



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

Ref.ª 39-DAR/COF/2007

Data: 23.10.2007

NOTA TÉCNICA

**Análise técnica preliminar da proposta de lei que aprova o
Orçamento do Estado
para 2008**

Esta Nota Técnica Preliminar foi enviada à Comissão de Orçamento e Finanças no dia 23 de Outubro de 2007. A Nota Técnica foi elaborada com base na informação disponível até ao dia 17 de Outubro de 2007.

ii

A análise efectuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental não reflectindo necessariamente a posição da Comissão de Orçamento e Finanças ou a da Assembleia da República. A UTAO, criada pela Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de Agosto de 2006, é composta pelos Consultores Técnicos, Nuno Sampayo Ribeiro e Carlos Marinheiro.

Sumário

1 A presente Nota Técnica tem natureza preliminar. Antes de mais porque a complexidade das modificações propostas de par com a diversidade e extensão das fontes de consulta técnica necessárias à sua adequada ponderação recomenda que assim seja. A UTAO realça, no entanto, e sem hesitar, que os resultados que apresenta permitem apurar, com solidez, uma visão abrangente e integrada sobre a Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2008.

Âmbito, conteúdo e estrutura da proposta de lei do Orçamento do Estado para 2008:

2 A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) delimita o âmbito da proposta de lei do Orçamento do Estado e vincula o Governo da República quanto à sua estrutura e conteúdo. Declara, ainda, com força de lei com valor reforçado que a proposta é acompanhada pela informação que nela se prevê, bem como por “todos os demais elementos necessários à justificação das decisões e das políticas orçamental e financeira apresentadas”.

3 No núcleo da descrita opção legal está também o propósito firme de proteger a origem e razão de ser do âmbito orçamental cujo cerne consiste na aprovação e autorização de receitas e despesas. Flui assim como natural a consagração na LEO da proibição de acordo com a qual “**as disposições constantes da lei do Orçamento devem limitar-se ao estritamente necessário para a execução da política orçamental e financeira**”.

4 É claro o propósito do Governo da República de dotar a Assembleia da República dos elementos informativos explicativos das linhas estruturais das políticas orçamental e financeira subjacentes à proposta de lei do Orçamento do Estado para 2008 (PLOE2008). Com base nas razões que se apontam no corpo do texto parece, no entanto, necessário uma melhoria na concisão da forma de apresentação do Relatório, e um aperfeiçoamento da qualidade da sua substância em ordem a suprir a falta informação que viabilize a análise de questões técnicas nucleares que se indicam no anexo “Lista de Informação Técnica Insuficiente”. No Articulado a inclusão de um quadro síntese com identificação e especificação de todas as alterações propostas, em especial das fiscais, em face ao regime em vigor valorizaria sobremaneira o processo orçamental parlamentar.

“Cavaleiros orçamentais”:

5 Um dos aspectos mais salientes da PLOE2008 respeita à excessiva inclusão no seu âmbito de matéria de natureza não-orçamental (“cavaleiros orçamentais”). É certo que a referida proibição de acordo com a qual a PLOE2008 deve limitar-se ao estritamente necessário para a execução da política orçamental e financeira, não pode ser entendida em termos absolutos. Porém, não é menos verdadeiro que o processo orçamental só poderá funcionar com racionalidade, caso as exceções assim admitidas se contem por poucos casos, bem delimitados e de justificação inequívoca.

6 A análise da UTAO à PLOE2008 confirma que esta procede a dezenas de alterações sem qualquer relação com o conteúdo orçamental e cuja justificação técnica não se dá por demonstrada em face da razão de ser e do critério legal do processo orçamental. Aponta-se como exemplos flagrantes o pedido de alteração legislativa que visa transformar a Câmara

dos Técnicos de Contas em Ordem dos Técnicos de Contas; e as largas alterações no domínio tributário que versam temas tão dispersos como o cadastro fiscal, o regime das infracções fiscais, o regime do procedimento e do processo tributário e os procedimentos administrativos relativos ao cumprimento da obrigação de imposto, incluindo o funcionamento da administração tributária.

7 No tocante a matéria de impostos, a análise da UTAO, conforme se referiu, exclui por imperativo legal a apreciação das escolhas e das soluções que as concretizam, porquanto as mesmas são matéria de natureza política. As propostas fiscais impõem-se à sua análise apenas numa perspectiva orçamental e financeira. Assim e tendo presente o critério antes enunciado da natureza da discussão e votação na generalidade a análise focará no tocante aos princípios e o sistema do projecto de Lei em pareço.

Desarticulação entre o objectivo orçamental e o objectivo unidade e estabilidade do sistema fiscal:

8 No domínio fiscal as largas modificações propostas na PLOE2008 desarticulam os objectivos orçamentais com os objectivos da unidade, coerência, integridade e estabilidade do sistema fiscal. Assim, fomentando a dispersão normativa, a perda de perspectiva de conjunto, e em especial dos princípios e regras fundamentais do direito que devem reger a criação, modificação e extinção do direito fiscal.

9 A UTAO destaca que a situação descrita não é exclusiva de Portugal, nem do actual Governo da República. Impõe-se, contudo, suscitar ao decisor político os efeitos negativos que esta prática comporta para a integridade e racionalidade do processo orçamental até porque mediante a aprovação da Lei do OE a Assembleia da República se torna co-responsável. Impõe-se, também, referir que merece reflexão, o apuramento de uma articulação mais harmoniosa entre o objectivo da decisão orçamental *stricto sensu*, e os objectivos da valorização da intervenção efectiva da Assembleia da República, do ressurgimento da racionalidade e qualidade do sistema e processo orçamental, e da unidade e estabilidade do sistema fiscal.

Perspectivas macroeconómicas:

10 A previsão de crescimento de 1,8% para 2007 encontra-se em linha com as de outras organizações nacionais e internacionais para economia portuguesa.

11 De acordo com as previsões e os dados de conjuntura disponíveis, em 2008 ir-se-á registar um abrandamento do crescimento na área do euro e nos EUA. Tem-se vindo ainda a verificar, uma revisão em baixa das previsões de crescimento para essas economias, fruto do aumento da incerteza provocada pela crise do *subprime* nos EUA e de um abrandamento cíclico da actividade económica.

12 A previsão da proposta do OE-2008 para o ano de 2008 é de uma aceleração no crescimento do PIB em Portugal para 2,2%. Esta previsão encontra-se alinhada com a previsão do Verão do Banco de Portugal (embora com diferenças de composição), mas encontra-se acima da recente previsão do FMI (1,8%) e do valor das previsões da Primavera da Comissão Europeia e da OCDE (2%).

Conta das Administrações Públicas:

13 O saldo orçamental em 2007 é melhor do que o previsto em Abril de 2007 no Relatório de Orientação da Política Orçamental (ROPO-2007): 3% vs. 3,3% do PIB. Esta melhoria acima do esperado fica a dever-se ao rácio da receita de capital no PIB ter ficado acima do previsto. Contudo, se a despesa total ficasse ao nível previsto (em percentagem do PIB) e o acréscimo inesperado de receita fosse integralmente canalizado para a redução do défice, o défice das Administrações Públicas seria em 2007 de 2,7% do PIB (em vez dos 3% estimados no Relatório do OE-2008).

14 A previsão de défice orçamental para 2008 é de 2,4% do PIB (idêntica à do ROPO-2007).

15 Os valores previstos na proposta do OE-2008 têm implícito um abrandamento no ritmo de consolidação orçamental em 2008 face ao estimado em 2007: de acordo com os cálculos da UTAO verificar-se-á (a concretizarem-se os objectivos do OE-2008) um progresso no processo de consolidação orçamental de 0,9 p.p. do PIB em 2007 e de 0,3 p.p. do PIB em 2008, medido pela variação do saldo primário estrutural.

16 O esforço de consolidação orçamental total no cômputo dos dois anos (2007 e 2008) é assim idêntico ao previsto em Abril de 2007 no ROPO. Isto significa que o resultado da execução orçamental em 2007 vir a verificar-se melhor do que o previsto em Abril de 2007, não será utilizado para acelerar (em 2008) o processo de consolidação orçamental, de molde a que se convergisse mais rapidamente em relação ao Objectivo de Médio Prazo de atingir um défice estrutural de 0,5% do PIB. Relembra-se que o objectivo do défice global para 2008 permanece inalterado face ao previsto em Abril de 2007 no ROPO.

17 De acordo com os cálculos da UTAO, a verificar-se a estimativa de défice constante na proposta do OE-2008, em 2007 Portugal respeitará a decisão do Conselho de efectuar um esforço de ajustamento do défice estrutural em 0,75% do PIB. Em 2008, o esforço de ajustamento do défice estrutural (0,3%) será inferior à regra geral de um ajustamento mínimo no saldo estrutural de 0,5% do PIB até que se atinja o Objectivo de Médio Prazo de um défice estrutural.

18 A despesa de investimento (e de capital) das Administrações Públicas, em contabilidade nacional, manter-se-á relativamente constante em termos de peso no PIB em 2007 e 2008 (representando nesses dois anos o investimento público 2,2% do PIB). Em 2008 está previsto um crescimento nominal do investimento (FBCF) de 4%, inferior ao crescimento nominal da economia.

19 Prevê-se que em 2008 que: a despesa corrente baixe 0,3 p.p. do PIB para 41,7%; a despesa total se reduza em 0,2 p.p. do PIB para 45,1%; e a receita total aumente em 0,4 p.p. do produto para 42,7% do PIB.

20 Prevê-se para 2007 e 2008 uma redução do rácio da dívida das Administrações Públicas. Contudo, verifica-se um aumento de 0,78% na emissão de dívida no período complementar (em Janeiro de 2008) para financiar ainda as necessidades de financiamento do OE-2007. Caso não se verificasse este aumento de recurso ao período complementar o rácio da dívida das Administrações Públicas continuaria a subir em 2007.

21 A proposta do OE-2008 tem implícita uma redução da elasticidade da receita de impostos e contribuições sociais (em contabilidade nacional) face ao PIB, para um valor ligeiramente abaixo do valor *ex-ante* (valor médio de longo prazo) dessa elasticidade. Consequentemente, a concretizarem-se as perspectivas macroeconómicas de crescimento do PIB em 2008, a previsão de crescimento desta componente da receita afigura-se assim relativamente prudente. Em particular a previsão de crescimento da cobrança de IRC (em contabilidade pública) de 1,5% em termos nominais afigura-se particularmente cautelosa, tendo em conta o crescimento no passado receita deste imposto e o enquadramento macroeconómico previsto no Orçamento.

22 Existem inúmeras insuficiências na informação relativamente aos encargos do Estado com as Parcerias Público-Privadas. A proposta do OE-2008 revê estes encargos a partir do ano 2011 em alta face ao estimado no OE-2007.

23 A passagem do saldo de contabilidade pública para contabilidade nacional não é acompanhada por qualquer nota explicativa, designadamente quanto aos ajustamentos resultantes de diferença de universo (entidades que mudam de subsector consoante a óptica de contabilização). Dessa forma, a UTAO não dispõe de qualquer elemento informativo que a habilite a efectuar qualquer comentário acerca desta passagem.

Índice

SUMÁRIO	III
PARTE I	4
INTRODUÇÃO	4
1. ORIENTAÇÃO DA COF	4
2. METODOLOGIA	4
3. PLANO DA EXPOSIÇÃO	6
PARTE II.....	7
1- DEMOCRACIA FINANCEIRA, ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E SISTEMA E PROCESSO ORÇAMENTAL.....	7
1.1 ASPECTOS GERAIS.....	7
2- PROPOSTA DE LEI DO ORÇAMENTO DO ESTADO	8
2.1 ÂMBITO, ESTRUTURA E CONTEÚDO DA PROPOSTA DE LEI DO OE: AS EXIGÊNCIAS LEGAIS	8
2.2 A PLOE2008	9
2.2.1 Envio de informação à Assembleia da República	9
2.2.2 Inclusão de matéria sem natureza orçamental	10
PARTE III	13
1- PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS.....	13
1.1 ENQUADRAMENTO INTERNACIONAL	13
1.2 INDICADORES DE CONJUNTURA	16
1.3 PERSPECTIVAS PARA A ECONOMIA PORTUGUESA	18
2- CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE NACIONAL	21
2.1 A EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS RUBRICAS ORÇAMENTAIS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE NACIONAL.....	21
2.1.1 Saldos.....	21
2.1.2 Despesas com pessoal.....	26
2.1.3 Despesa de investimento	28
2.1.4 Evolução da receita fiscal e contribuições sociais.....	29
2.1.5 Conta das Administrações Públicas em contabilidade nacional	32
2.2 A ESTIMATIVA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL EM 2007.....	36
2.3 A PREVISÃO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL EM 2008	38
3- O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL.....	41
4- FINANCIAMENTO (DÍVIDA PÚBLICA).....	45
5- CONTA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS EM CONTABILIDADE PÚBLICA.....	49
5.1 CONTA	49
5.2 DESPESA CONSOLIDADA POR MINISTÉRIOS	54
5.3 PIDDAC.....	56
5.4 RECEITA.....	57
5.4.1 Evolução da Receita.....	58
5.4.2 Despesa fiscal.....	59
6- ENCARGOS COM AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	61
7- PASSAGEM DO SALDO DE CONTABILIDADE PÚBLICA PARA CONTABILIDADE NACIONAL.....	65
ANEXOS.....	67
LISTA DE INFORMAÇÃO TÉCNICA INSUFICIENTE	67
LISTA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS	69

Índice de tabelas

Tabela 1 – Enquadramento Internacional	13
Tabela 2 – Comparação de previsões macroeconómicas para Portugal.....	19
Tabela 3 – Evolução agregados orçamentais das Administrações Públicas desde 2004 (% PIB)	22
Tabela 4 – Cenários de evolução da receita de impostos e contribuições sociais para 2008 em função de diferentes valores da elasticidade face ao produto (contabilidade nacional)	32
Tabela 5 – Evolução da conta das Administrações Públicas (óptica da contabilidade nacional)	34
Tabela 6 – Evolução da conta da Administração Central (óptica da contabilidade nacional).....	35
Tabela 7 – Execução Orçamental das Administrações públicas- óptica da contabilidade nacional: comparação da previsão execução em 2007 com o previsto no OE-2007 e no ROPO-2007	38
Tabela 8 – Execução Orçamental das Administrações Públicas- óptica da contabilidade nacional: comparação da previsão de execução em 2008 com o previsto no OE-2007 e no ROPO-2007	40
Tabela 9- Discrepâncias no valor da Despesa sem activos dos Serviços Integrados em 2008	50
Tabela 10 - Evolução da Conta dos Serviços Integrados (em contabilidade pública)	51
Tabela 11 - Grandes agregados de despesa dos Serviços Integrados.....	53
Tabela 12 - Evolução da despesa consolidada por Ministérios (2007-2008)	55
Tabela 13 - Síntese da execução orçamental do PIDDAC- Despesa efectiva (todas as fontes)	57
Tabela 14- Principais Programas Orçamentais em PIDDAC em 2008.....	57
Tabela 15 – Evolução da receita fiscal dos Serviços Integrados em contabilidade pública	58
Tabela 16- Evolução da despesa fiscal.....	59

Índice de gráficos

2	Gráfico 1 – Dez principais mercados de exportação (bens) para a economia portuguesa	15
	Gráfico 2 – Evolução do preço Spot do petróleo Brent (USD e EUR)	15
	Gráfico 3 – Evolução do preço Spot e Futuros do petróleo WTI (em dólares)	16
	Gráfico 4 – Evolução do PIB real (taxas de variação homólogas)- Portugal e Área do Euro	17
	Gráfico 5 – Composite Leading Indicator da OCDE.....	17
	Gráfico 6 – Indicador de clima (indústria, construção, comércio e serviços) e Indicador de Confiança dos Consumidores- Portugal	18
	Gráfico 7 – Revisão face à previsão efectuada no ROPO em Abril de 2007	20
	Gráfico 8 – Evolução dos Saldos e Despesa de Corrente Primária das Administrações Públicas (contabilidade nacional)- 2004 a 2008.....	23
	Gráfico 9 – Evolução da dívida das Administrações Públicas (% PIB) – 1999-2010	25
	Gráfico 10 – Despesas com pessoal das Administrações Públicas em % do PIB - (contabilidade nacional)- com e sem hospitais empresa	27
	Gráfico 11 – Variação das despesas com pessoal das Administrações Públicas em % do PIB - (contabilidade nacional)	27
	Gráfico 12 – Contribuições para o crescimento nominal da FBCF e Despesa de capital das Administrações Públicas (contabilidade nacional)	28
	Gráfico 13 – Peso no PIB da FBCF e Despesa de capital das Administrações Públicas (contabilidade nacional) em 2007 e 2008	29
	Gráfico 14 – Variação do rácio do PIB receita impostos e contribuições Seg. Social das Administrações Públicas – óptica da contabilidade nacional (% do PIB).....	30
	Gráfico 15 – Elasticidade da receita de impostos directos e indirectos e contribuições sociais das Administrações Públicas face ao PIB – contabilidade nacional	31
	Gráfico 16 – Saldo global das Administrações Públicas por subsector - 2006-2008.....	33
	Gráfico 17 – Desvios na estimativa da Execução Orçamental das Administrações Públicas para 2007 face ao previsto no OE-2007 e no ROPO-2007- óptica da contabilidade nacional	37
	Gráfico 18 – Desvios na previsão da Execução Orçamental das Administrações Públicas para 2008 face ao previsto no ROPO-2007- óptica da contabilidade nacional	39

Gráfico 19- Contributos para a variação do Saldo Primário Estrutural (% PIB)- 2003-2008	42
Gráfico 20- Comparação entre os esforços de consolidação previstos no OE-2008 e os previstos no ROPO-2007: contributos para a variação do Saldo Primário Estrutural (% PIB)- 2003-2008	43
Gráfico 21- Contributos para a variação do Saldo Primário Estrutural (% PIB)- 2003-2008	44
Gráfico 22 – Evolução da dívida das Administrações Públicas e da dívida do Estado (% do PIB)	45
Gráfico 23 – Decomposição da variação do rácio da dívida das Administrações Públicas	47
Gráfico 24 – Emissões de dívida no período complementar	48
Gráfico 25 - Contributo para revisão (variação %) dos encargos com PPP entre o OE-2007 e o OE-2008	62
Gráfico 26 – Projecção dos encargos com as PPP previstos nos Orçamentos de Estado de 2007 e 2008 em percentagem do PIB.....	63

Índice de caixas

Caixa 1 – “Cavaleiros orçamentais”	11
--	----

Parte I

Introdução

1. Orientação da COF

1 Nos termos da orientação da Comissão de Orçamento e Finanças (COF) expressa no mandato constante do ponto “**1. Análise técnica da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2008**”, do Plano de Trabalhos da UTAO (2.º semestre de 2007), consignado no Plano Global de Actividades da UTAO, aprovado na reunião da COF de 26.09.2007, cumpre à UTAO elaborar:

“Nota Técnica preliminar a enviar à COF até 10 dias após a data de entrada do OE na Assembleia da República, sem prejuízo de posteriores complementos, nos termos a definir em mandato específico da COF”.

2 O Governo entregou à Assembleia da República a Proposta de Lei do Orçamento do Estado 2008 (PLOE2008 ou na parte III OE-2008), no dia 12 de Outubro de 2007. Resulta assim que o apontado prazo de 10 dias expirou no dia 22 de Outubro de 2007. Pelas razões que adiante se referem a Nota Técnica foi entregue no dia 23 de Outubro de 2007.

3 O mandato referido é definido em face das exigências de um contexto muito preciso e a que é crucial atender: é o contexto dos trabalhos parlamentares da Comissão de Orçamento e Finanças, relativos à aprovação do Orçamento do Estado. Estes trabalhos parlamentares apresentam importantes especialidades em face do processo legislativo comum, as quais são justificadas por propósitos de racionalidade da decisão orçamental e de transparência e publicitação no exame, discussão e votação política da proposta de lei.

4 Neste contexto, o objectivo da análise técnica é o de identificar e caracterizar os pontos técnicos fundamentais que organizam, estruturam e concretizam a PLOE2008.

2. Metodologia

5 A análise técnica a executar exige uma cuidada delimitação do seu objecto e perspectiva. No tocante ao objecto, esta delimitação pode operar-se com toda a segurança recorrendo aos elementos que criam o sistema e processo orçamental português e que nos interpelam directamente a partir da PLOE2008. No tocante ao sistema e processo orçamental estes elementos podem identificar-se distinguido os três planos seguintes: a) o da repartição de poderes financeiros entre os órgãos de soberania envolvidos no processo orçamental; b) o do enquadramento constitucional, legal¹ e regimental² do exercício dos poderes referidos na alínea anterior; e o c) da PLOE propriamente dita.

¹ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto tal como republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto (adiante LEO).

² Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, de 20 de Agosto.

6 No primeiro plano, o aspecto chave na perspectiva da PLOE2008 é realçar os poderes orçamentais repartidos entre o Governo da República (iniciativa legislativa) e a Assembleia da República (aprovação e autorização), e que são a expressão do sistema resultante da revisão constitucional de 1982. A pertinência deste plano justifica-se no sentido de valorização da intervenção parlamentar no processo de decisão orçamental, visível no novo regimento da Assembleia da República e na criação da UTAO. E que de resto interpreta a nova tendência legislativa de crescente co-responsabilização dos Parlamentos Nacionais na evolução das finanças públicas e na construção europeia.

7 O segundo plano consiste no quadro legal relativo ao exercício dos poderes financeiros referidos no plano anterior e cujo regime se apura pela leitura conjugada da Constituição da República Portuguesa, da Lei de Enquadramento Orçamental e do Regimento da Assembleia da República. Este quadro, contém a disciplina que em concreto enquadra o processo orçamental nas suas fases, actos e documentos, incluindo quanto à sua estrutura e conteúdo. A ponderação deste plano é tanto mais justificada quando se encontra em curso os trabalhos de reforma do enquadramento orçamental, a que expressamente alude o Relatório da PLOE2008.

8 O terceiro plano auto-define-se a partir da locução que o designa: proposta de lei de Orçamento de Estado. Nele se entrelaçam o elemento político, que é a origem e a razão de ser das escolhas subjacentes às políticas públicas que nele se propõem (e cuja apreciação está excluída desta NT) e os elementos jurídico e económico através das quais as mesmas se elaboram. O elemento económico realça ao Orçamento do Estado o carácter de previsão de receitas e despesa. O elemento jurídico realça a natureza de autorização legislativa decretada com força de Lei, e relativa à definição do quadro fundamental de regras de previsão de receitas e dotação de despesas.

5

9 Os três planos assinalados não são estanques: interagem necessariamente entre si. Tome-se como demonstração o objectivo da estabilidade orçamental consagrado no artigo 104.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e a que o legislador nacional consagrou em especial o Título 5 da LEO “Estabilidade Orçamental”, com o expreso intuito de vincular os diversos agentes orgânicos e instrumentos normativos aos princípios e aos procedimentos específicos a que devem obedecer a aprovação do Orçamento do Estado.

10 Resulta assim que o objecto natural da NT é a ponderação abrangente e integrada dos três planos e elementos jurídico e económico. Em ordem a assegurar à COF uma visão inteira como é exigida pelas especialidades do processo legislativo orçamental em curso.

11 Um problema colocado pela metodologia exposta consiste na largueza da realidade técnica que com ela pode ser conexionada. O qual ligado à ponderação do lapso de tempo (dez dias de calendário), e à circunstância de estar integrada por dois Consultores Técnicos, convidava à tentação de a recusar em prol de uma opção de Nota Técnica centrada apenas num certo número de pontos técnicos. É verdade que esta última opção permitia evitar dez dias de trabalho com utilização dos tempos de descanso, e enviar, dentro do prazo, um texto abrigado em tempo para cuidar da sua revisão. Mas é também verdade que resultaria numa análise técnica parcial sem correspondência com as necessidades da COF. Por essa mesma razão foi liminarmente recusada.

12 A UTAO acolheu assim a metodologia dirigida a uma visão inteira da PLOE2008 e em face das limitações apontadas procedeu com base em dois critérios objectivos. Um é que o mandato expressamente declara sua natureza preliminar e prevê posteriores complementos, nos termos a definir em mandato específico da COF. O outro decorre do contexto dos trabalhos parlamentares e realça a natureza da fase do processo legislativo: generalidade i.e. “versa os princípios e o sistema de cada lei”³. Pela conjugação destes dois elementos a UTAO apurou a via que julga adequada para lidar com a extensão assinalada. E elegeu como preocupação rectora habilitar a COF com um texto abrangente, incisivo e conciso, onde com natureza de primeira aproximação *rectius* preliminar, se analisam os pontos-chave que podem suscitar-se em cada um dos planos assinalados. E se sinalizam os aspectos que possam merecer desenvolvimento, sem prejuízo de outros pontos de interesse da COF.

13 No tocante à perspectiva de análise esta flui naturalmente da Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de Agosto que criou a UTAO. As escolhas subjacentes à PLOE2008 são de conteúdo político, pelo que a sua análise está legal e regulamentarmente excluída da actividade da UTAO. A exemplificar aponta-se as das escolhas fiscais e soluções de política pública que se concretizam nas propostas fiscais, as quais se impõem, unicamente, na perspectiva orçamental e financeira.

3. Plano da exposição

14 A Nota Técnica encontra-se dividida em 3 partes. A primeira parte procede à identificação do objectivo, da opção metodológica e enuncia a estrutura da exposição. A segunda parte está dividida em dois capítulos. O primeiro procede à caracterização do poder orçamental do Parlamento. Visa em especial acentuar a evolução recente que valoriza a intervenção do Parlamento e da instituição parlamentar. O segundo capítulo foca na PLOE2008, em especial no âmbito, estrutura e conteúdo. Analisando em especial o envio de informação à Assembleia da República e os problemas suscitados pela inclusão na PLOE2008 de matéria sem natureza orçamental. A terceira parte analisa os aspectos económico-financeiros da PLOE2008. Encontra-se dividida em sete capítulos. O primeiro é dedicado às perspectivas macroeconómicas. O segundo analisa a evolução da conta das Administrações Públicas em contabilidade nacional. O terceiro é dedicado ao processo de consolidação orçamental. O quarto analisa o financiamento (dívida pública). O quinto analisa a evolução da conta dos Serviços Integrados na óptica da Contabilidade Pública. O sexto analisa os encargos previstos do Estado com as Parcerias Público-Privadas. O sétimo e último capítulo é dedicado à passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional.

³ N.º 1 do art.º 147.º do Regimento da AR.

Parte II

1- Democracia financeira, Assembleia da República e sistema e processo orçamental

1.1 Aspectos gerais

1.1 No cerne do sistema e processo orçamental, em especial do Orçamento do Estado (OE) está a auto-confissão de uma sociedade sobre o sistema político nela vigente num dado período histórico. Enquanto expressão financeira de uma visão política o OE é também uma ocasião de afirmação institucional do poder financeiro. Esse exercício manifesta a repartição do poder financeiro entre instituições políticas, a qual dimana do cerne do regime constitucional vigente. Ontem, a “Constituição de 33 rompeu com a tradição constitucional portuguesa concentrando os poderes financeiros no Governo, teoricamente limitado por uma Lei de Meios que, no entanto, nenhuma importância real tinha no processo”⁴. Hoje, a Constituição de 76, tal como revista em 1982, constituiu a Assembleia da República na principal instância do poder público em matéria financeira, ficando o Governo confinado aos poderes de execução orçamental.

1.2 O Pacto de Estabilidade e Crescimento consagrou uma política orçamental de natureza regulamentar ligada ao objectivo da estabilidade orçamental. Neste quadro, renasceram os instrumentos de planeamento de médio-longo prazo, fruto da necessidade de equilibrar as contas públicas. Em resultado, conferiu-se valor de bem jurídico à convergência entre a decisão orçamental nacional e os compromissos inerentes do Pacto de Estabilidade e Crescimento, em especial da estabilidade orçamental. Assim o OE surge “perspectivado agora não já como instrumento de políticas financeiras, mas como meio ideal para garantir a contenção da despesa pública”⁵.

1.3 Neste contexto, despontou paulatinamente um movimento legislativo portador da reabilitação do processo e das regras orçamentais e da valorização e reforço dos poderes financeiros dos Parlamentos nacionais, em especial no sistema e processo orçamental ou na construção europeia. Esta tendência representa uma ruptura com a tendência de ontem, marcada por uma crescente perda de importância do processo orçamental de que era sintoma a forte tendência para a desorçamentação⁶. São pois os factos a trazer de volta a afirmação de António Sousa Franco sobre a instituição orçamental: “no momento presente reganha peso, com o revigorar dos princípios e mecanismos fundamentais e matriciais da democracia representativa e da economia de mercado”⁷.

⁴ Eduardo Paz Ferreira. *Ensinar Finanças Públicas numa Faculdade de Direito* (2005), Almedina, p. 139.

⁵ Eduardo Paz Ferreira, *ob. cit.*, 137.

⁶ Neste sentido Eduardo Paz Ferreira, *ob. cit.*, p. 136.

⁷ António Luciano de Sousa Franco. *Finanças Públicas e Direito Financeiro* Vol. I e II (2007) (4ª edição – 11ª reimpressão), Almedina, p. 335.

1.4 Um sinal da tendência legislativa descrita vem de França: a *Loi Organique relative aux Loi de Finances* n.º 2001-692 de 1 de Agosto (LOLF), tem entre os seus objectivos principais: a) racionalizar a despesa pública (*dépenser mieux pour dépenser moins*); b) reforçar os agentes orçamentais; c) reforçar o poder do parlamento; d) e melhorar a informação orçamental⁸.

1.5 Portugal, em linha com as novas tendências legislativas desencadeou já o processo de reforma do sistema e processo orçamental. Em particular merece realce o envolvimento da Assembleia da República, o qual é visível no plano normativo, com a aprovação do novo regimento; no plano orgânico e funcional com a criação da UTAO; no plano editorial com a série de edições na colecção Parlamento dedicadas às Finanças Públicas e de que é exemplo o título “As Finanças Públicas no Parlamento Português”.⁹

2- Proposta de Lei do Orçamento do Estado

2.1 Âmbito, estrutura e conteúdo da proposta de lei do OE: as exigências legais

2.1 A iniciativa da apresentação da proposta de lei do Orçamento do Estado para o ano económico é um poder-dever do Governo da República previsto no n.º 1 do artigo 38 da LEO e no n.º1 do artigo 205 do Regimento da AR. E destina-se a servir de base à discussão e votação da Assembleia da República nos termos previstos no referido regimento.

2.2 O âmbito, estrutura e conteúdo da Proposta de Lei está consagrado na LEO¹⁰. Trata-se de um corolário, também das exigências dos princípios da unidade e universalidade orçamental, da especificação. Realça-se que esta opção legal é portadora do maior valor interpretativo porquanto traduz a subordinação do processo orçamental a concretas exigências legais de informação a prestar aos representantes eleitos do povo. Em especial no acautelar que o auto-consentimento quanto à realização de despesas e cobrança de receitas, tem por base numa decisão formada com base em elementos informativos idóneos e inteiros.

2.3 Reflexo da preocupação referida, a LEO dispõe expressamente que a proposta de lei do Orçamento do Estado tem uma estrutura e um conteúdo formal idênticos aos da Lei do Orçamento do Estado. E declara com força de lei com valor reforçado que é acompanhada pelos desenvolvimentos orçamentais, pelo respectivo relatório e pelos elementos informativos que prevê, bem como por “todos os demais elementos necessários à justificação das decisões e das políticas orçamental e financeira apresentadas”. O que de resto justifica a

⁸ A ilustrar o que fica dito o “artigo 50 da LOLF prevê por exemplo que o projecto de lei de finanças seja acompanhado de um relatório sobre a situação das perspectivas económicas, sociais e financeiras da nação, de pelo menos sobre os quatro anos seguintes. Este documento é completado por um outro relatório que rastreie o conjunto das contribuições obrigatórias (‘prélèvements obligatoires’) bem como a sua evolução (artigo 52)”. Edward Arkwright e outros. *Les Finances Publiques et la reforme budgétaire* (2007), *La Documentation Française*, p. 69. (esclareça-se que lei de finanças referida equivale ao nosso OE).

⁹ Nuno Valério (coord.) e outros. *As Finanças Públicas no Parlamento Português* (2001), Colecção Parlamento, Assembleia da República, Edições Afrontamento.

¹⁰ Ver em especial o artigo 34.º

criação de normas que regulam detalhadamente os desenvolvimentos orçamentais, o conteúdo do relatório e dos elementos informativos que prevê.

2.4 No núcleo da presente opção legal está também um outro firme propósito: proteger a origem e razão de ser do exercício em análise que consiste na aprovação e autorização de receitas e despesas. Flui assim como natural a consagração na LEO da proibição de acordo com a qual **“as disposições constantes da lei do Orçamento devem limitar-se ao estritamente necessário para a execução da política orçamental e financeira”**¹¹. Em linguagem coloquial pode resumir-se dizendo que o *“OE é para o que é: e que não é, para o que não é”*. Ou seja é para a execução da política orçamental e financeira e não é para o que não seja estritamente necessário à execução da política orçamental e financeira.

2.5 Pretendeu pois a lei prevenir a dispersão dos trabalhos parlamentares focando-os por inteiro na discussão e votação de uma visão financeira abrangente e integrada das grandes orientações económicas e orçamentais *rectius* de todas as despesa e receitas. Pretendeu, ainda, assegurar o funcionamento dos trabalhos parlamentares relativos à aprovação do OE em linha com os valores rectores da ordem constitucional e legal, sobretudo relativos à transparência financeira e publicitação.

2.6 É pois à luz deste exigente quadro constitucional e legal que a UTAO prossegue, com a apreciação da PLOE2008, de um ponto de vista exclusivamente orçamental–financeiro.

2.2 A PLOE2008

2.2.1 Envio de informação à Assembleia da República

2.7 É claro o propósito do Governo da República de dotar a Assembleia da República dos elementos informativos que reflectam as linhas estruturais das políticas orçamental e financeira subjacentes à PLOE2008. Este propósito que merece valorização, sujeita contudo às qualificações que se efectuam no ponto seguinte, é visível na desenvolvida exposição e justificação dos fundamentos. Num esforço sinalizado com a entrega à Assembleia da República antes do fim do prazo legal.

2.8 No Relatório parece, no entanto, necessário uma melhoria na forma da sua apresentação e um aperfeiçoamento da qualidade da sua substância. Na forma de apresentação deverá optar-se por um texto menos extenso e mais claro, o que é viável com mais incisão e concisão na explicação, onde a vertente técnica deve adjuvar a política mas não predominar sobre ela. *“Questão de luxo ou de pormenor – dir-se-á onde não existem estes cuidados -, questão de facilidade de acesso à informação e de clareza – dirão os que dele beneficiam”*¹². A pertinência desta observação justifica-se na constatação da larga extensão do documento ou no pendor do seu estilo.

¹¹ Ver o n.º 2 do artigo 31º da LEO.

¹² Jorge Costa Santos e outros. *Reforma da Lei do Enquadramento Orçamental* (1998) Ministério das Finanças, p.19.

2.9 A leitura do Relatório confirma que parte da extensão assinalada deve-se a duplicações de informação¹³, ao uso excessivo de caixas com informação que não é indispensável à compreensão ou clarificação do texto principal. Um exemplo é o título ‘Despesa Fiscal’¹⁴, que antes mesmo de dispor informação a ela relativa procede à reprodução numa caixa – que se estende por várias páginas –, sobre o classificador de benefícios fiscais. Julga-se que esta extensão e pendor afectam o esclarecimento que os diversos agentes políticos envolvidos podem dele retirar, sobretudo tendo presente o ritmo dos trabalhos parlamentares relativos ao OE e os exíguos prazos que os servem.

2.10 No tocante ao conteúdo impõe-se referir a falta de informação que viabilize a análise de questões técnicas nucleares. Essa informação respeita a dados estatísticos, elementos informativos, não quantificação de medidas referidas e a justificação de previsões que se indicam em anexo Lista de Elementos Informativos Insuficientes.

2.11 No Articulado a inclusão de um quadro síntese com identificação e especificação de todas as alterações, em especial as fiscais, propostas em face do regime em vigor, como de resto a efectuada no quadro I.2.4 do Relatório¹⁵, valorizaria sobremaneira o processo orçamental. Assim e com excepção do referido quadro que versa as alterações em sede de tributação automóvel com impacto em pessoas com deficiência, os novos incisos tributários – na linha da praxis de todos os Governos – surgem de forma seca, descontextualizados dos diplomas respectivos. O que torna a sua apreciação em tudo contrária aos propósitos e objectivos que o sistema e processo orçamental visa efectivar. Acresce que dado o progresso tecnológico não ter ainda gerado uma “aplicação” que torne viável a análise do documento sem imprimir o extenso documento – frente e verso como recomenda as boas práticas ecológicas –, a ausência de numeração nas páginas pode tornar o apuramento da sequência da proposta, em especial no tocante às normas fiscais, num quebra-cabeças que é contrário a um trabalho eficiente.

2.2.2 Inclusão de matéria sem natureza orçamental

2.12 Um dos aspectos mais salientes da PLOE respeita à excessiva inclusão de matéria de natureza não-orçamental. É certo que o princípio de acordo com o qual a PLOE2008 deve limitar-se ao estritamente necessário para a execução da política orçamental e financeira, não pode ser entendido em termos absolutos. Porém, não é menos verdadeiro que o processo orçamental só poderá funcionar com racionalidade, caso as excepções assim admitidas se contem por casos bem delimitados e de justificação inequívoca.¹⁶

2.13 A análise da PLOE2008 confirma que esta procede a dezenas de alterações sem qualquer relação com o conteúdo orçamental cuja justificação técnica a UTAO não dá por demonstrada em face da razão de ser e do critério legal do processo orçamental. O fenómeno

¹³ Sem preocupação de exaustão aponta-se a repetição de parágrafos nas páginas 167 e 168 do Relatório.

¹⁴ Pág. 129 do Relatório.

¹⁵ Pág. 49 do Relatório.

¹⁶ Neste sentido a leitora conjugada do n.º1 do artigo 43 e do n.º 2 do artigo 31 da LEO.

identificado a coberto da locução “cavaleiros orçamentais” encontra nela inequívoca e ampla visibilidade.

Caixa 1 – “Cavaleiros orçamentais”

Eduardo Paz Ferreira assinala que “os chamados “cavaleiros orçamentais” se trata de uma prática de que têm lançado mão sucessivos governos e que correspondem a normas de muito diversa natureza, que sistematicamente incluídas na Lei do Orçamento, como forma expedita de obter a sua aprovação, num contexto em que as atenções estão concentradas noutro lado”.

Guilherme d’Oliveira Martins e outros, em anotação ao artigo 31 da Lei de Enquadramento Orçamental considera que “constituem cavaleiros orçamentais todas as disposições, inseridas no orçamento, não financeiras e todas as disposições financeiras de carácter permanente, ou seja, que tenham uma vigência superior ao período orçamental, que no nosso orçamento é o ano, de acordo com o artigo 4.º”

Fontes: Eduardo Paz Ferreira. *ob. cit.*, p. 149. Guilherme d’Oliveira Martins, Guilherme Waldemar d’Oliveira Martins, Maria d’Oliveira Martins. *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada* (2007) Almedina, p. 162.

2.14 Na impossibilidade de proceder à enumeração de todos os casos aponta-se como exemplos flagrantes de matéria sem conteúdo orçamental o pedido de alteração legislativa que visa transformar a Câmara dos Técnicos de Contas em Ordem dos Técnicos de Contas, incluindo estabelecer as condições de constituição, inscrição na ordem e funcionamento das sociedades de profissionais de Técnicos Oficiais de Contas; e as alterações no domínio tributário ao cadastro fiscal, ao regime das infracções fiscais, ao regime do procedimento e do processo tributário e aos procedimentos administrativos relativos ao cumprimento da obrigação de imposto e ao funcionamento da administração tributária.

2.15 Analisadas as medidas fiscais apura-se que se incluem ajustamentos relativos às normas de quantificação de parâmetros fundamentais do imposto (taxas, deduções, abatimentos). São porém inúmeras as “alterações que impõem descontinuidade assinalada por significativa alteração na trajectória do sistema” fiscal.¹⁷ Tal é visível “em mudanças fundamentais na estrutura fiscal – aspecto em que releva o tratamento básico da incidência, taxas e outros aspectos básicos da regulação das figuras fiscais.”¹⁸

2.16 As modificações referidas são relevantes porquanto desarticulam o objectivo orçamental com o objectivo da unidade, coerência, integridade e estabilidade do sistema fiscal. O que do ponto de vista deste último bem jurídico-económico, fomenta a sua dispersão normativa, a perda de perspectiva de conjunto, e em especial dos princípios e regras fundamentais do direito que devem reger a criação, modificação e extinção do direito fiscal. Basta para o demonstrar referir de entre as propostas as relativas à criação dos

¹⁷ Formulação de Paulo de Pitta e Cunha. “O Andamento da Reforma Fiscal” in *A Fiscalidade dos Anos 90* (1996), Almedina, p.67.

¹⁸ Formulação de Paulo de Pitta e Cunha. *ob. cit.*, p.67.

Acordos Prévios sobre de Preços de Transferência ou a simplificação das obrigações dos não-residentes.

2.17 A UTAO destaca que a situação descrita não é exclusiva do actual Governo da República. Impõe-se, contudo, expor ao decisor político os inúmeros efeitos negativos que esta prática comporta para a integridade e credibilidade do processo orçamental ou dos valores que este visa efectivar¹⁹ até porque mediante a aprovação da Lei do OE a Assembleia da República se torna co-responsável. E que estes efeitos merecem reflexão em ordem a apurar uma articulação mais harmoniosa entre o objectivo da decisão orçamental *stricto sensu*, e os objectivos da valorização da intervenção efectiva da Assembleia da República, do ressurgimento da racionalidade e qualidade do sistema e processo orçamental, e da unidade e estabilidade do sistema fiscal.

¹⁹ No mesmo sentido ver Eduardo Paz Ferreira. *Ob. cit.*, p.150.

Parte III

1- Perspectivas macroeconómicas

1.1 As projecções orçamentais dependem das previsões macroeconómicas utilizadas na sua elaboração, pelo que estas deverão ser as mais realistas possíveis. Um quadro macroeconómico excessivamente favorável traduzir-se-ia num saldo orçamental efectivo pior do que o previsto (défice mais elevado ou menor excedente); pelo contrário previsões excessivamente pessimistas resultariam num saldo efectivo melhor (menor défice ou maior excedente) que o previsto. Assim, este capítulo começa por apresentar o enquadramento internacional da economia portuguesa; segue-se a apresentação de alguns indicadores de conjuntura nacional e internacional; e, por último, as perspectivas macroeconómicas para Portugal.

1.1 Enquadramento internacional

1.2 Sendo uma economia portuguesa uma economia aberta, integrada na área do euro, as perspectivas macroeconómicas para a economia portuguesa são naturalmente influenciadas pelo enquadramento internacional. A Tabela 1 apresenta as previsões para 2007 e 2008 referentes ao enquadramento internacional utilizadas no Relatório do OE-2008, a par das previsões elaboradas pelo FMI e pela Comissão Europeia. As previsões do FMI são de Outubro de 2007. A previsão da Comissão Europeia para 2007 é de Setembro (previsão intercalar). Contudo, a previsão da Comissão para 2008 foi elaborada em Maio, não sendo por isso directamente comparável com as restantes, uma vez que foi elaborada com um conjunto de informação mais restrito.

Tabela 1 – Enquadramento Internacional

	Ano: Fonte:	2006	2007			2008		
			OE	FMI (Out)	CE (Set)	OE	FMI (Out)	CE (Mai)
Taxas de juro de curto prazo (Euribor a 3 meses) (%)		3,1	4,3	4,0	4,2	4,2	4,1	4,2
Preço spot do petróleo Brent (Dólares por barril)		65,1	69,5	68,5	68,0	74,9	75,0	70,3
Taxa de câmbio efectiva nominal para Portugal		0,2	0,6	:	0,8	0,1	:	0,1
Taxa de Inflação na área do euro (IHPC, em %)		2,2	2,0	:	2,0	1,9	:	1,9
Crescimento real do PIB na área do euro (%)		2,8	2,5	2,5	2,5	2,1	2,1	2,5
Crescimento da procura externa (bens)		8,4	7,0	:	7,2	5,7	:	6,7
Crescimento real do PIB em economias seleccionadas:								
— Alemanha		2,9	:	2,4	2,4	:	2,0	2,4
— França		2,0	:	1,9	1,9	:	2,0	2,3
— Espanha		3,9	:	3,7	3,7	:	2,7	3,4
— EUA		2,9	:	1,9	-	:	1,9	2,7

Fontes: Relatório do OE-2008; FMI- *World Economic Outlook update*, Julho 2007; Comissão Europeia (CE), Setembro 2007, *Interim forecast* para o ano de 2007 e Previsões da Primavera de 2007 para o ano de 2008 (e valores referentes a Portugal para 2007).

Notas: Em itálico na coluna referente às previsões da CE estão os valores para Portugal previstos na previsão da Primavera de Maio. A previsão do preço *spot* do petróleo do FMI corresponde à média das cotações do crude U.K. Brent, Dubai, e

West Texas Intermediate. A taxa de juro utilizada no exercício de previsão do FMI corresponde à taxa LIBOR em depósitos euro.

1.3 A previsão de crescimento para a zona euro é (consensualmente) de 2,5% para 2007. Este valor corresponde a uma revisão em baixo de uma décima face ao valor das previsões divulgadas na Primavera. Para 2008, prevê-se um abrandamento do crescimento da economia da zona euro para 2,1% de acordo com a previsão do FMI e do OE-2008.²⁰ O ponto central da previsão (de Setembro) do Sistema Europeu de Bancos Centrais para o crescimento económico na área do euro é de 2,5% para 2007 e de 2,3% para 2008.²¹

1.4 Na sequência de alguns sinais de abrandamento do crescimento da economia da área do euro (ver a secção 1.2), bem como do aumento de incerteza provocado pela crise no mercado hipotecário de alto risco (*subprime*) nos EUA, as previsões de crescimento para a área do euro têm vindo a ser ligeiramente revistas em baixa. As organizações internacionais têm vindo a frisar que os riscos negativos têm vindo a aumentar. De acordo com a previsão intercalar de Setembro de 2007 da OCDE, “downside risks have become more ominous, in a context where overall financial market conditions are likely to remain durably tighter.” No que diz respeito à área do euro, a OCDE afirmou que o pico do ciclo de crescimento parece já ter ficado para trás: “growth should pick up to around potential in the euro area, including the three larger economies, in the second half of the year. Nevertheless, the peak of the euro area growth upswing now seems to lie behind.”²²

1.5 Tendo em conta que 78% das exportações de bens da economia portuguesa se dirigem para o mercado intra-comunitário (ver o Gráfico 1), a evolução da economia europeia é relevante para o desempenho das nossas exportações. O OE-2008 prevê um abrandamento do crescimento da procura externa relevante para as exportações portuguesas dos 8,4% verificados em 2006 para 7% em 2007 e 5,7% em 2008. A Comissão Europeia previa em Maio de 2007 um crescimento de 7,2% para 2007 e de 6,7% para 2008. Face a essa previsão da Comissão, a previsão do OE efectua uma revisão em baixa de 0,2 p.p. para 2007 e de 1 p.p. para 2008.

1.6 No mesmo sentido, o FMI, é de opinião que na área do euro “exports will be affected by weakening external demand, and the strength of the euro is likely to weigh on export prospects of countries lacking a sufficient cushion in competitiveness, including France, Portugal, and Spain.”²³

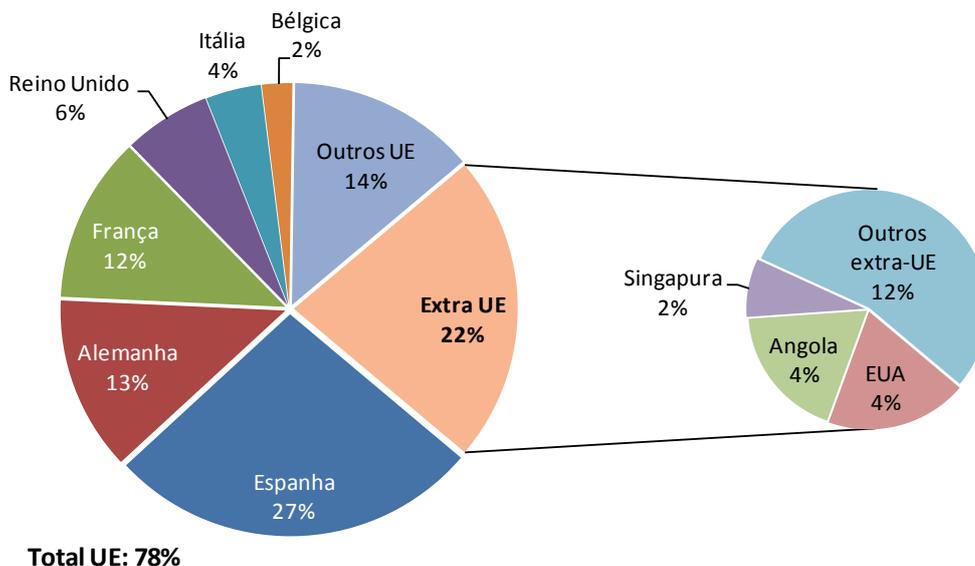
²⁰ Tal como referido anteriormente, as previsões da Comissão Europeia não são directamente comparáveis com as anteriores, por terem sido elaboradas há mais tempo.

²¹ “The Economist poll of forecasts” aponta para um crescimento na área do euro de 2,6% em 2007 e de 2,1% em 2008.

²² OCDE, “What is the economic outlook for OECD countries? An interim assessment”, Setembro de 2007.

²³ FMI, *World Economic Outlook*, Outubro de 2007, pág. 77.

Gráfico 1 – Dez principais mercados de exportação (bens) para a economia portuguesa



Fonte: INE, Dados referentes a exportações, Maio de 2007.

1.7 Um outro factor condicionante das perspectivas económicas é a evolução do preço do petróleo. Este preço tem vindo a sofrer uma expressiva valorização desde Janeiro de 2007 (ver Gráfico 2). A apreciação do euro, fez contudo com que o aumento do preço do petróleo em euros fosse inferior ao aumento verificado em dólares. O preço no mercado de futuros sugere que o preço do petróleo pode continuar a transaccionar-se em valores elevados (ver Gráfico 3). Uma subida de preço do petróleo pode aumentar a pressão sobre os preços, levando a uma eventual reacção por parte do BCE, com consequências sobre a evolução das taxas de juro de curto prazo.

Gráfico 2 – Evolução do preço Spot do petróleo Brent (USD e EUR)

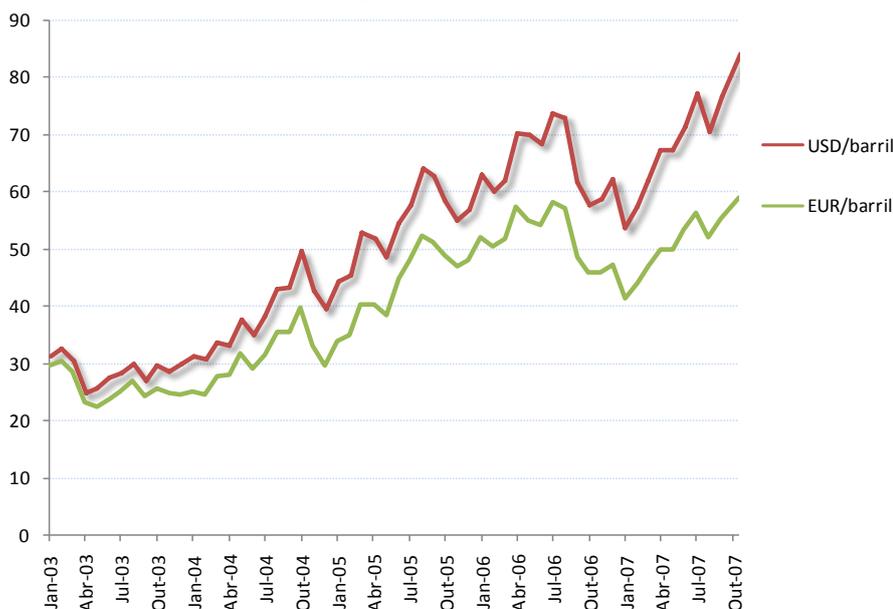
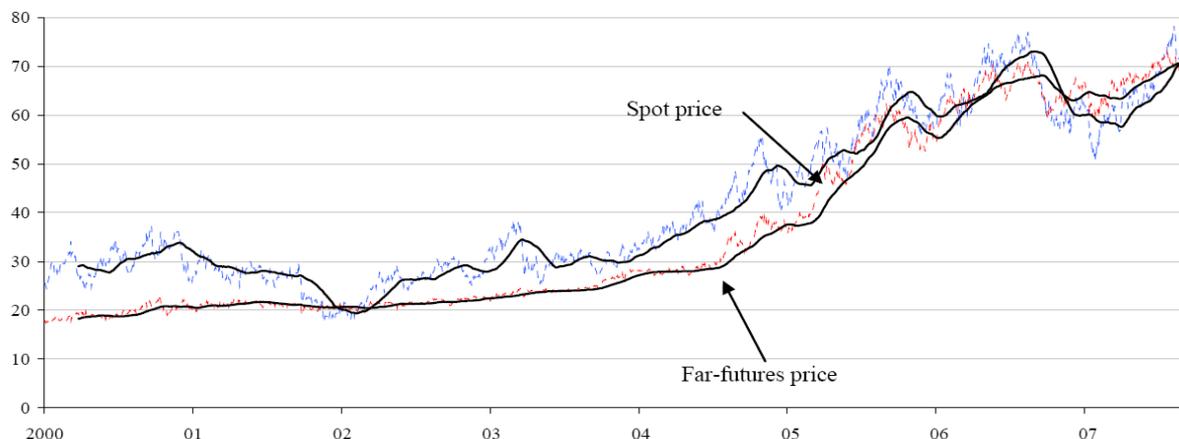


Gráfico 3 – Evolução do preço Spot e Futuros do petróleo WTI (em dólares)

Futures suggest oil prices could stay at high levels
West Texas Intermediate (WTI), current dollars, daily observations and trend



Nota: Far-futures prices refer to the New York Merchandise Exchange contract on light crude with the farthest maturity (6 to 7 years). Trends are three-month moving averages.

Fonte: OCDE, “What is the economic outlook for OECD countries? An interim assessment”, Setembro de 2007.

1.2 Indicadores de conjuntura

16

1.8 Nesta secção apresentam-se alguns indicadores da evolução da conjuntura em Portugal e em países seleccionados. O Gráfico 4 apresenta a evolução das taxas de variação homólogas do PIB trimestral em Portugal e na área do euro. A economia portuguesa tem vindo a crescer sistematicamente menos do que a área do euro desde o abrandamento da actividade verificado no 3.º trimestre de 2002. Após uma recuperação do ritmo de crescimento da actividade económica na área do euro iniciada em 2005, a informação referente aos últimos dois trimestres indicia um novo abrandamento da actividade económica.

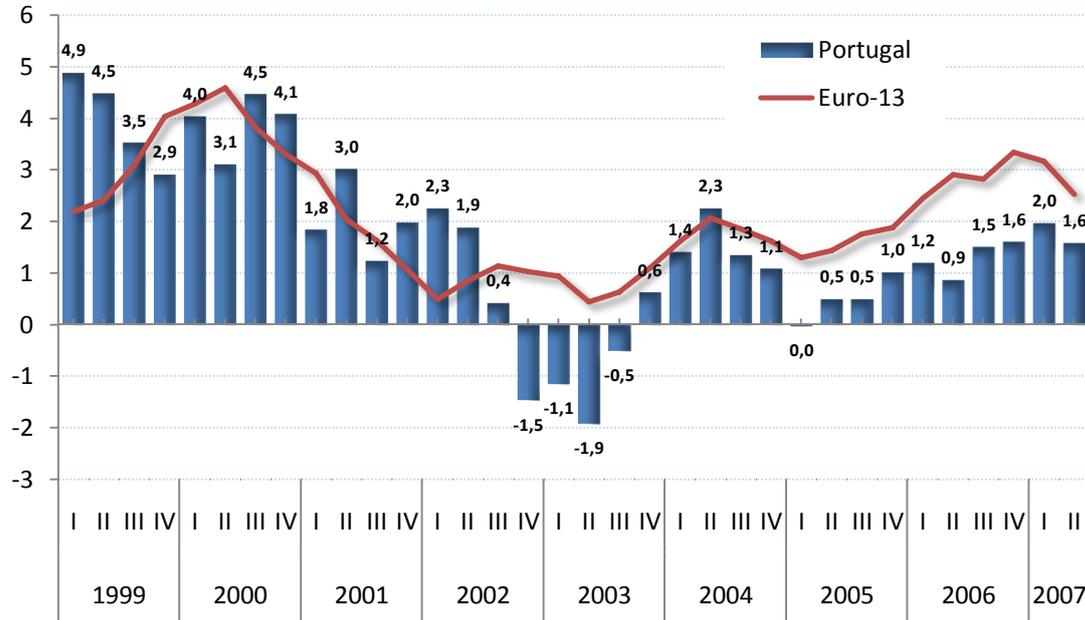
1.9 Os indicadores avançados, tais como o Composite Leading Indicator (CLI) da OCDE (Gráfico 5) ou o indicador de clima económico e o índice de confiança dos consumidores do INE (Gráfico 6) indiciam uma estabilização das perspectivas de actividade económica em Portugal e o continuar do agravamento do indicador de confiança dos consumidores portugueses.

1.10 A evolução do CLI sugere uma moderação do ritmo de crescimento económico nos países membros da OCDE, assinalando-se ainda um decréscimo da *performance* de todas as maiores sete economias da OCDE. A média móvel da taxa de crescimento do CLI para a área do euro está em queda desde Junho de 2006.²⁴ É notório o abrandamento verificado nos

²⁴ O CLI da OCDE é construído de forma a proporcionar sinais de pontos de viragem na evolução da conjuntura entre expansões e abrandamentos da actividade económica. Proporciona informação qualitativa acerca da evolução da economia a curto prazo e não informação quantitativa. Consequentemente, a informação relevante a extrair do CLI é a sua evolução ascendente ou descendente ao longo do tempo em vez do seu nível.

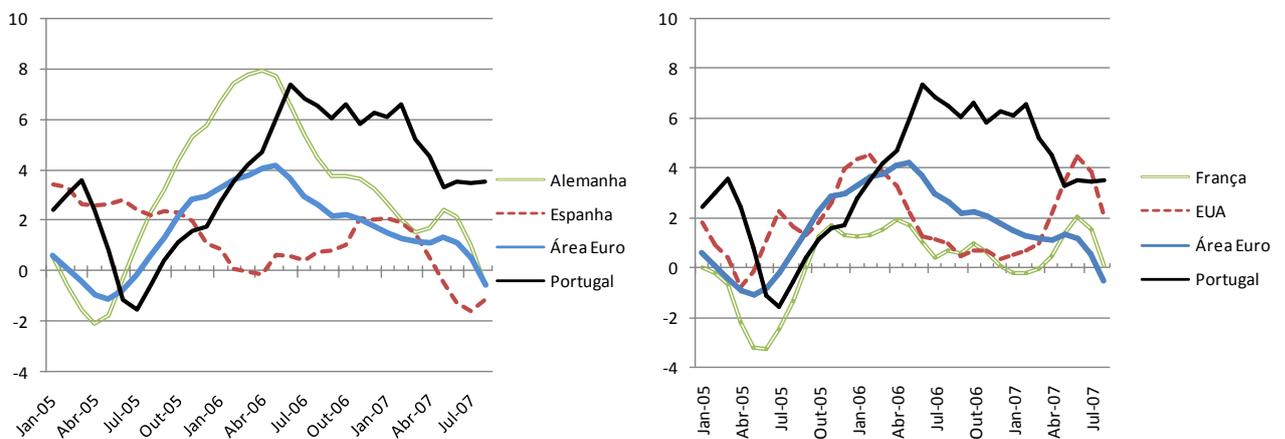
meses mais recentes, neste indicador para os principais países clientes de Portugal (Espanha, Alemanha, França) e para os Estados Unidos.

Gráfico 4 – Evolução do PIB real (taxas de variação homólogas)- Portugal e Área do Euro



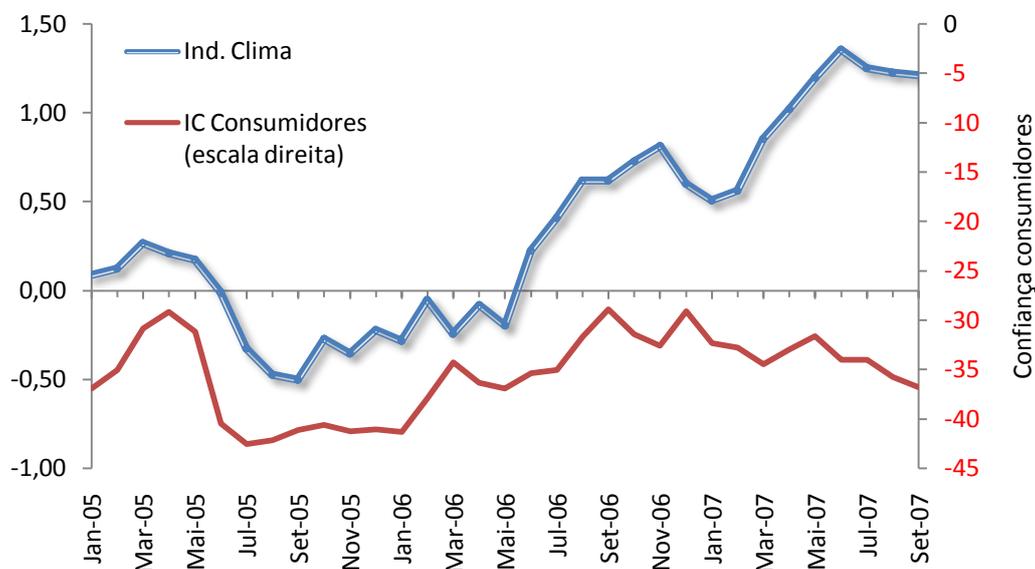
Fontes: INE e Eurostat.

Gráfico 5 – Composite Leading Indicator da OCDE (média móvel 6 meses do trend-restored CLI)



Fonte: OCDE, 5 de Outubro de 2007.

Gráfico 6 – Indicador de clima (indústria, construção, comércio e serviços) e Indicador de Confiança dos Consumidores- Portugal



Fonte: INE, Inquéritos de Conjuntura às Empresas e aos Consumidores, Setembro de 2007, divulgado a 2 de Outubro de 2007.

1.3 Perspectivas para a economia portuguesa

18 **1.11** Neste contexto de indícios de abrandamento do crescimento das economias parceiras de Portugal, apresenta-se na Tabela 2 uma comparação das previsões macroeconómicas para a economia portuguesa. Para além da previsão constante no Relatório do OE-2008, apresentam-se também as previsões para a economia portuguesa do FMI (Outubro de 2007), do Banco de Portugal (Julho de 2007), da Comissão Europeia (Maio de 2007) e da OCDE (Maio de 2007).

1.12 Objectivamente, deve ser referido que não é possível à UTAO avaliar a qualidade intrínseca das previsões do Governo (da responsabilidade do MFAP), uma vez que modelo econométrico utilizado não é público. Consequente, a avaliação da qualidade das referidas previsões do OE-2008 é efectuada apenas por comparação com outras previsões de outros organismos, não dispondo a UTAO de capacidade própria para elaborar a sua própria previsão. A este propósito deve ter-se em conta que o momento do tempo em que são elaboradas as referidas previsões tem impacto na qualidade das mesmas. Em geral, a qualidade da previsão piora com um alargamento do horizonte de previsão, uma vez que mais informação fica disponível à medida que o horizonte de previsão diminui.²⁵ Consequentemente, é natural esperar que a precisão das previsões elaboradas na Primavera para o ano seguinte (como é o caso das previsões da CE e da OCDE aqui apresentadas) seja menor do que as das previsões elaboradas no Verão ou no Outono do mesmo ano.

²⁵ Muito recentemente, a OCDE concluiu que a qualidade das previsões da Primavera para o ano seguinte têm sofrido uma tendência mais substancial para sobre-estimarem a evolução do PIB. Ver Vogel, Lukas (2007), *How do the OECD growth projections for the G7 economies perform? A post-mortem*, OCDE WP n.º 572.

1.13 Tal como se pode verificar, todas as organizações internacionais e o Governo coincidem numa **previsão** de crescimento económico de 1,8% **para 2007**, embora com uma composição relativamente distinta:

- I. A previsão de crescimento do consumo privado (1,2%) do OE-2008 é mais baixa do que qualquer outra previsão.
- II. A previsão de evolução do consumo público é mais negativa no OE-2008 do que nas restantes previsões (excepto a da OCDE).
- III. A previsão de crescimento do investimento (1%) é mais optimista do que a das restantes previsões.
- IV. A previsão de evolução da procura externa está grosso modo em linha com as das restantes previsões.

1.14 O OE-2008 prevê um crescimento de 2,2% do PIB **para 2008**. Esse valor coincide com a previsão do Banco de Portugal e é mais elevado do que os valores previstos pelo FMI (1,8%) e pela CE (2%). Em termos de composição do crescimento:

- I. A evolução prevista para o consumo privado (1,4%) está em linha com as previsões do BdP e da CE.
- II. O Governo e a OCDE prevêem um decréscimo de 1,1% do consumo público, enquanto que o BdP e a CE estimam um acréscimo de 0,3%.
- III. A previsão de crescimento do investimento (4%) está 0,9 p.p. acima da previsão do BdP e 1,1 p.p. acima da previsão da CE. Já a OCDE previa em Maio um crescimento ainda mais elevado (5,2%).
- IV. A previsão de crescimento das exportações (6,7%) está ligeiramente acima da do BdP (6,5%) e da OCDE (6,3%), e 0,8 p.p. acima da previsão da CE de Maio (5,9%).
- V. A previsão de crescimento das importações do OE-2008 é de 3,9%, estando por isso abaixo do valor de todas as outras previsões.
- VI. Entre 2007 e 2008 o Governo estima que a aceleração de crescimento económico em Portugal se deva a um maior contributo da procura interna para o crescimento.

Tabela 2 – Comparação de previsões macroeconómicas para Portugal

Ano:	2007					2008					
	2006	OE	FMI (Out)	BdP (Julho)	CE (Maio)	OCDE (Maio)	OE	FMI (Out)	BdP (Julho)	CE (Maio)	OCDE (Maio)
Fonte:											
1. Despesa e PIB (variação real, em %)											
PIB	1,3	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	2,2	1,8	2,2	2,0	2,0
Consumo Privado	1,1	1,2	:	1,4	1,3	1,4	1,4	:	1,4	1,5	1,8
Consumo Público	-0,5	-0,4	:	-0,1	-0,1	-1,0	-1,1	:	0,3	0,3	-1,1
Investimento (FBCF)	-1,5	1,0	:	0,6	0,4	0,8	4,0	:	3,1	2,9	5,2
<i>Procura Interna</i>	0,2	1,0	1,0	0,9	1,1	1,4	1,4	1,3	1,7	1,7	1,8
Exportações	8,9	6,9	:	7,2	6,8	6,3	6,7	:	6,5	5,9	6,3
Importações	4,3	3,8	:	3,4	3,6	3,0	3,9	:	4,2	4,2	5,5
2. Preços (taxas de variação, em %)											
Deflador do PIB	2,9	2,9	:	:	2,7	:	2,7	:	:	2,5	:
Taxa de Inflação (a)	3,1	2,3	2,5	2,5	2,3	2,0	2,1	2,4	2,3	2,3	2,2
3. Emprego e desemprego											
Emprego Total (taxa de variação, em %)	0,7	0,4	:	:	0,7	0,8	0,9	:	:	0,8	0,5
Taxa de desemprego (%)	7,7	7,8	7,4	7,7	7,6	7,6	7,6	7,1	7,5	7,1	7,1

Fontes: INE, Contas Nacionais Preliminares, Setembro de 2007; Relatório do OE-2008; FMI- World Economic Outlook, 17 de Outubro de 2007; Comissão Europeia (CE), Previsões da Primavera de 2007 para o ano de 2008; Banco de Portugal (BP), Boletim Económico do Verão 2007; OCDE, Economic Outlook, Maio de 2007.

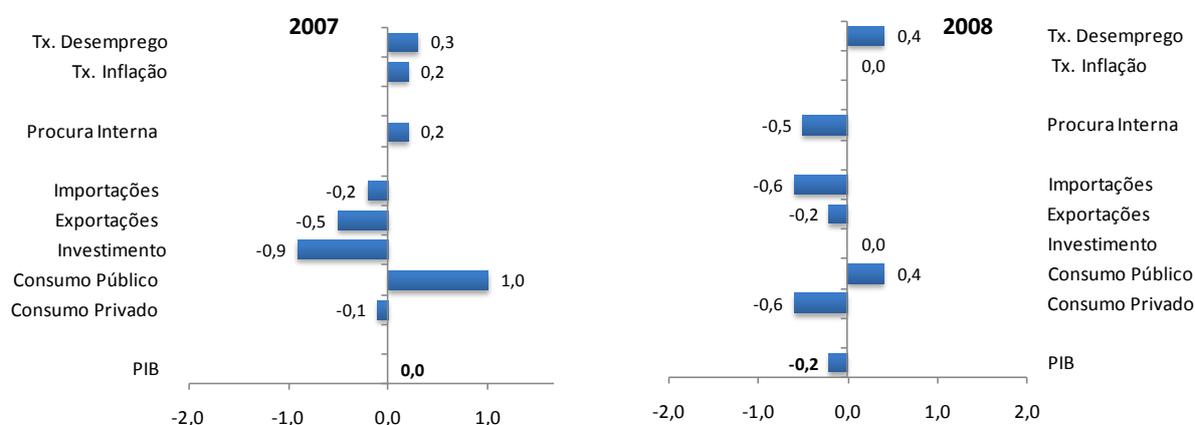
Notas: a) IPC no caso da previsão do OE e IHPC nas outras previsões.

1.15 Efectua-se ainda uma comparação das previsões do OE-2008 com as elaboradas no Relatório de Orientação da Política Orçamental (ROPO), de Abril de 2007 (ver Gráfico 7) para os anos de 2007 e 2008.

1.16 Verifica-se que a previsão de crescimento económico para 2007 se manteve inalterada entre o ROPO e o OE-2008. Contudo, verificam-se algumas alterações na composição do crescimento económico. Destaca-se uma revisão positiva de 1 p.p. na previsão de crescimento do consumo público (no ROPO previa-se um decréscimo de 1,4% que confronta com o decréscimo de 0,4% previsto no OE-2008). É igualmente efectuada uma revisão em baixa de 0,9 p.p. na previsão referente ao investimento. Verifica-se igualmente uma correcção em baixa do ritmo de crescimento previsto nas componentes da procura externa, mais pronunciada para as exportações. A taxa de desemprego e a taxa de inflação são revistas em alta.

1.17 Para 2008, a previsão de crescimento do PIB é revista em baixa no montante de 0,2 p.p., devido sobretudo a uma redução do crescimento previsto para o consumo privado e para as exportações. Em sentido oposto verifica-se (novamente) a previsão de um crescimento do *consumo público em 0,4 p.p. mais elevado do que o previsto em Abril*, e uma redução no crescimento previsto das importações. A previsão referente à taxa de desemprego é agravada em 0,4 p.p..

Gráfico 7 – Revisão face à previsão efectuada no ROPO em Abril de 2007



1.18 Face à estimativa da actualização de Dezembro de 2006 do PEC, verifica-se ainda um aumento na estimativa do valor do deflator do PIB para 2007 e 2008: passa de 2,6% para 2,9% em 2007 e para 2,7% em 2008. Este valor é relevante para o cálculo da estimativa do PIB nominal, essencial para calcular o valor das variáveis orçamentais em percentagem do produto.

2- Conta das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional

Nota prévia: O Relatório do OE-2008 não apresenta o valor do PIB nominal utilizado nos cálculos apresentados em percentagem do PIB. Tal valor afigura-se necessário para que qualquer observador possa reproduzir os valores apresentados no Relatório ou expressar outros valores em percentagem do PIB. Nesta análise, a UTAO procurou reproduzir o mais fielmente possível o valor do PIB utilizado no Relatório. Para esse efeito partiu da estimativa do valor do PIB nominal para 2006 elaborada pelo INE (155.131,1 M€) e aplicou as taxas de crescimento nominais (arredondadas a 2 casas decimais) resultantes das previsões de crescimento real do PIB e do deflator do PIB constante no OE-2008. Chega-se assim a um valor (não arredondado) de 162.499,83 M€ e 170.559,82 M€ para 2007 e 2008, respectivamente. O valor do PIB assim apurado para 2007 é 0,18% mais elevado que o utilizado pelo INE no reporte dos défices excessivos do final de Setembro de 2007 (162.205,3 M€). Não obstante o cuidado na tentativa de reprodução dos valores do PIB subjacentes ao OE-2008, poderão surgir diferenças face aos valores dos rácios do PIB de algumas variáveis constantes no Relatório do OE-2008, introduzindo algum ruído na comparação. Tal ruído não surgiria se no Relatório constasse o valor do PIB nominal.²⁶

Todos os valores apresentados entre o período de 2000 e 2004 se encontram corrigidos dos efeitos das medidas de carácter temporário e excepcional.

2.1 A Evolução das principais rubricas orçamentais das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional

21

2.1.1 Saldos

2.1 Por decisão do Conselho de 20 de Setembro de 2005, Portugal encontra-se em situação de défice excessivo, em virtude da apresentação em 2005 de uma estimativa para o seu défice orçamental superior ao valor de referência previsto no Tratado de União Europeia (3% do PIB). Na mesma data o Conselho emitiu uma Recomendação com vista a pôr termo à situação de défice orçamental excessivo em Portugal.²⁷ O cumprimento do disposto nessa decisão deverá levar a que a situação de défice excessivo seja revogada.

2.2 O OE-2008 prevê uma redução do défice das Administrações Públicas (APs), avaliado em contabilidade nacional, para 3% do PIB em 2007 e 2,4% do PIB em 2008 (ver a Tabela 3). Consequentemente, a verificar-se tal estimativa para 2007 e previsão para 2008,

²⁶ Relembra-se a este propósito que em Ofício n.º 157/5ª COF/ 2007 dirigido ao Ex.mo Sr. Ministro dos Assuntos Parlamentares, de 8.06.2007, o Ex.mo Sr. Presidente da COF exprimiu uma consideração da COF respeitante a questões de arredondamentos e outras da mesma natureza. Considerou nomeadamente que “Neste domínio muito apreciáramos que fosse considerada a possibilidade de que os documentos relativos às Finanças Públicas enviados a esta Comissão, possam ser acompanhados por um ficheiro em formato de folha de cálculo, contendo: - os dados estatísticos, com um menor grau de arredondamento do que o utilizado Relatório 2007. A informação assim prestada permitiria, por exemplo, reproduzir com um menor erro de arredondamento os valores em apreço; - a série do PIB (nominal) usada para calcular os rácios do PIB; - a série do hiato do produto (em percentagem do produto potencial) sempre que no documento governamental se apresentem estimativas de variáveis ajustadas dos efeitos do ciclo económico.”

²⁷ Documento n.º 12401/05.

estarão criadas as condições para a revogação, pelo Conselho, da situação de défice excessivo.

Tabela 3 – Evolução agregados orçamentais das Administrações Públicas desde 2004 (% PIB)

	2004	2005	2006	2007		2008		Variação	
				OE-08	ROPO-07	OE-08	ROPO-07	2007	2008
Receita fiscal*	22,7	23,5	24,3	24,6	24,4	24,8	24,5	0,4	0,2
Receita total	41,0	41,7	42,5	42,4	41,8	42,7	41,6	-0,1	0,4
Despesa corrente	42,0	43,5	43,0	42,0	41,9	41,7	40,8	-1,0	-0,3
Despesa corrente primária	39,3	40,8	40,2	39,1	39,0	38,8	37,9	-1,1	-0,3
Despesa capital	4,5	4,3	3,4	3,4	3,2	3,4	3,2	0,0	0,0
Despesa Total	46,4	47,8	46,4	45,4	45,1	45,1	44,0	-1,0	-0,2
								0,0	0,0
Saldo primário	-2,8	-3,5	-1,1	-0,1	-0,4	0,5	0,5	1,0	0,6
Saldo global	-5,4	-6,1	-3,9	-3,0	-3,3	-2,4	-2,4	0,9	0,6
Saldo global ajustado ciclo	-4,8	-5,1	-2,7	-1,9	-2,2	-1,6	-1,6	0,8	0,3
Dívida pública	58,3	63,7	64,8	64,4	65,1	64,2	64,5	-0,5	-0,2

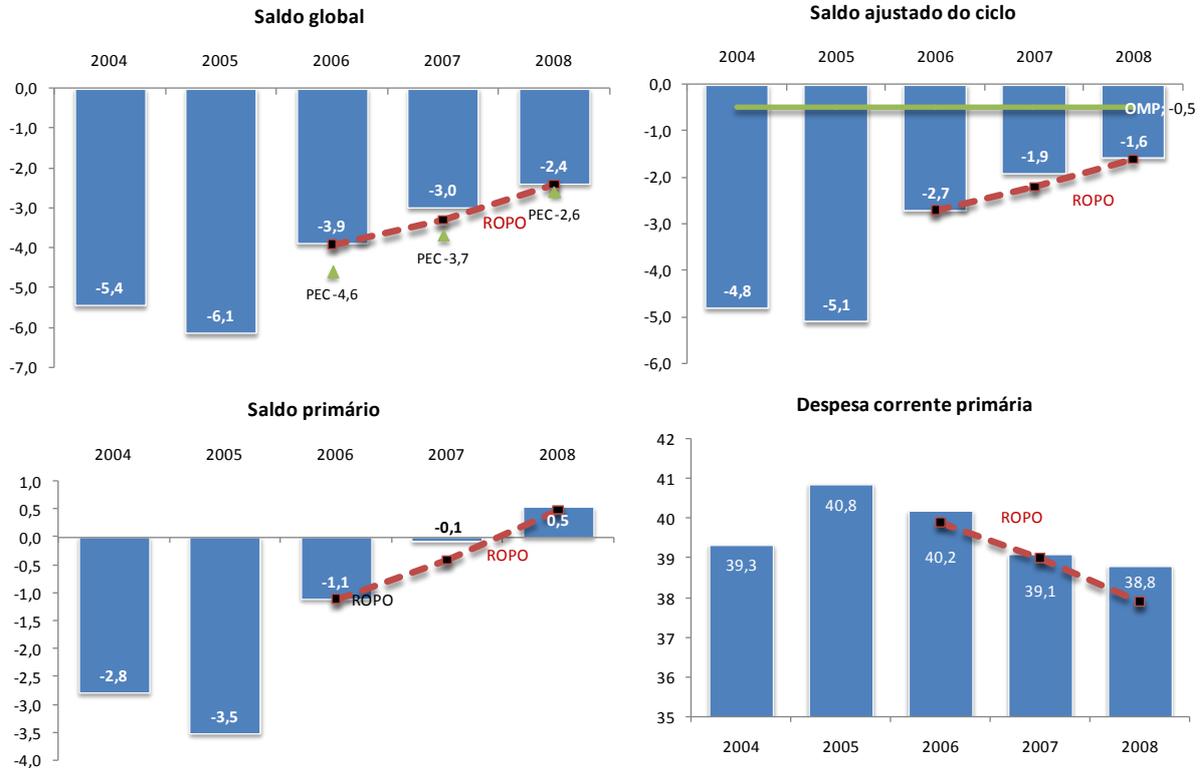
Fontes: OE-2008; INE; ROPO, Abril de 2007.

Notas: * exclui contribuições sociais. Cálculos UTAO. O OE-2008 não apresenta qualquer estimativa para o saldo ajustado do ciclo. Os valores apresentados baseiam-se na utilização do hiato do produto estimado pelo Governo ROPO. A utilização do hiato do produto estimado pela CE em Maio levaria um saldo global ajustado do ciclo de -2,2% para 2007 e de -1,8% para 2008. Ver texto para detalhes.

2.3 O Gráfico 8 apresenta a evolução prevista dos saldos e da despesa corrente primária das Administrações Públicas, expressos em percentagem do PIB. A par da evolução prevista no OE-2008 representam-se ainda a tracejado a trajectória prevista no ROPO, de Abril de 2007. A trajectória prevista para o défice orçamental em 2007 é mais favorável do que o anteriormente previsto no ROPO, e na actualização de Dezembro de 2006 do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC). Já o objectivo de défice para 2008 (2,4%) é semelhante ao previsto em Abril no ROPO e apenas 0,2 p.p. do PIB mais baixo do que o previsto no PEC.

2.4 O saldo primário apresenta uma trajectória prevista semelhante ao saldo global: o valor previsto para 2007 é mais favorável do que o objectivo do ROPO; já para 2008, o valor previsto (um excedente de 0,5% do PIB) é idêntico ao objectivo anunciado em Abril de 2007 no ROPO.

Gráfico 8 – Evolução dos Saldos e Despesa de Corrente Primária das Administrações Públicas (contabilidade nacional)- 2004 a 2008



Fontes: OE-2008; INE; ROPO, Abril de 2007.

Notas: Cálculos UTAO. O OE-2008 não apresenta qualquer estimativa para o saldo ajustado do ciclo. Ver texto para detalhes.

2.5 Deve a propósito da eventual revogação da situação de défice excessivo, lembrar-se que, nos termos do Tratado, o valor de referência de 3% do PIB corresponde a um tecto para o valor do défice orçamental, devendo cada Estado-membro alcançar o seu Objectivo de Médio Prazo (OMP).²⁸ O OMP para Portugal corresponde a um défice estrutural de 0,5% do PIB.²⁹ No âmbito da União Económica e Monetária (UEM), o alcançar do OMP para o saldo orçamental deve permitir a manutenção da disciplina orçamental e a sustentabilidade das finanças públicas, de forma a que se alcance um quadro macroeconómico estável que permita ao BCE manter a estabilidade dos preços. O OMP deve ainda ser definido de forma a proporcionar a margem de segurança necessária para que os estabilizadores automáticos funcionem livremente sem que tal provoque um exceder do valor de referência limite para o défice definido no Tratado de União Europeia (3% do PIB).

2.6 Importa ainda referir que o (novo) *valor mínimo de referência (minimum benchmark)* para o défice orçamental, tal como calculado pela Comissão Europeia, se situa num *defícite estrutural de 1,5% do PIB*.³⁰ Isto significa que só uma vez atingido esse montante de défice

²⁸ Este objectivo é igualmente conhecido pela sigla MTO originária da sua expressão inglesa (medium-term budgetary objective).

²⁹ Por défice estrutural entende-se o défice ajustado do ciclo e dos efeitos de medidas de carácter temporário. Trata-se de uma variável não observável que tem de ser estimada recorrendo a métodos adequados. Tendo em conta a metodologia comum acordada na União Europeia, o saldo orçamental ajustado do ciclo dá-nos o montante que o saldo orçamental atingiria se o hiato do produto fosse nulo, ou seja se o produto efectivo da economia fosse idêntico ao valor do produto potencial.

³⁰ O anterior valor mínimo de referência correspondia a um défice estrutural de 1,1% do PIB.

orçamental ajustado do ciclo e de medidas de carácter temporário é que o orçamento passa a dispor de uma margem de segurança suficiente para fazer face às flutuações cíclicas normais, sem que tal leve ao surgimento de um défice excessivo. Até ao atingir de um défice estrutural inferior a 1,5% do PIB o orçamento português não disporá de margem de manobra suficiente para fazer face a um abrandamento cíclico da economia portuguesa, deixando actuar livremente os estabilizadores automáticos, actuando de forma contra-cíclica, sem incorrer novamente numa situação de défice excessivo.

2.7 O Relatório do OE-2008 não apresenta valores para o saldo orçamental ajustado do ciclo (também designado por saldo estrutural). Este indicador é relevante para aferir do cumprimento das obrigações comunitárias a que o Estado português se sujeitou. É designadamente essencial para determinar o cumprimento de:

- I. *Da recomendação do Conselho dirigida a Portugal* para pôr cobro à situação de défice excessivo em que se encontra desde 2005. Concretamente, na decisão do Conselho de 20.09.2005, o Conselho recomendou que Portugal deveria efectuar um esforço de ajustamento do seu défice estrutural em 1,5% do PIB em 2006, seguido de uma melhoria anual do mesmo indicador de pelo menos $\frac{3}{4}$ % do PIB em 2007 e 2008.
- II. *Do esforço de ajustamento mínimo em direcção ao OMP*, uma vez concluído o procedimento de défice excessivo. Nos termos das disposições da última revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2005, os países que ainda não tenham atingido o seu OMP deverão apresentar anualmente, regra geral, uma melhoria do seu saldo estrutural no montante de 0,5% do PIB.³¹ Contudo, esses esforços de ajustamento podem ser diferenciados em função da situação económica: os esforços de ajustamento deverão ser maiores em períodos de conjuntura económica favorável e podem ser mais limitados em períodos desfavoráveis.

2.8 Para obstar à ausência de tal informação relevante, a UTAO calculou, utilizando a metodologia comum acordada na União Europeia, o saldo orçamental ajustado do ciclo (défice estrutural). Tal cálculo necessita contudo de uma estimativa para a posição cíclica da economia (hiato do produto) que também não é apresentada no Relatório do OE-2008. Utilizou-se por isso nos cálculos aqui apresentados a estimativa do hiato do produto constante do ROPO de Abril de 2007, desconhecendo a UTAO se a ligeira revisão em baixa das perspectivas de crescimento da economia para 2008 teve algum impacto na estimativa do hiato do produto do Governo. Os cálculos indicam que o montante do défice estrutural deverá ascender a 1,9% do PIB em 2007 e a 1,6% do PIB em 2008.³² Tal significa que se o nível do produto (PIB) efectivo da economia portuguesa correspondesse ao valor do produto potencial estimado pelo Governo, desde 2006 que o défice público estaria dentro dos limites do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

2.9 Verifica-se ainda que se os objectivos para o saldo efectivo forem atingidos, a redução do défice estrutural atingirá 0,8% do PIB em 2007 e 0,3% do PIB em 2008. Consequentemente, a verificar-se esta estimativa, em 2007 Portugal respeitará a decisão do

³¹ Ver o Regulamento do Conselho (CE) N.º 1055/05 de 27 de Junho de 2005 (JO L 174, 7.7.2005) que altera o Regulamento do Conselho N.º 1466/97 de 7 Julho 1997 (JO L 209, 2.8.1997) e o Regulamento do Conselho N.º 1056/05 de 27 de Junho de 2005 (JO L 174, 7.7.2005) que altera o Regulamento do Conselho (CE) N.º 1467/97 de 7 Julho de 1997 (JO L 209, 2.8.1997). O Pacto passou também a integrar o relatório intitulado «Melhorar a aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento» adoptado pelo Conselho em 20 de Março de 2005.

³² A utilização do hiato do produto estimado pela CE em Maio levaria um défice estrutural mais elevado: -2,2% do PIB para 2007 e -1,8% para 2008, reflectindo o facto de o Governo apresentar uma estimativa do hiato do produto negativa mais desfavorável (de maior valor absoluto) do que a da CE.

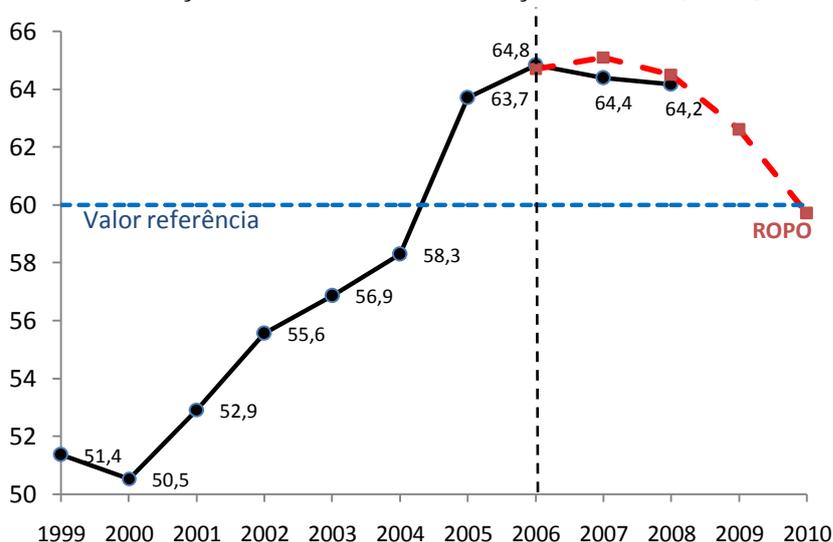
Conselho de efectuar um esforço de ajustamento do seu défice estrutural em 0,75% do PIB. Já em 2008, o esforço de ajustamento do défice estrutural (0,3%) será inferior à regra geral de um ajustamento mínimo em direcção ao OMP de 0,5% do PIB.

2.10 O défice estrutural em 2008 estará ainda, de acordo com esses cálculos, a verificar-se o objectivo para o saldo orçamental previsto no OE-2008, 1,1 p.p. do PIB mais elevado do que o OMP (ilustrado em linha horizontal na figura).

2.11 A despesa corrente primária, em percentagem do PIB, deverá ficar em 2007 de acordo com o previsto no ROPO. Já em 2008, a despesa primária será de acordo com o OE-2008, mais elevada do que o previsto em Abril no ROPO. Mais à frente, nas secções 2.2 e 2.3 faz-se uma análise mais detalhada da estimativa de execução orçamental em 2007 e da previsão de execução orçamental para 2008, comparando-as com o anteriormente previsto no ROPO, de Abril de 2007.

2.12 O Gráfico 9 apresenta a evolução do peso da dívida no PIB desde 1999. Em 2005 o rácio da dívida ultrapassou o valor de referência de 60% do PIB. De acordo com o Relatório do OE-2008, a dívida relevante para o Procedimento dos Défices Excessivos, deverá pela primeira vez desde 2001, apresentar em 2007 uma redução para 64,4%. O valor estimado para 2007 é 0,7 p.p. do PIB inferior ao objectivo anunciado no ROPO; já o valor previsto para 2008 é 0,3 p.p. mais baixo do que o anteriormente previsto. Contudo a evolução deste indicador está afectada pela evolução das emissões de dívida no período complementar. Caso esse montante se mantivesse constante face ao ano anterior registar-se-ia um aumento do rácio da dívida no PIB em 2007. A evolução da dívida pública é analisada em mais detalhe no capítulo 4-.

Gráfico 9 – Evolução da dívida das Administrações Públicas (%PIB) – 1999-2010



2.1.2 Despesas com pessoal

2.13 De acordo com o OE-2008 as despesas com pessoal das Administrações Públicas, em contabilidade nacional, deverão decrescer 0,9 p.p. do PIB em 2007 e 0,5 p.p. do PIB em 2008, para 12,8% e 12,2% do PIB, respectivamente. A redução verificada nas despesas com o pessoal dos Serviços Integrados (Estado), na óptica da contabilidade pública, é de menor montante. Ascende, nomeadamente, a uma redução de 0,3 p.p. e 0,4 p.p. do PIB em 2007 e 2008, respectivamente.

2.14 Contudo, em contabilidade nacional, a evolução desta rubrica é influenciada pelo processo de transformação dos Hospitais do SNS em hospitais empresa iniciado em Dezembro de 2002.³³ Essa transformação altera a forma de registo das despesas públicas com a saúde, traduzindo-se, nomeadamente, numa redução das despesas com pessoal e de consumo intermédio das Administrações Públicas por contrapartida de um acréscimo nas transferências correntes em espécie para as famílias, ou seja na rubrica prestações sociais.³⁴ Consequentemente, existem sucessivas quebras estatísticas nas séries da despesa com pessoal e consumos intermédios das Administrações Públicas.

2.15 O impacto desta transformação sobre as várias rubricas de despesa não se encontra suficientemente evidenciado no OE-2008.³⁵ Já no ROPO de Abril de 2007, era referido que em 2006 o impacto da transformação dos hospitais em hospitais EPE traduziu-se numa redução de 0,3 p.p. das despesas com pessoal das Administrações Públicas. Trata-se de uma informação relevante que no entendimento da UTAO deveria constar do Relatório do OE-2008, uma vez que a sua omissão não permite avaliar com rigor a evolução efectiva das despesas com pessoal a encargo das Administrações Públicas.

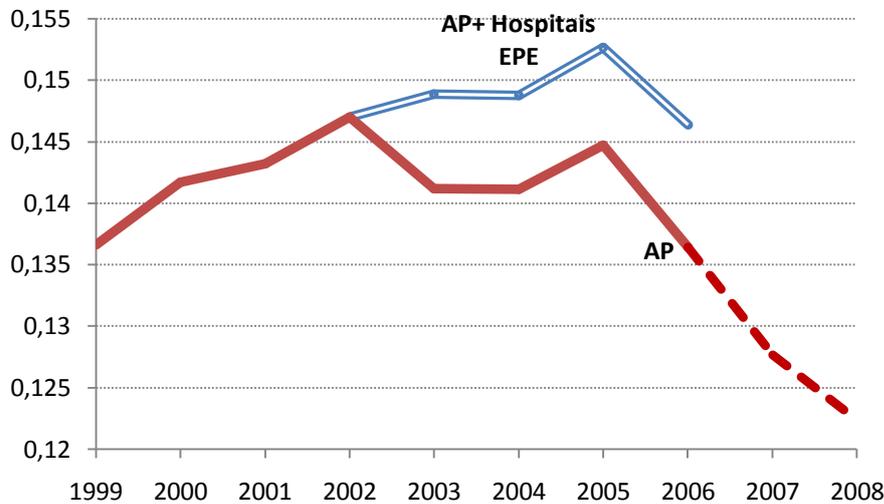
2.16 Para tentar obviar a essa falta de informação a UTAO calculou, com base nas contas dos hospitais-empresa, o valor que as despesas com o pessoal das Administrações Públicas apresentariam caso o processo de empresarialização não tivesse ocorrido. Os resultados encontram-se no Gráfico 10 (a tracejado encontra-se representada a previsão do OE-2008). Deve, no entanto ter-se em conta que se trata apenas de um valor aproximado. O nível das despesas com o pessoal em 2006 considerando os hospitais EPE dentro das Administrações Públicas era 1 p.p. do PIB mais elevado que o valor das Administrações Públicas em sentido estrito. No Gráfico 11 apresenta-se a variação de rácios do PIB das despesas com pessoal nas duas situações. Tal como se pode verificar, em 2003, 2005 e 2006, a evolução do rácio das despesas com pessoal no PIB foi menos favorável considerando (teoricamente) os hospitais empresa dentro do universo das Administrações Públicas.

³³ Consequentemente com efeitos económicos significativos apenas a partir de 2003 (ver o Relatório Anual de 2003 do BdP).

³⁴ Verifica-se igualmente um impacto de pequeno montante na receita corrente em virtude da não consideração das receitas próprias dos hospitais-empresa na rubrica vendas de bens e serviços das Administrações Públicas.

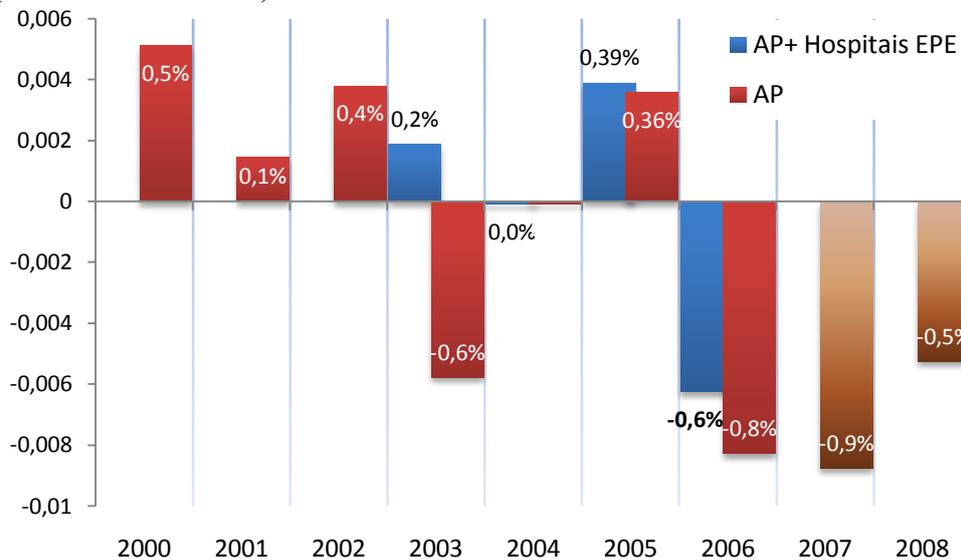
³⁵ Na página 99 refere-se apenas que «o aumento estimado da componente de despesa relativa á (*sic*) aquisição de bens e serviços em 0,2 p.p. do PIB [na óptica da contabilidade pública] justifica-se pelos efeitos de racionalização do Serviço Nacional de Saúde, decorrentes da alteração em 2007 do regime jurídico e de gestão de unidades hospitalares para sete novos Hospitais EPE.» Ou seja reconhece-se que a transformação dos hospitais do SNS em hospitais-empresa tem um impacto negativo na aquisição de bens e serviços (em contabilidade pública), referindo-se apenas na nota de rodapé n.º 11 que «Atente-se igualmente que este efeito, favorece também a redução da despesa com pessoal», sem contudo quantificar o seu impacto favorável.

Gráfico 10 – Despesas com pessoal das Administrações Públicas em % do PIB - (contabilidade nacional)- com e sem hospitais empresa



Nota: Cálculos UTAO. AP+ Hospitais EPE designa a hipótese teórica de as despesas com o pessoal dos hospitais empresa continuarem no universo das Administrações Públicas.

Gráfico 11 – Variação das despesas com pessoal das Administrações Públicas em % do PIB - (contabilidade nacional)



Nota: Cálculos UTAO. AP+ Hospitais EPE designa a hipótese teórica de as despesas com o pessoal dos hospitais empresa continuarem no universo das Administrações Públicas. 2007 e 2008: valores previstos no OE-2008.

2.17 Como explicação para a redução das despesas com pessoal o Relatório do OE-2008 refere que essa evolução reflecte «(...) a implementação do PRACE, a reorganização das redes de educação, segurança, serviços de Saúde e Justiça, e as medidas relativas à contenção da despesa em Segurança Social e em participações na saúde. O congelamento das progressões automáticas de carreiras na função pública, explicam

igualmente a diminuição da despesa com pessoal.» (pág. 99). Contudo, *não se efectua qualquer quantificação desses efeitos.*

2.1.3 Despesa de investimento

2.18 Os gráficos seguintes apresentam o crescimento nominal e o peso no PIB das despesas com investimento (FBCF) e despesas de capital das Administrações Públicas, na óptica da contabilidade nacional. Apresentam ainda o contributo de cada um dos três subsectores (administração central, administração regional e local, e fundos de segurança social) para a variação apresentada.

2.19 O investimento (FBCF) das Administrações Públicas deverá de acordo com o previsto na PLOE2008 crescer em termos nominais 0,9% em 2007 e 4% em 2008. Em 2007, estima-se que o contributo positivo para o crescimento do investimento venha da Administração Central. Em 2008 o maior contributo para o crescimento do investimento virá da administração regional e local (contribuindo a administração central negativamente para o crescimento).

2.20 Já a despesa de capital deverá evoluir a um ritmo mais elevado (3,7% e 6,1%, respectivamente em 2007 e 2008), destacando-se o contributo para o crescimento da Administração Central.

2.21 Em termos de peso no PIB, na óptica da contabilidade nacional (óptica de compromissos) o valor das despesas de investimento e despesas de capital das administrações públicas estará aproximadamente constante entre 2006 e 2009.

Gráfico 12 – Contribuições para o crescimento nominal da FBCF e Despesa de capital das Administrações Públicas (contabilidade nacional)

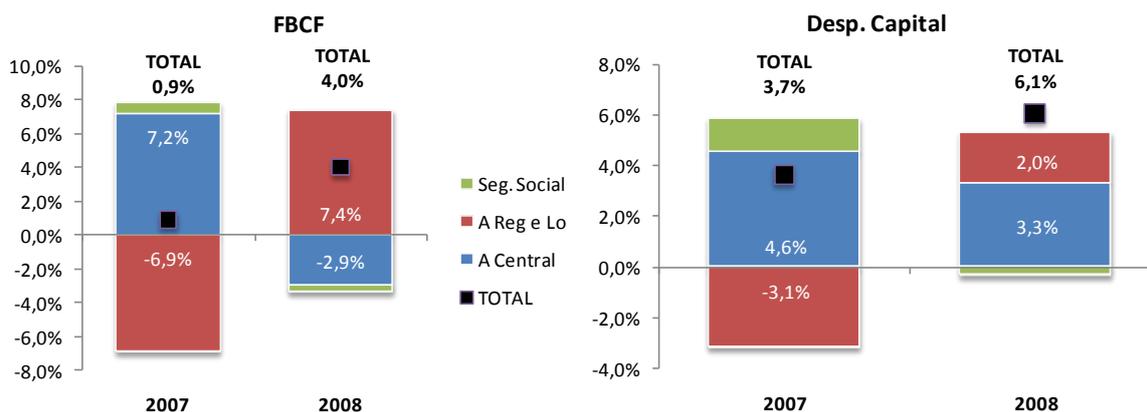
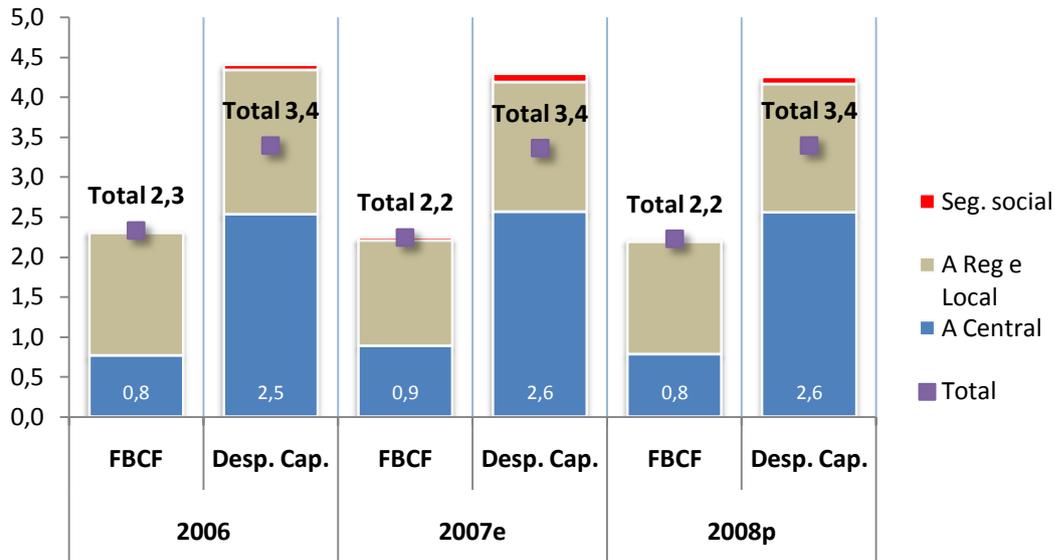


Gráfico 13 – Peso no PIB da FBCF e Despesa de capital das Administrações Públicas (contabilidade nacional) em 2007 e 2008



2.1.4 Evolução da receita fiscal e contribuições sociais

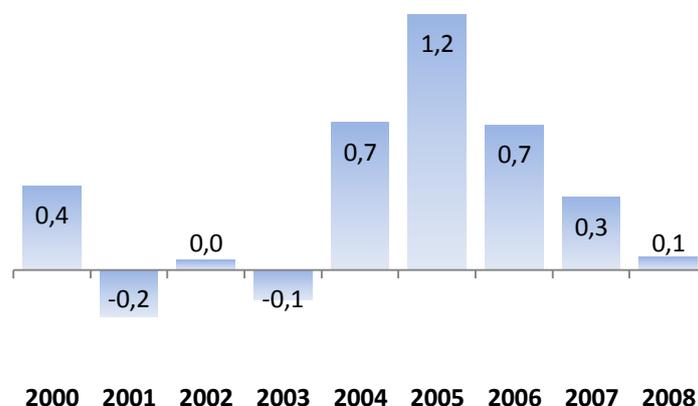
2.22 De acordo com o OE-2008, irá verificar-se em 2008 um abrandamento do crescimento da soma das receitas fiscais e contribuições sociais das Administrações Públicas (ver a Tabela 4, na sub-secção 2.1.5). Em 2007 estima-se um crescimento nominal de 5,7%, enquanto que a previsão para 2008 é de 5,1% (em 2006 o crescimento foi de 6,2%).³⁶

2.23 No Gráfico 14 apresenta-se a variação do peso no PIB da soma das receitas fiscais e contribuições sociais (grosso modo da carga fiscal).³⁷ Entre 2004 e 2006 verificou-se um forte aumento do seu peso no PIB. Contudo, para 2007 e 2008 o OE-2008 tem implícito um abrandamento do um aumento deste agregado: 0,3 p.p. do PIB em 2007 e 0,1 p.p. do PIB em 2008.

³⁶ De acordo com o OE-2008, as receitas fiscais do subsector Serviços Integrados (Estado), na óptica da contabilidade pública, deverão crescer 5,6% em 2008, descontando o efeito da criação da Contribuição de Serviço Rodoviário (ver adiante a secção 5.4).

³⁷ Em termos de contabilidade nacional, para se calcular a carga fiscal deve-se deduzir à soma de impostos directos e indirectos com as contribuições para a Segurança Social o montante de impostos que não é provável que venham a ser cobrados (código D.995). Contudo, não existe no Relatório do OE-2008 informação disponível para proceder a essa correcção. Em média o montante de impostos que não é provável que venham a ser cobrados ascende a 0,6% PIB.

Gráfico 14 – Variação do rácio do PIB receita impostos e contribuições Seg. Social das Administrações Públicas – óptica da contabilidade nacional (% do PIB)



2.24 À semelhança do já efectuado na Nota Técnica de análise ao PEC, a UTAO calculou o valor da elasticidade observada das receitas de impostos e contribuições sociais face ao PIB nominal.³⁸ Este cálculo é relevante por permitir relacionar o crescimento da receita com o crescimento do PIB. O resultado dos cálculos encontra-se representado no Gráfico 15. A par do valor observado para a elasticidade da receita, inclui-se ainda:

- O valor da elasticidade *ex-ante* tal como calculado pela OCDE (1,08). Este valor pode ser interpretado como um valor médio de longo prazo;
- O valor da elasticidade implícita nas estimativas na actualização de Dezembro de 2006 do Programa de Estabilidade e Crescimento (designado na legenda por “PEC 2006”);
- O valor da elasticidade implícita nas estimativas na actualização de Dezembro de 2005 do Programa de Estabilidade e Crescimento (designado na legenda por “PEC 2005”).

30

2.25 Da leitura do Gráfico 15 pode concluir-se que:

- I. Após um valor máximo da elasticidade das receitas fiscais e contribuições sociais de 2,1 atingido em 2006, o valor dessa elasticidade baixou em 2006 para 1,5% (ficando assim abaixo do previsto no PEC 2005, mas acima do previsto na actualização de Dezembro de 2006 do PEC).³⁹
- II. Para 2007, a estimativa de cobrança do OE-2008 tem implícita uma elasticidade de 1,2 (em linha com o previsto no PEC 2006).
- III. A previsão do OE-2008 para o ano de 2008 tem implícita uma elasticidade unitária (abaixo do previsto no PEC 2005, mas acima do previsto em Dezembro do ano passado no PEC 2006). A concretizar-se significará que a receita fiscal e de contribuições sociais crescerá ao mesmo ritmo de crescimento do PIB nominal, abaixo do valor *ex-ante* de 1,08.

³⁸ Caso o valor da elasticidade seja superior à unidade tal significa que a receita cresce a um ritmo superior ao do PIB nominal (e vice-versa para valores da elasticidade inferiores à unidade). Por exemplo, um valor de 1,2 para a elasticidade significa que por cada 1% de crescimento (nominal) do PIB, a receita dos impostos e contribuições cresce 1,2% (também em termos nominais).

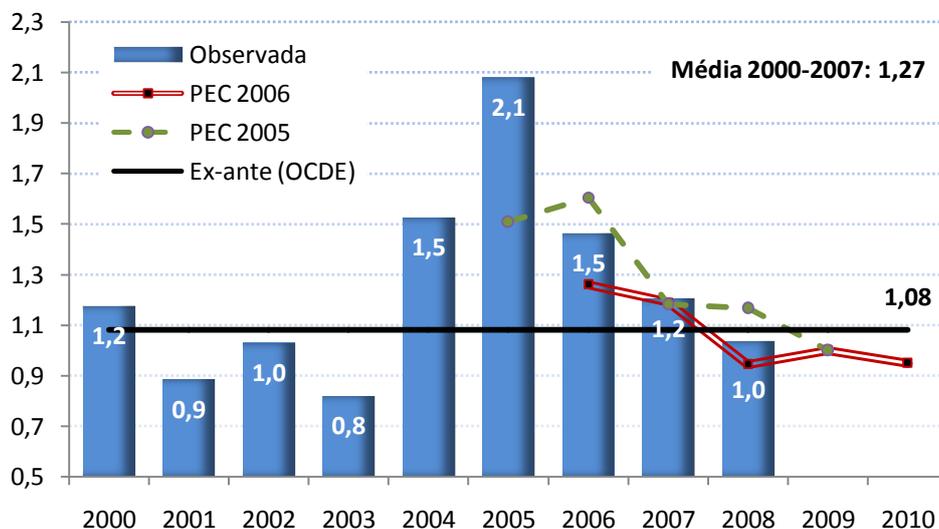
³⁹ Em 2005 a receita de impostos e contribuições sociais cresceu 6,8% e o PIB nominal 3,3%.

IV. A tendência de redução do valor desta elasticidade poderá querer significar que se perspectiva para 2008 um menor contributo do combate à fraude e evasão fiscal para o crescimento da receita.

2.26 A concretizarem-se as perspectivas macroeconómicas de crescimento do PIB em 2008, a previsão de crescimento desta componente da receita afigura-se assim relativamente prudente, uma vez que a elasticidade da receita se situa abaixo do valor *ex-ante*.

2.27 A evolução da receita dos impostos e contribuições sociais depende do ritmo de crescimento da economia e do valor da elasticidade da receita face ao PIB. Apresenta-se na Tabela 4 diferentes cenários de evolução deste conjunto de receitas em 2008 em função do ritmo de crescimento da economia e do valor da elasticidade desta receita face ao PIB. Os valores subjacentes ao OE-2008 encontram-se a sombreado. Recorda-se que a previsão de crescimento da receita de impostos e de contribuições sociais para 2008 é de 5,1% (em contabilidade nacional). A leitura da tabela permite, por exemplo, concluir que se o crescimento da economia evoluir de acordo com o previsto no OE-2008 e a elasticidade da receita for idêntica à elasticidade *ex-ante* a receita crescerá 5,4%. Já se o crescimento da economia corresponder à previsão do FMI (1,8%) e a elasticidade for a implícita no orçamento, o ritmo de crescimento deste subconjunto de receita será de 4,7%.

Gráfico 15 – Elasticidade da receita de impostos directos e indirectos e contribuições sociais das Administrações Públicas face ao PIB – contabilidade nacional



Notas: Cálculos UTAO. Elasticidade *ex-ante* da receita fiscal face ao PIB da OCDE, tal como recalculada pela Comissão Europeia (2006).

Fontes: André, C. and N. Girouard (2005), "Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 434; Comissão Europeia (2006), "December 2005 Update of the Stability Programme of Portugal (2005-2009): An Assessment", ECFIN/B1/REP/50461/06-EN, Table 6.

Tabela 4 – Cenários de evolução da receita de impostos e contribuições sociais para 2008 em função de diferentes valores da elasticidade face ao produto (contabilidade nacional)

Ano: 2008	Variação percentual (em termos nominais) da receita de impostos e contribuições em função da elasticidade:			
	Ex-ante	OE-08	Média período:	
			2000-2007	2005-2007
Var. real PIB				
1,6%	4,7	4,5	5,5	6,9
1,8%	4,9	4,7	5,8	7,2
2,0%	5,1	4,9	6,0	7,5
2,2%	5,4	5,1	6,3	7,8
2,4%	5,6	5,3	6,6	8,2
3,0%	6,2	6,0	7,4	9,1

Notas: Cálculos UTAO. Utilizou-se deflator do PIB previsto no OE-2008.

2.1.5 Conta das Administrações Públicas em contabilidade nacional

2.28 As duas tabelas seguintes apresentam a evolução no tempo da conta das Administrações Públicas desde 2005 e da Administração Central desde 2006. A informação encontra-se apresentada com uma estrutura comum: valores em milhões de euros, taxas de variação nominal, valores em percentagem do PIB e variação de rácios do PIB.

32

2.29 O Gráfico 16 apresenta o saldo dos diferentes subsectores das Administrações Públicas em contabilidade nacional desde 2006, expressos em percentagem do PIB. Da sua leitura pode constatar-se que o OE-2008 prevê que:

- I. A Administração regional e local se encontre em equilíbrio ao longo do período em análise;
- II. O excedente dos fundos de segurança social se irá manter relativamente estável, em percentagem do produto (em média 0,4% do PIB);
- III. A redução do défice das Administrações Públicas se ficará a dever ao contributo da redução do saldo negativo da Administração Central (assinalado a branco no gráfico).

Gráfico 16 – Saldo global das Administrações Públicas por subsector - 2006-2008
(em % do PIB, óptica da contabilidade nacional)

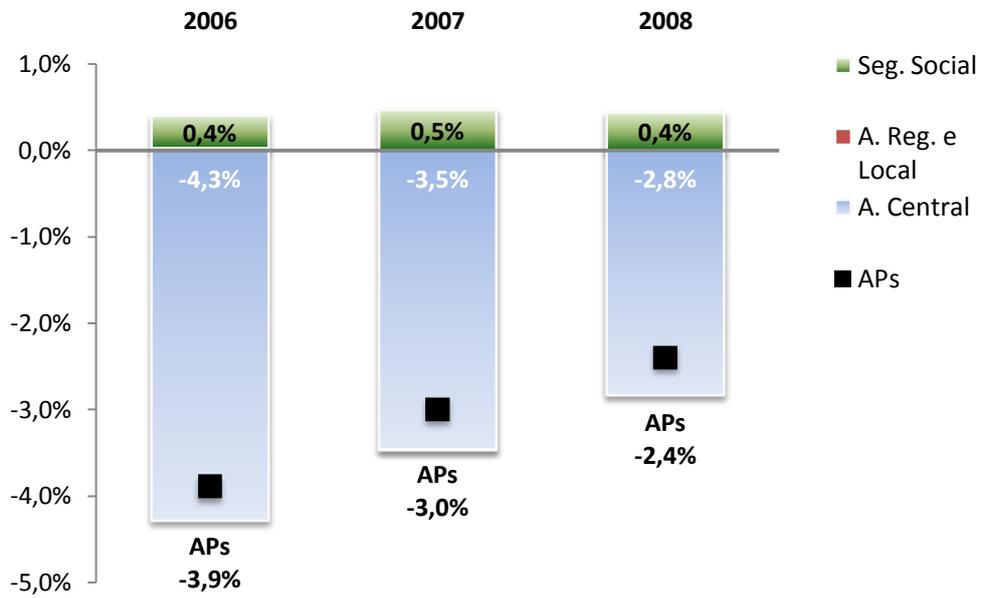


Tabela 5 – Evolução da conta das Administrações Públicas (óptica da contabilidade nacional)

	Milhões de euros				Variação nominal			Em percentagem do PIB				Variação rácios PIB	
	2005	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2007	2008
1. Impostos sobre a Produção e Importação	22.384	23.995	24.699	26.350	7,2%	2,9%	6,7%	15,0	15,5	15,2	15,4	-0,3	0,2
2. Impostos correntes s/ Rendimento e Património	12.621	13.662	15.323	15.933	8,2%	12,2%	4,0%	8,5	8,8	9,4	9,3	0,6	-0,1
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	18.697	19.360	20.254	21.087	3,5%	4,6%	4,1%	12,6	12,5	12,5	12,4	-0,0	-0,1
<i>das quais: Contribuições Sociais Efectivas</i>	-	17.712	18.810	19.799	-	6,2%	5,3%	-	11,4	11,6	11,6	0,2	0,0
4. Outras Receitas Correntes	6.195	7.145	6.400	7.145	15,3%	-10,4%	11,6%	4,2	4,6	3,9	4,2	-0,7	0,3
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	59.897	64.162	66.675	70.515	7,1%	3,9%	5,8%	40,2	41,4	41,0	41,3	-0,3	0,3
6. Consumo Intermédio	6.316	6.428	6.587	7.073	1,8%	2,5%	7,4%	4,2	4,1	4,1	4,1	-0,1	0,1
7. Despesas com pessoal	21.541	21.165	20.744	20.876	-1,7%	-2,0%	0,6%	14,5	13,6	12,8	12,2	-0,9	-0,5
8. Prestações Sociais	27.519	29.221	30.878	32.630	6,2%	5,7%	5,7%	18,5	18,8	19,0	19,1	0,2	0,1
9. Juros (PDE)	3.900	4.313	4.737	4.992	10,6%	9,8%	5,4%	2,6	2,8	2,9	2,9	0,1	0,0
10. Subsídios	2.342	2.155	1.911	2.049	-8,0%	-11,3%	7,2%	1,6	1,4	1,2	1,2	-0,2	0,0
11. Outras Despesas Correntes	3.075	3.397	3.387	3.523	10,5%	-0,3%	4,0%	2,1	2,2	2,1	2,1	-0,1	-0,0
12. Total Despesa Corrente (6+7+8+9+10+11)	64.693	66.678	68.244	71.142	3,1%	2,3%	4,2%	43,5	43,0	42,0	41,7	-1,0	-0,3
13. Poupança Bruta (5-12)	-4.796	-2.516	-1.569	-627	-47,5%	-37,7%	-60,0%	-3,2	-1,6	-1,0	-0,4	0,7	0,6
14. Receitas de Capital	2.104	1.750	2.155	2.328	-16,8%	23,1%	8,0%	1,4	1,1	1,3	1,4	0,2	0,0
15. Total Receitas (5+14)	62.001	65.912	68.830	72.843	6,3%	4,4%	5,8%	41,7	42,5	42,4	42,7	-0,1	0,4
16. Formação Bruta Capital Fixo	4.422	3.612	3.646	3.793	-18,3%	0,9%	4,0%	3,0	2,3	2,2	2,2	-0,1	-0,0
17. Outra Despesa Capital	2.032	1.651	1.811	1.999	-18,7%	9,7%	10,4%	1,4	1,1	1,1	1,2	0,1	0,1
18. Total Despesa Capital (16+17)	6.454	5.264	5.458	5.792	-18,4%	3,7%	6,1%	4,3	3,4	3,4	3,4	-0,0	0,0
19. Total Despesa (12+18)	71.147	71.941	73.702	76.934	1,1%	2,4%	4,4%	47,8	46,4	45,4	45,1	-1,0	-0,2
20. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (15-19)	-9.146	-6.030	-4.871	-4.091	-34,1%	-19,2%	-16,0%	-6,1	-3,9	-3,0	-2,4	0,9	0,6
<i>Outros agregados:</i>													
21. Saldo primário (20+9)	-5.246	-1.717	-134	901	-67,3%	-92,2%	-773,5%	-3,5	-1,1	-0,1	0,5	1,0	0,6
22. Despesa corrente primária (12-9)	60.793	62.365	63.507	66.150	2,6%	1,8%	4,2%	40,8	40,2	39,1	38,8	-1,1	-0,3
23. Despesa primária (19-9)	67.247	67.629	68.964	71.942	0,6%	2,0%	4,3%	45,2	43,6	42,4	42,2	-1,2	-0,3
24. Receita fiscal (1+2)	35.005	37.656	40.021	42.283	7,6%	6,3%	5,7%	23,5	24,3	24,6	24,8	0,4	0,2
25. Receita fiscal e contribuições sociais (24+3)	53.702	57.017	60.276	63.370	6,2%	5,7%	5,1%	36,1	36,8	37,1	37,2	0,3	0,1

Fontes: 2005: INE, PDE, Setembro de 2007; 2006-2008: OE-2008. Nota: Cálculos UTAO.

Tabela 6 – Evolução da conta da Administração Central (óptica da contabilidade nacional)

	Milhões de euros			Variação nominal		Em percentagem do PIB			Variação rácios PIB	
	2006	2007	2008	2007	2008	2006	2007	2008	2007	2008
1. Impostos sobre a Produção e Importação	20.569	21.223	22.665	3,2%	6,8%	13,3	13,1	13,3	-0,2	0,2
2. Impostos correntes s/ Rendimento e Património	12.809	14.457	15.043	12,9%	4,1%	8,3	8,9	8,8	0,6	-0,1
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	1.586	1.522	1.343	-4,0%	-11,8%	1,0	0,9	0,8	-0,1	-0,1
<i>das quais:</i> Contribuições Sociais Efectivas	105	206	187	95,6%	-9,1%	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,0
4. Outras Receitas Correntes	5.213	5.095	5.041	-2,3%	-1,1%	3,4	3,1	3,0	-0,2	-0,2
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	40.177	42.296	44.091	5,3%	4,2%	25,9	26,0	25,9	0,1	-0,2
6. Consumo Intermédio	4.017	4.032	4.413	0,4%	9,4%	2,6	2,5	2,6	-0,1	0,1
7. Despesas com pessoal	17.671	17.228	17.260	-2,5%	0,2%	11,4	10,6	10,1	-0,8	-0,5
8. Prestações Sociais	6.994	7.635	7.651	9,2%	0,2%	4,5	4,7	4,5	0,2	-0,2
9. Juros (PDE)	4.392	4.794	5.130	9,2%	7,0%	2,8	2,9	3,0	0,1	0,1
10. Subsídios	1.600	1.656	1.233	3,5%	-25,5%	1,0	1,0	0,7	-0,0	-0,3
11. Outras Despesas Correntes	9.397	9.924	10.571	5,6%	6,5%	6,1	6,1	6,2	0,0	0,1
12. Total Despesa Corrente (6+7+8+9+10+11)	44.071	45.268	46.258	2,7%	2,2%	28,4	27,9	27,1	-0,6	-0,7
13. Poupança Bruta (5-12)	-3.894	-2.972	-2.166	-23,7%	-27,1%	-2,5	-1,8	-1,3	0,7	0,6
14. Receitas de Capital	1.178	1.519	1.687	29,0%	11,0%	0,8	0,9	1,0	0,2	0,1
15. Total Receitas (5+14)	41.355	43.815	45.778	5,9%	4,5%	26,7	27,0	26,8	0,3	-0,1
16. Formação Bruta Capital Fixo	1.187	1.448	1.340	21,9%	-7,4%	0,8	0,9	0,8	0,1	-0,1
17. Outra Despesas Capital	2.745	2.725	3.015	-0,7%	10,6%	1,8	1,7	1,8	-0,1	0,1
18. Total Despesa Capital (16+17)	3.933	4.172	4.355	6,1%	4,4%	2,5	2,6	2,6	0,0	-0,0
19. Total Despesa (12+18)	48.004	49.441	50.612	3,0%	2,4%	30,9	30,4	29,7	-0,5	-0,8
20. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (15-19)	-6.649	-5.626	-4.834	-15,4%	-14,1%	-4,3	-3,5	-2,8	0,8	0,6
<i>Outros agregados:</i>										
21. Saldo primário (20+9)	-2.257	-832	296	-63,1%	-135,5%	-1,5	-0,5	0,2	0,9	0,7
22. Despesa corrente primária (12-9)	39.680	40.475	41.128	2,0%	1,6%	25,6	24,9	24,1	-0,7	-0,8
23. Despesa primária (19-9)	43.612	44.647	45.483	2,4%	1,9%	28,1	27,5	26,7	-0,6	-0,8
24. Receita fiscal (1+2)	33.379	35.679	37.708	6,9%	5,7%	21,5	22,0	22,1	0,4	0,2
25. Receita fiscal e contribuições sociais (24+3)	34.964	37.201	39.051	6,4%	5,0%	22,5	22,9	22,9	0,4	0,0

Fonte: OE-2008. Nota: Cálculos UTAO.

2.2 A estimativa de execução orçamental em 2007

2.30 Por a execução orçamental verificada no 3.º Trimestre de 2007 poder ser relevante para o escrutínio do realismo da estimativa de execução orçamental para 2007 apresentada no OE-2008, anexa-se a esta Nota Técnica um documento contendo elementos informativos referentes aos dados da execução orçamental.

2.31 Efectua-se nesta secção uma comparação da estimativa de execução orçamental para o ano em curso de 2007 com o previsto no OE-2007 e no Relatório de Orientação da Política Orçamental de Abril de 2007 (ROPO-2007). A razão da comparação ser efectuada com o ROPO-2007 e não com a actualização de Dezembro de 2006 do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) deve-se ao facto de:

- a) Posteriormente à apresentação do PEC o Governo ter revisto em baixa o objectivo do saldo orçamental para 2007. Esta revisão foi efectuada no ROPO-2007. Consequentemente, de um ponto de vista conceptual faz mais sentido comparar a execução prevista em 2007 com os valores constantes do ROPO-2007.
- b) Posteriormente à apresentação do PEC se terem registado alterações metodológicas na forma de registo das receitas e despesas (sem impacto no saldo), levando a um aumento do peso das receitas e despesas no PIB. Os valores constantes do ROPO-2007 já se encontram apresentados de acordo com a nova metodologia.

De forma a facilitar a permitir a comparação da estimativa de execução orçamental em 2007, expressa em percentagem do PIB, com o previsto no OE-2007, a UTAO corrigiu os efeitos das alterações metodológicas atrás referidas, com base em informação disponibilizada pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública à COF. Os valores corrigidos encontram-se designados por OE-2007*. A comparação encontra-se efectuada na Tabela 7. Para facilidade de comparação o Gráfico 17 ilustra o desvio face ao OE-2007* e o ROPO-2007 das principais rubricas orçamentais.

2.32 Dessa comparação pode concluir-se que:

- a) A receita total ficará acima do inicialmente previsto (0,9 p.p. do PIB acima do previsto no OE-2007*; 0,6 p.p. do PIB acima do previsto no ROPO-2007), devido sobretudo à receita de capital estar (0,5 p.p. do PIB) acima do anteriormente previsto.
- b) A despesa total ficará também acima do previsto (com um desvio de 0,2 e 0,3 p.p. do PIB face ao previsto no OE-2007 e no ROPO-2007, respectivamente). A despesa corrente primária ficará 0,1 p.p. acima do previsto no ROPO-2007, apesar da despesa com pessoal ter ficado 0,3 p.p. abaixo do inicialmente previsto nesse relatório.
- c) O saldo global das Administrações Públicas apresentará uma melhoria de 0,6 p.p. do PIB face ao previsto no OE-2007* e de 0,3 p.p. do PIB face ao previsto no ROPO-2007.
- d) Se a despesa total ficasse ao nível previsto (em percentagem do PIB) e o acréscimo inesperado de receita fosse integralmente canalizado para a redução do défice, o défice das Administrações Públicas seria em 2007 de 2,7% do PIB (em vez dos 3% estimados no Relatório).

- e) O desvio positivo do rácio da despesa face ao previsto no ROPO-2007 deve-se à despesa de capital ir ficar 0,2 p.p. do PIB acima do aí previsto, apesar do investimento das Administrações Públicas ter ficado 0,1 p.p. do PIB abaixo no previsto em Abril de 2007 no ROPO.

2.33 Assim sendo, o contributo para que a redução do défice seja superior ao previsto em Abril de 2007, ficará a dever-se a um montante de receita de capital superior ao previsto nessa data. Deve ter-se presente que a receita de capital é essencialmente constituída por transferências da União Europeia e outras transferências. No relatório do OE-2008 não é apresentada qualquer explicação para este crescimento acima do inicialmente estimado da receita de capital, nem qualquer indicação sobre a sua composição.

Gráfico 17 – Desvios na estimativa da Execução Orçamental das Administrações Públicas para 2007 face ao previsto no OE-2007 e no ROPO-2007- óptica da contabilidade nacional

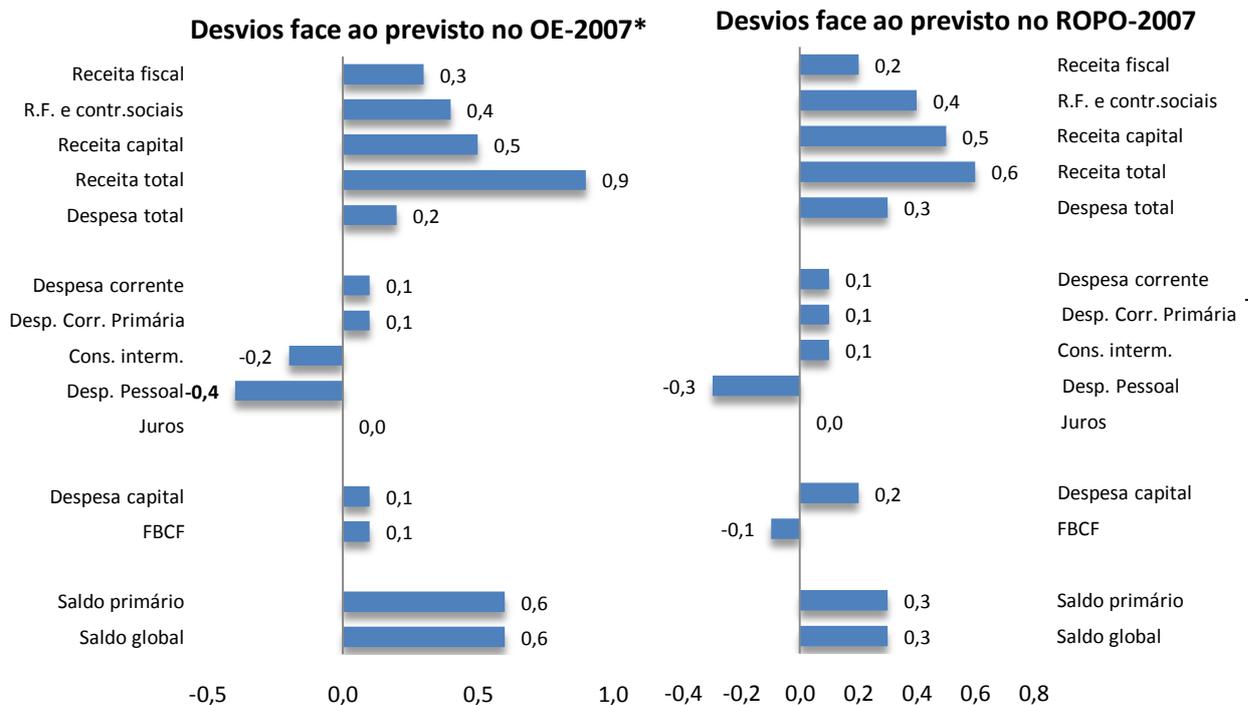


Tabela 7 – Execução Orçamental das Administrações públicas- óptica da contabilidade nacional: comparação da previsão execução em 2007 com o previsto no OE-2007 e no ROPO-2007

ANO: 2007	Milhões de euros		Em percentagem do PIB				Desvio OE-2008 face a:		
	Fonte:	OE-2007	OE-2008	OE-2007	OE-2007*	ROPO-07	OE-2008	OE-2007*	ROPO-07
1. Impostos sobre a Produção e Importação		24.726	24.699	15,2	15,3	15,4	15,2	-0,1	-0,2
2. Impostos correntes s/ Rendimento e Património		14.691	15.323	9,0	9,0	9,0	9,4	0,4	0,4
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social		19.526	20.254	12,0	12,3	12,3	12,5	0,1	0,2
<i>das quais:</i> Contribuições Sociais Efectivas		18.413	18.810	11,3	11,3	n.d.	11,6	0,2	n.d.
4. Outras Receitas Correntes		6.091	6.400	3,7	4,0	4,2	3,9	-0,1	-0,3
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)		65.034	66.675	40,0	40,6	41,0	41,0	0,4	0,0
6. Consumo Intermédio		6.393	6.587	3,9	4,2	4,0	4,1	-0,2	0,1
7. Despesas com pessoal		21.010	20.744	12,9	13,1	13,1	12,8	-0,4	-0,3
8. Prestações Sociais		29.394	30.878	18,1	18,3	18,8	19,0	0,7	0,2
9. Juros (PDE)		4.770	4.737	2,9	2,9	2,9	2,9	0,0	0,0
10. Subsídios		1.803	1.911	1,1	1,0	1,0	1,2	0,2	0,2
11. Outras Despesas Correntes		3.722	3.387	2,3	2,3	2,3	2,1	-0,2	-0,2
12. Total Despesa Corrente (6+7+8+9+10+11)		67.092	68.244	41,3	41,9	41,9	42,0	0,1	0,1
13. Poupança Bruta (5-12)		-2.058	-1.569	-1,3	-1,3	-0,9	-1,0	0,3	-0,1
14. Receitas de Capital		1.595	2.155	1,0	0,8	0,8	1,3	0,5	0,5
15. Total Receitas (5+14)		66.628	68.830	41,0	41,5	41,8	42,4	0,9	0,6
16. Formação Bruta Capital Fixo		3.634	3.646	2,2	2,1	2,3	2,2	0,1	-0,1
17. Outra Despesa Capital		1.812	1.811	1,1	1,1	1,0	1,1	0,0	0,1
18. Total Despesa Capital (16+17)		5.446	5.458	3,4	3,3	3,2	3,4	0,1	0,2
19. Total Despesa (12+18)		72.538	73.702	44,6	45,1	45,1	45,4	0,2	0,3
20. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (15-19)		-5.910	-4.871	-3,6	-3,6	-3,3	-3,0	0,6	0,3
<i>Outros agregados:</i>									
21. Saldo primário (20+9)		-1.139	-134	-0,7	-0,7	-0,4	-0,1	0,6	0,3
22. Despesa corrente primária (12-9)		62.322	63.507	38,4	39,0	39,0	39,1	0,1	0,1
23. Despesa primária (19-9)		67.768	68.964	41,7	42,2	42,2	42,4	0,2	0,2
24. Receita fiscal (1+2)		39.417	40.021	24,3	24,4	24,4	24,6	0,3	0,2
25. Receita fiscal e contribuições sociais (24+3)		58.943	60.276	36,3	36,7	36,7	37,1	0,4	0,4

Nota: * Os valores referentes à previsão do OE-2007, expressos em percentagem do PIB foram corrigidos do impacto das alterações metodológicas efectuadas pelo INE e não previstos no OE-2007.

2.3 A previsão de execução orçamental em 2008

2.3.4 Apresenta-se na Tabela 8 e no Gráfico 18 o desvio previsto entre a execução orçamental prevista no OE-2008 para o ano de 2008 e o previsto no ROPO-2007. Apesar do objectivo para o saldo orçamental se manter inalterado verificam-se alterações na sua composição:

- I. A receita total será 1,1 p.p. do PIB mais elevada do que o previsto no ROPO-2007, devido a um contributo de 0,7 p.p. do PIB da receita de capital e 0,3 p.p. do PIB da receita fiscal;
- II. A despesa corrente primária será também mais elevada em 0,9 p.p. do PIB do que o previsto no ROPO;
- III. A despesa de capital será 0,2 p.p. do PIB mais elevada do que o previsto no ROPO, apesar de a despesa de investimento (FBCF) ser 0,1 p.p. do PIB mais reduzida.

Gráfico 18 – Desvios na previsão da Execução Orçamental das Administrações Públicas para 2008 face ao previsto no ROPO-2007- óptica da contabilidade nacional

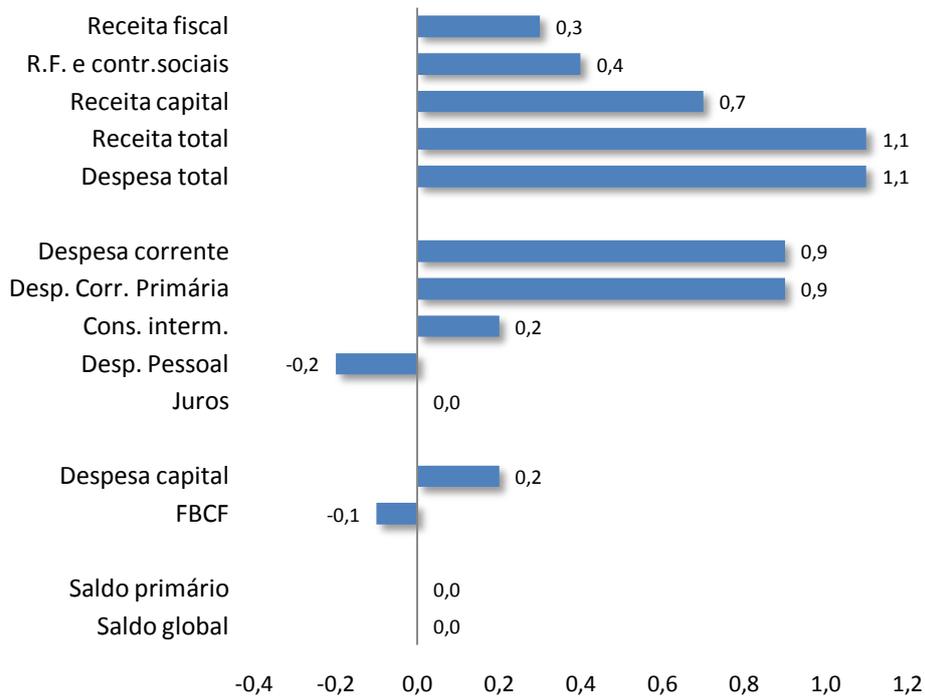


Tabela 8 – Execução Orçamental das Administrações Públicas- óptica da contabilidade nacional: comparação da previsão de execução em 2008 com o previsto no OE-2007 e no ROPO-2007

ANO: 2008	M€	Em % PIB:		Desvio OE-2008 face a:	
		ROPO-07	OE-2008		ROPO-07
	<i>Fonte:</i>	OE-2008		OE-2008	ROPO-07
1. Impostos sobre a Produção e Importação	26.350,2	15,5	15,4	-0,1	
2. Impostos correntes s/ Rendimento e Património	15.932,9	9,0	9,3	0,3	
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	21.087,0	12,3	12,4	0,1	
<i>das quais:</i> Contribuições Sociais Efectivas	19.799,1	:	11,6	:	
4. Outras Receitas Correntes	7.145,2	4,1	4,2	0,1	
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	70.515,3	40,8	41,3	0,5	
6. Consumo Intermédio	7.072,8	3,9	4,1	0,2	
7. Despesas com pessoal	20.875,8	12,4	12,2	-0,2	
8. Prestações Sociais	32.629,8	18,5	19,1	0,6	
9. Juros (PDE)	4.992,1	2,9	2,9	0,0	
10. Subsídios	2.048,6	0,9	1,2	0,3	
11. Outras Despesas Correntes	3.523,0	2,3	2,1	-0,2	
12. Total Despesa Corrente (6+7+8+9+10+11)	71.142,1	40,8	41,7	0,9	
13. Poupança Bruta (5-12)	-626,7	0,0	-0,4	-0,4	
14. Receitas de Capital	2.327,7	0,7	1,4	0,7	
15. Total Receitas (5+14)	72.843,1	41,6	42,7	1,1	
16. Formação Bruta Capital Fixo	3.793,0	2,3	2,2	-0,1	
17. Outra Despesa Capital	1.998,8	0,9	1,2	0,3	
18. Total Despesa Capital (16+17)	5.791,9	3,2	3,4	0,2	
19. Total Despesa (12+18)	76.934,0	44,0	45,1	1,1	
20. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (15-19)	-4.090,9	-2,4	-2,4	0,0	
<i>Outros agregados:</i>					
21. Saldo primário (20+9)	901,2	0,5	0,5	0,0	
22. Despesa corrente primária (12-9)	66.150,0	37,9	38,8	0,9	
23. Despesa primária (19-9)	71.941,9	41,1	42,2	1,1	
24. Receita fiscal (1+2)	42.283,1	24,5	24,8	0,3	
25. Carga fiscal (24+3)	63.370,1	36,8	37,2	0,4	

3- O processo de consolidação orçamental

3.1 Este capítulo analisa os progressos ocorridos no processo de consolidação orçamental, desagregando-se as contribuições da receita estrutural, da despesa corrente primária estrutural e da despesa de capital para o processo de consolidação das finanças públicas.

3.2 O esforço de consolidação orçamental é em geral avaliado, na literatura económica e pelas organizações internacionais de referência, como podendo ser apurado através da variação do saldo primário ajustado do ciclo económico e dos efeitos de medidas de carácter temporário, ou seja pela *variação do saldo primário estrutural*. A remoção dos efeitos da componente cíclica do défice permite identificar a variação do saldo primário que se deve à acção discricionária do decisor de política económica, removendo a influência das flutuações do crescimento da economia, não controladas pelo decisor de política, sobre as rubricas orçamentais. Assim, a UTAO procede à análise do processo de consolidação orçamental recorrendo a esse indicador. Uma vez que se trata de um indicador não directamente observável, torna-se necessário recorrer a estimativas. Para esse efeito utilizaram-se as estimativas do hiato do produto elaboradas pelo Governo no ROPO-2007 e a estimativa da Comissão Europeia. No cálculo dos valores ajustados do ciclo utilizou-se a metodologia comum acordada na União Europeia.

3.3 O Gráfico 19 apresenta a variação do saldo primário estrutural tal como calculado pela UTAO utilizando a estimativa do hiato do produto elaborado pelo Governo no ROPO-2007. *A consolidação orçamental traduz-se numa variação positiva do saldo primário estrutural (redução do défice primário estrutural)*. A variação do saldo primário estrutural encontra-se desagregada nos contributos provenientes:

- a) da variação da despesa de capital;
- b) da variação da despesa corrente primária estrutural;
- c) da variação da receita estrutural.

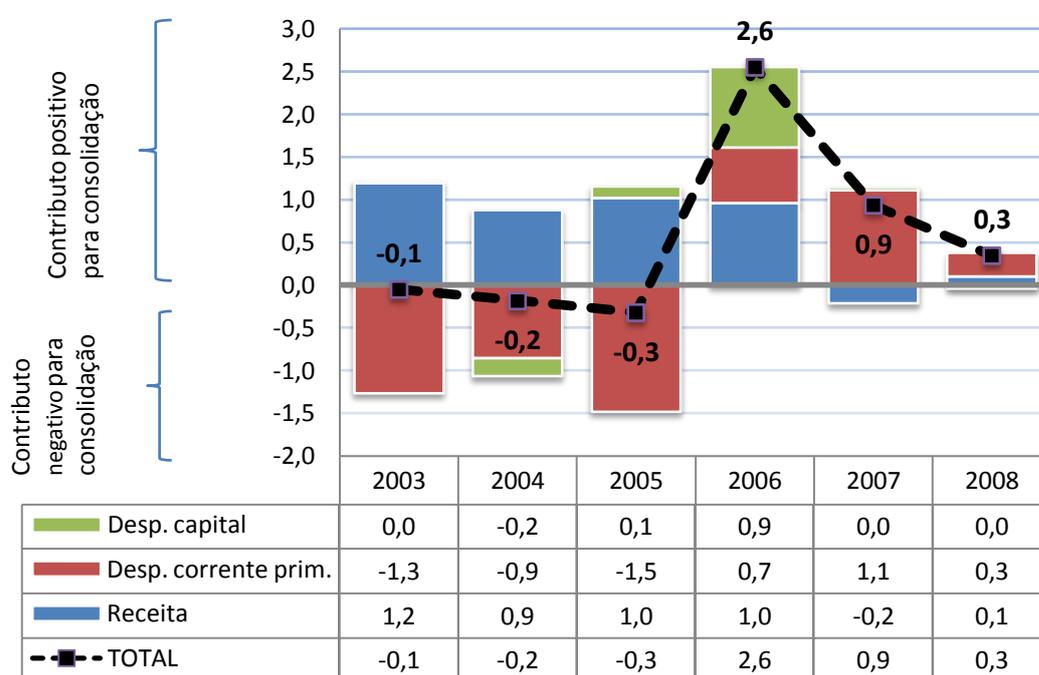
3.4 De acordo com essa estimativa, os anos de 2003 a 2005 foram caracterizados por um agravamento do défice primário (ou seja por um retrocesso no processo de consolidação orçamental).⁴⁰ Em 2006 verificou-se um progresso de 2,6% do PIB, em resultado de uma redução de 0,9 p.p. do PIB da despesa de capital, de um aumento de 1 p.p. do PIB da receita ajustada do ciclo e da redução de 0,7 p.p. do PIB da despesa corrente primária.

⁴⁰ No período mais lato de 2000 a 2005, utilizando as estimativas para o hiato do produto da Comissão Europeia, chega-se à conclusão que, abstraindo dos efeitos das medidas de carácter temporário, entre 2000 e 2005, apenas no ano de 2002 se verificou um progresso de 0,6% do PIB no processo de consolidação orçamental. Os anos de 2000, 2001 e 2005 são caracterizados por um forte retrocesso no processo de consolidação orçamental que ascendeu a 1,1 p.p., 0,8 p.p. e 0,4 p.p. do PIB, respectivamente (ver o Gráfico 21). Foi sobretudo o reflexo de um aumento na despesa corrente primária estrutural.

3.5 O OE-2008 tem implícito:

- I. Para 2007 – Uma redução de 0,9 p.p. do PIB do saldo primário estrutural, repartido entre uma redução da despesa corrente primária de 1,1 p.p. do PIB e uma redução de 0,2 p.p. do PIB da receita estrutural.
- II. Para 2008 – Uma redução de 0,3 p.p. do PIB do saldo primário estrutural, repartido entre uma redução da despesa corrente primária de 0,3 p.p. do PIB e um aumento de 0,1 p.p. do PIB da receita estrutural.
- III. A despesa de capital deverá manter-se constante em termos de peso no PIB, não influenciando o processo de consolidação orçamental em 2007 e 2008.

Gráfico 19- Contributos para a variação do Saldo Primário Estrutural (%PIB)- 2003-2008
(utilizando o hiato do produto estimado pelo Governo no ROPO)



Nota: Cálculos UTAO. Uma redução do rácio de uma rubrica de despesa traduz-se numa contribuição positiva para a variação do saldo primário e para a consolidação orçamental (e vice-versa para a receita). Os valores ajustados do ciclo foram calculados utilizando a metodologia comum acordada na União Europeia e a estimativa do hiato do produto do Governo, Abril de 2007). Os dados orçamentais de base encontram-se ajustados dos efeitos das medidas temporárias, incluindo do concurso UMTS em 2000.

3.6 Compara-se de seguida, no Gráfico 20, o esforço de consolidação implícito para os anos de 2007 e 2008 no OE-2008 com o previsto no ROPO-2007, em Abril. Conclui-se que:

- I. O esforço de consolidação orçamental previsto para **2007** no OE-2008 é *mais forte* (0,9 p.p. do PIB) do que o previsto no ROPO-2007 (0,6 p.p. do PIB).
- II. O esforço de consolidação orçamental previsto para **2008** no OE-2008 é *mais baixo* (0,3 p.p. do PIB) do que o previsto no ROPO-2007 (0,6 p.p. do PIB).
- III. No cômputo dos dois anos (2007-2008) o esforço de ajustamento previsto nos dois documentos é exactamente o mesmo: 1,2 p.p. do PIB. Verifica-se no entanto uma alteração da composição prevista desse ajustamento, prevendo o OE-2008 um menor contributo da redução da despesa corrente primária estrutural para o processo de consolidação orçamental neste dois anos (1,4 p.p. vs. os 2 p.p. do PIB previstos no ROPO).
- IV. Isto significa que o resultado da execução orçamental em 2007 melhor do que o previsto em Abril de 2007 no ROPO não será utilizado para acelerar (em 2008) o processo de consolidação orçamental, de molde a que se convergisse mais rapidamente em relação ao Objectivo de Médio Prazo de atingir um défice estrutural de 0,5% do PIB. Pelo contrário, tal como referido na secção 2.1.1, o objectivo (implícito) para o défice estrutural de 2008 é exactamente o mesmo que foi previsto em Abril de 2007 no ROPO. De igual forma, o objectivo do défice global para 2008 permanece inalterado face ao previsto em Abril de 2007 no ROPO.

Gráfico 20- Comparação entre os esforços de consolidação previstos no OE-2008 e os previstos no ROPO-2007: contributos para a variação do Saldo Primário Estrutural (%PIB)- 2003-2008
 (utilizando o hiato do produto estimado pelo Governo no ROPO)

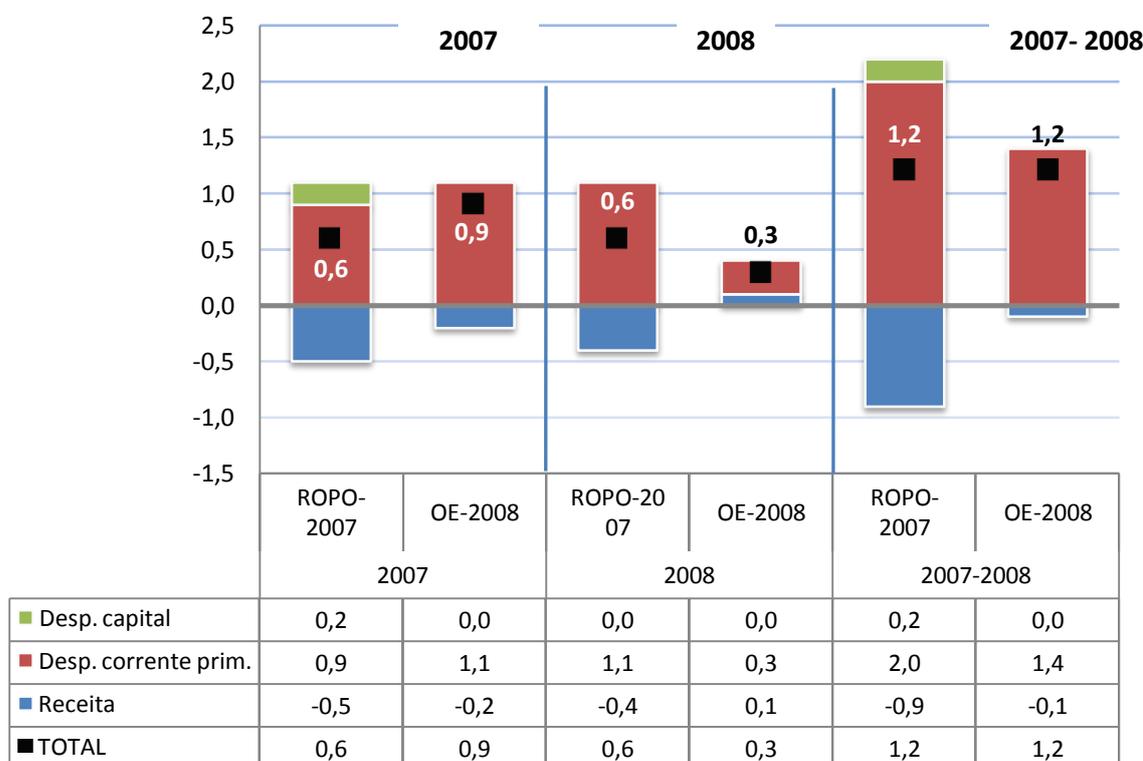
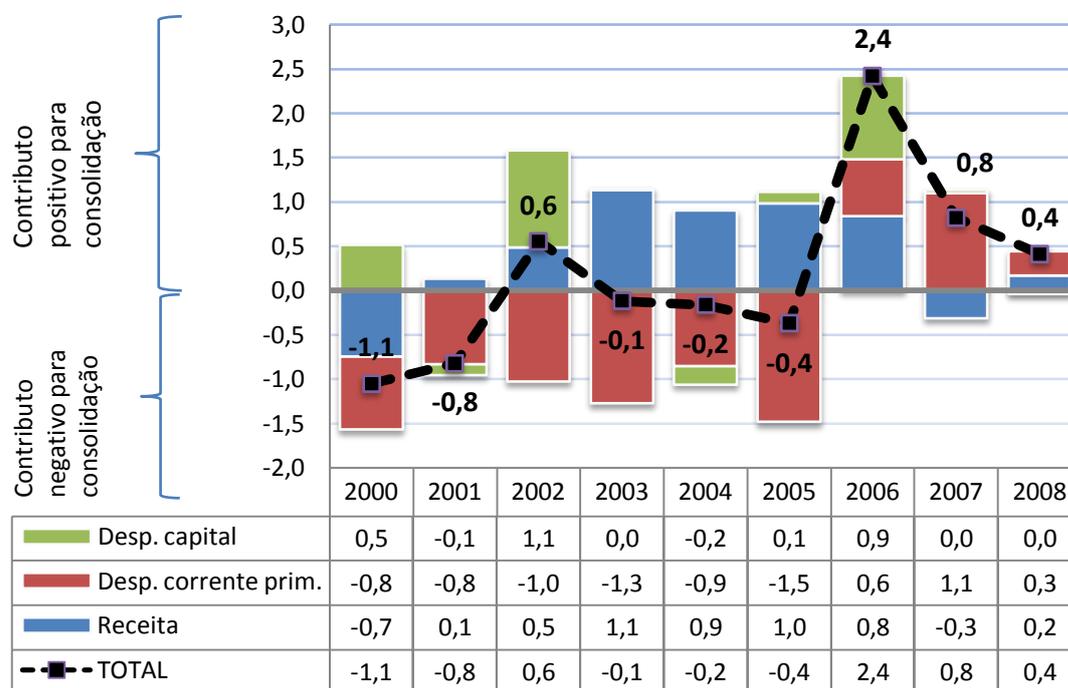


Gráfico 21- Contributos para a variação do Saldo Primário Estrutural (% PIB)- 2003-2008

(utilizando o hiato do produto estimado pela Comissão Europeia em Maio de 2007)



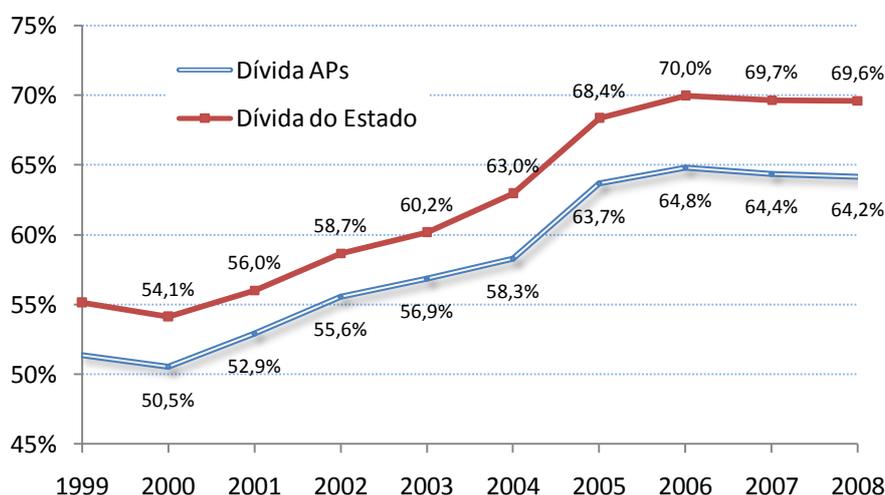
Nota: Cálculos UTAO. Uma redução do rácio de uma rubrica de despesa traduz-se numa contribuição positiva para a variação do saldo primário e para a consolidação orçamental (e vice-versa para a receita). Os valores ajustados do ciclo foram calculados utilizando a metodologia comum acordada na União Europeia e a estimativa do hiato do produto do Governo, Abril de 2007). Os dados orçamentais de base encontram-se ajustados dos efeitos das medidas temporárias, incluindo do concurso UMTS em 2000.

4- Financiamento (dívida pública)

4.1 O articulado da PLOE2008 permite um aumento do endividamento líquido do Estado em 2008 no montante de 6 437,2 milhões de euros. Com base na informação constante no Relatório do OE-2008, estima-se um aumento do endividamento líquido do Estado (definido como emissões no ano civil deduzidas das amortizações e anulações de dívida fundada) de 5 536,1 milhões. Consequentemente, o montante da autorização proposta no articulado incorpora uma margem de segurança de 16% face ao acréscimo de endividamento líquido do Estado estimado no Relatório.

4.2 O Gráfico 22 representa a evolução do rácio da dívida das Administrações Públicas e da dívida do Estado desde 1999. Nele é visível a tendência ascendente que se iniciou em 2001, assim como o ligeiro decréscimo previsto no OE-2008. Para essa redução contribuirão 760 milhões de euros de receitas das privatizações em 2007 e 720 milhões em 2008.

Gráfico 22 – Evolução da dívida das Administrações Públicas e da dívida do Estado (% do PIB)



Nota: O valor da dívida do Estado para 2008 foi calculado pela UTAO com base na informação disponível no OE-2008.

4.3 Seguidamente, apresenta-se no Gráfico 23 a decomposição da variação do rácio da dívida das administrações públicas, distinguindo o impacto do défice primário, do efeito bola de neve e dos ajustamentos fluxo-*stock* (ou défice dívida).^{41, 42} Os valores referentes a 2007 e

⁴¹ O *efeito bola de neve* advém da acumulação de dívida no passado. Sempre que a taxa de juro implícita da dívida for superior à taxa de crescimento nominal do PIB, a existência de um *stock* acumulado de dívida faz com que o peso (rácio) da dívida no PIB aumente. Consequentemente, nesta situação para que o rácio da dívida não aumente é necessário alcançar um excedente primário. Já quando a taxa de juro implícita da economia for inferior à taxa de crescimento nominal da economia, o efeito bola de neve faz decrescer o rácio da dívida no PIB, sendo nessas condições possível manter o rácio da dívida no produto mesmo com um défice primário (abstraindo de eventuais ajustamentos défice-dívida).

⁴² O conceito de dívida pública relevante do ponto de vista da supervisão orçamental na União Europeia é o definido no quadro do procedimento dos défices excessivos (PDE). Este é enquadrado pelo Regulamento (CE) n.º 2103/2005, que alterou o Regulamento (CE) n.º 3605/1993, e pelo Manual de Compilação do Déficit e da Dívida Pública, elaborado pelo Eurostat. Assim, segue-se a metodologia do SEC95 no que se refere à delimitação do sector das Administrações Públicas e à definição dos instrumentos financeiros. Mas, o mesmo não sucede no que respeita à valorização da dívida que é feita em termos brutos e ao valor nominal e não ao valor de mercado. *Ao contrário do saldo orçamental, que é compilado predominantemente numa base de especialização do exercício, a dívida considerada no PDE é, assim, compilada numa*

2008 resultam de se considerarem as previsões para a dívida pública do Relatório do OE-2008. O Relatório do OE-2008 apresenta no Quadro III.3.2 uma decomposição da dinâmica de evolução da dívida pública. Nesse quadro o efeito bola de neve está separado em efeito taxa de juro e efeito do crescimento nominal do PIB. Existe no entanto uma incorrecção no valor do saldo primário para o ano de 2007. No Quadro é indicado um efeito do saldo primário de 0,4 p.p. do PIB, quando o défice primário é de 0,1% do PIB. Consequentemente o montante de ajustamento défice-dívida (“outras variações” na terminologia do referido quadro) não é de -0,7 tal como indicado no quadro, mas antes de acordo com o resto dos cálculos do mesmo quadro de -0,4%. Os cálculos efectuados pela UTAO apontam para um ajustamento fluxo-*stock* de -0,5% do PIB.⁴³

4.4 Em 2007 estima-se ainda a existência de um défice primário (de 0,1% do PIB) e como a taxa de juro implícita da dívida será aproximadamente idêntica à taxa de crescimento nominal da economia, o efeito bola de neve será nulo. Consequentemente, a projectada redução do rácio da dívida no produto, só pode ser conseguida através de um ajustamento fluxo-*stock* negativo. Para este efeito concorrerá também o aumento do recurso à emissão de dívida no período complementar, como adiante se demonstrará.

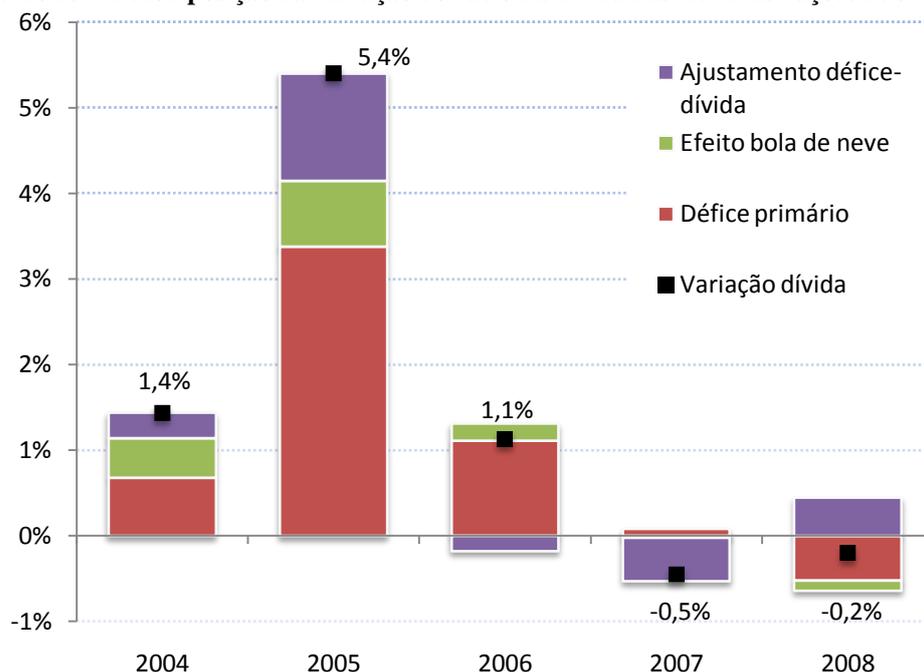
4.5 Para 2008, o OE-2008 prevê um excedente primário de 0,5% do PIB, o que contribui positivamente para a redução do peso da dívida no produto. Tendo em conta, que de acordo com as perspectivas macroeconómicas do Orçamento, o efeito bola de neve será negativo, para que a redução do peso da dívida no produto seja de apenas 0,2% é necessário que o ajustamento défice-dívida seja positivo.⁴⁴

base de caixa. Consequentemente, resultam destes diferentes critérios de valorização um necessário ajustamento fluxo (défice)-*stock* (dívida).

⁴³ Esta diferença de 0,1 p.p. do PIB advém de uma diferente estimativa para o efeito bola de neve. De acordo com a estimativa da UTAO este efeito será aproximadamente nulo em 2007, enquanto no relatório se estima um efeito negativo em 0,1 p.p. do PIB.

⁴⁴ O ajustamento défice-dívida contribuiu grandemente para o aumento de 5,1 p.p. do PIB do rácio da dívida em 2005 e tem vindo a ser sistematicamente positivo no passado recente, totalizando 4,3 p.p. do PIB entre 2001 e 2005.

Gráfico 23 – Decomposição da variação do rácio da dívida das Administrações Públicas



Nota: Cálculos UTAO. Utilizando os valores expressos em percentagem do PIB no Relatório do OE-2008, a variação da dívida seria de -0,4% em 2007. A diferença decorre de erros de arredondamento decorrentes do Relatório não apresentar o valor do PIB utilizado nos cálculos.

4.6 O Gráfico 24 ilustra a evolução do montante de dívida emitido no período complementar de receita. Apresenta esses valores simultaneamente em milhões de euros e em percentagem do produto. Tal como referido na Nota Técnica sobre o Programa de Financiamento do Estado, o período complementar decorre nas primeiras semanas do mês de Janeiro do ano civil seguinte ao do ano orçamental a que diz respeito. A sua extensão é fixada anualmente pelo Decreto-Lei de Execução Orçamental⁴⁵ e traduz-se na possibilidade de uma parte ou da totalidade do fluxo de financiamento decorrente da emissão de dívida pública, nesse período, ser afecto à satisfação das necessidades de financiamento do Orçamento do Estado do ano civil anterior.⁴⁶

⁴⁵ O n.º 6 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2007, de 6 de Março, estabelece que «nos termos do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, alterado pela Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março, a efectivação dos créditos originados ou autorizados até 31 de Dezembro de 2007 pode ser realizada até 18 de Janeiro de 2008, relevando para efeitos da execução orçamental de 2007.»

⁴⁶ Na declaração de voto anexa ao Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE de 2005 o Juiz Conselheiro Manuel Raminhos Alves de Melo considerou que: «Quanto à questão do período complementar de execução orçamental, consagrada em geral no art.º 4.º, n.º 5, da Lei de Enquadramento e particularmente prevista para o exercício de 2005 no art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, reitero o meu entendimento de que tal período complementar não está de acordo com o princípio da anualidade do orçamento consagrado nos art.ºs. 105.º e 106.º da Constituição. Coincidindo o ano económico do Estado com o ano cível, a existência de um período complementar vem determinar a prorrogação da vigência do Orçamento, quando na verdade, a partir de 1 de Janeiro já nos encontramos perante um novo período anual de execução de um novo Orçamento. Se a Lei do Orçamento é elaborada, organizada votada e executada anualmente, segundo aquele preceito da Constituição, não pode haver sobrevivência da mesma, e uma vez mais por a Constituição não admitir excepções à regra da anualidade.»

Gráfico 24 – Emissões de dívida no período complementar
(em milhões de euros e em % do PIB)



Fontes: 2003-2005: Tribunal de Contas, Pareceres sobre a CGE; 2006-2008: OE-2008.

4.7 Tal como se pode facilmente constatar, desde 2004 que o montante de emissão de dívida no período complementar assume dimensões consideráveis. Uma vez que o rácio da dívida relevante para o Procedimento de Défices Excessivos (dívida de Maasricht) é a dívida apurada no final do ano civil, a 31 de Dezembro, o montante de dívida emitido no período complementar em Janeiro do ano seguinte, para satisfazer ainda as necessidades de financiamento do Orçamento do ano anterior, não conta para o cômputo do rácio da dívida reportada no âmbito do Procedimento de Défices Excessivos (PDE). Desta forma se o montante de dívida a emitir no período complementar for crescendo ao longo do tempo, consegue-se por esta via, meramente contabilística, fazer com que o rácio da dívida no âmbito do PDE não aumente tanto quanto resultaria da satisfação da totalidade das necessidades de financiamento durante o ano civil a que se refere o Orçamento do Estado. É o que se passará em 2007, de acordo com a informação constante do Relatório do OE-2008.

4.8 De acordo com o Relatório do OE-2008, verificar-se-á em 2007 um aumento de 1 271,3 milhões de euros na emissão de dívida referente às necessidades de financiamento do OE-2007 no período complementar, ou seja em Janeiro de 2008. Trata-se de um aumento do *carry-over* de dívida para o ano seguinte que ascende a 0,78% do PIB de 2007. Caso, o montante de emissão de dívida no período complementar de receita em Janeiro de 2008, se mantivesse idêntico ao verificado em Janeiro de 2007, o rácio da dívida das Administrações Públicas atingiria em 2007 um valor de 65,2% do PIB em vez dos 64,4% previstos no Relatório.⁴⁷ Ou seja, caso se mantivesse constante o montante de emissão de dívida no período complementar, o rácio da dívida no PIB subiria em 2007 num total de 0,33 p.p. do PIB (de 64,8% do PIB em 2006 para 65,2% do PIB em 2007) em vez de decrescer os 0,4 p.p. do PIB indicados no Relatório do OE-2008.

4.9 Caso não se utilizasse o período complementar de receita em Janeiro de 2008, o rácio da dívida do Estado em 2007 seria agravado em 1,8 p.p. do PIB.

⁴⁷ Admitindo que esta variação da dívida do Estado, em contabilidade pública, se reflecte integralmente na variação da dívida das Administrações Públicas.

5- Conta dos Serviços Integrados em Contabilidade Pública

Analisa-se neste capítulo a evolução da conta dos Serviços Integrados na óptica da contabilidade pública, destacando-se a evolução da despesa, das grandes transferências, da despesa consolidada por ministérios, do PIDDAC e da receita.⁴⁸

5.1 Conta

5.1 De acordo com o OE-2008, em 2007 a receita dos Serviços Integrados deverá crescer 7,6%, a despesa corrente 3,1%, a despesa de capital deverá decrescer 4,1% e a despesa total deverá crescer 2,6%. Consequentemente espera-se uma redução de 23% no défice (uma redução do défice de 1,2 p.p. do PIB). Ver a Tabela 10.

5.2 Ainda de acordo com o OE-2008, em 2008 a receita dos Serviços Integrados deverá crescer 2,8%, a despesa corrente 3%, a despesa de capital deverá decrescer 0,5% e a despesa total crescerá 2,7%. Consequentemente espera-se uma variação de 2,7% no défice (traduzindo-se num aumento do défice de 1,2 p.p. do PIB).

5.3 Para esta forte diminuição do ritmo de crescimento (nominal) da receita (de 7,6% para 2,8%) contribui a criação da Contribuição de Serviço Rodoviário, atribuído às Estradas de Portugal, que reduz o montante do ISP que será receita dos Serviços Integrados. Como contrapartida, de acordo com o Relatório do OE-2008, do lado da despesa «o Orçamento do Estado não inclui transferências para a EP – Estradas de Portugal, EPE o que implica, face à estimativa de 2007, uma redução significativa da despesa do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e, em particular, da que se realiza no âmbito dos Investimentos do Plano.»

5.4 Ainda relativamente à evolução da despesa em 2008, o Relatório do OE-2008 refere que o acréscimo previsto das “outras despesas de capital” está essencialmente relacionado com o facto de, em 2008, se encontrar aí orçamentado «a parte da dotação provisional quando, nos anos de 2006 e 2007, essa componente de despesa se encontrava já afecta às rubricas de despesa a que serviu de contrapartida.»

5.5 O Relatório do OE-2008 não se refere contudo ao aumento de 45% previsto para as “outras despesas correntes” em 2008. Não se consegue no entanto determinar, se se encontra nesta rubrica a restante dotação provisional do Ministério das Finanças. Esta ascende a um total de 600 milhões de euros.⁴⁹ A eventual não repartição da dotação provisional pelas rubricas de despesa corrente, inviabilizaria a comparabilidade entre a execução estimada para 2007 e o previsto para 2008, designadamente nas rubricas que usualmente recebem um reforço de dotação proveniente da dotação provisional, como é o caso das despesas com o

⁴⁸ Tendo em conta o curto lapso de tempo disponível para a elaboração desta Nota Técnica, bem como a exiguidade de meios humanos da UTAO, optou-se por não se analisar a conta dos Fundos e Serviços Autónomos e da Segurança Social. Contudo, tal como referido anteriormente, estes subsectores apresentam um saldo que se mantém relativamente estável em percentagem do PIB, sendo a evolução do saldo da Administrações Públicas (em contabilidade nacional) sobretudo o resultado da evolução verificada na conta dos Serviços Integrados.

⁴⁹ Para 2008, na rubrica outras despesas de capital encontra-se uma dotação de 298 milhões de euros; na rubrica outras despesas correntes 406,8 milhões (mais 125,6 milhões que em 2007).

peçoal. De acordo com a análise elaborada após o envio desta Nota Técnica Preliminar à COF, a UTAO concluiu que a dotação provisional para despesa corrente ascende a 300 milhões de euros e se encontra afecta nos quadros do Relatório à rubrica remunerações certas e permanentes.

5.6 Na Tabela 11 apresenta-se a evolução dos grandes agregados de despesa dos Serviços Integrados. Relembra-se que o montante da dotação provisional do Ministério das Finanças para 2008 (600 milhões de euros) não se encontra nesse quadro ainda distribuída. Destaca-se:

- O aumento de 67,6% das verbas afectas à Lei da Programação Militar (que cresce 0,1 p.p. do PIB);
- Um acréscimo total de transferências para a Segurança Social (incluindo o adicional ao IVA) em 8,1%;
- Uma redução de 0,1 p.p. do PIB do peso das transferências para a Administração Local (no total das transferências ao abrigo da lei das Finanças Locais e outras a cargo da Direcção-Geral das Autarquias Locais), que crescem 4,2%;
- Um decréscimo de 3,1% nas transferências para as Regiões Autónomas;
- Um decréscimo de 9,4% nos encargos previstos com a saúde suportados directamente pelo OE-2008 (ADSE e Forças de segurança e Forças Armadas);
- Um crescimento abaixo da inflação prevista nas transferências para o ensino e educação pré-escolar, diferenciado por tipo de ensino, com o ensino superior e serviços de acção social a terem o acréscimo mais diminuto (0,8% em termos nominais) e o ensino particular e cooperativo a ter um acréscimo mais elevado (6,5%).
- Um aumento de 5,5% nas despesas com juros e outros encargos.

5.7 Deve ainda ser referido que devido a diferentes hipóteses de consolidação o Relatório apresenta 3 valores distintos para o total de despesa sem activos financeiros dos activos integrados (Tabela 9). Por uma razão de coerência deveria apenas apresentar-se um único valor na óptica da contabilidade pública.

Tabela 9- Discrepâncias no valor da Despesa sem activos dos Serviços Integrados em 2008 (Contabilidade Pública)

	Quadro estatístico do Relatório	Valor
Orçamento das Administrações Públicas	Quadro III.1.6	45.375,1
Despesa do Estado por Classificação Económica	Quadro III.1.14.	45.377,6
Despesa do Estado, por Grandes Agregados de Despesa	Quadro III.1.15.	45.844,4

Tabela 10 - Evolução da Conta dos Serviços Integrados (em contabilidade pública)

	Milhões de euros			Variação nominal		Em percentagem do PIB			Variação rácios PIB	
	2006	2007	2008	2007	2008	2006	2007	2008	2007	2008
Receitas Correntes	35.436,0	38.105,00	39.361,50	7,5%	3,3%	22,8	23,4	23,1	0,6	-0,4
Impostos directos	12.610,5	14.220,00	14.773,00	12,8%	3,9%	8,1	8,8	8,7	0,6	-0,1
Impostos indirectos	20.016,2	20.865,00	21.660,00	4,2%	3,8%	12,9	12,8	12,7	-0,1	-0,1
Contribuições de Segurança Social	102,7	197,10	183,20	91,9%	-7,1%	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,0
Outras receitas correntes	2.706,5	2.822,90	2.745,30	4,3%	-2,7%	1,7	1,7	1,6	-0,0	-0,1
(das quais: transf. de outros subsectores)	533,0	937,10	900,50	75,8%	-3,9%	0,3	0,6	0,5	0,2	-0,0
Receitas de Capital	488,6	562,1	370,8	15,0%	-34,0%	0,3	0,3	0,2	0,0	-0,1
Total de Receitas	35.924,6	38.667,1	39.732,3	7,6%	2,8%	23,2	23,8	23,3	0,6	-0,5
Despesa Corrente	39.869,3	41.099,7	42.325,6	3,1%	3,0%	25,7	25,3	24,8	-0,4	-0,5
Despesa Corrente Primária	35.471,9	36.323,9	37.284,2	2,4%	2,6%	22,9	22,4	21,9	-0,5	-0,5
Despesas com Pessoal	13.296,5	13.465,6	13.480,3	1,3%	0,1%	8,6	8,3	7,9	-0,3	-0,4
— Remunerações certas e permanentes	8.265,5	8.310,0	8.229,6	0,5%	-1,0%	5,3	5,1	4,8	-0,2	-0,3
— Abonos variáveis ou eventuais	427,2	457,1	409,6	7,0%	-10,4%	0,3	0,3	0,2	0,0	-0,0
— Segurança Social	4.603,8	4.698,5	4.841,2	2,1%	3,0%	3,0	2,9	2,8	-0,1	-0,1
Aquisição Bens e Serviços	1.165,3	1.336,5	1.306,5	14,7%	-2,2%	0,8	0,8	0,8	0,1	-0,1
Juros e outros encargos	4.397,4	4.775,7	5.041,5	8,6%	5,6%	2,8	2,9	3,0	0,1	0,0
Transferências Correntes	20.076,2	20.546,8	21.414,8	2,3%	4,2%	12,9	12,6	12,6	-0,3	-0,1
<i>para</i> Administrações Públicas	17.651,9	18.115,1	18.974,1	2,6%	4,7%	11,4	11,1	11,1	-0,2	-0,0
— Administração Central	10.356,4	10.242,2	10.506,8	-1,1%	2,6%	6,7	6,3	6,2	-0,4	-0,1
— Administração Regional	0,1	0,1	0,0	0,0%	-100,0%	0,0	0,0	-	-0,0	-0,0
— Administração Local	1.736,6	1.969,0	2.076,0	13,4%	5,4%	1,1	1,2	1,2	0,1	0,0
— Segurança Social	5.558,8	5.903,7	6.391,3	6,2%	8,3%	3,6	3,6	3,7	0,0	0,1
<i>para</i> Outros sectores	2.424,3	2.431,7	2.440,7	0,3%	0,4%	1,6	1,5	1,4	-0,1	-0,1
Subsídios	664,7	693,9	675,7	4,4%	-2,6%	0,4	0,4	0,4	-0,0	-0,0
Outras Despesas Correntes	269,3	281,2	406,8	4,4%	44,7%	0,2	0,2	0,2	-0,0	0,1
Despesa de Capital	3.195,8	3.066,3	3.052,0	-4,1%	-0,5%	2,1	1,9	1,8	-0,2	-0,1
— Aquisição Bens de Capital	516,3	515,2	644,9	-0,2%	25,2%	0,3	0,3	0,4	-0,0	0,1

	Milhões de euros			Variação nominal		Em percentagem do PIB			Variação rácios PIB	
	2006	2007	2008	2007	2008	2006	2007	2008	2007	2008
— Transferências de Capital	2.658,7	2.533,9	2.108,8	-4,7%	-16,8%	1,7	1,6	1,2	-0,2	-0,3
<i>para</i> Administrações Públicas	1.862,5	1.879,7	1.951,7	0,9%	3,8%	1,2	1,2	1,1	-0,0	-0,0
— Administração Central	476,6	514,7	632,6	8,0%	22,9%	0,3	0,3	0,4	0,0	0,1
— Administração Regional	400,4	563,4	545,9	40,7%	-3,1%	0,3	0,3	0,3	0,1	-0,0
— Administração Local	970,8	764,5	761,0	-21,3%	-0,5%	0,6	0,5	0,4	-0,2	-0,0
— Segurança Social	14,8	37,2	12,2	151,4%	-67,2%	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,0
<i>para</i> Outros sectores	796,2	654,2	157,1	-17,8%	-76,0%	0,5	0,4	0,1	-0,1	-0,3
Outras Despesas Capital	20,8	17,2	298,3	-17,3%	1634,3%	0,0	0,0	0,2	-0,0	0,2
Despesa sem Activos Financeiros	43.065,1	44.166,0	45.377,6	2,6%	2,7%	27,8	27,2	26,6	-0,6	-0,6
Saldo	-7.140,5	-5.498,9	-5.645,3	-23,0%	2,7%	-4,6	-3,4	-3,3	1,2	0,1

Tabela 11 - Grandes agregados de despesa dos Serviços Integrados

	2006	2007	2008	Variação (%)		Rácios do PIB			Variação rácios do PIB	
				2007	2008	2006	2007	2008	2007	2008
1. Capítulo 50 - Investimentos do Plano	1.813	1.750	1.507	-3,5	-13,9	1,2	1,1	0,9	-0,09	-0,19
— Financiamento nacional	1.755	1.585	1.313	-9,7	-17,2	1,1	1,0	0,8	-0,16	-0,21
— Financiamento comunitário	58	165	195	182,5	17,9	0,0	0,1	0,1	0,06	0,01
2. Dotações Específicas	29.245	29.982	31.976	2,5	6,6	18,9	18,5	18,7	-0,40	0,30
Lei da Programação Militar	180	187	313	4,0	67,6	0,1	0,1	0,2	0,00	0,07
Transferências Serviço Nacional de Saúde	7.632	7.675	7.900	0,6	2,9	4,9	4,7	4,6	-0,20	-0,09
<i>Total transferências para Seg. Social</i>	<i>5.549</i>	<i>5.871</i>	<i>6.345</i>	<i>5,8</i>	<i>8,1</i>	<i>3,6</i>	<i>3,6</i>	<i>3,7</i>	<i>0,04</i>	<i>0,11</i>
— Transf. Lei de Bases	5.095	5.403	5.853	6,0	8,3	3,3	3,3	3,4	0,04	0,11
— Transf. Adicional ao IVA (a)	454	468	492	3,1	5,1	0,3	0,3	0,3	0,00	0,00
<i>Total de transferências para CGA</i>	<i>3.752</i>	<i>3.871</i>	<i>4.080</i>	<i>3,2</i>	<i>5,4</i>	<i>2,4</i>	<i>2,4</i>	<i>2,4</i>	<i>-0,04</i>	<i>0,01</i>
— Transferências CGA	226	230	230	1,9	0,1	0,1	0,1	0,1	0,00	-0,01
— Contribuição financeira CGA (pensões e reformas)	3.040	3.173	3.358							
— Transferências CGA -Adicional ao IVA (a)	486	468	492		5,1	0,3	0,3	0,3	-0,02	0,00
Transferências Regiões Autónomas	400	563	546	40,7	-3,1	0,3	0,3	0,3	0,09	-0,03
Transferências Administração Local	2.538	2.530	2.637	-0,3	4,2	1,6	1,6	1,5	-0,08	-0,01
Encargos com saúde suportados pelo OE	1.033	808	732	-21,7	-9,4	0,7	0,5	0,4	-0,17	-0,07
— ADSE	782	599	569	-23,4	-5,0	0,5	0,4	0,3	-0,14	-0,04
— Forças Segurança e Forças Armadas	250	210	164	-16,3	-22,0	0,2	0,1	0,1	-0,03	-0,03
Assembleia da República	88	88	96	0,1	8,0	0,1	0,1	0,1	0,00	0,00
Contribuição Financeira União Europeia	1.390	1.349	1.434	-3,0	6,3	0,9	0,8	0,8	-0,07	0,01
<i>Ensino e educação pré-escolar</i>	<i>1.987</i>	<i>1.864</i>	<i>1.903</i>	<i>-6,2</i>	<i>2,1</i>	<i>1,3</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>-0,13</i>	<i>-0,03</i>
— Ensino Superior e Serviços Acção Social	1.200	1.118	1.127	-6,8	0,8	0,8	0,7	0,7	-0,09	-0,03
— Ensino Particular e Cooperativo	315	314	334	-0,5	6,5	0,2	0,2	0,2	-0,01	0,00
— Educação Pré-escolar	472	432	442	-8,4	2,2	0,3	0,3	0,3	-0,04	-0,01
Juros e outros encargos	4.397	4.775	5.040	8,6	5,5	2,8	2,9	3,0	0,10	0,02
Subsídios	593	604	573	2,0	-5,3	0,4	0,4	0,3	-0,01	-0,04
Dotação provisional Min. Finanças	0	56	600							
3. Funcionamento em sentido estrito (cobertura rec. gerais Estado)	9.444	9.380	9.150	-0,7	-2,4	6,1	5,8	5,4	-0,32	-0,41
TOTAL DESPESA SEM ACTIVOS	43.065	44.166	45.844	2,6	3,8	27,8	27,2	26,9	-0,58	-0,30

Nota: (a) Trata-se de despesa com compensação em receita.

5.2 Despesa consolidada por ministérios

5.8 Apresenta-se na Tabela 12, um resumo da informação referente à evolução da despesa consolidada por Ministérios, ou seja da despesa de cada Ministério classificada no subsector serviços Integrados e no subsector dos FSA (sintetiza-se nessa tabela a informação constante nos Quadros IV.2.1 ao Quadro IV.16.1 do Relatório). Nesta tabela não se inclui o valor da dotação provisional.

5.9 Verifica-se que os maiores contributos para o crescimento da despesa consolidada por Ministérios ocorrem nos Ministérios das Finanças e Administração Pública, do Trabalho e Solidariedade Social, da Defesa Nacional, da Economia e nos Encargos Gerais do Estado. Apenas o Ministério das Obras Públicas apresenta um contributo negativo para o acréscimo de despesa.

5.10 A despesa de funcionamento dos Ministérios classificada nos Serviços Integrados terá de acordo com o previsto um acréscimo total de 3,5% e a despesa dos investimentos do plano um decréscimo de 13,9% (em parte resultante da exclusão das transferências para as Estradas de Portugal). O total de despesa classificada nos FSA cresce 4,8%.

Tabela 12 - Evolução da despesa consolidada por Ministérios (2007-2008)

Ministério	Subsector Serviços Integrados (Estado)							Subsector FSA			Total consolidado			
	Funcionamento			Investimentos do Plano			Variação total SI	2007	2008	Variação	2007	2008	Variação	Contrib. p/ var. (%)
	2007	2008	Variação	2007	2008	Variação								
Encargos Gerais do Estado	3.242	3.343	3,1%	1	3	188,9%	3,2%	113	128	14,0%	3.251	3.356	3,2%	0,2
Presidência Cons. Ministros	161	162	0,5%	38	47	23,2%	4,8%	114	164	44,7%	260	309	18,9%	0,1
Administração Interna	1.588	1.520	-4,3%	51	100	97,6%	-1,2%	69	131	90,1%	1.707	1.695	-0,7%	0,0
Negócios Estrangeiros	342	309	-9,8%	11	12	15,1%	-9,0%	12	18	47,9%	365	339	-7,1%	0,0
Finanças e da Adm. Pública	13.280	13.993	5,4%	37	81	115,8%	5,7%	7.687	8.212	6,8%	17.060	18.107	6,1%	1,9
Defesa Nacional	1.767	1.922	8,8%	31	40	31,8%	9,2%	162	162	0,2%	1.949	2.115	8,5%	0,3
Justiça	1.137	1.162	2,1%	41	54	31,4%	3,1%	683	754	10,4%	1.286	1.389	8,0%	0,2
Ambiente, Ord.to Terr. Des. Reg.	93	115	24,6%	146	127	-13,1%	1,6%	400	465	16,5%	545	614	12,7%	0,1
Economia e Inovação	143	79	-45,0%	54	51	-5,2%	-34,2%	503	664	32,0%	595	736	23,6%	0,3
Agricultura, Des. Rural e Pescas	268	281	4,8%	162	187	15,5%	8,8%	1.809	1.868	3,2%	1.980	2.077	4,9%	0,2
Obras Públicas, Transp. e Comum.	103	41	-60,5%	641	170	-73,6%	-71,8%	295	337	14,2%	969	449	-53,6%	-1,0
Trabalho e Solid. Social	5.950	6.431	8,1%	17	16	-3,0%	8,1%	1.189	984	-17,2%	7.145	7.427	3,9%	0,5
Saúde	7.764	7.999	3,0%	37	43	16,4%	3,1%	8.487	8.557	0,8%	8.564	8.646	0,9%	0,1
Educação	5.875	5.847	-0,5%	78	84	7,6%	-0,4%	160	218	36,1%	5.984	5.985	0,0%	0,0
Ciência, Tecn. e Ensino Superior	1.204	1.212	0,7%	354	433	22,3%	5,6%	2.205	2.364	7,2%	2.304	2.509	8,9%	0,4
Cultura	106	108	1,8%	54	62	14,9%	6,2%	86	104	20,6%	225	246	9,2%	0,0
Total	43.021	44.522	3,5%	1.750	1.507	-13,9%	2,8%	23.972	25.129	4,8%	54.190	55.996	3,3%	3,3
Total/PIB	26,5%	26,1%	-0,4	1,1%	0,9%	-0,2	-0,6	14,8%	14,7%	0,0	33,3%	32,8%	-0,5	

5.3 PIDDAC

5.11 Em termos de PIDDAC, o Relatório do OE-2008 afirma que:

«Os valores do PIDDAC de 2008 não são comparáveis com os de anos anteriores, devido à alteração de contabilização das Estradas de Portugal, EP. Com a criação da contribuição de serviço rodoviário esta empresa passou a ser financiada com receitas próprias que lhe advêm da cobrança desta taxa, pelo que deixou de pertencer ao universo do PIDDAC o que reduz os respectivos montantes não só devido à não existência duma transferência de capital do Capítulo 50 para esta empresa, mas também nos montantes de receitas próprias com origem em outras fontes que estavam adstritas a esta empresa.»

5.12 Contudo, no Relatório não é apresentado, diferentemente do que sucede no caso da receita fiscal, informação que permita efectuar uma comparação da evolução das verbas destinadas a PIDDAC na situação com a inclusão e com a exclusão das transferências das Estradas de Portugal. É apenas referido no texto do Relatório que excluindo as transferências para a Estradas de Portugal se verifica um reforço de 18,5% nas verbas do PIDDAC.

5.13 Acresce que o Relatório não apresenta também qualquer estimativa para a execução do PIDDAC em 2007, o que inviabiliza a análise da evolução da despesa com PIDDAC.

56

5.14 Apresenta-se na Tabela 13 informação agregada relativamente à despesa prevista em PIDDAC para 2008, juntamente com a informação referente à execução verificada em 2005 e 2006 (proveniente da Conta Geral do Estado de 2006). Na Tabela 14 apresentam-se os principais programas operacionais previstos em PIDDAC para 2008.

5.15 Merece ainda menção o facto de 21,7% da despesa do PIDDAC corresponder ainda a despesas correntes. A despesa co-financiada pela União Europeia ascende a 78,3% do total.

Tabela 13 - Síntese da execução orçamental do PIDDAC- Despesa efectiva (todas as fontes)

		<i>Milhões de euros</i>				<i>Em % PIB:</i>			
		2005	2006	2007	2008P	2005	2006	2007	2008P
Financiamento Nacional	Cap. 50	2.024,6	1.702,8	n.d.	1.312,6	1,4	1,1	n.d.	0,8
	Outras fontes	675,8	495,3	n.d.	465,1	0,5	0,3	n.d.	0,3
	Total	2.700,4	2.198,1	n.d.	1.777,7	1,8	1,4	n.d.	1,0
Financiamento Comunitário	Cap. 50	67,8	58,4	n.d.	194,5	0,0	0,0	n.d.	0,1
	Outras fontes	1.497,7	1.302,4	n.d.	1.643,9	1,0	0,8	n.d.	1,0
	Total	1.565,5	1.360,8	n.d.	1.838,4	1,1	0,9	n.d.	1,1
TOTAL		4.265,9	3.558,8	n.d.	3.616,1	2,9	2,3	n.d.	2,1

Fonte: CGE-2006 e OE-2008.

Nota: O OE-2008 não apresenta nenhuma estimativa da execução do PIDDAC em 2007. Os valores referentes a 2008 não são comparáveis com os anteriores à empresa Estradas de Portugal, EP deixar de pertencer ao universo do PIDDAC em 2008.

Tabela 14- Principais Programas Orçamentais em PIDDAC em 2008

Tipo	Programas Operacionais	Total	Estrutura	Rácio PIB
QREN	P030 - PO TEMÁTICO FACTORES DE COMPETITIVIDADE	525,4	14,5%	0,31
Progr. em curso	P024 - TRANSPORTES	432,7	12,0%	0,25
Progr. em curso	P022 - AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL	379,6	10,5%	0,22
Progr. em curso	P002 - INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA E INOVAÇÃO	351,8	9,7%	0,21
QREN	P044 - PDR CONTINENTE	234,2	6,5%	0,14
Progr. em curso	P001 - SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO E GOVERNO ELECTRÓNICO	219,0	6,1%	0,13
Progr. em curso	P025 - MODERNIZAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA	167,4	4,6%	0,10
QREN	P031 - PO TEMÁTICO VALORIZAÇÃO DO TERRITÓRIO	156,3	4,3%	0,09
QREN	P033 - PO REGIONAL NORTE	126,4	3,5%	0,07
QREN	P032 - PO TEMÁTICO POTENCIAL HUMANO	113,9	3,1%	0,07
Progr. em curso	P008 - JUSTIÇA	92,2	2,6%	0,05
Progr. em curso	P018 - DESENVOLVIMENTO LOCAL, URBANO E REGIONAL	83,1	2,3%	0,05
Progr. em curso	P023 - PESCAS	80,8	2,2%	0,05
	Outros	653,4	18,1%	0,38
Total		3.616,1	100,0%	2,12

Fonte: OE-2008.

5.4 Receita

5.16 A matéria fiscal é tratada expressamente no Relatório e no Articulado da PLOE2008. O Relatório inseriu no capítulo 1 “Qualidade, Sustentabilidade e Crescimento” um sub-ponto com o título “Política Fiscal para 2008”, onde identifica as principais medidas que projecta consagrar. De acordo com a explicação do Governo da República, visam no essencial garantir: a) o apoio à actividade empresarial, o desenvolvimento da actividade das pequenas e médias empresas e o reforço da competitividade da economia nacional; b) incentivos a áreas consideradas prioritárias no domínio da reabilitação urbana; c) a protecção ambiental; d) o aprofundamento da reforma da tributação dos veículos; e) a melhoria da equidade do

sistema fiscal; f) o reforço da eficácia da administração, da simplificação e redução dos custos de contexto; a harmonização fiscal comunitária. Os objectivos referidos suportada em medidas instrumentais que visam a intensificação de medidas tecnológicas; e a continuação do combate à fraude e evasão fiscais e planeamento abusivo.

5.17 No capítulo 3 Situação Financeira das Administrações Públicas inseriu o sub-ponto Receitas e Despesa Fiscal. No qual surge informação relativa à previsão das receitas fiscais globais e resultantes dos impostos directos e indirectos e despesa fiscal.

5.4.1 Evolução da Receita

5.18 Apresenta-se na Tabela 15 a evolução da receita fiscal dos Serviços Integrados. Para o ano de 2008 apresenta-se a previsão de receita com e sem a alteração da criação da Contribuição de Serviço Rodoviário (CSR). Uma vez que apenas a previsão de receita sem a CSR é comparável com a de anos anteriores, os comentários incidirão apenas sobre essa realidade.

Tabela 15 – Evolução da receita fiscal dos Serviços Integrados em contabilidade pública

Designação	Milhões de euros				Variação				Em percentagem do PIB		
	2006	2007	2008		2007	2008			2006	2007	2008
			Sem CSR*	Com CSR		Sem CSR*	Com CSR	Contrib. Var. s / CSR			
Impostos directos:	12.611	14.220	14.773	14.773	12,8%	3,9%	3,9%	1,6%	8,1	8,8	8,7
— IRS	8.233	8.770	9.252	9.252	6,5%	5,5%	5,5%	1,4%	5,3	5,4	5,4
— IRC	4.333	5.430	5.511	5.511	25,3%	1,5%	1,5%	0,2%	2,8	3,3	3,2
— Outros	44	20	10	10	-54,8%	-50,0%	-50,0%	0,0%	0,0	0,0	0,0
Impostos indirectos:	20.016	20.865	22.260	21.660	4,2%	6,7%	3,8%	4,0%	12,9	12,8	13,1
— IVA	12.401	13.100	14.145	14.145	5,6%	8,0%	8,0%	3,0%	8,0	8,1	8,3
— ISP	3.045	3.170	3.360	2.760	4,1%	6,0%	-12,9%	0,5%	2,0	2,0	2,0
— Imp. Selo	1.633	1.735	1.830	1.830	6,3%	5,5%	5,5%	0,3%	1,1	1,1	1,1
— Imp. Tabaco	1.426	1.325	1.430	1.430	-7,1%	7,9%	7,9%	0,3%	0,9	0,8	0,8
— IA/ ISV	1.166	1.184	1.120	1.120	1,5%	-5,4%	-5,4%	-0,2%	0,8	0,7	0,7
— Imp. Rodoviários (I)	77	88	90	89	14,1%	2,3%	1,1%	0,0%	0,0	0,1	0,1
— Outros (IABA...)	268	263	264	264	-1,7%	0,4%	0,4%	0,0%	0,2	0,2	0,2
TOTAL	32.627	35.085	37.033	36.433	7,5%	5,6%	3,8%	5,6%	21,0	21,6	21,7

Nota: *Sem CSR designa o valor da receita do ISP que seria obtida se a Contribuição de Serviço Rodoviário não tivesse sido criada.

5.19 Prevê-se um crescimento de receita fiscal dos Serviços Integrados de 7,5% para 2007 e de 5,6% em 2008. Tal como já referido na secção 2.1.4, está implícita nesta previsão um decréscimo da elasticidade da receita fiscal face ao PIB. No relatório não se inclui qualquer justificação que fundamente a previsão de receita nele efectuada.

5.20 O OE-2008 prevê uma forte travagem no crescimento da receita de IRC em 2008 que não é objecto de qualquer explicação no Relatório. Caso as perspectivas de crescimento da economia em 2008 do Relatório se concretizem, não seria expectável que a receita de IRC crescesse tão abaixo do ritmo de crescimento nominal da economia. Consequentemente, o Relatório do OE-2008 deveria incluir uma explicação para a evolução prevista do IRC (e dos outros impostos). Prevê-se que a receita de outros impostos, como o IVA, cresça acima do crescimento nominal da economia.

5.4.2 Despesa fiscal

5.21 O montante previsto com a despesa fiscal encontra-se na Tabela 16. Prevê-se para 2008 um crescimento de 5% na despesa fiscal, mantendo-se o peso da despesa fiscal na receita líquida globalmente constante entre 2007 e 2008. Em relação ao impacto na despesa fiscal com o IRC da “redução da taxa de IRC nos concelhos do interior do país em 5 pontos percentuais, baixando de 20% para 15% para as empresas já instaladas e de 15% para 10% para as empresas que venham a constituir-se” o Relatório do OE-2008 afirma o seguinte:

«O Regime de Redução de Taxa corresponde, na sua quase totalidade, ao regime de benefícios à interioridade previsto inicialmente na Lei n.º 171/99, de 18 de Setembro, e que agora se encontra estabelecido no art.º 39.º-B do EBF, por força do disposto na Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro.

A despesa fiscal inerente a este benefício, pelo facto de se tratar de um regime sujeito à regra *de minimis*, apresenta uma certa estabilidade, não sendo de prever alterações significativas.» (pág. 136 do Relatório do OE-2008)

Em conformidade com o exposto, o Relatório prevê que em termos globais o acréscimo de despesa fiscal com o IRC a verificar-se em 2008 (6%) seja inferior ao que se estima para 2007 (8%), subindo o peso da despesa fiscal na receita líquida de IRC de 5,1% para 5,3%.

Tabela 16- Evolução da despesa fiscal

Designação	Milhões de euros			Peso na Receita Líquida (%)				Variação	
	2006	2007	2008	2006	2007	2008		2007	2008
						Sem CSR*	Com CSR		
Impostos directos:	486	616	637	3,9	4,3	4,3	4,3	27%	3%
— IRS	229,8	341,4	346,1	2,8	3,9	3,7	3,7	49%	1%
— IRC	255,8	275	291	5,9	5,1	5,3	5,3	8%	6%
— Outros									
Impostos indirectos:	420,2	429,35	461,9	2,1	2,1	2,1	2,1	2%	8%
— IVA	118,3	99,7	90,2	1,0	0,8	0,6	0,6	-16%	-10%
— ISP	240,1	269,4	306,5	7,9	8,5	9,1	11,1	12%	14%
— Imp. Selo	1,1	0,35	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	-68%	-43%
— Imp. Tabaco	0,5	0,5	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0%	20%
— IA/ ISV	59,6	58,8	63,8	5,1	5,0	5,7	5,7	-1%	9%
— Imp. Rodoviários (IUC/IC)				0,0	0,0	0,0	0,0		
— Outros (IABA...)	0,6	0,6	0,6	0,2	0,2	0,2	0,2	0%	0%
TOTAL	905,8	1.045,8	1.099,0	2,8	3,0	3,0	3,0	15%	5%
TOTAL/PIB	0,58%	0,64%	0,64%						

[Página propositadamente deixada em branco]

6- Encargos com as Parcerias Público-Privadas

6.1 A informação constante no Relatório do OE-2008 a propósito dos encargos com as Parcerias Público-Privadas (PPP) continua a apresentar as mesmas lacunas do OE-2007 identificadas na Nota Técnica sobre as PPP.⁵⁰

6.2 Tal como referido nessa Nota Técnica um dos aspectos cruciais da implementação das PPP é a disponibilização de informação clara e transparente acerca dos encargos financeiros assumidos pelo Estado com as PPP. A propósito da informação disponibilizada no OE-2007 o Tribunal de Contas considerou que «no que respeita às PPP, continua a verificar-se a debilidade da informação de base constante do OE, enquanto principal exercício financeiro do Estado.» Acrescentou ainda que «o Relatório do Orçamento de Estado para 2007, continua a apresentar, para a generalidade das PPP, apenas encargos previstos e já assumidos, referindo que não são incluídos “custos adicionais, nomeadamente, por modificação unilateral do contrato, atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais”.» Esta debilidade da informação de base constante no Orçamento foi classificada pelo Tribunal de Contas como sendo um dos aspectos críticos que impendem sobre a contratação em regime de PPP. *Entre 2007 e 2008 não se verifica qualquer progresso na inclusão de informação relevante relativamente aos encargos com PPP assumidos pelo Estado no Relatório do Orçamento do Estado.*

6.3 A informação sobre os encargos com as PPP consta do Quadro III.7.1 do Relatório do OE-2008. Esse quadro apresenta, a preços correntes, os encargos directos assumidos para com as concessionárias, entre 2008 e 2038. Nesse Quadro subdividem-se os encargos futuros assumidos pelo Estado em cinco categorias de parcerias:

- 1) Concessões rodoviárias com portagem real;
- 2) Concessões rodoviárias com portagem virtual (ou seja SCUT);
- 3) Concessões ferroviárias;
- 4) PPP na área da Saúde;
- 5) e Outras Parcerias.

6.4 A UTAO destaca que o referido Quadro do OE-2008 não é acompanhado de uma nota metodológica que identifique em concreto quais as PPP nele reflectidas.⁵¹ Igualmente não é referida a metodologia de apuramento dos encargos, para além da menção que “não inclui custos adicionais, nomeadamente, por modificação unilateral do contrato, atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais” e que “inclui IVA à taxa legal aplicável”. Não é ainda efectuada qualquer comparação dos encargos a preços constantes ou face a uma variável de escala como o PIB.

6.5 Tal como sucedia com o Relatório do OE-2007, também no Relatório do OE-2008 a informação mais detalhada aí presente refere-se às PPP no sector da Saúde.

⁵⁰ Trata-se da Nota Técnica sobre “Parcerias Público-Privadas: Encargos do Estado com as Concessões Rodoviárias (com portagem real e SCUT) e Ferroviárias – Análise das Questões Técnicas Suscitadas pela Auditoria do Tribunal de Contas”, enviada a 18 de Junho de 2007.

⁵¹ O título do Quadro III.7.1 é: “Encargos previstos com as principais PPP”. Contudo, devido à ausência da referida nota metodológica não é possível determinar quais as PPP que dele foram excluídas.

6.6 O Relatório do OE-2008 revê de forma substantiva, no sentido da alta, a estimativa dos encargos do Estado com as principais PPP a partir de 2011 apresentada no OE-2007. Por exemplo, para o ano de 2032 a estimativa constante no OE-2008 é mais do dobro (147%) do previsto no OE-2007. Para 2008, prevê-se no entanto uma redução de 3% dos encargos face ao previsto no OE-2007. A partir de 2011, a taxa percentual de aumento nos encargos previstos, face ao estimado no OE-2007, tem dois dígitos. Não é apresentada no texto qualquer explicação para estas profundas revisões de estimativas dos encargos do Estado.

6.7 No Gráfico 25 apresentam-se os contributos dos encargos com PPP no sector rodoviário, na saúde e outras parcerias para a revisão efectuada nos encargos do Estado entre o OE-2007 e o OE-2008 (em termos de taxas de variação). Verifica-se que para a revisão em baixa do valor dos encargos previstos para o ano de 2008, contribuiu uma revisão em baixa dos encargos com PPP-saúde e um aumento nos encargos com concessões rodoviárias (concentrado nas concessões rodoviárias com portagem real). Para a revisão em alta dos encargos previstos com PPP entre 2011 e 2018 contribui de forma crescente um acréscimo dos custos previstos com PPP na área da saúde (e em menor extensão uma revisão também em alta dos encargos com concessões rodoviárias). Já a partir de 2021 é sobretudo a revisão em alta dos encargos previstos com as SCUT que explicam a revisão em alta dos encargos totais.

6.8 Apresenta-se ainda uma actualização da projecção dos encargos com as PPP previstos no Orçamento do Estado efectuada pela UTAO na Nota Técnica atrás citada. Em barras está projectado o valor dos encargos com as PPP previstas no OE-2008 e em linhas os encargos previstos no OE-2007. Como se pode verificar, a partir de 2011 verifica-se um claro aumento do peso dos encargos com PPP no PIB face ao estimado com base nos valores constantes do OE-2007.

Gráfico 25 - Contributo para revisão (variação %) dos encargos com PPP entre o OE-2007 e o OE-2008

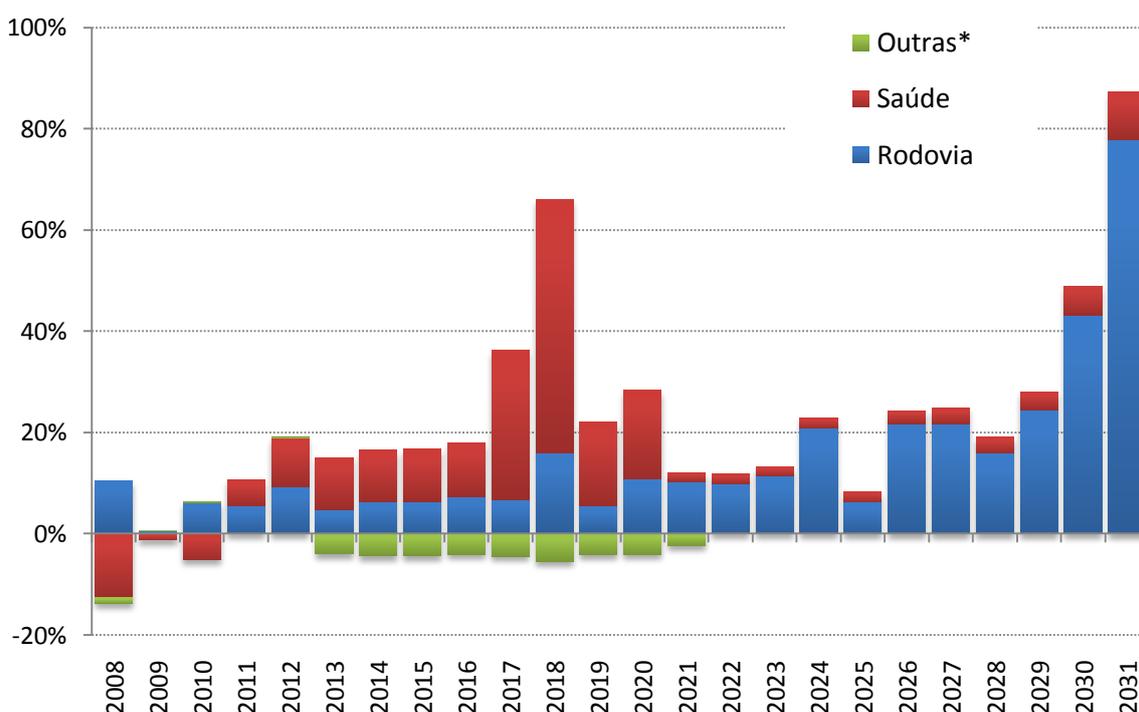
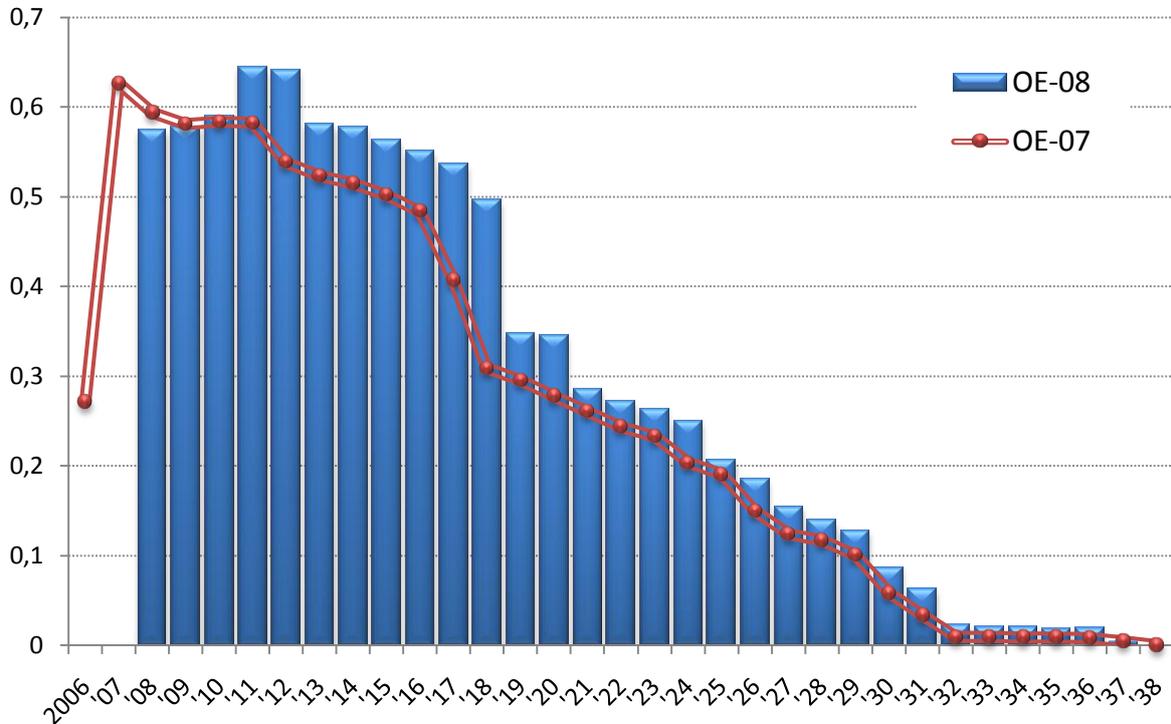


Gráfico 26 – Projecção dos encargos com as PPP previstos nos Orçamentos de Estado de 2007 e 2008 em percentagem do PIB



6.9 Quanto às alterações relativamente às Estradas de Portugal e à introdução de portagens em algumas SCUT, o Relatório do OE-2008 *não quantifica o seu impacto orçamental*, referindo apenas:

«A nova natureza societária da EP — Estradas de Portugal, SA, permitirá dotar o sector de uma gestão empresarial assumida, sob o princípio de que o Estado não garante ou avaliza, directa ou indirectamente, qualquer dívida ou obrigação desta sociedade, nem assume qualquer responsabilidade pelos seus passivos, seja qual for a sua natureza.

Será igualmente dado cumprimento ao contrato de concessão a outorgar entre o Estado e a EP – Estradas de Portugal, S.A., tendo por objecto o financiamento, a concepção, a construção, a conservação, a exploração e a requalificação da rede rodoviária nacional. Em 2008, o MOPTC prosseguirá ainda com as iniciativas tendentes à implementação do modelo de regulação do sector rodoviário, na sequência da recente criação do Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P. (InIR), devendo igualmente estar concretizadas todas as alterações contratuais decorrentes da introdução de portagens nas concessões SCUT Norte Litoral, Grande Porto e Costa de Prata.»

6.10 Em síntese, ao nível da insuficiência de informação referente aos encargos com PPP destaca-se:

- I. A ausência de qualquer estimativa relativamente aos encargos previstos com as PPP para o ano corrente (2007) e relativa aos anos transactos;⁵²
- II. A ausência de qualquer explicação para as importantes revisões efectuadas nos encargos previstos com as PPP entre o OE-2007 e o OE-2008.
- III. A não existência de uma estimativa para os custos adicionais nomeadamente, por modificação unilateral do contrato, atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais, que ascendem a montantes significativos.
- IV. A não apresentação dos encargos previstos a preços constantes e em percentagem do PIB.
- V. Não apresentação do impacto orçamental previsto das alterações em curso relativamente às Estradas de Portugal e à introdução de portagens nalgumas concessões SCUT.

⁵² Em relação aos anos passados existe ainda a agravante de os encargos com as PPP serem registados em várias rubricas do OE e da Conta Geral do Estado, o que objectivamente dificulta o apuramento dos encargos do Estado com as PPP (para mais detalhes ver a Nota Técnica citada).

7- Passagem do saldo de contabilidade pública para contabilidade nacional

7.1 O Relatório do OE-2008 apresenta na página 276 dois quadros contendo informação estatística referente à passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional. Contudo, esses quadros não são acompanhados por qualquer nota explicativa, nomeadamente quanto aos ajustamentos resultantes de diferença de universo (entidades que mudam de subsector consoante a óptica de contabilização). Dessa forma, a UTAO não dispõe de qualquer elemento informativo que a habilite a efectuar qualquer comentário acerca desta passagem.

7.2 Tendo em conta que em contabilidade pública se verificará em 2008 uma profunda alteração na composição de universo com a saída das Estradas de Portugal do perímetro de consolidação em contabilidade pública, impunha-se que os quadros relativos à passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional fossem acompanhados de informação detalhada relativamente ao tratamento dessa alteração, o que objectivamente não se verifica.⁵³

7.3 Existem contudo alguns indícios que apontam para que as Estradas de Portugal continuem a fazer parte do universo das Administrações Públicas (reportado no Oe-2008) na óptica da contabilidade nacional. Estão relacionados com a evolução da receita. A evolução da receita fiscal dos Serviços Integrados em contabilidade pública cresce em 2008 apenas 3,8% com o impacto da Contribuição de Serviço Rodoviário (CSR), ou seja com as Estradas de Portugal fora do perímetro de consolidação em contabilidade pública e 5,6% sem o impacto da CSR (com as Estradas de Portugal dentro do universo de consolidação). Na óptica da contabilidade nacional, a receita fiscal das Administrações Públicas cresce em 2008 um total de 5,7%, o que é coerente com a consideração das Estradas de Portugal dentro do perímetro de consolidação. Contudo, trata-se apenas de um indício, não existindo no Relatório qualquer informação sobre este facto relevante.

7.4 Acresce que o montante total de ajustamento de diferença de universo ascende em 2008 a -83,7 milhões de euros. Este valor compara com -361 milhões em 2007. Do ponto de vista da transparência orçamental, este valor referente a diferença de universo deveria ser desagregado no Relatório.

⁵³ Estranhamente este quadro é antecedido e sucedido por duas páginas completamente em branco (pág.s 275 e 277), o que pode indiciar um lapso na elaboração do documento.

[Página propositadamente deixada em branco]

ANEXOS

Lista de Informação Técnica Insuficiente

Identifica-se em seguida a falta de informação referida no ponto 2.2.1. da parte II.

- *Relativamente a dados estatísticos:*
 - Ausência do valor do PIB nominal utilizado nos cálculos;
 - Ausência de uma estimativa dos saldos ajustados do ciclo e de medidas de carácter temporal (e correspondente estimativa do hiato do produto) relevante para o aferir do cumprimento dos compromissos comunitários;
 - Não apresentação de estimativa de execução do PIDDAC em 2007, incluindo a apresentação de uma estimativa numa base comparável;
 - Não apresentação de informação comparável relativamente às rubricas despesas com pessoal e consumo intermédio das Administrações Públicas (em contabilidade nacional) fruto da transformação de hospitais do SNS em hospitais empresa.

- *Relativa a elementos informativos:*
 - Ausência de qualquer nota explicativa referente aos quadros onde se efectua a passagem do saldo de contabilidade pública para contabilidade nacional, designadamente quanto ao ajustamento de universo;
 - Não informa se na previsão da conta das Administrações Públicas para 2008 se incluem efeitos duma eventual transformação de mais hospitais do SNS em hospitais empresa;
 - Ausência de informação relativamente à repartição previsível da dotação provisional do Ministério das Finanças (600 milhões de euros);
 - Quanto aos encargos do Estado com as PPP:
 - A ausência de qualquer estimativa relativamente aos encargos previstos com as PPP para o ano corrente (2007) e relativa aos anos transactos;
 - A ausência de qualquer explicação para as importantes revisões efectuadas nos encargos previstos com as PPP entre o OE-2007 e o OE-2008;
 - A não existência de uma estimativa para os custos adicionais nomeadamente, por modificação unilateral do contrato, atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais, que ascendem a montantes significativos;
 - A não apresentação dos encargos previstos do Estado com as PPP a preços constantes e em percentagem do PIB.
 - Quanto ao Sector Empresarial do Estado não é feita qualquer estimativa para o ano de 2007 e 2008 e a informação apresentada é insuficiente para que o leitor perceba como é que em 2006 os resultados ponderados pela participação do Estado passam a apresentar um valor positivo, sendo necessário recorrer ao Relatório sobre o Sector Empresarial do Estado de 2007, da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

- *Relativa à não quantificação de medidas referidas no texto do Relatório:*
 - Não quantificação do impacto do PRACE na evolução da despesa com pessoal;
 - Não apresentação do impacto orçamental previsto das alterações em curso relativamente às Estradas de Portugal e à introdução de portagens nalgumas concessões SCUT;
 - Não quantificação dos ganhos de eficiência na gestão integrada de activos e passivos financeiros, na Tesouraria do Estado (pág.s 33 e 163 do Relatório).

- *Relativa a justificação de previsões:*
 - Ausência de qualquer explicação para a previsão de evolução da receita fiscal, em particular a do IRC.
 - Não exposição de elementos que consubstanciem as previsões macroeconómicas efectuadas. Deve, contudo, ter-se em conta que não é essa a prática corrente de outras organizações nacionais e internacionais, embora permitisse um aumento da transparência orçamental.

Lista de abreviaturas utilizadas

Abreviatura	Designação
APs	Administrações Públicas
BdP	Banco de Portugal
CE	Comissão Europeia
CGE	Conta Geral do Estado
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
OE	Orçamento do Estado
OE-2007	Orçamento do Estado para 2007
OE-2008	Proposta de Lei de Orçamento do Estado para 2008
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PLOE2008	Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2008
PPP	Parcerias Público-Privadas
ROPO	Relatório de Orientação da Política Orçamental
ROPO-2007	Relatório de Orientação da Política Orçamental de Abril de 2007
SNS	Serviço Nacional de Saúde