



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL**

Ref.ª 22/UTAO/2009

Data: **23.06.2009**

**NOTA TÉCNICA N.º 8/2009**

**Análise do**  
**Relatório de Orientação da Política Orçamental**  
**- Maio de 2009 -**

A Nota Técnica foi elaborada com base na informação disponível até ao dia 16 de Junho de 2009.

A análise efectuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental. A UTAO, criada pela Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de Agosto de 2006, é composta pelos Consultores Técnicos Carlos Marinheiro e Graciosa Neves.

## Sumário executivo

---

1 Na presente Nota Técnica efectua-se uma análise do Relatório de Orientação da Política Orçamental (ROPO), disponibilizado no dia 15 de Maio de 2009 no sítio do Ministério das Finanças. Nos termos do artigo 60.º da Lei de Enquadramento Orçamental este documento deve ser presente à Assembleia da República até 30 de Abril, de modo a que tenha lugar, durante o mês de Maio e em Plenário da Assembleia da República, um debate de política geral sobre a orientação da política orçamental.

2 Face à actualização de Janeiro de 2009 do Programa de Estabilidade e Crescimento e ao Relatório da 1.ª alteração à Lei do Orçamento do Estado para 2009, as principais actualizações contidas no ROPO traduzem-se numa revisão em baixa da previsão de crescimento económico para 2009 (para -3,4%) e numa revisão em alta do défice público em 2009 (para 5,9% do PIB).

3 A principal omissão do ROPO/2009 consiste na ausência de perspectivas a médio prazo para a evolução das finanças públicas. Contrariamente ao estipulado na alínea f) do n.º 3 do artigo 60.º da Lei de Enquadramento Orçamental, o Relatório não apresenta qualquer informação sobre «A evolução das finanças públicas e a orientação da despesa pública a médio prazo, incluindo as projecções dos principais agregados orçamentais para os próximos três anos.»

### EXECUÇÃO ORÇAMENTAL EM 2008

---

4 Em 2008 o défice público manteve-se inalterado face a 2007, em 2,6% do PIB, ficando pelo 2.º ano consecutivo abaixo do limite de 3% do PIB estabelecido no protocolo anexo ao Tratado de União Europeia, tendo para este desiderato contribuído um montante significativo de medidas temporárias, que de acordo a metodologia da Comissão Europeia, ascenderam a 0,8% do PIB. O défice, excluindo o efeito dessas medidas temporárias, atingiu em 2008 os 3,4% do PIB, registando uma deterioração de 0,7 p.p. do PIB face a 2007, quando ajustado desse efeito.

5 Em termos estruturais, ou seja ajustando dos efeitos do ciclo económico e dos efeitos das medidas temporárias, verifica-se que o processo consolidação orçamental, que se traduziu numa melhoria do saldo estrutural a partir de 2005, foi interrompido no final de 2007, tendo-se verificado em 2008 uma degradação do saldo estrutural de 0,5 p.p. do PIB, reflectindo uma orientação discricionária expansionista para a política orçamental. Assim, em 2008, ocorreu uma deterioração das finanças públicas mais forte do que a que resultaria apenas dos efeitos da deterioração da conjuntura via funcionamento dos estabilizadores automáticos. Recorde-se que, a UTAO concluiu em 23.10.2007 que os valores previstos na proposta do OE/2008 tinham já implícito um abrandamento programado no ritmo de consolidação orçamental em 2008.

6 Não fora o referido acréscimo na utilização de medidas temporárias em 2008 (0,7 p.p. do PIB), o défice das Administrações Pública não se teria mantido constante em rácio do PIB: ter-se-ia situado acima do limite dos 3% do PIB, o que poderia ter dado origem à abertura de um novo procedimento de défice excessivo (tal como sucedeu com a França, Irlanda e Grécia).

7 Em termos agregados, incluindo os efeitos das medidas temporárias, para o conjunto das Administrações Públicas, o acréscimo de despesa em 0,1 p.p. do PIB foi compensado por um acréscimo de receita de igual montante relativo.

8 No que respeita à despesa corrente destaca-se o comportamento das prestações sociais, que aumentaram o seu peso no PIB em 0,7 p.p. A maior parte desse acréscimo nos encargos com prestações sociais é relativa a prestações sociais em dinheiro (0,5 p.p. do PIB), designadamente pensões. As prestações sociais em espécie, onde se inclui os encargos relativo à contratação de serviços dos hospitais EPE, aumentaram também o seu peso no PIB em 0,2 p.p..

9 As medidas temporárias foram registadas enquanto despesa de capital negativa, o que influencia a evolução desta rubrica e conseqüentemente a despesa total das Administrações Públicas. Em termos não ajustados, a despesa de capital, vê reduzido o seu peso no PIB em 0,8 p.p. em 2008. Contudo, ajustando dos efeitos das medidas temporárias verifica-se uma redução de apenas 0,1 p.p. do PIB. Para além das já referidas medidas temporárias, verificou-se ainda em 2008 um montante relativamente elevado (0,3% do PIB) de alienações de imóveis [ou cessões de activos fixos corpóreos existentes nas Administrações Públicas], que se encontra registado enquanto FBCF negativa, ou seja enquanto desinvestimento. Caso se ajustasse o total da despesa de capital do conjunto das operações de cessões de activos e receitas de concessões, esse agregado cresceria 17,3% (aumentando o seu peso no PIB em 0,5 p.p.). Caso se excluísse também o efeito do défice tarifário da Rede Eléctrica Nacional [que influenciou positivamente a outra despesa de capital], o total da despesa de capital cresceria 9,3% em termos nominais, o que aumentaria o seu peso no PIB em 0,3 p.p..

## ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO

10 O enquadramento macroeconómico continua a ser caracterizado pelo acentuar do efeito de contágio da crise financeira à economia real, tendo o volume de comércio internacional apresentado uma quebra abrupta e sincronizada nos últimos quatro trimestres.

11 Relativamente à economia portuguesa, no cômputo do ano de 2008, a sua produção interna estagnou em termos reais, tendo a área do euro crescido 0,8%. Para o abrandamento do crescimento em Portugal contribuiu uma quebra real no investimento e nas exportações.

12 Para 2009 o Governo prevê uma quebra da produção em termos reais da economia portuguesa de 3,4%. Trata-se de uma previsão semelhante à avançada pelo Banco de

Portugal em Abril de 2009 (-3,5%) e mais optimista que as previsões mais recentes da Comissão Europeia (-3,7%) e do FMI (-4,1%).

**13** Face à previsão governamental anterior, a presente previsão traduz-se numa revisão em baixa de 2,6 p.p. do crescimento esperado para o PIB. As maiores revisões em baixa incidiram no investimento (13,8 p.p.), importações (9,8 p.p.) e exportações (7,4 p.p.). A previsão referente ao consumo privado é revista 1,8 p.p. em baixa.

**14** Para o **ano de 2010** o Governo não actualizou a sua previsão apresentada em Janeiro, na actualização do PEC. De acordo com a previsão da Comissão Europeia, em 2010 o PIB real português deverá apresentar um decréscimo de 0,8% (e a área do euro um decréscimo de 0,1%), perspectivando-se ainda uma forte evolução negativa para a FBCF (que deverá decrescer 8%). O FMI prevê uma quebra real no crescimento da economia portuguesa de 0,5% em 2010.

**15** O crescimento nulo registado em 2008 segue-se a um crescimento médio da economia portuguesa entre 2000 e 2007 de apenas 1,1% ao ano, o que representa o pior crescimento médio da UE a 15. No cômputo dos anos de 2008, 2009 e 2010 influenciados pelos efeitos da crise financeira e económica, a economia portuguesa deverá apresentar, de acordo com as previsões da Comissão Europeia, uma contracção média anual de 1,5%. Trata-se do segundo pior resultado do conjunto dos países a UE-15: apenas a Itália, com uma contracção média anual de 1,8% apresentará um pior comportamento, de acordo com as mesmas previsões.

**16** Consequentemente, quando se analisa o crescimento total acumulado, em termos reais, entre 2000 e o previsto para 2010, verifica-se que Portugal ocupará o segundo pior lugar na UE-15, aumentando a produção do nosso país 3,2% em termos acumulados na primeira década do século XXI, a verificar-se a referida previsão da Comissão Europeia. Com pior resultado na UE-15 encontrar-se-á a apenas a Itália, que apenas verá acrescido o seu PIB em 2,6% no conjunto destes 10 anos.

**17** Este baixo ritmo de crescimento evidenciado pela economia portuguesa reflecte uma redução do ritmo de crescimento potencial. As estimativas da CE para este indicador apontam para uma trajectória claramente descendente durante todo o período analisado, estimando-se para 2010 um crescimento do produto potencial de apenas 0,1%.

## **PERSPECTIVAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS**

**18** A apresentação das estimativas da conta das Administrações Públicas para 2009 continua a ser afectada por uma alteração metodológica, da autoria do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP), na forma de contabilização da despesa com pessoal e das contribuições sociais efectivas, que, na óptica da contabilidade nacional, baixa o nível da receita e da despesa das Administrações Públicas, mas não tem impacto no saldo global.

**19** A análise ao ROPO assenta em valores ajustados de acordo com a nova metodologia preconizada pelo MFAP para o período 2007-2009. Contudo esses valores ajustados são utilizados sobre reserva, uma vez que as autoridades estatísticas ainda não se pronunciaram sobre a referida alteração metodológica, que assim não se encontra validada pelo EUROSTAT. Acresce ainda existir uma forte evidência de a alteração metodológica se encontrar incompleta. Tal como a UTAO informou em Outubro de 2008, na Nota Técnica de análise ao OE/2009, *a alteração na forma de contabilização das despesas com pessoal tem implicações negativas para o cálculo do valor do PIB nominal*, que não parecem ter sido levadas em conta na previsão do valor do PIB nominal para 2009 constante no ROPO. Tudo assim indicia que os valores apresentados para o PIB e para os totais da receita e despesa das AP são inconsistentes, encontrando-se no caso do cálculo dos rácios do PIB o numerador numa base e o denominador noutra. Caso se recalculasse o PIB de acordo com a “nova metodologia” do MFAP, verificar-se-ia que os rácios do PIB apresentados no ROPO para 2009 se encontram subavaliados, ascendendo essa subavaliação a pelo menos 0,6% do PIB no caso da receita e a pelo menos 0,1% do PIB no caso do défice orçamental.

**20** O ROPO/2009 actualizou a previsão de execução orçamental das AP em 2009, efectuando a 2.ª revisão em alta para o défice orçamental para o ano de 2009, em contabilidade nacional. As necessidades de financiamento das AP atingirão de acordo com o ROPO/2009, um total de 9659 M€ (5,9% do PIB): trata-se de mais 5808 M€ do que o previsto no Relatório do OE/2009 (em Outubro de 2008) e mais 3007 M€ do que o previsto (em Janeiro de 2009) no Relatório do Orçamento rectificativo para 2009 (OEr2009). Em percentagem da previsão actual do PIB para 2009 trata-se de uma revisão em alta de 3,6 p.p. do PIB face ao OE2009 e de 1,8 p.p. do PIB face ao OEr2009.

**21** O acréscimo de 2 p.p. do PIB face à previsão constante no Relatório do OEr2009 fica a dever-se: em 2,1 p.p. à revisão em baixa da receita (corrente); em 0,1 p.p. à revisão em baixa do denominador (PIB nominal); e em -0,3 p.p. aos juros, que foram revistos em baixa.

**22** A previsão de receita fiscal é agora 7% (3 mil M€) mais reduzida que o previsto em Janeiro (1,8 p.p. do PIB). As contribuições sociais efectivas são revistas 2% em baixa (são 369 M€ a menos do que esperado em Janeiro), pelo que o conjunto da receita fiscal e contributiva se reduz em 3370 M€ face ao previsto no OEr2009 (-2,1 p.p. do PIB). Em termos comparáveis, a previsão para 2009 da receita fiscal e contributiva apresenta um valor da elasticidade face ao PIB nominal (2,3) que é prudente face ao valor de longo prazo estimado pela OCDE (1,08).

**23** A previsão de despesa primária permanece praticamente inalterada face ao OEr2009, sendo a revisão em alta verificada nas prestações sociais (127 M€) parcialmente compensada por uma revisão em baixa dos encargos com subsídios (-73 M€).

**24** A previsão referente à dívida é igualmente revista em alta para 121 630 M€ (74,6% do PIB). Trata-se de um agravamento de 10 453 M€ (+ 6,4 p.p. do PIB) do que o previsto no OE2009 e de um agravamento de 3813 M€ (+ 2,3 p.p. do PIB) do que o previsto no OEr2009.

**25** De acordo com a Comissão Europeia (CE) o défice orçamental ascenderá a 6,5% do PIB em 2009 (10 713 M€), o que compara com a previsão de 5,9% do ROPO. A previsão de receita total das AP é um 1 p.p. do PIB mais baixa na previsão da CE do que no ROPO, devido a uma previsão substancialmente inferior relativa à receita de capital, outras receitas correntes e contribuições sociais imputadas (1,7% do PIB) não totalmente compensada por uma previsão mais elevada de receita fiscal e contributiva (0,6% do PIB). A previsão de despesa total da CE é 0,4 p.p. do PIB mais baixa do que a constante no ROPO, uma vez que a CE prevê um montante de despesa de capital 0,4 p.p. do PIB mais reduzido do que o previsto no ROPO.

**26** Estas diferenças permitem identificar como factores críticos para a execução orçamental em 2009: a concretização do montante de receita de capital prevista no ROPO; a concretização da previsão do ROPO referente a outra receita corrente; a efectiva evolução dos encargos relativos a prestações sociais em dinheiro; o nível de despesa de investimento.

**27** Comparativamente a 2008, o ROPO prevê uma deterioração do saldo orçamental de 2009 (incluindo os efeitos das medidas temporárias) em 3,3 p.p. do PIB. Aproximadamente metade dessa deterioração é explicada pela deterioração da conjuntura económica, via funcionamento dos estabilizadores automáticos (1,6 p.p. do PIB). As medidas discricionárias expansionistas explicam aproximadamente  $\frac{1}{4}$  desse acréscimo (0,8 p.p. do PIB, tal como estimado na Iniciativa para o Investimento e o Emprego). Os restantes 0,9 p.p. do PIB de deterioração do saldo orçamental ficar-se-ão a dever à diminuição na utilização de medidas temporárias (0,7 p.p. do PIB) e a um acréscimo de encargos com os juros da dívida (0,2 p.p. do PIB). A expansão orçamental discricionária fica a dever-se a um considerável aumento da despesa estrutural, que aumenta, em termos comparáveis 3,9 p.p. do PIB, dos quais 3 p.p. se devem a aumento de despesa primária estrutural, que não será totalmente compensado pelo aumento de 3,1 de receita *estrutural*, em termos comparáveis.

**28** Ainda relativamente a 2009, mas de acordo com a **previsão da Comissão Europeia**, a deterioração do saldo orçamental será de 3,9 p.p. do PIB face a 2008. Desse total 3,2 p.p. devem-se, em partes iguais, à deterioração da conjuntura (1,6 p.p.) e à política orçamental discricionária expansionista (1,6 p.p.), sendo os restantes 0,7 p.p. do PIB explicados pela redução na utilização de medidas temporárias e por um ligeiro aumento dos encargos com juros da dívida. A expansão discricionária subjacente a esta previsão (1,6 p.p. do PIB) corresponde ao dobro da projectada no ROPO (0,8 p.p. do PIB), diferença que se deve, na sua maior parte, a uma previsão de menor receita *estrutural*.

29 De acordo com esta análise, os riscos que subsistem para a actual previsão de execução orçamental para 2009 constante no ROPO, consistem sobretudo na eventual não concretização do forte aumento projectado para a receita de capital e para as outras receitas correntes. Em sentido oposto, uma vez que a concretização do impacte orçamental da Iniciativa para o Investimento e o Emprego está fortemente dependente da adesão do sector privado a esses apoios, uma apetência do sector privado inferior ao previsto poder-se-á traduzir num impacte orçamental menor do que o previsto.

## DÍVIDA PÚBLICA

---

30 A dívida pública deverá apresentar nos próximos dois anos uma evolução desfavorável, ultrapassando largamente o nível de referência de 60% do PIB previsto no Tratado de União Europeia. Para 2009 o ROPO prevê que a dívida pública represente 74,6% do PIB, enquanto a CE prevê que atinja os 75,4%. Para 2010 a CE projecta, sob hipótese de manutenção das actuais políticas, que a dívida pública atinja os 81,5% do PIB. Esta trajectória afasta-se assim substancialmente da prevista pelo executivo em Janeiro de 2009, na actualização do PEC.

31 Um valor elevado para a dívida constitui um fardo para os orçamentos futuros dado que implicará um valor mais elevado de encargos com juros, bem como a necessidade de amortizar no futuro.

32 A redução futura do rácio da dívida no produto dependerá crucialmente da recuperação do crescimento económico e da obtenção de excedentes primários. Um ajustamento fluxo-stock negativo também contribuiria para a redução do stock da dívida.

33 Colocando os níveis de dívida pública projectados para os próximos anos em perspectiva histórica, verifica-se que os rácios do PIB previstos para 2009 e 2010 pela CE constituem máximos históricos desde o ano fiscal de 1851-1852, ultrapassando por conseguinte o anterior máximo registado no ano fiscal 1922-1923. Há no entanto que relativizar este facto dada: a maior capacidade de cobrança de receitas do que no final do século XIX/ início do Século XX; a emissão ser realizada em moeda nacional; e o facto de a projecção de endividamento público para Portugal realizada pelo FMI para 2014 (85,6% do PIB) apontar para um patamar intermédio em termos comparativos, sendo pior do que o projectado para alguns países, mas comparando favoravelmente com o projectado para algumas economias avançadas, incluindo os EUA, a França e a Alemanha.

## AUSÊNCIA DE PERSPECTIVAS A MÉDIO PRAZO E ESTRATÉGIA DE SAÍDA

---

34 A principal omissão do ROPO/2009 consiste na ausência de perspectivas a médio prazo para a evolução das finanças públicas. Dado que as projecções dos principais agregados orçamentais apresentados em Janeiro de 2009, na actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento, se encontram inevitavelmente prejudicadas/invalidadas pelo facto de o valor do défice actualmente previsto para 2009 ser agora muito superior ao então almejado, bem como pelo facto de as projecções

macroeconómicas até 2011 aí apresentadas estarem desajustadas da realidade, não existe actualmente nenhum quadro a médio prazo válido para as finanças públicas portuguesas, que aponte a trajectória para trazer o défice novamente para valores abaixo do limite dos 3% do PIB e a caminho do exigente objectivo de médio prazo de alcançar um défice estrutural de 0,5% do PIB, uma vez ultrapassadas as actuais circunstâncias excepcionais. Logo, pode considerar-se que o Governo não apresentou qualquer estratégia de saída (*exit strategy*) da crise, para as finanças públicas portuguesas.

**35** É contudo fundamental delinear uma trajectória de consolidação orçamental credível, para os anos posteriores a 2009, que permita que Portugal reduza de forma sustentada o défice e a dívida pública, de forma respeitar as condições de sustentabilidade das finanças públicas. Tal como referido pelo BCE, a manutenção dessa credibilidade dos compromissos de consolidação orçamental é essencial para preservar a confiança dos agentes económicos, nacionais e internacionais, na sustentabilidade das finanças públicas e apoiar a recuperação da economia e o crescimento económico a longo prazo.

**36** A própria *eficácia* da política orçamental para estabilizar a economia é uma *função decrescente do nível de dívida pública*, como demonstra a investigação realizada recentemente pelo FMI. Existe agora uma necessidade urgente dos governos clarificarem as suas estratégias de saída da crise de forma a assegurar que a sua solvência não se encontra em risco.

**37** O Conselho Europeu de 19 de Junho de 2009 reiterou o empenho em políticas orçamentais sólidas, considerando essencial a existência de uma estratégia fiável e credível de saída da crise, bem como que a consolidação das finanças públicas acompanhe o relançamento da economia.

**38** É necessário ter presente que a actual subida da dívida pública ocorre na proximidade do início dos efeitos negativos do envelhecimento populacional sobre as finanças públicas. Em Portugal ocorre também na proximidade de maiores encargos anuais com as PPP já contratualizadas, com especial incidência a partir de 2014 (inclusive).

## OBJECTIVOS DA LEGISLATURA

---

**39** Os valores da execução orçamental entre 2004 e 2008 ou entre 2005 e 2008 revelam que, excluindo os efeitos das medidas temporárias, se conseguiu uma boa parte da redução do défice programado no PEC 2005-2009. No entanto, verifica-se que a forma como se atingiu esse objectivo de redução do défice (excluindo os efeitos das medidas temporárias), difere do aí programado. Esta análise encontra-se detalhada no capítulo V.

[Página propositadamente em branco]

# Índice

---

<b>SUMÁRIO EXECUTIVO .....</b>	<b>III</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>I EVOLUÇÃO RECENTE DAS CONTAS PÚBLICAS.....</b>	<b>3</b>
EVOLUÇÃO DOS GRANDES AGREGADOS DA CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM 2008 .....	3
EVOLUÇÃO EM TERMOS ESTRUTURAIS .....	7
<b>II ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO .....</b>	<b>9</b>
PREVISÕES PARA 2009 E 2010.....	9
O CRESCIMENTO PORTUGUÊS NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉC. XXI.....	12
<b>III PERSPECTIVAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS PARA 2009 .....</b>	<b>15</b>
ALTERAÇÃO METODOLÓGICA NA CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL .....	15
COMPARAÇÃO COM O OE2009 E O OER2009 .....	17
COMPARAÇÃO COM A PREVISÃO DA COMISSÃO EUROPEIA.....	19
FACTORES EXPLICATIVOS EVOLUÇÃO PASSADA E PREVISTA DA CONTA DAS AP.....	21
DÍVIDA PÚBLICA .....	26
<b>IV AUSÊNCIA DE PERSPECTIVAS A MÉDIO PRAZO .....</b>	<b>31</b>
<b>V OBJECTIVOS DA LEGISLATURA EM MATÉRIA DE POLÍTICA ORÇAMENTAL – EXECUÇÃO ATÉ 2008 .....</b>	<b>35</b>
EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO PERÍODO 2004-2008: COMPARAÇÃO ENTRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL E O PROGRAMADO NO PEC 2005-2009 .....	36
EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO PERÍODO 2005-2008: COMPARAÇÃO ENTRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL E O PROGRAMADO NO PEC 2005-2009 .....	38
<b>VI INFORMAÇÃO FORNECIDA NO ROPO.....</b>	<b>40</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>41</b>
A1. ELEMENTOS TÉCNICOS COMPLEMENTARES .....	42
A2. INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA ADICIONAL.....	45
LISTA DE ABREVIATURAS.....	47

## Índice de caixas

Caixa 1 -Extractos da Lei de Enquadramento Orçamental .....	2
Caixa 2 – Sustentação técnica do método de decomposição da variação do rácio do saldo orçamental.....	42
Caixa 3 – Em que circunstâncias pode um défice superior ao valor de referência de 3% do PIB não ser considerado excessivo? .....	43

## Índice de tabelas

Tabela 1 – Grandes agregados das Administrações Públicas (1999-2008), excluindo os efeitos das medidas temporárias .....	6
Tabela 2 – Grandes agregados das Administrações Públicas em termos estruturais (1999-2008).....	8
Tabela 3 – Previsões macroeconómicas para 2009 e 2010 .....	11
Tabela 4 – Sucessivas previsões governamentais para a conta das AP em 2009 .....	18
Tabela 5 – Perspectivas orçamentais em 2009: comparação da previsão do ROPO com a da CE .....	20
Tabela 6 – Decomposição variação anual do saldo orçamental (incluindo efeitos das medidas temporárias) em p.p. do PIB.....	22
Tabela 7 – Grandes agregados das Administrações Públicas (1999-2008) .....	45
Tabela 8 – Perspectivas da conta das Administrações Públicas para 2009 .....	46

## Índice de gráficos

Gráfico 1 – Evolução do défice orçamental das Administrações Públicas (% do PIB).....	3
Gráfico 2 – Variação do saldo estrutural (%PIB).....	7
Gráfico 3 – Evolução recente do PIB real trimestral.....	9
Gráfico 4 – Revisão na previsão governamental face à previsão anterior (de Janeiro de 2009).....	11
Gráfico 5 – Crescimento na primeira década do século XXI.....	13
Gráfico 6 – Crescimento do produto potencial da economia portuguesa.....	13
Gráfico 7 – Decomposição variação anual do saldo orçamental (incluindo efeitos das medidas temporárias) em p.p. do PIB.....	25
Gráfico 8 – Contributos para a evolução anual do saldo primário estrutural (medidas discricionárias) - em p.p. do PIB.....	25
Gráfico 9 – Dívida pública (em % do PIB) .....	26
Gráfico 10 – Evolução histórica: rácio da dívida e peso dos encargos com juros no total da receita efectiva em Portugal (1851-2010) .....	28
Gráfico 11 – Evolução histórica: rácio da dívida em algumas economias avançadas (1875-2010).....	29
Gráfico 12 – Rácios da dívida bruta em 2014 dos países avançados: actual projecção do FMI .....	29
Gráfico 13 – Efeito das medidas temporárias, extraordinárias e pontuais no saldo das AP .....	36
Gráfico 14 – Grandes agregados de finanças públicas: programação e execução –2004-2008 .....	37
Gráfico 15 – Grandes agregados de finanças públicas: programação e execução – 2005-2008.....	39

# Introdução

---

## 1. Orientação da COF

1 Nos termos do artigo 10.º-A da Resolução n.º 20/2004, de 16 de Fevereiro, aditado pela Resolução n.º 53/2006, de 7 de Agosto e do Plano de Actividades da UTAO, apresenta-se Nota Técnica sobre a Relatório de Orientação da Política Orçamental de 2009 (ROPO), no limite até uma semana antes do Debate em Plenário, que se encontra agendado para 1 de Julho de 2009.

## 2. Objectivo

2 O objectivo da presente Nota Técnica é o de analisar o Relatório de Orientação da Política Orçamental, de Maio de 2009, elaborado pelo Governo e disponibilizado no dia 15 de Maio de 2009 no sítio do Ministério das Finanças. A entrega deste Relatório de Orientação à Assembleia da República decorre da Lei de Enquadramento Orçamental, que determina a sua entrega até 30 de Abril de cada ano (Caixa 1).

3 A análise do ROPO tem em vista apurar a evolução passada e prevista para as principais rubricas orçamentais, e os efeitos das principais medidas de consolidação orçamental previstas no horizonte de médio prazo tal como solicitado pelo mandato da COF.

## 3. Metodologia

4 A metodologia seguida traduziu-se na análise do realismo do enquadramento macroeconómico apresentado no Relatório, promovendo a sua análise comparativa; no estudo da evolução das principais rubricas orçamentais, incluindo uma comparação com o previsto no início da legislatura; na análise do esforço de consolidação orçamental e da orientação da política orçamental discricionária, utilizando para esse efeito a metodologia consensualizada no âmbito da União Europeia.

5 A análise encontra-se condicionada pelo não acesso a informação completa. Em particular pela ausência de perspectivas a médio prazo, bem como pelas insuficiências elencadas no capítulo VI.

## 4. Plano da exposição

6 A Nota Técnica encontra-se dividida em VI capítulos. No primeiro analisa-se a evolução recente das contas públicas. No segundo apresenta-se o enquadramento macroeconómico, bem como uma análise comparativa do crescimento económico português durante a 1.ª década do século XXI. No terceiro capítulo analisam-se as perspectivas das Administrações Públicas para o ano de 2010. O quarto capítulo refere-se à ausência de perspectivas a médio prazo e à importância de delinear uma estratégia de saída da crise para as finanças públicas. O quinto capítulo compara os objectivos da legislatura em matéria de finanças públicas com a execução até 2008. O sexto, e último, capítulo refere-se à quantidade de informação

fornecida com o ROPO, sugerindo a inclusão de um anexo estatístico contendo a informação necessária para a análise técnica do documento.

#### Caixa 1 -Extractos da Lei de Enquadramento Orçamental

##### Artigo 60.º

##### Orientação da política orçamental

1 — Em cada sessão legislativa, durante o mês de Maio e em Plenário da Assembleia da República, terá lugar um debate de política geral, iniciado com uma intervenção do Governo sobre a orientação da política orçamental.

2 — O debate incide, designadamente, sobre a avaliação das medidas e resultados da política global e sectorial com impacte orçamental, as orientações gerais de política económica, especialmente no âmbito da União Europeia, a execução orçamental, a evolução das finanças públicas e a orientação da despesa pública a médio prazo e as futuras medidas da política global e sectorial.

3 — Para cumprimento do disposto nos números anteriores, o Governo apresenta à Assembleia da República, até 30 de Abril, além das Grandes Opções do Plano, um relatório contendo, designadamente:

- a) As orientações gerais de política económica e, em especial, as orientações de finanças públicas específicas para Portugal no âmbito da União Europeia;
- b) A avaliação da consolidação orçamental no contexto da União Europeia;
- c) A evolução macroeconómica recente e as previsões no âmbito da economia nacional e da economia internacional;
- d) A evolução recente das finanças públicas, com destaque para a análise das contas que serviram de base à última notificação relativa aos défices excessivos;
- e) A execução orçamental no 1.º trimestre do respectivo ano;
- f) A evolução das finanças públicas e a orientação da despesa pública a médio prazo, incluindo as projecções dos principais agregados orçamentais para os próximos três anos.

4 — O debate de orientação da política orçamental é sujeito a perguntas dos grupos parlamentares e inclui um debate generalizado, encerrado pelo Governo.

# I Evolução recente das contas públicas

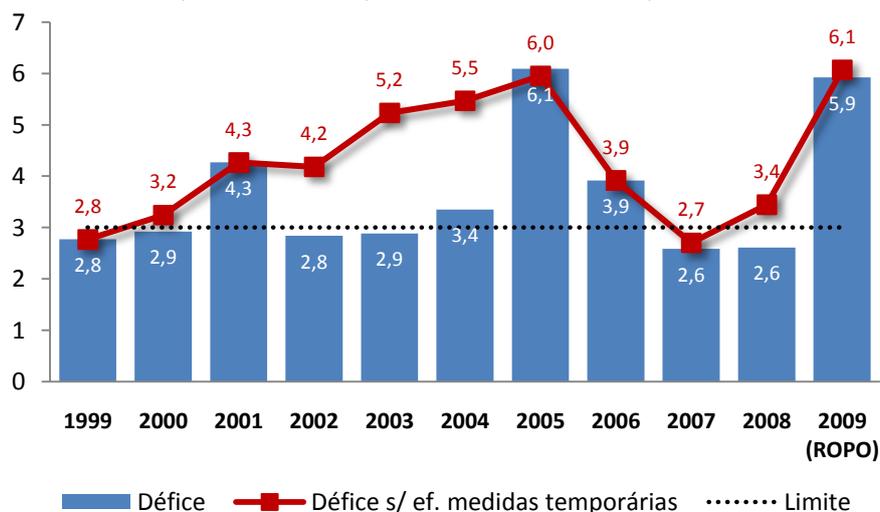
## ***Evolução dos grandes agregados da conta das administrações públicas em 2008***

**I.1** A execução orçamental em 2008, sustentada nos valores constantes do 1.º Reporte do Procedimento de Défices Excessivos de 2009, já foi objecto de análise detalhada na Nota Técnica da UTAO n.º 5/2009, cuja versão final foi disponibilizada a 13 de Abril. Analisou-se a evolução temporal entre 2007 e 2008, efectuando-se igualmente uma comparação entre o previsto nos Relatórios do Orçamento do Estado para 2008 e 2009, remetendo-se o leitor interessado para a leitura desse documento.

**I.2** Deve contudo realçar-se o facto de o valor do défice público (estimado em 2,6 % do PIB) ter continuado, em 2008, abaixo do valor de referência de 3% do PIB definido no protocolo anexo ao Tratado, tendo, no entanto, para esse resultado contribuído medidas temporárias, que de acordo a metodologia da Comissão Europeia, ascenderam a 0,8% do PIB. O défice, excluindo o efeito dessas medidas temporárias, atingiu em 2008 os 3,4% do PIB, não sendo, no entanto, este valor relevante para o apuramento da satisfação dos compromissos comunitários.

**I.3** Assim, enquanto o défice orçamental incluindo os efeitos de medidas temporárias se manteve inalterado em 2,6% do PIB entre 2007 e 2008, ajustando esse valor dos efeitos das medidas temporárias regista-se em 2008 uma deterioração de 0,7 p.p. do PIB (Tabela 1).<sup>1</sup>

**Gráfico 1 – Evolução do défice orçamental das Administrações Públicas (% do PIB)**



Notas: Cálculos UTAO. Utilizou-se o montante de medidas temporárias assim classificadas pela Comissão Europeia.

<sup>1</sup> Os grandes agregados das finanças públicas, incluindo os efeitos das medidas temporárias, encontram-se na Tabela 7, em anexo.

**I.4** Ao nível nacional, a execução orçamental de 2008 foi igualmente objecto de análise no Boletim da Primavera do Banco de Portugal (BdP), de 14 de Abril, sendo essa análise concordante com o atrás exposto. Afirmou o BdP que:

«Apesar do défice efectivo se ter mantido abaixo do valor de referência de 3 por cento do PIB, a execução de 2008 foi marcada por um montante muito significativo de medidas temporárias. De acordo com a definição utilizada no Eurosistema, as medidas temporárias cifraram-se em 1,1 por cento do PIB em 2008 (que compara com 0,1 por cento em 2007), tendo decorrido de receitas provenientes de concessões, registadas em Contas Nacionais a subtrair à despesa de capital.»<sup>2</sup>

**I.5** Em termos agregados, para o conjunto das Administrações Públicas, o acréscimo de despesa em 0,1 p.p. do PIB foi compensado por um acréscimo de receita de igual montante relativo (*vide* Tabela 7 em anexo).

**I.6** Relativamente à receita, em 2008 as receitas correntes aumentaram 0,1 p.p. do PIB, não obstante uma redução da receita proveniente dos impostos indirectos (onde se inclui o IVA), que viram o seu peso no PIB decrescer em 0,4 p.p. (baixando 1,1% em termos nominais). Para esse resultado contribuiu certamente a estagnação económica e a baixa da taxa normal do IVA ocorrida em Julho de 2008, que induziram um forte abrandamento do ritmo de crescimento da receita deste imposto, que cresceu apenas 0,8% em termos nominais.<sup>3</sup> Em 2008 verificaram-se decréscimos significativos na receita proveniente: do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) [-13%]; do Imposto automóvel [-22,5%] e do ISP [-2,5%]. Pelo contrário, o IMI e o Imposto sobre o Tabaco apresentaram crescimentos significativos [7,6% e 14,7%, respectivamente].

**I.7** Relativamente à evolução da receita fiscal em 2008, deve ter-se presente que para efeitos de especialização de exercícios se utiliza, no *registo da receita fiscal*, em contabilidade nacional, o *método de caixa ajustado*.<sup>4</sup> Consequentemente, *parte da receita fiscal de 2008 encontra-se influenciada pela cobrança de impostos registada em Janeiro e Fevereiro de 2009*, uma vez que as operações económicas que lhe deram origem ocorreram ainda em 2008. Assim, ao total de receita registada na óptica da contabilidade pública foi deduzido um valor de 335,4 M€ (0,2% do PIB) para efeitos desse ajustamento.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> De acordo com o Banco de Portugal, as receitas classificadas como medidas temporárias resultaram do alargamento do prazo de concessão das barragens já existentes (759 M€), de novos contratos de concessão para barragens ainda não construídas (624 M€) e de concessões no sector rodoviário (471 M€, dos quais 200 M€ relativos à auto-estrada do ‘Douro Litoral’ e 271 M€ associados ao prolongamento de diversos prazos de concessões em contratos com a Brisa). O seu total ascende assim, de acordo com o BdP, a 1,1% do PIB. A Comissão Europeia considera como medidas temporárias o montante das receitas de concessões (hídricas e rodoviárias) atrás referidas, mas *deduzidas* do pagamento correspondente à assunção do défice tarifário da REN (466 M€). A UTAO considerou, ao longo desta Nota Técnica o quantitativo de medidas temporárias apurado de acordo com a metodologia seguida pela Comissão Europeia (0,8% do PIB).

<sup>3</sup> O INE estima que em 2008 o PIB se manteve inalterado em termos reais, tendo o consumo privado crescido 1,6%.

<sup>4</sup> O valor de caixa ajustado do IVA no ano *t* corresponde ao valor do IVA em contabilidade pública registado (colecta) nesse ano *t* deduzido do valor de ¼ da colecta de Janeiro e Fevereiro do ano *t* e adicionado do valor de ¼ da colecta de Janeiro e Fevereiro do ano *t+1* (2009 neste caso). A receita do ISP, IT, imposto sobre bebidas

**I.8** A receita de impostos directos (IRS e IRC) e as contribuições sociais efectivas viram o seu peso no PIB aumentar em 0,2 e 0,3 p.p., respectivamente. A carga fiscal manteve o seu peso no PIB inalterado em 36,5% do PIB.

**I.9** A despesa corrente aumentou, em 2008, o seu peso no PIB em 0,9 p.p.. Para esse acréscimo contribuíram decisivamente o aumento em 1706,1 M€ registado nas prestações sociais, que aumentaram o seu peso no PIB em 0,7 p.p.. A maior parte desse acréscimo nos encargos com prestações sociais é relativa a prestações sociais em dinheiro (0,5 p.p. do PIB), designadamente pensões, aumentando por seu lado as prestações sociais em espécie, onde se inclui a contratação de serviços com os hospitais EPE, num total de 0,2 p.p. do PIB. Apesar de se encontrarem em abrandamento, os pagamentos aos hospitais empresa continuaram a crescer, entre 2007 e 2008, em termos nominais a dois dígitos (11%).

**I.10** As despesas com pessoal cresceram 1,5% em termos nominais (317,9 M€), mantendo o seu peso no PIB inalterado. O referido crescimento nominal de 1,5% registado nas despesas com pessoal ficou a dever-se exclusivamente ao crescimento das contribuições sociais, designadamente ao crescimento do subsídio do Estado para a CGA e ao crescimento de 20% registado nas participações (onde se inclui a ADSE). Os encargos com remunerações permaneceram estáveis, em termos nominais, entre 2007 e 2008. Contudo, há que referir que em 2008 ocorreu a transformação de seis hospitais do SNS em hospitais EPE, o que altera a forma de registo das despesas públicas com a saúde, traduzindo-se, designadamente, numa redução das despesas com pessoal e de consumo intermédio das Administrações Públicas por contrapartida de um acréscimo nas transferências correntes em espécie para as famílias, ou seja na rubrica prestações sociais.<sup>6,7</sup> De acordo com a análise do BdP e a informação do ROPO (no capítulo referente à evolução macroeconómica, pág. 34), corrigindo esta quebra de série a despesa em remunerações dos trabalhadores das administrações públicas estabilizou em rácio do PIB.

**I.11** O consumo intermédio das Administrações Públicas cresceu nominalmente 7,5% em 2008, pelo que o seu peso no PIB se elevou em 0,2 p.p. Os encargos com as PPP cresceram 20,7% em termos nominais (explicando 1,6 p.p. do crescimento de 7,5% do consumo intermédio).

---

alcoólicas, é ajustada subtraindo a colecta de Janeiro do ano t e adicionando a colecta do ano t+1. Os outros impostos não são sujeitos a qualquer ajustamento. Vide INE, Inventário de Fontes e Métodos relativo à compilação dos dados no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, Setembro de 2007.

<sup>5</sup> Por comparação, para o ano de 2007 este ajustamento levou a uma subtracção de 33,1 M€.

<sup>6</sup> Tal como referido pelo Banco de Portugal, verifica-se igualmente um impacto de pequeno montante na receita corrente em virtude da não consideração das receitas próprias dos hospitais-empresa na rubrica vendas de bens e serviços das Administrações Públicas. Resulta ainda dessa transformação uma alteração na composição da rubrica das prestações sociais em espécie, reduzindo os custos com convenções e farmácias com contrapartida no aumento dos pagamentos pelos serviços prestados pelos hospitais-empresa.

<sup>7</sup> Na nota ao Quadro II.14 (pág. 17) do PEC 2008-2011, que quantificava as poupanças relativas à reforma da Administração Pública, reconhecia-se que a redução das despesas registadas com pessoal em virtude da empresarialização de hospitais do SNS não constituía uma verdadeira poupança. Referia-se concretamente que «a transformação de algumas entidades do Sector Público Administrativo em entidades públicas empresariais ocorrida em 2006, 2007 e 2008 (este efeito representa cerca de 0,2% do PIB em cada ano), que **não constitui poupança efectiva**.» (negrito adicionado).

**Tabela 1 – Grandes agregados das Administrações Públicas (1999-2008), excluindo os efeitos das medidas temporárias**

	Sem efeito medidas temporárias (em % do PIB)							Variações de rácios do PIB			
	1999	2003	2004	2005	2006	2007	2008	1999/ 2008	2004/ 2008	2005/ 2008	2007/ 2008
<b>Receita Total</b>	<b>40,5</b>	<b>40,2</b>	<b>41,0</b>	<b>41,6</b>	<b>42,3</b>	<b>43,1</b>	<b>43,2</b>	<b>2,8</b>	<b>2,2</b>	<b>1,7</b>	<b>0,1</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>38,8</b>	<b>38,4</b>	<b>39,6</b>	<b>40,1</b>	<b>41,2</b>	<b>42,2</b>	<b>42,3</b>	<b>3,5</b>	<b>2,7</b>	<b>2,2</b>	<b>0,1</b>
<i>da qual:</i>											
Receita fiscal e contributiva	33,4	33,1	33,8	34,8	35,6	36,5	36,5	3,1	2,7	1,7	0,0
Receita fiscal	23,3	22,2	22,7	23,4	24,2	24,8	24,5	1,2	1,8	1,1	-0,2
Contribuições sociais efectivas	10,1	10,8	11,1	11,4	11,4	11,7	11,9	1,8	0,8	0,6	0,3
<b>Receita de capital</b>	<b>1,7</b>	<b>1,8</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,1</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,0</b>
<b>Despesa total</b>	<b>43,2</b>	<b>45,4</b>	<b>46,5</b>	<b>47,5</b>	<b>46,3</b>	<b>45,8</b>	<b>46,7</b>	<b>3,5</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,9</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>37,5</b>	<b>41,2</b>	<b>42,0</b>	<b>43,2</b>	<b>42,9</b>	<b>42,2</b>	<b>43,2</b>	<b>5,7</b>	<b>1,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,9</b>
Despesa corrente primária	34,5	38,5	39,3	40,6	40,1	39,4	40,3	5,8	0,9	-0,4	0,9
<i>da qual:</i>											
Consumo intermédio	4,1	3,8	4,0	4,2	4,1	4,1	4,4	0,3	0,4	0,1	0,2
Despesas com pessoal	13,7	14,1	14,1	14,4	13,6	12,9	12,9	-0,8	-1,3	-1,6	0,0
Prestações sociais	13,1	17,0	17,6	18,5	18,8	19,2	19,9	6,8	2,2	1,4	0,7
Subsídios	1,8	1,8	1,5	1,6	1,4	1,2	1,2	-0,6	-0,3	-0,4	0,0
Juros (PDE)	3,0	2,7	2,6	2,6	2,7	2,8	2,9	-0,1	0,3	0,3	0,1
<b>Despesa de capital</b>	<b>5,8</b>	<b>4,3</b>	<b>4,5</b>	<b>4,3</b>	<b>3,4</b>	<b>3,6</b>	<b>3,5</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,1</b>
FBCF	4,1	3,1	3,1	2,9	2,4	2,3	2,1	-1,9	-1,0	-0,8	-0,2
Outras despesas de capital	1,7	1,2	1,4	1,4	1,0	1,3	1,4	-0,3	0,0	0,0	0,1
<b>Saldo global</b>	<b>-2,8</b>	<b>-5,2</b>	<b>-5,5</b>	<b>-6,0</b>	<b>-3,9</b>	<b>-2,7</b>	<b>-3,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>2,0</b>	<b>2,5</b>	<b>-0,7</b>
<b>Saldo primário</b>	<b>0,2</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,8</b>	<b>-3,3</b>	<b>-1,2</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,8</b>	<b>2,3</b>	<b>2,8</b>	<b>-0,7</b>

Fonte: INE, Banco de Portugal e Comissão Europeia. | Notas: Cálculos UTAO. Seguiu-se a definição e os quantitativos identificados enquanto medidas temporárias ou pontuais pela Comissão Europeia, nas previsões da Primavera, em 4 de Maio de 2009. O Banco de Portugal identificou para 2008 um montante de medidas temporárias mais elevado (1,1% do PIB) do que o aqui considerado (0,8% do PIB).

**I.12** A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) decresceu 5,8% em termos nominais, baixando o seu peso no PIB em 0,2 p.p. A outra despesa de capital baixou o seu peso no PIB em 0,6 p.p.. Consequentemente, o total das despesas de capital baixaram 21% em termos nominais, reduzindo o seu peso no PIB em 0,8 p.p. Contudo, a **evolução da rubrica da despesa de capital encontra-se afectada pelos efeitos de algumas operações pontuais efectuadas em 2008**, tais como:

- o registo, enquanto outra despesa de capital *negativa*, do montante proveniente da transmissão de direitos de utilização no domínio hídrico (à EDP e outras concessionárias) bem como do encaixe resultante de concessões rodoviárias, que no seu conjunto ascendem a 1,2% do PIB;
- por um montante relativamente elevado (0,3% do PIB) de alienações de imóveis [ou cessões de activos fixos corpóreos existentes nas Administrações Públicas], que se encontra registado enquanto FBCF negativa, ou seja enquanto desinvestimento;
- o registo, enquanto transferência de capital, do pagamento de parte do défice tarifário (mais concretamente do défice da Rede Eléctrica Nacional no montante de 466 M€, que corresponde a 0,3% do PIB).

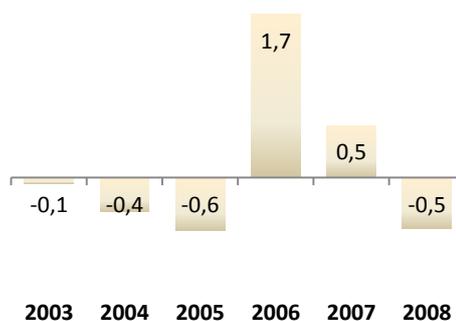
Consequentemente, o total da despesa de capital encontra-se afectado por estas operações pontuais. Caso se ajustasse a evolução da FBCF do impacto das cessões de activos esta apresentaria um crescimento nominal de 3,9% (e não a redução de 5,8%), mantendo inalterado o seu peso no PIB. Ajustando a outra despesa de capital dos encaixes pontuais oriundos das concessões hídricas e rodoviárias esta cresceria, em termos comparáveis 44%, aumentando o seu peso no PIB em 0,5 p.p. (em vez de decrescer 0,6 p.p.).<sup>8</sup> Ajustando o total da despesa de capital do conjunto destas duas operações [cessões de activos e concessões], esse agregado cresceria 17,3% (aumentando o seu peso no PIB em 0,5 p.p.). Caso se excluísse também o efeito do défice tarifário [que influenciou positivamente a outra despesa de capital], o total da despesa de capital cresceria 9,3% em termos nominais, aumentando o seu peso no PIB em 0,3 p.p..

**I.13** De registar igualmente um agravamento em 224,5 M€ dos encargos com os juros da dívida pública (0,1 p.p. do PIB) em 2008.

### Evolução em termos estruturais

**I.14** Em termos estruturais, ou seja ajustando dos efeitos do ciclo económico e dos efeitos das medidas temporárias (Tabela 2), verifica-se que o processo consolidação orçamental, que se traduziu numa melhoria do saldo estrutural a partir de 2005, foi interrompido no final de 2007, tendo-se verificado em 2008 uma degradação do saldo estrutural de 0,5 p.p. do PIB, reflectindo uma orientação discricionária expansionista para a política orçamental. Assim, em 2008, ocorreu uma deterioração das finanças públicas mais forte do que a que resultaria apenas dos efeitos da deterioração da conjuntura via funcionamento dos estabilizadores automáticos.

Gráfico 2 – Variação do saldo estrutural (%PIB)



Fonte dos dados: Comissão Europeia, Maio de 2009; INE e BdP. | Cálculos UTAO.

**I.15** Tal a UTAO concluiu na sua Nota Técnica, de 23.10.2007 (análise do OE/2008), os valores previstos na proposta do OE/2008 tinham já implícito um abrandamento programado no ritmo de consolidação orçamental em 2008. Isto mesmo antes de ser conhecido o grau de forte abrandamento do crescimento em 2008: o OE/2008 previa um crescimento de 2,2%, tendo na verdade o PIB real estagnado de acordo com a estimativa actual do INE.<sup>9</sup> A

<sup>8</sup> Caso se ajustasse a outra despesa de capital dos encaixes oriundos das concessões [que abatem a esta outra despesa] e dos efeitos da amortização do défice tarifário da REN [que acrescem a esta outra despesa] a variação seria naturalmente menor: 20% em termos nominais, o que representaria um aumento do peso no PIB da outra despesa de capital de 0,2 p.p..

<sup>9</sup> Recorde-se que este significativo erro de previsão, que decorre da subavaliação dos efeitos de contágio da turbulência financeira com origem no segmento de crédito hipotecário de alto risco norte-americano (*subprime*), não é de forma alguma exclusivo da previsão do Governo da República. Em Outubro de 2007, a previsão governamental de 2,2% de crescimento para 2008 era coincidente com a previsão do [Verão do] Banco de Portugal e próxima da previsão da Primavera [e do Outono] da Comissão Europeia (2%). Era contudo 0,4 p.p. mais optimista do que o previsto, também em Outubro, pelo FMI (1,8%).

estagnação económica, bem como medidas discricionárias claramente expansionistas explicam o aumento do défice ajustado de medidas temporárias em 0,7 p.p. do PIB em 2008. Não fora um acréscimo na utilização de medidas temporárias no mesmo montante (0,7 p.p. do PIB), o défice das Administrações Públicas não se teria mantido constante em rácio do PIB: ter-se-ia situado acima do limite dos 3% do PIB em 2008 o que poderia ter dado origem à abertura de um novo procedimento de défice excessivo (tal como sucedeu com a França, Irlanda e Grécia).

**I.16** A actual previsão de um défice para 2009 muito superior ao limite de 3% do PIB deverá dar lugar à abertura de um novo procedimento de défice excessivo, uma vez que apesar das actuais circunstâncias económicas poderem ser consideradas excepcionais, não se pode considerar que o défice continue “perto do valor de referência”. Recorde-se que o Tratado permite a ultrapassagem do limite imposto para o défice caso este excesso seja “meramente excepcional e temporário” e se o défice “continuar perto do valor de referência” (ver Caixa 3, no anexo A1).

**Tabela 2 – Grandes agregados das Administrações Públicas em termos estruturais (1999-2008)**  
– valores ajustados do ciclo económico e excluindo os efeitos das medidas temporárias

	Valores estruturais (em % do PIB)							Variações de rácios do PIB			
	1999	2003	2004	2005	2006	2007	2008	1999/ 2008	2004/ 2008	2005/ 2008	2007/ 2008
<b>Receita Total</b>	<b>39,8</b>	<b>40,8</b>	<b>41,5</b>	<b>41,9</b>	<b>42,4</b>	<b>42,6</b>	<b>42,9</b>	<b>3,1</b>	<b>1,4</b>	<b>1,0</b>	<b>0,3</b>
Receita corrente	38,1	39,0	40,0	40,5	41,3	41,7	42,0	3,9	1,9	1,5	0,3
Receita de capital	1,7	1,8	1,4	1,4	1,1	0,9	0,9	-0,8	-0,5	-0,5	0,0
<b>Despesa total</b>	<b>43,3</b>	<b>45,4</b>	<b>46,4</b>	<b>47,5</b>	<b>46,3</b>	<b>45,9</b>	<b>46,7</b>	<b>3,4</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,8</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>37,5</b>	<b>41,1</b>	<b>41,9</b>	<b>43,2</b>	<b>42,8</b>	<b>42,3</b>	<b>43,2</b>	<b>5,7</b>	<b>1,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,9</b>
Despesa corrente primária	34,5	38,4	39,3	40,6	40,1	39,5	40,3	5,8	1,0	-0,3	0,8
Juros (PDE)	3,0	2,7	2,6	2,6	2,7	2,8	2,9	-0,1	0,3	0,3	0,1
<b>Despesa de capital</b>	<b>5,8</b>	<b>4,3</b>	<b>4,5</b>	<b>4,3</b>	<b>3,4</b>	<b>3,6</b>	<b>3,5</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,1</b>
FBCF	4,1	3,1	3,1	2,9	2,4	2,3	2,1	-1,9	-1,0	-0,8	-0,2
Outras despesas de capital	1,7	1,2	1,4	1,4	1,0	1,3	1,4	-0,3	0,0	0,0	0,1
<b>Saldo global</b>	<b>-3,5</b>	<b>-4,6</b>	<b>-5,0</b>	<b>-5,5</b>	<b>-3,8</b>	<b>-3,3</b>	<b>-3,8</b>	<b>-0,3</b>	<b>1,2</b>	<b>1,7</b>	<b>-0,5</b>
<b>Saldo primário</b>	<b>-0,5</b>	<b>-1,9</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,9</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,5</b>	<b>1,4</b>	<b>2,0</b>	<b>-0,5</b>

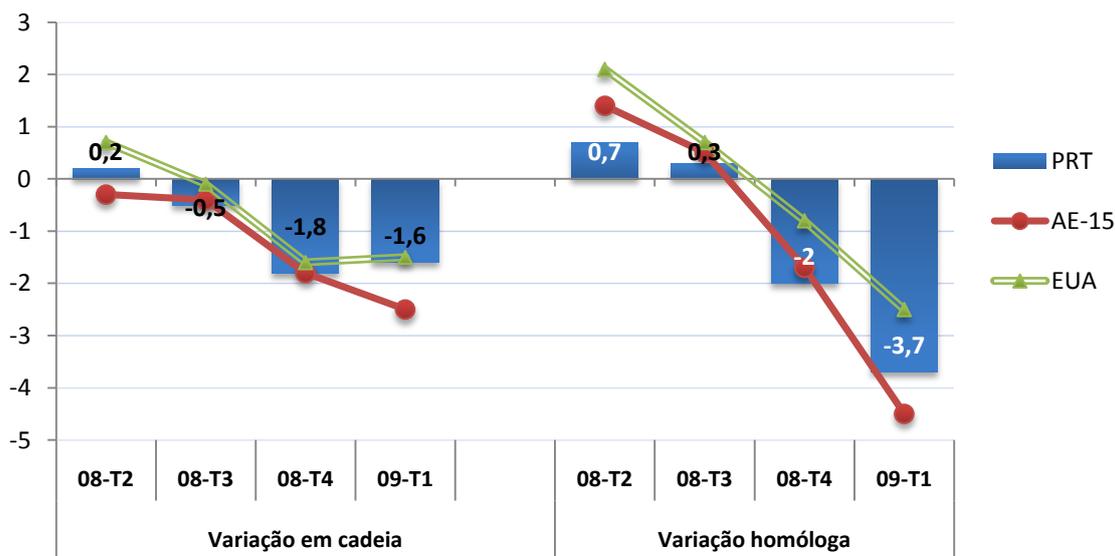
Notas: cálculos UTAO.

## II Enquadramento macroeconómico

### Previsões para 2009 e 2010

**II.1** O enquadramento macroeconómico continua a ser caracterizado pelo acentuar do efeito de contágio da crise financeira à economia real tendo o volume de comércio internacional apresentado uma quebra abrupta e sincronizada nos últimos quatro trimestres. Nesta conjuntura, a economia do conjunto da área do euro apresentou um decréscimo de 4,8% em termos homólogos no 1.º trimestre de 2009, sendo este já o quarto trimestre caracterizado por um crescimento em cadeia negativo. A economia portuguesa apresentou o terceiro trimestre com crescimento em cadeia negativo, apresentando um decréscimo homólogo de 3,7% no 1.º trimestre de 2009, de acordo com a estimativa do INE (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Evolução recente do PIB real trimestral



Fonte: Eurostat, 3-Jun-2009 e INE, 9-Jun-2009 para Portugal.

**II.2** Para o conjunto do ano de 2009, as previsões para a **área do euro** perspectivam uma quebra do PIB entre os 4% (Comissão Europeia) e os 4,6% (Eurosistema - BCE). De acordo com as previsões de Junho do *staff* do Eurosistema a procura externa dirigida aos exportadores da área do euro deverá contrair-se 13% em 2009 antes de recuperar para 1% em 2010. Para 2010 a área do euro deverá continuar a contrair-se entre 0,1% (Comissão Europeia) e 0,4% (FMI). O Eurosistema prevê que a inflação na área do euro se situe entre 0,1 e 0,5% em 2009 e entre 0,6 e 1,4% em 2010.

**II.3** Relativamente à **economia portuguesa**, no cômputo do ano de 2008 a sua produção interna estagnou em termos reais, tendo a área do euro crescido 0,8%. Para o abrandamento do crescimento em Portugal contribuiu uma quebra real no investimento e nas exportações.

Esta quebra na procura externa contraria o crescimento expressivo das exportações registado em 2006 e 2007.

**II.4** Para **2009** o Governo prevê uma quebra da produção em termos reais da economia portuguesa de 3,4% (ver Tabela 3). Trata-se de uma previsão para a evolução do PIB que é semelhante à avançada pelo Banco de Portugal em Abril de 2009 (-3,5%) e mais optimista que as previsões mais recentes da Comissão Europeia (-3,7%) e do FMI (-4,1%).<sup>10</sup>

**II.5** Face à previsão governamental anterior, a presente previsão traduz-se numa revisão em baixa de 2,6 p.p. do crescimento esperado para o PIB (Gráfico 4). As maiores revisões em baixa incidiram no investimento (13,8 p.p.), nas importações (9,8 p.p.) e nas exportações (7,4 p.p.). A previsão referente ao consumo privado é revista 1,8 p.p. em baixa.

**II.6** Relativamente às componentes do PIB, a previsão do Governo encontra-se, grosso modo, em linha com as demais previsões. Todas as previsões recentes apontam para quebras significativas na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), exportações e importações. Quanto ao consumo privado todas as previsões indiciam uma quebra de pelo menos 1%. Já quanto ao consumo público, o BdP e a Comissão Europeia esperam um crescimento de 0,4 e 0,6%, respectivamente, enquanto o Governo estima uma quebra de 0,6%. Recorde-se que se trata de uma componente do PIB que se encontra no controle directo da acção governativa.<sup>11</sup>

**II.7** A previsão do Governo para a inflação é de 0,1%. Quanto ao desemprego, a previsão governamental prevê 8,8% em 2009, ou seja um agravamento de 1,1 p.p. relativamente a 2008. A CE prevê 9,1% de desemprego e o FMI 9,6%. Tenha-se presente que se trata de uma variável que reage de forma desfasada à evolução do ciclo económico.

**II.8** As necessidades de financiamento da economia face ao exterior deverão apresentar um comportamento favorável em 2009, reduzindo a dimensão do défice externo, para isso contribuindo o esperado decréscimo de importações e a redução da taxa de juro de curto prazo.

<sup>10</sup> A OCDE não actualizou ainda a sua previsão de Novembro de 2008 para Portugal (-0,2%), tendo no entanto efectuado uma revisão em baixa de 3,5 p.p. na previsão para o conjunto da área do euro, o que poderá indiciar um decréscimo de 3,7% para a economia portuguesa em 2009, caso se assuma uma revisão de igual amplitude à efectuada para o conjunto dos países do euro.

<sup>11</sup> O consumo público corresponde à soma das despesas com pessoal das administrações públicas (AP) com a aquisição de bens e serviços das AP. A aquisição de bens e serviços inclui o consumo intermédio, o consumo de capital fixo, as prestações sociais em espécie, os subsídios à exploração, o excedente de exploração das AP, deduzido do valor das vendas das AP.

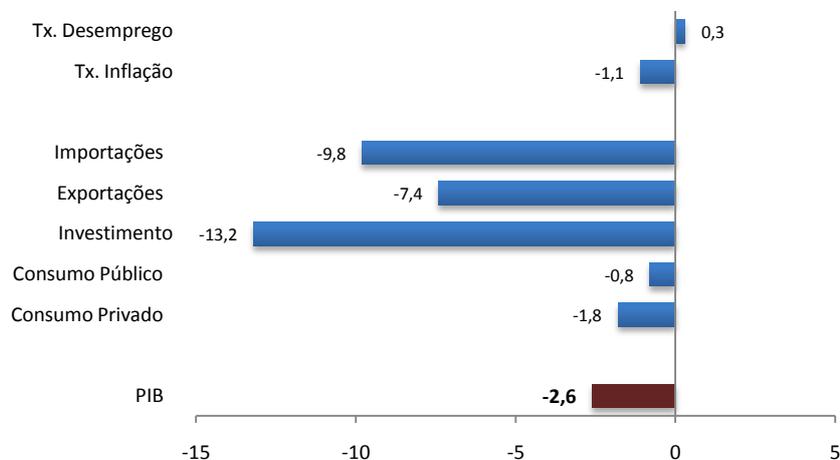
Tabela 3 – Previsões macroeconómicas para 2009 e 2010

	Ano: Org.: Data: Documento:	2008	2009 (Previsão)						2010 (Previsão)							
		INE/CE	Gov.	CE	FMI	OCDE	BdP	BCE	Gov.	CE	FMI	OCDE	BdP	BCE		
		Mai-09	Mai-09	Mai-09	Abr-09	Nov-08	Mar-09	Abr-09	Jun-09	Jan-09	Mai-09	Abr-09	Nov-08	Mar-09	Jan-09	Jun-09
		ROPO/09	Primv.	WEO	EO	Interc.	BE	-	PEC/08	Primv.	WEO	EO	Interc.	BE	-	
<b>PORTUGAL</b>																
PIB (taxa de variação real, em %)		0,0	-3,4	-3,7	-4,1	-0,2	-3,5		0,5	-0,8	-0,5	0,6		0,3		
Consumo Privado		1,6	-1,4	-1,3		-0,2	-0,9		0,6	-0,4		0,6		0,6		
Consumo Público		0,5	-0,6	0,6		0,2	0,4		0,1	0,2		0,5		-0,2		
FBCF		-1,1	-14,1	-14,4		-1,2	-14,4		-0,3	-8,0		0,5		-0,3		
Exportações		-0,5	-11,8	-11,7		-0,5	-14,2		1,9	-0,1		1,6		1,8		
Importações		2,1	-11,1	-10,0		-0,9	-11,7		1,3	-2,3		1,3		1,5		
Inflação		2,7	0,1	-0,3	0,3	1,3	-0,2		2,0	1,7	1,0	1,6		2,0		
Deflator do Cons. Priv.		2,7		-0,2	0,0	1,4			2,0	1,5	0,0	1,6				
Deflator do PIB		1,8		2,2	0,2	2,3			2,5	1,6	1,0	1,8				
Desemprego (%)		7,7	8,8	9,1	9,6	8,5			8,2	9,8	11,0	8,8				
(em % do PIB)																
Saldo orçamental		-2,6	-5,9	-6,5	-5,9	-2,9			-2,9	-6,7	-6,1	-3,1				
Dívida Pública		66,4	74,6	75,4					70,5	81,5						
Cap./nec. líq. financto. face exterior		-10,2	-8,2	-7,5			-7,9		-8,4	-7,4				-9,4		
<b>ENQUADR. INTERNACIONAL</b>																
PIB (taxa de variação real)																
Área do euro		0,8		-4,0	-4,2	-0,6	-4,1		-4,6		-0,1	-0,4	1,2	-0,3		-0,3
- Alemanha		1,3		-5,4	-5,6	-0,8	-5,3				0,3	-1,0	1,2	0,2		
- França		0,7		-3,0	-3,0	-0,4	-3,3				-0,2	0,4	1,5	-0,1		
- Espanha		1,2		-3,2	-3,0	-0,9	0,0				-1,0	-0,7	0,8	0,0		
UE-27		0,9		-4,0	-4,0						1,1	-0,1	-0,3			
- Reino Unido		0,7		-3,8	-4,1	-1,1	-3,7				0,1	-0,4	0,9	-0,2		
EUA		1,1		-2,9	-2,8	-0,9	-4,0				0,9	0,0	1,6	0,0		
Inflação (IHPC) - área do euro		3,3		0,4	0,4	1,4	0,6		0,3		1,2	0,6	1,3	0,7		1,0
Procura externa rel. p/ Portugal (bens)		0,9	-11,6	-11,1			-12,9		1,3	-0,6				1,7		
Preço spot petróleo Brent (USD/barril)		98,5	52,4	52,9	52,0	60,0	45,0	49,3	54,5	61	63,5	62,5	60	45	67,0	65,5
Tx. juro curto prazo (Euribor-3 meses)		4,6	1,6	1,6		2,7		1,8	1,2	2,8	2,0	2,0	2,6		3,0	1,6
Tx. juro longo prazo (OT10 anos)		4,0	4,1	3,3				4,4	4,2	4,4	3,6					4,6
Taxa de câmbio nominal (€1=xUSD)		1,47	1,32	1,32		1,25	1,26	1,29	1,33	1,33	1,33		1,25	1,26	1,37	1,34

**Abreviaturas:** E. Prel.- Estimativa preliminar; Gov. - Governo da República Portuguesa; Interc. - previsão intercalar; Primv- Previsão da Primavera; EO - Economic Outlook (previsão regular); BE- Boletim Económico; OE- Relatório da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para o ano indicado.

**Notas:** A fonte dos dados para o enquadramento internacional do ano transacto é a última previsão regular da Comissão Europeia. Inflação: variação homóloga do IHPC no caso das previsões das organizações internacionais e variação média anual do IPC no caso do ROPO ou do Relatório do Orçamento do Estado. No caso da previsão do FMI o valor da taxa de juro de curto prazo refere-se à taxa LIBOR para os depósitos em euros. O valor indicado para a previsão do BCE relativamente à inflação e crescimento da área do euro corresponde ao valor central do intervalo apresentado por aquela organização.

Gráfico 4 – Revisão na previsão governamental face à previsão anterior (de Janeiro de 2009)



Fonte: ROPO/2009 e PEC/2008 (Janeiro de 2009). | Nota: Cálculos UTAO.

**II.9** Para o **ano de 2010** o Governo não actualizou a sua previsão apresentada em Janeiro, na actualização do PEC. De acordo com a previsão da Comissão Europeia, em 2010 o PIB real português deverá apresentar um decréscimo de 0,8% (e a área do euro um decréscimo de 0,1%), perspectivando-se ainda uma forte evolução negativa para a FBCF (que deverá decrescer 8%). O FMI prevê uma quebra real no crescimento da economia portuguesa de 0,5% em 2010. A OCDE ainda não reviu a sua previsão de crescimento (de Novembro de 2008) para a economia portuguesa, mas perspectivou, no final de Março, um decréscimo de 0,3% no PIB da área do euro em 2010.

### ***O crescimento português na primeira década do séc. XXI***

**II.10** O lado esquerdo do Gráfico 5 apresenta em simultâneo a taxa de crescimento médio dos países da UE a 15 nos períodos 2000-2007 e 2007-2010, utilizando como fonte os dados da previsão da Comissão Europeia de Maio de 2009. O crescimento médio no primeiro período foi positivo, encontrando-se representado a azul; já o crescimento previsto para o período 2007-2010 (que abarca o crescimento registado em 2008 e o previsto para os anos de 2009 e 2010 pela Comissão Europeia) é em geral negativo, encontrando-se representado a vermelho.

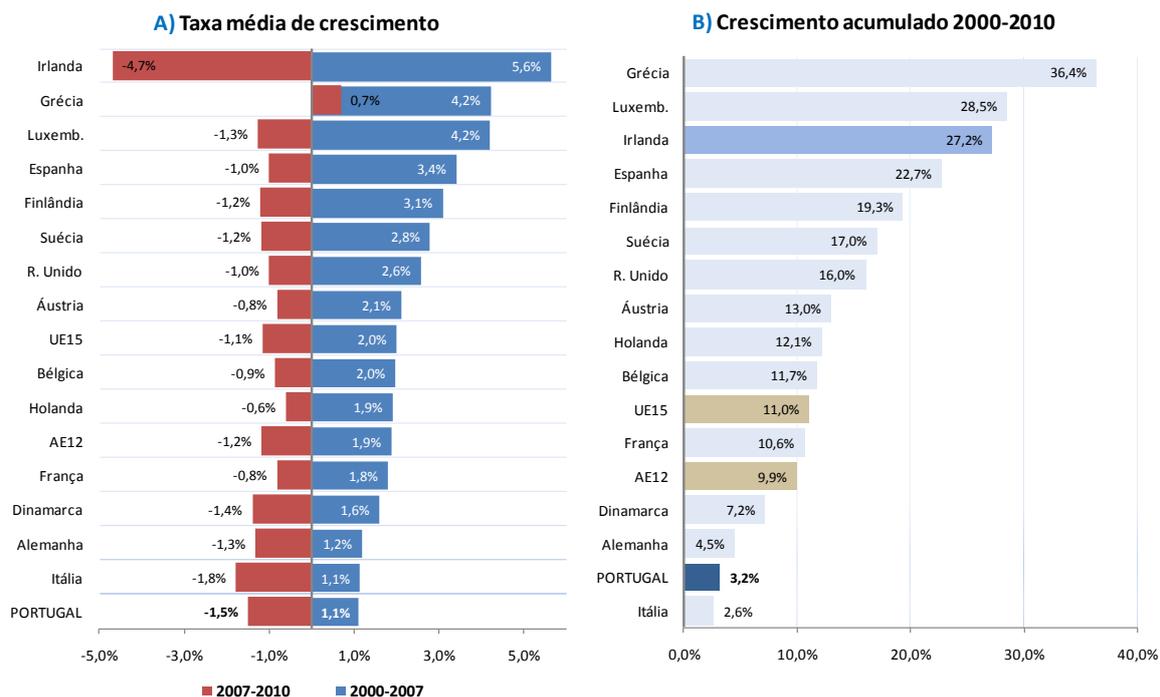
**II.11** Tal como se pode verificar, entre 2000 e 2007 Portugal apresentou o pior crescimento médio dos 15 países considerados da UE, tendo crescido a 1,1% ao ano.<sup>12</sup> No mesmo período temporal a UE15 cresceu a um ritmo de 2% ao ano, tendo alguns países apresentado um crescimento muito expressivo neste período.

**II.12** No cômputo dos anos de 2008, 2009 e 2010 influenciados pelos efeitos da crise financeira e económica, a economia portuguesa deverá apresentar, de acordo com as previsões da Comissão Europeia, uma contracção média anual de 1,5%. Trata-se do segundo pior resultado do conjunto dos países a UE-15: apenas a Itália, com uma contracção média anual de 1,8% apresentará um pior comportamento, de acordo com as mesmas previsões.

---

<sup>12</sup> Trata-se de uma taxa média de crescimento e não de uma média aritmética das taxas de crescimento anualmente registadas.

Gráfico 5 – Crescimento na primeira década do século XXI

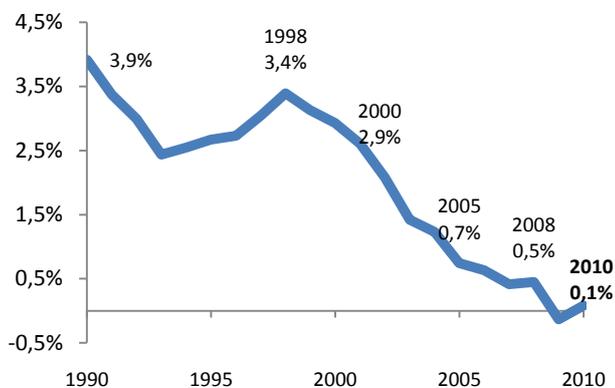


Fonte dos dados: Comissão Europeia, Previsões da Primavera, base dados AMECO, Maio de 2009.

**II.13** Consequentemente, quando se analisa o crescimento total acumulado em termos reais entre 2000 e o previsto para 2010 verifica-se que Portugal ocupará o segundo pior lugar, aumentando a produção do nosso país 3,2% em termos acumulados na primeira década do século XXI, a verificar-se a referida previsão da Comissão Europeia. Com pior resultado na UE-15 encontrar-se-á apenas a Itália, que verá acrescido o seu PIB unicamente em 2,6% no conjunto destes 10 anos. Tanto a Itália, como Portugal sofreram perdas de competitividade em virtude de, durante parte desse período, os seus preços internos terem crescido mais do que os dos seus concorrentes, traduzindo-se numa apreciação real da sua moeda. No mesmo período de tempo, o conjunto da UE-15 verá o seu PIB crescer 11% em termos acumulados.

**II.14** Este baixo ritmo de crescimento evidenciado pela economia portuguesa reflecte uma redução do ritmo de crescimento potencial. As estimativas da CE para este indicador, não directamente observável, apontam para uma trajectória claramente descendente durante todo o período analisado, estimando-se para 2010 um crescimento do produto potencial de apenas 0,1% (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Crescimento do produto potencial da economia portuguesa



Fonte dos dados: Comissão Europeia, Previsões da Primavera, base dados AMECO, Maio de 2009.

**II.15** Relativamente às perspectivas de crescimento futuro há ainda que ter em conta a dimensão elevada do desequilíbrio externo, a posição negativa de investimento internacional da economia portuguesa e uma perspectiva de subida das taxas de juro de curto prazo quando a economia europeia recuperar, circunstâncias que se poderão traduzir na continuação da necessidade de rebalanceamento dos balanços, ou seja na continuação do processo de “desalavancagem”/redução da dívida dos agentes económicos. Conjugando este efeito com o baixo ritmo de crescimento do produto potencial nos anos mais recentes, não se perspectiva uma retoma caracterizada por um forte dinamismo da procura interna. Consequentemente, não é expectável que a economia portuguesa apresente um forte ritmo de crescimento nos próximos anos. No recente *World Economic Outlook*, de Abril de 2009, o FMI projecta um crescimento de apenas 1,5% a partir de 2012, quando há um ano atrás projectava 2,3%.

## III Perspectivas das Administrações Públicas para 2009

---

### ***Alteração metodológica na classificação das despesas com pessoal***

**III.1** Tal como referido em detalhe na Nota Técnica da UTAO n.º 8/2008 (de análise à proposta de Orçamento de Estado para 2009) a partir de 2009 verifica-se uma alteração metodológica, da autoria do MFAP, na forma de contabilização da despesa com pessoal e das contribuições sociais efectivas, que, na óptica da contabilidade nacional, baixa o nível da receita e da despesa das Administrações Públicas, mas não tem impacto no saldo global. Nessa Nota Técnica, a UTAO, com base na escassa informação então disponível, apresentou valores para 2009 comparáveis com a anterior metodologia.<sup>13</sup>

**III.2** Esta alteração metodológica é explicitamente referida no ROPO/2009:

«Relativamente às rubricas de contribuições sociais efectivas e despesas com pessoal, refira-se que o registo do subsídio do Estado para a Caixa Geral de Aposentações (CGA) sofreu uma alteração metodológica no Orçamento do Estado para 2009, que, todavia, não apresenta qualquer implicação no saldo orçamental das Administrações Públicas. Até 2008, as contribuições sociais do Estado para a CGA eram registadas como subsídio do Estado àquela entidade, o qual estava, no lado da despesa, integralmente classificado nas despesas com o pessoal e, no lado da receita, como contribuições sociais efectivas. A partir de 2009, com a decisão de alargamento da contribuição para a CGA aos serviços da administração directa do Estado, o valor equivalente a 7,5% da remuneração íliquida sujeita a desconto de quota continua a ser registado como contribuição social efectiva. O valor remanescente, correspondente ao subsídio do Estado que visa assegurar o financiamento da CGA, passou a ser classificado como transferência corrente.»

---

<sup>13</sup> De forma concordante com as conclusões e o ajustamento então realizado pela UTAO, a Comissão Europeia considerou, nas previsões do Outono, em Novembro de 2008, que: «There is a break between 2008 and 2009 in the series of government expenditure and revenue due to a change in the recording of payments to the government employees' pension scheme. Without such a break, both total expenditure and revenue for 2009 and 2010 would be some 1½% of GDP higher. [...] the consistency of this change with ESA95 will be scrutinised by Eurostat in due time. While this change has no impact on the government deficit and debt levels, it will have a significant impact on a number of deflators, on nominal GDP (by around 1½%) and consequently on GDP ratios. Note, however, that these implications have not yet been considered in these forecasts.»

**III.3** A informação apresentada no ROPO permite recalcular a conta das Administrações Públicas de acordo com a nova metodologia preconizada pelo MFAP para o período 2007-2009. Esses valores encontram-se na Tabela 8, em anexo. Contudo, tais valores “ajustados” apresentam as seguintes reservas:

- O Sistema Europeu de Contas Nacionais (SEC95) foi aprovado por Regulamento Comunitário.
- O SEC95 considera que as despesas com pessoal (compensação dos empregados, na terminologia do SEC95) compreendem os vencimentos e salários pagos (em dinheiro ou em espécie) e as contribuições sociais patronais (para os seguradores, seja o regime de segurança social ou fundos privados).
- As alterações metodológicas no registo das contas públicas na óptica da contabilidade nacional na Europa são da competência das autoridades estatísticas nacionais, neste caso do INE, devendo ser validadas pelo EUROSTAT;<sup>14</sup> neste caso concreto, a iniciativa de alteração da metodologia de registo das despesas com pessoal não partiu das autoridades estatísticas nacionais, a quem compete compilar as contas no âmbito do procedimento dos défices excessivos, mas do MFAP;
- Os valores das receitas e despesas das AP respeitantes a 2007 e 2008 apurados pelo INE já se encontram validados pelo Eurostat, sendo que “nova metodologia” adoptada pelo MFAP vem introduzir-lhes alterações substanciais que não se encontram validadas (pelo Eurostat);
- As autoridades estatísticas ainda não se pronunciaram sobre a “nova metodologia” do MFAP, pelo que esta não foi declarada conforme com as regras de contabilização das contas nacionais do SEC95, que é lei na Europa;
- A alteração metodológica preconizada pelo MFAP não é neutra, afectando o cálculo dos níveis e das taxas de variação nominais das despesas com pessoal e das contribuições sociais efectivas, isto é:
  - Utilizando a metodologia seguida pelo INE as despesas com pessoal cresceram 1,5% em termos nominais em 2008; já de acordo com a nova metodologia preconizada pelo MFAP, terão crescido apenas 1,1%;
  - Nas contribuições sociais efectivas a diferença é menor, de 0,2 p.p., crescendo de acordo com a metodologia em vigor 4,1% e de acordo com a nova metodologia do MFAP 3,9%.
- A mudança metodológica preconizada pelo MFAP assenta numa imputação das contribuições sociais da responsabilidade do empregador público que suscita reservas técnicas, no que diz respeito à delimitação do universo a que diz respeito e à própria taxa de imputação utilizada (7,5%) que é muito inferior à taxa de contribuição das empresas privadas para a segurança social (23,75%), à taxa de contribuição dos mesmos Serviços Integrados para a Segurança Social relativa a trabalhadores que exercem funções públicas contratados após o fecho da CGA a novas inscrições ocorrido em 31.12.2005 (20,6%) ou à taxa de contribuição de alguns SFA para a CGA (15%).

<sup>14</sup> Recorde-se por exemplo o caso da Grécia que pretendeu efectuar em 2006 uma revisão em alta do seu PIB nominal em 26%, tendo após as reservas do EUROSTAT notificado uma revisão substancialmente menor (9,6%).

**III.4** Às reservas atrás sinalizadas acresce ainda **existir uma forte evidência de a alteração metodológica se encontrar incompleta**. Tal como a UTAO informou na Nota Técnica de análise ao OE/2009, em Outubro de 2008, *a alteração na forma de contabilização das despesas com pessoal tem implicações negativas para o cálculo do valor do PIB nominal*. Sendo a despesa com o pessoal uma componente do consumo público, e este por sua vez uma parcela do PIB na óptica da despesa, a remoção da contribuição financeira para a CGA das despesas com pessoal, *faz baixar o consumo público, e bem assim o PIB nominal*, nesse mesmo montante. O valor do PIB nominal para 2009 evidenciado no ROPO, não parece ter acomodado esta alteração metodológica: o ROPO apresenta uma previsão de decréscimo real do consumo público de 0,6%; a evolução nominal da soma das despesas com pessoal, prestações sociais e consumo intermédio das AP com a quebra metodológica em 2009 seria de -4,3%, pelo que se esperaria uma maior quebra em termos reais. Assim o valor do PIB nominal apresentado no ROPO/2009 não aparenta estar a ser estimado de acordo com a referida alteração metodológica. Tudo assim indicia que **os valores apresentados para o PIB e para os totais da receita e despesa das AP são inconsistentes**, encontrando-se no caso do cálculo dos rácios do PIB o numerador numa base e o denominador noutra:

- O valor do PIB nominal aparenta encontrar-se calculado de acordo com metodologia vigente (“anterior metodologia” para o MFAP), pelo que se expresso na “nova metodologia” seria pelo menos 2072 M€ mais reduzido;
- A receita e despesa das AP para 2009 encontra-se apresentada de acordo com a nova metodologia, pelo que em rigor não podem se podem expressar esses valores em percentagem do PIB (calculado de acordo com a metodologia vigente). Contudo, caso se calculem esses rácios para o ano de 2009, como sucede no ROPO/2009:
  - O rácio da despesa e da receita no PIB encontra-se subavaliado, uma vez que o denominador (PIB nominal) deveria ser menor do que o utilizado para se encontrar de acordo com a nova metodologia do MFAP; trata-se de uma subavaliação de pelo menos 0,6% do PIB.
  - O défice em percentagem do PIB encontra-se expresso de acordo com a metodologia vigente e não de acordo com a “nova metodologia do MFAP”, pela mesma razão; o défice em percentagem do PIB calculado de acordo com a “nova metodologia do MFAP” seria superior ao apresentado no ROPO/2009 em pelo menos 0,1% do PIB.

### **Comparação com o OE2009 e o OEr2009**

**III.5** O ROPO/2009 actualizou a previsão de execução orçamental das AP em 2009 (Tabela 4), efectuando a 2.ª revisão em alta para o défice orçamental para o ano de 2009, em contabilidade nacional. As necessidades de financiamento das AP atingirão de acordo com o ROPO/2009, um total de 9659 M€ (5,9% do PIB): trata-se de mais 5808 M€ do que o previsto no Relatório do OE/2009 (em Outubro de 2008) e mais 3007 M€ do que o previsto (em Janeiro de 2009) no Relatório do Orçamento rectificativo para 2009 (OEr2009). Em percentagem da previsão actual do PIB para 2009 trata-se de uma revisão em alta de 3,6 p.p. do PIB face ao OE2009 e de 1,8 p.p. do PIB face ao OEr2009.

**III.6** A previsão referente à dívida é igualmente revista em alta para 121 630 M€ (74,6% do PIB). Trata-se de um agravamento de 10 453 M€ (+ 6,4 p.p. do PIB) do que o previsto no OE2009 e de um agravamento de 3813 M€ (+ 2,3 p.p. do PIB) do que o previsto no OEr2009.<sup>15</sup>

**Tabela 4 – Sucessivas previsões governamentais para a conta das AP em 2009**

	M€			Revisão ROPO face a OE2009		Revisão ROPO face a OEr2009		Em % PIB previsto no ROPO09				
	OE09	OEr09	ROPO09	M€	Variação nominal	M€	Variação nominal	OE09	OEr09	ROPO09	Revisão face a:	
											OE2009	OEr2009
<b>Receita Total</b>	<b>75.998</b>	<b>74.563</b>	<b>71.112</b>	<b>-4.886</b>	<b>-6,4%</b>	<b>-3.451</b>	<b>-4,6%</b>	<b>46,6</b>	<b>45,7</b>	<b>43,6</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,1</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>72.469</b>	<b>70.574</b>	<b>67.124</b>	<b>-5.345</b>	<b>-7,4%</b>	<b>-3.450</b>	<b>-4,9%</b>	<b>44,4</b>	<b>43,3</b>	<b>41,2</b>	<b>-3,3</b>	<b>-2,1</b>
<i>da qual:</i>												
Receita fiscal e contributiva	61.361	59.187	55.808	-5.553	-9,0%	-3.379	-5,7%	37,6	36,3	34,2	-3,4	-2,1
Receita fiscal	43.326	41.572	38.563	-4.763	-11,0%	-3.009	-7,2%	26,6	25,5	23,6	-2,9	-1,8
Contribuições sociais efectivas	18.035	17.614	17.245	-790	-4,4%	-369	-2,1%	11,1	10,8	10,6	-0,5	-0,2
<b>Receita de capital</b>	<b>3.528</b>	<b>3.988</b>	<b>3.988</b>	<b>460</b>	<b>13,0%</b>	<b>-0</b>	<b>0,0%</b>	<b>2,2</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,0</b>
<b>Despesa total</b>	<b>79.848</b>	<b>81.215</b>	<b>80.771</b>	<b>923</b>	<b>1,2%</b>	<b>-444</b>	<b>-0,5%</b>	<b>49,0</b>	<b>49,8</b>	<b>49,5</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,3</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>73.724</b>	<b>74.291</b>	<b>73.847</b>	<b>123</b>	<b>0,2%</b>	<b>-444</b>	<b>-0,6%</b>	<b>45,2</b>	<b>45,6</b>	<b>45,3</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,3</b>
<i>Despesa corrente primária da qual:</i>												
Prestações sociais	35.405	35.120	35.247	-158	-0,4%	127	0,4%	21,7	21,5	21,6	-0,1	0,1
Subsídios	2.208	3.210	3.137	929	42,1%	-73	-2,3%	1,4	2,0	1,9	0,6	-0,0
Juros (PDE)	5.776	5.626	5.126	-650	-11,3%	-500	-8,9%	3,5	3,4	3,1	-0,4	-0,3
<b>Despesa de capital</b>	<b>6.124</b>	<b>6.924</b>	<b>6.924</b>	<b>800</b>	<b>13,1%</b>	<b>-0</b>	<b>0,0%</b>	<b>3,8</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,0</b>
FBCF	4.351	4.821	4.820	470	10,8%	-1	0,0%	2,7	3,0	3,0	0,3	-0,0
<b>Saldo global</b>	<b>-3.851</b>	<b>-6.652</b>	<b>-9.659</b>	<b>-5.808</b>	<b>150,9%</b>	<b>-3.007</b>	<b>45,2%</b>	<b>-2,4</b>	<b>-4,1</b>	<b>-5,9</b>	<b>-3,6</b>	<b>-1,8</b>
<b>Saldo primário</b>	<b>1.925</b>	<b>-1.026</b>	<b>-4.533</b>	<b>-6.458</b>	<b>-335,4%</b>	<b>-3.507</b>	<b>341,6%</b>	<b>1,2</b>	<b>-0,6</b>	<b>-2,8</b>	<b>-4,0</b>	<b>-2,2</b>
<b>Dívida Pública</b>	<b>111.177</b>	<b>117.817</b>	<b>121.630</b>	<b>10.453</b>	<b>9,4%</b>	<b>3.813</b>	<b>3,2%</b>	<b>68,2</b>	<b>72,2</b>	<b>74,6</b>	<b>6,4</b>	<b>2,3</b>
<i>por memória:</i>												
<b>Despesa primária</b>	<b>74.072</b>	<b>75.589</b>	<b>75.645</b>	<b>1.573</b>	<b>2,1%</b>	<b>56</b>	<b>0,1%</b>	<b>45,4</b>	<b>46,4</b>	<b>46,4</b>	<b>1,0</b>	<b>0,0</b>
PIB nominal	173.684	169.092	163.073	-10.611	-6,1%	-6.019	-3,6%	106,5	103,7	100,0	:	:
<b>Saldo relativamente ao PIB</b>	<b>-2,2%</b>	<b>-3,9%</b>	<b>-5,9%</b>	:	:	:	:	:	:	:	:	:
<b>Dívida relativamente ao PIB</b>	<b>64,0%</b>	<b>69,7%</b>	<b>74,6%</b>	:	:	:	:	:	:	:	:	:

Notas: Cálculos UTAO. Um valor negativo nas colunas referentes às revisões corresponde a um valor mais baixo no ROPO do que o previsto no documento com o qual a comparação está a ser elaborada.

**III.7** O acréscimo de 2 p.p. do PIB face à previsão de défice constante no Relatório do OEr2009 fica a dever-se: em 2,1 p.p. à revisão em baixa da receita; em 0,1 p.p. à revisão em baixa do denominador (PIB nominal); e em -0,3 p.p. à revisão em baixa dos juros.

**III.8** Refira-se que, face à previsão inicial do OE2009, os juros foram revistos 11,3% em baixa, o que corresponde a menos 650 M€ ou a uma redução de 0,4 p.p. da actual previsão do PIB. Este comportamento é consistente com a análise efectuada pela UTAO, em Outubro de 2008, na Nota Técnica de análise ao OE/2009, quando sustentou que «o forte reforço da dotação [do OE/2009] para encargos com juros (+14,4% face a 2008) parece tratar-se de um reforço mais com características prudenciais, face aos riscos exógenos à proposta de orçamento. Consequentemente, a projecção dos encargos com juros da dívida [do OE/2009] poderá ser considerada particularmente prudente.»

<sup>15</sup> Variações de rácios do PIB utilizando a estimativa do PIB nominal constante no ROPO/2009, pelo que não corresponde à subtracção dos rácios do PIB apresentados nos documentos respectivos.

**III.9** Ainda face à previsão do OEr2009, a revisão em alta do défice previsto deve-se sobretudo à redução em baixa efectuada na **receita**. Esta incide sobretudo na receita fiscal que é agora 7% (3 mil M€) mais reduzida que o previsto em Janeiro (1,8 p.p. do PIB). As contribuições sociais efectivas são revistas 2% em baixa (são 369 M€ a menos do que esperado em Janeiro). Consequentemente a receita fiscal e contributiva reduz-se em 3370 M€ face ao previsto no OEr2009 (-2,1 p.p. do PIB). Em termos comparáveis, a previsão para 2009 da receita fiscal e contributiva apresenta um valor da elasticidade face ao PIB nominal (2,3) que é prudente face ao valor de longo prazo estimado pela OCDE (1,08).

**III.10** A estimativa de receita de capital é mantida face ao OEr2009, que por sua vez a tinha revisto 460 M€ em alta face ao OE2009.

**III.11** O ROPO mantém a previsão de despesa primária praticamente inalterada face ao OEr2009, sendo a revisão em alta verificada nas prestações sociais (127 M€) parcialmente compensada por uma revisão em baixa dos encargos com subsídios (-73 M€). Assim a redução da estimativa de encargos com juros em 500 M€ (0,3 p.p. do PIB) traduz-se numa redução da previsão de despesa corrente em 444 M€ (0,3 p.p. do PIB) face ao OEr2009.

**III.12** Face ao OE2009 a despesa prevista no ROPO é mais elevada em 923 M€ (0,6 p.p. do PIB). Para essa revisão contribuem a revisão em alta efectuada na despesa de capital (+800 M€) e nos subsídios (+929 M€), reflexo da IIE. Este efeito é parcialmente compensado pela revisão em baixa dos encargos com os juros (650 M€).

### **Comparação com a previsão da Comissão Europeia**

**III.13** Apresenta-se na Tabela 5 uma comparação da previsão da conta das AP para 2009 constante no ROPO com a previsão elaborada pela Comissão Europeia, nas Previsões da Primavera, em Maio de 2009. De acordo com a CE o défice orçamental ascenderá a 6,5% do PIB em 2009 (10 713 M€), o que compara com a previsão de 5,9% do ROPO. Prevê assim a CE um défice mais elevado em 0,6 p.p. do PIB do que o executivo. As principais diferenças entre as duas previsões são as seguintes:

- A previsão de receita total das AP é um 1 p.p. do PIB mais baixa na previsão da CE do que no ROPO, uma vez que
  - A previsão de receita de capital, de outras receitas correntes e contribuições sociais imputadas é substancialmente inferior à do Governo (1,7% do PIB);
  - A previsão de receita fiscal e contributiva da CE é superior à do Governo em 0,6% do PIB.
- A previsão de despesa total da CE é 0,4 p.p. do PIB mais baixa do que a constante no ROPO, uma vez que a CE prevê um montante de despesa de capital 0,4 p.p. do PIB mais reduzido do que o previsto no ROPO.
- A previsão relativa ao total de despesa corrente constante no ROPO é grosso modo coincidente com o previsto pela CE, muito embora se verifiquem diferenças significativas na sua composição, prevendo a CE encargos com prestações sociais 0,3

p.p. do PIB mais elevados do que previsto no ROPO, que são parcialmente compensados por encargos menores com juros e outra despesa corrente.<sup>16</sup>

**Tabela 5 – Perspectivas orçamentais em 2009: comparação da previsão do ROPO com a da CE**

	M€		Em % PIB (ROPO)		Diferença: previsão	
	ROPO09	CE	ROPO09	CE	M€	%PIB (ROPO)
<b>Receita Total</b>	<b>71.112</b>	<b>69.410</b>	<b>43,6</b>	<b>42,6</b>	<b>-1.702</b>	<b>-1,0</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>67.124</b>	<b>67.249</b>	<b>41,2</b>	<b>41,2</b>	<b>125</b>	<b>0,1</b>
<i>da qual:</i>						
Receita fiscal e contributiva	55.808	56.860	34,2	34,9	1.052	0,6
Receita fiscal	38.563	39.271	23,6	24,1	708	0,4
Contribuições sociais efectivas	17.245	17.590	10,6	10,8	345	0,2
Outra rec. corrente e cs imputadas	11.316	10.389	6,9	6,4	-927	-0,6
<b>Receita de capital</b>	<b>3.988</b>	<b>2.161</b>	<b>2,4</b>	<b>1,3</b>	<b>-1.827</b>	<b>-1,1</b>
<b>Despesa total</b>	<b>80.771</b>	<b>80.122</b>	<b>49,5</b>	<b>49,1</b>	<b>-649</b>	<b>-0,4</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>73.847</b>	<b>73.901</b>	<b>45,3</b>	<b>45,3</b>	<b>54</b>	<b>0,0</b>
Despesa corrente primária	68.721	69.057	42,1	42,3	336	0,2
<i>da qual:</i>						
Consumo intermédio	7.707	7.853	4,7	4,8	146	0,1
Despesas com pessoal	18.718	18.909	11,5	11,6	191	0,1
Prestações sociais	35.247	35.668	21,6	21,9	421	0,3
Subsídios	3.137	3.091	1,9	1,9	-46	-0,0
Juros (PDE)	5.126	4.844	3,1	3,0	-282	-0,2
<b>Despesa de capital</b>	<b>6.924</b>	<b>6.222</b>	<b>4,2</b>	<b>3,8</b>	<b>-702</b>	<b>-0,4</b>
FBCF	4.820	4.057	3,0	2,5	-763	-0,5
Outras despesas de capital	2.104	2.164	1,3	1,3	60	0,0
<b>Saldo global</b>	<b>-9.659</b>	<b>-10.712</b>	<b>-5,9</b>	<b>-6,6</b>	<b>-1.053</b>	<b>-0,6</b>
<b>Saldo primário</b>	<b>-4.533</b>	<b>-5.868</b>	<b>-2,8</b>	<b>-3,6</b>	<b>-1.335</b>	<b>-0,8</b>
<b>Dívida Pública</b>	<b>121.630</b>	<b>123.400</b>	<b>74,6</b>	<b>75,7</b>	<b>1.770</b>	<b>1,1</b>
<i>por memória:</i>						
<b>Despesa primária</b>	<b>75.645</b>	<b>75.278</b>	<b>46,4</b>	<b>46,2</b>	<b>-367</b>	<b>-0,2</b>
PIB nominal	163.073	163.707	100,0	100,4	634	0,4
<b>Saldo relativamente ao PIB</b>	<b>-5,9%</b>	<b>-6,5%</b>	:	:	:	:
<b>Dívida relativamente ao PIB</b>	<b>74,6%</b>	<b>75,4%</b>	:	:	:	:

Notas: Cálculos UTAO. As últimas duas colunas apresentam as diferenças entre a previsão da Comissão Europeia, de Maio de 2009 e a do ROPO. Um sinal positivo significa um valor mais elevado na previsão da CE.

**III.14** Estas diferenças permitem identificar como *factores críticos para a execução orçamental em 2009*:

- A concretização do montante de receita de capital prevista no ROPO;
- A concretização da previsão do ROPO referente a outra receita corrente;
- A efectiva evolução dos encargos relativos a prestações sociais em dinheiro;
- O nível de despesa de investimento.

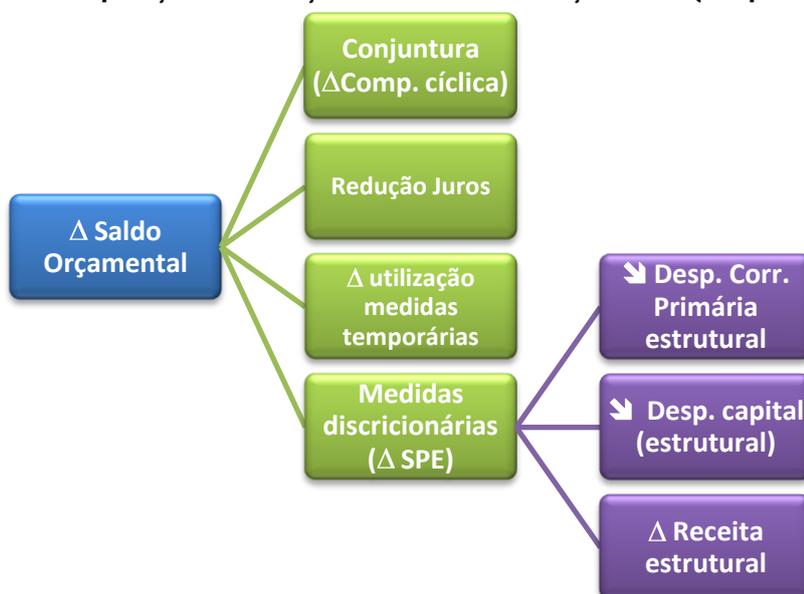
<sup>16</sup> A CE prevê ainda um nível de despesa mais elevado que o ROPO relativamente às despesas com pessoal e consumo intermédio das AP.

## Factores explicativos evolução passada e prevista da conta das AP

**III.15** Neste subcapítulo decompõe-se a evolução do saldo orçamental entre 2005 e 2009 nas suas principais componentes. Esta decomposição ao explicitar os factores subjacentes à evolução programada para o défice em 2009 permitirá ainda identificar factores de risco que possam (eventualmente) pôr em causa o alcançar das metas estabelecidas.

**III.16** Tal como visualmente ilustrado no **Esquema 1**, essa decomposição é efectuada em duas etapas, resultando esse exercício na informação apresentada nos dois gráficos seguintes. A sustentação matemática da decomposição apresentada encontra-se no Anexo A1. Encontra-se no mesmo anexo uma chave de leitura dos resultados, que se encontram representados na Tabela 6 e nos dois gráficos seguintes. O segundo gráfico (Gráfico 8) corresponde à segunda etapa ilustrada no esquema, decompondo a variação prevista para o saldo primário estrutural, que é uma componente da 1.ª etapa.

**Esquema 1 – Decomposição da variação anual do saldo orçamental (em percentagem do PIB)**



**Abreviaturas:** SPE – saldo primário estrutural;  $\Delta$  – variação; comp. – componente;  $\Downarrow$  – redução (ou simétrico da variação anual). | **Notas:** Atendendo a que no caso concreto das recentes medidas temporárias, utilizadas pelo Governo português, estas se traduzem num impacto negativo na despesa de capital, tem-se em rigor na segunda decomposição uma redução da despesa corrente primária ajustada do ciclo e uma redução da despesa de capital ajustada dos efeitos dessas medidas temporárias.

**Tabela 6 – Decomposição variação anual do saldo orçamental (incluindo efeitos das medidas temporárias) em p.p. do PIB**

	Execução				Previsões	
	2005	2006	2007	2008	2009 (ROPO)	2009 (CE)
1. Variação <b>Saldo Orçamental</b>	-2,7	2,2	1,3	0,0	-3,3	-3,9
2. Variação <b>Componente cíclica</b>	0,1	0,3	0,7	-0,2	-1,6	-1,6
3. Variação utilização <b>Medidas temporárias</b>	-2,3	0,1	0,1	0,7	-0,7	-0,7
4. <b>Redução pagto. juros dívida pública</b>	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1
5. Variação efeito de medidas discricionárias = variação do <b>saldo primário estrutural</b> : [(5)= (1)-...-(4)]	-0,6	1,9	0,6	-0,5	-0,8	-1,6

Notas: Cálculos UTAO, utilizando a componente cíclica e os efeitos de medidas temporárias da Comissão Europeia, de Maio de 2009.

**III.17** Da análise conjunta das duas etapas pode concluir-se em relação ao período 2005-2008 que:

- I. A deterioração em 2,7 p.p. do PIB do saldo orçamental em **2005** ficou a dever-se na sua maior parte à redução na utilização de medidas temporárias (2,3 p.p.), bem como, em menor medida, a uma orientação discricionária expansionista, que provocou uma deterioração do saldo primário estrutural em 0,6 p.p. do PIB. Esta política discricionária expansionista resultou de um aumento do peso no PIB da despesa corrente primária em 1,3 p.p., não integralmente compensado por mais receita (0,5 p.p. do PIB) e por uma redução na despesa de capital (0,2 p.p. do PIB).
- II. Em **2006 e 2007** verificou-se, pelo contrário uma melhoria do saldo orçamental em percentagem do PIB, que se ficou a dever, sobretudo em 2006, a medidas discricionárias restritivas e em menor grau à melhoria da conjuntura económica (mais expressiva em 2007). As medidas discricionárias de consolidação, que se traduziram numa melhoria do saldo primário estrutural (1,9 p.p. do PIB em 2006 e 0,6 p.p. em 2007) resultam numa redução da despesa corrente primária estrutural, de uma redução de despesa de capital e de um acréscimo da receita estrutural.
- III. Em **2008** o saldo orçamental em percentagem do PIB manteve-se inalterado, não obstante um contributo negativo da conjuntura económica (0,2 p.p. do PIB), um acréscimo do peso dos encargos com juros (0,1 p.p. do PIB) e sobretudo uma orientação discricionária expansionista (0,5 p.p. do PIB), graças exclusivamente ao substancial acréscimo na utilização de medidas temporárias, que viu o seu peso no PIB aumentar em 0,7 p.p.. Tal como reconhecido pelo Banco de Portugal, a orientação expansionista da política orçamental, traduziu-se assim na «[...] inversão do processo de consolidação estrutural das contas públicas, após dois anos de significativa consolidação».<sup>17</sup> Este retrocesso na consolidação orçamental em 2008 conduziu a uma deterioração do saldo primário estrutural em 0,5 p.p. do PIB, que se ficou a dever a uma expansão discricionária na despesa corrente primária estrutural (0,8 p.p. do PIB), que não foi totalmente compensada pela redução (em 0,1 p.p. do PIB) da despesa de capital ajustada do efeito das medidas

<sup>17</sup> Banco de Portugal, *Relatório Anual de 2008*, Junho de 2009.

temporárias e do aumento (em 0,3 p.p. do PIB) da receita ajustada do ciclo económico.

- IV. Para **2009**, o **ROPO** prevê uma deterioração do saldo orçamental em 3,3 p.p. do PIB. Aproximadamente metade dessa deterioração é explicada pela deterioração da conjuntura económica, via funcionamento dos estabilizadores automáticos (1,6 p.p. do PIB). As medidas discricionárias expansionistas explicam aproximadamente  $\frac{1}{4}$  desse acréscimo (0,8 p.p. do PIB, tal como estimado na IIE). Os restantes 0,9 p.p. do PIB de deterioração do saldo orçamental ficar-se-ão a dever à diminuição na utilização de medidas temporárias (0,7 p.p. do PIB) e a um acréscimo de encargos com os juros da dívida (0,2 p.p. do PIB). A expansão orçamental discricionária fica a dever-se a um considerável aumento da despesa estrutural, que aumenta, em termos comparáveis 3,9 p.p. do PIB, dos quais 3 p.p. se devem a aumento de despesa primária estrutural, que não será totalmente compensado pelo aumento de 3,1 de receita *estrutural*, em termos comparáveis.<sup>18</sup>
- V. Ainda para **2009**, mas de acordo com a **previsão da Comissão Europeia**, a deterioração do saldo orçamental será de 3,9 p.p. do PIB face a 2008. Desse total 3,2 p.p. devem-se, em partes iguais, à deterioração da conjuntura (1,6 p.p.) e à política orçamental discricionária expansionista (1,6 p.p.), sendo os restantes 0,7 p.p. do PIB explicados pela redução na utilização de medidas temporárias e por um ligeiro aumento dos encargos com juros da dívida. A expansão discricionária subjacente a esta previsão (1,6 p.p. do PIB) corresponde ao dobro da projectada no ROPO (0,8 p.p. do PIB), diferença que se deve, na sua maior parte, a uma previsão de menor receita estrutural.

---

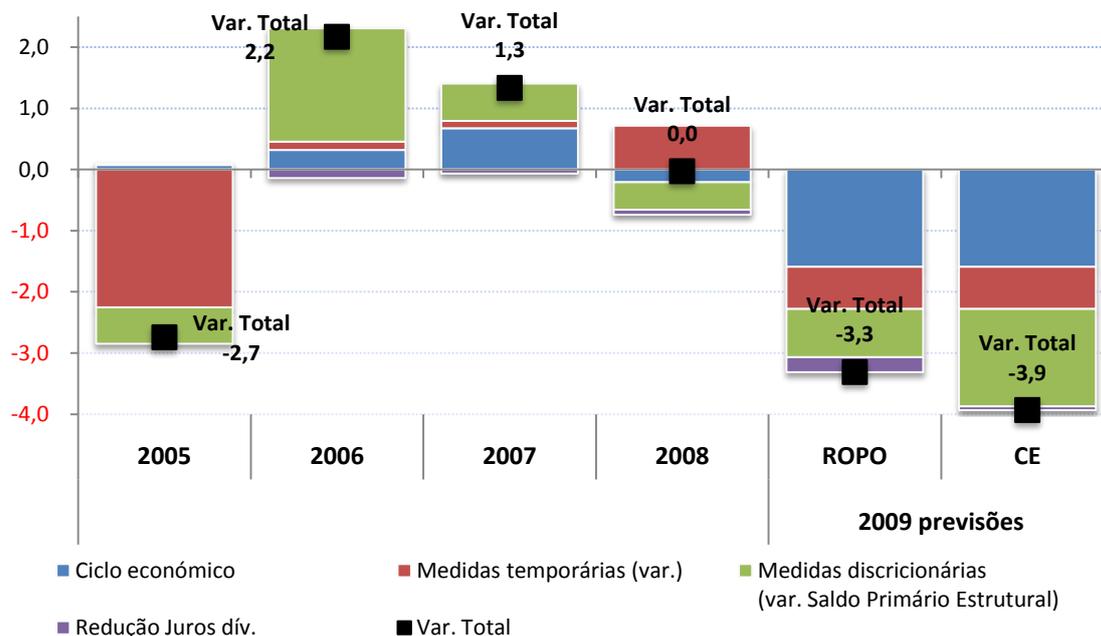
<sup>18</sup> Recorde-se que a alteração metodológica tem um impacto negativo no nível da receita e despesa no PIB. Nesta análise esse efeito foi eliminado, de molde a tornar os valores de 2009 compatíveis com a metodologia seguida pelo INE, utilizando para esse efeito informação disponibilizada pelo Ministério das Finanças. Atendendo a que o hiato do produto para 2009 é negativo, o valor da receita estrutural é 1,1 p.p. do PIB mais elevado que a receita prevista em percentagem do PIB.

**III.18** A 27 de Janeiro de 2009, na Nota Técnica n.º 2/2009, de análise à actualização de Janeiro de 2009 do Programa de Estabilidade e Crescimento e à Proposta de Lei de alteração ao OE/2009, a UTAO identificou os seguintes factores de risco:

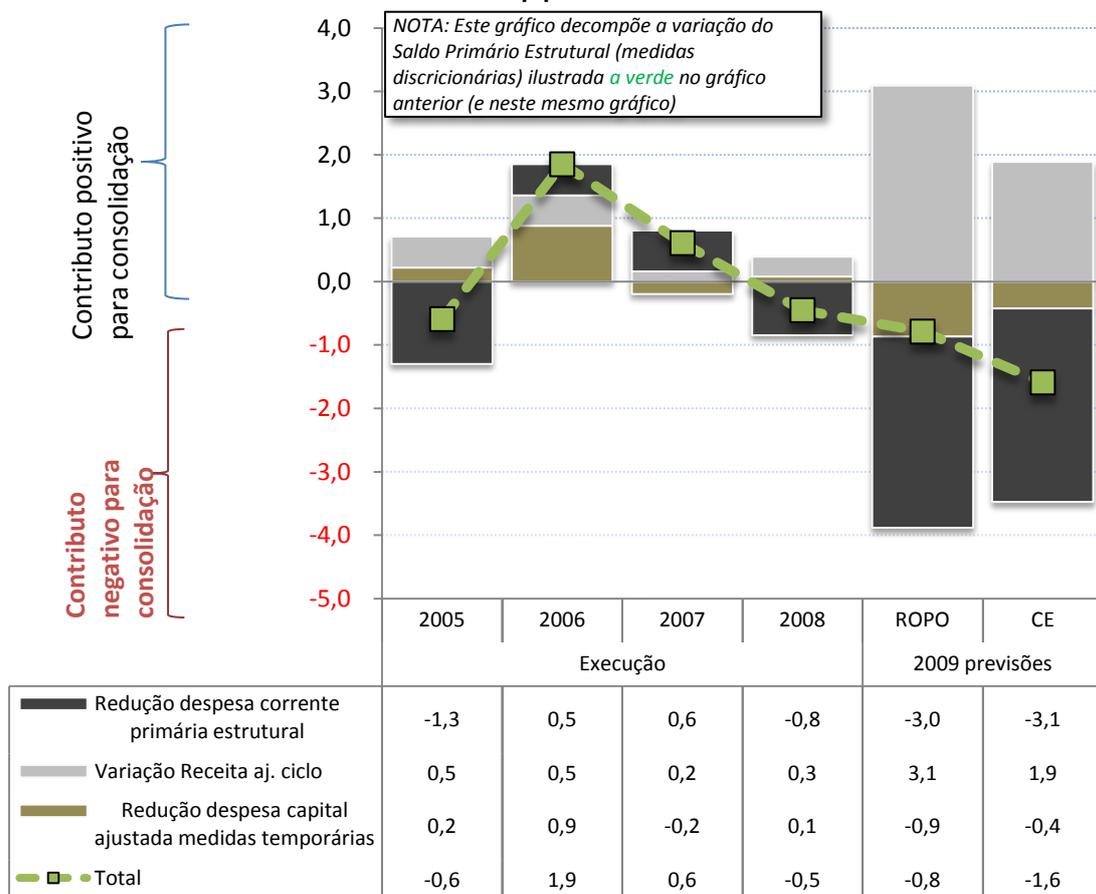
- «*Para a totalidade do período: A evolução da conjuntura ser pior do que o previsto no PEC, uma vez que a evolução prevista no PEC é mais favorável do que a prevista pela CE e preconiza que a retoma ocorra logo em 2010. A verificação de encargos com juros da dívida pública superiores ao previsto, caso o custo de financiamento ou o stock de dívida pública se elevem para além do esperado no PEC/2008.*
- *Para 2009: A eventual não concretização do forte aumento projectado para a receita de capital e para as outras receitas correntes, bem como, em menor grau, um crescimento mais elevado da despesa estrutural. Em sentido oposto, uma vez que a concretização do impacte orçamental da Iniciativa para o Investimento e o Emprego está fortemente dependente da adesão do sector privado a esses apoios, uma apetência do sector privado inferior ao previsto poder-se-á traduzir num impacte orçamental menor do que o previsto.»*

A actualização da projecção orçamental para 2009 constante no ROPO veio confirmar o risco, então identificado, da evolução da conjuntura ser pior do que o então previsto. A actual revisão do cenário macroeconómico do ROPO incorpora a maior parte desse risco. Assim, os riscos que subsistem para a actual previsão de execução orçamental para 2009 constante no ROPO, consistem sobretudo na eventual não concretização do forte aumento projectado para a receita de capital e para as outras receitas correntes. Em sentido oposto, uma vez que a concretização do impacte orçamental da Iniciativa para o Investimento e o Emprego está fortemente dependente da adesão do sector privado a esses apoios, uma apetência do sector privado inferior ao previsto poder-se-á traduzir num impacte orçamental menor do que o previsto.

**Gráfico 7 – Decomposição variação anual do saldo orçamental (incluindo efeitos das medidas temporárias) em p.p. do PIB**



**Gráfico 8 – Contributos para a evolução anual do saldo primário estrutural (medidas discricionárias) - em p.p. do PIB**



Nota: Os valores para 2009 encontram-se expressos em termos comparáveis com a série e a metodologia seguida pelo INE, utilizando para esse efeito informação do MFAP. Cálculos UTAO.

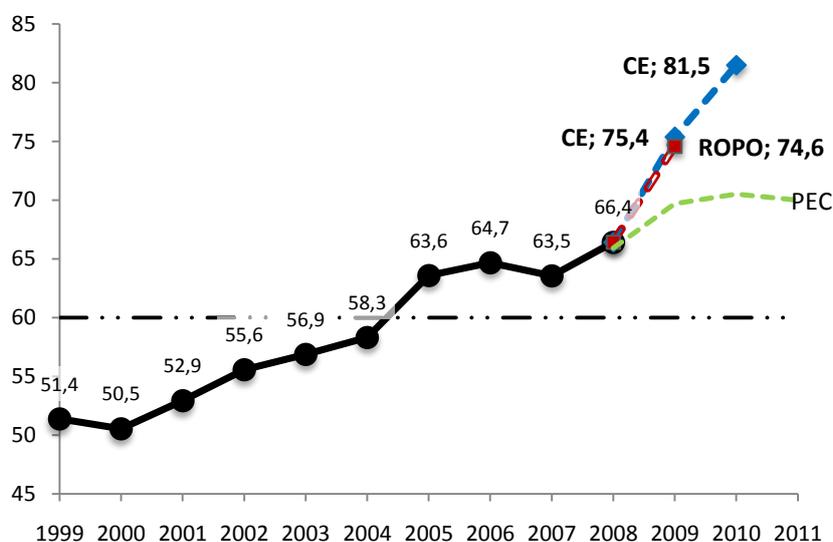
## Dívida pública

**III.19** A dívida pública deverá apresentar nos próximos dois anos uma evolução desfavorável, ultrapassando largamente o nível de referência de 60% do PIB previsto no Tratado de União Europeia (Gráfico 9). Desde 2000 que o peso da dívida no PIB apresenta uma tendência crescente. Para 2009 o ROPO prevê que a dívida pública represente 74,6% do PIB, enquanto a CE prevê que atinja os 75,4%. Para 2010 a CE projecta, sob hipótese de manutenção das actuais políticas, que a dívida pública atinja os 81,5% do PIB. Esta trajectória afasta-se assim substancialmente da prevista pelo executivo em Janeiro de 2009, na actualização do PEC.

**III.20** A concretizar-se a previsão da CE, o aumento de 8,9 p.p. do PIB do rácio da dívida em 2009 constituirá o maior aumento do peso da dívida no produto desde o ano fiscal de 1922-1923.

**III.21** Um valor elevado para a dívida constitui um fardo para os orçamentos futuros dado que implicará um valor mais elevado de encargos com juros, bem como a necessidade de a amortizar no futuro.

Gráfico 9 – Dívida pública (em % do PIB)



**III.22** De acordo com a previsão da CE para a variação acumulada de 11,9 p.p. do PIB em 2008 e 2009 é explicada:

- Em cerca de metade pelo efeito bola de neve, uma vez que neste período de tempo a taxa de juro implícita da dívida é superior ao crescimento nominal da economia, o que faz com que o peso da dívida no produto aumente por simples inércia;<sup>19</sup>
- Noutros 28% pelo efeito défice primário;

<sup>19</sup> Para 2009 a CE estima uma taxa de juro implícita da dívida de 4,4% que compara com um decréscimo de 1,5% do PIB nominal, verificando-se assim um diferencial de 5,9 p.p. entre as duas taxas.

- E em aproximadamente  $\frac{1}{4}$  pelo ajustamento défice-dívida (fluxo-stock), que ascenderá previsivelmente a um total de 2,8 p.p. do PIB, reflectindo operações que não têm efeito no défice, mas exclusivamente na dívida, tais como operações de re-capitalização de empresas rentáveis (como a CGD).

**III.23** A redução futura do rácio da dívida no produto dependerá crucialmente da recuperação do crescimento económico e da obtenção de excedentes primários.<sup>20</sup> Um ajustamento fluxo-stock negativo também contribuiria para a redução do stock da dívida.

**III.24** Colocando os níveis de dívida pública projectados para os próximos anos em perspectiva histórica verifica-se que os rácios do PIB previstos para 2009 e 2010 pela CE constituem máximos históricos desde o ano fiscal de 1851-1852, ultrapassando, por conseguinte, o anterior máximo registado no ano fiscal 1922-1923 (Gráfico 10). É interessante neste domínio mencionar que Portugal apresenta uma evolução histórica do peso da dívida no PIB que difere das principais economias avançadas (Gráfico 11). Quer os EUA, quer o Reino Unido atingem um valor máximo para o peso da dívida no produto durante o período da 2.ª Guerra Mundial. Esse máximo ultrapassa claramente os 100% do PIB nos EUA e os 250% do PIB no Reino Unido. Em Portugal, pelo contrário, o período da 2.ª Guerra Mundial é caracterizado por um baixo nível de endividamento. Historicamente, foi no último quartel do século XIX e no 1.º quartel do século XX, que a dívida apresentou um peso no PIB mais elevado em Portugal, na sequência de uma política de promoção de obras públicas (estradas e caminhos de ferro), conhecida por Fontismo (de Fontes Pereira de Melo). Chegou mesmo a ocorrer neste período uma crise de dívida externa de 1890-1893, apenas resolvida em 1902 com um perdão parcial e um reescalonamento da dívida. A 1.ª Guerra Mundial também originou um importante nível de endividamento, não só em Portugal, como sobretudo no Reino Unido.

**III.25** Há no entanto que relativizar o facto de se ir atingir em 2009 o maior peso da dívida no produto português desde 1851-1852:

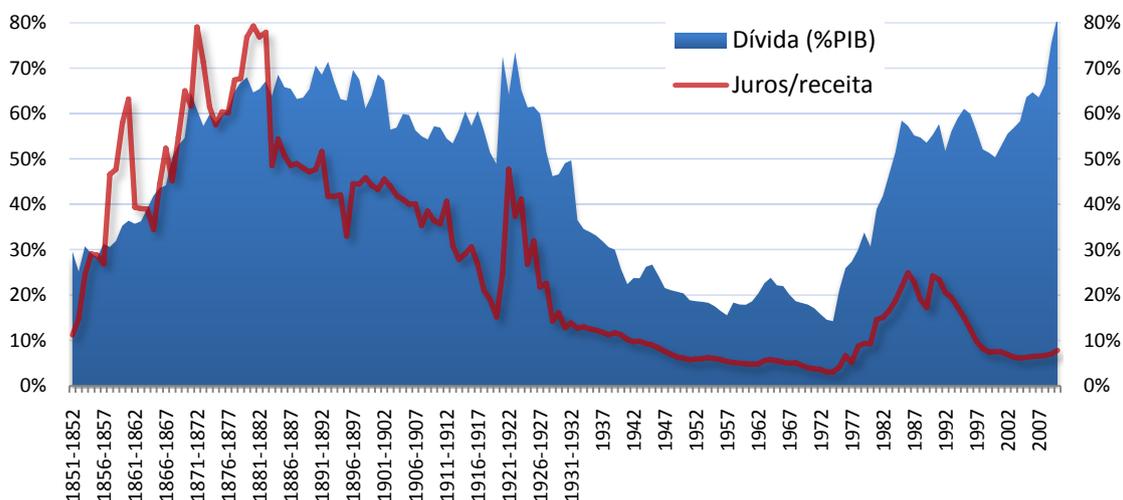
- Dada a limitada capacidade de cobrança de impostos no século XIX, o peso do Estado na economia era diminuto. Consequentemente, o serviço da dívida, e em particular o pagamento dos juros, chegou a representar 80% da receita efectiva do Estado na vizinhança na década anterior à crise da dívida de 1890-1893 e aproximadamente 40% da receita no início do século XX (valores representados em linha no Gráfico 10). Nos anos mais recentes, após a introdução do euro, devido à redução das taxas de juro e à expansão da capacidade de cobrança de receitas, os juros passaram a representar 6 a 7% da receita efectiva, não obstante o peso da dívida no PIB se aproximar do verificado dos 60% do PIB, tal como no início do século XX. Não se antecipa que o previsível aumento da dívida em 2009 e 2010 altere substancialmente o peso dos juros na receita efectiva: de acordo com a previsão da CE os juros representarão 7% da receita efectiva em 2009 e 7,8% em 2010, quando em 2008 representaram 6,8% da receita efectiva.

---

<sup>20</sup> Após a introdução do euro, em 1999, apenas em 1999, 2000 e 2007 é que a economia portuguesa cresceu em termos nominais a um ritmo superior à da taxa de juro implícita da dívida pública (efeito bola de neve negativo), o que contribuiu por si só para uma redução do peso da dívida no produto.

- Contrariamente ao verificado no final do século XIX/início do século XX, actualmente a dívida portuguesa está expressa em moeda nacional, o que facilita enormemente o serviço da dívida.
- O rácio de dívida projectado para Portugal pelo FMI para 2014 (85,6 % do PIB) aponta para um patamar intermédio em termos comparativos: pior do que o projectado para alguns países, mas comparando favoravelmente com o projectado para algumas economias avançadas, incluindo os EUA, a França e a Alemanha (Gráfico 12). O FMI estima que seis economias avançadas apresentarão um rácio de dívida superior a 100% do PIB em 2014, enquanto outras dez economias avançadas, incluindo Portugal, apresentarão valores entre os 60 e os 100% do PIB. Apenas cinco economias avançadas deverão apresentar um défice de dívida inferior a 60% do PIB em 2014, de acordo com a mesma projecção.

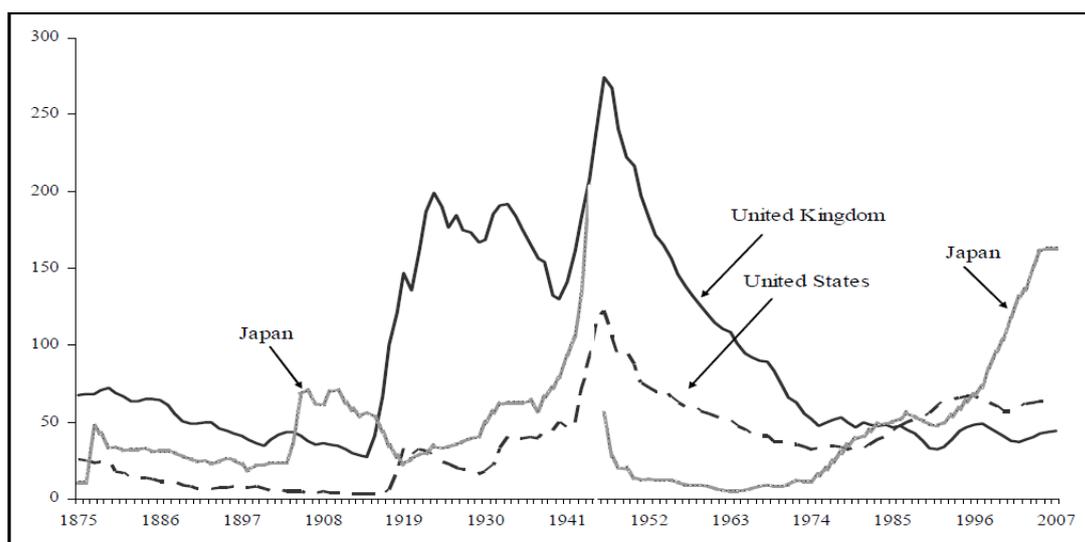
**Gráfico 10 – Evolução histórica: rácio da dívida e peso dos encargos com juros no total da receita efectiva em Portugal (1851-2010)**



Fontes: Marinheiro, Carlos F., 2006, “The sustainability of Portuguese fiscal policy from a historical perspective”, *Empirica*, 33 (2-3), 155-179, June, 2006 (<http://dx.doi.org/10.1007/s10663-006-9013-0>); e Comissão Europeia, base de dados AMECO, Maio de 2009.

Notas: Existe uma quebra de série em 1973 para a dívida e em 1977 para os juros. Até à data mencionada as séries correspondem à dívida do Estado; depois dessa data correspondem à dívida (e juros) das Administrações Públicas, relevantes para efeito do procedimento dos défices excessivos.

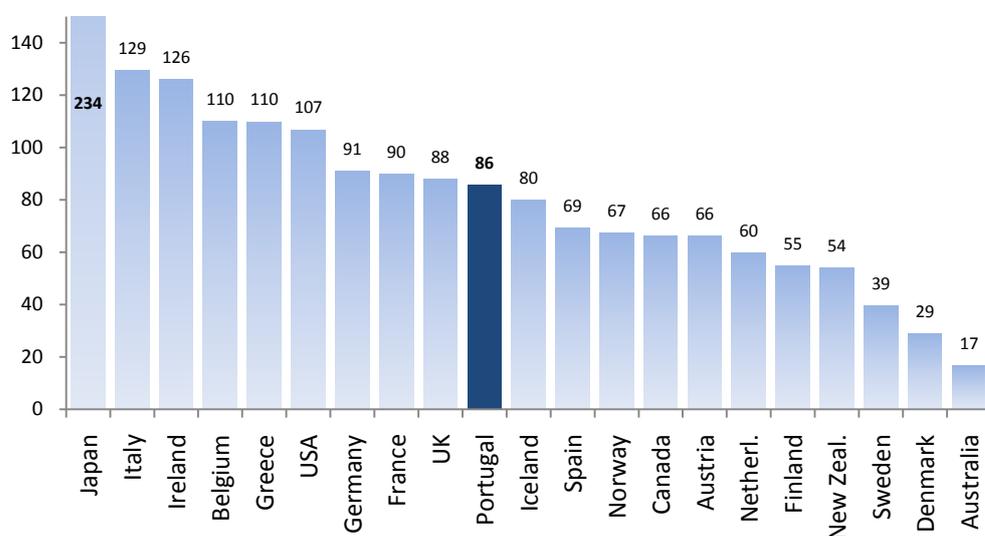
Gráfico 11 – Evolução histórica: rácio da dívida em algumas economias avançadas (1875-2010)



Sources: United Kingdom: Goodhart (1999) and IMF, World Economic Outlook database. United States: *Historical Statistics of the United States*, Millennial Edition Online; Office of Management and Budget; and U.S. Census Bureau. Japan: Bank of Japan, *Hundred-Year Statistics of the Japanese Economy*; and Toyo Keizai Shinposha, *Estimates of Long-Term Economic Statistics of Japan Since 1868*. Data for Japan refer to the central government.

Fonte: FMI, “Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis”, *IMF Staff Position Note*, SPN/09/13, 9 de Junho de 2009.

Gráfico 12 – Rácios da dívida bruta em 2014 dos países avançados: actual projecção do FMI



**III.26** O presente aumento do peso da dívida no PIB das economias avançadas, embora bastante substancial não é excepcional do ponto de vista histórico, uma vez que como já vimos, no passado o peso relativo da dívida já foi superior. Contudo, no passado aumentos significativos no endividamento estiveram em regra associados a guerras, a recessões prolongadas ou a problemas orçamentais persistentes, o que não é o caso presentemente.

**III.27** O crescimento do peso da dívida na generalidade das economias avançadas poderá no entanto colocar em risco a sustentabilidade das finanças públicas. No passado distante já

ocorreram por diversas vezes formas não convencionais de redução do rácio da dívida no produto (ou do valor real da dívida) nos países avançados, tais como fenómenos de hiperinflação, suspensão do pagamento de juros ou repúdio parcial da dívida. Contudo, desde 1940 que não se verificam essas formas fracturantes de redução da dívida. A redução do peso da dívida resultante da 2.ª Guerra efectuou-se sobretudo devido ao forte período de crescimento económico que lhe seguiu.

**III.28** O crescimento da dívida vai requerer excedentes primários mais elevados para garantir a sustentabilidade. O FMI estima que em média por cada 10 p.p. de aumento no rácio da dívida o saldo primário terá de melhorar mais de 1 p.p. do PIB de forma a trazer de volta o rácio para o seu valor de partida durante 10 anos. Contudo, os valores concretos, para cada país, diferem de acordo com o estado das economias, designadamente com o nível da taxa de juro e o crescimento económico.

## IV Ausência de perspectivas a médio prazo

---

**IV.1** A principal omissão do ROPO/2009 consiste na ausência de perspectivas a médio prazo para a evolução das finanças públicas. Esta omissão foi de imediato identificada pela UTAO, tendo por isso enviado a 18 de Maio de 2009, no dia útil seguinte à disponibilização do ROPO no sítio do Ministério das Finanças, a Informação n.º 1/2009. Verifica-se que contrariamente ao estipulado na alínea f) do n.º 3 do artigo 60.º da Lei de Enquadramento Orçamental, o Relatório não apresenta qualquer informação sobre «A evolução das finanças públicas e a orientação da despesa pública a médio prazo, incluindo as projecções dos principais agregados orçamentais para os próximos três anos.»

**IV.2** Dado que as projecções dos principais agregados orçamentais apresentados em Janeiro de 2009, na actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento, se encontram inevitavelmente prejudicadas/invalidadas pelo facto de o valor do défice actualmente previsto para 2009 ser agora muito superior ao então almejado, bem como pelo facto de as projecções macroeconómicas até 2011 aí apresentadas estarem desajustadas da realidade, não existe actualmente nenhum quadro a médio prazo válido para as finanças públicas portuguesas, que aponte a trajectória para trazer o défice novamente para valores abaixo do limite dos 3% do PIB e a caminho do exigente objectivo de médio prazo de alcançar um défice estrutural de 0,5% do PIB, uma vez ultrapassadas as actuais circunstâncias excepcionais.

**IV.3** Não tendo, posteriormente à entrega do ROPO, sido disponibilizados pelo Governo quaisquer novos elementos, pode considerar-se que o Governo não apresentou qualquer estratégia de saída (*exit strategy*) da crise, para as finanças públicas portuguesas.

**IV.4** Dada a previsão de um desequilíbrio orçamental para 2009 que corresponde ao dobro do valor de referência previsto no Tratado, é fundamental delinear uma trajectória de consolidação orçamental credível, para os anos posteriores a 2009, que permita que Portugal reduza de forma sustentada o défice e a dívida pública, de forma respeitar as condições de sustentabilidade das finanças públicas. Tal como referido pelo Banco Central Europeu, no editorial do Boletim Mensal de Maio, «A credibilidade dos compromissos de consolidação orçamental será reforçada se estes fizerem parte de quadros de política nacional com uma orientação a médio prazo.» A manutenção dessa credibilidade é essencial para preservar a confiança dos agentes económicos, nacionais e internacionais, na sustentabilidade das finanças públicas e apoiar a recuperação da economia e o crescimento económico a longo prazo.

**IV.5** Investigação recente, levada a cabo pelo FMI (capítulo 3 do World Economic Outlook, de Abril de 2009), concluiu que apesar de uma política orçamental expansionista ser particularmente eficaz a reduzir a duração de recessões associadas com crises financeiras e a impulsionar a recuperação, essa eficácia é uma função decrescente do nível de dívida pública, isto é, quanto mais elevada for a dívida menos eficaz tende a ser a política orçamental a estabilizar a economia. Assim, o FMI, no Regional Economic Outlook para a Europa, de Maio de 2009, considerou que apesar de ser importante os países europeus apoiarem as suas economias em face a este abrandamento sem precedentes, a existência de um compromisso claro e credível em relação à disciplina orçamental a longo prazo é agora mais essencial que nunca: qualquer perda de confiança do mercado em relação à sustentabilidade da dívida pode fazer aumentar as taxas de juro reais a longo prazo, encarecendo o serviço da dívida, anulando parcialmente os efeitos das medidas de estímulo orçamental e aumentando ainda mais as pressões de financiamento. Conclui assim o FMI, que é particularmente crucial que o *activismo orçamental a curto prazo seja enquadrado num enquadramento credível a médio prazo, bem como que se preveja uma consolidação orçamental assim que a crise termine.*

**IV.6** Há portanto que afastar receios de falta de solvência orçamental, uma vez que a confiança do mercado na solvência governamental é determinante para o assegurar da estabilidade macroeconómica e uma pré-condição para a recuperação económica. Tal como o *staff* do FMI salientou a 9 de Junho de 2009, existe agora uma necessidade urgente dos governos clarificarem as suas estratégias de saída da crise de forma a assegurar que a sua solvência não se encontra em risco.<sup>21</sup> Ainda de acordo com o mesmo documento, na formulação dessa estratégia de saída existem quatro componentes determinantes:

- 1) Os pacotes de estímulo orçamental, quando necessários, não deverão ter efeitos permanentes nos défices;
- 2) O enquadramento orçamental a médio prazo, assente em políticas bem identificadas e em arranjos institucionais adequados, deve proporcionar um compromisso para a correcção orçamental, quando a conjuntura económica melhorar;
- 3) Deverão ser implementadas reformas estruturais que promovam o crescimento económico;
- 4) Os países que enfrentem pressões demográficas deverão apresentar compromissos firmes em relação às estratégias de reforma dos sistemas de pensões e de saúde.

Conclui o mesmo documento que, apesar destas prescrições não serem novas, a actual situação de fragilidade das finanças públicas aumenta de forma dramática o custo da inacção.

---

<sup>21</sup> FMI, “Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis”, *IMF Staff Position Note*, SPN/09/13, 9 de Junho de 2009.

**IV.7** De acordo com o Banco de Portugal (Boletim da Primavera), o assegurar da sustentabilidade das finanças públicas portuguesas é particularmente relevante para as condições de financiamento da economia portuguesa. Tal dependerá, entre outros, da verificação da efectiva reversibilidade das medidas de estímulo orçamental aprovadas e implementadas desde meados de 2008, bem como de uma avaliação dos efeitos adicionais que se podem esperar das reformas realizadas nos últimos anos, com particular destaque para a reforma da administração pública.

**IV.8** No Boletim Anual de 2008, divulgado em Junho de 2009, o Banco de Portugal alertou que «Na actual conjuntura, os riscos de insustentabilidade podem ter efeitos particularmente adversos, dadas as potenciais repercussões negativas sobre as condições de financiamento das economias.» Acrescentando que a deterioração generalizada das posições estruturais das finanças públicas dos países desenvolvidos, ocorrida em 2008 e que se deverá acentuar em 2009, sugere « [...] a necessidade de adopção de estratégias que permitam o retorno a trajectórias de consolidação orçamental. No caso específico de Portugal, uma tal estratégia deve visar o objectivo orçamental de médio prazo para o défice estrutural fixado no contexto do Programa de Estabilidade. Neste âmbito, surgem como particularmente relevantes as perspectivas de evolução da despesa pública no médio e longo prazo, onde as despesas com pensões têm um peso determinante. A reforma recente dos sistemas de pensões foi um importante contributo para garantir a sustentabilidade das finanças públicas, sendo essencial a sua implementação consistente.»

**IV.9** A este propósito, o Conselho ECOFIN, de 5 de Maio de 2009, considerou que: «A melhoria da sustentabilidade a longo prazo e da qualidade das finanças públicas, juntamente com um quadro de governação forte, constitui uma parte essencial do combate à recessão e dos alicerces para uma estratégia credível de saída da crise e de consolidação orçamental e do apoio e do potencial de crescimento a longo prazo, em relação ao qual a actual crise poderá ter um impacto negativo prolongado.»

**IV.10** O Conselho Europeu de 19 de Junho de 2009 reiterou o empenho em políticas orçamentais sólidas, considerando essencial a existência de uma estratégia fiável e credível de saída da crise, bem como que a consolidação das finanças públicas acompanhe o relançamento da economia. O texto do ponto 12 das conclusões afirma que:

«O Conselho Europeu reitera o seu forte empenho na solidez das finanças públicas e no Pacto de Estabilidade e Crescimento. A evolução da situação continua incerta. As perspectivas económicas e orçamentais previstas pela Comissão no início de Maio serão discutidas pelo Conselho ECOFIN. O Conselho Europeu reitera a sua determinação em fazer o necessário para relançar o emprego e o crescimento. É importante que a consolidação acompanhe o relançamento da economia. **Existe claramente a necessidade de dispor de uma estratégia fiável e credível de saída da crise, nomeadamente melhorando o quadro orçamental de médio prazo** e através de políticas económicas de médio prazo coordenadas.»

**IV.11** É necessário ter presente que a actual subida da dívida pública ocorre na proximidade do início dos efeitos negativos do envelhecimento populacional sobre as finanças públicas. Em Portugal ocorre também na proximidade de maiores encargos anuais com as PPP já contratualizadas, com especial incidência a partir de 2014 (inclusive). Não tendo em conta este último efeito, a OCDE projectou para Portugal em 2010 um nível de dívida bruta correspondente a 85,9% do PIB.<sup>22</sup> Esse montante de dívida faz com que o excedente primário necessário para manter a dívida pública bruta em 2050 ao mesmo nível verificado em 2008 seja de 7,3% do PIB. Face ao valor projectado para o excedente primário em 2010 existe um hiato fiscal (*fiscal gap*) de 5,9% do PIB. Este valor dá ideia do montante de despesa não relacionada com o envelhecimento que deveria ser reduzida e/ou dos impostos adicionais que deveriam ser cobrados para que se mantivesse o mesmo peso da dívida no produto registada em 2008, após os efeitos da crise actual e os efeitos do envelhecimento populacional serem tomados em conta.<sup>23</sup>

**IV.12** O ROPO também não apresenta qualquer informação relativamente aos encargos com envelhecimento populacional a médio prazo. As projecções demográficas para Portugal foram recentemente objecto de revisão pelo INE. Com base nessas projecções demográficas, o Comité de Política Económica da UE projectou o impacto nas finanças públicas decorrentes do envelhecimento da população.<sup>24</sup> Comparativamente à projecção anterior, projecta-se agora um menor agravamento do custo das despesas relacionadas com a idade: entre 2007 e 2060 deverão aumentar 3,7 p.p. do PIB em Portugal. De acordo com a análise do Banco de Portugal,<sup>25</sup> considerando o período 2010-2050, para assegurar a comparabilidade, verifica-se entre as projecções efectuadas em 2006 e agora em 2009, uma diminuição do crescimento projectado para a despesa em pensões em 7,5 p.p. do PIB em resultado de dois factores:

- i. a reforma dos sistemas públicos de pensões de 2006-2007 (que explica aproximadamente 4,8 p.p. dessa redução); e
- ii. a utilização de uma hipótese de um afluxo líquido de imigrantes muito mais elevado no cenário demográfico de base. Caso se considerasse um saldo migratório nulo, ano a ano, a despesa em pensões aumentaria, no período 2007-2060, mais 2,9 p.p. do PIB que no cenário base.

Ainda de acordo com o Banco de Portugal, «a reforma dos sistemas públicos de pensões em Portugal, em 2006-2007, permitiu uma reavaliação muito substancial das perspectivas quanto ao crescimento da despesa em pensões, no longo prazo. [...] Em contrapartida, à semelhança de outros Estados-membros que realizaram importantes reformas dos sistemas públicos de pensões, deverá implicar uma divergência crescente entre a pensão média dos sistemas públicos e o salário médio da economia (no caso português, de 46 por cento em 2007 para 33 por cento em 2060).»

<sup>22</sup> OCDE, “OECD Economic Outlook, Interim Report”, Março de 2009. O conceito de dívida bruta utilizada corresponde ao Sistema de Contas Nacionais, que não é coincidente com o conceito de dívida bruta utilizado no procedimento dos défices excessivos na União Europeia.

<sup>23</sup> A projecção da OCDE não parece ser baseada nas novas projecções demográficas de 2009.

<sup>24</sup> A Comissão Europeia ainda não disponibilizou os valores actualizados dos indicadores sintéticos de sustentabilidade correspondentes a esta actualização.

<sup>25</sup> Caixa 2.1 “Actualização das projecções da despesa pública relacionada com o envelhecimento da população: Portugal no contexto da UE”, do Relatório Anual de 2008, Junho de 2009.

# V Objectivos da legislatura em matéria de política orçamental – execução até 2008

## *Comparação com a trajectória prevista no PEC 2005-2009, de Junho de 2005*

**V.1** Na sequência da tomada de posse do XVII Governo Constitucional em Março de 2005, o Governo português apresentou, em Junho de 2005, o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) para o período 2005-2009. Nesse programa o Governo afirmou «a sua determinação em prosseguir uma estratégia coerente de consolidação orçamental, adoptando medidas de carácter estrutural para conter a expansão da despesa pública corrente primária.»

**V.2** O referido Programa apresentava como primeiro objectivo em matéria de consolidação orçamental reduzir o défice para um valor inferior a 3% do PIB em 2008, identificava o percurso que seria necessário fazer para o atingir e assumia o objectivo de aumentar a transparência orçamental:

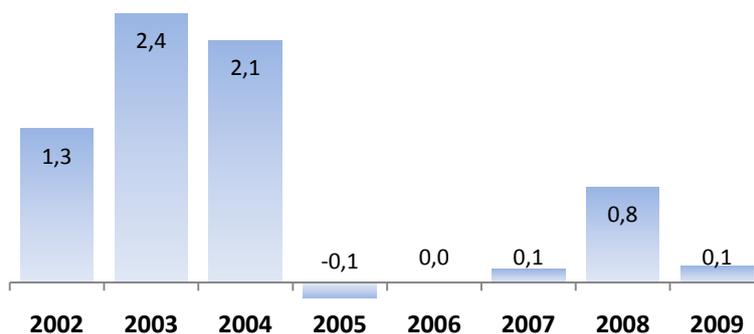
«Em matéria de consolidação orçamental, o primeiro objectivo visado pelo Governo é, portanto, reduzir o défice dos previstos 6,8% do PIB (previstos pela Comissão Constâncio para 2005, sem medidas adicionais), para um valor inferior a 3% em 2008 (sem recurso a receitas extraordinárias). [...]

Como já tinha sido anunciado no Programa do Governo, apreciado na Assembleia da República em 22 de Março de 2005, a consolidação orçamental será prosseguida sem recurso a expedientes contabilísticos, que frequentemente melhoram artificialmente o saldo das contas públicas num determinado ano e prejudicam os exercícios orçamentais futuros. Assim, o Governo está empenhado em aumentar a transparência das contas públicas, bem como do próprio processo orçamental, considerando que essa transparência é um factor importante não apenas para a credibilização da política económico-financeira, como também para a mobilização da sociedade portuguesa para o esforço de consolidação efectiva que é necessário prosseguir.» (in Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009, Junho de 2005).

**V.3** Efectua-se neste capítulo uma comparação entre a evolução prevista na programação do PEC 2005-2009 e a execução orçamental até 2008. Dado que o PEC 2005-2009 excluía taxativamente o recurso a medidas temporárias ou pontuais (“receitas extraordinárias” na terminologia do documento), a análise que se segue exclui os efeitos das medidas temporárias (Gráfico 13), de forma a correctamente se poder avaliar a concretização do programado no referido PEC.

**V.4** Relativamente ao período de referência, analisa-se a evolução até 2008 (último ano para o qual a execução orçamental se encontra fechada), tendo como ponto de partida os anos de 2004 (último ano completo da anterior legislatura) e o ano de 2005 (1.º ano do referido programa de estabilidade).

**Gráfico 13 – Efeito das medidas temporárias, extraordinárias e pontuais no saldo das AP**  
(em % do PIB)



Fonte: Banco de Portugal e Comissão Europeia. | Notas: Cálculos UTAO. Utilizou-se para 2008 e 2009 o montante classificado enquanto medidas temporárias pela Comissão Europeia.

### ***Evolução das finanças públicas no período 2004-2008: comparação entre a execução orçamental e o programado no PEC 2005-2009***

**V.5** Inicia-se a análise comparando a execução orçamental no período 2004-2008 com o previsto no PEC 2005-2009. A primeira coluna do lado esquerdo do Gráfico 14 [gráfico A] representa a evolução prevista nesse PEC para os grandes agregados das finanças públicas, excluindo os efeitos das medidas temporárias, extraordinárias ou pontuais. A segunda coluna do mesmo gráfico representa a evolução efectiva, decorrente da execução orçamental, entre 2004 e 2008.

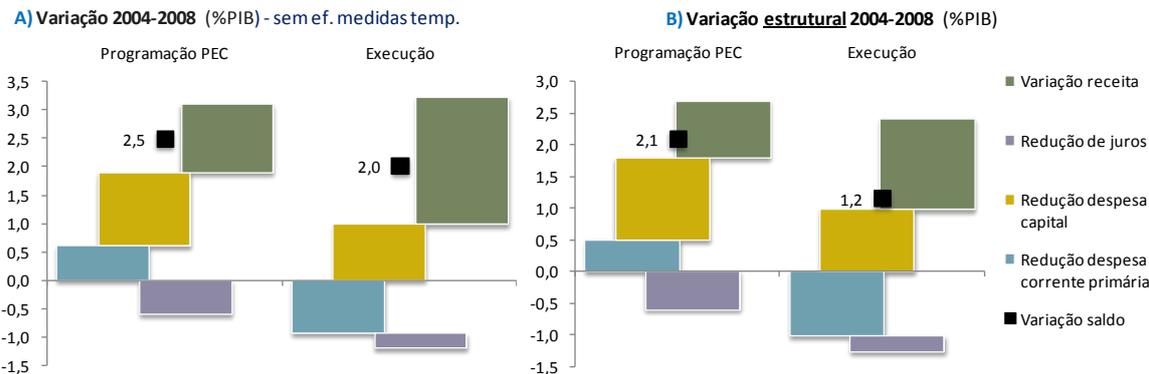
**V.6** Entre 2004 e 2008 o PEC programava uma redução do défice das AP em 2,5 p.p. do PIB. Esta redução seria obtida sobretudo a partir de uma redução da despesa de capital em 1,3 p.p. do PIB e de uma redução da despesa corrente primária em 0,6 p.p. do PIB; a receita contribuiria com mais 1,2 p.p. do PIB, enquanto que os encargos com juros se agravariam em 0,6 p.p. do PIB.

**V.7** Os valores da execução orçamental entre 2004 e 2008 revelam que, excluindo os efeitos das medidas temporárias, se conseguiu uma redução de 2 p.p. do PIB do défice das AP, o que corresponde a uma boa parte (81%) do objectivo programado. No entanto, verifica-se que a forma como se atingiu esse objectivo de redução do défice (excluindo os efeitos das medidas temporárias), difere do programado no PEC:

- Entre 2004 e 2008 a redução do défice, foi conseguida devido exclusivamente a um aumento da receita em 2,2 p.p. do PIB (constituindo quase o dobro do programado) e à redução em 1 p.p. do peso da despesa de capital no PIB;
- Em vez da programada redução em 1,3 p.p. do PIB da despesa total verificou-se um aumento de 0,2 p.p. do PIB, não obstante a redução da despesa de capital e uma evolução mais favorável do que previsto para os juros,<sup>26</sup> dado que não se verificou a redução (em 0,6 p.p. do PIB) programada para a despesa corrente primária, tendo antes este agregado aumentado o seu peso no PIB em 0,9 p.p..

<sup>26</sup> A despesa de capital reduziu o seu peso no PIB em 1 p.p., portanto menos do que o previsto no PEC (1,3 p.p. do PIB). O aumento do peso no PIB dos juros da dívida (0,3 p.p.) foi apenas metade do previsto no PEC.

Gráfico 14 – Grandes agregados de finanças públicas: programação e execução –2004-2008



Notas: Cálculos UTAO. Os gráficos decompõem a variação do saldo orçamental em variação de receita e redução de despesa. Atendendo a que o saldo orçamental é obtido como a diferença entre a receita e a despesa, a sua variação, aqui representada, corresponde à variação da receita menos a variação da despesa. Assim, os valores correspondentes às várias componentes da despesa correspondem ao simétrico da variação do peso dessa componente da despesa no PIB: um valor positivo corresponde a uma redução dessa componente de despesa no PIB; um valor negativo corresponde a um aumento do peso no PIB dessa componente da despesa. A opção por esta forma de apresentação permite que a soma dos valores representados em todos os rectângulos corresponda à variação do saldo orçamental. | O gráfico da esquerda exclui os efeitos das medidas temporárias, extraordinárias e pontuais. O gráfico da direita exclui ainda os efeitos da flutuação cíclica da economia apresentando valores ajustados do ciclo e de medidas temporárias (valores estruturais). A fonte do ajustamento cíclico e de medidas temporárias referente aos dados efectivos é Comissão Europeia, Previsões da Primavera, Maio de 2009.

**V.8** Uma limitação que se pode apontar ao exercício comparativo anterior é a de se encontrar afectado pelo facto de a economia portuguesa não ter crescido tanto quanto o previsto no PEC 2005-2009, o que tem um impacto na evolução das finanças públicas.<sup>27</sup> É no entanto possível expurgar a análise desse efeito recorrendo aos valores ajustados do ciclo económico (e de medidas temporárias).<sup>28</sup> As variações destes valores (ditos) estruturais encontram-se representadas no gráfico B [gráfico da direita]. Relativamente às conclusões da análise anterior, a diferença mais marcante é apenas a menor escala de redução do défice em termos estruturais (1,2 p.p. do PIB), que se explica pelo facto do crescimento da receita estrutural (1,2 p.p. do PIB) ser menor do que o da receita não ajustada do ciclo. Assim, em termos estruturais a melhoria do saldo orçamental alcançada no período 2004-2008 foi sensivelmente metade da prevista no PEC 2005-2009. Todas as anteriores conclusões são qualitativamente mantidas:

- A redução do défice estrutural entre 2004 e 2008 fica a dever-se ao aumento de receita estrutural, que cresceu acima do previsto, bem como à redução do peso da despesa de capital no PIB;<sup>29</sup>

<sup>27</sup> O PEC 2005-2009 previa uma aceleração do crescimento económico em 2007 e sobretudo em 2008, o que não veio a materializar-se: previa-se para 2007 um crescimento de 2,2% e para 2008 um crescimento de 2,6%, tendo a economia efectivamente crescido 1,9% e 0%, respectivamente.

<sup>28</sup> Na repartição da componente cíclica do saldo orçamental prevista no PEC 2005-2009, entre receita e despesa utilizou-se a metodologia comum da União Europeia e a estimativa de hiato do produto constante no documento. Assim a componente cíclica da despesa, arredondada a uma casa decimal, foi obtida aplicando a sensibilidade da metodologia comum, obtendo-se seguidamente a componente cíclica da receita por diferença, uma vez que o PEC não efectuava essa desagregação imprescindível para esta análise.

<sup>29</sup> O PEC previa um aumento de receita estrutural de 0,9 p.p. do PIB tendo-se verificado um acréscimo de 1,4 p.p. do PIB.

- Na despesa salienta-se o desvio em relação à evolução da despesa corrente primária que aumentou 1 p.p. do PIB quando deveria ter sido reduzida em 0,5 p.p. do PIB.

***Evolução das finanças públicas no período 2005-2008: comparação entre a execução orçamental e o programado no PEC 2005-2009***

**V.9** Seguidamente apresentam-se os resultados da comparação entre o previsto e o alcançado no período compreendido entre 2005 e 2008, ou seja tomando como ponto de partida o primeiro ano a que se refere o PEC 2005-2009, de Junho de 2005. O Gráfico 15 apresenta os resultados obtidos.

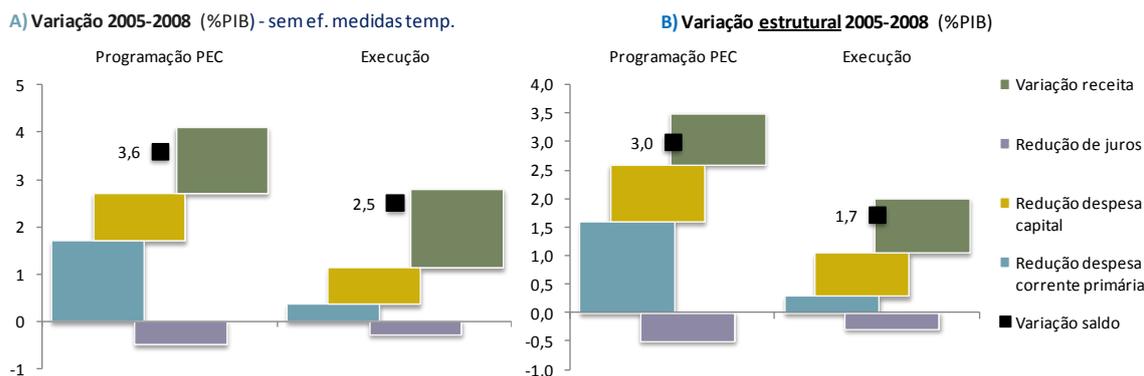
**V.10** O tomar como ponto de partida o ano de 2005 em vez de 2004, como anteriormente, tem algumas consequências para a trajectória de evolução das contas públicas:

- Dado que o défice orçamental sem o efeito das medidas temporárias de 2005 (6%) é mais elevado do que o défice de 2004 (5,5%), as variações apresentadas para o conjunto do período 2005-2008 são mais elevadas do que referentes ao período de 2004-2008.
- Outra diferença, diz respeito à evolução da despesa corrente primária em termos de execução orçamental, devido ao diferente ponto de partida, este agregado apresenta uma ligeira redução no período 2005-2008, em vez do acréscimo verificado entre 2004 e 2008.

**V.11** Entre 2005 e 2008, da redução programada de 3,6 p.p. do PIB do défice excluindo os efeitos das medidas temporárias conseguiu-se uma redução de 2,5 p.p. (o que constitui um grau de cumprimento de 70%). Esta evolução é explicada por:

- Um acréscimo de receita em 1,7 p.p. do PIB, superior em 0,3 p.p. ao programado no PEC;
- Uma redução da despesa total em 0,8 p.p. do PIB, inferior à previsão de redução constante do PEC (que era de 2,2 p.p. do PIB), devendo-se esta evolução:
  - A uma redução da despesa de capital de 0,8 p.p. do PIB, inferior à redução programada de 1 p.p.;
  - A uma redução da despesa corrente primária de 0,4 p.p. do PIB; trata-se de uma redução claramente inferior ao programado no PEC (-1,7 p.p. do PIB), que corresponde a um grau de cumprimento do objectivo em 20%;
  - A uma evolução mais favorável do que o previsto no PEC dos encargos com os juros da dívida, tendo estes aumentado o seu peso no PIB em 0,3 p.p. do PIB, quando o PEC previa um acréscimo de 0,5 p.p. do PIB.

**Gráfico 15 – Grandes agregados de finanças públicas: programação e execução – 2005-2008**



Notas: ver Gráfico 15.

**V.12** Em termos de valores estruturais, ou seja valores ajustados do ciclo económico e dos efeitos de medidas temporárias, entre 2005 e 2008, da redução programada de 3 p.p. do PIB do défice conseguiu-se uma redução de 1,7 p.p. (o que constitui um grau de cumprimento de 57%). Face aos valores não ajustados do ciclo, apresentados no parágrafo anterior, as conclusões mantêm-se inalteradas em termos qualitativos, diferindo apenas na dimensão absoluta das variações verificadas. A evolução em termos estruturais é explicada por:

- Um acréscimo de receita estrutural de 1 p.p. do PIB, ligeiramente superior em 0,1 p.p. ao programado no PEC;
- Uma redução da despesa total estrutural de 0,8 p.p., quando o PEC programava uma redução de 2,1 p.p. do PIB, sendo este desvio explicado por:
  - Uma redução da despesa corrente primária inferior em 1,3 p.p. ao programado no PEC, concretizou-se uma redução de 0,3 p.p. do PIB, quando o PEC previa uma redução de 1,6 p.p. do PIB;
  - Uma redução da despesa de capital de 0,8 p.p. do PIB, inferior à redução programada de 1 p.p.;
  - A uma evolução mais favorável do que o previsto no PEC dos encargos com os juros da dívida, tendo estes aumentado o seu peso no PIB em 0,3 p.p. do PIB, quando o PEC previa um acréscimo de 0,5 p.p. do PIB.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Os valores da despesa de capital e dos encargos com juros não são sujeitos a ajustamento cíclico, pelo que são idênticos aos apresentados no parágrafo anterior.

## VI Informação fornecida no ROPO

---

**VI.1** Relativamente ao conteúdo informativo do ROPO/2009 é de assinalar face à versão de 2008, a inclusão das perspectivas das Administrações Públicas para 2009 em milhões de euros, bem como a apresentação do PIB nominal utilizado. Trata-se de um progresso face a edições anteriores que se saúda. Contudo subsistem ainda um conjunto de insuficiências que limitam a análise técnica do ROPO, tais como (e de forma não exaustiva): a ausência de uma estimativa do hiato do produto; a falta de tratamento em linha autónoma do montante de medidas temporárias; a não divulgação das componentes cíclicas utilizadas; a persistência de quebras de série em relação às despesas com o pessoal, designadamente por via dos efeitos da empresarialização dos hospitais; e sobretudo, a utilização de critérios de contabilização, das despesas com pessoal e contribuições sociais efectivas, não validados e por isso divergentes do SEC95.

**VI.2** Consequentemente, a UTAO mantém a sugestão, formulada pela primeira vez em 2008, de que, documentos como o Relatório de Orientação da Política Orçamental (ROPO), cujo conteúdo informativo não se encontra suficientemente tipificado na Lei de Enquadramento Orçamental, sejam *acompanhados de um anexo estatístico*, contendo a informação técnica considerada necessária para a sua análise, em moldes a definir pela Assembleia da República, tendo por base o Código de Conduta sobre o conteúdo e formato dos Programas de Estabilidade e Crescimento, necessariamente adaptado às necessidades específicas de informação por parte da Assembleia da República.

# ANEXOS

---

## A1. Elementos técnicos complementares

### Caixa 2 – Sustentação técnica do método de decomposição da variação do rácio do saldo orçamental

O saldo orçamental estrutural do ano  $t$  ( $SO_t$ ), também por vezes designado como saldo orçamental subjacente ou saldo orçamental ajustado dos efeitos do ciclo económico e de medidas temporárias ou pontuais, expresso em percentagem do produto, é obtido subtraindo ao saldo orçamental ( $SO_t$ ) a componente cíclica ( $CC_t$ ) desse saldo (a influência estimada da conjuntura económica sobre o orçamento) e o impacto da utilização de medidas temporárias, extraordinárias ou pontuais ( $MedT_t$ ). Atendendo a que o saldo orçamental corresponde ao saldo primário ( $SP_t$ ) deduzido do pagamento dos juros da dívida pública, pode escrever-se:

$$SO_t = SP_t - Juros_t$$

Decompondo o saldo primário na sua componente estrutural, ou seja líquida da componente cíclica e de medidas pontuais obtém-se:

$$SO_t = SPE_t + MedT_t + CC_t - Juros_t$$

onde  $SPE_t$  designa o saldo primário estrutural. Calculando as primeiras diferenças, obtém-se por fim a **equação ilustrada no 1.º nível do esquema**:

$$\Delta SO_t = \Delta SPE_t + \Delta MedT_t + \Delta CC_t - \Delta Juros_t$$

Por sua vez o saldo primário estrutural corresponde a:

$$SPE_t = SP_t - CC_t - MedT_t$$

Ou de forma mais desagregada, representando a despesa corrente primária por “DespCP”, a despesa de capital por “DespK” e a receita total por “Rec”:

$$SPE_t = Rec_t - DespCP_t - DespK_t - CC_t - MedT_t$$

Fazendo a subtração da componente cíclica e dos efeitos das medidas temporárias (desagregadas em receita e despesa), obtém-se os valores estruturais designados pela adição da letra “E” em índice:

$$SPE_t^E = Rec_t^E - DespCP_t^E - DespK_t^E$$

Calculando as primeiras diferenças, obtém-se por fim a **equação ilustrada no 2.º nível do esquema**:

$$\Delta SPE_t^E = \Delta Rec_t^E - \Delta DespCP_t^E - \Delta DespK_t^E$$

Ficando assim explicado porque se consideram no Esquema I as reduções na despesa (simétrico da variação).

### Chave de leitura dos resultados da decomposição da variação do saldo orçamental

O ponto de partida para a decomposição da evolução do saldo orçamental é a definição de saldo estrutural, tal como ilustrado em detalhe na Caixa 2, o que permite decompor a variação anual do saldo orçamental observado (em percentagem do produto) em quatro componentes:

- 1) no efeito da conjuntura económica, medida pela variação da componente cíclica do saldo orçamental;
- 2) no simétrico da variação dos encargos com juros da dívida (redução dos juros);
- 3) na variação da utilização de medidas temporárias, pontuais ou extraordinárias;

- 4) e na variação do saldo primário estrutural, que nos dá uma aproximação do quantitativo de medidas discricionárias concretizadas ou prevista para esse ano.

Por sua vez, numa *segunda etapa*, é possível identificar onde incidem as medidas discricionárias, decompondo a variação do saldo primário estrutural (SPE):

- i. na variação do nível de receita estrutural;
- ii. no simétrico da variação (redução) do nível de despesa corrente primária estrutural; e
- iii. no simétrico da variação (redução) da despesa de capital (ajustada dos efeitos de medidas temporárias).

### Caixa 3 – Em que circunstâncias pode um défice superior ao valor de referência de 3% do PIB não ser considerado excessivo?

O artigo 104.º do Tratado estabelece que os Estados-membros devem evitar défices orçamentais excessivos, não devendo a relação entre o défice orçamental programado ou verificado e o produto interno bruto exceder um valor de referência, fixado no Protocolo (n.º 20) em 3% do PIB, excepto:

“— se essa relação tiver baixado de forma substancial e contínua e tiver atingido um nível que se aproxime do valor de referência,

— ou, em alternativa, se o excesso em relação ao valor de referência for meramente excepcional e temporário e se aquela relação continuar perto do valor de referência;” [alínea a) do n.º 2 do artigo 104.º].

Permite, assim, o Tratado a ultrapassagem do limite imposto para o défice caso este excesso seja “meramente excepcional e temporário” e se o défice “continuar perto do valor de referência”. O Pacto de Estabilidade e Crescimento vem clarificar em que circunstâncias um défice superior a 3% do PIB pode ser considerado “excepcional e temporário”.

Concretamente, o Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de Julho de 1997, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1056/2005 do Conselho, de 27 de Junho de 2005 (no âmbito da revisão de 2005 do Pacto de Estabilidade e Crescimento), relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, estabelece os critérios segundo os quais o carácter excessivo do défice orçamental em relação ao valor de referência é excepcional e temporário na acepção do citado n.º 2, alínea a), segundo travessão, do artigo 104.º do Tratado. Tal sucederá “**quando resulte de uma circunstância excepcional não controlável pelo Estado-membro em causa e que tenha um impacto significativo na situação das finanças públicas, ou quando resulte de uma recessão económica grave**”.

A Comissão e o Conselho podem considerar que “o excesso em relação ao valor de referência resultante de uma **recessão económica grave** tem um carácter excepcional, na acepção do artigo 104.º, n.º 2, alínea a), segundo travessão, quando **resultar de uma taxa de crescimento anual negativa do volume do PIB ou de uma perda acumulada do produto durante um período prolongado de crescimento anual muito reduzido do volume do PIB relativamente ao seu crescimento potencial**.”

“Além disso, considera-se **temporário** o carácter excessivo do défice em relação ao valor de referência **se as previsões orçamentais fornecidas pela Comissão indicarem que o défice se situará**

**abaixo do valor de referência, uma vez cessada a circunstância excepcional ou a recessão económica grave.”**

O Pacto revisto baliza ainda “todos os outros factores pertinentes” a serem levados em conta pela Comissão no Relatório que esta elabora sempre que um Estado-Membro não cumprir os requisitos constantes de um ou de ambos os critérios do artigo 104.º do Tratado. No entanto para que estes “factores pertinentes” sejam igualmente tomados em consideração nas etapas conducentes à decisão sobre a existência de um défice excessivo, previstas nos n.ºs 4, 5 e 6 do artigo 104.º do Tratado, é necessário que seja plenamente satisfeita a dupla condição do princípio central, segundo a qual, antes de os factores pertinentes serem tomados em consideração, o défice orçamental deve continuar a situar-se perto do valor de referência e o excesso em relação ao valor de referência deve ter carácter temporário.

## A2. Informação estatística adicional

Tabela 7 – Grandes agregados das Administrações Públicas (1999-2008)

	Em % do PIB							Variações de rácios do PIB			
	1999	2003	2004	2005	2006	2007	2008	1999/ 2008	2004/ 2008	2005/ 2008	2007/ 2008
<b>Receita Total</b>	<b>40,5</b>	<b>42,5</b>	<b>43,1</b>	<b>41,6</b>	<b>42,3</b>	<b>43,1</b>	<b>43,2</b>	<b>2,8</b>	<b>0,1</b>	<b>1,7</b>	<b>0,1</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>38,8</b>	<b>39,8</b>	<b>39,6</b>	<b>40,1</b>	<b>41,2</b>	<b>42,2</b>	<b>42,3</b>	<b>3,5</b>	<b>2,7</b>	<b>2,2</b>	<b>0,1</b>
<i>da qual:</i>											
Receita fiscal e contributiva	33,4	34,5	33,8	34,8	35,6	36,5	36,5	3,1	2,7	1,7	0,0
Receita fiscal	23,3	23,4	22,7	23,4	24,2	24,8	24,5	1,2	1,8	1,1	-0,2
Contribuições sociais efectivas	10,1	11,1	11,1	11,4	11,4	11,7	11,9	1,8	0,8	0,6	0,3
<b>Receita de capital</b>	<b>1,7</b>	<b>2,7</b>	<b>3,6</b>	<b>1,4</b>	<b>1,1</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,8</b>	<b>-2,6</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,0</b>
<b>Despesa total</b>	<b>43,2</b>	<b>45,4</b>	<b>46,5</b>	<b>47,7</b>	<b>46,3</b>	<b>45,7</b>	<b>45,9</b>	<b>2,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1,8</b>	<b>0,1</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>37,5</b>	<b>41,2</b>	<b>42,0</b>	<b>43,4</b>	<b>42,9</b>	<b>42,2</b>	<b>43,2</b>	<b>5,7</b>	<b>1,2</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,9</b>
Despesa corrente primária	34,5	38,5	39,3	40,8	40,1	39,4	40,3	5,8	0,9	-0,5	0,9
<i>da qual:</i>											
Consumo intermédio	4,1	3,8	4,0	4,2	4,1	4,1	4,4	0,3	0,4	0,1	0,2
Despesas com pessoal	13,7	14,1	14,1	14,4	13,6	12,9	12,9	-0,8	-1,3	-1,6	0,0
Prestações sociais	13,1	17,0	17,6	18,5	18,8	19,2	19,9	6,8	2,2	1,4	0,7
Subsídios	1,8	1,8	1,5	1,6	1,4	1,2	1,2	-0,6	-0,3	-0,4	0,0
Juros (PDE)	3,0	2,7	2,6	2,6	2,7	2,8	2,9	-0,1	0,3	0,3	0,1
<b>Despesa de capital</b>	<b>5,8</b>	<b>4,3</b>	<b>4,5</b>	<b>4,3</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>	<b>2,7</b>	<b>-3,1</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,6</b>	<b>-0,8</b>
FBCF	4,1	3,1	3,1	2,9	2,4	2,3	2,1	-1,9	-1,0	-0,8	-0,2
Outras despesas de capital	1,7	1,2	1,4	1,4	1,0	1,2	0,6	-1,1	-0,8	-0,8	-0,6
<b>Saldo global</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,9</b>	<b>-3,4</b>	<b>-6,1</b>	<b>-3,9</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,6</b>	<b>0,2</b>	<b>0,7</b>	<b>3,5</b>	<b>0,0</b>
<b>Saldo primário</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,7</b>	<b>-3,5</b>	<b>-1,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>1,0</b>	<b>3,8</b>	<b>0,1</b>

Fonte: INE.

Notas: Cálculos UTAO. Inclui os efeitos das medidas temporárias, extraordinárias e pontuais.

Tabela 8 – Perspectivas da conta das Administrações Públicas para 2009

	Em milhões de euros					Taxas de variação nominal			Em % do PIB					Variação rácios do PIB (p.)		
	Metodologia SEC95 (INE)		Nova metodologia MFAP			Met. SEC95 (INE)	Nova metodologia MFAP		Metodologia SEC95 (INE)		Nova metodologia MFAP			Met. SEC95 (INE)	Nova metodologia MFAP	
	2007	2008	2007	2008	2009	2008	2008	2009	2007	2008	2007	2008	2009	2008	2008	2009
1. Receitas Fiscais	40.440,5	40.789,5	40.440,5	40.789,5	38.563,0	0,9	0,9	-5,5	24,8	24,5	24,8	24,5	23,6	-0,2	-0,2	-0,9
Impostos Indirectos	24.535,2	24.265,1	24.535,2	24.265,1	22.893,0	-1,1	-1,1	-5,7	15,0	14,6	15,0	14,6	14,0	-0,4	-0,4	-0,6
Impostos Directos (IR's)	15.905,3	16.524,4	15.905,3	16.524,4	15.670,0	3,9	3,9	-5,2	9,7	9,9	9,7	9,9	9,6	0,2	0,2	-0,3
2. Contribuições Sociais	20.717,0	21.546,0	18.533,0	19.253,0	18.866,0	4,0	3,9	-2,0	12,7	13,0	11,4	11,6	11,6	0,3	0,2	0,0
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	19.077,0	19.853,1	16.893,1	17.560,2	17.245,0	4,1	3,9	-1,8	11,7	11,9	10,4	10,6	10,6	0,3	0,2	0,0
3. Outras Receitas Correntes	7.752,9	7.987,2	7.752,9	7.987,2	9.695,0	3,0	3,0	21,4	4,8	4,8	4,8	4,8	5,9	0,1	0,1	1,1
<b>4. Total Receitas Correntes (1+2+3)</b>	<b>68.910,4</b>	<b>70.322,7</b>	<b>66.726,4</b>	<b>68.029,8</b>	<b>67.124,0</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>-1,3</b>	<b>42,2</b>	<b>42,3</b>	<b>40,9</b>	<b>40,9</b>	<b>41,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>
<b>13. Receitas de Capital</b>	<b>1.461,9</b>	<b>1.549,2</b>	<b>1.461,9</b>	<b>1.549,2</b>	<b>3.988,0</b>	<b>6,0</b>	<b>6,0</b>	<b>157,4</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>2,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1,5</b>
<b>17. Total Receitas (4+13)</b>	<b>70.372,3</b>	<b>71.872,0</b>	<b>68.188,3</b>	<b>69.579,0</b>	<b>71.112,0</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>	<b>2,2</b>	<b>43,1</b>	<b>43,2</b>	<b>41,8</b>	<b>41,9</b>	<b>43,6</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>1,7</b>
5. Consumo Intermédio	6.754,8	7.264,7	6.754,8	7.264,7	7.707,0	7,5	7,5	6,1	4,1	4,4	4,1	4,4	4,7	0,2	0,2	0,4
6. Despesas com Pessoal	21.059,3	21.377,3	18.875,4	19.084,3	18.718,0	1,5	1,1	-1,9	12,9	12,9	11,6	11,5	11,5	0,0	-0,1	0,0
7. Prestações Sociais	31.333,5	33.039,6	31.333,5	33.039,6	35.247,0	5,4	5,4	6,7	19,2	19,9	19,2	19,9	21,6	0,7	0,7	1,7
7a. Das quais Prestações Sociais em espécie	6.620,9	7.070,5	6.620,9	7.070,5	7.735,0	6,8	6,8	9,4	4,1	4,3	4,1	4,3	4,7	0,2	0,2	0,5
7b. Das quais Prestações Sociais em dinheiro	24.712,6	25.969,1	24.712,6	25.969,1	27.512,0	5,1	5,1	5,9	15,1	15,6	15,1	15,6	16,9	0,5	0,5	1,2
8. Juros	4.591,6	4.816,1	4.591,6	4.816,1	5.126,0	4,9	4,9	6,4	2,8	2,9	2,8	2,9	3,1	0,1	0,1	0,2
9. Subsídios	1.900,9	1.930,8	1.900,9	1.930,8	3.137,0	1,6	1,6	62,5	1,2	1,2	1,2	1,2	1,9	0,0	0,0	0,8
10. Outras Despesas Correntes	3.260,0	3.313,0	3.260,0	3.313,0	3.912,0	1,6	1,6	18,1	2,0	2,0	2,0	2,0	2,4	0,0	0,0	0,4
<b>11. Total Despesa Corrente (5+6+7+8+9+10)</b>	<b>68.900,2</b>	<b>71.741,4</b>	<b>66.716,2</b>	<b>69.448,5</b>	<b>73.847,0</b>	<b>4,1</b>	<b>4,1</b>	<b>6,3</b>	<b>42,2</b>	<b>43,2</b>	<b>40,9</b>	<b>41,8</b>	<b>45,3</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>3,5</b>
Da qual: Despesa Corrente Primária (11-8)	64.308,6	66.925,3	62.124,6	64.632,3	68.721,0	4,1	4,0	6,3	39,4	40,3	38,1	38,9	42,1	0,9	0,8	3,3
14. Formação Bruta de Capital Fixo	3.761,9	3.543,9	3.761,9	3.543,9	4.820,0	-5,8	-5,8	36,0	2,3	2,1	2,3	2,1	3,0	-0,2	-0,2	0,8
15. Outras Despesas de Capital	1.928,3	927,3	1.928,3	927,3	2.104,0	-51,9	-51,9	126,9	1,2	0,6	1,2	0,6	1,3	-0,6	-0,6	0,7
<b>16. Total Despesas de Capital (14+15)</b>	<b>5.690,2</b>	<b>4.471,3</b>	<b>5.690,2</b>	<b>4.471,3</b>	<b>6.924,0</b>	<b>-21,4</b>	<b>-21,4</b>	<b>54,9</b>	<b>3,5</b>	<b>2,7</b>	<b>3,5</b>	<b>2,7</b>	<b>4,2</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,8</b>	<b>1,6</b>
<b>18. Total Despesa (11+16)</b>	<b>74.590,3</b>	<b>76.212,7</b>	<b>72.406,4</b>	<b>73.919,7</b>	<b>80.771,0</b>	<b>2,2</b>	<b>2,1</b>	<b>9,3</b>	<b>45,7</b>	<b>45,9</b>	<b>44,4</b>	<b>44,5</b>	<b>49,5</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>5,1</b>
Da qual: Total Despesa Primária	69.998,7	71.396,5	67.814,8	69.103,6	77.634,0	2,0	1,9	12,3	42,9	43,0	41,6	41,6	47,6	0,1	0,0	6,0
<b>19. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (</b>	<b>-4.218,1</b>	<b>-4.340,7</b>	<b>-4.218,1</b>	<b>-4.340,7</b>	<b>-9.659,0</b>				<b>-2,6</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,6</b>	<b>-5,9</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-3,3</b>
Do qual: Saldo Primário (19+8)	373,5	475,4	373,5	475,5	-4.533,0				0,2	0,3	0,2	0,3	-2,8	0,1	0,1	-3,1
Do qual: Saldo Corrente Primário (19+8-13+16)	4.601,8	3.397,4	-4.581,4	-6.234,8	-1.597,0				2,8	2,0	-2,8	-3,8	-1,0	-0,8	-0,9	2,8
12. Poupança Bruta (4-11)	10,2	-1.418,7	10,2	-1.418,7	-6.723,0				0,0	-0,9	0,0	-0,9	-4,1	-0,9	-0,9	-3,3
<b>20. Dívida Pública</b>	<b>103.701,9</b>	<b>110.376,6</b>	<b>103.702</b>	<b>110.377</b>	<b>121.630,0</b>	<b>6,4</b>	<b>6,4</b>	<b>10,2</b>	<b>63,5</b>	<b>66,4</b>	<b>63,5</b>	<b>66,4</b>	<b>74,6</b>	<b>2,9</b>	<b>2,9</b>	<b>8,2</b>
<i>por memória:</i>																
PIB nominal (MFAP)	163.190,1	166.197,4	163.190	166.197	163.073	1,8	1,8	-1,9	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			
<b>Diferença na Desp. Pessoal, Desp. T, Rec. Total face a metodologia INE</b>			<b>-2.184</b>	<b>-2.293</b>	<b>n.d.</b>						<b>-1,3</b>	<b>-1,4</b>	<b>n.d.</b>	<b>0,0</b>		<b>:</b>

Nota: Os valores referentes a 2007 e 2008 foram expressos na nova metodologia do MFAP com base na informação constante no ROPO/2009.

## Lista de abreviaturas

<b>Abreviatura</b>	<b>Designação</b>
AC	Administração Central
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
BdP	Banco de Portugal
BCE	Banco Central Europeu
CE	Comissão Europeia
CGE	Conta Geral do Estado
COF	Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República
COP	Comissão para a Orçamentação por Programas
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FBC	Formação Bruta de Capital
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
IIE	Iniciativa para o Investimento e Emprego
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LPM	Lei de Programação Militar
M€	Milhões de euros
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OGPE	Orientações Gerais para as Políticas Económicas dos Estados-Membros e da Comunidade
OE	Orçamento do Estado
OE/yyyy	Orçamento do Estado para o ano yyyy
OP	Orçamentação por Programas
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PEC/yyyy	Atualização de Dezembro do ano yyyy do Programa de Estabilidade e Crescimento
PEC/2008	Atualização de Janeiro de 2009 do Programa de Estabilidade e Crescimento 2008-2011
p.b.	pontos base (1% = 100 p.b.)
PIB	Produto Interno Bruto
PNACE	Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego
p.p.	pontos percentuais
PPL	Proposta de Lei
PPP	Parcerias Público-Privadas
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PTF	Produtividade total dos factores
RAR	Regimento da Assembleia da República
RDB	Rendimento Disponível Bruto
RNB	Rendimento Nacional Bruto
ROPO	Relatório de Orientação da Política Orçamental
ROPO/yyyy	Relatório de Orientação da Política Orçamental do ano yyyy

<b>Abreviatura</b>	<b>Designação</b>
SEE	Sector Empresarial do Estado
SI	Serviços Integrados
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPAC	Saldo Primário Ajustado do Ciclo
SPE	Saldo Primário Estrutural
SS	Segurança Social
TC	Tribunal de Contas