



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

Ref.<sup>a</sup> 4/UTAO/2010

Data: 23.03.2010

**PARECER TÉCNICO N.º 3/2010**

**Análise da actualização de Março de 2010 do Programa de  
Estabilidade e Crescimento**

O Parecer Técnico foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 19.03.2010.

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 actualmente composta pelos Consultores Técnicos Carlos Marinheiro e Graciosa Neves.

## Sumário executivo

---

1 O objectivo do presente Parecer Técnico é dotar a Comissão de Orçamento e Finanças, da Assembleia da República, da informação técnica necessária para proceder à apreciação e discussão da actualização de Março de 2010 do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) da República Portuguesa.

### ENQUADRAMENTO

---

2 Encontrando-se Portugal, por decisão do Conselho, pela terceira vez, em situação de défice excessivo e devendo as autoridades portuguesas especificar quais as medidas necessárias para o corrigir até 2013, caso as condições cíclicas o permitam. Esta actualização do PEC apresenta uma estratégia de saída da crise, necessidade já referida pela UTAO em Junho de 2009, na análise ao Relatório de Orientação da Política Orçamental.

3 De acordo com a recomendação do Conselho, «Em geral, as medidas de consolidação orçamental deverão assegurar uma melhoria duradoura no saldo das administrações públicas, visando simultaneamente o reforço da qualidade das finanças públicas e do potencial de crescimento da economia.»

4 Desde o início da década de 2000 que a economia portuguesa tem vindo a apresentar um ritmo reduzido de crescimento do produto real e da própria taxa de crescimento do produto potencial. Este baixo crescimento resulta, em boa medida, de uma reduzida contribuição da produtividade total dos factores para o crescimento, encontrando-se ainda dependente de uma elevada necessidade de financiamento da economia portuguesa face ao exterior (défice externo), que se prevê que venha a manter-se em níveis elevados no médio prazo, o que resulta num contínuo agravamento da posição de investimento internacional da economia portuguesa (“endividamento externo” em sentido lato), que atinge já um nível relativamente elevado no contexto das economias avançadas. Perspectiva-se para o médio prazo a manutenção destas tendências.

5 O baixo crescimento contribui para a debilidade da situação das finanças públicas e dificulta a correcção do desequilíbrio orçamental. Assim, o principal desafio da economia portuguesa consiste em garantir um nível mais elevado e sustentado de crescimento a longo prazo, assente na correcção dos desequilíbrios macroeconómicos e em ganhos de competitividade, o que deve preferencialmente ser conseguido por via de reformas estruturais que reforcem essa competitividade e não por via de políticas conjunturais expansionistas.

6 Atendendo à insustentabilidade do desequilíbrio orçamental estimado para 2009, a existência de uma estratégia credível que assegure a sustentabilidade orçamental é essencial para evitar uma deterioração da confiança nas finanças públicas portuguesas, que a concretizar-se afectaria também o sector privado e o próprio ritmo de crescimento da economia, por via de uma deterioração significativa das condições de crédito para o Estado e para os agentes privados, o que dificultaria ainda mais o processo de consolidação orçamental.

## PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS

7 A presente actualização do PEC perspectiva uma retoma lenta e progressiva da actividade económica entre 2010 e 2013, ano em que o produto deverá crescer 1,7% em volume. Para esse crescimento deverá contribuir quer uma melhoria gradual da procura interna (que em 2013 representará 1 p.p. do total) quer da procura externa líquida.

8 A previsão de crescimento do PIB constante da actualização do PEC até 2012 encontra-se globalmente em linha com as demais previsões para a economia portuguesa elaboradas pelas organizações nacionais e internacionais de referência. Assim, o cenário macroeconómico traçado na presente actualização do PEC pode ser considerado globalmente prudente, o que se afigura adequado para um exercício de programação multi-anual.

9 Não obstante o alinhamento global com as demais previsões disponíveis para a economia portuguesa, verificam-se algumas diferenças na evolução prevista para as suas diversas componentes, designadamente em relação ao consumo público, formação bruta de capital fixo e exportações. Há ainda algumas divergências relativamente à previsão de inflação e de taxa de desemprego.

## PERSPECTIVAS A MÉDIO PRAZO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS (AP)

10 A totalidade da análise realizada pela UTAO encontra-se sustentada em valores comparáveis para a conta das Administrações Públicas, com base na metodologia preconizada pelo MFAP, que não foi ainda objecto de validação por parte das autoridades estatísticas. Refira-se que se encontra prevista para Junho de 2010 uma mudança de base das contas nacionais, da actual base 2000 para a base 2006, de onde poderão resultar alterações na classificação de algumas operações relativas à conta das AP, bem como uma eventual alteração do nível de PIB nominal com impacte no valor do saldo das Administrações Públicas relativamente ao PIB.

11 O PEC prevê uma correcção do défice orçamental dos 9,3% do PIB estimados para 2009 para 2,8% do PIB em 2013. Apenas para 2013 se projecta um excedente primário.

12 Por subsectores, a melhoria esperada do saldo orçamental advirá sobretudo da melhoria do saldo da administração central, prevendo-se uma situação de equilíbrio orçamental na administração local (autarquias e Regiões Autónomas), que em 2009 terão registado um défice de 0,4% do PIB, bem como a manutenção do excedente de 0,2 p.p. do PIB da Segurança Social.

13 A presente actualização do PEC planeia um esforço médio anual de 1,8 p.p. do PIB entre 2010 e 2013 pelo que cumpre a recomendação do Conselho ECOFIN segundo a qual Portugal deve «garantir um esforço orçamental médio anual de 1¼ % do PIB ao ano no período 2010-2013».

14 Em termos estruturais, i.e. retirando do saldo orçamental os efeitos da conjuntura económica e das medidas temporárias, o PEC prevê uma trajectória de redução do défice estrutural dos 8,1% do PIB estimados para 2009 para 2,3% do PIB em 2013. Assim a cumprir-se a trajectória prevista no PEC, **em 2013 o processo de consolidação orçamental ainda se encontrará longe do seu terminus**, dado que o défice estrutural ainda terá de ser reduzido em mais 1,8 p.p. do PIB para que se atinja o objectivo de médio prazo (de um défice estrutural de 0,5% do PIB) definido pelo Governo português.

15 De acordo com o PEC, em 2013 o défice estrutural estará ainda 0,8 p.p. do PIB acima do valor mínimo de referência, o que significa que, a verificar-se essa previsão, no final desse ano a situação das finanças públicas em Portugal ainda não terá uma margem de segurança suficiente para fazer face às flutuações cíclicas normais, deixando actuar livremente, de forma contracíclica, os estabilizadores automáticos, sem que tal leve novamente ao surgimento de um défice superior ao valor de referência de 3% do PIB.

16 Em 2011, 2012 e 2013 o PEC tem ainda subjacente uma variação anual do saldo estrutural significativamente maior do que a regra geral o ajustamento mínimo de uma melhoria anual do saldo estrutural de 0,5% do PIB, aplicável a todos os países da área do euro que ainda não atingiram os respectivos objectivos de médio prazo. O mesmo não se verificará em 2010, a confirmarem-se as previsões do PEC e o montante de medidas temporárias consideradas pela UTAO, a título meramente indicativo.

17 A decomposição da evolução prevista para o saldo orçamental permite concluir que a redução programada para o défice terá de provir da aplicação de medidas discricionárias restritivas, uma vez que a melhoria do défice resultante dos efeitos da melhoria da conjuntura económica entre 2010 e 2013 não será sequer suficiente para contrariar o aumento do pagamento de juros, resultante do forte crescimento do stock dívida. De acordo com o programado no PEC, nesse período temporal a maior contribuição para a redução do défice será o da redução prevista na despesa corrente primária estrutural, seguida do contributo do perspectivado aumento de receita estrutural e da redução da despesa de capital.

18 Da análise conjugada da evolução subjacente para os saldos estruturais e da informação correspondente aos impactes das medidas discricionárias de política constantes do PEC, ressalta a **importância dos anos de 2011 e 2012 para o processo de consolidação previsto no PEC**. Em particular, no ano de 2011 dever-se-ão concretizar mais de metade (52,5%) do total das medidas de consolidação previstas para o conjunto do período de 2010 a 2013.

#### *Despesa das AP*

19 Tendo em conta que o ano 2007 foi o último antes de se começarem a sentir os efeitos da crise financeira, tendo em 2008 a economia portuguesa apresentado já uma situação de estagnação, *afigura-se como sendo particularmente relevante comparar a trajectória prevista para a evolução da conta das AP até 2013 com a média dos anos de 2007 e 2008*.

20 As medidas preconizadas no PEC visam uma forte contenção da despesa pública, procurando repor os seus valores relativamente ao PIB em níveis próximos dos registados em 2008, ficando no entanto em 2013 a despesa (45,4% do PIB) ainda ligeiramente acima dos valores que se registavam para o ano de 2008 (44,7% do PIB), em termos comparáveis.

#### *Receita das AP*

21 A trajectória prevista para a receita pretende, à semelhança do que acontece com as previsões de contenção da despesa, procura colocá-la em níveis próximos (neste caso acima) daqueles que se verificaram em 2008, ano em que os efeitos de contágio da crise financeira internacional à economia real ainda não tinham produzido todos os seus efeitos.

22 Em termos comparáveis, a melhoria projectada para a receita, num total de 2,1 p.p. do PIB, colocará em 2013 a receita relativamente ao PIB em 42,6%, um valor superior à média dos anos 2007/2008 (41,2%).

**23** É a receita respeitante à carga fiscal, onde se incluem a receita fiscal e as contribuições sociais efectivas, que determina o comportamento da receita total, muito por causa da evolução dos impostos indirectos que apresentam um crescimento mais ou menos consistente ao longo do período. Assim, após a forte redução de 1,7 p.p. do PIB da carga fiscal, estimada para 2009, numa base comparável, projecta-se uma crescente recuperação desse indicador, devendo em 2012 o peso da carga fiscal relativamente ao PIB em 2012 e 2013 (34,9% e 35,5%, respectivamente) superar o valor registado no ano de 2008 (34,7% do PIB).

**24** O PEC tem assim subjacente a hipótese de que a quebra de receita em 2009 apresenta as características de um choque temporário. A confirmar-se esta hipótese, o valor da elasticidade da receita fiscal no período 2010-2013 tenderá a ser superior ao valor da elasticidade *ex-ante*. Na ausência de informação desagregada relativamente à evolução recente da receita fiscal, não é possível à UTAO determinar, com segurança, o grau de realismo do valor das elasticidades subjacentes à evolução prevista da receita fiscal e contributiva no período de referência do PEC, não revestindo, no entanto estas valores demasiado elevados quando postos em perspectiva com o verificado em 2009.

## DÍVIDA PÚBLICA

**25** A dívida pública deverá apresentar nos próximos anos uma evolução desfavorável, ultrapassando largamente o nível de referência de 60% do PIB previsto no Tratado de União Europeia: a concretizar-se a projecção para a dívida pública constante do PEC, no final do período de referência, esta estará 29,8 p.p. do PIB acima do valor de referência de 60% do PIB.

**26** No período temporal de referência do PEC atingir-se-ão sucessivos novos máximos históricos para a série do peso da dívida no PIB iniciada no ano fiscal de 1851-52. O nível elevado de dívida relativamente ao produto constituirá um fardo para os orçamentos futuros, limitando a sua margem de manobra, dado que implicará um valor mais elevado de encargos com juros, bem como a necessidade de a amortizar no futuro. Essas consequências são já visíveis no período de referência, aumentando previsivelmente até 2012 o peso pagamento de juros da dívida no total da receita das AP.

**27** De acordo com os cálculos da UTAO, caso não se considerasse o efeito das receitas das privatizações, em 2013 a dívida ficaria 3 p.p. do PIB acima da trajectória anteriormente referida, mas ainda assim continuando a apresentar um ligeiro decréscimo face ao valor de 2012.

## SUSTENTABILIDADE A LONGO PRAZO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

**28** Tendo por base a situação das finanças públicas em 2009, Portugal apresentava um hiato de sustentabilidade relativamente ao cumprimento da restrição orçamental inter-temporal num horizonte infinito (medido pelo indicador S2) de 5,5 p.p. do PIB. Esse valor significa que é necessário aumentar de forma permanente as receitas e/ou reduzir a despesa primária nesse montante, dos quais 3,7 pontos percentuais dizem respeito ao desequilíbrio orçamental inicial e o restante à pressão do envelhecimento da população sobre as finanças públicas. Consequentemente, a cumprir-se a trajectória prevista no PEC para os saldos orçamentais o hiato de sustentabilidade em 2013 será de 1,4 p.p. do PIB, um valor substancialmente inferior ao

de 2009. Daqui se conclui a importância da consolidação orçamental para a sustentabilidade a prazo das finanças públicas.

**29** Os cálculos apresentados no PEC encontram-se sustentados nas projecções a longo prazo do custo orçamental relacionado com o envelhecimento da população do *Ageing Report* 2009, elaborado no âmbito da União Europeia, no contexto do Grupo de Trabalho do Envelhecimento, que assiste o Comité de Política Económica do Conselho de Economia e Finanças da União Europeia. Em termos globais, com base nas políticas actuais, as projecções apontam para um aumento da despesa pública relacionada com o envelhecimento entre 2007 e 2060 de 3,4 p.p. do PIB, um valor que se situa assim abaixo do agravamento de 5,2 p.p. do PIB projectado para o conjunto da área do euro.

**30** De acordo com a avaliação global realizada pela Comissão Europeia, Portugal encontra-se numa posição de risco médio em relação à sustentabilidade a longo prazo das suas finanças públicas, tendo a Comissão concluído ainda que as reformas recentes relativas ao regime de pensões ajudaram a conter o projectado aumento das despesas com pensões nas próximas décadas.

**31** Como factores de risco a Comissão apontou: o elevado défice orçamental em 2009; um rácio de dívida superior ao valor de referência do Tratado de UE; bem como o risco de que as regras actualmente em vigor não possam ser aplicadas no longo prazo, dado que se projecta um decréscimo do rácio de benefício das pensões (rácio entre a pensão média e o salário médio da economia), que deverá decrescer 29%, passando de 46% em 2007 para 33% em 2060.

**32** O princípio enunciado no PEC relativamente ao tratamento das pensões em sede de imposto sobre o rendimento, designadamente a intenção de se promover uma «*maior convergência entre as deduções feitas por trabalhadores dependentes e pensionistas*», a ser prosseguida e aprofundada no médio-longo prazo, afectará a taxa média líquida de substituição da pensão, bem como o rácio de benefício (*benefit ratio*), o que poderá potenciar o terceiro factor de risco referido, não parecendo, contudo esse efeito ter sido levado em conta no PEC.

**33** O exercício do *Ageing Report* 2009 é particularmente sensível à revisão das hipóteses demográficas subjacentes, em particular às hipóteses sobre a evolução dos fluxos migratórios líquidos: caso se assumisse um cenário de ausência de fluxos migratórios o custo com pensões públicas seria **2,9 p.p. do PIB** mais elevado do que no cenário base, uma diferença significativa particularmente acentuada a partir de 2050.

**34** Uma limitação do exercício do *Ageing Report* 2009 é a de não ter incorporado nas hipóteses subjacentes ao cenário central os efeitos da recente crise económica e financeira, designadamente os seus efeitos no emprego e no produto potencial. No cenário da “*década perdida*” de crescimento do produto potencial, a despesa pública total relacionada com o envelhecimento seria agravada entre 2007 e 2060 em 1 p.p. do PIB mais do que o projectado no cenário central.

## COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

**35** Relativamente às previsões a médio prazo, comparativamente aos demais países da UE-15, Portugal é o que apresenta uma actualização do seu PEC baseada na evolução mais prudente para o crescimento económico: o crescimento médio do PIB real entre 2009 e 2013 será de apenas 1,1%.

36 Em 2010 Portugal apresentará o 5.º maior défice orçamental desse conjunto de países da UE-15. Entre 2010 e 2013 Portugal planeia o 5.º maior ajustamento do saldo orçamental entre os países da UE-15, a seguir à Grécia, Espanha, Irlanda e Reino Unido. A cumprirem-se essas projecções Portugal apresentará em 2013 o 9.º melhor saldo orçamental.

37 Quanto à dívida pública bruta, em 2007 Portugal apresentava a 6.ª dívida mais elevada relativamente ao PIB e em 2010 a 4.ª dívida mais elevada do conjunto de países da UE-15, indo apresentar entre 2007 e 2010 o 5.º maior agravamento do rácio da dívida no PIB. Em 2013, a cumprir-se o previsto nos diversos programas de estabilidade e crescimento Portugal apresentará o 5.º maior rácio de dívida no PIB da UE-15.

## REFORMA DO PROCESSO ORÇAMENTAL

38 A recomendação n.º 4 do Conselho refere-se explicitamente à necessidade de reforma do processo orçamental português, afirmando designadamente que:

**«Para limitar os riscos para o ajustamento, Portugal deverá reforçar o carácter vinculativo do quadro orçamental de médio prazo, bem como continuar a melhorar o acompanhamento da execução orçamental durante o ano.»**

39 No mesmo sentido, o FMI defende igualmente o reforço do enquadramento orçamental com a introdução de um limite de despesa a médio-prazo e a criação de um(a) conselho/(agência) orçamental independente (semelhante aos existentes na Suécia e na Bélgica) ou um Gabinete Parlamentar do Orçamento baseado no modelo norte-americano do Congressional Budget Office (CBO).

40 Também a OCDE divulgou em 2009 uma avaliação do processo orçamental português bem como as diversas opções que se podem seguir para a implementação do objectivo da orçamentação por programas, tendo dirigido um conjunto de recomendações à consideração da Assembleia da República no tocante: ao alargamento dos prazos legais para a discussão do orçamento; à adopção de uma abordagem “do geral para o particular” (top-down) por parte da COF, que se centraria na aprovação do montante total para os principais agregados; e ao reforço de efectivos e melhoria das condições de funcionamento da UTAO.

41 O PEC refere que o Governo apresentará uma proposta de revisão da lei do enquadramento orçamental, a ser aprovada pela Assembleia da República até Maio de 2011, que terá por objectivos: tornar plurianual a programação financeira e material, definindo um quadro de médio prazo para a despesa pública; orientar os exercícios de orçamentação e gestão para o desempenho, em coordenação com o SIADAP, bem como reajustar os prazos referentes ao ciclo orçamental. Não são, no entanto, referidos quaisquer detalhes.



# Índice

<b>SUMÁRIO EXECUTIVO .....</b>	<b>III</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
FUNDAMENTOS E OBJECTIVOS .....	1
LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES.....	1
<b>I ENQUADRAMENTO .....</b>	<b>3</b>
I.1 DESAFIOS PARA A ECONOMIA PORTUGUESA NO CONTEXTO GLOBAL .....	3
I.2 NECESSIDADE DE ROADMAP DE CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL.....	4
I.3 RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO.....	8
I.4 REFORMA DO PROCESSO ORÇAMENTAL.....	8
<b>II PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS .....</b>	<b>11</b>
<b>III PERSPECTIVAS A MÉDIO PRAZO DAS APS .....</b>	<b>13</b>
III.1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS PRÉVIAS.....	13
III.2 TRAJECTÓRIA PREVISTA PARA OS SALDOS DAS AP.....	14
III.3 EVOLUÇÃO DA DESPESA DAS AP.....	18
III.4 EVOLUÇÃO DA RECEITA DAS AP.....	22
III.5 DÍVIDA PÚBLICA.....	25
III.6 MEDIDAS REFERENTES AO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO.....	28
III.6.1 <i>As medidas constantes do PEC 2010-2013.....</i>	<i>28</i>
III.6.2 <i>Fixação de limites para o endividamento.....</i>	<i>30</i>
III.6.3 <i>Contratualização do serviço público, alinhamento das políticas salariais e de aquisição e atribuição de viaturas a gestores e outros quadros dirigentes.....</i>	<i>30</i>
III.6.4 <i>Revisão dos encargos com pensões e planos de saúde .....</i>	<i>31</i>
III.6.5 <i>Compras e Unidade de Tesouraria.....</i>	<i>31</i>
<b>IV ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA ORÇAMENTAL .....</b>	<b>32</b>
<b>V SUSTENTABILIDADE A LONGO PRAZO .....</b>	<b>34</b>
<b>VI COMPARAÇÃO INTERNACIONAL .....</b>	<b>37</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>39</b>
A1- RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO DIRIGIDA A PORTUGAL.....	39
A2. GRÁFICOS ADICIONAIS.....	40
A3. QUADROS ESTATÍSTICOS.....	41

## Índice de caixas

Caixa 1 – Breve caracterização do SEE .....	29
Caixa 2 – Chave de leitura dos gráficos de orientação da política orçamental .....	33

## Índice de tabelas

Tabela 1 – Objectivos orçamentais subjacentes ao PEC (%PIB).....	16
Tabela 2 – Decomposição da variação anual do saldo orçamental .....	17
Tabela 3 – Tecto de despesa para as prestações sociais do regime não contributivo .....	19
Tabela 4 – Síntese de medidas de consolidação com incidência no saldo orçamental das AP .....	24
Tabela 5 – Dívida das Empresas não Financeiras do SEE .....	30
Tabela 6 – <i>Spreads</i> de mercado secundário de dívida pública a 10 anos face ao Bund .....	41
Tabela 7 – Saldo global com efeito medidas temporárias por subsectores (%PIB) .....	41
Tabela 8 – Receitas e despesas das Administrações Públicas (2007-2013) .....	42
Tabela 9 – Variação das Receitas e despesas das Administrações Públicas (2007-2013) .....	43
Tabela 10 – Crescimento e saldo orçamental previstos nos diversos PEC dos países da EU-15 .....	44
Tabela 11 – Dívida pública bruta (%PIB) prevista nos diversos PEC dos países da EU-15 .....	44
Tabela 12 – Previsões macroeconómicas para Portugal (2008-2013) .....	45

## Índice de gráficos

Gráfico 1 – Crescimento real do PIB potencial.....	3
Gráfico 2 – Necessidade de financiamento da economia portuguesa (%PIB) .....	3
Gráfico 3 – Posição de investimento internacional em 2008 (% do PIB) .....	4
Gráfico 4 – <i>Spreads</i> nas taxas de juro de mercado de Títulos do Tesouro a 10 anos face à Alemanha.....	7
Gráfico 5 – Previsão de crescimento do PIB real constante no PEC.....	11
Gráfico 6 – Revisão na previsão de crescimento do Governo face à previsão efectuada na actualização anterior ....	12
Gráfico 7 – Capacidade/necessidade de financiamento da economia face ao exterior .....	12
Gráfico 8 – Saldo global com efeito das medidas temporárias, extraordinárias e pontuais (%PIB).....	14
Gráfico 9 – Saldo global e saldo primário excluindo os efeitos de medidas extraordinárias, temporárias e pontuais (%PIB) .....	15
Gráfico 10 – Decomposição do saldo por subsectores das AP (%PIB) .....	15
Gráfico 11 – Excesso de défice estrutural... ..	17
Gráfico 12 – Principais componentes da Despesa das AP (%PIB) .....	21
Gráfico 13 – Principais componentes da Receita das AP (%PIB).....	23
Gráfico 14 – Dívida bruta das AP (%PIB) .....	25
Gráfico 15 – Cenário de evolução do rácio da dívida sem receitas de privatizações.....	27
Gráfico 16 – Comportabilidade da dívida .....	27
Gráfico 17 – Previsões de dívida bruta das AP em sucessivos programas de estabilidade (%PIB).....	28
Gráfico 18 – Orientação prevista para a Política Orçamental .....	32
Gráfico 19 – <i>Policy mix</i> .....	32
Gráfico 20 – Despesa pública com pensões a longo prazo em diferentes cenários (%PIB).....	35
Gráfico 21 – Indicador sintético de sustentabilidade S2 .....	36
Gráfico 22 – Crescimento médio entre 2009-2013 previsto nos PEC dos países da EU-15 .....	37
Gráfico 23- Saldo orçamental e dívida pública em 2013 prevista nos PEC da EU-15 (%PIB) .....	38
Gráfico 24 – Sucessivas estimativas para o crescimento do PIB em sucessivas actualizações do PEC.....	40
Gráfico 25 – Sucessivas estimativas para o saldo orçamental em sucessivas actualizações do PEC .....	40

# Introdução

---

## Fundamentos e objectivos

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 Programa de Actividades da UTAO, para o período entre 1 de Dezembro de 2009 e 31 de Março de 2010, apresenta-se Parecer Técnico sobre o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), cujo período de referência se situa entre 2010 e 2013.

2 O objectivo do presente Parecer Técnico é dotar a COF da informação técnica necessária para proceder à sua discussão e apreciação.

## Limitações e condicionantes

3 O tempo disponível para a análise deste documento, 8 dias seguidos (6 dias úteis), decorrente do calendário parlamentar para apreciação do PEC, revelou-se, à semelhança do que já havia sido a experiência de anos anteriores, pouco compatível, com a realização de uma análise técnica muito profunda de um documento tão importante na medida em que concentra em si o quadro plurianual de desenvolvimento política orçamental.

4 O reduzido período de tempo disponível para a análise técnica especializada deste e de outros documentos tão ou mais relevantes nestas matérias decorre também do reduzido tempo que o Parlamento português se atribui a si próprio para discussão e apreciação destes documentos.

5 Na “Avaliação do Processo Orçamental em Portugal – Relatório da OCDE”, datado de 18 de Dezembro de 2008, mas divulgado já em 2009, a OCDE são feitas recomendações no sentido de garantir mais tempo e mais meios para os escrutínios que cabem à Assembleia da República.

6 As melhores práticas de Transparência Orçamental da OCDE, de 2002, determinam que “o Parlamento deve ter a oportunidade e os recursos necessários para efectivamente escrutinar qualquer relatório de carácter orçamental sempre que o entenda necessário.”<sup>1</sup> Assim sendo, seria desejável que na anunciada revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, a Assembleia da República ponderasse a oportunidade de adoptar prazos mais alargados de discussão dos principais documentos orçamentais, mais compatíveis com a existência de uma análise técnica prévia dos mesmos.

7 Os recursos humanos da UTAO continuam a ser insuficientes para o exercício de todas as competências que lhe foram atribuídas por lei, uma vez que continua a dispor de apenas dois Consultores, em vez dos 3 a 5 que a Resolução da Assembleia da República prevê, providos a título provisório até ao final do processo de recrutamento por mobilidade geral actualmente em curso.

---

<sup>1</sup> Ver ponto 3.4 (Public and parliamentary scrutiny) das OECD Best Practices for Budget Transparency (<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>). Na versão original, “Parliament should have the opportunity and the resources to effectively examine any fiscal report that it deems necessary.”

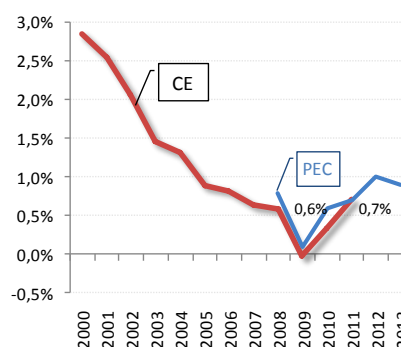


# I Enquadramento

## 1.1 Desafios para a economia portuguesa no contexto global

1 De acordo com a análise das principais organizações internacionais, designadamente do FMI, é expectável que Portugal continue a crescer abaixo do ritmo da economia europeia e que continue a apresentar um elevado nível de desemprego. O cenário a médio prazo do FMI, apresentado na recente análise da economia portuguesa ao abrigo do artigo IV, projecta uma recuperação modesta do crescimento real do PIB português: 0,5% em 2010; 0,9% em 2011; 1,1% em 2012 e 1,3% em 2013 e 2014. Tal é o reflexo de um claro abrandamento do ritmo de crescimento do PIB real e do próprio PIB potencial da economia portuguesa na década de 2000. Segundo a mais recente previsão da Comissão Europeia, em 2011 o PIB potencial da economia portuguesa deverá crescer 0,7%, um valor substancialmente inferior ao estimado para 2000, quando o produto potencial ainda crescia a uma taxa superior a 2,5% (Gráfico 1). A actualização do PEC prevê de forma semelhante um crescimento do PIB potencial inferior a 1% ao ano em todo o horizonte de projecção.

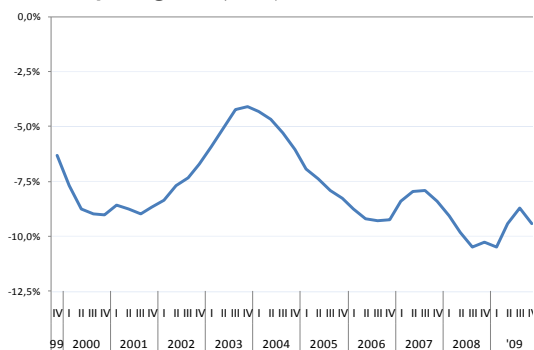
Gráfico 1 – Crescimento real do PIB potencial



Fonte: Comissão Europeia, Previsões do Outono, Novembro de 2009.

2 O baixo nível de crescimento da economia portuguesa resulta em grande parte de uma contribuição reduzida da produtividade total dos factores para o crescimento, que, segundo os mesmos observadores, resulta de debilidades estruturais da economia tais como a rigidez no mercado de trabalho, um baixo stock de capital humano, falta de concorrência no sector de bens não transaccionáveis e uma especialização na produção de produtos pouco diferenciados. Aliado a este reduzido crescimento da produtividade, no período subsequente à adopção do euro, o crescimento real dos salários e uma inflação superior à média da área euro erodiram a competitividade da economia portuguesa, o que resultou num dos mais elevados défices da balança corrente e de capital (vulgo défice externo) entre as economias avançadas. Em 2009 a economia portuguesa terminou o ano com uma necessidade de financiamento face ao exterior de 15 446,7 M€ (9,4% do PIB). A manutenção, ano após ano, de um défice externo elevado (Gráfico 2) contribuiu para um agravamento da posição de investimento internacional da economia portuguesa (“endividamento externo” em sentido lato), que atinge já um nível relativamente elevado no contexto das economias avançadas (Gráfico

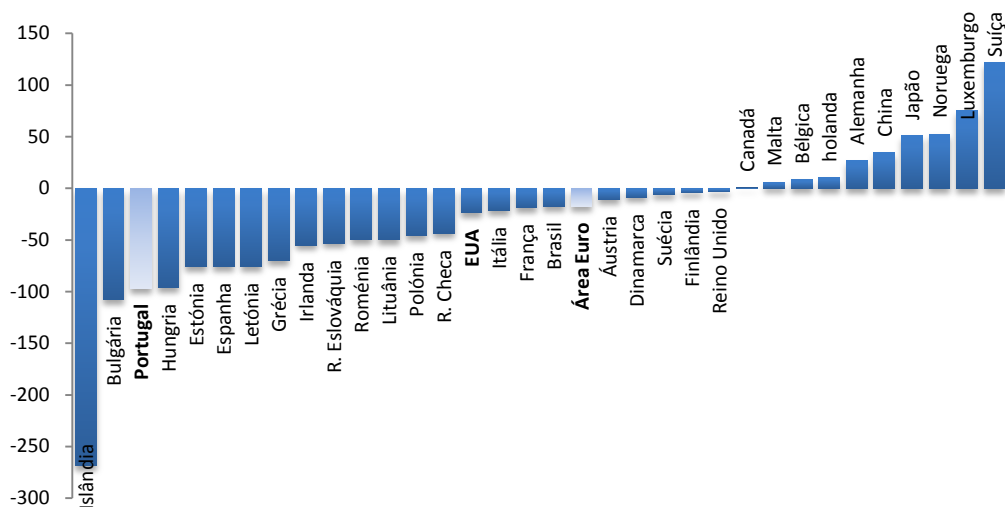
Gráfico 2 – Necessidade de financiamento da economia portuguesa (%PIB)



Fonte: INE.

3).

Gráfico 3 – Posição de investimento internacional em 2008 (% do PIB)



Fonte: FMI.

3 Assim, o principal desafio da economia portuguesa consiste em garantir um nível mais elevado e sustentado de crescimento a longo prazo, assente na correcção dos desequilíbrios macroeconómicos e em ganhos de competitividade.

4 Para esse efeito são desejáveis reformas estruturais que reforcem essa competitividade, não podendo esperar-se da manutenção de uma política orçamental expansionista uma sustentação continuada à actividade económica. Como é do conhecimento geral, não é consensual na literatura económica o impacte da política orçamental na economia, bastando a esse propósito lembrar a polémica em torno da proposição da equivalência Ricardiana, bem como os desfasamentos envolvidos na decisão e implementação de decisões de política orçamental discricionária, os efeitos de *crowding out* do investimento privado, a menor eficácia da política orçamental em pequenas economias abertas ou a menor eficácia da política orçamental quando o desequilíbrio orçamental cause preocupação relativamente à sustentabilidade da dívida pública (ver por exemplo, FMI, *World Economic Outlook*, Outubro de 2008, cap. 5).

## 1.2 Necessidade de roadmap de consolidação orçamental

5 A necessidade de apresentação de uma estratégia credível de saída da crise foi referida pela UTAO ainda em Junho de 2009, na análise ao ROPO/2009, e reforçada na análise à proposta de Orçamento do Estado para 2010, devendo, em abstracto, a presente actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento da República Portuguesa constituir o *roadmap* para a condução da política orçamental nesta XI Legislatura.

6 A manutenção do desequilíbrio orçamental estimado para 2009 colocaria as finanças públicas portuguesas numa clara situação de insustentabilidade: ainda antes de ser conhecida a actual estimativa de défice orçamental para 2009, substancialmente superior ao objectivo constante do ROPO/2009, já todas as projecções das organizações internacionais de referência indicavam que a manutenção de políticas inalteradas resultaria em défices orçamentais muito

superiores ao limite de 3% do PIB nos próximos anos.<sup>2</sup> Consequentemente, em Novembro de 2009, a OCDE recomendava que «a implementação de uma sólida estratégia de consolidação orçamental, mal a retoma económica se fortaleça, é essencial para assegurar a sustentabilidade orçamental».

7 A necessidade de desenvolver, comunicar e implementar atempadamente estratégias de consolidação orçamental ambiciosas é generalizada para os países da área do euro, tendo neste domínio o Conselho do BCE salientado que essas estratégias devem assentar em pressupostos realistas quanto ao crescimento do produto e centrar-se em reformas estruturais da despesa, sobretudo com vista a fazer face aos encargos orçamentais associados ao envelhecimento da população.<sup>3</sup> No entender do mesmo organismo, essa consolidação das finanças públicas deve começar, o mais tardar, em 2011 e terá de exceder substancialmente o valor de referência para o ajustamento estrutural de 0,5% do PIB por ano, enunciado no Pacto de Estabilidade e Crescimento como um requisito mínimo.

8 No já aludido relatório, o FMI preconiza que Portugal deve adoptar uma estratégia a médio prazo baseada em projecções realistas e em medidas concretas que se traduzam numa redução do défice orçamental. Para esse efeito recomenda que o esforço de consolidação se concentre na redução da despesa corrente primária, com especial incidência nas despesas com o pessoal das AP e prestações sociais, devendo os critérios de atribuição de benefícios sociais ser reavaliados de forma a garantir a sua eficiência, bem como sujeitar a uma gestão rigorosa as despesas com a saúde. O FMI recomenda ainda que não se deve excluir, no entanto, a opção de se considerarem igualmente medidas que reforcem a receita, designadamente um alargamento da base tributável, redução da despesa fiscal, simplificação da administração fiscal. Refere ainda especificamente que não se deverá excluir a possibilidade de aumento da taxa do IVA, caso as outras medidas se revelem insuficientes. Atendendo à fragilidade da retoma económica em curso, em 2010 o esforço de consolidação poderia ser menor, implicando algum “back-loading” no processo de consolidação orçamental, recomendando no entanto um não agravamento do défice em 2010, o que implicaria uma redução de ½ ponto percentual do PIB face a políticas inalteradas.

---

<sup>2</sup> O *Economic Outlook* de Novembro de 2009 da OCDE previa para 2009 um défice orçamental de 6,5% do PIB seguido de um agravamento para 2010 e 2011, não obstante a descontinuação das medidas de estímulo económico. O já citado Relatório de Dezembro de 2009 do FMI, partindo de uma projecção de défice de 8% do PIB em 2009 projectava, que a manutenção de política resultaria num aumento do défice em 0,6 p.p. do PIB para 8,6% em 2010, só devendo o défice começar a diminuir depois dessa data para atingir 5,7% do PIB em 2013 (e 5% em 2014). Projectava ainda uma evolução ascendente para a dívida que se aproximaria dos 100% do PIB em 2014.

<sup>3</sup> Segundo o editorial de Fevereiro do Boletim do BCE, «A fim de apoiar um crescimento sustentável e a criação de emprego, o principal desafio reside em acelerar as reformas estruturais, dado que a crise financeira afectou negativamente a capacidade produtiva das economias da área do euro. No caso dos mercados do produto, urgem políticas que aumentem a concorrência e a inovação, de forma a acelerar a reestruturação e o investimento e a gerar novas oportunidades de negócio. Nos mercados de trabalho, é necessário uma fixação de salários moderada, incentivos ao trabalho eficazes e suficiente flexibilidade, com vista a evitar um desemprego estrutural significativamente mais elevado nos próximos anos. Por último, a reestruturação apropriada do sector bancário deve desempenhar um papel importante. Balanços robustos, uma gestão de risco eficaz e modelos de negócio transparentes e sólidos são cruciais para reforçar a capacidade de resistência dos bancos a choques, estabelecendo-se, assim, as bases para um crescimento sustentável e a estabilidade financeira.»

9 Uma estratégia credível que assegure a sustentabilidade orçamental é essencial para evitar uma deterioração da confiança nas finanças públicas portuguesas, que a concretizar-se afectaria também o sector privado e o próprio ritmo de crescimento da economia, dificultando ainda mais o processo de consolidação orçamental. Nesse mesmo sentido, a OCDE alertou, em Novembro de 2009, para a possibilidade de se materializarem riscos descendentes para a previsão de crescimento da economia portuguesa caso as autoridades falhassem a implementação de um plano credível de consolidação orçamental, por via de uma deterioração significativa das condições de crédito para o Estado e para os agentes privados (empresas e famílias).<sup>4</sup> Efectivamente, uma redução da notação de risco da República e um aumento do *spread* face ao *Bund* afecta não só as condições de financiamento do sector público, mas igualmente do sector privado, dado que as empresas não podem apresentar uma notação de risco melhor do que a da República e o sector financeiro se refinaça maioritariamente no exterior. Taxas de juro a longo prazo mais elevadas poderão ainda resultar num nível de investimento privado mais reduzido, o que poderia ter um impacte negativo no produto potencial da economia portuguesa.

10 O processo de consolidação orçamental encontra-se no entanto dificultado ao nível global pela evolução da conjuntura económica. Para 2010 as previsões das principais organizações internacionais apontam para uma retoma gradual das economias avançadas. Essa retoma será no entanto de menor magnitude do que o verificado na sequência de recessões anteriores. Por exemplo, o FMI estima que o nível de produção em termos reais permaneça abaixo do seu nível anterior à crise até 2011.

11 A penalizar a recuperação das economias avançadas encontram-se os níveis elevados de desemprego e de dívida pública, e nalguns países a necessidade de empresas e famílias reduzirem as suas dívidas (“melhorar os balanços”), bem com a persistência de fragilidades no sector financeiro. Acresce que em termos de política económica, de acordo com o FMI, é necessário:

- *rebalancear a procura entre o sector público e o privado*, devendo verificar-se a substituição de procura pública por procura oriunda do sector privado, ou seja retirar gradualmente as medidas de estímulo à economia de acordo com estratégias de saída credíveis;
- *rebalancear a procura ao nível global* reduzindo a oriunda de países com défices externos excessivos para países com excedentes externos excessivos;
- e simultaneamente *reabilitar o sector financeiro* e *promover reformas estruturais* no sector real.

12 Espera-se uma recuperação mais lenta da crise do que a verificada no passado, receando-se ainda que a crise possa ter um impacte negativo no ritmo de crescimento do produto potencial das economias desenvolvidas, daí a importância de políticas estruturais adequadas que reforcem esse potencial.<sup>5</sup> No Relatório *Going for Growth 2010*, de 10.03.2010, a OCDE estima que a crise reduziu de forma permanente o produto potencial português em 2,7% comparativamente ao nível de produção que teria sido obtido na sua ausência. Trata-se de uma quebra de magnitude semelhante à estimada para o conjunto da OCDE (3%), sobretudo resultante de um custo de capital mais elevado resultante do retorno a níveis mais elevados de aversão ao risco prevaletentes antes

<sup>4</sup> Trata-se de um alerta efectuado ainda antes dos recentes desenvolvimentos relativamente às perspectivas de notação de risco da República e do alargamento do *spread* da dívida pública portuguesa face à dívida Alemã.

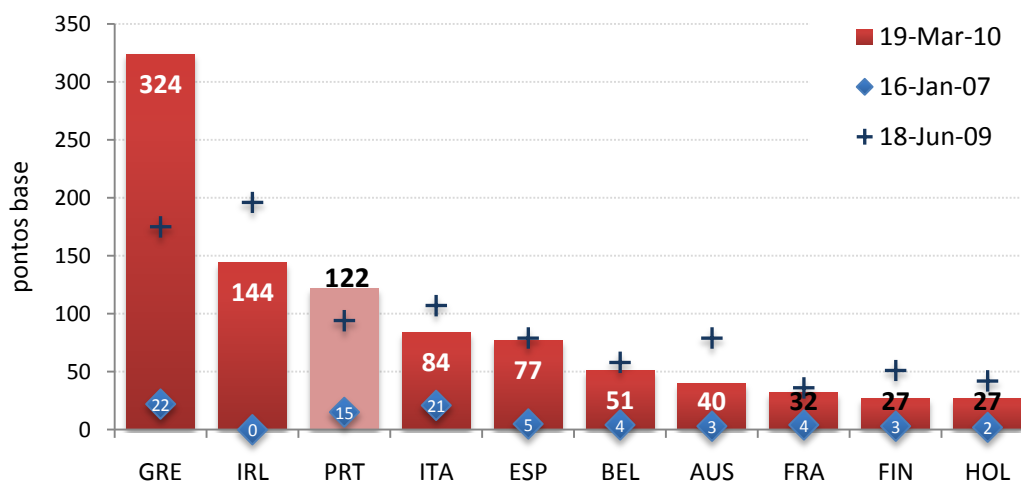
<sup>5</sup> Ver Comissão Europeia, *The financial crisis and potential growth: policy challenges for Europe*, ECFIN Economic Brief, n.º 3, Junho de 2009.



da expansão de crédito da década de 2000. O mesmo Relatório considera que o crescimento a longo prazo poderá não ser afectado pela crise, mas de qualquer forma espera-se uma redução do crescimento na OCDE dos 2 a 2,5 por cento ao ano nos sete anos anteriores à crise para 1  $\frac{3}{4}$  por cento ao ano em média no longo prazo devido a razões não relacionadas com a crise, designadamente devido à redução do nível de emprego potencial resultante do envelhecimento populacional.

13 Nalguns pequenos países (onde se inclui Portugal), a dívida soberana tem estado recentemente sobre pressão à medida que os investidores têm vindo crescentemente a diferenciar os diversos países, penalizando os elevados níveis de défice e de dívida públicos, o que tem elevado *spread* da dívida face à alemã (Gráfico 4). Assim, não obstante nenhuma organização internacional recomendar a retirada abrupta das medidas de estímulo orçamental em 2010, dada a fragilidade da recuperação económica prevista, existe um consenso relativamente à necessidade dos países que enfrentam receios crescentes relativamente à sustentabilidade da suas finanças públicas conceberem e comunicarem estratégias de saída credíveis, que se terão de traduzir numa melhoria sustentada dos saldos primários. Acresce que países (como Portugal) cujo crescimento se sustentou excessivamente no crescimento da procura interna precisarão ainda de transferir recursos para os sectores produtores de bens transaccionáveis, o que requererá reformas estruturais.

Gráfico 4 – Spreads nas taxas de juro de mercado de Títulos do Tesouro a 10 anos face à Alemanha



Nota: Um *spread* na data mais recente (representada em barra) acima do indicado em “+” indica um aumento de *spread* face a Junho de 2009, o que denota uma deterioração da avaliação de mercado neste período temporal.

### 1.3 Recomendação do Conselho

14 Por decisão do Conselho ECOFIN, de 30.11.2009, Portugal encontra-se pela terceira vez desde a introdução do euro em défice excessivo. O Conselho recomendou que as autoridades portuguesas devem «**especificar quais as medidas necessárias para corrigir, caso as condições cíclicas o permitam, o défice excessivo até 2013** e acelerar a redução do défice se as circunstâncias económicas e orçamentais se revelarem mais favoráveis do que actualmente se espera.» (negrito adicionado).

15 Para esse efeito as autoridades portuguesas devem «garantir um esforço orçamental médio anual de 1¼ % do PIB ao ano no período 2010-2013». Esse esforço orçamental deve também contribuir para diminuir, a um ritmo satisfatório, o rácio da dívida pública bruta para níveis próximos do valor de referência, regressando a um nível adequado de excedente primário.

16 Os considerandos dessa recomendação do Conselho revelam que no cálculo desse esforço orçamental médio anual foi considerado como ponto de partida o valor do défice para 2011 das previsões do Outono de 2009 dos serviços da Comissão (8% do PIB), tendo como pressuposto uma redução gradual do hiato do produto até 2015.

17 O Conselho estabeleceu ainda o **prazo de 2 de Junho de 2010 para que as autoridades portuguesas tomem as medidas eficazes que se impõem** para implementar a consolidação prevista na actualização do programa de estabilidade de Janeiro de 2009 e **para definir com algum pormenor a estratégia de consolidação necessária para avançar na correcção do défice excessivo.**

18 O Conselho determinou ainda que a avaliação das medidas eficazes atenderá à evolução da situação económica em comparação com as previsões do Outono de 2009 dos serviços da Comissão, que constituirão o *benchmark* de políticas inalteradas.

### 1.4 Reforma do processo orçamental

19 A recomendação n.º 4 do Conselho refere-se explicitamente à necessidade de reforma do processo orçamental português, afirmando designadamente que:

«Para limitar os riscos para o ajustamento, **Portugal deverá reforçar o carácter vinculativo do quadro orçamental de médio prazo, bem como continuar a melhorar o acompanhamento da execução orçamental durante o ano.**»

20 O Conselho refere ainda nos considerandos que «no que respeita aos aspectos institucionais das finanças públicas, importantes medidas foram adoptadas ou estão prestes a entrar em vigor, em especial na área da reforma da administração pública. Está em curso um processo de consolidação de redes de serviços públicos em vários sectores, incluindo a reforma dos sistemas de saúde e de pensões. Ainda que os efeitos destas medidas em termos da eficácia e da eficiência das despesas públicas não se tenham ainda materializado completamente, elas poderão gerar uma utilização mais eficaz de recursos públicos em várias áreas do sector público.»

21 No entanto, acrescenta o Conselho que «a eficácia e eficiência globais das despesas públicas podem também beneficiar de novas melhorias na gestão das finanças públicas, designadamente através de um **melhor planeamento orçamental a médio prazo** e de um **reforço das instituições orçamentais**. Neste domínio, as autoridades portuguesas apresentaram planos para desenvolver um processo de orçamentação com base nos resultados, com um quadro orçamental plurianual e regras orçamentais numéricas, mas a execução ainda não deu frutos.»

22 No mesmo sentido, o FMI defende igualmente o reforço do enquadramento orçamental com a introdução de um limite de despesa a médio-prazo e a criação de um(a) conselho/(agência) orçamental independente (semelhante aos existentes na Suécia e na Bélgica) ou um Gabinete Parlamentar do Orçamento baseado no modelo norte-americano do Congressional Budget Office (CBO). Esse organismo contribuiria para o alcançar de uma efectiva consolidação orçamental duradoura, ao proporcionar análises, previsões e avaliações independentes, que ajudariam a garantir um suporte alargado.

23 Tal como relatado no Relatório do FMI, as autoridades portuguesas não se mostraram convencidas pelo papel que a criação de um conselho orçamental independente teria no apoio ao processo de consolidação orçamental em Portugal, tendo antes sublinhado a importância da responsabilização e credibilidade das instituições actualmente existentes na provisão de análises independentes, previsões e avaliações. Referiram ainda os trabalhos em curso para a implementação da orçamentação por programas e orçamentação a médio prazo em 2011.

24 É necessário ainda ter em conta que o processo orçamental português foi sujeito a uma avaliação por parte da OCDE em 2008. Na publicação “Avaliação do Processo Orçamental em Portugal – Relatório da OCDE”, datado de 18 de Dezembro de 2008, mas divulgado já em 2009, a OCDE reviu exaustivamente o processo orçamental português, bem como as diversas opções que se podem seguir para a implementação do objectivo da orçamentação por programas.<sup>6</sup> Esse Relatório foi objecto de uma Nota Técnica da UTAO n.º 4/2009 na X Legislatura, que salientou o conjunto de recomendações dirigidas pela OCDE à Assembleia da República, bem como as restantes recomendações e informação adicional da responsabilidade da UTAO sobre a orçamentação por programas.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> O Relatório tem a autoria de Teresa Curristine, Chung-Keun Park e Richard Emery. A versão portuguesa encontra-se em <http://www.oecd.org/dataoecd/59/35/42007650.pdf> e uma versão mais curta, na língua original, em inglês, intitulada *Budgeting in Portugal*, encontra-se publicada no *OECD Journal on Budgeting*, volume 2008/03 em <http://www.oecd.org/dataoecd/59/19/42007276.pdf>. A qualidade da tradução para Português e a sua coerência com o texto original são da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento.

<sup>7</sup> Disponível em <http://www.parlamento.pt/SITES/COM/XLEG/5COFPOSRAR/Paginas/UTAO.aspx>, designadamente nesta [ligação directa](#).

**25** Muito resumidamente as recomendações da OCDE directamente dirigidas à consideração da Assembleia da República tendentes a melhorar o processo orçamental são três:

- **O período dado à Assembleia da República para a discussão do orçamento deve ser aumentado para pelo menos 3 meses**, de forma a garantir tempo suficiente para que esta possa analisar e tomar decisões sobre o documento em questão.
- **A Comissão de Orçamento e Finanças deve adoptar uma abordagem “do geral para o particular” (*top-down*), focando-se sobretudo na aprovação do montante total para os principais agregados.**
  - Com a introdução da Orçamentação por Programas e do quadro plurianual de despesa, o papel desempenhado pelas diferentes comissões parlamentares no processo orçamental deverá ser reequacionado.
  - Uma possibilidade seria a Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças aprovar os principais agregados do orçamento, deixando às comissões sectoriais um papel de relevo na análise detalhada das dotações orçamentais, dos indicadores de desempenho e dos resultados de cada programa.
- **A Assembleia da República deve considerar aumentar o número de efectivos da UTAO e alongar a duração do seu mandato, assegurando simultaneamente a independência desta unidade.**
  - Um aumento de efectivos é importante para garantir o apoio necessário aos deputados no actual regime, assim como para preparar a implementação da Orçamentação por Programas. Esta implicará um esforço adicional de análise do orçamento por parte daquela unidade, sendo necessários mais especialistas para analisar a informação sobre desempenho fornecida pelo governo.
  - O mandato da unidade deve ser alongado.
  - Adicionalmente, a nomeação de um perito independente como responsável pela unidade aumentaria ainda mais a credibilidade desta.

**26** A OCDE recomenda ainda que a Assembleia da República seja envolvida e consultada na definição de um novo orçamento por programas.

### *A reforma do modelo orçamental no PEC 2010-2013*

**27** As questões relativas a esta reforma constam do Capítulo 7 do PEC 2010-2013 merecendo destaque o calendário aí proposto para revisão da lei do enquadramento orçamental e os conteúdos que se pretendem rever. Assim:

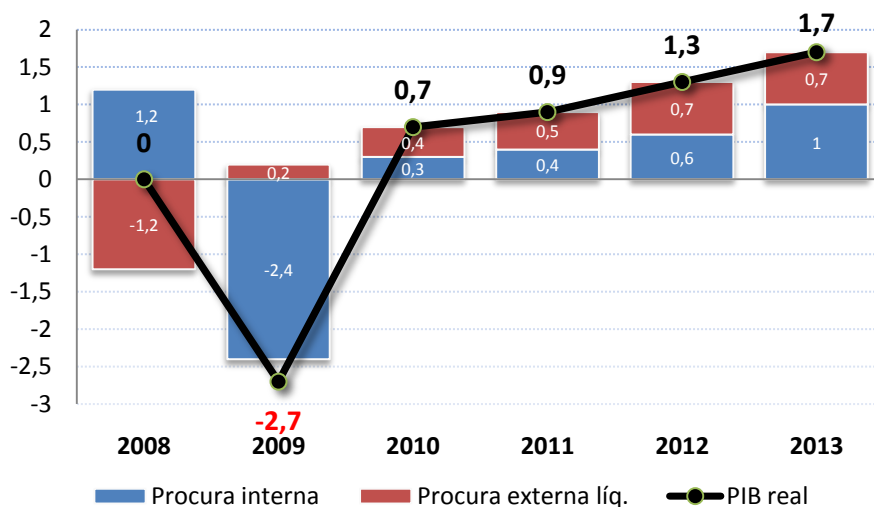
- «1. Até 30 de Junho de 2010, o Ministério das Finanças e da Administração Pública submeterá à apreciação do Governo uma proposta de revisão da Lei de Enquadramento Orçamental.
2. Até à apresentação do Relatório de Orientação de Política Orçamental (ROPO), em Maio de 2011, deverá ser aprovada na Assembleia da República uma nova Lei de Enquadramento Orçamental. (...)
3. Até à apresentação do ROPO, em Maio de 2012, o POCP deverá estar aplicado a toda a Administração Pública Central»

**28** Os objectivos visados com esta revisão também se encontram referidos neste documento: tornar plurianual a programação financeira e material, definindo um quadro de médio prazo para a despesa pública; orientar os exercícios de orçamentação e gestão para o desempenho, em coordenação com o SIADAP e reajustar os prazos referentes ao ciclo orçamental. Não são, no entanto, referidos quaisquer detalhes.

## II Perspectivas macroeconómicas

1 A presente actualização do PEC perspectiva uma retoma lenta e progressiva da actividade económica entre 2010 e 2013, ano em que o produto deverá crescer 1,7% em volume. Para esse crescimento deverá contribuir quer uma melhoria gradual da procura interna (que em 2013 representará 1 p.p. do total) quer da procura externa líquida.

Gráfico 5 – Previsão de crescimento do PIB real constante no PEC



2 A previsão de crescimento do PIB constante da actualização do PEC até 2012 encontra-se globalmente em linha com as demais previsões para a economia portuguesa elaboradas pelas organizações nacionais e internacionais de referência (Tabela 12, em anexo). Tal como já referido o FMI, na recente análise da economia portuguesa ao abrigo do artigo IV, projecta igualmente uma recuperação modesta do crescimento real do PIB português: 0,5% em 2010; 0,9% em 2011; 1,1% em 2012 e 1,3% em 2013 e 2014. Assim, apenas em 2013 a previsão constante no PEC apresenta um valor superior em 0,4 p.p. ao projectado pelo FMI. Consequentemente, o cenário macroeconómico traçado na presente actualização do PEC pode ser considerado globalmente prudente, o que se afigura adequado para um exercício de programação multi-anual. Trata-se de um aspecto particularmente relevante dado que o deslizar das sucessivas previsões de crescimento económico contidas em sucessivas actualizações do programa de estabilidade e crescimento (Gráfico 24, em anexo) é parcialmente responsável pelo deslizamento no cumprimento dos objectivos para o saldo orçamental em sucessivas actualizações do programa de estabilidade (Gráfico 25, em anexo).

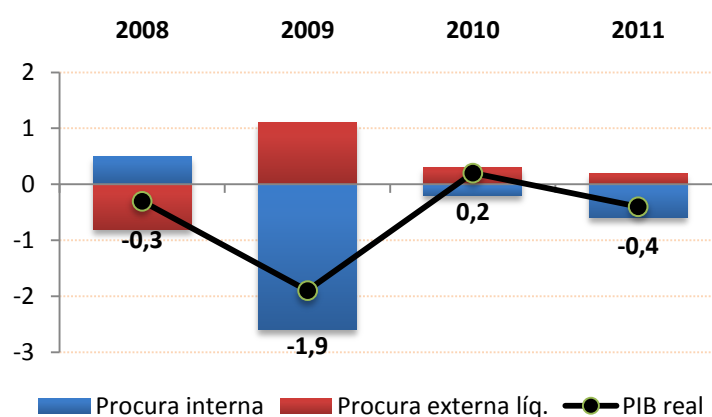
3 Apesar da previsão para o crescimento do PIB real se encontrar globalmente em linha com as demais previsões das organizações internacionais e nacionais, verificam-se algumas diferenças na evolução prevista para as suas diversas componentes, designadamente em relação ao consumo público, formação bruta de capital fixo e exportações.

4 As previsões constantes na presente actualização do PEC apontam para um valor mais elevado para a taxa de inflação (e preços implícitos no PIB) no ano de 2011 do que o previsto pela

Comissão Europeia ou pelo FMI. Já a previsão para a evolução da taxa de desemprego até 2011 constante do PEC é mais favorável do que a prevista pelo FMI (mas menos favorável do que a trajectória prevista pela Comissão Europeia).

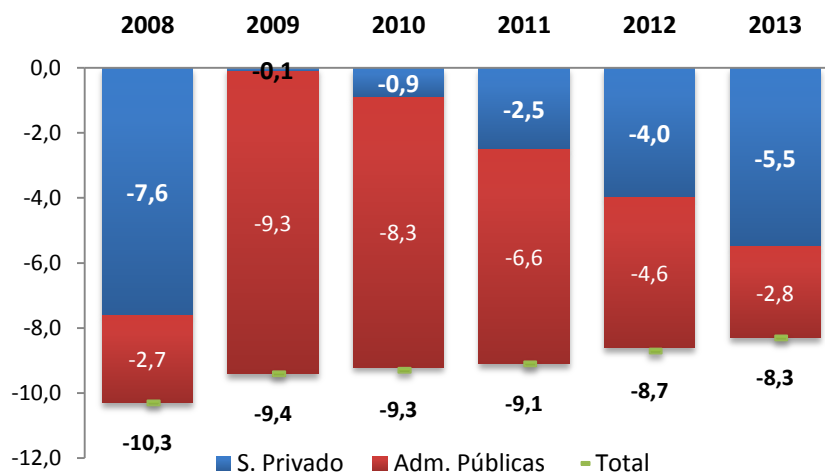
5 A actualização anterior (de Janeiro de 2009) do PEC apresentou um excesso de previsão de 1,9 p.p.. na previsão de crescimento do PIB para o ano de 2009. Ainda comparativamente à actualização anterior, a presente actualização revê em ligeiramente em alta a estimativa de crescimento do PIB em volume para 2010 (0,2 p.p.) e revê 0,4 p.p. em baixa a previsão de crescimento para 2011, resultante de se esperar agora um menor contributo da procura interna (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Revisão na previsão de crescimento do Governo face à previsão efectuada na actualização anterior



6 Tal como evidenciado no Gráfico 7, entre 2008 e 2013 espera-se uma redução de 2 p.p. do PIB da necessidade de financiamento da economia portuguesa face ao exterior (vulgo défice externo). A concretizar-se esta previsão a economia portuguesa manterá ao longo deste período uma elevada necessidade anual de financiamento, o que levará a uma crescente deterioração da posição de investimento internacional da economia portuguesa: o PEC prevê que a redução progressiva das necessidades de financiamento das Administrações Públicas seja, na sua maior parte, compensada por um acréscimo das necessidades de financiamento do sector privado.

Gráfico 7 – Capacidade/necessidade de financiamento da economia face ao exterior (em percentagem do PIB)



## III Perspectivas a médio prazo das APs

### III.1 Considerações metodológicas prévias

1 Tal como o capítulo 4.º do PEC, toda a análise realizada pela UTAO encontra-se sustentada em valores comparáveis para a conta das Administrações Públicas, utilizando para o efeito a estimativa constante do Quadro IV.5 do PEC para o período 2008-2013 e a informação na Caixa IV.1, relativamente às três alterações metodológicas preconizadas pelo MFAP face à metodologia utilizada na actual base de contas nacionais pelo INE, para ajustar os valores referentes ao ano de 2007. Assim sendo, os valores utilizados para 2007 e 2008 não correspondem aos valores validados pelo EUROSTAT.

2 Contrariamente ao verificado no capítulo 4.º do PEC, o capítulo 2 do mesmo documento efectua comparações directas entre o valor da despesa com pessoal e despesa corrente das Administrações Públicas em 2005 apurado segundo a metodologia do INE e os valores para 2009 afectados pelos efeitos da alteração metodológica (utilizando para o efeito valores resultantes da metodologia preconizada no OE/2009 que diferem ligeiramente dos valores apresentados no Quadro IV.5, ajustados para a metodologia do OE/2010).

3 A referida Caixa IV.5 do PEC reconhece que «O Orçamento do Estado para 2010 tem subjacentes alterações metodológicas que influenciam a comparabilidade da Conta das Administrações Públicas (AP), no período 2008 a 2010, para as receitas e despesas correntes, sem ter, no entanto, qualquer implicação no valor do saldo orçamental». Apresenta ainda as três alterações metodológicas preconizadas pelo MFAP, que não se encontravam referenciadas no relatório do OE/2010 (nem do OE/2009) no tocante ao seu impacto na estimativa da conta das AP segundo a óptica da contabilidade nacional: tratamento da contribuição financeira do Estado para a CGA; tratamento do IVA consignado até 2009 à GGA; e financiamento do SNS pelos subsistemas públicos de saúde. Face à actual base de contas nacionais, para o ano de 2008 as alterações preconizadas pelo MFAP traduzem-se numa revisão em baixa do nível de receita e despesa total das AP em 2 p.p. do PIB. As alterações são neutras em termos do saldo (défice) expresso em termos nominais.<sup>8</sup>

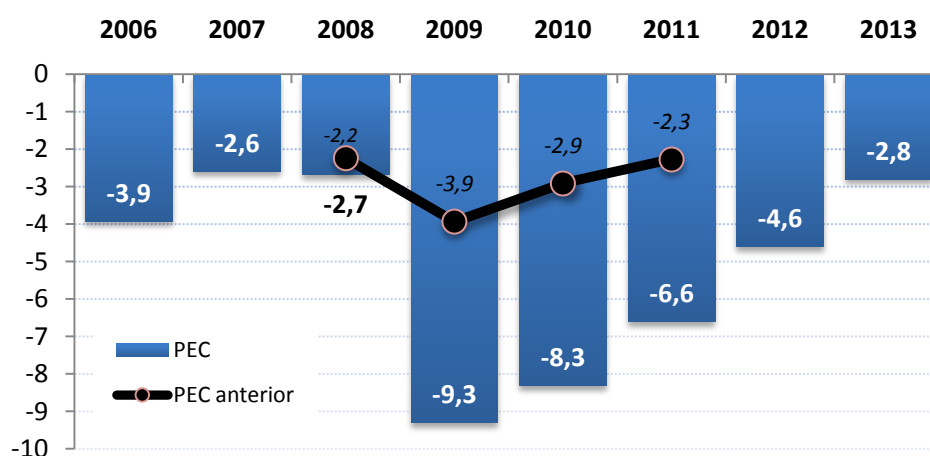
4 Tal como já mencionado em anteriores Pareceres Técnicos da UTAO encontra-se prevista para 2010 uma mudança de base das contas nacionais, da actual base 2000 para a base 2006. De acordo com o plano de actividades do INE para 2010 ocorrerá em 9 de Junho de 2010 a publicação das Contas Nacionais Anuais relativas a 2006 e 2007 na nova base 2006, envolvendo também a produção de séries retrospectivas até 1995. Dessa mudança de base poderá resultar uma alteração do nível de PIB nominal que, a ocorrer, e a ser positiva, poderá vir a influenciar positivamente o valor do saldo das Administrações Públicas relativamente ao PIB. Poderão ainda advir alterações na classificação de algumas operações relativas à conta das AP.

<sup>8</sup> Apesar de implicarem uma revisão em baixa da estimativa do consumo público e consequentemente do valor do PIB nominal, que não parece ter sido em conta. Atente-se no entanto, à informação contida no parágrafo seguinte, que poderá minorar ou eliminar esse efeito.

5 Relativamente à análise da trajectória prevista para os grandes agregados das AP, tendo em conta que o ano 2007 foi o último antes de se começarem a sentir os efeitos da crise financeira, tendo em 2008 a economia portuguesa apresentado já uma situação de estagnação, *afigura-se como sendo particularmente relevante comparar a trajectória prevista para a evolução da conta das AP até 2013 com a média dos anos de 2007 e 2008.*

### III.2 Trajectória prevista para os saldos das AP

Gráfico 8 – Saldo global com efeito das medidas temporárias, extraordinárias e pontuais (%PIB)



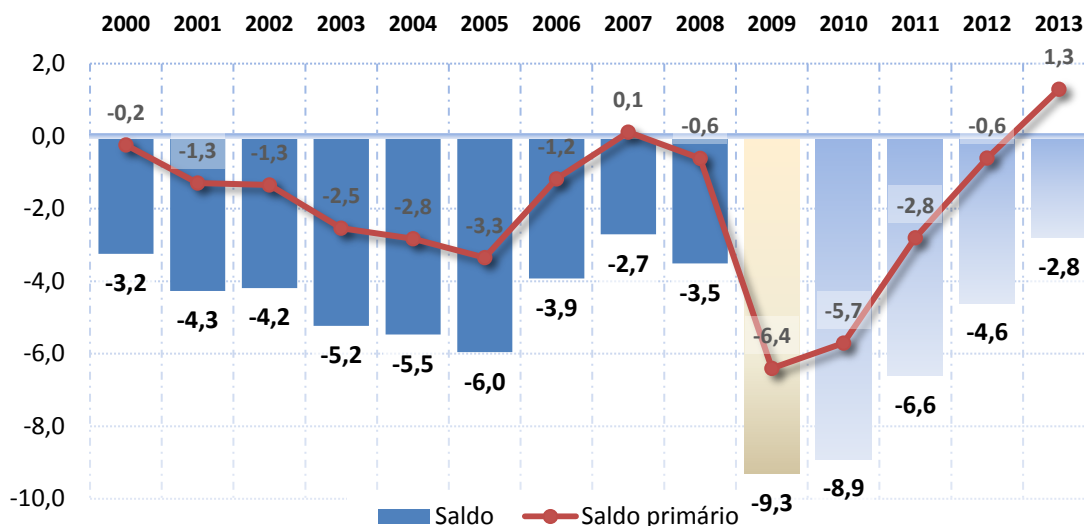
6 O PEC prevê uma correcção do défice orçamental dos 9,3% do PIB estimados para 2009 para 2,8% do PIB em 2013.<sup>9</sup> Considerando a evolução do saldo orçamental excluindo os efeitos das medidas temporárias (Gráfico 9) verifica-se que a magnitude do ajustamento preconizada no PEC é superior à verificada entre 2005 e 2007, devido ao facto de o défice estimado para 2009 corresponder a um valor substancialmente mais elevado do que o registado em média entre 2000 e 2005 (anos em que o défice excluindo as medidas temporárias se encontrou acima do limite de 3% do PIB). De acordo com a trajectória prevista no PEC apenas em 2013 se registará um excedente primário.

<sup>9</sup> Esta actualização do PEC não incorpora completamente a estimativa oficial do PIB nominal para 2009 apresentada pelo INE em 11 de Março de 2009 [163.595,4 M€], inferior em 1.284,2 M€ ao estimado no Relatório do OE/2010, pois da sua incorporação resultaria um défice de 9,4% do PIB em 2009. Essa diferença não pode ser atribuída ao ajustamento de metodologia para garantir a comparabilidade da informação (exclusão das despesas relativas aos subsectores públicos de saúde e IVA social afecto à CGA) ou seja, para tornar os valores referentes a 2009 comparáveis com os de 2010, pois tais ajustamentos não têm impacto no saldo, influenciando, no entanto as rubricas da despesa com pessoal e contribuições sociais. A diferença entre a estimativa do INE e a constante do Relatório do OE/2010 resulta, sobretudo, de neste relatório se ter usado uma estimativa de crescimento do deflator do PIB (1,7%) superior à agora estimada pelo INE (1%). Contrastando com a não tomada em linha de conta do impacte da revisão da estimativa do PIB no rácio do défice de 2009, o impacte (de maior amplitude) na dívida encontra-se reflectido no PEC que apresenta uma estimativa de 77,2% do PIB para a dívida em 2009 e não os 76,6% apresentados no Relatório do OE/2010. Verificam-se ainda pequenas diferenças nas estimativas da taxa de variação do deflator do PIB em 2008 e do deflator das exportações em 2009 no Quadro A-2 do Apêndice do PEC face à referida estimativa oficial do INE.

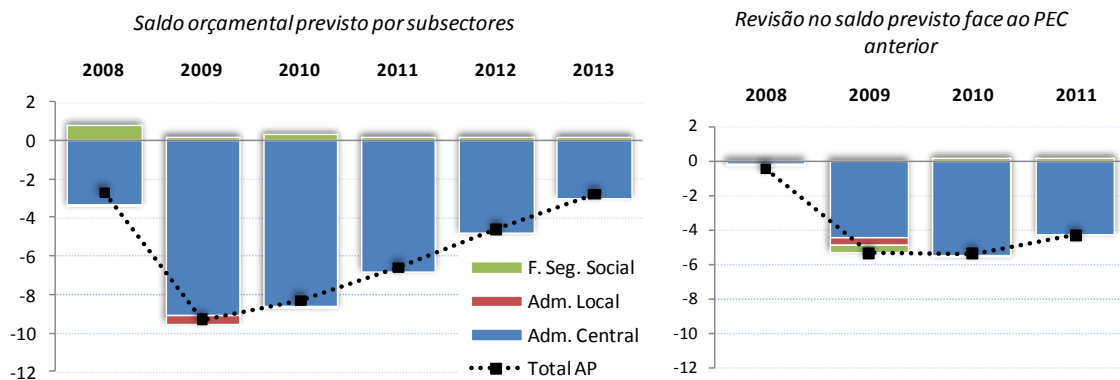


7 Por subsectores, a melhoria do saldo orçamental advirá sobretudo da melhoria do saldo da administração central, prevendo-se uma situação de equilíbrio orçamental na administração local (autarquias e Regiões Autónomas), que em 2009 registaram um défice de 0,4% do PIB, bem como a manutenção do excedente de 0,2 p.p. do PIB dos Fundos de Segurança Social (subsector onde se inclui a Segurança Social e a CGA). Ver Gráfico 10 e a Tabela 7, em anexo.

**Gráfico 9 – Saldo global e saldo primário excluindo os efeitos de medidas extraordinárias, temporárias e pontuais (%PIB)**



**Gráfico 10 – Decomposição do saldo por subsectores das AP (%PIB)**



8 A presente actualização do PEC planeia um esforço médio anual de 1,8 p.p. do PIB entre 2010 e 2013 pelo que cumpre a recomendação do Conselho ECOFIN segundo a qual Portugal deve «garantir um esforço orçamental médio anual de 1¼ % do PIB ao ano no período 2010-2013».

9 Descontando os efeitos do pagamento dos juros da dívida pública, o PEC prevê um excedente primário estrutural em 2012 (0,3% do PIB) e 2013 (1,8% do PIB). Recorde-se que um défice primário contribui para o agravamento do rácio da dívida no produto.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> O PEC apresenta dois valores para o défice primário em 2010. Nalguns quadros aparece 5,2% do PIB, enquanto noutros 5,1%. Essa mesma diferença acaba assim por estar igualmente reflectida neste Relatório da UTAO. Dada a não apresentação de valores em milhões de euros não é possível à UTAO recalculer os valores apresentados. Existe

10 Em termos estruturais, i.e. retirando do saldo orçamental os efeitos da conjuntura económica e das medidas temporárias, o PEC prevê uma trajectória de redução do défice estrutural dos 8,1% do PIB estimados para 2009 para 2,3% do PIB em 2013, ano em que ainda se estima um hiato do produto negativo (Tabela 1).

Tabela 1 – Objectivos orçamentais subjacentes ao PEC (%PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Actualização de Março de 2010 do PEC</b>						
<b>Saldo global</b>	-2,7	-9,3	-8,3	-6,6	-4,6	-2,8
<b>Saldo sem medidas temporárias</b>	-3,5	-9,3	-8,9	-6,6	-4,6	-2,8
Saldo primário	0,2	-6,4	-5,1	-2,8	-0,6	1,3
<b>Saldo ajustado do ciclo</b>	-2,8	-8,1	-7,3	-5,6	-3,8	-2,3
Saldo primário ajustado do ciclo	0,1	-5,2	-4,1	-1,8	0,3	1,8
<b>Saldo estrutural</b>	-3,6	-8,1	-7,9	-5,6	-3,8	-2,3
Saldo primário estrutural	-0,7	-5,2	-4,7	-1,8	0,3	1,8
<b>Varição anual saldo estrutural</b>	:	-4,5	0,2	2,3	1,8	1,5
<b>Varição anual saldo primário estr.</b>	:	-4,5	0,5	2,9	2,1	1,5
<i>Por memória:</i>						
Hiato do produto (Fonte: PEC)	0,3	-2,5	-2,4	-2,2	-1,9	-1,1
Componente cíclica	0,1	-1,2	-1,1	-1,0	-0,8	-0,5
Medidas temporárias (Fontes: CE/UTAO)	0,8	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0

Nota: O montante de medidas temporárias em 2008 corresponde às identificadas pela Comissão Europeia (Novembro de 2009) e em 2010 ao montante identificado pela UTAO na análise ao OE/2010. Assim o montante de medidas temporárias utilizado nos cálculos é apresentado a título meramente indicativo, dado que é a Comissão Europeia que compete proceder a essa identificação. O PEC aponta para a não existência de medidas temporárias em todo o período 2008-2013.

11 Assim a cumprir-se a trajectória prevista no PEC, em 2013 o processo de consolidação orçamental ainda se encontrará longe do seu *terminus*, dado que o défice estrutural ainda terá de ser reduzido em mais 1,8 p.p. do PIB para que se atinja o objectivo de médio prazo (OMP)<sup>11</sup> definido pelo Governo português (Gráfico 11). De acordo com o PEC, em 2013 o défice estrutural estará ainda 0,8 p.p. do PIB acima do valor mínimo de referência, o que significa que, a verificar-se essa previsão, no final desse ano a situação das finanças públicas em Portugal ainda não terá uma margem de segurança suficiente para fazer face às flutuações cíclicas normais, deixando actuar livremente, de forma contra-cíclica, os estabilizadores automáticos, sem que tal leve novamente ao surgimento de um défice superior ao valor de referência de 3% do PIB. Consequentemente, o surgimento duma crise de amplitude “normal” levaria, pelo livre funcionamento dos estabilizadores automáticos novamente a um défice superior a 3% do PIB.

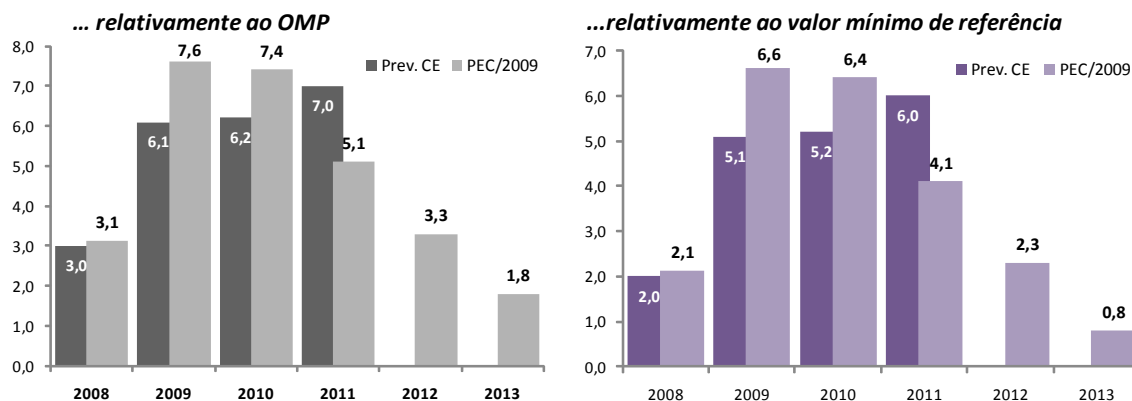
12 Em 2011, 2012 e 2013, a presente actualização do PEC tem subjacente uma variação anual do saldo estrutural significativamente maior do que a regra geral o ajustamento mínimo de uma melhoria anual do saldo estrutural de 0,5% do PIB, aplicável a todos os países da área do euro que

ainda uma troca de sinal no Quadro A-7 do Anexo, relativa ao saldo primário ajustado do ciclo em 2009, que aparece com sinal positivo, quando deveria ser negativo. Esse valor foi corrigido nesta análise.

<sup>11</sup> O OMP corresponde a um défice estrutural de 0,5% do PIB.

ainda não atingiram os respectivos OMP. O mesmo não se verificará em 2010, a confirmarem-se as previsões do PEC e o montante de medidas temporárias consideradas pela UTAO, a título meramente indicativo.

Gráfico 11 – Excesso de défice estrutural...



13 Em termos de evolução anual, ressalta o **forte ajustamento estrutural previsto para o ano de 2011** (2,3 p.p. do PIB), e em menor grau para 2012 (1,8 p.p. do PIB), que contrasta com uma melhoria de 0,2 p.p. do PIB em 2010.<sup>12</sup>

14 Idêntica conclusão relativa à **importância do ano de 2011 para o processo de consolidação previsto no PEC** se retira a partir da observação da evolução anual programada para o saldo orçamental e sobretudo no tocante à distribuição temporal do conjunto de medidas de consolidação apresentadas no PEC: no ano de 2011 dever-se-ão concretizar mais de metade (52,5%) do total das medidas de consolidação previstas para o conjunto do período de 2010 a 2013 (ver Tabela 4, na página 24).

Tabela 2 – Decomposição da variação anual do saldo orçamental

	Variação Anual (p.p. PIB)					Var. acumulada	
	2009	2010	2011	2012	2013	2010 a 2013	Estrutura
<b>Total de variação do saldo orçamental</b>	<b>-6,6</b>	<b>1,0</b>	<b>1,7</b>	<b>2,0</b>	<b>1,8</b>	<b>5,5</b>	<b>100%</b>
Ciclo económico*	-1,3	0,1	0,1	0,2	0,3	0,6	11%
Medidas temporárias (variação)	-0,8	0,6	-0,6	0,0	0,0	-0,6	-11%
Contributo juros dívida	0,0	-0,3	-0,6	-0,3	0,0	-0,9	-16%
<b>Medidas discricionárias (var. Saldo Primário Estr.)</b>	<b>-4,5</b>	<b>0,6</b>	<b>2,8</b>	<b>2,1</b>	<b>1,5</b>	<b>6,4</b>	<b>116%</b>
<i>das quais:</i>							
Contributo despesa corrente primária estrutural	-3,3	-0,6	1,4	1,4	1,0	3,7	68%
Contributo despesa de capital (aj. medidas temp.)	-0,7	0,3	0,9	0,1	0,1	1,1	20%
Contributo receita total (aj. ciclo)	-0,5	0,9	0,5	0,5	0,5	1,6	28%

Notas: \* Variação da componente cíclica do saldo orçamental. Existe um considerável grau de incerteza na estimação do hiato do produto e consequentemente na componente cíclica do saldo orçamental, pelo que os valores apresentados deverão ser lidos com o necessário cuidado.

<sup>12</sup> Há contudo que referir que este valor se encontra parcialmente influenciado pela consideração pela UTAO, a título meramente indicativo de um montante de 0,6 p.p. do PIB de medidas temporárias em 2010. Caso não se considerasse esse efeito as variações seriam de 0,8 p.p., 1,7 p.p. e 1,8 p.p. do PIB, em 2010, 2011 e 2012, respectivamente, o que representa um menor esforço em 2011, mas ainda assim elevado.

15 Procedendo a uma decomposição da variação anual prevista para o saldo orçamental relativamente ao PIB (Tabela 2), segundo a metodologia adoptada pela União Europeia, verifica-se que a redução programada para o défice terá de provir da aplicação de medidas discricionárias restritivas, uma vez que a melhoria do défice resultante dos efeitos da melhoria da conjuntura económica entre 2010 e 2013 não será sequer suficiente para contrariar o aumento do pagamento de juros, resultante do forte crescimento do stock da dívida.<sup>13</sup> De acordo com o programado no PEC, nesse período temporal a maior contribuição para a redução do défice será o da redução prevista na despesa corrente primária estrutural, seguida do contributo do perspectivado aumento de receita estrutural e da redução da despesa de capital.

### III.3 Evolução da despesa das AP

16 As medidas preconizadas no PEC 2010-2013 visam uma forte contenção da despesa pública, procurando repor os seus valores relativamente ao PIB em níveis próximos dos registados em 2008 (Gráfico 12), numa base comparável.

17 Para tal objectivo contribui a **despesa corrente primária** para a qual se prevê que, no período de referência do PEC, sofra uma redução de 3,8 p.p. do PIB, passando a representar 38,5% do produto, ainda assim ligeiramente acima dos 38,3% registados para o ano de 2008 (e dos 37,9% do PIB registados no conjunto dos anos 2007 e 2008).

18 A despesa **total** para o mesmo período evidencia o mesmo comportamento, podendo constatar-se que no final do período de referência ela se mantém também ligeiramente acima (45,4% do PIB) dos valores que se registavam para o ano de 2008 (44,7% do PIB).

19 Contribuem para esta forte redução todas as rubricas que compõem este agrupamento, sendo de relevar a forte redução das **despesas de capital** que se prevê que passem de 3,5% do PIB em 2008 (uma vez ajustadas dos efeitos de medidas temporárias) para 2,8% do PIB em 2013. Em sentido inverso as despesas com **juros** que passam de 2,9% do PIB em 2008 para 4,1% do PIB em 2013 constituirão uma fonte de pressão sobre a despesa.

20 As medidas de política apontadas no PEC para a obtenção da programada redução da despesa constam do Quadro 2 do PEC e encontram-se sumariadas na Tabela 4 deste documento, merecendo referência:

- As **despesas com o pessoal** com fortes reduções ao longo de todo o período (100 milhões de euros/ano), que totalizarão 1,2 p.p. do PIB entre 2010 e 2013, ficarão submetidas a fortes contenções salariais e à manutenção/ reforço da regra de contratação de 2 por 1. A continuação das reformas já iniciadas são outros dos aspectos salientados no documento como fundamento para a obtenção da redução prevista: controlo de admissões; programa de mobilidade; avaliação e diferenciação de desempenho e revisão de carreiras e regimes

<sup>13</sup> Em alturas de crise o valor das elasticidades das várias componentes da receita face às suas bases de incidência poderá diferir dos valores médios, contudo não existe nenhuma metodologia alternativa acordada no âmbito do processo de supervisão multilateral da UE que possa ser utilizada de forma *ex-ante*. Relativamente a 2009, o PEC apresenta no Quadro IV.4 uma decomposição da variação do saldo orçamental em 2009 que se baseia numa metodologia não *standard* e não devidamente explicada, que nem sequer reconhece o impacto do esgotamento das medidas temporárias utilizadas na despesa de capital em 2008 (classificadas num resíduo), razão pela qual as estimativas aí apresentadas não foram levadas em consideração.

de progressão. Não são no entanto apresentados indicadores que permitam monitorizar os efeitos das medidas referidas.

- Outro tipo de medidas, utilizadas no passado recente, como sejam, por exemplo, a alteração da forma de financiamento da CGA ou a transformação de serviços públicos em entidades do tipo EPE, onde se incluem os hospitais EPE,<sup>14</sup> com efeitos directos no perímetro de consolidação das despesas com pessoal, influenciaram significativamente a evolução das despesas com o pessoal no período mais recente.<sup>15</sup> Apesar de o PEC não se referir a elas, nem as quantificar, parte da programada redução das despesas com pessoal poderá continuar a ser influenciada pela utilização deste tipo de medidas.

21 Relativamente às **despesas sociais** prevê-se uma redução de 0,6 p.p. do PIB entre 2010 e 2013, ficando, ainda assim a despesa com prestações sociais em 2013 (21,5% do PIB) 2,3 p.p. do PIB acima do verificado em 2007, muito por via do acréscimo de 1,6 p.p. nas prestações sociais em dinheiro. As restrições a que as prestações sociais se encontrarão sujeitas durante todo o período de referência do PEC estão baseadas na diminuição de despesa com prestações sociais do regime não contributivo, alteração das regras de atribuição do subsídio de desemprego e aceleração da convergência de regime de pensões da CGA com o regime geral da Segurança Social.

**Tabela 3 – Tecto de despesa para as prestações sociais do regime não contributivo**

	2010	2011	2012	2013	Poupança esperada acumulada
Prestações sociais do regime não contributivo	7.498,7	7.100,0	7.000,0	6.900,0	598,7
Rendimento social de inserção	495,2	400,0	370,0	370,0	155,7

Fonte: PEC; Milhões de euros; Valores nominais

22 As medidas de política apontadas para o cumprimento destas metas relativas à despesa com prestações do regime não contributivo consistem num maior controlo e fiscalização na atribuição e na manutenção do valor nominal destas prestações, por via do congelamento do valor nominal do Indexante de Apoios Sociais até 2013. Não obstante o PEC não apresentar a desagregação das poupanças esperadas com cada uma destas duas vertentes, a maior parte dessas poupanças parecem estar directamente relacionadas com a diminuição das situações ilegíveis, sendo muito ténue a relação destas poupanças com a aplicação de medidas de carácter mais estruturante a este tipo de despesas.

<sup>14</sup> A transformação de hospitais do SNS em hospitais empresa traduz-se numa redução das despesas com pessoal e do consumo intermédio das AP essencialmente por contrapartida de um aumento das prestações sociais em espécie (rubrica onde se registam os encargos com a contratualização dos hospitais empresa).

<sup>15</sup> Ver por exemplo, o capítulo 6 da publicação “A Economia Portuguesa no Contexto da Integração Económica, Financeira e Monetária”, Banco de Portugal, 2009, onde se conclui que corrigindo o efeito da transformação dos hospitais em EPE, entre 1995 e 2008 as despesas com pessoal em percentagem do PIB teriam aumentado cerca de 1,3 p.p. em vez de terem mantido o seu peso no PIB inalterado, tal como decorre das estatísticas afectadas por esse efeito.

23 Já quanto ao subsídio de desemprego a tónica é colocada na alteração das normas de atribuição e manutenção dessa prestação pecuniária substituta do rendimento do trabalho, endurecendo-se principalmente as condições da sua manutenção, pretendendo forçar por esta via um regresso mais rápido do desempregado à vida activa. Aqui o PEC não quantifica as metas a atingir até ao final do período de referência do programa. Refira-se a propósito que, em regra os parâmetros relacionados com o desemprego tendem a reagir em momento desfasado do ciclo económico, podendo estar-se perante um valor de poupanças bastante mais mitigado do que o esperado.

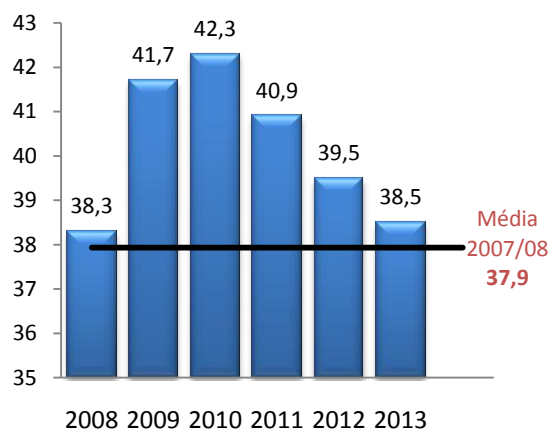
24 Na contenção das despesas com a saúde merecem destaque medidas como a racionalização na prescrição de medicamentos e no consumo de produtos farmacêuticos e material clínico e bem assim na utilização de meios complementares de diagnóstico. Acrescem medidas de contenção das despesas com saúde, tais como a fixação de limites para as despesas com saúde dos beneficiários dos subsistemas públicos e a preferência pela contratualização de serviços com a criação de novas estruturas do tipo empresarial.

25 Nas despesas com **consumo intermédio**, a contenção preconizada, que se traduzirá numa redução de 0,7 p.p. do PIB entre 2010 e 2013, prende-se com o esforço de centralizar compras e gerir recursos com vista à obtenção de poupanças por via do aproveitamento de economias de escala. Um forte contributo adicional vem do congelamento de 40% das verbas da LPM, ao longo de todo o período de referência.

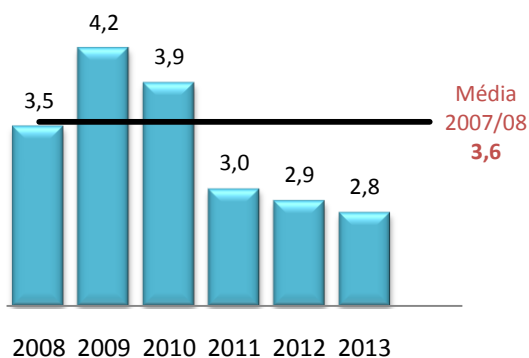
26 A consideração de tectos para determinadas despesas deste agrupamento como sejam as despesas com o recurso a *outsourcing* é outro dos factores de contenção das despesas deste agrupamento.

Gráfico 12 – Principais componentes da Despesa das AP (%PIB)

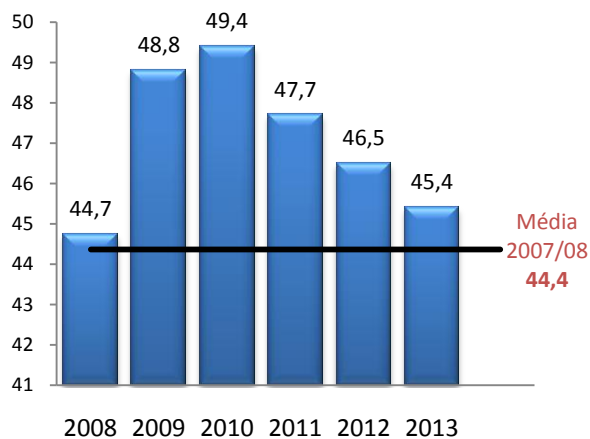
**Despesa corrente primária**



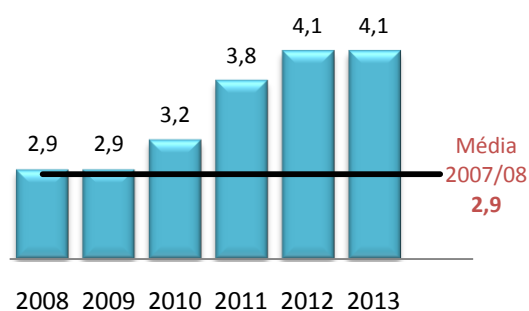
**Despesa de capital s/ efeito medidas temporárias**



**DESPESA TOTAL s/ efeito medidas temporárias**



**Juros da dívida (PDE)**



Notas: Receita e despesa calculadas segundo a metodologia preconizada pelo MFAP em todos os anos considerados.

### III.4 Evolução da receita das AP

**27** A trajectória prevista para a receita pretende, à semelhança do que acontece com as previsões de contenção da despesa, procura colocá-la em níveis próximos (neste caso acima) daqueles que se verificaram em 2008, ano em que os efeitos de contágio da crise financeira internacional à economia real ainda não tinham produzido todos os seus efeitos. Em termos comparáveis, a melhoria projectada para a receita, num total de 2,1 p.p. do PIB, colocará em 2013 a receita relativamente ao PIB em 42,6%, um valor superior à média dos anos 2007/2008 (41,2%).

**28** É a receita respeitante à carga fiscal, onde se incluem a receita fiscal e as contribuições sociais efectivas, que determina o comportamento da receita total, muito por causa da evolução dos impostos indirectos que apresentam um crescimento mais ou menos consistente ao longo do período. Assim, após a forte redução de 1,7 p.p. do PIB da carga fiscal, estimada para 2009, numa base comparável, projecta-se uma crescente recuperação desse indicador, devendo em 2012 o peso da carga fiscal relativamente ao PIB em 2012 e 2013 (34,9% e 35,5%) superar o valor registado no ano de 2008 (34,7% do PIB).

**29** Outras rubricas de despesa, como sejam a rubrica residual das receitas correntes e as receitas de capital apresentam um forte crescimento do seu peso no PIB entre 2009 e 2010, passando depois a uma situação de estagnação até ao fim do período de referência, mas sensivelmente acima dos valores de 2008.

**30** A preconizada recuperação do ciclo económico, a forte redução das despesas fiscais e a entrada em vigor do novo Código Contributivo são as medidas de política que são apresentadas como estando na base da evolução discricionária da receita total.

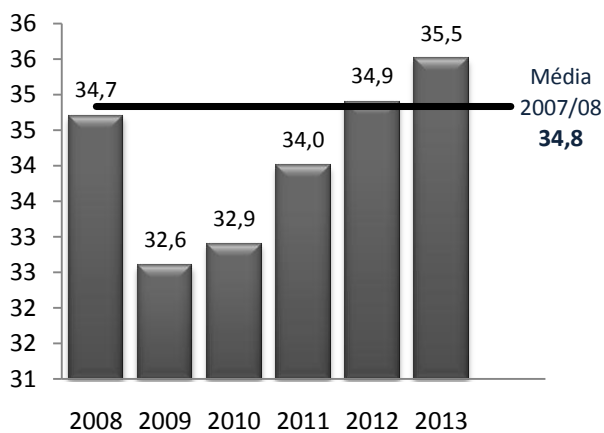
**31** Cabe no entanto referir que o alargamento da base contributiva contemplada na revisão do Código Contributivo da Segurança Social, implica igualmente aumentos de despesa, designadamente no que respeita às inerentes prestações sociais, subsídio de doença e subsídio de desemprego, cujo efeito não parece ter sido levado em conta (na projecção de despesa).

**32** Refira-se ainda que a elasticidade da receita fiscal e contributiva face à evolução do PIB nominal apresentou em 2009 um valor (4,5) muito superior ao da elasticidade *ex-ante* de médio prazo (1,08), apresentando o PEC como explicação «a significativa contracção dos preços, a quebra abrupta das vendas de bens duradouros, o aumento da poupança das famílias e o efeito resultante de algumas medidas de estímulo orçamental implementadas desde 2008», dando como exemplo «a quebra da receita do IVA associada à contracção do consumo de bens duradouros, na qual se destaca a diminuição das vendas de veículos automóveis, as quais registaram, em 2009, uma quebra de cerca de 26 por cento, a qual se reflectiu também na receita do Imposto sobre Veículos.» Tal explicação e a evolução programada assenta na hipótese do choque negativo sobre a receita de 2009 apresentar um carácter temporário. A confirmar-se ter-se tratado de um choque temporário sobre a receita, o valor da elasticidade da receita fiscal no período 2010-2013 tenderá a ser superior ao valor da elasticidade *ex-ante*. Na ausência de informação desagregada relativamente à evolução recente da receita fiscal, não é possível à UTAO determinar, com segurança, o grau de realismo do valor das elasticidades subjacentes à evolução prevista da receita fiscal e contributiva no período de referência do PEC, não revestindo, no entanto estes valores demasiado elevados quando postos em perspectiva com o verificado em 2009.

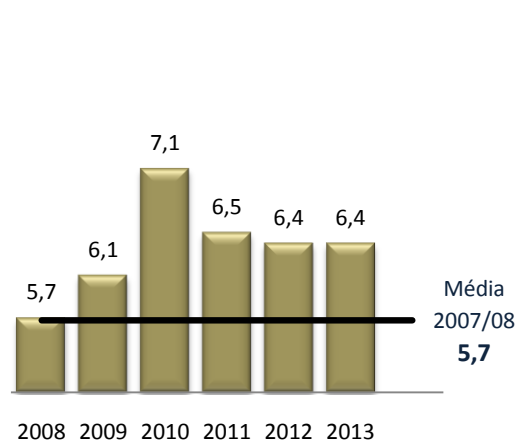


Gráfico 13 – Principais componentes da Receita das AP (%PIB)

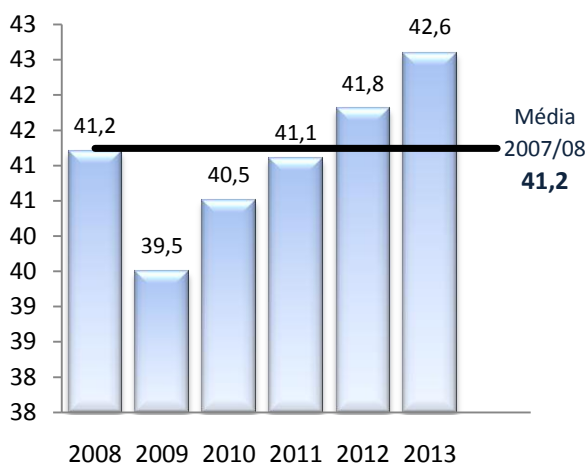
**Carga Fiscal**



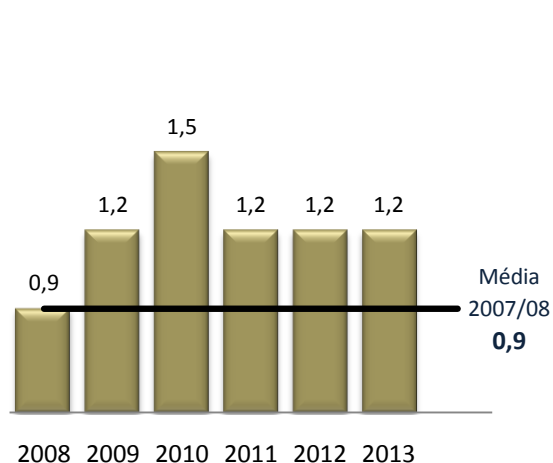
**Outras receitas correntes**



**RECEITA TOTAL**



**Receitas de capital**



Notas: Receita e despesa calculadas segundo a metodologia preconizada pelo MFAP em todos os anos considerados.

Tabela 4 – Síntese de medidas de consolidação com incidência no saldo orçamental das AP

	<i>Medidas</i>									<i>Por memória:</i>			
	<i>Acumulado</i>			<i>Adicional em cada ano</i>			<i>% do Total 2011-13 em cada ano</i>			<i>Melhoria prevista rubrica conta AP 2010-13</i>	<i>Contributo medidas</i>	<i>Valor Rubrica respectiva</i>	
	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>			<i>Média 2007/08</i>	<i>2013</i>
(1)	(2)	(3)	(4)=(1)	(5)=(2)-(-1)	(6)=(3)-(2)	(7)=(4)/(3)	(8)=(5)/(3)	(9)=(6)/(3)	(10)	(11)=(3)/(10)	(12)	(13)	
<b>Diminuição de despesa</b>	<b>1,23</b>	<b>2,08</b>	<b>2,73</b>	<b>1,23</b>	<b>0,85</b>	<b>0,65</b>	<b>45,1%</b>	<b>31,1%</b>	<b>23,8%</b>	<b>3,4</b>	<b>80%</b>	<b>43,9</b>	<b>45,4</b>
Diminuição de despesa corrente	0,97	1,49	1,94	0,97	0,52	0,45	50,0%	26,8%	23,2%	2,9	67%	40,8	42,6
<b>Diminuição de despesa corrente primária</b>	<b>0,94</b>	<b>1,42</b>	<b>1,84</b>	<b>0,94</b>	<b>0,48</b>	<b>0,42</b>	<b>51,1%</b>	<b>26,1%</b>	<b>22,8%</b>	<b>3,8</b>	<b>48%</b>	<b>37,9</b>	<b>38,5</b>
Despesas com Pessoal	0,20	0,42	0,63	0,20	0,22	0,21	31,7%	34,9%	33,3%	1,2	53%	11,0	10,0
Despesas Sociais	0,54	0,80	1,01	0,54	0,26	0,21	53,5%	25,7%	20,8%	0,6	168%	19,6	21,5
Despesas de Consumo Intermédio	0,20	0,20	0,20	0,20	0	0	100,0%	0%	0%	0,7	29%	4,3	4,0
<b>Redução despesas c/ juros (privatizações)</b>	<b>0,03</b>	<b>0,07</b>	<b>0,10</b>	<b>0,03</b>	<b>0,04</b>	<b>0,03</b>	<b>30,0%</b>	<b>40,0%</b>	<b>30,0%</b>	<b>-0,9</b>	<b>-11%</b>	<b>2,9</b>	<b>4,1</b>
<b>Diminuição de despesa de capital</b>	<b>0,26</b>	<b>0,59</b>	<b>0,80</b>	<b>0,26</b>	<b>0,33</b>	<b>0,21</b>	<b>32,5%</b>	<b>41,3%</b>	<b>26,3%</b>	<b>0,5</b>	<b>160%</b>	<b>3,1</b>	<b>2,8</b>
<b>Aumento de receita</b>	<b>0,64</b>	<b>0,74</b>	<b>0,84</b>	<b>0,64</b>	<b>0,10</b>	<b>0,10</b>	<b>76,2%</b>	<b>11,9%</b>	<b>11,9%</b>	<b>2,1</b>	<b>40%</b>	<b>41,2</b>	<b>42,6</b>
Redução despesa fiscal com IRS	0,46	0,46	0,47	0,46	0,00	0,01	97,9%	0,0%	2,1%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Contribuições sociais e novo escalão IRS	0,18	0,28	0,37	0,18	0,10	0,09	48,6%	27,0%	24,3%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Total das medidas</b>	<b>1,87</b>	<b>2,82</b>	<b>3,56</b>	<b>1,87</b>	<b>0,95</b>	<b>0,74</b>	<b>52,5%</b>	<b>26,7%</b>	<b>20,8%</b>	<b>5,5</b>	<b>65%</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,8</b>

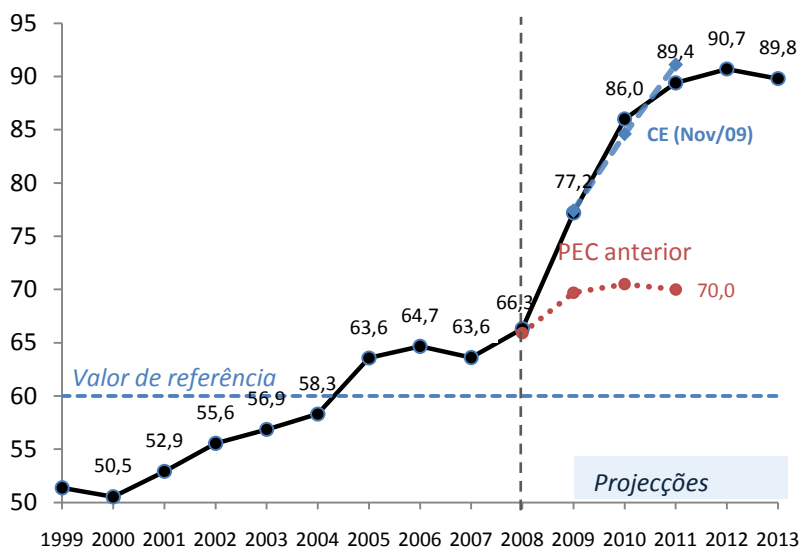
### III.5 Dívida Pública

33 A dívida pública deverá apresentar nos próximos anos uma evolução desfavorável, ultrapassando largamente o nível de referência de 60% do PIB previsto no Tratado de União Europeia (Gráfico 14). Desde 2000 que o peso da dívida no PIB apresenta uma tendência crescente.

34 O ROPO/2009 previa que a dívida pública represente 74,6% do PIB, enquanto a CE previa que esta atingisse os 75,4% e que em 2010 chegasse aos 81,5% do PIB. Esta trajectória afasta-se assim substancialmente da prevista pelo executivo em Janeiro de 2009, na actualização anterior do PEC.

35 O cenário anteriormente referido aparece agora bastante deteriorado no PEC 2010-2013 com a dívida pública a representar já em 2010 86% do produto com tendência ascendente até 2012, ano em que atingirá os 90,7% do PIB, sendo que para o ano de 2013 se preconize já uma descida do peso dessa mesma dívida no PIB para 89,8%.

Gráfico 14 – Dívida bruta das AP (%PIB)



36 Verifica-se assim uma trajectória ascendente prevista para a dívida muito acima da prevista na actualização anterior do PEC, onde o peso da dívida no PIB também já apresentava uma trajectória ascendente mas com valores da ordem dos 70% em 2011 que comparam com a actual previsão de 98,4% para o mesmo período. A Comissão Europeia prevê, na hipótese de manutenção de políticas, um peso mais elevado da dívida no produto em 2010 e em 2011 (84,6% e 91,1%, respectivamente) que o previsto pelas autoridades portuguesas, sendo que esta previsão tem subjacente um valor para o défice em 2009 mais baixo (8% do PIB) do que o efectivamente verificado (9,3% do PIB).

**37** Para o agravamento previsto do rácio da dívida no produto até 2012 contribuirá: a persistência de um efeito dinâmico resultante de um custo de financiamento superior à taxa de crescimento nominal da economia (efeito bola de neve positivo); um ajustamento défice-dívida positivo e significativo em 2010 (1,6 p.p. do PIB)<sup>16</sup>, não obstante 0,6 p.p. do PIB de receita de privatizações. Já os ajustamentos défice-dívida negativos, resultante da receita de privatizações a partir de 2011 e um excedente primário em 2013 contribuirão para a redução do peso da dívida no PIB em 2013.

**38** A concretizar-se a projecção para a dívida pública constante do PEC, em 2013 esta estará 29,8 p.p. do PIB acima do valor de referência de 60% do PIB (Gráfico 14). No período de referência temporal do PEC atingir-se-ão sucessivos novos máximos históricos para a série do peso da dívida no PIB iniciada no ano fiscal de 1851-52, constituirá um fardo para os orçamentos futuros, limitando a sua margem de manobra, dado que implicará um valor mais elevado de encargos com juros, bem como a necessidade de a amortizar no futuro.

**39** Essas consequências são já visíveis no período de referência, aumentando previsivelmente até 2012 o peso pagamento de juros da dívida no total da receita das AP (Gráfico 16).<sup>17</sup> Trata-se de um indicador particularmente escrutinado por parte das agências de *rating*. Contudo, não obstante a deterioração, que é amplificada pelos efeitos da alteração metodológica preconizada pelo MFAP, no final do horizonte de projecção esse rácio ainda estará abaixo dos 10%, o que é um valor relativamente comportável.<sup>18</sup> Para além deste indicador parâmetros relacionados com a maturidade da dívida (e conseqüente necessidade de refinanciamento a curto prazo) são igualmente determinantes para a classificação de risco da dívida soberana.

**40** De acordo com os dados apresentados no PEC, a maior parte das receitas de privatizações (3,4% do PIB) serão canalizadas para a amortização da dívida (3% do PIB). No Gráfico 15 apresenta-se um cenário alternativo, da responsabilidade da UTAO, de evolução da dívida pública sem o efeito dessas receitas. Verifica-se que em 2013 a dívida ficaria 3 p.p. do PIB acima da trajectória anteriormente referida, mas ainda assim continuando a apresentar um ligeiro decréscimo face ao valor de 2012.

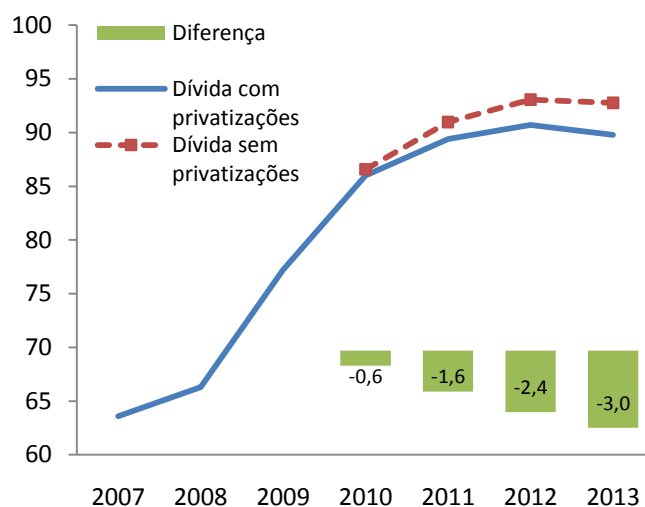
**41** As sucessivas projecções relativas à trajectória de evolução da dívida pública apresentadas em sucessivas actualizações do programa de estabilidade e crescimento encontram-se ilustradas no Gráfico 17, sendo notória a não concretização das trajectórias descendentes projectadas, com excepção do previsto nas actualizações de 2005 e 2006.

<sup>16</sup> O PEC não informa que operações poderão estar subjacentes a este ajustamento défice-dívida em 2010.

<sup>17</sup> Na leitura do gráfico quanto mais a trajectória for descendente e para sudeste pior em termos de comportabilidade da dívida.

<sup>18</sup> Trata-se de um peso dos juros na receita que se encontra muito distante de anteriores máximos históricos, numa altura em que a receita do Estado pesava muito menos na economia: os juros representavam 80% da receita efectiva do Estado na vizinhança da década anterior à crise da dívida de 1890-1893 e aproximadamente 40% da receita no início do século XX. Mais recentemente, em 1990 os juros representavam aproximadamente ¼ da receita.

Gráfico 15 – Cenário de evolução do rácio da dívida sem receitas de privatizações



Nota: cálculos UTAO com base nos elementos constantes no PEC.

Gráfico 16 – Comportabilidade da dívida

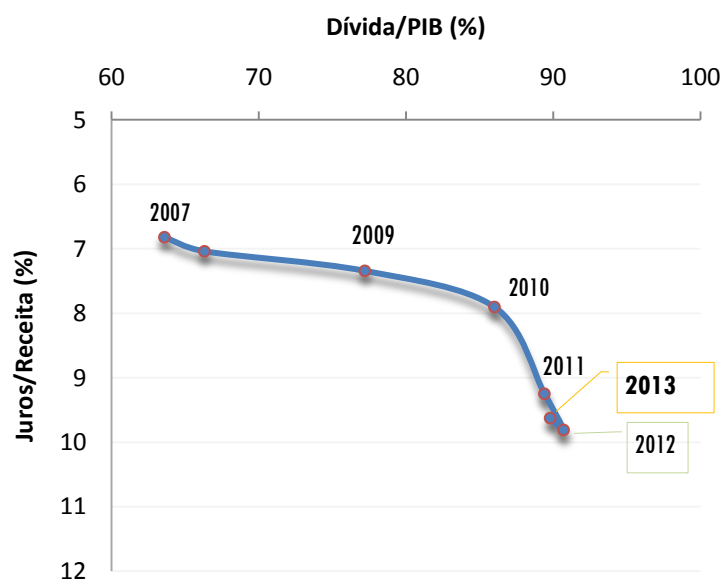
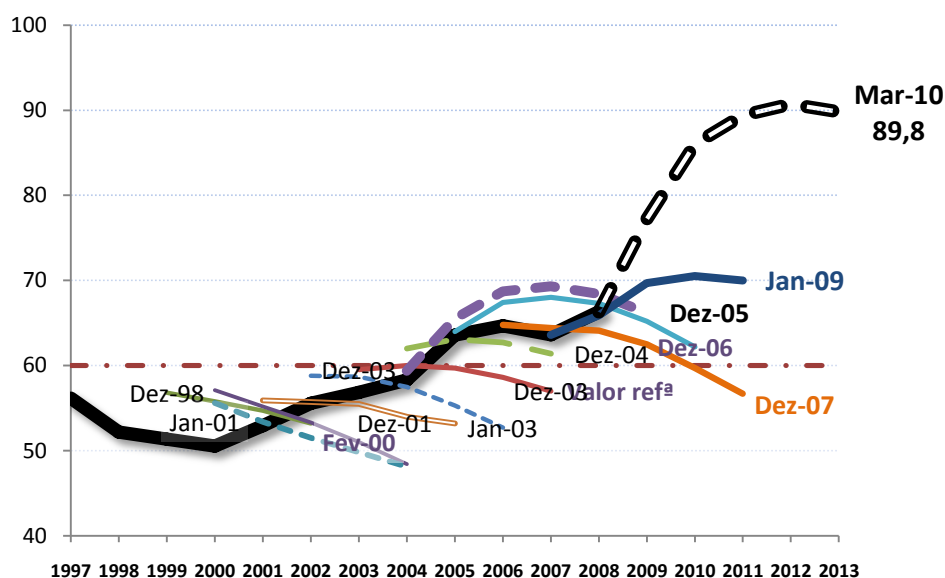


Gráfico 17 – Previsões de dívida bruta das AP em sucessivos programas de estabilidade (%PIB)



### III.6 Medidas referentes ao Sector Empresarial do Estado

#### III.6.1 As medidas constantes do PEC 2010-2013

42 As medidas preconizadas no PEC relativamente ao Sector Empresarial do Estado, brevemente caracterizado na Caixa 1, pretendem, de algum modo criar um paralelismo entre o Sector Administrativo do Estado (SPA) e o sector Empresarial do Estado (SEE), apontando a este último algumas medidas restritivas (limites ao endividamento; contenção salarial; racionalização das despesas de investimento; introdução de modelos de aquisição que potenciadores da obtenção de economias de escala) e de solidariedade entre subsectores (extensão ao SEE da aplicação da regra da Unidade de Tesouraria). Pretende-se diminuir a necessidade de transferência do OE para este subsector do Estado.

43 De uma forma geral, as medidas constantes no PEC 2010-2013, que não são inteiramente novas, uma vez que algumas delas vinham já tomando forma, pelo menos em termos concepcionais, como sejam a criação de uma central de compras, à semelhança do modelo já adoptado para o SPA, ou a necessidade de revisão dos planos de saúde e de pensões, visam obter um maior controlo sobre o SEE, por via de:

- Maior selectividade do investimento;
- Fixação de limites para o endividamento à semelhança do que já acontece para os demais subsectores;
- Contratualização do serviço público;
- Alinhamento das políticas de contenção salarial com as praticadas no Sector público Administrativo (SPA), designadamente no que se refere a actualizações salariais e atribuição de prémios;
- Alinhamento das políticas de gestão da frota automóvel com o que se encontra estabelecido para o SPA;
- Revisão dos planos de saúde e de pensões;
- Criação de uma central de compras;
- Alargamento da unidade de tesouraria para as empresas não financeiras do SEE.

44 Refira-se que já a actualização anterior, de Janeiro de 2009, do PEC referia que se encontrava em curso um reforço do acompanhamento e controlo financeiro das empresas, na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto, que procedeu à revisão do Regime Jurídico do SEE e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2008, de 22 de Abril que aprovou as orientações estratégicas do Estado destinadas à globalidade do seu sector empresarial. Referia especificamente o documento que:

«Adicionalmente, **terá início a fixação de plafonds máximos para a dívida das empresas públicas**, tendo em conta o plano de investimentos proposto, o stock de dívida actual e a capacidade de financiamento, com vista a um maior rigor na gestão financeira, em particular no que respeita à optimização das decisões de investimento e de financiamento. Para as empresas públicas do sector dos transportes que necessitem de operações de saneamento financeiro a médio e longo prazo, serão identificadas oportunidades de melhoria na eficiência interna, na relação com o Estado (em particular, no que respeita à contratualização do serviço público) e na gestão do stock de dívida actual, oportunidades estas que serão vertidas nos contratos de gestão a assinar entre o accionista Estado e as respectivas administrações. Estas medidas visam reduzir o risco de que a acumulação de resultados negativos e de dívida pelas empresas públicas possa afectar a sustentabilidade das finanças públicas.» (PEC, **actualização de Janeiro de 2009**).

Contudo, a actualização de Janeiro de 2009 não especificava os critérios que norteariam em 2009 os limites de endividamento a impor ao SEE, nem quantificava as poupanças que então se esperava que pudessem advir da melhoria de eficiência interna do SEE ou da melhoria na gestão da dívida existente do SEE.

#### Caixa 1 – Breve caracterização do SEE

Disperso por variados sectores de actividade económica: comunicação social, cultura, gestão de infra-estruturas (aéreas, portuárias, ferroviárias e rodoviárias), requalificação urbana e ambiental, saúde, transportes e Parpública, comporta cerca de 120 entidades, distribuídas entre carteira principal e carteira acessória, das quais cerca de 79 são de capital exclusivamente público.

As participações do Estado, em 31 de Dezembro de 2009, segundo dados da DGTF, ascendiam a cerca de 15 mil milhões de euros. Destes cerca de 5 mil M€ dizem respeito a empresas públicas financeiras onde se inclui a Caixa Geral de Depósitos e o Banco Português de Negócios.

Quanto às empresas públicas não financeiras merecem destaque os sectores de gestão das infra-estruturas, da saúde, dos transportes e Parpública, pela sua relevância financeira.

Este sector do Estado caracteriza-se pela diversidade de normas e práticas gestionárias inerentes à natureza empresarial, mais vocacionadas para orientarem a sua actividade e o seu governo pelas normas de direito privado eventualmente mais versáteis que as aplicáveis às entidades que integram o SPA.

O esforço financeiro do Estado que, nesta vertente, contabiliza as indemnizações compensatórias, que são compensações financeiras devidas pela obrigação de prestação de serviço público; as dotações de capital, que se destinam à subscrição do capital social estatutário das empresas; a concessão de empréstimos; a assunção de passivos em que o Estado se substitui ao devedor no pagamento de dívidas, podendo ou não exercer o direito de regresso previsto na lei e as garantias concedidas pelo Estado.

### III.6.2 Fixação de limites para o endividamento

45 A regra estabelecida pretende limitar o acréscimo de endividamento anual das empresas não financeiras para cerca de metade (5,5% ao ano) do que se verificou para o período 2002-2009 (11% ao ano), de acordo com a evolução prevista no Quadro II.5, com o objectivo dessa taxa anual média de crescimento do endividamento estar estabilizada nos 4% no ano de 2013. Esta regra pretende-se aplicada por grupo de empresas na dependência da mesma tutela, cabendo ao respectivo ministro a gestão do *plafond* global e a articulação com o ministro detentor da pasta das finanças.

46 Como medidas de excepção a esta regra releva-se a captação de fundos comunitários que não deverá ser prejudicada com a sua aplicação, ficando também de fora desta regra as entidades empresariais que estruturalmente não se encontrem em situação deficitária.

47 Como reforço desta medida prevêem-se alterações legislativas ao Estatuto do Gestor Público e aos contratos de gestão, no sentido de passar a constituir destituição com justa causa o incumprimento dos limites de endividamento.

48 No Gráfico II.3 do PEC 2010-2013 que ilustra a evolução do endividamento do SEE para o período de referência do PEC, com e sem as medidas preconizadas, fica por esclarecer qual o critério utilizado no apuramento do valor da dívida do SEE para 2009, (205 M€) afigurando-se que o valor considerado se encontra muito aquém do valor efectivo dessa dívida quando comparado com a informação constante dos relatórios disponibilizados pela Direcção Geral do Tesouro e Finanças (DGTF).

Tabela 5 – Dívida das Empresas não Financeiras do SEE

Ano	Dívidas a terceiros m/l prazo	Dívidas a terceiros curto prazo	Total (M€)	Total (% do PIB)
2007	20.309,0	8.045,8	28.354,8	17,4
2008	22.286,5	10.549,7	32.836,2	19,7

Fonte: DGTF - «Sector Empresarial do Estado/Relatório de 2009». Unidades: Milhões de euros nas 3 primeiras colunas. Nota: Valores não ponderados pela participação do Estado.

### III.6.3 Contratualização do serviço público, alinhamento das políticas salariais e de aquisição e atribuição de viaturas a gestores e outros quadros dirigentes

49 **Políticas salariais** - São medidas que visam a contenção da despesa do SEE, mas que parecem revestir a forma de orientação dirigida aos Conselhos de Administração dessas entidades e não visam reestruturar os sistemas remuneratórios implementados nem as políticas de pessoal praticadas nessas entidades mas apenas e tão só conter os acréscimos anuais nas despesas com salários e outras remunerações limitando essas actualizações ao que for estabelecido para a Administração Central.

50 Também aqui são admitidas excepções, sendo que nestes casos o procedimento diferenciado deve ser previamente autorizado pela tutela e pelo membro do governo responsável pela pasta das finanças “*tendo em vista assegurar um tratamento equitativo entre a evolução das remunerações nas administrações públicas e nas entidades do Sector Empresarial do Estado, numa perspectiva plurianual*”.



**51 Frotas automóveis** – Aqui visam-se dois objectivos: a redução da despesa e a redução das emissões de CO<sub>2</sub>, devendo para tal serem aplicadas ao SEE as mesmas normas que já se aplicam ao SPA quer no que respeita à aquisição de veículos quer no que diz respeito à sua atribuição a gestores e outros quadros.

**52** Em ambos os casos, políticas salariais e controlo das frotas automóveis, *não se fixam as metas a atingir nem se quantificam as poupanças que tais medidas possam vir produzir no período de referência do PEC*, ficando-se assim por saber qual o impacto destas medidas na redução da despesa, na medida que não se esclarece cabalmente se trata de medidas de carácter obrigatório ou meramente orientativo, podendo no entanto afirmar-se que o seu efeito na despesa do Estado será sempre indirecto.

#### **III.6.4 Revisão dos encargos com pensões e planos de saúde**

**53** Visa-se, com as medidas a implementar nesta área concreta, harmonizar e limitar a utilização de fundos complementares de pensões e dos planos complementares de saúde. A salvaguarda dos direitos adquiridos, referida, mas não densificada, que se afasta das linhas de política aplicadas aos demais subsectores do Estado, cria aqui um patamar de excepção considerável que poderá resultar numa poupança eventualmente irrelevante para o período de referência do PEC.

#### **III.6.5 Compras e Unidade de Tesouraria**

**54** Na área de **compras** visam-se as economias de escala que podem obter-se nestes modelos, estendendo-se a estas entidades a oportunidade de adesão aos acordos quadro celebrados pela Agência Nacional de Compras Públicas, ou em alternativa a «(...) criação de centrais de compras individuais ou comuns, em eventual articulação com a Agência Nacional de Compras Públicas, no âmbito do Sistema Nacional de Compras Públicas em funcionamento».

**55** Na aplicação da regra da **Unidade de Tesouraria** com a imposição da obrigatoriedade de as empresas depositarem os seus excedentes de tesouraria na Tesouraria Central do Estado junto do IGCP, contribui-se «...para a redução das necessidades de financiamento externo da República além do seu reflexo positivo ao nível do custo líquido dessa mesma dívida».

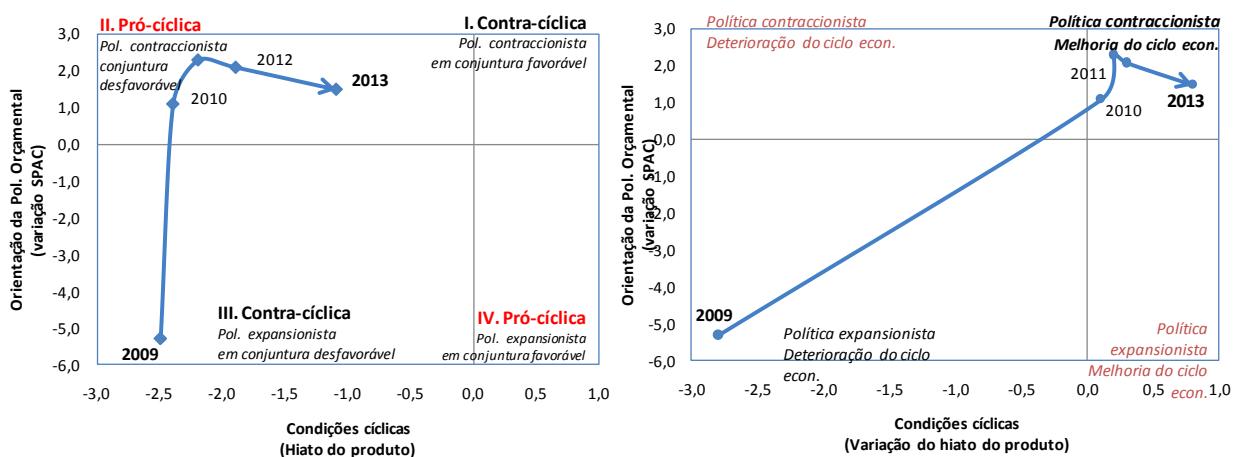
**56** Estas medidas também não se encontram quantificadas, desconhecendo-se o valor das poupanças a obter com a alteração de procedimentos aqui preconizados.

## IV Orientação da Política Orçamental

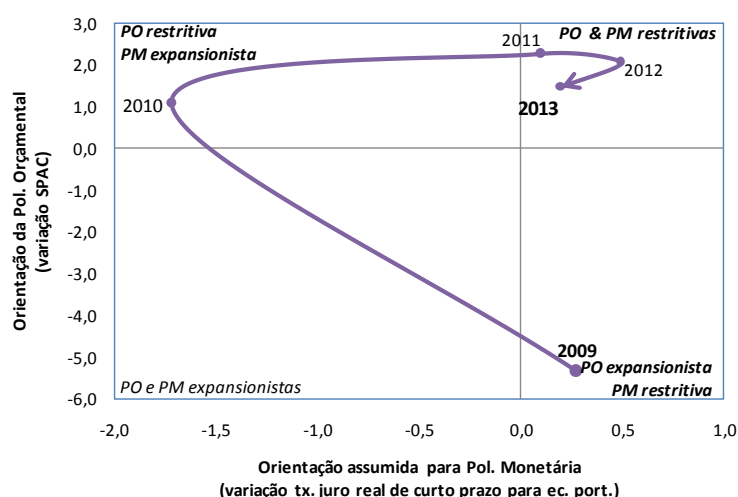
**IV.1** Quer a política orçamental, quer a política monetária podem contribuir para a estabilização da economia no curto prazo reduzindo a amplitude de variação do ciclo económico, caso se prossigam políticas contra-cíclicas ou no caso da política orçamental se deixem pelo menos funcionar livremente os estabilizadores automáticos da conjuntura.

**IV.2** A observação do Gráfico 18 permite concluir que de acordo com o programado no PEC à política orçamental discricionária expansionista em 2009 seguir-se-á uma política contraccionista em conjuntura desfavorável, mas em que se prevê uma melhoria gradual do ciclo económico. (ver uma explicação do método utilizado na Caixa 2).

**Gráfico 18 – Orientação prevista para a Política Orçamental**  
(incluindo os efeitos das medidas temporárias ou pontuais)



**Gráfico 19 – Policy mix**



**IV.3** Com base nas hipóteses subjacentes às previsões macroeconómicas do PEC, o *policy mix* (orientação da política orçamental e da política monetária) prevê-se para 2010 uma orientação restritiva para a política orçamental conjugada com uma orientação expansionista para a política monetária (medida pela variação da taxa de juro real de curto prazo para a economia portuguesa). Já em 2011, 2012 e 2013, o PEC tem subjacente uma orientação restritiva quer para a política orçamental, quer para a política monetária.

#### Caixa 2 – Chave de leitura dos gráficos de orientação da política orçamental

A orientação da política orçamental (*fiscal stance*) será medida pela variação do saldo primário ajustado do ciclo económico (SPAC). Trata-se do indicador mais usado para avaliar a orientação da política orçamental por não ser afectado nem pelo ciclo económico, nem pelo pagamento de juros da dívida pública. Uma política orçamental discricionária expansionista corresponde a uma variação negativa do SPAC. Este indicador é então cruzado com a estimativa do hiato do produto e com a variação do hiato do produto.\*

O lado esquerdo do Gráfico 18 apresenta a orientação da política orçamental discricionária portuguesa em simultâneo com a evolução do ciclo económico, medido pelo hiato do produto. *Caso a política orçamental discricionária esteja a ser (ou tivesse sido) usada de forma contra-cíclica*, para diminuir a amplitude de variação do ciclo económico, dever-se-ia encontrar:

- a) *Uma diminuição do défice primário estrutural quando o hiato do produto fosse positivo*, significando que o período de conjuntura favorável, caracterizado por um nível de produção da economia superior ao potencial, estaria a ser aproveitado para reduzir o défice estrutural, contribuindo a política orçamental discricionária para o evitar de tensões inflacionistas;
- b) *Um acréscimo do défice primário estrutural quando o hiato do produto fosse negativo*, significando que se permitia um aumento do défice estrutural durante um período de conjuntura desfavorável, caracterizado por um nível de produção da economia inferior ao potencial, contribuindo assim a política orçamental discricionária para um crescimento económico mais elevado no curto prazo.

Ou seja, se a política orçamental discricionária tivesse sempre sido contra-cíclica todos os pontos representados no gráfico da esquerda deveriam situar-se no primeiro ou no terceiro quadrante.

\* *Nota:* Tendo em conta a incerteza que rodeia as estimativas do hiato do produto (que não é directamente observável), a variação do hiato do produto poderá conter também informação relevante para o aferir das condições cíclicas da economia. Uma melhoria do hiato do produto corresponde a um período de recuperação económica, e vice-versa.

## V Sustentabilidade a longo prazo

1 Na sequência da publicação em 2009 do *Ageing Report* da Comissão Europeia foram disponibilizadas novas projecções relativas ao impacte a longo prazo (até 2060) do envelhecimento da população nas finanças públicas. Em termos globais, com base nas políticas actuais, as projecções apontam para um aumento da despesa pública relacionada com o envelhecimento de 5,2 pontos percentuais do PIB entre 2007 e 2060 na área do euro - em especial através das despesas relacionadas com pensões, cuidados de saúde e cuidados prolongados. Para Portugal projecta-se um agravamento de despesa de **3,4 p.p. do PIB**.

2 De acordo com a avaliação global da Comissão Europeia, Portugal encontra-se numa posição de **risco médio em relação à sustentabilidade a longo prazo** das suas finanças públicas, tendo a Comissão concluído ainda que as reformas recentes relativas ao regime de pensões ajudaram a conter o projectado aumento das despesas com pensões nas próximas décadas.

3 Como **factores de risco** a Comissão apontou o elevado défice orçamental em 2009, um rácio de dívida superior ao valor de referência do Tratado de UE, bem como o risco de que as regras actualmente em vigor não possam ser aplicadas no longo prazo dado que se projecta um decréscimo do rácio de benefício das pensões (rácio entre a pensão média e o salário médio da economia), que deverá decrescer 29% passando de 46% em 2007 para 33% em 2060.<sup>19</sup> Contudo, há que referir que se projecta que a taxa média bruta de substituição (primeira pensão média expressa relativamente ao salário médio) se mantenha globalmente constante, passando de 58% em 2007 para 56% em 2060, o que parece indiciar que será mais o declínio das pensões “velhas” anteriormente atribuídas (resultante das regras de actualização das pensões em função dos preços e não dos salários) do que o efeito das novas pensões atribuídas a explicar a baixa da taxa média de benefício.<sup>20</sup> Ao nível do indivíduo o risco advém de a pensão atribuída poder revelar-se inadequada, face à evolução do nível de vida, à medida que o tempo passa. Este risco verifica-se particularmente para as pensões mínimas, o que pode despoletar intervenções *ad-hoc* por parte do governo de forma a realinhar o valor dessas prestações mínimas, o que para as finanças públicas pode revelar um risco de subestimação das despesas públicas com pensões a longo prazo (no exercício do *Ageing Report*).

4 Os princípios enunciados no PEC relativamente ao tratamento das pensões em sede de imposto sobre o rendimento, designadamente a intenção de se promover uma «*maior convergência entre as deduções feitas por trabalhadores dependentes e pensionistas*», que se traduzirá nesta actualização do PEC por uma diminuição da «*dedução específica em sede de IRS para as pensões acima dos 22500 euros anuais, de modo a assegurar a convergência com a situação tributária dos activos com análogo rendimento*», a ser prosseguida e aprofundada no médio-longo prazo, afectará a taxa média líquida de substituição da pensão, o que poderá potenciar o terceiro factor de risco descrito no último parágrafo (inadequação do valor bruto de algumas pensões ao nível de vida), não parecendo, contudo este efeito ter sido levado em conta no PEC.

<sup>19</sup> Projectam-se igualmente quebras superiores a 20% para a Suécia (cujo modelo parece ter inspirado a introdução do factor de sustentabilidade em Portugal), Estónia e Polónia).

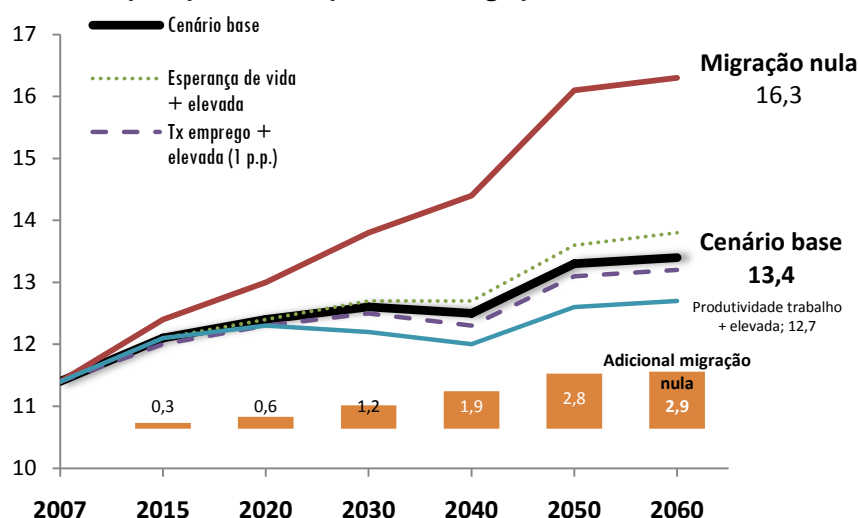
<sup>20</sup> Devido a diferentes conceitos relativos aos salários utilizados no cálculo do rácio de benefício e da taxa média bruta de substituição, os dois indicadores não são estritamente comparáveis entre si pelo que deverão ser interpretados com cuidado.

5 Deve ainda ser referido, que tal como ilustrado no Quadro VI.3 do PEC, para a significativa revisão em baixo da projecção em 2050 do peso no produto das despesas públicas relacionadas com o envelhecimento da população entre o exercício do Relatório de Sustentabilidade de 2006 e o actual Relatório de Sustentabilidade de 2009, num total de 7,5 p.p. do PIB concorreram, por ordem de importância:

- 1) A reforma do sistema público de pensões (redução de 3,6 p.p. do PIB);
- 2) Alteração das hipóteses demográficas e macroeconómicas (redução de 2,6 p.p. do PIB);
  - a. O novo cenário relativo às projecções demográficas, à semelhança de para outros países, é mais favorável para Portugal do que o anterior, sobretudo porque assume uma maior estabilização dos fluxos migratórios líquidos ao contrário do anterior, que projectava uma queda acentuada a médio prazo.
  - b. O novo cenário macroeconómico assume uma convergência mais acentuada do que no exercício anterior com os demais países europeus em termos da produtividade dos factores e logo em termos de crescimento económico até 2030.
- 3) Nova modelização da CGA (redução de 1,3 p.p. do PIB).

6 Em particular há que referir que caso se assumisse um cenário de ausência de fluxos migratórios o custo com pensões públicas seria **2,9 p.p. do PIB** mais elevado do que no cenário base, uma diferença significativa particularmente acentuada a partir de 2050 (Gráfico 20).

Gráfico 20 – Despesa pública com pensões a longo prazo em diferentes cenários (%PIB)



7 Tal como Paulo e Cunha (2009) concluíram que em termos de análise de sensibilidade «pode concluir-se que alterações no cenário demográfico podem ter efeitos mais significativos na projecção da despesa em pensões do que variantes nas hipóteses macroeconómicas (não considerando efeitos de segunda ordem sobre a demografia). Os resultados são particularmente sensíveis às hipóteses sobre a evolução dos fluxos migratórios líquidos.»<sup>21</sup>

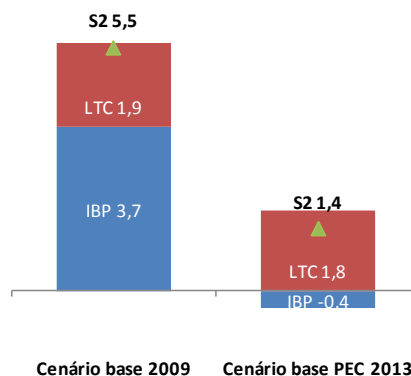
<sup>21</sup> Paulo, Ariana e Vanda G. Cunha, “O efeito orçamental do envelhecimento da população em Portugal no contexto da União Europeia”, artigos GPEARI-MFAP, ART09/03, Setembro de 2009 (disponível em [link](#)).

8 Uma limitação do exercício do *Ageing Report* 2009 é a de não ter incorporado nas hipóteses subjacentes ao cenário central os efeitos da recente crise económica e financeira, designadamente os seus efeitos no emprego e no produto potencial, tendo, no entanto, a Comissão Europeia elaborado um exercício adicional de avaliação da crise em três cenários distintos de evolução do produto potencial. No cenário da “década perdida” de crescimento do produto potencial a despesa pública total relacionada com o envelhecimento seria agravada entre 2007 e 2060 em 1 p.p. do PIB mais do que o projectado no cenário central e em mais 2,1 p.p. do PIB no cenário mais extremo de um choque (negativo) permanente sobre o crescimento do produto potencial.

9 O exercício do *Ageing Report* também não incorpora a pressão sobre as finanças públicas de outras variáveis não relacionadas com envelhecimento, tais como a progressão dos custos orçamentais das parcerias público-privadas.

10 Em termos dos indicadores sintéticos de sustentabilidade, o indicador S2, indica o representa a alteração estrutural permanente nas receitas e/ou nas despesas primárias, relativamente PIB que garante que o valor actualizado dos saldos primários futuros é igual ao stock actual da dívida, respeitando-se a restrição orçamental inter-temporal numa perspectiva infinita.<sup>22</sup> Um valor positivo para este indicador indica um hiato de sustentabilidade. Para esse hiato de sustentabilidade concorrem quer o projectado aumento da despesa pública (LTC) com o envelhecimento populacional quer a posição orçamental inicial (IBP). Tal como se pode constatar no Gráfico 21, tendo por base a situação das finanças públicas em 2009 é necessário aumentar de forma permanente as receitas e/ou reduzir a despesa primária num total de 5,5 p.p. do PIB, dos quais 3,7 pontos percentuais dizem respeito ao desequilíbrio orçamental inicial (e o restante à pressão do envelhecimento da população sobre as finanças públicas). Consequentemente a cumprir-se a trajectória prevista no PEC para os saldos orçamentais o hiato de sustentabilidade em 2013 será de 1,4 p.p. do PIB, um valor substancialmente inferior ao de 2009. Daqui se conclui a importância da consolidação orçamental para a sustentabilidade a prazo das finanças públicas.

Gráfico 21 – Indicador sintético de sustentabilidade S2



<sup>22</sup> O indicador S1, igualmente apresentado no PEC, indica a alteração estrutural permanente nas receitas e/ou nas despesas primárias, relativamente PIB, necessária para que a dívida pública bruta represente 60% do PIB em 2060. O seu valor é de 4,7% do PIB em 2009 e 0,6 em 2013 no cenário do PEC.

## VI Comparação internacional

1 Em 2008 e 2009 Portugal apresentou uma quebra acumulada de 2,7% no PIB em volume, um valor que compara bem internacionalmente no conjunto de países da UE-15, dado que apenas 5 países apresentam um melhor resultado.

2 Relativamente às previsões a médio prazo, comparativamente aos demais países da UE-15 Portugal é o que apresenta uma actualização do seu PEC baseada na evolução mais prudente para o crescimento económico: o crescimento médio do PIB real entre 2009 e 2013 será de apenas 1,1% (Tabela 10, em anexo, e Gráfico 22).<sup>23</sup>

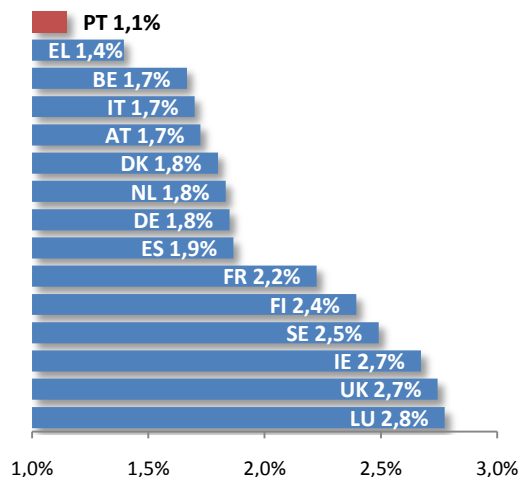
3 No que diz respeito ao saldo orçamental, Portugal apresentava em 2007 uma situação desfavorável ocupando o 12.º lugar (isto é, apenas 3 países da EU-15 apresentavam um défice orçamental superior ao português – Grécia, França e Reino Unido), num ano em que 8 países da EU-15 apresentaram um excedente orçamental. Apesar dos efeitos da crise sobre o crescimento não terem sido dos mais intensos, Portugal apresentou entre 2007 e 2009 o 9.º maior agravamento do saldo orçamental, num total de 6,7 p.p. do PIB [tratar-se-á do 7.º maior agravamento entre 2007 e 2010, a cumprirem-se as projecções dos vários PEC]. Em 2010 Portugal apresentará o 5.º maior défice orçamental.

4 Entre 2010 e 2013 Portugal planeia o 5.º maior ajustamento do saldo orçamental entre os países da UE-15, a seguir à Grécia, Espanha, Irlanda e Reino Unido.<sup>24</sup> A cumprirem-se essas projecções Portugal apresentará em 2013 o 9.º melhor saldo orçamental (Gráfico 23 e Tabela 10).<sup>25</sup>

5 Quanto à dívida pública bruta, em 2007 Portugal apresentava a 6.ª dívida mais elevada relativamente ao PIB e em 2010 a 4.ª dívida mais elevada do conjunto de países da UE-15, indo apresentar entre 2007 e 2010 o 5.º maior agravamento do rácio da dívida no PIB (Tabela 11, em anexo).

6 Entre 2010 e 2013 projecta-se um aumento do peso da dívida no PIB em 3,8 p.p. do PIB, um agravamento que será inferior ao que se irá verificar em 9 outros países da UE-15.<sup>26</sup> Assim em 2013, a cumprir-se o previsto nos diversos programas de estabilidade e crescimento Portugal apresentará o 5.º maior rácio de dívida no PIB.

Gráfico 22 – Crescimento médio entre 2009-2013 previsto nos PEC dos países da EU-15



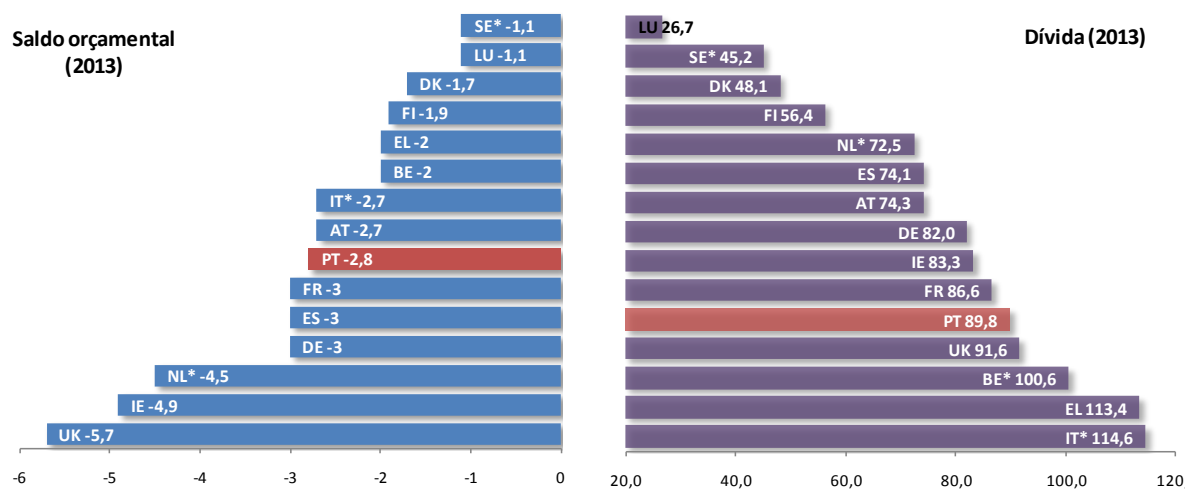
<sup>23</sup> Valor correspondente ao crescimento médio previsto para os quatro anos de 2010, 2011, 2012 e 2013. Trata-se do conceito apropriado para calcular a tendência de longo prazo, podendo diferir da média aritmética das taxas de crescimento anuais (que é influenciada por valores extremos).

<sup>24</sup> Nem todos os países da UE-15 iniciarão o processo de consolidação orçamental em 2009, indo consequentemente agravar o seu défice orçamental em 2010. É o caso da Alemanha que após apresentar um défice de apenas 3,2% do PIB em 2009 projecta um aumento do défice para 5,5% do PIB em 2010.

<sup>25</sup> Os valores referentes à Itália, Países Baixos e Suécia referem-se a 2012.

<sup>26</sup> Os valores referentes à Bélgica, Itália, Países Baixos e Suécia referem-se a 2012.

Gráfico 23- Saldo orçamental e dívida pública em 2013 prevista nos PEC da EU-15 (%PIB)



Notas: \* ano de referência 2012.



# ANEXOS

## ***A1 - Recomendação do Conselho dirigida a Portugal***

Na Recomendação do Conselho, de 30.11.2009, dirigida a Portugal o Conselho

«RECOMENDA:

- 1) Reconhecendo que a situação orçamental de Portugal em 2009 resultou de medidas correspondentes a 1½% do PIB, as quais constituíram também uma resposta adequada ao Plano de Relançamento da Economia Europeia, e do funcionamento dos estabilizadores automáticos, as autoridades portuguesas devem pôr termo à actual situação de défice excessivo até 2013.
- 2) As autoridades portuguesas devem reduzir o défice das administrações públicas para um valor inferior a 3 % do PIB de forma credível e sustentável, tomando medidas numa perspectiva de médio prazo. Para o efeito, as autoridades portuguesas devem:
  - a. implementar a estratégia de consolidação prevista na actualização do programa de estabilidade de Janeiro de 2009;
  - b. garantir um esforço orçamental médio anual de 1¼ % do PIB ao ano no período 2010-2013, que deve também contribuir para diminuir, a um ritmo satisfatório, o rácio da dívida pública bruta para níveis próximos do valor de referência, regressando a um nível adequado de excedente primário;
  - c. especificar quais as medidas necessárias para corrigir, caso as condições cíclicas o permitam, o défice excessivo até 2013 e acelerar a redução do défice se as circunstâncias económicas e orçamentais se revelarem mais favoráveis do que actualmente se espera.
- 3) Além disso, as autoridades portuguesas devem, para lá do esforço orçamental, aproveitar todas as oportunidades, incluindo as que resultam de melhores condições económicas, para acelerar a redução do rácio da dívida pública bruta para níveis próximos do valor de referência.
- 4) Para limitar os riscos para o ajustamento, Portugal deverá reforçar o carácter vinculativo do quadro orçamental de médio prazo, bem como continuar a melhorar o acompanhamento da execução orçamental durante o ano.
- 5) O Conselho estabelece o prazo de 2 de Junho de 2010 para que as autoridades portuguesas tomem as medidas eficazes que se impõem para implementar a consolidação prevista na actualização do programa de estabilidade de Janeiro de 2009 e para definir com algum pormenor a estratégia de consolidação necessária para avançar na correcção do défice excessivo. A avaliação das medidas eficazes atenderá à evolução da situação económica em comparação com as previsões do Outono de 2009 dos serviços da Comissão.»

## A2. Gráficos adicionais

Gráfico 24 – Sucessivas estimativas para o crescimento do PIB em sucessivas actualizações do PEC

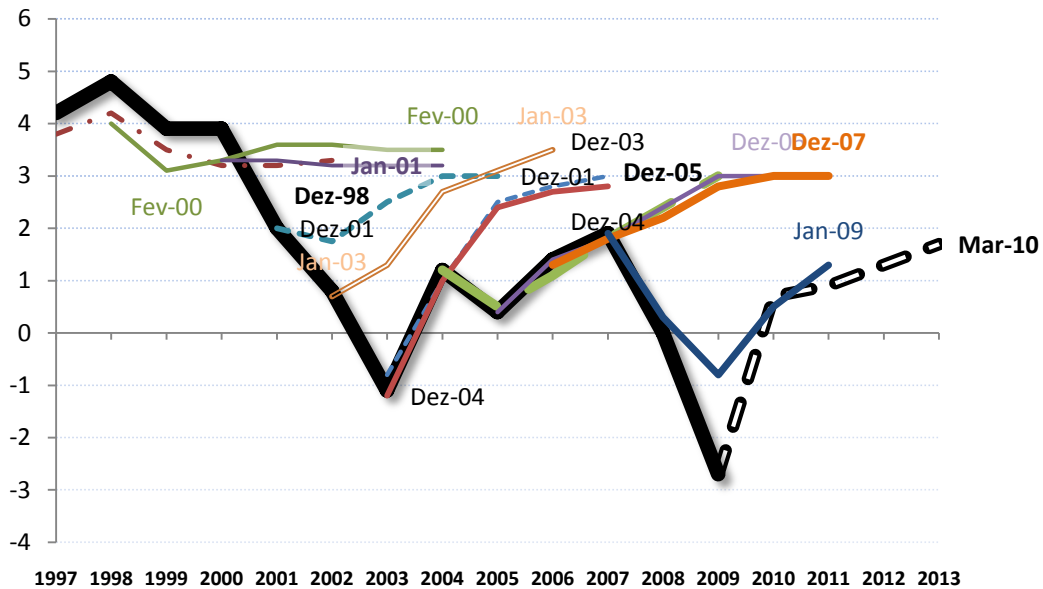
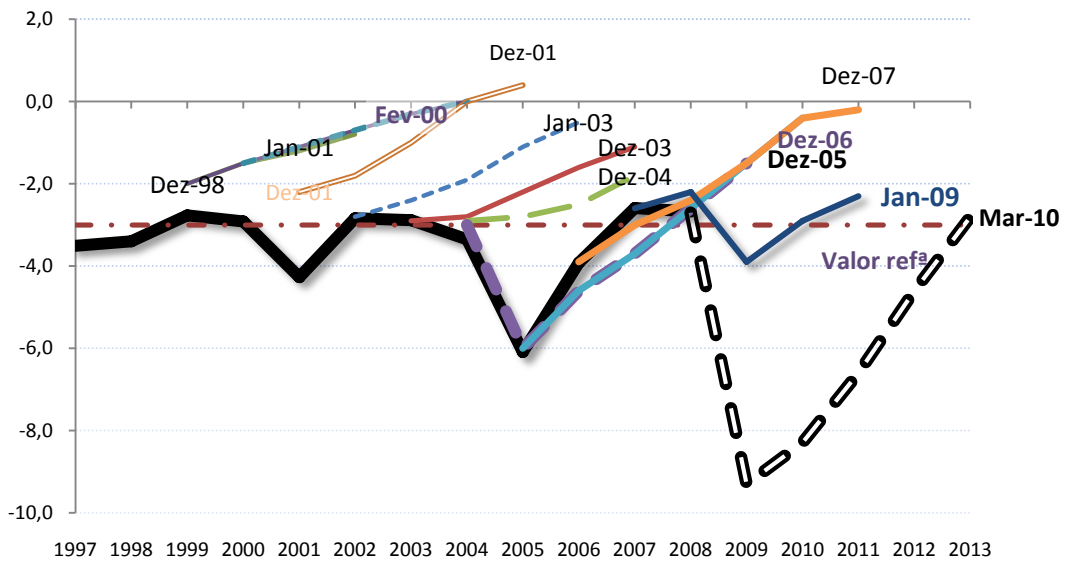


Gráfico 25 – Sucessivas estimativas para o saldo orçamental em sucessivas actualizações do PEC



### A3. Quadros estatísticos

Tabela 6 – Spreads de mercado secundário de dívida pública a 10 anos face ao Bund

	16-Jan-07		19-Mar-10		Variação (p.b.)	
	Taxa juro mercado	Spread vs. Alemanha (p.b.)	Taxa juro mercado	Spread vs. Alemanha (p.b.)	Taxa de juro	Spread vs. Alemanha
<b>Portugal</b>	<b>4,19%</b>	<b>15</b>	<b>4,34%</b>	<b>122</b>	<b>15</b>	<b>107</b>
<b>Alemanha</b>	<b>4,04%</b>	<b>-</b>	<b>3,12%</b>	<b>-</b>	<b>-92</b>	<b>-</b>
Áustria	4,07%	3	3,52%	40	-55	37
Bélgica	4,08%	4	3,63%	51	-45	47
Espanha	4,09%	5	3,89%	77	-20	72
Finlândia	4,07%	3	3,39%	27	-68	24
França	4,08%	4	3,44%	32	-64	28
Grécia	4,26%	22	6,36%	324	210	302
Holanda	4,06%	2	3,39%	27	-67	25
Irlanda	4,04%	-	4,56%	144	52	144
Itália	4,25%	21	3,96%	84	-29	63
<b>Média (não ponderada) 10 países área do euro excepto Alemanha</b>	<b>4,12%</b>	<b>8</b>	<b>4,05%</b>	<b>93</b>	<b>-7</b>	<b>85</b>
Reino Unido	4,89%	85	3,95%	83	-94	-2
Noruega	4,38%	34	3,83%	71	-55	37
Suécia	3,92%	-12	3,21%	9	-71	21
<b>Suíça</b>	<b>2,62%</b>	<b>-142</b>	<b>1,95%</b>	<b>-117</b>	<b>-67</b>	<b>25</b>
Estados Unidos	4,75%	71	3,69%	57	-106	-14

### Receitas e despesas das AP

Tabela 7 – Saldo global com efeito medidas temporárias por subsectores (%PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Adm. Central	-3,3	-9,1	-8,6	-6,8	-4,8	-3,0
Adm. Local	-0,1	-0,4	-0,1	0	0	0
F. Seg. Social	0,8	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
<b>Total AP</b>	<b>-2,7</b>	<b>-9,3</b>	<b>-8,3</b>	<b>-6,6</b>	<b>-4,6</b>	<b>-2,8</b>
<i>Revisão efectuada face ao PEC/2008</i>						
Adm. Central	-0,2	-4,5	-5,5	-4,3	-	-
Adm. Local	-0,1	-0,4	-0,1	0	-	-
F. Seg. Social	0	-0,4	0,1	0,1	-	-
<b>Total AP</b>	<b>-0,5</b>	<b>-5,4</b>	<b>-5,4</b>	<b>-4,3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

**Tabela 8 – Receitas e despesas das Administrações Públicas (2007-2013)**

	Em percentagem do PIB									
	Metodologia INE		Metodologia MFAP							
	2007	2008	2007 *	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
<b>1. Receitas Fiscais</b>	<b>24,8</b>	<b>24,5</b>	<b>24,8</b>	<b>24,5</b>	<b>22,2</b>	<b>22,4</b>	<b>23,4</b>	<b>24,3</b>	<b>24,7</b>	
Impostos Indirectos	15,0	14,6	15,0	14,6	13,1	13,5	14,2	14,8	14,9	
Impostos Directos (IR's)	9,8	9,9	9,8	9,9	9,1	8,9	9,2	9,4	9,8	
<b>2. Contribuições Sociais</b>	<b>12,7</b>	<b>12,9</b>	<b>10,8</b>	<b>10,9</b>	<b>11,2</b>	<b>11,1</b>	<b>11,2</b>	<b>11,2</b>	<b>11,4</b>	
<i>Das quais: 2a. Contribuições Sociais Efectivas</i>	11,7	11,9	10,2	10,2	10,4	10,5	10,6	10,6	10,8	
<b>3. Outras Receitas Correntes</b>	<b>4,8</b>	<b>4,8</b>	<b>4,8</b>	<b>4,8</b>	<b>4,9</b>	<b>5,6</b>	<b>5,3</b>	<b>5,2</b>	<b>5,2</b>	
<b>4. Total Receitas Correntes (1+2+3)</b>	<b>42,3</b>	<b>42,3</b>	<b>40,4</b>	<b>40,3</b>	<b>38,2</b>	<b>39,0</b>	<b>40,0</b>	<b>40,7</b>	<b>41,4</b>	
<b>5. Receitas de Capital</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>1,2</b>	<b>1,5</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	
<b>6. Total Receitas (4+5)</b>	<b>43,2</b>	<b>43,2</b>	<b>41,3</b>	<b>41,2</b>	<b>39,5</b>	<b>40,5</b>	<b>41,1</b>	<b>41,8</b>	<b>42,6</b>	
7. Consumo Intermédio	4,1	4,4	4,1	4,4	4,4	4,7	4,5	4,0	4,0	
8. Despesas com Pessoal	12,9	12,9	11,0	10,9	11,2	11,2	10,9	10,5	10,0	
9. Prestações Sociais	19,2	19,9	19,2	19,9	21,8	22,1	21,9	21,8	21,5	
9a. Em dinheiro	15,2	15,6	15,2	15,6	17,1	17,1	17,0	17,0	16,8	
9b. Em espécie	4,1	4,3	4,1	4,3	4,7	5,0	4,9	4,8	4,7	
10. Juros	2,8	2,9	2,8	2,9	2,9	3,2	3,8	4,1	4,1	
11. Subsídios	1,2	1,2	1,2	1,2	1,5	1,7	1,5	1,3	1,2	
12. Outras Despesas Correntes	2,0	2,0	2,0	2,0	2,7	2,5	2,1	2,0	1,9	
<b>13. Total Despesa Corrente (7+...+12)</b>	<b>42,3</b>	<b>43,2</b>	<b>40,4</b>	<b>41,2</b>	<b>44,6</b>	<b>45,5</b>	<b>44,7</b>	<b>43,6</b>	<b>42,6</b>	
<i>Da qual: Despesa Corrente Primária (13-10)</i>	39,4	40,3	37,6	38,3	41,7	42,3	40,9	39,5	38,5	
14. Formação Bruta de Capital Fixo	2,3	2,2	2,3	2,2	2,6	2,7	2,3	2,1	2,0	
15. Outras Despesas de Capital	1,2	0,5	1,2	0,5	1,6	0,7	0,7	0,8	0,9	
<b>16. Total Despesas de Capital (14+15)</b>	<b>3,5</b>	<b>2,7</b>	<b>3,5</b>	<b>2,7</b>	<b>4,2</b>	<b>3,3</b>	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>	<b>2,8</b>	
<b>17. Total Despesa (13+16)</b>	<b>45,7</b>	<b>45,9</b>	<b>43,9</b>	<b>43,9</b>	<b>48,8</b>	<b>48,8</b>	<b>47,7</b>	<b>46,5</b>	<b>45,4</b>	
<i>Da qual: Total Despesa Primária</i>	42,9	43,0	41,1	41,0	45,9	45,6	43,9	42,4	41,3	
<b>18. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (6-17)</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,7</b>	<b>-9,3</b>	<b>-8,3</b>	<b>-6,6</b>	<b>-4,6</b>	<b>-2,8</b>	
<b>19. Saldo Primário (18+10)</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>-6,4</b>	<b>-5,1</b>	<b>-2,8</b>	<b>-0,5</b>	<b>1,3</b>	
<i>Do qual: Saldo Corrente Primário</i>	-2,8	-2,0	-2,8	-2,0	3,5	3,3	0,9	-1,2	-2,9	
20. Poupança Bruta (4-13)	0,0	-0,9	0,0	-0,9	-6,4	-6,5	-4,7	-2,9	-1,2	
21. Carga fiscal (1+2a)	36,5	36,4	35,0	34,7	32,6	32,9	34,0	34,9	35,5	
<b>22. Dívida Pública</b>	<b>63,6</b>	<b>66,3</b>	<b>63,6</b>	<b>66,3</b>	<b>77,2</b>	<b>86,0</b>	<b>89,4</b>	<b>90,7</b>	<b>89,8</b>	
<b>Sem efeitos medidas temporárias (na outra desp. Capital)</b>										
15. Outras Despesas de Capital	1,3	1,4	1,3	1,3	1,6	1,3	0,7	0,8	0,9	
<b>16. Total Despesas de Capital (14+15)</b>	<b>3,6</b>	<b>3,5</b>	<b>3,6</b>	<b>3,5</b>	<b>4,2</b>	<b>3,9</b>	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>	<b>2,8</b>	
17. Total da Despesa	45,9	46,8	44,0	44,7	48,8	49,4	47,7	46,5	45,4	
Total Despesa Primária	43,1	43,9	41,2	41,8	45,9	46,2	43,9	42,4	41,3	
<b>18. Saldo sem efeito medidas temporárias</b>	<b>-2,7</b>	<b>-3,5</b>	<b>-2,7</b>	<b>-3,5</b>	<b>-9,3</b>	<b>-8,9</b>	<b>-6,6</b>	<b>-4,7</b>	<b>-2,8</b>	
19. Saldo primário	0,1	-0,6	0,1	-0,6	-6,4	-5,7	-2,8	-0,6	1,3	
<b>por memória:</b>										
PIB nominal (INE: 2007-2009; extrapolação depois)	163.052	166.435	163.052	166.435	163.595	166.049	171.031	176.675	183.388	
Medidas temporárias	0,1	0,8	0,1	0,8	0,0	0,6				

Nota: \* Os valores referentes a 2007 apresentados de acordo com a metodologia do MFAP são da responsabilidade da UTAO. O montante de medidas temporárias em 2008 corresponde às identificadas pela Comissão Europeia e em 2010 às identificadas pela UTAO na análise técnica ao OE/2010 (metade das quais corresponde a vendas de bens de equipamento).

**Tabela 9 – Variação das Receitas e despesas das Administrações Públicas (2007-2013)**

	Variação de rácios do PIB (p.p.)									
	Metodologia MFAP									
	2008*	2009	2010	2011	2012	2013	2007- 2013	2008- 2013	2009- 2013	2010- 2013
<b>1. Receitas Fiscais</b>	<b>-0,3</b>	<b>-2,3</b>	<b>0,2</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>2,5</b>	<b>2,3</b>
Impostos Indirectos	-0,4	-1,5	0,4	0,7	0,6	0,1	-0,1	0,3	1,8	1,4
Impostos Directos (IR's)	0,1	-0,8	-0,2	0,3	0,2	0,4	0,0	-0,1	0,7	0,9
<b>2. Contribuições Sociais</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>
<i>Das quais: 2a. Contribuições Sociais Efectivas</i>	0,0	0,2	0,1	0,1	0,0	0,2	0,6	0,6	0,4	0,3
<b>3. Outras Receitas Correntes</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,4</b>
<b>4. Total Receitas Correntes (1+2+3)</b>	<b>-0,1</b>	<b>-2,1</b>	<b>0,8</b>	<b>1,0</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>3,2</b>	<b>2,4</b>
<b>5. Receitas de Capital</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,3</b>
<b>6. Total Receitas (4+5)</b>	<b>-0,1</b>	<b>-1,7</b>	<b>1,0</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>	<b>3,1</b>	<b>2,1</b>
7. Consumo Intermédio	0,3	0,0	0,3	-0,2	-0,5	0,0	-0,1	-0,4	-0,4	-0,7
8. Despesas com Pessoal	-0,1	0,3	0,0	-0,3	-0,4	-0,5	-1,0	-0,9	-1,2	-1,2
9. Prestações Sociais	0,7	1,9	0,3	-0,2	-0,1	-0,3	2,3	1,6	-0,3	-0,6
9a. Em dinheiro	0,4	1,5	0,0	-0,1	0,0	-0,2	1,6	1,2	-0,3	-0,3
9b. Em espécie	0,2	0,4	0,3	-0,1	-0,1	-0,1	0,6	0,4	0,0	-0,3
10. Juros	0,1	0,0	0,3	0,6	0,3	0,0	1,3	1,2	1,2	0,9
11. Subsídios	0,0	0,3	0,2	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,3	-0,5
12. Outras Despesas Correntes	0,0	0,7	-0,2	-0,4	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,8	-0,6
<b>13. Total Despesa Corrente (7+...+12)</b>	<b>0,8</b>	<b>3,4</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,0</b>	<b>2,2</b>	<b>1,4</b>	<b>-2,0</b>	<b>-2,9</b>
<i>Da qual: Despesa Corrente Primária (13-10)</i>	0,7	3,4	0,6	-1,4	-1,4	-1,0	0,9	0,2	-3,2	-3,8
14. Formação Bruta de Capital Fixo	-0,1	0,4	0,1	-0,4	-0,2	-0,1	-0,3	-0,2	-0,6	-0,7
15. Outras Despesas de Capital	-0,7	1,1	-0,9	0,0	0,1	0,1	-0,3	0,4	-0,7	0,2
<b>16. Total Despesas de Capital (14+15)</b>	<b>-0,8</b>	<b>1,5</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,1</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,5</b>
<b>17. Total Despesa (13+16)</b>	<b>0,0</b>	<b>4,9</b>	<b>0,0</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1,1</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>-3,4</b>	<b>-3,4</b>
<i>Da qual: Total Despesa Primária</i>	-0,1	4,9	-0,3	-1,7	-1,5	-1,1	0,2	0,3	-4,6	-4,3
<b>18. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (6-17)</b>	<b>-0,1</b>	<b>-6,6</b>	<b>1,0</b>	<b>1,7</b>	<b>2,0</b>	<b>1,8</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>6,5</b>	<b>5,5</b>
<b>19. Saldo Primário (18+10)</b>	<b>0,0</b>	<b>-6,6</b>	<b>1,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>1,8</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>7,7</b>	<b>6,4</b>
<i>Do qual: Saldo Corrente Primário</i>	0,8	5,5	-0,2	-2,4	-2,1	-1,7	-0,1	-0,9	-6,4	-6,2
20. Poupança Bruta (4-13)	-0,9	-5,5	-0,1	1,8	1,8	1,7	-1,2	-0,3	5,2	5,3
21. Carga fiscal (1+2a)	-0,3	-2,1	0,3	1,1	0,9	0,6	0,5	0,8	2,9	2,6
<b>22. Dívida Pública</b>	<b>2,7</b>	<b>10,9</b>	<b>8,8</b>	<b>3,4</b>	<b>1,3</b>	<b>-0,9</b>	<b>26,2</b>	<b>23,5</b>	<b>12,6</b>	<b>3,8</b>
<b>Sem efeitos medidas temporárias (na outra desp. Capital)</b>										
15. Outras Despesas de Capital	0,0	0,3	-0,3	-0,6	0,1	0,1	-0,4	-0,4	-0,7	-0,4
<b>16. Total Despesas de Capital (14+15)</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,1</b>
17. Total da Despesa	0,7	4,1	0,6	-1,7	-1,2	-1,1	1,4	0,7	-3,4	-4,0
Total Despesa Primária	0,7	4,1	0,3	-2,3	-1,5	-1,1	0,1	-0,5	-4,6	-4,9
<b>18. Saldo sem efeito medidas temporárias</b>	<b>-0,8</b>	<b>-5,8</b>	<b>0,4</b>	<b>2,3</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,7</b>	<b>6,5</b>	<b>6,1</b>
<b>19. Saldo primário</b>	<b>-0,7</b>	<b>-5,8</b>	<b>0,7</b>	<b>2,9</b>	<b>2,2</b>	<b>1,9</b>	<b>1,2</b>	<b>1,9</b>	<b>7,7</b>	<b>7,0</b>
<b>por memória:</b>										
PIB nominal (INE: 2007-2009; extrapolação depois)	3.384	-2.840	2.454	4.981	5.644	6.714	20.337	16.953	19.793	17.339
Medidas temporárias	0,7	-0,8	0,6	-0,6	0,0	0,0	-0,1	-0,8	0,0	-0,6

Tabela 10 – Crescimento e saldo orçamental previstos nos diversos PEC dos países da EU-15

	Crescimento PIB real			Saldo orçamental (%PIB)								Contributo despesa var. s.o. 2010- 2013
	Variação acumulada		Médio 2009- 2013*	2007	2009	2010	2013*	Variação				
	2008- 2009	2008- 2013*						2007- 2009	2007- 2010	2009- 2013	2010- 2013	
AT	-1,5%	5,5%	1,7%	-0,7	-3,5	-4,7	-2,7	-2,8	-4,0	0,8	2,0	95%
BE	-2,1%	2,8%	1,7%	-0,2	-5,9	-4,8	-2,0	-5,7	-4,6	3,9	2,8	n.d.
DE	-3,8%	3,6%	1,8%	0,2	-3,2	-5,5	-3,0	-3,4	-5,7	0,2	2,5	120%
EL	0,8%	6,5%	1,4%	-4,0	-12,7	-8,7	-2,0	-8,7	-4,7	10,7	6,7	49%
ES	-2,7%	4,7%	1,9%	1,9	-11,4	-9,8	-3,0	-13,3	-11,7	8,4	6,8	62%
FI	-6,7%	2,6%	2,4%	5,2	-2,2	-3,6	-1,9	-7,4	-8,8	0,3	1,7	88%
FR	-1,9%	7,2%	2,2%	-2,7	-7,9	-8,2	-3,0	-5,2	-5,5	4,9	5,2	58%
IE	-10,3%	-0,3%	2,7%	0,2	-11,7	-11,6	-4,9	-11,9	-11,8	6,8	6,7	79%
IT	-5,8%	-0,9%	1,7%	-1,5	-5,3	-5,0	-2,7	-3,8	-3,5	2,6	2,3	61%
LU	-3,9%	7,2%	2,8%	3,7	-1,1	-3,9	-1,1	-4,8	-7,6	0,0	2,8	n.d.
NL	-2,1%	3,4%	1,8%	0,2	-4,9	-6,1	-4,5	-5,1	-6,3	0,4	1,6	25%
<b>PT</b>	<b>-2,7%</b>	<b>1,9%</b>	<b>1,1%</b>	<b>-2,6</b>	<b>-9,3</b>	<b>-8,3</b>	<b>-2,8</b>	<b>-6,7</b>	<b>-5,7</b>	<b>6,5</b>	<b>5,5</b>	<b>62%</b>
SE	-5,4%	1,9%	2,5%	3,8	-2,2	-3,4	-1,1	-6,0	-7,2	1,1	2,3	135%
UK	-4,3%	3,8%	2,7%	-2,7	-12,6	-12,0	-5,7	-9,9	-9,3	6,9	6,3	n.d.
DK	-5,2%	1,9%	1,8%	4,5	-2,9	-5,3	-1,7	-7,4	-9,8	1,2	3,6	117%
Rank PT	10	13	15	12	11	11	9	9	7	5	5	7

Notas: \*IT, NL, SE: 2012

Tabela 11 – Dívida pública bruta (%PIB) prevista nos diversos PEC dos países da EU-15

	2007	2009	2010	2013**	Variação			
					2007- 2009	2007- 2010	2007- 2013	2010- 2013
AT	59,5	66,5	70,2	74,3	7,0	10,7	14,8	4,1
BE	84,2	97,9	100,6	100,6	13,7	16,4	16,4	0,0
DE	65,0	72,5	76,5	82,0	7,5	11,5	17,0	5,5
EL	95,6	113,4	120,4	113,4	17,8	24,8	17,8	-7,0
ES	36,1	55,2	65,9	74,1	19,1	29,8	38,0	8,2
FI	35,2	41,8	48,3	56,4	6,6	13,1	21,2	8,1
FR	63,8	77,4	83,2	86,6	13,6	19,4	22,8	3,4
IE	25,1	64,5	77,9	83,3	39,4	52,8	58,2	5,4
IT	103,5	115,1	116,9	114,6	11,6	13,4	11,1	-2,3
LU	6,6	14,9	18,3	26,7	8,3	11,7	20,1	8,4
NL	45,5	62,3	67,2	72,5	16,8	21,7	27,0	5,3
<b>PT</b>	<b>63,6</b>	<b>77,2</b>	<b>86,0</b>	<b>89,8</b>	<b>13,6</b>	<b>22,4</b>	<b>26,2</b>	<b>3,8</b>
SE	40,5	42,8	45,5	45,2	2,3	5,0	4,7	-0,3
UK	44,2	72,9	82,1	91,6	28,7	37,9	47,4	9,5
DK	26,8	38,5	41,8	48,1	11,7	15,0	21,3	6,3
Rank PT	6	5	4	5	8	5	5	10

Notas: \*\* BE, IT, NL, SE: 2012

Tabela 12 – Previsões macroeconómicas para Portugal (2008-2013)

	Ano: Org.: Data: Documento:	2008	2009 (Previsão/estimativas)						2010 (Previsão)						2011 (P)			2012 (P)	2013 (P)	
		CE	Gov.	CE	FMI	OCDE	BdP	BCE	Gov.	CE	FMI	OCDE	BdP	BCE	Gov.	CE	FMI	Gov.	Gov.	
		Nov-09	Mar-10	Nov-09	Jan-10	Nov-09	Jan-10	Dez-09	Mar-10	Nov-09	Jan-10	Nov-09	Jan-10	Dez-09	Mar-10	Nov-09	Jan-10	Mar-10	Mar-10	
		Out.	PEC	Out.	Art IV/WEO	EO	BE Inv.	-	PEC	Out.	Art IV/WEO	EO	BE Inv.	-	PEC	Out.	Art IV/WEO	PEC	PEC	
PORTUGAL	PIB (taxa de variação real, em %)	0,0	-2,7	-2,9	-2,7	-2,8	-2,7	:	0,7	0,3	0,5	0,8	0,7	:	0,9	1,0	0,9	1,3	1,7	
	Consumo Privado	1,7	-0,8	-0,9	-0,9	-1,0	-0,9	:	1,0	0,6	0,3	0,6	1,0	:	0,8	0,7	0,3	0,9	1,0	
	Consumo Público	1,1	3,5	1,7	4,4	1,4	2,0	:	-0,9	0,7	0,7	0,6	0,7	:	-1,3	0,7	0,1	-1,4	0,2	
	FBCF	-0,7	-11,1	-15,2	-15,0	-13,6	-11,7	:	-0,8	-4,1	0,0	0,4	-3,4	:	1,0	1,1	0,1	1,6	1,8	
	Exportações	-0,5	-11,4	-14,0	-14,4	-14,7	-12,5	:	3,5	0,7	1,3	1,7	1,7	:	4,1	3,3	3,2	4,5	4,6	
	Importações	2,7	-9,2	-13,7	-12,2	-14,4	-10,8	:	1,7	-0,2	0,6	1,0	0,3	:	1,9	2,2	0,9	1,9	2,0	
	Inflação	2,7	-0,9	-1,0	-0,9	0,9	-0,9	:	0,8	1,3	0,8	0,7	0,7	:	1,9	1,4	0,9	1,9	2,0	
	Deflator do Cons. Priv.	2,6	-1,8	0,0	:	-0,9	:	:	1,0	0,0	:	0,8	0,0	:	1,9	0,0	0,0	1,9	2,0	
	Deflator do PIB	2,0	1,0	0,5	-0,7	0,6	:	:	0,8	0,8	1,0	0,2	:	:	2,0	1,6	1,1	2,0	2,0	
	Desemprego (%)	7,7	9,5	9,0	9,6	9,2	:	:	9,8	9,0	11,0	10,1	:	:	9,8	8,9	10,3	9,5	9,3	
	(em % do PIB)																			
	Saldo orçamental	-2,7	-9,3	-8,0	-8,0	-6,7	:	:	-8,3	-8,0	-8,6	-7,6	:	:	-6,6	-8,7	-7,3	-4,6	-2,8	
	Dívida Pública	66,3	77,2	77,4	75,8	74,9	:	:	86,0	84,6	83,3	82,0	:	:	89,4	91,1	89,2	90,7	89,8	
Cap./nec. líq. financto. face exterior	-10,3	-9,4	-8,5	-8,6	:	-8,2	:	-9,3	-8,6	-8,9	:	-9,8	:	-9,1	-8,6	-8,8	-8,7	-8,3		
HIP. & ENQUADR. INTERNACIONAL	PIB (taxa de variação real)																			
	Área do euro	0,6	-4,0	-4,0	-4,2	-4,0	:	-4,0	0,7	0,7	1,0	0,9	:	0,8	:	1,5	1,6	:	:	
	- Alemanha	1,3	:	-5,0	-5,3	-4,9	:	:	:	1,2	1,5	1,4	:	:	:	1,7	1,9	:	:	
	- França	0,4	:	-2,2	-2,4	-2,3	:	:	:	1,2	1,4	1,4	:	:	:	1,5	1,7	:	:	
	- Espanha	0,9	:	-3,7	-3,8	-3,6	:	:	:	-0,8	-0,6	-0,3	:	:	:	1,0	0,9	:	:	
	UE-27	0,8	-4,0	-4,1	-4,2	:	:	:	0,9	0,7	1,0	:	:	:	1,9	1,6	1,9	1,9	1,8	
	- Reino Unido	0,6	:	-4,6	-4,4	-4,7	:	:	:	0,9	1,3	1,2	:	:	:	1,9	2,7	:	:	
	EUA	0,4	:	-2,5	-2,7	-2,5	:	:	:	2,2	2,7	2,5	:	:	:	2,0	2,4	:	:	
	Inflação (IHPC) - área do euro	3,3	0,3	0,3	0,3	0,2	:	0,3	1,1	1,1	0,8	0,9	:	1,3	:	1,5	1,5	:	:	
	Procura externa rel. p/Portugal (bens)	0,9	-14,7	-13,8	:	:	-13,0	:	1,7	1,1	:	:	1,9	:	4,5	3,6	:	4,5	4,6	
	Preço spot petróleo Brent (USD/barril)	96,4	62,5	61,3	61,53	61,6	62,2	62,2	76,6	76,5	76	77	80,5	81,4	82,0	80,5	82,0	84,8	86,5	
	Tx. juro curto prazo (Euribor-3 meses)	4,6	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,5	1,3	0,8	1,2	1,2	2,4	2,5	2,3	2,9	3,2	
	Tx. juro longo prazo (OT 10 anos)	4,5	4,3	3,2	:	4,2	0,0	4,0	4,5	3,5	:	4,2	:	4,1	5,1	3,8	:	5,3	5,2	
Taxa de câmbio nominal (€1 = x USD)	1,5	1,39	1,39	2,373	1,49	1,40	1,39	1,43	1,48	:	1,49	1,49	1,49	1,47	1,48	:	1,46	1,45		

**Abreviaturas:** E. Prel.- Estimativa preliminar; Gov. - Governo da República Portuguesa; Inter. - 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.