da proposta de OE/2010 para o ano de 2010 é mais elevada.

Gráfico 9 – Evolução da dívida das AP (contabilidade nacional) desde 1999 e das previsões

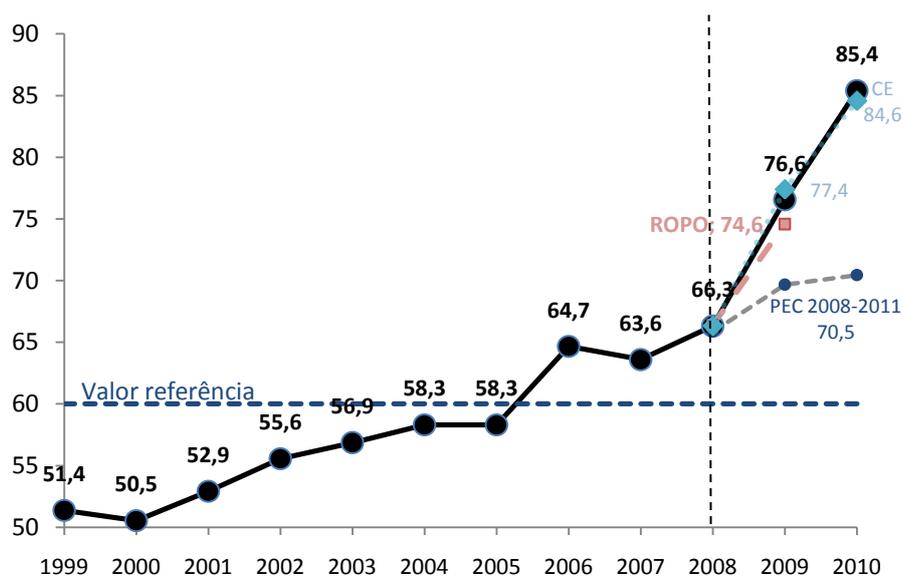
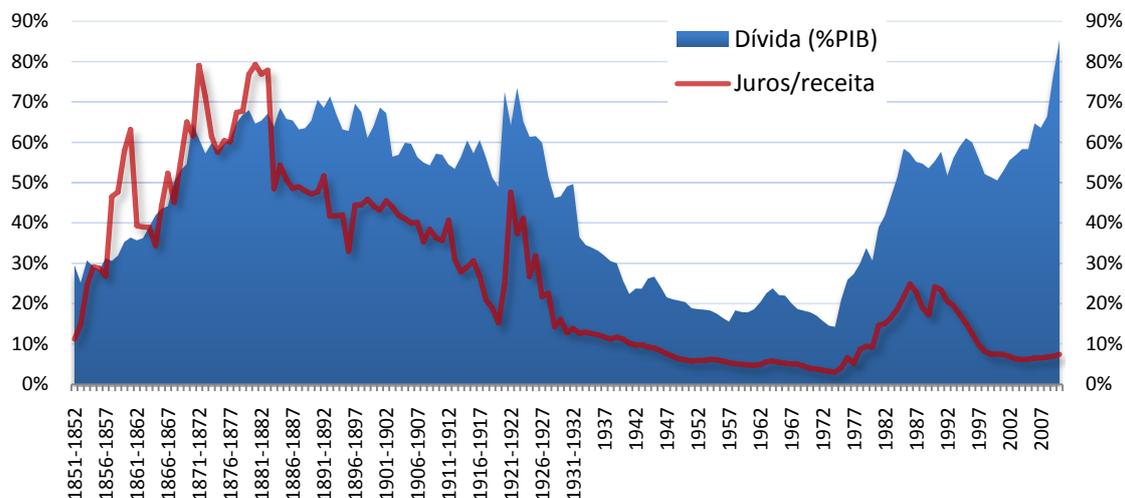


Gráfico 10 – Evolução histórica: rácio da dívida e peso dos encargos com juros no total da receita efectiva em Portugal (1851-2010)

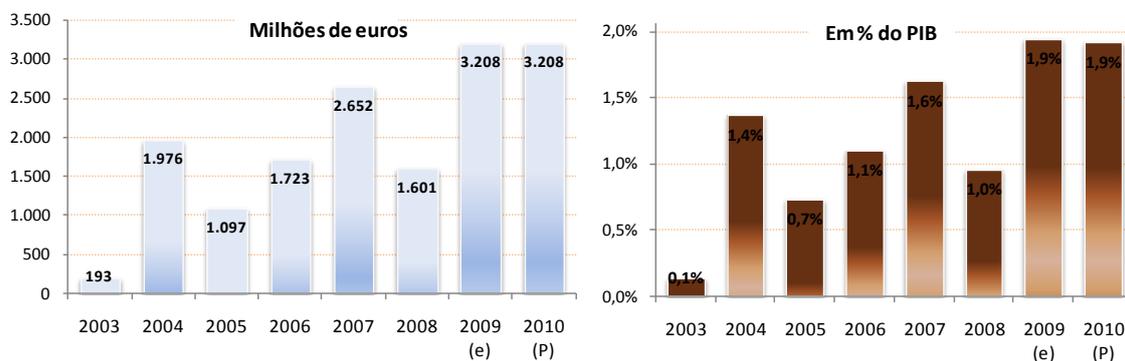


Fontes: Marinheiro, Carlos F., 2006, “The sustainability of Portuguese fiscal policy from a historical perspective”, *Empirica*, 33 (2-3), 155-179, June, 2006 (<http://dx.doi.org/10.1007/s10663-006-9013-0>); INE e Relatório da proposta de OE/2010.

Notas: Existe uma quebra de série em 1973 para a dívida e em 1977 para os juros. Até às datas mencionadas as séries correspondem à dívida do Estado; depois dessa data correspondem à dívida (e juros) das Administrações Públicas, relevantes para efeito do procedimento dos défices excessivos.

7 Um valor elevado para a dívida constitui um fardo para os orçamentos futuros dado que implicará um valor mais elevado de encargos com juros, bem como a necessidade de amortizar no futuro. Colocando o nível de dívida pública projectado para 2010 em perspectiva histórica, verifica-se que em 2010 o rácio da dívida no PIB constituirá um máximo histórico desde o ano fiscal de 1851-1852, ultrapassando, por conseguinte, o anterior máximo registado no ano fiscal 1922-1923, que foi de 73,5% (Gráfico 10). Há, no entanto, que relativizar este facto, uma vez que a limitada capacidade de cobrança de impostos no século XIX, fazia com que o peso do Estado na economia fosse diminuto. Consequentemente, o serviço da dívida e em particular o pagamento dos juros, chegou a representar 80% da receita efectiva do Estado na vizinhança da década anterior à crise da dívida de 1890-1893 e aproximadamente 40% da receita no início do século XX (valores representados em linha no Gráfico 10). Nos primeiros 5 anos após a introdução do euro em 1999, devido à redução das taxas de juro e à expansão da capacidade de cobrança de receitas, os juros passaram a representar 6 a 7% da receita efectiva, não obstante o peso da dívida no PIB estar próximo dos 60%, tal como no início do século XX. Para 2010 prevê-se que os juros representem 7,5% a 7,9% da receita.

**Gráfico 11 – Emissões de dívida no período complementar
(em milhões de euros e em % do PIB)**



Fontes: 2003-2008: CGE; 2009-2010: Relatório da PPL de OE/2010.

8 Desde 2004 que o montante de emissão de dívida para satisfazer as necessidades de financiamento do ano corrente durante o período complementar, que ocorre em Janeiro do ano seguinte, assume dimensões consideráveis, traduzindo-se num efeito de *carry-over* da dívida das AP para o ano civil seguinte.¹⁷ Após uma redução em 2008, o montante de recurso ao período complementar aumentou em 2009 para 3 208 M€, prevendo-se a sua estabilização em 2010 no mesmo valor (que representa 1,9 p.p. do PIB).

9 Seguidamente, apresenta-se no Gráfico 12 a decomposição da variação do rácio da dívida das administrações públicas, em contas nacionais, distinguindo o impacto do défice primário, do efeito bola de neve e dos ajustamentos fluxo-stock (ou défice-dívida).^{18, 19} Os valores referentes a 2009 e 2010 resultam da utilização das previsões para a dívida pública do Relatório da proposta de OE/2010.

10 O acréscimo de 10,2 p.p. do PIB verificado em 2009 foi sobretudo o resultado do défice primário (6,4 p.p.) e do efeito bola de neve, ou seja da dinâmica desfavorável resultante do

¹⁷ A extensão do período complementar é fixada anualmente pelo Decreto-Lei de Execução Orçamental e traduz-se na possibilidade de uma parte ou da totalidade do fluxo de financiamento decorrente da emissão de dívida pública, nesse período, ser afecto à satisfação das necessidades de financiamento do Orçamento do Estado do ano civil anterior.

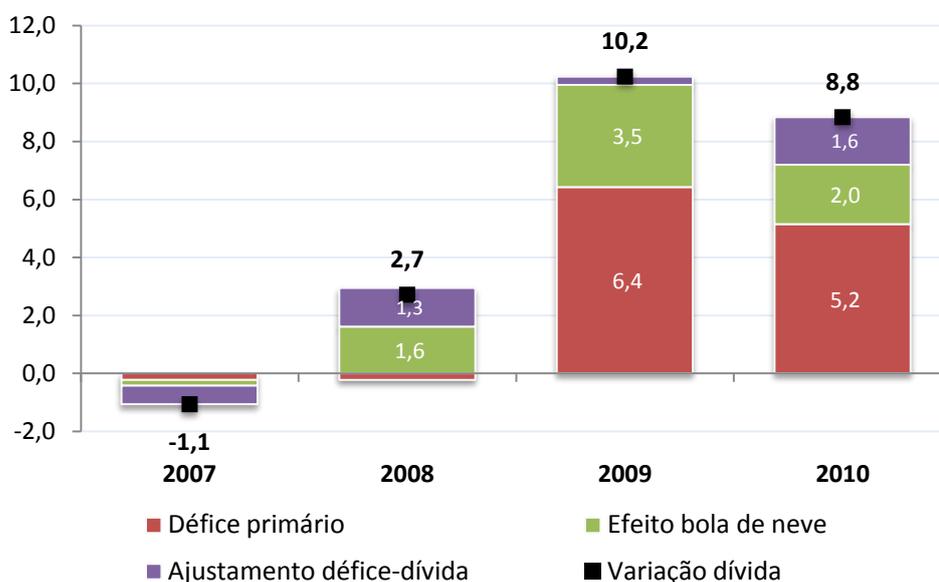
¹⁸ O efeito bola de neve advém da acumulação de dívida no passado. Sempre que a taxa de juro implícita da dívida for superior à taxa de crescimento nominal do PIB, a existência de um stock acumulado de dívida faz com que o peso (rácio) da dívida no PIB aumente. Consequentemente, nesta situação para que o rácio da dívida não aumente é necessária a existência de um excedente primário. Já quando a taxa de juro implícita da dívida for inferior à taxa de crescimento nominal da economia, o efeito bola de neve faz decrescer o rácio da dívida no PIB, sendo nessas condições possível manter o rácio da dívida no produto mesmo com um défice primário (abstraindo de eventuais ajustamentos défice-dívida).

¹⁹ O conceito de dívida pública relevante do ponto de vista da supervisão orçamental na União Europeia é o definido no quadro do procedimento dos défices excessivos (PDE). Este é enquadrado pelo Regulamento (CE) n.º 2103/2005, que alterou o Regulamento (CE) n.º 3605/1993, e pelo Manual de Compilação do Déficit e da Dívida Pública, elaborado pelo EUROSTAT. Assim, segue-se a metodologia do SEC95 no que se refere à delimitação do sector das Administrações Públicas e à definição dos instrumentos financeiros. Mas, o mesmo não sucede no que respeita à valorização da dívida que é feita em termos brutos e ao valor nominal e não ao valor de mercado. Ao contrário do saldo orçamental, que é compilado predominantemente numa base de especialização do exercício, a dívida considerada no PDE é, assim, compilada numa base de caixa. Consequentemente, resultam destes diferentes critérios de valorização um necessário ajustamento fluxo (déficit)-stock (dívida).

crescimento nominal do PIB ter sido inferior à taxa de juro implícita da dívida pública (3,5 p.p. do PIB).

11 De acordo com a informação apresentada no Relatório, para **2010** o agravamento de 8,8 p.p. do rácio da dívida das AP no PIB ficar-se-á a dever, por ordem decrescente de importância, à persistência de um défice primário significativo (5,2 p.p. do PIB), à persistência de uma dinâmica desfavorável entre o crescimento nominal da economia e a taxa de juro implícita da dívida (2 p.p. do PIB) e a um ajustamento fluxo-stock significativo (1,6 p.p. do PIB), que não se encontra justificado no Relatório.

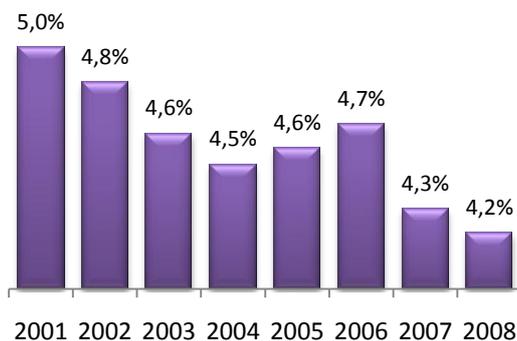
Gráfico 12 – Decomposição da variação do rácio da dívida das Administrações Públicas



Nota: Cálculos UTAO.

III.12 De acordo com os cálculos da UTAO, o Relatório da proposta de OE/2010 tem subjacente uma descida (em 10 p.b.) do valor da taxa de juro implícita da dívida em 2010 (Gráfico 13), descida essa que não se parece justificar nas actuais condições de mercado da dívida pública. Consequentemente, a previsão de encargos com juros da dívida constante da previsão do OE/2010 poderá ser demasiado optimista.

Gráfico 13 – Taxa de juro implícita da dívida

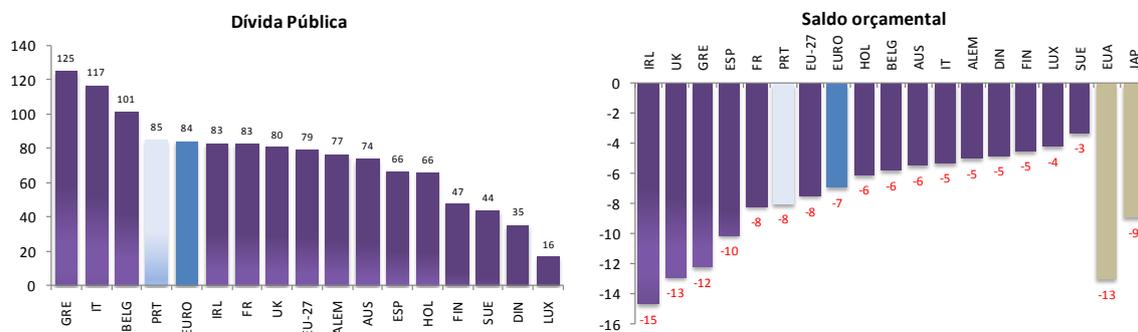


Notas: Cálculos UTAO.

III.2 Comparação internacional

13 De acordo com a previsão de Novembro de 2009 da Comissão Europeia, baseada em políticas inalteradas, em 2010 Portugal apresentaria a 4.ª dívida pública mais elevada relativamente ao PIB na EU-15 e o 5.º défice relativo ao PIB mais elevado, ficando em ambos os casos situado ligeiramente acima da média da área do euro (Gráfico 14).

Gráfico 14 – Dívida e saldos orçamentais em 2010 na EU-15, segundo a previsão de Novembro de 2009 da Comissão Europeia (%PIB)



III.3 Condições de mercado

Tabela 5 – Taxas de juro de mercado (*yields to maturity*) e *spreads* de Títulos do Tesouro a 10 anos

	16-Jan-07		5-Fev-10		Variação (p.b.)	
	Taxa juro mercado	Spread vs. Alemanha (p.b.)	Taxa juro mercado	Spread vs. Alemanha (p.b.)	Taxa de juro	Spread vs. Alemanha
Portugal	4,19%	15	4,71%	160	52	145
Alemanha	4,04%	-	3,11%	-	-93	-
Áustria	4,07%	3	3,65%	54	-42	51
Bélgica	4,08%	4	3,70%	59	-38	55
Espanha	4,09%	5	4,12%	101	3	96
Finlândia	4,07%	3	3,35%	24	-72	21
França	4,08%	4	3,47%	36	-61	32
Grécia	4,26%	22	6,59%	348	233	326
Holanda	4,06%	2	3,37%	26	-69	24
Irlanda	4,04%	-	4,74%	163	70	163
Itália	4,25%	21	4,03%	92	-22	71
Média (não ponderada) 10 países área do euro excepto Alemanha	4,12%	8	4,17%	106	5	98
Reino Unido	4,89%	85	3,89%	78	-100	-7
Noruega	4,38%	34	3,86%	75	-52	41
Suécia	3,92%	-12	3,30%	19	-62	31
Suíça	2,62%	-142	1,97%	-114	-65	28
Estados Unidos	4,75%	71	3,55%	44	-120	-27

Fonte dos dados: Financial Times, citando a Reuters.

14 A evolução recente das taxas de juro de mercado dos títulos do Tesouro a 10 anos é relevante para a determinação do preço a suportar pelo Estado em próximas emissões a taxa fixa. Apresenta-se na Tabela 5 o valor mais recente das taxas de juro do mercado secundário de dívida soberana a 10 anos para países seleccionados, a par com os correspondentes valores em Janeiro de 2007, antes dos efeitos da crise financeira. O Gráfico 15 apresenta o valor dos *spreads* face à dívida alemã em três momentos no tempo. Da sua leitura conjunta pode-se inferir:

- Que em Janeiro de 2007 o mercado não diferenciava grandemente o prémio de risco da dívida pública dos países membros da zona euro, apresentando os países com níveis elevados de dívida pública, face ao PIB, tais como a Grécia e a Itália *spreads* abaixo dos 20 pontos base e a Bélgica 4 p.b..
- Com os efeitos da *crise financeira*, a dívida pública passou a funcionar como *activo de refúgio* para os investidores privados, dada a incerteza em relação ao valor de outros instrumentos de dívida emitida pelo sector privado e outros produtos financeiros de aplicação de poupança, bem como à volatilidade dos mercados accionistas; essa maior procura de dívida pública reduziu a taxa de juro da dívida pública alemã, que serve de *benchmark* (entre as duas datas apresentadas o *yield* da dívida alemã reduz-se em 93 p.b.).
- A crise financeira induziu também um *alargamento dos spreads* face à Alemanha, reflectindo uma maior diferenciação do prémio de risco de crédito dos vários países e

eventualmente uma apetência acrescida dos investidores por títulos de dívida com suficiente profundidade, que se traduza numa elevada liquidez.

- A partir do verão de 2009 iniciou-se um processo de redução do valor dos *spreads* face à dívida alemã para a maior parte dos países da área do euro, excepto para a Grécia e em menor medida para Portugal e Espanha, cujos *yields* subiram consideravelmente nas últimas semanas.

15 A dívida portuguesa a 10 anos apresentava em 5 de Fevereiro de 2010 uma taxa de juro no mercado secundário de 4,71% o que representa um diferencial face à dívida alemã de 160 p.b..

16 Em termos de notação de risco (*rating*) Portugal apresenta um *outlook* negativo de acordo com as três principais agências de notação de risco e uma notação predominantemente AA (na escala comum da Standard & Poor's), marginalmente melhor que a da Itália (se bem que a Itália tenha *Outlook* estável) e muito superior à grega, que a Fitch chega a classificar abaixo de A (BBB+) e com *outlook* negativo.

Gráfico 15 – Spreads nas taxas de juro de mercado de Títulos do Tesouro a 10 anos face à Alemanha



Tabela 6 – Notações de risco de dívida soberana a longo prazo na área do euro, por agência de notação de risco

	Moody's	Outlook	S&P	Outlook	Fitch	Outlook
France	AAA	Stable	AAA	Stable	AAA	Stable
Germany	AAA	Stable	AAA	Stable	AAA	Stable
Netherlands	AAA	Stable	AAA	Stable	AAA	Stable
Spain	AAA	Stable	AA+	Negative	AAA	Stable
Belgium	AA+	Stable	AA+	Stable	AA+	Stable
Ireland	AA+	Negative	AA	Negative	AA-	Stable
Slovenia	AA	Stable	AA	Stable	AA	Stable
Italy	AA	Stable	A+	Stable	AA-	Stable
Portugal	AA	Negative	A+	Negative	AA	Negative
Cyprus	AA-	Stable	A+	Stable	AA-	Stable
Slovakia	A+	Stable	A+	Stable	A+	Stable
Malta	A+	Stable	A	Stable	A+	Stable
Greece	A+	Negative	A-	Negative	BBB+	Negative

¹ Using S&P common scale. As of December 9, 2009.

² In October 2008 the Eurosystem lowered the credit threshold for marketable and non-marketable assets from A- to BBB-. This measure is set to remain in force until end-2010.

Fonte: FMI, Staff Report ao abrigo do artigo IV, Janeiro de 2010.

III.4 Dívida pública e empresas públicas

17 A maior parte do Sector Empresarial do Estado (SEE) não consolida para o perímetro das Administrações Públicas em contabilidade nacional. Logo, a metodologia das contas nacionais faz com que as contas públicas não reflectam a evolução da posição financeira do SEE.²⁰

18 O montante do endividamento das empresas públicas, sobretudo concentrado nos sectores dos transportes e infra-estruturas conexas, ascendia, segundo dados da Direcção-Geral do Tesouro, no final de 2005 a 15% do PIB (um terço do qual se encontrava garantido pelo Estado) e a 19,7% do PIB no final de 2008, fruto dos elevados prejuízos por estas reportados.²¹ Um recente estudo do Banco de Investimento BPI, de 6 de Janeiro de 2010, apontava para um valor actualizado dos compromissos adicionais com o SEE, excluindo as empresas consideradas sustentáveis, de 16,5% do PIB de 2009, uma vez excluído do valor apresentado no estudo o valor referente à Parque Escolar e às Estradas de Portugal, empresas que se encontram dentro do perímetro de consolidação das Administrações Públicas em contas nacionais.

19 Assim, a propósito da sustentabilidade das finanças públicas, o Parecer do Conselho de 27.02.2007 relativo à avaliação da actualização de Dezembro de 2006 do PEC, considerou que “os resultados das empresas públicas constituem um risco a médio prazo.” Esta constatação do Conselho é o reflexo de a Comissão Europeia ter considerado, na sua avaliação ao PEC/2006, que estes prejuízos do sector empresarial do Estado constituem “*hidden quasi-fiscal deficits*”. Em 2008, na avaliação à actualização de Dezembro de 2007 do PEC, a Comissão Europeia considerou que o facto de as empresas públicas não financeiras terem continuado a acumular défices e dívida pode colocar em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo.

²⁰ Existem excepções como as Estradas de Portugal, a Parque Escolar e a OPARTE.

²¹ Valores totais não ponderados pela participação do Estado.

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

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

21 No que à dívida pública diz respeito, a OCDE (2008) recomenda o reporte da dívida total consolidada do governo incluindo todas as dívidas do SEE, sejam estas garantidas pelo Estado ou não. Esta recomendação não tem acolhimento no Relatório da PPL de OE/2010.

IV Receitas e despesas das Administrações Públicas em contabilidade pública

IV.1 Questões prévias

1 No presente capítulo procede-se à análise das **receitas e despesas das administrações públicas** previstas na óptica da contabilidade pública. Para o efeito são considerados os seguintes sectores: **serviços integrados, serviços e fundos autónomos, segurança social, administração regional e local.**

2 Esta análise encontra-se sustentada em valores comparáveis, cujo cálculo é da responsabilidade da UTAO, com base na informação apresentada na Caixa 16 do Relatório da proposta de OE/2010, uma vez que a proposta de Orçamento do Estado para 2010 se encontra afectada pelas **alterações metodológicas** adiante referidas e que afectam de forma substancial algumas das rubricas da despesa dos Serviços Integrados.

3 Para além das alterações metodológicas introduzidas, pelo Ministério da Finanças, na contabilização da despesa pública, em contabilidade pública, releva-se de elevada importância a **falta de consistência interna dos dados financeiros** constantes do Relatório que sustenta a proposta da lei do orçamento do Estado para 2010 e a existência de **falhas e erros nessa mesma informação** que impedem a elaboração de uma análise técnica aprofundada ao OE/2010. A título de exemplo refiram-se os valores das receitas (e despesas) fiscais de 2008, inscritas nos Quadros do Relatório da proposta de OE/2010 que não coincidem com os valores constantes da Conta Geral do Estado de 2008, já publicada e entregue na AR.

IV.2 Alterações metodológicas

IV.2.1 Despesas com o pessoal - contribuições para a CGA

4 Nesta proposta foi reforçada a norma que impõe o alargamento da obrigatoriedade de os serviços integrados do Estado contribuírem para a CGA (em 2009 a contribuição foi estipulada em 7,5% sobre o valor da remuneração líquida sujeita a desconto de quota dos funcionários abrangidos pelo regime de protecção social da função pública) para a Caixa Geral de Aposentações, IP, à semelhança do que já vinha acontecendo com os serviços e fundos autónomos. A contribuição para 2010 é fixada em 15% da remuneração líquida sujeita a desconto de quota dos funcionários abrangidos pelo regime de protecção social da função pública.

5 Na página 138 do relatório do OE/2009 pode ler-se a propósito da introdução de tal norma: *“Passou-se, assim, a distinguir claramente a parcela de contribuições sociais da parcela destinada à cobertura do défice da CGA, procedendo-se à reclassificação desta última na rubrica «transferências correntes do Orçamento do Estado»”*.

6 Ainda na página 139 do relatório do OE/2010, Caixa 16 pode ler-se a propósito do mesmo assunto:

“Em 2010 foi estabelecida a obrigatoriedade da contribuição dos serviços da administração directa do Estado para a CGA no montante equivalente a 15% da remuneração íliquida sujeita a desconto de quota dos funcionários abrangidos pelo regime de protecção social da função pública, em 2009 a taxa contributiva era de 7,5% e, em 2008 aqueles serviços não procediam a qualquer contribuição para a CGA. (...) Em 2010 as verbas inscritas no orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, destinada à CGA seja para efeitos de equilíbrio financeiro do sistema de pensões, seja a título de compensação pelo pagamento de pensões da responsabilidade do Estado encontram-se classificadas em transferências correntes do OE (...)”

7 A reclassificação contabilística desta parcela de despesa teve como consequência que, uma parte significativa das despesas do Estado com pensões (da responsabilidade da CGA), deixasse de onerar o agrupamento das despesas com o pessoal, passando estas a apresentar uma diminuição de 8,5% e não um acréscimo de 3,1%, como aconteceria se tivesse sido respeitado o princípio da consistência contabilística entre exercícios.

8 Em termos comparáveis as despesas com o pessoal, desoneradas do efeito de financiamento do sistema de pensões do Estado, previstas para 2010, apresentam uma redução de 3,3% enquanto as transferências correntes exibem um crescimento de 5,4%.

9 De referir que o sistema de pensões da responsabilidade da CGA se encontra fechado a novos subscritores desde 31 de Dezembro de 2005, sendo tendencialmente crescentes as suas necessidades de financiamento, uma vez que a receita proveniente de quotizações e de contribuições não será suficiente para financiar o crescente volume de pensões, não obstante as reformas introduzidas tendam a reduzir essas despesas, o sistema será sempre deficitário.

IV.2.2 Despesas com o pessoal – encargos com a prestação de cuidados de saúde aos beneficiários dos subsistemas públicos de saúde pelo SNS

10 Em 2010, as despesas com os cuidados de saúde prestados pelo SNS aos beneficiários dos subsistemas de saúde públicos (ADSE; subsistema de saúde dos militares e das forças e serviços de segurança) passaram a integrar as transferências para o SNS, ao contrário do que vinha sendo o procedimento instituído de serem as instituições responsáveis por esses subsistemas de saúde a suportar essas despesas e que segundo o MFAP, totalizaram 558M€, 509,8M€ e 548,7 M€, em 2008, 2009 e 2010, respectivamente.

11 À semelhança da alteração metodológica introduzida na contabilização do financiamento do sistema de pensões da função pública, também aqui se obtém um efeito de redução das despesas com o pessoal no respectivo montante.

12 Estas alterações metodológicas não têm impacto no cálculo dos saldos na óptica da contabilidade pública, nem no montante da despesa total.

IV.2.3 PIDDAC

13 Ao contrário do que ocorre com as anteriores alterações metodológicas que não têm impacto nos saldos na óptica da contabilidade pública, a alteração introduzida na contabilização das despesas do PIDDAC referida a fls. 130 da Relatório (Caixa 15) do Relatório da proposta de OE/2010 tem um impacte (não quantificado) na despesa. Estas despesas PIDDAC foram objecto de uma alteração metodológica na sua contabilização destinada a acolher as recomendações do TC proferidas em sede do parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006. De uma forma geral, foram eliminadas redundâncias contabilísticas e expurgadas as importâncias não consubstanciam exactamente financiamentos públicos e que tendem a empolar a despesa se não forem sujeitas a um criterioso exercício de análise, para efeitos de cômputo da despesa total.

IV.3 Serviços Integrados (subsector Estado)

Tabela 7 – Síntese das Receitas e Despesas dos Serviços Integrados do Estado

	Milhões de euros			Variação nominal			Em percentagem do PIB			Var. rácios PIB	
	2008	2009	2010	2009	2010	Contributo var. 2010	2008	2009	2010	2009	2010
Receita corrente	38.912,2	34.166,3	34.527,8	-12,2%	1,1%	1,0%	23,4	20,7	20,6	-2,7	-0,1
Receita fiscal	35.596,3	30.652,4	31.025,8	-13,9%	1,2%	1,1%	21,4	18,6	18,5	-2,8	-0,1
Outra receita corrente	3.315,9	3.513,9	3.502,0	6,0%	-0,3%	0,0%	2,0	2,1	2,1	0,1	-0,0
Receita de capital	1.906,8	521,1	1.284,2	-72,7%	146,4%	2,2%	1,1	0,3	0,8	-0,8	0,5
da qual: outra receita de capital	1.399,9	-26,0	582,8	-101,9%	-2342%	1,8%	0,8	-0,0	0,3	-0,9	0,4
Total de Receita (s/ activos e s/ passivos fin.)	40.819,0	34.687,4	35.812,0	-15,0%	3,2%	3,2%	24,5	21,0	21,4	-3,5	0,4
Despesa corrente	43.172,4	45.021,3	46.690,4	4,3%	3,7%	3,4%	25,9	27,3	27,9	1,4	0,6
Despesa corrente primária	38.285,9	40.014,6	41.189,6	4,5%	2,9%	2,4%	23,0	24,3	24,6	1,3	0,3
Juros	4.886,5	5.006,7	5.500,8	2,5%	9,9%	1,0%	2,9	3,0	3,3	0,1	0,3
Despesa de capital	2.826,3	3.747,6	3.380,3	32,6%	-9,8%	-0,8%	1,7	2,3	2,0	0,6	-0,3
Total de Despesa (s/ activos e s/ passivos fin.)	45.998,8	48.768,8	50.070,7	6,0%	2,7%	2,7%	27,6	29,6	29,9	1,9	0,3
Saldo global (s/ activos e s/ passivos fin.)	-5.179,8	-14.081,3	-14.258,5	171,9%	1,3%	-	-3,1	-8,5	-8,5	-5,4	0,0

IV.3.1 Evolução dos principais agregados de receita e despesa

14 A previsão do crescimento da receita dos SI para 2010 é de 3,2%, face ao período homólogo, enquanto o da despesa total, sem activos financeiros, se situa 2,7% acima dos níveis estimados para 2009.

15 O tecto de despesa que se prevê venha a ser autorizado pela Assembleia da República (valor inscrito no mapa IV anexo à proposta de lei) excede em 881,1 M€ a previsão de execução da despesa dos serviços integrados do Estado constante do relatório da proposta do OE/2010 (Tabela 15, em anexo).

16 Consequentemente espera-se que o saldo global dos serviços integrados venha a atingir, em 2010, o valor de -14 251,5M€, sofrendo uma degradação de 177,2 M€, face ao período homólogo anterior (Tabela 7).

17 Na receita, o destaque vai para as receitas de capital a registar um acréscimo de 146,4% e bem assim para as outras receitas correntes, para as quais também se prevê um aumento muito acima da média do crescimento previsto para as demais receitas (62,7%). No seu conjunto estas duas rubricas de despesa contribuem com 2 p.p. para a evolução esperada da receita total (de 3,2%), explicando assim 60,6% do acréscimo previsto para a receita total.

18 A despesa corrente evidencia um aumento de 3,7%, enquanto a despesa de capital apresenta, em termos relativos, um decréscimo de 9,8%.

19 A evolução prevista para a **despesa corrente** deve-se a fortes acréscimos na despesa prevista nas rubricas «juros e outros encargos» que crescem 9,9% face a 2009, «transferências correntes», que aumentam 5,4% e «outras despesas correntes» que incorporam aqui um aumento de 41,2%, face ao período homólogo anterior.

20 A previsão do aumento dos **juros** encontra-se justificada a fls.140 do Relatório da PPL como sendo o reflexo do aumento do impacto das necessidades líquidas de financiamento para 2010 no stock da dívida pública a par com um aumento das taxas de juro. Cabe no entanto referir que esta previsão não acomoda ainda as recentes evoluções do mercado no que respeita, designadamente ao aumento dos *spreads*, sendo razoável concluir que se poderá estar perante uma previsão pouco prudente desta despesa.

21 A evolução das **transferências correntes** fica a dever-se ao aumento de todas as suas componentes, com particular destaque para:

- O aumento das necessidades de financiamento do défice do sistema de pensões da função pública (pensões da responsabilidade da CGA), que passou a integrar este agrupamento de despesa já em 2009, por via da alteração introduzida na sua forma de contabilização, e cujo montante tem vindo anualmente a aumentar, devido ao facto de ser um sistema fechado a novos subscritores desde 1 de Janeiro de 2006, dependendo de forma tendencialmente crescente do financiamento do Estado.
- O aumento decorrente da integração das despesas com os cuidados de saúde dos beneficiários dos subsistemas públicos de saúde (ADSE, forças armadas e forças de segurança) prestados pelo SNS por força da alteração metodológica introduzida no OE/2010, já referida.
- O aumento das transferências para a Segurança social (10%) que, segundo o Relatório do OE/2010, se destinam a acomodar o custo das medidas excepcionais de apoio ao emprego e à protecção social.

22 As **outras despesas correntes** apresentam um aumento de 41,2%, face ao período homólogo, acomodando despesas de várias naturezas, entre elas as despesas com as missões das Forças Nacionais Destacadas. Pode ler-se a propósito, na página 141 do relatório do OE/2010: «trata-se de uma componente de despesa cujo valor global é orçamentado na rubrica residual de outras despesas correntes e que, no decurso da execução orçamental é afecto aos vários ramos das Forças Armadas e às rubricas de despesa a que se destinam». Ainda de acordo com o referido Relatório, contribuem para o aumento da rubrica residual da despesa corrente, o aumento das despesas de funcionamento dos estabelecimentos de ensino básico e secundário «(...) resultado do aumento do número de alunos dos cursos de educação e profissionais bem como dos encargos associados à renovação dos meios tecnológicos». Esta rubrica contribui em 0,3 p.p. para acréscimo da despesa dos Serviços Integrados do Estado, não evidenciando por isso as características de residualidade que lhe são legalmente atribuídas, o que no limite contribui para reduzir a transparência das contas públicas.

23 A diminuição das **remunerações certas e permanentes** (3,3%) reflectem as políticas que vêm sendo seguidas em matéria de pessoal – redução do número de activos e apertada contenção salarial.

24 A redução das dotações afectas à rubrica «subsídios» deve-se, segundo o relatório do OE/2010, ao facto de, em 2010, estar prevista uma redução das suas componentes mais relevantes: indemnizações compensatórias e bonificação de juros nos empréstimos para aquisição de habitação.

IV.3.2 Indemnizações compensatórias e transferências para o SEE

25 De acordo com a informação prestada no Relatório da proposta de OE/2010, o esforço financeiro líquido do Estado com o SEE ascendeu em 2009 a 1532,8 M€ (0,93% do PIB), sendo esse esforço mais do que duplicado em 2009, graças ao aumento de capital social da Caixa Geral de Depósitos em 1000 M€, por recurso à dotação orçamental relativa à Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira.²²

26 As indemnizações compensatórias aumentaram 11% em 2009, representando 457,5 M€ (0,28% do PIB), tendo os dividendos crescido 2%.

27 A proposta de Orçamento do Estado para 2010 não apresenta nenhuma previsão do valor das indemnizações compensatórias, nem relativa aos demais fluxos para o Sector Empresarial do Estado (SEE). A não existência de elementos informativos sobre as “transferências orçamentais para as empresas públicas, ...”, não cumpre o disposto na Lei de Enquadramento Orçamental, nem permitirá posteriormente avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos. Recorde-se que esta matéria foi objecto de Recomendação por parte do Tribunal de contas dirigida à Assembleia da República, que aqui se reproduz:

Recomendação 47 – PCGE/2008 [pág. 196 do vol. I do Parecer do TC sobre a CGE/2008]

«Face a esta omissão reiterada, o Tribunal volta a recomendar à Assembleia da República que zele para que o Governo preste informação sobre a previsão das transferências orçamentais para as empresas públicas, conforme dispõe a Lei de enquadramento orçamental.»

28 A informação adicional solicitada embora tivesse sido disponibilizada já após a elaboração da presente análise, vem acrescentar alguns dados, motivo pelo qual se entendeu por bem integrá-los na tabela seguinte.

Tabela 8 – Esforço financeiro do Estado com Sector Empresarial do Estado

	Em milhões de euros				Taxa de variação			Em percentagem do PIB			
	2007	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
1) Dividendos	556,3	560,9	573,2	406,3	0,8%	2,2%	-29,1%	0,34	0,34	0,35	0,25
2) Indemnizações Compensatórias	413,5	410,8	457,5	513,6	-0,6%	11,4%	12,3%	0,25	0,25	0,28	0,31
3) Dotações de Capital	408,4	691,2	1.471,3	1585,8	69,3%	112,8%	7,8%	0,25	0,42	0,89	0,96
4) Assunção de passivos e de outras responsab.	58,8	70,0	1,6	9,2	19,1%	-97,6%	458,9%	0,04	0,04	0,00	0,01
5) Empréstimos	0,0	41,8	175,6	966	-	320,6%	450,1%	0,00	0,03	0,11	0,59
Esforço Financeiro Líquido (2+3+4+5-1)	324,3	652,8	1.532,8	2668,3	101,3%	134,8%	74,1%	0,20	0,39	0,93	1,62

²² Este valor não afecta o nível da despesa na óptica da contabilidade nacional.

29 Ainda relativamente à previsão da evolução da despesa em 2010, o Relatório do OE/2009 refere que o acréscimo previsto das “**outras despesas de capital**” está essencialmente relacionado com o facto de, em 2009, se encontrar aí orçamentado «a parte da dotação provisional, o que por comparação com o período homólogo anterior evidencia um aumento. Efectivamente, tal procedimento já havia sido adoptado para o ano de 2009, motivo pelo qual tal justificação não parece ser suficiente para sustentar o aumento de despesa previsto para esta rubrica residual.

IV.3.3 Evolução da Receita

30 Apresenta-se em anexo, na Tabela 13, a evolução prevista da **receita** dos Serviços Integrados.

31 Para o ano de 2010 prevê-se um crescimento de receita fiscal dos Serviços Integrados de 1,2%. No relatório não se inclui uma fundamentação adequada da previsão da receita nele efectuada.

32 Os **impostos indirectos** são os que mais contribuem para este aumento evidenciando um crescimento de 3,2%, sendo que para isso contribuem todas as componentes deste agregado de receita. Para o IVA, componente mais importante dos impostos indirectos e cujo contributo para o crescimento da receita total é de 1,1%, prevê-se um acréscimo de 3,6%, muito acima da previsão de crescimento da sua base. O relatório refere-se a esta variação como sendo o resultado da “*evolução esperada para a actividade económica, as medidas legislativas tomadas, nomeadamente a redução do prazo médio de reembolsos, devido à aceleração do seu procedimento nos anos de 2006 a 2009, em virtude da entrada em vigor do Despacho Normativo n.º 53/2005, de 15 de Dezembro e sua recente alteração*”. Tal sustentação afigura-se insuficiente, podendo tratar-se de uma previsão optimista.

33 Quanto à **receita não fiscal**, a crescer, entre 2008 e 2009, 5,5%, em termos nominais, apresenta, para 2010, uma diminuição de 0,2%. Contudo, destaca-se a rubrica «outras receitas correntes» que evidencia um acréscimo de 62,7% e «outras receitas de capital» cuja previsão de crescimento para 2010 representa 1,8% do aumento da receita total. Assim sendo, 60,6% da variação da receita total é explicada pela variação das rubricas de receita residuais.

34 Outro aspecto que merece destaque na análise das **receitas não fiscais** tem a ver com o facto de quer na previsão das “reposições não abatidas nos pagamentos” quer na dos “saldos da gerência anterior”, serem apresentadas quebras de 86,9% e 95,4%, face ao período homólogo anterior. Recorde-se que em 2008 e em 2009, estas receitas representaram encaixes da ordem dos 558,7M€ e 536M€, respectivamente, passando para uma previsão de encaixe em 2010 de apenas 43 M€.

35 Por último cabe referir que da análise das receitas não fiscais não resulta claro que tenham sido incluída no Mapa I da PPL a previsão das receitas provenientes do programa de privatizações para 2010.

IV.3.4 Evolução da despesa fiscal

36 Prevê-se para 2010 um acréscimo de 12% na despesa fiscal, aumentando o seu peso na receita líquida globalmente de 3,6% para 4% (Tabela 16, em anexo). Para este resultado contribuíram todos os impostos.

IV.4 Serviços e Fundos Autónomos

37 Este universo integra os serviços a que se refere o regime excepcional (art.º 6.º e seguintes) previsto na Lei de Bases da Contabilidade Pública, Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (Caixa 1). Instável por natureza legal, este universo tem vindo a ser alterado, de forma permanente, pela entrada e saída de serviços, quer por força do cumprimento do artigo 7.º da mencionada lei, quando as suas receitas próprias não perfazem $\frac{2}{3}$ da despesa total por dois exercícios consecutivos, quer por força de outras determinações legais mais recentes que têm vindo a determinar o movimento de passagem destes serviços da esfera da administração pública indirecta, para esfera da gestão privada, ainda financiados por dinheiros públicos, como tem sido o caso da saúde e do sector rodoviário.

38 O relatório do OE/2010 faz referência a tais movimentos mas não de forma exaustiva.

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

40 Posto o que antecede e as reservas daí decorrentes, constata-se que em 2010, o sector dos Serviços e Fundos Autónomos apresenta uma melhoria significativa do seu saldo global, que passa de 409,5 M€ em 2009, para 701,3M€, em 2010 (Tabela 18, em anexo).

41 Esta melhoria fica a dever-se essencialmente ao facto de os valores projectados para a receita deste sector do Estado, apresentarem uma quebra menos pronunciada (1,1%), que a variação da despesa, esta da ordem dos 2,3%.

42 Ainda quanto à receita dos serviços e fundos autónomos importa referir que a sua variação deve-se fundamentalmente à diminuição das receitas de capital, que face ao período homólogo apresentam uma quebra de 36,6%, estas, por sua vez muito afectadas pela queda

das transferências de outros subsectores. A semelhança do que já se verificava relativamente a outros exercícios, constata-se também aqui um fraco desempenho comportamental das suas receitas próprias, cujo contributo para o financiamento da despesa se situou muito abaixo do estipulado no regime excepcional da administração financeira do Estado, condicionado, nos termos da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, à verificação das condições estipuladas no art. 6.º e seguintes, designadamente a regra dos dois terços na cobertura da despesa.

43 A receita dos SFA beneficia do reforço de verbas atribuído ao Ensino Superior Público, incluindo os respectivos serviços de acção social (100M€) e bem assim as verbas destinadas a financiar a iniciativa para o investimento e o emprego que constituiu a 1.ª alteração ao OE/2009, mas cujos impactos orçamentais se estendem para além do período de vigência do mencionado orçamento, como oportunamente foi sinalizado pela UTAO.

44 Na despesa, merece destaque a diminuição das despesas com o pessoal (-0,3%), influenciadas pela empresarialização dos hospitais antes integrados no Sistema Nacional de Saúde e externalização de outros serviços, diminuição que tem como contrapartida um aumento na rubrica “aquisição de bens e serviços correntes” (9,4%).

45 Efectivamente, de acordo com os cálculos da UTAO para 2009, em termos comparáveis, as despesas com o pessoal dos SFA passariam de um decréscimo de 3,3% para um acréscimo de 1,4% face ao período homólogo, caso aqueles hospitais se tivessem mantido na esfera da administração indirecta do Estado.

46 Idêntico comportamento será expectável por efeito das demais transformações referidas a fls. 159 e 160 do Relatório e bem assim das que decorrem dos mecanismos legais de regulação da dimensão deste universo, mas sobre isto nada é dito.

Caixa 1 - Lei de bases da contabilidade pública

SECÇÃO II **Regime excepcional - autonomia administrativa e financeira**

Artigo 6.º **Atribuição**

1 - Os serviços e organismos da Administração Central só poderão dispor de autonomia administrativa e financeira quando este regime se justifique para a sua adequada gestão e, cumulativamente, as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais, com exclusão das despesas co-financiadas pelo orçamento das Comunidades Europeias.

2 - A atribuição deste regime de autonomia com fundamento na verificação dos requisitos constantes do número anterior far-se-á mediante lei ou decreto-lei.

3 - O disposto nos números anteriores não é aplicável aos serviços e organismos que tenham autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional.

4 - Para além do disposto no n.º 1, poderá ainda ser atribuída autonomia administrativa e financeira em função de outras razões ponderosas expressamente reconhecidas por lei ou decreto-lei, nomeadamente as que se relacionem directamente com a gestão de projectos do PIDDAC co-financiados pelo orçamento das Comunidades Europeias.

5 - Para os efeitos do disposto no n.º 1, não são consideradas como receitas próprias as resultantes de transferências correntes e de capital do Orçamento do Estado, dos orçamentos da Segurança Social e de quaisquer serviços e organismos da Administração Central, dotados ou não de autonomia administrativa e financeira, bem como do orçamento das Comunidades Europeias, quando, neste último caso, a regulamentação comunitária não dispuser em contrário.

Artigo 7.º **Cessação do regime excepcional**

1 - A não verificação dos requisitos previstos no n.º 1 do artigo anterior durante dois anos consecutivos determinará, nos casos em que a autonomia administrativa e financeira não foi reconhecida nos termos dos n.os 3 e 4 do mesmo artigo, a cessação do respectivo regime financeiro e a aplicação do regime geral de autonomia administrativa.

2 - A constatação da situação prevista no número anterior será feita com base no exercício dos anos anteriores e a cessação do regime de autonomia administrativa e financeira será efectivada mediante portaria do Ministro das Finanças, produzindo os seus efeitos a partir do início do ano económico seguinte ao da publicação.

IV.5 Despesas e receitas da Segurança Social

47 Para o subsector da Segurança Social prevê-se uma degradação do seu saldo global, que em 2010 deverá atingir os 293,5M€. De acordo com a informação contida no Relatório, este saldo encontra-se profundamente afectado pelas consequências decorrentes da grave crise económica internacional. “ *A persistência de níveis elevados de desemprego, conjugados com a necessidade de reforçar excepcionalmente a protecção social para os mais afectados por esta crise a par de um conjunto de medidas com o objectivo de proteger o emprego e apoiar a empregabilidade de jovens e desempregados (...) no quadro da iniciativa investimento e emprego para 2009*”. A fls. 170 do referido relatório encontram-se elencadas as medidas de política com impacto no OSS para 2010.

48 Quanto à receita, maioritariamente constituída por contribuições, transferências do Orçamento do Estado, e participação nas receitas fiscais – adicional ao IVA – merecem destaque as “Outras Receitas Correntes”, com um crescimento de 9,3%. Tratando-se de uma rubrica residual, importaria saber com rigor, quais as receitas que dela fazem parte integrante, sendo no entanto bastante subtis os esclarecimentos prestados no relatório do OE/2010: “Estas receitas incluem a rubrica de rendimentos que se estima que atinja os 401,38 milhões de euros”. Está assim feita referência a sensivelmente metade da receita que se prevê venha a ser o encaixe desta rubrica residual da receita da SS, nada sendo dito quanto aos restantes 493,3M€.

49 A previsão da despesa deste subsector para 2010 reflecte, de algum modo, o sentido das políticas que vêm sendo seguidas na área social, visíveis nos incrementos sofridos nas rubricas de Abono de Família, que se prevê venha a crescer 7,7%, em termos nominais face ao período homólogo, de Complemento Solidário para Idosos, com aumentos da ordem dos 5,8% e Acção Social que se prevê venha a crescer 8,2% e Acções de Formação Profissional, onde se prevê um crescimento de 67,5%, face ao período homólogo.

50 Ainda assim, as previsões de aumento das rubricas despesa que devem suportar os encargos inerentes à minimização dos efeitos perversos da contracção do ciclo económico, para as famílias e para as empresas, não apresentam crescimentos tão fortes como os que se verificaram para 2009, o que poderá estar em linha com a melhoria projectada.

51 As despesas de capital aumentam 62%, face ao período homólogo, com o PIDDDAC a baixar 52,7% face a 2009, mas com a rubrica de outras despesas de capital a crescer 165,8%. Sobre esta variação o relatório do OE/2010 nada refere, ficando assim por explicar este acréscimo de despesa residual.

52 Por último cabe referir que, de acordo com a informação constante do relatório do OE/2010, não será concretizada a transferência “(...)de uma quota parte das quotizações dos trabalhadores para reforço do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social”.

IV.6 Administração Regional e Local

53 As finanças regionais e locais apresentam-se relativamente estáveis ao longo do triénio e pouco consolidadas em relação ao equilíbrio, prevendo-se que venham a ser deficitárias em 2010. Nas administrações locais prevê-se uma degradação do saldo global da ordem dos 0,4 p.p. do PIB, enquanto nas administrações regionais se prevê que esse agravamento seja de 0,1 p.p. do PIB.

IV.7 Despesas do PIDDAC

54 Afectadas pela alteração metodológica introduzida e já referida anteriormente, as despesas do PIDDAC apresentam uma quebra entre 2009 e 2010 de 868M€. Prevê-se que 61,6% destas despesas estejam sustentadas em financiamento nacional, o que corresponde a cerca de 1746M€, dos quais apenas 1511M€ se encontram inscritos no capítulo 50.

55 Se observarmos as despesas do PIDDAC em função da sua distribuição por agrupamento económico da despesa, podemos verificar que apenas 60% consubstanciam despesas de investimento, estando 35,1% destinam-se ao pagamento de despesas correntes, entre eles encargos correntes da dívida, ficando os restantes 4,9% classificados como activos financeiros.

V Encargos plurianuais: encargos com as Parcerias Público-Privadas

1 Tendo em conta que boa parte da concretização dos objectivos das políticas públicas é realizada não por investimento público tradicional, mas por via da utilização de PPP, é fundamental proceder ao escrutínio do seu impacto nos sucessivos Orçamentos do Estado.²³

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

3 O Relatório que acompanha a proposta de Orçamento para 2010 apresenta a seguinte informação acerca das PPP:

- Repartição do investimento em PPP por sector e evolução temporal do mesmo;
- Identificação das concessões e subconcessões rodoviárias, das concessões ferroviárias, das concessões na área da saúde e da concessão na área da segurança, bem como informação sumária relativa aos projectos em concurso;
- Encargos líquidos com PPP entre 2010 e 2048.

4 Relativamente a esse conjunto de informação há que assinalar o seguinte:

- Não é apresentada qualquer informação relativa à estimativa actualizada de encargos suportados pelo Estado em 2009;
- Não se inclui qualquer informação financeira sobre os processos de reequilíbrio financeiro;
- Não parecem estar explicitados os encargos líquidos anuais previstos com os lançamentos “nos próximos anos” dos eixos ferroviários da Rede de Alta Velocidade Lisboa-Porto e Porto-Vigo, referidos na página 204 do Relatório.
- Encontram-se dois valores diferentes para os encargos referentes as concessões rodoviárias em 2045 no Quadro III.71 (diferindo entre si 6,7 M€).

²³ De acordo com o Relatório da proposta de OE/2009, «As Parcerias Público Privadas (PPP) abrem oportunidades de ampliar a participação do sector privado na construção de infra-estruturas e na provisão de serviços de interesse público, potenciando ganhos de economia e de eficiência, dependendo, em boa medida, da escolha criteriosa dos parceiros privados, da adequada e efectiva partilha de riscos, do modelo de financiamento subjacente e dos mecanismos de controlo e de regulação da actividade em causa.»

- Contrariamente a Relatórios de Orçamentos anteriores, a informação relativa aos encargos líquidos com as PPP na área rodoviária encontra-se mais agregada, não se distinguindo os encargos com concessões com portagem real, concessões com portagem virtual (SCUT) e subconcessões das Estradas de Portugal, sendo apenas apresentada informação numa única linha relativa a concessões e subconcessões. Este menor grau de detalhe traduz-se num retrocesso da quantidade de informação disponibilizada sobre PPP, o que dificulta a análise da revisão de estimativas entre o Relatório do OE/2009 e o actual Relatório do OE/2010.

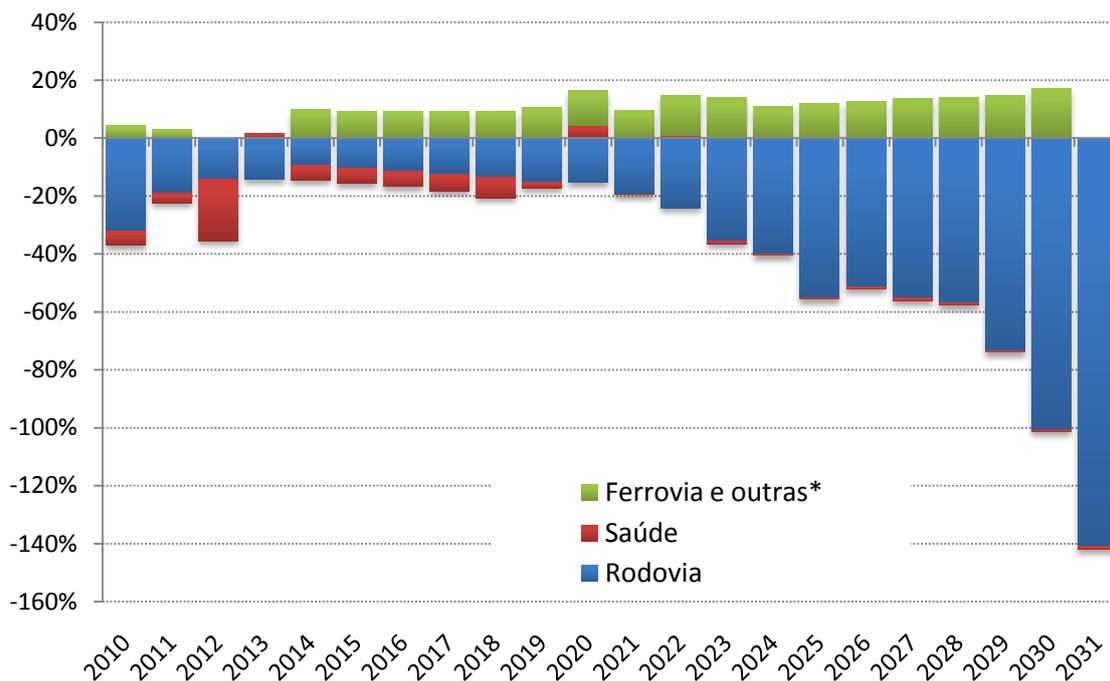
5 Foi efectuado um **pedido de informação e esclarecimentos adicionais** relativo a estas questões que não foi objecto de resposta em tempo útil. A informação numérica relativa a PPP, recebida no dia de fecho e entrega deste Parecer Técnico (Anexo A5), encontra-se ilegível. Não foi possível incorporar nesta análise a restante informação apresentada.

6 Verificam-se importantes diferenças de estimativas relativamente aos encargos plurianuais com as PPP, face à constante no Relatório do OE/2009 e à disponibilizada pela Direcção Geral do Tesouro e Finanças no 2.º semestre de 2009, que não se encontram suficientemente explicados no Relatório do OE/2010:

- Verifica-se uma revisão em alta dos encargos com as concessões ferroviárias, atribuída à fase PPP2 da rede de alta velocidade Lisboa-Poçoirão, não se apresentando, no entanto, a quantificação desse impacte financeiro;
- Verifica-se uma substancial revisão em baixa dos encargos com concessões e subconcessões rodoviárias, que são fortemente revistos em baixa em todo o período (-48% em 2010), passando mesmo a partir de 2030 essas concessões e subconcessões rodoviárias a proporcionar receitas e não os encargos anteriormente previstos.

7 O Gráfico 16 apresenta os contributos para a revisão verificada nos encargos líquidos com PPP entre a previsão constante no OE/2009 e a constante no Relatório da proposta de OE/2010.

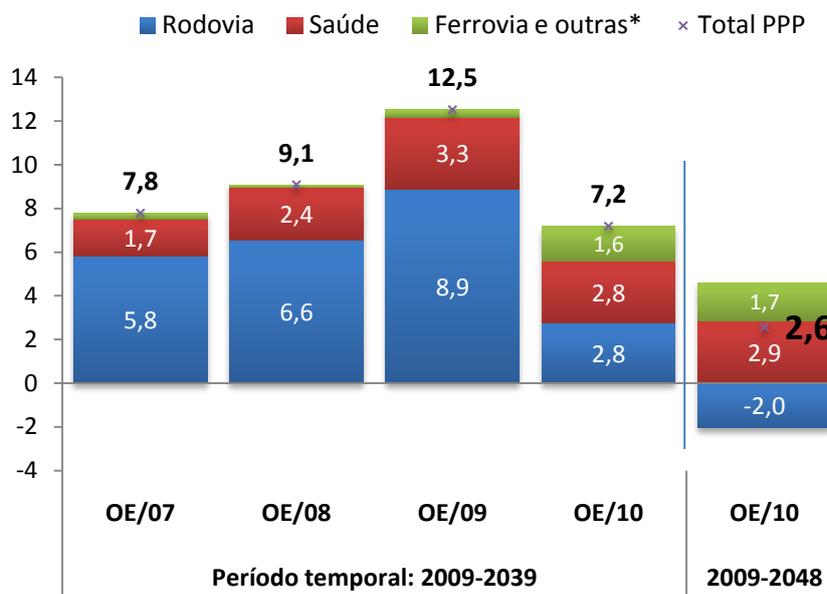
Gráfico 16 - Contributos para revisão (variação %) dos encargos com PPP entre o OE/2009 e o OE/2010



8 Apresenta-se no Gráfico 17 o **valor actual, a preços de 2009, da totalidade dos encargos líquidos com PPP**, explicitados em sucessivos Relatórios do OE, **para o período de 2009-2039**. Apresenta-se ainda o valor actual dos encargos líquidos previstos no Relatório do OE/2010 até 2048. O valor actual encontra-se expresso em percentagem do PIB de 2009. Da sua leitura pode concluir-se que:

- Para o período 2009-2039 a estimativa do valor actual de encargos líquidos com PPP foi sendo revista em alta entre o implícito no OE/2007 (7,8% do PIB) e o implícito no OE/2009 (12,5% do PIB).
- Contrariando essa tendência, o OE/2010 tem implícita uma redução considerável da estimativa do valor actual de encargos líquidos com PPP para o mesmo período temporal (2009-2039) para 7,2% do PIB. Essa redução fica a dever-se:
 - A uma forte revisão em baixa dos encargos com concessões e subconcessões na área rodoviária, que se reduzem em 6,1 p.p. do PIB, passando de 8,9 p.p. do PIB para 2,8 p.p. do PIB, entre o implícito no OE/2009 e o implícito no OE/2010;
 - A uma redução do valor actual dos encargos com PPP na área da saúde em 0,5 p.p. do PIB, entre o implícito no OE/2009 e o implícito no OE/2010;
 - Não obstante um acréscimo do valor actual dos encargos com concessões ferroviárias em 1,3 p.p. do PIB.

Gráfico 17 – Valor actual dos encargos com PPP em percentagem do PIB de 2009



Nota: Cálculos UTAO. Ver Tabela 9.

9 De acordo com o previsto no Relatório do OE/2010, as PPP na área rodoviária passarão a partir de 2030 a gerar uma receita líquida crescente, quando no Relatório do OE/2009 se previa um encargo médio anual de 500 M€. Consequentemente, caso se estenda o período de cálculo do valor actual dos encargos líquidos com PPP até 2048, verificar-se-ia que as concessões rodoviárias permitiriam a realização de um encaixe líquido de 2% do PIB (de 2009), o que faria baixar a totalidade dos encargos líquidos com PPP para 2,6% do PIB (de 2009).

Tabela 9 – Valor actual dos encargos líquidos com PPP

Período: 2009-2039	Valor actual em M€ de 2009				OE/10 face a OE/09		Em % PIB de 2009				Estrutura			
	OE/07	OE/08	OE/09	OE/10	Variação	Contr. Var.	OE/07	OE/08	OE/09	OE/10	Variação	OE/07	OE/08	OE/09
Conc. rodoviárias c/ portagem real	126,5	883,3	-0,6	:	:	:	0,1	0,5	0,0	:	:	1,0	5,9	0,0
Conc. rodoviárias c/ portagem virtual	9.490,2	9.928,0	9.556,4	:	:	:	5,8	6,0	5,8	:	:	74,0	66,3	46,3
Subconcessões Rodoviárias	:	:	5.114,3	:	:	:	:	:	3,1	:	:	:	:	24,8
Sub-total concessões rodoviárias	9.616,4	10.811,5	14.670,1	4.541,6	-69%	-49%	5,8	6,6	8,9	2,8	-6,1	75,0	72,2	71,1
Concessões Ferroviárias	20,3	20,3	148,8	2.214,9	1388%	10%	0,0	0,0	0,1	1,3	1,3	0,2	0,1	0,7
PPPs na área da saúde	2.766,1	3.968,8	5.387,5	4.685,1	-13%	-3%	1,7	2,4	3,3	2,8	-0,4	21,6	26,5	26,1
Outras Parcerias	425,5	167,9	429,7	408,8	-5%	0%	0,3	0,1	0,3	0,2	0,0	3,3	1,1	2,1
Total	12.828,5	14.968,3	20.636,1	11.850,3	-43%	-43%	7,8	9,1	12,5	7,2	-5,3	100,0	100,0	100,0

Por memória:

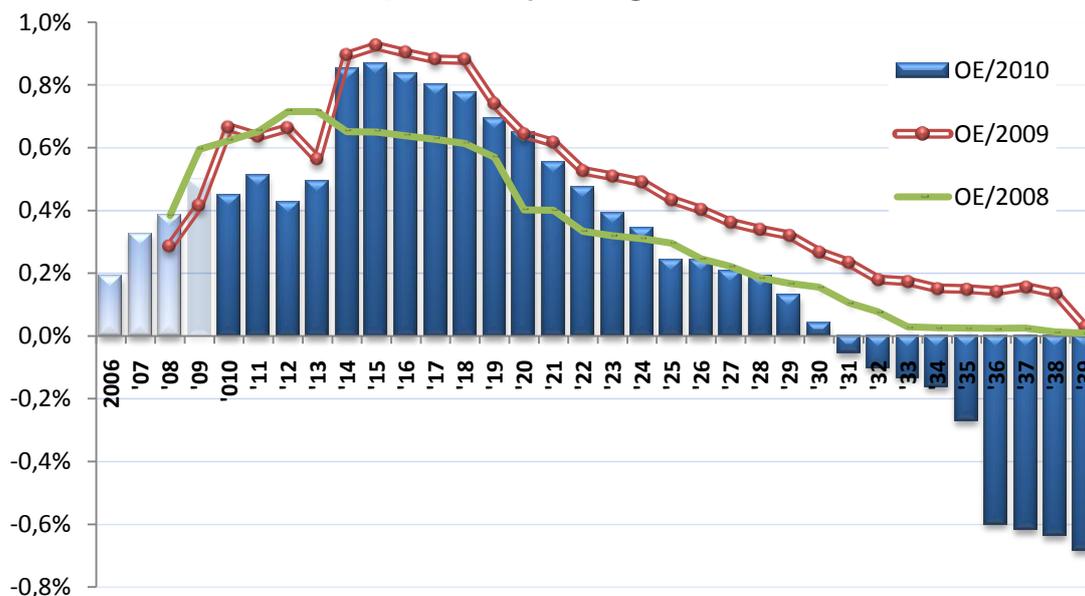
PIB nominal 2009	164.879,6
Taxa de desconto (yield dívida pública 30A)	4,72%

Notas: Cálculos UTAO. Utilizou-se o período 2009-2039 para permitir a comparabilidade com Relatórios anteriores do OE. Ver Caixa 2 para detalhes.

10 O expressar dos encargos anualmente previstos com as PPP face a uma variável escala como o PIB permite verificar a evolução ao longo do tempo do peso dos encargos líquidos com PPP, bem como revelar igualmente a evolução das revisões efectuadas entre sucessivos Orçamentos do Estado semelhante à verificada utilizando o cálculo do valor actual (Gráfico 18).²⁴ Verifica-se que:

- O pico dos encargos com PPP ocorrerá entre 2014 e 2018, período em que esses encargos quase duplicarão o seu peso no PIB, passando dos previstos 0,45% para 2010 para aproximadamente 0,8%.²⁵
- O peso no PIB dos encargos líquidos com PPP até 2028 previstos na proposta de OE/2010 é superior à prevista no OE/2008; no entanto, a previsão de encaixes significativos a partir de 2030 faz com que no conjunto do período o valor actual dos encargos previstos com PPP seja inferior na actual previsão do OE/2010.
- Face ao previsto no OE/2009, a revisão em baixa dos encargos líquidos com PPP é mais substancial a partir de 2022.

Gráfico 18 – Projecção dos encargos anuais com as PPP previstos nos Orçamentos de Estado de 2008, 2009 e 2010, em percentagem do PIB



Nota: Cálculos UTAO. Assumiu-se a partir de 2011 um crescimento real do PIB de 1,5% e um crescimento de preços implícitos no produto de 2%.

²⁴ O PIB nominal foi projectado pela UTAO com recurso a hipóteses prudentes. No entanto, atendendo à incerteza que rodeia a projecção os resultados devem ser interpretados com o devido cuidado.

²⁵ Em termos nominais em 2010 estão previstos encargos líquidos de 883,5 M€, sendo o valor médio para 2014-2018 de 1.696 M€/ano.

11 Em suma, a revisão em baixa do valor actual dos encargos líquidos com PPP operada no Relatório da proposta de OE/2010 depende crucialmente da geração de receita líquida a partir de 2030 com as concessões e subconcessões rodoviárias, que deveria ser objecto de explicação adequada no Relatório, o que não se verifica. Tal revisão poderá ser devida a uma alteração metodológica na forma de tratamento das receitas de portagem das concessões com portagem real que reverterão para o Estado/Estradas de Portugal no final do período de concessão, designadamente da concessão mais antiga (rede Brisa). Contudo, não é possível confirmar esta hipótese dado o maior grau de agregação da informação (que não distingue, contrariamente ao habitual, os diferentes tipos de concessões na área rodoviária) e à ausência de justificação no Relatório.

Caixa 2 – Metodologia de cálculo do valor actual dos encargos futuros com PPP

A partir da informação constante nos Quadros III.71 e III.72 do Relatório referentes aos encargos líquidos com PPP em milhões de euros correntes e a estimativa desses encargos para o ano de 2009 constante no Relatório sobre PPP da DGTF referente ao 3.º trimestre de 2009, a UTAO calculou o valor actual (a preços de 2009) da totalidade desses encargos.²⁶ Para esse efeito descontou os valores anuais previstos nesse quadro com base na taxa de juro (mid yield) da dívida pública portuguesa a longo prazo, designadamente o valor verificado no mercado secundário a 22 de Janeiro de 2010 da OT “PGB 4,95 25/10/2023”, que era de 4,72%. Apesar de se tratar de uma taxa inferior àquela que os privados, que concorrem às novas concessões, terão de suportar, trata-se da taxa de desconto adequada a utilizar pelo Estado, uma vez que traduz o custo de oportunidade de se optar pela alternativa de efectivação desses projectos via investimento público tradicional e financiá-la “dentro” do sector público. Nessa alternativa, onerar-se-iam as despesas de capital do(s) orçamento(s) do(s) ano(s) em que o projecto fosse realizado. Se o orçamento estiver deficitário, como é o caso actualmente, essas despesas adicionais teriam de ser financiadas por via de emissão de dívida pública. Consequentemente, o custo de oportunidade das PPP deve ser avaliado utilizando como taxa de desconto (no cálculo do valor actual) o custo da emissão de novas emissões de dívida pública a longo prazo, valor que tende a seguir de perto o yield no mercado secundário.

²⁶ Para se ter uma estimativa do esforço total do Estado com as PPP, não faz sentido somar os valores expressos a preços correntes, sendo necessário calcular o valor actual desse fluxo de pagamentos futuros porque financeiramente não é indiferente pagar 1 M€ agora ou daqui a 10 ou 30 anos.

VI Transparência orçamental: quantidade e qualidade da informação

Análise e Recomendações recentes da OCDE

1 De acordo com a OCDE (2008: 60-1)²⁷, **um rigoroso controlo da posição orçamental requer que o Governo apresente informação financeira transparente e comparável que seja regularmente monitorizada e analisada.** Isto de forma a assegurar que os objectivos orçamentais são cumpridos e que são tomadas medidas para corrigir excessos de despesa de forma atempada. Ainda de acordo com a OCDE, o Governo deu importantes passos para melhorar significativamente as contas públicas e a forma como são monitorizadas, destacando esta organização:

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

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

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

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

A Proposta de Orçamento para 2010

3 Na análise à proposta de Orçamento para 2010, a UTAO assinalou um conjunto de informação técnica tida como insuficiente, assinalando, também os progressos efectuados face ao ano anterior.

²⁷ OCDE (2008), “OECD Economic Surveys – Portugal”, Vol. 2008/9, Junho de 2008.

4 No entendimento da UTAO há a assinalar a persistência de insuficiência de informação no Relatório da proposta de OE/2010, que dificulta a sua análise técnica, relativamente a:

- A não explicitação total e detalhada da alteração metodológica relativa à forma de contabilização dos encargos com a segurança social dos funcionários públicos, atrás referida, em contabilidade nacional, bem como a não apresentação de valores comparáveis.
- A não existência de informação desagregada que sustente a evolução das rubricas residuais de receita (outra receita corrente) e de despesa (outra despesa corrente), bem como relativa à outra despesa de capital.
- Não identificação de medidas temporárias.
- Informação mais detalhada em relação ao cálculo dos valores estruturais, nomeadamente faltando a divulgação de séries longas do hiato do produto, das componentes cíclicas e do montante de medidas temporárias/extraordinárias ou pontuais assumidas nos cálculos.
- Relativamente à informação relativa às PPP:
 - A inclusão de estimativas para encargos adicionais, nomeadamente, por modificação unilateral do contrato, atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais, que ascendem a montantes significativos, eventualmente apresentadas na forma de um intervalo de variação, não deixando obviamente de apresentar os valores actualmente disponibilizados relativos a compromissos já assumidos.
 - A ausência da devida explicação (quantificada) às revisões efectuadas nos encargos previstos com as PPP entre sucessivas propostas de Orçamento do Estado para a totalidade do período de projecção.
- Não identificação dos fluxos financeiros entre o Estado e o Sector Empresarial do Estado para o ano a que se refere a proposta de orçamento, o que não cumpre o disposto na Lei de Enquadramento Orçamental, nem permitirá posteriormente avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos. Recorde-se que esta matéria foi objecto de Recomendação por parte do Tribunal de Contas dirigida à Assembleia da República.
- Ausência de qualquer nota explicativa dos quadros de passagem do défice em contabilidade pública para o défice em contabilidade nacional, bem como o nível demasiadamente agregado da informação apresentada, que lhe retira a maior parte da sua utilidade.
- Não apresentação de informação comparável relativamente à evolução das rubricas das despesas com pessoal e consumo intermédio das Administrações Públicas (em contabilidade nacional) fruto da sucessiva transformação de hospitais do SNS em hospitais empresa, incluindo o previsto para o ano a que a proposta de orçamento se refere.
- A não apresentação, de forma sistemática e completa, de valores comparáveis sempre que se verifiquem alterações na forma de contabilização ou no universo dos sub-sectoros das AP.

ANEXOS

A1. Receitas e despesas das AP em contabilidade nacional

Tabela 10 – Evolução das receitas e despesas das Administrações Públicas (óptica da contabilidade nacional) – valores para 2009 e 2010 não ajustados

	Milhões de euros				Variação nominal				Em percentagem do PIB				Variação rácios PIB	
	2007	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Contributo var. 2010	2007	2008	2009	2010	2009	2010
1. Impostos indirectos (prod. & import.)	24.535	24.291	21.631	22.370	-1,0%	-11,0%	3,4%	1,1%	15,0	14,6	13,1	13,4	-1,5	0,2
2. Impostos directos (correntes s/ Rendimento e Patr.)	15.905	16.517	14.934	14.833	3,8%	-9,6%	-0,7%	-0,2%	9,8	9,9	9,1	8,9	-0,9	-0,2
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	20.717	21.552	18.870	18.424	4,0%	-12,4%	-2,4%	-0,7%	12,7	12,9	11,4	11,0	-1,5	-0,4
<i>das quais: Contribuições Sociais Efectivas (3a)</i>	19.077	19.858	17.163	17.363	4,1%	-13,6%	1,2%	0,3%	11,7	11,9	10,4	10,4	-1,5	-0,0
4. Outras Receitas Correntes (inclui vendas)	7.753	8.060	8.048	9.222	4,0%	-0,2%	14,6%	1,8%	4,8	4,8	4,9	5,5	0,0	0,6
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	68.910	70.420	63.483	64.848	2,2%	-9,9%	2,2%	2,1%	42,3	42,3	38,5	38,7	-3,8	0,2
6. Receitas de Capital	1.462	1.559	2.025	2.413	6,6%	29,9%	19,2%	0,6%	0,9	0,9	1,2	1,4	0,3	0,2
7. Total RECEITA	70.372	71.978	65.508	67.261	2,3%	-9,0%	2,7%	2,7%	43,2	43,2	39,7	40,2	-3,5	0,5
8. Consumo Intermédio	6.755	7.241	7.324	7.828	7,2%	1,2%	6,9%	0,6%	4,1	4,4	4,4	4,7	0,1	0,2
9. Despesas com pessoal	21.059	21.436	18.919	18.680	1,8%	-11,7%	-1,3%	-0,3%	12,9	12,9	11,5	11,2	-1,4	-0,3
10. Prestações Sociais	31.334	33.163	36.009	36.757	5,8%	8,6%	2,1%	0,9%	19,2	19,9	21,8	22,0	1,9	0,1
– Das quais: em espécie	6.621	7.181	7.845	8.324	8,5%	9,2%	6,1%	0,6%	4,1	4,3	4,8	5,0	0,4	0,2
– Das quais: em dinheiro	24.713	25.982	28.164	28.433	5,1%	8,4%	1,0%	0,3%	15,2	15,6	17,1	17,0	1,5	-0,1
11. Juros (PDE)	4.592	4.835	4.770	5.335	5,3%	-1,3%	11,8%	0,7%	2,8	2,9	2,9	3,2	-0,0	0,3
12. Subsídios	1.901	1.970	2.436	2.866	3,6%	23,7%	17,6%	0,5%	1,2	1,2	1,5	1,7	0,3	0,2
13. Outras Despesas Correntes	3.260	3.293	4.508	4.144	1,0%	36,9%	-8,1%	-0,5%	2,0	2,0	2,7	2,5	0,8	-0,3
14. Total Despesa Corrente	68.900	71.937	73.967	75.609	4,4%	2,8%	2,2%	2,0%	42,3	43,2	44,9	45,2	1,6	0,3
15. Formação Bruta Capital Fixo	3.762	3.622	4.349	4.482	-3,7%	20,1%	3,0%	0,2%	2,3	2,2	2,6	2,7	0,5	0,0
16. Outra Despesa Capital	1.928	875	2.558	1.125	-54,6%	192,3%	-56,0%	-1,8%	1,2	0,5	1,6	0,7	1,0	-0,9
17. Total Despesa Capital (16+17)	5.690	4.497	6.907	5.606	-21,0%	53,6%	-18,8%	-1,6%	3,5	2,7	4,2	3,3	1,5	-0,8
18. Total DESPESA	74.590	76.434	80.874	81.215	2,5%	5,8%	0,4%	0,4%	45,7	45,9	49,1	48,5	3,1	-0,5
19. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (7-18)	-4.218	-4.456	-15.366	-13.954	-	-	-	-	-2,6	-2,7	-9,3	-8,3	-6,6	1,0
<i>Outros agregados:</i>														
21. Saldo primário (19+11)	374	378	-10.596	-8.620	-	-	-	:	0,2	0,2	-6,4	-5,2	-6,7	1,3
21a. Poupança Bruta (5-14)	10	-1.518	-10.484	-10.761	-14990%	591%	2,6%	:	0,0	-0,9	-6,4	-6,4	-5,4	-0,1
22. Despesa corrente primária (14-11)	64.309	67.103	69.197	70.274	4,3%	3,1%	1,6%	1,3%	39,4	40,3	42,0	42,0	1,7	0,0
23. Despesa primária (18-11)	69.999	71.600	76.104	75.880	2,3%	6,3%	-0,3%	-0,3%	42,9	43,0	46,2	45,3	3,1	-0,8
24. Receita fiscal (1+2)	40.440	40.808	36.565	37.202	0,9%	-10,4%	1,7%	1,0%	24,8	24,5	22,2	22,2	-2,3	0,1
25. Receita fiscal e contribuições sociais (24+3)	61.157	62.359	55.435	55.626	2,0%	-11,1%	0,3%	0,3%	37,5	37,5	33,6	33,2	-3,8	-0,4
26. Carga fiscal (24+3a a partir de 2009)	59.527	60.677	53.728	54.565	1,9%	-11,5%	1,6%	1,3%	36,5	36,5	32,6	32,6	-3,9	0,0

Fonte dos dados de base: 2007 e 2008, INE; 2009 e 2010: Relatório da Proposta de OE/2010 e resposta ao pedido de informação recebida a 8-Fev-2010. | Nota: Cálculos UTAO. Os valores para 2009 e 2010 assinalados por um traço vertical não são directamente comparáveis com os anteriores nem entre si. A coluna “contributo var. 2010” evidencia a contribuição de cada uma das rubricas para o crescimento (nominal) dos totais de receita e despesa respectivos. O valor do PIB nominal corresponde ao apresentado no Relatório da proposta de OE/2010.

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

	Milhões de euros				Variação nominal				Em percentagem do PIB				Variação rácios PIB		
	2007	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Contributo var. 2010	2007	2008	2009	2010	2009	2010	2007-2010
1. Impostos indirectos (prod. & import.)	24.535	24.291	21.631	22.370	-1,0%	-11,0%	3,4%	1,1%	15,0	14,6	13,1	13,4	-1,5	0,2	-1,7
2. Impostos directos (correntes s/ Rendimento e Patr.)	15.905	16.517	14.934	14.833	3,8%	-9,6%	-0,7%	-0,1%	9,8	9,9	9,1	8,9	-0,9	-0,2	-0,9
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	20.717	21.552	22.343	22.733	4,0%	3,7%	1,7%	0,6%	12,7	12,9	13,6	13,6	0,6	0,0	0,9
<i>das quais: Contribuições Sociais Efectivas (3a)</i>	19.077	19.858	20.637	21.123	4,1%	3,9%	2,4%	0,7%	11,7	11,9	12,5	12,6	0,6	0,1	0,9
4. Outras Receitas Correntes (inclui vendas)	7.753	8.060	8.048	9.222	4,0%	-0,2%	14,6%	1,7%	4,8	4,8	4,9	5,5	0,0	0,6	0,8
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	68.910	70.420	66.957	69.157	2,2%	-4,9%	3,3%	3,2%	42,3	42,3	40,6	41,3	-1,7	0,7	-0,9
6. Receitas de Capital	1.462	1.559	2.025	2.413	6,6%	29,9%	19,2%	0,6%	0,9	0,9	1,2	1,4	0,3	0,2	0,5
7. Total RECEITA	70.372	71.978	68.982	71.570	2,3%	-4,2%	3,8%	3,8%	43,2	43,2	41,8	42,8	-1,4	0,9	-0,4
8. Consumo Intermédio	6.755	7.241	7.324	7.828	7,2%	1,2%	6,9%	0,6%	4,1	4,4	4,4	4,7	0,1	0,2	0,5
9. Despesas com pessoal	21.059	21.436	22.393	22.989	1,8%	4,5%	2,7%	0,7%	12,9	12,9	13,6	13,7	0,7	0,2	0,8
10. Prestações Sociais	31.334	33.163	36.009	36.757	5,8%	8,6%	2,1%	0,9%	19,2	19,9	21,8	22,0	1,9	0,1	2,7
– Das quais: em espécie	6.621	7.181	7.845	8.324	8,5%	9,2%	6,1%	0,6%	4,1	4,3	4,8	5,0	0,4	0,2	0,9
– Das quais: em dinheiro	24.713	25.982	28.164	28.433	5,1%	8,4%	1,0%	0,3%	15,2	15,6	17,1	17,0	1,5	-0,1	1,8
11. Juros (PDE)	4.592	4.835	4.770	5.335	5,3%	-1,3%	11,8%	0,7%	2,8	2,9	2,9	3,2	-0,0	0,3	0,4
12. Subsídios	1.901	1.970	2.436	2.866	3,6%	23,7%	17,6%	0,5%	1,2	1,2	1,5	1,7	0,3	0,2	0,5
13. Outras Despesas Correntes	3.260	3.293	4.508	4.144	1,0%	36,9%	-8,1%	-0,4%	2,0	2,0	2,7	2,5	0,8	-0,3	0,5
14. Total Despesa Corrente	68.900	71.937	77.441	79.918	4,4%	7,7%	3,2%	2,9%	42,3	43,2	47,0	47,8	3,7	0,8	5,5
15. Formação Bruta Capital Fixo	3.762	3.622	4.349	4.482	-3,7%	20,1%	3,0%	0,2%	2,3	2,2	2,6	2,7	0,46	0,04	0,37
16. Outra Despesa Capital	1.928	875	2.558	1.125	-54,6%	192,3%	-56,0%	-1,7%	1,2	0,5	1,6	0,7	1,0	-0,9	-0,5
17. Total Despesa Capital (16+17)	5.690	4.497	6.907	5.606	-21,0%	53,6%	-18,8%	-1,5%	3,5	2,7	4,2	3,3	1,5	-0,8	-0,1
18. Total DESPESA	74.590	76.434	84.348	85.524	2,5%	10,4%	1,4%	1,4%	45,7	45,9	51,2	51,1	5,2	-0,1	5,4
19. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (7-18)	-4.218	-4.456	-15.366	-13.954	-	-	-	-	-2,6	-2,7	-9,3	-8,3	-6,6	1,0	-5,8
<i>Outros agregados:</i>															
21. Saldo primário (19+11)	374	378	-10.596	-8.620	-	-	-	:	0,2	0,2	-6,4	-5,2	-6,7	1,3	-5,4
21a. Poupança Bruta (5-14)	10	-1.518	-10.484	-10.761	-14990%	591%	2,6%	:	0,0	-0,9	-6,4	-6,4	-5,4	-0,1	-6,4
22. Despesa corrente primária (14-11)	64.309	67.103	72.671	74.583	4,3%	8,3%	2,6%	2,3%	39,4	40,3	44,1	44,6	3,8	0,5	5,1
23. Despesa primária (18-11)	69.999	71.600	79.578	80.189	2,3%	11,1%	0,8%	0,7%	42,9	43,0	48,3	47,9	5,2	-0,4	5,0
24. Receita fiscal (1+2)	40.440	40.808	36.565	37.202	0,9%	-10,4%	1,7%	0,9%	24,8	24,5	22,2	22,2	-2,3	0,1	-2,6
25. Receita fiscal e contribuições sociais (24+3)	61.157	62.359	58.909	59.935	2,0%	-5,5%	1,7%	1,5%	37,5	37,5	35,7	35,8	-1,7	0,1	-1,7
26. Carga fiscal (24+3a a partir de 2009)	59.527	60.677	57.202	58.325	1,9%	-5,7%	2,0%	1,6%	36,5	36,5	34,7	34,8	-1,8	0,2	-1,7

Notas: Ver texto para detalhes e nota à tabela anterior. Aos valores das despesas com pessoal foram adicionados para 2009 o montante da contribuição financeira do Estado para a CGA no montante de 3473,9 M€ e para 2010 3760,2 M€ referentes à mesma contribuição e 548,7 M€ referentes aos subsistemas de saúde.

Tabela 12 – Comparação indicativa entre a previsão da Comissão Europeia de Novembro de 2009 e o previsto no OE/2010

	Milhões de euros						Variação nominal						
	Execução		2009 (Est.)		2010 (Prev.)		2011 (P)	2008	2009 (Est.)		2010 (Prev.)		2011 (P)
	2007	2008	CE	OE	CE	OE			CE	OE	CE	OE	
Receita fiscal	40.440	40.808	37.740	36.565	38.198	37.202	39.007	0,9%	-7,5%	-10,4%	1,2%	1,7%	2,1%
1. Impostos Indirectos (s/ Produção e Importação)	24.535	24.291	22.236	21.631	22.928	22.370	23.430	-1,0%	-8,5%	-11,0%	3,1%	3,4%	2,2%
2. Impostos Directos (correntes s/ Rendimento e Patri	15.905	16.517	15.504	14.934	15.270	14.833	15.578	3,8%	-6,1%	-9,6%	-1,5%	-0,7%	2,0%
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	20.717	21.552	22.236	22.343	22.967	22.733	23.523	4,0%	3,2%	3,7%	3,3%	1,7%	2,4%
<i>das quais: Contribuições Sociais Efectivas (3a)</i>	19.077	19.858	20.375	20.637	21.065	21.123	21.575	4,1%	2,6%	3,9%	3,4%	2,4%	2,4%
4. Outras Receitas Correntes (inclui vendas)	7.753	8.060	8.751	8.048	8.476	9.222	8.695	4,0%	8,6%	-0,2%	-3,1%	14,6%	2,6%
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	68.910	70.420	68.727	66.957	69.641	69.157	71.225	2,2%	-2,4%	-4,9%	1,3%	3,3%	2,3%
6. Receitas de Capital	1.462	1.559	2.209	2.025	1.750	2.413	1.785	6,6%	41,7%	29,9%	-20,8%	19,2%	2,0%
7. Total RECEITA	70.372	71.978	70.935	68.982	71.391	71.570	73.010	2,3%	-1,4%	-4,2%	0,6%	3,8%	2,3%
8. Consumo Intermédio	6.755	7.241	7.846	7.324	8.245	7.828	8.653	7,2%	8,4%	1,2%	5,1%	6,9%	4,9%
9. Despesas com pessoal	21.059	21.436	22.099	22.393	22.428	22.989	22.785	1,8%	3,1%	4,5%	1,5%	2,7%	1,6%
10. Prestações Sociais	31.334	33.163	36.159	36.009	37.194	36.757	38.522	5,8%	9,0%	8,6%	2,9%	2,1%	3,6%
– <i>Das quais: em espécie</i>	6.621	7.181	7.893	7.845	8.145	8.324	8.421	8,5%	9,9%	9,2%	3,2%	6,1%	3,4%
– <i>Das quais: em dinheiro</i>	24.713	25.982	28.266	28.164	29.049	28.433	30.101	5,1%	8,8%	8,4%	2,8%	1,0%	3,6%
11. Juros (PDE)	4.592	4.835	4.738	4.770	5.074	5.335	5.856	5,3%	-2,0%	-1,3%	7,1%	11,8%	15,4%
12. Subsídios	1.901	1.970	2.760	2.436	2.104	2.866	2.156	3,6%	40,1%	23,7%	-23,8%	17,6%	2,5%
13. Outras Despesas Correntes	3.260	3.293	3.714	4.508	3.635	4.144	3.725	1,0%	12,8%	36,9%	-2,1%	-8,1%	2,5%
14. Total Despesa Corrente	68.900	71.937	77.316	77.441	78.680	79.918	81.698	4,4%	7,5%	7,7%	1,8%	3,2%	3,8%
15. Formação Bruta Capital Fixo	3.762	3.622	4.402	4.349	3.779	4.482	3.863	-3,7%	21,5%	20,1%	-14,1%	3,0%	2,2%
16. Outra Despesa Capital	1.928	875	2.124	2.558	2.089	1.125	2.131	-54,6%	142,8%	192,3%	-1,7%	-56,0%	2,0%
17. Total Despesa Capital (16+17)	5.690	4.497	6.527	6.907	5.869	5.606	5.994	-21,0%	45,1%	53,6%	-10,1%	-18,8%	2,1%
18. Total DESPESA	74.590	76.434	83.843	84.348	84.549	85.524	87.692	2,5%	9,7%	10,4%	0,8%	1,4%	3,7%
19. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (7-18)	-4.218	-4.456	-12.907	-15.366	-13.157	-13.954	-14.682	-	-	-	-	-	-
<i>Outros agregados:</i>													
21. Saldo primário (19+11)	374	378	-1.825	-10.596	374	-8.620	378	-	-	-	-	-	-
22. Despesa corrente primária (14-11)	64.309	67.103	62.344	72.671	64.309	74.583	67.103	4,3%	-7,1%	8,3%	3,2%	2,6%	4,3%
23. Despesa primária (18-11)	69.999	71.600	67.642	79.578	69.999	80.189	71.600	2,3%	-5,5%	11,1%	3,5%	0,8%	2,3%
24. Receita fiscal (1+2)	40.440	40.808	37.666	36.565	40.440	37.202	40.808	0,9%	-7,7%	-10,4%	7,4%	1,7%	0,9%
25. Receita fiscal e contribuições sociais (24+3)	61.157	62.359	57.027	58.909	61.157	59.935	62.359	2,0%	-8,6%	-5,5%	7,2%	1,7%	2,0%
26. Carga fiscal (24+3a a partir de 2009)	59.527	60.677	58.041	57.202	61.506	58.325	62.383	1,9%	-4,3%	-5,7%	6,0%	2,0%	1,4%
<i>Por memória:</i>													
PIB nominal (documento)			162.336	164.880	164.124	167.367	168.486						
PIB nominal utilizado nos cálculos (OE)	163.051	166.437	164.880	164.880	167.367	167.367	171.815						

Nota: Comparação meramente indicativa e assente nas hipóteses que sustentam a Tabela anterior. Utilizou-se o valor do PIB constante no Relatório do OE/2010.

Tabela 12 – Comparação indicativa entre a previsão da Comissão Europeia de Novembro de 2009 e o previsto no OE/2010 (continuação)

	Em percentagem do PIB						Variação de rácios do PIB						
			2009 (Est.)		2010 (Prev.)		2011 (P)		2009 (Est.)		2010 (Prev.)		2011 (P)
	2007	2008	CE	OE	CE	OE	CE	2008	CE	OE	CE	OE	CE
Receita fiscal	24,8	24,5	22,9	22,2	22,8	22,2	22,7	-0,3	-1,6	-2,3	-0,1	0,1	-0,1
1. Impostos Indirectos (s/ Produção e Importação)	15,0	14,6	13,5	13,1	13,7	13,4	13,6	-0,5	-1,1	-1,5	0,2	0,2	-0,1
2. Impostos Directos (correntes s/ Rendimento e I	9,8	9,9	9,4	9,1	9,1	8,9	9,1	0,2	-0,5	-0,9	-0,3	-0,2	-0,1
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	12,7	12,9	13,5	13,6	13,7	13,6	13,7	0,2	0,5	0,6	0,2	0,0	-0,0
das quais: Contribuições Sociais Efectivas (3a)	11,7	11,9	12,4	12,5	12,6	12,6	12,6	0,2	0,4	0,6	0,2	0,1	-0,0
4. Outras Receitas Correntes (inclui vendas)	4,8	4,8	5,3	4,9	5,1	5,5	5,1	0,1	0,5	0,0	-0,2	0,6	-0,0
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	42,3	42,3	41,7	40,6	41,6	41,3	41,5	0,0	-0,6	-1,7	-0,1	0,7	-0,2
6. Receitas de Capital	0,9	0,9	1,3	1,2	1,0	1,4	1,0	0,0	0,4	0,3	-0,3	0,2	-0,0
7. Total RECEITA	43,2	43,2	43,0	41,8	42,7	42,8	42,5	0,1	-0,2	-1,4	-0,4	0,9	-0,2
8. Consumo Intermédio	4,1	4,4	4,8	4,4	4,9	4,7	5,0	0,2	0,4	0,1	0,2	0,2	0,1
9. Despesas com pessoal	12,9	12,9	13,4	13,6	13,4	13,7	13,3	-0,0	0,5	0,7	-0,0	0,2	-0,1
10. Prestações Sociais	19,2	19,9	21,9	21,8	22,2	22,0	22,4	0,7	2,0	1,9	0,3	0,1	0,2
– Das quais: em espécie	4,1	4,3	4,8	4,8	4,9	5,0	4,9	0,3	0,5	0,4	0,1	0,2	0,0
– Das quais: em dinheiro	15,2	15,6	17,1	17,1	17,4	17,0	17,5	0,5	1,5	1,5	0,2	-0,1	0,2
11. Juros (PDE)	2,8	2,9	2,9	2,9	3,0	3,2	3,4	0,1	-0,0	-0,0	0,2	0,3	0,4
12. Subsídios	1,2	1,2	1,7	1,5	1,3	1,7	1,3	0,0	0,5	0,3	-0,4	0,2	-0,0
13. Outras Despesas Correntes	2,0	2,0	2,3	2,7	2,2	2,5	2,2	-0,0	0,3	0,8	-0,1	-0,3	-0,0
14. Total Despesa Corrente	42,3	43,2	46,9	47,0	47,0	47,8	47,5	1,0	3,7	3,7	0,1	0,8	0,5
15. Formação Bruta Capital Fixo	2,3	2,2	2,7	2,6	2,3	2,7	2,2	-0,1	0,5	0,5	-0,4	0,0	-0,0
16. Outra Despesa Capital	1,2	0,5	1,3	1,6	1,2	0,7	1,2	-0,7	0,8	1,0	-0,0	-0,9	-0,0
17. Total Despesa Capital (16+17)	3,5	2,7	4,0	4,2	3,5	3,3	3,5	-0,8	1,3	1,5	-0,5	-0,8	-0,0
18. Total DESPESA	45,7	45,9	50,9	51,2	50,5	51,1	51,0	0,2	4,9	5,2	-0,3	-0,1	0,5
19. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (7-18)	-2,6	-2,7	-7,8	-9,3	-7,9	-8,3	-8,5	-0,1	-5,2	-6,6	-0,0	1,0	-0,7
<i>Outros agregados:</i>													
21. Saldo primário (19+11)	0,2	0,2	-1,1	-6,4	0,2	-5,2	0,2	-0,0	-1,3	-6,7	1,3	1,3	-0,0
22. Despesa corrente primária (14-11)	39,4	40,3	37,8	44,1	38,4	44,6	39,1	0,9	-2,5	3,8	0,6	0,5	0,6
23. Despesa primária (18-11)	42,9	43,0	41,0	48,3	41,8	47,9	41,7	0,1	-2,0	5,2	0,8	-0,4	-0,2
24. Receita fiscal (1+2)	24,8	24,5	22,8	22,2	24,2	22,2	23,8	-0,3	-1,7	-2,3	1,3	0,1	-0,4
25. Receita fiscal e contribuições sociais (24+3)	37,5	37,5	34,6	35,7	36,5	35,8	36,3	-0,0	-2,9	-1,7	2,0	0,1	-0,2
26. Carga fiscal (24+3a a partir de 2009)	36,5	36,5	35,2	34,7	36,7	34,8	36,3	-0,1	-1,3	-1,8	1,5	0,2	-0,4

Nota: Comparação meramente indicativa e assente nas hipóteses que sustentam a Tabela anterior. Utilizou-se o valor do PIB constante no Relatório do OE/2010.

A2. Receitas e despesas das AP em contabilidade pública

Tabela 13 – Evolução das Receitas dos Serviços Integrados do Estado

	Milhões de euros			Variação nominal			Em percentagem do PIB			Var. rácios PIB	
	2008	2009	2010	2009	2010	Contributo var. RT2010	2008	2009	2010	2009	2010
Receitas Correntes	38.912,2	34.166,3	34.527,8	-12,2%	1,1%	1,0%	23,4	20,7	20,6	-2,7	-0,1
Receitas fiscais	35.596,3	30.652,4	31.025,8	-13,9%	1,2%	1,1%	21,4	18,6	18,5	-2,8	-0,1
Impostos directos	15.305,3	13.482,1	13.313,4	-11,9%	-1,3%	-0,5%	9,2	8,2	8,0	-1,0	-0,2
— IRS	9.334,4	8.949,4	9.046,0	-4,1%	1,1%	0,3%	5,6	5,4	5,4	-0,2	-0,0
— IRC	5.952,0	4.534,5	4.200,0	-23,8%	-7,4%	-1,0%	3,6	2,8	2,5	-0,8	-0,2
— Outros	18,9	-1,8	67,4	-109,5%	-	-	0,0	-0,0	0,0	-0,0	0,0
Impostos indirectos	20.291,0	17.170,3	17.712,4	-15,4%	3,2%	1,6%	12,2	10,4	10,6	-1,8	0,2
— IVA	13.427,5	10.884,6	11.271,8	-18,9%	3,6%	1,1%	8,1	6,6	6,7	-1,5	0,1
— ISP	2.532,2	2.437,0	2.470,0	-3,8%	1,4%	0,1%	1,5	1,5	1,5	-0,0	-0,0
— Imp. Selo	1.770,0	1.654,5	1.692,9	-6,5%	2,3%	0,1%	1,1	1,0	1,0	-0,1	0,0
— Imp. Tabaco	1.295,9	1.141,2	1.180,0	-11,9%	3,4%	0,1%	0,8	0,7	0,7	-0,1	0,0
— IA/ ISV	917,6	693,3	710,0	-24,4%	2,4%	0,0%	0,6	0,4	0,4	-0,1	0,0
— I. Rodov. (IUC/IC)	103,8	129,3	140,0	24,6%	8,3%	0,0%	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
— IABA	190,3	180,1	185,0	-5,4%	2,7%	0,0%	0,1	0,1	0,1	-0,0	0,0
— Outros	53,7	50,3	62,7	-6,3%	24,7%	0,0%	0,0	0,0	0,0	-0,0	0,0
Contrib. Seg. Social (ADSE)	204,8	230,8	224,1	12,7%	-2,9%	0,0%	0,1	0,1	0,1	0,0	-0,0
Outras receitas correntes não fiscais	3.111,1	3.283,1	3.277,9	5,5%	-0,2%	0,0%	1,9	2,0	2,0	0,1	-0,0
Taxas, multas e outras penalidades	528,9	580,6	734,5	9,8%	26,5%	0,4%	0,3	0,4	0,4	0,0	0,1
Rendimentos da propriedade	575,9	602,0	435,1	4,5%	-27,7%	-0,5%	0,3	0,4	0,3	0,0	-0,1
Transferências correntes	1.039,3	1.151,9	1.276,6	10,8%	10,8%	0,4%	0,6	0,7	0,8	0,1	0,1
Venda de bens e serviços correntes	453,1	465,3	454,3	2,7%	-2,4%	0,0%	0,3	0,3	0,3	0,0	-0,0
Recursos próprios comunitários	176,8	153,9	160,3	-13,0%	4,2%	0,0%	0,1	0,1	0,1	-0,0	0,0
Reposições não abatidas nos pag.tos	254,5	213,2	28,0	-16,2%	-86,9%	-0,5%	0,2	0,1	0,0	-0,0	-0,1
Outras receitas correntes	82,6	116,2	189,1	40,7%	62,7%	0,2%	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Receitas de Capital	1.906,8	521,1	1.284,2	-72,7%	146,4%	2,2%	1,1	0,3	0,8	-0,8	0,5
Venda de bens de investimento	96,8	151,3	419,9	56,3%	177,5%	0,8%	0,1	0,1	0,3	0,0	0,2
Transferências de capital	105,9	73,0	266,5	-31,1%	265,1%	0,6%	0,1	0,0	0,2	-0,0	0,1
Saldo da gerência anterior	304,2	322,8	15,0	6,1%	-95,4%	-0,9%	0,2	0,2	0,0	0,0	-0,2
Outras receitas de capital	1.399,9	-26,0	582,8	-101,9%	-2342%	1,8%	0,8	-0,0	0,3	-0,9	0,4
Total de Receitas	40.819,0	34.687,4	35.812,0	-15,0%	3,2%	3,2%	24,5	21,0	21,4	-3,5	0,4
p.m. Outra receita corrente e o.r. capital	1.482,5	90,2	771,9	-94%	756%	2,0%	0,9	0,1	0,5	-0,8	0,4

Fonte: CGE para 2008 e Relatório do OE/2010 para 2009 e 2010.

Notas: Cálculos UTAO. Os valores da receita fiscal apresentados no Relatório do OE/2010 para 2008 diferem dos da CGE-2008, pelo que se utilizaram os valores da conta (CGE). Este valor da receita, calculado pela UTAO, com base na informação do Relatório é directamente comparável com o da despesa apresentada no Relatório da proposta de OE/2010, contrariamente aos valores da receita apresentados nos Quadros de receita do referido Relatório.

Tabela 14 – Evolução da Despesa e saldo global dos Serviços Integrados do Estado

Fonte dos dados:	Milhões de euros			Variação nominal			Em percentagem do PIB			Var. rácios PIB		
	2008	2009	2010	2009	2010	Contributo var. 2010	2008	2009	2010	2009	2010	
Quadro III.17 do Relatório	Despesa Corrente	43.172,4	45.021,3	46.690,4	4,3%	3,7%	3,4%	25,9	27,3	27,9	1,4	0,6
	Despesa Corrente Primária	38.285,9	40.014,6	41.189,6	4,5%	2,9%	2,4%	23,0	24,3	24,6	1,3	0,3
	Despesas com Pessoal	11.025,1	11.297,9	10.925,4	2,5%	-3,3%	-0,8%	6,6	6,9	6,5	0,2	-0,3
	— Remunerações certas e permanentes	8.332,4	8.354,6	8.223,8	0,3%	-1,6%	-0,3%	5,0	5,1	4,9	0,1	-0,2
	— Abonos variáveis ou eventuais	487,7	554,5	507,2	13,7%	-8,5%	-0,1%	0,3	0,3	0,3	0,0	-0,0
	— Segurança Social	2.205,0	2.388,8	2.194,5	8,3%	-8,1%	-0,4%	1,3	1,4	1,3	0,1	-0,1
	Aquisição Bens e Serviços	1.385,9	1.390,0	1.388,5	0,3%	-0,1%	0,0%	0,8	0,8	0,8	0,0	-0,0
	Juros e outros encargos	4.886,5	5.006,7	5.500,8	2,5%	9,9%	1,0%	2,9	3,0	3,3	0,1	0,3
	Transferências Correntes	24.357,7	26.142,9	27.549,6	7,3%	5,4%	2,9%	14,6	15,9	16,5	1,2	0,6
	para Administrações Públicas	21.968,7	23.466,1	24.651,0	6,8%	5,0%	2,4%	13,2	14,2	14,7	1,0	0,5
	— Administração Central	13.514,2	14.494,4	14.861,2	7,3%	2,5%	0,8%	8,1	8,8	8,9	0,7	0,1
	— Administração Regional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	— Administração Local	2.081,9	1.931,9	2.043,4	-7,2%	5,8%	0,2%	1,3	1,2	1,2	-0,1	0,0
	— Segurança Social	6.372,6	7.039,8	7.746,4	10,5%	10,0%	1,4%	3,8	4,3	4,6	0,4	0,4
	para Outros sectores	2.389,0	2.676,8	2.898,6	12,0%	8,3%	0,5%	1,4	1,6	1,7	0,2	0,1
	Subsídios	1.145,7	785,4	763,6	-31,4%	-2,8%	0,0%	0,7	0,5	0,5	-0,2	-0,0
	Outras Despesas Correntes	371,6	398,5	562,5	7,2%	41,2%	0,3%	0,2	0,2	0,3	0,0	0,1
	Despesa de Capital	2.826,3	3.747,6	3.380,3	32,6%	-9,8%	-0,8%	1,7	2,3	2,0	0,6	-0,3
	— Aquisição Bens de Capital	700,9	643,5	838,9	-8,2%	30,4%	0,4%	0,4	0,4	0,5	-0,0	0,1
	— Transferências de Capital	2.088,5	3.086,6	2.492,1	47,8%	-19,3%	-1,2%	1,3	1,9	1,5	0,6	-0,4
	para Administrações Públicas	1.933,1	2.826,9	2.377,6	46,2%	-15,9%	-0,9%	1,2	1,7	1,4	0,6	-0,3
	— Administração Central	607,0	1.371,8	913,8	126,0%	-33,4%	-0,9%	0,4	0,8	0,5	0,5	-0,3
— Administração Regional	556,0	603,1	563,3	8,5%	-6,6%	-0,1%	0,3	0,4	0,3	0,0	-0,0	
— Administração Local	760,6	841,4	892,0	10,6%	6,0%	0,1%	0,5	0,5	0,5	0,1	0,0	
— Segurança Social	9,5	10,6	8,4	11,6%	-20,8%	0,0%	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,0	
para Outros sectores	155,4	259,7	114,6	67,1%	-55,9%	-0,3%	0,1	0,2	0,1	0,1	-0,1	
Outras Despesas Capital	36,9	17,4	49,2	-52,8%	183%	0,1%	0,0	0,0	0,0	-0,0	0,0	
Despesa sem Activos Financeiros	45.998,8	48.768,8	50.070,7	6,0%	2,7%	2,7%	27,6	29,6	29,9	1,9	0,3	
Anexo do Relatório	Saldo Global	-5.179,8	-14.081,3	-14.258,5	171,9%	1,3%	-	-3,1	-8,5	-8,5	-5,4	0,0
	Activos Financeiros Líquidos reemb.	535,4	1.716,6	12.330,6	220,6%	618,3%		0,3	1,0	7,4	0,7	6,3
	Saldo incluindo activos financeiros	-5.715,2	-15.797,9	-26.589,1	176,4%	68,3%		-3,4	-9,6	-15,9	-6,1	-6,3

Fonte: CGE para 2008 e Relatório do OE/2010 para 2009 e 2010.

Notas: Cálculos UTAO. Os valores da receita fiscal apresentados no Relatório do OE/2010 para 2008 diferem dos da CGE-2008, pelo que se utilizaram os valores da conta (CGE). Este valor da receita, calculado pela UTAO, com base na informação do Relatório é directamente comparável com o da despesa apresentada no Relatório da proposta de OE/2010, contrariamente aos valores da receita apresentados nos Quadros de receita do referido Relatório.

Tabela 15 – Comparação entre os valores do Relatório e os valores constantes no Mapa IV do OE relativos à despesa dos Serviços Integrados do Estado

ANO: 2010	Mapa IV	Relatório Quadro III.17	Diferença	
	(1)	(2)	(3) = (1)-(2)	(4) = (3)/(1)
1. Despesa Corrente	47.308,3	46.690,4	617,9	1,3%
Despesa Corrente Primária	41.807,4	41.189,6	617,8	1,5%
Despesas com Pessoal	10.863,5	10.925,4	-61,9	-0,6%
— Remunerações certas e permanentes	8.202,6	8.223,8	-21,2	-0,3%
— Abonos variáveis ou eventuais	516,4	507,2	9,2	1,8%
— Segurança Social	2.144,5	2.194,5	-50,0	-2,3%
Aquisição Bens e Serviços	1.515,5	1.388,5	127,0	8,4%
Juros e outros encargos	5.500,8	5.500,8	0,0	0,0%
Transferências Correntes	27.477,0	27.549,6	-72,6	-0,3%
<i>para</i> Administrações Públicas	24.591,0	24.651,0	-60,0	-0,2%
— Administração Central	14.801,1	14.861,2	-60,1	-0,4%
— Administração Regional	0,0	0,0	0,0	-
— Administração Local	2.043,5	2.043,4	0,1	0,0%
— Segurança Social	7.746,4	7.746,4	0,0	0,0%
<i>para</i> Outros sectores	2.886,0	2.898,6	-12,6	-0,4%
Subsídios	757,6	763,6	-6,0	-0,8%
Outras Despesas Correntes	1.193,9	562,5	631,4	52,9%
<i>das quais:</i> dotação provisional	378,0	:	:	:
<i>das quais:</i> outras	813,9	:	:	:
2. Despesa de Capital	3.643,6	3.380,3	263,3	7,2%
— Aquisição Bens de Capital	988,9	838,9	150,0	15,2%
<i>dos quais:</i> investimentos militares	411,5	:	:	:
— Transferências de Capital	2.586,2	2.492,1	94,1	3,6%
<i>para</i> Administrações Públicas	2.462,9	2.377,6	85,3	3,5%
— Administração Central	989,2	913,8	75,4	7,6%
— Administração Regional	563,3	563,3	0,0	0,0%
— Administração Local	900,8	892,0	8,8	1,0%
— Segurança Social	9,6	8,4	1,2	12,5%
<i>para</i> Outros sectores	123,3	114,6	8,7	7,0%
Outras Despesas Capital	68,5	49,2	19,3	28,2%
<i>das quais:</i> dotação provisional	50,0	n.d.	n.d.	n.d.
3. Total de despesa sem activos e Passivos Financeiros	50.951,8	50.070,7	881,1	1,7%
Total relativamente ao PIB [(3)/PIB]	30,4%	29,9%	0,5%	0,5%

Tabela 16 – Evolução da Despesa Fiscal dos Serviços Integrados do Estado

Designação	Milhões de euros			Peso na Receita do Imp. (%)			Variação	
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2009	2010
Impostos directos:	768,4	571,3	650,3	5,0	4,2	4,9	-26%	14%
— IRS	304,6	325,2	351,4	3,3	3,6	3,9	7%	8%
— IRC	463,8	246,1	298,9	7,8	5,4	7,1	-47%	21%
— Outros	:	:	:	:	:	:	:	:
Impostos indirectos:	533,4	527,1	577,4	2,6	3,1	3,3	-1%	10%
— IVA	132,1	161,9	177,5	1,0	1,5	1,6	23%	10%
— ISP	226,8	260,7	286,8	9,0	10,7	11,6	15%	10%
— Imp. Selo	29,3	0,2	0,2	1,7	0,0	0,0	-99%	0%
— Imp. Tabaco	1	1	1,2	0,1	0,1	0,1	0%	20%
— IA/ ISV	143,8	102,9	111,3	15,7	14,8	15,7	-28%	8%
— I. Rodov. (IUC/IC)	:	:	:	:	:	:	:	:
— IABA	0,4	0,4	0,4	0,2	0,2	0,2	0%	0%
— Outros	:	:	:	:	:	:	:	:
TOTAL	1.301,8	1.098,4	1.227,7	3,6	3,6	4,0	-16%	12%
TOTAL/PIB	0,78%	0,67%	0,73%					

Tabela 17 – Receitas e Despesas da Segurança Social

	Milhões de euros			Variação nominal			Em percentagem do PIB			Variação rácios PIB	
	2008	2009	2010	2009	2010	Contributo var. 2010	2008	2009	2010	2009	2010
1. RECEITAS CORRENTES	21.619,0	22.809,7	24.086,1	5,5%	5,6%	5,6%	13,0	13,8	14,4	0,8	0,6
Contribuições	13.082,1	13.123,1	13.438,1	0,3%	2,4%	1,4%	7,9	8,0	8,0	0,1	0,1
Adicional ao IVA	691,9	689,1	697,8	-0,4%	1,3%	0,0%	0,4	0,4	0,4	0,0	-0,0
Transferências do OE - LBSS	6.282,8	6.902,1	7.672,2	9,9%	11,2%	3,4%	3,8	4,2	4,6	0,4	0,4
Transferências do OE - QREN	208,8	263,5	228,2	26,2%	-13,4%	-0,2%	0,1	0,2	0,1	0,0	-0,0
Transferências do FSE	453,3	1.013,7	1.155,2	123,6%	14,0%	0,6%	0,3	0,6	0,7	0,3	0,1
Outras Receitas	900,1	818,2	894,7	-9,1%	9,3%	0,3%	0,5	0,5	0,5	-0,0	0,0
2. RECEITAS DE CAPITAL	30,9	17,1	17,3	-44,7%	1,1%	0,0%	0,0	0,0	0,0	-0,0	-0,0
Transferências do OE	9,5	10,6	9,6	11,2%	-9,3%	0,0%	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,0
Outras	21,4	6,5	7,7	-69,6%	18,3%	0,0%	0,0	0,0	0,0	-0,0	0,0
3. TOTAL DA RECEITA (1+2)	21.649,9	22.826,8	24.103,4	5,4%	5,6%	5,6%	13,0	13,8	14,4	0,8	0,6
4. DESPESAS CORRENTES	19.984,5	22.223,8	23.739,8	11,2%	6,8%	6,8%	12,0	13,5	14,2	1,5	0,7
Pensões	12.818,2	13.464,7	13.922,2	5,0%	3,4%	2,1%	7,7	8,2	8,3	0,5	0,2
— Sobrevivência	1.840,6	1.956,8	2.048,5	6,3%	4,7%	0,4%	1,1	1,2	1,2	0,1	0,0
— Invalidez	1.426,3	1.421,2	1.408,5	-0,4%	-0,9%	-0,1%	0,9	0,9	0,8	0,0	-0,0
— Velhice	9.551,3	10.086,7	10.440,6	5,6%	3,5%	1,6%	5,7	6,1	6,2	0,4	0,1
Complemento Solidário para Idosos	110,5	227,2	240,4	105,6%	5,8%	0,1%	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Subsídio de desemprego, apoio ao emprego, lay	1.566,6	2.044,3	2.208,6	30,5%	8,0%	0,7%	0,9	1,2	1,3	0,3	0,1
Subsídio de doença	429,0	450,6	440,7	5,0%	-2,2%	0,0%	0,3	0,3	0,3	0,0	-0,0
Abono de Família	823,3	999,8	1.076,5	21,4%	7,7%	0,3%	0,5	0,6	0,6	0,1	0,0
Rendimento Social de Inserção	425,7	507,8	495,2	19,3%	-2,5%	-0,1%	0,3	0,3	0,3	0,1	-0,0
Outras Prestações	635,5	766,3	779,9	20,6%	1,8%	0,1%	0,4	0,5	0,5	0,1	0,0
Acção Social	1.479,8	1.616,0	1.748,2	9,2%	8,2%	0,6%	0,9	1,0	1,0	0,1	0,1
Administração	409,6	394,0	410,0	-3,8%	4,1%	0,1%	0,2	0,2	0,2	-0,0	0,0
Outras	702,4	743,5	726,7	5,8%	-2,3%	-0,1%	0,4	0,5	0,4	0,0	-0,0
— das quais: Transferências Correntes	700,0	740,6	722,7	5,8%	-2,4%	-0,1%	0,4	0,4	0,4	0,0	-0,0
Acções de formação profissional	584,1	1.009,7	1.691,5	72,9%	67,5%	3,1%	0,4	0,6	1,0	0,3	0,4
— das quais: com suporte no FSE	468,7	790,6	1.434,6	68,7%	81,5%	2,9%	0,3	0,5	0,9	0,2	0,4
5. DESPESAS CAPITAL	54,0	43,3	70,1	-19,9%	62,0%	0,1%	0,0	0,0	0,0	-0,0	0,0
PIDDAC	31,4	20,5	9,7	-34,6%	-52,7%	0,0%	0,0	0,0	0,0	-0,0	-0,0
Outras	22,6	22,7	60,4	0,4%	165,8%	0,2%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6. TOTAL DA DESPESA (4+5)	20.038,5	22.267,0	23.809,9	11,1%	6,9%	6,9%	12,0	13,5	14,2	1,5	0,7
7. Activos Financeiros líquidos de reembolsos	-1.591,1	-493,2	-430,3	-69,0%	-12,8%	-	-1,0	-0,3	-0,3	0,7	0,0
8. SALDO GLOBAL (3-6)	1.611,4	559,8	293,5	-65,3%	-47,6%	-	1,0	0,3	0,2	-0,6	-0,2

Tabela 18 – Receitas e Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos

	Milhões de euros			Variação nominal			Em percentagem do PIB			Variação rácios PIB	
	2008	2009	2010	2009	2010	Contributo var. 2010	2008	2009	2010	2009	2010
Receitas Correntes	22.393,4	23.293,3	23.931,7	4,0%	2,7%	2,5%	13,5	14,1	14,3	0,7	0,2
Impostos directos	22,2	24,3	19,4	9,5%	-20,2%	0,0%	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,0
Impostos indirectos	312,3	367,1	413,5	17,5%	12,6%	0,2%	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Contribuições p/ Seg. Social, CGA e ADSE	6.160,7	3.788,1	4.063,5	-38,5%	7,3%	1,1%	3,7	2,3	2,4	-1,4	0,1
Outras receitas correntes	15.898,1	19.113,7	19.435,3	20,2%	1,7%	1,2%	9,6	11,6	11,6	2,0	0,0
– das quais: transf. de outros subsectores	11.320,2	15.117,9	15.852,6	33,5%	4,9%	2,8%	6,8	9,2	9,5	2,4	0,3
Receitas de Capital	1.845,8	2.568,7	1.636,9	39,2%	-36,3%	-3,6%	1,1	1,6	1,0	0,4	-0,6
– das quais: transf. de outros subsectores	665,1	1.394,5	917,4	109,7%	-34,2%	-1,8%	0,4	0,8	0,5	0,4	-0,3
Total de Receitas	24.239,2	25.862,0	25.568,6	6,7%	-1,1%	-1,1%	14,6	15,7	15,3	1,1	-0,4
Despesa Corrente	22.076,5	23.038,5	23.346,6	4,4%	1,3%	1,2%	13,3	14,0	13,9	0,7	-0,0
Consumo público	11.298,0	11.508,8	12.265,7	1,9%	6,6%	3,0%	6,8	7,0	7,3	0,2	0,3
– Pessoal	3.556,0	3.386,2	3.376,8	-4,8%	-0,3%	0,0%	2,1	2,1	2,0	-0,1	-0,0
– Aq. Bens, Serviços e Outras Despesas Corre	7.742,0	8.122,5	8.888,9	4,9%	9,4%	3,0%	4,7	4,9	5,3	0,3	0,4
Subsídios	1.177,0	1.225,5	643,2	4,1%	-47,5%	-2,3%	0,7	0,7	0,4	0,0	-0,4
Juros da dívida	18,6	13,2	20,7	-29,0%	56,8%	0,0%	0,0	0,0	0,0	-0,0	0,0
Transferências Correntes	9.582,9	10.291,0	10.417,0	7,4%	1,2%	0,5%	5,8	6,2	6,2	0,5	-0,0
– das quais: transf. para outros subsectores	908,7	906,7	906,0	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,5	0,5	0,5	0,0	-0,0
Despesa de Capital	1.781,2	2.414,0	1.520,7	35,5%	-37,0%	-3,5%	1,1	1,5	0,9	0,4	-0,6
Investimentos	502,3	387,2	595,3	-22,9%	53,7%	0,8%	0,3	0,2	0,4	-0,1	0,1
Transferências de Capital	1.199,2	1.967,8	853,8	64,1%	-56,6%	-4,4%	0,7	1,2	0,5	0,5	-0,7
– das quais: transf. para outros subsectores	226,0	263,5	167,4	16,6%	-36,5%	-0,4%	0,1	0,2	0,1	0,0	-0,1
Outras despesas de capital	79,7	58,9	71,7	-26,1%	21,7%	0,1%	0,0	0,0	0,0	-0,0	0,0
Total de Despesa	23.857,7	25.452,5	24.867,3	6,7%	-2,3%	-2,3%	14,3	15,4	14,9	1,1	-0,6
Saldo Global	381,6	409,5	701,3	7,3%	71,3%		0,2	0,2	0,4	0,0	0,2
Activos Financeiros líquidos de reembolsos	142,9	567,9	596,6	297,4%	5,1%	:	0,1	0,3	0,4	0,3	0,0
Saldo incluindo activos financeiros	238,6	-158,4	104,7	-166,4%	-166,1%	:	0,1	-0,1	0,1	-0,2	0,2
Saldo corrente	316,9	254,7	585,1	-19,6%	129,7%	:	0,2	0,2	0,3	-0,0	0,2

A3- Recomendação do Conselho dirigida a Portugal

Na Recomendação do Conselho, de 30.11.2009, dirigida a Portugal o Conselho

«RECOMENDA:

- 1) Reconhecendo que a situação orçamental de Portugal em 2009 resultou de medidas correspondentes a 1½% do PIB, as quais constituíram também uma resposta adequada ao Plano de Relançamento da Economia Europeia, e do funcionamento dos estabilizadores automáticos, as autoridades portuguesas devem pôr termo à actual situação de défice excessivo até 2013.
- 2) As autoridades portuguesas devem reduzir o défice das administrações públicas para um valor inferior a 3 % do PIB de forma credível e sustentável, tomando medidas numa perspectiva de médio prazo. Para o efeito, as autoridades portuguesas devem:
 - a. implementar a estratégia de consolidação prevista na actualização do programa de estabilidade de Janeiro de 2009;
 - b. garantir um esforço orçamental médio anual de 1¼ % do PIB ao ano no período 2010-2013, que deve também contribuir para diminuir, a um ritmo satisfatório, o rácio da dívida pública bruta para níveis próximos do valor de referência, regressando a um nível adequado de excedente primário;
 - c. especificar quais as medidas necessárias para corrigir, caso as condições cíclicas o permitam, o défice excessivo até 2013 e acelerar a redução do défice se as circunstâncias económicas e orçamentais se revelarem mais favoráveis do que actualmente se espera.
- 3) Além disso, as autoridades portuguesas devem, para lá do esforço orçamental, aproveitar todas as oportunidades, incluindo as que resultam de melhores condições económicas, para acelerar a redução do rácio da dívida pública bruta para níveis próximos do valor de referência.
- 4) Para limitar os riscos para o ajustamento, Portugal deverá reforçar o carácter vinculativo do quadro orçamental de médio prazo, bem como continuar a melhorar o acompanhamento da execução orçamental durante o ano.
- 5) O Conselho estabelece o prazo de 2 de Junho de 2010 para que as autoridades portuguesas tomem as medidas eficazes que se impõem para implementar a consolidação prevista na actualização do programa de estabilidade de Janeiro de 2009 e para definir com algum pormenor a estratégia de consolidação necessária para avançar na correcção do défice excessivo. A avaliação das medidas eficazes atenderá à evolução da situação económica em comparação com as previsões do Outono de 2009 dos serviços da Comissão.»

A4. Pedido de esclarecimentos e informação adicional de 30.01.2010

Conjunto de esclarecimentos e informações técnicas adicionais necessárias para a elaboração do Parecer Técnico de Análise ao OE/2010

Para a elaboração do Parecer Técnico de Análise ao OE/2010 torna-se necessário obter, em tempo útil, atendendo ao prazo de dez dias disponível para essa análise, a contar da data de entrega da Proposta de OE/2010, o seguinte conjunto de esclarecimentos e informações técnicas adicionais.

1. Relativamente à contabilização das despesas com pessoal na óptica da contabilidade nacional:
 - a. Informação quantitativa desagregada que permita tornar os valores das despesas com pessoal referentes a 2009 e 2010 directamente comparáveis com os valores para 2008 calculados pelo INE, o que implica identificar:
 - i. O montante de contribuição para a CGA que foi registado em 2009 e 2010 enquanto contribuição social efectiva (que seria necessário abater à contribuição financeira do Estado para a CGA para tornar os valores comparáveis com a metodologia seguida pelo INE).
 - ii. O montante de encargos com a prestação de cuidados de saúde por parte do SNS aos beneficiários dos subsistemas públicos de saúde (ADSE e subsistemas de saúde dos militares e das forças e serviços de segurança) reclassificados em 2010.
 - b. Uma série temporal para o período 2003 a 2010 apresentando o impacte acumulado até ao ano de referência que a transformação de hospitais do SNS (e a criação de outras EPE) permitiram abater às despesas com pessoal (SEC/95), bem como o número de funcionários públicos envolvidos.
2. Desagregação das prestações sociais evidenciando as prestações sociais em espécie, segundo a óptica da contabilidade nacional (2008 e 2010).
3. Desagregação da outra receita corrente nas suas componentes (a um nível detalhe superior à desagregação em vendas e outra receita corrente), segundo a óptica da contabilidade nacional (2008 a 2010).
4. Desagregação da receita de capital nas suas componentes (óptica da contabilidade nacional) (2008 a 2010).
5. Esclarecimento relativo à óptica da contabilidade nacional no sentido de saber em que rubrica (e por que montante) se encontra classificada, em 2010, a aquisição de equipamento submarino ao abrigo da Lei de Programação Militar, que na óptica da contabilidade pública se encontra prevista no Programa P-007 do Mapa XVI por 458,515 M€, dado que o seu registo em contas nacionais poderá eventualmente situar-se no *bordeline* entre consumo intermédio e FBCF.

6. Relativamente às PPP, torna-se necessária a seguinte informação adicional:
 - a. Estimativa do encargo líquido com PPP em 2009.
 - b. Desagregação da informação constante do Quadro III.72 em encargos com concessões rodoviárias com portagem real, com portagem virtual e subconcessões.
 - c. Identificação de quais as PPP cujos encargos líquidos se apresentam nos Quadros III.71 e III.72.
 - d. Caso no Quadro III.71 não estejam incluídos os encargos com as PPP referidas nos Quadros III.67 e III.69, a apresentação dos respectivos encargos líquidos previsionais.
 - e. A explicitação dos encargos líquidos anuais previstos com os lançamentos “nos próximos anos” dos eixos ferroviários da Rede de Alta Velocidade Lisboa-Porto e Porto-Vigo, referidos na página 204 do Relatório.
 - f. Explicação das substanciais diferenças verificadas entre o previsto no Relatório do OE/2009 e nas publicações da DGTF do 2.º semestre de 2009 (com particular destaque para o Relatório de 2009 relativo às PPP, de Julho de 2009) e o previsto no Relatório do OE/2010, designadamente uma explicação quantificada da revisão em alta dos encargos com as concessões ferroviárias e a substancial revisão em baixa dos encargos com concessões e subconcessões rodoviárias que são fortemente revistos em baixa em todo o período (-48% em 2010), passando mesmo a partir de 2030 essas concessões e subconcessões rodoviárias a proporcionar receitas e não os encargos anteriormente previstos.

7. Identificação dos fluxos financeiros previstos entre o Estado e o Sector empresarial do Estado para o ano de 2010, incluindo o valor das indemnizações compensatórias, ou seja, pelo menos, a inclusão de valores referentes a 2010 na estrutura do Quadro III.62 da página 200 do Relatório.

8. Desagregação da informação referente à passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional apresentada na página 368.

9. Esclarecimento relativamente à taxa de crescimento dos preços implícitos no PIB estimado para 2009 (1,7%) que é substancialmente mais elevado do que o previsto pela Comissão Europeia (0,5%) e superior ao valor da taxa de crescimento do deflator do PIB relativo ao ano terminado no 3.º trimestre de 2009 (1,3%).

10. Envio, em formato folha de cálculo, das versões corrigidas de todos os Quadros do Relatório que apresentem incongruências entre si, dando-se a título de exemplo: a incongruência entre o Quadro do Anexo A2, da página 363 e o Quadro III.1 da página 119; a existência de dois valores diferentes para os encargos com concessões ferroviárias em 2045 (Quadro III.71); a duplicação de linhas n.º 4 no anexo A2 para 2009 (página 363), parecendo a segunda linha n.º 4 intitulada outras receitas correntes incluir já o valor das vendas; diferentes valores para a despesa corrente do Estado, em contabilidade pública, entre o Quadro III.17 e demais Quadros relativo à despesa do Estado do corpo do Relatório e os quadros do Anexo A2 (páginas 365 a 367).

A5. Ofício do Gabinete do Senhor MAP, de dia 08.02.2010, em resposta ao pedido de esclarecimentos e informação adicional elaborado pela COF

— Documento recebido via *e-mail*, às 11h do dia 8 de Fevereiro de 2010, dia de envio deste Parecer Técnico, em resposta ao pedido de informação da Comissão de Orçamento e Finanças de dia 1 de Fevereiro de 2010.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete do Ministro dos Assuntos Parlamentares

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões	
COF	
N.º Único	343321
Entrada/Nota n.º	89 Data: 8/2/2010

Ofº n.º 994/MAP - 8. Fevereiro. 10

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de
Orçamento e Finanças
Deputado Paulo Mota Pinto

Assunto: Pedido de esclarecimentos e informações técnicas adicionais sobre
a Proposta de Lei que aprova o Orçamento do Estado para 2010.

Encarrega-me o Ministro dos Assuntos Parlamentares de junto enviar, para conhecimento, cópia do ofício n.º 154, de 5 de Fevereiro de 2010, do Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças, juntamente com a documentação anexa, respeitante ao assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete
André Miranda
André Miranda



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

05.FEV 10 00154

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

GABINETE do MINISTRO
dos ASSUNTOS PARLAMENTARES

Entrada N.º 997

Data 05 / 02 / 2010

Exmo Senhor
Chefe do Gabinete de S. E.
o Ministro dos Assuntos Parlamentares

Sua referência
Of. 816

Sua Comunicação
02-02-2010

Nossa referência
Ent. 684/10 Proc. 08.06.03

ASSUNTO: Pedido de esclarecimento e informações técnicas adicionais sobre a Proposta de Lei que aprova o Orçamento do Estado para 2010

Exmo Senhor,

Em referência ao ofício n.º 816, de 2 de Fevereiro de 2010, desse Gabinete, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de enviar a V. Exa, em anexo, a resposta às questões colocadas, relativas ao assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

(Filipa Bandeira de Melo)



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

1. Relativamente à contabilização das despesas com pessoal na óptica da contabilidade nacional:

- a. Informação quantitativa desagregada que permita tornar os valores das despesas com pessoal referentes a 2009 e 2010 directamente comparáveis com os valores para 2008 calculados pelo INE, o que implica identificar:

- i. O montante de contribuição para a CGA que foi registado em 2009 e 2010 enquanto contribuição social efectiva (que seria necessário abater à contribuição financeira do Estado para a CGA para tornar os valores comparáveis com a metodologia seguida pelo INE).

Sobre esta questão, ver Caixa 16. Despesas com Pessoal em Termos Comparáveis, do Relatório que acompanha a Proposta do Orçamento do Estado para 2010.

- ii. O montante de encargos com a prestação de cuidados de saúde por parte do SNS aos beneficiários dos subsistemas públicos de saúde (ADSE e subsistemas de saúde dos militares e das forças e serviços de segurança) reclassificados em 2010.

Os montantes de encargos com a prestação de cuidados de saúde por parte do Serviço Nacional de Saúde a beneficiários de subsistemas de saúde públicos em questão são (unidade, milhões de euros):

ADSE, 470;

SAD – Forças de Segurança, 50;

IASFA – Forças Armadas, 28,7.

- b. Uma série temporal para o período 2003 a 2010 apresentando o impacto acumulado até ao ano de referência que a transformação de hospitais do SNS (e a criação de outras EPE) permitiram abater as despesas com pessoal (SEC/95), bem como o número de funcionários públicos envolvidos.

Visando reflectir o impacto associado ao processo de empresarialização, as despesas com o pessoal em 2008 e 2009 devem ser corrigidas, respectivamente, em -0,19% e -0,03% do PIB, de acordo com a informação actualmente existente. De acordo com os dados disponíveis, em finais de 2008, o número de funcionários a prestar serviço nos hospitais EPE representou 21,5% do emprego do Ministério da Saúde. Os dados mais

3317



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

recentes, reportados a 30 de Setembro de 2009, apontam para que o peso relativo dos funcionários nos hospitais EPE represente 25,6%.

2. Desagregação das prestações sociais evidenciando as prestações sociais em espécie, segundo a óptica da contabilidade nacional (2008 e 2010).

Unidade: milhões de euros.

	2008	2009	2010
Prestações sociais excepto transferências sociais em espécie, a pagar	25.982,4	28.164,0	28.433,2
Transferências sociais em espécie relativas a despesas com produtos fornecidos às famílias através de produtores mercantis	7.180,9	7.844,6	8.323,6

3. Desagregação da outra receita corrente nas suas componentes (a um nível detalhe superior à desagregação em vendas e outra receita corrente), segundo a óptica da contabilidade nacional (2008 a 2010).

Unidade: milhões de euros.

	2008	2009	2010
Produção mercantil, produção para utilização final própria e pagamentos relativos a outra produção não mercantil	4.193,8	3.947,6	4.798,0
Outros subsídios à produção, a receber	96,5	106,4	119,2
Rendimentos de propriedade, a receber	1.420,8	1.141,9	967,6
Outras transferências correntes, a receber	2.349,4	2.852,1	3.337,4

4. Desagregação da receita de capital nas suas componentes (óptica da contabilidade nacional) (2008 a 2010).

Unidade: milhões de euros.

	2008	2009	2010
Transferências de capital, a receber	1.558,6	2.024,8	2.412,6

5. Esclarecimento relativo a óptica da contabilidade nacional no sentido de saber em que rubrica (e por que montante) se encontra classificada em 2010, a aquisição de equipamento submarino ao abrigo da Lei de Programação Militar, que na óptica da contabilidade pública se encontra prevista no Programa P-007 do Mapa XVI por 458,515 M€, dado que o seu registo

F3M



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

em contas nacionais poderá eventualmente situar-se no bordeline entre consumo intermédio e FBCF.

O primeiro do conjunto de dois submarinos ainda se encontra em fase de testes. A consideração do custo deste equipamento militar nas contas nacionais só ocorre após a aceitação definitiva por parte das autoridades portuguesas e com a sua entrada em águas territoriais nacionais.

6. Relativamente às PPP, torna-se necessária a seguinte informação adicional:

a. Estimativa do encargo líquido com PPP em 2009.

Esta informação será oportunamente divulgada no Boletim Informativo sobre Parcerias Público-Privadas referente ao quatro trimestre de 2009.

b. Desagregação da informação constante do Quadro III.72 em encargos com concessões rodoviárias com portagem real, com portagem virtual e subconcessões.

737



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

Unidade: milhões de euros, preços correntes (sem IVA)

Total Encargos Estradas de Portugal

Concessões do Estado	711,8	768,0	778,4	800,2	812,1	843,6	866,0	884,8	903,0	913,7	926,2	937,7	906,6	767,9	781,3	683,8	448,4
Subconcessões EP	0,0	0,0	0,0	0,0	848,2	743,8	744,5	746,0	763,3	767,8	827,5	784,6	789,9	848,1	864,6	672,6	740,3
Total	711,8	768,0	778,4	800,2	1.470,3	1.587,5	1.600,5	1.510,9	1.666,3	1.681,5	1.753,7	1.722,3	1.596,5	1.403,9	1.416,8	1.324,4	1.187,3

Total Projetos Estradas de Portugal

Concessões do Estado	128,6	218,4	288,3	287,8	316,5	342,1	368,6	396,0	425,5	456,6	488,0	520,2	554,0	598,2	631,9	663,1	781,1	853,7	
Subconcessões EP	200,4	8,8	189,6	196,1	202,4	216,1	226,9	232,9	237,5	247,6	264,3	277,4	287,3	298,7	304,6	430,3	338,1	349,4	371,0
Total	328,9	227,2	477,9	483,9	518,9	558,2	595,5	628,9	663,0	704,2	752,3	797,6	841,3	896,9	936,5	1.093,4	1.119,2	1.023,0	1.224,7

Acerto Após Termo das Concessões

Total	0,0	0,0	-2,8	-4,7	-4,9	-6,0	-4,1	-6,2	-6,3	-5,5	-6,6	-4,7	-6,8	-6,1	-6,0	-6,3	-8,4	-6,5	160,3	329,3
-------	-----	-----	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	-------	-------

Encargos Líquidos das Concessões do Estado e Subconcessões de Estradas de Portugal

Total	382,7	632,9	314,3	320,8	964,4	1.034,4	1.011,2	985,1	999,1	927,7	978,4	904,7	943,2	769,1	646,6	394,9	414,7	332,2	299,6	116,8	-168,9
-------	-------	-------	-------	-------	-------	---------	---------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------

Total Encargos Estradas de Portugal

Concessões do Estado	346,4	216,3	89,3	87,2	84,1	89,7	85,2	23,7	0,0
Subconcessões EP	699,2	733,6	735,6	755,1	738,4	716,2	721,9	742,6	11,4
Total	1.045,6	950,0	824,9	842,3	822,5	807,9	777,1	765,1	11,4

Total Projetos Estradas de Portugal

Concessões do Estado	370,1	306,1	200,3	244,5	269,8	190,8	48,7	47,2	0,0
Subconcessões EP	331,8	400,3	408,3	417,7	438,1	440,0	489,0	0,1	
Total	701,9	706,4	608,6	662,2	707,9	630,8	489,3	316,2	0,1

Acerto Após Termo das Concessões

Total	748,7	964,0	1.011,8	1.066,3	2.337,4	3.213,4	3.348,8	3.422,7	3.883,4	4.071,8	4.142,7	4.270,6	4.403,3	4.837,1	4.678,0	4.022,2	4.071,9
-------	-------	-------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

Encargos Líquidos das Concessões do Estado e Subconcessões de Estradas de Portugal

Total	-493,8	-870,4	-788,3	-908,2	-1.357,8	-2.748,8	-2.928,7	-3.088,9	-3.411,4	-3.883,4	-4.071,8	-4.142,7	-4.270,6	-4.403,3	-4.837,1	-4.678,0	-4.022,2	-4.071,9
-------	--------	--------	--------	--------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------

78317



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

c. Identificação de quais as PPP cujos encargos líquidos se apresentam nos Quadros III.71 e III.72.

PPP ferroviárias: PPP1 e PPP2 do eixo Lisboa-Madrid. Em 2010 inclui ainda compensações financeiras previstas pagar no âmbito das concessões Metro Sul do Tejo e Eixo Ferroviário Norte-Sul;

PPP saúde: Hospitais de Loures, Cascais, Braga, Vila Franca de Xira, Lisboa Oriental e Central do Algarve; Centro de Atendimento do Serviço Nacional de Saúde e Centro de Medicina Física e Reabilitação do Sul;

PPP segurança: Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal.

d. Caso no Quadro III.71 não estejam incluídos os encargos com as PPP referidas nos Quadros III.67 e III.69, a apresentação dos respectivos encargos líquidos previsionais.

Encontram-se incluídos.

e. A explicitação dos encargos líquidos anuais previstos com os lançamentos "nos próximos anos" dos eixos ferroviários da Rede de Alta Velocidade Lisboa-Porto e Porto-Vigo, referidos na página 204 do Relatório.

Na página 204 do Relatório, a única referência a PPP ferroviárias é realizada no Quadro III.71, com os encargos plurianuais das PPP1 e PPP2 (eixo Lisboa-Madrid).

f. Explicação das substanciais diferenças verificadas entre o previsto no Relatório do OE/2009 e nas publicações da DGTF do 2.º semestre de 2009 (com particular destaque para o Relatório de 2009 relativo às PPP, de Julho de 2009) e o previsto no Relatório do OE/2010, designadamente uma explicação quantificada da revisão em alta dos encargos com as concessões ferroviárias e a substancial revisão em baixa dos encargos com concessões e subconcessões rodoviárias que são fortemente revistos em baixa em todo o período (-48% em 2010), passando mesmo a partir de 2030 essas concessões e subconcessões rodoviárias a proporcionar receitas e não os encargos anteriormente previstos.

76317



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

PPP ferroviárias: na fase de elaboração Relatório que acompanhou a proposta do Orçamento do Estado para 2009, não foram considerados, por não se encontrarem ainda disponíveis, as projecções para os encargos líquidos associados aos projectos da Alta Velocidade Ferroviária, algo que veio a ocorrer em Julho de 2009, no âmbito da preparação do Relatório Anual sobre as PPP: PPP1: Troço Poceirão-Caia; PPP2: Troço Lisboa-Poceirão; PPP6: sinalização e telecomunicações, incluindo valores relativos à fase de construção (conforme nota 3 ao respectivo Quadro). No Relatório que acompanha a Proposta do Orçamento do Estado para 2010 foram considerados apenas os encargos das PPP1 e PPP2, uma vez que relativamente à PPP6, não se perspectivam encargos com incidência no Orçamento do Estado;

PPP saúde: os valores previstos para 2010, no Relatório que acompanha a Proposta do Orçamento do Estado para 2010, foram redefinidos pelo Ministério da Saúde, tendo-se verificado uma redução de 235,5 para 180,6 milhões de euros em virtude do efeito dos atrasos verificados nas contratações finais de alguns hospitais;

PPP rodoviárias: os dados apresentados no Relatório que acompanhou a Proposta do Orçamento do Estado para 2009 e no Relatório Anual sobre as PPP de 2009, correspondem a encargos líquidos correntes com IVA, sendo a fonte a Estradas de Portugal, entidade gestora dos projectos. Em ambos os casos, o valor previsto para 2010 é de 738,1 milhões de euros. Relativamente, ao Relatório que acompanha a Proposta do Orçamento do Estado para 2010, os dados apresentados pelo Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações, consideram também, não só os encargos, como também as receitas associadas às actuais concessões e subconcessões.

7. Identificação dos fluxos financeiros previstos entre o Estado e o Sector empresarial do Estado para o ano de 2010, incluindo o valor das Indemnizações compensatórias, ou seja, pelo menos, a inclusão de valores referentes a 2010 na estrutura do Quadro III.62 da página 200 do Relatório.

Unidade: milhões de euros.

	2007	2008	2009	2010 (p)
Dividendos	556,3	560,9	573,2	406,3
Indemnizações Compensatórias	413,5	410,8	457,5	513,8
Dotações de Capital	408,4	691,2	1.471,3	1.585,8
Assunção de Passivos e de Outras Responsabilidades	58,8	70,0	1,6	9,2
Empréstimos	0,0	41,8	175,6	966,0
Esforço Financeiro Líquido	324,3	652,8	1.532,8	2.668,3

Legenda: valor subjacente à Proposta do Orçamento do Estado para 2010.

FBM



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

8. Desagregação da informação referente à passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional apresentada na página 368.

2009

Unidade: milhões de euros.

	Adm. Central	Adm. Local e Regional	Seg. Social	AP
Saldo em Contabilidade Pública	-13.671,8	-1.041,5	559,8	-14.153,6
Efeito do registo seg. a especialização do exercício	-83,0	408,4	67,0	392,4
Impostos e Contribuições	45,0	0,0	67,0	112,0
Juros a receber/pagar	163,8	0,0	0,0	163,8
Outras Contas a receber (+)	-0,2	0,0	0,0	-0,2
Outras Contas a pagar (-)	-291,6	408,4	0,0	116,8
Ajustamento de diferença de universo	-639,3	-20,1	-106,3	-768,6
Princípio da neutralidade dos Fundos Comunitários	0,0	0,0	-223,1	-223,1
Outras	-614,0	-2,2	0,0	-613,3
das quais				
dotações de capital provisoriamente reclassificadas	-349,3	-4,8	0,0	-354,1
Saldo em Contabilidade Nacional	-15.008,2	-655,4	297,3	-15.366,2

2010

Unidade: milhões de euros.

	Adm. Central	Adm. Local e Regional	Seg. Social	AP
Saldo em Contabilidade Pública	-13.557,2	-150,7	293,5	-13.414,4
Efeito do registo seg. a especialização do exercício	322,0	1,1	26,0	349,1
Impostos e Contribuições	67,0	0,0	26,0	93,0
Juros a receber/pagar	46,0	0,0	0,0	46,0
Outras Contas a receber (+)	54,0	0,0	0,0	54,0
Outras Contas a pagar (-)	155,0	1,1	0,0	156,1
Ajustamento de diferença de universo	-391,2	-20,1	-163,2	-591,7
Princípio da neutralidade dos Fundos Comunitários	-106,6	0,0	289,8	183,2
Outras	-481,4	-16,4	0,0	-480,6
das quais				
dotações de capital provisoriamente reclassificadas	-293,1	-19,2	0,0	-312,3
Saldo em Contabilidade Nacional	-14.214,4	-186,2	446,1	-13.954,4

76317



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

9. Esclarecimento relativamente à taxa de crescimento dos preços implícitos no PIB estimado para 2009 (1,7%) que é substancialmente mais elevado do que o previsto pela Comissão Europeia (0,5%) e superior ao valor da taxa de crescimento do deflator do PIB relativo ao ano terminado no 3.º trimestre de 2009 (1,3%).

Os anos de 2008 e 2009 foram muito particulares no que diz respeito à evolução do deflator das importações: entre o último trimestre de 2008 e o 3.º trimestre de 2009, o deflator das importações assumiu valores muito negativos, sendo significativamente influenciado pela diminuição do preço do petróleo nos mercados internacionais. A estimativa do deflator do PIB apresentada incorpora o efeito desta evolução, como aliás se pode verificar comparando a estimativa apresentada pela Comissão Europeia com o deflator relativo ao ano terminado no terceiro trimestre de 2009, referenciados na questão colocada. De referir que o desvio registado entre a estimativa para o deflator do PIB da Comissão Europeia e a estimativa do deflator do PIB referente ao ano terminado no terceiro trimestre de 2009 é significativamente superior ao desvio agora existente entre este último valor e a estimativa subjacente à Proposta do Orçamento do Estado para 2010.

10. Envio, em formato folha de cálculo, das versões corrigida de todos os Quadros do Relatório que apresentem incongruências entre si, dando-se a título de exemplo: a incongruência entre o Quadro do Anexo A2, da página 363 e o Quadro III.1 da página 119; a existência de dois valores diferentes para os encargos com concessões ferroviárias em 2045 (Quadro III.71); a duplicação de linhas n.º 4 no anexo A2 para 2009 (página 363), parecendo a segunda linha n.º 4 intitulada outras receitas correntes incluir já o valor das vendas; diferentes valores para a despesa corrente do Estado, em contabilidade pública, entre o Quadro III.17 e demais Quadros relativo à despesa do Estado do corpo do Relatório e os quadros do Anexo A2 (páginas 365 a 387).

7637



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

Quadro III.1. Estimativa das Administrações Públicas

(Óptica da Contabilidade Nacional)

(milhões de euros)

Receta Corrente	70.420	63.483	64.848	42,3	38,5	38,7	0,0	-3,8	0,2
Receta Fiscal	40.808	38.565	37.202	24,5	22,2	22,2	-0,3	-2,3	0,1
Contribuições Sociais	21.552	18.870	18.424	12,9	11,4	11,0	0,2	-1,5	-0,4
Outra Receta Corrente	8.060	8.048	9.222	4,8	4,9	5,5	0,1	0,0	0,6
Receta de Capital	1.559	2.025	2.413	0,9	1,2	1,4	0,0	0,3	0,2
Despesa Corrente	71.937	73.968	75.810	43,2	44,9	45,2	1,0	1,6	0,3
Despesa com Pessoal	21.436	18.819	18.680	12,9	11,5	11,2	0,0	-1,4	-0,3
Prestações Sociais	33.163	36.009	36.757	19,9	21,8	22,0	0,7	1,9	0,1
Consumo Intermédio	7.241	7.324	7.828	4,4	4,4	4,7	0,2	0,1	0,2
Juros	4.835	4.770	5.335	2,9	2,9	3,2	0,1	0,0	0,3
Outra Despesa Corrente	5.263	6.946	7.010	3,2	4,2	4,2	0,0	1,1	0,0
Despesa de Capital	4.497	6.907	5.808	2,7	4,2	3,3	-0,8	1,5	-0,8
Formação Bruta de Capital Fixo	3.822	4.349	4.482	2,2	2,8	2,7	-0,1	0,5	0,0
Outra Despesa de Capital	675	2.558	1.125	0,5	1,6	0,7	-0,7	1,0	-0,9
Saldo Primário	378	-10.596	-8.820	0,2	-8,4	-5,2	0,0	-6,7	1,3
Carga Fiscal	60.668	53.728	54.585	36,4	32,6	32,6	-0,3	-3,9	0,0
Despesa Primária	71.800	76.104	75.880	43,0	48,2	45,3	-0,3	3,1	-0,8
Despesa Corrente Primária	67.103	69.198	70.275	40,3	42,0	42,0	0,9	1,7	0,0

7037



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

PREVISÃO DE ENCARGOS LIQUIDOS PARA O ESTADO COM AS PARCERIAS

Milhões de Euros

Concessões Ferroviárias	142,9	85,0	0,0	0,0	189,7	171,2	172,8	174,4	176,0
PPPs na área da Saúde	180,6	218,5	388,2	546,6	456,3	470,4	485,3	500,3	494,1
PPPs na área da Segurança	44,3	48	42,4	42,4	42,4	42,4	42,4	42,4	42,4
Total	367,7	351,5	428,6	589,0	688,4	684,0	700,5	717,1	712,5

Concessões Ferroviárias	177,7	179,3	181,0	182,8	184,6	143,7	145,0	146,5	147,9
PPPs na área da Saúde	423,8	335,9	262,5	155,6	136,1	141,6	144,0	143,1	143,4
PPPs na área da Segurança	42,4	42,4	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	643,9	557,6	449,5	338,4	320,7	285,3	289,0	289,8	291,3

Concessões Ferroviárias	149,4	150,9	152,4	153,9	155,5	157,1	130,3	131,7	132,9
PPPs na área da Saúde	146,6	152,4	155,5	154,4	154,9	155,4	155,2	157,5	160,1
PPPs na área da Segurança	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	296,0	303,3	307,9	308,3	310,4	312,5	285,5	289,2	293,0

Concessões Ferroviárias	134,4	140,3	141,8	143,3	144,9	146,4	143,1	134,8	138,2
PPPs na área da Saúde	162,8	160,5	151,8	95,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PPPs na área da Segurança	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	297,2	300,8	293,6	238,6	144,9	146,4	143,1	134,8	138,2

Concessões Ferroviárias	132,5	134,0	140,7	142,4
PPPs na área da Saúde	0,0	0,0	0,0	0,0
PPPs na área da Segurança	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	132,5	134,0	140,7	142,4

737



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

A2. Estimativa das Administrações Públicas - 2009 (Óptica da Contab. Nacional)

(milhões de euros)

	Ad Central	Ad L&Reg	Fundos Seg. Social	ADM PÚBLICAS
1. Impostos sobre a Produção e Importação	18.216,7	2.482,3	931,8	21.630,9
2. Impostos correntes sobre Rendimento e Património	13.710,5	1.224,0	0,0	14.934,4
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	1.773,8	168,9	16.926,8	18.869,5
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	234,8	10,9	16.917,4	17.163,1
4. Outras Receitas Correntes	5.567,9	4.128,2	12.196,7	8.048,0
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	39.269,0	8.003,5	30.055,3	63.482,8
6. Consumo Intermédio	4.403,4	2.748,5	172,6	7.324,4
7. Despesas com pessoal	14.989,7	3.386,7	542,9	18.919,2
8. Prestações Sociais	9.322,7	512,3	26.173,7	36.008,6
9. Juros	4.780,9	286,3	10,4	4.769,9
10. Subsídios	1.396,8	247,1	792,5	2.436,4
11. Outras Despesas Correntes	15.300,0	712,6	2.033,0	4.508,3
12. Total Despesa Corrente (5+6+7+8+9+10+11)	50.193,4	7.893,4	29.724,9	73.966,9
13. Poupança Bruta (5-12)	-10.924,5	110,1	330,4	-10.484,1
14. Receitas de Capital	1.298,3	2.360,8	17,1	2.024,8
15. Total Receltas (5+14)	40.567,3	10.364,3	30.072,4	65.507,6
16. Formação Bruta Capital Fixo	1.602,8	2.714,4	32,2	4.349,4
17. Outra Despesas Capital	3.779,1	411,8	17,9	2.557,6
18. Total Despesa Capital (16+17)	5.382,0	3.126,2	50,1	6.907,0
19. Total Despesa (12+18)	55.575,4	11.019,7	29.775,0	80.873,9
20. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (15-19)	-15.008,2	-655,4	297,3	-15.366,2

7837

Lista de abreviaturas utilizadas

Abreviatura	Designação
AC	Administração Central
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
BdP	Banco de Portugal
BCE	Banco Central Europeu
CE	Comissão Europeia
CGE	Conta Geral do Estado
COF	Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República
COP	Comissão para a Orçamentação por Programas
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FBC	Formação Bruta de Capital
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
INE	Instituto Nacional de Estatística
IIE	Iniciativa para o Investimento e o Emprego
IPC	Índice de Preços no Consumidor
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LPM	Lei de Programação Militar
M€	Milhões de euros
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
MAP	Ministro dos Assuntos Parlamentares
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OGPE	Orientações Gerais para as Políticas Económicas dos Estados-Membros e da Comunidade
OE	Orçamento do Estado
OE/2009	Orçamento do Estado para 2009
OE/2010	Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2010
OP	Orçamentação por Programas
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PEC/yyyy	Actualização de Dezembro do ano yyyy do Programa de Estabilidade e Crescimento para o período yyyy-yyyy+3
p.b.	pontos base (1% = 100 p.b.)
PIB	Produto Interno Bruto
PNACE	Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego
p.p.	pontos percentuais
PPL	Proposta de Lei
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PTF	Produtividade total dos factores
RAR	Regimento da Assembleia da República

Abreviatura	Designação
RDB	Rendimento Disponível Bruto
RNB	Rendimento Nacional Bruto
ROPO	Relatório de Orientação da Política Orçamental
ROPO/2007	Relatório de Orientação da Política Orçamental de Abril de 2007
ROPO/2008	Relatório de Orientação da Política Orçamental de Maio de 2008
SI	Serviços Integrados
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPAC	Saldo Primário Ajustado do Ciclo
SS	Segurança Social
TC	Tribunal de Contas