ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

Ref.ª 43/COF/2007
Data: 12.12.2007
(enviado às 12h30m)

INFORMAÇÃO PRELIMINAR

Programa de Estabilidade e Crescimento 2007-2011: Elenco de alguns pontos técnicos fundamentais

Esta Informação Preliminar não tem a natureza de Nota Técnica Preliminar. Foi elaborada com base numa primeira leitura do Programa de Estabilidade e Crescimento, Actualização de Dezembro de 2007, recebido em 10 de Dezembro a coberto do e-mail do Secretariado da 5ª Comissão e visa apoiar a COF por ocasião do debate agendado para a Reunião Plenária de 13.12.2007.

A informação prestada 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.

Índice

PARTE I **5**

INTRODUÇÃO **5**

1- QUALIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS **9**

1.1 A APRECIAÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA: ASPECTOS GERAIS 9
1.2 ENVIO PELO GOVERNO DA REVISÃO ANUAL DO PROGRAMA DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA 10
1.3 SÍNTESE DOS PONTOS TÉCNICOS FUNDAMENTAIS 12

PARTE II **13**

2- SÍNTESE DOS PONTOS TÉCNICOS FUNDAMENTAIS **13**

3- ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO **15**

3.1 PROJECÇÕES MACROECONÓMICAS CONSTANTES NA ACTUALIZAÇÃO DO PEC-2007 15
3.1.1 Análise comparada das projecções macroeconómicas 2008-2009 ..... *18*
3.1.2 Projecções macroeconómicas a médio prazo *20*
3.2 AS PROJECÇÕES ORÇAMENTAIS DA ACTUALIZAÇÃO DO PEC-2007 21
3.2.1 As metas orçamentais para 2007-2011 ..... *21*
3.2.2 Evolução prevista para as principais rubricas orçamentais das Administrações Públicas 2007-2011 ..... *23*
3.2.3 Composição do esforço de ajustamento e principais medidas de consolidação orçamental *27*
3.2.4 A evolução do saldo orçamental estrutural e a satisfação dos compromissos comunitários *28*

Índice de tabelas

Tabela 1 – Perspectivas macroeconómicas do PEC-2007 16
Tabela 2 – Diferenças face à actualização de Dezembro de 2006 – Perspectivas macroeconómicas 16
Tabela 3 – Quadro comparativo de diversas previsões para a economia portuguesa 19
Tabela 4 – Evolução das principais rubricas da conta das AP (2006-2011) – incluindo efeitos de medidas temporárias 25
Tabela 5 – Decomposição da variação anual do rácio do saldo orçamental (p.p. PIB) 28
Tabela 6 – Nível e variação do saldo ajustado do ciclo e do saldo estrutural 30

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Contribuições para o crescimento do PIB em termos reais 15
Gráfico 2 – Diferenças na previsão crescimento do PIB face à actualização de Dezembro de 2006 15
Gráfico 3 – Taxas de crescimento do produto e do produto potencial (1980-2009) 20
Gráfico 4 – Saldo orçamental e saldo primário – excluindo os efeitos de medidas temporárias (1999-2011) 22
Gráfico 5 – Saldo orçamental [incluindo efeitos de medidas temporárias] no PEC-2007, PEC-2006 e ROPO-2007: 2005-2011 22
Gráfico 6 – Variação prevista para o saldo orçamental – incluindo medidas temporárias (%PIB) 23
Gráfico 7 – Variação do saldo orçamental ajustado do ciclo e variação do saldo estrutural 28

[Página propositadamente deixada em branco]

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 **"4 Análise técnica ao PEC, suas Revisões e correspondentes avaliações por parte da Comissão Europeia",** 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 8 dias após a recepção na COF, sem prejuízo de posteriores complementos nos termos a definir em mandato específico da COF, designadamente em vista da análise das principais questões técnicas suscitadas pela Comissão Europeia e pelo Parecer do Conselho ECOFIN.

2 O documento "Programa de Estabilidade e Crescimento 2007-20011 Actualização de Dezembro de 2007" (PEC-2007) deu entrada no Secretariado da COF e foi por este circulado de imediato, no curso da manhã de 10.12.2007.[1] Resulta, pois, que o apontado prazo de 8 dias termina no dia 18.12.2007. A apreciação do PEC-2007 encontra-se, porém, agendada para a Reunião Plenária de 13.12.2007.

2. Objectivo

3 Um dado essencial para a compreensão da orientação da COF relativa à actividade da UTAO, expressa no mandato referido, é que a Lei de Enquadramento Orçamental estabelece que a Assembleia da República procede à apreciação da revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento no prazo de dez dias úteis a contar da data da sua apresentação ao Parlamento. Na consideração do apontado prazo legal, a COF delineou o mandato da UTAO por forma a acautelar um duplo objectivo: habilitar-se com uma análise técnica na fase da formação da decisão política (fase *ex-ante*), e permitir à UTAO de condições de exequibilidade da análise (8 dias) compatíveis com as exigências do critério que rege o trabalho técnico contratado: i.e. "trabalho técnico de referência".[2, 3]

---

[1] No e-mail enviado pela Comissão 5ª – COF RAR, em segunda-feira, 10 de Dezembro 12h02m a coberto do, Assunto: PEC2007-2011 pode ler-se "(…) **acabou de dar entrada na COF o Programa de Estabilidade e Crescimento 2007 – 2011**"(sic.).

[2] O critério "trabalho de referência" enquanto critério de mediação entre os objectivos funcionais e as condições para a sua execução tem, de resto, expressa consagração formal no ponto 2, "Notas complementares" do Plano de Actividades da UTAO no 2.º Semestre de 2007.

[3] Na apreciação do prazo de oito dias deve ter-se presente que se trata já por si de um prazo muito reduzido. Relembra-se que a Comissão Europeia recebe anualmente o PEC em 15 de Dezembro e que só emite a sua opinião técnica em meados de Fevereiro.

4 O mandato da COF estabelece com precisão o momento a partir do qual tem início a contagem do prazo de oito dias que prevê. Esse momento é o da recepção do PEC-2007 na COF. Resulta, assim, o dia 18.12.2007 como o dia de entrega da Nota Técnica. Um primeiro efeito desta data é que frustra o efeito útil pretendido pela COF. Ou seja: dispor de uma Nota Técnica da UTAO antes do debate no Plenário.

5 Neste contexto, a UTAO propôs-se à realização do objectivo da COF. Para tal colocou-se perante uma pergunta muito concreta: tendo presente as condições da estrutura técnica e humana, o prazo e o objectivo - o que pode ser feito? A resposta está nos factos como segue: - a UTAO está integrada, deste Agosto de 2007, por dois Consultores Técnicos; - o prazo para a UTAO entre a recepção do PEC-2007 e a Reunião no Plenário são dois dias úteis (i.e., entre os dias 10 e 11, de modo a reservar um dia (o dia 12) para leitura dos Senhores Deputados)[4]; e - "os documentos e estudos produzidos pelos Técnicos da UTAO (...) devem relatar factos e situações de forma objectiva, assentes nos mais elevados padrões profissionais, comportamentais e de integridade"[5].

6 A UTAO, com base na ponderação dos factos referidos no ponto anterior, e do elevado grau de complexidade e especialização técnica que subjaz às matérias envolvidas é da opinião de que não existem condições que permitam executar o mandato previsto. Não por não haver disponibilidade dos Consultores Técnicos para proceder, de novo, ao sacrifício do seu tempo de descanso, afectando-o, como em tantas outras vezes no ano em curso, a última das quais por ocasião da análise da Proposta de Lei do Orçamento do Estado 2008, à viabilização do Plano de Actividades da UTAO ou para se exporem com textos elaborados sem dispor de tempo para o abrigar com uma revisão[6]. Mas porque no caso presente se está perante uma impossibilidade temporal objectiva de, em dois dias úteis, construir uma Nota Técnica, com os atributos de uma análise técnica abrangente do PEC-2007, em ordem a apurar uma ponderada visão de conjunto, que sirva de fundamento a conclusões que os Consultores Técnicos reputem idóneas, e assim possam apoiar, do ponto de vista técnico, o debate político-institucional na Assembleia da República.

7 Clarifica a oportunidade da conclusão anterior referir que a experiência comparada relativa a unidades congéneres da UTAO - como se assinalou no Relatório da Missão de Estudo aos Parlamentos dos Reinos Unido e dos Países Baixos[7] - confirma a criação de regras práticas de funcionamento, as quais visam proteger a execução do respectivo trabalho técnico. Neste último aspecto, em especial na fixação dos prazos de entrega existem preocupações relativas à sua exequibilidade (*feasibility*), o que é instrumental à defesa da qualidade e rigor técnico. Em ordem a proteger o que se quer que exista: trabalho técnico merecedor de confiança de todos os sectores políticos e do público em

[4] O agendamento da COF foi alterado em 11.12.2007 por forma a aditar na agenda do dia 12.12.2007 o ponto 8.3. relativo ao PEC-2007.

[5] Artigo 8.º do Regulamento Interno da UTAO.

[6] A oportunidade desta observação justifica-se no facto de as análises da UTAO serem objecto de intenso escrutínio, incluindo o com suporte escrito e orientado por fins de contraditório. E está tanto mais autorizada pelo facto de até ao momento, não ter sido demonstrado que a UTAO necessita de mudar a opinião expressa nos actos e documentos que realizou.

[7] Ver "Relatório da Missão de Estudo aos Parlamentos do Reino Unido, do Reino dos Países Baixos e à Comissão Europeia", Refª 07/COF/2007,de 27 de Março de 2007.

geral, norteado pelos princípios-rectores: independência, imparcialidade, eficácia e qualidade do trabalho produzido.

8 Diante da descrita impossibilidade temporal objectiva a UTAO procedeu à ponderação de alternativas em ordem a propiciar à COF, na fase *ex ante*, apoio técnico útil em face das exigências colocadas pelo debate agendado para dia 13.12.2007. Optou assim por tratar alguns dos pontos técnicos tidos como os fundamentais à luz de uma primeira leitura do PEC-2007. E de os organizar e apresentar num documento com natureza de informação preliminar e que por isso assim designará por "Informação Preliminar", na qual se trata de modo sucinto os pontos técnicos seguintes:

- **No domínio da qualidade das Finanças Públicas, em especial da intervenção da Assembleia da República**. A relevância da ponderação deste ponto técnico fundamenta-se na tendência internacional de reabilitação do processo e das regras orçamentais e da valorização e reforço dos parlamentos nacionais, em especial no sistema orçamental ou na construção europeia. Em boa parte por força de o Pacto de Estabilidade e Crescimento ter consagrado uma política orçamental de natureza regulamentar ligada ao objectivo da estabilidade orçamental. Fundamenta-se, ainda, no facto de o fortalecimento do controlo orçamental e solidariedade institucional ser versado expressamente no PEC-2007 (Instituições, Processos e Regras Orçamentais).

- **No domínio dos elementos económicos, dotar a COF com um conjunto tão alargado quanto foi possível de informação estatística devidamente tratada**. Esta solução acrescenta valor face à informação constante no PEC, porquanto está acompanhada por breves comentários e explicações de modo a propiciar os elementos quantitativos que lhe permitam empreender uma análise detalhada ao previsto no PEC. Permitir, ainda, proceder à análise comparada com o previsto na actualização anterior (PEC-2006) e no Relatório de Orientação da Política Orçamental de 2007 (ROPO-2007).

1- Qualidade das Finanças Públicas

1.1 A apreciação da Assembleia da República: aspectos gerais

1.1 A apreciação pela Assembleia da República da revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento está consagrada no artigo 61º da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto tal como republicada pela Lei nº 48/2004 de 24 de Agosto (LEO). Trata-se de um corolário no direito orçamental português da democracia financeira, em especial dos seus princípios-rectores transparência fiscal e publicidade, designadamente quanto às opções efectuadas pelo Governo da República no quadro dos compromissos ligados à união monetária.

1.2 O objectivo legal da apreciação pelo Parlamento auto-explica-se da inserção do citado artigo na LEO. Surge no Capítulo V, referente ao "Controlo orçamental e responsabilidade financeira": ou seja visa criar a apreciação prévia dos representantes eleitos do povo sobre o conteúdo da revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento. Assim, a LEO regulou um procedimento onde distribuiu obrigações entre o Governo e a Assembleia da República. O Governo ficou obrigado a submeter à apreciação da Assembleia da República a revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento, efectuada de acordo com a regulamentação comunitária. Ficou, também, obrigado a enviar à Assembleia da República a referida revisão anual, antes o entregar definitivamente ao Conselho e à Comissão. A Assembleia da República, **no prazo de 10 dias úteis** a contar da data da citada apresentação, ficou adstrita ao poder-dever de proceder à respectiva apreciação.

1.3 O lapso de tempo compreendido no citado prazo, i.e. **dez dias úteis** afigura-se portador de alto valor interpretativo na confirmação do propósito legal: rejeitar uma intervenção formal ou virtual, e proteger a efectividade da apreciação parlamentar, com um período de tempo que possibilite uma preparação adequada à importância das decisões contidas no documento. Na origem deste prazo parece estar também o reconhecimento do elevado grau de complexidade e especialização técnica que subjaz às matérias envolvidas. E que de resto terá levado a Assembleia da República, a dotar-se de uma Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), que inclui entre as suas competências a elaboração, sobre orientação directa da Comissão de Orçamento e Finanças e nos termos constantes do Regulamento Interno da UTAO, de análise técnica às revisões do Programa de Estabilidade e Crescimento.[8] Ou como sintetizou Sua Excelência o Senhor Presidente da Assembleia da República por ocasião da conclusão da discussão e votação na especialidade da proposta de Lei nº 99/X - Orçamento de Estado para 2007, a UTAO "reforçará os poderes de escrutínio da Assembleia da República em relação às Finanças Públicas"[9]. Estes factos autorizam a afirmação segundo a qual o Parlamento Português reforçou o seu envolvimento com a transparência fiscal, surgindo aliás na primeira linha

[8] Cfr. alínea d) do nº 1 do artigo 10 –A da Resolução da Assembleia da República nº 20/2004 tal como alterada pela Resolução da Assembleia da República nº 53/2006, de 7 de Agosto.

[9] Cfr. Diário da Assembleia da República, I Série, nº 24 de 2 de Dezembro de 2007, p. 77.

internacional de inovação institucional.[10] Em especial no assegurar que a complexidade técnica das matérias de Finanças Públicas, não constitui entrave à acção daquela que é a principal instância do poder de decisão pública em matéria financeira: a Assembleia da República.

1.4 Um outro factor que serve de fundamento à apreciação Parlamentar releva do princípio da subsidariedade, em especial o reforço da legitimidade democrática na construção europeia. Fundamento este bem atestado pelo sentido da evolução legal recentemente consagrada na ordem jurídica portuguesa pela Lei nº 46/2006, de 25 de Agosto. Esta lei reforçou consabidamente os meios de controlo sobre a acção do Governo. No que também se filiou no acervo comunitário dedicado a incentivar e reforçar a participação dos Parlamentos Nacionais na construção europeia.

1.2 Envio pelo Governo da revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento à Assembleia da República

1.5 O Governo enviou à Assembleia da República o "Programa de Estabilidade e Crescimento 2007-2011 Actualização de Dezembro de 2007", a coberto do ofício nº 9828 MAP – 7 Dezembro 07, do Chefe de Gabinete de Sua Excelência o Ministro dos Assuntos Parlamentares, sendo no mesmo dia 7 de Dezembro de 2007, (6ª feira), objecto de despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República no sentido da divulgação junto dos competentes serviços e meios de difusão de informação da Assembleia da República (*intranet* e *internet*). O que logrou efeito útil no primeiro dia útil seguinte i.e., dia 10 de Dezembro de 2007 (2ª feira).

1.6 O Debate sobre o Programa de Estabilidade e Crescimento está agendado na Reunião Plenária para a tarde de 13 de Dezembro de 2007 (15h00m). Tendo presente que de acordo com o Código de Conduta relativo ao formato e conteúdo do Programa de Estabilidade, o envio às competentes instâncias comunitárias deverá ser efectuado anualmente até 15 de Dezembro[11], apura-se que caso a Assembleia da República pretenda exercer por inteiro o assinalado prazo de dez dias úteis, inviabilizará a observância de tal calendário.

1.7 Objectivamente o curso de acção institucional que se descreveu não parece ordenar os factos num sentido consistente com a apreciação da Assembleia da República tal como a prevista no nº 1 e no nº2 do Artigo 61º da LEO. Nem com a evolução institucional resultante da organização de meios na Assembleia da República e que originaram, designadamente a já referida criação da UTAO. Acresce que este curso de acção, em persistindo, poderá até vir a pôr em causa o pleno cumprimento da alínea d), do nº1 do artigo 10-A (da já citada Resolução da Assembleia da República que cria a UTAO), a qual visa proteger um mais forte controlo orçamental, designadamente por via da "Análise Técnica às revisões do Programa de Estabilidade e Crescimento".

[10] Sobre este assunto ver o já mencionado "Relatório da Missão de Estudo aos Parlamentos do Reino Unido, do Reino dos Países Baixos e à Comissão Europeia".

[11] Prazo previsto na nota de pé de página nº 10 do documento "Specifications on the Implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the Format and Content of Stability and Convergence Programmes".

1.8 De resto é o próprio PEC-2007 que melhor corrobora o entendimento expresso no ponto anterior, porquanto refere com letra de forma que o "enquadramento institucional da política orçamental tem sofrido alterações nos últimos anos, **por forma a fortalecer o controlo orçamental e a solidariedade institucional**" [12] (sublinhado nosso). E inclui expressamente entre estas alterações a criação da UTAO e o seu objectivo da "elaboração de estudos técnicos e documento sobre (…), as actualizações do Programa de Estabilidade e Crescimento".

1.9 Na apreciação da situação que se referiu no ponto 1.7. deve levar-se em conta que ela não é exclusiva de Portugal. E que na sua origem estão um conjunto de factores que não cabe nesta sede aprofundar, mas tão-só sublinhar em vista de sinalizar a necessidade da sua ponderação, em especial levando em conta o movimento iniciado com a já referida Lei nº 43/2006 de 25 de Agosto de 2006, e cujo sentido normativo é muito preciso: o reforço dos poderes do Parlamento na construção europeia. A esta luz seria de atender a duas considerações.

1.10 Uma primeira consideração prende-se com o acervo comunitário relativo à união monetária que consagra uma tramitação que objectivamente não favorece o escrutínio Parlamentar da revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento. Destaca-se que no actual contexto de união monetária, o documento de revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento, independentemente da questão de saber qual é o seu valor jurídico, serve de suporte a decisões das mais importantes para a evolução das Finanças Públicas nacionais. Razão bastante para convidar à reflexão de saber se a intervenção Parlamentar, como a condicionada pelo calendário que se referiu, nos pontos 1.5 e 1.6, é consistente com os princípios gerais da Constituição da República Portuguesa sobre a decisão em matéria financeira com o alcance material, como o que está contido nas decisões tomadas pelo Governo da República, em sede do documento em apreço.

1.11 Uma segunda consideração ligada à anterior e que a reforça, visa explicitar a importância substantiva do conteúdo e formato da revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento, o qual está objectivamente adstrito a limites e constrições jurídicos, em especial de disciplina orçamental e financeira que restringem a margem de decisão orçamental nacional. Disciplina orçamental e financeira esta, que em caso de incumprimento pode originar a sujeição a sanções cuja modalidade mais intensa consiste em multas nos termos previstos na legislação aplicável.

1.12 Em face do exposto, a apreciação parlamentar parece dever beneficiar de uma preparação assente num lapso de tempo que habilite o Parlamento a intervir de forma consistente com a importância substantiva da revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento. Para tanto o envio pelo Governo da República à Assembleia da República, deverá ocorrer em tempo útil, o que é dizer permitir articular o prazo de dez dias úteis previsto no n.º 2 do artigo 61.º da LEO, com a observância pela República Portuguesa do prazo de submissão às competentes instâncias comunitárias (anualmente, até 15 de Dezembro) previsto no já mencionado Código de Conduta. Assim viabilizando também à

[12] - Ver PEC-2007, págs. 51 e 52. Ver também e em especial o Quadro 22 do PEC-2007 e denominado "Enquadramento institucional da política orçamental – medidas implementadas".

UTAO condições de exequibilidade adequadas à análise técnica respeitante a matérias com elevado grau de complexidade e especialização técnica.

1.3 Síntese dos pontos técnicos fundamentais

1.13 O Executivo Português cumpriu a obrigação legal de envio da Actualização do PEC-2007 à Assembleia da República, no dia 7 de Dezembro de 2007. O envio da revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento às competentes instâncias comunitárias deve ser efectuado até 15 de Dezembro do ano respectivo. Em resultado a intervenção do Parlamento para não inviabilizar a observância de tal calendário pôde apenas dispor de 3 dias úteis, contra os dez dias úteis que lhe confere a Lei de Enquadramento Orçamental.

1.14 No actual contexto de união monetária, a revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento, independentemente do valor jurídico que seja o seu, serve de suporte a decisões das mais influentes para a evolução das Finanças Públicas nacionais. Razão bastante para convidar à reflexão de saber se a intervenção Parlamentar, condicionada pelo calendário descrito no ponto anterior, é consistente com os princípios-rectores da Constituição da República Portuguesa sobre o funcionamento da decisão em matéria financeira com o alcance material, como o que está contido nas decisões tomadas pelo Governo da República, em sede deste documento.

1.15 Assim e a propósito da apreciação do Capítulo V Qualidade das Finanças Públicas, (V.3. Instituições, Processos e Regras Orçamentais[13]) do PEC-2007 os pontos técnicos sobre as quais a COF poderá considerar relevante obter elementos informativos são como segue:

- identificar as causas que estiveram na origem do não envio à Assembleia da República da Actualização do PEC-2007 de modo a que o Parlamento pudesse dispor e exercer do prazo de 10 dias úteis, previsto no nº 2 do artigo 61 da LEO, sem prejudicar a observância pela República Portuguesa, do compromisso de o submeter às competentes instâncias comunitárias (anualmente, até 15 de Dezembro);

- orientação a estabelecer no funcionamento do sistema e processo orçamental nacional por forma a que, no futuro, possam ser articulados os apontados prazos em ordem ao fortalecimento do processo orçamental.

[13] Ver PEC-2007, pág. 52 e segs.

Parte II

2- Síntese dos pontos técnicos fundamentais

- O PEC-2007 prevê alcançar em 2010 o objectivo de médio prazo de um défice estrutural de 0,5% do PIB.

- O saldo orçamental, incluindo os efeitos de medidas temporárias, será em 2006 e 2007 melhor do que o previsto no PEC-2006.

- Para os anos de 2009 e 2010 as metas orçamentais mantêm-se inalteradas face ao previsto no PEC-2006 (ou seja um défice de 1,5 e 0,4% do PIB, respectivamente), apesar de aumentar o nível previsto do peso da receita e despesa no PIB.

- A *consideração de uma medida temporária* (extraordinária) no montante de 0,1% do PIB em 2007 permite:
    - melhorar nesse montante a variação do saldo estrutural em 2008 face à variação do saldo ajustado do ciclo prevista para esse ano; e
    - alcançar um défice de 3% do PIB em 2007 (o défice corrigido do efeito dessa medida temporária seria de 3,1% do PIB em 2007).

  O governo português reconhece, desta forma, a classificação da receita da concessão da barragem do Alqueva efectuada pela Comissão Europeia nas previsões do Outono (a 9 de Novembro de 2007). Nessa previsão a Comissão apresentava uma diferença de 0,1 p.p. do PIB entre o saldo estrutural e o saldo ajustado do ciclo, reflectindo a existência de uma medida temporária nesse montante em 2007.

  A previsão da CE refere ainda que as injecções de capital em hospitais EPE no montante de 0,1 p.p. do PIB foram consideradas transacções financeiras sem efeitos no défice, mas essa classificação será posteriormente sujeita ao escrutínio do Eurostat.

- Em 2008 e 2009 é notória a redução do esforço adicional de consolidação orçamental, medido pela variação do saldo primário ajustado do ciclo que melhorará (de acordo com o PEC-2007) 0,4 p.p. do PIB em cada um desses anos *versus* 0,9 p.p. em 2007 e posteriormente 0,6 p.p. em 2010. Para 2011 prevê-se uma deterioração de 0,1 p.p. do PIB.

- A trajectória projectada no PEC-2007 para o défice estrutural prevê o cumprimento dos compromissos europeus de redução do défice estrutural a partir de 2008. Contudo, a consideração da previsão da CE aponta para um esforço de redução do défice estrutural em 2008 inferior à regra geral a que os países do euro que não atingiram o respectivo objectivo de médio prazo estão sujeitos.

- A consideração da medida temporária acima referida faz com que a previsão de ajustamento do saldo estrutural para 2007 (0,6% no caso da CE ou 0,7% no caso do PEC-2007) seja ligeiramente inferior ao recomendado pelo Conselho (0,75% do PIB).

- O saldo primário deverá passar a ser positivo a partir de 2008 (inclusive) o que contribuirá decisivamente para a redução do rácio no produto da dívida das Administrações Públicas, avaliada no ano civil. Prevê-se o atingir de um rácio inferior ao valor de referência de 60% em 2010, numa trajectória melhor do que o previsto no PEC-2006.

- A melhoria estimada da conjuntura económica explica cerca de um terço da redução prevista para o défice orçamental no período 2008-2010. A maior parte da redução nesse período dependerá, no entanto, de medidas discricionárias, sobretudo de uma programada redução na despesa corrente primária ajustada do ciclo.

- A previsão de crescimento do PIB em 2009 encontra-se 0,6 a 0,7 p.p. acima do previsto pela OCDE e CE. A previsão de aceleração do crescimento para 3% em 2010 e 2011 é realizada com base na «hipótese técnica de estabilização da generalidade das variáveis em torno do valor esperado para 2009».

- A elasticidade da receita fiscal e contributiva face ao PIB é aproximadamente constante e unitária ao longo do horizonte de projecção. Consequentemente, trata-se de uma projecção prudente, ao não prever um crescimento dessa receita acima do valor *ex-ante* estimado pela OCDE, crescendo a receita em linha com o crescimento do PIB, não se esperando de acordo com o PEC-2007 alterações de receita devido a alterações na estrutura dos impostos ou a ganhos adicionais significativos proveniente de uma melhoria da eficiência fiscal e contributiva. Consequentemente, a evolução da receita fiscal vai depender quase que exclusivamente da concretização das perspectivas macroeconómicas.

- Os principais riscos orçamentais identificados prendem-se com a eventual verificação de um crescimento efectivo inferior ao previsto e com a concretização da redução discricionária prevista na despesa corrente primária ajustada do ciclo.

3- Enquadramento macroeconómico

3.1 Projecções macroeconómicas constantes na Actualização do PEC-2007

Gráfico 1 – Contribuições para o crescimento do PIB em termos reais

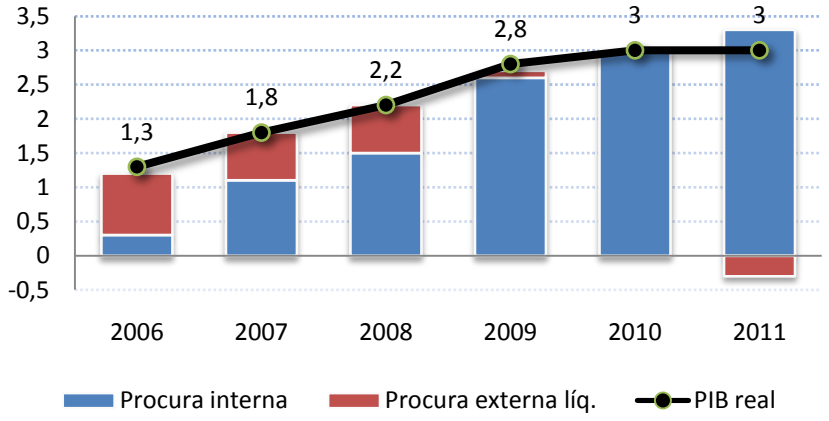


Gráfico 2 – Diferenças na previsão crescimento do PIB face à actualização de Dezembro de 2006

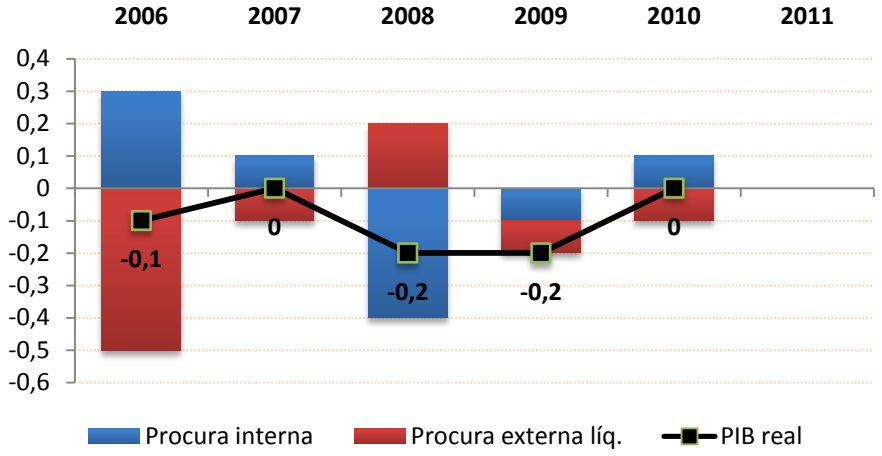


Tabela 1 – Perspectivas macroeconómicas do PEC-2007

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Cons. Privado	1,1	1,2	1,4	2,1	2,3	2,4
Cons. Público	-0,3	-0,4	-1,1	-0,6	-0,3	1,1
Investimento	-1,6	1,0	4,0	6,7	7,0	7,2
Exportações	8,9	6,9	6,7	6,0	6,3	6,5
Importações	4,3	3,8	3,9	4,8	5,6	6,6
PIB	**1,3**	**1,8**	**2,2**	**2,8**	**3,0**	**3,0**
Deflator do PIB	2,9	2,9	2,7	2,6	2,6	2,6
Emprego total	0,7	0,4	0,9	1,4	1,5	1,5
Taxa de desemprego	7,7	7,8	7,6	7,2	6,9	6,6
Produtividade por trabalhador	0,6	1,4	1,3	1,4	1,5	1,5
Remuneração dos empregados	3,0	3,0	3,4	4,0	4,3	4,6
Financiamento da economia face ao exterior em % do PIB						
Cap./necessidade líq. financto. face ao exterior *da qual:*	**-8,8**	**-7,0**	**-5,8**	**-5,6**	**-4,9**	**-4,7**
- Saldo balança bens e serviços	-7,8	-6,4	-5,9	-5,1	-4,6	-4,3
- Saldo bal. rend. primários e transf.	-2,0	-1,8	-1,7	-1,8	-1,6	-1,5
- Saldo balança capital	1,1	1,3	1,8	1,4	1,3	1,2
Sector privado	-4,9	-4,0	-3,4	-4,1	-4,5	-4,5
Administrações públicas	-3,9	-3,0	-2,4	-1,5	-0,4	-0,2

Tabela 2 – Diferenças face à actualização de Dezembro de 2006 – Perspectivas macroeconómicas

	2006	2007	2008	2009	2010
Cons. Privado	0,1	-0,1	-0,6	-0,2	-0,1
Cons. Público	-0,1	0,9	0,4	0,6	0,8
Investimento	1,0	-0,9	0,0	-0,1	0,0
Exportações	0,3	-0,3	-0,1	-1,0	-0,9
Importações	5,4	3,9	3,4	3,5	3,4
PIB	**-0,1**	**0,0**	**-0,2**	**-0,2**	**0,0**
Deflator do PIB	0,3	0,3	0,1	0,0	2,6
Emprego total	-0,2	-0,6	-0,3	-0,1	0,0
Taxa de desemprego	0,1	0,3	0,4	0,6	0,6
Produtividade por trabalhador	0,1	0,6	0,1	-0,1	0,0
Remuneração dos empregados	-1,6	-0,5	0,0	0,2	0,3
Financiamento da economia face ao exterior em % do PIB					
Cap./necessidade líq. financto. face ao exterior *da qual:*	**-1,3**	**0,3**	**1,1**	**0,7**	**1,1**
- Saldo balança bens e serviços	0,2	0,6	0,1	0,0	0,0
- Saldo bal. rend. primários e transf.	-0,7	0,3	0,7	0,7	1,0
- Saldo balança capital	-0,7	-0,4	0,3	0,1	0,1
Sector privado	-2,0	-0,3	0,9	0,8	1,2
Administrações públicas	0,7	0,7	0,2	0,0	0,0

- Aceleração do crescimento prevista para os anos de 2008 a 2011 é baseada num maior contributo da procura interna para o crescimento, em particular do investimento privado.
    - Investimento está previsto crescer 7% em 2010-2011
    - Consumo privado previsão de aceleração de 1,4% em 2008 para 2,4% em 2011
    - Consumo público com previsão de decréscimo em termos reais até 2010, mas com previsão de aumento de 1,1% em 2011.
        - Não é dada explicação para aumento previsto consumo público para 2011.
            - Para o período até 2008 refere-se «O consumo público, em resultado do processo de consolidação orçamental, deverá continuar a registar uma diminuição em termos reais.»
            - Para o período após 2008, refere-se «Projecta-se que o contributo do crescimento do consumo público para o andamento da procura interna recupere ligeiramente durante o período em análise.»
- A procura externa líquida passa a ter um contributo nulo para o crescimento a partir de 2009 (inclusive), prevendo-se mesmo um contributo ligeiramente negativo em 2011.
    - Apesar de o ritmo de crescimento previsto das exportações se manter elevado, prevê-se uma aceleração do crescimento das importações.
- Face à actualização de Dezembro de 2006 do PEC (PEC-2006) verifica-se uma redução em baixa de 0,2 p.p. do crescimento previsto para 2008 e 2009
    - Resultado, tal como reconhecido no PEC-2007, do aumento da incerteza provocado «pelo processo de reavaliação do risco desencadeado pela crise do mercado norte-americano de empréstimos hipotecários de elevado risco» (*subprime)* que conduziu a um enquadramento económico menos favorável.
    - Para 2008 a revisão efectuada face ao previsto no PEC-2006 afecta, contudo, negativamente o contributo da procura interna e positivamente o contributo da procura externa.
    - Para 2009 é efectuada uma revisão em baixa nos contributos da procura externa e interna.
    - Para o período 2007-2010 as maiores revisões em alta são efectuadas nas importações e no consumo público.
    - A taxa de desemprego é revista 0,6 p.p. em alta para os anos 2009 e 2010 para 6,9% e 6,6%, respectivamente.
    - Prevê-se melhoria nas necessidades de financiamento da economia face ao exterior em face do previsto em 2006 (défice de 4,7% em 2011).
- De acordo com estimativa da CE, o hiato do produto ainda será negativo nos anos de 2008 e 2009, mas a variação do hiato do produto é positiva.
    - Hiato negativo: produto efectivo (PIB real) inferior ao produto potencial
    - Variação positiva do hiato do produto: parte ascendente do ciclo económico

3.1.1 Análise comparada das projecções macroeconómicas 2008-2009

- Previsão de crescimento para 2007 alinhada com as previsões das organizações internacionais e nacionais de referência (1,8%)

- Previsão de crescimento para 2008 (2,2%):
  - Alinhada com previsão do BdP de Julho
  - 0,4 p.p. acima da previsão do FMI de Outubro
  - 0,2 p.p. acima da previsão da CE (de Novembro) e da OCDE (de Dezembro)
    - Maiores diferenças na previsão do investimento e exportações

- Previsão de crescimento para 2009 (2,8%):
  - 0,6 p.p. acima da previsão da OCDE (de Dezembro)
  - 0,7 p.p. acima da previsão da CE (de Novembro) e
    - Maiores diferenças na previsão do investimento (3,4% vs. 6,7% no PEC) e exportações (4,9% vs. 6% no PEC)

Tabela 3 – Quadro comparativo de diversas previsões para a economia portuguesa
(Taxas de variação em percentagem, excepto se assinalado de forma diferente)

Ano:		2007					2008					2009		
Fonte:	2006	PEC	FMI (Out)	BdP (Nov)	CE (Nov)	OCDE (Dez)	PEC	FMI (Out)	BdP (Julho)	CE (Nov)	OCDE (Dez)	PEC	CE (Nov)	OCDE (Dez)
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**	**2,8**	**2,1**	**2,2**
Consumo Privado	1,1	1,2	:	1,2	1,2	1,3	1,4	:	1,4	1,3	1,4	2,1	1,7	1,8
Consumo Público	-0,3	-0,4	:	-0,3	-0,3	-0,5	-1,1	:	0,3	0,4	-0,9	-0,6	0,5	-1,2
Investimento (FBCF)	-1,6	1,0	:	2,1	0,9	2,5	4,0	:	3,1	2,3	3,8	6,7	3,4	4,3
Exportações	8,9	6,9	:	6,7	6,7	6,2	6,7	:	6,5	5,6	5,6	6,0	4,9	6,1
Importações	4,3	3,8	:	3,7	3,4	3,3	3,9	:	4,2	3,3	3,5	4,8	3,8	4,6
2. Preços (taxas de variação, em %)														
Deflator do PIB	2,9	2,9	:	:	2,9	2,8	2,7	:	:	2,4	2,4	2,6	2,3	2,1
Inflação (IHPC)	3,0	2,3	2,5	2,3	2,4	2,4	2,1	2,4	2,3	2,4	2,6	2,1	2,3	2,2
3. Emprego e desemprego														
Emprego Total (taxa de variação, em %	0,7	0,4	:	:	0,3	0,0	0,9	:	:	0,6	0,8	1,4	0,9	0,9
Taxa de desemprego	7,7	7,8	7,4	:	8,0	7,9	7,8	7,1	:	8,0	7,6	7,6	7,7	7,3
4. Administrações Públicas (em % do PIB)														
Saldo global	-3,9	-3	-3,3	:	-3	-3	-2,4	-2,4	:	-2,6	-2,4	-1,5	-2,4	-1,5
Saldo primário	-1,1	-0,1	:	:	-0,1	:	0,5	:	:	0,3	:	1,3	0,5	:
				:					:					
Saldo global aj. ciclo	:	-2	-2,7	:	-2,2	-1,3	-1,6	-1,9	:	-2,1	-1	-1,1	-2,1	-0,4
Saldo prim. aj. ciclo	:	0,9	:	:	0,7	:	1,3	:	:	0,9	:	1,7	0,9	:
Dívida pública	64,8	64,4	:	:	64,4	:	64,1	:	:	64,7	:	62,5	64,5	:

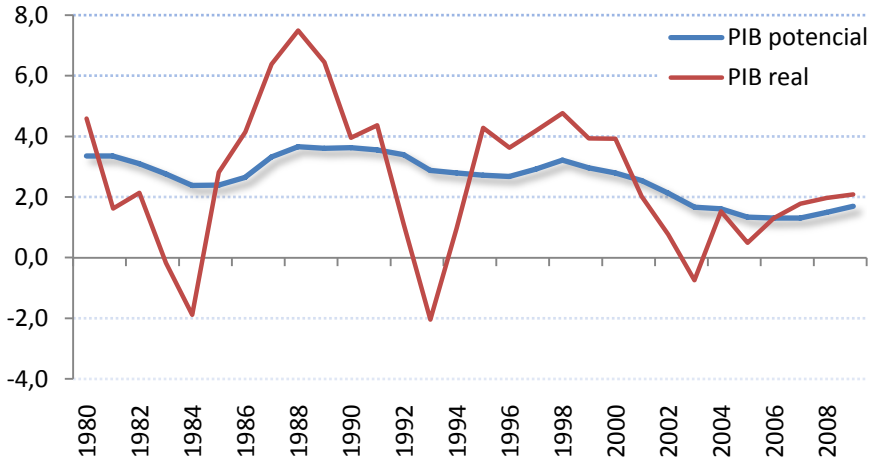
Notas: *Projecções da CE para as Administrações Públicas em 2009 baseadas na hipótese de não alteração de políticas (*no-policy change*).

3.1.2 Projecções macroeconómicas a médio prazo

- Aceleração prevista do crescimento para 3% em 2010 e 2011, resultante do contributo da procura interna.
- Não existem previsões de organizações internacionais a médio prazo.
- Previsão do PEC-2007 para os anos 2010 e 2011 é realizada com base na «hipótese técnica de estabilização da generalidade das variáveis em torno do valor esperado para 2009»
    - Contudo o valor esperado de crescimento da economia portuguesa em 2009 encontra-se 0,6 a 0,7 p.p. acima do previsto pela OCDE e CE.

- Comparação possível com ritmo de crescimento do PIB potencial (Gráfico 3) e com crescimento passado da economia portuguesa:
    - Crescimento do PIB potencial abaixo dos 2%;
    - Em fases de aceleração da actividade económica: crescimento efectivo acima do crescimento do produto potencial;
    - Desde 2000 que economia portuguesa não cresce a 3% ao ano;
    - Crescimento médio de 3,4% entre 1994 e 2002; e de 0,7% entre 2000 e 2006.

Gráfico 3 – Taxas de crescimento do produto e do produto potencial (1980-2009)



Fonte: Comissão Europeia, base de dados AMECO, 9 de Novembro de 2007.

3.2 As projecções orçamentais da Actualização do PEC-2007

3.2.1 As metas orçamentais para 2007-2011

- O Gráfico 4 apresenta a evolução do saldo global e do saldo primário (i.e., do saldo orçamental antes do pagamento dos juros da dívida pública) entre 1999 e 2011, excluindo os efeitos das medidas temporárias (ou extraordinárias).
- Excluindo os efeitos das medidas extraordinárias entre 2000 e 2007 (inclusive) o valor do défice orçamental superou o valor de referência de 3% para o défice previsto no Tratado.
- Em 2007, o défice orçamental excluindo os efeitos das medidas temporárias atingirá 3,1% do PIB.
    - O PEC-2007 reconhece que a concessão da barragem do Alqueva à EDP gerou um montante de receita não repetível de 0,1% do PIB em 2007, que permitirá que o défice previsto para 2007, incluindo os efeitos dessa medida, seja idêntico ao valor de referência para o défice (3% do PIB).
    - O governo português reconhece desta forma a classificação desta receita efectuada pela Comissão Europeia nas previsões do Outono (a 9 de Novembro de 2007). Nessa previsão a Comissão apresentava uma diferença de 0,1 p.p. do PIB entre o saldo estrutural e o saldo ajustado do ciclo, reflectindo a existência de uma medida temporária nesse montante em 2007.
    - A previsão da CE refere ainda que as injecções de capital em hospitais EPE no montante de 0,1 p.p. do PIB foram consideradas transacções financeiras sem efeitos no défice, mas essa classificação será posteriormente sujeita ao escrutínio do Eurostat.[14]
- O PEC prevê uma redução do défice orçamental para 2,4% em 2008; 1,5% em 2009; 0,4% em 2010 e 0,2% do PIB em 2011.
- O saldo primário deverá passar a ser positivo a partir de 2008 (inclusive).
    - Um saldo primário positivo contribui para a redução do peso da dívida no produto.
    - Com um saldo primário negativo, a redução do rácio da dívida só poderá ocorrer se a economia estiver a crescer em termos nominais a um ritmo superior à taxa de juro implícita da dívida e/ou devido a ajustamentos *stock-flow*.
- O saldo orçamental, incluindo os efeitos de medidas temporárias, será melhor do que o previsto no PEC-2006 entre 2006 e 2008. Em 2009 e 2010 mantém-se a meta prevista no PEC-2006.

[14] «This forecast assumes that capital injections in hospitals amounting to almost 0.1% of GDP are eligible to be recorded as financial transactions without a direct impact on the government deficit, while an amount of 0.02% of GDP will be booked as deficit-increasing operations every year up to 2009. The precise recording of those capital injections will be scrutinised by Eurostat at a later stage.», Comissão Europeia, Previsões do Outono, 9 de Novembro de 2007.

- Face ao previsto no ROPO-2007, o PEC-2007 mantém para 2008 a 2010 as metas aí previstas:[15]
    - A execução melhor que o previsto em 2007 não é reflectida numa meta mais exigente para 2008, resultando num abrandamento do esforço de consolidação em 2008 face ao previsto no ROPO-2007 (ver Gráfico 6).
    - PEC-2007 refere-se a um ajustamento orçamental com *frontloading* em 2006 e 2007.

Gráfico 4 – Saldo orçamental e saldo primário – excluindo os efeitos de medidas temporárias (1999-2011)

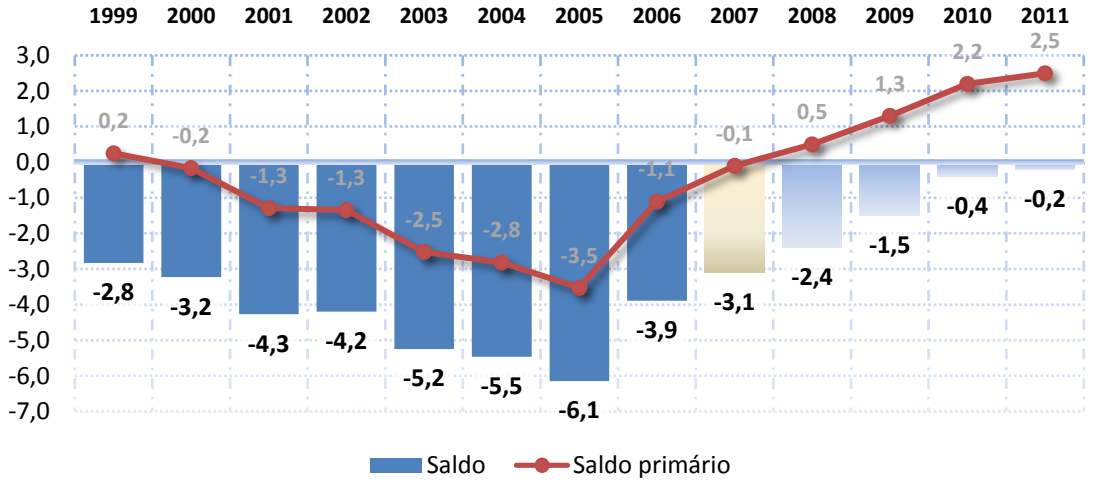
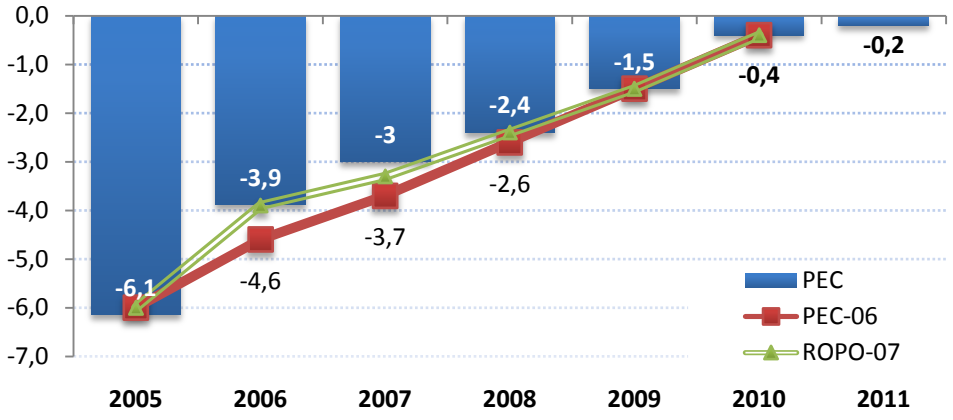
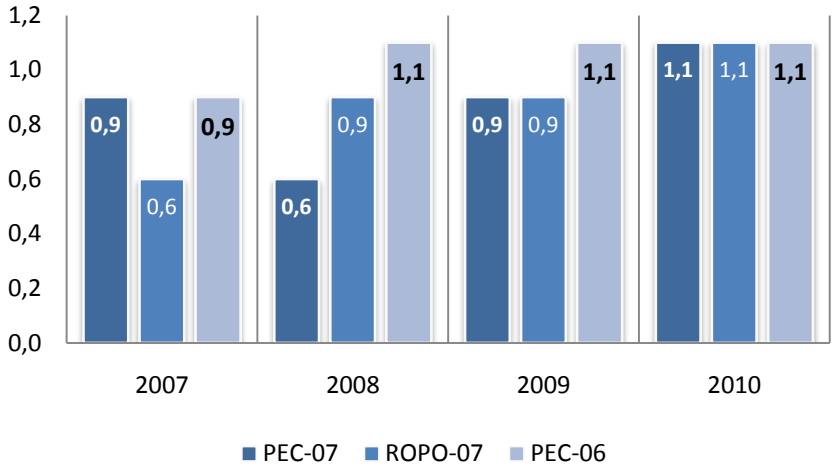


Gráfico 5 – Saldo orçamental [incluindo efeitos de medidas temporárias] no PEC-2007, PEC-2006 e ROPO-2007: 2005-2011



[15] Existe também um efeito aritmético do aumento do denominador (PIB), na sequência da revisão das contas nacionais, tal como reconhecido na pág. 41 do PEC-2007 a propósito da evolução da dívida.

Gráfico 6 – Variação prevista para o saldo orçamental – incluindo medidas temporárias (%PIB)



3.2.2 Evolução prevista para as principais rubricas orçamentais das Administrações Públicas 2007-2011

- De acordo com o PEC-2007, para a redução prevista do défice orçamental entre 2006 e 2011 concorrem:
  - Redução do peso da despesa pública no PIB (3,1 p.p. do PIB)
    - Redução despesa corrente primária: 2,1 p.p. do PIB (redução despesas com remunerações 2,6 p.p. do PIB)
    - Redução da despesa de capital: 0,9 p.p.
  - Aumento do peso da receita no PIB (0,6 p.p. do PIB)
    - Aumento a carga fiscal em 0,7.,… p.p. do PIB
      - Impostos directos: 0,5 p.p.
  - Redução pagamento de juros da dívida pública em 0,1 p.p. do PIB

- Comparando os valores previstos no PEC-2007 com os previstos no PEC-2006 e ROPO-2007 verifica-se que aumenta o peso da receita e da despesa das Administrações Públicas no PIB.
  - **Em 2010** o nível de receita e despesa será em 2 p.p. superior ao previsto no PEC-2006 (1,7 face ao previsto no ROPO-2007):
    - Face ao PEC-2006, o acréscimo esperado na receita (em 2010) é em 0,3 p.p. do PIB explicado por uma carga fiscal mais elevada e o restante por outras receitas não especificadas (incluindo os efeitos do QREN).[16]

[16] Refere-se no PEC-2007 que: «Salienta-se que as variações da receita e despesa totais em 2008 incorporam o impacto do acréscimo de fundos estruturais associado ao início da execução do QREN, prevendo-se que este represente cerca de 0,5 p.p. do PIB, destacando-se aqui as verbas relativas ao Fundo Social Europeu. Descontando este efeito, registar-se-ia uma diminuição de 0,1 p.p. do PIB na receita total e de 0,8 p.p. do PIB na despesa total, da qual 0,6 p.p. atribuíveis à redução da despesa corrente primária.», PEC-2007, pág. 29.

        - Ao nível da despesa, 1,5 p.p. do aumento de 2 p.p. face ao previsto no PEC-2006 é devido a um nível mais elevado de prestações sociais (1,5 p.p. do PIB).
        - O nível de despesa de investimento das Administrações Públicas será em 2010 0,2 p.p. do PIB mais baixo do que o previsto no PEC-2006 e no ROPO-2007.
    - A comparabilidade ao nível das rubricas de despesa face ao PEC-2006 encontra-se dificultada pelo facto de o PEC-2007 se afastar do previsto no código de conduta, não incluindo a rubrica consumo colectivo e transferências sociais totais (de reporte obrigatório), apresentando em vez dessas rubricas as "Remunerações e consumo intermédio" e "Prestações sociais" (de carácter facultativo). Esta alteração face ao efectuado em anteriores actualizações do PEC facilita, no entanto, a comparação com o previsto no ROPO e no Orçamento do Estado.

- O cálculo do valor da elasticidade da receita fiscal e contributiva face ao PIB, elaborado pela UTAO, indica que esse valor se manterá estável em torno da unidade entre 2008 e 2010. Esse valor é semelhante ao utilizado na anterior actualização do PEC.
    - O valor elasticidade encontra-se abaixo do valor da elasticidade ex-ante (de longo prazo) da OCDE, que é de 1,08, o que é um valor relativamente prudente e adequado para um exercício de programação a médio prazo. Consequentemente:
        - Os valores da receita não dependem de ganhos adicionais no combate à fraude e evasão fiscais;
        - Os valores da receita previstos dependem de a economia crescer ao ritmo previsto no PEC-2007. Um crescimento inferior ao previsto traduzir-se-á num risco negativo para a evolução do saldo orçamental (ver também secção seguinte).

Tabela 4 – Evolução das principais rubricas da conta das AP (2006-2011) – incluindo efeitos de medidas temporárias
Actualização de Dezembro de 2007 do PEC e diferenças face à actualização de 2006 e ao ROPO-2007

	PEC 2007							*Diferença face ao PEC 2006*				*Diferença face ao ROPO-2007*			
	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**Var. 2006-2011**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Impostos totais	24,3	24,6	24,8	24,8	24,7	24,7	0,4	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4
– Impostos Indirectos	15,5	15,2	15,4	15,4	15,4	15,4	-0,1	-0,3	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1
– Impostos Directos	8,8	9,4	9,3	9,3	9,3	9,3	0,5	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,5
Contribuições sociais	12,5	12,5	12,4	12,4	12,3	12,3	-0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1
Carga fiscal	35,7	36,2	36,4	36,4	36,4	36,4	0,7	0	0,2	0,2	0,3	0,1	0,3	0,3	0,4
Receita total	**42,5**	**42,4**	**42,7**	**42,8**	**43,1**	**43,1**	**0,6**	**0,7**	**1,3**	**1,6**	**2**	**0,6**	**1,1**	**1,4**	**1,7**
Consumo colectivo	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Remunerações e consumo intermédio	17,8	16,8	16,4	15,8	15,3	15	-2,8	:	:	:	:	-0,2	0	0,1	0,3
– Remunerações dos empregados	13,6	12,8	12,2	11,7	11,3	11,0	-2,6	:	:	:	:	-0,3	-0,2	-0,1	0
– Consumo intermédio	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0	4,0	-0,1	:	:	:	:	0,1	0,2	0,2	0,3
Prestações sociais	18,8	19	19,1	19	18,9	18,8	0	0,6	1	1,3	1,5	0,2	0,6	0,8	1,1
das quais:															
– Prestações sociais em espécie	3,7	4,0	3,9	3,8	3,7	3,7	0	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5
– Prestações sociais que não em espéci	15,1	15	15,2	15,3	15,2	15,2	0,1	0	0,4	0,8	1	-0,4	0	0,4	0,6
Juros da dívida pública	2,8	2,9	2,9	2,8	2,7	2,7	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	0	0	0	0,1
Subsídios	1,4	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	-0,1	0,1	0,3	0,4	0,5	0,2	0,3	0,4	0,4
Formação bruta de capital fixo	2,3	2,2	2,2	2,3	2,4	2,6	0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
Despesa de capital	4,4	3,4	3,3	3,4	3,4	3,5	-0,9	:	:	:	:	0,2	0,1	0,2	0,2
Despesa total	**46,4**	**45,4**	**45,1**	**44,4**	**43,5**	**43,3**	**-3,1**	**0**	**1,1**	**1,7**	**2**	**0,3**	**1,1**	**1,5**	**1,7**
Despesa primária	**43,6**	**42,5**	**42,2**	**41,6**	**40,8**	**40,6**	**-3,0**	**0,1**	**1,2**	**1,9**	**2,2**	**0,3**	**1,1**	**1,5**	**1,6**
Despesa corrente primária	**39,2**	**39,1**	**38,9**	**38,2**	**37,4**	**37,1**	**-2,1**	:	:	:	:	**0,1**	**1,0**	**1,3**	**1,4**
Saldo	**-3,9**	**-3**	**-2,4**	**-1,6**	**-0,4**	**-0,2**	**3,7**	**0,7**	**0,2**	**-0,1**	**0**	**0,3**	**0**	**-0,1**	**0**

[Página propositadamente deixada em branco]

3.2.3 Composição do esforço de ajustamento e principais medidas de consolidação orçamental

- Decompõe-se na Tabela 5 a melhoria anual prevista para o défice orçamental:
  - A *melhoria prevista da conjuntura económica* explicará, de acordo com os valores implícitos no PEC-2007, aproximadamente *um terço da redução anual do défice* em 2008, 2009 e 2010, e a totalidade da melhoria prevista para 2011.
  - A redução do pagamento de juros da dívida contribuirá com aproximadamente 10% da melhoria do défice em 2009 e 2010.
  - As *medidas discricionárias* [calculadas por diferença e teoricamente coincidentes com a variação do saldo primário ajustado do ciclo (SPAC)] explicarão a *maioria do ajustamento* em 2008, 2009 e 2010. Em 2011, prevê-se no entanto um agravamento deste indicador (redução do SPAC).
  - É notório em 2008 e 2009 a redução do esforço adicional de consolidação orçamental, medido pela variação do saldo primário ajustado do ciclo que melhorará 0,4 p.p. do PIB nesse ano *versus* 0,9 p.p. em 2007 e 0,6 p.p. em 2010. Para 2011 prevê-se uma deterioração de 0,1 p.p. do PIB.

- O PEC-2007 inclui estimativa de impacto orçamental das medidas de reforma da Administração Pública e das medidas de consolidação do lado da receita.
  - Essas estimativas de impacto parecem ser o resultado de um exercício macro e não de um exercício microeconómico de identificação das poupanças medida a medida.
  - A análise efectuada considera que o cenário sem medidas implicaria a manutenção peso no PIB da rubrica orçamental em análise.
  - Não são dados detalhes acerca do método utilizado para decompor o efeito global nas suas várias componentes, o que inviabiliza a sua análise.
  - No tocante às despesas com pessoal estão previstas como outras poupanças o efeito da transformação dos hospitais do SNS em hospitais empresa no montante de 0,2% do PIB em cada ano, efeito que não deve ser atribuído à reforma da Administração Pública, uma vez que provoca um acréscimo de igual montante das prestações sociais em espécie, não se traduzindo numa verdadeira poupança.
  - Com base na estimativa governamental pode concluir-se que a redução adicional prevista na despesa com pessoal entre 2007 e 2011 se ficará a dever ao controlo de admissões e contratação e a outras poupanças.
    - Em 2011, já após o novo regime de carreiras e remunerações prevê-se um aumento do *drift* salarial (em 0,1 p.p. do PIB), bem como uma redução da poupança acumulada em despesas de funcionamento.

- De acordo com a informação do PEC-2007 não se espera entre 2008 e 2011 nenhuma variação adicional na receita fiscal e contributiva líquida resultante de alterações na estrutura dos impostos.

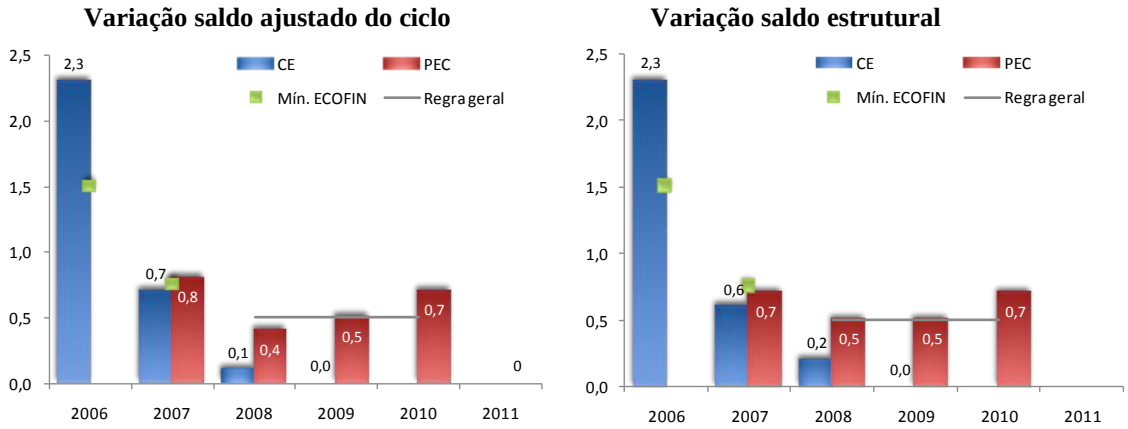
Tabela 5 – Decomposição da variação anual do rácio do saldo orçamental (p.p. PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011
1. Variação **Saldo Orçamental**	**0,9**	**0,6**	**0,9**	**1,1**	**0,2**
2. Variação **Componente cíclica**	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4
3. **Redução pagto. juros dívida pública**	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
4. Variação **efeito de medidas discricionárias** – *aprox.* variação do saldo primário ajustado do ciclo: [(4)= (1)-(2)-(3)]	0,9	0,4	0,5	0,6	-0,2

Notas: Trata-se de acréscimos de rácios do produto. Cálculos UTAO com base na estimativa do Programa. Em termos algébricos a variação do efeito das medidas discricionárias, encontrada por diferença nesta tabela, deveria corresponder à variação do saldo primário ajustado do ciclo (SPAC). Contudo, não os valores não são coincidentes em 2009 e 2011 devido ao elevado grau de arredondamento dos dados do PEC-2007 (uma casa decimal). De acordo com o PEC-2007, o valor da variação do SPAC é de 0,4 p.p. em 2009 e -0,1 p.p. em 2011.

3.2.4 A evolução do saldo orçamental estrutural e a satisfação dos compromissos comunitários

Gráfico 7 – Variação do saldo orçamental ajustado do ciclo e variação do saldo estrutural



- O nível do saldo ajustado do ciclo e do saldo estrutural dessas variáveis (não observáveis) depende da estimativa do hiato do produto utilizada para o calcular (Tabela 6), pelo que difere consoante as estimativas para o hiato do produto utilizada na estimativa.
- Para 2008, a variação do saldo ajustado do ciclo (i.e., ajustado dos efeitos da conjuntura económica) será de:
    - 0,4% do PIB de acordo com os valores do PEC-2007;
    - 0,3% do PIB admitindo como ponto de partida o saldo orçamental do programa e utilizando a componente cíclica estimada pela CE em Novembro de 2007;
    - 0,3% de acordo com a previsão da OCDE de Dezembro de 2007;
    - 0,1% de acordo com a previsão da CE (para o saldo e componente cíclica);

  - Com base na informação disponível aquando da elaboração da Nota Técnica preliminar de análise ao Orçamento do Estado para 2008, a UTAO tinha avançado com uma estimativa de 0,3% do PIB.
- O saldo estrutural, relevante para a aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento, distingue-se do saldo ajustado do ciclo ao excluir (subtrair) os efeitos de medidas de carácter temporário (extraordinárias).
- O considerar de uma *medida temporária no montante de 0,1% do PIB em 2007* no presente PEC-2007 faz com que:
  - Piore em 0,1 p.p. do PIB o nível do saldo estrutural em 2007 (e a variação do saldo estrutural em 2007);
  - Mas *melhore* em 0,1 p.p. a variação do saldo estrutural previsto para 2008 face à variação prevista para o saldo ajustado do ciclo.
- Consequentemente, a variação prevista do saldo orçamental estrutural para 2008 é melhor em 0,1 p.p. do PIB do que a variação do saldo orçamental ajustado do ciclo. Assim as estimativas de melhoria do saldo estrutural passam a ser de 0,5%, 0,4%, 0,4% e 0,2%, respectivamente (ver o Gráfico 7).
  - A variação do saldo orçamental ajustado do ciclo é a variável relevante para o aferir do cumprimento dos compromissos comunitários.
  - Portugal deveria apresentar em 2007 uma melhoria do saldo estrutural de pelo menos 0,75% do PIB.
    - De acordo com as estimativas do PEC-2007 e da CE a melhoria registada será ligeiramente inferior, mas terá sido suficiente para permitir alcançar um défice (com medidas temporárias) de 3% do PIB.
  - 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.[17]
    - Em 2008 e 2009, Portugal deverá apresentar, regra geral, uma melhoria mínima do saldo estrutural de 0,5% do PIB.
      - A previsão do PEC-2007 é de uma melhoria de 0,5% do PIB em 2008 e 2010.
      - A previsão da Comissão para 2008 aponta para uma melhoria de 0,2% do PIB (que sobe para 0,4% se se usar a meta para o saldo global do PEC-2007 em vez da previsão para o saldo dos serviços da Comissão).
- O PEC prevê alcançar em 2010 o objectivo de médio prazo (OMP) de um défice estrutural inferior ou igual a 0,5% do produto.
- De acordo com as previsões do PEC-2007, apenas em 2009 se prevê o atingir de uma margem de segurança suficiente para evitar que o défice infrinja o

[17] 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.

limite de 3% do PIB, no quadro de flutuações macroeconómicas normais, ou seja um défice estrutural inferior ao valor mínimo de referência calculado pela CE (1,5% do PIB).

Tabela 6 – Nível e variação do saldo ajustado do ciclo e do saldo estrutural

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
			Informação do PEC			
1. Saldo (PEC)	-3,9	-3	-2,4	-1,5	-0,4	-0,2
2. Componente cíclica (PEC)	-1,1	-1	-0,8	-0,5	-0,1	0,3
3. Saldo ajustado ciclo [(1)-(2)]	**-2,8**	**-2**	**-1,6**	**-1,1**	**-0,4**	**-0,4**
Variação do saldo ajustado do ciclo		**0,8**	**0,4**	**0,5**	**0,7**	**0**
4. Saldo estrutural [(3)- Medidas temp.]	**-2,8**	**-2,1**	**-1,6**	**-1,1**	**-0,4**	**-0,4**
Variação do saldo estrutural	**:**	**0,7**	**0,5**	**0,5**	**0,7**	**0**
			Saldo previsto PEC e componente cíclica CE			
1. Saldo (PEC)	-3,9	-3	-2,4	-1,5	-0,4	-0,2
2. Componente cíclica (CE)	-0,9	-0,8	-0,5	-0,4	:	:
3. Saldo ajustado ciclo [(1)-(2)]	**-3**	**-2,2**	**-1,9**	**-1,1**	:	:
Variação do saldo ajustado do ciclo	**2,3**	**0,8**	**0,3**	**0,8**	:	:
4. Saldo estrutural [(3)- Medidas temp.]	**-3**	**-2,3**	**-1,9**	**-1,1**	:	:
Variação do saldo estrutural		**0,7**	**0,4**	**0,8**	:	:
			Previsão da CE			
1. Saldo (CE)	-3,9	-3,0	-2,6	*-2,4*	:	:
2. Componente cíclica (CE)	-0,9	-0,8	-0,5	-0,4	:	:
3. Saldo ajustado ciclo [(1)-(2)]	**-2,9**	**-2,2**	**-2,1**	***-2,1***	:	:
Variação do saldo ajustado do ciclo	**2,3**	**0,7**	**0,1**	***0,0***	:	:
4. Saldo estrutural [(3)- Medidas temp.]	**-2,9**	**-2,3**	**-2,1**	**-2,1**	:	:
Variação do saldo estrutural	**2,3**	**0,6**	**0,2**	**0**	:	:
			Previsão da OCDE			
1. Saldo (OCDE)	-3,9	-3	-2,4	-1,5	:	:
2. Componente cíclica (PEC)	-1,7	-1,7	-1,4	-1,1	:	:
3. Saldo ajustado ciclo [(1)-(2)]	**-2,2**	**-1,3**	**-1,0**	**-0,4**	:	:
Variação do saldo ajustado do ciclo	**2,2**	**0,9**	**0,3**	**0,6**	:	:
4. Saldo estrutural [(3)- Medidas temp.]	**-2,2**	**-1,4**	**-1**	**-0,4**	:	:
Variação do saldo estrutural	**:**	**0,8**	**0,4**	**0,6**	:	:
Medidas temporárias (PEC)	**0**	**0,1**	**0**	**0**	**0**	**0**

Nota: A previsão da Comissão Europeia para 2009 é baseada no cenário de no policy change. Para 2007 a previsão da CE distinguiu o valor do saldo ajustado do ciclo, do valor do saldo estrutural, ascendendo este último a -2,3% do PIB. Tal significa que a CE considerou em Novembro que em 2007 se verificarão medidas de carácter temporário ou excepcional no montante de 0,1% do PIB. *Fonte*: A componente cíclica aqui utilizada é a estimada pela Comissão Europeia, Variável PRT.1.0.319.0.UBLGCP, "Cyclical component of net lending (+) or net borrowing (-) of general government :- Based on potential GDP ESA1995", da Base de Dados AMECO, versão de 9 de Novembro de 2007; excepto na coluna a sombreado, o valor do saldo ajustado do ciclo corresponde à estimativa da CE, variável PRT.1.0.319.0.UBLGAP, "Cyclically adjusted net lending (+) or net borrowing (-) of general government :- Adjustment based on potential GDP Excessive deficit procedure", da mesma base de dados.