



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

Ref.ª 32/UTAO/2010/XI

Data: **25.10.2010**

PARECER TÉCNICO N.º 10/2010

Análise da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2011
(Proposta de Lei n.º 42/XI/2.ª S)

Ficha Técnica

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 20 de Outubro de 2010.

A análise efectuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). Nos termos da Lei n.º 13/2010, de 19 de Julho, a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe apoio pela elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública.

Colaboraram na elaboração deste documento os Consultores Técnicos Carlos Marinheiro, Joaquim Sarmento, Jorge Oliveira e António Antunes.

Sumário executivo

1. O objectivo do presente Parecer Técnico é dotar a Comissão de Orçamento e Finanças (COF), da Assembleia da República, da informação técnica necessária para proceder à apreciação da PPL de Orçamento do Estado para 2011 (OE/2011).
2. O presente Parecer encontra-se condicionado pela falta de alguns elementos informativos (pese embora uma parte substancial da informação solicitada ao MFAP tenha sido respondida) e pelo reduzido tempo disponível para a sua elaboração (10 dias corridos).

PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS

3. O ano de 2009 ficou marcado por uma quebra de 2,6% da produção interna medida pelo produto interno bruto (PIB) que se seguiu à estagnação verificada em 2008. Não obstante a recuperação verificada nos trimestres mais recentes, no 2.º trimestre de 2010 o valor do PIB em volume encontrava-se ainda 1,7% abaixo do valor registado no último trimestre de 2007.
4. A expansão orçamental em 2009, particularmente visível no crescimento do consumo público, permitiu que nesse ano a quebra no PIB real tenha sido de menor amplitude que a registada na área do euro, limitando, contudo o crescimento nos anos seguintes, particularmente em 2011, uma vez que dada a ausência de margem de manobra orçamental para implementar esse tipo de política discricionária, tal expansão colocou as finanças públicas portuguesas numa trajectória insustentável, que terá de ser corrigida.
5. Comparativamente às previsões mais recentes, de Outubro, do Banco de Portugal e do FMI, que não tiveram ainda em conta as medidas restritivas desta proposta de OE/2011, a previsão de crescimento governamental para 2011 é mais favorável em 0,2 p.p, uma vez que as duas organizações antecipavam uma estagnação do ritmo da actividade económica em Portugal em 2011 (vide Tabela 1, da página 7).
6. Conjugando essa discrepância com o provável impacto negativo de um processo de consolidação orçamental sobre o crescimento no curto prazo, afigura-se que a previsão de crescimento económico constante no Relatório da proposta de OE/2011 não parece ter levado integralmente em conta os muito prováveis efeitos recessivos das medidas restritivas propostas. De referir ainda, que a evolução para os preços implícitos do PIB poderá ser demasiado elevada, particularmente para 2010, o que afecta o valor do PIB nominal a utilizar no cálculo dos rácios dos grandes agregados orçamentais (tornando-os mais reduzidos).

7. Os custos, em termos de crescimento futuro, de consolidações orçamentais de grande amplitude, ilustram claramente a necessidade de Portugal atingir, e manter, uma posição de saldo orçamental estrutural perto do equilíbrio, que crie suficiente margem de manobra orçamental para que a política orçamental possa ser utilizada de forma contra-cíclica, deixando os estabilizadores automáticos funcionar livremente por forma a fazer face às flutuações cíclicas normais da economia, sem com esse apoio colocar a dívida pública numa trajectória insustentável que obrigue a uma correcção brusca da orientação da política orçamental.

CONTA DAS AP EM CONTABILIDADE NACIONAL

Saldos das AP

8. O Relatório da proposta do OE/2011 prevê, para 2011, a obtenção de um défice orçamental de 4,6% do PIB, traduzindo uma melhoria de 2,7 p.p. do PIB face à estimativa de execução do ano de 2010 de 7,3%, o que representará o maior esforço de consolidação orçamental dos últimos 15 anos. Contudo, atendendo ao elevado montante de medidas temporárias em 2010, o saldo orçamental ajustado desses efeitos em 2010 constitui uma pior base de partida para alcançar o objectivo de défice em 2011, que assim exigirá um esforço ainda maior de 3,4 p.p. do PIB.

9. Descontando o agravamento previsto para a conjuntura, a melhoria prevista em termos do saldo estrutural em 2011 atingirá os 3,8 p.p. do PIB.

10. De forma a garantir a comparabilidade com o Relatório do OE/2011 para o cálculo do saldo estrutural em 2010 foi considerada como medida temporária a receita da transferência do Plano de Pensões da Portugal Telecom para as Administrações Públicas, registada em receitas de capital, abatida do montante correspondente à aquisição dos dois submarinos, registados em consumo intermédio, não obstante a consideração desta aquisição enquanto medida temporária não se afigurar como revestindo as características de medida temporária. Adicionalmente, para os anos de 2010 e 2011 foram ainda consideradas pela UTAO enquanto medidas temporárias, a previsão de receita de concessões de recursos hídricos, fotovoltaicos e da atribuição de licenças de espectro 4G, registadas enquanto despesa de capital negativa.

11. A transferência do Plano de Pensões da Portugal Telecom para as Administrações Públicas, pelo valor das responsabilidades desse fundo, calculadas em termos actuariais, envolverá um encaixe equivalente a 1,5% do PIB em 2010, mas também a assunção de um nível de despesa pública com pensões permanentemente mais elevado no futuro. Esta operação extraordinária envolve também a transferência do risco do acréscimo das responsabilidades com essas pensões resultante, por exemplo, de aumentos na esperança média de vida dos beneficiários, de uma empresa privada para o Estado.

Receita das AP

- 12.** A proposta do OE/2011 contém uma previsão de crescimento da receita total de 3,8%, sobretudo por via do crescimento da receita fiscal, na sequência das medidas adicionais de consolidação orçamental do lado da receita, mas também de um crescimento na receita de capital.
- 13.** O crescimento da receita baseia-se numa projecção da receita fiscal que, segundo o referido na página ii do Relatório do OE/2011, utilizou um cenário mais prudente para o crescimento nominal do PIB (1% ao invés dos 1,9% utilizados como cenário global em todo o Relatório, incluindo no cálculo dos rácios do PIB).
- 14.** A evolução prevista para a receita encontra-se ainda dependente da concretização do forte crescimento previsto para a receita de capital em 2011 e de um efeito de base de 2010, resultante de crescimentos muito significativos na estimativa de execução para 2010 da “receita de capital” (ajustada dos efeitos da transferência do fundo de pensões da PT) e das “outras receitas correntes”, face à execução de 2009, os quais não são objecto de explicação no Relatório do OE/2011.
- 15.** A verificar-se a evolução prevista para a «outra receita corrente» e «receita de capital» faria com que essas duas rubricas ficassem 0,5 p.p. do PIB acima da média verificada nos anos de 2007 e 2008, o que permite que a receita total, em percentagem do PIB, na previsão do Relatório do OE/2011, atinja a média desses dois anos anteriores à crise financeira.

Despesa corrente – Consumo intermédio, subsídios e prestações sociais

- 16.** Ajustando dos efeitos da aquisição dos submarinos e das concessões, para 2011, a estimativa da despesa total apresenta uma quebra de 3,7%, suportada nas reduções da despesa corrente e da despesa de capital, que explicam 2,8 p.p. e 0,9 p.p. dessa redução, respectivamente. A redução da despesa corrente resultará essencialmente de uma quebra da despesa corrente primária em 4,4 p.p, já que se prevê uma subida dos encargos com os juros.
- 17.** A despesa corrente primária reduz-se sobretudo ao nível das despesas com pessoal, em resultado da redução salarial que ocorrerá em 2011, assim como do congelamento de admissões de novos funcionários, mas também por via da quebra das prestações sociais, resultante quer da redução prevista para as prestações em espécie (onde se incluem parte da despesa com saúde) e da evolução das prestações sociais em dinheiro, em face das novas regras da Segurança Social e das outras despesas correntes.
- 18.** A redução da despesa dependerá também do grau de concretização da forte redução prevista no OE/2011 para a rubrica residual «outras despesas correntes», para a qual está prevista uma quebra de 27%, que corresponde a uma redução de 1097 M€ face a 2010.
- 19.** Para 2010, a rubrica do consumo intermédio apresenta-se fortemente influenciada pela medida pontual de aquisição de material militar. Contudo, a previsão para 2011, que não já não

está influenciada por esse efeito é de um valor equivalente a 4,9% do PIB, o que representa um acréscimo de 0,6 p.p. do PIB face à execução do ano de 2008. O Relatório é omissivo em explicações para esta evolução prevista para 2011, que contrasta com a previsão anterior do ROPO/2010 (de Julho de 2010) que previa para 2011 um valor de consumos intermédios em percentagem do PIB igual ao valor de 2008, alinhando a despesa com a execução do período anterior ao da crise internacional.

Estimativa de execução orçamental em 2010

20. A previsão inicial do saldo orçamental do OE/2010 foi de um défice de 8,3% do PIB em contas nacionais. Esse valor foi posteriormente revisto, no ROPO, para 7,3% do PIB. Apenas a utilização de medidas temporárias em 1 p.p. do PIB permitirá concretizar tal objectivo, que contudo ainda se encontra dependente da concretização do já referido forte crescimento na receita de capital (descontando o efeito do fundo de pensões da PT) e na outra receita corrente.

21. Em comparação com a previsão do ROPO/2010, a receita total estimada para 2010 (embora com uma quebra da receita fiscal), aumenta em 1 p.p. do PIB, devido ao efeito do aumento de 1,5 p.p. do PIB da receita de capital.

22. A despesa corrente, sem medidas extraordinárias, apresenta-se 0,4 p.p. ou 0,9 p.p do PIB, acima da previsão do ROPO, consoante se considere ou não as medidas extraordinárias que ocorreram em 2010.

DÍVIDA PÚBLICA

Evolução prevista para 2011

23. A previsão do OE/2011 apresenta um valor de aumento do endividamento líquido global directo do Estado de 11 573 M€, o que representa uma margem de 1161 M€ face ao valor previsto para o acréscimo do endividamento líquido do Estado previsto no relatório do OE/2011.

24. Ao montante atrás referido acresce a autorização constante no artigo 89.º de um aumento adicional de endividamento líquido global directo até ao montante de 9146,2 M€, para o reforço da estabilidade financeira e disponibilização de liquidez nos mercados financeiros. No mesmo âmbito podem ser concedidas garantias pessoais do Estado até ao limite de 20 181,6 M€, nos termos do artigo 88.º.

25. Para 2011 o agravamento em 4,5 p.p. do rácio da dívida das AP no PIB ficar-se-á a dever, por ordem decrescente de importância, à persistência de uma dinâmica desfavorável entre o crescimento nominal da economia e a taxa de juro implícita da dívida (2,1 p.p. do PIB), a um ajustamento fluxo-stock significativo (1,4 p.p. do PIB) e à persistência de um défice primário (1 p.p. do PIB).

CONTA DAS AP EM CONTABILIDADE PÚBLICA

Questão prévia

26. A análise da proposta do Orçamento do Estado para 2011, sustentada na informação vertida no relatório na óptica da contabilidade pública, abrangeu todos os subsectores do Estado, com excepção do sector público empresarial. Refira-se que não é apresentado o valor dos encargos líquidos do Estado com o Sector Empresarial do Estado.

27. Para 2011, o défice em contabilidade pública atinge um valor de 5,2% PIB, superior em 0,6 p.p. ao défice previsto na óptica da contabilidade nacional. Esta diferença é explicada no âmbito do ajustamento da passagem da óptica de contabilidade pública para a óptica da contabilidade nacional, pelo montante elevado de pagamentos em 2011, de despesa já contabilizada na óptica de contas nacionais (óptica dos compromissos) em anos anteriores, nomeadamente os dois submarinos e a regularização financeira de compromissos relacionados com as PPP, num valor total de 1 700 M€, inscritos na dotação de despesa do MFAP.

Serviços integrados

28. O défice global deste subsector reduz-se de uma estimativa para 2010 de 13 977,8 M€ para uma previsão para 2011 de 10 515,1 M€, significando uma redução de 2,1 p.p. do PIB. Para esta redução contribui um aumento da receita em 7,9% e uma redução de despesa em 1,1%.

29. Do lado da receita assume particular importância neste sub-sector o aumento da receita fiscal, mas também a receita relativa à rubrica “outras receitas correntes”. Relativamente à despesa, a redução prende-se ao nível da despesa corrente primária, uma vez que a despesa com juros e a despesa de capital aumentam significativamente, esta última por via do pagamento de compromissos assumidos em anos anteriores.

30. A UTAO chama a atenção para as divergências assinaladas entre os valores inscritos no mapa IV da proposta de Lei e os constantes no quadro IV.1.16 do Relatório do OE/2011, nomeadamente para as rubricas de “transferências de capital – administração central” e “outras despesas correntes”.

Receita fiscal e não fiscal

31. O crescimento da receita dos serviços integrados para 2011 resulta sobretudo do crescimento da receita fiscal, o que se fica a dever em grande parte às medidas tomadas de consolidação orçamental do lado da receita.

32. De salientar igualmente o contributo do aumento da receita corrente não fiscal e a receita de capital para o aumento da receita total.

Serviços e Fundos Autónomos

33. Em 2010 este subsector atingirá um excedente global de 2405 M€, o que representa um crescimento de 282,9%, sustentado na estimativa de um crescimento da receita total em 4,4% e uma redução da despesa total em 2,6%. A receita para 2010 encontra-se influenciada pela receita de capital, por via da incorporação do Plano de Pensões da Portugal Telecom na CGA, que representa um encaixe estimado de 2600 M€.

34. Para 2011, prevê-se um excedente global de 898 M€, prevendo-se que a receita decresça 7,8% e a despesa decresça 2,4%. A receita será sobretudo afectada pelo comportamento da receita de capital, devido ao efeito de 2010 atrás referido, mas também pela redução das transferências de outros sub-sectores. Do lado da despesa, as maiores reduções prendem-se com a descida do consumo público, resultado de uma redução prevista de custos com o SNS, efeito que é parcialmente anulado pelas transferências correntes e pelas despesas de capital.

Segurança Social

35. O Orçamento do Estado para 2011 contém para este subsector uma estimativa de excedente para 2010 de 368,5 M€, o que face ao saldo de 2009 (579,4 M€), representa uma quebra de 36,4%. Pese embora se estime um crescimento de 4,2% da receita, o crescimento estimado para a despesa é superior, facto para o qual não será alheio o agravar da crise económica e a natural actuação dos estabilizadores automáticos.

36. Para 2011, prevê-se uma melhoria do saldo, atingindo um valor de 535,1 M€, o que representa um crescimento de 45,2%. Para tal contribuirá um aumento da receita em 1% e um aumento da despesa de apenas 0,3%. A receita será sobretudo influenciada por via das contribuições, resultado de alterações legislativas, e da integração de novos beneficiários, pese embora a redução de transferências da LBSS.

37. Relativamente à despesa, apesar do aumento de despesa com pensões e da despesa com formação profissional, o efeito de subida é fortemente anulado pelos contributos negativos, que resultara sobretudo da alteração nas regras relativas à sua atribuição, da despesa com o abono de família, o subsídio de desemprego e o Rendimento Social de Inserção.

ENCARGOS PLURIANUAIS

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

38. As estimativas dos encargos líquidos das PPP constantes do OE/2011, apresentam alterações significativas face as constantes do relatório do OE/2010, verificando-se uma revisão em alta dos encargos líquidos para 2010, por via do aumento de encargos com o sector rodoviário. No entanto, face à dúvida gerada se os valores constantes do Relatório do OE/2010 estão em preços correntes ou em preços constantes (e nesse caso, qual o ano base e qual o deflator usado), não é possível apurar com rigor uma estimativa dos valores actuais relativos aos encargos futuros assumidos com PPP e concessões/subconcessões rodoviárias.

39. Contudo, verifica-se que o valor dos encargos líquidos para 2011 é revisto em baixa, por via da introdução de portagens nas SCUTS, da reavaliação de novos investimentos e a alteração

de condições de contrato de concessão da rede rodoviária nacional, com a empresa Estradas de Portugal S.A.

40. Para o período de 2013-2033 verifica-se também uma revisão em baixa dos encargos líquidos das PPP face ao previsto no OE/2010. Contudo, em sentido contrário, para o período 2034-2050 verifica-se uma redução dos benefícios líquidos face ao previsto no OE/2010.

41. Desagregando os encargos líquidos das parcerias rodoviárias em encargos e proveitos, é possível concluir que a redução dos encargos líquidos com a totalidade das PPP a partir de 2017 se encontra muito dependente da projecção de receitas com origem nas concessões e subconcessões rodoviárias e consequentemente do grau de exactidão dessa mesma projecção.

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO	IV
INTRODUÇÃO.....	1
I ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO.....	1
I.1 EVOLUÇÃO RECENTE DA PRODUÇÃO INTERNA	1
I.2 EVOLUÇÃO DA CONJUNTURA, ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA ORÇAMENTAL E REFORMA DO PROCESSO ORÇAMENTAL.....	3
I.3 PREVISÕES PARA 2010 E 2011	4
I.4 REVISÃO FACE À PREVISÃO ANTERIOR	8
II PERSPECTIVAS ORÇAMENTAIS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE NACIONAL.....	9
II.1 NOTA PRÉVIA SOBRE PROCESSO DE VOTAÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO	9
II.2 MEDIDAS TEMPORÁRIAS, EXTRAORDINÁRIAS OU PONTUAIS	10
II.3 EVOLUÇÃO PREVISTA PARA OS SALDOS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE NACIONAL	11
II.4 A EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS RUBRICAS ORÇAMENTAIS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE NACIONAL	16
II.4.1 <i>Evolução da receita</i>	16
II.4.2 <i>Evolução da despesa</i>	17
II.5 A ESTIMATIVA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL PARA 2010	21
II.6 IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS.....	23
III DÍVIDA PÚBLICA.....	24
IV RECEITAS E DESPESAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE PÚBLICA.....	31
IV.1 QUESTÕES PRÉVIAS	31
IV.2 ALTERAÇÕES METODOLÓGICAS	31
IV.2.1 Aumento das Contribuições dos funcionários públicos para a CGA.....	31
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>	32
IV.3 SERVIÇOS INTEGRADOS (SUBSECTOR ESTADO)	32
IV.3.1 <i>Evolução dos principais agregados de receita e despesa</i>	33
IV.3.2 <i>Evolução da receita</i>	34
IV.3.3 <i>Evolução da despesa fiscal</i>	36
IV.3.4 <i>Evolução da despesa</i>	36
IV.4 SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS.....	38
IV.5 RECEITAS E DESPESAS DA SEGURANÇA SOCIAL.....	39
IV.6 ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL.....	40
IV.7 DESPESAS DO PIDDAC.....	40
V ENCARGOS PLURIANUAIS: ENCARGOS COM AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	41
V.1 COMPARAÇÃO OE/2010 VS OE/2011	43
V.2 VALOR ACTUAL DOS ENCARGOS LÍQUIDOS COM PPP, CONCESSÕES E SUBCONCESSÕES RODOVIÁRIAS	45
V.3 PPP DO SECTOR RODOVIÁRIO	45
VI TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL: QUANTIDADE E QUALIDADE DA INFORMAÇÃO	49
ANEXOS.....	53
A1. RECEITAS E DESPESAS DAS AP EM CONTABILIDADE NACIONAL	53
A2. RECEITAS E DESPESAS DAS AP EM CONTABILIDADE PÚBLICA.....	58
A3. BREVE DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA PROPOSTAS NO OE/2011.....	64
LISTA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS	65

Índice de caixas

Caixa 1 – Condicionantes à análise das PPP e Concessões/Subconcessões	41
---	----

Índice de tabelas

Tabela 1 – Comparação das previsões macroeconómicas para a economia Portuguesa.....	7
Tabela 2 – Saldos das Administrações Públicas, em contabilidade nacional (%PIB)	14
Tabela 3 – Diferenças nas previsões das rubricas residuais de receita e despesa e receita de capital face à execução de 2009	17
Tabela 4 – Comparação para 2010 e 2011 entre o ROPO/2010 e o OE/2011	20
Tabela 5 – Taxas de juro de mercado (<i>yields to maturity</i>) e <i>spreads</i> de Títulos do Tesouro a 10 anos	30
Tabela 6 – Síntese das Receitas e Despesas dos Serviços Integrados do Estado.....	33
Tabela 7 – Evolução das receitas e despesas das Administrações Públicas (óptica da contabilidade nacional) – valores ajustados dos efeitos das medidas temporárias	54
Tabela 8 – Evolução das receitas e despesas das Administrações Públicas (óptica da contabilidade nacional) – valores não ajustados dos efeitos das medidas temporárias	55
Tabela 9 – Evolução das Receitas dos Serviços Integrados do Estado	58
Tabela 10 – Evolução da Despesa Fiscal dos Serviços Integrados do Estado.....	59
Tabela 11 – Comparação entre a despesa dos Serviços Integrados prevista no Mapa IV e o previsto no Relatório da proposta do OE/2011.....	60
Tabela 12 – Receitas e Despesas da Segurança Social.....	61
Tabela 13 – Receitas e Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos	62
Tabela 14 – Evolução da Despesa e Saldo Global dos Serviços Integrados do Estado	63
Tabela 15 – Breve descrição das medidas de política económica propostas no OE/2011 e o impacto previsto pelo Governo português	64

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Componentes do PIB, evolução em volume (2007T4 = 100)	1
Gráfico 2 – Evolução em volume das componentes do consumo e da formação bruta de capital	2
Gráfico 3 – Evolução trimestral do PIB real (Portugal, Área do euro e EUA)	2
Gráfico 4 – Revisão efectuada face à previsão de Julho de 2010 do ROPO (em p.p.)	8
Gráfico 5 – Evolução do Saldo Global para as Administrações Públicas no período 1995-2011 (em % do PIB)	12
Gráfico 6 – Evolução dos saldos previstos para as Administrações Públicas (% do PIB)	14
Gráfico 7 – Variações da Receita e Despesa entre o OE 2011 e o ROPO/2010 para o ano de 2011 (% do PIB)	21
Gráfico 8 – Variações da Receita e Despesa entre o OE/2011 e o ROPO/2010 para o ano de 2010 com e sem medidas extraordinárias em % PIB	21
Gráfico 9 – Evolução da dívida das Administrações Públicas [contab. nacional] e da dívida do Estado [contab. pública] (% do PIB)	24
Gráfico 10 – Evolução da dívida das Administrações Públicas (contabilidade nacional) desde 1999	25
Gráfico 11 – Debt affordability	26
Gráfico 12 – Decomposição da variação do rácio da dívida das Administrações Públicas	28
Gráfico 13 – Taxa de juro implícita da dívida pública	29
Gráfico 14 – Spreads nas taxas de juro de mercado de Títulos do Tesouro a 10 anos face à Alemanha	29
Gráfico 15 – Receita dos Serviços Integrados para 2010-2011	34
Gráfico 16 – Evolução da Receita Fiscal no período de 2009-2011	35
Gráfico 17 - Contributos para revisão (variação %) dos encargos com PPP entre o OE/2010 e o OE/2011	44
Gráfico 18 – Projecção anual dos encargos, proveitos e encargos líquidos com as concessões e subconcessões rodoviárias, em percentagem do PIB de 2010, período 2010-2050	46
Gráfico 19 – Projecção anual dos encargos, proveitos e encargos líquidos com as concessões e subconcessões rodoviárias, a preços constantes, período 2010-2050	46
Gráfico 20 – Projecção anual dos encargos, proveitos e encargos líquidos <u>acumulados</u> com as concessões e subconcessões rodoviárias, a preços constantes, período 2010-2050	47
Gráfico 21 – Evolução das principais rubricas de despesa das AP, sem efeitos de medidas temporárias e pontuais (em percentagem do PIB)	56
Gráfico 22 – Evolução das principais rubricas de receita das AP, sem efeitos de medidas temporárias e pontuais (em percentagem do PIB)	57

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, posteriormente, pela Resolução n.º 57/2010, de 23 de Julho, e do Programa de Actividades da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) - XI Legislatura – 2.ª Sessão Legislativa, apresenta-se o Parecer Técnico sobre a Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2011.

2. Objectivo

2 O objectivo do presente Parecer Técnico é dotar a Comissão de Orçamento e Finanças (COF) da informação técnica necessária para proceder à apreciação da PPL 42/XI/2.ª S do Orçamento de Estado para 2011 (OE/2011), submetida à Assembleia da República no dia 15 de Outubro de 2010.

2. Acesso à informação

3 Na sequência da publicação da Lei 13-A/2010, que altera a Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República (LOFAR), no sentido de dotar a UTAO de um mecanismo que permita solicitar informação aos serviços do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP), foi utilizado pela primeira vez este mecanismo no presente parecer. Essa informação foi providenciada pelos serviços do MFAP. No entanto, a resposta gerou um conjunto de dúvidas de interpretação, que apesar de terem sido colocadas aos respectivos serviços, não obtiveram resposta.

2. Condicionantes e limitações da análise

- 4 A análise efectuada pela UTAO foi sujeita aos condicionamentos seguintes:
- *Informação com detalhe insuficiente*, em relação a certas variáveis, para permitir a comparabilidade temporal da evolução de determinadas variáveis chave, tal como detalhado no capítulo 6 deste Parecer.
 - *O tempo disponível para a análise foi apenas de 10 dias corridos*, decorrente da Lei e do RAR, o que se revela, 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 do OE/2011 sem prejuízo de aprofundamentos posteriores, por solicitação da COF.
 - Estando prevista pelo Governo a iniciativa de revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, a UTAO considera fundamental que o Parlamento passe, na linha das boas práticas internacionais, a dispor de um período de tempo mais alargado para a análise e discussão do Orçamento do Estado.

- *Recursos humanos da UTAO* – a análise da Proposta do OE/2011 foi efectuada pelos quatro Consultores da UTAO, uma vez que o reforço da unidade em mais quatro consultores ainda não se efectivou.

3. Metodologia

5 Reflexo dos meios à disposição da UTAO, a presente análise técnica incide exclusivamente sobre as perspectivas económicas, orçamentais e financeiras da proposta do OE/2011, 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

6 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 (PPP). Por último, o sexto capítulo consiste na descrição das limitações de transparência do Orçamento.

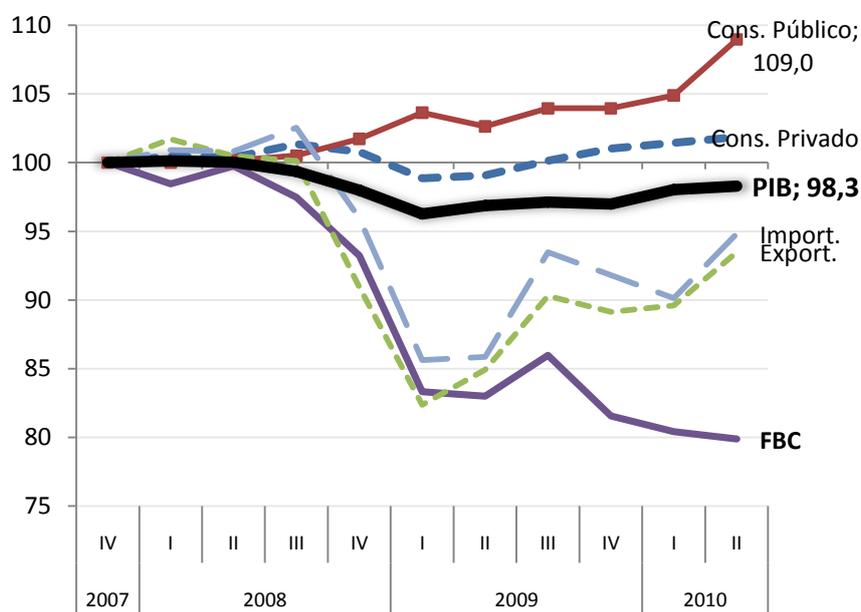
I Enquadramento macroeconómico

I.1 Evolução recente da produção interna

1 O ano de 2009 ficou marcado por uma quebra de 2,6% da produção interna medida pelo produto interno bruto (PIB) que se seguiu à estagnação verificada em 2008. Tal como se pode constatar no Gráfico 1, não obstante a recuperação verificada nos trimestres mais recentes, no 2.º trimestre de 2010 o valor do PIB em volume ainda se encontrava 1,7% abaixo do valor registado no último trimestre de 2007 (Gráfico 3).

2 Analisando a evolução temporal das componentes do PIB, tomando como ponto de referência os valores correspondentes ao 4.º trimestre de 2007, verifica-se que a contracção da actividade económica, iniciada no 3.º trimestre de 2008, afectou particularmente o investimento e o comércio externo, tendo o consumo privado sofrido uma contracção de muito menor amplitude e o consumo público uma expansão em todo o período, em termos reais. Assim, afigura-se que a queda do PIB teria sido de muito maior amplitude caso o consumo público não tivesse apresentado um crescimento real tão forte.

Gráfico 1 – Componentes do PIB, evolução em volume (2007T4 = 100)

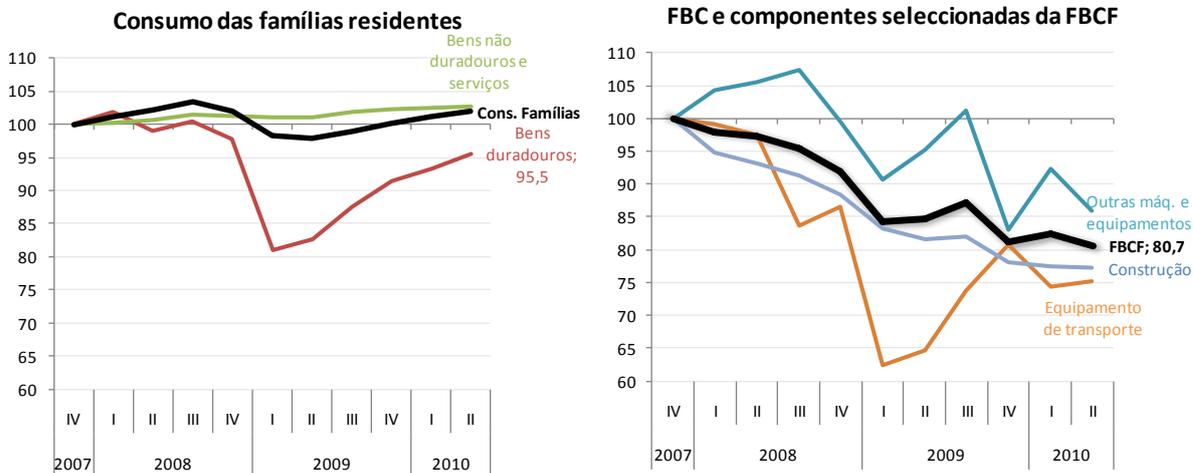


Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais, 2.º trimestre de 2010, Setembro de 2010.

3 Em termos de componentes do PIB, no 2.º trimestre de 2010 a formação bruta de capital (FBC) ainda se encontra num nível 20% abaixo do verificado no mesmo período, para isso contribuindo a forte quebra no investimento em material de transporte e em construção. No consumo das famílias residentes, que variou menos do que o PIB, destaca-se a forte

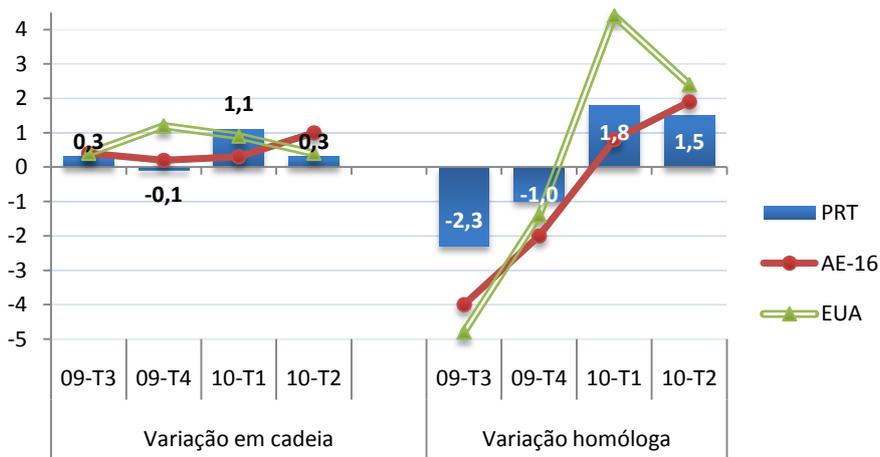
quebra da aquisição de bens duradouros nos dois primeiros trimestres de 2009, não tendo ainda essas aquisições retomado o seu nível anterior à crise.

Gráfico 2 – Evolução em volume das componentes do consumo e da formação bruta de capital



Fonte: INE

Gráfico 3 – Evolução trimestral do PIB real (Portugal, Área do euro e EUA)



Fonte: Eurostat, 6-Out-2010.

1.2 ***Evolução da conjuntura, orientação da política orçamental e reforma do processo orçamental***

4 Tal como ilustrado no Gráfico 1, a expansão orçamental em 2009, particularmente visível no crescimento do consumo público, terá permitido que em 2009 a quebra no PIB real tenha sido de menor amplitude que a registada na área do euro. Contudo, dada a ausência de margem de manobra orçamental para implementar esse tipo de política discricionária,¹ tal expansão colocou as finanças públicas portuguesas numa trajectória insustentável, que terá de ser inevitavelmente corrigida,² levando assim a um menor ritmo de crescimento nos anos subsequentes (inferior ao do conjunto da área do euro). Assim a orientação expansionista em 2009 que permitiu suavizar o impacto da redução das exportações e do investimento na quebra do PIB de 2009, levará a um menor crescimento em 2011, tendo assim Portugal apresentado uma recessão menos profunda em 2009 a expensas de perdas de crescimento nos anos seguintes, particularmente em 2011, tal como ilustrado pelas previsões das organizações nacionais internacionais (ver adiante a Tabela 1).

5 Uma investigação aplicada do Fundo Monetário Internacional (FMI), publicada no mais recente World Economic Outlook, de Outubro de 2010,³ concluiu a partir da análise dos efeitos de consolidações orçamentais efectuadas em 15 economias avançadas nos últimos 30 anos (1980-2009), que uma contracção orçamental de 1% do PIB reduz, em geral, o PIB em 0,5% no período de dois anos e aumenta a taxa de desemprego em 0,3 p.p.. Este resultado contraria alguma literatura económica que defende, em certas circunstâncias, a existência de efeitos expansionistas em consolidações orçamentais. O mesmo estudo do FMI conclui, no entanto, que os efeitos contraccionistas tendem a ser menores em países onde a percepção de mercado relativamente à probabilidade de bancarrota (*sovereign default*) é elevada, como aparenta ser o caso português, a avaliar pelo valor dos *credit default swaps* (CDS) da dívida soberana. Por outro lado, simulações efectuadas no mesmo estudo do FMI concluem em favor dos efeitos benéficos da redução da dívida pública no crescimento a longo prazo.

¹ Em 2008, o défice estrutural de Portugal situou-se em 3,9% do PIB, um valor muito acima do valor mínimo de referência que corresponde a um défice estrutural máximo de 1,5% do PIB e do objectivo de médio prazo (défice estrutural de 0,5% do PIB).

² Um estudo recente de economistas do FMI concluiu que a Grécia, Itália, Japão e Portugal são as economias avançadas com menos “fiscal space” (margem de manobra orçamental), definido como a diferença entre o nível de dívida actual e o limite de dívida permitido pelo historial de ajustamento orçamental, apresentando Portugal uma baixa probabilidade de ter margem de manobra orçamental adicional. Trata-se do estudo de: Ostry, J. D., Gosh, A. R., Kim, J. I., & Qureshi, M. S. (2010). Fiscal Space. IMF Staff Position Note, SPN/10/11.

³ FMI, 2010. "Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation", in World Economic Outlook, October, pp. 93-124.

6 Os custos, em termos de crescimento futuro, de consolidações orçamentais de grande amplitude, ilustra claramente a necessidade de Portugal atingir, e manter, uma posição de saldo orçamental estrutural perto do equilíbrio, que crie suficiente margem de manobra orçamental para poder utilizar a política orçamental de forma contra-cíclica, deixando os estabilizadores automáticos funcionar livremente para fazer face às flutuações cíclicas normais da economia, sem com esse apoio colocar a dívida pública numa trajectória insustentável que obrigue a uma correcção brusca da orientação da política orçamental.

7 Para ajudar a atingir esse desiderato de um saldo estrutural perto do equilíbrio as organizações internacionais e nacionais têm recomendado um conjunto vasto de alterações ao processo orçamental, como seja a introdução de um quadro plurianual abrangente para a despesa, a adopção de uma regra de despesa, uma maior transparência do orçamento, transparência na prestação de contas, um período mais alargado para o escrutínio da proposta de orçamento por parte da Assembleia da República e a implementação da contabilidade patrimonial. O Relatório do OE/2011 refere-se aos contornos prováveis da proposta de alteração da Lei de Enquadramento Orçamental nestes domínios, não sendo contudo tal informação suficientemente detalhada para permitir aferir do grau de acolhimento das referidas recomendações.

1.3 Previsões para 2010 e 2011

8 **Para o ano de 2010** o Governo prevê um crescimento de 1,3% do PIB:

- Trata-se de um valor que se encontra 0,1 p.p. acima das previsões de Outubro do Banco de Portugal (BdP) e 0,2 p.p. acima do previsto pelo FMI (igualmente em Outubro).
- Em termos de componentes do PIB a maior diferença entre a previsão do Governo e a do BdP encontra-se na evolução do investimento, prevendo o Governo uma quebra de menor valor absoluto (2%) do que a prevista pelo BdP (4,2%).
- Refira-se que todas estas 3 previsões têm subjacente um crescimento médio em cadeia negativo do PIB nos últimos dois trimestres de 2010, uma vez que atendendo à evolução do PIB até ao 2.º trimestre de 2010, um crescimento médio nulo em cadeia nos 3.º e 4.º trimestres deste ano daria lugar a um crescimento de 1,5% para o conjunto do ano.

9 O ano de 2010 será assim novamente um ano de divergência face à média da área do euro, a confirmarem-se os valores subjacentes a qualquer uma dessas três previsões mais recentes para a economia portuguesa, dado que se antecipa um crescimento médio de 1,7% para o conjunto da área do euro. Esta divergência revela 2009 como o único ano desde 2002 em que a economia portuguesa convergiu com a média da zona euro ao apresentar uma quebra do PIB (redução de 2,6%) inferior à apresentada pelo conjunto da área do euro (redução média de 4,1%).

10 Para **2011** o Governo prevê que o PIB cresça 0,2%, devido à evolução favorável da procura externa líquida de importações, uma vez que antecipa uma contracção em todas as componentes da procura interna. Dado que as previsões mais recentes para o crescimento do conjunto da área do euro apontam para 1,5%, a economia portuguesa irá divergir dessa média novamente em 2011.

11 Comparativamente às previsões mais recentes, de Outubro do BdP e do FMI, que não tiveram ainda em conta as medidas restritivas desta proposta de OE/2011, a previsão de crescimento governamental para 2011 é mais favorável em 0,2 p.p, uma vez que quer o BdP, quer o FMI antecipavam uma estagnação do ritmo da actividade económica em Portugal em 2011 (*vide* Tabela 1, da página 7).

12 Comparativamente à previsão do BdP, que, recorde-se uma vez mais, não levou em linha de conta as medidas restritivas desta proposta de orçamento, a previsão do Governo Português, que leva em conta o impacto dessas medidas, é mais elevada devido ao Relatório da proposta de OE/2011:

- prever uma redução de menor valor absoluto do consumo privado (redução de 0,5%) do que o BdP (redução de 0,8%);
- prever uma redução de menor valor absoluto do investimento (redução de 2,7%) do que o BdP (redução de 3,2%); atendendo a que o mesmo também sucede para 2010, em termos acumulados entre 2010 e 2011 a diferença entre as duas previsões atinge os 2,6 p.p.;
- prever um mais forte crescimento das exportações (7,3%) do que a previsão do BdP (4,5%), não obstante a hipótese referente à evolução da procura externa de bens relevante para as exportações portuguesas admitida pelo BdP (4,6%) ser mais favorável do que a apresentada pelo Governo (3,2%), o que significa que na previsão governamental se assume um maior ganho de quota de mercado das exportações portuguesas;
- prever uma quebra das importações em 1,7%, o que tem impacte positivo no PIB ao levar a um maior contributo das exportações líquidas, o que se pode ficar a dever ao efeito das medidas de consolidação orçamental e ao efeito base da importação dos submarinos em 2010;
- não compensar totalmente as diferenças anteriores pela evolução mais desfavorável prevista para o consumo público (o Governo prevê uma forte redução de 8,8% que compara com a redução de 1% assumida pelo BdP) e para as importações.

13 Tendo em conta as conclusões do estudo do FMI anteriormente citado, e dada a dimensão do ajustamento previsto para 2011, que descontados os efeitos das medidas temporárias ou extraordinárias de 2010 é de aproximadamente 3,2% esperar-se-ia uma diminuição acumulada do PIB real em 1,5 p.p. em dois anos (dos quais 0,7 p.p. após um ano).

14 Caso se levasse em conta as medidas anunciadas a 29 de Setembro e vertidas nesta proposta de orçamento, Jörg Decressin, Director Adjunto do Departamento de Estudos do FMI, afirmou que seria provável que a economia portuguesa se contraísse em aproximadamente 1,4%.⁴

15 Consequentemente, à luz das previsões mais recentes das organizações de referência nacionais e internacionais a previsão constante no Relatório do OE/2011 apresenta-se favorável, não se afigurando levar integralmente em conta os muito prováveis efeitos recessivos das medidas restritivas propostas.

16 Por outro lado, deve ainda ser referido que a evolução prevista no Relatório do OE/2011 para o crescimento dos **preços** implícitos no PIB (deflator do PIB) em 2010 e 2011, 1,4% e 1,7%, respectivamente, é superior à da previsão do FMI (0,9% e 1,1%, respectivamente). Enquanto para 2011 parte da diferença entre as duas previsões poderá ser atribuída ao efeito inflacionário do aumento do IVA (não tido em conta pelo FMI), para o ano de 2010 a UTAO não encontra qualquer justificação para essa diferença de 0,5 p.p., atendendo a que o valor previsto no Relatório para 2010 (1,4%) se encontra bastante acima do valor do deflator apurado para o ano terminado no 2.º trimestre de 2010 (0,5%), a partir das contas nacionais trimestrais do INE.

17 Refira-se, adicionalmente, que as anteriores três propostas de Orçamento do Estado apresentaram uma evolução demasiado favorável para o crescimento dos preços do PIB.⁵ Um valor mais elevado para o deflator influencia favoravelmente o montante do PIB nominal em 2010 e em 2011 utilizado nos cálculos dos rácios do PIB do défice e da dívida, sendo os seus efeitos cumulativos. Assim, enquanto o FMI prevê um crescimento nominal do PIB acumulado entre 2009 e 2011 de 3,2%, a previsão do Relatório do Orçamento do Estado tem subjacente um crescimento acumulado de 4,7%, o que se traduz num nível do PIB nominal, em 2011, que é 2 572 M€ mais elevado do que o do FMI. Caso se utilizassem as previsões do FMI para o cálculo dos rácios do PIB, o peso da dívida seria 1,2 p.p. do PIB mais elevado e a do défice 0,1 p.p. do PIB mais elevado do que a apresentada no Relatório da proposta de OE/2011, somente por este efeito de ajustamento do denominador (i.e., sem alterar os valores absolutos do défice e da dívida ao menor crescimento).

18 O Relatório prevê ainda a continuação de um agravamento da taxa de desemprego, mais pronunciado em 2010, evoluindo de 9,6% em 2009 para 10,6% em 2010 e 10,8% em 2011. O FMI prevê para 2011 uma taxa de desemprego de 10,9%. De acordo com os resultados do

⁴ Ver <http://www.imf.org/external/np/tr/2010/tr101006.htm>. No original, «If you factor in the measures that have been announced since we finalized our WEO forecast, then this will not affect, of course, our growth forecast for this year, but for next year the economy is likely to contract by about 1.4 percent.»

⁵ Recorde-se que, para 2009, as previsões governamentais referentes ao deflator do PIB, constantes do OE/2009 (2,5%), na 1.ª alteração ao OE/2009 (2,4%) e já em Janeiro de 2010 no OE/2010 (1,7%) foram claramente favoráveis quando comparadas com a última estimativa do INE na base 2000 (1%). O mesmo sucedeu para 2008: o Governo previa 2,7% no OE/2008 (em Outubro de 2007) e 2,8% já em Outubro de 2008 (na apresentação do OE/2009), tendo o valor efectivo (na então base 2000) sido de apenas 2%. A UTAO alertou nessa altura para a existência dessas previsões favoráveis.

citado estudo do FMI esperar-se-ia um aumento de 1 p.p. em dois anos (dos quais 0,6 p.p. após um ano). A previsão de um agravamento de 0,2 p.p. em 2011 aparenta assim estar dependente da não consideração integral dos efeitos recessivos das medidas restritivas contidas na proposta de orçamento.

Tabela 1 – Comparação das previsões macroeconómicas para a economia Portuguesa

	Ano:	2009	2010 (Previsão)						2011 (Previsão)						
	Org.:	INE/CE	Gov.	FMI	BdP	BCE	CE	OCDE	Gov.	FMI	BdP	BCE	CE	OCDE	
	Data:	Set-10	Out-10	Out-10	Out-10	Set-10	Mai-10	Mai-10	Out-10	Out-10	Out-10	Set-10	Mai-10	Mai-10	
	Documento:	-	OE/11	WEO	BE Out.	-	Primv.	EO	OE/11	WEO	BE Out.	-	Primv.	EO	
PORTUGAL	PIB (taxa de variação real, em %)	-2,6	1,3	1,1	1,2	:	0,5	1,0	0,2	0,0	0,0	:	0,7	0,8	
	Consumo Privado	-1,0	2,0	:	1,8	:	1,0	1,5	-0,5	:	-0,8	:	0,0	0,1	
	Consumo Público	2,9	1,9	:	1,5	:	-0,3	-0,9	-8,8	:	-1,0	:	-0,2	-1,0	
	FBCF	-11,9	-2,0	:	-4,2	:	-4,2	-5,4	-2,7	:	-3,2	:	-0,6	1,1	
	Exportações	-11,8	8,6	:	7,9	:	3,8	5,3	7,3	:	4,5	:	4,4	5,3	
	Importações	-10,9	6,7	:	4,2	:	1,1	1,9	-1,7	:	0,4	:	1,5	2,3	
	Inflação	-0,9	1,3	0,9	1,4	:	1,0	0,9	2,2	1,2	1,8	:	1,4	1,1	
	Deflador do PIB	0,1	1,4	0,9	:	:	1,1	0,7	1,7	1,1	:	:	1,6	1,2	
	Desemprego (%)	9,6	10,6	10,7	:	:	9,9	10,6	10,8	10,9	:	:	9,9	10,4	
	<i>(em % do PIB)</i>														
	Saldo orçamental	9,3	-7,3	-7,3	:	:	-8,5	-7,4	-4,6	-5,2	:	:	-7,9	-5,6	
	Dívida Pública	76,1	82,1	83,1	:	:	85,8	84,9	86,6	87,1	:	:	91,1	88,5	
Cap./nec. líq. financto. face exterior	9,3	:	:	-9,2	:	-8,8	:	:	:	-8,2	:	-8,6	:		
HIP. & ENQUADR. INTERNACIONAL	PIB (taxa de variação real)														
	Área do euro	-4,1	1,7	1,7	:	1,6	0,9	1,2	1,5	1,5	:	1,4	1,5	1,8	
	- Alemanha	-5,0	:	3,3	:	:	1,2	1,9	:	2,0	:	:	1,6	2,1	
	- França	-2,2	:	1,6	:	:	1,3	1,7	:	1,6	:	:	1,5	2,1	
	- Espanha	-3,6	:	-0,3	:	:	-0,4	-0,2	:	0,7	:	:	0,8	0,9	
	UE-27	-4,2	:	1,7	:	:	1,0	:	:	1,7	:	:	1,7	:	
	- Reino Unido	-4,9	:	1,7	:	:	1,2	1,3	:	2,0	:	:	2,1	2,5	
	EUA	-2,4	:	2,6	:	:	2,8	3,2	:	2,3	:	:	2,5	3,2	
	Inflação (IHPC) - área do euro	0,3	1,6	1,6	:	1,6	1,5	1,4	1,7	1,5	:	1,7	1,7	1,0	
	Procura externa rel. p/ Portugal (bens)	-12,6	6,0	:	6,9	:	4,3	7,2	3,2	:	4,6	:	4,5	7,5	
	Preço spot petróleo Brent (USD/barril)	62,5	76,2	76,2	77,4	78,8	84,5	80	78,8	78,8	80,8	84,0	89,2	80,0	
	Tx. juro curto prazo (Euribor-3 meses)	1,2	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,7	1,1	1,0	1,1	1,1	1,6	1,9	
Tx. juro longo prazo (OT 10 anos)	4,2	:	:	5,2	3,6	3,2	4,7	:	:	5,9	3,8	3,6	5,2		
Taxa de câmbio nominal (€1 = x USD)	1,39	1,3	:	1,30	1,31	1,36	1,31	1,2	:	1,28	1,31	1,35	1,282		

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. Taxa de inflação: variação homóloga do IHPC no caso das previsões das organizações internacionais; variação média anual do IPC no caso do ROPO e do Relatório do Orçamento do Estado. 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.

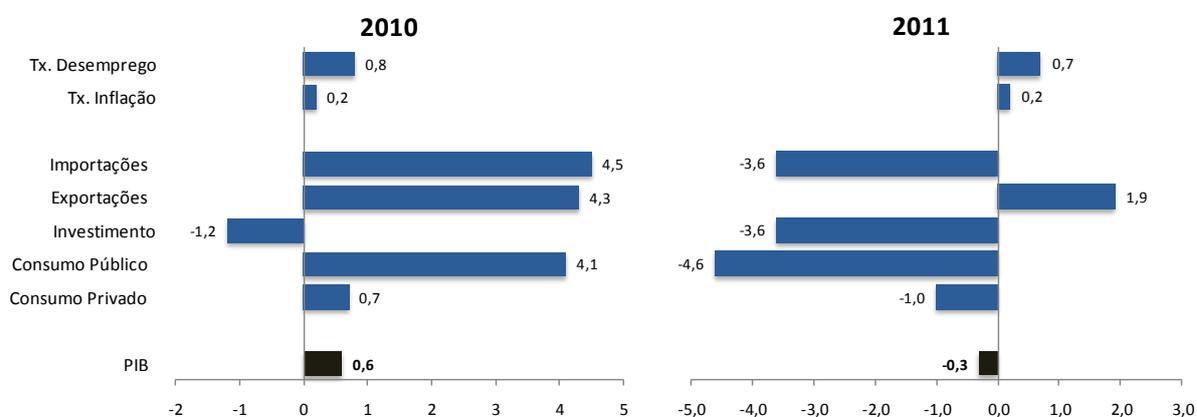
1.4 Revisão face à previsão anterior

19 Face à previsão governamental anterior, apresentada em Julho de 2010, no ROPO/2010, a previsão de crescimento do PIB foi revista em alta para 2010 em 0,6 p.p., revisão que se fica a dever a uma previsão de crescimento do consumo público em 2010 (1,9%) em 4,1 p.p. mais elevada do que a apresentada em Julho (-2,2%). Trata-se de uma revisão significativa numa variável que se encontra influenciada directamente pelo Governo, em virtude de depender da execução orçamental.

20 A previsão de crescimento económico apresentada para 2011 é 0,3 p.p. mais baixa do que apresentada no ROPO/2010, em resultado da revisão em baixa efectuada à evolução da procura interna, com destaque para as revisões efectuadas às previsões do consumo público (redução de 4,6 p.p.), do investimento (redução de 3,6 p.p.) e do consumo privado (redução de 1 p.p.). O contributo da procura externa líquida das importações é, por seu lado, revisto em alta.

21 A expectativa de inflação é revista em alta (em 0,2 p.p.) tanto para 2010 como para 2011, o mesmo sucedendo em relação à taxa de desemprego (em 0,8 p.p. e 0,7 p.p., respectivamente).

Gráfico 4 – Revisão efectuada face à previsão de Julho de 2010 do ROPO (em p.p.)



22 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 do Estado, recomendação esta que ainda não foi acolhida por Portugal.

II Perspectivas orçamentais das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional

II.1 Nota prévia sobre processo de votação do Orçamento do Estado

1 Não obstante a sua centralidade para o debate político, bem como para a análise económica da orientação prevista para a política orçamental, a estimativa para o ano em curso e a previsão para o ano seguinte da conta das administrações públicas na óptica da contabilidade nacional constantes no Relatório da Proposta do Orçamento do Estado não são vinculativas, mas sim tal como o nome indica previsões de execução das disposições do articulado e dos mapas da lei. Estas previsões não são sujeitas a votação na Assembleia da República, baseando-se directamente na previsão de execução, na óptica da contabilidade pública, apresentada no Relatório, das receitas e despesas previstas nos mapas da lei, ajustadas das diferenças de universo do perímetro de consolidação e das convenções de registo. Apenas é vinculativo o que é sujeito a votação: o articulado e os mapas da lei.

Figura 1 – Processo de votação da proposta do Orçamento do Estado



2 No entanto, para a decisão política e para os mercados, estas previsões, apresentadas na óptica relevante na avaliação comunitária, são determinantes e as que apresentam maior significado económico. Daí a importância da elaboração de uma análise detalhada à previsão de execução orçamental na óptica das contas nacionais, não deixando, contudo, a UTAO de alertar para eventuais incoerências entre as duas ópticas e entre estas e os mapas da lei.

3 Uma análise aprofundada às previsões orçamentais apresentadas em contabilidade nacional está, no entanto, muito condicionada pela ausência de informação detalhada acerca da passagem do estipulado nos mapas da lei para a previsão de execução na óptica da contabilidade pública e sobretudo pela ausência de informação acerca da passagem do saldo de contabilidade pública para a óptica da contabilidade nacional, assim como de explicações adicionais sobre o comportamento de diferentes rúbricas.

II.2 Medidas temporárias, extraordinárias ou pontuais

4 Para a execução orçamental, por vezes, concorrem operações que se revestem de natureza temporária, extraordinária ou pontual, as quais consequentemente não têm efeitos permanentes no nível da despesa ou da receita pública.

5 No entanto, essas operações têm impacte no défice do ano em que são realizadas, e paralelamente impacto na dívida pública. Contudo, como estas operações não produzem efeitos permanentes não são tidas em conta para a avaliação da consolidação orçamental no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, revisto em 2005, que privilegia antes a evolução do saldo estrutural, que retira os efeitos dessas medidas temporárias e da conjuntura económica do saldo orçamental observado.

6 Adicionalmente, essas operações ao incidirem sobre rubricas específicas alteram as suas tendências de evolução, por vezes de forma substantiva, de um ano para o outro, dificultando a sua análise. Assim, na análise que se segue, a UTAO baseia-se, sobretudo, na utilização de valores ajustados dos efeitos das medidas temporárias, extraordinárias ou pontuais.⁶

7 Para efeitos de comparabilidade com a estimativa de saldo estrutural do Relatório da proposta do Orçamento do Estado para 2011, no ano de **2010** foi considerada como medida temporária a transferência do Plano de Pensões da Portugal Telecom para as Administrações Públicas, registada em receitas de capital, abatida do montante correspondente à aquisição dos dois submarinos, registados em consumo intermédio. No entanto, importa referir que no entendimento da UTAO a aquisição de material militar não se afigura de qualificar enquanto despesa temporária, à semelhança da tipificação efectuada pela Comissão Europeia.⁷ Em geral, apenas eventos com incidência na despesa fora do controlo do governo, como é o caso de inundações, intempéries e catástrofes naturais podem ser considerados temporários. Contudo, por uma questão de comparabilidade com o saldo estrutural apresentado no Relatório do OE/2011, bem como para permitir expurgar na rubrica do consumo intermédio o efeito de uma aquisição pontual, a UTAO optou por dar a esta operação um tratamento equivalente ao de uma medida temporária, abatendo o montante envolvido ao total da despesa de consumo intermédio. Assim, os valores ajustados dos efeitos das medidas temporárias para 2010 são em tudo semelhantes aos subjacentes à determinação do saldo estrutural do próprio Relatório do OE/2011

8 A transferência do Plano de pensões da Portugal Telecom para as Administrações Públicas, pelo valor das responsabilidades desse fundo, calculadas em termos actuariais, envolverá um encaixe equivalente a 1,5% do PIB em 2010, mas também um nível de despesa pública com pensões permanentemente mais elevado no futuro. Na proposta, esta operação extraordinária envolve também a passagem do risco, de uma empresa privada para o sector público, do acréscimo das responsabilidades com essas pensões resultante, por exemplo, de

⁶ Podendo aqui vir a ser considerado o custo para o orçamento decorrente das inundações na Região Autónoma da Madeira em 2010.

⁷ Ver uma listagem de operações a considerar temporárias em Comissão Europeia, “Public Finances in EMU”, 2004.

aumentos na esperança média de vida dos beneficiários, de uma empresa privada para o Estado.

9 Adicionalmente, para 2010, a UTAO considerou como medida temporária a previsão de receita proveniente da atribuição de concessões no domínio hídrico e fotovoltaico, registada enquanto outra despesa de capital negativa. No seu total, o montante considerado de medidas temporárias em 2010 corresponde a 1% do PIB. Contudo, convém referir que poderão existir outras operações que possam vir a ser classificadas pela Comissão Europeia como medidas temporárias.

10 Para o ano de **2011** foram consideradas pela UTAO enquanto medidas temporárias, a previsão de receita de concessões de recursos hídricos e da atribuição de licenças de espectro 4G, registadas enquanto despesa de capital negativa, num total equivalente a 0,3% do PIB. Apesar de o Relatório do OE/2011 não identificar qualquer operação como sendo de natureza temporária em 2011, as receitas provenientes da atribuição de concessões são claramente uma medida temporária e assim têm vindo a ser classificadas pela Comissão Europeia.⁸

11 Deste modo, em 2010, foram efectuadas operações nas rubricas da receita de capital (e conseqüentemente receita total), consumo intermédio e outra despesa de capital (e respectivos agregados de despesa). Em 2011, ajustaram-se apenas os montantes da outra despesa de capital, adicionando ao valor previsto no Relatório do OE o montante atrás mencionado (0,3% do PIB).

II.3 Evolução prevista para os Saldos das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional

12 Tal como referido pelo Banco de Portugal, no Boletim de Outono de 2010, «O acesso da economia portuguesa a financiamento externo em condições favoráveis dependerá da prossecução de uma política credível de consolidação orçamental, visando os objectivos assumidos no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento». Devido às pressões sobre a dívida soberana portuguesa o Governo português consubstanciou na sua proposta de orçamento para 2011 um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental.

13 Assim, o Relatório da proposta do OE/2011 prevê, para 2011, a obtenção de um défice orçamental de 4,6% do PIB (8 097 M€), traduzindo uma melhoria de 2,7 p.p. do PIB face à estimativa de execução do ano de 2010, o que representará o maior esforço de consolidação orçamental dos últimos 15 anos (Gráfico 5). Contudo, atendendo ao elevado montante de medidas temporárias (líquidas) em 2010 (1 p.p. do PIB), o saldo orçamental ajustado desses efeitos em 2010 será de 8,3 % do PIB, o que constitui uma pior base de partida para alcançar o

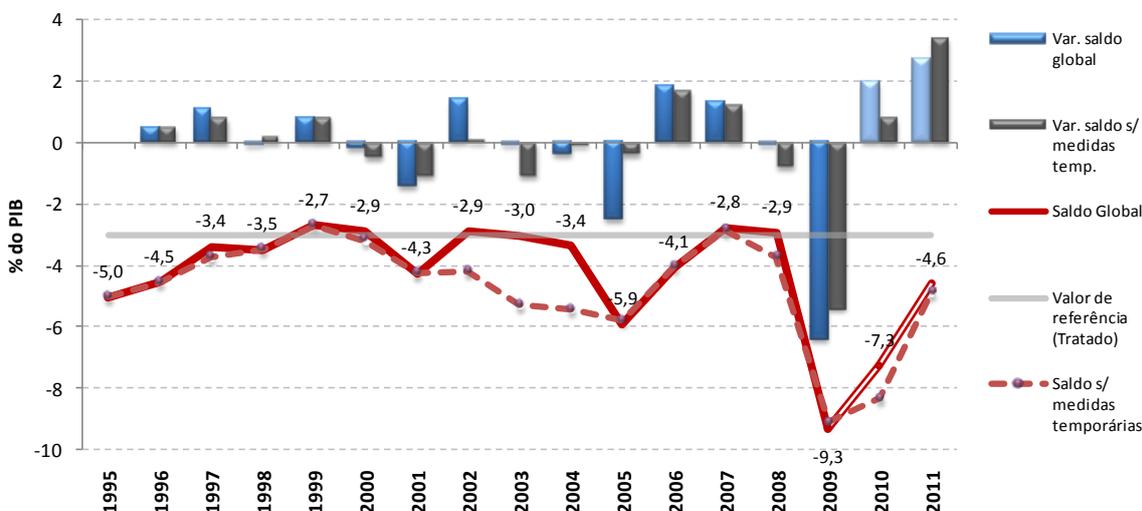
⁸ Por exemplo, para o ano de 2008 a Comissão Europeia classificou um elevado montante (0,8% do PIB) de concessões no domínio hídrico como sendo uma medida temporária.

objectivo de défice de 4,6 % do PIB em 2011, que exigirá uma redução de 3,4 p.p. do PIB, descontando o efeito das medidas temporárias a usar em 2011 (0,3 p.p do PIB).

14 Há que referir que o objectivo para o saldo global em 2011 está ainda acima do valor de referência do Tratado da União Europeia (3% PIB) e do Objectivo de Médio Prazo (0,5% PIB), antecipando contudo as metas constantes da actualização do PEC 2009-2013, de Março de 2010. De acordo com a informação constante do OE/2011, para se alcançar o objectivo de um défice orçamental de 3% do PIB, o saldo em 2011 teria de ter uma redução adicional de 2818 M€, o que equivalente a 1,6 p.p. do PIB.

15 O acentuado défice orçamental registado em 2009 (-15 701 M€), o qual se deve, segundo o Relatório do OE/2010, “não só por acção do impacto das medidas de resposta à crise financeira e económica no saldo orçamental e na dívida públicas, como também pelo efeito do funcionamento dos estabilizadores automáticos, através da diminuição da receita fiscal e contributiva e do aumento da despesa em prestações sociais, nomeadamente da despesa associada às prestações de desemprego” (pág. 15), corresponde ao valor máximo da série do peso do défice no produto interno bruto iniciada em 1977.

Gráfico 5 – Evolução do Saldo Global para as Administrações Públicas no período 1995-2011 (em % do PIB)



Fonte: INE e MFAP (OE/2011). Nota: a estimativa para 2010 e a previsão para 2011 do saldo global das AP's são as constantes do OE/2011.

16 O Relatório da proposta do OE/2011 refere que a “estimativa da conta das Administrações Públicas em 2010 aponta para um défice de 7,3% do PIB, permitindo cumprir a meta para o défice orçamental definida para este ano” (pág. 26), encontrando-se em linha com o inscrito no Relatório de Orientação de Política Orçamental de 2010, mas abaixo em cerca de 1 p.p. face à actualização de Março de 2010 do Programa de Estabilidade e Crescimento. Para esse efeito, a Assembleia da República aprovou, em Junho de 2010, um conjunto de medidas adicionais ao previsto naquele programa (PEC).

17 No entanto, no mesmo Relatório é ainda referido que, para 2010, em resultado da “despesa extraordinária com a aquisição de material militar (nomeadamente, a aquisição de dois submarinos), a não realização da receita não fiscal orçamentada, bem como a execução acima do previsto da despesa do subsector do Serviço Nacional de Saúde e, em particular, de uma empresa pública que integra o perímetro de consolidação das Administrações Públicas”, o Governo português “...considera também o efeito das medidas anunciadas no final de Setembro...”, com especial destaque para a receita de capital extraordinária, pelo impacto estimado na redução do défice público (equivalente a 1,5 p.p do PIB), para a “transferência de plano de pensões da Portugal Telecom para o Estado” (págs. 26 e 27).

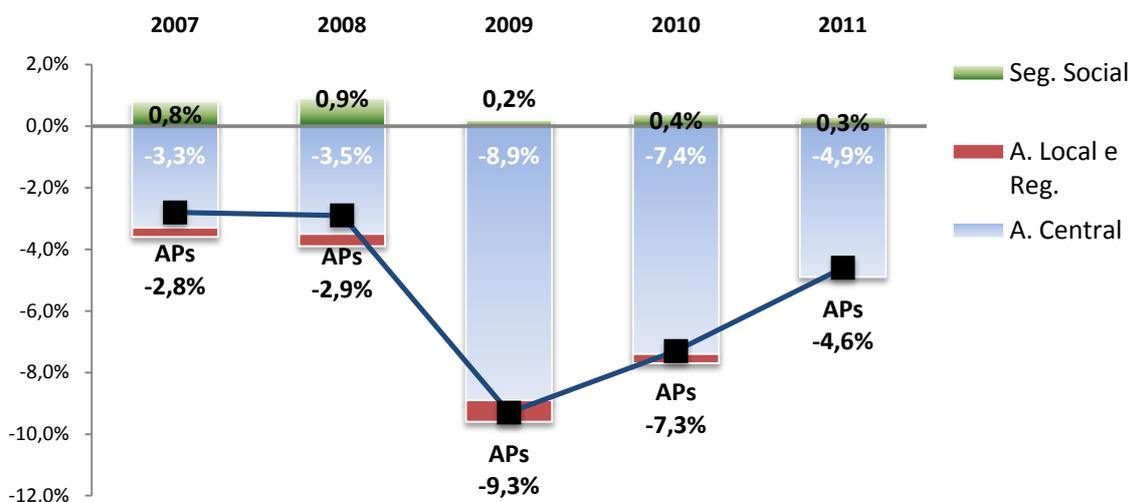
18 Deste modo, com base na informação contida no próprio Relatório da Proposta de OE/2011, podem levantar-se, em termos de execução orçamental para o ano 2010, algumas questões/observações que se afiguram relevantes:

- i) A aquisição de material militar (nomeadamente, a aquisição de dois submarinos) havia já sido considerada na proposta do OE/2010? E na previsão do ROPO? Se sim, totalmente ou apenas parcialmente?
- ii) Constatase que a receita não fiscal inscrita no OE/2010 se encontrava sobrestimada face à estimativa de execução, tal como referido pela UTAO em Janeiro na análise ao OE/2010.
- iii) A estimativa de execução da despesa do subsector do Serviço Nacional de Saúde encontra-se acima do orçamentado.

19 No OE/2011, encontram-se descritas as opções de política, nomeadamente o conjunto de medidas que o Governo português propõe para alcançar em 2011 as “... metas orçamentais assumidas em Maio de 2010”, em particular, “atingir a meta dos 4,6% do PIB para o défice orçamental” (pág. li.43 do Relatório do OE/2011). O conjunto de medidas previstas no OE/2011, deverá atingir, segundo a avaliação contido no mesmo documento, um impacto na redução da despesa equivalente a 2,2 p.p do PIB, e um acréscimo na receita de 1,2 p.p do PIB (ver Anexo A3. Breve descrição das Medidas de Política Económica propostas no OE/2011).

20 A melhoria prevista no Saldo Global das AP's para 2011 será devida a uma redução dos défices da Administração Central e da Administração Local e Regional, em 2,5 e 0,3 p.p., respectivamente, não obstante prever-se uma ligeira deterioração do excedente em 0,1 p.p. do PIB dos Fundos de Segurança Social (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Evolução dos saldos previstos para as Administrações Públicas (% do PIB)



Fonte: INE e MFAP-DGO (OE/2011).

21 De acordo com o Relatório do OE/2011 o défice primário em 2010 ascenderá a 4,4% do PIB, o que representa uma melhoria de 2,1 p.p. do PIB face a 2009. Para 2011 prevê-se uma melhoria de 3,4 p.p. para 1,0% do PIB.

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

	Fonte: INE					OE/11		Variação	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2010	2011
1. Saldo primário <small>[(1)=(2)+(12)]</small>	-3,4	-1,4	0,0	0,0	-6,5	-4,4	-1,0	2,1	3,4
2. Saldo global	-5,9	-4,1	-2,8	-2,9	-9,3	-7,3	-4,6	2,0	2,7
3. Dívida Pública	62,8	63,9	62,7	65,3	76,1	82,1	86,6	6,0	4,5
4. Saldo primário ajustado do ciclo <small>[(4)=(1)-(9)]</small>	-3,0	-1,0	0,4	0,4	-6,1	-4,0	-0,6	2,1	3,4
5. Saldo global ajustado do ciclo <small>[(5)=(2)-(9)]</small>	-5,5	-4,0	-3,4	-3,1	-8,3	-6,7	-3,6	1,6	3,1
6. Saldo global sem efeito de medidas temp.	-5,8	-4,1	-2,9	-3,7	-9,0	-8,3	-4,9	0,7	3,4
7. Saldo primário estrutural <small>[(7)=(4)-(10)]</small>	-2,9	-1,0	0,3	-0,4	-5,8	-5,0	-0,9	0,8	4,1
8. Saldo global estrutural* <small>[(8)=(5)-(10)]</small>	-5,4	-4,0	-3,5	-3,9	-8,0	-7,7	-3,9	0,3	3,8
<i>por memória:</i>									
9. Componente cíclica do saldo orç. (MFAP)	-0,4	-0,1	0,6	0,2	-1,0	-0,6	-1,0	0,4	-0,4
10. Medidas temporárias <small>[CE 2004-09; UTAO 2010]</small>	-0,1	0,0	0,1	0,8	-0,3	1,0	0,3	1,3	-0,7
11. Saldo estrutural - Rel. OE/2011	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-8,3	-7,7	-3,6	0,6	4,1
12. Juros da dívida (PDE)	2,5	2,6	2,8	2,9	2,8	2,9	3,6	0,1	0,7

Notas: * Ver nota de rodapé n.º 9.

Fonte: MFAP (OE/2011). Cálculos UTAO.

22 O saldo orçamental estimado para **2010** beneficiou de medidas temporárias e pontuais que ascenderam a 1,0 p.p. do PIB⁹. Excluindo o efeito das medidas temporárias, o valor do défice orçamental em 2010 seria equivalente a 8,3% do PIB, estimativa essa que representaria um melhoria do défice face a 2009, de 0,7 p.p. do PIB, ao invés da referida melhoria de 2 p.p. do PIB.

23 Fazendo uso da estimativa da componente cíclica do saldo orçamental disponibilizada pelo MFAP/GPEARI, o saldo global estrutural¹⁰ terá ascendido a 7,7 p.p. do PIB em 2010, tendo melhorado 0,3 p.p. face ao ano de 2009, depois de entre 2008 e 2009 se ter deteriorado em 4,1 p.p. do PIB.

24 Para **2011**, a cumprirem-se os objectivos do défice apresentados no Relatório do OE/2011 e demais pressupostos, o saldo global excluindo o efeito de medidas temporárias deverá melhorar em 3,4 p.p. do PIB e o saldo estrutural em 3,8 p.p. do PIB (e o saldo primário estrutural 4,1 p.p. do PIB).

25 A 30 de Novembro de 2009 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 considerando 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).

⁹ O saldo global estrutural é calculado pela UTAO deduzindo ao saldo global apresentado no Relatório do OE/2011 a componente cíclica estimada pelo MFAP/GPEARI (recebido pela UTAO em 20/10/2010) e o montante de medidas temporárias, pontuais ou extraordinárias. O valor das medidas temporárias para 2010 considerado pela UTAO, em 1 p.p. do PIB, corresponde à transferência do plano de pensões da Portugal Telecom para o Estado, a qual foi registada como receita de capital (1,5 p.p. do PIB, totalizando 2 600 M€), mas por outro lado, como referido anteriormente, à redução dos consumos intermédios por via da aquisição dos submarinos e da não consideração como despesa de capital negativa as verbas relativas as concessões nos domínios hídricos e fotovoltaicos.

¹⁰ Por definição, para o cálculo do défice estrutural é necessário retirar ao saldo global a componente cíclica e o efeito de medidas temporárias.

II.4 A Evolução das principais rubricas orçamentais das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional

Nota: Tal como foi anteriormente referido, a presente análise encontra-se sustentada em valores ajustados dos efeitos das medidas temporárias, tal como apresentados na Tabela 7, em anexo.

II.4.1 Evolução da receita

26 De acordo com o previsto para 2011 no Relatório da proposta do Orçamento do Estado para 2011, a receita fiscal crescerá 5,8% em termos nominais, aumentando o seu peso no PIB em 0,8 p.p., para esse efeito concorrendo, sobretudo, os efeitos das medidas adicionais de consolidação orçamental. Adicionalmente, a projecção da receita fiscal baseou-se, segundo o referido na página ii do Relatório do OE/2011 na utilização de um cenário mais prudente para o crescimento nominal do PIB (1% ao invés dos 1,9% utilizados como cenário global em todo o Relatório, incluindo no cálculo dos rácios do PIB). Uma análise mais detalhada à evolução da receita fiscal encontra-se no capítulo que analisa os valores na óptica da contabilidade pública (capítulo IV).

27 O crescimento da receita previsto para 2011 está quase exclusivamente dependente do crescimento previsto para as rubricas da receita fiscal e do forte crescimento previsto para a receita de capital. Estas duas componentes da receita total contribuem com 3,2 p.p e 0,5 p.p respectivamente para a variação de 3,8% na receita total.

28 Esta evolução prevista para a «outra receita corrente» e «receita de capital» faria com que essas duas rubricas ficassem 0,5 p.p. do PIB acima da média verificada nos anos de 2007 e 2008, o que permitiria que a receita total em percentagem do PIB atingisse a média desses dois anos anteriores à crise financeira, não obstante o menor peso da receita fiscal no PIB, tal como ilustrado em anexo no Gráfico 22.

29 Todavia, importa realçar que para o montante inscrito de receita para 2011, concorre ainda um efeito de base de 2010, resultante de crescimentos muito significativos na estimativa de execução para 2010 da “receita de capital” e das “outras receitas correntes”, os quais não foram objecto de explicação no Relatório do OE/2011.

Tabela 3 – Diferenças nas previsões das rubricas residuais de receita e despesa e receita de capital face à execução de 2009

	Diferença em M€ face a 2009	
	2010	2011
Receita	1.044	1.471
Outra rec. corrente	525	604
Receita de capital s/PT	520	867
Despesa	-	-1.120
Outra despesa corrente	-	-1.120
Impacte no saldo	1.044	2.590
Impacte no saldo/PIB	0,6%	1,5%

Fonte: MFAP (OE/2011). Cálculos UTAO.

30 Assim, se se proceder a uma comparação dos valores inscritos para 2010 e 2011 com a execução de 2009 verifica-se que:

- Mesmo descontando os efeitos da transferência do Plano de pensões da PT (2600 M€), a receita de capital em 2010 é superior em 520 M€ ao valor de 2009, sem que haja uma fundamentação no Relatório do OE/2011 para tal crescimento;
- Em 2011 a diferença ainda é mais significativa sendo o montante previsto de receita de capital superior em 867 M€ ao da execução de 2009;
- Também as “outras receitas correntes” se encontram bastante acima do registado em 2009, apresentando diferenças de 525 M€, em 2010, e 604 M€, em 2011, que carecem igualmente de uma melhor fundamentação.

31 Caso parte destas receitas não se venham a concretizar, a obtenção de um saldo orçamental equivalente a 4,6% do PIB poderá estar em risco, se não for compensado por outras rubricas do lado da receita ou, eventualmente, por medidas adicionais (incluindo eventuais medidas temporárias) e/ou por uma maior redução da despesa.

II.4.2 Evolução da despesa

32 À semelhança do referido sobre os riscos de execução da receita, também a execução da despesa dependerá do grau de realização das medidas anunciadas e do seu impacto ter sido correctamente estimado, bem como da concretização da forte redução prevista no OE/2011 para a rubrica residual «outras despesas correntes», para a qual está prevista uma quebra de 27%, que corresponde a uma redução de 1097 M€. Uma quebra desta dimensão careceria de uma adequada fundamentação no Relatório do OE/2011, sendo no entanto o mesmo omissivo quanto a explicações.

33 Outra significativa redução, para a qual não é apresentada explicação suficiente ocorre na rubrica subsídios, que se reduzirão, de acordo com a previsão apresentada, 45% em 2011, diminuindo 658 M€ face à estimativa para 2010.

34 Ajustando dos efeitos da aquisição dos submarinos e das concessões, para 2011, a estimativa da despesa total apresenta uma quebra de 3,7%, suportada nas reduções da despesa corrente, com um contributo de 2,8 p.p., e da despesa de capital, com um contributo de 0,9 p.p. Esta redução da despesa corrente resultará essencialmente de uma redução da despesa corrente primária de 4,4 p.p, já que se prevê uma subida dos encargos com juros, em 27%, representando um acréscimo de encargos com esta rubrica em 1 344 M€.

35 Não obstante a redução prevista para 2011, a despesa, ajustada dos efeitos de medidas temporárias apresentará ainda um peso no PIB (45,7%) superior em 1,6 p.p. do PIB ao da média dos dois anos anteriores à crise financeira (2007/2008), uma vez que a despesa corrente primária ainda estará 1,5 p.p. do PIB acima do registado nesse período e os juros representarão mais 0,8 p.p. do PIB, não sendo esses valores mais elevados da despesa corrente totalmente compensados pela redução de 0,6 p.p. do PIB na despesa de capital (ajusta dos efeitos temporários das concessões), tal como ilustrado, em anexo, no Gráfico 21.

36 Relativamente à evolução das despesas com pessoal, a redução de 7,6% (que representa uma quebra equivalente a 1,1 p.p. do PIB), contribuindo para a redução da despesa em 1,9 p.p., resulta da redução média dos encargos com pessoal em 5% (com um impacto estimado de 1.100 M€, o que equivale a 0,6 p.p do PIB), e do congelamento das admissões de pessoal, que o Relatório do OE/2011 estima que tenham um impacto de 2,5 % do volume de emprego.

37 Contudo, a redução dos encargos com pessoal tem um impacte, em termos líquidos, no saldo inferior ao da redução estimada de despesa, uma vez que está associado uma quebra prevista de receita na ordem dos 200 M€. Considerando o valor previsto de poupança com remunerações, abrangendo as Regiões Autónomas e as Autarquias, de 1 180 M€, está implícito no Relatório do OE/2011 um esforço fiscal médio (IRS e contribuições sociais) de 16,8%. Atendendo ao facto de o valor de desconto das contribuições sociais ser de 11%, a UTAO considera que uma taxa média de IRS de 5,8%, em termos marginais, é manifestamente reduzida, considerando que o corte de remunerações é realizado sobre os rendimentos dos escalões mais elevados. Uma perda maior de receita terá como consequência um menor impacto desta medida na redução do saldo orçamental.

38 A proposta anunciada da não actualização das pensões e reformas, assim como um reforço da fiscalização das prestações sociais, associado a uma redução nos gastos com os serviços prestados pelo SNS consubstancia-se na previsão do OE de uma redução de 2,2%, na rubrica de prestações sociais, contribuindo para a redução da despesa em 1 p.p.. Contudo, o agravar da crise económica e uma taxa de desemprego superior à constante no cenário macroeconómico é um factor de risco para a execução desta rubrica da despesa. Nomeadamente pelo facto de a principal quebra nesta rubrica assentar nas “prestações sociais em espécie”, onde em contas nacionais são registadas as despesas com os contratos programas com os Hospitais EPE, com as convenções e farmácias, assim como com as transferências para a educação.

39 Para 2010, os consumos intermédios apresentam-se fortemente influenciados pela medida pontual de aquisição de material militar.¹¹ Contudo, mesmo excluindo esse impacto pontual, os consumos intermédios aumentam 0,1 p.p. do PIB em 2010, e apresentam um novo aumento de 0,2 p.p. do PIB em 2011, passando a representar 4,9% do PIB, um valor que se encontrará 0,6 p.p. do PIB acima do registado no ano de 2008. O Relatório é omissivo em explicações para esta evolução prevista para 2011¹², que contrasta com a previsão anterior do ROPO/2010 que previa para 2011 um valor de consumos intermédios em percentagem do PIB igual ao valor de 2008, alinhando a despesa com a execução do período anterior ao da crise internacional.

40 Prevê-se um agravamento do peso dos juros no PIB para 2011, passando de 2,9 p.p. do PIB para 3,6 p.p. do PIB, em resultado da deterioração das condições financeiras da República e o aumento do stock da dívida verificado nos últimos anos, sendo esta temática abordada em detalhe no capítulo III.

41 **Comparando a previsão para 2011 constante no OE/2011 com a do ROPO/2010**, a receita fiscal apresenta uma quebra de 1,5 p.p. do PIB, resultante de uma quebra de 0,4 p.p. do PIB nos impostos indirectos e uma quebra de 1 p.p. do PIB nos impostos directos.

42 Adicionalmente, as outras receitas correntes têm uma diferença de -0,3 p.p. do PIB, sendo parcialmente anulado pelo efeito das contribuições sociais (com um contributo positivo de 0,2 p.p. do PIB), o que implica uma redução da previsão da receita corrente em 1,7 p.p. do PIB.

43 Essa redução da receita corrente é parcialmente compensada por uma previsão no OE/2011 de receitas de capital superior em 0,5 p.p. do PIB face à previsão do ROPO/2010, resultando numa previsão de receita total para 2011 inferior em 1,3 p.p. do PIB face ao ROPO.

44 Mantendo-se o objectivo do saldo orçamental em 4,6 % do PIB, tal apenas se afigura possível com a quebra prevista no OE/2011 face ao ROPO/2010 na despesa corrente em 0,9 p.p. do PIB, e com o efeito nas despesas de capital de 0,2 p.p. do PIB da concessão de novas mini-hídricas e licenças 4G.

45 A utilização do ROPO/2010 para efeitos de comparação com a estimativa para 2010 e a previsão para 2011 do OE/2011, prende-se por um lado com a revisão das metas orçamentais

¹¹ Considerando o impacto da aquisição de material, o consumo intermédio estimado para 2010 representa 5,2% do PIB.

¹² Não ajustando dos efeitos da aquisição dos dois submarinos, o consumo intermédio em 2011 apresentaria uma redução de 0,3 p.p. do PIB, que é apenas metade do acréscimo estimado para 2010 (e atribuível aos submarinos).

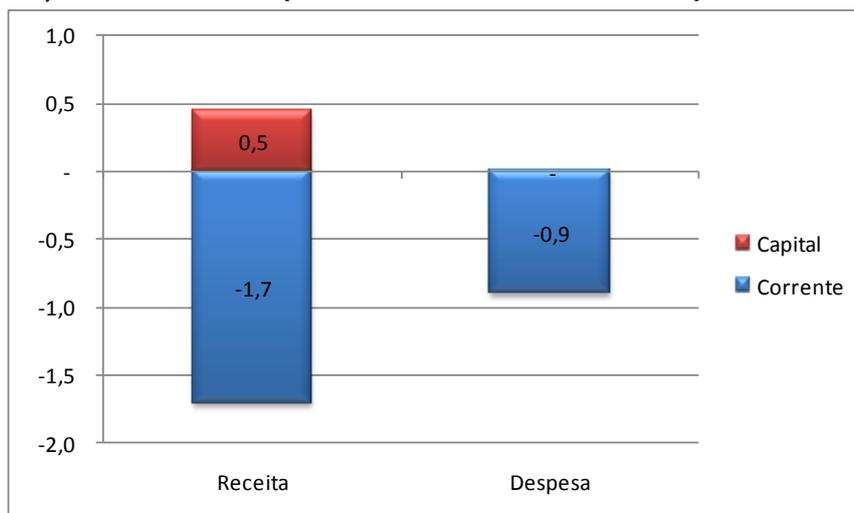
estabelecidas em Junho de 2010 pelo ROPO, face ao constante no OE/2010 e na actualização de Março de 2010 do PEC, mas também porque apenas o ROPO/2010 e o OE/2011 se apresentam na nova base de contas nacionais que o INE divulgou em 29 de Junho de 2009.¹³

Tabela 4 – Comparação para 2010 e 2011 entre o ROPO/2010 e o OE/2011

	2010			2011		Desvios (OE vs ROPO)		
	ROPO	OE/2011		ROPO	OE/11 s/med. temp.	2010		2011 s/ med. temp.
		s/ med. temp.	c/ med. temp.			s/ med. temp.	c/ med. temp.	
Receita Total	40,6	40,1	41,6	42,1	40,8	-0,5	1,0	-1,3
Receitas correntes	39,7	39,1	39,1	41,4	39,7	-0,6	-0,6	-1,7
Receita fiscal	22,9	22,2	22,2	24,5	23,0	-0,7	-0,7	-1,5
– Impostos indirectos	13,6	13,4	13,4	14,4	14,0	-0,2	-0,2	-0,4
– Impostos directos	9,3	8,7	8,7	10,0	9,0	-0,6	-0,6	-1,0
Contribuições Sociais	12,0	12,4	12,4	11,9	12,1	0,4	0,4	0,2
– Das quais: efectivas	9,1	9,0	9,0	9,2	9,1	-0,1	-0,1	-0,1
Outras receitas correntes (inclui vendas)	4,8	4,6	4,6	4,9	4,6	-0,2	-0,2	-0,3
Receitas de Capital	0,9	1,0	2,5	0,7	1,2	0,1	1,6	0,5
Despesa total	47,9	48,4	48,9	46,6	45,7	0,5	1,0	-0,9
Despesa Corrente	44,9	45,3	45,8	44,0	43,1	0,4	0,9	-0,9
Consumo Intermédio	4,6	4,7	5,2	4,3	4,9	0,1	0,6	0,6
Despesas com pessoal	12,0	12,1	12,1	11,3	11,0	0,1	0,1	-0,3
Prestações Sociais	21,5	22,4	22,4	21,4	21,5	0,9	0,9	0,1
– Das quais: em dinheiro	16,6	17,3	17,3	16,6	16,8	0,7	0,7	0,2
– Das quais: em espécie	4,9	5,1	5,1	4,8	4,7	0,2	0,2	-0,1
Juros (PDE)	3,2	2,9	2,9	3,8	3,6	-0,3	-0,3	-0,2
Subsídios	1,0	0,8	0,8	0,8	0,5	-0,2	-0,2	-0,3
Outras Despesas Correntes	2,6	2,4	2,4	2,5	1,7	-0,2	-0,2	-0,8
Despesa de Capital	3,0	3,2	3,1	2,6	2,6	0,2	0,1	-
Formação Bruta Capital Fixo	2,5	2,5	2,5	2,1	2,2	-	-	0,1
Outra despesa capital	0,5	0,7	0,6	0,5	0,5	0,2	0,1	-
Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido	-7,3	-8,3	-7,3	-4,6	-4,9	-1,0	-	-0,3
<i>Outros agregados:</i>								
Saldo primário	-4,1	-0,8	0,8	-0,8	-	3,3	4,9	0,8
Poupança Bruta	-5,2	-6,2	-6,7	-2,6	-3,4	-1,0	-1,5	-0,8
Despesa corrente primária	41,7	42,4	42,9	40,2	39,5	0,7	1,2	-0,7
Despesa primária	44,7	45,5	46,0	42,8	42,1	0,8	1,3	-0,7
Carga fiscal (R.F. e contr. sociais ef.)	32,0	31,2	31,2	33,7	32,1	-0,8	-0,8	-1,6
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	170.388		172.687	174.214	175.977			

¹³ Sobre a nova base de contas nacionais ver a Informação Técnica 5/2010, de 6 de Julho da UTAO.

Gráfico 7 – Variações da Receita e Despesa entre o OE 2011 e o ROPO/2010 para o ano de 2011 (% do PIB)

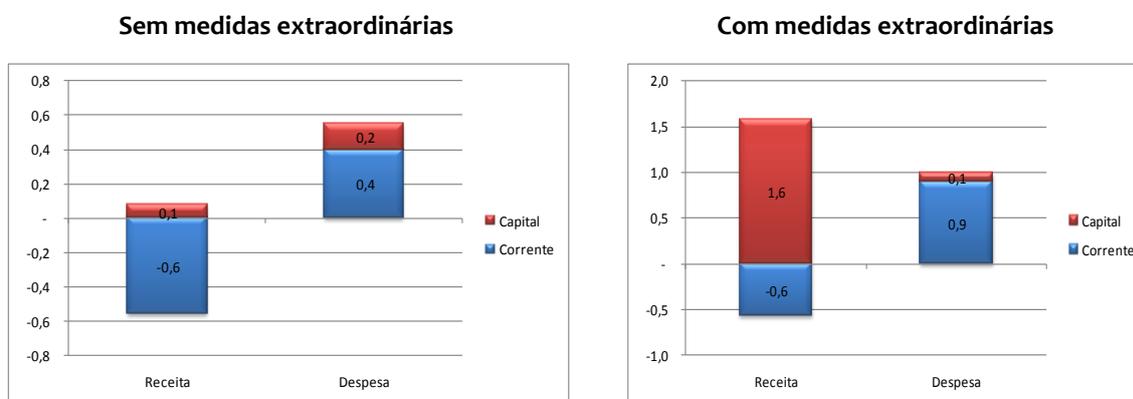


Fonte: MFAP (OE/2011). Cálculos UTAO.

II.5 A estimativa de execução orçamental para 2010

46 A previsão inicial do saldo orçamental do OE/2010 foi de um défice de 8,3% PIB em contas nacionais. Esse valor foi posteriormente revisto, no ROPO, para 7,3% do PIB. Tal como já referido, a utilização de medidas temporárias em 1 p.p. do PIB permitirá concretizar tal objectivo, que contudo ainda se encontra dependente da concretização do já referido assinalável crescimento na receita de capital (descontando o efeito do fundo de pensões da PT) e na outra receita corrente.

Gráfico 8 – Variações da Receita e Despesa entre o OE/2011 e o ROPO/2010 para o ano de 2010 com e sem medidas extraordinárias em % PIB



Fonte: MFAP (OE/2011). Cálculos UTAO.

47 Tendo o valor do défice para 2010, em contabilidade nacional, sido objecto de revisão no ROPO 2010, tendo passado de um objectivo de 8,3 % do PIB para 7,3%, importa analisar as **principais diferenças entre os valores do ROPO para 2010 e a estimativa agora constante do OE/2011** (Tabela 4). A receita total, considerando as medidas temporárias, fica acima do previsto no ROPO 2010, por via do aumento da receita de capital. No entanto, a despesa total em percentagem do PIB estimada no Relatório do OE/2010, fica também acima do previsto no ROPO/2010.

48 A receita total, pese embora a quebra da receita corrente face ao previsto no ROPO/2010 (motivada sobretudo pela receita fiscal), aumenta devido ao efeito do aumento de 1,5 p.p. da receita de capital. A medida temporária relativa ao fundo de pensões da PT permitiu que a estimativa do OE/2011 apresente para o ano de 2010 um valor de receita total superior em 1 p.p. do PIB daquele que figurava no ROPO.

49 No que concerne à despesa, a despesa corrente prevista no Relatório do OE/2011 encontra-se 0,9 p.p. do PIB acima da previsão do ROPO 2010, se se considerar as medidas temporárias de aquisição de material militar. Excluindo esse factor, a despesa corrente encontra-se acima da previsão do ROPO 2010 em 0,4 p.p. do PIB.

50 Para tal efeito, e considerando as medidas temporárias atrás descritas, contribuíram as prestações sociais (+0,9 p.p do PIB) e os consumos intermédios (+0,6 p.p do PIB com as medidas extraordinárias e +0,1 p.p. do PIB sem as medidas extraordinárias), mas também a redução dos encargos com os juros (-0,3 p.p do PIB), subsídios (-0,2 p.p do PIB) e outras despesas correntes (-0,2 p.p do PIB).

II.6 Identificação dos riscos

51 Em síntese, da análise que antecede poder-se-á concluir que em 2011 se irá assistir a uma melhoria no processo de consolidação orçamental, com uma forte redução do défice público, não obstante o alcançar do objectivo de um défice de 4,6% do PIB estar sujeito a alguns riscos, designadamente:

- O relativo à utilização de um cenário macroeconómico que pode não ter tido suficientemente em conta os efeitos recessivos das medidas de consolidação orçamental, o que influenciaria negativamente a evolução de alguns agregados de receita e despesa, bem como o próprio PIB nominal a utilizar no cálculo dos rácios;
- Da sustentação de uma parte relevante do montante previsto para a receita em 2011 num crescimento muito expressivo da receita de capital e da outra receita corrente face ao valor da execução de 2009 (ver Tabela 3, pág. 17), que não são objecto de justificação no Relatório da proposta do OE/2011, mesmo expurgando os efeitos da transferência do Plano de pensões da Portugal Telecom;
- Do lado da despesa, na concretização das metas de forte redução da «outra despesa corrente», e em menor grau, da redução de 45% da despesa com subsídios.
- Igualmente do lado da despesa, o agravar da crise económica e uma taxa de desemprego superior à constante no cenário macroeconómico poderá condicionar a redução prevista dos encargos com prestações sociais.

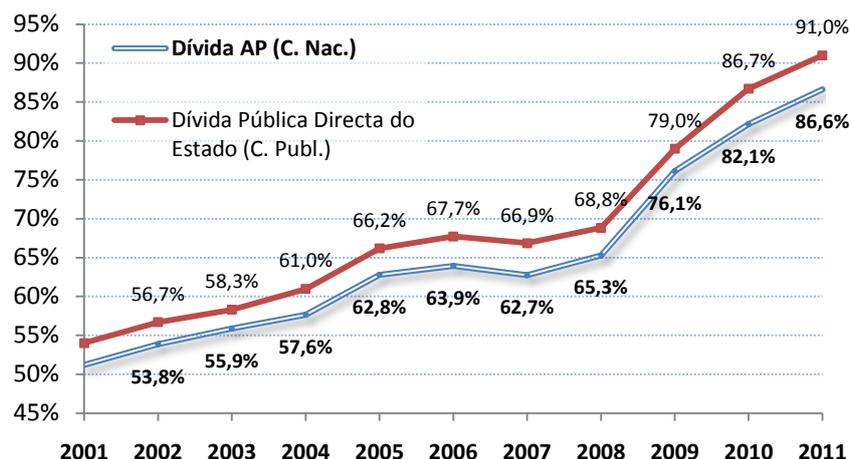
52 Caso parte do acréscimo das receitas de capital e da «outra receita corrente», bem como da redução da «outra despesa corrente» não se venha a concretizar, a obtenção de um saldo orçamental equivalente a 4,6% do PIB poderá estar em risco, se não for compensado por outras rubricas ou, eventualmente, por medidas adicionais (incluindo eventuais medidas temporárias) e/ou por uma maior redução da despesa.

53 Adicionalmente, o Relatório é relativamente omissivo em relação ao eventual impacto da privatização do BPN nas contas públicas, quando de acordo com a “EUROSTAT Guidance Note”, de 10-9-2009, sobre «The statistical recording of public interventions to support financial institutions and financial markets during the financial crisis», poderá vir a ser eventualmente imputada uma transferência de capital ao momento da venda do activo, se o valor da venda for inferior ao pagamento inicial para adquirir o activo. Contudo, a classificação em contas nacionais depende da ponderação de vários elementos complexos, sendo por isso relativamente incerto antecipar o sentido da decisão final do INE e posteriormente do EUROSTAT, incerteza agravada pela não existência de qualquer precedente nesta matéria, por ainda não terem sido realizadas operações de reprivatização de bancos nacionalizados durante a crise financeira na Europa.

III Dívida pública

1 O artigo 81.º da PPL de OE/2011 autoriza um aumento do endividamento líquido global directo, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado para 2011, incluindo os serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira, em 2011 no montante de 11 573 M€ (6,6% do PIB). Com base na informação constante no mesmo 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 10 412 M€. Consequentemente, o montante da autorização proposta no articulado incorpora uma margem de segurança de 11% (1 161 M€) face ao acréscimo de endividamento líquido do Estado estimado no Relatório. O articulado da PPL (artigo 85.º) autoriza a emissão de dívida flutuante, estando o montante acumulado de emissões vivas em cada momento sujeito ao limite máximo de 25 000 M€.

Gráfico 9 – Evolução da dívida das Administrações Públicas [contab. nacional] e da dívida do Estado [contab. pública] (% do PIB)



Nota: O valor da dívida do Estado para 2010 e 2011 foi calculado pela UTAO com base na informação disponível no Relatório.

2 Ao montante atrás referido acresce a autorização constante no artigo 89.º de um aumento adicional de endividamento líquido global directo até ao montante de 9146,2 M€, para o reforço da estabilidade financeira e disponibilização de liquidez nos mercados financeiros. No mesmo âmbito podem ser concedidas garantias pessoais do Estado até ao limite de 20 181,6 M€, nos termos do artigo 88.º.

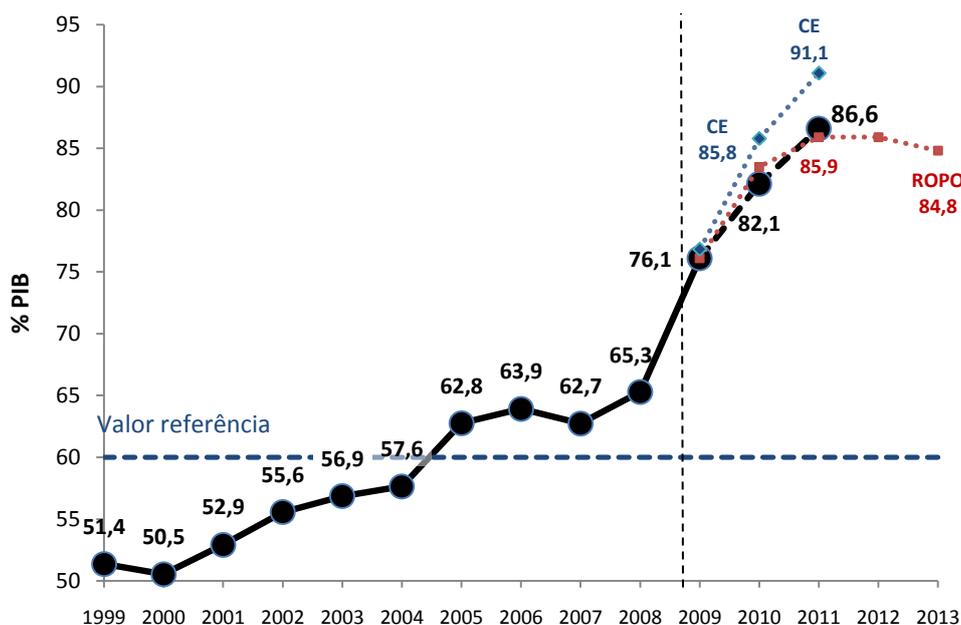
3 De acordo com a informação constante no Relatório as emissões brutas de dívida directa do Estado (para financiar as necessidades de financiamento e as amortizações a efectuar ao longo do ano de 2011) ascenderão a 46 028 M€ (26% do PIB). A este valor há ainda a crescer a necessidade de financiamento de 756,1 M€ para o contributo de Portugal em 2011 para o empréstimo à Grécia concedido no âmbito do fundo europeu de estabilização.

4 De acordo com o Relatório do OE 2011, o contributo das receitas de **reprivatizações** para a redução da dívida será de 1200 M€ em 2010 e 1683 M€ (1% do PIB) em 2011.

5 O Gráfico 9 representa a evolução do rácio da dívida das Administrações Públicas, em contabilidade nacional e do rácio da dívida pública directa do Estado desde 2001. Da observação do mesmo é visível a tendência de acréscimo, apenas interrompida em 2007, destacando-se a pronunciada subida em 2009, ano em que se verificou um agravamento da dívida superior a 10 p.p. do PIB. O Relatório prevê a continuação do acréscimo do rácio da dívida no PIB em 2011 em 4,3 p.p. do PIB no caso da dívida do Estado e em 4,5 p.p. no caso da dívida das AP.

6 Ainda relativamente à dívida das administrações públicas na óptica das contas nacionais há que ter em conta que a nova base 2006 de contas nacionais, introduzida em Junho de 2010, se traduziu num menor peso no PIB da dívida das Administrações Públicas. Uma outra consequência dessa alteração é a de que apenas se pode efectuar uma comparação directa do peso da dívida no PIB com as previsões anteriores que já tenham sido apresentadas nessa mesma base, o que é apenas o caso das previsões do ROPO, de Julho de 2010. Assim, comparativamente ao previsto no ROPO (Gráfico 10) para o período 2010-2013, pode concluir-se que as previsões apresentadas no Relatório do OE/2011 para os anos de 2010 e 2011 se encontram globalmente em linha com a trajectória ascendente então prevista até 2011, sendo a estimativa do Relatório do OE/2011 para 2010 1,4 p.p. do PIB mais reduzida que a previsão constante do ROPO, e encontrando-se a previsão do OE/2011 referente a 2011 acima 0,7 p.p. do PIB da apresentada em Julho.

Gráfico 10 – Evolução da dívida das Administrações Públicas (contabilidade nacional) desde 1999

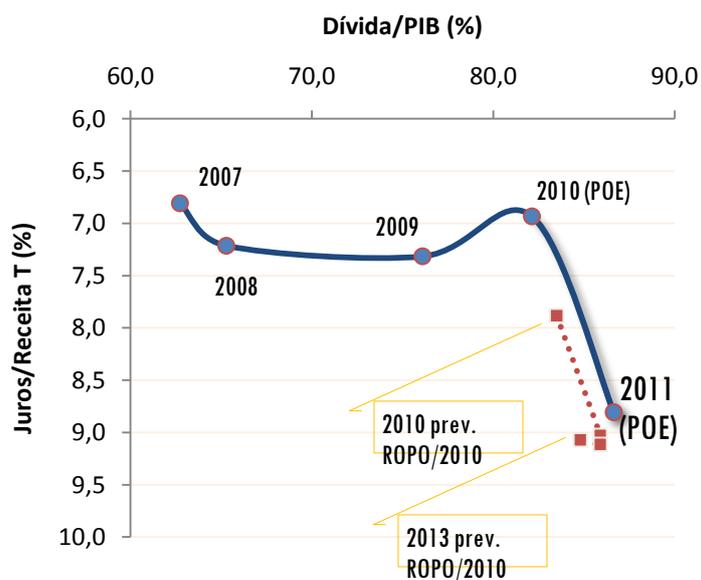


Fonte: MFAP (OE/2011 e ROPO/2010). Cálculos UTAO

7 O elevado nível da dívida acumulado a partir de 2008 constituirá um fardo para os orçamentos futuros, limitando ainda mais a sua margem de manobra, dado que implicará um valor mais elevado de encargos com juros, bem como a necessidade de a amortizar no futuro.

8 Em termos de *debt affordability* (“comportabilidade” da dívida pública), medida pela proporção da receita total das administrações públicas destinada a suportar o pagamento dos juros da dívida (conceito PDE), verificar-se-á uma deterioração em 2011, após a melhoria estimada para 2010, resultante da recuperação da receita. Apesar da deterioração prevista para 2011 neste indicador, resultante do acréscimo previsto para os juros, é de realçar que ainda assim os juros continuarão a corresponder a menos de 10% da receita total, um valor que é relativamente comportável. A evolução prevista para este indicador está globalmente em linha com o previsto no ROPO de Julho de 2010, que previa uma deterioração até 2012. Refira-se que se trata de um indicador particularmente escrutinado por parte das agências de notação de risco (*rating*), a par de outros parâmetros relacionados com a maturidade da dívida (e conseqüente necessidade de refinanciamento a curto prazo), que no seu conjunto são determinantes para a classificação de risco da dívida soberana.

Gráfico 11 – Debt affordability



Notas: 1) Escala invertida para o peso dos encargos nos juros; logo quanto mais negativa for a inclinação (mais para baixo for a trajetória) da curva pior, significando maior peso da dívida e menor *affordability* dos encargos da mesma. 2) O valor limite para a agência de notação de risco Moody’s considerar um país com notação Aaa não pode ultrapassar uma banda de reversibilidade situada entre 10% e 12%.

Fonte: MFAP (OE/2011). Cálculos UTAO.

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” (ou efeito dinâmico) e dos ajustamentos fluxo-stock (ou défice-dívida).^{14, 15} Os valores referentes a 2010 e 2011 resultam da utilização das previsões para a dívida pública constantes do Relatório da proposta de OE/2011.

10 O acréscimo de 10,2 p.p. do PIB verificado em 2009 resultou sobretudo do elevado défice primário (6,4 p.p.) e do efeito bola de neve, ou seja da dinâmica desfavorável resultante do crescimento nominal do PIB ter sido inferior à taxa de juro implícita da dívida pública (3,5 p.p. do PIB –Gráfico 12).

11 De acordo com a informação apresentada no Relatório do OE/2011, para **2011** o agravamento em 4,5 p.p. do rácio da dívida das AP no PIB ficar-se-á a dever, por ordem decrescente de importância, à persistência de uma dinâmica desfavorável entre o crescimento nominal da economia e a taxa de juro implícita da dívida (2,1 p.p. do PIB), a um ajustamento fluxo-stock significativo (1,4 p.p. do PIB) e à persistência de um défice primário (1 p.p. do PIB).

12 O Relatório do OE/2011 justifica o montante dos ajustamentos défice-dívida em 2010 (0,8 p.p. do PIB) como sendo o resultado de aumentos de capital em empresas públicas não identificadas; e o significativo montante de 1,4 p.p. do PIB em 2011 como «reflectindo, em parte, o pagamento de material militar adquirido no ano anterior» e por isso reflectido do défice de 2010, mas não na dívida desse ano. Contudo, o Relatório é omissivo em relação aos demais ajustamentos défice-dívida, que representam pelo menos metade (0,7 p.p. do PIB) do total. Importaria esclarecer com rigor que outras operações aqui se encontram consideradas, podendo tratar-se do financiamento referente às dotações de capital destinadas a instituições de crédito, designadamente em relação ao nacionalizado BPN. Refira-se que nas despesas excepcionais do MFAP está inscrita uma verba de mil milhões de euros para efeito de dotações de capital destinadas a instituições de crédito.

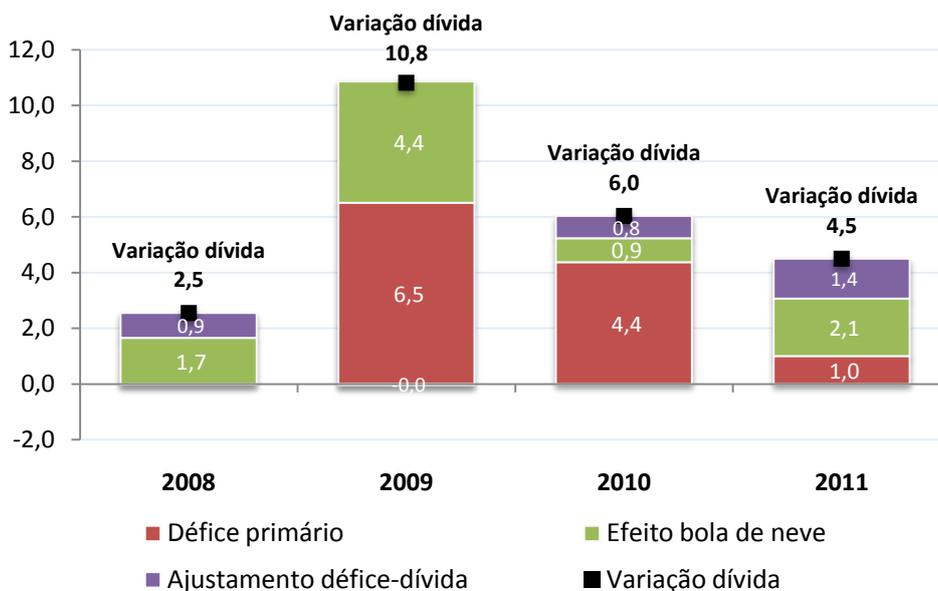
¹⁴ O efeito “bola de neve” advém da acumulação de dívida no passado e da interacção entre o crescimento nominal da economia e o custo da dívida. Sempre que a taxa de juro implícita da dívida for superior à taxa de crescimento nominal do PIB, a existência de um stock acumulado de dívida faz com que o peso (rácio) da dívida no PIB aumente automaticamente, mesmo que exista um equilíbrio primário. 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).

¹⁵ 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 (défice)-stock (dívida).

13 Caso se pretendesse em 2011 manter o rácio da dívida no PIB no mesmo valor do estimado para 2010 (82,1%), abstraindo do ajustamento défice-dívida e pressupondo um crescimento nominal do PIB de 2%, seria necessário atingir um excedente primário de 2% (que compara com o défice de 1% previsto), o que corresponderia à necessidade de alcançar um défice orçamental inferior a 1,7% do PIB. Adicionando os ajustamentos défice-dívida acima referidos seria necessário obter um orçamento praticamente equilibrado. A distância dos objectivos para 2011 destes valores revela que com a manutenção de um efeito bola de neve desfavorável, só com excedentes primários significativos se conseguirá colocar o rácio da dívida numa trajectória descendente, não se perspectivando para os próximos anos um retorno a um nível inferior ao valor de referência de 60% para a dívida.

14 Esta diferença revela ainda a importância de alterar os efeitos dinâmicos (bola de neve) desfavoráveis, o que, por sua vez revela a importância de um ritmo mais elevado de crescimento económico para a sustentabilidade das finanças públicas portuguesas.

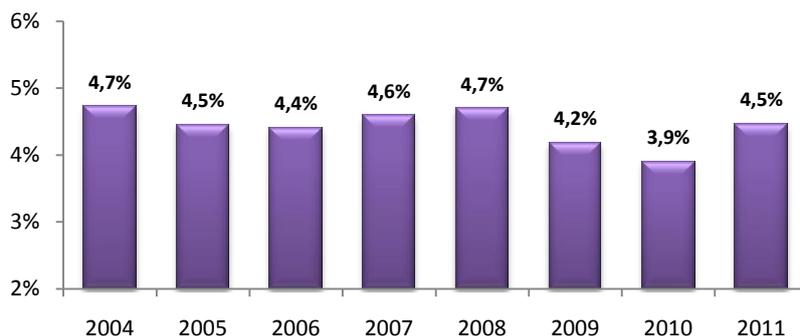
Gráfico 12 – Decomposição da variação do rácio da dívida das Administrações Públicas



Fonte: MFAP (OE/2011). Nota: Cálculos UTAO.

15 De acordo com os cálculos da UTAO, o OE/2011 tem subjacente uma redução do custo médio da dívida em 2010, medida pela taxa de juro implícita, que corresponde ao peso dos juros relativamente ao stock de dívida no período anterior. Já para 2011 o OE/2011 tem subjacente um agravamento de 0,6 p.p. na taxa de juro implícita, reflectindo o agravamento dos custos de financiamento em 2010 (Gráfico 13).

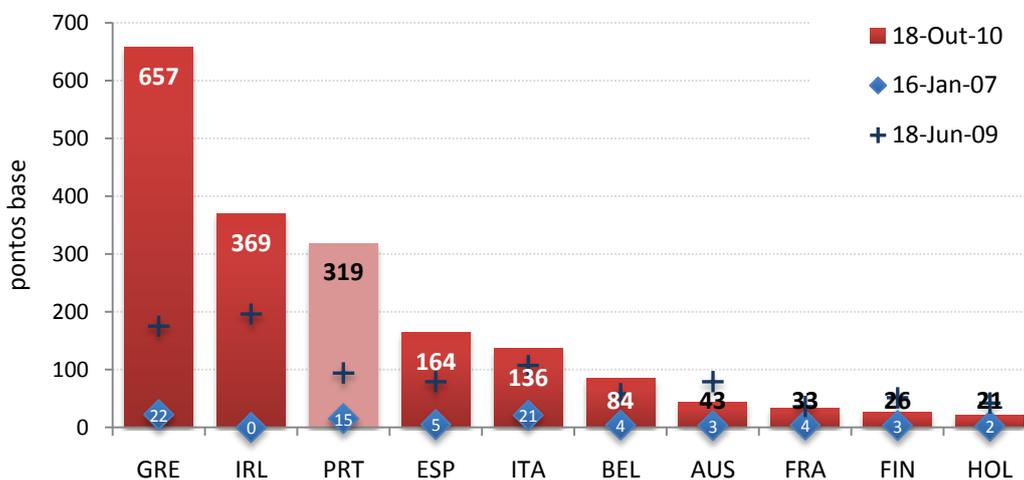
Gráfico 13 – Taxa de juro implícita da dívida pública



Fonte: MFAP (OE/2011). Notas: Cálculos UTAO.

16 Em termos de condições de mercado, os *spreads* das taxas de juro de mercado dos títulos do Tesouro a 10 anos face à dívida alemã encontra-se representado no Gráfico 14. Nele é visível a crescente diferenciação de risco soberano por parte do mercado financeiro, apresentando Portugal o 3.º *spread* mais elevado dos países da área do euro. O *spread* apresentado pela dívida portuguesa é bastante superior ao registado no 2.º trimestre de 2009, o mesmo sucedendo com o *spread* das dívidas grega e irlandesa, bem como, em menor medida, com as dívidas espanhola, italiana e belga. Já as dívidas austríaca, francesa, finlandesa e holandesa, viram o seu *spread* reduzir-se neste período, e apresentam presentemente *spreads* muito mais reduzidos.

Gráfico 14 – Spreads nas taxas de juro de mercado de Títulos do Tesouro a 10 anos face à Alemanha



Fonte: Fonte dos dados: Financial Times, citando a Reuters..

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

	16-Jan-07		18-Out-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	5,57%	319	138	304
Alemanha	4,04%	-	2,38%	-	-166	-
Áustria	4,07%	3	2,81%	43	-126	40
Bélgica	4,08%	4	3,22%	84	-86	80
Espanha	4,09%	5	4,02%	164	-7	159
Finlândia	4,07%	3	2,64%	26	-143	23
França	4,08%	4	2,71%	33	-137	29
Grécia	4,26%	22	8,95%	657	469	635
Holanda	4,06%	2	2,59%	21	-147	19
Irlanda	4,04%	-	6,07%	369	203	369
Itália	4,25%	21	3,74%	136	-51	115
Média (não ponderada) 10 países área do euro excepto Alemanha	4,12%	8	4,23%	185	11	177
Reino Unido	4,89%	85	2,96%	58	-193	-27
Suécia	3,92%	-12	2,66%	28	-126	40
Suíça	2,62%	-142	1,52%	-86	-110	56
Estados Unidos	4,75%	71	2,49%	11	-226	-60

Fonte dos dados: Financial Times, citando a Reuters.

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 sub-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 6 do Relatório da proposta do OE/2011, uma vez que a proposta de Orçamento do Estado para 2011 se encontra afectada pelas **alterações metodológicas** adiante referidas e que afectam de forma substancial algumas das rubricas da despesa dos Serviços Integrados.

3 Para 2011, o défice em contabilidade pública atinge um valor de 5,2% PIB, superior em 0,6 p.p. ao défice previsto na óptica da contabilidade nacional. Esta diferença é explicada no âmbito do ajustamento da passagem da óptica de contabilidade pública para a óptica da contabilidade nacional, pelo montante elevado de pagamentos de despesa em 2011, já contabilizados na óptica de contas nacionais (óptica dos compromissos), em anos anteriores, nomeadamente os dois submarinos e a regularização financeira de compromissos relacionados com as PPP, num valor total de 1 700 M€, inscritos na dotação de despesa do MFAP.

IV.2 Alterações metodológicas

IV.2.1 Aumento das Contribuições dos funcionários públicos para a CGA

4 Nesta proposta foi reforçada a norma que impõe “o aumento das quotas dos funcionários públicos e equiparados para a Caixa Geral de Aposentações, I.P., que de 7,5% para aposentação e 2,5% para pensão de sobrevivência, previstas no Decreto-Lei n.º 78/94, de 9 de Março, são actualizadas para 8% e 3%, respectivamente, atingindo a percentagem unitária de 11%” (OE/2011, pág. 78).

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

5 O Orçamento do Estado para 2011 incorpora, para efeitos de contabilidade pública, uma alteração metodológica ao nível do registo dos encargos da ADSE. Esta alteração metodológica, consiste, por um lado, na obrigatoriedade de todos os serviços da administração directa do Estado efectuarem uma contribuição para a ADSE calculada na mesma base do actual desconto dos funcionários para este subsistema de saúde, assim como os encargos de saúde suportados pela ADSE passem a ser classificados como aquisição de bens e serviços na rubrica “outros serviços de saúde”, ao invés de serem classificados como despesa com pessoal, na rubrica “despesas com pessoal – segurança social”.

6 Informação adicional prestada pelo MFAP revelou que “o valor orçamentado pela ADSE na rubrica de classificação económica “Aquisição de bens e serviços correntes - Aquisição de serviços - outros serviços de saúde” em 2011, em resultado da reclassificação associada à implementação da contribuição patronal para a ADSE, é de 555.441.221 euros.”. Como tal, temos que o valor para 201 da aquisição de bens e serviços, expurgando esse efeito da rubrica em análise, seria de 1 346 M€, representando uma redução face ao valor de 2010 de 221 M€, ou seja, -14% do que a despesa estimada na mesma rubrica para 2010, validando assim a informação que consta do Relatório do OE.

7 Desta forma, a redução prevista para as despesas com pessoal, prende-se sobretudo com a redução das remunerações previstas para o ano de 2011. Contudo, se se adicionar a esta rubrica o valor dos encargos da ADSE, que por via da alteração metodológica foram contabilizados, em 2011, na rubrica de “aquisição de bens e serviços, o valor das despesas com pessoal ascende a 10.171 M€, representado uma quebra de 1.140M€ (-10%) ao invés de 15%.

8 No entanto, esta alteração metodológica não tem impacto, na óptica da contabilidade pública, no nível da despesa total, nem no nível dos saldos. Consequentemente, não afecta o saldo das AP em contas nacionais.

IV.3 Serviços Integrados (subsector Estado)

9 O saldo global deste subsector reduz-se de uma estimativa para 2010 de 13 977,8 M€ para uma previsão para 2011 de 10 515,1 M€, significando uma redução de 2,1 p.p. do PIB. Para esta redução contribui um aumento da receita em 7,9 % e uma redução de despesa em 1,1 %.

Tabela 6 – Síntese das Receitas e Despesas dos Serviços Integrados do Estado

	Milhões de euros			Variação nominal			Em percentagem do PIB			Var. rácios PIB	
	2009	2010	2011	2010	2011	Contributo var. 2011	2009	2010	2011	2010	2011
Receita corrente	34.137,4	35.018,1	37.871,6	2,6%	8,1%	7,9%	20,3	20,3	21,5	-0,0	1,2
Receita fiscal	30.883,8	32.257,9	34.611,1	4,4%	7,3%	6,5%	18,4	18,7	19,7	0,3	1,0
Outra receita corrente	3.253,6	2.760,2	3.260,5	-15,2%	18,1%	1,4%	1,9	1,6	1,9	-0,3	0,3
Receita de capital	570,8	1.014,6	1.009,6	77,8%	-0,5%	0,0%	0,3	0,6	0,6	0,2	-0,0
(das quais: transf. de outr. subsectores)	48,8	29,2	12,4	-40,2%	-58%	0,0%	0,0	0,0	0,0	-0,0	-0,0
Total de Receita (s/ activos e s/ passivos fin.)	34.708,2	36.032,7	38.881,2	3,8%	7,9%	7,9%	20,7	20,9	22,1	0,2	1,2
Despesa corrente	45.011,9	46.816,3	45.156,6	4,0%	-3,5%	-3,3%	26,8	27,1	25,7	0,3	-1,4
Despesa corrente primária	40.005,2	41.565,4	38.856,1	3,9%	-6,5%	-5,4%	23,8	24,1	22,1	0,3	-2,0
Juros	5.006,7	5.250,9	6.300,5	4,9%	20,0%	2,1%	3,0	3,0	3,6	0,1	0,5
Despesa de capital	3.753,6	3.144,2	4.239,7	-16,2%	34,8%	2,2%	2,2	1,8	2,4	-0,4	0,6
Total de Despesa (s/ activos e s/ passivos fin.)	48.765,5	49.960,5	49.396,3	2,5%	-1,1%	-1,1%	29,0	28,9	28,1	-0,1	-0,9
Saldo global (s/ activos e s/ passivos fin.)	-14.057,3	-13.927,8	-10.515,1	-0,9%	-24,5%	-	-8,4	-8,1	-6,0	0,3	2,1

Fonte: Para 2009 CGE; 2010-2011: Quadros do anexo do OE/2011. Cálculos UTAO.

Nota: ver nota de rodapé n.º 16.

IV.3.1 Evolução dos principais agregados de receita e despesa

10 A previsão do crescimento da receita dos serviços integrados (SI) para 2011 é de 7,9%, face ao período homólogo, enquanto que a despesa total, sem activos financeiros, situar-se-á -1,1% abaixo do montante estimado para 2010 (Tabela 6)¹⁶.

11 O tecto de despesa dos Serviços Integrados proposto pelo Governo português no OE/2011 para aprovação na Assembleia da República (valor inscrito no mapa IV anexo à proposta de lei) para 2011 é inferior em 564,2 M€ à estimativa de execução da despesa dos SI do Estado para 2010.

12 De acordo com o OE/2011, o Governo português espera, obter uma melhoria na receita dos serviços integrados equivalente a 1,2 p.p do PIB, a qual passará a representar cerca de 22,1% do PIB, e uma redução da despesa de cerca de 0,8 p.p. do PIB, passando a representar o equivalente a 28,1% do PIB.

13 Consequentemente, espera-se que o saldo global dos serviços integrados venha a atingir, em 2011, o valor de -10 515 M€, o que representa uma melhoria de 3 413 M€ face à estimativa de execução do ano de 2010.

14 Em termos relativos, esta melhoria no saldo global traduzir-se-á numa redução do défice dos SI de 8,1% para 6% do PIB, o que representa uma diminuição equivalente a 2,1 p.p. do PIB.

15 Na receita, o destaque vai para as receitas correntes a registar um acréscimo de 8,2%, com especial destaque para os aumentos das receitas fiscais, das transferências correntes (no âmbito das outras receitas correntes não fiscais) e das participações para a ADSE (Tabela 9, pág. 58), com contributos de 5,5, 1,2 e 1,0 p.p. para a variação da receita efectiva (+7,9%).

¹⁶ Estes resultados diferem ligeiramente dos apresentados na Tabela 9 (pág. 57), em resultado dos quadros do Relatório do OE/2011, apresentarem também valores ligeiramente diferentes, para as rubricas de detalhe, face aos quadros do anexo, que contem os grandes agregados.

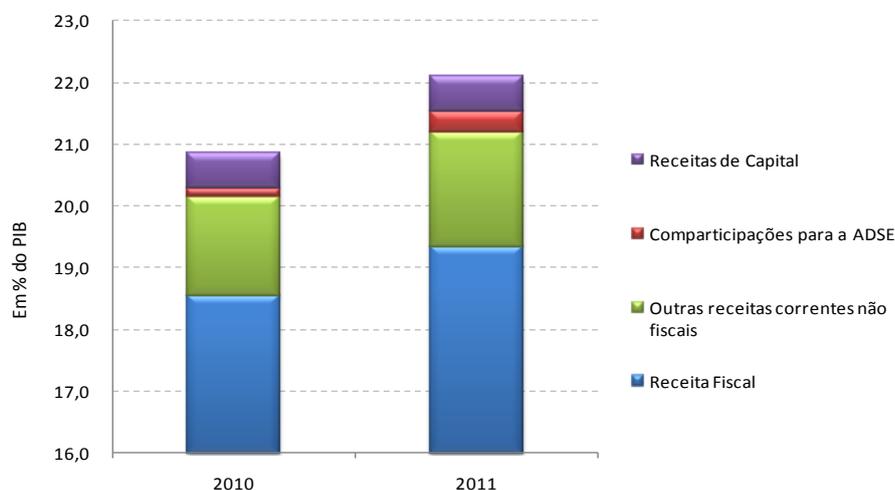
IV.3.2 Evolução da receita

16 O Relatório do OE/2011 apresenta estimativas de impacte das medidas de natureza fiscal para 2010 e 2011¹⁷, expressas em termos de variação percentual, sendo omissas quanto às variações em termos absolutos. Uma vez que a UTAO, neste momento, não dispõe de elementos informativos que permita aferir da razoabilidade de tais estimativas, a unidade técnica considerou estas estimativas como válidas na sua análise.

17 Assim, ao descontarem-se os efeitos das medidas de natureza fiscal, para 2011, a UTAO obteve elasticidades próximas das elasticidades médias que se registaram em termos históricos no período de 2001 a 2008, excluindo medidas de natureza temporária. Deste modo, a UTAO considera que as estimativas de execução para 2010 e previsão para 2011 para as receitas fiscais, com a necessária ressalva quanto aos impactes efectivos das medidas de natureza fiscal, afiguram-se como sendo globalmente razoáveis.

18 Para o ano de 2011 prevê-se, no âmbito dos Serviços Integrados, um crescimento da receita total de 8% face à estimativa de execução de 2010 (ver nota de rodapé n.º 16). Os contributos para aquela evolução da receita total advêm de todas as principais componentes, prevendo-se que a receita fiscal (com uma taxa de crescimento de 6,2%) e a receita corrente não fiscal (29,2%), com contributos de 5,5 e 2,4 p.p para aquela variação na receita total (8%).

Gráfico 15 – Receita dos Serviços Integrados para 2010-2011



Fonte: Relatório do OE/2011.

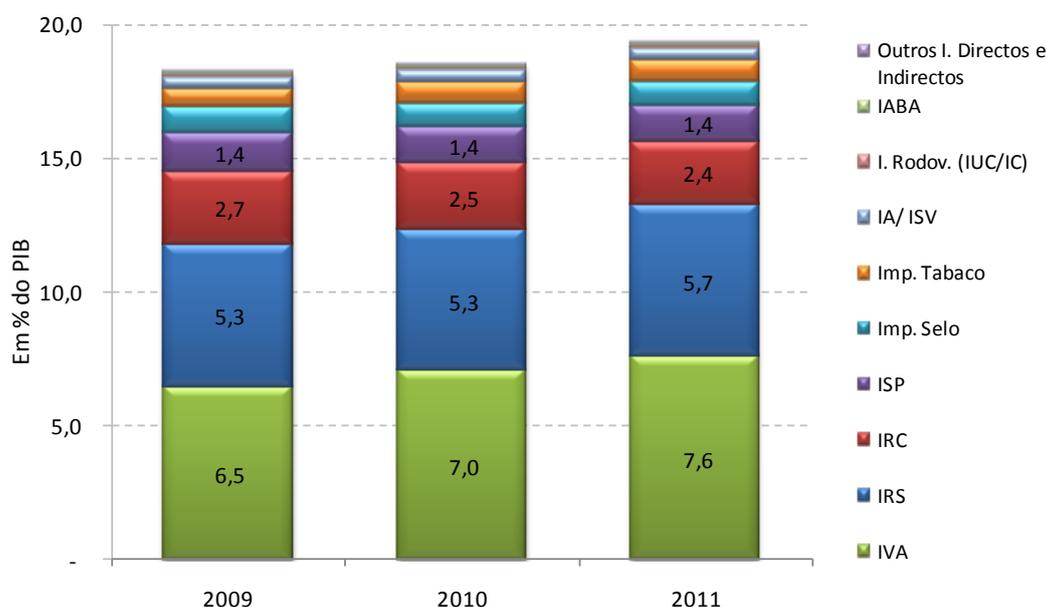
19 Nos **impostos indirectos**, com uma previsão de crescimento inscrita no OE/2011 de 6,8%, há que evidenciar o comportamento do IVA, enquanto que do lado dos **impostos directos**, com uma previsão de crescimento de 5,4%, o maior contributo advirá do aumento da tributação do IRS.

¹⁷ O Relatório do OE/2011, apresenta quadros onde é possível analisar a “Decomposição do Crescimento da Receita Fiscal e Principais Impostos” para os anos 2010 e 2011 (págs. 26 e 92).

20 Para o **IVA**, a componente mais importante da receita fiscal e cujo contributo para o crescimento da receita total é de 3,3 p.p., prevê-se um acréscimo de 9,9% face à estimativa de execução de 2010. O Relatório do OE/2011 refere-se a esta variação como sendo o resultado das “medidas de incremento de 1% nas taxas reduzida e média do IVA e de 3% na taxa normal do IVA, a evolução esperada para a actividade económica, as medidas legislativas tomadas, nomeadamente a redução continuada no prazo médio dos reembolsos, em virtude da entrada em vigor do Despacho Normativo n.º 53/2005, de 15 de Dezembro, e da sua recente alteração.” (pág. 120 do Relatório do OE/2011).

21 O crescimento de 9,9% no **IRS**, que contribui com 2,5 p.p. para a taxa de crescimento da receita total, é explicado no Relatório do OE/2011 pela “actualização das taxas de IRS e o inerente ajustamento das tabelas de retenção na fonte, as transferências da participação variável dos municípios em IRS, das transferências relativas a receitas dos jogos do bingo e concursais para o Imposto de Selo, bem como todos os efeitos das alterações legislativas propostas, nomeadamente a actualização dos limites de dedução à colecta, bem como num esforço acrescido no combate à evasão fiscal” (pág. 118 do Relatório do OE/2011).

Gráfico 16 – Evolução da Receita Fiscal no período de 2009-2011



Fonte: Relatório do OE/2011.

22 Quanto à **receita corrente não fiscal**, após uma quebra estimada de 15,1% entre 2009 e 2010, o Relatório do OE/2011, prevê uma inversão da trajetória, apontando para 2011, uma previsão de crescimento de 29,2%. Para esta evolução, destaca-se as rubricas «transferências correntes», «comparticipações para a ADSE» e «outras receitas correntes» com contributos, respectivamente, de 1,2, 1,0 e 0,4 p.p para a taxa de crescimento da receita total (para estas rubricas prevêem-se crescimentos de 51,8%, 167,3% e 101,3%, respectivamente).

23 A **receita de capital**, cuja taxa de crescimento prevista no OE/2011, para 2011, é de 2,3% face à estimativa de execução do ano de 2010, apresenta alterações diversas na sua composição. Efectivamente, para as rubricas “Outras receitas de capital” e “Transferências de Capital” prevêem-se crescimentos de 307,7% e de 44,2%, que mais que compensam a redução prevista de 93,5% na rubrica “SalDOS de gerência anterior”.

24 De acordo com o Relatório do OE/2011 (pág. 62), a “criação de uma contribuição por parte da entidade patronal”, justificará o aumento das comparticipações para a ADSE. No entanto, convém referir que o Relatório do OE/2011 é relativamente omissivo quanto às explicações para a evolução esperada nas restantes rubricas anteriormente referidas da **receita não fiscal**, referindo apenas que a evolução esperada destas rubricas resulte “(i) a revisão geral do sistema de taxas, multas e penalidades; e (ii) outras receitas resultantes, entre outros, de telecomunicações, de explorações hídricas e jogos.” (pág. 41).

IV.3.3 Evolução da despesa fiscal

25 Estima-se para 2011, relativo ao ano fiscal de 2010, uma redução de 12% na despesa fiscal, diminuindo o seu peso na receita líquida globalmente de 3,8% para 3,1% (Tabela 10, em anexo). Para este resultado contribuirão todos os impostos directos e bem como, entre os impostos indirectos, sobretudo o ISV e o ISP. Convém referir que as medidas previstas na proposta de Lei do OE/2011 para a redução das deduções à colecta em sede de IRS, entrando em vigor a partir de 1 de Janeiro de 2011, apenas terão efeito na despesa fiscal do ano de 2012.

IV.3.4 Evolução da despesa

26 Para a redução de 1,2% da despesa total a ocorrer em 2011, resultará da redução prevista para a despesa corrente, uma vez que se prevê um acréscimo da despesa de capital, que se encontra influenciada pela previsão de pagamento dos submarinos e regularizações de pagamentos relativos a PPP (ver Tabela 6 e Tabela 14).

27 Para a redução de 3,6% da despesa corrente contribui a redução da despesa corrente primária em 5,5 p.p. (ver Tabela 14), prevendo-se como principais contributos a redução das transferências correntes e das despesas com pessoal, com um contributo de -3,6 p.p. e de -3,4 p.p, respectivamente. Este efeito é parcialmente anulado pelo aumento das outras despesas correntes (1 p.p.) e da aquisição de bens e serviços (0,7 p.p.). Adicionalmente, o encargo com os juros aumenta 20%, anulando parcialmente o efeito de redução da despesa corrente.

28 A redução das transferências correntes resulta sobretudo da redução das transferências para a Segurança Social (com um contributo de -2 p.p.) e da redução das transferências para a Administração Central (com um contributo de -1,2 p.p.). A redução das transferências para a Segurança Social prende-se com o cumprimento da LBSS, em função da entrada em vigor do código contributivo e da redução de encargos sociais. Por seu lado, a

redução de transferências para a Administração Central deriva em grande medida da redução de gastos com o SNS.

29 Refira-se igualmente que o aumento da rubrica “outras despesas correntes”, que contribui parcialmente para anular o efeito de descida da despesa corrente, com 1 p.p., é explicado pelo aumento de encargos derivado ao nível do Ministério da Educação, quer por via do acréscimo de despesas com os cursos profissionais, quer por via das rendas a pagar à Parque Escolar E.P.E. das escolas objecto de reabilitação.

30 A despesa de capital apresenta para 2011 um crescimento de 34,8%, sendo que o contributo para o seu crescimento advém das transferências de capital, assumindo particular importância as transferências para os outros sectores (com um contributo de 2,9 p.p.). Estas transferências, de acordo com o Relatório do OE, prendem-se com o aumento de transferências por via da regularização de responsabilidades financeiras por entrega de equipamento militar em 2010 (contabilizados em contas nacionais nesse ano), no montante de 1 000 M€ (informação do MFAP); a renegociação das Parcerias Público - Privadas, no âmbito dos compromissos assumidos pelo Estado; e para a Administração Regional.

31 A proposta do OE/2011 é omissa relativa ao esforço financeiro líquido para com o Sector Empresarial do Estado para os anos de 2010 e 2011, referindo que para 2009 esse esforço foi de 1541 M€. Relativamente ao total de indemnizações compensatórias o valor previsto para 2011 ascende a 516,5 M€. Contudo, este valor, de acordo com informação prestada pelo MFAP, inclui “*não apenas indemnizações compensatórias a empresas integradas no Sector Empresarial do Estado, mas igualmente as que se destinaram a empresas privadas e municipais, bem ainda como as transferências para o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. e as que se realizam no âmbito do “Arrendamento Habitacional Urbano” e do “Subsídio de Mobilidade Social”.*”

32 Comparando os valores da despesa dos Serviços Integrados para 2011, que consta do Mapa IV da proposta de Lei e do Quadro IV.1.16 da pág. 110 do Relatório do OE/2011, constata-se algumas divergências de valores, sendo de destacar:

- A rubrica “transferências de capital – administração central”, no Mapa IV da proposta de Lei, apresenta um valor de 2 340,8 M€, que compara com o valor de 426,3 M€, constante no quadro IV.1.16 do Relatório do OE/2011, sendo a diferença de 1 914,5 M€, para a qual não existe qualquer justificação;
- A rubrica “outras despesas correntes”, no Mapa IV da proposta de Lei, apresenta um valor de 1 215,3 M€, que compara com o valor de 921 M€, constante no quadro IV.1.16 do Relatório do OE/2011, sendo a diferença de 294,3 M€, para a qual não existe qualquer justificação.

33 Refira-se que o valor que irá ser sujeito a votação é o do mapa da Lei, sendo que o total das divergências apuradas resulta num valor de despesa efectiva prevista no Mapa IV superior em 2 346,2 M€ ao apresentado no Relatório da proposta do OE/2011.

IV.4 Serviços e Fundos Autónomos

34 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. Com alguma instabilidade por natureza legal, este universo tem vindo a ser alterado, de forma permanente, pela entrada e saída de serviços, quer por força do cumprimento do artigo 7.º da mencionada lei, quando as suas receitas próprias não perfazem 2/3 da despesa total por dois exercícios consecutivos, quer por força de outras determinações legais mais recentes que têm vindo a determinar o movimento de passagem destes serviços da esfera da administração pública indirecta, para esfera da gestão privada, ainda financiados por dinheiros públicos, como tem sido o caso da saúde e do sector rodoviário. O Relatório do OE aborda as alterações para 2011 deste universo, na pág. 131, sendo que essas alterações não são de cariz significativo.

35 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.

36 Pese embora esses constrangimentos, constata-se, que, em 2010 este subsector atingirá um excedente global de 2405 M€, aumentando face a 2009 um valor de 1777 M€, o que representa um crescimento de 282,9% (ver Tabela 13). Este crescimento baseia-se na estimativa de um crescimento da receita total em 4,4% e uma redução da despesa total em 2,6%. A receita para 2010 encontra-se influenciada pela receita de capital, por via da incorporação do Plano de Pensões da Portugal Telecom na CGA, que representa um encaixe estimado de 2600 M€.

37 Para 2011, prevê-se um saldo global de 898 M€, prevendo-se que a receita decresça 7,8% e a despesa decresça 2,4%. Para o efeito, prevê-se que a receita de capital contribua negativamente com -6,2 p.p., devido ao efeito ocorrido em 2010 e não repetível, de medida extraordinária do Plano de Pensões da PT. Por seu lado, a receita corrente contribuirá com -1,7 p.p., sobretudo afectada pelas transferências de outros sub-sectores, em grande parte por via da redução das transferências recebidas pela ACSS, com um contributo de -1,5 p.p.. Do lado da despesa, a redução é sobretudo ao nível da despesa corrente, que se reduz em 3,4%, com os principais contributos para essa descida a virem da redução dos consumos públicos (-8,6%), resultado de uma redução de custos com o SNS, sendo parcialmente anulado pelo crescimento das transferências correntes, que crescem 1,8%. No entanto, a rubrica despesa de capital aumenta 20,5%, contribuindo com 1 p.p para a despesa, sendo de referir o impacto das transferências de capital (contributo de 0,6 p.p) e dos investimentos (0,4 p.p.).

IV.5 Receitas e despesas da Segurança Social

Nota: os valores apresentados pela UTAO referem-se ao quadro da página 140 do Relatório do OE, que substitui a informação que em anos anteriores era disponibilizada no Mapa IX. Salienta-se que alguns dos valores apresentados são diferentes dos que constam dos quadros anexos ao Relatório do OE/2011, não sendo tal discrepância da responsabilidade desta unidade técnica.

38 O Orçamento do Estado para 2011 apresenta para este subsector uma estimativa de saldo, para 2010, de 368,5 M€, o que face ao saldo de 2009 (579,4 M€), representa uma quebra de 36,4%. Pese embora a receita total tenha crescido 4,2%, a despesa total apresentou um crescimento de 5,3%, facto para o qual não será alheio o agravar da crise económica e a natural actuação dos estabilizadores automáticos (Tabela 12).

39 Para 2011, prevê-se uma melhoria do saldo, atingindo um valor de 535,1 M€, o que representa um crescimento de 45,2%. Para tal contribuirá um aumento da receita em 1% e um aumento da despesa de apenas 0,3%.

40 Para o aumento da receita em 1%, contribuirá sobretudo o aumento das contribuições (com um contributo de 2,6 p.p.) e das transferências do FSE (com um contributo de 1,8 p.p.), sendo parcialmente anulado esse efeito pela quebra das receitas provenientes das transferências da LBSS (em -12%). A entrada em vigor do Código contributivo e as recentes alterações dos regimes contributivos, tais como a integração no regime geral dos trabalhadores do sector bancário, são os motivos apontados para o crescimento da receita.

41 Relativamente à despesa, apesar do aumento de despesa com pensões (com um contributo de 1,7 p.p.) e da despesa com formação profissional (com um contributo de 0,9 p.p.), o efeito de subida é fortemente anulado pelos contributos negativos, sobretudo, por via das novas regras, do abono de família (-0,9 p.p.), do subsídio de desemprego (-0,7 p.p.), e do RSI (-0,5 p.p.).

42 Todavia, o cenário sobre o qual foram previstas as rubricas da receita e despesa deste subsector apresenta um risco de, se tal como foi referido anteriormente o crescimento económico para 2011 for inferior à previsão constante no Relatório do OE/2011, para 2011, o que colocaria também em risco, a possibilidade da taxa de desemprego ser superior à anunciada no Relatório do OE/2011, o que a ser verdade, poderia ter efeitos no saldo deste subsector, por via de uma menor arrecadação de receitas de contribuições e uma redução inferior ao previsto na despesa com subsídios de desemprego.

IV.6 Administração Regional e Local

43 O OE/2011 estima, que o subsector da Administração Regional e Local, para 2010, venha a apresentar um excedente de 140 M€ e de 101 M€ respectivamente, representado face a 2009 uma melhoria de 15 M€ e de 548 M€, o que significa em contas nacionais um contributo para o défice na ordem dos 0,2 p.p do PIB (fonte: OE/2011). Para 2011 prevê-se um défice de -76 M€ para as Regiões Autónomas e a obtenção de um saldo nulo para as autarquias.

IV.7 Despesas do PIDDAC

44 A despesa com o PIDDAC para 2010 encontra-se influenciada pelo despacho de Sr. Ministro de Estado e das Finanças de 28 de Setembro, no sentido da obrigatoriedade de os serviços não assumirem novos compromissos de despesa no âmbito do Capítulo 50 – Investimentos do Plano. Assim, a execução para 2010 estima-se em 1836 M€, o que representa uma redução face a 2009 no montante de 1105 M€.

45 Para 2011 a execução estimada ascende a 2133 M€, representando um crescimento de 297 M€. O financiamento nacional ascende a 1154 M€ e o financiamento comunitário em 1154 M€.

V Encargos plurianuais: encargos com as Parcerias Público-Privadas

Caixa 1 – Condicionantes à análise das PPP e Concessões/Subconcessões

A análise efectuada neste capítulo encontra-se condicionada pelo facto de, na sequência de um pedido de informação solicitado ao GPEARI/MFAP, a UTAO ter sido informada que os valores disponibilizados para as PPP (Encargos, Proveitos e Encargos Líquidos) se encontram valorizados a preços constantes (sem contudo ter sido referido o ano base, nem o correspondente deflador). A confirmar-se tratar-se-ia de uma importante alteração de critérios, dado que até ao Orçamento do Estado para 2009 esses valores se encontravam apresentados a preços correntes. Atendendo a que tal alteração não é evidenciada no Relatório da proposta do orçamento, levantou-se a dúvida de se ter tratado de um lapso. Muito embora esta unidade técnica tenha encetado todos os esforços para clarificar esta situação, não foi possível obter resposta às dúvidas suscitadas pela UTAO. Sem essa clarificação não é possível apurar com rigor uma estimativa dos valores actuais dos encargos futuros assumidos com PPP e concessões/subconcessões rodoviárias.

1 A prossecução das políticas públicas tem vindo a recorrer, nos últimos anos e de forma crescente, à contratualização de PPP nos mais variados sectores de actividade, a saber: energia, ambiente, rodovia, ferrovia, saúde, segurança e portuário. Assim, de acordo com os dados apresentados pela DGTF¹⁸, no final do primeiro semestre de 2010 encontravam-se a ser acompanhadas pela DGTF 124 PPP, das quais: 95 em exploração, 20 em construção, 5 em concurso e 4 em fase de lançamento.

2 O nível de investimento subjacente aos projectos contratualizados apresenta-se crescente ao longo dos últimos anos, sendo que, os sectores que mais contribuem para esta dinâmica são, por ordem decrescente, a rodovia, a energia e o ambiente¹⁹. Em termos globais, e tendo por base o custo histórico, o nível de investimento acumulado com as PPP e concessões e subconcessões rodoviárias ascendeu a 28 137 M€ em 2008, e 29 786 M€ em 2009.²⁰

3 O recurso a estes instrumentos permite a transferência destas operações para fora do âmbito das finanças públicas (fora do âmbito do Orçamento do Estado), quer ao nível do seu

¹⁸ Boletim Informativo sobre Parcerias Público-Privadas (2º Trimestre 2010) do GASEPC – Gabinete de Acompanhamento do Sector Empresarial do Estado, Parcerias e Concessões, Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

¹⁹ De acordo com o Relatório da proposta de OE/2011, «O recurso às parcerias público-privadas tem vindo a assumir uma importância crescente no âmbito do investimento público, constituindo um instrumento essencial no desenvolvimento de projectos estruturantes e sendo um modelo com inegáveis vantagens ao nível do relacionamento dos interesses públicos com a iniciativa privada.».

²⁰ Relatório Parcerias Público-Privadas, Relatório 2010, Junho de 2010, Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

financiamento (não afectando a dívida pública), quer ao nível da execução e realização da inerente despesa (não afectando o saldo orçamental).

4 Contudo, os contratos subjacentes a estas operações implicam impactos nos Orçamentos de Estado subsequentes ao seu lançamento, quer ao nível dos encargos, quer de eventuais proveitos que venham a gerar, sendo as PPP um importante factor com impacto na equidade e solidariedade inter-geracional. O recurso a PPP permite transferir entre diferentes gerações, quer activos e quer as respectivas responsabilidades, sendo necessário acautelar níveis de repartição de encargos e benefícios que garantam um nível razoável de solidariedade inter-geracional e a sustentabilidade futura dos projectos. Adicionalmente, é também fundamental que exista um nível de margem orçamental que permita acomodar em orçamentos futuros os encargos assumidos através de PPP.

5 Neste domínio, os factos mais marcantes identificados no Relatório do OE/2011 são os seguintes:

- A adopção do princípio da universalidade na implementação da cobrança de portagens nas SCUT, de forma faseada entre Outubro de 2010 e Abril de 2011²¹;
- A reavaliação dos investimentos planeados que resultou na suspensão de diversas PPP que ainda não tinham sido lançadas (rodoviárias e ferroviárias – linha de alta velocidade Lisboa-Porto e Porto-Vigo);
- Alteração das condições do contrato de concessão da rede rodoviária nacional (financiamento, concepção, projecto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento) à Estradas de Portugal, S.A. bem como aos contratos de concessão do novo modelo de gestão e financiamento do sector das infra-estruturas rodoviárias;^{22 23}
- No sector ferroviário foi reprogramado o projecto da rede ferroviária de alta velocidade, tendo sido decidida a não adjudicação do concurso público internacional do troço Lisboa-Poçoirão; a “PPP1-Alta Velocidade Ferroviária”, troço Poçoirão-Caia do eixo Lisboa-Madrid foi adjudicada em 2010.

6 O Relatório que acompanha a proposta de Orçamento para 2011 apresenta a seguinte informação acerca das PPP:

- Síntese do balanço de actividade e repartição do investimento em PPP por sector e evolução temporal do mesmo;

²¹ Foram concluídas as negociações relativamente às seguintes concessões: Costa de Prata, Grande Porto e Norte Litoral, nas quais foi introduzido o regime de cobrança de portagens aos utilizadores em 15 de Outubro de 2010. As restantes SCUT (Interior Norte, Beiras Litoral e Alta, Beira Interior e Algarve) terão início previsível de cobrança de portagens aos utilizadores até 15 de Abril de 2011.

²² Neste novo modelo quando existam pagamento de portagens a cargo dos utentes, estas passam a ser receita da EP Estradas de Portugal, S.A.; a remuneração das concessionárias corresponde ao pagamento pela disponibilidade das redes viárias colocadas ao serviço dos utentes.

²³ Encontram-se em fase de construção 7 subconcessões rodoviárias (em que a EP Estradas de Portugal, S.A. é a concedente): AE Transmontana, Douro Interior, Baixo Tejo, Baixo Alentejo, Litoral Oeste, Algarve Litoral e Pinhal Interior).

- Identificação das concessões e subconcessões rodoviárias, das concessões ferroviárias, das concessões na área da saúde e da concessão na área da segurança, para as quais se prevê a ocorrência de encargos financeiros para o concedente no ano de 2011;
- Encargos líquidos plurianuais com PPP entre 2010 e 2050, não mencionado, contudo, se estes encargos se encontram expressos a preços correntes ou a preços constantes (pese embora se entenda que quando nada é referido seja de considerar que os mesmos se encontram expressos a preços correntes).

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

- Não é apresentada uma estimativa para o valor actual dos encargos líquidos a suportar pelo Estado no período de vigência contratual.

V.1 Comparação OE/2010 vs OE/2011

8 As estimativas dos encargos líquidos plurianuais com as PPP, constantes no OE/2011, apresentam alterações significativas face às constantes no Relatório do OE/2010 (Gráfico 17). O Relatório elenca um conjunto de razões justificativas desta variação que, em nosso entender, explicam a revisão ocorrida para os anos de 2010 e 2011, mas não justificam cabalmente as estimativas apresentadas para o restante período 2012-2050, sobretudo no que diz respeito à revisão em baixa dos encargos líquidos a partir de 2034 (representada pelos valores positivos no Gráfico 17). Assim:

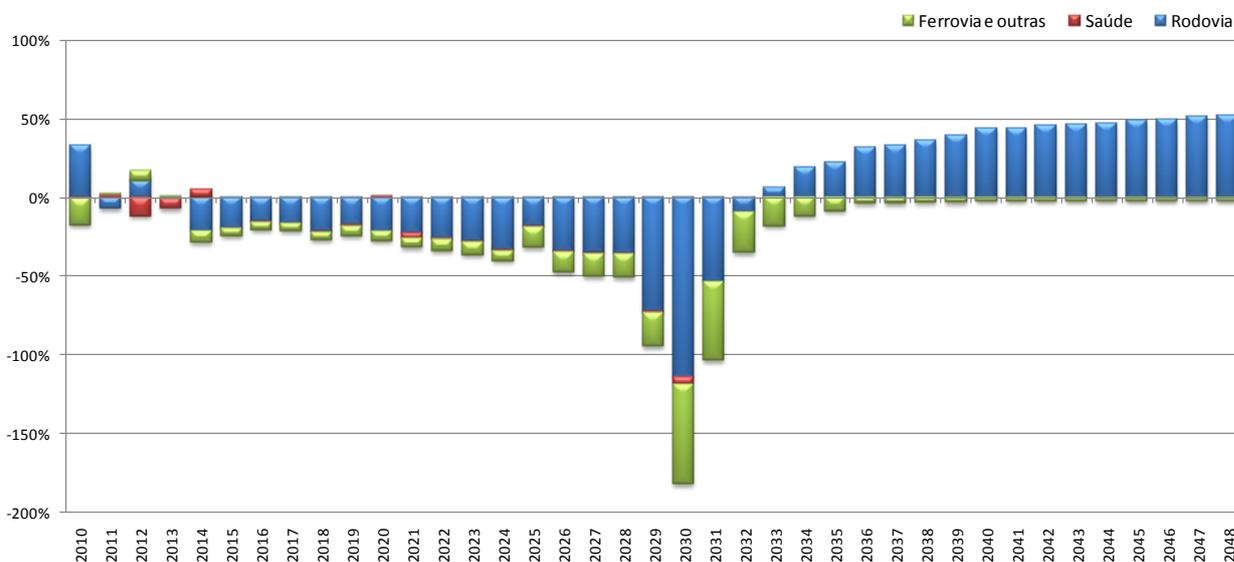
- Em 2010 verifica-se uma revisão em alta (+16%) do total de encargos líquidos com as PPP relativos ao ano de 2010 (869,1 M€; 0,50% do PIB). Este facto prende-se com o sector da rodovia, cujo total dos encargos com concessões e subconcessões em 2010 sofreu, nas estimativas do OE/2011, um acréscimo de 247,6 M€. Ainda assim, o sector da ferrovia apresenta para 2010 uma redução de 127,9 M€, o que compensou em cerca de 50% o acréscimo verificado na rodovia. Estas variações são justificadas no Relatório OE/2011 por:
 - No que respeita à rede ferroviária, pelo diferimento dos prazos da PPP1 e adiamento da PPP2 (não adjudicação do concurso público internacional);
 - No sector da saúde, pelo diferimento de prazos (hospital de Vila Franca de Xira) e ajustamento do plano de encargos (hospital Lisboa Oriental);
 - Na rodovia, pela introdução de portagens nas SCUT, o que reduziu os encargos líquidos anuais (a redução dos encargos líquidos representa um benefício financeiro), e, em sentido contrário, pelo facto de a receita estimada com a concessão Auto-Estradas do Centro, não se ter concretizado devido ao adiamento deste investimento.
- Nos anos subsequentes e até 2033 os dados indicam uma revisão em baixa dos encargos líquidos totais a assumir pelo Estado, sendo de realçar as reduções previstas para o período 2014-2033, como se pode verificar no Gráfico 17.
- Contudo, o OE/2011, para o período 2034-2050 estima um menor encaixe líquido face ao previsto no OE/2010, sendo essa diferença negativa próxima dos 50% em 2048, ano

para o qual se prevê agora uma receita de 2 425,4 M€ em vez da anterior previsão de 4 829,5 M€.

Assim, constatamos, por via de renegociações que tem ocorrido entre o sector público e o sector privado, uma elevada volatilidade das previsões relativas aos encargos líquidos plurianuais com as PPP e as concessões/subconcessões rodoviárias.

9 O Gráfico 17 apresenta os contributos de cada sector para a revisão verificada nos encargos líquidos com PPP entre a previsão constante no OE/2010 e a constante no Relatório da proposta de OE/2011.

Gráfico 17 - Contributos para revisão (variação %) dos encargos com PPP entre o OE/2010 e o OE/2011



V.2 Valor actual dos encargos líquidos com PPP, concessões e subconcessões rodoviárias

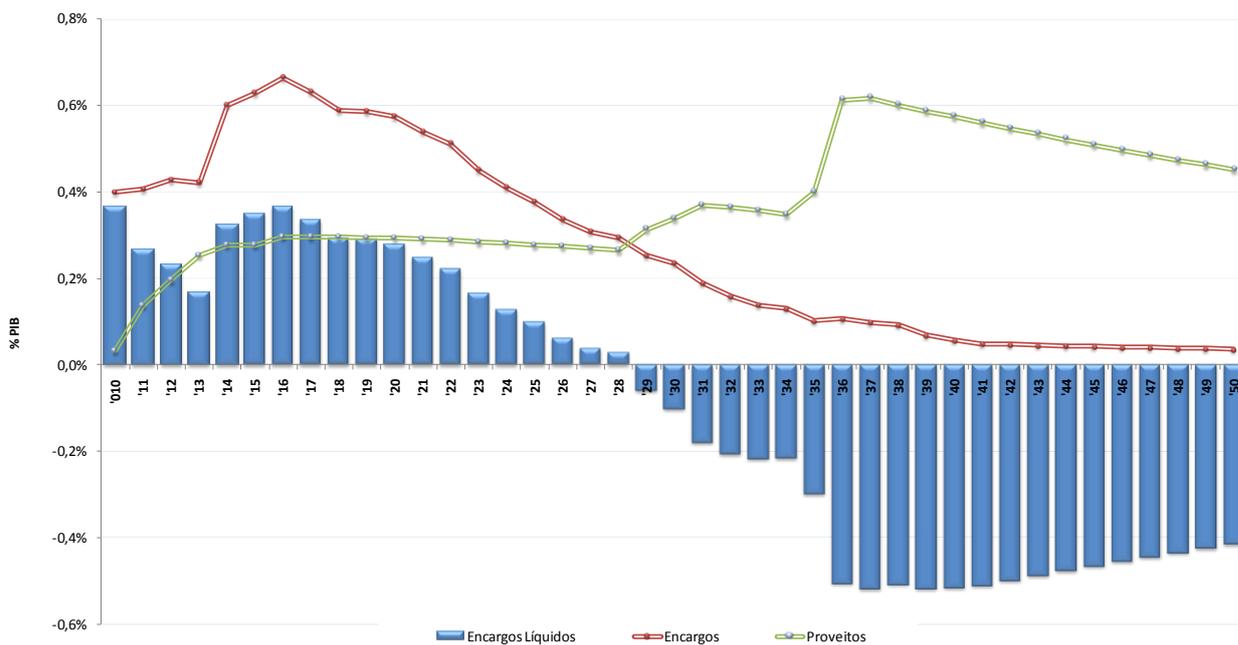
10 Tal como referido anteriormente, não foi possível esclarecer em que base se encontram expressos os valores apresentados no Relatório do OE/2011 para os encargos líquidos com as PPP e concessões/subconcessões rodoviárias. Isto é, se estes se encontram expressos a preços correntes ou a preços constantes e, neste caso, de que ano base e qual o deflador usado. Este facto impede esta unidade técnica de efectuar uma análise com base no valor actual dos encargos líquidos previstos no Relatório.

V.3 PPP do Sector Rodoviário

11 De acordo com o previsto no Relatório do OE/2011, as PPP na área rodoviária passarão, a partir de 2029 inclusive a gerar uma receita líquida crescente. Consequentemente, caso se alargue o período de cálculo do valor actual dos encargos líquidos com PPP até 2050, verificar-se-ia que os proveitos das concessões rodoviárias permitiriam compensar os encargos entretanto suportados. Nestes termos, os encargos líquidos com **todas as PPP**, no horizonte temporal 2010-2050, ascende a -19.824,9 M€ (um valor negativo para os encargos líquidos corresponde a um proveito), assumindo valores a preços constantes.

12 Atento o relevo dos **proveitos** estimados das concessões do Estado e subconcessões das Estradas de Portugal S.A., no sector rodoviário, a UTAO solicitou maior detalhe face aos dados disponibilizados no OE/2011. A análise realizada sobre os dados recebidos, relativos às concessões e subconcessões rodoviárias, encontra-se sumarizada no Gráfico 18.

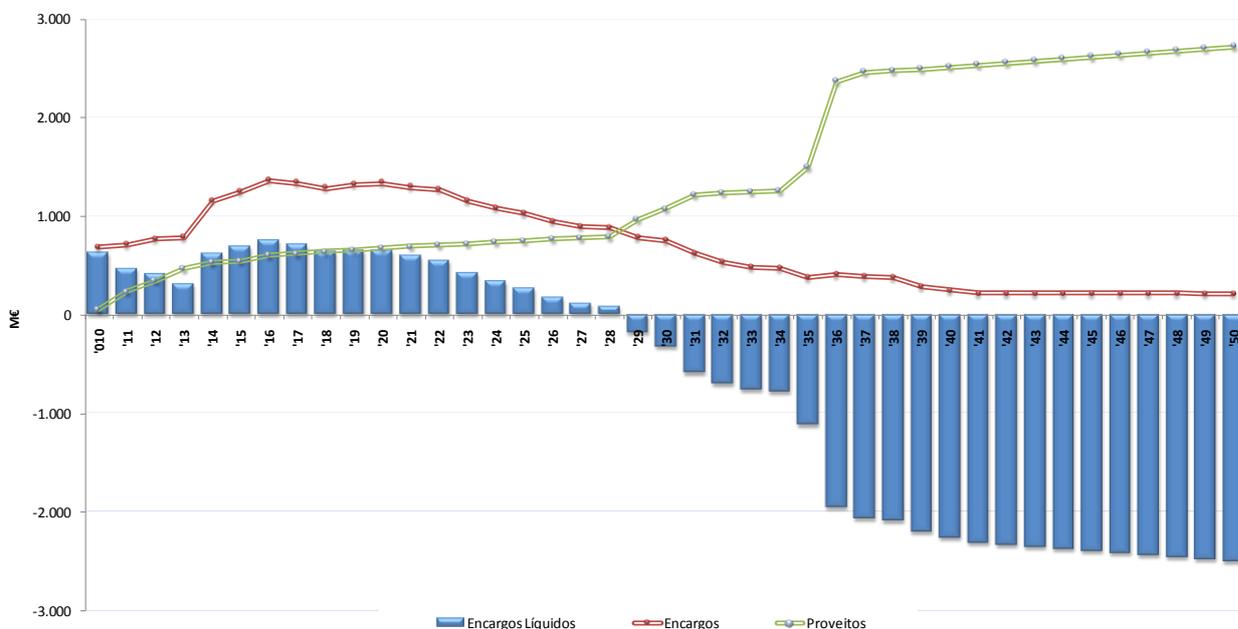
Gráfico 18 – Projecção anual dos encargos, proveitos e encargos líquidos com as concessões e subconcessões rodoviárias, em percentagem do PIB de 2010, período 2010-2050



Nota: Cálculos UTAO.

Fonte OE/2011 e dados disponibilizados pelo GPEAR1/MFAP.

Gráfico 19 – Projecção anual dos encargos, proveitos e encargos líquidos com as concessões e subconcessões rodoviárias, a preços constantes, período 2010-2050



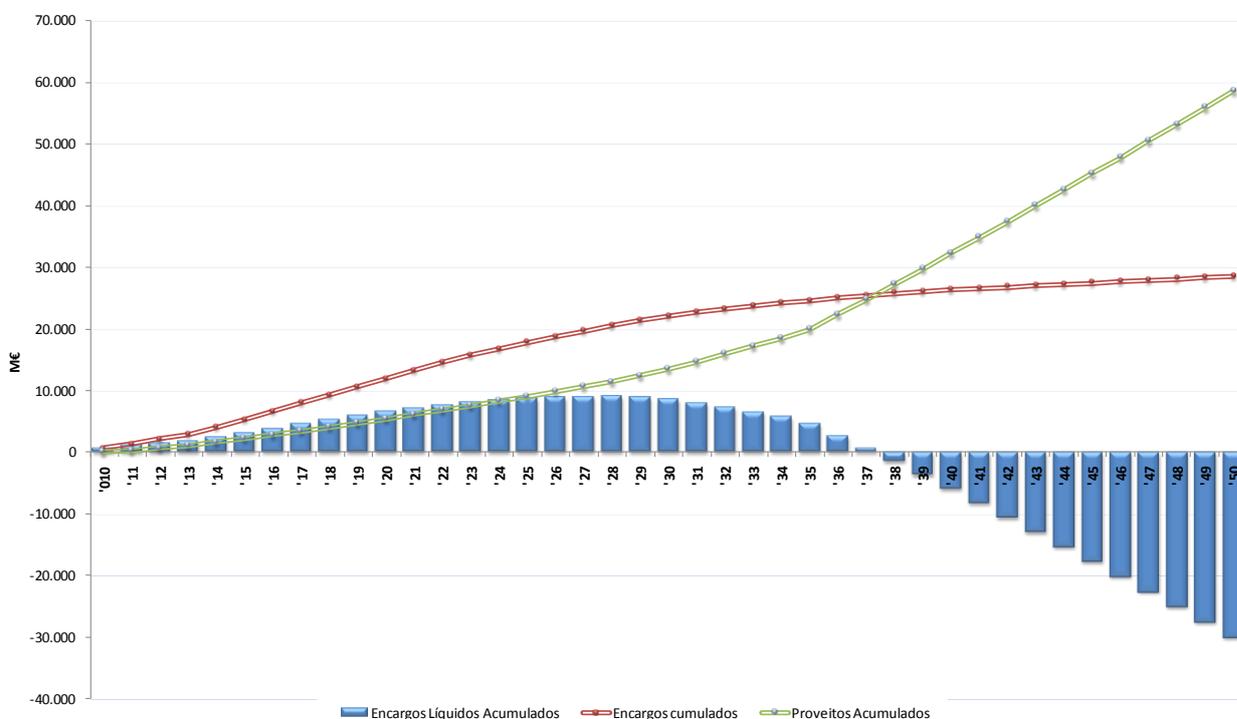
Nota: Cálculos UTAO.

Fonte OE/2011 e dados disponibilizados pelo GPEAR1/MFAP.

13 Os **encargos** previstos com as PPP rodoviárias previstos no OE/2011 representam cerca de 2 960,1 M€ no quadriénio 2010-2013. Em 2014 e nos anos seguintes, o peso dos encargos das PPP rodoviárias sobe para valores anuais superiores, atingindo o seu máximo em 2016, com cerca de 1360,9 M€, só atingindo os níveis verificados em 2010-2013 no ano 2029 (784,6 M€). No mesmo período temporal de 2010-2013, as concessões e subconcessões rodoviárias apresentam ao nível dos **proveitos** um valor de 1129,3 M€. Em 2029, os proveitos superam o nível de encargos passando a gerar um encaixe financeiro efectivo, apresentando-se um crescimento significativo no ano 2036, explicadas pelo final da concessão do Estado à Brisa, que em 2035 representam um proveito de 58,7 M€ e em 2036 sobem para 889,9 M€.

14 Assim, em termos de encargos líquidos, o OE/2011 estima um impacto das Concessões e Subconcessões rodoviárias decrescente entre 2011 e 2013 (2011: 470,3 M€, 2012: 417,4M€, 2013: 312,8M€). Contudo, o nível de encargos líquidos a suportar pelo Estado com as concessões e subconcessões rodoviárias sobe para 619,6 M€ em 2014, mantendo-se em níveis sempre superiores ao estimado para 2013 até ao ano de 2025 (ano em que os encargos líquidos atingem 272,0 M€). A partir de 2029 (inclusive) o saldo entre os encargos suportados e os proveitos auferidos pelas concessões e subconcessões rodoviárias torna-se favorável para o Estado (Gráfico 18).

Gráfico 20 – Projecção anual dos encargos, proveitos e encargos líquidos acumulados com as concessões e subconcessões rodoviárias, a preços constantes, período 2010-2050



Nota: Cálculos UTAO.

Fonte OE/2011 e dados disponibilizados pelo GPEAR1/MFAP.

15 Em termos acumulados, o comportamento dos encargos e dos proveitos gerados pelas concessões e subconcessões rodoviárias atingem o *break even point* no ano de 2038 (Gráfico 20), pelo que, até essa data as PPP rodoviárias constituirão um encargo relevante para os orçamentos futuros, reduzindo a sua já pequena margem de manobra, o que coloca relevantes problemas de equidade inter-geracional que importa acautelar.

16 Esta análise desagregada também permite concluir que a **redução dos encargos líquidos com a totalidade das PPP a partir de 2017** se encontra muito dependente da projecção de receitas com origem nas concessões e subconcessões rodoviárias e consequentemente do grau de exactidão dessa mesma projecção.

VI Transparência orçamental: quantidade e qualidade da informação

Análise e Recomendações recentes da OCDE

1 Em diversas análises²⁴, a OCDE tem referido a necessidade de um aumento da transparência e do nível de *accountability* das Finanças Públicas em Portugal. Esta organização refere que “*um rigoroso controlo da posição orçamental requer que o Governo apresente informação financeira transparente e comparável que seja regularmente monitorizada e analisada*”. Pese embora algumas melhorias neste aspecto, a presente proposta de orçamento continua a apresentar insuficiências neste importante domínio.

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 2011

3 Na análise às anteriores propostas de Orçamento, a UTAO tem vindo a assinalar um conjunto de informação técnica tida como insuficiente, identificando igualmente os progressos efectuados face ao ano anterior.

4 No entendimento da UTAO há a assinalar a persistência de insuficiência de informação no Relatório da proposta de OE/2011, o que dificulta a sua análise técnica, designadamente a:

- Não apresentação do valor do PIB nominal para 2010 e 2011, assim como do valor da dívida pública em milhões de euros, pese embora essa informação tenha sido fornecida à UTAO, posteriormente à entrega do orçamento e a pedido desta Unidade.
- Ausência de qualquer informação referente à importante passagem do défice em contabilidade pública para o défice em contabilidade nacional.
- A não existência de informação desagregada que sustente a evolução das rubricas residuais de receita (outra receita corrente e receita de capital) e de despesa (outra despesa corrente), bem como relativa à outra despesa de capital.
- Ausência de informação 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 do Relatório da proposta de Lei do Orçamento do Estado, pese embora essa informação tenha sido fornecida à UTAO, posteriormente à entrega do orçamento e a pedido desta Unidade.

²⁴ OCDE (2008), “OECD Economic Surveys – Portugal”, Vol. 2008/9, Junho de 2008 e OECD (2008), “OECD review of budgeting in Portugal”

- Não identificação dos fluxos financeiros entre o Estado e o Sector Empresarial do Estado para o ano a que se refere a proposta do OE/2011, 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.
- Relativamente à informação relativa às PPP:
 - A não 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.
 - A não identificação em separado dos encargos e dos proveitos previstos para as diversas concessões, pese embora essa informação referente às PPP rodoviárias tenha sido fornecida à UTAO, posteriormente à entrega do orçamento e a pedido desta Unidade.
 - A não identificação da metodologia subjacente às estimativas de encargos e proveitos, bem como a informação constante no Relatório da proposta do OE/2011 não permitir sequer concluir se os valores apresentados se encontram a preços correntes ou a preços constantes de um dado ano (não identificado). Não obstante a convenção habitual de nada sendo dito se interpretar como estando a preços correntes, tratando-se de projecções a longo prazo, tal deveria ser explicitamente mencionado, acrescendo ainda o facto de os serviços do MFAP não terem esclarecido a dúvida levantada em tempo pela UTAO.
- 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 do 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, designadamente em relação ao universo dos serviços e fundos autónomos, na óptica da contabilidade pública.

A recente iniciativa do ISEG

5 Recentemente, o Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), em parceria com a empresa Deloitte e com a participação do Expresso na qualidade de *media partner*, lançou a iniciativa Budget Watch - Exame orçamental avalia o Orçamento do Estado segundo os "princípios de responsabilidade orçamental".

6 Esta iniciativa, que se realizou pela primeira vez aquando do OE/2010, avalia o Orçamento do Estado segundo os "princípios de responsabilidade orçamental", daí resultando o Índice Orçamental ISEG e as características *business friendly* do OE, daí resultando o Índice Orçamental Deloitte, que diz respeito às políticas sectoriais e fiscais, enquanto o primeiro se reporta ao enquadramento geral do OE e à sua inserção numa perspectiva de médio prazo de consolidação das finanças públicas. A iniciativa encontra-se disponível em:

<http://pascal.iseg.utl.pt/~ppereira/BudgetWatch/>

7 O índice Orçamental ISEG é elaborado em função do grau de cumprimento de 10 princípios de responsabilidade orçamental, tal como avaliados pelos **membros de um Conselho Consultivo Científico**²⁵:

- 1 - Transparência, rigor e análise de sensibilidade.
- 2 - Responsabilidade política.
- 3 - Saldos orçamentais consistentes com nível sustentável da dívida pública.
- 4 - Controlo das despesas de consumo público nomeadamente com a saúde.
- 5 - Controlo das despesas com subsídios e transferências, nomeadamente com a segurança social.
- 6 - Consideração dos *trade-offs* entre objectivos de política.
- 7 - Explicitação dos fluxos financeiros de e para as administrações públicas.
- 8 - Informação adequada sobre os projectos de investimento público, contratos e parceiras público-privadas.
- 9 - Solidariedade entre níveis de administração e sub-sectoros da administração central.
- 10 - Incorporação de melhorias no processo orçamental.

8 O pressuposto essencial destes dez princípios é que «o Orçamento de Estado deve conter não só a informação necessária e obrigatória no âmbito dos mapas orçamentais previstos na Lei de Enquadramento Orçamental, mas que esta informação deve ser rigorosa e alargar-se a outro tipo de informação que diz respeito às responsabilidades orçamentais do Estado, presentes e futuras, quer advindas do sector público empresarial quer derivadas de contratos de parcerias público-privadas ou de concessões. Partilhamos a preocupação de outras instituições de que existe um progressivo esvaziamento do OE, devido a estes processos de desorçamentação.»

9 Na análise do OE/2010, o documento obteve a classificação de 37,3/100 no âmbito do índice orçamental ISEG²⁶. Dessa avaliação salienta que a rubrica “Apresenta uma análise de sensibilidade para as receitas e despesas face aos diferentes cenários macroeconómicos” obteve um valor de 13,2; a rubrica “Apresenta uma programação plurianual (até t+3) das receitas, despesas e saldos de cada subsector” obteve uma avaliação de 15,7 e a rubrica “As condições para apreciação, deliberação e debate do OE na AR são satisfatórias (incluindo recursos humanos da UTAO)” obteve 29,2.

²⁵ Membros do Conselho Consultivo Científico: Alberto Castro, António Afonso, Daniel Bessa, João Carvalho das Neves, João Ferreira do Amaral, Jorge Santos, José da Silva Costa, José da Silva Lopes, Linda Veiga, Manuela Arcanjo, Miguel St. Aubyn, Paulo Trigo Pereira, Pedro Pita Barros, Ricardo Reis, Vítor Bento.

²⁶ Os resultados detalhados da análise ao OE 2010 podem ser encontrado em http://pascal.iseg.utl.pt/~ppereira/BudgetWatch/main/Docs/Questionario_Resultados_%20Finais.pdf

ANEXOS

A1. Receitas e despesas das AP em contabilidade nacional

Tabela 7 – Evolução das receitas e despesas das Administrações Públicas (óptica da contabilidade nacional) – valores ajustados dos efeitos das medidas temporárias

	Milhões de euros					Variação nominal				Em percentagem do PIB					Variação rácios PIB		
	2007	2008	2009	2010	2011	2009	2010	2011	Contributo var. 2011	2007	2008	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Receita Total	69.092	69.889	65.644	69.259	71.861	-6,1%	5,5%	3,8%	3,8%	40,9	40,6	39,1	40,1	40,8	-1,5	1,0	0,7
Receitas correntes	67.956	68.409	64.482	67.577	69.833	-5,7%	4,8%	3,3%	3,3%	40,3	39,7	38,4	39,1	39,7	-1,3	0,7	0,6
Receita fiscal	40.612	40.983	36.991	38.267	40.492	-9,7%	3,5%	5,8%	3,2%	24,1	23,8	22,0	22,2	23,0	-1,8	0,2	0,8
– Impostos indirectos	24.527	24.285	21.781	23.158	24.632	-10,3%	6,3%	6,4%	2,1%	14,5	14,1	13,0	13,4	14,0	-1,1	0,4	0,6
– Impostos directos	16.084	16.698	15.210	15.109	15.861	-8,9%	-0,7%	5,0%	1,1%	9,5	9,7	9,0	8,7	9,0	-0,7	-0,3	0,3
Contribuições Sociais	19.621	20.041	20.053	21.348	21.298	0,1%	6,5%	-0,2%	-0,1%	11,6	11,6	11,9	12,4	12,1	0,3	0,5	-0,3
– Das quais: efectivas	14.423	15.011	15.123	15.573	16.075	0,7%	3,0%	3,2%	0,7%	8,5	8,7	9,0	9,0	9,1	0,3	0,0	0,1
Outras receitas correntes (inclui vendas)	7.724	7.385	7.438	7.963	8.042	0,7%	7,1%	1,0%	0,1%	4,6	4,3	4,4	4,6	4,6	0,1	0,2	0,0
Receitas de Capital	1.135	1.480	1.162	1.682	2.029	-21,5%	44,7%	20,6%	0,5%	0,7	0,9	0,7	1,0	1,2	-0,2	0,3	0,2
Despesa total	73.958	76.313	80.923	83.613	80.482	6,0%	3,3%	-3,7%	-3,7%	43,8	44,3	48,1	48,4	45,7	3,8	0,3	-2,7
Despesa Corrente	68.617	70.656	74.896	78.166	75.825	6,0%	4,4%	-3,0%	-2,8%	40,7	41,1	44,6	45,3	43,1	3,5	0,7	-2,2
Consumo Intermédio	7.048	7.393	7.806	8.138	8.638	5,6%	4,2%	6,1%	0,6%	4,2	4,3	4,6	4,7	4,9	0,3	0,1	0,2
Despesas com pessoal	20.271	20.300	20.707	20.846	19.271	2,0%	0,7%	-7,6%	-1,9%	12,0	11,8	12,3	12,1	11,0	0,5	-0,2	-1,1
Prestações Sociais	31.284	32.824	36.183	38.675	37.820	10,2%	6,9%	-2,2%	-1,0%	18,5	19,1	21,5	22,4	21,5	2,4	0,9	-0,9
– Das quais: em dinheiro	24.611	25.651	27.845	29.891	29.581	8,6%	7,3%	-1,0%	-0,4%	14,6	14,9	16,6	17,3	16,8	1,7	0,7	-0,5
– Das quais: em espécie	6.673	7.173	8.338	8.784	8.239	16,2%	5,4%	-6,2%	-0,7%	4,0	4,2	5,0	5,1	4,7	0,8	0,1	-0,4
Juros (PDE)	4.704	4.968	4.701	4.982	6.326	-5,4%	6,0%	27,0%	1,6%	2,8	2,9	2,8	2,9	3,6	-0,1	0,1	0,7
Subsídios	1.421	1.259	1.408	1.458	799	11,8%	3,5%	-45,2%	-0,8%	0,8	0,7	0,8	0,8	0,5	0,1	0,0	-0,3
Outras Despesas Correntes	3.890	3.912	4.091	4.068	2.971	4,6%	-0,6%	-27,0%	-1,3%	2,3	2,3	2,4	2,4	1,7	0,1	0,0	-0,7
Despesa de Capital	5.341	5.657	6.027	5.447	4.657	6,5%	-9,6%	-14,5%	-0,9%	3,2	3,3	3,6	3,2	2,6	0,3	-0,4	-0,6
Formação Bruta Capital Fixo	4.103	3.965	4.049	4.305	3.794	2,1%	6,3%	-11,9%	-0,6%	2,4	2,3	2,4	2,5	2,2	0,10	0,1	-0,3
Outra despesa capital	1.237	1.691	1.979	1.142	863	17,0%	-42,3%	-24,5%	-0,3%	0,7	1,0	1,2	0,7	0,5	0,2	-0,5	-0,2
Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido	-4.867	-6.424	-15.280	-14.354	-8.621	-	-	-	-	-2,9	-3,7	-9,1	-8,3	-4,9	-5,4	0,8	3,4
<i>Outros agregados:</i>																	
Saldo primário	-162	-1.456	-10.579	-9.372	-2.295	-	-	-	:	-0,1	-0,8	-6,3	-5,4	-1,3	-5,5	0,9	4,1
Poupança Bruta	-661	-2.248	-10.414	-10.589	-5.993	363%	2%	-43,4%	:	-0,4	-1,3	-6,2	-6,1	-3,4	-4,9	0,1	2,7
Despesa corrente primária	63.913	65.688	70.195	73.184	69.499	6,9%	4,3%	-5,0%	-4,4%	37,9	38,2	41,8	42,4	39,5	3,6	0,6	-2,9
Despesa primária	69.254	71.345	76.222	78.631	74.156	6,8%	3,2%	-5,7%	-5,4%	41,0	41,5	45,4	45,5	42,1	3,9	0,1	-3,4
Carga fiscal (R.F. e contr. sociais ef. a partir de 2009)	55.045	56.002	52.125	53.840	56.567	-6,9%	3,3%	5,1%	3,9%	32,6	32,5	31,0	31,2	32,1	-1,5	0,2	0,9
<i>Por memória:</i>																	
PIB nominal utilizado nos cálculos	168.737	172.103	168.076	172.687	175.977	-2,3%	2,7%	1,9%									

Notas: Ver texto para detalhes e nota à tabela anterior.

Tabela 8 – Evolução das receitas e despesas das Administrações Públicas (óptica da contabilidade nacional) – valores não ajustados dos efeitos das medidas temporárias

	Milhões de euros					Variação nominal				Em percentagem do PIB					Variação de rácios PIB		
	2007	2008	2009	2010	2011	2009	2010	2011	Contributo var. 2011	2007	2008	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Receita Total	69.092	69.889	65.222	71.859	71.861	-6,7%	10,2%	0,0%	0,0%	40,9	40,6	38,8	41,6	40,8	-1,8	2,8	-0,8
Receitas correntes	67.956	68.409	64.060	67.577	69.833	-6,4%	5,5%	3,3%	3,1%	40,3	39,7	38,1	39,1	39,7	-1,6	1,0	0,6
Receita fiscal	40.612	40.983	36.569	38.267	40.492	-10,8%	4,6%	5,8%	3,1%	24,1	23,8	21,8	22,2	23,0	-2,0	0,4	0,8
– Impostos indirectos	24.527	24.285	21.359	23.158	24.632	-12,0%	8,4%	6,4%	2,1%	14,5	14,1	12,7	13,4	14,0	-1,4	0,7	0,6
– Impostos directos	16.084	16.698	15.210	15.109	15.861	-8,9%	-0,7%	5,0%	1,0%	9,5	9,7	9,0	8,7	9,0	-0,7	-0,3	0,3
Contribuições Sociais	19.621	20.041	20.053	21.348	21.298	0,1%	6,5%	-0,2%	-0,1%	11,6	11,6	11,9	12,4	12,1	0,3	0,5	-0,3
– Das quais: efectivas	14.423	15.011	15.123	15.573	16.075	0,7%	3,0%	3,2%	0,7%	8,5	8,7	9,0	9,0	9,1	0,3	0,0	0,1
Outras receitas correntes (inclui vendas)	7.724	7.385	7.438	7.963	8.042	0,7%	7,1%	1,0%	0,1%	4,6	4,3	4,4	4,6	4,6	0,1	0,2	0,0
Receitas de Capital	1.135	1.480	1.162	4.282	2.029	-21,5%	268,5%	-52,6%	-3,1%	0,7	0,9	0,7	2,5	1,2	-0,2	1,8	-1,3
Despesa total	73.763	74.926	80.923	84.403	79.958	8,0%	4,3%	-5,3%	-5,3%	43,7	43,5	48,1	48,9	45,4	4,6	0,8	-3,5
Despesa Corrente	68.617	70.656	74.896	79.066	75.825	6,0%	5,6%	-4,1%	-3,8%	40,7	41,1	44,6	45,8	43,1	3,5	1,2	-2,7
Consumo Intermédio	7.048	7.393	7.806	9.038	8.638	5,6%	15,8%	-4,4%	-0,5%	4,2	4,3	4,6	5,2	4,9	0,3	0,6	-0,3
Despesas com pessoal	20.271	20.300	20.707	20.846	19.271	2,0%	0,7%	-7,6%	-1,9%	12,0	11,8	12,3	12,1	11,0	0,5	-0,2	-1,1
Prestações Sociais	31.284	32.824	36.183	38.675	37.820	10,2%	6,9%	-2,2%	-1,0%	18,5	19,1	21,5	22,4	21,5	2,4	0,9	-0,9
– Das quais: em dinheiro	24.611	25.651	27.845	29.891	29.581	8,6%	7,3%	-1,0%	-0,4%	14,6	14,9	16,6	17,3	16,8	1,7	0,7	-0,5
– Das quais: em espécie	6.673	7.173	8.338	8.784	8.239	16,2%	5,4%	-6,2%	-0,6%	4,0	4,2	5,0	5,1	4,7	0,8	0,1	-0,4
Juros (PDE)	4.704	4.968	4.701	4.982	6.326	-5,4%	6,0%	27,0%	1,6%	2,8	2,9	2,8	2,9	3,6	-0,1	0,1	0,7
Subsídios	1.421	1.259	1.408	1.458	799	11,8%	3,5%	-45,2%	-0,8%	0,8	0,7	0,8	0,8	0,5	0,1	0,0	-0,3
Outras Despesas Correntes	3.890	3.912	4.091	4.068	2.971	4,6%	-0,6%	-27,0%	-1,3%	2,3	2,3	2,4	2,4	1,7	0,1	0,0	-0,7
Despesa de Capital	5.146	4.270	6.027	5.337	4.133	41,2%	-11,5%	-22,6%	-1,4%	3,0	2,5	3,6	3,1	2,3	1,1	-0,5	-0,8
Formação Bruta Capital Fixo	4.103	3.965	4.049	4.305	3.794	2,1%	6,3%	-11,9%	-0,6%	2,4	2,3	2,4	2,5	2,2	0,1	0,1	-0,3
Outra despesa capital	1.042	304	1.979	1.032	339	550,0%	-47,9%	-67,2%	-0,8%	0,6	0,2	1,2	0,6	0,2	1,0	-0,6	-0,4
Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido	-4.672	-5.037	-15.701	-12.544	-8.097	-	-	-	-	-2,8	-2,9	-9,3	-7,3	-4,6	-6,4	2,0	2,7
<i>Outros agregados:</i>																	
Saldo primário	33	-69	-11.001	-7.562	-1.771	-	-	-	:	0,0	-	-6,5	-4,4	-1,0	-6,5	2,1	3,4
Poupança Bruta	-661	-2.248	-10.836	-11.489	-5.993	382%	6%	-47,8%	:	-0,4	-1,3	-6,4	-6,7	-3,4	-5,1	-0,3	3,3
Despesa corrente primária	63.913	65.688	70.195	74.084	69.499	6,9%	5,5%	-6,2%	-5,4%	37,9	38,2	41,8	42,9	39,5	3,6	1,1	-3,4
Despesa primária	69.059	69.958	76.222	79.421	73.632	9,0%	4,2%	-7,3%	-6,9%	40,9	40,6	45,4	46,0	41,8	4,8	0,6	-4,2
Carga fiscal (R.F. e contr. sociais ef. a partir de 2009)	55.045	56.002	51.703	53.840	56.567	-7,7%	4,1%	5,1%	3,8%	32,6	32,5	30,8	31,2	32,1	-1,7	0,4	0,9
<i>Por memória:</i>																	
PIB nominal utilizado nos cálculos	168.737	172.103	168.076	172.687	175.977	-2,3%	2,7%	1,9%									

Fonte dos dados de base: 2007 a 2009, INE; 2010 e 2011: Relatório da Proposta de OE/20110. O valor do PIB nominal corresponde ao disponibilizado pelo MFAP.

Gráfico 21 – Evolução das principais rubricas de despesa das AP, sem efeitos de medidas temporárias e pontuais (em percentagem do PIB)

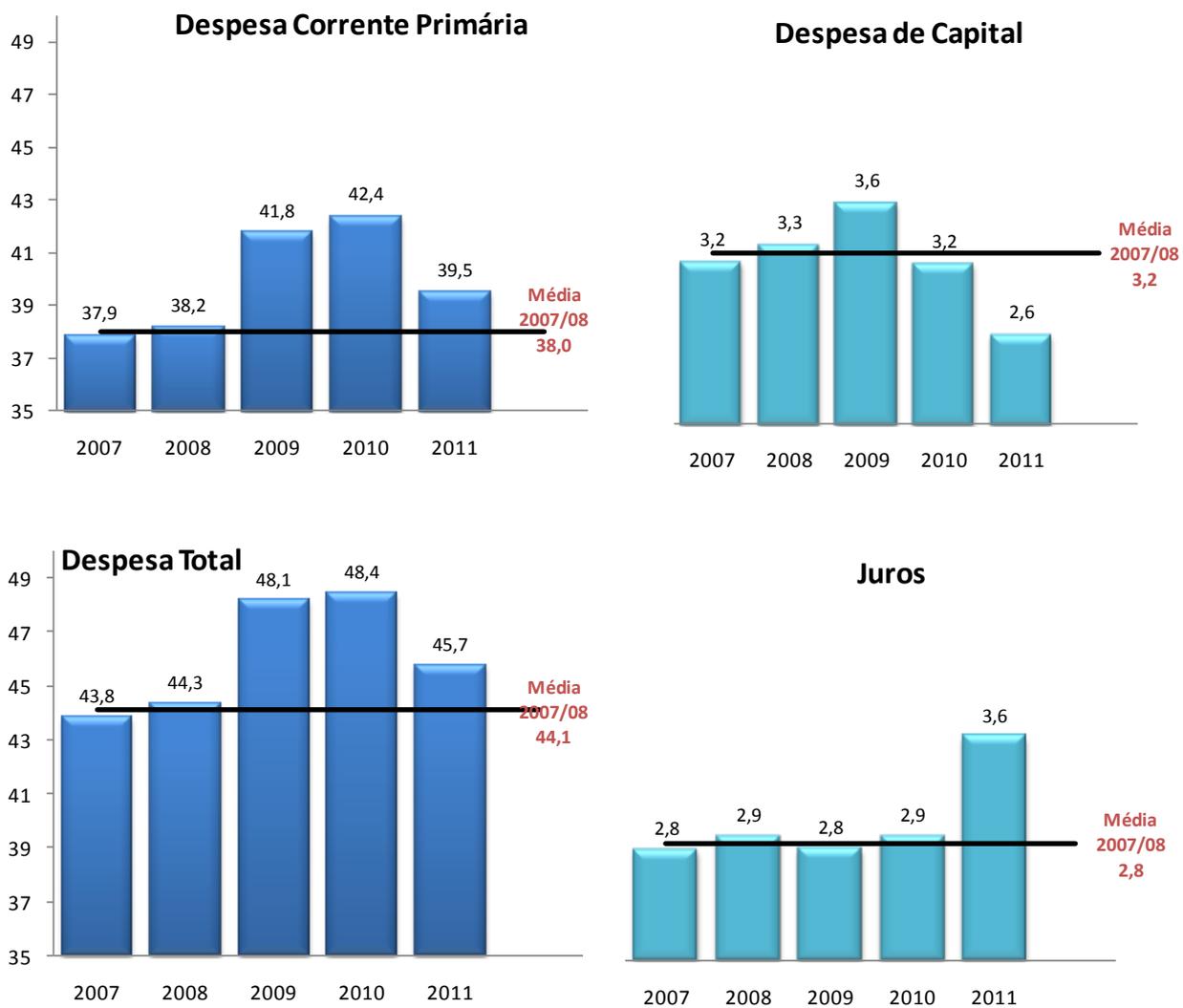
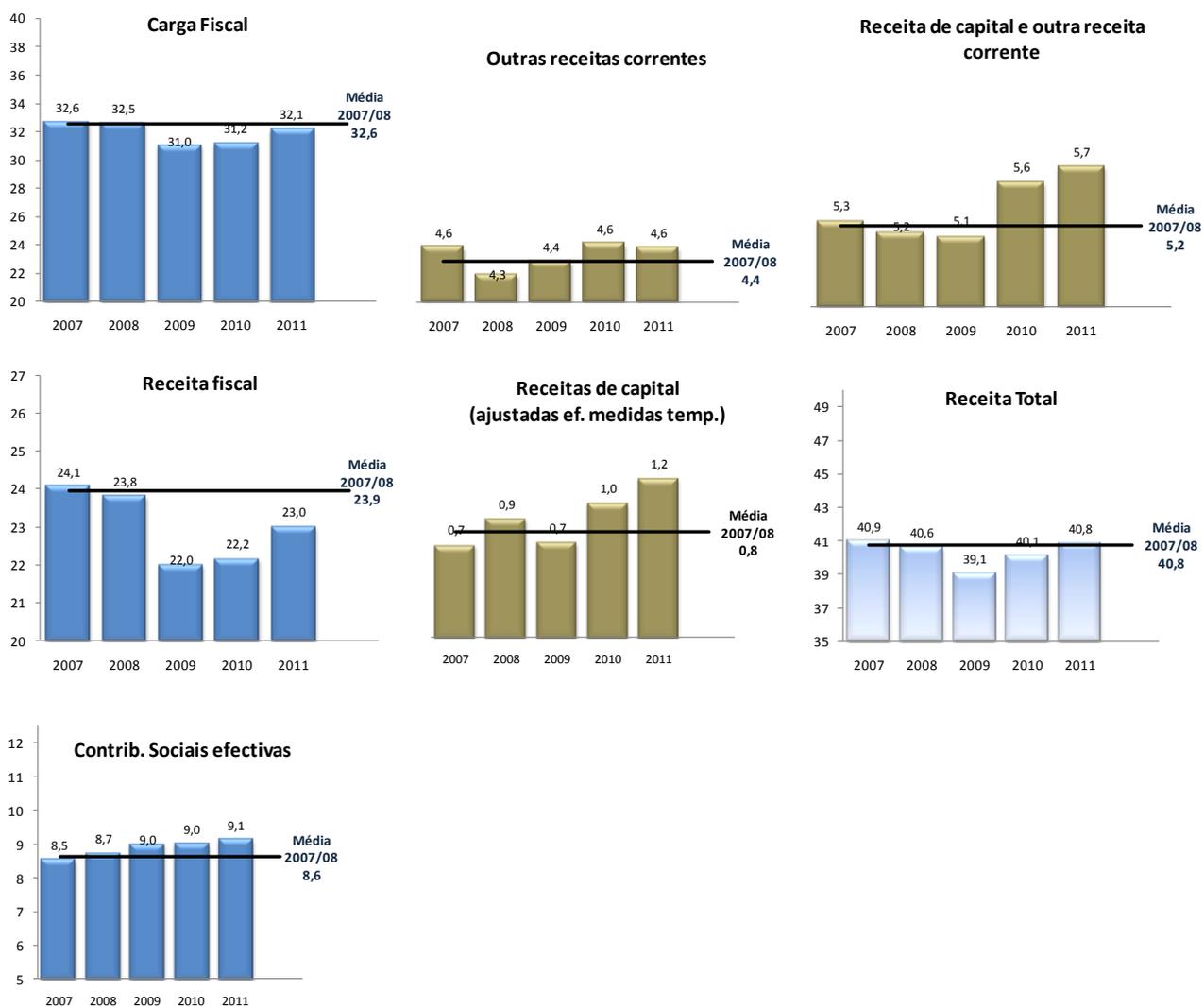


Gráfico 22 – Evolução das principais rubricas de receita das AP, sem efeitos de medidas temporárias e pontuais (em percentagem do PIB)



A2. Receitas e despesas das AP em contabilidade pública

Tabela 9 – Evolução das Receitas dos Serviços Integrados do Estado

	Milhões de euros			Variação nominal			Em percentagem do PIB			Var. rácios PIB	
	2009	2010	2011	2010	2011	Contributo var. RT2011	2009	2010	2011	2010	2011
Receitas Correntes	34.165,3	35.023,1	37.881,3	2,5%	8,2%	7,9%	20,3	20,3	21,5	0,0	1,2
Receitas fiscais	30.652,0	32.038,6	34.026,0	4,5%	6,2%	5,5%	18,2	18,6	19,3	0,4	0,7
Impostos directos	13.489,4	13.463,9	14.193,2	-0,2%	5,4%	2,0%	8,0	7,8	8,1	-0,2	0,3
— IRS	8.950,9	9.100,0	10.000,0	1,7%	9,9%	2,5%	5,3	5,3	5,7	0,0	0,4
— IRC	4.540,3	4.296,9	4.182,0	-5,4%	-2,7%	-0,3%	2,7	2,5	2,4	-0,2	-0,1
— Outros	-1,8	67,0	11,2	-3822,2%	-	-	-0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impostos indirectos	17.162,6	18.574,7	19.832,8	8,2%	6,8%	3,5%	10,2	10,8	11,3	0,6	0,5
— IVA	10.883,4	12.148,9	13.350,0	11,6%	9,9%	3,3%	6,5	7,0	7,6	0,5	0,6
— ISP	2.434,2	2.422,8	2.393,7	-0,5%	-1,2%	-0,1%	1,4	1,4	1,4	0,0	0,0
— Imp. Selo	1.652,9	1.495,0	1.520,0	-9,6%	1,7%	0,1%	1,0	0,9	0,9	-0,1	0,0
— Imp. Tabaco	1.140,0	1.325,0	1.350,0	16,2%	1,9%	0,1%	0,7	0,8	0,8	0,1	0,0
— IA/ ISV	693,3	797,0	790,0	15,0%	-0,9%	0,0%	0,4	0,5	0,4	0,1	-0,1
— I. Rodov. (IUC/IC)	128,4	140,0	160,0	9,0%	14,3%	0,1%	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
— IABA	180,1	183,0	194,0	1,6%	6,0%	0,0%	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
— Outros	50,3	63,0	75,1	25,2%	19,2%	0,0%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Receita Não Fiscal	3.513,3	2.984,5	3.855,3	-15,1%	29,2%	2,4%	2,1	1,7	2,2	-0,4	0,5
Complicações para a ADSE	230,9	218,9	585,1	-5,2%	167,3%	1,0%	0,1	0,1	0,3	0,0	0,2
Outras receitas correntes não fiscais	3.282,4	2.765,6	3.270,2	-15,7%	18,2%	1,4%	2,0	1,6	1,9	-0,4	0,3
Taxas, multas e outras penalidades	580,8	670,2	706,1	15,4%	5,4%	0,1%	0,3	0,4	0,4	0,1	0,0
Rendimentos da propriedade	602,0	473,0	404,1	-21,4%	-14,6%	-0,2%	0,4	0,3	0,2	-0,1	-0,1
Transferências correntes	1.150,6	830,4	1.260,4	-27,8%	51,8%	1,2%	0,7	0,5	0,7	-0,2	0,2
Venda de bens e serviços correntes	466,6	421,6	395,4	-9,6%	-6,2%	-0,1%	0,3	0,2	0,2	-0,1	0,0
Recursos próprios comunitários	153,9	160,3	176,7	4,2%	10,2%	0,0%	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Reposições não abatidas nos pag.tos	213,7	72,3	50,1	-66,2%	-30,7%	-0,1%	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0
Outras receitas correntes	114,8	137,8	277,4	20,0%	101,3%	0,4%	0,1	0,1	0,2	0,0	0,1
Receitas de Capital	549,6	986,7	1.009,6	79,5%	2,3%	0,1%	0,3	0,6	0,6	0,3	0,0
Venda de bens de investimento	179,5	400,0	398,5	122,8%	-0,4%	0,0%	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0
Transferências de capital	70,5	89,5	129,1	27,0%	44,2%	0,1%	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Saldo da gestão anterior	325,6	385,1	25,0	18,3%	-93,5%	-1,0%	0,2	0,2	0,0	0,0	-0,2
Outras receitas de capital	-26,0	112,1	457,0	-531,2%	307,7%	1,0%	-0,0	0,1	0,3	0,1	0,2
Total de Receitas	34.714,9	36.009,8	38.890,9	3,7%	8,0%	8,0%	20,7	20,9	22,1	0,2	1,2
p.m. Outra receita corrente e o.r. capital	88,8	249,9	734,4	181%	194%	1,3%	0,1	0,1	0,4	0,0	0,3

Fonte: Relatório do OE/2011.

Tabela 10 – Evolução da Despesa Fiscal dos Serviços Integrados do Estado

Designação	Milhões de euros			Peso na Receita do Imp. (%)			Variação	
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2010	2011
Impostos directos:	621,1	659,7	628,9	4,6	4,9	4,4	6%	-5%
— IRS	322,3	362,7	358,9	3,6	4,0	3,6	13%	-1%
— IRC	298,8	297	270	6,6	6,9	6,5	-1%	-9%
— Outros	:	:	:	:	:	:	:	:
Impostos indirectos:	528,5	544,4	432,8	3,1	2,9	2,2	3%	-20%
— IVA	161,9	180,5	184,9	1,5	1,5	1,4	11%	2%
— ISP	259,7	270,3	182,4	10,7	11,2	7,6	4%	-33%
— Imp. Selo	0,2	0,2	5,2	0,0	0,0	0,3	0%	2 500%
— Imp. Tabaco	1,1	1,2	1,1	0,1	0,1	0,1	9%	-8%
— IA/ ISV	105,1	91,8	58,9	15,2	11,5	7,5	-13%	-36%
— I. Rodov. (IUC/IC)	:	:	:	:	:	:	:	:
— IABA	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	-20%	-25%
— Outros	:	:	:	:	:	:	:	:
TOTAL	1.149,6	1.204,1	1.061,7	3,8	3,8	3,1	5%	-12%
TOTAL/PIB	0,68%	0,70%	0,60%					

Tabela 11 – Comparação entre a despesa dos Serviços Integrados prevista no Mapa IV e o previsto no Relatório da proposta do OE/2011

ANO: 2011	Mapa IV	Relatório Quadro IV.1.16	Diferença	
	(1)	(2)	(3) = (1)-(2)	(4) = (3)/(1)
1. Despesa Corrente	45.569,9	45.166,3	403,6	0,9%
Despesa Corrente Primária	39.269,3	38.865,8	403,5	1,0%
Despesas com Pessoal	9.617,1	9.616,8	0,3	0,0%
— Remunerações certas e permanentes	7.553,2	7.553,0	0,2	0,0%
— Abonos variáveis ou eventuais	474,3	474,2	0,1	0,0%
— Segurança Social	1.589,6	1.589,6	0,0	0,0%
Aquisição Bens e Serviços	1.983,1	1.901,8	81,3	4,1%
Juros e outros encargos	6.300,6	6.300,5	0,1	0,0%
Transferências Correntes	25.771,1	25.743,4	27,7	0,1%
<i>para</i> Administrações Públicas	22.877,3	22.853,8	23,5	0,1%
— Administração Central	14.222,9	14.199,4	23,5	0,2%
— Administração Regional	0,0	0,0	0,0	-
— Administração Local	1.893,4	1.893,4	0,0	0,0%
— Segurança Social	6.761,0	6.761,0	0,0	0,0%
<i>para</i> Outros sectores	2.893,8	2.889,6	4,2	0,1%
Subsídios	682,8	682,8	0,0	0,0%
Outras Despesas Correntes	1.215,3	921,0	294,3	24,2%
<i>das quais:</i> dotação provisional	350,0	:	:	:
<i>das quais:</i> outras	864,2	:	:	:
2. Despesa de Capital	6.182,3	4.239,7	1.942,6	31,4%
— Aquisição Bens de Capital	672,5	653,3	19,2	2,8%
<i>dos quais:</i> investimentos militares	287,3	:	:	:
— Transferências de Capital	5.443,6	3.520,1	1.923,5	35,3%
<i>para</i> Administrações Públicas	3.733,2	1.814,6	1.918,6	51,4%
— Administração Central	2.340,8	426,3	1.914,5	81,8%
— Administração Regional	600,0	600,0	0,0	0,0%
— Administração Local	785,0	781,6	3,4	0,4%
— Segurança Social	7,3	6,6	0,7	10,0%
<i>para</i> Outros sectores	1.710,4	1.705,5	4,9	0,3%
Outras Despesas Capital	66,3	66,3	0,0	0,0%
<i>das quais:</i> dotação provisional	50,0	n.d.	n.d.	n.d.
3. Total de despesa sem activos e Passivos Financeiros	51.752,2	49.406,0	2.346,2	4,5%
Total relativamente ao PIB [(3)/PIB]	29,4%	28,1%	1,3%	-

Tabela 12 – Receitas e Despesas da Segurança Social

	Milhões de euros			Variação nominal			Em percentagem do PIB		
	2009	2010	2011	2010	2011	Contributo var. 2011	2009	2010	2011
1. RECEITAS CORRENTES	22.832,1	23.789,2	24.023,0	4,2%	1,0%	1,0%	13,6	13,8	13,7
Contribuições	13.131,7	13.493,1	14.111,8	2,8%	4,6%	2,6%	7,8	7,8	8,0
Adicional ao IVA	689,1	697,8	715,2	1,3%	2,5%	0,1%	0,4	0,4	0,4
Transferências do OE - LBSS	6.756,6	7.498,7	6.624,7	11,0%	-11,7%	-3,7%	4,0	4,3	3,8
Transferências do OE - AFP/CPN	263,5	228,2	117,8	-13,4%	-48,4%	-0,5%	0,2	0,1	0,1
Transferências do OE - Outras Entidades	145,5	147,5	207,0	1,4%	40,3%	0,2%	0,1	0,1	0,1
Transferências do FSE	1.013,7	915,3	1.345,3	-9,7%	47,0%	1,8%	0,6	0,5	0,8
Outras Receitas	832,0	808,6	901,2	-2,8%	11,5%	0,4%	0,5	0,5	0,5
2. RECEITAS DE CAPITAL	17,1	27,6	42,4	61,2%	53,6%	0,1%	0,0	0,0	0,0
Transferências do OE	10,6	2,6	7,3	-75,7%	185,6%	0,0%	0,0	0,0	0,0
Outras	6,5	25,0	35,0	284,2%	40,0%	0,0%	0,0	0,0	0,0
3. TOTAL DA RECEITA (1+2)	22.849,2	23.816,7	24.065,4	4,2%	1,0%	1,0%	13,6	13,8	13,7
4. DESPESAS CORRENTES	22.225,4	23.407,8	23.485,6	5,3%	0,3%	0,3%	13,2	13,6	13,3
Pensões	13.464,7	14.019,7	14.416,3	4,1%	2,8%	1,7%	8,0	8,1	8,2
— Sobrevivência	1.956,8	2.035,9	2.102,7	4,0%	3,3%	0,3%	1,2	1,2	1,2
— Invalidez	1.421,2	1.405,7	1.409,1	-1,1%	0,2%	0,0%	0,8	0,8	0,8
— Velhice	10.086,6	10.553,8	10.878,7	4,6%	3,1%	1,4%	6,0	6,1	6,2
Complemento Solidário para Idosos	227,2	266,0	272,1	17,1%	2,3%	0,0%	0,1	0,2	0,2
Subsídio de desemprego, apoio ao emprego, lay	2.045,2	2.247,9	2.091,7	9,9%	-6,9%	-0,7%	1,2	1,3	1,2
Subsídio de doença	450,8	442,8	430,7	-1,8%	-2,7%	-0,1%	0,3	0,3	0,2
Abono de Família	1.000,0	964,9	747,3	-3,5%	-22,6%	-0,9%	0,6	0,6	0,4
Rendimento Social de Inserção	507,7	520,8	400,0	2,6%	-23,2%	-0,5%	0,3	0,3	0,2
Outras Prestações	766,4	815,6	809,5	6,4%	-0,7%	0,0%	0,5	0,5	0,5
Ação Social	1.616,6	1.671,7	1.652,6	3,4%	-1,1%	-0,1%	1,0	1,0	0,9
Administração	393,8	410,1	395,4	4,1%	-3,6%	-0,1%	0,2	0,2	0,2
Outras	743,4	682,1	684,6	-8,2%	0,4%	0,0%	0,4	0,4	0,4
— das quais: Transferências Correntes	740,6	679,1	681,6	-8,3%	0,4%	0,0%	0,4	0,4	0,4
Ações de formação profissional	1.009,7	1.366,2	1.585,4	35,3%	16,0%	0,9%	0,6	0,8	0,9
— das quais: com suporte no FSE	790,6	1.123,5	1.367,9	42,1%	21,8%	1,0%	0,5	0,7	0,8
5. DESPESAS CAPITAL	44,4	40,5	44,7	-8,8%	10,4%	0,0%	0,0	0,0	0,0
PIDDAC	20,5	2,6	7,3	-87,5%	185,6%	0,0%	0,0	0,0	0,0
Outras	23,9	37,9	37,4	58,7%	-1,5%	0,0%	0,0	0,0	0,0
6. TOTAL DA DESPESA (4+5)	22.269,8	23.448,3	23.530,3	5,3%	0,3%	0,3%	13,2	13,6	13,4
7. Activos Financeiros líquidos de reembolsos	-493,2	-521,6	-888,0	5,7%	70,2%	-	-0,3	-0,3	-0,5
8. SALDO GLOBAL (3-6)	579,4	368,5	535,1	-36,4%	45,2%	-	0,3	0,2	0,3

Fonte: Relatório do OE/2011.

Tabela 13 – Receitas e Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos

	Milhões de euros			Variação nominal			Em percentagem do PIB			Variação rácios PIB	
	2009	2010	2011	2010	2011	Contributo var. 2011	2009	2010	2011	2010	2011
Receitas Correntes	23.123,6	23.577,9	23.134,6	2,0%	-1,9%	-1,7%	13,8	13,7	13,1	-0,1	-0,6
Impostos directos	24,3	20,5	20,8	-15,6%	1,5%	0,0%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impostos indirectos	357,2	397,8	401,2	11,4%	0,9%	0,0%	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Contribuições p/ Seg. Social, CGA e ADSE	3.797,2	4.274,6	4.179,7	12,6%	-2,2%	-0,4%	2,3	2,5	2,4	0,2	-0,1
Outras receitas correntes	18.944,9	18.885,1	18.532,9	-0,3%	-1,9%	-1,3%	11,3	10,9	10,5	-0,4	-0,4
– das quais: transf. de outros subsectores	14.969,5	15.707,6	15.317,6	4,9%	-2,5%	-1,5%	8,9	9,1	8,7	0,2	-0,4
Receitas de Capital	2.521,4	3.198,4	1.541,6	26,9%	-51,8%	-6,2%	1,5	1,9	0,9	0,4	-1,0
– das quais: transf. de outros subsectores	1.467,1	725,8	445,8	-50,5%	-38,6%	-1,0%	0,9	0,4	0,3	-0,5	-0,1
Total de Receitas	25.645,0	26.776,3	24.676,2	4,4%	-7,8%	-7,8%	15,3	15,5	14,0	0,2	-1,5
Despesa Corrente	22.771,4	23.207,7	22.375,4	1,9%	-3,6%	-3,4%	13,5	13,4	12,7	-0,1	-0,7
Consumo público	11.496,3	12.270,5	11.214,6	6,7%	-8,6%	-4,3%	6,8	7,1	6,4	0,3	-0,7
– Pessoal	3.277,1	3.360,4	3.069,2	2,5%	-8,7%	-1,2%	1,9	1,9	1,7	0,0	-0,2
– Aq. Bens, Serviços e Outras Despesas Corre	8.219,3	8.910,1	8.145,4	8,4%	-8,6%	-3,1%	4,9	5,2	4,6	0,3	-0,6
Subsídios	1.217,2	618,5	656,7	-49,2%	6,2%	0,2%	0,7	0,4	0,4	-0,3	0,0
Juros da dívida	11,3	15,2	15,2	34,5%	0,0%	0,0%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferências Correntes	10.046,6	10.303,6	10.488,9	2,6%	1,8%	0,8%	6,0	6,0	6,0	0,0	0,0
– das quais: transf. para outros subsectores	899,6	890,9	888,2	-1,0%	-0,3%	0,0%	0,5	0,5	0,5	0,0	0,0
Despesa de Capital	2.245,6	1.163,9	1.402,8	-48,2%	20,5%	1,0%	1,3	0,7	0,8	-0,6	0,1
Investimentos	353,6	434,1	539,9	22,8%	24,4%	0,4%	0,2	0,3	0,3	0,1	0,0
Transferências de Capital	1.625,6	672,5	825,0	-58,6%	22,7%	0,6%	1,0	0,4	0,5	-0,6	0,1
– das quais: transf. para outros subsectores	202,1	127,2	129,3	-37,1%	1,7%	0,0%	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Outras despesas de capital	266,4	57,4	37,9	-78,5%	-34,0%	-0,1%	0,2	0,0	0,0	-0,2	0,0
Total de Despesa	25.017,0	24.371,6	23.778,2	-2,6%	-2,4%	-2,4%	14,9	14,1	13,5	-0,8	-0,6
Saldo Global	628,0	2.404,7	898,0	282,9%	-62,7%		0,4	1,4	0,5	1,0	-0,9
Activos Financeiros Líquidos de reembolsos	449,8	919,4	665,8	104,4%	-27,6%	:	0,3	0,5	0,4	0,2	-0,1
Saldo incluindo activos financeiros	178,2	1.485,2	232,2	733,4%	-84,4%	:	0,1	0,9	0,1	0,8	-0,8
Saldo corrente	352,1	370,2	759,2	5,1%	105,1%	:	0,2	0,2	0,4	0,0	0,2

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		
	2009	2010	2011	2010	2011	Contributo var. 2011	2009	2010	2011	2010	2011	
Quadro IV.1.16 do Relatório	Despesa Corrente	45.019,6	46.871,7	45.166,3	4,1%	-3,6%	-3,4%	26,8	27,1	25,7	0,4	-1,5
	Despesa Corrente Primária	40.012,9	41.620,7	38.865,8	4,0%	-6,6%	-5,5%	23,8	24,1	22,1	0,3	-2,0
	Despesas com Pessoal	11.484,3	11.311,2	9.616,8	-1,5%	-15,0%	-3,4%	6,8	6,6	5,5	-0,3	-1,1
	— Remunerações certas e permanentes	8.353,5	8.461,2	7.553,0	1,3%	-10,7%	-1,8%	5,0	4,9	4,3	-0,1	-0,6
	— Abonos variáveis ou eventuais	554,4	486,6	474,2	-12,2%	-2,5%	0,0%	0,3	0,3	0,3	-0,0	-0,0
	— Segurança Social	2.576,4	2.363,4	1.589,6	-8,3%	-32,7%	-1,5%	1,5	1,4	0,9	-0,2	-0,5
	Aquisição Bens e Serviços	1.391,0	1.567,4	1.901,8	12,7%	21,3%	0,7%	0,8	0,9	1,1	0,1	0,2
	Juros e outros encargos	5.006,7	5.250,9	6.300,5	4,9%	20,0%	2,1%	3,0	3,0	3,6	0,1	0,5
	Transferências Correntes	25.954,9	27.546,6	25.743,4	6,1%	-6,5%	-3,6%	15,4	16,0	14,6	0,5	-1,3
	para Administrações Públicas	23.278,2	24.523,1	22.853,8	5,3%	-6,8%	-3,3%	13,8	14,2	13,0	0,4	-1,2
	— Administração Central	14.306,5	14.795,8	14.199,4	3,4%	-4,0%	-1,2%	8,5	8,6	8,1	0,1	-0,5
	— Administração Regional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	— Administração Local	1.931,9	1.981,2	1.893,4	2,6%	-4,4%	-0,2%	1,1	1,1	1,1	-0,0	-0,1
	— Segurança Social	7.039,8	7.746,1	6.761,0	10,0%	-12,7%	-2,0%	4,2	4,5	3,8	0,3	-0,6
	para Outros sectores	2.676,8	3.023,5	2.889,6	13,0%	-4,4%	-0,3%	1,6	1,8	1,6	0,2	-0,1
	Subsídios	785,4	761,8	682,8	-3,0%	-10,4%	-0,2%	0,5	0,4	0,4	-0,0	-0,1
	Outras Despesas Correntes	397,3	433,8	921,0	9,2%	112,3%	1,0%	0,2	0,3	0,5	0,0	0,3
	Despesa de Capital	3.753,6	3.144,2	4.239,7	-16,2%	34,8%	2,2%	2,2	1,8	2,4	-0,4	0,6
	— Aquisição Bens de Capital	649,6	696,3	653,3	7,2%	-6,2%	-0,1%	0,4	0,4	0,4	0,0	-0,0
	— Transferências de Capital	3.086,6	2.431,3	3.520,1	-21,2%	44,8%	2,2%	1,8	1,4	2,0	-0,4	0,6
	para Administrações Públicas	2.826,9	2.156,2	1.814,6	-23,7%	-15,8%	-0,7%	1,7	1,2	1,0	-0,4	-0,2
	— Administração Central	1.371,8	693,0	426,3	-49,5%	-38,5%	-0,5%	0,8	0,4	0,2	-0,4	-0,2
	— Administração Regional	603,1	606,2	600,0	0,5%	-1,0%	0,0%	0,4	0,4	0,3	-0,0	-0,0
— Administração Local	841,4	849,3	781,6	0,9%	-8,0%	-0,1%	0,5	0,5	0,4	-0,0	-0,0	
— Segurança Social	10,6	7,7	6,6	-27,4%	-14,3%	0,0%	0,0	0,0	0,0	-0,0	-0,0	
para Outros sectores	259,7	275,0	1.705,5	5,9%	520,2%	2,9%	0,2	0,2	1,0	0,0	0,8	
Outras Despesas Capital	17,4	16,6	66,3	-4,6%	299%	0,1%	0,0	0,0	0,0	-0,0	0,0	
Despesa sem Activos Financeiros	48.773,2	50.015,9	49.406,0	2,5%	-1,2%	-1,2%	29,0	29,0	28,1	-0,1	-0,9	
Anexo do Relatório	Saldo Global	-14.057,3	-13.927,8	-10.515,1	-0,9%	-24,5%	-	-8,4	-8,1	-6,0	0,3	2,1
	Activos Financeiros Líquidos reemb.	1.716,5	11.047,8	11.034,2	543,6%	-0,1%		1,0	6,4	6,3	5,4	-0,1
	Saldo incluindo activos financeiros	-15.773,8	-24.975,6	-21.549,3	58,3%	-13,7%		-9,4	-14,5	-12,2	-5,1	2,2

A3. Breve descrição das Medidas de Política Económica propostas no OE/2011

Tabela 15 – Breve descrição das medidas de política económica propostas no OE/2011 e o impacto previsto pelo Governo português

Principais Medidas de Consolidação Orçamental - OE 2011	Impacto % PIB
Redução da Despesa	2,2
Redução das despesas de funcionamento do Estado	0,8
Redução progressiva dos salários da Administração Pública, institutos públicos e órgãos de soberania, para valores totais de remunerações acima de 1500 €/mês, com consequente redução de 5% nas remunerações Congelamento das promoções e progressões na Função Pública Congelamento de admissões e redução do número de contratados Redução das ajudas de custo, horas extraordinárias e acumulação de funções, incluindo a acumulação de vencimentos públicos com pensões do sistema público de aposentação Redução em 20% das despesas com a frota automóvel do Estado	
Redução das despesas com prestações sociais (Segurança Social e ADSE)	0,6
Congelamento das pensões em 2011 Redução em 20% nas despesas com o Rendimento Social de Inserção Eliminação do aumento extraordinário de 25% do abono de família nos 1.º e 2.º escalões e eliminação dos 4.º e 5.º escalões desta prestação Redução dos encargos da ADSE	
Redução das despesas no âmbito do Serviço Nacional de Saúde	0,3
Redução das transferências do Estado para outros sub-setores da Administração	0,2
Redução das despesas no âmbito do PIDDAC	0,2
Outras medidas de redução de despesa	0,1
Redução das despesas com indemnizações compensatórias e subsídios às empresas Extinção/fusão de organismos da Administração Pública directa e indirecta Implementação de um plano de reorganização e racionalização do SEE	
Aumento da Receita	1,2
Redução da despesa fiscal	0,4
Alteração do sistema de deduções e de benefícios fiscais no âmbito do IRS (já prevista no PEC) Revisão dos benefícios fiscais para pessoas colectivas Convergência da tributação dos rendimentos da categoria H com o regime de tributação da categoria A (já prevista no PEC)	
Aumento da receita fiscal	0,6
Aumento de 2 p.p. da taxa normal de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) Revisão das tabelas anexas ao Código do IVA Imposição de uma contribuição ao sistema financeiro em linha com a iniciativa em curso na UE	
Aumento da receita contributiva	0,2
Aumento de 1 p.p. da contribuição dos trabalhadores para a Caixa geral de Aposentações Entrada em vigor do Código contributivo e combate à fraude e evasão contributivas	

Lista de abreviaturas utilizadas

Abreviatura	Designação
AC	Administração Central
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
BdP	Banco de Portugal
BCE	Banco Central Europeu
CDS	<i>Credit Default Swap</i>
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
ISP	Imposto sobre os produtos petrolíferos
ISV	Imposto sobre os veículos
LBSS	Lei de bases da Segurança Social
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/2010	Orçamento do Estado para 2010
OE/2011	Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2011
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

Abreviatura	Designação
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
RDB	Rendimento Disponível Bruto
RNB	Rendimento Nacional Bruto
ROPO	Relatório de Orientação da Política Orçamental
ROPO/2010	Relatório de Orientação da Política Orçamental de Julho de 2010
SI	Serviços Integrados
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPAC	Saldo Primário Ajustado do Ciclo
SS	Segurança Social
TC	Tribunal de Contas