



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UTAO | PARECER TÉCNICO n.º 4/2011

Análise das contas nacionais das administrações públicas – PDE de Março de 2011

20.04.2011

Ficha técnica

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 6 de Abril de 2011.

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

Sumário executivo

Enquadramento

1 A economia portuguesa cresceu 1,4% em 2010, o dobro do previsto no OE/2010, sobretudo por via de um inesperado dinamismo da procura interna, nomeadamente do consumo privado, mas também do consumo público. Com efeito, o crescimento do consumo público excedeu largamente as projecções subjacentes ao OE/2010 e ao ROPO/2010, mesmo excluindo o efeito relativo à aquisição de equipamento militar de sub-superfície.

2 Os objectivos orçamentais foram revistos diversas vezes em 2010, o mesmo sucedendo em relação às medidas de consolidação orçamental que foram sendo reforçadas ao longo do ano, num contexto de acentuada instabilidade nos mercados de dívida pública em várias economias da área do euro, incluindo Portugal. Em particular, o objectivo para o défice em 2010 foi revisto em baixa de 8,3% do PIB para 7,3%.

Conta das administrações públicas

3 De acordo com a 1.ª notificação do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE) remetida pelo INE ao Eurostat a 31 de Março de 2011, em 2010, o défice global (provisório) das administrações públicas ascendeu a 14 911,6 milhões de euros, o equivalente a 8,6% do PIB e a dívida bruta a 159 469,1 milhões de euros (92,4% do PIB). Assim, os objectivos orçamentais para 2010 não foram atingidos, mesmo com o recurso a medidas temporárias.

4 Para efeitos de comparabilidade, a conta das administrações públicas de 2010 foi ajustada dos efeitos das operações não repetíveis: i) a transferência dos fundos de pensões da Portugal Telecom; ii) a aquisição de equipamento militar de sub-superfície; iii) as medidas de apoio ao sector financeiro (execução da garantia do BPP e integração no perímetro de consolidação das sociedades BPN); iv) e as receitas das concessões de recursos hídricos e fotovoltaicos.

5 O défice orçamental ajustado destas operações ascendeu em 2010 a 8,5% do PIB. Este valor representa uma redução de 1,5 p.p. do PIB face ao registado em 2009, sendo que, de acordo com os cálculos da UTAO, 0,5 p.p. do PIB dessa redução é explicada pela melhoria da conjuntura económica.

6 O maior contributo para a redução do défice ajustado proveio da despesa que reduziu o seu peso no PIB em 1,4 p.p.. Já o contributo da receita foi de aproximadamente 0,2 p.p. do PIB, beneficiando de um crescimento da receita de capital (ajustada da transferência dos fundos de pensões), relacionada com um aumento das transferências provenientes dos fundos comunitários, bem como do aumento da carga fiscal.

7 A redução do rácio da despesa (ajustada) ficou a dever-se aos seguintes efeitos: à redução em 0,5 p.p. da despesa de capital (ajustada das receitas de concessões e do apoio ao sistema financeiro); à redução nas despesas com pessoal (0,4 p.p.), por via de uma redução dos ordenados e salários e dos encargos com saúde pagos ao SNS (reflectidos em contribuições sociais); e à redução de 0,3 p.p. do PIB do consumo intermédio ajustado da aquisição do referido equipamento militar.

8 Relativamente às prestações sociais, que tinham aumentado fortemente o seu peso no PIB no ano de 2009 (em 2,6 p.p.), em 2010 mantiveram esse rácio praticamente inalterado, crescendo em termos nominais a um ritmo (2%) ligeiramente inferior ao do PIB nominal (2,3%).

9 Em termos comparáveis, descontando o efeito do alargamento do perímetro das administrações públicas, o défice de 2010 ficou 0,8 p.p. do PIB acima do previsto no ROPO/2010 e globalmente em linha com o previsto no OE/2010 (o qual em resultado da revisão do PIB se reduziu de 8,3% para 8,1% do PIB). Assim, pode concluir-se que as medidas adicionais de consolidação orçamental em 2010 permitiram apenas compensar a insuficiência das medidas contidas no OE/2010 para atingir o objectivo do défice aí previsto. Contudo, as medidas adicionais não foram suficientes para alcançar o objectivo mais ambicioso expresso, em Julho, no ROPO/2010.

10 Da comparação do esforço de redução do défice em 2010 com o agravamento (de 6,8 p.p. do PIB) ocorrido entre 2007 e 2009 constata-se que se registou um ritmo de correcção do défice orçamental reduzido. Com efeito, a manutenção deste ritmo de correcção levaria a que fossem necessários aproximadamente 4 a 5 anos para se obter um défice próximo do limite máximo permitido de 3% do PIB.

11 O saldo estrutural deverá ter melhorado 0,5 p.p. do PIB (e o saldo primário estrutural melhorado entre 0,6 a 0,7 p.p. do PIB) em 2010, corrigindo apenas ligeiramente a deterioração estrutural de 4,5 p.p. estimada para 2009.

12 Mesmo considerando as medidas temporárias previstas no OE/2011 e descontando o efeito da aquisição dos submarinos, a concretização do objectivo de um défice orçamental de 4,6% do PIB em 2011 irá requerer um esforço de redução do saldo estrutural superior a 4 p.p. do PIB, consideravelmente superior ao efectuado em 2010 (0,5 p.p. do PIB), pelo que a concretização do objectivo para o défice de 2011 revela-se extremamente exigente.

Financiamento e Dívida

13 Em 2010, as necessidades líquidas de financiamento das administrações públicas continuaram, tal como no ano anterior, a corresponder à quase totalidade das necessidades líquidas de financiamento do conjunto da economia. Verificou-se, no entanto, uma alteração do perfil de financiamento do défice público, que passou a ser sustentado no financiamento interno em substituição do financiamento externo, ainda que este, por sua vez, fosse assegurado pelo recurso dos bancos portugueses às operações de refinanciamento junto do BCE.

14 A dívida pública continuou a evidenciar uma trajectória de crescimento, alcançando nesta última década uma taxa de variação crescimento anual de 10%, valor que contrasta com o crescimento médio de 3,1% do PIB nominal neste período. A manutenção deste diferencial penaliza a sustentabilidade a prazo da dívida.

15 Prosseguindo esta tendência de crescimento, em 2010, o rácio da dívida aumentou 9,5 p.p. do PIB, fixando-se em 92,4% do PIB, muito contribuindo para esta variação o défice primário obtido de 5,6% e o ajustamento défice-dívida de 2,7%, explicado sobretudo pela “aquisição líquida de activos financeiros” e pelas “variações de valorização da dívida”.

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO	III
I ENQUADRAMENTO	1
I.1 CONJUNTURA	1
I.2 FINANÇAS PÚBLICAS	2
II EVOLUÇÃO DA CONTA DAS AP	5
II.1.1 EVOLUÇÃO AJUSTADA ENTRE 2007 E 2010	5
<i>Evolução em 2010</i>	<i>6</i>
<i>Avaliação do esforço de consolidação orçamental em 2010 em comparação com o agravamento verificado entre 2007-2009.....</i>	<i>8</i>
II.1.2 EVOLUÇÃO DO SALDO ESTRUTURAL.....	9
II.1.3 COMPARAÇÃO DA EXECUÇÃO DE 2010 COM O PREVISTO NO OE/2010 E NO ROPO/2010	10
III FINANCIAMENTO E DÍVIDA DAS AP.....	13
III.1.1 FINANCIAMENTO DAS AP.....	13
III.1.2 EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA	15
III.1.3 AJUSTAMENTO DÉFICE-DÍVIDA	17
III.1.4 REVISÕES DA DÍVIDA PÚBLICA.....	19
IV ANEXOS	21
IV.1 CAIXAS.....	22
IV.2 ANEXO ESTATÍSTICO	25

Índice de caixas

Caixa 1 – Registo de veículos de reestruturação financeira em contabilidade nacional	22
Caixa 2– Passagem da óptica da contabilidade pública a contabilidade nacional	23
Caixa 3 – Estimativas das medidas temporárias e do hiato do produto utilizadas nos cálculos	24

Índice de tabelas

Tabela 2 – Componentes da Procura Interna.....	1
Tabela 3 – Objectivos orçamentais e respectiva concretização (em % do PIB).....	2
Tabela 4– Principais indicadores orçamentais (em % do PIB).....	3
Tabela 5 – Principais operações pontuais em 2010.....	3
Tabela 6 – Principais agregados da conta ajustada das administrações públicas	5
Tabela 7 – Comparação da execução face aos objectivos do défice e da dívida	11
Tabela 8 – Comparação do PDE ajustado com o OE/2010 e ROPO/2010 (em p.p. do PIB)	11
Tabela 9 – Financiamento das administrações públicas (em % do PIB)	14
Tabela 10 – Principais indicadores de dívida pública.....	15
Tabela 11 – Dinâmica da Dívida Pública (em % do PIB)	18
Tabela 13 – Estimativas para o saldo estrutural (em % do PIB).....	25
Tabela 14 – Quadro de passagem da óptica da contabilidade pública para a óptica da contabilidade nacional (em % do PIB)	26
Tabela 15- Evolução da conta das administrações públicas (PDE) – valores não ajustados	27
Tabela 16- Evolução da conta das AP ajustada [pela UTAO] dos efeitos das operações não repetíveis	28

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Evolução trimestral das necessidades líquidas de financiamento (acumuladas) das AP	4
Gráfico 2 – Variação (ajustada) dos principais agregados das AP em 2010.....	6
Gráfico 3 – Comparação 2010 vs. 2007/2009.....	8
Gráfico 4 – Cap. (+) / Nec. (-) de financiamento da economia portuguesa (em % do PIB).....	13
Gráfico 5 – Necessidades (-) de financiamento das administrações públicas (em % do PIB)	13
Gráfico 6 – Investimento de não residentes em títulos de dívida pública (fluxos líquidos, em M€)	14
Gráfico 7 – Dívida por subsector das administrações públicas (em mil M€).....	16
Gráfico 8 – Dívida Pública de curto prazo	16
Gráfico 9 – Contributos para a variação do rácio da dívida	17

I Enquadramento

I.1 Conjuntura

1 O ano de 2010 foi caracterizado por uma recuperação generalizada da actividade económica a nível mundial, após uma contracção global particularmente acentuada ocorrida no ano anterior, a qual motivou a adopção de políticas económicas expansionistas e, conseqüentemente, um aumento significativo dos défices e da dívida pública.

2 Não obstante a recuperação económica verificada, observou-se em 2010 uma acentuada instabilidade nos mercados de dívida pública em várias economias da área do euro, incluindo Portugal. Esta situação afectou especialmente os países que já apresentavam fragilidades de natureza estrutural, nomeadamente ao nível do endividamento externo, da solidez do sistema bancário ou do potencial de crescimento económico. Assim, em Portugal, observou-se um aumento substancial da percepção do risco soberano ao longo de 2010, originando profundas implicações sobre as condições de financiamento da economia, em geral, e das administrações públicas (AP), em particular.

3 Neste contexto, a partir de Maio de 2010, o Banco Central Europeu (BCE) implementou novos programas de compra de activos no mercado secundário e recuperou algumas das medidas não convencionais e extraordinárias, iniciadas em Outubro de 2008 no contexto da turbulência dos mercados financeiros, com o objectivo de moderar as tensões nos mercados da dívida soberana. O recurso às operações de cedência de liquidez permitiu ao sistema bancário a continuação do financiamento ao sector não monetário, incluindo as administrações públicas. As medidas não convencionais e temporárias de política monetária do BCE acabaram por suavizar a restrição de financiamento externo da economia portuguesa.

Tabela 1 – Principais indicadores económicos em 2010 (taxa de variação, em %)

	Previsão	ROPO/2010	Contas	Diferença
	OE/2010	(Jul/2010)	Nacionais	(em p.p.)
	(Jan/2010)		(Mar/2011)	
	A	B	C	(C-A)
Produto Interno Bruto	0,7	0,7	1,4	0,7
Consumo Privado	1,0	1,3	2,0	1,0
Consumo Público	-0,9	-2,2	3,2	4,1
Investimento	-1,1	-0,8	-5,6	-4,5
Procura Interna	0,3		0,8	0,5
Exportações	3,5	4,3	8,7	5,2
Importações	1,5	2,2	5,3	3,8
Contributos para o PIB (em p.p.)				
Procura Interna	0,3	0,3	0,9	0,6
Procura Externa Líquida	0,4	0,4	0,5	0,1
Por memória:				
Deflador do PIB	0,8		1,4	0,6
Inflação (IHPC)	0,8	1,1	1,4	0,6
Taxa de Desemprego	9,8	9,8	10,8	1,0
Emprego Total	-0,1	-1,0	-1,5	-1,4

Fonte: MFAP e INE. Cálculos da UTAO.

4 No que respeita à actividade económica portuguesa em 2010, as estimativas dos vários organismos nacionais e internacionais apontavam para um crescimento modesto. Contudo, o crescimento do PIB superou as previsões, tendo subido 1,4%, em termos reais, face ao ano anterior (Tabela 1). Ainda assim, o crescimento do PIB em Portugal situou-se abaixo do registado na área do euro (1,7%).

Tabela 2 – Componentes da Procura Interna (taxa de variação homóloga, em %)

	2009	2010	1ºT 10	2ºT 10	3ºT 10	4ºT 10
	Procura Interna	-2,9	0,8	1,2	2,2	-0,5
Consumo Privado	-1,0	2,0	2,7	2,8	1,6	0,9
Investimento	-14,0	-5,6	-4,1	-4,5	-8,2	-5,5
Consumo Público	3,4	3,2	1,6	6,4	0,1	4,6
Consumo Público (ajustado)	3,4	0,5	1,6	0,7	0,1	-0,6

Fonte: INE.

Nota: O consumo público foi ajustado da despesa com a aquisição de material militar de sub-superfície.

5 O cenário macroeconómico subjacente ao OE/2010 apontava para um crescimento de 0,7%, repartido pelos contributos de 0,3 e 0,4 p.p. da procura interna e externa, respectivamente. No entanto, o crescimento de 2010 resultou principalmente do contributo da procura interna (0,9 p.p.), uma vez que o crescimento das exportações – proporcionado pela procura dos principais mercados de destino – foi acompanhado por um expressivo aumento das importações, reflectindo, em particular, o crescimento das despesas de consumo em bens com elevado conteúdo importado e, também, a importação de material militar de sub-superfície (dois submarinos da classe Tridente e respectivos equipamentos). Assim, o crescimento anual reflectiu, em larga medida, o inesperado dinamismo da procura interna, nomeadamente do consumo privado, mas também do consumo público.

6 De facto, o crescimento do consumo público excedeu largamente as projecções subjacentes ao OE/2010 e ao ROPO/2010¹ (apresentado em Julho), tendo nesses documentos o MFAP previsto um decréscimo de 0,9 e de 2,2 p.p., respectivamente, quando acabou por se verificar um aumento de 3,2%. Mesmo excluindo o efeito relativo à referida importação do referido equipamento militar, o consumo público aumentaria 0,5% em 2010, ainda assim, 1,4 p.p. acima da taxa de crescimento implícita no OE/2010 (Tabela 2). O contributo do consumo privado excedeu também o esperado, crescendo 1 p.p. acima do previsto no OE/2010.

1.2 Finanças Públicas

7 Os objectivos orçamentais foram revistos diversas vezes em 2010, o mesmo sucedendo em relação às medidas de consolidação orçamental, que foram sendo reforçadas ao longo do ano (Tabela 3). Em particular, no dia 13 de Maio de 2010, as autoridades portuguesas anunciaram medidas adicionais de consolidação orçamental, posteriormente reflectidas no ROPO/2010, para além das apresentadas em Janeiro no OE/2010 e em Março na actualização do PEC, com o objectivo de acelerar o processo de consolidação orçamental. Consequentemente, foram fixados objectivos orçamentais mais ambiciosos, nomeadamente, o objectivo para o défice em 2010 foi revisto em baixa para 7,3% do PIB.

Tabela 3 – Objectivos orçamentais e respectiva concretização (em % do PIB)

	2009	2010	2011 (e)
Défice Público			
OE2010 (Jan/2010)	9,3	8,3	-
PEC (Mar/2010)	9,3	8,3	6,6
ROPO (Jul/2010)	9,3	7,3	4,6
PDE (Set/2010)	9,3	7,3	-
OE2011 (Out/2010)	9,3	7,3	4,6
PDE (Mar/2011)	10,0	8,6	4,6
Dívida Pública			
OE2010 (Jan/2010)	76,6	85,4	-
PEC (Mar/2010)	77,2	86,0	89,4
ROPO (Jul/2010)	76,3	83,5	85,9
PDE (Set/2010)	76,1	83,3	-
OE2011 (Out/2010)	76,1	82,1	86,6
PDE (Mar/2011)	82,9	92,4	97,3

Fonte: INE e MFAP.

¹ De salientar que o cenário macroeconómico subjacente ao OE/2010 foi efectuado tendo em consideração a base 2000 das Contas Nacionais, enquanto o ROPO/2010 já teve subjacente a nova base de 2006.

Tabela 4– Principais indicadores orçamentais (em % do PIB)

	2007	2008	2009	2010	Variação	
					2008-2009	2009-2010
	(em % do PIB)				(em p.p. do PIB)	
Saldo global	-3,1	-3,5	-10,0	-8,6	-6,5	1,4
Receita	41,1	41,1	39,7	41,5	-1,4	1,8
Despesa total	44,4	44,7	49,8	50,2	5,1	0,4
Despesa primária	41,4	41,6	46,9	47,2	5,3	0,3
Juros (PDE)	2,9	3,0	2,9	3,0	-0,1	0,1
Saldo primário	-0,2	-0,5	-7,2	-5,6	-6,7	1,5
Saldo estrutural	[-4,2; -3,6]	[-5,1; -4,4]	[-9,6; -8,9]	[-9,1; -8,4]	-4,5	0,5
Dívida Pública	68,3	71,6	82,9	92,4	11,4	9,5

Fonte: INE (Procedimento dos Défices Excessivos de Março de 2011) e cálculos da UTAO para o saldo estrutural.

8 A Notificação no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE/Mar2011) remetida ao Eurostat a 31 de Março de 2011² revelou que os objectivos orçamentais para 2010 não foram plenamente atingidos, mesmo com recurso a medidas temporárias (Tabela 4). Com efeito, o défice das administrações públicas em 2010 foi de 8,6% do PIB (10%, em 2009), ficando aquém do objectivo de 7,3%. Mesmo subtraindo os efeitos de todas as operações passíveis de serem entendidas como pontuais ou temporárias³, conclui-se que não foi possível concretizar a redução do défice para o objectivo definido inicialmente (Tabela 5).

Tabela 5 – Principais operações pontuais em 2010

Operações	Em % do PIB	Efeito no saldo orçamental
Reclassificação de empresas de transportes	0,5	-
Registo das Imparidades do BPN	1,0	-
Execução de garantias do BPP	0,3	-
Aquisição extraordinária de material militar	0,5	-
Integração do Fundo de Pensões da Portugal Telecom	1,6	+

Nota: Um sinal negativo significa que a operação referida faz aumentar o défice, e vice-versa. | Fonte: INE.

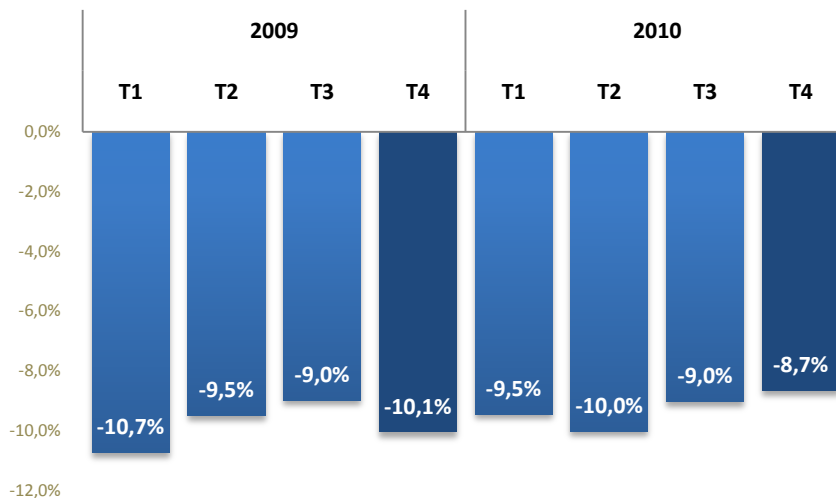
9 No que se refere ao saldo estrutural, este deverá ter melhorado 0,5 p.p. do PIB (e o saldo primário estrutural melhorado entre 0,6 a 0,7 p.p. do PIB), corrigindo-se apenas ligeiramente a deterioração de 4,5 p.p. estimada para 2009.

10 Em termos de evolução infra-anual, em 2010 a redução do défice ocorre apenas a partir da segunda metade do ano, impulsionada pelo crescimento da receita fiscal e de capital, em conjunto com o abrandamento da despesa corrente primária (Gráfico 1).

² De salientar o carácter provisório do apuramento efectuado no âmbito desta notificação, a qual estará ainda sujeita à validação por parte do Eurostat no final de Abril. No final de Setembro será ainda remetida uma segunda notificação, que poderá apresentar revisões face à primeira versão.

³ Em particular, relativamente ao registo de veículos de reestruturação financeira em contabilidade nacional, ver a Caixa 1, em anexo.

Gráfico 1 – Evolução trimestral das necessidades líquidas de financiamento (acumuladas) das AP



Fonte: INE.

Nota: Os dados de base das contas nacionais por sector institucional referem-se ao valor das necessidades líquidas de financiamento do sector institucional das administrações públicas em contas nacionais, que não coincide inteiramente com o saldo apurado para efeito do PDE, em virtude dos fluxos de juros ao abrigo de *swaps* e de contratos de garantia de taxas (FRA's) serem objecto de um tratamento específico no caso dos dados transmitidos ao abrigo do PDE. A título exemplificativo, o valor das necessidades de financiamento relevantes para efeito de PDE é de 8,6% do PIB em 2010, que compara com os 8,7% em termos de SEC95.

11 A Tabela 14 e a Caixa 2, em anexo, apresentam uma breve descrição da passagem do saldo das administrações públicas em contabilidade pública para o saldo em contabilidade nacional, relevante para efeitos do PDE. Reflectindo esses ajustamentos, o défice das administrações públicas em contas nacionais ficou 0,7 p.p.do PIB acima do apurado em contabilidade pública.

12 Especificamente, os subsectores da Administração Central e da Administração Local e Regional foram objecto de ajustamentos negativos de 0,6 e 0,2 % do PIB, respectivamente, ampliando nesse valor o apuramento do défice em contas nacionais face ao défice registado em contabilidade pública. Em contraste, o subsector dos Fundos da Segurança Social beneficiou de ajustamentos que melhoraram marginalmente (0,06% do PIB) o excedente de 0,4% do PIB alcançado em contas nacionais.

II Evolução da Conta das AP

Nota: A análise deste capítulo encontra-se sustentada em valores ajustados.⁴

II.1.1 Evolução ajustada entre 2007 e 2010

13 De acordo com o anteriormente referido, a conta das administrações públicas em 2010 encontra-se influenciada por efeitos de operações não repetíveis de elevado montante, que condicionam a análise da sua evolução temporal. Assim, este capítulo centra-se na análise de valores ajustados desses efeitos, bem como das medidas temporárias ocorridas nos anos de 2007 e 2008. Por conseguinte, a análise da conta das AP de 2010 foi ajustada dos seguintes efeitos:

- Transferência dos fundos de pensões da Portugal Telecom para a CGA;
- Aquisição de material militar de sub-superfície (2 submarinos da classe Tridente);⁵
- Medidas de apoio ao sector financeiro (execução da garantia do BPP e integração das sociedades BPN no sector das administrações públicas);
- Receitas das concessões de recursos hídricos e fotovoltaicos.

Por não se revestir desta característica de não recorrência, não se efectuou qualquer ajustamento relativamente à reclassificação de empresas de transportes, com efeitos desde 2007 (ver Tabela 6 e a Tabela 16, mais desagregada, em anexo).

Tabela 6 – Principais agregados da conta ajustada das administrações públicas

	Desvio absoluto ROPO/10	Var. 2009/2010 (p.p. do PIB)			Desvio face variação prevista 2009/2010	
		OE/10	ROPO/10	PDE ajust.	ROPO/10	OE/10
Receita total (ajustada)	-0,6	0,1	1,5	0,2	-1,4	0,0
Receita corrente - da qual:	-0,6	-0,1	1,3	0,1	-1,2	0,2
Carga fiscal - da qual:	-	-0,2	-	-	-	0,2
Imp. Indirectos	-0,1	0,1	0,8	0,7	-0,0	0,6
Imp. Directos	-0,3	-0,3	0,2	-0,2	-0,4	0,1
Outra rec. Corrente (inclui vendas)	-0,5	0,6	0,4	-0,1	-0,5	-0,7
Receita de capital	0,0	0,2	0,2	0,0	-0,2	-0,2
Despesa total (ajustada)	0,2	-0,9	-0,5	-1,4	-0,9	-0,5
Despesa corrente primária - da qual:	0,4	-0,3	-0,2	-0,9	-0,7	-0,6
Consumo intermédio	-0,2	0,2	-0,1	-0,4	-0,3	-0,5
Despesas com pessoal	0,2	-0,4	-0,3	-0,4	-0,1	0,0
Prestações sociais	0,6	-0,1	-0,1	-0,1	0,1	-0,0
das quais: que não em espécie	0,6	-0,2	-0,1	-0,0	0,1	0,2
Juros	-0,3	0,3	0,3	0,1	-0,2	-0,1
Despesa de capital	0,1	-0,8	-0,6	-0,6	0,0	0,3
Cap. (+)/ Nec. Financto. (-) líq. (ajustada)	-0,8	1,0	2,0	1,6	-0,4	0,5
Saldo primário (ajustado)	-1,1	1,3	2,3	1,7	-0,7	0,4

Notas: As variações encontram-se calculadas a partir de valores não arredondados. Os valores são provisórios para os anos de 2009 e 2010. Esta tabela encontra-se detalhada em anexo na Tabela 16. | Fonte: INE e cálculos da UTAO.

⁴ Os valores não ajustados, tal como reportados pelo INE, encontram-se na Tabela 15, em anexo.

⁵ No entendimento da UTAO, esta aquisição não se reveste de uma natureza temporária, sendo apenas excluída da análise para permitir uma melhor caracterização da tendência de evolução “subjacente” do consumo intermédio. Em conformidade com este entendimento, esse efeito não é considerado na análise da evolução estrutural do saldo orçamental.

Evolução em 2010

14 Ajustado desses efeitos, o défice orçamental ascendeu em 2010 a 14 674 M€, equivalente a 8,5% do PIB, apresentando uma melhoria de 1,5 p.p. do PIB face ao valor de 10% do PIB atingido em 2009 (Tabela 6). Por seu turno, em 2010, registou-se um défice primário ajustado equivalente a 5,5% do PIB.

15 Para a redução (em 1,5 p.p. do PIB) do défice orçamental de 2010 concorreu uma melhoria da conjuntura económica, a qual, de acordo com os cálculos da UTAO, explica 0,5 p.p. daquela redução.

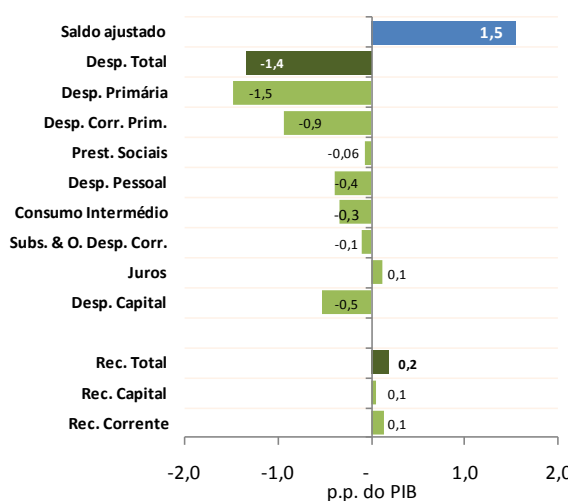
16 O maior contributo para a redução do défice ajustado adveio de uma redução do peso da despesa total no PIB (em 1,4 p.p.). O contributo da receita foi de aproximadamente 0,2 p.p. do PIB.

17 Relativamente à receita, merece destaque o acréscimo de 0,7 p.p. do PIB verificado nos impostos indirectos, na sua maior parte resultante do IVA.⁶ Por seu lado, os impostos directos baixaram (em 0,2 p.p.) o seu peso no produto e as contribuições sociais efectivas mantiveram-se inalteradas em percentagem do PIB.⁷ Assim, a carga fiscal registou em 2010 um acréscimo de 0,6 p.p. do PIB.

18 A receita de capital (ajustada dos efeitos da transferência dos fundos de pensões da PT) evidenciou em 2010 um forte crescimento nominal (8,6%), que se ficou a dever a um acréscimo das transferências de fundos comunitários. Refira-se que também em 2009 se verificou um aumento dessas transferências provenientes da União Europeia. Assim, no conjunto desses dois anos, a receita de capital (ajustada) aumentou o seu peso no PIB em 0,3 p.p., sendo esse crescimento devido na íntegra aos fundos comunitários.

19 Quanto à despesa, em 2010 registou-se uma redução da despesa primária, ajustada dos efeitos atrás referidos, em 1,5 p.p. do PIB e um agravamento (ainda que de reduzida expressão) do peso dos encargos com juros (em 0,1 p.p. do PIB). A evolução da despesa primária ajustada resultou de uma redução da despesa corrente primária em 0,9 p.p. do PIB e de uma redução da despesa de capital em 0,5 p.p. do PIB.

Gráfico 2 – Variação (ajustada) dos principais agregados das AP em 2010



⁶ Neste domínio convém ter presente, que para efeito de especialização do exercício se utiliza, no registo da receita fiscal, em contabilidade nacional, o método de caixa ajustado. Consequentemente, parte da receita fiscal de 2010 encontra-se influenciada pela cobrança de impostos registada em Janeiro e Fevereiro de 2011, uma vez que as operações económicas que lhe deram origem ocorreram ainda nos últimos meses de 2010 (captando assim o efeito das antecipações de consumo ocorridas no final do ano, resultantes do aumento da carga fiscal em 2011). Assim, ao total de receita registada em 2010 na óptica da contabilidade pública, foram adicionados 304,5 M€ (0,2% do PIB) por efeitos desse ajustamento.

⁷ A evolução do conjunto das contribuições sociais encontra-se negativamente influenciada pelo comportamento das contribuições sociais imputadas, que reduziram o seu peso no PIB em 0,3 p.p..

- 20** A contribuir para a redução do peso da despesa corrente primária encontram-se:
- As despesas com pessoal, que reduziram o seu peso no PIB em 0,4 p.p. (passando a representar 12,2% do PIB). Para esta redução contribuíram em partes iguais:
 - i. a redução de ordenados e salários, que beneficiou das saídas de funcionários para aposentação e da empresarialização de hospitais; e,
 - ii. a redução das contribuições sociais das AP, designadamente nos encargos de saúde pagos ao SNS pela ADSE;
 - O consumo intermédio (ajustado do efeito das aquisições de submarinos), que viu o seu peso no PIB reduzir-se em 0,3 p.p., não obstante o crescimento dos encargos com PPP (acima do crescimento do PIB nominal); sem o referido ajustamento relativo aos submarinos, o consumo intermédio aumentaria o seu peso no PIB em 0,2 p.p.;
 - Os subsídios e a outra despesa corrente, que baixaram o seu peso no PIB em 0,1 p.p..

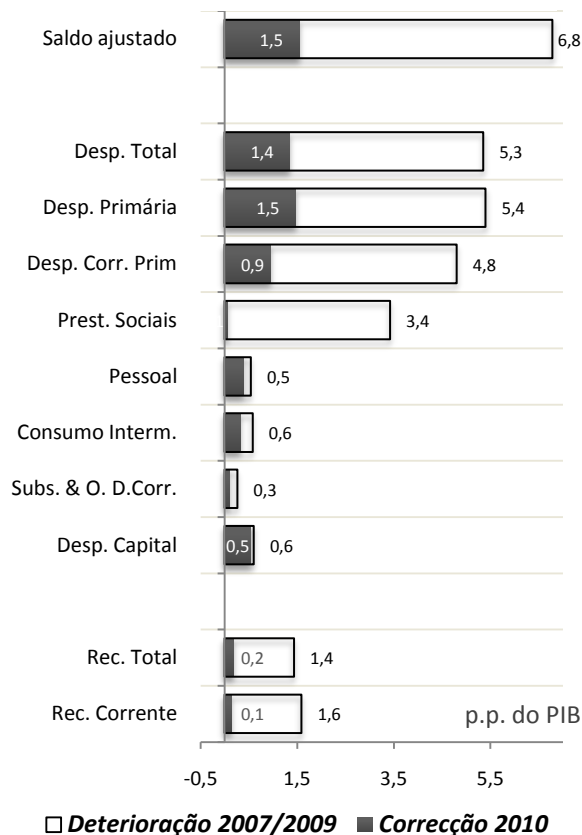
21 Quanto às prestações sociais, que tinham aumentado fortemente em 2009 (2,6 p.p. do PIB), mantiveram praticamente inalterado o seu peso no PIB em 2010, crescendo em termos nominais a um ritmo (2%) ligeiramente inferior ao do PIB nominal (2,3%). Em termos das suas componentes, verificou-se um crescimento (nominal) mais expressivo nas prestações sociais que não em espécie, em resultado do crescimento das pensões e dos subsídios de desemprego. Ao nível das prestações sociais em espécie, destaca-se o crescimento significativo das despesas com saúde (pagamento aos hospitais empresa e gastos em convenções e farmácias), pese embora em abrandamento face ao forte crescimento dos anos mais recentes.

22 A redução de 0,5 p.p. do PIB no montante da despesa de capital (ajustada das receitas de concessões e do apoio ao sistema financeiro) resulta da diminuição da outra despesa de capital (especificamente nas transferências de capital), para a qual a UTAO não dispõe de explicação. A formação bruta de capital fixo apresentou um ligeiro decréscimo do seu peso no produto em 0,1 p.p..

Avaliação do esforço de consolidação orçamental em 2010 em comparação com o agravamento verificado entre 2007-2009

23 Atendendo a que no ano de 2007 o valor do défice público ajustado dos efeitos das medidas temporárias se situou próximo do limite máximo dos 3% do PIB previsto no protocolo anexo ao Tratado da União Europeia, mais concretamente em 3,3% do PIB, é relevante colocar os valores da execução de 2010 em perspectiva com a evolução registada a partir de 2007. Para esse efeito, apresenta-se no gráfico seguinte a deterioração verificada nas contas públicas entre 2007 e 2009, com o montante da “correção” ocorrida entre 2009 e 2010, entendendo-se por “correção” um aumento da receita ou uma diminuição da despesa relativamente ao PIB.

Gráfico 3 – Comparação 2010 vs. 2007/2009



24 A área preenchida a cinzento em cada barra do Gráfico 3 ilustra (para cada rubrica considerada) a dimensão da correção efectuada em 2010 relativamente à deterioração verificada entre 2007/2009, que corresponde ao tamanho da barra. Assim, quanto mais preenchida estiver a barra, maior foi o grau de correção verificado em 2010. Da sua leitura pode concluir-se que:

- Em 2010 corrigiu-se entre 1/5 e 1/4 (1,5 p.p. do PIB) do agravamento de 6,8 p.p. do défice orçamental ocorrido entre 2007 e 2009;
- Corrigiu-se aproximadamente 1/4 (1,4 p.p. do PIB) do agravamento de 5,3 p.p. do peso da despesa no PIB ocorrido entre 2007-2009;
- Não houve correção do agravamento do peso das prestações sociais no PIB em 3,4 p.p. ocorrido entre 2007 e 2009;
- A correção do agravamento nos subsídios e na outra despesa corrente (em 0,3 p.p. do PIB) foi relativamente reduzida;
- O aumento das despesas com pessoal

e do consumo intermédio entre 2007 e 2009 foi na sua maior parte corrigido em 2010;

- O aumento da despesa de capital entre 2007 e 2009 foi praticamente anulado em 2010;
- Da perda acumulada de receita de 1,4 p.p. do PIB entre 2007 e 2009, em 2010 foi apenas recuperado 0,2 p.p. do PIB (ou seja, 1/7 dessa quebra).

25 A manutenção deste ritmo de correção do défice orçamental levaria a que fossem necessários aproximadamente 4 a 5 anos para se obter um défice próximo do limite máximo permitido de 3% do PIB.

II.1.2 Evolução do saldo estrutural

26 A avaliação do processo de consolidação orçamental deverá ser efectuada com base na análise do saldo estrutural, ou seja, tendo em consideração os saldos orçamentais ajustados dos efeitos da conjuntura económica e dos efeitos das medidas temporárias. De acordo com a informação disponível, em 2010 o saldo estrutural deverá ter melhorado 0,5 p.p. do PIB (e o saldo primário estrutural melhorado entre 0,6 a 0,7 p.p. do PIB).⁸ Assim, em 2010, corrigiu-se apenas ligeiramente a deterioração superior a 4,5 p.p. estimada para 2009.

27 A 30 de Novembro de 2009, o Conselho ECOFIN recomendou que Portugal deveria «garantir um esforço orçamental médio anual de 1 ¼ % do PIB ao ano no período 2010-2013», tendo tal orientação sido definida quando a Comissão Europeia, nas previsões de Outono de 2009, previa um défice de 8% do PIB para 2009.⁹ Consequentemente, tendo em conta que o efectivo valor do défice para 2009 ficou acima dessa previsão, o ajustamento médio anual terá de ser necessariamente superior para alcançar o mesmo desiderato nesse prazo.

28 De acordo com os cálculos da UTAO, em 2010 o défice estrutural ter-se-á situado entre 8,4% e 9,1% do PIB, consoante se utilize uma estimativa do hiato do produto (já desactualizada) da Comissão Europeia ou uma estimativa desse indicador assente num método puramente estatístico (ver Caixa 3, em anexo).¹⁰

29 Os cálculos permitem ainda concluir que, para atingir o objectivo de um défice orçamental de 4,6% do PIB em 2011 será necessário um esforço de redução do saldo estrutural superior a 4 p.p. do PIB (mesmo levando em linha de conta as medidas temporárias previstas no OE/2011 e descontando o efeito da aquisição dos submarinos). Tratando-se de um esforço consideravelmente superior ao efectuado em 2010 (0,5 p.p. do PIB), a concretização desse objectivo será extremamente exigente.

⁸ Ver Tabela 13 em anexo.

⁹A Comissão Europeia considerou, como ponto de partida para os cálculos, o valor do défice [com políticas inalteradas] para 2011 constante da referida previsão.

¹⁰ É expectável que a revisão a efectuar pela Comissão Europeia nas previsões da Primavera seja no sentido de reduzir o valor absoluto do hiato do produto, com uma consequente redução do valor absoluto da componente cíclica do saldo orçamental.

II.1.3 Comparação da execução de 2010 com o previsto no OE/2010 e no ROPO/2010

30 A preservação da confiança dos agentes económicos, nacionais e internacionais, na sustentabilidade das finanças públicas carece da existência de uma trajectória de consolidação orçamental credível, assente em documentos de programação orçamental (Orçamento, PEC e ROPO) tecnicamente bem elaborados e exequíveis. Assim, é determinante analisar os desvios entre a execução apurada e o anteriormente previsto nesses documentos.

31 Contudo, a comparação com o OE/2010 encontra-se prejudicada pelo facto da previsão orçamental, constante nesse documento, ter sido apresentada numa base de contas nacionais própria do Ministério das Finanças. Esta correspondia à anterior base 2000 de contas nacionais modificada (de forma unilateral e não totalmente documentada) pelo Ministério das Finanças, no que diz respeito ao tratamento das despesas relacionadas com a CGA, que influenciava as despesas com pessoal e as contribuições sociais (imputadas) e, conseqüentemente, os totais de receita e despesa das administrações públicas. Acresce que o OE/2010 não incluía os encargos com a aquisição do primeiro submarino, cuja previsão de entrega durante o ano de 2010 era do domínio público aquando da sua elaboração. O OE/2010 não incluía também qualquer provisão relativa à execução da garantia concedida ao BPP, que veio a ocorrer em Maio de 2010, nem acautelava qualquer impacto referente ao BPN, nacionalizado no final de 2008. Para tentar obviar estas dificuldades, que impedem uma comparação directa, a UTAO compara apenas a variação prevista (em p.p. do PIB) entre 2009 e 2010 nesse documento, com a variação apurada para 2010, ajustada de um conjunto de efeitos.

32 Deve ter-se ainda em conta que, após a apresentação e aprovação do OE/2010, foram anunciadas medidas adicionais de consolidação orçamental, na actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento, de Março de 2010, e posteriormente a 13 de Maio de 2010, que incluíram, entre outras medidas, agravamentos dos principais impostos (IVA, IRS e IRC).

33 O ROPO/2010, de Julho de 2010, incorporou já o impacto de todas essas medidas adicionais de consolidação orçamental, tendo já sido apresentado na actual base de contas nacionais (base 2006), divulgada pelo INE em Junho de 2010, pese embora não incluisse a reclassificação das empresas de transporte, que ocorreu apenas neste PDE. Contudo, tal como o OE/2010, o ROPO/2010 não previa qualquer encargo com submarinos, BPP ou BPN.

34 Em suma, para permitir um mínimo de comparabilidade com os documentos de programação orçamental para 2010, a UTAO ajustou a conta das administrações públicas dos seguintes efeitos: i) reclassificação das empresas de transportes; ii) aquisição dos submarinos; iii) transferência dos fundos de pensões da PT; iv) e apoios ao sistema financeiro.

35 Em termos comparáveis, o défice de 2010 ficou 0,8 p.p. do PIB acima do previsto no ROPO/2010 e globalmente em linha com o previsto no OE/2010 (melhor em 0,1 p.p. do PIB).¹¹ Pode assim concluir-se que as medidas adicionais de consolidação orçamental em 2010 permitiram apenas compensar a insuficiência de medidas contidas no OE/2010 para atingir o objectivo do défice aí previsto (13 954 M€), não tendo sido suficientes para alcançar o objectivo mais ambicioso

¹¹ Os rácios do PIB foram calculados com base no valor do PIB apurado neste PDE, e não com base nas estimativas apresentadas em cada documento.

definido, em Julho, no ROPO/2010 (12 441 M€ de défice). Essa insuficiência levou ao recurso a uma operação temporária de elevado montante (cerca de 1,6% do PIB), que consistiu na transferência do fundo de pensões da PT.

Tabela 7 – Comparação da execução face aos objectivos do défice e da dívida

	Em % do PIB (do PDE de Mar/11)		
	OE/10	ROPO/10	PDE ajust.
Défice ajustado	8,1	7,2	8,0
Dívida s/ empr. transp.& BPN	82,8	82,4	83,4

Nota: ver texto para detalhes relativos aos ajustamentos.

Fonte: MFAP, INE e cálculos da UTAO.

36 A dívida pública ajustada dos efeitos da reclassificação das empresas de transportes e dos efeitos do BPN ficou 0,6 p.p. do PIB acima do previsto no OE/2010 (na base 2000) e 1 p.p. do PIB acima do previsto no ROPO/2010 (na mesma base de contas nacionais).

Tabela 8 – Comparação do PDE ajustado com o OE/2010 e ROPO/2010 (em p.p. do PIB)

	Desvio face ao ROPO/10	Var. 2009/2010 (p.p. do PIB)			Desvio face variação prevista 2009/2010	
		OE/10	ROPO/10	PDE ajust.	ROPO/10	OE/10
Receita total (ajustada)	-0,6	0,1	1,5	0,2	-1,4	0,0
Receita corrente - da qual:	-0,6	-0,1	1,3	0,1	-1,2	0,2
Carga fiscal - da qual:	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,2
Imp. Indirectos	-0,1	0,1	0,8	0,7	0,0	0,6
Imp. Directos	-0,3	-0,3	0,2	-0,2	-0,4	0,1
Outra rec. Corrente (inclui vendas)	-0,5	0,6	0,4	-0,1	-0,5	-0,7
Receita de capital	0,0	0,2	0,2	0,0	-0,2	-0,2
Despesa total (ajustada)	0,2	-0,9	-0,5	-1,4	-0,9	-0,5
Despesa corrente primária - da qual:	0,4	-0,3	-0,2	-0,9	-0,7	-0,6
Consumo intermédio	-0,2	0,2	-0,1	-0,4	-0,3	-0,5
Despesas com pessoal	0,2	-0,4	-0,3	-0,4	-0,1	0,0
Prestações sociais	0,6	-0,1	-0,1	-0,1	0,1	0,0
das quais: que não em espécie	0,6	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,2
Juros	-0,3	0,3	0,3	0,1	-0,2	-0,1
Despesa de capital	0,1	-0,8	-0,6	-0,6	0,0	0,3
Cap. (+)/ Nec. Financto. (-) líq. (ajustada)	-0,8	1,0	2,0	1,6	-0,4	0,5
Saldo primário (ajustado)	-1,1	1,3	2,3	1,7	-0,7	0,4

Notas: Ver texto para detalhes quanto aos ajustamentos efectuados. O “desvio face ao ROPO/2010” corresponde à diferença entre a estimativa ajustada do PDE para 2010 e o previsto no ROPO/2010. Os rácios foram calculados utilizando as previsões do OE/2010 e do ROPO/2010 expressas valores absolutos (em M€ de euros) e a estimativa do PIB para 2010 constante no PDE.

Fonte: MFAP, INE e cálculos da UTAO.

37 De forma mais desagregada, o desvio de 0,8 p.p. do PIB face ao défice previsto no ROPO/2010 ficou a dever-se ao facto da receita ter ficado 0,6 p.p. abaixo da previsão e a despesa ter excedido em 0,2 p.p. a previsão do ROPO/2010:

- O desvio na receita face ao ROPO/2010 resultou essencialmente das diferenças na receita de impostos directos e nas outras receitas corrente;
- A despesa corrente primária ficou 0,4 p.p. do PIB acima do previsto, muito por via das prestações sociais em espécie (onde se incluem, entre outras, o montante dos pagamentos contratualizados com os hospitais empresa), que apresentaram um desvio de 0,6 p.p. do PIB, e das despesas com pessoal que ficaram 0,2 p.p. acima do previsto, tendo parte dessas diferenças sido compensadas pelo facto do consumo intermédio ter ficado 0,2 p.p. abaixo do previsto;
- O desvio na despesa só não foi superior pelo facto dos encargos com juros terem ficado 0,3 p.p. do PIB abaixo do previsto no ROPO.

38 Tal como previamente referido, não é possível efectuar uma comparação directa entre a previsão do OE/2010 e a execução apurada no PDE. Assim, efectua-se apenas uma comparação entre a trajectória (a variação anual entre 2009 e 2010) prevista no OE/2010 e a execução ajustada dos 4 efeitos acima referidos, podendo concluir-se que:

- A variação da receita ficou em linha com o previsto no OE/2010, uma vez que o melhor desempenho dos impostos indirectos foi compensado por um desempenho pior da outra receita corrente.
 - i. Os impostos indirectos cresceram 0,6 p.p. do PIB acima do previsto, o que é parcialmente explicado pelo aumento de tributação e antecipação do consumo no final do ano, decidido após a aprovação do OE;
 - ii. A outra receita corrente apresenta uma variação pior em 0,7 p.p. do PIB do que o previsto, revelando que a previsão do OE/2010 era demasiado optimista e confirmando a análise efectuada pela UTAO a esse documento. Relembre-se que na análise ao OE/2010 a UTAO concluía que:

«O crescimento da receita previsto para 2010 está quase exclusivamente dependente do forte crescimento previsto para a rubrica residual de outras receitas correntes e do forte crescimento previsto para as receitas de capital.(...) Este forte crescimento não se encontra justificado no Relatório.» Fonte: UTAO, Parecer Técnico n.º 2/2010, de 8.2.2010.
- A redução da despesa foi superior ao previsto (em 0,5 p.p. do PIB), muito por via do consumo intermédio, tendo a redução inferior ao previsto da despesa de capital sido compensada por uma evolução mais favorável dos juros.

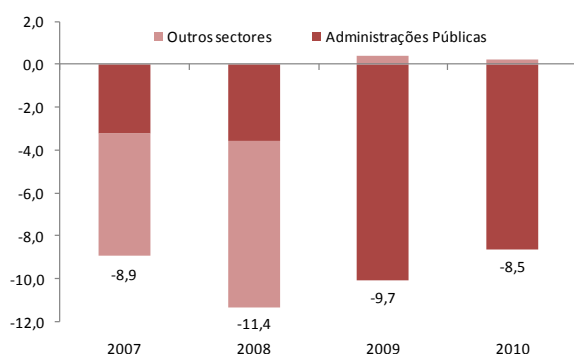
III Financiamento e dívida das AP

III.1.1 Financiamento das AP

39 As necessidades líquidas de financiamento das administrações públicas são a contraparte financeira do saldo entre as receitas e despesas deste sector, correspondendo ao défice público na óptica da contabilidade nacional. Em 2010, essas necessidades de financiamento registaram uma ligeira redução face ao observado no ano anterior (8,7% face a 10,1% do PIB em 2009), depois de um agravamento significativo ocorrido em 2009 (Gráfico 5).¹²

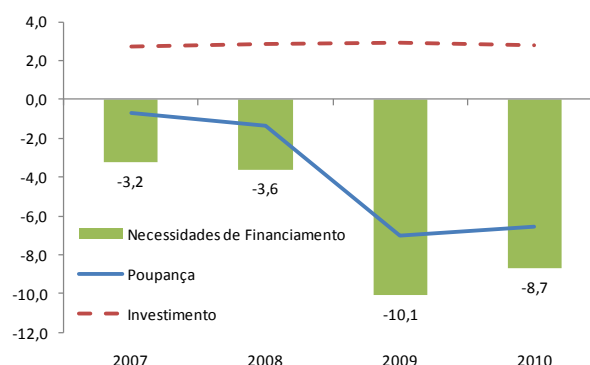
40 Por sua vez, o financiamento da economia portuguesa agrega as capacidades e necessidades líquidas de financiamento dos diversos sectores, incluindo o das administrações públicas. Contudo, desde 2009 tem-se verificado uma quase coincidência entre as necessidades líquidas de financiamento da economia portuguesa e as das administrações públicas, dado que os outros sectores corrigiram totalmente a situação fortemente deficitária anterior a 2009 (Gráfico 4). Assim, em 2010, as necessidades líquidas de financiamento da economia portuguesa continuaram a ser bastante significativas, registando uma redução de 1,2 p.p. face ao observado no ano anterior (8,5% face a 9,7% do PIB em 2009).

Gráfico 4 – Cap. (+) / Nec. (-) de financiamento da economia portuguesa (em % do PIB)



Fonte: INE.

Gráfico 5 – Necessidades (-) de financiamento das administrações públicas (em % do PIB)

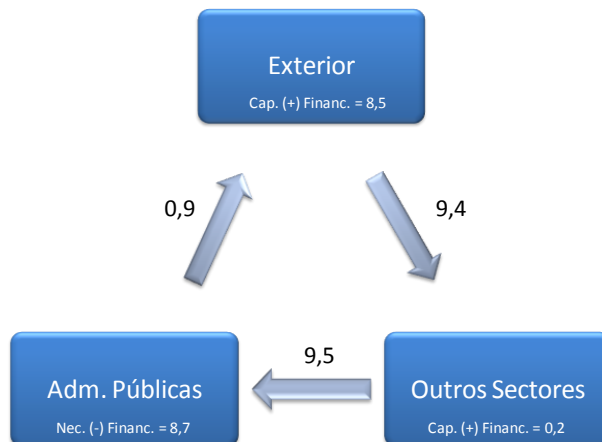


Fonte: INE.

41 Ao longo do ano 2010, num contexto de aumento acentuado do prémio de risco soberano de alguns países, com consequências muito adversas sobre o acesso do Estado e dos bancos portugueses aos mercados financeiros internacionais, foi possível continuar a financiar um elevado défice externo devido a medidas de apoio tomadas no âmbito da área do euro. Estas medidas terão contribuído para evitar um ajustamento brusco da economia portuguesa, mas também terão aliviado a pressão para a necessária correcção de alguns desequilíbrios macroeconómicos, entre eles o elevado défice orçamental atingido em 2009.

¹² Este valor refere-se às necessidades líquidas de financiamento em contas nacionais, diferindo do défice de Maastricht, relevante para o PDE, no tratamento específico dado aos fluxos de juros ao abrigo de swaps e de contratos de garantia de taxas (FRA's).

Esquema 1 - Fluxos líquidos de financiamento da economia portuguesa em 2010 (em % do PIB)



Fonte: INE, Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

Nota: As necessidades de financiamento da economia correspondem a uma capacidade de financiamento do exterior.

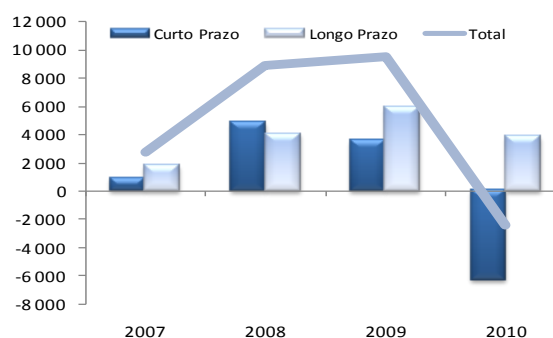
42 Em 2010, o perfil de financiamento externo das administrações públicas diferiu substancialmente do observado em anos anteriores (Esquema 1 e Tabela 9). No contexto de dificuldades acrescidas na emissão de títulos de dívida nos mercados internacionais por parte das administrações públicas e das sociedades financeiras, o financiamento das administrações públicas acabou por ser assegurado internamente, ainda que, em larga medida, pelo recurso dos bancos portugueses às operações de refinanciamento junto do BCE. Com efeito, em 2010, observou-se uma significativa alteração dos fluxos de financiamento líquido das administrações públicas face ao exterior, ou seja, uma redução de passivos (líquida de activos) de 0,9% PIB, que contrasta com os aumentos registados em anos anteriores.

Tabela 9 – Financiamento das administrações públicas (em % do PIB)

	2007	2008	2009	2010 (e)
Total	-3,2	-3,6	-10,1	-8,7
financiamento				
- interno	-0,6	0,0	-4,4	-9,5
- externo	-2,6	-3,6	-5,6	0,9

Fontes: INE e Banco de Portugal.

Gráfico 6 – Investimento de não residentes em títulos de dívida pública (fluxos líquidos, em M€)



Fonte: Banco de Portugal.

43 De notar que a saída líquida de fundos ocorrida em 2010 incidiu mais concretamente em títulos de dívida pública de curto prazo (Bilhetes do Tesouro), a qual foi parcialmente compensada pela aquisição líquida de Obrigações do Tesouro por parte de não residentes (Gráfico 6). Para o financiamento líquido observado neste instrumento terão contribuído as aquisições no mercado secundário por parte do BCE.

44 O recurso sistemático e continuado a fundos externos com o objectivo de financiar os défices orçamentais foi agravando progressivamente a dívida pública ao exterior, a qual estima-se ter representado cerca de 2/3 do total no final de 2010.

III.1.2 Evolução da dívida pública

45 A dívida pública continuou a evidenciar, em 2010, uma trajectória de crescimento, mantendo-se acima do valor de referência de 60% do PIB definido no protocolo anexo ao Tratado, situando Portugal entre o grupo dos países com maior peso da dívida no PIB na área do euro.¹³

46 Na última década, constata-se que a taxa de variação média anual da dívida pública foi de 10%, valor que contrasta com o crescimento médio de 3,1% do PIB nominal verificado neste período (Tabela 10). Esta evolução coloca em causa a sustentabilidade a prazo das finanças públicas, caso não sejam adoptadas medidas que contrariem o agravamento do rácio da dívida no produto.

Tabela 10 – Principais indicadores de dívida pública

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Variação 2000/10 (em M€)	Taxa de variação média anual (em %)	Peso no total (em %)	
										2000	2010
Total (em % do PIB)	48,5	62,8	69,5	68,3	71,6	82,9	92,4	97 900	10,0	100,0	100,0
Numerário e Depósitos	7,4	7,3	8,1	8,1	7,5	7,3	6,8	2 349	2,3	15,2	7,3
Títulos de Dívida	37,4	49,5	51,8	50,4	55,0	65,4	74,2	80 619	10,4	77,1	80,3
Curto prazo	0,4	7,9	6,0	6,0	9,6	12,1	12,1	20 348	45,6	0,8	13,1
Longo prazo	37,0	41,6	45,8	44,3	45,5	53,3	62,1	60 270	8,6	76,3	67,2
Empréstimos	3,8	6,0	9,6	9,8	9,0	10,2	11,4	14 933	15,3	7,7	12,4
Curto prazo	0,5	0,9	1,7	1,9	1,3	1,0	1,8	2 438	17,6	1,0	1,9
Longo prazo	3,3	5,1	7,9	7,9	7,8	9,2	9,7	12 494	14,9	6,8	10,4

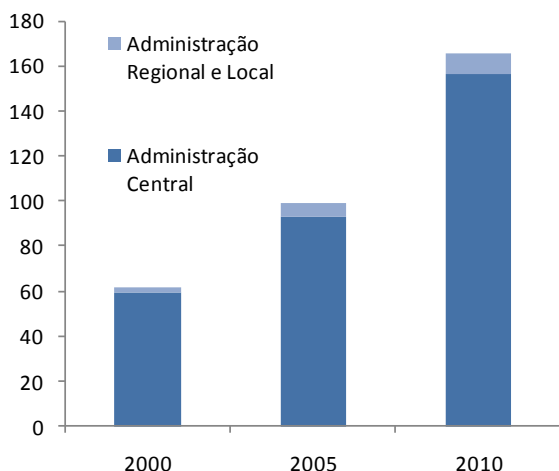
Fonte: Banco de Portugal.

Nota: O conceito de dívida pública utilizado para efeitos de notificação do Procedimento dos Défices Excessivos refere-se ao definido no Regulamento (CE) n.º 3605/93 do Conselho, de 22 de Novembro, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 475/2000 do Conselho, de 28 de Fevereiro, isto é, a totalidade das responsabilidades brutas consolidadas do sector das administrações públicas, em termos nominais. Este conceito é também designado por “dívida de Maastricht”.

47 Verifica-se ainda uma tendência para uma maior utilização relativa de instrumentos de dívida de curto prazo. De facto, a dívida de curto prazo expressa em títulos de dívida e empréstimos, aumenta a sua expressão no total da dívida durante este período, representando em 2010 cerca de 15% do total da dívida pública, um valor consideravelmente acima do registado no início da década (1,8%).

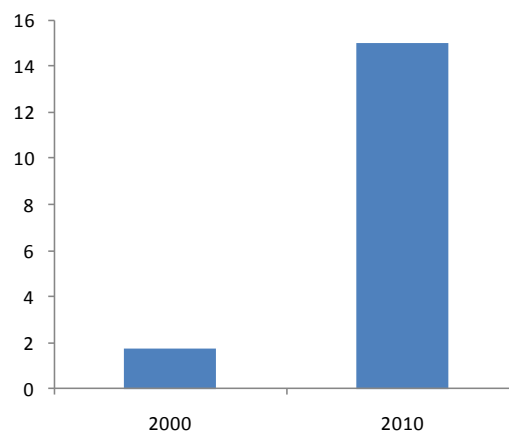
¹³ A divulgação no próximo dia 26 de Abril pelo Eurostat do *Press Release*, certificando o valor preliminar do défice e da dívida de 2010 reportados pelos diferentes Estados-membros, no âmbito da 1ª notificação do PDE de 2011, impossibilita, à data de conclusão deste parecer técnico, a comparação da posição da dívida pública portuguesa no conjunto dos países da União Europeia e da área do euro. Perante esta limitação, a UTAO elaborará proximamente uma adenda ao presente parecer técnico efectuando a análise comparativa do défice e da dívida nos países da União Europeia.

Gráfico 7 – Dívida por subsector das administrações públicas (em mil M€)



Fonte: Banco de Portugal.

Gráfico 8 – Dívida Pública de curto prazo (em % do total)



Fonte: Banco de Portugal.

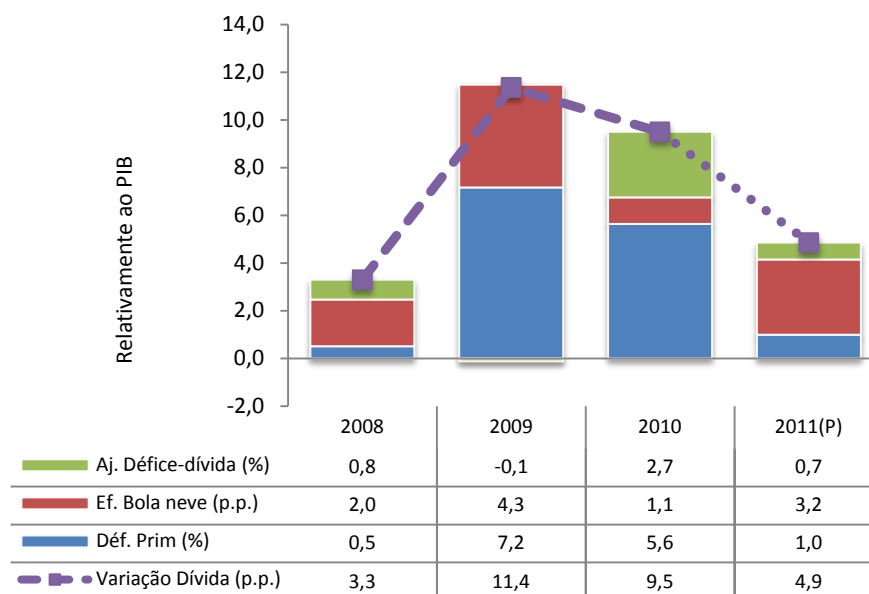
48 Em 2010, o peso da dívida pública em percentagem do PIB ascendeu a 92,4%, representado um aumento de 9,5 p.p. face ao ano anterior. Esta evolução do rácio da dívida pública no PIB é explicada, de acordo com os cálculos da UTAO, pelo:

- Défice primário de 5,6% do PIB;
- Ajustamento positivo défice-dívida (fluxo-stock) em 2,7 % do PIB, superior ao registado nos últimos dois anos; e
- Efeito bola de neve¹⁴ em 1,1 p.p. do PIB, superior ao verificado nos dois anos anteriores, evidencia em 2010 a redução do diferencial entre a taxa de juro implícita da dívida pública (3,7%) e a taxa de crescimento nominal estimada do PIB (2,3%).

49 Em 2010, os encargos com juros subiram 6,6% em termos nominais (em 323,3 M€), passando a representar 3% do PIB (0,1 p.p. acima do verificado em 2009). O peso dos juros na receita total ajustada das administrações públicas aumentou de 7,3% em 2009 para 7,5% em 2010.

¹⁴ 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, por si só, com que o peso (rácio) da dívida no PIB aumente. Para evitar este agravamento do rácio da dívida seria necessário alcançar um excedente primário. Por seu lado, quando a taxa de crescimento nominal da economia é superior à taxa de juro implícita da dívida assiste-se a um efeito contrário, sendo nessas condições possível manter o rácio da dívida no produto mesmo com a existência de um défice primário (abstraindo de eventuais ajustamentos défice-dívida).

Gráfico 9 – Contributos para a variação do rácio da dívida



III.1.3 Ajustamento défice-dívida

50 O ajustamento défice-dívida¹⁵ (stock-flow adjustment) consiste na diferença entre a variação da dívida pública e o défice orçamental para um dado período. Um valor positivo representa um aumento da dívida superior ao défice orçamental e vice-versa se for negativo. A explicação destas diferenças decorre sobretudo da aquisição líquida de activos financeiros por parte das AP, de variações na valorização da dívida ou de créditos comerciais.¹⁶

51 Este indicador tem sido objecto de particular interesse por parte do *Eurostat*, uma vez que no âmbito da supervisão multilateral da política orçamental se passou a dar especial atenção ao limite quantitativo para o défice, o que poderia criar um incentivo para que os governos subavaliassem o valor do défice (por contrapartida de ajustamentos défice-dívida).

52 O aumento da dívida pública superior ao défice orçamental gerado em 2010 teve implícito um ajustamento défice-dívida de 2,7% do PIB, que a UTAO procurou desagregar, recorrendo à análise da informação constante na tabela 3-A do reporte do PDE, de acordo com a qual se quantificam os ajustamentos que explicam a passagem do défice à variação da dívida (ver Tabela 11).

¹⁵ Este indicador estatístico constitui um instrumento de monitorização utilizado pelo *Eurostat* aquando da verificação da qualidade dos dados do défice e dívida reportados no âmbito do PDE, no sentido de assegurar a coerência entre os mesmos.

¹⁶ A aquisição líquida de activos financeiros e as variações na valorização da dívida afectam exclusivamente a dívida pública (não tendo impacto no défice). Já os créditos comerciais afectam exclusivamente o défice, não sendo considerados dívida de Maastricht.

Tabela 11 – Dinâmica da Dívida Pública (em % do PIB)

	2008	2009	2010
(1) Défice primário	0,5	7,2	5,6
(2) Efeito bola de neve (efeito dinâmico) (em p.p. do PIB)	2,0	4,3	1,1
(3) Ajustamento défice-dívida (diferença) = (3b)-(3a)	0,8	-0,1	2,7
(3a) Défice Orçamental das AP	3,5	10,0	8,6
Aquisição Líquida de Activos Financeiros	0,7	0,6	2,9
Numerário e Depósitos	-0,3	-0,3	0,4
Títulos excepto Acções	-0,5	0,2	-0,3
Empréstimos	0,4	-0,1	0,9
Acções e Outras participações	1,2	0,6	0,9
Outros activos financeiros	0,1	0,3	1,0
Variações na valorização da dívida	-0,1	-0,3	0,5
Passivos Financeiros não incluídos na Dívida	0,3	-0,5	-0,6
Outras variações na dívida	-0,1	0,0	-0,1
(3b) Variação da Dívida das AP	4,4	9,9	11,4
(4) Variação rácio Dívida (em p.p. do PIB) = (1)+(2)+(3)	3,3	11,4	9,5
Rácio da Dívida no início do período	68,3	71,6	82,9
Rácio da Dívida no Final do período	71,6	82,9	92,4

Nota: Explicação do Ajustamento défice-dívida baseado na tabela 3-A do reporte do PDE.

Fonte: INE

53 Desta análise constata-se que, em 2010, a “aquisição líquida de activos financeiros” e as “variações de valorização da dívida” representaram 2,9 e 0,5% do PIB, respectivamente, contribuindo para um aumento da dívida pública superior ao défice gerado. Pelo contrário, a componente relativa aos “passivos financeiros não incluídos na dívida”, que reflecte a variação das dívidas comerciais (não considerada para efeitos de dívida de *Maastricht*), teve em 2010 um comportamento contrário à dos anos anteriores, com um peso negativo de 0,6 % do PIB.

54 Na origem do elevado peso da “aquisição líquida de activos financeiros” (2,9% do PIB) destacaram-se os “outros activos financeiros”¹⁷ representando 1,0 p.p. desta categoria. Os “empréstimos concedidos pelas AP”, no qual se inclui o apoio financeiro à Grécia, e as “acções e outras participações” representaram 1,8% do PIB. Nesta última componente está incluído o aumento de capital¹⁸ de 500 M€ da CGD, bem como outros aumentos de capital em sociedades não financeiras do Estado.

55 Ainda no conjunto da aquisição líquida de activos financeiros, o acréscimo de “numerário e depósitos” e a redução de “títulos excepto Acções” poderão ter reflectido preocupações com o aumento de liquidez em 2010 com o objectivo de acorrer à liquidação de compromissos da dívida pública no início do ano de 2011.

¹⁷ Esta componente engloba de uma forma genérica os desfasamentos temporais do registo da receita que decorrem dos impostos e contribuições sociais, além dos adiantamentos do Tesouro e adiantamentos de material militar, incluindo as entregas de material militar já pagas, ou seja, factos que foram registados no défice mas que não foram financiados por dívida.

¹⁸ Estes aumentos de capital classificados como “operação financeira”, no âmbito das regras do SEC 95, contrapõem-se àqueles cuja classificação é estabelecida como transferências de capital, com impacto directo no défice, os quais integram os ajustamentos que conduzem à determinação do apuramento do saldo em CN.

56 As “variações de valorização da dívida” (0,5 % do PIB)¹⁹ registaram comparativamente aos últimos dois anos uma inversão do seu comportamento. Com efeito, as emissões de dívida colocadas abaixo do valor nominal explicaram a quase totalidade da variação da valorização da dívida, representando aproximadamente 20% do ajustamento défice-dívida.

III.1.4 Revisões da dívida pública

57 A revisão dos dados da dívida pública, no âmbito da notificação do PDE/Mar2011 totalizou 6,5 p.p. do rácio da dívida no PIB em 2010, quando comparada com a estimativa prevista na notificação do PDE/Mar2010.

58 Num primeiro momento, entre as notificações de Março e Setembro de 2010, ocorreram reclassificações de entidades para o interior do perímetro das administrações públicas, nomeadamente a da Rádio Televisão de Portugal, SA, no âmbito da mudança de base das contas nacionais do INE ocorrida em Junho. Entre outros efeitos, esta mudança de base elevou o nível do PIB nominal, contribuindo para a redução em 2010 do rácio da dívida pública em 3 p.p. do PIB.

59 Num segundo momento, no âmbito da notificação de Março de 2011, foram efectuadas correcções adicionais que representaram no seu conjunto 16 mil M€ (9,3% do PIB), nomeadamente: a integração de empresas públicas de transportes no perímetro das administrações públicas; o registo das imparidades associadas ao BPN (ver Caixa 1 – Registo de veículos de reestruturação financeira em contabilidade nacional); e, as execuções das garantias do BPP, correspondendo a 6,8%, 2,2% e 0,3% do PIB, respectivamente.

Tabela 12 – Revisões do rácio da dívida pública (em % do PIB)

	2007	2008	2009	2010
PDE/Mar2010	63,6	66,3	76,8	85,9
PDE/Mar2011	68,3	71,6	82,9	92,4
Revisão total (em p.p.)	4,7	5,3	6,1	6,5
Efeitos				
- revisão da dívida	7,0	7,4	8,2	9,6
- revisão do PIB	-2,4	-2,1	-2,2	-3,0

Fonte : INE e Banco de Portugal.

¹⁹ Esta componente de ajustamentos exclui o efeito dos juros corridos, reflectindo contudo a diferença entre o valor nominal e o valor de emissão da dívida, assim como o impacto das alterações da taxa de câmbio na valorização da dívida emitida em moeda que não o euro.

IV ANEXOS

IV.1 Caixas

Caixa 1 – Registo de veículos de reestruturação financeira em contabilidade nacional

A intensificação da crise financeira internacional a partir do segundo semestre de 2008 forçou as autoridades governamentais e os bancos centrais a intervir de diversas formas com o objectivo de restaurar a confiança nos mercados financeiros. Numa primeira fase, ainda que de uma forma relativamente descoordenada, foram efectuadas intervenções directas em instituições financeiras em situação económica debilitada, as quais se viram colocadas sob forte pressão por parte dos seus depositantes. Numa fase posterior, reconhecendo o carácter sistémico da crise financeira internacional, as autoridades europeias criaram instrumentos de intervenção coordenada e de aplicação geral às instituições financeiras, independentemente da sua situação de liquidez e solvabilidade. Foi neste contexto, que surgiram as concessões de garantias, as compras de activos ou as operações extraordinárias de cedência de liquidez, sem os condicionalismos que vigoravam anteriormente.

A rapidez de actuação das autoridades e a originalidade de algumas das referidas intervenções nos mercados financeiros colocaram um desafio aos institutos de estatística nacionais e ao organismo europeu que coordena as suas acções – o *Eurostat*. Em geral, a incerteza sobre o valor de alguns activos e a dificuldade em mensurar os riscos foram os aspectos que causaram maior dificuldade aos responsáveis pela produção das estatísticas de contas nacionais e de finanças públicas. Neste contexto, em 2009, o *Eurostat* divulgou um conjunto de orientações com o objectivo de harmonizar o registo estatístico das diversas formas de intervenção nos mercados financeiros. No que se refere aos **veículos de reestruturação financeira** (*Financial Defeasance Structures*), em Março de 2011, em resposta a questões colocadas pelos Estados-membros, foram emanadas orientações clarificadoras sobre a classificação estatística daquelas entidades e dos seus activos ilíquidos e de reduzido valor de mercado.

Classificação Sectorial

A classificação do veículo de reestruturação financeira dentro ou fora do perímetro das administrações públicas depende da identificação do **responsável (último) por suportar os riscos** associados aos seus activos. Independentemente da forma jurídica de constituição do veículo e da sua filiação, caso se verifique que é a administração pública, e não a entidade financeira, a responsável final pelos riscos associados à perda futura de valor dos activos, então considera-se que o veículo funciona como uma extensão da actividade pública. O *Eurostat* aponta algumas das características que permitem verificar a responsabilidade pelos riscos da perda de valor dos activos, a saber:

- a concessão de garantias públicas ao financiamento obtido pelos veículos;
- a impossibilidade de desenvolvimento de outras actividades financeiras, para além da gestão dos activos;
- a limitada duração do veículo, sujeita apenas ao tempo necessário à progressiva liquidação dos activos ou à sua (parcial) recuperação por venda em mercado; e
- o limitado acesso ao mercado de capitais.

Impacto no Défice e na Dívida das administrações públicas

Nas situações em que se comprova que o veículo de reestruturação financeira deve pertencer ao sector das administrações públicas, a diferença entre os seus activos (valorizados de forma independente) e o montante recebido pela entidade financeira resgatada deverá ser **classificado na rubrica “transferências de capital”**, com impacto directo no défice daquele sector, no momento em que ocorre a transferência. Por fim, os futuros ganhos ou perdas deverão ser classificados em variações de valor nos períodos seguintes.

Os activos e os passivos da nova entidade pública deverão ser reclassificados nas contas de património das administrações públicas. Consequentemente, a dívida bruta consolidada, definida no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos (vulgo, dívida de Maastricht), passará a integrar as responsabilidades dos veículos de reestruturação financeira.

Caixa 2– Passagem da óptica da contabilidade pública a contabilidade nacional

O apuramento da estimativa provisória de défice das administrações públicas para 2010, para efeitos do PDE, ficou caracterizado por um conjunto de ajustamentos expressivos. Estes consistiram da reclassificação de importantes entidades e operações, analisadas no âmbito da Visita Diálogo do Eurostat realizada nos dias 17 e 18 de Janeiro, às quais acresceram posteriormente as orientações emitidas por aquele organismo, a 16 de Março, no âmbito da nota metodológica relativa ao registo dos veículos de reestruturação financeira (Ver Caixa 1).

Os ajustamentos que explicam a passagem do saldo em Contabilidade Pública (CP) ao saldo em Contabilidade Nacional (CN), tecnicamente designado por necessidade/capacidade líquida de financiamento (B9), decorrem da aplicação das regras previstas no Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95). Neste domínio identificam-se os grandes grupos de ajustamentos: (i) o registo segundo a especialização económica; (ii) o ajustamento de diferenças de universo a considerar e (iii) outros ajustamentos com impacto no saldo, onde se incluem particularmente a reclassificação de operações de receita e despesa.

A Tabela 14 apresentada em anexo resume de uma forma quantificada os principais ajustamentos, de acordo com os cálculos da UTAO, com base nas tabelas da notificação do PDE, 2-A, 2-C e 2-D. Destacam-se, seguidamente por subsector, os principais ajustamentos efectuados:

Subsector da Administração Central (- 0,6 % do PIB).

- A maior expressão dos ajustamentos das AP concentrou-se neste subsector com 0,6% do PIB, explicando o domínio dos “outros ajustamentos”, 0,3 % do PIB, os quais reflectiram sobretudo a reclassificação de operações de despesa financeira com impacto no défice, concretamente a execução de garantias (454 M€) e as injeções de capitais em entidades públicas (384 M€);
- A inclusão no sector das AP das empresas de transporte (REFER - EPE; Metropolitano de Lisboa - EPE; Metro do Porto - SA), conjuntamente com as sociedades que assumiram as imparidades do BPN (Parvalorem, S.A. e a Parups, S.A.), determinaram em 2010, um ajustamento negativo de 1,5 % do PIB, contribuindo para um défice superior deste subsector em CN. O efeito extraordinário da transferência do fundo de pensões da Portugal Telecom para o Estado originou o saldo positivo de 1,5% do PIB da CGA, anulando por inteiro o impacto de reclassificação daquelas novas entidades;
- O efeito contrário do “ajustamento temporal dos impostos”, e da “variação de dívidas a fornecedores” justificaram o impacto praticamente nulo dos ajustamentos relativos à especialização económica. Com efeito, o ajustamento de caixa relativo ao IVA, ISP, IT e IABA beneficiaram em 304 M€ o défice em CN, contrariamente aos 280 M€ de despesas não pagas do subsector Estado que transitaram para o exercício seguinte. O efeito da aquisição do material militar, na qual se incluem a entrega e o pagamento dos dois submarinos encontra-se reflectido, em termos líquidos, nas outras contas a receber e a pagar.

Subsector da Administração Local e Regional (-0,2% do PIB)

- O total de ajustamentos neste subsector ascendeu a 303 M€, contribuindo para um défice em CN superior em 0,2% do PIB ao registado em CP;
- O “valor de despesas não pagas que transitaram para o exercício seguinte” foi o ajustamento de maior expressão (162 M€), reflectindo o registo segundo a especialização económica, que privilegia o “compromisso” em detrimento do “pagamento”. As injeções de capitais de 97 M€ em entidades traduziram a reclassificação de operações de despesa financeira com impacto no défice. As entidades não mercantis objecto de reclassificação para este subsector contribuíram com um défice gerado no ano de 56 M€.

Subsector dos Fundos da Segurança Social (+0,06% do PIB)

- Os ajustamentos realizados referem-se ao “ajustamento temporal das contribuições sociais” (33 M€) e da “Neutralidade dos fundos comunitários” (72 M€). Estes ajustamentos de registo, segundo a especialização económica, beneficiaram em quase 0,1% o apuramento do Saldo em CN face ao excedente orçamental contabilizado em CP.

Caixa 3 – Estimativas das medidas temporárias e do hiato do produto utilizadas nos cálculos

No cálculo do saldo estrutural a UTAO, considerou que o montante das medidas temporárias ascendeu a 0,4 p.p. do PIB em 2010, correspondendo às medidas atrás identificadas como não repetíveis, excepto a aquisição dos dois submarinos, que não se afigura ser de qualificar enquanto medida temporária. No processo de supervisão multilateral no âmbito da União Europeia, a identificação das medidas temporárias compete à Comissão Europeia, o que deverá ocorrer na divulgação das previsões da Primavera em 13 de Maio de 2011. Caso se descontasse o efeito da aquisição dos referidos submarinos, a melhoria do saldo estrutural seria de aproximadamente 1 p.p. do PIB entre 2009 e 2010.

Deve ter-se em conta que o saldo estrutural não é directamente observável, sendo bastante dependente da estimativa do hiato do produto, que é difícil de avaliar em tempo real. Para efeitos de cálculo, a UTAO utilizou o hiato do produto (e a componente cíclica do saldo orçamental) calculados pela Comissão Europeia em Novembro de 2010. Contudo, como esse cálculo se encontra, necessariamente, desactualizado, a UTAO utilizou também um processo meramente estatístico (filtro de Hodrick-Prescott) para determinar um hiato do produto alternativo.

A utilização destas duas medidas permitiu concluir que a estimativa da variação do saldo estrutural em 2010 é semelhante, quer se utilize a estimativa de Novembro da Comissão Europeia, quer a estimativa própria da UTAO. Contudo, os níveis diferem, apontando a utilização da estimativa do hiato do produto, com base numa metodologia estatística, para um défice estrutural mais elevado (9,1% do PIB) do que aquele que resulta da utilização da estimativa do hiato do produto de Novembro da Comissão Europeia (8,4% do PIB).

IV.2 Anexo estatístico

Tabela 13 – Estimativas para o saldo estrutural (em % do PIB)

A. Utilizando a componente cíclica estimada pela CE em Nov. 2010					
	2007	2008	2009	2010	2011 P
<i>Em % do PIB</i>					
1. Saldo global	-3,1	-3,5	-10,0	-8,6	-4,6
2. Componente cíclica (CE- Nov10)	0,4	0,0	-1,1	-0,6	-1,1
3. Medidas temporárias/one-offs	0,1	0,8	0,0	0,4	0,3
4. Saldo ajustado ciclo [(1)-(2)]	-3,5	-3,5	-8,9	-8,0	-3,5
5. Saldo estrutural [(4)- (3)]	-3,6	-4,4	-8,9	-8,4	-3,8
6. Saldo primário	-0,2	-0,5	-7,2	-5,6	-1,0
7. Saldo primário ajustado do ciclo	-0,6	-0,5	-6,0	-5,0	0,1
8. Saldo primário estrutural	-0,7	-1,3	-6,0	-5,4	-0,2
<i>Variação anual de rácios do PIB</i>					
1a. Variação do saldo global	:	-0,4	-6,5	1,4	4,0
4a. Variação do saldo ajustado do ciclo	:	0,0	-5,4	0,9	4,5
5a. Variação do saldo estrutural	:	-0,7	-4,6	0,5	4,5
8a. Variação do saldo primário estrutural	:	-0,7	-4,7	0,7	5,2
B. Utilizando a componente cíclica que resulta da aplicação filtro HP ($\lambda=100$) e método CE					
	2007	2008	2009	2010	2011 P
<i>Em % do PIB</i>					
1. Saldo global	-3,1	-3,5	-10,0	-8,6	-4,6
2. Componente cíclica HP ($\lambda=100$)	0,9	0,8	-0,5	0,1	-0,7
3. Medidas temporárias/one-offs	0,1	0,8	0,0	0,4	0,3
4. Saldo ajustado ciclo [(1)-(2)]	-4,1	-4,3	-9,6	-8,7	-4,0
5. Saldo estrutural [(4)- (3)]	-4,2	-5,1	-9,6	-9,1	-4,3
6. Saldo primário	-0,2	-0,5	-7,2	-5,6	-1,0
7. Saldo primário ajustado do ciclo	-1,1	-1,3	-6,7	-5,7	-0,3
8. Saldo primário estrutural	-1,3	-2,1	-6,7	-6,1	-0,6
<i>Variação anual de rácios do PIB</i>					
1a. Variação do saldo global	:	-0,4	-6,5	1,4	4,0
4a. Variação do saldo ajustado do ciclo	:	-0,2	-5,3	0,9	4,7
5a. Variação do saldo estrutural	:	-0,9	-4,5	0,5	4,8
8a. Variação do saldo primário estrutural	:	-0,8	-4,6	0,6	5,5

Tabela 14 – Quadro de passagem da óptica da contabilidade pública para a óptica da contabilidade nacional (em % do PIB)

	Adm. Públicas	Adm. Central	Adm. Local e Regional	Fundos Seg. Social
Saldo Global (Óptica da Contab. Pública)	-7,9	-8,3	0,0	0,4
Efeito do registo segundo a especialização do exercício (+/-)	0,0	0,0	-0,1	0,1
<i>Ajustamento temporal dos impostos e contribuições sociais</i>	0,2	0,2	0,0	0,0
<i>Diferença entre juros pagos (+) e juros vencidos (EDP D.41)(-)</i>	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Neutralidade dos Fundos Comunitários</i>	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Varição de Dívidas a Fornecedores</i>	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
<i>Outras Contas a Receber / Outras contas a Pagar</i>	0,0	0,0	0,0	0,0
Necessidade (-) Capacid. líq. de Financ. (+) de outras entidades da Adm. Públicas	-0,3	-0,3	0,0	0,0
<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>	-1,8	-1,8	0,0	0,0
<i>Empresas de Transportes (REFER-EPE; Metro de Lisboa -EPE ;Metro do Porto, SA</i>	-0,5	-0,5	0,0	0,0
<i>Sociedades BPN (Parvalorem, SA ; Parups, SA)</i>	-1,0	-1,0	0,0	0,0
<i>Outros SFA</i>	-0,3	-0,3	0,0	0,0
<i>Caixa Geral de Aposentações</i>	1,5	1,5	0,0	0,0
<i>Administração Local e Regional</i>	0,0	0,0	0,0	0,0
Outros ajustamentos (+/-)	-0,4	-0,3	0,0	0,0
<i>Injecções de capital reclassificadas como Despesa não-financeira</i>	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
<i>Garantias Executadas</i>	-0,3	-0,3	0,0	0,0
<i>Outros</i>	0,2	0,2	0,0	0,0
Necessidade (-)/ Capacidade líquida de financiamento (+) (EDP B.9)	-8,6	-8,9	-0,2	0,4

Fonte: INE, PDE de Março de 2011.

Notas: A concepção do quadro é baseada nas tabelas 2-A, 2-C e 2-D do reporte da notificação do procedimento dos défices excessivos. A organização, ajustamentos e cálculos das componentes foram efectuados pela UTAO, tendo por objectivo explicar de forma simplificada a passagem da óptica CP para a óptica da CN. Nesse sentido, faz-se notar que a leitura do saldo em contabilidade pública decorre directamente do seu saldo global (cálculos UTAO), e não do saldo global incluindo activos financeiros registado nas tabelas do PDE. Mais se faz notar, que por construção das tabelas do Eurostat, concretamente a tabela 2-A relativa ao subsector da Administração Central, o saldo de CP e os ajustamentos aí expressos referem-se ao subsector Estado, excepção feita ao bloco de ajustamentos relativos aos SFA, cuja adição ao anterior, determina o apuramento do saldo em CN do subsector da Administração Central. Neste entendimento, a leitura do saldo e ajustamentos constantes na coluna das administrações públicas observa o mesmo princípio: o saldo global em CP e ajustamentos correspondem aos valores relativos ao subsector Estado, Administração Local e Regional e Segurança Social, excepção feita ao bloco de ajustamentos relativo aos SFA, cuja adição aos anteriores determina o apuramento do saldo em CN do sector das AP. A criação da coluna relativa às AP é um cálculo da UTAO, não constituindo uma tabela de reporte específico ao Eurostat.

Tabela 15- Evolução da conta das administrações públicas (PDE) – valores não ajustados

	Milhões de euros				Variação nominal				Em percentagem do PIB				Variação p.p. do PIB		
	2007	2008	2009	2010	2008	2009	2010		2007	2008	2009	2010	2008	2009	2010
					%	%	%	Contrib. Variação							
1. Impostos indirectos (prod. & import.)	24.527,3	24.213,5	21.318,6	23.064,4	-1,3	-12,0	8,2	2,6	14,5	14,1	12,6	13,4	-0,4	-1,4	0,7
2. Impostos directos (correntes s/ Rendimento e Patr.)	16.084,4	16.644,2	15.230,9	15.304,1	3,5	-8,5	0,5	0,1	9,5	9,7	9,0	8,9	0,2	-0,6	-0,2
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	19.648,1	20.502,8	21.090,5	21.003,7	4,4	2,9	-0,4	-0,1	11,6	11,9	12,5	12,2	0,3	0,6	-0,3
das quais: Contribuições Sociais Efectivas (3a)	14.423,4	15.137,6	15.243,3	15.555,4	5,0	0,7	2,0	0,5	8,5	8,8	9,0	9,0	0,3	0,2	-0,0
4. Outras Receitas Correntes (inclui vendas)	8.096,2	8.086,1	7.750,2	7.778,3	-0,1	-4,2	0,4	0,0	4,8	4,7	4,6	4,5	-0,1	-0,1	-0,1
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	68.356,0	69.446,7	65.390,1	67.150,4	1,6	-5,8	2,7	2,6	40,4	40,4	38,8	38,9	0,0	-1,6	0,1
6. Receitas de Capital	1.317,7	1.250,4	1.576,8	4.513,9	-5,1	26,1	186,3	4,4	0,8	0,7	0,9	2,6	-0,1	0,2	1,7
7. Total RECEITA	69.673,6	70.697,0	66.967,0	71.664,4	1,5	-5,3	7,0	7,0	41,1	41,1	39,7	41,5	-0,0	-1,4	1,8
8. Consumo Intermédio	7.380,2	7.637,1	8.322,4	8.858,2	3,5	9,0	6,4	0,6	4,4	4,4	4,9	5,1	0,1	0,5	0,2
9. Despesas com pessoal	20.473,2	20.676,9	21.295,1	21.105,0	1,0	3,0	-0,9	-0,2	12,1	12,0	12,6	12,2	-0,1	0,6	-0,4
10. Prestações Sociais	31.311,1	33.184,4	36.950,2	37.707,1	6,0	11,3	2,0	0,9	18,5	19,3	21,9	21,9	0,8	2,6	-0,1
– Das quais: em espécie	6.672,8	7.192,9	8.286,0	8.406,1	7,8	15,2	1,4	0,1	3,9	4,2	4,9	4,9	0,2	0,7	-0,0
– Das quais: não em espécie	24.638,3	25.991,5	28.664,2	29.300,9	5,5	10,3	2,2	0,8	14,6	15,1	17,0	17,0	0,6	1,9	-0,0
11. Juros (PDE)	4.977,8	5.188,4	4.871,7	5.195,0	4,2	-6,1	6,6	0,4	2,9	3,0	2,9	3,0	0,1	-0,1	0,1
12. Subsídios	1.349,2	1.167,7	1.341,9	1.293,2	-13,5	14,9	-3,6	-0,1	0,8	0,7	0,8	0,7	-0,1	0,1	-0,0
13. Outras Despesas Correntes	3.915,0	3.763,2	4.341,5	4.264,4	-3,9	15,4	-1,8	-0,1	2,3	2,2	2,6	2,5	-0,1	0,4	-0,1
14. Total Despesa Corrente	69.406,4	71.617,7	77.122,9	78.422,9	3,2	7,7	1,7	1,5	41,0	41,6	45,7	45,5	0,7	4,1	-0,3
15. Formação Bruta Capital Fixo	4.578,5	4.888,6	4.862,4	4.781,8	6,8	-0,5	-1,7	-0,1	2,7	2,8	2,9	2,8	0,1	0,0	-0,1
16. Outra Despesa Capital	1.021,6	240,7	1.921,3	3.371,3	-76,4	698,1	75,5	1,7	0,6	0,1	1,1	2,0	-0,5	1,0	0,8
17. Total Despesa Capital (15+16)	5.600,1	5.129,3	6.783,8	8.153,1	-8,4	32,3	20,2	1,6	3,3	3,0	4,0	4,7	-0,3	1,0	0,7
18. Total DESPESA (14+17)	75.006,5	76.747,0	83.906,7	86.575,9	2,3	9,3	3,2	3,2	44,3	44,6	49,8	50,2	0,3	5,1	0,4
19. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (7-18)	-5.332,8	-6.050,0	-16.939,7	-14.911,6	13,4	180,0	-12,0	-	-3,1	-3,5	-10,0	-8,6	-0,4	-6,5	1,4
<i>Outros agregados:</i>															
21. Saldo primário (19+11)	-355,1	-861,5	-12.068,0	-9.716,6	142,6	1.300,7	-19	-	-0,2	-0,5	-7,2	-5,6	-0,3	-6,7	1,5
21a. Poupança Bruta (5-14)	-1.050,4	-2.171,0	-11.732,8	-11.272,5	106,7	440,4	-3,9	-	-0,6	-1,3	-7,0	-6,5	-0,6	-5,7	0,4
22. Despesa corrente primária (14-11)	64.428,6	66.429,3	72.251,2	73.227,9	3,1	8,8	1,4	1,2	38,1	38,6	42,9	42,4	0,6	4,2	-0,4
23. Despesa primária (18-11)	70.028,7	71.558,6	79.035,0	81.380,9	2,2	10,4	3,0	2,8	41,4	41,6	46,9	47,2	0,2	5,3	0,3
24. Consumo final das Administrações Públicas	33.579,0	34.532,0	36.771,8	36.974,9	2,8	6,5	0,6	0,2	19,8	20,1	21,8	21,4	0,2	1,7	-0,4
25. Receita fiscal (1+2)	40.611,7	40.857,8	36.549,4	38.368,5	0,6	-10,5	5,0	2,7	24,0	23,8	21,7	22,2	-0,2	-2,1	0,6
26. Carga fiscal (24+3a+ imp. capital)	55.044,7	56.003,6	51.804,5	54.008,7	1,7	-7,5	4,3	3,3	32,5	32,6	30,7	31,3	0,1	-1,8	0,6
<i>Por memória:</i>															
PIB nominal	169.319,2	171.983,1	168.610,4	172.546,3			2,3	-							

Fonte: INE, PDE de Março de 2011.

Tabela 16- Evolução da conta das AP ajustada [pela UTAO] dos efeitos das operações não repetíveis

	Milhões de euros				Variação nominal				Em percentagem do PIB				Variação p.p. do PIB			
	2007	2008	2009	2010	2008	2009	2010		2007	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2007/ 2010
					%	%	%	Contrib. Var.(p.p.)								
1. Impostos indirectos (prod. & import.)	24.527	24.214	21.319	23.064	-1,3	-12,0	8,2	2,6	14,5	14,1	12,6	13,4	-0,4	-1,4	0,7	-1,1
2. Impostos directos (correntes s/Rendimento e Patr.)	16.084	16.644	15.231	15.304	3,5	-8,5	0,5	0,1	9,5	9,7	9,0	8,9	0,2	-0,6	-0,2	-0,6
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social <i>das quais: Contribuições Sociais Efectivas (3a)</i>	19.648	20.503	21.090	21.004	4,4	2,9	-0,4	-0,1	11,6	11,9	12,5	12,2	0,3	0,6	-0,3	0,6
4. Outras Receitas Correntes (inclui vendas)	8.096	8.086	7.750	7.778	5,0	0,7	2,0	0,5	8,5	8,8	9,0	9,0	0,3	0,2	0,0	0,5
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	68.356	69.447	65.390	67.150	1,6	-5,8	2,7	2,6	40,4	40,4	38,8	38,9	0,0	-1,6	0,1	-1,5
6. Receitas de Capital	1.318	1.250	1.577	1.710	-5,1	26,1	8,5	0,2	0,8	0,7	0,9	1,0	-0,1	0,2	0,1	0,2
7. Total RECEITA	69.674	70.697	66.967	68.861	1,5	-5,3	2,8	2,8	41,1	41,1	39,7	39,9	0,0	-1,4	0,2	-1,2
8. Consumo Intermédio	7.380	7.637	8.322	7.942	3,5	9,0	-4,6	-0,5	4,4	4,4	4,9	4,6	0,1	0,5	-0,3	0,2
9. Despesas com pessoal	20.473	20.677	21.295	21.105	1,0	3,0	-0,9	-0,2	12,1	12,0	12,6	12,2	-0,1	0,6	-0,4	0,1
10. Prestações Sociais	31.311	33.184	36.950	37.707	6,0	11,3	2,0	0,9	18,5	19,3	21,9	21,9	0,8	2,6	-0,1	3,4
<i>- Das quais: em espécie</i>	6.673	7.193	8.286	8.406	7,8	15,2	1,4	0,1	3,9	4,2	4,9	4,9	0,2	0,7	0,0	0,9
<i>- Das quais: não em espécie</i>	24.638	25.992	28.664	29.301	5,5	10,3	2,2	0,8	14,6	15,1	17,0	17,0	0,6	1,9	0,0	2,4
11. Juros (PDE)	4.978	5.188	4.872	5.195	4,2	-6,1	6,6	0,4	2,9	3,0	2,9	3,0	0,1	-0,1	0,1	0,1
12. Subsídios	1.349	1.168	1.342	1.293	-13,5	14,9	-3,6	-0,1	0,8	0,7	0,8	0,7	-0,1	0,1	0,0	0,0
13. Outras Despesas Correntes	3.915	3.763	4.342	4.264	-3,9	15,4	-1,8	-0,1	2,3	2,2	2,6	2,5	-0,1	0,4	-0,1	0,2
14. Total Despesa Corrente	69.406	71.618	77.123	77.507	3,2	7,7	0,5	0,5	41,0	41,6	45,7	44,9	0,7	4,1	-0,8	3,9
15. Formação Bruta Capital Fixo	4.578	4.889	4.862	4.782	6,8	-0,5	-1,7	-0,1	2,7	2,8	2,9	2,8	0,1	0,0	-0,1	0,1
16. Outra Despesa Capital	1.217	1.628	1.921	1.246	33,8	18,0	-35,2	-0,8	0,7	0,9	1,1	0,7	0,2	0,2	-0,4	0,0
17. Total Despesa Capital (15+16)	5.795	6.516	6.784	6.028	12,4	4,1	-11,1	-0,9	3,4	3,8	4,0	3,5	0,4	0,2	-0,5	0,1
18. Total DESPESA (14+17)	75.201	78.134	83.907	83.534	3,9	7,4	-0,4	-0,4	44,4	45,4	49,8	48,4	1,0	4,3	-1,4	4,0
19. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido Ajustado (7-18)	-5.528	-7.437	-16.940	-14.674	34,5	127,8	-13,4	-	-3,3	-4,3	-10,0	-8,5	-1,1	-5,7	1,5	-5,2
<i>Outros agregados:</i>																
20. Saldo primário ajustado (19+11)	-550	-2.249	-12.068	-9.479	308,8	436,7	-21	-	-0,3	-1,3	-7,2	-5,5	-1,0	-5,8	1,7	-5,2
21. Poupança Bruta (5-14)	-1.050	-2.171	-11.733	-10.356	106,7	440,4	-11,7	-	-0,6	-1,3	-7,0	-6,0	-0,6	-5,7	1,0	-5,4
22. Despesa corrente primária (14-11)	64.429	66.429	72.251	72.312	3,1	8,8	0,1	0,1	38,1	38,6	42,85	41,91	0,6	4,2	-0,9	3,9
23. Despesa primária (18-11)	70.224	72.946	79.035	78.339	3,9	8,3	-0,9	-0,8	41,5	42,4	46,9	45,4	0,9	4,5	-1,5	3,9
24. Consumo final das Administrações Públicas	33.579	34.532	36.772	36.975	2,8	6,5	0,6	0,2	19,8	20,1	21,8	21,4	0,2	1,7	-0,4	1,6
25. Receita fiscal (1+2)	40.612	40.858	36.549	38.368	0,6	-10,5	5,0	2,7	24,0	23,8	21,7	22,2	-0,2	-2,1	0,6	-1,7
26. Carga fiscal (24+3a+ imp. capital)	55.045	56.004	51.805	54.009	1,7	-7,5	4,3	3,3	32,5	32,6	30,7	31,3	0,1	-1,8	0,6	-1,2
<i>Por memória:</i>																
Total ajustamentos efectuados	-195	-1.387	-	238	611,3	-100,0			-0,1	-0,8	-	0,1	-0,7	0,8	0,1	0,3
Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido PDE (não ajust.)	-5.333	-6.050	-16.940	-14.912					-3,1	-3,5	-10,0	-8,6	-0,4	-6,5	1,4	-5,5
PIB nominal	169.319	171.983	168.610	172.546	1,6	-2,0	2,3									

Fonte: INE, PDE de Março de 2011.