

ALGUMAS NOTAS SOBRE A ALTERAÇÃO AO ORÇAMENTO DO ESTADO DE 2009 – PROPOSTA DE LEI 247/X

O NOVO CENÁRIO MACROECONOMICO JÁ ESTÁ DESACTUALIZADO E TEM CONSEQUENCIAS NA PREVISÃO DE RECEITAS FISCAIS PARA 2009

Como afirma o próprio governo no Relatório que acompanha a alteração do OE2009, “o cenário de médio prazo está condicionado por uma fortíssima componente de incerteza”, sendo “os riscos de um cenário ainda mais negativo serem superiores aos de um enquadramento mais favorável” (pág. 7).

E a realidade é que mesmo antes da proposta de lei ser debatida na Assembleia da República o cenário macroeconómico em que as novas previsões do orçamento se apoiam já estão desactualizadas.

O quadro seguinte, que reúne as novas previsões de três entidades sobre a evolução da economia portuguesa em 2009 confirma essa elevada incerteza e a desactualização da previsão constante da alteração do OE2009.

**QUADRO I – Previsão do cenário macroeconómico de 2009 para Portugal
do governo, do Banco de Portugal e da Comissão Europeia**

PIB e componentes da despesa	PREVISÃO PARA 2009		
	PEC2008-2011 Alteração OE2009	Banco Portugal	Comissão Europeia
PIB	-0,8%	-0,8%	-1,6%
Consumo Privado	0,4%	0,4%	-0,2%
Consumo Público	0,2%	-0,1%	0,3%
Investimento (FBCF)	-0,9%	-1,7%	-5,5%
Exportações	-4,4%	-3,6%	-3,8%
Importações	-1,3%	-1,0%	-2,8%
IPC /IHPC	1,2%	2,0%	
Emprego	-0,7%		
Taxa desemprego	8,5%		8,8%
Produtividade ap. trabalho	-0,1%		

As diferenças de previsão das diferentes entidades são muito elevadas nomeadamente em relação ao PIB e ao investimento. O próprio governador do Banco de Portugal já veio dizer, que se o Banco de Portugal tivesse de fazer agora novas previsões para a evolução da economia portuguesa em 2009, elas certamente seriam piores que as apresentadas no Boletim Económico – Inverno 2008.

A incerteza e mesmo um certo irrealismo do cenário macroeconómico do Governo ainda se torna mais evidente, se se tiver presente o enquadramento internacional subjacente considerado por este. O cenário macroeconómico do Governo tem como base uma quebra na procura externa relevante de apenas -2,8%, uma taxa de juro a curto prazo de somente 2,2% e a médio e longo prazo de 4,2% e o barril de petróleo a 51 dólares. Basta um desvio para pior numa destas componentes para alterar significativamente todo o cenário do Governo. Por ex., um aumento de 20% na taxa de juro a curto prazo determina, segundo o próprio, que se verifique uma redução no PIB de -0,2 pontos percentuais.

A questão da taxa de crescimento do PIB é fundamental em termos de receitas fiscais. Como mostram os dados do quadro seguinte, a alteração da taxa de crescimento do PIB de +0,6%, que constava do cenário macroeconómico que tinha servido de base ao de OE2009, para -0,8%, que consta do cenário que serviu de base à alteração do OE2009, determinou uma quebra muito significativa nas receitas fiscais, nomeadamente a nível do IVA, como revela o quadro seguinte, embora a receita do IVA constante do OE inicial já estava claramente inflacionada e uma parcela da redução resulta também da correcção desse facto.

QUADRO II – Variação das receitas fiscais de 2008, para o OE2009
E para a Alteração ao OE2009

IMPOSTO	2008	OE2009 Lei	Alteração OE2009	VARIAÇÃO AltOE09-OE09
	Boletim Dez.2008 da DGO	64-A/2008		
Milhões euros				
IRS	9.344,3	9.380,7	9.330,0	-50,7
IRC	5.989,0	5.882,5	5.611,0	-271,5
Outros	12,9	10,4	10,0	-0,4
IMPOSTOS DIRECTOS	15.346,2	15.273,6	14.951,0	-322,6
ISP	2.529,8	2.650,0	2.561,0	-89,0
IVA	13.430,1	14.355,0	13.373,0	-982,0
ISV	918,1	1.100,0	982,0	-118,0
IT	1.295,9	1.375,0	1.303,0	-72,0
IABA	190,3	220,0	191,0	-29,0
Imposto Selo	1.769,0	1.964,0	1.852,0	-112,0
IUC/IC		134,8	129,9	-4,9
Outros	161,5	51,5	51,0	-0,5
IMPOSTOS INDIRECTOS	20.294,7	21.850,3	20.442,9	-1.407,4
TOTAL	35.640,9	37.123,9	35.393,9	-1.730,0

NOTA: Deflactor do PIB em 2009: 2,4%;

Um novo ajustamento, na mesma direcção, na taxa de crescimento negativo do PIB (por ex. passar dos -0,8% previstos pelo governo para -1,6% previstos pela Comissão Europeia), obrigará a uma nova redução na previsão das receitas fiscais para 2009, nomeadamente a nível do IVA, embora interessa ter presente que o deflator do PIB para 2009, segundo o governo, é 2,4%.

Mesmo sem entrar em conta com tal impacto, os dados que se conhecem já dos lucros referentes a 2008 das principais empresas, a começar pelos bancos, revelam que a previsão de IRC que consta da alteração ao OE2009 – 5.611 milhões de euros – deverá estar bastante sobrestimada.

AS MEDIDAS CONSTANTES DA ALTERAÇÃO DO OE2009 E A SUA EFICÁCIA

As medidas que justificam, de acordo com o governo, as alterações ao orçamento do Estado de 2009, aprovado pela Assembleia da República em Novembro de 2008, fazem parte daquilo que o governo designou por “Iniciativa para o Investimento e Emprego” (IIE), necessária para enfrentar a crise. E essas medidas são, de acordo com o art. 3º da Proposta de Lei, as seguintes:

- a) Modernização das escolas;
- b) Promoção das energias renováveis, da eficiência energética e das redes de transporte de energia;

- c) Modernização da infra-estrutura tecnológicas – Redes de Banda Larga de Nova Geração;
- d) Apoio especial à actividade económica, exportações e pequenas e médias empresas (PME's);
- e) Apoio ao emprego e reforço da protecção social;

Cada uma destas medidas desdobra-se, por sua vez, nas seguintes submedidas:

A medida a) (Modernização das escolas) traduz-se na “Antecipação de reconstrução e modernização de mais de 100 escolas públicas disseminadas pelo país, ao longo do horizonte 2009-2011”, portanto não são 100 escolas para serem reabilitadas em 2009, mas sim em 2009, 2010, e 2011. O investimento máximo previsto em 2009 é de 300 milhões de euros.

A medida b) (Promoção das energias renováveis) inclui as seguintes submedidas: (1) “Apoio extraordinário à instalação, durante o ano de 2009, de 300.000 m² de painéis solares térmicos no segmento residencial”, portanto, a concretização depende de existirem famílias interessadas em número suficiente; (2) “Apoio extraordinário à instalação de, durante o ano de 2009, de 12.500 unidades de microgeração, no segmento doméstico e de serviços”, portanto, a concretização vai depender de existirem famílias e empresas interessadas em número suficiente; (3) “Será promovido a antecipação no plano de investimentos na rede de transporte eléctrico em muita alta tensão” o que determinará que “o investimento privado possibilitará um impulso em aproximadamente 100 fornecedores qualificados”, portanto também vai depender de existirem empresas interessadas em número suficiente; (4) O Estado investirá em soluções para melhoria de eficiência energética de um conjunto de edifícios públicos”; (5) Um investimento que visa dotar 10% do total dos consumidores nacionais de electricidade com sistemas inteligentes de medição do consumo de energia”. Em relação à submedida 4), a sua concretização depende do governo mas ignora-se a dimensão do investimento. Relativamente à submedida 5) não se sabe quem será responsável pelo investimento.

A medida c) (Modernização da infra-estrutura tecnológicas) envolve “ o investimento que se prevê vir atingir 1000 milhões de euros, será essencialmente executado por operadores (privados) de comunicações alguns dos quais já aderiram ao Protocolo promovido pelo Estado, alguns dos quais já aderiram ao Protocolo promovido pelo Estado, sobre redes de nova geração”. Portanto, é um investimento fundamentalmente privado cuja concretização está dependente, em primeiro lugar, da adesão a um protocolo tendo aderido alguns.

A medida d) (Apoio especial à actividade económica) subdivide-se nas seguintes submedidas: (1) Linha de crédito para PME no valor de 2.000 milhões de euros, com bonificação parcial de juros, em que se prevê que o Estado despenda 75 milhões de euros destinadas “a garantir a estabilidade do financiamento da sua actividade, nomeadamente os projectos de investimento”, portanto não é para resolver dificuldades de tesouraria que é o maior problema das PME's e, para além disso, depende dos bancos; (2) Fundo de Apoio à reestruturação empresarial, com uma dotação de 150 milhões de euros, que deve ser financiado pelo Estado, visando co-financiar “operações de fusão e aquisição” de empresas no “âmbito nacional e internacional”, participando o Estado com 33% o que determinará que, com 175 milhões de euros do Estado, haja uma participação privada de 350 milhões de euros, portanto a sua concretização está dependente de privados; (3) Cobertura adicional de risco de crédito pelo Estado até ao montante de 4000 milhões de euros referentes a exportações feitas por PME, portanto sua concretização dependerá de existirem PME's interessadas e com capacidade de exportar nas condições actuais e com um volume de exportações elegíveis pelo menos com aquele valor; (4) Apoio promoção externa visando a

captação de mais de 200.000 visitantes que gerem 250 milhões de euros de receitas de turismo, portanto dependente do interesse de potenciais turistas estrangeiros; (5) Apoio ao financiamento de projectos de investimento na agricultura e agro indústria, que criarão mais 5000 postos de trabalho, portanto não se indica qual o volume de investimentos e a sua concretização está dependente de aparecerem interessados; (6) Linha de crédito de apoio à exportação e competitividade da agricultura e agro-indústria, no montante de 175 milhões de euros, cuja concretização depende de aparecerem interessados; (7) Regime Fiscal de Apoio ao Investimento realizado em 2009 (RFAI 2009), a vigorar em 2009, que permite a dedução na colecta do IRC, no máximo até 25%, do investimento relevante feito em 2009 até 5 milhões de euros, e de 10% do investimento a partir de 5 milhões de euros, portanto só com efeitos, ou seja impacto na empresas beneficiadas a partir de 2010; (8) Autoliquidação do IVA referente a aquisições feitas de valor superior a 5.000 € por parte de entidades públicas que sejam sujeitos de IVA, o que pressupõe que realizem actividades comerciais, o que terá reduzido impacto sobre os fornecedores que na maior parte das vezes têm de pagar o IVA ao Estado antes de o receberem desse mesmo Estado; para além disso se o reembolso do IVA a credito for posterior ao pagamento ao fornecedor do fornecedor do Estado a situação financeira deste poder-se-á agravar mais; (9) Redução do Pagamento Especial de Conta de 1.250€ para 1.000€ (na Lei do OE de 2009, tinha sido baixado de 1500€ para 1250€), o que representa uma redução de 250€ no IRC para as PME's (o impacto a nível de redução do IRC em 2009 é de 32 milhões de euros).

A medida e) (apoio ao emprego) subdivide-se, por sua vez, nas seguintes submedidas: (1) Apoio á manutenção do emprego em micro e pequenas empresas através da redução das contribuições patronais para a Segurança Social em 3 pontos percentuais relativas aos 513.000 trabalhadores com mais de 45 anos destas empresas, portanto aplica-se indiferentemente da situação económica e financeira da empresa e os seus custos (perda de receita) são suportados pela Segurança Social; (2) Apoia aos jovens no acesso ao emprego, através do pagamento de um prémio de 2000€ à entidade empregadora por cada contratação, acrescida da isenção de 2 anos de pagamento de contribuições para a segurança social no caso de contrato sem termo e com a obrigação de se verificar criação líquida de emprego por um período de 3 anos, portanto medida cujo custo é também suportada pela Segurança Social que só concretizará se existirem empresas interessadas e prevendo-se que possa abranger 12.000 jovens; (3) Apoio ao regresso ao emprego de desempregados de longa duração (DLD) e de desempregados com mais de 55 anos, através do pagamento de um prémio de 2000€ á entidade empregadora, e da isenção do pagamento de contribuições à Segurança Social durante dois anos, ou do pagamento de apenas 50% das contribuições enquanto o trabalhador estiver empregado, ou do pagamento até 60% da retribuição, durante 9 meses, do trabalhador contratado, portanto medidas cuja concretização depende da existência de trabalhadores interessados, por um lado e, por outro lado, custeadas pela Segurança Social

Em resumo, a concretização de muitas destas medidas dependerá da existência famílias ou de empresas interessadas e pressupõe sempre uma despesa ou investimento por parte das famílias (ex.: instalação de painéis solares e mini-ólicas) ou das empresas (em relação à maioria das restantes medidas, com excepção da redução de 3 pontos percentuais nas contribuições para a Segurança Social referente a trabalhadores empregados com mais de 45 anos). Os efeitos destas medidas em 2009 não serão muito grandes.

OS CUSTOS DAS MEDIDAS CONSTANTES DA ALTERAÇÃO DO OE2009 E QUEM AS VAI PAGAR

De acordo com o Relatório que acompanha a Alteração do OE2009, o custo da “Iniciativa para o Investimento e Emprego” é de 2.040 milhões de euros, o que corresponde a 1,2% do PIB, sendo um terço (680 milhões de euros) financiamento comunitário) e os outros dois terços (1360 milhões de euros) suportados pelo OE2009 e pela Orçamento da Segurança Social. Deste total nacional de 1360 milhões de euros, 850 Milhões de euros referem-se a aumento de despesa pública e 510 milhões a perda de receita fiscal mas fundamentalmente da Segurança Social.

Seguidamente apresenta-se uma estimativa do acréscimo de despesas e de perda de receita para a Segurança Social. Esta estimativa tem como base os seguintes pressupostos: (1) A remuneração base utilizada é de 700€/mês, (b) A isenção de contribuições só se aplica às empresas.

QUADRO IV – Custos das medidas para a Segurança Social para todo o período que vigorariam e não apenas em 2009 (isenção e redução de contribuições apenas às empresas)

MEDIDA	Nº de trabalhadores que poderão ser abrangidos	Custo do apoio por traba-lhador	Perda de receita Milhões €	Acréscimo de despesa Milhões €	CUSTO TOTAL Milhões €	CUSTO TOTAL EM 2009
1-Apoio manutenção emprego – trabalhadores com mais de 45 anos de micro e pequenas empresas (Só em 2009)	513.000	331 €	169,8		169,8	169,8
2- Apoio emprego jovens						
a) Premio à empresa	12.000	2.000 €		24,0	24,0	24,0
b) Isenção contribuições durante 2 anos	12.000	4.655 €	55,9		55,9	22,2
3-Apoiar o regresso ao emprego						
a) Premio à empresa –DLD	8.000	2.000 €		16,0	16,0	16,0
b) Isenção contribuições durante 2 anos –DLD	8.000	4.655 €	37,2		37,2	14,8
c) Isenção permanente de 50% da taxa contributiva DLD com mais 55 anos (durante 10 anos até o trabalhador ter 65 anos)	4.000	11.613 €	46,5		46,5	3,7
d) Apoiar programa estágios (só 2009)	10.000	3.780 €		37,8	37,8	37,8
4 - Alargar protecção social (só em 2009)	50.000	60% IAS		125,1	125,1	125,1
SOMA	617.000		309,4	202,9	512,2	413,4

O custo total para a Segurança Social das medidas do governo é o seguinte: 309,4 milhões de euros referem-se a perda de receita para a Segurança Social e 202,9 milhões a aumento de despesa.

Se a estimativa for feita apenas para o ano de 2009, o custo total para a Segurança Social (perda de receita + aumento de despesa) rondaria os 413,4 milhões de euros.

Tenha-se presente que estas estimativas têm como base uma hipóteses maximalistas, isto é que o número de trabalhadores que poderão ser abrangidos são a totalidade dos 617.000 previstos

pelo governo, o que certamente não acontecerá. O numero de abrangidos e o numero de meses de despesa serão certamente menores o que determinará que o custo total seja mais reduzido.

O governo refere que o custo das medidas específicas de emprego representam 580M€ dos quais 300M€ de financiamento nacional e 280M€ de financiamento comunitário (pág, 24).

Lisboa, 2 Fevereiro de 2009