



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL  
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UTAO | PARECER TÉCNICO N.º 12/2011

# Análise da Conta Geral do Estado de 2010

Óptica da Contabilidade Pública

21.12.2011

---

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 16 de Dezembro de 2011.

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.

---



Ref.<sup>a</sup> 12/UTAO/2012

Data: 14.03.2012

**Errata ao Parecer Técnico da UTAO n.º 12/2011**  
**Análise da Conta Geral do Estado de 2010**  
**Ótica da Contabilidade Pública**

- Na página V, §20, onde se lê:

*«Neste âmbito, destaca-se o impacte orçamental da entrada em vigor do código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (Código Contributivo) e de medidas de contenção da despesa.»*

Deve ler-se:

*«Neste âmbito, destaca-se o impacte orçamental do aumento das transferências correntes do OE, no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social, e das contribuições e quotizações (“... reflectindo, nomeadamente, o impacte da integração das contribuições dos funcionários públicos [...] e a receita cobrada no âmbito dos processos de recuperação da dívida”), bem como de medidas de contenção da despesa.»*

- Na página 31, o §65 passa a ter a seguinte redação:

**«A integração das contribuições dos funcionários públicos no regime geral de segurança social e os processos de recuperação da dívida contribuíram para o crescimento da receita de “contribuições e quotizações”. A receita proveniente de “contribuições e quotizações” teve em 2010 um crescimento de 2,7%. Este resultado refletiu, “... nomeadamente, o impacte da integração das contribuições dos funcionários públicos (Lei n.º 4/2009, de 29 de Janeiro) e a receita cobrada no âmbito dos processos de recuperação da dívida com um crescimento de 25,8% face ao ano anterior.”»<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Cf. Conta Geral do Estado de 2010, pág. 173.



# Sumário executivo

---

**1** O objectivo do presente Parecer Técnico é o de dotar a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), da Assembleia da República, da informação técnica necessária para proceder à apreciação da Conta Geral do Estado de 2010 (CGE/2010).

## ***Enquadramento macroeconómico***

---

**2** A economia portuguesa cresceu 1,4%, ou seja, o dobro do previsto no cenário macroeconómico do OE/2010, tendo todavia ficado 0,5 p.p. aquém do crescimento da área do euro (que foi de 1,9%). A evolução da actividade económica em Portugal beneficiou de um dinamismo da procura interna superior ao antecipado, especialmente do consumo (público e privado), bem como de uma recuperação superior à prevista para as economias avançadas, a qual se reflectiu no crescimento das exportações líquidas.

**3** A previsão do Ministério das Finanças e da Administração Pública referente ao consumo público apresenta um elevado erro de previsão. Contrariamente ao que seria expectável, esse erro é crescente à medida que se encurta o horizonte temporal: 1,8 p.p. na previsão do OE/2010 e 3,1 p.p. na previsão do Relatório de Orientação da Política Orçamental (apresentado em Julho de 2010, já na actual base de contas nacionais). Pese embora esta componente do PIB na óptica da despesa se encontre influenciada pela aquisição de material de sub-superfície, essa aquisição já era do conhecimento público quando as referidas previsões foram elaboradas.

**4** Apesar da melhoria da actividade económica, esta foi insuficiente para evitar uma deterioração no nível de emprego e, conseqüentemente, registou-se um desvio na previsão relativa à taxa de desemprego, que se situou 1 p.p. acima do antecipado no OE/2010.

## ***Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social***

---

**5** A comparação da conta consolidada da administração central e segurança social em 2010 com o orçamento inicial e com a conta de 2009 encontra-se fortemente influenciada pela adopção de medidas adicionais de consolidação orçamental (sobretudo as decorrentes da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho), bem como por duas operações pontuais cujas dotações não se encontravam inscritas no OE/2010: a regularização de responsabilidades financeiras pelo pagamento de material militar de sub-superfície (que aumentou a despesa do Estado em 1001 M€) e a compensação financeira pela integração dos fundos de pensões da Portugal Telecom no âmbito da Caixa Geral de Aposentações (que aumentou a receita do subsector dos serviços e fundos autónomos em 1882,1 M€). Em conjunto, essas duas operações tiveram um impacto líquido positivo no saldo global na ordem dos 0,5% do PIB.

**6** O défice orçamental da administração central e segurança social em 2010 (6,7% do PIB) foi inferior ao previsto no OE/2010 (7,7% do PIB) e ao registado em 2009 (7,6% do PIB). Esta evolução mais favorável deveu-se essencialmente à contabilização da receita proveniente da transferência dos referidos fundos de pensões, que mais que compensou a despesa adicional referente ao pagamento de material militar. Essa receita extraordinária permitiu que o subsector dos serviços e

fundos autónomos tenha apresentado um excedente orçamental superior em 0,8 p.p. do PIB relativamente ao previsto no OE/2010.

**7** Em termos ajustados dessas duas operações, o défice orçamental da administração central e segurança social em 2010 teria sido de 7,2% em vez de 6,7% do PIB, embora continuasse a comparar favoravelmente com o objectivo inicial e com o défice atingido em 2009. Este facto não terá sido alheio à adopção de medidas adicionais de consolidação orçamental no decurso do ano.

**8** Contudo, em termos ajustados apenas da medida temporária da transferência dos fundos de pensões (sem o ajustamento “one-off” respeitante ao material militar), o défice da administração central e segurança social ficaria em linha com o projectado no OE/2010 (7,7% do PIB) e 0,1 p.p. do PIB acima do registado em 2009.

### **Subsector Estado**

---

**9** O défice global do subsector Estado, na óptica da contabilidade pública, fixou-se, em 2010, em 14 278 M€, equivalente a 8,3% do PIB. Face ao ano anterior, registou-se uma deterioração em 221 M€ no défice global deste subsector, mantendo-se todavia o rácio em percentagem do PIB, uma vez que o PIB aumentou 2,4% em termos nominais.

**10** O crescimento da receita efectiva, em 2010, resultou exclusivamente do aumento da cobrança de impostos, tendo esta evolução, para além das medidas constantes no OE/2010, beneficiado também dos aumentos de tributação (em IRS, IRC e IVA) resultantes da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, bem como da antecipação de consumo registada no final do ano.

**11** Com efeito, a execução da receita efectiva do subsector Estado ficou 1,3% acima do montante inscrito no OE/2010, beneficiando de um melhor desempenho na receita fiscal do que o inicialmente previsto (taxa de execução de 104,1%), que mais que compensou a reduzida taxa de execução do OE/2010 da receita corrente não fiscal (90,6%) e da receita de capital (64,2%).

**12** Em 2010, a despesa fiscal registou um aumento de 4,8% face ao ano anterior, apesar de ter ficado ligeiramente abaixo do previsto no OE/2010 (apresentando um grau de execução de 99,6%).

**13** Em 2010, a despesa efectiva do subsector Estado ficou abaixo do previsto, tendo para este resultado contribuído o reforço das medidas de consolidação orçamental (na referida Lei n.º 12-A/2010 e no Decreto-Lei de execução orçamental), bem como o comportamento mais favorável dos juros.

**14** A despesa corrente primária contribuiu favoravelmente para que a execução orçamental fosse inferior à prevista. Em contraste, a despesa de capital apresentou um desvio que se ficou a dever sobretudo à aquisição de material militar de sub-superfície (1001 M€) não previsto no OE/2010.

**15** No que diz respeito à despesa não efectiva, o fraco recurso à Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira (IRIEF) explicou o baixo grau de execução orçamental da despesa com activos financeiros. Em sentido oposto, a despesa com passivos financeiros excedeu o previsto no OE inicial, reflectindo em grande parte a amortização de títulos da dívida pública.

**16** As alterações orçamentais realizadas em 2010 originaram um aumento da dotação de despesa efectiva em 1990 M€ face ao orçamento inicial, dos quais 1473M€ se enquadram no âmbito da designada gestão flexível, devendo-se a parte mais substantiva, à regularização de responsabilidades relativas à aquisição do material militar de sub-superfície.

**17** Os reforços orçamentais decorrentes da utilização da dotação provisional aprovada no OE/2010 ascenderam a 419,8 M€, os quais visaram sobretudo o reforço dos agrupamentos de despesa com pessoal e transferências (correntes e de capital). Pouco mais de 2/3 destes reforços (70%) concentraram-se nos ministérios da Defesa Nacional, da Justiça e dos Encargos Gerais do Estado.

**18** Face ao estipulado na Lei do OE/2010, o instrumento de cativações foi reforçado pela aplicação do Decreto-Lei de execução orçamental e Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho. Contudo, não obstante esse reforço, verificou-se uma taxa de utilização de 45,6% dos montantes cativados. Este resultado originou o aumento das dotações disponíveis de despesa em 554 M€ (descativação de verbas), com conseqüente impacte no défice deste subsector.

**19** Em 2010, os encargos assumidos e não pagos aumentaram 300 M€. Este aumento da despesa por pagar foi devido em mais de metade às despesas com pessoal (185,2M€), sobretudo as relativas à segurança social (175,3M€), na qual se destacaram os encargos com saúde (121,2M€).

### ***Segurança Social***

---

**20** O saldo do subsector da segurança social em 2010 foi de 689,1 M€, muito acima da previsão orçamental inicial de 293,5 M€. Comparativamente a 2009 regista-se uma melhoria em termos homólogos de cerca de 110 M€. Neste âmbito, destaca-se o impacte orçamental da entrada em vigor do código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (Código Contributivo) e de medidas de contenção da despesa.

**21** Tanto a receita como a despesa registaram desvios face ao previsto no orçamento, contudo, o desvio favorável da despesa (-2,9 p.p.) suplantou o desvio desfavorável da receita (-1,1 p.p.).

**22** Ao longo da última década a despesa corrente da segurança social cresceu à taxa de 4,5% em termos médios reais anuais. Neste mesmo período as prestações sociais apresentaram um crescimento médio anual real de 5%. O ano de 2009 destaca-se pelo facto de registar a maior taxa de crescimento real da década para a despesa corrente (10,6%) e mais particularmente para as prestações sociais (9,1%).

### ***Dívida Pública e Garantias do Estado***

---

**23** Num ano em que se verificou uma intensa instabilidade nos mercados da dívida soberana dos países periféricos da área do euro, as necessidades brutas de financiamento do Estado aumentaram consideravelmente face a 2009. Este aumento deveu-se, em grande medida, às amortizações de dívida que ocorreram em 2010, uma vez que a actividade corrente do Estado não exigiu um financiamento superior ao ocorrido em 2009. Com efeito, as necessidades brutas foram satisfeitas, sobretudo, através da emissão de Obrigações do Tesouro, tendo estas emissões contribuído para o aumento do peso relativo dos títulos de médio e longo prazo no total da dívida

directa do Estado. Não obstante o aumento do *stock* da dívida que se verificou em 2010, a despesa com juros permaneceu praticamente inalterada face a 2009, uma vez que o efeito causado pelo aumento das taxas de juro ainda não se reflectiu em 2010.

**24** Os limites máximos para a concessão de garantias do Estado foram aumentados em 2010 face ao ano anterior. Não obstante esse aumento, em 2010 foram assumidas consideravelmente menos responsabilidades do que em 2009.

### ***Esforço financeiro do Estado com o sector empresarial do Estado e PPP***

---

**25** O esforço financeiro líquido do Estado com o sector empresarial do Estado ascendeu em 2010 a 1130,5 M€, o que representa um decréscimo superior a  $\frac{1}{4}$  face a 2009 (410 M€). Comparativamente ao previsto aquando da apresentação da proposta de OE/2010, o esforço financeiro do Estado foi inferior em 1537,8 M€, em resultado da baixa execução dos empréstimos e das dotações de capital. A magnitude elevada deste desvio poderá indiciar uma insuficiente capacidade de previsão dos fluxos financeiros com o sector empresarial do Estado por parte do Ministério das Finanças ou, alternativamente, uma alteração das opções de política por parte do accionista Estado após a aprovação do Orçamento do Estado.

**26** Os encargos líquidos com as Parcerias Público-Privadas ficaram 377,1 M€ acima do previsto no relatório do OE/2010, o que representa um desvio de 50% face ao inicialmente previsto. Este desvio desfavorável deveu-se aos encargos líquidos com as Parceiras Público-Privadas rodoviárias que ascenderam a mais do dobro do inicialmente previsto no OE/2010 (desvio de 134%), tendo a execução ficado 513,9 M€ acima do apresentado no Relatório do OE/2010.

**27** Face a 2009 os encargos líquidos com as Parcerias Público-Privadas cresceram 26% em 2010, representando um acréscimo de 229 M€, dos quais 222 M€ se ficaram a dever aos encargos com as Parcerias Público-Privadas do sector rodoviário.



# Índice

<b>SUMÁRIO EXECUTIVO .....</b>	<b>III</b>
<b>I INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
I.1 MANDATO E OBJECTIVO .....	1
I.2 METODOLOGIA .....	1
<b>II ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO .....</b>	<b>2</b>
<b>III CONTA CONSOLIDADA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E SEGURANÇA SOCIAL .....</b>	<b>5</b>
<b>IV SUBSECTOR ESTADO .....</b>	<b>10</b>
IV.1 SALDO GLOBAL .....	12
IV.2 RECEITA.....	13
IV.2.1 <i>Evolução da receita</i> .....	13
IV.2.2 <i>Despesa fiscal</i> .....	15
IV.3 DESPESA DO SUBSECTOR ESTADO .....	16
IV.3.1 <i>Despesa efectiva, por classificação económica</i> .....	16
IV.3.2 <i>Despesa não efectiva, por classificação económica</i> .....	19
IV.3.3 <i>A eficácia do instrumento das cativações</i> .....	20
IV.3.4 <i>Despesa por classificação funcional</i> .....	21
IV.3.5 <i>Alterações orçamentais</i> .....	22
IV.3.6 <i>Encargos assumidos e não pagos</i> .....	25
<b>V DÍVIDA PÚBLICA E GARANTIAS DO ESTADO .....</b>	<b>27</b>
V.1 DÍVIDA DIRECTA.....	27
V.2 GARANTIAS DO ESTADO .....	30
<b>VI SEGURANÇA SOCIAL .....</b>	<b>31</b>
VI.1 CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL EM 2010.....	31
VI.2 A DESPESA CORRENTE DA SEGURANÇA SOCIAL NA ÚLTIMA DÉCADA.....	34
<b>VII ESFORÇO FINANCEIRO DO ESTADO COM O SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO E PPP</b>	<b>37</b>
VII.1 ESFORÇO FINANCEIRO DO ESTADO.....	37
VII.2 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS .....	38
<b>VIII ANEXO .....</b>	<b>41</b>
<b>IX LISTA DE ABREVIATURAS .....</b>	<b>45</b>

## Índice de tabelas

Tabela 1 – Enquadramento macroeconómico em 2010 e previsões governamentais.....	3
Tabela 2 – Conta consolidada da Administração Central e Segurança Social.....	7
Tabela 3 – Saldo global ajustado da administração central e segurança social, por subsector.....	9
Tabela 4 – Evolução da Situação Financeira do subsector Estado (2008-2010) – Rubricas “Despesas com Pessoal” e “Transferências Correntes” não comparáveis.....	11
Tabela 5 – Situação Financeira do subsector Estado em 2010 – Avaliação da execução do OE/2010.....	12
Tabela 6 – Análise dos desvios da despesa efectiva por classificação económica face ao previsto no OE/2010.....	17
Tabela 7 – Análise dos desvios da despesa não efectiva por classificação económica face ao previsto no OE/2010.....	19
Tabela 8 – Impacte dos cativos iniciais e finais na despesa em 2010.....	21
Tabela 9 – Análise dos desvios da despesa funcional face ao previsto no OE/2010.....	22
Tabela 10 – Alterações orçamentais em 2010 por classificação económica (em milhões de euros).....	23
Tabela 11 – Alterações orçamentais por classificação orgânica em 2010 (em milhões de euros).....	24
Tabela 12 – Necessidades de Financiamento do Estado (em milhões de euros).....	28
Tabela 13 – Composição do Financiamento (em milhões de euros).....	28
Tabela 14 – Dívida Directa do Estado (stock no final do ano).....	29
Tabela 15 – Juros e encargos com a dívida directa do Estado.....	29
Tabela 16 – Dívida garantida pelo Estado.....	30
Tabela 17 – Conta da segurança social.....	33
Tabela 18 – Evolução da despesa da segurança social no período 2001-2010, em termos reais a preços de 2010 (em milhões de euros e percentagem).....	35
Tabela 19 – Evolução da pensão média anual e mensal (per capita), no período 2001-2010 a preços de 2010 (em milhões de euros e percentagem).....	36
Tabela 20 – Esforço financeiro do Estado.....	37
Tabela 21 – Encargos líquidos com PPP (em milhões de euros).....	39
Tabela 22 – Evolução da previsão de encargos líquidos com PPP e respectiva execução em 2010.....	39
Tabela 23 – Comparação da conta consolidada da administração central e segurança social de 2010 face ao previsto no relatório do OE/2010, em contabilidade pública.....	41
Tabela 24 – Evolução da conta consolidada da administração central e segurança social – 2008-2010 - em contabilidade pública.....	42
Tabela 25 – Evolução do resultado da conta do subsector Estado.....	43
Tabela 26 – Evolução da Receita Líquida do subsector Estado.....	44
Tabela 27 – Evolução da despesa fiscal.....	44

## Índice de gráficos

Gráfico 1 – Evolução real do consumo privado e do consumo público (Taxas de variação anual).....	4
Gráfico 2 – Evolução dos saldos orçamentais entre 2008 e 2010 (em percentagem do PIB).....	6
Gráfico 3 – Evolução dos saldos orçamentais entre 2008 e 2010 (em milhões de euros).....	6
Gráfico 4 – Saldo global da administração central e segurança social, por subsectores.....	8
Gráfico 5 – Peso da receita e despesa da administração central e segurança social.....	8
Gráfico 6 – Saldo global da administração central e segurança social.....	8
Gráfico 7 – Variação homóloga do saldo da administração central e segurança social em 2010 (em milhões de euros).....	8
Gráfico 8 – Grau de Execução dos impostos face ao previsto no OE/2010 – por ordem decrescente de importância na receita fiscal.....	15
Gráfico 9 – Evolução do peso da despesa fiscal na receita do imposto.....	16
Gráfico 10 – Desvio orçamental dos principais agregados da despesa efectiva.....	17
Gráfico 11 – Desvio orçamental dos principais agrupamentos da despesa efectiva.....	17
Gráfico 12 – Cativos finais e sua distribuição pelos grandes agregados da despesa no período 2006-2010.....	21
Gráfico 13 – Taxas de rendibilidade de Obrigações do Tesouro com maturidade a 10 anos.....	27
Gráfico 14 – Evolução das prestações sociais no período 2001-2010, a preços de 2010.....	35
Gráfico 15 – Evolução das pensões no período 2001-2010, a preços de 2010.....	35
Gráfico 16 – Evolução do subsídio de desemprego, social de desemprego e apoios ao emprego, a preços de 2010.....	37
Gráfico 17 – Taxa de desemprego em Portugal: 2000 a 2010 (em percentagem).....	37

# I Introdução

---

## I.1 Mandato e objectivo

**1** Nos termos do artigo 10.º-A da Resolução da Assembleia da Republica 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 mandato expresso na actividade n.º 7 do Plano de Actividades da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) - XII Legislatura – 1.ª Sessão Legislativa, apresenta-se o Parecer Técnico sobre a Conta Geral do Estado para 2010 (CGE/2010), a qual foi submetida à Assembleia da República no final de Junho de 2011.

## I.2 Metodologia

**2** A análise técnica efectuada pela UTAO tem por base essencialmente os valores divulgados pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO) na CGE/2010<sup>1</sup> e, no que diz respeito aos valores do PIB, os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE). Todos os valores monetários encontram-se expressos em milhões de euros (M€) e na óptica da contabilidade pública, salvo menção expressa em contrário.

**3** A UTAO, na sua análise, não se pronuncia sobre questões de fiabilidade dessa informação, incluindo a avaliação do cumprimento das disposições legais que regulam a contabilização das receitas e despesas públicas, matérias cuja análise compete ao Tribunal de Contas.

**4** Dada a densidade e o elevado grau de complexidade técnica da informação financeira constante na CGE/2010, e com o propósito de propiciar apoio técnico útil, ponderada a matéria em análise, foram prosseguidos os seguintes procedimentos:

- Identificação do conteúdo técnico essencial da CGE/2010;
- Apreciação da execução orçamental de 2010, na óptica da contabilidade pública, dos principais agregados dos vários subsectores;
- Contabilização dos principais desvios face ao previsto no Orçamento do Estado (inicial e final) para 2010.

---

<sup>1</sup> Pontualmente, recorre-se a documentos de anos anteriores para efeitos de comparabilidade.

## II Enquadramento macroeconómico

**1 O ano de 2010 foi caracterizado por uma recuperação da actividade económica mundial.** Após a forte recessão ocorrida em 2009, em 2010 o Produto Interno Bruto (PIB) das economias avançadas aumentou 3% em volume.

**2 Na área do euro, registou-se um maior dinamismo na actividade económica e dos preços face ao assumido no cenário macroeconómico do OE/2010.** Em 2010, o crescimento económico real da área do euro cifrou-se em 1,9%, ficando 1,2 e 1 p.p. acima das previsões da Comissão Europeia e da OCDE, respectivamente, as quais serviram de base para a elaboração do cenário macroeconómico do OE/2010. A taxa de inflação da área do euro foi superior em 0,5 p.p. ao previsto no OE/2010 (1,1%). Por seu lado, o preço médio (em dólares) do barril de petróleo ficou 3,9% acima do assumido no OE/2010, registando um crescimento de 28,9% face ao ano anterior. Assinala-se ainda que a taxa de juro de curto prazo ficou 0,4 p.p. abaixo do previsto no OE/2010.

**3 A economia portuguesa cresceu o dobro do previsto no OE/2010 tendo ficado, todavia, 0,5 p.p. aquém do crescimento da área do euro.** De acordo com as Contas Nacionais Trimestrais do INE, de 9 de Dezembro de 2011, após a forte contracção registada no ano de 2009, a economia portuguesa cresceu 1,4% em 2010, ou seja, 0,7 p.p. acima do previsto no Relatório do Orçamento do Estado para 2010.<sup>2</sup> Todavia, o crescimento da economia portuguesa ficou, em 2010, 0,5 p.p. abaixo do crescimento de 1,9% verificado no conjunto da área do euro.

**4 O crescimento superior ao esperado da actividade económica em Portugal deveu-se a um maior dinamismo da procura interna e das exportações.** Comparando a composição do crescimento do PIB em 2010 com a previsão constante no OE/2010 verifica-se, ao nível da procura interna, que o consumo público e o consumo privado cresceram, respectivamente, 1,8 e 1,1 p.p. acima do previsto, compensando a quebra mais acentuada na formação bruta de capital fixo (-4,1%) do que a antecipada pelo OE/2010 (-1,1%). Convém referir que o crescimento do consumo privado de 2,1% encontra-se influenciado, em parte, por alterações de natureza fiscal que induziram uma antecipação nas decisões de aquisição de bens duradouros. Também a procura externa líquida se revelou mais dinâmica do que o antecipado no OE/2010, em resultado do elevado dinamismo evidenciado nas exportações (as quais ficaram 5,3 p.p. acima da previsão do OE/2010), não obstante um assinalável crescimento nas importações (consubstanciado num crescimento que ficou 3,9 p.p. acima do previsto no OE/2010).

---

<sup>2</sup> Todavia, convém salientar que o INE procedeu em Junho de 2010 a uma mudança de base nas Contas Nacionais Portuguesas (devido essencialmente a alterações no domínio das fontes estatísticas e a uma mudança do ano de referência da base, a qual passou para o ano 2006, em detrimento do ano de 2000), tendo a mesma sido considerada pelo Ministério das Finanças no âmbito da elaboração do ROPO/2010. Deste modo, o OE/2010 e o PEC 2010-13 foram elaborados na anterior base de Contas Nacionais Portuguesas de 2000, enquanto o ROPO/2010 já foi elaborado na nova base de Contas Nacionais Portuguesas de 2006.

**Tabela 1 – Enquadramento macroeconómico em 2010 e previsões governamentais**

	Estimativa	Previsões governamentais			Erro de previsão (Est. -Prev.)		
		Jan-10	Mar-10	Jul-10	Jan-10	Mar-10	Jul-10
	Documento: CNT 2011T3; CE	OE/10	PEC2010/13	ROPO	OE/10	PEC2010/13	ROPO
<b>Despesa e PIB (taxas reais de variação)</b>							
<b>PIB</b>	<b>1,4</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>
Consumo Privado	2,1	1,0	1,0	1,3	1,1	1,1	0,8
Consumo Público	0,9	-0,9	-0,9	-2,2	1,8	1,8	3,1
FBCF	-4,1	-1,1	-0,8	-0,8	-3,0	-3,3	-3,3
Exportações	8,8	3,5	3,5	4,3	5,3	5,3	4,5
Importações	5,4	1,5	1,7	2,2	3,9	3,7	3,2
<b>Preços e desemprego</b>							
Inflação	1,4	0,8	0,8	1,1	0,6	0,6	0,3
Deflator do Cons. Priv.	1,6	:	:	:	:	:	:
Deflator do PIB	1,0	0,8	:	:	0,2	:	:
Desemprego (%)	10,8	9,8	9,8	9,8	1,0	1,0	1,0
<b>Financiamento (em % do PIB)</b>							
Saldo orçamental	-9,8	-8,3	-8,3	-7,3	-1,5	-1,5	-2,5
Dívida Pública	93,4	85,4	86,0	83,5	8,0	7,4	9,9
Cap./necessidade líq. financto. face exterior	-8,3	:	-9,3	-8,7	:	1,0	0,4
<b>Enquadramento externo</b>							
Inflação (IHPC) - área do euro	1,6	1,1	:	:	0,5	:	:
Procura externa relevante p/ Portugal (bens)	7,9	1,7	1,7	1,7	6,2	6,2	6,2
Preço spot do petróleo Brent (Dólares/barril)	79,6	76,6	76,6	77,7	3,0	3,0	1,9
Taxas de juro de curto prazo (Euribor-3 meses)	0,8	1,2	1,2	0,8	-0,4	-0,4	0,0
Taxas de juro de longo prazo (OT 10 anos)	5,4	:	4,5	5,1	:	0,9	0,3
Taxa de câmbio nominal (€1 = x USD)	1,33	1,4	1,434	1,28	-0,1	-0,1	0,1

**Nota:** A estimativa do PIB para 2010 corresponde à divulgada pelo INE nas Contas Nacionais Trimestrais do 3.º trimestre de 2011, de 9 de Dezembro de 2011, e as restantes variáveis da base de dados da Comissão Europeia/Eurostat (Dezembro de 2011). O erro de previsão é definido como a diferença entre os valores efectivos e a respectiva previsão. Assim, um erro de previsão negativo significa que a previsão se veio a revelar optimista e um erro positivo que a previsão era pessimista.

## 5 O consumo público apresentou um desvio de 1,8 p.p. face à previsão do OE/2010.

Apesar do OE/2010 prever uma diminuição de 0,9% no consumo público, esta variável registou um crescimento real de 0,9%, o que representa um desvio de 1,8 p.p. face ao inicialmente previsto – ver Tabela 1. Refira-se que o consumo público e as importações foram em 2010 influenciados pela aquisição de equipamento militar de sub-superfície (dois submarinos). Tal como identificado no Parecer Técnico da UTAO n.º 8/2011, de análise ao Documento de Estratégia Orçamental, de 28.09.2011, a revisão em alta do consumo público tem sido a regra no passado recente. Nessa análise a UTAO calculou um desvio médio para a variação (real) do consumo público entre as projecções e as taxas efectivamente verificadas de 1,7 p.p. para cada um dos primeiros 4 anos e de 3,4 p.p. para o último ano da projecção constante das actualizações dos sucessivos Programas de Estabilidade e Crescimento. Trata-se de um desvio sistemático que revela a dificuldade em obter uma consolidação orçamental essencialmente por via da despesa.

## 6 Ao longo do ano de 2010, o Ministério das Finanças manteve a sua previsão de crescimento económico, mas promoveu duas alterações na sua composição, a última das quais aumentou o erro de previsão do consumo público para 3,1 p.p..

Após a apresentação do OE/2010, o Ministério das Finanças apesar de manter a previsão de crescimento económico para 2010 em 0,7% procedeu, numa primeira fase, no Programa Estabilidade e Crescimento 2010-13 (PEC), de Março de 2010, a uma revisão em alta das importações, compensada por uma menor

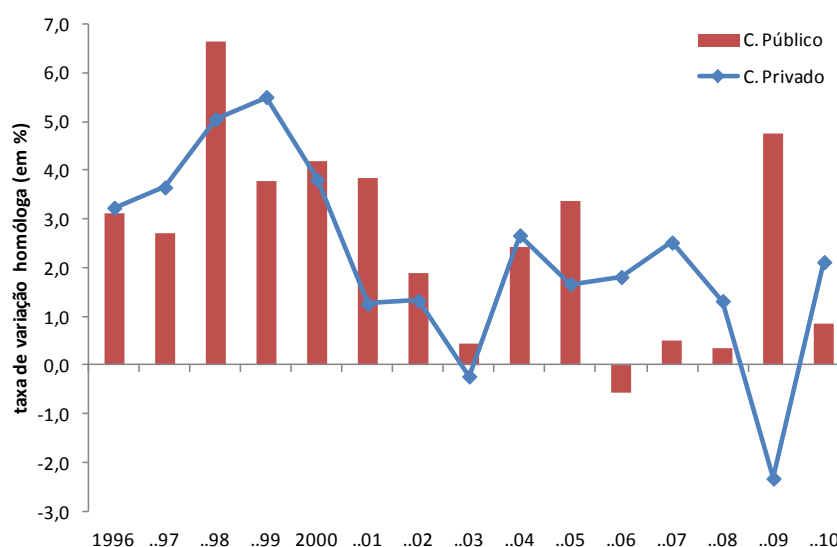
quebra na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), e, numa segunda fase, no Relatório de Orientação da Política Orçamental, de Julho de 2010, efectuou uma revisão mais profunda de todas as componentes do PIB, com a excepção da FBCF (que ficou inalterada face ao PEC 2010-13). Nesta segunda revisão importa sobretudo sublinhar que a previsão do consumo público apontava então para uma quebra de 2,2% (antes 0,9%), não prevendo o pagamento do equipamento militar de sub-superfície adquirido, o que se veio a traduzir num desvio ainda maior na previsão (3,1 p.p.) do que a que constava no Relatório do OE/2010 (1,8 p.p.). Assim, contrariamente ao que seria expectável, a qualidade da previsão relativa ao consumo público deteriorou-se com a redução do horizonte de projecção, numa variável que é influenciada directamente pela execução do Orçamento do Estado.

**7 A taxa de inflação ficou bastante acima do previsto no OE/2010.** Quanto à evolução dos preços, o IPC e o deflator (preços implícitos) do PIB ficaram 0,6 e 0,2 p.p. acima do previsto no OE/2010, respectivamente. Para este desvio terá contribuído o dinamismo superior ao esperado da procura interna, bem como o aumento de tributação indirecta.

**8 Apesar da melhoria da actividade económica, registou-se uma deterioração no nível do emprego.** A evolução do emprego (redução de 1,5%) e da taxa de desemprego (10,8%) apresentaram uma evolução bastante mais desfavorável do que a prevista no OE/2010, tendo a taxa de desemprego ficado 1 ponto percentual acima do previsto no OE/2010.

**9 Em praticamente todo o período entre 1996 e 2010, registaram-se taxas de crescimento reais positivas ao nível quer do consumo público, quer do consumo privado.** Numa perspectiva de médio prazo, constata-se que o consumo público registou taxas de crescimento reais positivas no período de 1996 a 2010, com excepção do ano de 2006 – ver Gráfico 1. De forma similar, também o consumo privado registou, no período de análise, com excepção dos anos de 2003 e 2009, taxas de crescimento reais positivas - ver Gráfico 1 e Tabela 1.

**Gráfico 1 – Evolução real do consumo privado e do consumo público (Taxas de variação anual)**



Fonte: INE, Contas Nacionais Preliminares, 9 de Dezembro de 2011.

## III Conta consolidada da administração central e segurança social

**10** Neste capítulo é analisada a conta consolidada da administração central (subsector Estado e serviços e fundos autónomos) e segurança social. Essa análise, que não inclui a execução orçamental da administração regional e local, privilegia sobretudo a comparação dos resultados alcançados com as metas traçadas no Orçamento do Estado (inicial) para 2010. Atendendo à ocorrência de operações temporárias e “one-offs” de montante significativo em 2010, e de modo a permitir uma melhor comparabilidade, apresenta-se igualmente uma abordagem em termos ajustados desses efeitos.

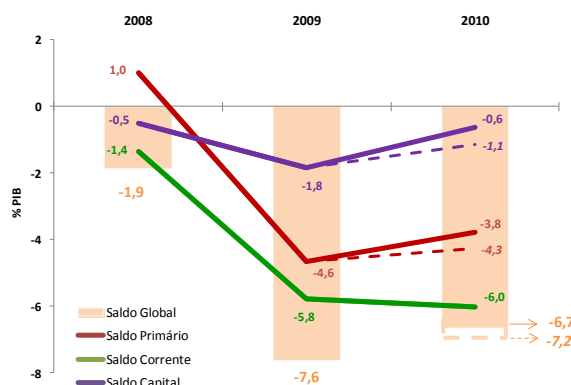
**11 A comparação da conta consolidada da administração central e segurança social em 2010 com o orçamento inicial e com a conta de 2009 encontra-se fortemente influenciada pela adopção de medidas adicionais de consolidação orçamental, bem como por operações temporárias e “one-offs” em 2010.** Com efeito, o ano de 2010 ficou marcado pela aprovação de sucessivas medidas adicionais de consolidação que acresceram às que tinham sido inicialmente aprovadas no âmbito do OE/2010 (ver Caixa 1). A implementação dessas medidas<sup>3</sup> contribuiu para diminuir o nível de despesa e aumentar a receita da administração central e segurança social, beneficiando o saldo global. Por outro lado, no final do ano, ocorreram duas operações pontuais cujas dotações não se encontravam inscritas no OE/2010: a regularização de responsabilidades financeiras pelo pagamento de material militar de sub-superfície (que aumentou a despesa do Estado em 1001 M€) e a compensação financeira pela integração de diversos fundos de pensões<sup>4</sup> no âmbito da Caixa Geral de Aposentações (que aumentou a receita dos SFA em 1882,1 M€).

**12 Não é possível comparar a execução orçamental de 2010 na óptica da contabilidade pública com as novas metas orçamentais, revistas no início do segundo semestre.** No âmbito do Relatório de Orientação da Política Orçamental, de Julho de 2010, o défice público definido para 2010, na óptica da contabilidade nacional, foi revisto de 8,3% para 7,3% do PIB. Porém, aquele documento não explicitou o correspondente objectivo em contabilidade pública, não permitindo assim a comparação, nessa óptica, dos resultados alcançados em 2010 com as metas entretanto revistas.

<sup>3</sup> Nos termos do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho (Condição de Recursos), do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho (Decreto-Lei de execução orçamental para 2010), da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, e dos Despachos do Secretário de Estado do Orçamento (25 de Agosto), do Ministro das Finanças (28 de Setembro) e dos Ministros da Defesa, da Administração Interna e da Educação (19 de Novembro).

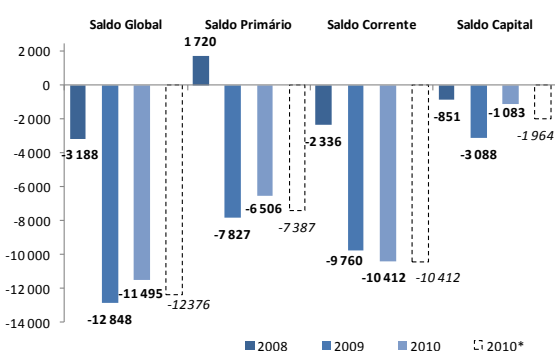
<sup>4</sup> Designadamente o Fundo de Pensões do pessoal da Portugal Telecom, o Fundo de Pensões Regulamentares da Companhia de Rádio Marconi, S.A. e os encargos relativos à sobrevivência, a cargo deste último Fundo.

**Gráfico 2 – Evolução dos saldos orçamentais entre 2008 e 2010 (em percentagem do PIB)**



Fonte: DGO. Cálculos da UTAO. Nota: As linhas a tracejado correspondem a saldos ajustados da incorporação dos fundos de pensões da PT na CGA (1882,1 M€) e da aquisição de material militar de sub-superfície (1001 M€).

**Gráfico 3 – Evolução dos saldos orçamentais entre 2008 e 2010 (em milhões de euros)**



Fonte: DGO. Cálculo da UTAO. Nota: \* Saldos ajustados da incorporação dos fundos de pensões da PT na CGA (1882,1 M€) e da aquisição de material militar de sub-superfície (1001 M€).

### 13 O saldo corrente da administração central e segurança social prosseguiu em 2010 uma trajetória de agravamento.

Não obstante a melhoria homóloga do saldo global em 0,9 p.p. do PIB (0,4 p.p. em termos ajustados), assim como dos saldos primário e de capital, salienta-se o facto do saldo corrente ter continuado a deteriorar-se, apesar da manutenção do peso dos juros no produto. Com efeito, o saldo corrente, o único que em 2010 não foi influenciado pelas referidas operações temporárias e “one-offs”<sup>5</sup>, registou um agravamento de 4,6 p.p. do PIB desde 2008, do qual 0,2 p.p. entre 2009 e 2010. Para a deterioração face a 2009 contribuiu sobretudo a diminuição do peso da receita corrente em 0,3 p.p. do PIB, apenas parcialmente compensado pela redução do peso da despesa corrente em 0,1 p.p. do PIB.

<sup>5</sup> Tanto a regularização de responsabilidades financeiras pelo pagamento de material militar como a contabilização da compensação financeira pela transferência dos Fundos de pensões afectaram o saldo de capital (e consequentemente o saldo primário e o saldo global), com um impacte líquido positivo de 881 M€.



**Tabela 2 – Conta consolidada da Administração Central e Segurança Social**  
(em milhões de euros)

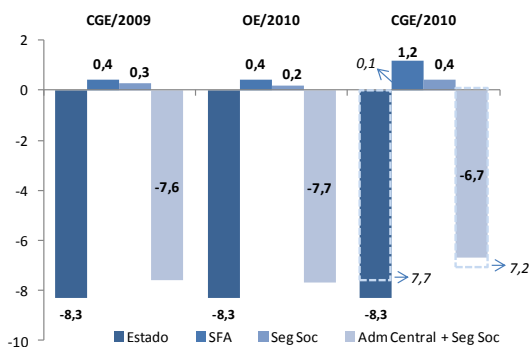
	2009		2010						Variações		
	Execução	% PIB	Orç. Inicial	% PIB	Execução	% PIB	Grau execução (%)	Desvios de execução	Variação homóloga	Tvha (%)	Tx cresc. OE2010
	(1)		(2)		(3)		(3) / (2)	(3) - (2)	(4)=(3)-(1)	(4) / (1)	(2)-(1)/(1)
<b>Administração Central e Segurança Social</b>											
Receita efectiva	58 577	34,7	59 792	34,6	61 346	35,5	102,6	1 555	2 769	4,7	2,1
Despesa efectiva	71 426	42,4	73 060	42,3	72 841	42,2	99,7	-220	1 415	2,0	2,3
Saldo global	-12 848	-7,6	-13 269	-7,7	-11 495	-6,7	:	1 774	1 354	:	:
<i>Receita efectiva ajustada</i>	<i>58 577</i>	<i>34,7</i>	<i>59 792</i>	<i>34,6</i>	<i>59 464</i>	<i>34,4</i>	<i>99,5</i>	<i>-328</i>	<i>887</i>	<i>1,5</i>	<i>2,1</i>
<i>Despesa efectiva ajustada</i>	<i>71 426</i>	<i>42,4</i>	<i>73 060</i>	<i>42,3</i>	<i>71 840</i>	<i>41,6</i>	<i>98,3</i>	<i>-1 221</i>	<i>414</i>	<i>0,6</i>	<i>2,3</i>
<i>Saldo global ajustado</i>	<i>-12 848</i>	<i>-7,6</i>	<i>-13 269</i>	<i>-7,7</i>	<i>-12 376</i>	<i>-7,2</i>	<i>:</i>	<i>893</i>	<i>472</i>	<i>:</i>	<i>:</i>
<b>Estado</b>											
Receita efectiva	34 708	20,6	35 811	20,7	36 272	21,0	101,3	461	1 564	4,5	3,2
Despesa efectiva	48 766	28,9	50 075	29,0	50 551	29,3	101,0	476	1 785	3,7	2,7
Saldo global	-14 057	-8,3	-14 264	-8,3	-14 278	-8,3	:	-15	-221	:	:
<i>Despesa efectiva ajustada</i>	<i>48 766</i>	<i>28,9</i>	<i>50 075</i>	<i>29,0</i>	<i>49 550</i>	<i>28,7</i>	<i>99,0</i>	<i>-525</i>	<i>784</i>	<i>1,6</i>	<i>2,7</i>
<i>Saldo global ajustado</i>	<i>-14 057</i>	<i>-8,3</i>	<i>-14 264</i>	<i>-8,3</i>	<i>-13 277</i>	<i>-7,7</i>	<i>:</i>	<i>986</i>	<i>780</i>	<i>:</i>	<i>:</i>
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>											
Receita efectiva	25 717	15,3	25 569	14,8	26 526	15,4	103,7	958	810	3,1	-0,6
Despesa efectiva	25 087	14,9	24 867	14,4	24 432	14,1	98,2	-436	-655	-2,6	-0,9
Saldo global	630	0,4	701	0,4	2 095	1,2	:	1 393	1 465	:	:
<i>Receita efectiva ajustada</i>	<i>25 717</i>	<i>15,3</i>	<i>25 569</i>	<i>14,8</i>	<i>24 644</i>	<i>14,3</i>	<i>96,4</i>	<i>-924</i>	<i>-1 073</i>	<i>-4,2</i>	<i>-0,6</i>
<i>Saldo global ajustado</i>	<i>630</i>	<i>0,4</i>	<i>701</i>	<i>0,4</i>	<i>213</i>	<i>0,1</i>	<i>:</i>	<i>-489</i>	<i>-417</i>	<i>:</i>	<i>:</i>
<b>Segurança Social</b>											
Receita efectiva	22 849	13,6	24 103	13,9	23 857	13,8	99,0	-246	1 008	4,4	5,5
Despesa efectiva	22 270	13,2	23 810	13,8	23 168	13,4	97,3	-642	899	4,0	6,9
Saldo global	579	0,3	294	0,2	689	0,4	:	396	110	:	:

Fonte: DGO. Cálculos da UTAO.

Notas: i) Os valores desta tabela não são coincidentes com os que constam da análise individual de cada um dos subsectores: embora o relatório da CGE/2010 não o refira expressamente, as diferenças no âmbito do orçamento inicial são explicadas pelo facto da conta consolidada da administração central e segurança social se encontrar líquida de cativos; Relativamente aos valores de execução orçamental, as divergências decorrem da consolidação de transferências inter-sectoriais. ii) O grau de execução tem por base de comparação o orçamento inicial aprovado (que difere do que consta do relatório da proposta do OE/2010). A taxa de crescimento implícita ao OE/2010 foi calculada face à CGE/2009. iii) Os ajustamentos (assinalados a cinzento) prendem-se com a exclusão de medidas temporárias e "one-offs": no âmbito do subsector Estado, excluiu-se a regularização de responsabilidades financeiras pelo pagamento de material militar de superfície (1001 M€) e, no caso dos SFA, foi expurgado o efeito da integração dos fundos de pensões da PT na CGA (1882,1 M€).

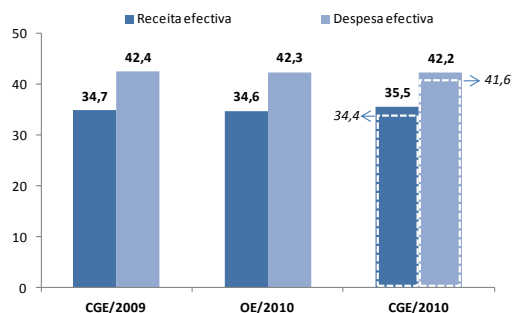
**14 O défice orçamental da administração central e segurança social em 2010 foi inferior ao previsto inicialmente, em resultado da contabilização de receitas extraordinárias.** Na óptica da contabilidade pública, a respectiva conta consolidada (excluindo os activos e passivos financeiros e a transferência para o Fundo de Regularização da Dívida Pública) apresentou um défice de 11 495 M€ (6,7% do PIB), inferior em 1 p.p. do PIB face ao objectivo fixado inicialmente. Esta evolução positiva deveu-se essencialmente ao facto da receita efectiva ter ficado 0,9 p.p. do PIB acima do previsto, sobretudo devido à contabilização da receita proveniente da transferência dos referidos fundos de pensões. O peso da despesa efectiva no PIB ficou genericamente em linha com o previsto (com uma ligeira diminuição de 0,1 p.p., uma vez que o encargo com o referido material militar terá sido compensado pelo efeito das medidas adicionais de consolidação da despesa e pelo comportamento mais favorável dos juros).

**Gráfico 4 – Saldo global da administração central e segurança social, por subsectores (em percentagem do PIB)**



Fonte: DGO. Cálculos da UTAO. Nota: As linhas a tracejado correspondem a valores ajustados da incorporação dos fundos de pensões da PT na CGA (1882,1 M€) e da aquisição de material militar de sub-superfície (1001 M€).

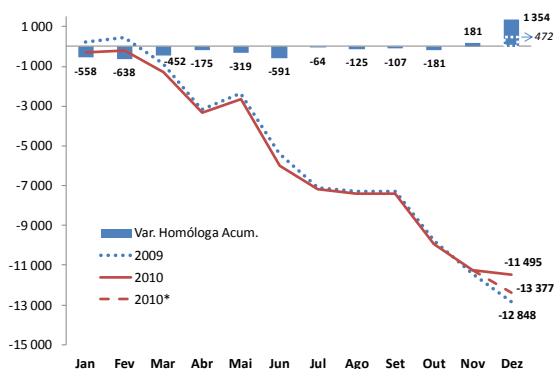
**Gráfico 5 - Peso da receita e despesa da administração central e segurança social (em percentagem do PIB)**



Fonte: DGO. Cálculo da UTAO. Nota: As linhas a tracejado correspondem a valores ajustados da incorporação dos fundos de pensões da PT na CGA (1882,1 M€) e da aquisição de material militar de sub-superfície (1001 M€).

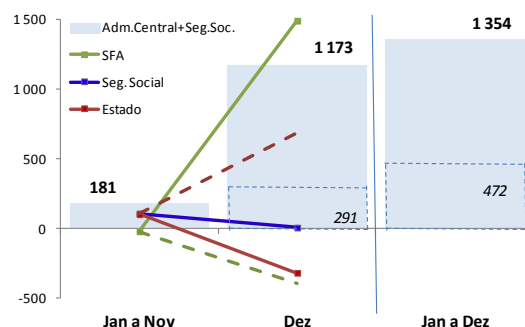
**15 O défice orçamental da administração central e segurança social registou uma significativa redução homóloga em 2010, por via da contabilização de receitas extraordinárias no último mês do ano.** O défice orçamental deste conjunto de subsectores diminuiu 1354 M€ (0,9% do PIB) relativamente ao verificado em 2009. Nos primeiros dez meses do ano, o défice orçamental do conjunto daqueles subsectores registou sempre um agravamento em termos homólogos acumulados. Essa situação apenas se inverteu a partir de Novembro, sendo de destacar sobretudo a melhoria homóloga de 1173 M€ registada no mês de Dezembro, explicada pela contabilização da transferência dos fundos de pensões da PT (1882,1 M€) como receita efectiva dos SFA<sup>6</sup>. Porém, em termos ajustados, a variação teria sido de 291 M€ no mês de Dezembro e de 472 M€ (0,4% do PIB) em termos acumulados.

**Gráfico 6 - Saldo global da administração central e segurança social (em milhões de euros, em termos acumulados)**



Fonte: DGO. Cálculos da UTAO. Nota: As linhas a tracejado correspondem a valores ajustados da incorporação dos fundos de pensões da PT na CGA (1882,1 M€) e da aquisição de material militar de sub-superfície (1001 M€).

**Gráfico 7 - Variação homóloga do saldo da administração central e segurança social em 2010 (em milhões de euros)**



Fonte: DGO. Cálculos da UTAO. Nota: As linhas a tracejado correspondem a valores ajustados da incorporação dos fundos de pensões da PT na CGA (1882,1 M€) e da aquisição de material militar de sub-superfície (1001 M€).

<sup>6</sup> Essa contabilização permitiu que o subsector dos SFA tivesse apresentado um excedente orçamental superior em 0,8 p.p. do PIB relativamente ao previsto no OE/2010.

**16 Sem as operações temporárias e “one-offs”, o défice orçamental da administração central e segurança social em 2010 teria sido de 7,2% em vez de 6,7% do PIB**, embora continuasse a comparar favoravelmente com o objectivo inicial e com o défice atingido em 2009. Em conjunto, as referidas operações tiveram um impacte líquido positivo no saldo global na ordem dos 0,5% do PIB<sup>7</sup>. Refira-se que, mesmo ajustado desse efeito, o défice orçamental da administração central e segurança social teria sido inferior ao definido no âmbito do OE/2010 (7,7% do PIB) e ao registado em 2009 (7,6% do PIB). Com efeito, embora o crescimento da receita efectiva tenha ficado 0,6 p.p. aquém do ritmo implícito no OE/2010 face à CGE/2009, a despesa efectiva cresceu 1,7 p.p. abaixo do previsto. Este facto não terá sido alheio à adopção de medidas adicionais de consolidação orçamental por parte do Governo no decurso do ano. Aliás, no caso particular do subsector Estado, o impacte daquelas medidas terá permitido compensar a despesa adicional relativa à aquisição de material militar, uma vez que a meta orçamental inicialmente definida para aquele subsector foi cumprida (défice de 8,3% do PIB).

**Tabela 3 – Saldo global ajustado da administração central e segurança social, por subsector**  
(em percentagem do PIB)

	2009		2010		Variações (em p.p.)	
	CGE	OE inicial	CGE	face à CGE/2009	face ao OE/2010	
Estado	-8,3	-8,3	-7,7	0,7	0,6	
Serviços Fundos Autónomos	0,4	0,4	0,1	-0,3	-0,3	
Segurança Social	0,3	0,2	0,4	0,1	0,2	
Adm. Central + Seg. Social	-7,6	-7,7	-7,2	0,5	0,5	

Fonte: DGO. Cálculos da UTAO. | Notas: i) Valores ajustados da incorporação dos fundos de pensões da PT na CGA e da aquisição de material militar de sub-superfície.  
ii) As variações encontram-se calculadas a partir de valores não arredondados.

**17 Em termos ajustados, apenas o saldo global do subsector dos serviços e fundos autónomos compara desfavoravelmente com a meta definida no OE/2010 e com o alcançado em 2009.** Com efeito, em termos ajustados, tanto o saldo global atingido em 2010 pelo Estado como pela Segurança Social comparam favoravelmente com o que se encontrava previsto no OE/2010 e com o registado em 2009. Em contraste, o saldo ajustado do subsector dos SFA ficou aquém em 0,3 p.p. do PIB, tanto face ao definido no OE/2010 como relativamente ao atingido em 2009. Deste modo, sem operações temporárias e “one-offs”, o défice da administração central e segurança social foi inferior em 0,5 p.p., tanto em relação ao projectado no orçamento inicial de 2010 como face ao verificado em 2009.

**18 Sem o ajustamento “one-off” respeitante à regularização de responsabilidades financeiras pelo pagamento de material militar de sub-superfície, o défice da administração central e segurança social ficaria em linha com o projectado no OE/2010 (7,7% do PIB).** Se considerássemos apenas o ajustamento relativo à transferência dos referidos fundos de pensões, o défice orçamental daquele agregado em 2010 seria superior em 108 M€ relativamente ao

<sup>7</sup> Resultante de um impacte positivo de 1,1% do PIB relativo à contabilização da transferência dos Fundos de pensões da PT e de um impacte negativo de 0,6% do PIB referente à aquisição de material militar de sub-superfície.

orçamentado (mantendo-se, ainda assim, em linha com o défice de 7,7% implícito ao OE/2010) e em 529 M€ face ao registado em 2009 (correspondendo a um agravamento homólogo de 0,1 p.p. do PIB). Com efeito, atendendo a que a despesa referente ao material militar representa 0,6% do PIB, conclui-se que, caso não se excluísse esse pagamento (de 1882,1 M€), o peso da despesa efectiva e o saldo global do subsector Estado em percentagem do PIB ascenderiam a 29,3% e a 8,3%, respectivamente (em vez de 28,7% e 7,7% do PIB). Nesse caso, o défice orçamental deste subsector ficaria em linha com o projectado no OE/2010 e 0,1 p.p. do PIB acima do registado em 2009.

## IV Subsector Estado

**19** Neste capítulo, analisa-se a conta do subsector Estado, na óptica da contabilidade pública. Trata-se do subsector com maior peso no agregado da administração central e da segurança social, e que centraliza a maior parte das receitas do Estado, as quais são posteriormente, em parte, transferidas para outros subsectores. A análise da evolução da execução orçamental de 2010 é efectuada, numa primeira fase, sobre o saldo global apresentado, sendo posteriormente mais detalhada nas componentes de receita e de despesa e encontra-se sustentada nas Tabela 4, Tabela 5 e Tabela 25, em anexo.

**20 A análise da situação financeira do subsector Estado, em 2010, encontra-se influenciada por um conjunto de factores, a saber:** i) um efeito de base, resultante da forte quebra da receita fiscal verificada em 2009; ii) a aprovação de medidas adicionais de consolidação orçamental, com especial destaque para as que resultaram da aplicação da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, que aprovou “[...] um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC)”; iii) e uma operação pontual (“one-off measure”) de regularização de responsabilidades relativa à aquisição de material militar de sub-superfície, em 2010, no montante de 1001 M€, que não se encontrava prevista no OE/2010; e iv) a antecipação de consumo verificada no final de 2010.

**Tabela 4 – Evolução da Situação Financeira do subsector Estado (2008-2010) – Rubricas “Despesas com Pessoal” e “Transferências Correntes” não comparáveis**

	Execução orçamental (M€)			Estrut.	Variação (%)		Contributo var. 2010	Rátios do PIB			Var. rácios PIB	
	2008	2009	2010		2009	2010		2008	2009	2010	2009	2010
<b>1. RECEITA CORRENTE</b>	<b>38.912</b>	<b>34.166</b>	<b>35.462</b>	<b>97,7%</b>	<b>-12,2</b>	<b>3,8</b>	<b>3,7</b>	<b>22,6</b>	<b>20,3</b>	<b>20,5</b>	<b>-2,3</b>	<b>0,3</b>
<i>das quais:</i>												
— Impostos directos	15.305	13.489	13.569	37,4%	-11,9	0,6	0,2	8,9	8,0	7,9	-0,9	-0,1
— Impostos indirectos	20.291	17.164	18.721	51,6%	-15,4	9,1	4,5	11,8	10,2	10,8	-1,6	0,7
— Contribuições p/a Seg. Social, CGA e ADSE	205	231	234	0,6%	12,7	1,3	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
— Taxas, multas e outras penalidades	529	581	590	1,6%	9,8	1,6	0,0	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
— Rendimentos da propriedade	576	602	474	1,3%	4,5	-21,3	-0,4	0,3	0,4	0,3	0,0	-0,1
— Transferências correntes	1.039	1.151	1.009	2,8%	10,7	-12,3	-0,4	0,6	0,7	0,6	0,1	-0,1
— Outras receitas correntes	967	949	865	2,4%	-1,9	-8,8	-0,2	0,6	0,6	0,5	0,0	-0,1
<b>2. RECEITA DE CAPITAL</b>	<b>1.907</b>	<b>550</b>	<b>825</b>	<b>2,3%</b>	<b>-71,2</b>	<b>50,1</b>	<b>0,8</b>	<b>1,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,2</b>
Transferências capital	106	71	94	0,3%	-33,5	32,9	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Outras receitas de capital	1.801	479	731	2,0%	-73,4	52,6	0,7	1,0	0,3	0,4	-0,8	0,1
<b>3. DESPESA CORRENTE</b>	<b>43.172</b>	<b>45.020</b>	<b>46.574</b>	<b>92,1%</b>	<b>4,3</b>	<b>3,5</b>	<b>3,2</b>	<b>25,1</b>	<b>26,7</b>	<b>27,0</b>	<b>1,6</b>	<b>0,3</b>
Despesas com pessoal	13.915	11.484	11.383	22,5%	-17,5	-0,9	-0,2	8,1	6,8	6,6	-1,3	-0,2
Aquisição bens e serviços	1.386	1.391	1.357	2,7%	0,4	-2,4	-0,1	0,8	0,8	0,8	0,0	0,0
Juros e outros encargos	4.887	5.007	4.972	9,8%	2,5	-0,7	-0,1	2,8	3,0	2,9	0,1	-0,1
Transferências correntes	21.468	25.955	27.756	54,9%	20,9	6,9	3,7	12,5	15,4	16,1	2,9	0,7
Subsídios	1.146	785	699	1,4%	-31,4	-11,0	-0,2	0,7	0,5	0,4	-0,2	-0,1
Outras despesas correntes	372	397	407	0,8%	6,9	2,5	0,0	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
<b>4. DESPESA DE CAPITAL</b>	<b>2.826</b>	<b>3.754</b>	<b>3.992</b>	<b>7,9%</b>	<b>32,8</b>	<b>6,3</b>	<b>0,5</b>	<b>1,6</b>	<b>2,2</b>	<b>2,3</b>	<b>0,6</b>	<b>0,1</b>
Aquisição de bens de capital	701	650	1.506	3,0%	-7,3	131,8	1,8	0,4	0,4	0,9	0,0	0,5
Transferências capital	2.089	3.087	2.469	4,9%	47,8	-20,0	-1,3	1,2	1,8	1,4	0,6	-0,4
Outras despesas capital	37	17	17	0,0%	-52,8	-4,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>5. RECEITA EFECTIVA</b>	<b>40.819</b>	<b>34.716</b>	<b>36.287</b>	<b>100%</b>	<b>-15,0</b>	<b>4,5</b>	<b>4,5</b>	<b>23,7</b>	<b>20,6</b>	<b>21,0</b>	<b>-3,1</b>	<b>0,4</b>
— Receita fiscal	35.596	30.653	32.290	89,0%	-13,9	5,3	4,7	20,7	18,2	18,7	-2,5	0,5
— Receita não fiscal	5.223	4.063	3.997	11,0%	-22,2	-1,6	-0,2	3,0	2,4	2,3	-0,6	-0,1
<b>6. DESPESA EFECTIVA</b>	<b>45.999</b>	<b>48.773</b>	<b>50.565</b>	<b>100%</b>	<b>6,0</b>	<b>3,7</b>	<b>3,7</b>	<b>26,7</b>	<b>28,9</b>	<b>29,3</b>	<b>2,2</b>	<b>0,4</b>
<b>7. SALDO GLOBAL</b>	<b>-5.180</b>	<b>-14.057</b>	<b>-14.278</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>-3,0</b>	<b>-8,3</b>	<b>-8,3</b>	<b>-5,3</b>	<b>0,1</b>
Saldo primário	-293	-9.051	-9.307	:	:	:	:	-0,2	-5,4	-5,4	-5,2	0,0
Saldo corrente	-4.260	-10.853	-11.112	:	:	:	:	-2,5	-6,4	-6,4	-4,0	0,0
Saldo de capital	-919	-3.204	-3.167	:	:	:	:	-0,5	-1,9	-1,8	-1,4	0,1

Fonte: Quadro 38 da CGE/2010, pág. 73.

Nota: A coluna “Contributo var. 2010” evidencia a contribuição de cada uma das rubricas para os totais de receita e despesa respectivos. Por exemplo, o valor de 0,2 na linha dos impostos directos significa que o aumento de 0,6% verificado nos impostos indirectos explica 0,2 p.p. do aumento global de 4,5% verificado na receita efectiva.

**Tabela 5 – Situação Financeira do subsector Estado em 2010 – Avaliação da execução do OE/2010**

	OEI/2010	Lei n.º 12-A/2010	Execução orçamental 2010	Taxa de Execução (%)	
				OEI/2010	Lei n.º 12-A/2010
<b>1. RECEITA CORRENTE</b>	34 527,9	34 527,9	35 462,1	102,7	102,7
— Receita fiscal	31 025,9	31 025,9	32 289,7	104,1	104,1
— Receita corrente não fiscal	3 502,0	3 502,0	3 172,4	90,6	90,6
<b>2. RECEITA DE CAPITAL</b>	1 284,3	1 284,3	825,0	64,2	64,2
<b>3. RECEITA EFECTIVA</b>	<b>35 812,1</b>	<b>35 812,1</b>	<b>36 287,1</b>	<b>101,3</b>	<b>101,3</b>
<b>4. DESPESA CORRENTE</b>	47 313,4	47 250,0	46 573,8	98,4	98,6
da qual: Juros e Outros Encargos	5 500,8	5 500,8	4 971,7	90,4	90,4
<b>5. DESPESA DE CAPITAL</b>	3 643,5	3 602,8	3 991,6	109,6	110,8
<b>6. DESPESA EFECTIVA</b>	<b>50 956,9</b>	<b>50 852,8</b>	<b>50 565,4</b>	<b>99,2</b>	<b>99,4</b>
<b>7. SALDO GLOBAL</b>	<b>-15 144,8</b>	<b>-15 040,7</b>	<b>-14 278,3</b>	:	:
Saldo corrente	-12 785,5	-12 722,1	-11 111,7	:	:
Saldo corrente primário	-7 284,7	-7 221,3	-6 140,0	:	:
Saldo de capital	-2 359,2	-2 318,5	-3 166,6	:	:

Fonte: Quadros 37 e 40 da CGE/2010.

Notas: OEI – Orçamento do Estado Inicial (Lei n.º 3-B/2010). A Lei n.º 12-A/2010 aprovou, "... um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC)", mas a mesma não fixou metas para as rubricas de receita diferentes das inicialmente inscritas no OE/2010. A taxa de execução foi calculada pelo quociente entre a execução de 2010 e o valor orçamentado.

## IV.1 Saldo global

**21 Em 2010, o défice global do subsector Estado fixou-se em 8,3% do PIB, mantendo-se inalterado face ao registado em 2009, não obstante a receita efectiva ter registado uma melhoria assinalável.** Em 2010, verificou-se uma deterioração do saldo global do subsector Estado em 221 milhões de euros face ao ano anterior, resultante de um acréscimo de despesa efectiva (3,7%), que mais que compensou a melhoria na cobrança da receita efectiva (4,5%). Saliente-se, todavia, que o défice de 2010, em percentagem do PIB, se manteve inalterado face ao registado em 2009 (8,3% do PIB) – ver Tabela 4.

**22 O défice global do subsector Estado ficou 866,5 M€ abaixo do previsto no OE/2010 inicial.** Para este resultado contribuiu quer a uma cobrança de receita efectiva superior à prevista no OE/2010 (taxa de execução de 101,3%), quer a uma realização de despesa efectiva inferior à inscrita no mesmo documento (99,2%) – ver Tabela 5.

**23 Apesar da Lei n.º 12-A/2010 promover um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental, a mesma apenas estabeleceu metas orçamentais mais exigentes do lado da despesa.** A Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, não obstante introduzir um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental quer do lado da receita quer do lado da despesa, apenas alterou alguns mapas da lei relativos à despesa. A CGE quantifica o impacte da lei nas dotações orçamentais, pese embora considerando apenas as alterações aprovadas aos mapas XVIII e XIX, não levando em conta as outras medidas do lado da despesa e não estimando o impacte na receita efectiva das alterações fiscais Tabela 5. Deste modo, da comparação da execução orçamental de 2010 com os objectivos da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, encontra-se

prejudicada. Refira-se que o comunicado de imprensa do Ministério das Finanças e da Administração Pública, de 14 de Maio de 2010, apenas apresentou uma estimativa dos efeitos esperados das medidas adicionais na óptica da contabilidade nacional, correspondendo a 1,2% do PIB, dos quais 0,9 p.p. atribuíveis a medidas constantes na referida lei (representando as medidas incidentes sobre a receita 0,6 p.p. do PIB).

## IV.2 Receita

### IV.2.1 Evolução da receita

**24** Nesta secção analisa-se a evolução da receita efectiva do subsector Estado (ver Tabela 4 e Tabela 26<sup>8</sup>, em anexo) e a despesa fiscal verificada em 2010 (ver Tabela 27, igualmente em anexo).

**25 O acréscimo da receita efectiva, em 2010, resultou exclusivamente do aumento da cobrança da receita fiscal.** A receita efectiva apresentou em 2010 uma recuperação em 4,5% face à quebra de 15% registada em 2009. Este acréscimo resultou exclusivamente do aumento da cobrança da receita fiscal (5,3%), uma vez que se registou uma deterioração na cobrança da receita não fiscal (em 1,6%).<sup>9</sup> – ver Tabela 4. De facto, com base nos elementos constantes na CGE/2010 apurou-se que:

- I.** A execução da receita efectiva do Estado fixou-se 1,3% acima do montante inscrito no OE/2010, beneficiando de um melhor desempenho da receita fiscal face ao inicialmente previsto (taxa de execução de 104,1%), que mais que compensou a reduzida taxa de execução do OE/2010 das componentes “receita corrente não fiscal” (90,6%) e “receita de capital” (64,2%) – ver Tabela 5 e Tabela 25, em Anexo. Esta evolução beneficiou das medidas de aumento de tributação decididas em Maio de 2010. Contudo, não obstante a Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, ter aumentado a carga fiscal nos impostos IRS, IRC e IVA, os objectivos para a receita fiscal e para a receita efectiva permaneceram inalterados face ao inicialmente previsto no orçamento – ver Tabela 5;
- II.** As receitas fiscais representaram 89% da receita total efectiva do Estado, representando os impostos indirectos 51,6% da receita e os impostos directos 37,4%. Segue-se por ordem de importância as receitas correntes não fiscais (8,7%) e as receitas de capital (2,3%). Deste modo, face ao ano anterior, registaram-se acréscimos de 0,7 p.p., tanto no peso relativo da receita fiscal como no da receita de capital – ver Tabela 4;
- III.** As receitas fiscais aumentaram 5,3%, bastante acima da taxa de crescimento do PIB nominal da economia portuguesa em 2010 (2,4%), o que se veio a traduzir no aumento do peso das receitas fiscais em 0,5 p.p. do PIB;

<sup>8</sup> Da análise às tabelas acima referidas, constata-se que o total inscrito como receita é diferente, uma vez que na Tabela 26 se incluem também activos financeiros. Por outro lado, a diferente desagregação de algumas rubricas da receita gera diferenças nas receitas de capital.

<sup>9</sup> O contributo da receita fiscal para a evolução da receita efectiva foi de 4,7 p.p..

- IV.** O aumento registado nas receitas fiscais explica 4,7 p.p. do aumento de 4,5% da receita efectiva. Esse acréscimo deveu-se essencialmente ao aumento dos impostos indirectos, beneficiando igualmente da evolução positiva dos impostos directos, com contributos de 4,5 p.p. e 0,2 p.p. para a variação da receita efectiva, respectivamente. Em termos desagregados, os maiores aumentos na cobrança de impostos registaram-se, por ordem decrescente de importância na receita fiscal, no IVA (11,6%), no Imposto sobre o Tabaco (25,3%) e no Imposto sobre os Veículos (16,7%);
- V.** Esta evolução positiva na receita fiscal, como foi referido no Parecer Técnico da UTAO n.º 3/2011, advém essencialmente de:
- “Um importante efeito de base resultante da queda pronunciada da receita fiscal em 2009;
  - Evolução da conjuntura económica, em particular ao nível do consumo privado; e,
  - No segundo semestre de 2010, com os necessários desfasamentos, do aumento da carga fiscal nos impostos IRS, IRC e IVA<sup>10</sup>;
- VI.** Em 2010, o grau de execução da receita prevista no OE/2010 inicial, fixou-se por ordem decrescente de importância na receita fiscal em (ver Gráfico 8):
- 107,8% no Imposto sobre o Valor Acrescentado;
  - 109,3% no Imposto sobre o Rendimento Colectivo;
  - 121,1% no Imposto sobre o Tabaco;
  - 114,0% no Imposto sobre Veículos<sup>11</sup>;
- VII.** A receita de capital apresenta habitualmente uma evolução irregular ao longo do tempo, tendo, em 2010, registado um aumento de 50,1%, o que explica 0,8 p.p. do aumento da receita efectiva (4,5%), o qual se deve especialmente ao comportamento das rubricas “outras receitas de capital” e “transferências de capital”, a primeira das quais beneficiando de um importante efeito de base. No entanto, a execução final da receita de capital encontra-se 35,8 p.p. abaixo do montante previsto no OE/2010.

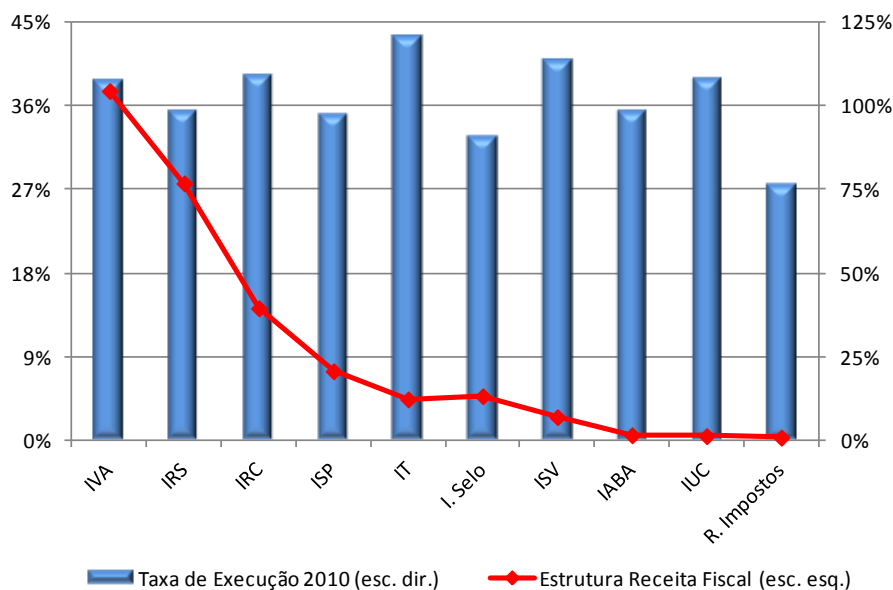
---

<sup>10</sup> Convém referir que a medida de aumento das taxas do IVA em 1 p.p., decorrentes da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, produziu efeitos, na óptica da contabilidade pública, pela primeira vez, no mês de Setembro, em resultado da entrega das declarações de IVA do regime mensal referente ao mês de Julho de 2010 ter decorrido naquele mês. Adicionalmente, as restantes medidas de aumento do IRS e do IRC, produziram efeitos a partir de Julho e de Setembro de 2010, respectivamente.

<sup>11</sup> Esta execução beneficiou ainda, no final do ano, de um efeito de antecipação da procura de veículos novos, em resultado das alterações na tributação deste imposto, bem como, da eliminação no OE/2011 do incentivo ao abate de veículos em fim de vida.



**Gráfico 8 – Grau de Execução dos impostos face ao previsto no OE/2010 – por ordem decrescente de importância na receita fiscal**



Fonte: CGE/2010 e cálculos da UTAO.

**26 A execução orçamental em 2010 veio assim confirmar o Parecer Técnico da UTAO sobre a Proposta do OE/2010, de Fevereiro de 2010,** designadamente quando refere que «*De acordo com o previsto para 2010 no relatório da proposta de orçamento, a receita fiscal evolui de forma prudente de acordo com o previsto no PIB...*», porém “*O crescimento da receita previsto para 2010 está quase exclusivamente dependente do forte crescimento previsto para a rubrica residual de “outras receitas correntes” e do forte crescimento para as receitas de capital*”<sup>12</sup>.

#### IV.2.2 Despesa fiscal

**27 Em 2010, a despesa fiscal (ou receita fiscal cessante) registou um aumento de 4,8% face ao ano anterior.** A Tabela 17, em anexo, apresenta a evolução da despesa fiscal entre 2008 e 2010. A receita fiscal cessante ascendeu, em 2010, a 1222,9 M€ (o equivalente a 0,7% do PIB), representando 3,8% da receita fiscal. Assinale-se que a despesa fiscal registou um aumento de 4,8% face a 2009, o qual resultou do aumento na despesa fiscal do IRS, ISP e IVA.

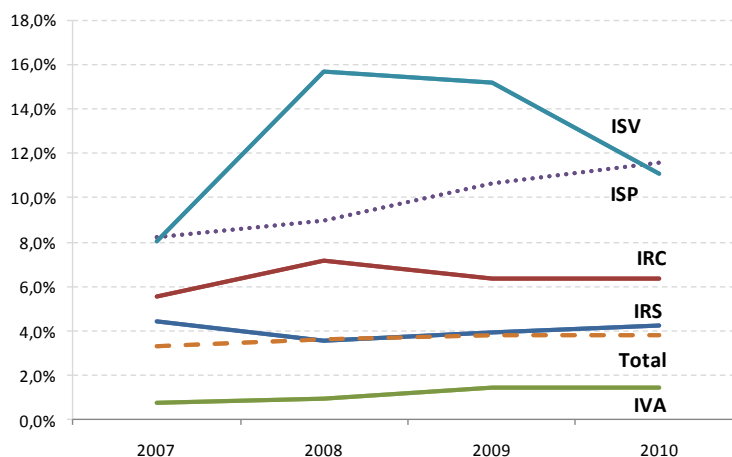
**28 A taxa de execução da despesa fiscal no OE/2010 foi de 99,6%,** a qual beneficiou de um comportamento mais favorável da despesa fiscal dos impostos sobre a despesa que mais que compensou a execução da despesa fiscal do agregado impostos directos e impostos sobre o património previsto no OE/2010.

<sup>12</sup> Pontos 14 e 15 do sumário executivo do Parecer Técnico N.º 2/2010 da UTAO, de 8 de Fevereiro, “Análise da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2010”.

**29 O peso da despesa fiscal total na receita fiscal aumentou entre 2008 e 2010, registando-se uma recomposição nas suas componentes.** De facto, a evolução desta rubrica é o resultado de evoluções diferenciadas nas suas componentes (ver Gráfico 9):

- A aumentar encontra-se o peso da despesa fiscal na receita de ISP, que passou de 8% em 2007, para 11% em 2010, passando a ser o imposto que apresenta o maior peso da despesa fiscal na receita fiscal do respectivo imposto.
- Após a inflexão de 2008, o peso da despesa fiscal na receita do ISV tem vindo a apresentar uma trajectória descendente, fixando-se, todavia, acima do registado em 2007.
- Comparando os anos de 2007 e 2010 e considerando os impostos com maior expressão em termos de despesa fiscal, regista-se, com excepção do IRS, um aumento generalizado do rácio entre a despesa fiscal e a receita cobrada do imposto (ver Gráfico 9).

**Gráfico 9 – Evolução do peso da despesa fiscal na receita do imposto**



Fontes: CGE/2009 e CGE/2010.

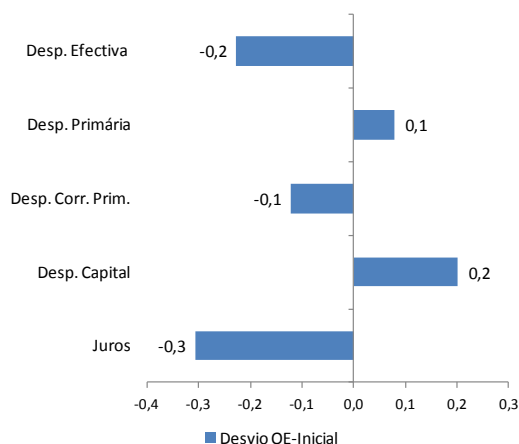
## IV.3 Despesa do subsector Estado

### IV.3.1 Despesa efectiva, por classificação económica

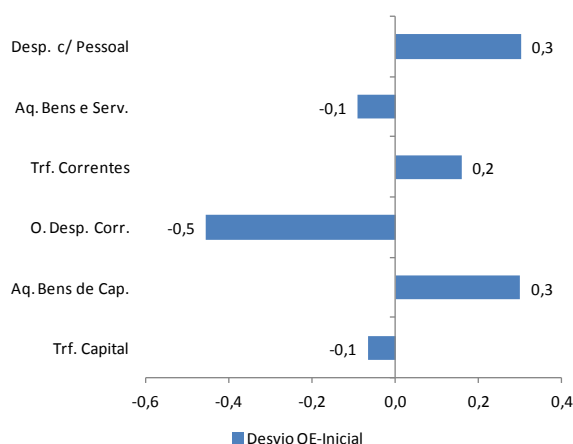
**30 Em 2010, a execução orçamental da despesa efectiva foi mais favorável que o previsto no Orçamento de Estado.** A aprovação de medidas adicionais de consolidação orçamental<sup>13</sup>, ao OE/2010 (Ver caixa 1) determinou, a par do comportamento favorável dos juros, um total de despesa efectiva de 50.565,4 M€. Este resultado revelou comparativamente ao OE inicial uma execução favorável em 0,2 p.p. do PIB.

<sup>13</sup> As medidas adicionais visaram assegurar o novo objectivo orçamental para 2010. Esse objectivo correspondeu à actualização da meta orçamental prevista no relatório do OE/2010 (défice de 8,3%), para 7,3% do PIB.

**Gráfico 10 – Desvio orçamental dos principais agregados da despesa efectiva.**  
(em percentagem do PIB)



**Gráfico 11 – Desvio orçamental dos principais agrupamentos da despesa efectiva.**  
(em percentagem do PIB)



Fonte: DGO (CGE/2010). Cálculos da UTAO. Nota: um desvio positivo significa que a execução da despesa ficou acima do previsto no orçamento, constituindo assim um desvio desfavorável.

**31 A despesa de capital foi responsável pelo maior desvio face ao orçamento inicial.** A despesa corrente primária registou uma execução inferior em 0,1 p.p. do PIB face a este referencial. Em contraste, a despesa de capital apresentou uma execução de 0,2 p.p. do PIB acima do previsto devido à aquisição do material militar de sub-superfície que não se encontrava orçamentada.

**Tabela 6 – Análise dos desvios da despesa efectiva por classificação económica face ao previsto no OE/2010**

	Orçamento de Estado (M€)		Execução Orçamental		Desvio face ao OE-inicial		Desvio face ao OE-final	
	OE-inicial	OE-final	M€	%PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB
<b>Despesa Primária</b>	<b>45.456,1</b>	<b>47.445,1</b>	<b>45.593,7</b>	<b>26,4</b>	<b>137,6</b>	<b>0,1</b>	<b>-1.851,4</b>	<b>-1,1</b>
<b>Despesas Corrente Primária</b>	<b>41.812,6</b>	<b>42.570,0</b>	<b>41.602,1</b>	<b>24,1</b>	<b>-210,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>-967,9</b>	<b>-0,6</b>
Despesa com pessoal	10.863,5	11.624,2	11.383,3	6,6	519,8	0,3	-240,9	-0,1
Aquisição de bens e serviços	1.515,5	1.694,0	1.357,0	0,8	-158,4	-0,1	-337,0	-0,2
Transferências Correntes	27.482,1	27.970,9	27.755,7	16,1	273,6	0,2	-215,2	-0,1
Subsídios	757,6	755,9	698,8	0,4	-58,8	0,0	-57,2	0,0
Outras despesas corr.	1.193,9	525,0	407,2	0,2	-786,6	-0,5	-117,7	-0,1
<b>Despesas de Capital</b>	<b>3.643,5</b>	<b>4.875,1</b>	<b>3.991,6</b>	<b>2,3</b>	<b>348,1</b>	<b>0,2</b>	<b>-883,4</b>	<b>-0,5</b>
Aquisição de Bens de capital	988,9	2.103,9	1.505,7	0,9	516,8	0,3	-598,2	-0,3
Transferências de capital	2.586,2	2.750,6	2.469,3	1,4	-116,8	-0,1	-281,3	-0,2
Outras despesas de capital	68,5	20,5	16,6	0,0	-51,9	0,0	-4,0	0,0
<b>Juros e outros encargos</b>	<b>5.500,8</b>	<b>5.501,8</b>	<b>4.971,7</b>	<b>2,9</b>	<b>-529,1</b>	<b>-0,3</b>	<b>-530,1</b>	<b>-0,3</b>
<b>Despesa Efectiva</b>	<b>50.956,9</b>	<b>52.946,9</b>	<b>50.565,4</b>	<b>29,3</b>	<b>-391,5</b>	<b>-0,2</b>	<b>-2.381,5</b>	<b>-1,4</b>

Fonte: DGO (CGE/2010) e cálculos da UTAO. O desvio é calculado como a diferença entre a execução e o orçamentado.

**32 Já face ao orçamento final, corrigido pelas alterações orçamentais, a despesa ficou 1,4 p.p. do PIB abaixo do orçamentado.** A maior parte deste desvio favorável deveu-se à despesa corrente primária (1,1 p.p. do PIB).

**33 Os agrupamentos da despesa corrente primária registaram uma execução orçamental 0,1 p.p. do PIB abaixo do previsto no OE/2010 inicial.** Para este resultado contribuíram os desvios favoráveis verificados na execução dos agrupamentos de despesa com aquisição de bens e serviços e outras despesas correntes. Em sentido oposto:

- a. A despesa com pessoal foi o agrupamento de despesa com maior desvio desfavorável.** Este resultado reflecte uma execução orçamental superior em 0,3 p.p. do PIB face ao inicialmente previsto, explicada sobretudo pelas necessidades de financiamento adicionais dos sistemas remuneratórios dos militares e das forças de segurança, assim como “o pagamento de retroactivos a docentes do ensino não superior, na sequência do processo de avaliação”. A concorrer igualmente para aquele resultado salientam-se ainda “as necessidades adicionais registadas nos Ministérios da Defesa Nacional e da Administração Interna para o pagamento de despesas com pensões de reserva”;
- b. As transferências correntes para a administração central, e para fora das administrações públicas contribuíram com um desvio desfavorável de 0,2 p.p. do PIB.** – Na origem do desvio das transferências para a administração central estão as necessidades adicionais de financiamento da ACSS, I.P (150 M€) e o reforço de meios financeiros atribuídos ao do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça I.P (IGFIJ)<sup>14</sup>. No que se refere às outras transferências correntes (para fora das administrações públicas), o desvio ocorrido reflectiu o aumento da contribuição financeira para o orçamento da União Europeia (+152,5 M€)<sup>15</sup>.
- c. No orçamento final, os agrupamentos de despesa acima referidos beneficiaram de um reforço de dotação proveniente da dotação provisional e da reserva orçamental.** A contrapartida deste reforço provém de uma reafecção das dotações que no OE inicial tinham sido objecto de inscrição na rubrica económica “Outra despesa Corrente” e que no decurso da execução orçamental foram aplicadas para a prossecução de diferentes finalidades.<sup>16</sup>

**34 O comportamento favorável dos juros em 2010 foi determinante para assegurar um nível de despesa efectiva inferior ao previsto no orçamento.** A despesa com juros registou em 2010 uma execução inferior em 0,3 p.p. do PIB face ao previsto no OE inicial (e OE final). A poupança de 530 M€ obtida com a execução orçamental dos encargos com juros foi importante para absorver, em parte, o impacte da despesa de capital não previsto no orçamento inicial.

**35 A aquisição de material militar de sub-superfície (1001 M€) realizada no final do ano explica o desvio de execução da despesa de capital.** O diferencial de execução da despesa de capital, entre o previsto no OE inicial e no OE final, equivalente a 0,7 p.p. do PIB, deveu-se ao facto

<sup>14</sup> Estes reforços enquadram-se no âmbito do processo de regularização das dívidas dos subsistemas de saúde públicos ao Serviço Nacional de Saúde (SNS) e no âmbito da necessidade de financiamento adicional do sistema judicial, tendo a perda de receitas do IGFIJ, I.P. obrigado a uma compensação através de receitas gerais do Estado.

<sup>15</sup> Este aumento da contribuição financeira decorre do ajustamento dos valores dos recursos próprios do RNB e IVA do orçamento comunitário para os anos de 2006 a 2009 em resultado da actualização da base de Contas Nacionais Portuguesas, pelo INE.

<sup>16</sup> Com esta finalidade, cumpre notar que a dotação provisional (378 M€) e a reserva orçamental (303 M€) prestaram-se ao reforço de outros agrupamentos da despesa corrente tendo, em particular, a reserva orçamental sido aplicada maioritariamente no reforço de necessidades de financiamento de despesas com pessoal.

de no primeiro<sup>17</sup> não ter ficado prevista a dotação orçamental para aquisição do referido material militar. Com efeito, a dotação orçamental para aquele equipamento apenas foi reforçada no final do ano por contrapartida da anulação de verbas inscritas na despesa com activos financeiros, relativos às dotações de capital destinadas a instituições de crédito e a empréstimos de médio e longo prazo a empresas públicas. Esta alteração orçamental implicou o reforço em mais 1000 M€ da verba inicialmente prevista para a aquisição de bens de capital.

**36 As transferências de capital contribuíram para uma menor execução da despesa efectiva.** Neste domínio destaca-se a menor execução orçamental da despesa com transferências de capital para a administração central, devida sobretudo às cativações realizadas no âmbito dos Investimentos do Plano e ao congelamento de compromissos de PIDDAC, a partir de finais de Setembro. A redução de transferências para a administração regional e local, aplicada no quadro do conjunto de medidas de consolidação orçamental aprovado em Junho, explicou igualmente uma execução da despesa inferior ao orçamentado.

#### IV.3.2 Despesa não efectiva, por classificação económica

**37 Em 2010, a despesa com activos financeiros e passivos financeiros evidenciou níveis de execução distintos.** A despesa com passivos financeiros exibiu uma execução orçamental acima do previsto, impulsionada pela maior amortização de títulos da dívida pública. Em contraste, a despesa com activos financeiros revelou um baixo grau de execução (20,4%) justificada pela baixa utilização de verbas relativas à Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira (IREF) (6,6%)<sup>18</sup>.

**Tabela 7 – Análise dos desvios da despesa não efectiva por classificação económica face ao previsto no OE/2010**

	OE/2010 (M€)		Execução Orçamental		Considerando a Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira				Excluindo a Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira			
	OE-inicial	OE-final	M€	%PIB	Desvio face ao OE-inicial		Desvio face ao OE-final		Desvio face ao OE-inicial		Desvio face ao OE-final	
					M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB
<b>Despesa com Activos Financeiros</b>	<b>12.360,5</b>	<b>10.892,2</b>	<b>2.188,1</b>	<b>1,3</b>	<b>-10.172,4</b>	<b>-5,9</b>	<b>-8.704,1</b>	<b>-5,0</b>	<b>-1.629,7</b>	<b>-0,9</b>	<b>-161,4</b>	<b>-0,1</b>
Empréstimos a curto prazo	225,0	74,8	74,8	0,0	-150,2	-0,1	0,0	0,0	-150,2	-0,1	0,0	0,0
Empréstimos a médio e longo prazos	890,7	667,5	636,4	0,4	-254,3	-0,1	-31,0	0,0	-801,8	-0,5	-31,0	0,0
Ações e outras participações	1.437,8	982,1	932,1	0,5	-505,6	-0,3	-50,0	0,0	-561,6	-0,3	-50,0	0,0
Outros activos financeiros	9.807,0	9.167,9	544,8	0,3	-9.262,3	-5,4	-8.623,1	-5,0	-116,1	-0,1	-80,4	0,0
<b>Despesas com Passivos Financeiros</b>	<b>90.193,3</b>	<b>122.193,3</b>	<b>113.927,1</b>	<b>66,0</b>	<b>23.733,8</b>	<b>13,7</b>	<b>-8.266,2</b>	<b>-4,8</b>	<b>23.733,8</b>	<b>13,7</b>	<b>-8.266,2</b>	<b>-4,8</b>
Títulos a curto prazo	81.193,3	112.507,5	104.605,1	60,6	23.411,9	13,6	-7.902,3	-4,6	23.411,9	13,6	-7.902,3	-4,6
Títulos a médio e longo prazos	9.000,0	9.685,8	9.322,0	5,4	322,0	0,2	-363,8	-0,2	322,0	0,2	-363,8	-0,2
Outros passivos financeiros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Despesa Financeira</b>	<b>102.553,8</b>	<b>133.085,5</b>	<b>116.115,2</b>	<b>67,2</b>	<b>13.561,4</b>	<b>7,9</b>	<b>-16.970,3</b>	<b>-9,8</b>	<b>-22.104,1</b>	<b>-12,8</b>	<b>-8.427,6</b>	<b>-4,9</b>

Fonte: DGO (CGE/ 2010) e cálculos da UTAO. O desvio é calculado como a diferença entre a execução e o orçamentado.

<sup>17</sup> A dotação orçamental destinada ao pagamento do material militar de sub-superfície encontrava-se apenas prevista no OE/2011. Contudo no final do ano, o Governo veio a decidir-se pelo pagamento deste material militar cujo pagamento ocorreu em de Dezembro de 2010.

<sup>18</sup> A dotação prevista no OE/2010 para Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira no valor de 9146,2 M€, apenas teve uma execução orçamental de 603,5 M€, aplicada no empréstimo de médio e longo prazo concedido à Grécia (547,5 M€) e no reforço do capital social da CGD (56 M€).

**38 O fraco recurso à Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira (IRIEF) explica o baixo grau de execução orçamental da despesa com activos financeiros.** A despesa com activos financeiros, cuja execução se encontra reflectida no capítulo 60 do OE – Despesa excepcionais, totalizou em 2010 a 2188 M€ (1,3% do PIB). Este resultado reflecte um nível de execução inferior em 5 p.p. do PIB face ao previsto no OE/2010 e de quase 1 p.p., caso se excluísse o impacte da IRIEF.

**39 Excluindo o efeito da IRIEF, a despesa com activos financeiros foi determinada sobretudo pela aquisição de acções e outras participações e pela concessão de garantias.** Não considerando para efeitos de análise o valor de execução em 2010 da referida iniciativa (603,5 M€) verifica-se que a despesa com activos financeiros ascendeu a 1584,6 M€. De entre os instrumentos financeiros que explicam esta execução destacam-se por ordem decrescente, (i) as acções e outras participações (0,5% do PIB), no qual se incluem as dotações de capitais atribuídas à Caixa Geral de Depósitos (494 M€), às empresas públicas não financeiras (325,1 M€)<sup>19</sup> e à empresarialização dos hospitais (52 M€); (ii) a concessão de garantias (0,3% do PIB), sobretudo resultante da execução da garantia do Estado relacionada com o empréstimo ao Banco Privado Português (451 M€); e (iii) os empréstimos de médio e longo prazo (0,1% do PIB), em particular os concedidos à administração regional (62 M€). Comparativamente com o OE inicial, as acções e outras participações, bem como os empréstimos de médio e longo prazo evidenciaram, respectivamente, um desvio favorável de 0,5 p.p. e 0,3 p.p. do PIB.

**40 A despesa com passivos financeiros reflectiu em grande parte a amortização de títulos da dívida pública.** Esta despesa excedeu em 23 733,8 M€ (13,7 p.p. do PIB) o previsto no OE inicial, tendo ainda assim ficado 6,8 p.p do PIB abaixo do previsto no OE final. Comparativamente a este último referencial, muito contribuiu a alteração orçamental relativa à abertura de um crédito especial de 32 000 M€. Esta autorização de despesa adicional em passivos financeiros, cuja execução foi de  $\frac{3}{4}$  daquele valor, contribuiu, em 2010, para a elevada amortização de títulos da dívida. A explicar mais de 90% da amortização da dívida estiveram os títulos da dívida de curto prazo, nomeadamente devido ao *roll-over* efectuado em alguns instrumentos da dívida.

#### IV.3.3 A eficácia do instrumento das cativações

**41 Em 2010, a libertação de cativos contribuiu em 554 M€ para o défice do subsector Estado.** No âmbito do OE/2010, a cativação das dotações de despesa ascendeu a 1337,4 M€, dos quais 1216,5 M€ incidiram sobre dotações de despesa com impacte no défice (despesa efectiva). Em consequência das necessidades de funcionamento dos serviços e organismos reveladas ao longo da execução orçamental de 2010 foi necessário proceder à libertação de cativos no montante de 554 M€. Esta descativação que reflecte um aumento das dotações disponíveis de despesa efectiva (uma vez que os cativos afectos a activos financeiros do cap. 60 não tiveram qualquer libertação) deu origem a um acréscimo da despesa efectiva do Estado, com consequente impacte no défice.

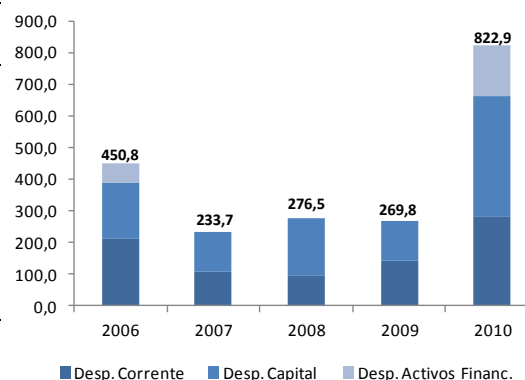
<sup>19</sup> De destacar, em particular, a EP - Estradas de Portugal, S.A. (130 M€) e a RTP, S.A. (120,3 M€);

**Tabela 8 – Impacte dos cativos iniciais e finais na despesa em 2010**  
(em percentagem do PIB)

	Cativos Iniciais	Cativos Finais	Taxa de utilização (%)	Aumento da Despesa
<b>(1) Despesa Efectiva</b>	<b>1216,5</b>	<b>662</b>	<b>45,6</b>	<b>554,5</b>
Despesas com pessoal	177	42,9	75,8	134,1
Aquisição de Bens e Serviços	110,7	62,9	43,2	47,8
Reserva orçamental	303,1	52,8	82,6	250,3
Lei de Programação Militar	183,4	183,4	0,0	0
Capítulo 50 - Inv. do Plano	303,2	180,9	40,3	122,3
Capítulo 60 - Desp. excepcionais	139,1	139,1	0,0	0
<b>(2) Despesa Não Efectiva</b>	<b>160,9</b>	<b>160,9</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>
Activ. Fin. (Cap. 60 - Desp. Excep)	160,9	160,9	0,0	0
<b>(3) Despesa Não Efectiva = (1)+(2)</b>	<b>1377,4</b>	<b>822,9</b>	<b>40,3</b>	<b>554,5</b>

Fonte: DGO (CGE/2010) e cálculos da UTAO.

**Gráfico 12 – Cativos finais e sua distribuição pelos grandes agregados da despesa no período 2006-2010**  
(em milhões de euros)



Fonte: DGO (Conta Geral do Estado: 2006-2010) e cálculos da UTAO.

**42 A taxa de utilização de cativos ficou abaixo dos 50%, um resultado melhor que o verificado em 2009 (56,8%).** O grau de eficácia dos cativos previstos, o qual traduz a percentagem de valores cativos que não foram objecto de descativação durante o exercício orçamental de 2010 foi de 40,3%, um valor inferior ao registado na despesa efectiva (45,6%). Nesse âmbito, a libertação de cativos relativos à “reserva orçamental” (dotação inscrita em outra despesa corrente), e às despesas com pessoal representou quase 70% do total das verbas descativadas. As restantes descativações concentraram-se nos investimentos do plano e na aquisição de bens e serviços. De salientar que os cativos afectos à Lei da Programação Militar e ao capítulo 60 – Despesas excepcional, num total de 483,4M€, não tiveram alteração face aos cativos iniciais do OE/2010, pelo que não contribuíram para o acréscimo da despesa.

**43 Apesar da limitada eficácia deste instrumento para a redução da despesa (2009 e 2010), tem-se verificado desde 2007 um constante recurso ao instrumento de cativação.** Dependendo o grau de eficácia deste instrumento da libertação das verbas cativadas (descativação), o qual reside no poder discricionário do Governo por intermédio do Ministro das Finanças verifica-se que no conjunto dos últimos quatro anos (2007-2010) a utilização dos cativos incidiu sobretudo nos agrupamentos da despesa efectiva. Nestes, destacaram-se os agrupamentos da despesa de capital, nos quais se concentraram mais de metade das verbas cativadas. As cativações relativas à despesa corrente, que incidiram em grande parte na aquisição de bens e serviços e em transferências correntes para os Serviços e Fundos Autónomos tiveram uma menor expressão.

#### IV.3.4 Despesa por classificação funcional

**44 As “funções gerais de soberania” e “outras funções” foram responsáveis, em 2010, pelos principais desvios de execução orçamental.** Comparativamente ao inicialmente previsto, as “funções gerais de soberania” e “outras funções” registaram desvios de magnitudes idênticas, ainda que opostas, respectivamente de -0,5 p.p. e 0,5 p.p. do PIB. Com menor grau de desvio orçamental, destacaram-se as “funções sociais” e as “funções Económicas” com 0,1 p.p. do PIB cada.

**Tabela 9 – Análise dos desvios da despesa funcional face ao previsto no OE/2010**

	OE/2010		Execução Orçamental			Desvio face ao OE-inicial		Desvio face ao OE-final	
	OE-inicial (M€)	OE-final (M€)	M€	Estrutura %	% do PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB
<b>Funções gerais de soberania</b>	<b>7.447,9</b>	<b>9.133,5</b>	<b>8.268,3</b>	<b>16,4</b>	<b>4,8</b>	<b>820,4</b>	<b>0,5</b>	<b>-865,2</b>	<b>-0,5</b>
Serv. gerais da Adm. Pública	2.055,7	2.198,8	1.945,9	3,8	1,1	-109,8	-0,1	-252,9	-0,1
Defesa Nacional	2.119,0	3.390,2	3.079,8	6,1	1,8	960,8	0,6	-310,4	-0,2
Segurança e ordem públicas	3.273,2	3.544,5	3.242,6	6,4	1,9	-30,6	0,0	-301,9	-0,2
<b>Funções Sociais</b>	<b>30.988,2</b>	<b>31.354,4</b>	<b>30.843,2</b>	<b>61,0</b>	<b>17,9</b>	<b>-145,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>-511,2</b>	<b>-0,3</b>
Educação	8.723,6	8.823,8	8.559,2	16,9	5,0	-164,4	-0,1	-264,6	-0,2
Saúde	9.550,3	9.817,9	9.776,5	19,3	5,7	226,2	0,1	-41,4	0,0
Segurança e acções Social	11.830,2	11.833,8	11.809,8	23,4	6,8	-20,4	0,0	-24,0	0,0
Habituação e serviços colectivos	455,3	447,1	315,8	0,6	0,2	-139,5	-0,1	-131,3	-0,1
Serv. culturais, recreat. e religiosos	428,8	431,8	381,9	0,8	0,2	-46,9	0,0	-49,9	0,0
<b>Funções Económicas</b>	<b>1.817,1</b>	<b>2.049,1</b>	<b>1.587,6</b>	<b>3,1</b>	<b>0,9</b>	<b>-229,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>-461,5</b>	<b>-0,3</b>
Agricult. e pec., silvicult., caça e pesca	633,7	648,8	468,0	0,9	0,3	-165,7	-0,1	-180,8	-0,1
Indústria e energia	50,0	75,6	72,8	0,1	0,0	22,8	0,0	-2,8	0,0
Transportes e comunicações	499,0	660,6	573,6	1,1	0,3	74,6	0,0	-87,0	-0,1
Outras funções económicas	634,4	664,1	473,2	0,9	0,3	-161,2	-0,1	-190,9	-0,1
<b>Outras Funções</b>	<b>10.703,7</b>	<b>10.409,9</b>	<b>9.866,3</b>	<b>19,5</b>	<b>5,7</b>	<b>-837,4</b>	<b>-0,5</b>	<b>-543,6</b>	<b>-0,3</b>
Operações da dívida pública	5.500,0	5.500,0	4.970,0	9,8	2,9	-530,0	-0,3	-530,0	-0,3
Transferências entre AP	4.775,7	4.901,8	4.896,3	9,7	2,8	120,6	0,1	-5,4	0,0
Diversas não especificadas	428,0	8,2	0,0	0,0	0,0	-428,0	-0,2	-8,2	0,0
<b>Despesa Efectiva</b>	<b>50.956,9</b>	<b>52.946,9</b>	<b>50.565,4</b>	<b>100,0</b>	<b>29,3</b>	<b>-391,5</b>	<b>-0,2</b>	<b>-2.381,5</b>	<b>-1,4</b>

Fonte: DGO (CGE/2010) e cálculos da UTAO. O desvio é calculado como a diferença entre a execução e o orçamentado.

**45 A execução orçamental acima do previsto nas “funções gerais de soberania” ficou a dever-se à subfunção “Defesa Nacional”.** Com efeito, a regularização de responsabilidades, não previstas no OE/2010, associadas ao pagamento do material de sub-superfície ocorrida no mês de Dezembro de 2010, contribuiu para o aumento da despesa desta subfunção em 0,6 p.p. do PIB face ao inicialmente previsto.

**46 A poupança nos juros e outros encargos da dívida pública explica em grande parte o desvio favorável de execução das “outras funções”.** Aquela poupança contribuiu em mais de metade para que a execução orçamental das “outras funções” ficasse em 2010 abaixo do previsto no OE. Para este desvio favorável, contribuiu também, ainda que em menor escala, a anulação da dotação provisional relevada na subfunção “diversas não especificadas”, cujo valor foi em parte afectado “a outras subfunções” (419,8 M€) - sobretudo às subfunções “segurança e ordem públicas” (161,6 M€) e “defesa nacional” (112,9 M€) – tendo o remanescente constituído poupança de despesa (8,2 M€);

#### IV.3.5 Alterações orçamentais

**47 As alterações orçamentais realizadas em 2010 originaram um aumento de despesa efectiva de 1990 M€.** Para este aumento foram determinantes as alterações orçamentais realizadas no âmbito da gestão flexível, bem como as alterações decorrentes da abertura de créditos especiais, respectivamente no montante de 1473,3 e de 620,8 M€. Com efeito contrário, as alterações orçamentais resultantes da aplicação do novo conjunto de medidas de consolidação



orçamental, aprovado no final do 1.º semestre, originaram a redução (em 104 M€) das transferências do Estado para a administração regional e local.<sup>20</sup>

**Tabela 10 – Alterações orçamentais em 2010 por classificação económica** (em milhões de euros)

Classificação Económica	Orçamento Inicial	Alterações Orçamentais					Orçamento Final
		Créditos Especiais	Dotação provisional	Lei 12-A/2010*	Outras (Gestão flexível)	Total	
<b>Despesa Primária</b>	45.456,2	620,5	0,0	-104,1	1.472,6	1.989,0	47.445,1
<b>Despesas Corrente Primária</b>	41.812,6	480,7	0,0	-63,4	340,1	757,3	42.569,9
Despesa com pessoal	10.863,5	137,8	204,2		418,6	760,6	11.624,1
Aquisição de bens e serviços	1.515,5	153,3	11,0		14,2	178,5	1.694,0
Transferências Correntes ( <i>da qual</i> )	27.482,1	133,8	145,6	-63,4	272,8	488,8	27.970,9
Administração Central	14.801,1	21,3	128,8		143,9	294,0	15.095,1
Administração Local	2.048,6	10,1	0,6	-63,4	-13,1	-65,8	1.982,8
Subsídios	757,6	5,6			-7,2	-1,6	756,0
Outras despesas corr.	1.193,9	50,2	-360,9		-358,3	-669,0	525,0
<b>Despesas de Capital</b>	3.643,6	139,9	0,0	-40,7	1.132,5	1.231,6	4.875,2
Aquisição de Bens de capital	988,9	132,2	0,0		982,8	1.115,0	2.103,9
Transferências Capital ( <i>da qual</i> )	2.586,2	7,4	58,3	-40,7	139,5	164,5	2.750,7
Administração Regional	563,3		58,3	-5,0	0,0	53,3	616,6
Administração Local	900,8	6,7		-35,7	-21,4	-50,5	850,4
Outras despesas de capital	68,5	0,3	-58,3		10,1	-47,9	20,5
<b>Juros e outros encargos</b>	5.500,8	0,3			0,7	1,0	5.501,8
<b>Despesa Efectiva</b>	50.956,9	620,8	0,0	-104,1	1.473,3	1.990,0	52.946,9

Fonte: DGO (CGE/2010) e cálculos da UTAO. \* Lei n.º12-A/2010, de 30 de Junho.

**48 A regularização de responsabilidades relativas à aquisição do material militar de superfície explicou uma parte substantiva das alterações orçamentais.** No domínio da gestão flexível, e com impacte determinante no aumento da despesa efectiva, destacou-se o montante de 1000 M€ (do total de 1473,3 M€) que resultou da anulação de verbas inscritas na despesa com activos financeiros, por contrapartida do reforço da dotação orçamental de aquisição de bens de capital.

**49 A abertura de créditos especiais deveu-se sobretudo à integração dos saldos de gerência anterior.** Estes reforços na despesa efectiva, no montante de 620,8 M€, corresponderam em 2010 a acréscimos de cobrança de receita própria face à inscrita no orçamento inicial, bem como à integração de saldos de gerência anterior. Os ministérios da Defesa Nacional, Finanças e Administração Pública, e Educação, foram as principais áreas de governação que recorreram à abertura de créditos especiais, as quais representaram 60% do total deste expediente em 2010.

<sup>20</sup> Não obstante a redução das transferências para a administração regional, o novo pacote de medidas de consolidação originou igualmente a cativação global de 300 M€ de apoios a conceder ao sector empresarial do Estado, medida que se traduziu na realização de um menor volume de despesa efectiva e não efectiva.

**Tabela 11 – Alterações orçamentais por classificação orgânica em 2010** (em milhões de euros)

Classificação Orgânica	Orçamento Inicial	Alterações Orçamentais				Total	Orçamento Final
		Créditos Especiais	Dotação provisional	Lei 12-A/2010*	Outras (Gestão flexível)		
Encargos Gerais do Estado	3.228,6	0,2	58,9	-104,1		-45,0	3.183,6
Presidência de Conselho de Ministros	217,8	16,1	-	-		16,1	233,9
Negócios Estrangeiros	388,3	47,1	10,7	-		57,8	446,0
Finanças e Administração Pública	14.208,4	119,5	-359,1	-	1.473,3	1.233,7	15.442,1
Defesa Nacional	2.308,9	160,6	112,9	-		273,5	2.582,4
Administração Interna	1.947,9	61,3	41,6	-		102,9	2.050,8
Justiça	1.429,1	47,5	124,0	-		171,5	1.600,5
Economia, Inovação e Desenvolvimento	176,5	3,9	-	-		3,9	180,4
Agricultura, Desenvolv. Rural e Pescas	633,6	15,1	-	-		15,1	648,6
Obras Públicas, Transp. e Comunicações	181,3	2,9	-	-		2,9	184,2
Ambiente, Ordenamento do Território	250,1	20,7	-	-		20,7	270,8
Trabalho e Solidariedade Social	7.831,9	18,5	-	-		18,5	7.850,4
Saúde	8.858,6	10,0	-	-		10,0	8.868,7
Educação	7.259,1	93,8	11,0	-		104,8	7.363,9
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1.859,0	1,0	-	-		1,0	1.860,0
Cultura	177,9	2,7	-	-		2,7	180,6
<b>Despesa efectiva</b>	<b>50.956,9</b>	<b>620,8</b>	<b>0,0</b>	<b>-104,1</b>	<b>1.473,3</b>	<b>1.990,0</b>	<b>52.946,9</b>

Fonte: DGO (CGE/2010) e cálculos da UTAO. \* Lei n.º12-A/2010, de 30 de Junho.

**50 Em 2010, os reforços orçamentais decorrentes da utilização da dotação provisional ascenderam a 419,8 M€.** Sem impacte no aumento da despesa efectiva, estas verbas destinaram-se a reforçar sobretudo os agrupamentos de despesas com pessoal, transferências correntes (muito em particular as relativas à administração central) e transferências de capital para a administração regional. Destacam-se neste domínio, os reforços para pagamentos das remunerações certas e permanentes, das despesas com segurança social e das pensões de reserva no âmbito do ministério da Defesa Nacional (64,4 M€), para além do reforço da transferência do Orçamento do Estado para o IGFIJ, para assegurar o financiamento do sistema judicial (124 M€). Ainda no domínio das transferências do subsector Estado sublinha-se o financiamento das iniciativas de apoio e reconstrução na Região Autónoma da Madeira na sequência da intempérie de Fevereiro de 2010 (50M€), conjuntamente com o processo de regularização de acertos de créditos e débitos entre o Estado e aquela Região (8,3 M€)<sup>21</sup>.

**51 O novo conjunto de medidas de consolidação orçamental<sup>22</sup> obrigou à alteração das dotações disponíveis da despesa para apoio ao Sector Empresarial do Estado.** Para além da redução das transferências para a administração regional e local (104 M€) previstas neste novo pacote, definiu-se igualmente a cativação global de 300 M€ de verbas do capítulo 60 do OE-Despesas excepcionais, nomeadamente apoios a conceder ao Sector Empresarial do Estado. Estas cativações tiveram como impacte a redução da despesa efectiva em 140 M€, dos quais 17,1 M€ a título de indemnização compensatória. A restante fatia de cativos (160,8 M€), sem impacte na alteração das dotações disponíveis da despesa efectiva e conseqüentemente no saldo global, destinou-se à despesa com activos financeiros. Nesta situação encontram-se empréstimos de médios e longo prazo a entidades públicas (30,8 M€), dotações de capital destinadas à

<sup>21</sup> Lei orgânica n.º2/2010, de 16 de Junho.

<sup>22</sup> Aprovado pela Lei n.º12-A/2010, de 30 de Junho.

empresarialização dos hospitais EPE (50M€) e ao fundo de apoio ao sistema de pagamento do SNS (50 M€) e a execução de garantias no âmbito dos seguros COSEC.

#### IV.3.6 Encargos assumidos e não pagos

##### **52 Em 2010, a despesa por pagar do subsector Estado aumentou 300 M€.**

Comparativamente à despesa incorrida em 2009 que ficou por pagar (182,1 M€), aquele valor representou um incremento de 117,9 M€. O aumento de 300 M€ dos encargos assumidos e não pagos verificados em 2010 deveu-se em 91% aos agrupamentos da despesa corrente (273,6M€), em grande parte às despesas com pessoal (185,2M€), sobretudo as relativas à segurança social (175,3M€) na qual se destacam os encargos com saúde (121,2M€). Os restantes 8% referem-se à despesa de capital, os quais foram explicados totalmente pela aquisição de bens de capital (26,2M€). Os ministérios que mais contribuíram para o aumento da despesa por pagar em 2010 foram o Ministério da Administração Interna, o Ministério das Finanças e Administração Pública, o Ministério da Justiça, o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Educação.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Principais organismos e serviços dos Ministérios: Ministério da Administração Interna – PSP, GNR, Serviços de Estrangeiros e Fronteiras; Ministério das Finanças e da Administração Pública – ADSE, Ministério da Justiça – Direcção-Geral dos Serviços Prisionais; Direcção-Geral da Administração da Justiça, Subsistema de Saúde do Ministério de Justiça; Ministério dos Negócios Estrangeiros – Contribuições e quotizações para organizações internacionais; Ministério da Educação – Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação.

### Caixa 1 – Principais medidas adicionais de consolidação orçamental

A aprovação de medidas adicionais ao OE/2010 teve por objectivo prosseguir um esforço de consolidação orçamental que garantisse a meta de redução do défice estabelecida pelo Governo no compromisso assumido em Maio de 2010.

Com esse objectivo, diversos diplomas consagraram a aplicação de medidas visando uma maior redução da despesa e um aumento de receita, em particular da receita fiscal. Destacam-se nesse âmbito, as seguintes medidas:\*

#### Redução da despesa:

- Cativações adicionais sobre rubricas de aquisição de bens e serviços correntes, suplementos remuneratórios não obrigatórios, prémios de desempenho e alterações facultativas de posição remuneratória;
- Aplicação de cativações sobre as verbas a transferir do OE, designadamente para empresas que integram o Sector Empresarial do Estado, seja a título de indemnização compensatória ou de aumento de capital e subsídios;
- Redução das transferências para as administrações regional e local ao abrigo do mecanismo de estabilidade orçamental da Lei de Enquadramento Orçamental;
- Redução de 5% nas remunerações de titulares de cargos políticos, extensível igualmente ao pessoal afecto aos respectivos gabinetes;
- Retenção das transferências do OE para os serviços e fundos autónomos em montante semelhante ao das cativações incidentes sobre a despesa de funcionamento destes organismos, com excepção dos pertencentes ao Serviço Nacional de Saúde e ao ensino superior;
- Interdição da assunção de novos compromissos no âmbito dos Investimentos do Plano, após Setembro de 2010.
- Eliminação do aumento extraordinário de 25% do abono de família nos 1.º e 2.º escalões e cessação da atribuição do abono aos 4.º e 5.º escalões de rendimento.
- Estabelecimento das regras e condições a ter em conta no reconhecimento e manutenção do direito a prestações dos subsistemas de protecção familiar e de solidariedade.

#### Aumento da receita:

- Aumento de 1 p.p. nas taxas aplicáveis até ao 3.º escalão de rendimentos e aumento de 1,5 p.p. a partir do 4º escalão de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e do aumento de 1,5 p.p. das taxas liberatórias de IRS;
- Aplicação de uma tributação adicional sobre o rendimento das pessoas colectivas, nomeadamente através de um aumento de 2,5 p.p. em sede de IRC, incidente sobre lucros tributáveis acima de 2 M€;
- Aumento das taxas do Imposto sobre o Valor Acrescentado em 1 p.p., a qual teve efeitos a partir de 1 de Julho;
- Aplicação de uma sobretaxa ao crédito sobre consumo; e
- Reversão para receitas gerais do Estado de 85% do valor acumulado dos saldos de gerência e dos resultados transitados das entidades reguladoras apurados no final do exercício de 2009.

\*Decreto-Lei de execução orçamental de 2010 (DL n.º 72-A/2010, de 18 de Junho), o Decreto-Lei n.º 70/2010 de 16 de Junho, o Decreto-Lei n.º 116/2010 de 22 de Outubro, a Lei 12-A/2010, de 30 de Junho, em conjunto com os despachos do Secretário de Estado Adjunto e Orçamento, de 25 de Agosto, do Ministro de Estado e das Finanças, de 28 de Setembro e dos Ministros da Defesa, da Administração Interna e da Educação, de 19 de Novembro.

Fonte: Adaptado da Conta Geral do Estado, páginas 70 e 71.

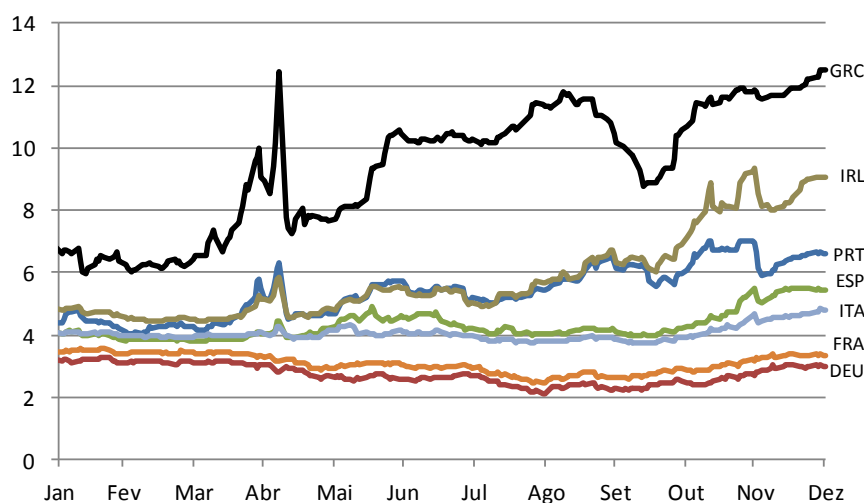
## V Dívida pública e garantias do Estado

**53** Este capítulo analisa a evolução da dívida pública directa e as garantias concedidas pelo Estado português no exercício orçamental de 2010.

### V.1 Dívida directa

**54** O ano de 2010 ficou marcado por uma intensa instabilidade nos mercados da dívida soberana dos países periféricos da área do euro. A degradação das contas públicas ocorrida na sequência da crise económica e financeira de 2008 e 2009 fez com que os investidores passassem a questionar a sustentabilidade da dívida pública de alguns países soberanos da área do euro. Esta aversão ao risco traduziu-se no alargamento do diferencial das taxas de juro face à Alemanha nos países em que se conjugou um elevado desequilíbrio orçamental com um débil crescimento económico. Com efeito, o ano de 2010 ficou marcado por uma intensa instabilidade nos mercados financeiros e pelo agravamento das taxas de juro da dívida soberana dos países periféricos da área do euro. Esta situação culminou com os programas de ajuda à Grécia, primeiro, e, já próximo do final do ano, à Irlanda.

**Gráfico 13 – Taxas de rendibilidade de Obrigações do Tesouro com maturidade a 10 anos**  
(ano de 2010, em percentagem)



Fonte: Bloomberg

**55** As necessidades de financiamento do Estado aumentaram consideravelmente face ao ano anterior. Em 2010, as necessidades brutas de financiamento do Estado totalizaram 49,4 mil M€, representando um acréscimo de 7,9 mil M€ (+19%) face ao ano anterior. Este aumento anual deveu-se essencialmente à necessidade de fazer face a amortizações de dívida, uma vez que o financiamento da actividade corrente (materializado no défice primário) e o pagamento de juros não se alteraram substancialmente face ao ano anterior. De salientar que as necessidades brutas de financiamento se desviaram face à previsão inicial em cerca de 2,9 mil M€, tendo este desvio sido de 1,9 mil M€ face à previsão corrigida.

**Tabela 12 – Necessidades de Financiamento do Estado** (em milhões de euros)

	2009	2010	Variação homóloga	
			em valor	em %
<b>Necessidades líquidas de financiamento</b>	15 774	17 106	1 332	8,4
Défice primário	9 051	9 307	256	2,8
Juros e outros encargos	5 007	4 972	-35	-0,7
Outros (1)	1 717	2 828	1 111	64,7
<b>Amortizações e anulações</b>	25 696	32 245	6 550	25,5
Certificado de Aforro	1 174	1 920	746	63,5
Curto prazo em euros	17 837	21 777	3 940	22,1
Médio e longo prazo em euros	6 044	7 709	1 666	27,6
Outros (2)	641	838	197	30,8
<b>Necessidades Brutas de Financiamento</b>	41 470	49 351	7 882	19,0

Fonte: Conta Geral do Estado de 2010 e IGCP.

Notas: As amortizações e anulações referem-se a dívida fundada. (1) Inclui a aquisição líquida de activos financeiros, a dotação para o FRDP e a receita de privatizações utilizada para a amortização da dívida (esta última com um contributo negativo). (2) Inclui a dívida em moeda não euro e os fluxos de capital de *swaps*.

**56 O financiamento concretizou-se essencialmente através da emissão de Obrigações do Tesouro (OT).** As necessidades de financiamento foram satisfeitas, essencialmente, através da emissão de OT, com cerca de 21,4 mil M€. No segmento do curto prazo, o financiamento de Bilhetes do Tesouro (BT) apresentou um contributo líquido positivo de 2,0 mil M€. Em contrapartida, o resgate líquido de certificados de aforro totalizou 1,4 mil M€. Face ao ano anterior, há a registar aumentos significativos de emissões e de amortizações do total da dívida em cerca de 10,9 e 6,6 mil M€, respectivamente.

**Tabela 13 – Composição do Financiamento** (em milhões de euros)

	2009			2010		
	Emissões	Amortizações	Financ. Líquido	Emissões	Amortizações	Financ. Líquido
Obrigações do Tesouro (taxa fixa)	15 761	5 844	9 918	21 446	7 709	13 737
Bilhetes do Tesouro	17 231	12 817	4 415	19 261	17 231	2 030
Certificados de Aforro	847	1 174	-327	520	1 920	-1 400
Certificados do Tesouro	0	0	0	685	0	685
Outros	6 406	5 861	544	9 260	5 384	3 876
<b>Total</b>	<b>40 246</b>	<b>25 696</b>	<b>14 550</b>	<b>51 171</b>	<b>32 245</b>	<b>18 926</b>

Fonte: Conta Geral do Estado de 2010 e IGCP.

**57 No ano de 2010, o stock da dívida directa do Estado aumentou 14,3% face ao registado em 2009.** Com efeito, no final do ano a dívida ascendia a 151,8 mil M€, tendo aumentado 19 mil M€ face ao ano anterior. Em termos estruturais ocorreu um aumento do peso relativo dos títulos de médio e longo prazo, em virtude da maior emissão anual de OT. Outra alteração significativa, mas de sentido oposto, foi ao nível dos Certificados de Aforro, que de um peso de 12,7% no final de 2009 passou a representar 10,2% no final de 2010 (variação líquida

negativa de 1400 M€). No mesmo sentido evoluiu a dívida titulada de curto prazo (BT e *Euro Comercial Paper*), cujo peso diminuiu de 17,3% em 2009 para 16,4% em 2010.

**Tabela 14 – Dívida Directa do Estado** (stock no final do ano)

	Dez-09	Dez-10	Variação homóloga	
			em M€	em %
Titulada	115 794	134 242	18 448	15,9
Curto prazo	22 909	24 946	2 037	8,9
Médio e longo prazo	92 885	109 296	16 411	17,7
Não titulada	16 951	17 533	582	3,4
Cert. Aforro	16 871	15 471	-1 400	-8,3
Cert. do Tesouro	0	685	685	
Outra	80	1 377	1 297	
<b>Total</b>	<b>132 747</b>	<b>151 775</b>	<b>19 028</b>	<b>14,3</b>
Por memória:				
Transaccionável	112 009	129 354	17 345	15,5
Não Transaccionável	20 738	22 420	1 682	8,1
Euro	130 701	149 435	18 734	14,3
Não euro	2 046	2 340	294	14,4

Fontes: Conta Geral do Estado de 2010 e IGCP.

Nota: A dívida directa do Estado corresponde aos passivos do subsector Estado. De acordo com o Regulamento (CE) n.º 3605/93 do Conselho, de 22 de Novembro, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 475/2000 do Conselho, de 28 de Fevereiro, a dívida pública de Maastricht corresponde à totalidade das responsabilidades brutas consolidadas do sector das administrações públicas, expressas em termos nominais. No final de 2010, a dívida directa do Estado ascendeu a 151,8 mil M€ (88,0% do PIB), enquanto que a dívida das administrações públicas, calculada de acordo com as regras acima definidas, atingiu 161,3 mil M€ (93,3% do PIB), segundo a notificação do INE ao Eurostat de 30 de Setembro de 2011.

**58 Em 2010 os juros permaneceram praticamente inalterados comparativamente a 2009,** tendo apresentado uma redução do seu peso no PIB de 0,1 p.p., para 2,9%. Também a taxa de juro implícita da dívida directa do Estado, calculada como o rácio entre o valor dos juros do ano (avaliado na óptica da contabilidade pública) e o *stock* da dívida do ano anterior, evidenciou uma redução, passando de 4,2% em 2009 para 3,7% em 2010. Esta descida reflectiu o significativo aumento do *stock* da dívida de 2009 para 2010, uma vez que o efeito de sinal contrário causado pelo aumento das taxas de juro (resultante da gradual renovação da dívida) não se fez sentir ainda em 2010.

**Tabela 15 – Juros e encargos com a dívida directa do Estado**

	2008	2009	2010
Juros (em M€)	4 855	4 973	4 944
Outros encargos (em M€)	30	32	27
Peso dos juros no PIB (em %)	2,8	3,0	2,9
Taxa de juro implícita (em %)	4,3	4,2	3,7

Fontes: IGCP, INE e cálculos da UTAO.

Nota: Os outros encargos reflectem nomeadamente custos associados à colocação de dívida no mercado (emissão, distribuição e amortização e custódia de títulos), comissão de gestão do IGCP e outras despesas relacionadas com a obtenção de notação de risco de crédito para a República. A taxa de juro implícita na dívida é obtida a partir do quociente entre as despesas com juros do ano t e o *stock* da dívida directa do Estado de final do ano t-1.

## V.2 Garantias do Estado

**59 Os limites máximos para a concessão de garantias do Estado foram aumentados em 2010 face ao ano anterior.** O OE/2010, no seu artigo 67.º, estabeleceu os limites máximos para a concessão de garantias pelo Estado e outras pessoas colectivas de direito público em termos de fluxos líquidos anuais, designadamente: 8000 M€ para a concessão de garantias pelo Estado e 1600 M€ de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento. No ano anterior aqueles limites máximos foram de 2500 e 1600 M€, respectivamente.

**Tabela 16 – Dívida garantida pelo Estado**  
(stock no final do ano, em milhões de euros)

	2005	2008	2009	2010	Variação 2010/09	
					em valor	em %
<b>Responsab. Assumidas</b>	<b>8 648</b>	<b>16 567</b>	<b>22 832</b>	<b>24 139</b>	<b>1 307</b>	<b>5,7</b>
Empresas Públicas Não Financeiras	n.d.	10 033	12 867	12 900	33	0,3
Entidades Financeiras	n.d.	5 566	8 350	8 375	25	0,3
Públicas	n.d.	2 066	4 250	4 750	500	11,8
Privadas	n.d.	3 500	4 100	3 625	-475	-11,6
Outros	n.d.	67	363	1 214	850	234,0
Cooperação para o desenvolvimento	n.d.	900	1 250	1 650	400	32,0
<i>Por memória:</i>						
<b>Responsab Efectivas</b>	<b>8 310</b>	<b>11 436</b>	<b>20 745</b>	<b>21 411</b>	<b>666</b>	<b>3,2</b>
d.q.: incluídas no perímetro das Adm. Públicas (Contab. Nac.)	nd	6 392	10 974	11 708	734	6,7
<b>Pagamentos por Execução de Garantias</b>	<b>17</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>457</b>	<b>451</b>	<b>.</b>

Fontes: Conta Geral do Estado de 2008, 2009 e 2010 (Volume II, Tomo I, Mapa n.º 1), Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e Diários da República.

Notas: As responsabilidades assumidas são contabilizadas no momento em que o Estado concede as garantias, no entanto a mesma só se torna efectiva quando utilizada. A garantia diz-se executada quando o Estado é chamado a efectuar pagamentos em nome do beneficiário. A dívida das entidades beneficiárias incluídas no perímetro das administrações públicas em contabilidade nacional já se encontra contabilizada na dívida pública reportada à Comissão Europeia ao abrigo do Tratado de Maastricht. Naquele agregado consta a dívida garantida das seguintes empresas: REFER, Metropolitano de Lisboa, Metro do Porto, Estradas de Portugal, Parque Escolar e veículos financeiros do BPN. A rubrica Outros inclui a empresa Parque Escolar, entre outras entidades de menor dimensão, bem como as garantias concedidas através do BEI, do IAPMEI e do ex-IPE.

**60 Não obstante o aumento dos limites máximos para a concessão de garantias, em 2010 foram assumidas consideravelmente menos responsabilidades que em 2009.** Em 31 de Dezembro de 2010 as garantias assumidas pelo Estado totalizaram 24,1 mil M€, correspondendo a um aumento de 5,7%, cerca de 1307 M€. Para este aumento de 2010 contribuíram as garantias concedidas à empresa Parque Escolar e ao BPN em 850 e 500 M€, respectivamente. Com menor expressão, no ano de 2010, foram autorizadas três novas garantias para operações de cooperação ao desenvolvimento, designadamente para Cabo Verde, Moçambique e Marrocos, no montante de 600 M€. De destacar, por fim, os pagamentos por execução de garantias, os quais foram anormalmente mais elevados em 2010 em virtude da exigibilidade antecipada por parte dos credores do empréstimo concedido ao BPP, no montante de 451 M€.



## VI Segurança social

**61** Este capítulo analisa em primeiro lugar a execução orçamental da Segurança Social do ano 2010, tendo por base os dados disponibilizados na CGE/2010, complementando-os com informação adicional constante da Conta da Segurança Social de 2010 (incluindo o ex-Mapa IX) divulgada pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS). Em segundo lugar, coloca-se em perspectiva a evolução das várias componentes da despesa deste subsector na última década (entre 2001 e 2010).

### VI.1 Conta da segurança social em 2010

**62** Em 2010, o saldo alcançado pelo subsector da segurança social foi muito superior à previsão inicialmente efectuada, suplantando também o valor registado em 2009. A previsão inicial constante do orçamento da segurança social apontava para um saldo em 2010 de cerca de 293,5 M€, correspondente a cerca de metade do registado no ano anterior (579,4 M€). Contudo, o saldo global atingido revelou-se mais favorável (689,1), ficando muito acima quer do valor inicialmente previsto, quer do valor registado no ano transacto. O grau de execução da receita (99%) e a respectiva variação homóloga (4,4%) foram mais favoráveis que os verificados ao nível da despesa (97,3% e 4,0%, respectivamente).

**63** A receita e a despesa cresceram menos que o implícito no OE/2010, tendo esta última revelado um desvio superior ao da receita. A receita efectiva cresceu cerca de 4,4% em termos homólogos, abaixo dos 5,5% previstos no OE inicial. Este insuficiente desempenho da receita foi mais do que compensado por um desvio superior ao nível da despesa efectiva, cujo crescimento registado (4,0%) ficou 2,9 p.p. abaixo da taxa de variação inicial implícita no OE/2010 (6,9%).

**64** O crescimento da receita deveu-se ao incremento das transferências correntes do OE e das contribuições e quotizações. O principal contributo para o crescimento da receita foi dado pelas transferências correntes (nomeadamente as da administração central), sendo de destacar as transferências do OE no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social (2,6 p.p.), e as contribuições e quotizações (1,5 p.p.). Contudo, em sentido contrário registou-se uma variação negativa das transferências oriundas do FSE com um contributo negativo de 0,5 p.p..<sup>24</sup>

**65** A entrada em vigor do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (v.g. Código Contributivo) teve um impacte orçamental positivo no exercício de 2010 e subsequentes, mormente ao nível da receita, em consequência directa das medidas nele preconizadas, mas também, embora desfasadamente, ao nível da despesa com a diminuição de algumas prestações sociais (e.g. subsídio de desemprego e subsídio por doença).

<sup>24</sup> Numa conjuntura de contracção da actividade económica, a rubrica "contribuições e quotizações" apresentou uma variação homóloga de 2,7%, decorrente do efeito conjugado de vários factores, nomeadamente: i) a entrada em vigor do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (v.g. Código Contributivo); ii) a integração no regime geral de segurança social dos trabalhadores titulares de relação jurídica de emprego público enquadrados pela Lei n.º 4/2009 de 29 de Janeiro; e, iii) o aumento da receita cobrada em processos de recuperação de dívida.

**66 O crescimento da despesa foi essencialmente determinado pela evolução das pensões, designadamente as de velhice, e pelo comportamento de alguns estabilizadores automáticos, como é o caso do subsídio de desemprego e de apoio ao emprego.** A despesa com pensões, que representa cerca de 60% da despesa efectiva deste subsector, ascendeu a 8,1% do PIB, ligeiramente acima do registado em 2009 (8,0%). Esta rubrica foi a que mais concorreu para o crescimento da despesa, com um contributo de 2,5 p.p. dos quais 2,1 p.p. resultam das pensões de velhice. As outras rubricas que também contribuíram para o crescimento da despesa foram as “acções de formação profissional” (0,9 p.p.), as “prestações de subsídio de desemprego e apoio ao emprego” (0,8 p.p.) e as transferências correntes (0,7 p.p.).

**67 As prestações de desemprego e apoio ao emprego, cuja variação homóloga foi de 8,6%, estão associadas ao fenómeno do aumento do desemprego** (Gráfico 17) e ao facto de durante o 1.º semestre terem vigorado medidas extraordinárias de apoio aos desempregados, as quais foram suspensas no decorrer do 2.º semestre.

Regista-se também, com variações homólogas significativas, embora com impactes orçamentais inferiores em consequência dos menores valores envolvidos, o crescimento da despesa com o complemento solidário para idosos em 16,7% (com um contributo de 0,2 p.p.), o subsídio de maternidade em 13,3% (0,2 p.p.) e o rendimento social de inserção em 2,4% (0,1 p.p.), e, em sentido contrário, a diminuição do abono de família em 3,2% (0,1 p.p.).<sup>25</sup>

**68 O crescimento da despesa com pensões foi atenuado pelas medidas de contenção introduzidas em 2010.** O congelamento das pensões superiores a 1500 € e a limitação dos aumentos para as pensões abaixo deste valor, permitiram compensar, em parte, os impactes decorrentes do acréscimo do número de beneficiários (2,2%) e do aumento das pensões médias processadas. Registe-se que, em 2009, a despesa corrente cresceu 11,2% e as pensões 5,0%, valores significativamente acima do registado em 2010 (Gráfico 15).

**69 O desvio verificado na despesa com pensões deveu-se à evolução da despesa relativa às pensões de velhice.** O OE/2010 previa um aumento global da despesa com pensões de 3,4%, no entanto, apesar das medidas de contenção tomadas o crescimento que se veio a verificar foi de 4,1%. O desvio resulta de uma evolução acima do esperado ao nível das pensões de velhice, dado que tanto as pensões de sobrevivência como as de invalidez apresentaram variações homólogas inferiores à previsão do OE inicial.

<sup>25</sup> O crescimento registado na despesa com o rendimento social de inserção ao longo do 1.º semestre de 2010 (no final de Junho/2010 registava-se um crescimento homólogo de 16,3%) foi interrompido no 3.º e 4.º trimestres, os quais apresentaram reduções homólogas de -2,7% e -18,1% respectivamente, registando-se ainda assim, no final de 2010 um crescimento de 2,4%, o que compara com uma redução de -2,5% constante na previsão do OE/2010.

No caso do abono de família, a redução registada prende-se com: i) o efeito da condição de recursos aplicado no 2.º semestre 2010, a partir de Agosto; ii) a suspensão (após Setembro) do montante adicional para os escalões de rendimento subsequentes ao 1.º escalão; iii) a eliminação, após 1 Novembro, do aumento extraordinário de 25% no abono de família no 1.º e 2.º escalão; e, iv) a eliminação do abono para o 4.º e 5.º escalão.

A inflexão do comportamento destas prestações sociais resultou da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 70/2010 de 16 de Junho [Estabelece as regras para a determinação dos rendimentos, composição do agregado familiar e capitação dos rendimentos do agregado familiar para a verificação das condições de recursos a ter em conta no reconhecimento e manutenção do direito a prestações dos subsistemas de protecção familiar e de solidariedade] e, no caso do abono de família, também pelo efeito do Decreto-Lei n.º 116/2010 de 22 de Outubro [Elimina o aumento extraordinário de 25% do abono de família nos 1.º e 2.º escalões e cessa a atribuição do abono aos 4.º e 5.º escalões de rendimento].

**Tabela 17 – Conta da segurança social**

	2009	2010						Taxa Var. implícita OE/2010 (%)	Rátios do PIB	
		OSS inicial	OSS Corrigido	CSS	Grau de exec. OSS inicial (%)	Varição homóloga (%)	Contributo p/ variação (p.p.)		2009 (%)	2010 (%)
		Em milhões de euros								
<b>1. RECEITAS CORRENTES</b>	<b>22 832,1</b>	<b>24 086,1</b>	<b>24 008,0</b>	<b>23 829,4</b>	<b>98,9</b>	<b>4,4</b>	<b>4,4</b>	<b>5,5</b>	<b>13,5</b>	<b>13,8</b>
<i>das quais:</i>										
Contribuições e quotizações	13 131,7	13 438,1	13 438,1	13 483,3	100,3	2,7	1,5	2,3	7,8	7,8
Adicional ao IVA	689,1	697,8	697,7	697,8	100,0	1,3	0,0	1,3	0,4	0,4
Transferências do OE - LBSS	6 902,1	7 672,2	7 498,7	7 498,7	97,7	8,6	2,6	11,2	4,1	4,3
Transferências do FSE	1 013,6	1 155,2	1 080,6	910,2	78,8	-10,2	-0,5	14,0	0,6	0,5
<b>2. RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>17,1</b>	<b>17,3</b>	<b>42,3</b>	<b>28,0</b>	<b>162,0</b>	<b>63,9</b>	<b>0,0</b>	<b>1,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Transferências do OE	10,6	9,6	9,6	4,0	41,2	-62,7	0,0	-9,3	0,0	0,0
Outras	6,5	7,7	32,7	24,1	312,6	269,8	0,1	18,3	0,0	0,0
<b>3. TOTAL DA RECEITA EFECTIVA (1+2)</b>	<b>22 849,2</b>	<b>24 103,4</b>	<b>24 050,3</b>	<b>23 857,4</b>	<b>99,0</b>	<b>4,4</b>	<b>4,4</b>	<b>5,5</b>	<b>13,6</b>	<b>13,8</b>
<b>4. DESPESAS CORRENTES</b>	<b>22 225,4</b>	<b>23 739,8</b>	<b>23 298,4</b>	<b>23 135,2</b>	<b>97,5</b>	<b>4,1</b>	<b>4,1</b>	<b>6,8</b>	<b>13,2</b>	<b>13,4</b>
<b>Pensões</b>	<b>13 464,7</b>	<b>13 922,2</b>	<b>14 019,3</b>	<b>14 011,9</b>	<b>100,6</b>	<b>4,1</b>	<b>2,5</b>	<b>3,4</b>	<b>8,0</b>	<b>8,1</b>
— Sobrevivência	1 956,8	2 048,5	2 029,1	2 027,7	99,0	3,6	0,3	4,7	1,2	1,2
— Invalidez	1 421,2	1 408,5	1 408,9	1 407,7	99,9	-1,0	-0,1	-0,9	0,8	0,8
— Velhice	10 068,6	10 440,6	10 551,3	10 547,3	101,0	4,8	2,1	3,7	6,0	6,1
Complemento Solidário para Idosos	227,2	240,4	266,4	265,2	110,3	16,7	0,2	5,8	0,1	0,2
Subsídio de desemprego, apoio ao emprego	2 045,2	2 208,6	2 249,8	2 221,1	100,6	8,6	0,8	8,0	1,2	1,3
Subsídio por doença	450,8	440,7	447,6	446,9	101,4	-0,9	0,0	-2,2	0,3	0,3
Abono de Família	1 000,0	1 076,5	969,8	968,2	89,9	-3,2	-0,1	7,6	0,6	0,6
Rendimento Social de Inserção	507,7	495,2	520,2	519,9	105,0	2,4	0,1	-2,5	0,3	0,3
Outras Prestações	766,3	779,9	823,4	808,2	103,6	5,5	0,2	1,8	0,5	0,5
<i>das quais:</i>										
— Sub.fam.crianças e jovens c/ def.-bonificação	67,0	n.d.	71,3	70,9	n.d.	5,8	0,0	n.d.	0,0	0,0
— Subsídio de educação especial	23,7	n.d.	23,6	23,2	n.d.	-2,2	0,0	n.d.	0,0	0,0
— Sub.assist.terceira pessoa	13,5	n.d.	14,1	13,5	n.d.	-0,1	0,0	n.d.	0,0	0,0
— Subsídio por tuberculose	4,2	n.d.	4,0	3,6	n.d.	-14,4	0,0	n.d.	0,0	0,0
— Subsídio de maternidade	375,8	n.d.	427,4	425,7	n.d.	13,3	0,2	n.d.	0,2	0,2
— Encargos c/doenças prof. e outras prestações	20,1	n.d.	21,2	16,4	n.d.	-18,7	0,0	n.d.	0,0	0,0
— Subsídio por morte	215,7	n.d.	214,8	212,0	n.d.	-1,7	0,0	n.d.	0,1	0,1
— Subsídio de funeral	3,9	n.d.	4,3	3,5	n.d.	-10,6	0,0	n.d.	0,0	0,0
— Subsídio de lar e outras prestações	3,7	n.d.	4,0	3,6	n.d.	-2,4	0,0	n.d.	0,0	0,0
— Subsídio de renda	0,6	n.d.	0,3	0,0	n.d.	-99,0	0,0	n.d.	0,0	0,0
— Subsídio vitalício	28,8	n.d.	29,6	29,3	n.d.	1,6	0,0	n.d.	0,0	0,0
— Comp. Remuneratório dos Aduaneiros	0,5	n.d.	0,5	0,2	n.d.	-47,0	0,0	n.d.	0,0	0,0
— Apoio Judiciário	1,4	n.d.	1,3	1,1	n.d.	-19,3	0,0	n.d.	0,0	0,0
Acção Social	1 616,6	1 748,2	1 653,7	1 611,4	92,2	-0,3	0,0	8,1	1,0	0,9
<i>das quais:</i>										
— Outros programas de Acção Social	1 502,7	n.d.	1 528,7	1 504,4	n.d.	0,1	0,0	n.d.	0,9	0,9
— Programa Ser Criança	0,1	n.d.	0,1	0,0	n.d.	-100,0	0,0	n.d.	0,0	0,0
— Projecto de Apoio à Família e à Criança	0,3	n.d.	0,3	0,2	n.d.	-38,2	0,0	n.d.	0,0	0,0
— Programa de Apoio Integrado a Idosos (PAII)	11,5	n.d.	1,2	1,0	n.d.	-91,4	0,0	n.d.	0,0	0,0
— Acção Social / Fundo de Socorro Social	13,6	n.d.	23,8	10,5	n.d.	-23,0	0,0	n.d.	0,0	0,0
— Euromilhões / Programas Sociais	88,4	n.d.	99,6	95,4	n.d.	7,9	n.d.	n.d.	0,1	0,1
Administração	393,8	410,0	411,8	375,7	91,6	-4,6	-0,1	4,1	0,2	0,2
Transferências Correntes	1 750,2	n.d.	1 933,2	1 904,6	n.d.	8,8	0,7	n.d.	1,0	1,1
Acções de formação profissional	1 009,7	1 691,5	1 232,3	1 205,6	71,3	19,4	0,9	67,5	0,6	0,7
— <i>das quais:</i> com suporte no FSE	790,6	1 434,6	988,5	982,4	68,5	24,3	0,9	81,5	0,5	0,6
<b>5. DESPESAS CAPITAL</b>	<b>44,4</b>	<b>70,1</b>	<b>44,8</b>	<b>33,1</b>	<b>47,2</b>	<b>-25,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>57,8</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>6. TOTAL DA DESPESA EFECTIVA (4+5)</b>	<b>22 269,8</b>	<b>23 809,9</b>	<b>23 343,1</b>	<b>23 168,3</b>	<b>97,3</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>6,9</b>	<b>13,2</b>	<b>13,4</b>
<b>7. SALDO, óptica da contab. Pública (3-6)</b>	<b>579,4</b>	<b>293,5</b>	<b>707,1</b>	<b>689,1</b>					<b>0,3</b>	<b>0,4</b>

Fonte: Conta Geral do Estado 2010. Valores 2009: Conta da Segurança Social de 2009. OSS Inicial: CGE/2010. OSS Corrigido: Conta da segurança social 2010, ex-Mapa IX. 2010: Conta da segurança Social 2010, ex-Mapa IX. Cálculos da UTAO.

Notas: O Grau de execução foi apurado tomando como base o orçamento inicial de 2010 e não o orçamento corrigido. A taxa de variação implícita no OE/2010 representa a variação prevista no OSS inicial para 2010 face aos dados apurados na execução de 2009. OSS: Orçamento da segurança social; CSS: Conta da Segurança Social.

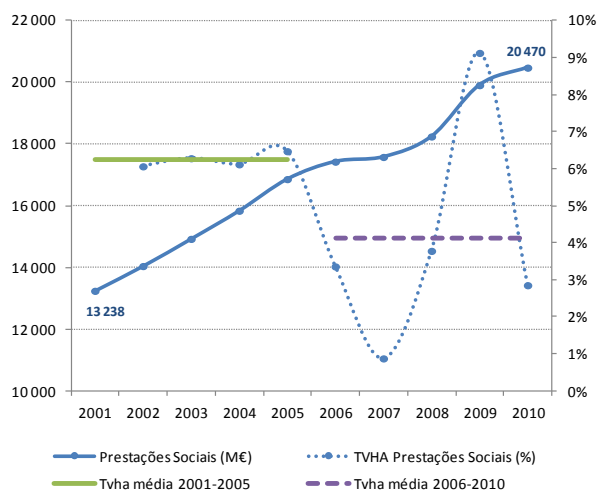
## VI.2 A despesa corrente da segurança social na última década

**70 O envelhecimento demográfico é um dos factores de risco para a sustentabilidade das finanças públicas na Europa.** Adicionalmente, a persistência de um baixo crescimento médio da economia na última década dificultou em Portugal o cumprimento do objectivo de consolidação orçamental. O comportamento dos chamados estabilizadores automáticos (e.g. subsídio de desemprego e outras prestações sociais), contribui para um alisamento quer do nível do produto, quer do consumo privado. Contudo, estes apresentam um impacte significativo no nível de despesa das administrações públicas, nomeadamente no subsector da segurança social. De um modo geral, nos momentos de recessão económica, a receita fiscal e contributiva decresce, enquanto o nível de despesa tende a subir devido ao aumento do esforço público com prestações sociais, a cargo do subsector da segurança social. Os estabilizadores automáticos actuam principalmente através do efeito de inércia da despesa em relação às oscilações cíclicas do produto: a sua proporção no PIB aumenta “automaticamente” nos períodos de recessão (ciclo baixo), desacelerando e/ou declinando nos períodos de crescimento económico (ciclo alto). O impacte destes efeitos sobre as finanças públicas portuguesas, no que concerne à segurança social, nomeadamente no que respeita às despesas com prestações sociais, é aqui analisado para a última década (2001-2010).

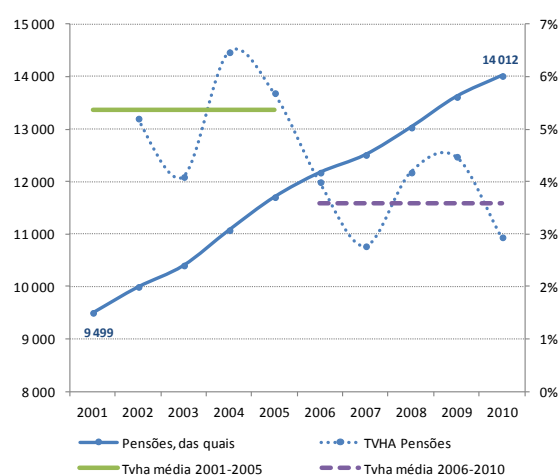
**71 As prestações sociais cresceram 54,6%, em termos reais, na última década.** Entre 2001 e 2010 as prestações sociais suportadas pelo subsector da segurança social cresceram 54,6% em termos reais. Valorizadas a preços constantes de 2010, as prestações sociais representaram 13 238 M€ em 2001 e 20 470 M€ em 2010. Em termos evolutivos, a taxa de variação anual, em termos reais, foi sempre positiva, destacando-se o ano de 2009 no qual se registou o maior crescimento real da década em análise (9,1%). Os anos de 2006-2008 e 2010 evidenciaram alguma contenção nesse crescimento, mas ainda assim com crescimentos reais positivos (Gráfico 14 e Tabela 18).<sup>26</sup>

<sup>26</sup> A taxa de crescimento médio anual é apurada de acordo com a seguinte fórmula:  $\left[ \left( \frac{V_f}{V_i} \right)^{\frac{1}{n}} - 1 \right] \times 100$

**Gráfico 14 - Evolução das prestações sociais no período 2001-2010, a preços de 2010**  
(em milhões de euros e percentagem)



**Gráfico 15 - Evolução das pensões no período 2001-2010, a preços de 2010**  
(em milhões de euros e percentagem)



Fonte: Relatórios da conta da segurança social, 2001 a 2010. Cálculos da UTAO.

**Tabela 18 – Evolução da despesa da segurança social no período 2001-2010, em termos reais a preços de 2010** (em milhões de euros e percentagem)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Tvha média 2001-2010 (%)	Contrib. para a Tvha média (p.p.)
<b>Despesa Efectiva</b>	16 929	16 913	17 586	18 604	19 390	19 918	19 765	20 368	22 513	23 168	3,5%	3,5
<b>Despesa Corrente - da qual:</b>	15 575	16 824	17 499	18 527	19 327	19 839	19 700	20 313	22 469	23 135	4,5%	4,1
<b>Prestações Sociais (M€)</b>	13 238	14 040	14 921	15 834	16 858	17 424	17 576	18 239	19 903	20 470	5,0%	3,9
Pensões, das quais	9 499	9 993	10 402	11 074	11 704	12 170	12 507	13 029	13 612	14 012	4,4%	2,5
Sobrevivência	1 405	1 486	1 546	1 673	1 694	1 751	1 794	1 871	1 978	2 028	4,2%	0,3
Invalidez	1 506	1 501	1 484	1 499	1 468	1 468	1 474	1 450	1 437	1 407	-0,8%	-0,1
Velhice	6 588	7 006	7 371	7 902	8 542	8 952	9 239	9 709	10 197	10 547	5,4%	2,1
Sub. familiar a crianças e jovens	596	625	648	675	656	667	686	837	1 011	968	5,5%	0,2
Subsídio por doença	576	548	554	545	507	485	466	436	456	447	-2,8%	-0,1
Sub. desemprego e apoio ao emp.	1 069	1 292	1 712	1 866	1 977	1 947	1 740	1 592	2 068	2 221	8,5%	0,5
Complemento Solidário para Idosos					0	13	41	112	230	265		
Prestações de maternidade					272	274	299	296	380	426		
Acção social	1 196	1 306	1 326	1 402	1 430	1 510	1 453	1 504	1 634	1 611	3,4%	0,2
Rendimento Social de Inserção	300	275	280	271	312	357	385	433	513	520	6,3%	0,1
Outras prestações	503	518	557	567	342	334	342	353	398	385	-2,9%	-0,1
Administração	482	489	476	434	434	432	410	416	398	376	-2,7%	-0,1
<b>Transferências e Subsídios correntes</b>	1 353	1 777	1 544	1 693	1 694	1 649	1 372	1 305	1 769	1 905	3,9%	0,3

Fonte: Relatórios da conta da segurança social, 2001 a 2010. Cálculos da UTAO.

Nota: O contributo para a Tvha refere-se ao contributo para a evolução da despesa efectiva da segurança social.

**72 Em termos reais, o crescimento médio anual das prestações sociais na última década foi de 5%.** Tendo em conta que a despesa efectiva e a despesa corrente da segurança social cresceram, em termos médios anuais, 3,5% e 4,5%, respectivamente, ao longo da última década, verifica-se que as prestações sociais registaram um crescimento superior (5,0%). As rubricas que mais influenciaram este crescimento foram as pensões (nomeadamente as pensões de velhice) e o subsídio de desemprego e apoio ao emprego. Em 2007, a taxa de variação anual das prestações sociais pagas pela segurança social foi de 0,9%, a mais baixa da década, registando-se nesse ano uma redução de 10,7% no subsídio de desemprego, de 4% no subsídio por doença e de 3,8% na acção social. Por seu lado, em 2009, registou-se o maior crescimento da década nas prestações sociais pagas pela Segurança Social (9,1%), verificando-se nesse ano um crescimento de 29,8% no

subsídio de desemprego, de 20,8% no subsídio familiar a crianças e jovens (abono de família) e de 18,6% no rendimento social de inserção. O ano de 2010 representou um abrandamento no crescimento das prestações sociais (2,8%), registando-se contudo um crescimento das pensões (2,9%), nomeadamente das de velhice (3,4%), e do subsídio de desemprego e apoio ao emprego (7,4%). Contudo, neste ano, verificou-se um decréscimo de 4,2% no subsídio familiar a crianças e jovens (abono de família) e de 1,4% na acção social.

**73 Nas principais componentes das prestações sociais destacam-se a despesa com pensões (nomeadamente as pensões de velhice) e o subsídio de desemprego e de apoio ao emprego.** O crescimento real das pensões ao longo da última década representa o maior contributo (2,5 p.p.) para o aumento das prestações sociais que se verificou nesse período (5%). Entre 2001 e 2010 a despesa com pensões cresceu em termos médios 4,4% ao ano (5,4% no caso das pensões de velhice), o que motivou o crescimento do seu peso na despesa efectiva em 4,4 p.p., contribuindo assim para colocar uma pressão adicional sobre a sustentabilidade do sistema (Gráfico 15).

**Tabela 19 – Evolução da pensão média anual e mensal (per capita), no período 2001-2010 a preços de 2010 (em milhões de euros e percentagem)**

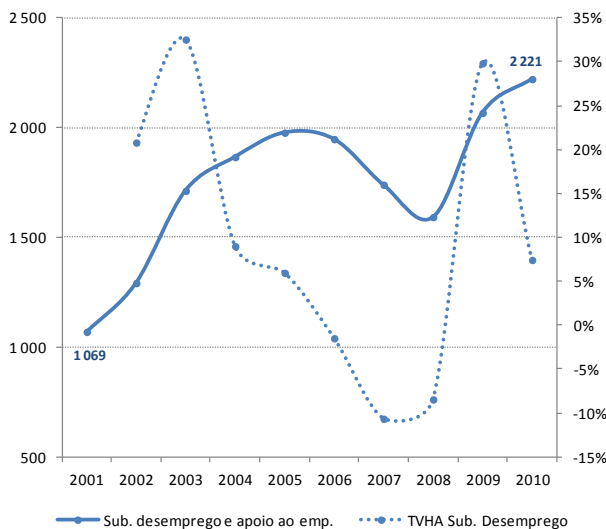
Pensão Média Anual (€/ano)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Tvha média 2001-2010
Pensões	3 758	3 950	4 011	4 184	4 344	4 448	4 454	4 586	4 708	4 777	<b>2,7%</b>
Sobrevivência	2 288	2 472	2 527	2 673	2 663	2 710	2 709	2 797	2 922	2 964	<b>2,9%</b>
Invalidez	4 219	4 241	4 290	4 422	4 588	4 630	4 711	4 769	4 805	4 820	<b>1,5%</b>
Velhice	4 231	4 445	4 508	4 698	4 915	5 046	5 040	5 197	5 328	5 390	<b>2,7%</b>
Pensão Média Mensal (€/mês) - 14 meses	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Tvha média 2001-2010
Pensões	268	282	287	299	310	318	318	328	336	341	<b>2,7%</b>
Sobrevivência	163	177	180	191	190	194	194	200	209	212	<b>2,9%</b>
Invalidez	301	303	306	316	328	331	336	341	343	344	<b>1,5%</b>
Velhice	302	318	322	336	351	360	360	371	381	385	<b>2,7%</b>

Fonte: Relatórios da conta da segurança social, 2001 a 2010. Cálculos da UTAO.

**74 Entre 2001 e 2010 as pensões per capita cresceram em termos reais.** Em termos reais, o crescimento médio anual das pensões per capita foi de 2,7%, sendo as pensões por sobrevivência as que revelaram a maior taxa de crescimento real (2,9%).

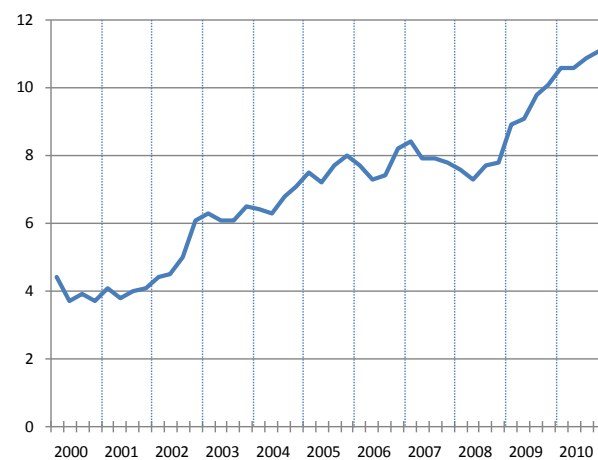
**75 A despesa com as prestações sociais associadas ao desemprego acompanhou a evolução da taxa de desemprego.** No período 2001 a 2010 a taxa de desemprego aumentou cerca de 7 p.p.. Por seu lado, a despesa com subsídios de desemprego, social de desemprego e apoios ao emprego duplicou em termos reais entre 2001 e 2010, sendo essa a componente da despesa corrente da segurança social que apresentou o maior crescimento médio anual neste período (8,5%). Este crescimento esteve em conformidade com a evolução do nível de desemprego, denotando fortes aumentos em 2002 (20,8%), 2003 (32,5%) e 2009 (29,8%). Efectivamente, ao longo da década o nível de desemprego apresentou dois períodos de acentuado crescimento: em 2002/2003 e em 2009/2010. (Tabela 18, Gráfico 16 e Gráfico 17).

**Gráfico 16 - Evolução do subsídio de desemprego, social de desemprego e apoios ao emprego, a preços de 2010**  
(em milhões de euros e percentagem)



Fonte: Relatórios da Conta da Segurança Social, 2001 a 2010.  
Cálculos da UTAO.

**Gráfico 17 - Taxa de desemprego em Portugal: 2000 a 2010**  
(em percentagem)



Fonte: INE.

## VII Esforço financeiro do Estado com o Sector Empresarial do Estado e PPP

### VII.1 Esforço Financeiro do Estado

**76 O esforço financeiro líquido do Estado com o Sector Empresarial do Estado (SEE) ascendeu em 2010 a 1130,5 M€, o que representa um decréscimo superior a ¼ face a 2009 (410 M€). A redução deste esforço encontra-se sobretudo sustentada nas dotações de capital e nos empréstimos, cujas reduções mais do que compensaram o decréscimo dos dividendos recebidos.**

**Tabela 20 – Esforço financeiro do Estado**

	Em milhões de euros					Taxa de variação	
	2008	2009	2010			2009	2010
			OE/2010	CGE	Desvio		
1) Dividendos	562,2	574,1	406,3	457,9	51,6	2,1%	-20,2%
2) Indemnizações Compensatórias	410,8	456,2	513,6	494,5	-19,1	11,1%	8,4%
3) Dotações de Capital	691,2	1.481,3	1.585,8	1.011,1	-574,7	114,3%	-31,7%
4) Assunção de passivos e de outras responsab.	70,0	1,6	9,2	7,9	-1,3	-97,6%	381,5%
5) Empréstimos	41,8	175,6	966,0	74,8	-891,2	320,6%	-57,4%
<b>Esforço Financeiro Líquido (2+3+4+5-1)</b>	<b>651,6</b>	<b>1.540,6</b>	<b>2.668,3</b>	<b>1.130,5</b>	<b>-1.537,8</b>	<b>136,4%</b>	<b>-26,6%</b>

Fonte: DGTF (ano 2008); CGE (anos 2009 e 2010); Informação do MFAP para o OE/2010.

**77 Comparativamente ao previsto aquando da apresentação da proposta de OE/2010, o esforço financeiro do Estado foi inferior em 1537,8 M€.** Este desvio resulta de os empréstimos e dotações de capital terem sido substancialmente inferiores ao então previsto, ascendo esses desvios a 92% e 36% da previsão inicial. Não obstante se tratar de um desvio que implica um menor esforço do Estado com o SEE, a sua magnitude poderá indiciar uma insuficiente capacidade de previsão dos fluxos financeiros com o sector empresarial do Estado por parte do Ministério das Finanças ou, alternativamente, uma alteração das opções de política por parte do accionista Estado após a aprovação do Orçamento do Estado.

**78** Refira-se que o relatório da proposta de Orçamento do Estado para 2010 não apresentava qualquer previsão do valor das indemnizações compensatórias, nem relativamente aos demais fluxos para o SEE.<sup>27</sup> A comparação realizada foi possível em função da resposta a uma solicitação de informação da UTAO. Tal como referido no parecer Técnico da UTAO n.º 2/2010, de 8.02.2010, a não existência de suficientes elementos informativos sobre as “transferências orçamentais para as empresas públicas, ...”, não cumpre o disposto na Lei de Enquadramento Orçamental, nem permitirá posteriormente avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos. Recorde-se que esta matéria foi objecto de sucessivas Recomendações por parte do Tribunal de Contas dirigidas à Assembleia da República, que aqui se reproduzem:

**Recomendação 47 – PCGE/2008** [pág. 196 do vol. I do Parecer do TC sobre a CGE/2008]  
«Face a esta omissão reiterada, o Tribunal volta a recomendar à Assembleia da República que zele para que o Governo preste informação sobre a previsão das transferências orçamentais para as empresas públicas, conforme dispõe a Lei de enquadramento orçamental.»

**Recomendação 40 – PCGE/2009** [pág. 181 do vol. I do Parecer do TC sobre a CGE/2009]  
«O Tribunal recomenda ao Governo que faça incluir nas futuras propostas de Orçamento do Estado informação sobre a previsão das transferências orçamentais para as empresas públicas, conforme dispõe a Lei de Enquadramento Orçamental.»

## VII.2 Parcerias Público-Privadas

**79 A apresentação de estimativas fiáveis de encargos plurianuais com as parcerias público-privadas (PPP) é determinante para a avaliação da sustentabilidade das finanças públicas a médio e longo prazo.** Contudo, na prática, a informação apresentada no relatório do Orçamento do Estado não tem vindo a cumprir os requisitos da transparência orçamental, sendo omissa relativamente aos critérios utilizados na sua elaboração.

**80 A CGE/2010 reproduz pela primeira vez os encargos líquidos com PPP, não apresentando contudo uma comparação com o inicialmente previsto no OE/2010.** Para permitir essa comparação, a UTAO compilou na tabela seguinte esses elementos.

<sup>27</sup> Apenas nos mapas dos desenvolvimentos das despesas dos serviços integrados, não sujeitos a aprovação por parte da Assembleia da República, é apresentada parte dessa informação.



**Tabela 21 – Encargos líquidos com PPP (em milhões de euros)**

	2009		2010		Variação 2009/2010	
	CGE	OE/2010	CGE	Desvio	em valor	relativa
Rodoviárias	674,1	382,7	896,6	513,9	222,5	33%
Ferrovias	89,2	142,9	15,0	-127,9	-74,2	-83%
Saúde	96,4	180,5	172,2	-8,3	75,8	79%
Segurança	38,7	44,3	43,6	-0,7	4,9	13%
<b>Total</b>	<b>898,4</b>	<b>750,4</b>	<b>1.127,5</b>	<b>377,1</b>	<b>229,1</b>	<b>26%</b>

Fonte: CGE e relatório da proposta de Lei de OE/2010 (Quadro III.72, pág. 207, para as concessões rodoviárias e Quadro III.71, pág. 206, para as restantes concessões).

**81 Os encargos líquidos com PPP ficaram 377,1 M€ acima do previsto no Relatório do OE/2010, o que representa um desvio de 50% face ao inicialmente previsto.** Não obstante os encargos com as PPP noutros sectores que não no rodoviário terem ficado abaixo do previsto, essa melhor execução não foi suficiente para compensar o desvio nas PPP rodoviárias.

**82 Os encargos líquidos com as PPP rodoviárias ascenderam a mais do dobro do inicialmente previsto no OE/2010 (desvio de 134%).** Assim, a execução ficou 513,9 M€ acima do apresentado no Relatório do OE/2010, que era de apenas 382,7 M€, ou seja, pouco mais de metade da execução de 2009. Tratava-se de uma previsão irrealista, atendendo à execução de 2009, que foi apresentada em Janeiro de 2010. A análise dos sucessivos relatórios trimestrais da DGTF relativos às PPP (Tabela 22) permite concluir:

- Que no relatório do 1.º trimestre do ano de 2010, elaborado em Maio de 2010, a previsão de encargos líquidos com PPP rodoviárias foi revista em baixa face à apresentada em Janeiro no Orçamento do Estado para 370 M€;
- Em Agosto de 2010, no relatório referente ao 2.º trimestre, a DGTF reviu em alta o total de encargos líquidos com as PPP rodoviárias para 699,3 M€. Tratou-se de uma revisão em mais 88%, para a qual não foi apresentada qualquer justificação;
- No relatório anual, elaborado em Agosto de 2011, a DGTF compara a execução do ano de 2010, não com a previsão inicial, mas tão somente com a previsão de 699,3 M€ avançada um ano antes (em Agosto de 2010), apresentando assim um menor desvio de execução. Em todo esse relatório, a análise da DGTF ignora por completo a previsão avançada no Relatório do OE/2010.

**Tabela 22 – Evolução da previsão de encargos líquidos com PPP e respectiva execução em 2010**

em M€		Previsão anual			Execução trimestral acumulada		
Relatório	Data de publicação	PPP Rodoviárias		Total encargos líquidos com PPP	PPP Rodoviárias		Total encargos líquidos com PPP
		Encargos líquidos	Reeq. Financeiros		Encargos líquidos	Reeq. Finan.	
<b>OE2010</b>	26-01-2010	<b>382,7</b>	n.d.	750,4			
PPP 1.º trimestre de 2010	05-05-2010	<b>370,1</b>	89,2	764,8	239,7	14,0	277,3
PPP 2.º trimestre de 2010	15-08-2010	699,3	89,2	888,8	453,0	19,7	534,6
PPP 3.º trimestre de 2010	15-11-2010	699,2	89,2	951,0	691,0	71,3	858,9
PPP 4.º trimestre de 2010	15-02-2011	699,2	89,2	951,0	896,6	197,6	1.127,5
PPP Anual de 2011	31-08-2011	699,2	89,2	951,0	896,6	197,6	1.127,7

Fonte: CGE/2010 e DGTF (relatórios sobre PPP).

**83 Face a 2009 os encargos líquidos com PPP cresceram 26%, representando um acréscimo de 229 M€, dos quais 222 M€ se ficaram a dever aos encargos com as PPP rodoviárias.** Os encargos com as PPP rodoviárias representaram mais 1/3 do que o verificado em 2009. De acordo com informação disponibilizada pela DGTF, do total de 896,6 M€ despendidos com estas parcerias mais de 1/5 (197,6 M€) corresponderam a reequilíbrios financeiros. Consequentemente, atendendo ao elevado peso dos reequilíbrios financeiros no total dos encargos com PPP, constata-se que a prática de não considerar qualquer previsão para reequilíbrios financeiros no Relatório do Orçamento do Estado não permitiu apresentar à Assembleia da República um retrato fiel dos encargos expectáveis com PPP no próprio ano a que se referia o Orçamento que a mesma Assembleia aprovou. O elevado desvio verificado no primeiro ano de previsão suscita sérias reservas quanto à qualidade das estimativas apresentadas para o restante horizonte temporal que se estende até ao ano de 2048.

## VIII ANEXO

**Tabela 23 – Comparação da conta consolidada da administração central e segurança social de 2010 face ao previsto no relatório do OE/2010, em contabilidade pública**

	2010			Rátios do PIB (%)		
	OE Inicial	CGE	Desvio (M€)	OE Inicial	CGE	Desvio (p.p.)
<b>1. RECEITAS CORRENTES</b>	<b>57 784,7</b>	<b>57 860,3</b>	<b>75,6</b>	<b>33,5</b>	<b>33,5</b>	<b>0,0</b>
Impostos Directos	13 332,8	13 589,6	256,8	7,7	7,9	0,1
Impostos Indirectos	18 823,8	19 766,4	942,6	10,9	11,4	0,5
Contribuições de Segurança Social	17 725,6	17 898,1	172,5	10,3	10,4	0,1
Outras Receitas Correntes	7 902,5	6 606,2	-1 296,3	4,6	3,8	-0,8
<b>2. DESPESAS CORRENTES</b>	<b>68 980,7</b>	<b>68 272,0</b>	<b>-708,7</b>	<b>39,9</b>	<b>39,5</b>	<b>-0,4</b>
Despesas em Bens e Serviços	25 655,5	25 921,4	265,9	14,9	15,0	0,2
— das quais: Pessoal	14 692,1	14 818,1	126,0	8,5	8,6	0,1
— das quais: Bens, Serviços e Outras Desp. Correntes	10 963,5	11 103,3	139,8	6,3	6,4	0,1
Juros e Outros Encargos	5 526,1	4 988,5	-537,6	3,2	2,9	-0,3
Transferências Correntes	35 288,9	35 370,4	81,5	20,4	20,5	0,0
— das quais: Transf. Para Outros Subsectores	2 177,1	2 090,7	-86,4	1,3	1,2	-0,1
Subsídios	2 510,2	1 991,7	-518,5	1,5	1,2	-0,3
<b>3. SALDO CORRENTE</b>	<b>-11 196,0</b>	<b>-10 411,7</b>	<b>784,3</b>	<b>-6,5</b>	<b>-6,0</b>	<b>0,5</b>
<b>4. RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>2 006,8</b>	<b>3 485,9</b>	<b>1 479,1</b>	<b>1,2</b>	<b>2,0</b>	<b>0,9</b>
<b>5. DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>4 079,6</b>	<b>4 568,6</b>	<b>489,0</b>	<b>2,4</b>	<b>2,6</b>	<b>0,3</b>
Aquisição de Bens de Capital	1 470,4	1 853,5	383,1	0,9	1,1	0,2
Transferências capital	2 488,3	2 626,6	138,3	1,4	1,5	0,1
— das quais: Outros Subsectores	1 593,5	1 543,4	-50,1	0,9	0,9	0,0
Outras Despesas de Capital	121,0	88,5	-32,5	0,1	0,1	0,0
<b>6. RECEITA TOTAL</b>	<b>59 791,5</b>	<b>61 346,2</b>	<b>1 554,7</b>	<b>34,6</b>	<b>35,5</b>	<b>0,9</b>
				0,0	0,0	
<b>7. DESPESA TOTAL</b>	<b>73 060,3</b>	<b>72 840,6</b>	<b>-219,7</b>	<b>42,3</b>	<b>42,2</b>	<b>-0,1</b>
<b>8. SALDO GLOBAL</b>	<b>-13 268,8</b>	<b>-11 494,4</b>	<b>1 774,4</b>	<b>-7,7</b>	<b>-6,7</b>	<b>1,0</b>
<b>9. SALDO PRIMÁRIO</b>	<b>-7 742,7</b>	<b>-6 505,9</b>	<b>1 236,8</b>	<b>-4,5</b>	<b>-3,8</b>	<b>0,7</b>
10. ACTIVOS FINANCEIROS LÍQUIDOS DE REEMBOLSOS	13 357,3	2 928,1	-10 429,2	7,7	1,7	-6,0
<b>11. SALDO GLOBAL - INC. ACT. FIN. LÍQ. REEMB.</b>	<b>-26 626,1</b>	<b>-14 422,5</b>	<b>12 203,6</b>	<b>-15,4</b>	<b>-8,4</b>	<b>7,1</b>

Fonte: DGO: OE/2010 (inicial) e CGE/2010. Cálculos da UTAO.

**Tabela 24 – Evolução da conta consolidada da administração central e segurança social – 2008-2010 - em contabilidade pública**

	Execução orçamental (M€)			Variação (%)		Contributo var. 2010	Rácios do PIB (%)			Var. rácios do PIB (p.p.)	
	2008	2009	2010	2008/09	2009/10		2008	2009	2010	2008/09	2009/10
<b>1. RECEITAS CORRENTES</b>	<b>64 256,6</b>	<b>56 987,0</b>	<b>57 860,3</b>	<b>-11,3</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>37,4</b>	<b>33,8</b>	<b>33,5</b>	<b>-3,6</b>	<b>-0,3</b>
Impostos Directos	15 327,5	13 513,7	13 589,6	-11,8	0,6	0,1	8,9	8,0	7,9	-0,9	-0,2
Impostos Indirectos	21 295,2	18 209,8	19 766,4	-14,5	8,5	2,7	12,4	10,8	11,4	-1,6	0,6
Contribuições de Segurança Social	19 447,7	17 159,8	17 898,1	-11,8	4,3	1,3	11,3	10,2	10,4	-1,1	0,2
Outras Receitas Correntes	8 186,2	8 103,7	6 606,2	-1,0	-18,5	-2,6	4,8	4,8	3,8	0,0	-1,0
<b>2. DESPESAS CORRENTES</b>	<b>66 592,8</b>	<b>66 746,8</b>	<b>68 272,0</b>	<b>0,2</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>38,7</b>	<b>39,6</b>	<b>39,5</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,1</b>
Despesas em Bens e Serviços e outras desp correntes	27 606,2	25 324,6	25 921,4	-8,3	2,4	0,9	16,1	15,0	15,0	-1,0	0,0
— das quais: Pessoal	17 880,9	15 174,2	14 818,1	-15,1	-2,3	-0,5	10,4	9,0	8,6	-1,4	-0,4
— das quais: Bens, Serviços e Outras Desp. Correntes	9 725,3	10 150,4	11 103,3	4,4	9,4	1,4	5,7	6,0	6,4	0,4	0,4
Juros e Outros Encargos	4 907,6	5 020,9	4 988,5	2,3	-0,6	0,0	2,9	3,0	2,9	0,1	-0,1
Transferências Correntes	31 346,4	33 727,1	35 370,4	7,6	4,9	2,5	18,2	20,0	20,5	1,8	0,5
— das quais: Transf. Para Outros Subsectores	2 133,0	2 045,2	2 090,7	-4,1	2,2	0,1	1,2	1,2	1,2	0,0	0,0
Subsídios	2 732,6	2 674,2	1 991,7	-2,1	-25,5	-1,0	1,6	1,6	1,2	0,0	-0,4
<b>3. SALDO CORRENTE</b>	<b>-2 336,2</b>	<b>-9 759,9</b>	<b>-10 411,8</b>	<b>317,8</b>	<b>6,7</b>	<b>-</b>	<b>-1,4</b>	<b>-5,8</b>	<b>-6,0</b>	<b>-4,4</b>	<b>-0,2</b>
<b>4. RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>3 074,8</b>	<b>1 590,5</b>	<b>3 485,9</b>	<b>-48,3</b>	<b>119,2</b>	<b>-</b>	<b>1,8</b>	<b>0,9</b>	<b>2,0</b>	<b>-0,8</b>	<b>1,1</b>
<b>5. DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>3 926,2</b>	<b>4 678,8</b>	<b>4 568,6</b>	<b>19,2</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,4</b>	<b>2,3</b>	<b>2,8</b>	<b>2,6</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,1</b>
Aquisição de Bens de Capital	1 245,1	1 036,9	1 853,5	-16,7	78,8	17,5	0,7	0,6	1,1	-0,1	0,5
Transferências capital	2 637,5	3 358,0	2 626,6	27,3	-21,8	-15,6	1,5	2,0	1,5	0,5	-0,5
— das quais: Outros Subsectores	1 473,6	1 604,6	1 543,5	8,9	-3,8	-1,3	0,9	1,0	0,9	0,1	-0,1
Outras Despesas de Capital	43,6	283,9	88,5	551,0	-68,8	-4,2	0,0	0,2	0,1	0,1	-0,1
<b>6. RECEITA TOTAL</b>	<b>67 331,4</b>	<b>58 577,4</b>	<b>61 346,1</b>	<b>-13,0</b>	<b>4,7</b>	<b>-</b>	<b>39,2</b>	<b>34,7</b>	<b>35,5</b>	<b>-4,4</b>	<b>0,8</b>
<b>7. DESPESA TOTAL</b>	<b>70 519,0</b>	<b>71 425,6</b>	<b>72 840,7</b>	<b>1,3</b>	<b>2,0</b>	<b>-</b>	<b>41,0</b>	<b>42,4</b>	<b>42,2</b>	<b>1,4</b>	<b>-0,2</b>
<b>8. SALDO GLOBAL</b>	<b>-3 187,6</b>	<b>-12 848,2</b>	<b>-11 494,5</b>	<b>303,1</b>	<b>-10,5</b>	<b>-</b>	<b>-1,9</b>	<b>-7,6</b>	<b>-6,7</b>	<b>-5,8</b>	<b>1,0</b>
<b>9. SALDO PRIMÁRIO</b>	<b>1 720,0</b>	<b>-7 827,3</b>	<b>-6 506,0</b>	<b>-555,1</b>	<b>-16,9</b>	<b>-</b>	<b>1,0</b>	<b>-4,6</b>	<b>-3,8</b>	<b>-5,6</b>	<b>0,9</b>
10. ACTIVOS FINANCEIROS LÍQUIDOS DE REEMBOLSOS	2 269,6	2 659,6	2 928,1	17,2	10,1	-	1,3	1,6	1,7	0,3	0,1
<b>11. SALDO GLOBAL - INC. ACT. FIN. LÍQ. REEMB.</b>	<b>-5 457,2</b>	<b>-15 507,7</b>	<b>-14 422,6</b>	<b>184,2</b>	<b>-7,0</b>	<b>-</b>	<b>-3,2</b>	<b>-9,2</b>	<b>-8,3</b>	<b>-6,0</b>	<b>0,9</b>

Fonte: DGO. Cálculos da UTAO.

**Tabela 25 – Evolução do resultado da conta do subsector Estado**

	Milhões de euros							Rátios do PIB						
	2008	2009	2010			Desvio em 2010 p/		2008	2009	2010			Desvio em 2010 p/	
			OEI	OEF	Execução	OEI	OEF			OEI	OEF	Execução	OEI	OEF
<b>Receita efectiva (a) (1+2):</b>	<b>40 819,0</b>	<b>34 715,9</b>	<b>35 812,2</b>	<b>36 438,0</b>	<b>36 287,1</b>	<b>474,9</b>	<b>-150,9</b>	<b>23,7</b>	<b>20,6</b>	<b>20,8</b>	<b>21,1</b>	<b>21,0</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,1</b>
(1) Corrente (b)	38 912,2	34 166,2	34 527,9	34 750,5	35 462,1	934,2	711,6	22,6	20,3	20,0	20,1	20,5	0,5	0,4
(2) Capital (c)	1 906,8	549,7	1 284,3	1 687,5	825,0	-459,3	-862,5	1,1	0,3	0,7	1,0	0,5	-0,3	-0,5
<b>Despesas efectiva (a) (3+5):</b>	<b>45 998,7</b>	<b>48 773,2</b>	<b>50 956,9</b>	<b>52 947,0</b>	<b>50 565,4</b>	<b>-391,5</b>	<b>-2 381,6</b>	<b>26,7</b>	<b>28,9</b>	<b>29,5</b>	<b>30,7</b>	<b>29,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>-1,4</b>
(3) Corrente	43 172,4	45 019,6	47 313,4	48 071,9	46 573,8	-739,6	-1 498,1	25,1	26,7	27,4	27,9	27,0	-0,4	-0,9
(4) <i>Da qual: Juros e Outros Encargos</i>	4 886,5	5 006,7	5 500,8	5 501,8	4 971,7	-529,1	-530,1	2,8	3,0	3,2	3,2	2,9	-0,3	-0,3
(5) Capital (d)	2 826,3	3 753,6	3 643,5	4 875,1	3 991,6	348,1	-883,5	1,6	2,2	2,1	2,8	2,3	0,2	-0,5
(6) Saldo corrente (1-3)	-4 260,2	-10 853,4	-12 785,5	-13 321,4	-11 111,7	1 673,8	2 209,7	-2,5	-6,4	-7,4	-7,7	-6,4	1,0	1,3
(7) Saldo corrente primário (6+4)	626,3	1 388,6	-6 058,3	-5 846,7	-7 235,3	-1 177,0	-1 388,6	0,4	0,8	-3,5	-3,4	-4,2	-0,7	-0,8
(8) Saldo de capital (2-5)	-919,5	-3 203,9	-2 359,3	-3 187,6	-3 166,6	-807,3	21,0	-0,5	-1,9	-1,4	-1,8	-1,8	-0,5	0,0
<b>(9) Saldo global (6+8)</b>	<b>-5 179,7</b>	<b>-14 057,3</b>	<b>-15 144,8</b>	<b>-16 509,0</b>	<b>-14 278,3</b>	<b>866,5</b>	<b>2 230,7</b>	<b>-3,0</b>	<b>-8,3</b>	<b>-8,8</b>	<b>-9,6</b>	<b>-8,3</b>	<b>0,5</b>	<b>1,3</b>
<b>(10) Saldo primário (9+4)</b>	<b>-293,2</b>	<b>-9 050,6</b>	<b>-9 644,0</b>	<b>-11 007,2</b>	<b>-9 306,6</b>	<b>337,4</b>	<b>1 700,6</b>	<b>-0,2</b>	<b>-5,4</b>	<b>-5,6</b>	<b>-6,4</b>	<b>-5,4</b>	<b>0,2</b>	<b>1,0</b>

**Fonte:** Quadros 37, 40 e 49 da CGE/2010.

**Notas:** OEI – Orçamento do Estado inicial; OEF – Orçamento do Estado final; (a) Não inclui Activos e Passivos financeiros; (b) Inclui os Recursos próprios comunitários e as Reposições não abatidas nos pagamentos; (c) Inclui o capítulo Saldo da gerência anterior; (d) Não inclui a transferência para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP).



## IX Lista de abreviaturas

<b>Abreviatura</b>	<b>Designação</b>
AC	Administração Central
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
BdP	Banco de Portugal
BCE	Banco Central Europeu
BT	Bilhetes do Tesouro
CDS	<i>Credit Default Swaps</i>
CE	Comissão Europeia
CEDIC	Certificados Especiais da Dívida Pública
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CGE/YYYY	Conta Geral do Estado para o ano YYYY
COF	Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República
CSS	Conta da Segurança Social
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FBC	Formação Bruta de Capital
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
FSE	Fundo Social Europeu
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
MAP	Ministro dos Assuntos Parlamentares
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
MTSS	Ministério do Trabalho e da Segurança Social
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
OEI	Orçamento do Estado Inicial
OEF	Orçamento do Estado Final
OE/yyyy	Orçamento do Estado para o ano yyyy
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Obrigações do Tesouro
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento

**Abreviatura**   **Designação**

---

p.b.	Pontos base (1% = 100 p.b.)
PIB	Produto Interno Bruto
p.p.	Pontos percentuais
PPL	Proposta de Lei
PPP	Parcerias Público-Privadas
PTF	Produtividade total dos factores
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional, 2007-2013
RAR	Regimento da Assembleia da República
RDB	Rendimento Disponível Bruto
RNB	Rendimento Nacional Bruto
ROPO	Relatório de Orientação da Política Orçamental
RSI	Rendimento Social de Inserção
SEE	Sector empresarial do Estado
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SI	Serviços Integrados
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPAC	Saldo Primário Ajustado do Ciclo
SS	Segurança Social
TC	Tribunal de Contas

---