



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

Ref.ª 17/UTAO/2010

Data: **08.07.2010**

PARECER TÉCNICO N.º 7/2010

**Análise do Relatório de Orientação da Política Orçamental de
Julho de 2010**

[versão preliminar]

O Parecer Técnico foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 2 de Julho de 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, Joaquim Sarmento e Jorge Oliveira.

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 do Relatório de Orientação da Política Orçamental de Julho de 2010 (ROPO).

2 Esta análise técnica encontra-se limitada e condicionada pelo exíguo tempo disponível para a elaborar (4 dias úteis), bem como pela insuficiência de informação técnica apresentada no ROPO.

3 O ROPO procede à actualização das perspectivas orçamentais para o período 2010-2013, tornando-as mais exigentes. Contudo, a não actualização da previsão na óptica da contabilidade pública das receitas e despesas de cada um desses subsectores, coerente com o novo objectivo do défice para 2010 em contas nacionais (1 p.p. do PIB mais exigente do que o previsto no OE/2010), não permitirá acompanhar a execução desta previsão ao longo do ano (em contabilidade pública).

PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS

4 O ROPO apresenta uma previsão de uma melhoria da actividade económica, marcado sobretudo pela componente externa. A previsão de crescimento do PIB até 2012, constante do relatório em apreço, encontra-se globalmente em linha com as demais previsões para a economia portuguesa elaboradas pelas organizações nacionais e internacionais de referência.

5 A previsão da taxa de desemprego apresentada no ROPO, para o ano de 2010, encontra-se bastante abaixo dos valores previstos pela OCDE e pelo FMI, embora em linha com os da Comissão Europeia. Coloca-se a questão se o objectivo de não aumento entre 2009 e 2010, dos gastos com prestações sociais poderá ser alcançado, considerando os últimos dados disponíveis do EUROSTAT para o desemprego, que aponta para uma taxa de desemprego de 10,9% em Maio de 2010. Contudo, os valores do desemprego para 2011 estão em linha com as previsões das instâncias internacionais.

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL NO 1.º TRIMESTRE DE 2010, em contabilidade nacional

6 No ano terminado no 1.º trimestre de 2010, a estimativa preliminar do INE aponta para um défice para o conjunto das Administrações Públicas equivalente a 9% do PIB.

7 Em termos de valores acumulados até ao trimestre de referência em cada ano civil as Administrações Públicas apresentam no 1.º trimestre de 2010 uma necessidade de financiamento de 9,8% do PIB gerado no trimestre. Trata-se contudo de um valor influenciado pelos efeitos de sazonalidade.

PERSPECTIVAS A MÉDIO PRAZO

8 O ROPO antecipa para 2012 o objectivo de atingir um défice orçamental não superior a 3% do PIB inicialmente fixado para 2013.

9 O ROPO perspectiva que a melhoria do saldo primário, assim como uma redução do efeito dinâmico das taxas de juro (*efeito bola de neve*), levará a uma redução do stock da dívida pública a partir de 2013. Contudo, a insuficiente informação relativamente às operações que foram classificadas no ano de 2010 enquanto aquisição líquida de activos financeiros, que ascenderão a um total de 1,1 p.p. do PIB, não permite determinar se essas operações não terão efectivamente qualquer impacto no défice das AP.

10 Em 15 de Junho, a Comissão Europeia concluiu que não são necessárias novas etapas no procedimento de défices excessivos relativamente a Portugal. No entanto, após ter analisado o impacte das medidas adicionais de consolidação orçamental anunciadas no dia 13 de Maio (e tendo-as em linha de conta), a Comissão concluiu que para atingir o novo objectivo de défice para 2011, previsto pelo Governo português, será necessário um esforço adicional de 1,5% do PIB, a detalhar no OE/2011.

11 Em termos estruturais, i.e. retirando do saldo orçamental os efeitos da conjuntura económica e das medidas temporárias, o ROPO/2010 prevê uma trajectória de redução do défice estrutural dos 8,2% do PIB estimados para 2009 para 1,5% do PIB em 2013.

12 Assim, a cumprir-se a trajectória prevista no ROPO/2010, 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 p.p. do PIB para que se atinja o objectivo de médio prazo (OMP) definido pelo Governo português, que corresponde a um défice estrutural de 0,5% do PIB.

13 A insuficiência de informação apresentada no ROPO não permite a decomposição da variação prevista para o saldo orçamental nas suas principais componentes: i) efeito do ciclo económico; ii) juros; iii) medidas temporárias; iv) e medidas discricionárias (de receita ajustada do ciclo, despesa corrente primária estrutural e contributo da despesa de capital).

14 Para a redução prevista de 7,3 p.p. do PIB do défice das administrações públicas entre 2009 e 2013 a receita total concorrerá com 58% desse esforço (4,2 p.p. do PIB) e a despesa com os restantes 41% (2,9 p.p. do PIB). O acréscimo de carga fiscal contribuirá com 55% do esforço de consolidação previsto entre 2009 e 2013.

EVOLUÇÃO DA DESPESA

15 O peso da despesa corrente primária no produto cresceu fortemente em 2009, passando de 38,1 para 41,7% do PIB entre 2008 e 2009. O ROPO prevê a manutenção desse rácio em 2010 e uma redução expressiva nos anos seguintes. No entanto, em 2013 o rácio no PIB da despesa primária (38,4%) deverá ainda ficar acima da média de 2007/2008 (38% do PIB).

16 A estrutura da despesa corrente primária não sofrerá nenhuma alteração assinalável entre 2009 e 2013, continuando nesse horizonte temporal, as rubricas das despesas com pessoal e com as prestações sociais a representarem mais de 80% da despesa corrente primária.

17 Poderá existir um risco na concretização da previsão de evolução do consumo intermédio, que mereceria uma análise mais aprofundada.

18 A evolução prevista para as despesas com pessoal não se encontra suficientemente fundamentada na informação fornecida no ROPO/2010.

19 Os juros da dívida pública deverão aumentar o seu peso no produto, passando a representar 3,9% do PIB em 2013, um valor que é 1,1 p.p. do PIB superior ao da média dos anos 2007/2008. Quanto ao custo desse financiamento, medido pela taxa de juro implícita na dívida, os valores subjacentes às previsões do ROPO poderão não acomodar suficientemente a deterioração das condições de mercado da dívida soberana portuguesa, dado que se prevê que esse custo médio nos anos de 2011 a 2013 (4,7%) corresponda ao valor verificado em 2008.

20 No seu conjunto, a despesa total, expressa em percentagem do produto, deverá apresentar, segundo o ROPO/2010, uma trajectória de descida, mais pronunciada a partir de 2010, após o forte crescimento registado em 2009. Para 2013 prevê-se que o peso da despesa total no PIB (45,1%) ainda se situe 1,1 p.p. acima do valor médio de 2007/2008 (44%).

EVOLUÇÃO DA RECEITA

21 A melhoria projectada para a receita total no período 2009-2013, ascende a 4,2 p.p. do PIB, fixando a receita total em percentagem do PIB, no final desse período, em 43,0%, um valor bastante superior à média dos anos 2007/2008 (40,8%).

22 O comportamento da receita total é sobretudo determinado pela evolução da carga fiscal. Convém referir que, o Governo espera já em 2011 (33,7% do PIB), atingir uma carga fiscal relativamente ao PIB superior ao valor registado em termos médios nos anos de 2007/08 (32,6% do PIB).

23 Afigura-se que as previsões apresentadas para o período de análise 2010/2013 carecem de uma melhor fundamentação do que a descrita no ROPO, e as metas a alcançar sendo ambiciosas, imprimem um considerável risco quanto à sua concretização e, consequentemente, para prossecução das metas do défice e da dívida pública inscritas no ROPO.

COMPARAÇÃO COM O PEC

24 Comparativamente ao PEC, o ROPO tem implícito um maior contributo da receita para a redução do défice, particularmente concentrado na receita fiscal.

25 O ROPO tem implícita uma maior contenção do aumento do peso da despesa no PIB, do que o previsto no PEC, não obstante o peso da despesa no PIB em 2013 ser ainda superior em 1,1 p.p. ao valor médio registado em 2007/2008

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	III
INTRODUÇÃO	1
FUNDAMENTOS E OBJECTIVOS	1
METODOLOGIA.....	1
LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES.....	1
I PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS	5
II EXECUÇÃO ORÇAMENTAL NO 1.º TRIMESTRE 2010 (NA ÓPTICA DA CONTABILIDADE NACIONAL)	9
III PERSPECTIVAS A MÉDIO PRAZO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	11
TRAJECTÓRIA PREVISTA NO ROPO PARA OS SALDOS E DÍVIDA DAS AP.....	11
EVOLUÇÃO DO HIATO FACE AO OBJECTIVO DE MÉDIO PRAZO	14
PREVISÃO DE EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS DAS AP	16
<i>Evolução da despesa das AP.....</i>	<i>18</i>
<i>Evolução da receita das AP</i>	<i>21</i>
IV COMPARAÇÃO COM A ACTUALIZAÇÃO DE MARÇO DE 2010 DO PROGRAMA DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO	23
ANEXOS.....	25

Índice de tabelas

Tabela 1 – Previsões macroeconómicas para Portugal (2009-2013).....	8
Tabela 2 – Evolução da dívida pública (2006-2013)	12
Tabela 3 – Perspectiva de evolução das receitas e despesas das AP, 2007-2013	17
Tabela 4 – Rubricas seleccionadas da despesa corrente primária	18
Tabela 5 – Consumo intermédio	19
Tabela 6 – Taxa de juro implícita da dívida	19
Tabela 7 – Quadro síntese da execução orçamental trimestral em contabilidade nacional	25
Tabela 8 – Quadro síntese da execução orçamental trimestral em contabilidade nacional – valores acumulados até final do período	26
Tabela 9 – Conta das Administrações Públicas – variação prevista em p.p. do PIB face ao ano anterior (2009-2013)	27
Tabela 10 – Principais Impactos, a partir de 2011, das Medidas de Consolidação das Finanças Públicas – comparação ROPO vs. PEC	28
Tabela 11 – Comparação entre o ROPO e o PEC	29

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Previsão de crescimento do PIB real constante no ROPO.....	5
Gráfico 2 – Revisão na previsão de crescimento do Governo face à previsão efectuada no PEC de Março de 2010....	6
Gráfico 3 – Revisão do ROPO face à previsão anterior (PEC 2010-2013, Março 2010)	6
Gráfico 4 – Capacidade/necessidade de financiamento da economia face ao exterior	7
Gráfico 5 – Saldo orçamental das Administrações Públicas (2005-2010 1º trimestre)	10
Gráfico 6 - Saldo acumulado até ao trimestre de referência	10
Gráfico 7 – Evolução do défice orçamental das Administrações Públicas (% do PIB).....	12
Gráfico 8 – Excesso de défice estrutural... ..	14
Gráfico 9 – Variação anual prevista para o saldo estrutural (p.p. do PIB).....	15
Gráfico 10 – Principais componentes da Despesa das AP (%PIB).....	20
Gráfico 11 – Principais componentes da Receita das AP (%PIB).....	22

Introdução

FUNDAMENTOS E OBJECTIVOS

1 O objectivo da presente Nota Técnica é o de analisar o Relatório de Orientação da Política Orçamental (ROPO), de Julho de 2010, elaborado pelo Governo e disponibilizado no dia 2 de Julho de 2010 (pelas 20h). A entrega deste Relatório de Orientação à Assembleia da República decorre da Lei de Enquadramento Orçamental, que determina a sua entrega até 30 de Abril de cada ano. A análise do ROPO tem em vista apurar a evolução passada e prevista para as principais rubricas orçamentais, e os efeitos das principais medidas de consolidação orçamental previstas no horizonte de médio prazo.

METODOLOGIA

2 A metodologia seguida traduziu-se na análise do realismo do enquadramento macroeconómico e das previsões das principais rubricas orçamentais apresentadas no Relatório, promovendo a sua análise comparativa. No estudo da evolução das principais rubricas orçamentais procedeu-se também à comparação com a evolução anteriormente prevista na actualização de Março de 2010 do Programa de Estabilidade e Convergência (PEC). Apresenta-se ainda a execução orçamental no 1.º trimestre de 2010, na óptica da contabilidade nacional, na sequência da divulgação desses valores pelo INE no passado dia 29 de Junho.

LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES

3 Esta análise encontra-se limitada pelo facto de a discussão em plenário ter sido agendada para o dia 9 de Julho, o que permitiu apenas 4 dias úteis para elaborar esta análise da UTAO. Trata-se de um período de tempo manifestamente insuficiente para a elaboração de uma análise técnica suficientemente detalhada ao Relatório de Orientação da Política Orçamental. Este calendário é manifestamente diferente do verificado em 2009, em que a entrega do documento foi efectuada a 15 de Maio e a discussão em Plenário ocorreu no dia 1 de Julho, tendo a UTAO entregue a sua análise técnica no dia 23 de Junho, respeitando o seu prazo de entrega “no limite até uma semana antes do debate em Plenário”.

4 Assim, a exiguidade de tempo disponível não permitiu uma análise mais aprofundada do documento em apreço, nem uma maior sistematização, bem como inviabilizou uma revisão mais cuidada desta análise. Saliente-se que o pouco tempo disponível implica que, por exemplo, a análise da dívida pública esteja bastante incompleta, faltando analisar a comportabilidade da dívida (indicador muito utilizado pelas agências de notação de risco/*rating*), e colocar a evolução da dívida na sua perspectiva histórica, bem como em termos comparativos com os restantes países europeus.

5 Na Informação Técnica n.º 4/2010, relativa à revisão da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), a UTAO salientava justamente a importância de os prazos de análise e discussão dos documentos de natureza orçamental virem a ser alargados na revisão em curso da LEO, de forma a aproximar os mesmos aos recomendados pelas melhores práticas da OCDE e que servem de referência, entre outros, a países como os EUA, Holanda e França. Aliás, do conjunto de

recomendações da OCDE dirigidas à Assembleia da República convém assinalar, pela sua importância, inclusivamente para o bom desenrolar do trabalho técnico da UTAO, a recomendação de alargamento dos prazos de apreciação dos principais documentos orçamentais pela Assembleia da República.¹ 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.”²

6 A análise técnica da UTAO encontra-se ainda condicionada pela insuficiência de informação técnica essencial, designadamente:

- A não divulgação dos valores apresentados em milhões de euros, mas tão somente em percentagem do PIB (e arredondados a uma casa decimal), o que origina erros de arredondamento por vezes de dimensão considerável, com reflexo no valor dos agregados;
- A não divulgação da estimativa de hiato do produto e das componentes cíclicas utilizadas nos cálculos subjacentes ao Quadro 3.13 do ROPO (pág. 47);
- A não apresentação das previsões anteriores (OE/2010 e actualização de Março do PEC) na nova base 2006 de contas nacionais, impedindo uma comparação directa entre as previsões do ROPO e as previsões anteriores;
- A não apresentação de previsões actualizadas na óptica da contabilidade pública, para cada um dos subsectores das Administrações Públicas (AP), coerente com a nova previsão na óptica das contas nacionais apresentada no ROPO;
- Insuficiente informação relativamente às operações que foram classificadas no ano de 2010 enquanto aquisição líquida de activos financeiros, que ascenderão a um total de 1,1 p.p. do PIB. Refira-se que sem esse detalhe não é possível determinar se essas operações não terão efectivamente qualquer impacto no défice das AP;
- A não suficientemente quantificada justificação da evolução em 2009 das principais rubricas de receita e de algumas rubricas de despesa, designadamente ao nível do consumo intermédio, despesas com pessoal e outras despesas correntes.

7 A não disponibilização deste tipo de informação tem vindo a condicionar o trabalho técnico de análise dos documentos de finanças públicas efectuado pela UTAO. Assim, a UTAO tem vindo a referir desde 2008, a necessidade de os documentos de finanças públicas entregues pelo Governo à Assembleia da República, em particular documentos como o Relatório de Orientação da Política Orçamental, cujo conteúdo informativo não se encontra suficientemente tipificado na Lei de Enquadramento Orçamental, serem acompanhados de um anexo estatístico, contendo a informação técnica considerada necessária para a sua análise, em moldes a definir pela Assembleia da República, tendo por base o Código de Conduta sobre o conteúdo e formato dos Programas de Estabilidade e Crescimento, necessariamente adaptado às necessidades específicas de informação por parte da Assembleia da República. Seria essencial para o bom desenrolar do trabalho técnico

¹ O Relatório da OCDE 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>.

² 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.”

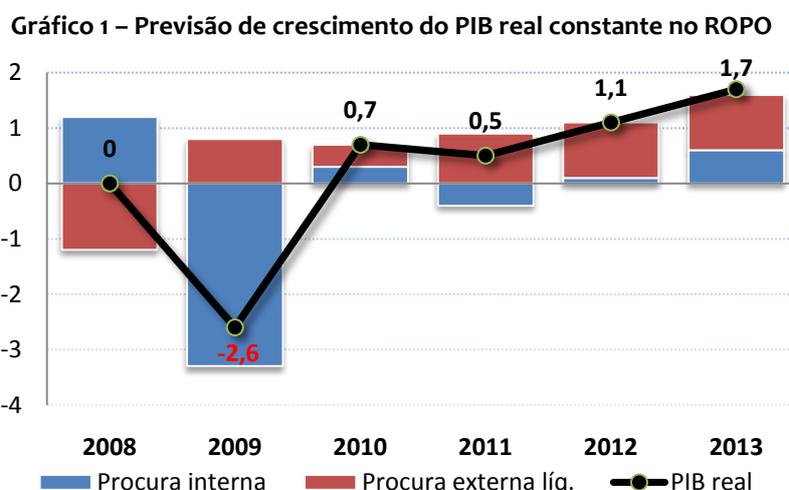
da UTAO que a revisão em curso da Lei de Enquadramento Orçamental viesse a acolher a obrigatoriedade da inclusão de um anexo estatístico nos documentos de finanças públicas.

8 Considerando que a execução orçamental ao longo do ano disponibilizada mensalmente pela Direcção-Geral do Orçamento é apresentada em contabilidade *pública*, de uma forma não consolidada, para cada um dos diferentes subsectores das Administrações Públicas (serviços integrados, serviços e fundos autónomos, segurança social, administração local e administração regional), a não actualização da previsão na óptica da contabilidade pública das receitas e despesas de cada um desses subsectores, coerente com o novo objectivo do défice para 2010 em contas nacionais (1 p.p. do PIB mais exigente do que o previsto no OE/2010), não permitirá acompanhar a execução desta previsão ao longo do ano.³

³ Dado que só se poderá comparar a evolução efectiva da receita e despesa desses subsectores com a previsão de variação prevista no OE/2010. Recorde-se que a execução orçamental, em contas nacionais, só é divulgada pelo INE 90 dias após o trimestre de referência.

I Perspectivas macroeconómicas

I.1 Pese embora o cenário de incerteza que tem caracterizado a evolução da economia europeia e mundial, e as medidas de restrição orçamental entretanto aprovadas, o ROPO apresenta uma previsão de uma melhoria da actividade económica, marcado sobretudo pela componente externa. A economia portuguesa registou, em 2009, uma taxa de variação homóloga do PIB em termos reais negativa (-2,6%). Para o período de 2010 a 2013, o Governo prevê uma melhoria da actividade económica, sobretudo nos anos de 2012 e 2013, segundo o qual a economia portuguesa deverá crescer 1,1% e 1,7%, respectivamente.



Fonte: ROPO 2010.

I.2 A previsão de crescimento do PIB até 2012, constante do relatório em apreço, encontra-se globalmente em linha com as demais previsões para a economia portuguesa elaboradas pelas organizações nacionais e internacionais de referência (ver Tabela 1). Contudo, a previsão de evolução do consumo público feito no ROPO aponta para uma quebra de 2,2% e 4,2%, em 2010 e 2011, respectivamente, valores substancialmente superiores aos das previsões das organizações nacionais e internacionais, assim como das previsões constantes do PEC (ver Gráfico 3). No entanto, parte desta diferença pode ser explicada pelas recentes medidas de contenção da despesa, aprovadas pela Lei n.º 12-A/2010⁴, de 30 de Junho e pelo efeito da mudança de base ocorrida na revisão das contas nacionais. Na previsão do ROPO, este menor crescimento do consumo público em 2010 é compensado por uma evolução mais favorável da FBCF.

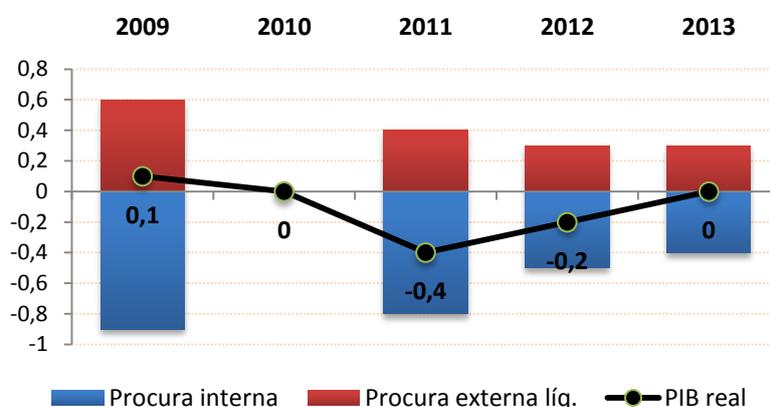
I.3 A previsão da taxa de desemprego apresentada no ROPO, para o ano de 2010, encontra-se bastante abaixo dos valores previstos pela OCDE e pelo FMI, embora em linha com os da Comissão Europeia. Coloca-se a questão se o objectivo de não aumento entre 2009 e 2010, dos gastos com prestações sociais poderá ser alcançado, considerando os últimos dados disponíveis do EUROSTAT

⁴ Lei que aprova “um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC)”.

para o desemprego, que aponta para uma taxa de desemprego de 10,9% em Maio de 2010. Os valores do desemprego para 2011 estão em linha com as previsões das instâncias internacionais.

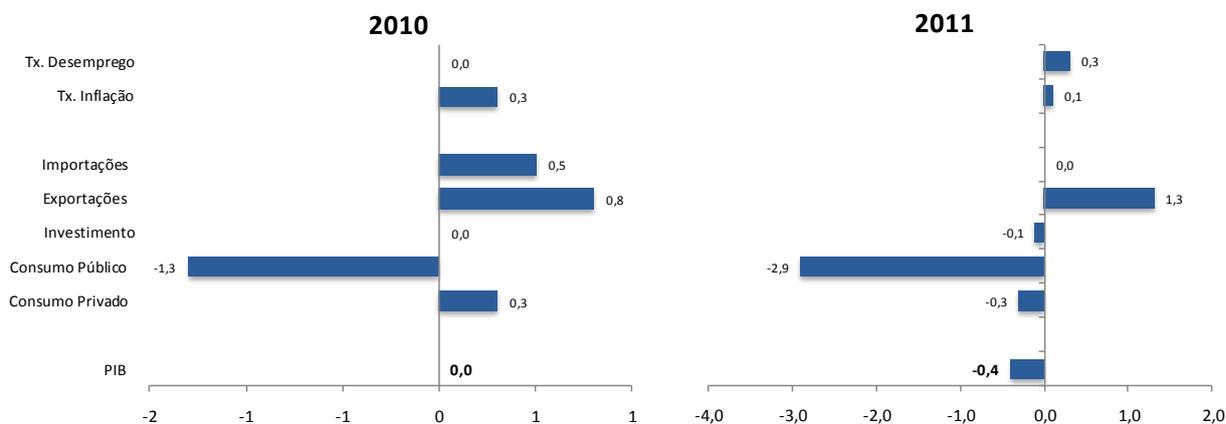
I.4 A incerteza dos mercados financeiros, associado às medidas de restrição orçamental entretanto adoptadas pelo governo, levou o governo a rever em baixa a previsão do crescimento do PIB para os anos de 2011 e 2012, face à previsão constante do PEC, sobretudo por uma redução do efeito da procura interna no crescimento da economia (Gráfico 2). Apesar da manutenção do crescimento económico para 2013, o governo reviu em baixa a procura interna, a qual em termos de contributo, foi compensada por uma melhoria na procura externa líquida. Convém salientar que esta comparação deve ser interpretada com alguma prudência em resultado quer dos arredondamentos apresentados em ambos os documentos, quer da revisão de base nas contas nacionais entretanto efectuada pelo INE.

Gráfico 2 – Revisão na previsão de crescimento do Governo face à previsão efectuada no PEC de Março de 2010



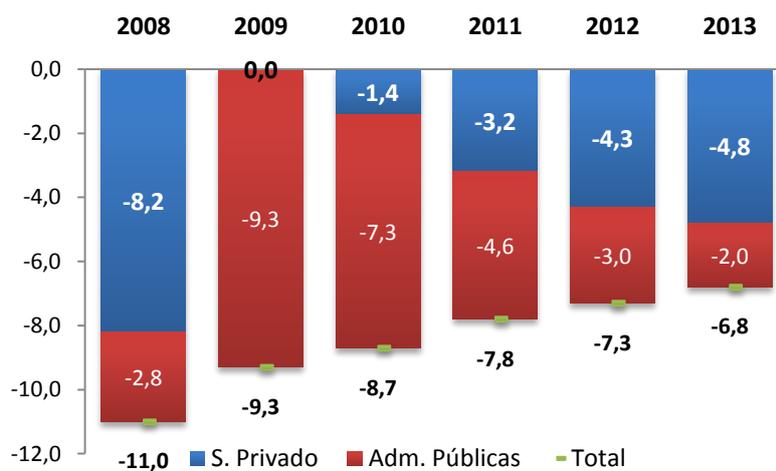
Fontes: ROPO 2010 e PEC 2010-2013.

Gráfico 3 – Revisão do ROPO face à previsão anterior (PEC 2010-2013, Março 2010)



I.5 Tal como evidenciado no Gráfico 4, entre 2008 e 2013 espera-se uma redução de 2 p.p. do PIB nas necessidades de financiamento da economia portuguesa face ao exterior (vulgo défice externo). A concretizar-se esta previsão a economia portuguesa manterá ao longo deste período elevadas necessidades anuais de financiamento, o que levará a uma crescente deterioração da posição de investimento internacional da economia portuguesa: o ROPO tem subjacente 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 4 – Capacidade/necessidade de financiamento da economia face ao exterior
(em percentagem do PIB)



Fontes: ROPO 2010.

Tabela 1 – Previsões macroeconómicas para Portugal (2009-2013)

	Ano: Org.: Data: Documento:	2009	2010 (Previsão)						2011 (Previsão)						2012 (P)		2013 (P)
		INE/CE	Gov.	CE	FMI	OCDE	BdP	BCE	Gov.	CE	FMI	OCDE	BdP	BCE	Gov.	FMI	Gov.
		Jun-10	Jul-10	Mai-10	Abr-10	Mai-10	Mar-10	Jun-10	Jul-10	Mai-10	Abr-10	Mai-10	Mar-10	Jun-10	Jul-10	Abr-10	Jul-10
		ROPO	ROPO	Primv.	WEO	EO	BE Prim.	-	ROPO	Primv.	WEO	EO	BE Prim.	-	ROPO	WEO	ROPO
PORTUGAL																	
PIB (taxa de variação real, em %)	-2,6	0,7	0,5	0,3	1,0	0,4	:	0,5	0,7	0,7	0,8	0,8	:	1,1	0,8	1,7	
Consumo Privado	-1,0	1,3	1,0	:	1,5	1,1	:	0,5	0,0	:	0,1	0,3	:	0,6	:	0,7	
Consumo Público	3,0	-2,2	-0,3	:	-0,9	-0,7	:	-4,2	-0,2	:	-1,0	-0,2	:	-2,6	:	-1,8	
FBCF	-11,9	-0,8	-4,2	:	-5,4	-6,3	:	0,9	-0,6	:	1,1	0,3	:	0,9	:	2,5	
Exportações	-11,8	4,3	3,8	:	5,3	3,6	:	5,4	4,4	:	5,3	3,7	:	5,9	:	6,0	
Importações	-10,8	2,2	1,1	:	1,9	0,2	:	1,9	1,5	:	2,3	1,4	:	2,1	:	2,4	
Inflação	-0,9	1,1	1,0	0,8	0,9	0,8	:	2,0	1,4	1,1	1,1	1,5	:	2,0	1,4	2,0	
Deflador do Cons. Priv.	-2,3	:	1,1	:	:	:	:	:	1,5	:	:	:	:	:	:	:	
Deflador do PIB	0,1	:	1,1	1,0	0,7	:	:	:	1,6	1,1	1,2	:	:	1,4	:	:	
Desemprego (%)	9,6	9,8	9,9	11,0	10,6	:	:	10,1	9,9	10,3	10,4	:	:	9,8	:	9,6	
(em % do PIB)																	
Saldo orçamental	9,3	-7,3	-8,5	-8,7	-7,4	:	:	-4,6	-7,9	-7,5	-5,6	:	:	-3,0	:	-2,0	
Dívida Pública	76,3	83,5	85,8	:	84,9	:	:	85,9	91,1	:	88,5	:	:	85,9	:	84,8	
Cap./nec. líq. financto. face exterior	9,3	-8,7	-8,8	:	:	-8,8	:	-7,8	-8,6	:	:	-9,7	:	-7,3	:	-6,8	
INTERNACIONAL																	
PIB (taxa de variação real)																	
Área do euro	-4,1	:	0,9	1,0	1,2	:	1,0	:	1,5	1,5	1,8	:	1,2	:	1,8	:	
- Alemanha	-5,0	:	1,2	1,2	1,9	:	:	:	1,6	1,7	2,1	:	:	:	:	:	
- França	-2,2	:	1,3	1,5	1,7	:	:	:	1,5	1,8	2,1	:	:	:	:	:	
- Espanha	-3,6	:	-0,4	-0,4	-0,2	:	:	:	0,8	0,9	0,9	:	:	:	:	:	
UE-27	-4,2	:	1,0	1,0	:	:	:	:	1,7	1,8	:	:	:	:	2,2	:	
- Reino Unido	-4,9	:	1,2	1,3	1,3	:	:	:	2,1	2,5	2,5	:	:	:	:	:	
EUA	-2,4	:	2,8	3,1	3,2	:	:	:	2,5	2,6	3,2	:	:	:	:	:	
Inflação (IHPC) - área do euro	0,3	:	1,5	1,1	1,4	:	1,0	:	1,7	1,3	1,0	:	1,5	:	1,5	:	
Procura externa rel. p/ Portugal (bens)	-12,6	1,7	4,3	:	7,2	3,5	:	4,3	4,5	:	7,5	3,7	:	4,7	:	4,7	
Preço spot petróleo Brent (USD/barril)	62,5	77,7	84,5	80	80	79,8	79,5	80,5	89,2	83	80	83,8	83,7	83,2	:	85,1	
Tx. juro curto prazo (Euribor-3 meses)	1,2	0,8	0,9	0,9	0,7	0,9	0,8	1,1	1,6	1,6	1,9	1,7	1,1	1,6	:	1,9	
Tx. juro longo prazo (OT 10 anos)	4,2	5,1	3,2	:	4,7	4,2	3,9	4,6	3,6	:	5,2	4,6	4,2	5,0	:	5,0	
Taxa de câmbio nominal (€1 = x USD)	1,39	1,28	1,36	1,364	1,31	1,37	1,3	1,234	1,35	1,35	1,282	1,36	1,26	1,234	:	1,234	

Abreviaturas: E. Prel.- Estimativa preliminar; Gov. - Governo da República Portuguesa; Interc. - previsão intercalar; Primv- Previsão da Primavera; EO - Economic Outlook (previsão regular); BE- Boletim Económico; OE- Relatório da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para o ano indicado. **Notas:** A fonte dos dados para o enquadramento internacional do ano transacto é a última previsão regular da Comissão Europeia. Inflação: variação homóloga do IHPC no caso das previsões das organizações internacionais e variação média anual do IPC no caso do ROPO ou do Relatório do Orçamento do Estado. No caso da previsão do FMI o valor da taxa de juro de curto prazo refere-se à taxa LIBOR para os depósitos em euros. O valor indicado para a previsão do BCE relativamente à inflação e crescimento da área do euro corresponde ao valor central do intervalo apresentado por aquela organização.

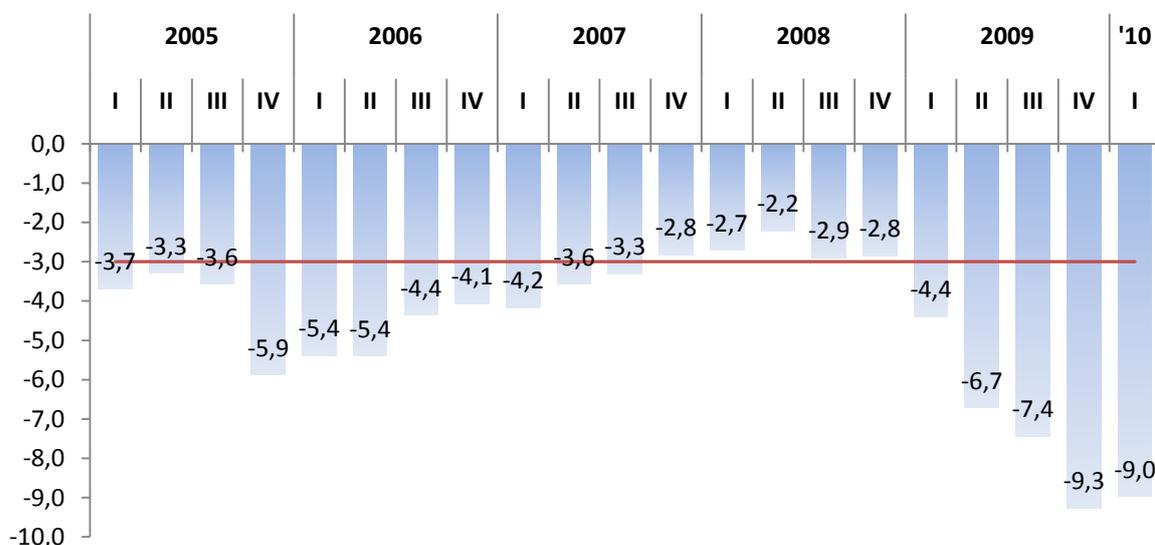
II Execução orçamental no 1.º trimestre 2010 (na óptica da contabilidade nacional)

II.1 O INE divulgou no dia 29 de Junho, as contas nacionais trimestrais por sector institucional, na nova base 2006, referentes ao período de 1999 a 2010 (1.º trimestre). Esta informação estatística do INE tem a vantagem de apresentar uma estimativa trimestral da execução orçamental consolidada do conjunto das Administrações Públicas, na óptica de contabilização relevante para o apuramento da satisfação dos compromissos comunitários em matéria de finanças públicas.

II.2 Considerando que os valores constantes nas Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional não se encontram corrigidos de sazonalidade e são muito sensíveis a determinadas operações registadas em cada trimestre, num primeiro momento, procedeu-se à sua análise recorrendo a valores alisados, correspondentes ao ano terminado em cada trimestre, ou seja, valores deslizantes de 4 trimestres expressos em percentagem do PIB anual deslizante (*rolling year GDP*). Os valores assim calculados permitem identificar qual seria o saldo das Administrações Públicas, em contabilidade nacional, caso o ano terminasse no trimestre de referência. Desta forma, consegue analisar-se a tendência de evolução infra-anual do défice público de forma directamente comparável com as contas nacionais anuais, eliminando os problemas de sazonalidade (Gráfico 5 e Tabela 7, em anexo).

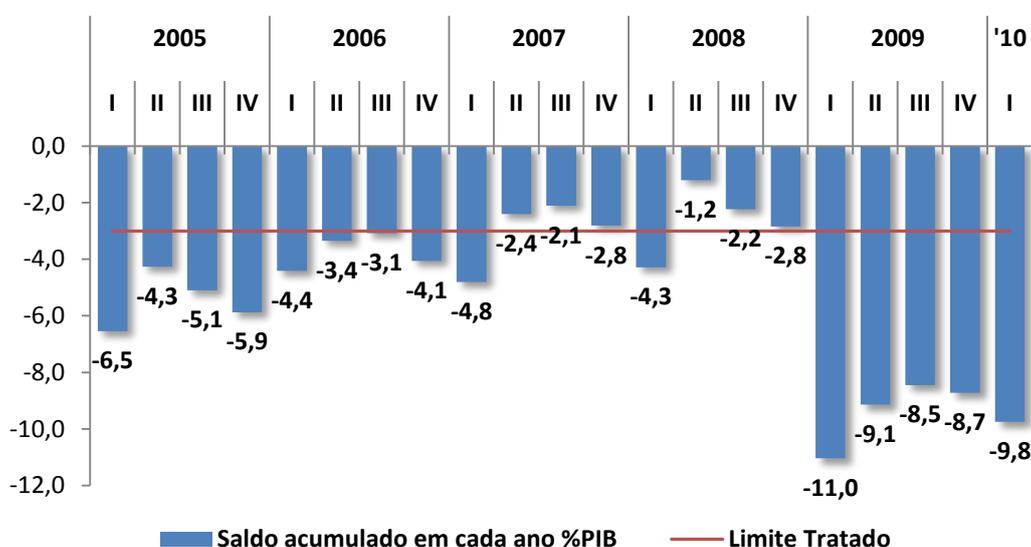
II.3 **No ano terminado no 1.º trimestre de 2010, a estimativa preliminar do INE aponta para um défice das Administrações Públicas equivalente a 9% do PIB.** Tal representa uma melhoria de 0,3 p.p. do PIB face ao valor apurado para 2009 (9,3%). Para tal resultado contribuíram um aumento de 0,2 p.p na receita total (e equivalente aumento na receita fiscal, por via do aumento da receita dos impostos indirectos, embora parcialmente anulado por uma redução da receita dos impostos directos), e uma redução de 0,1 p.p na despesa, sobretudo na componente de despesas com pessoal e despesas de capital, pese embora o aumento registado nas prestações sociais.

Gráfico 5 – Saldo orçamental das Administrações Públicas (2005-2010 1º trimestre)
(valores deslizados expressos em percentagem do PIB deslizado)



II.4 Num segundo momento, seguindo uma metodologia semelhante à utilizada na análise da execução orçamental na óptica da contabilidade pública, calculou-se o saldo orçamental usando os valores acumulados até ao trimestre de referência em cada ano civil. No entanto, importa referir que estes valores se encontram sujeitos aos efeitos de sazonalidade, apresentando, regra geral, o primeiro trimestre do ano, necessidades de financiamento (em percentagem do PIB) superiores às dos restantes trimestres. **As Administrações Públicas apresentam no 1.º trimestre de 2010 uma necessidade de financiamento de 9,8% do PIB gerado no trimestre**, o que representa face ao 4.º trimestre de 2009, uma deterioração de 0,5 p.p. do PIB, em virtude de uma redução da receita em 3,1 p.p. do PIB, não totalmente compensada por uma redução de 2,6 p.p. na despesa. Comparativamente ao 1.º trimestre de 2009, há no entanto uma melhoria do saldo em 1,2 p.p. do PIB (Gráfico 6 e Tabela 8).

Gráfico 6 - Saldo acumulado até ao trimestre de referência
(em percentagem do PIB acumulado até ao trimestre de referência)



III Perspectivas a médio prazo das Administrações Públicas

Trajectória prevista no ROPO para os saldos e dívida das AP

III.1 A execução orçamental de 2009 ficou marcada pelo aumento significativo do défice orçamental, que passou de 2,8 % do PIB, em 2008, para um valor equivalente a 9,3% do PIB. O ROPO prevê uma trajectória de redução do défice orçamental para 3% do PIB em 2012 e para 2% do PIB em 2013 (**Gráfico 7**).

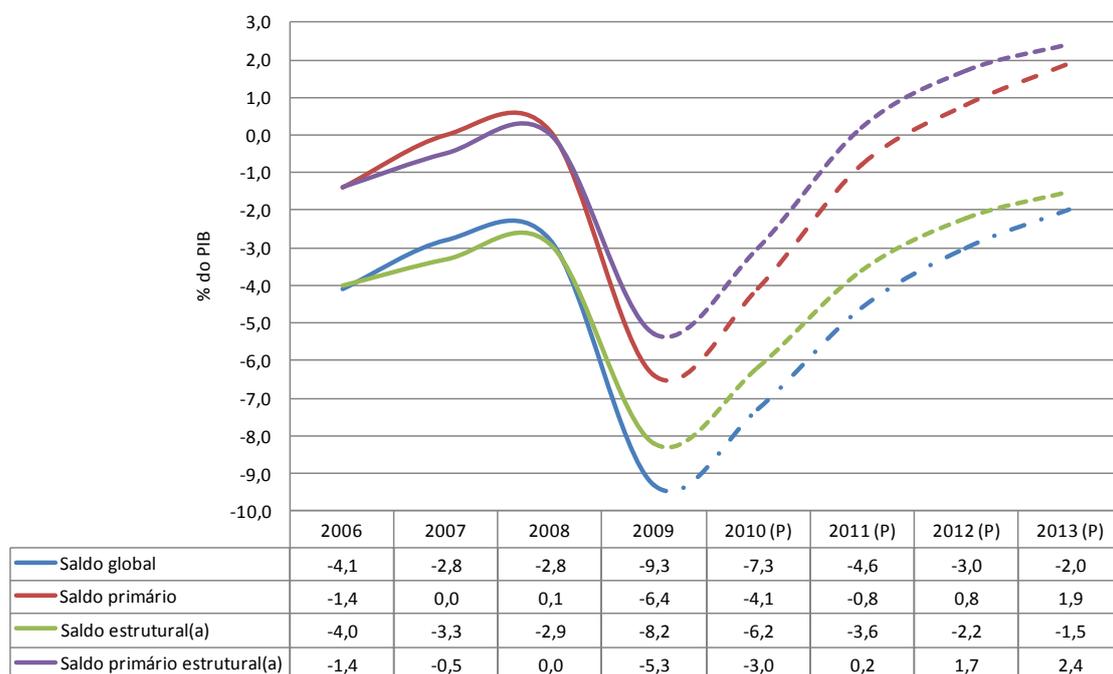
III.2 Relativamente à receita, em 2009, as receitas correntes diminuíram 1,8 p.p. do PIB, resultado da forte quebra da receita fiscal (2 p.p), sobretudo ao nível dos impostos sobre a produção e importação (nomeadamente o IVA), que reduziu-se em 1,4 p.p. Para este resultado contribuiu a quebra do crescimento económico, embora esse factor, por si só, não explique a totalidade da quebra registada na receita fiscal (Tabela 3).

III.3 A despesa corrente aumentou, em 2009, o seu peso no PIB em 3,5 p.p.. Para esse acréscimo contribuíram o aumento dos encargos com pessoal (0,4 p.p) e os consumos intermédios (0,4 p.p), mas especialmente os encargos com prestações sociais (2,4 p.p), derivado sobretudo dos estabilizadores automáticos e das medidas de apoio à crise. De acordo com o ROPO, as medidas anti-cíclicas implementadas desde 2008 terão tido um impacto orçamental equivalente a 1,7 p.p. do PIB.

III.4 No ROPO, e face às medidas entretanto implementadas após a apresentação do PEC, antecipa-se para 2012 o objectivo de atingir um défice orçamental não superior a 3% do PIB inicialmente fixado para 2013 no PEC. Assim, entre 2009 e 2013, prevê-se uma melhoria do saldo orçamental em 7,3 p.p. do PIB, sendo que para o saldo primário essa melhoria cifra-se em 8,3 p.p. do PIB e para o saldo primário estrutural é de 7,7 p.p. A verificarem-se estes pressupostos inscritos no ROPO, o ajustamento médio anual no saldo orçamental será superior ao recomendado pelo Conselho Europeu, que é de 1,25 p.p. do PIB.

III.5 Para a melhoria do saldo orçamental no período 2009-2013, o Governo conta pelo lado da receita com um aumento da receita fiscal de 3,6 p.p do PIB, quer por via dos impostos sobre a produção e importação (2,3 p.p), quer por via dos impostos sobre o rendimento e património (1,3 p.p). Prevê-se que a melhoria da situação económica e as medidas adicionais de consolidação orçamental recentemente adoptadas (Lei n.º 12-A/2010) irão contribuir de forma decisiva para a obtenção desse objectivo.

Gráfico 7 – Evolução do défice orçamental das Administrações Públicas (% do PIB)



III.6 Do lado da despesa, salienta-se a forte redução das despesas com pessoal (-2,1 p.p), sendo que o ROPO é vago nas explicações para esta previsão de quebra, referindo somente as reformas levadas a cabo na Administração Pública desde 2005, com especial destaque para as medidas que promovem a redução do número de funcionários, o congelamento de entrada de novos funcionários e as regras de progressão na carreira em vigor desde 2008. No entanto, nenhuma informação é disponibilizada que permita aferir da razoabilidade desta previsão.

III.7 O ROPO perspectiva que a melhoria do saldo primário, assim como uma redução do efeito dinâmico das taxas de juro (*efeito bola de neve*), levará a uma redução do stock da dívida pública a partir de 2013. Contudo, a insuficiente informação relativamente às operações que foram classificadas no ano de 2010 enquanto aquisição líquida de activos financeiros, que ascenderão a um total de 1,1 p.p. do PIB, não permite determinar se essas operações não terão efectivamente qualquer impacto no défice das AP.

Tabela 2 – Evolução da dívida pública (2006-2013)

	2006	2007	2008	2009	2010 (P)	2011 (P)	2012 (P)	2013 (P)
Dívida pública consolidada (% PIB)	63,9	62,7	65,4	76,3	83,5	85,9	85,9	84,8
Varição em p.p. do PIB	1,1	-1,2	2,6	11,0	7,2	2,4	0,0	-1,1
Efeito saldo primário	1,4	0,0	-0,1	6,4	4,1	0,8	-0,8	-1,9
Efeito dinâmico	0,1	-0,4	1,7	4,5	2,0	1,9	1,3	1,2
Outros	-0,4	-0,7	1,0	0,0	1,1	-0,4	-0,5	-0,5

III.8 Em 26 de Abril de 2010, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade actualizado de Portugal relativo ao período de 2009-2013, considerando que ⁵: “Os resultados orçamentais poderão ser inferiores ao previsto no programa. O impacto de algumas medidas de consolidação nele apresentadas, em especial no que respeita às receitas não fiscais, às despesas de capital e às transferências sociais, poderão não produzir os resultados esperados, inclusivamente em 2010. Por outro lado, a partir de 2011, existem riscos inerentes ao facto de a estratégia de consolidação se concentrar nos últimos anos do programa. Com efeito, as medidas de consolidação constantes do programa ainda têm de ser adoptadas e executadas, o que provoca um clima de incerteza. Existem riscos suplementares associados à não definição de algumas medidas anunciadas, nomeadamente no que respeita às reduções das despesas de capital e a um cenário macroeconómico relativamente optimista, em especial nos últimos anos em questão. De igual modo, a previsão de rápida recuperação das receitas, após as acentuadas quebras em 2009, e de uma elasticidade positiva das receitas fiscais relativamente à procura interna tornam possível um cenário em que o crescimento das receitas seja inferior, o que poderá comprometer a realização dos objectivos orçamentais.”

III.9 Em 15 de Junho, a Comissão Europeia avaliou as medidas tomadas por Portugal (e outros países) em resposta às recomendações do Conselho de 2 de Dezembro de 2009 [COM(2010) 329]. Relativamente a Portugal, o Conselho recomendava a correcção do défice orçamental para um nível abaixo dos 3% em 2013, o que obrigava a implementar a estratégia de consolidação orçamental prevista no PEC 2010-2013, assegurando um esforço médio de redução do défice de 1,25% do PIB por ano. Contudo, o Conselho também alertava para a necessidade de especificar as medidas a tomar no futuro, por forma a alcançar os objectivos propostos, nomeadamente que medidas deverão ser adoptadas já no Orçamento do Estado para 2011. A Comissão Europeia concluiu que não são necessárias novas etapas no procedimento de défices excessivos relativamente a Portugal. Contudo, após ter analisado o impacte das medidas adicionais de consolidação orçamental anunciadas no dia 13 de Maio (e tendo-as em linha de conta), a Comissão concluiu que para atingir o novo objectivo de défice para 2011, previsto pelo Governo português, será necessário um esforço adicional de 1,5% do PIB, a detalhar no OE/2011:

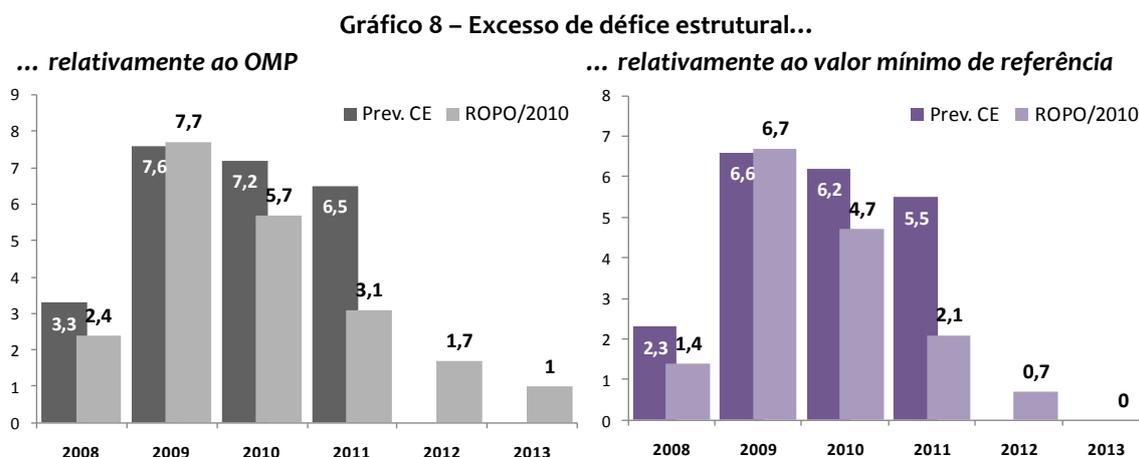
«As for the revised 2011 government deficit target, a consolidation effort – in addition to all the detailed measures announced up to this date – amounting to 1½ pp. of GDP, reflecting the earlier identified budgetary gap between the March 2010 stability programme and the Commission spring 2010 forecasts outlooks would need to be enshrined in the 2011 Budget Law. While both expenditure and revenue measures may have comparable impact on short-term fiscal consolidation, further measures could be tilted towards spending cuts given the current weights of expenditure and revenue in terms of GDP and the need to implement fiscal policies that contribute to restore competitiveness.» (pág. 37)

⁵ Considerando n.º 8 do Parecer do Conselho, disponível em Português, em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:144:0006:0011:PT:PDF>

Evolução do hiato face ao objectivo de médio prazo

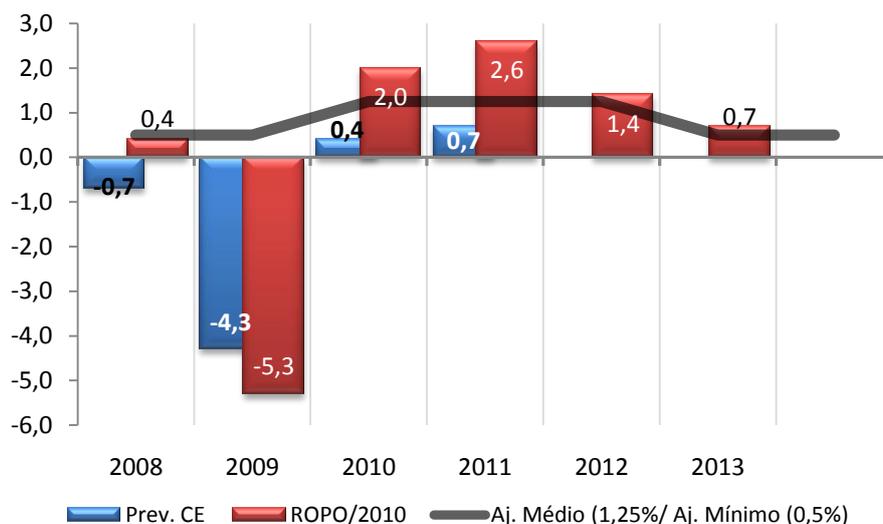
III.10 Em termos estruturais, i.e. retirando do saldo orçamental os efeitos da conjuntura económica e das medidas temporárias, o ROPO/2010 prevê uma trajetória de redução do défice estrutural dos 8,2% do PIB estimados para 2009 para 1,5% do PIB em 2013.

III.11 Assim, a cumprir-se a trajetória prevista no ROPO/2010, **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 p.p. do PIB para que se atinja o objectivo de médio prazo (OMP) definido pelo Governo português, que corresponde a um défice estrutural de 0,5% do PIB (Gráfico 8). Ainda de acordo com os valores apresentados no ROPO/2010, em 2013 o défice estrutural estará em linha com o valor mínimo de referência, o que significa que, a verificar-se essa previsão, *no final desse ano a situação das finanças públicas em Portugal já 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” já não levaria, pelo livre funcionamento dos estabilizadores automáticos novamente a um défice superior a 3% do PIB.



III.12 Em termos de evolução anual, ressalta o **forte ajustamento estrutural previsto para o ano de 2011** (2,6 p.p. do PIB), bem como, **em menor grau, para 2010** (2 p.p. do PIB). Comparativamente ao previsto no PEC, o reforço do esforço de consolidação prevista para 2010 faz com que a estratégia de consolidação apresentada esteja menos concentrada nos últimos anos do horizonte de previsão (menos “backloaded”).

Gráfico 9 – Variação anual prevista para o saldo estrutural (p.p. do PIB)



III.13 Em 2010, 2011 e 2012, o ROPO/2009 prevê uma variação anual do saldo estrutural significativamente maior do que o ajustamento anual médio de 1 ¼% do PIB para o período 2010-2013, preconizado na Recomendação do Conselho (ECOFIN) de 30.11.2009. Para 2013 a melhoria anual do saldo estrutural é de 0,7 p.p. do PIB, ficando assim acima da regra geral de uma melhoria anual mínima de 0,5% do PIB aplicável a todos os países da área do euro que ainda não atingiram os respectivos OMP.

III.14 O ROPO/2010 não apresenta as estimativas do hiato do produto e das componentes cíclicas da receita e da despesa utilizadas no cálculo do saldo estrutural aí apresentado, o que impede a realização da decomposição da variação prevista para o saldo orçamental nas componentes: i) efeito do ciclo económico; ii) juros; iii) medidas temporárias; iv) e medidas discricionárias (de receita ajustada do ciclo, despesa corrente primária estrutural e contributo da despesa de capital). Esta insuficiência de informação condiciona a análise técnica a este Relatório.

III.15 Não obstante, pode concluir-se que o ROPO/2010 tem implícito um hiato do produto negativo (PIB real ainda abaixo do PIB potencial) para a totalidade do período de projecção, inclusive para 2013.

Previsão de evolução das receitas e despesas das AP

III.16 A Tabela 3 apresenta a evolução passada e prospectiva para os principais agregados da conta das AP. Os valores encontram-se apresentados na nova base de contas nacionais (base 2006), que foi objecto de tratamento na Informação Técnica da UTAO n.º 6/2010. Da leitura da referida tabela é possível concluir que para a redução prevista de 7,3 p.p. do PIB do défice das administrações públicas entre 2009 e 2013 a receita total concorrerá com 58% desse esforço (4,2 p.p. do PIB) e a despesa com os restantes 41% (2,9 p.p. do PIB).⁶ O acréscimo de carga fiscal contribuirá com 55% do esforço de consolidação previsto entre 2009 e 2013.

III.17 As secções seguintes analisam em mais pormenor a evolução prevista para a despesa e a receita das AP.

⁶ Estes valores parciais não somam para a unidade em virtude de o ROPO apenas apresentar valores expressos em percentagem do PIB, arredondados a uma casa decimal, não tendo o MFAP apresentado essas mesmas previsões em milhões de euros, contrariamente ao verificado em 2009.

Tabela 3 – Perspectiva de evolução das receitas e despesas das AP, 2007-2013

Fonte: Período:	Em percentagem do PIB								Contributo melhoria saldo 2009/2013	
	INE			ROPO 2010						
	Média 2007/2008	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013		
1. Receitas Fiscais	24,0	24,1	23,8	21,8	22,9	24,5	25,1	25,4	3,6	49%
Impostos Indirectos	14,3	14,5	14,1	12,7	13,6	14,4	14,9	15,0	2,3	32%
Impostos Directos (IR's)	9,6	9,5	9,7	9,1	9,3	10,0	10,2	10,4	1,3	18%
2. Contribuições Sociais	11,6	11,6	11,7	12,0	12,0	11,9	11,9	11,9	-0,1	-1%
Das quais: 2a. Contribuições Sociais Efectivas	8,6	8,5	8,7	9,0	9,1	9,2	9,3	9,4	0,4	5%
3. Outras Receitas Correntes (inclui vendas)	4,5	4,6	4,4	4,3	4,8	4,9	5,0	5,0	0,7	10%
4. Total Receitas Correntes (1+2+3)	40,1	40,3	39,9	38,1	39,7	41,3	42,1	42,3	4,2	58%
5. Receitas de Capital	0,7	0,7	0,8	0,7	0,9	0,7	0,7	0,7	0,0	0%
6. Total Receitas (4+5)	40,8	40,9	40,7	38,8	40,6	42,1	42,8	43,0	4,2	58%
7. Consumo Intermédio	4,3	4,2	4,3	4,7	4,6	4,3	4,1	3,9	0,8	11%
8. Despesas com Pessoal	11,9	12,0	11,8	12,2	12,0	11,3	10,7	10,1	2,1	29%
9. Prestações Sociais	18,8	18,5	19,1	21,5	21,5	21,4	21,3	21,3	0,2	3%
9a. Em dinheiro	14,7	14,6	14,9	16,6	16,6	16,6	16,6	16,7	-0,1	-1%
9b. Em espécie	4,1	4,0	4,2	4,9	4,9	4,8	4,7	4,6	0,3	4%
10. Juros (PDE*)	2,8	2,8	2,9	2,8	3,2	3,8	3,9	3,9	-1,1	-15%
11. Subsídios	0,8	0,8	0,7	0,7	1,0	0,8	0,8	0,8	-0,1	-1%
12. Outras Despesas Correntes	2,2	2,3	2,2	2,6	2,6	2,5	2,4	2,4	0,2	3%
13. Total Despesa Corrente (7+...+12)	40,8	40,7	41,0	44,5	44,9	44,1	43,2	42,4	2,1	29%
Da qual: Despesa Corrente Primária (13-10)	38,0	37,9	38,1	41,7	41,7	40,3	39,3	38,4	3,3	45%
14. Formação Bruta de Capital Fixo	2,3	2,4	2,2	2,5	2,5	2,1	2,1	2,0	0,5	7%
15. Outras Despesas de Capital	0,4	0,6	0,2	1,1	0,5	0,5	0,6	0,7	0,4	5%
16. Total Despesas de Capital (14+15)	2,7	3,0	2,4	3,5	3,0	2,6	2,7	2,7	0,8	11%
17. Total Despesa (13+16)	43,6	43,7	43,4	48,0	47,9	46,6	45,8	45,1	2,9	40%
Da qual: Total Despesa Primária	40,7	40,9	40,5	45,2	44,7	42,9	42,0	41,1	4,1	56%
18. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (6-17)	-2,8	-2,8	-2,8	-9,3	-7,3	-4,6	-3,0	-2,0	7,3	100%
19. Saldo Primário (18+10)	0,1	0,0	0,1	-6,4	-4,1	-0,8	0,8	1,9	8,3	114%
Do qual: Saldo Corrente Primário	-2,1	-2,4	-1,7	3,6	-2,0	1,0	2,8	3,9	0,3	4%
20. Poupança Bruta (4-13)	-0,8	-0,4	-1,2	-6,4	-5,2	-2,7	-1,1	0,0	6,4	88%
21. Carga fiscal (1+2a)	32,6	32,6	32,6	30,8	32,0	33,7	34,4	34,8	4,0	55%
22. Dívida Pública	64,0	62,7	65,4	76,3	83,5	85,9	85,9	84,8		

Sem efeitos medidas temporárias em 2007 e 2008 (na outra desp. Capital)										
15. Outras Despesas de Capital	0,9	0,7	1,0	1,1	0,5	0,5	0,6	0,7	0,4	5%
16. Total Despesas de Capital (14+15)	3,2	3,2	3,2	3,5	3,0	2,6	2,7	2,7	0,8	11%
17. Total da Despesa	44,0	43,8	44,2	48,0	47,9	46,7	45,9	45,1	2,9	40%
Total Despesa Primária	41,2	41,0	41,3	45,2	44,7	42,9	42,0	41,2	4,0	55%
18. Saldo sem efeito medidas temporárias	-3,2	-2,9	-3,6	-9,3	-7,3	-4,6	-3,0	-2,0	7,3	100%
19. Saldo primário s/ efeito medidas temp.	-0,4	-0,1	-0,7	-6,4	-4,1	-0,8	0,9	1,9	8,3	114%
por memória:										
PIB nominal (INE: 2007-2009; MFAP 2010-2013)	170.329	168.737	171.921	167.633	170.388	174.214	179.502	185.280		
Medidas temporárias (% do PIB)	0,5	0,1	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0%

Fontes: 2007-2009: INE, Banco de Portugal e Comissão Europeia; 2010-2013: ROPO/2010. | Notas: Cálculos UTAO.

Evolução da despesa das AP

III.18 A evolução dos principais agregados de despesa, expressos em percentagem do PIB, encontra-se representada no Gráfico 10. A previsão do ROPO/2010 para o período 2010-2013 é acompanhada da representação da média respectiva para os anos 2007 e 2008, o que permite visualizar a situação das contas públicas no período imediatamente anterior ao ano mais afectado pela crise financeira (2009). Essa média poderá assim ser interpretada como o valor de referência pré-crise.

III.19 O peso da despesa corrente primária no produto cresceu fortemente em 2009, passando de 38,1 para 41,7% do PIB entre 2008 e 2009. O ROPO prevê a manutenção desse rácio em 2010 e uma redução expressiva nos anos seguintes. No entanto, em 2013 o rácio no PIB da despesa primária (38,4%) deverá ainda ficar acima da média de 2007/2008 (38% do PIB).

III.20 A estrutura da despesa corrente primária não sofrerá nenhuma alteração assinalável entre 2009 e 2013, continuando nesse horizonte temporal, as rubricas das despesas com pessoal e com as prestações sociais a representarem mais de 80% da despesa corrente primária. No seu conjunto as despesas com pessoal e prestações sociais apresentarão em 2013, a cumprirem-se as previsões do ROPO, um peso no PIB (31,4%) superior ao nível médio de 2007 e 2008.

Tabela 4 – Rubricas seleccionadas da despesa corrente primária

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
(Soma do) peso no PIB das rubricas:							
Despesa corrente primária	37,9	38,1	41,7	41,7	40,3	39,3	38,4
Desp. Pessoal + Prest. Sociais	30,6	30,9	33,7	33,5	32,7	32,0	31,4
Desp. Pessoal + Prest. Sociais + Consumo Intermédio	34,7	35,2	38,4	38,1	37,0	36,1	35,3
Peso Desp. Pessoal + Prest. Sociais na Desp. Corrente Prim.	81%	81%	81%	80%	81%	81%	82%

III.21 Quanto ao consumo intermédio, após um acréscimo de 0,35 p.p. do PIB em 2009, que segundo o Banco de Portugal foi influenciado pelo aumento do montante relativo à entrega de material militar, prevê-se para 2010 uma ligeira redução, seguida de reduções mais expressivas nos anos de 2011 a 2013. No entanto, há que ter em conta a entrega de dois submarinos (cujo custo individual ascende a aproximadamente 0,3% do PIB), previsivelmente em 2010 e 2011, sendo contudo o ROPO omissivo em relação a estas operações. Caso se assuma que esses montantes se encontram reflectidos na previsão de evolução das despesas de consumo intermédio, a evolução desta rubrica ajustada desse efeito seria a ilustrada na linha 4 da Tabela 5, ou seja, em 2010 existiria uma redução nas outras componentes do consumo intermédio (que não aquisição de submarinos) de 0,4% do PIB. Trata-se de um valor que contrasta com o efeito directo anunciado de 0,07% do PIB em 2010 das medidas de "redução e racionalização de despesas de funcionamento, com definição de tectos para (...) e para as despesas com material militar".⁷ Tenha-se ainda presente que o OE/2010 previa um acréscimo de 0,2 p.p. do PIB para 2010 face a 2009. Consequentemente, poderá existir um risco na concretização desta previsão, que mereceria uma análise mais aprofundada, não

⁷ Ver Quadro 1.6, da página 19 do ROPO/2010.

passível de ser efectuada no curto espaço de tempo que a UTAO dispôs para elaborar este Parecer.

Tabela 5 – Consumo intermédio

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Cons. Intermédio (ROPO)	4,18	4,34	4,69	4,60	4,30	4,10	3,90
2. Efeito submarinos				0,30	0,30		
3. Consumo intermédio ajustado ef. subm. [(3)=(1)-(2)]	4,18	4,34	4,69	4,30	4,00	4,10	3,90
4. Variação consumo intermédio ajustado		0,16	0,35	-0,39	-0,30	0,10	-0,20
<i>Por memória:</i>							
Impacte medidas anunciadas (ROPO)				-0,07	-0,30	-0,19	-0,20

III.22 A evolução prevista para as despesas com pessoal não se encontra suficientemente fundamentada na informação fornecida no ROPO/2010. Encontra-se prevista uma redução do seu peso no PIB em 2,1 p.p. entre 2009 e 2013; trata-se de uma redução de 1,8 p.p. do PIB face à média de 2007/2008. De acordo com o ROPO, os efeitos directos das medidas de contenção, por comparação com um cenário de ausência de medidas, ascenderão a 0,84% do PIB em 2013. Esta estimativa é 0,21 p.p. do PIB mais elevada do que a apresentada na actualização de Março do PEC (0,63% do PIB). Consequentemente, para 2013 prevê-se agora que os efeitos directos de medidas adicionais (congelamento de admissões) em 2013 representem +0,21 p.p. do PIB do que o previsto em Março. Contudo, o PEC previa que a despesa com o pessoal em 2013 estivesse 1 p.p. do PIB abaixo da média de 2007/2008 (redução que sobe para 1,8 p.p. no PIB no ROPO). Consequentemente, *face à previsão constante no PEC* em 2013 resta uma redução adicional de 0,6 p.p. do PIB para a qual não é apresentada qualquer justificação.

III.23 Os juros da dívida pública deverão aumentar o seu peso no produto, passando a representar 3,9% do PIB em 2013, um valor que é 1,1 p.p. do PIB superior ao da média dos anos 2007/2008. Para esta evolução concorre o aumento do stock da dívida. Quanto ao custo desse financiamento, medido pela taxa de juro implícita na dívida, os valores subjacentes às previsões do ROPO poderão não acomodar suficientemente a deterioração das condições de mercado da dívida soberana portuguesa, dado que se prevê que esse custo médio nos anos de 2011 a 2013 (4,7%) corresponda ao valor verificado em 2008 (Tabela 6).

Tabela 6 – Taxa de juro implícita da dívida

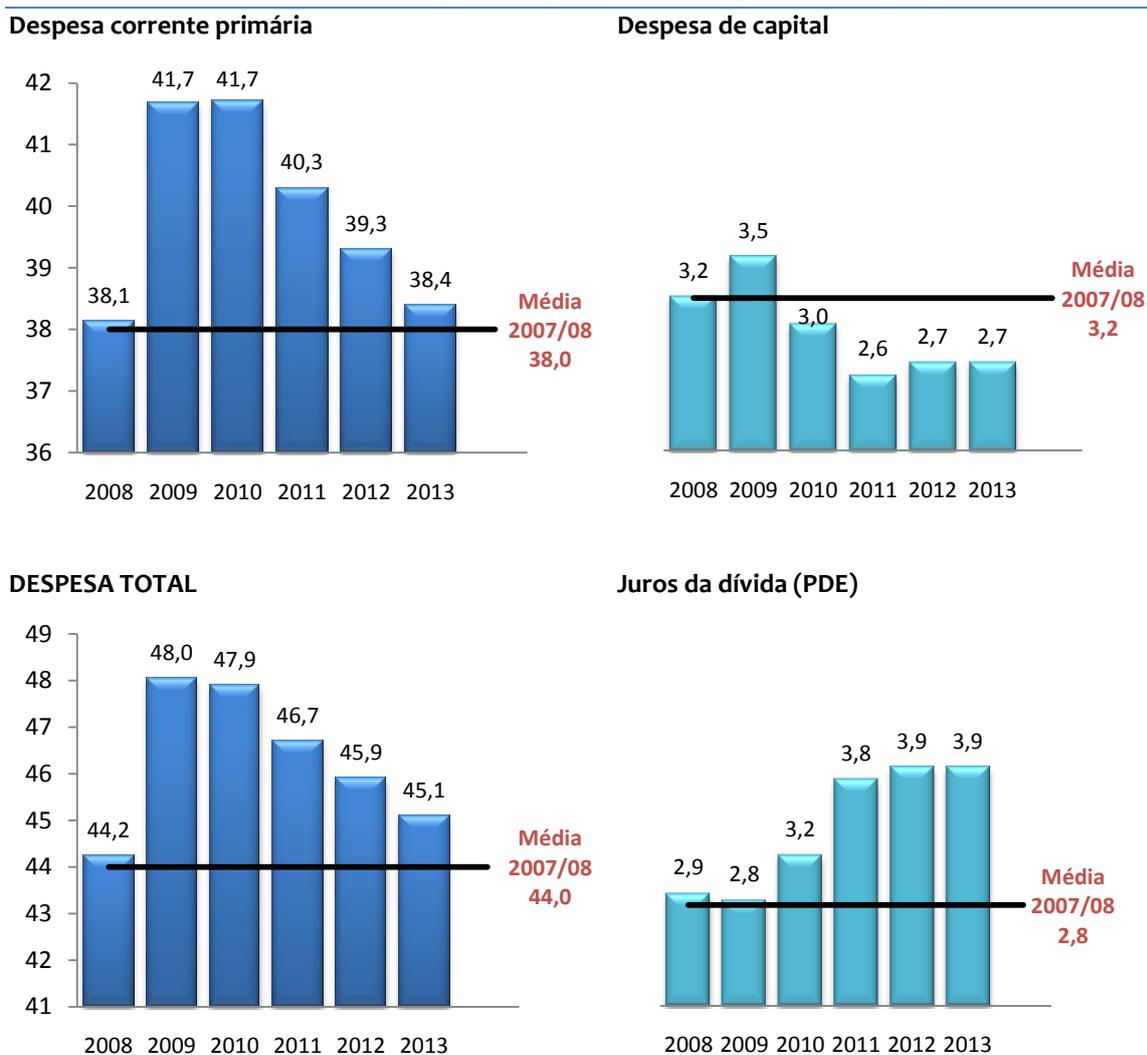
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
4,4%	4,6%	4,7%	4,2%	4,3%	4,7%	4,7%	4,7%

Notas: Taxa de juro implícita corresponde ao peso dos juros do período t na dívida do período t-1. Cálculos UTAO com base nos valores do ROPO. Devido ao facto deste documento não apresentar valores em milhões de euros, os valores apresentados poderão sofrer de erros de arredondamento.

III.24 A despesa de capital será reduzida ao longo do período 2010-2013, contribuindo para o esforço de redução do défice orçamental. Em 2011 e 2012 deverá, de acordo com o ROPO, ficar 0,5 p.p. do PIB abaixo da média de 2007/2008 (ajustada dos efeitos das medidas temporárias nesses dois anos).

III.25 No seu conjunto, a despesa total, expressa em percentagem do produto, deverá apresentar, segundo o ROPO/2010, uma trajectória de descida, mais pronunciada a partir de 2010, após o forte crescimento registado em 2009. Para 2013 prevê-se que o peso da despesa total no PIB (45,1%) ainda se situe 1,1 p.p. acima do valor médio de 2007/2008 (44%).

Gráfico 10 – Principais componentes da Despesa das AP (%PIB)



Notas: Nesta análise foram removidos os efeitos das medidas temporárias utilizadas em 2007 (0,1 p.p. do PIB) e 2008 (0,8 p.p. do PIB), que foram abatidas à (outra) despesa de capital, baixando dessa forma o peso no PIB da despesa de capital e da despesa total nesses dois anos. A não remoção deste efeito afectaria a comparação das previsões com a média de 2007/2008, dado que o valor da despesa de capital registada, sobretudo em 2008, em resultado dessas medidas é anormalmente baixo (2,4% do PIB).

Fontes: INE e ROPO/2010.

Evolução da receita das AP

III.26 A trajectória prevista para a receita pretende, à semelhança do que acontece com as previsões de contenção da despesa, colocá-la em níveis, 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. A melhoria projectada para a receita total no período 2009-2013, ascende a 4,2 p.p. do PIB, fixando a receita total em percentagem do PIB, no final desse período, em 43,0%, um valor bastante superior à média dos anos 2007/2008 (40,8%) – Gráfico 11.

III.27 O comportamento da receita total é sobretudo determinado pela evolução da carga fiscal, onde se incluem a receita fiscal e as contribuições sociais efectivas. Assim, após a forte redução de 1,8 p.p. do PIB da carga fiscal, estimada para 2009 face ao ano anterior, o ROPO projecta uma recuperação bastante assinalável da carga fiscal em todo o período de 2010-2013. Convém referir que, o Governo espera já em 2011 (33,7% do PIB), atingir uma carga fiscal relativamente ao PIB superior ao valor registado em termos médios nos anos de 2007/08 (32,6% do PIB).

III.28 Por seu lado, a rubrica outras receitas correntes apresentam um forte crescimento do seu peso no PIB entre 2009 e 2010, passando depois a uma situação de relativa estagnação até ao fim do período de referência, mas bastante acima dos valores de 2008, sem que sejam referidas as razões para este comportamento no ROPO.

III.29 As medidas adicionais de consolidação orçamental recentemente adoptadas (Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho), 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 foram até agora apresentadas como estando na base da evolução discricionária da receita total. Adicionalmente, o ROPO refere que a revisão em alta da receita face ao PEC se deve “... também à incorporação dos dados de execução orçamental dos primeiros 5 meses de 2010, que apontam para um comportamento da receita fiscal mais favorável do que inicialmente esperado.”⁸

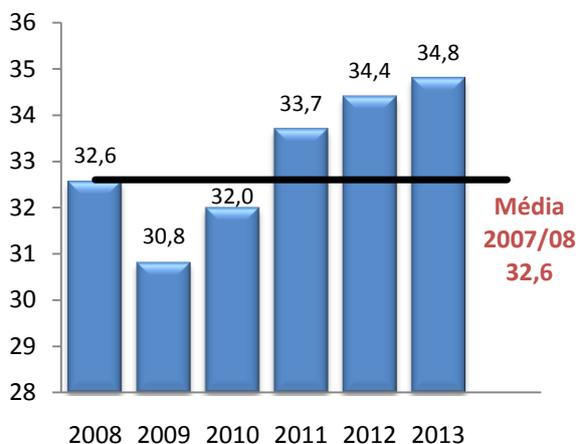
III.30 Refira-se ainda que a elasticidade da receita fiscal e contributiva face à evolução do PIB nominal apresentou em 2009 um valor (3,1) muito superior ao da elasticidade *ex-ante* de médio prazo (1,08), mantendo-se consideravelmente acima, em todo o período de 2010-2013, quer daquele referencial de médio prazo, quer das elasticidades registadas em termos históricos (mesmo excluindo os efeitos das medidas discricionárias do lado da receita). A explicação e a evolução programada assentam na hipótese do choque negativo sobre a receita de 2009 apresentar um carácter temporário. Em todo o caso, a confirmar-se esta hipótese de se ter 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*.

III.31 Deste modo, afigura-se que as previsões apresentadas para o período de análise 2010/2013 carecem de uma melhor fundamentação do que a descrita no ROPO, e as metas a alcançar sendo ambiciosas, imprimem um considerável risco quanto à sua concretização e, conseqüentemente, para prossecução das metas do défice e da dívida pública inscritas no ROPO.

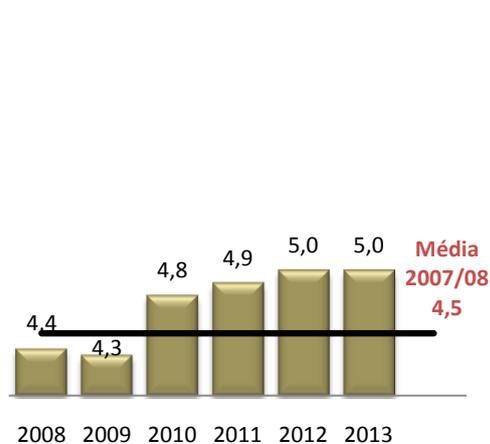
⁸ Cabe no entanto referir que o alargamento da base contributiva contemplada na revisão do Código Contributivo da Segurança Social, implica igualmente aumentos de despesa, designadamente no que respeita às inerentes prestações sociais, subsídio de doença e subsídio de desemprego, cujo efeito não parece ter sido levado em conta (na projecção de despesa).

Gráfico 11 – Principais componentes da Receita das AP (%PIB)

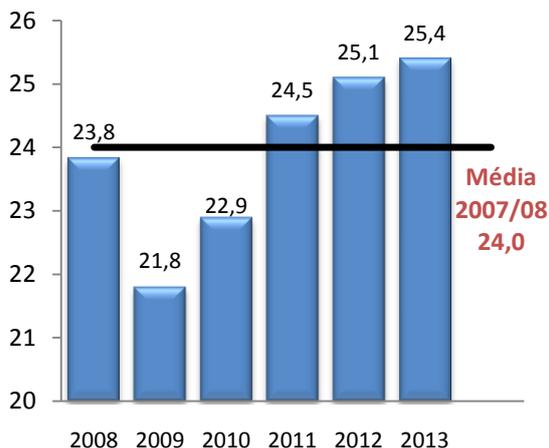
Carga Fiscal



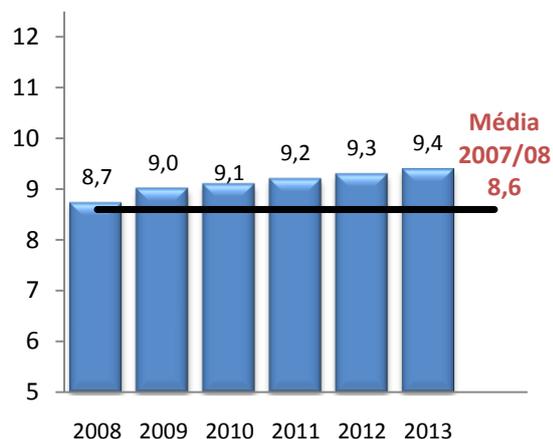
Outras receitas correntes



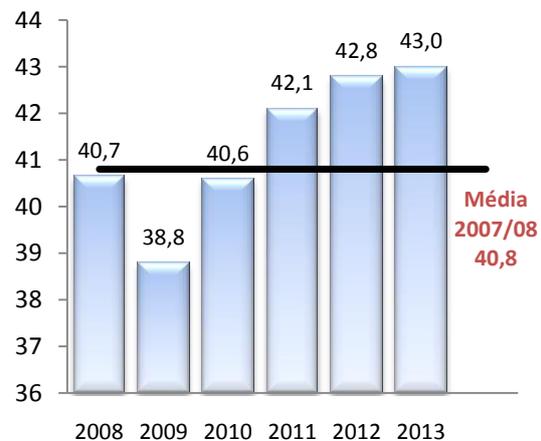
Receita fiscal



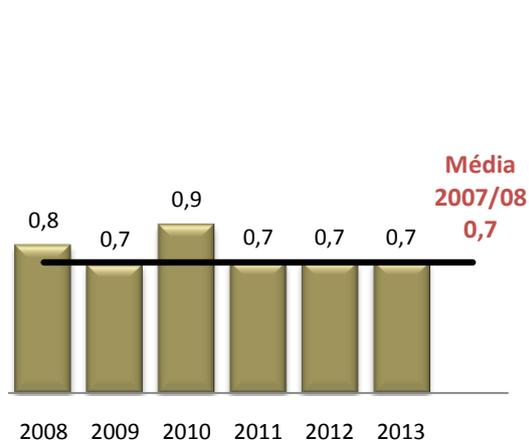
Contribuições sociais efectivas



RECEITA TOTAL



Receitas de capital



Fontes: INE e ROPO/2010.

IV Comparação com a actualização de Março de 2010 do Programa de Estabilidade e Crescimento

IV.1 Do ponto de vista analítico é relevante proceder a uma comparação entre a evolução prevista para as finanças públicas no ROPO/2010, de Julho de 2010, e a actualização de Março de 2010 do PEC. Contudo, esta comparação encontra-se dificultada pelo facto dos dois documentos estarem apresentados em diferentes bases de contas nacionais: o ROPO encontra-se na (nova) base 2006 das contas nacionais portuguesas e o PEC numa base própria do Ministério das Finanças e Administração Pública (que diferia da anterior base 2000 das contas nacionais portuguesas, no tratamento de algumas componentes da despesa com pessoal na conta das AP, mas que não faziam reflectir esse diferente tratamento no valor do PIB). O ROPO não reapresentou a previsão do PEC na nova base 2006, o que impede uma comparação directa entre as previsões constantes nos dois documentos.

IV.2 Para ultrapassar a impossibilidade de efectuar uma comparação directa das previsões do ROPO e do PEC, por estarem em diferentes bases de contas nacionais, a UTAO optou por calcular, para cada um dos dois documentos em apreço, a diferença entre os valores anuais previstos para cada rubrica e a respectiva média para os anos de 2007 e 2008.⁹ Ao calcular as diferenças face à média, apurada na respectiva base de contas nacionais, e ao centrar a análise nessas diferenças, permite-se a realização de uma comparação entre as duas previsões relativamente imune à alteração de base.¹⁰ O resultado desse exercício encontra-se, em anexo, na Tabela 11.¹¹

IV.3 Para um dado ano, caso a diferença entre a previsão constante no ROPO para uma rubrica de receita (por exemplo, a carga fiscal) e a média dessa variável em 2007/2008 seja superior à diferença equivalente no caso da previsão do PEC, pode concluir-se que se prevê um maior contributo dessa rubrica para a redução do saldo orçamental no ROPO do que se previa no PEC (casos assinalados a verde na Tabela). Já para as rubricas de despesa a interpretação é a oposta.

⁹ Por exemplo, no caso do ROPO calculou-se a diferença entre o valor da carga fiscal prevista para 2010 e o valor da carga fiscal média em 2007-2008 (na base 2006); repetiu-se o mesmo cálculo para os anos seguintes. No caso dos valores do PEC foram calculadas as diferenças face ao valor médio de 2007-2008, apurados na mesma base em que o PEC foi apresentado. Os valores para 2007 correspondem aos calculados no Parecer Técnico da UTAO n.º 3/2010.

¹⁰ Trata-se obviamente de uma solução de *second best*, dado que o óptimo seria dispor das previsões do PEC (e do próprio OE/2010) na nova base 2006.

¹¹ Este exercício corrige os efeitos das medidas temporárias que contribuíram para a redução da despesa de capital (e assim da despesa total) em 2007 e 2008, de molde a não influenciar a média que serve de ponto de comparação.

IV.4 Da leitura deste exercício pode concluir-se que:

- Comparativamente ao PEC, o ROPO tem implícito um maior contributo da receita para a redução do défice, particularmente concentrado na receita fiscal;
 - enquanto na projecção do PEC a receita fiscal ficaria abaixo da média de 2007/2008 até ao ano 2012, na previsão constante do ROPO a receita fiscal em 2011 já estará 0,5 p.p. do PIB acima da receita fiscal média de 2007/2008; em 2013 ficará 1,4 p.p. do PIB acima do valor médio de 2007/2008;
 - a previsão referente às contribuições sociais efectivas também é revista em alta, existindo, assim, uma revisão em alta da carga fiscal entre o PEC e o ROPO superior a 1,5 p.p. do PIB entre 2011 e 2013;
 - em sentido contrário, a previsão da receita de capital é revista em baixa, para valores mais prudentes, no ROPO.

- O ROPO tem implícita uma maior contenção do aumento do peso da despesa no PIB, do que o previsto no PEC, não obstante o peso da despesa no PIB em 2013 ser ainda superior em 1,1 p.p. ao valor médio registado em 2007/2008;
 - esta maior contenção assenta em previsões mais exigentes para a evolução das despesas com pessoal, subsídios (2010-2012) e consumo intermédio;
 - em sentido oposto, a previsão referente às prestações sociais é agora menos exigente do que o previsto no PEC – o ROPO prevê que em 2013 as prestações sociais representem mais 2,5 p.p. do PIB do que representavam em 2007/2008, quando o PEC previa um diferencial de 1,9 p.p. do PIB.
 - O contributo previsto da redução das despesas de capital é agora menor do que o previsto em Março, muito por via de uma menor redução na “outra despesa de capital”.¹²

¹² Valor que poderá, no entanto, ainda estar afectado por efeitos da mudança de base de contas nacionais, no tocante à eliminação da intermediação dos subsídios recebidos da União Europeia pelas AP.

ANEXOS

Tabela 7 – Quadro síntese da execução orçamental trimestral em contabilidade nacional
(valores referentes ao ano terminado no trimestre de referência em percentagem do PIB)

Ano: Trimestre:	2008				2009				2010	Objectivo anual	Desvio face	Varição	
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	2010 (ROPO)	Obj2010	'10T1-'09T4	
Receita Total	40,9	41,0	40,6	40,7	40,3	39,2	39,7	38,8	39,0		40,6	-1,6	0,2
Receita fiscal	24,1	24,2	24,0	23,8	23,4	22,1	22,6	21,8	22,0		22,9	-0,9	0,2
- Impostos indirectos	14,6	14,5	14,3	14,1	13,6	13,2	13,0	12,7	13,2		13,6	-0,4	0,5
- Impostos directos	9,6	9,7	9,6	9,7	9,8	8,9	9,6	9,1	8,8		9,3	-0,5	-0,3
Contribuições Sociais	11,6	11,6	11,5	11,7	11,8	11,9	12,0	12,0	11,9		12,0	-0,1	-0,1
- Das quais efectivas	8,6	8,7	8,6	8,7	8,8	8,9	9,0	9,0	9,0		9,1	-0,1	0,0
O. rec. correntes (inclui vendas)	4,5	4,5	4,5	4,4	4,3	4,4	4,4	4,3	4,4		4,8	-0,4	0,1
Receitas de capital	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7		0,9	-0,2	0,0
Despesa Total	43,6	43,2	43,5	43,5	44,7	45,9	47,1	48,1	48,0		47,9	0,1	-0,1
Consumo intermédio	4,3	4,3	4,3	4,3	4,5	4,6	4,7	4,7	4,7		4,6	0,1	0,0
Despesas com pessoal	11,9	11,8	11,7	11,8	11,9	12,0	12,2	12,2	12,2		12,0	0,2	-0,1
Prestações sociais	18,6	18,4	18,7	19,1	19,7	20,3	21,1	21,5	21,6		21,5	0,1	0,1
Juros	2,9	2,9	2,9	3,0	3,0	3,0	2,9	2,9	2,8		3,2	-0,4	0,0
Subsídios	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,8		1,0	-0,2	0,0
Outra despesa corrente	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,4	2,6	2,6	2,6		2,6	0,0	0,0
Despesas de capital	2,8	2,7	2,8	2,4	2,6	2,9	2,9	3,5	3,4		3,0	0,4	-0,1
- FBCF	2,5	2,4	2,4	2,2	2,3	2,3	2,4	2,5	2,4		2,5	-0,1	0,0
- Outra despesa de capital	0,4	0,3	0,5	0,2	0,4	0,6	0,5	1,1	1,0		0,5	0,5	-0,1
Saldo global	-2,7	-2,2	-2,9	-2,8	-4,4	-6,7	-7,4	-9,3	-9,0		-7,3	-1,7	0,3
Saldo Primário	0,1	0,7	0,0	0,1	-1,4	-3,7	-4,5	-6,4	-6,2		-4,1	-2,1	0,3
Carga fiscal*	32,7	32,9	32,6	32,6	32,2	31,0	31,6	30,8	31,0		32,0	-1,0	0,2
Despesa Corrente	40,7	40,4	40,7	41,1	42,0	43,0	44,3	44,5	44,6		44,9	-0,3	0,0
Despesa Corrente Primária	37,9	37,6	37,8	38,1	39,1	40,0	41,3	41,7	41,8		41,7	0,1	0,1
Despesa Total Primária	40,7	40,3	40,6	40,5	41,7	42,9	44,2	45,2	45,2		44,7	0,5	0,0
Dívida Pública	61,7	62,8	63,1	65,4	67,8	73,2	72,8	76,3	77,3		83,5	-6,2	1,0

Fonte: INE, CNT por sector institucional. | Notas: Valores deslizantes expressos em percentagem do PIB deslizante-

* Exclui as contribuições sociais imputadas. Cálculos UTAO.

Tabela 8 – Quadro síntese da execução orçamental trimestral em contabilidade nacional – valores acumulados até final do período

(em percentagem do PIB acumulado até ao final do período)

Ano: Trimestre:	2008				2009				2010	Objectivo anual	Desvio face	Varição
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	2010 (ROPO)	Obj2010	'10T1-'09T4
Receita Total	36,5	39,8	39,6	40,7	34,7	36,8	38,3	38,8	35,7	40,6	-4,9	-3,1
Receita fiscal	21,4	23,6	23,6	23,8	19,3	20,0	21,8	21,8	20,3	22,9	-2,6	-1,5
- Impostos indirectos	13,8	13,9	14,1	14,1	11,3	11,9	12,5	12,7	13,4	13,6	-0,2	0,6
- Impostos directos	7,6	9,8	9,5	9,7	8,0	8,1	9,3	9,1	6,9	9,3	-2,4	-2,1
Contribuições Sociais	11,0	11,3	11,3	11,7	11,5	11,8	11,7	12,0	11,1	12,0	-0,9	-0,9
O. rec. correntes (inclui vendas)	3,7	4,3	4,2	4,4	3,5	4,3	4,2	4,3	3,8	4,8	-1,0	-0,6
Receitas de capital	0,5	0,5	0,6	0,8	0,4	0,6	0,5	0,7	0,5	0,9	-0,4	-0,1
Despesa Total	40,8	41,0	41,9	43,5	45,8	45,9	46,7	48,1	45,5	47,9	-2,4	-2,6
Consumo intermédio	3,4	3,7	3,8	4,3	4,0	4,1	4,4	4,7	3,9	4,6	-0,7	-0,7
Despesas com pessoal	10,8	11,7	11,3	11,8	11,1	12,2	11,8	12,2	10,9	12,0	-1,1	-1,3
Juros	3,1	2,9	2,9	3,0	3,1	2,9	2,9	2,9	3,0	3,2	-0,2	0,1
Subsídios	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	1,0	-0,2	0,0
Prestações sociais	18,1	17,7	18,5	19,1	20,6	20,3	21,2	21,5	21,1	21,5	-0,4	-0,4
Outra despesa corrente	2,9	2,4	2,2	2,2	3,2	2,8	2,7	2,6	3,2	2,6	0,6	0,6
Despesa de capital	2,1	2,0	2,5	2,4	3,1	3,0	3,2	3,5	2,6	3,0	-0,4	-0,9
- FBCF	1,7	1,8	2,0	2,2	1,9	2,0	2,2	2,5	1,8	2,5	-0,7	-0,7
- Outra despesa de capital	0,4	0,2	0,6	0,2	1,2	1,0	0,9	1,1	0,8	0,5	0,3	-0,3
Saldo global	-4,3	-1,2	-2,2	-2,8	-11,0	-9,1	-8,5	-9,3	-9,8	-7,3	-2,5	-0,5
Saldo Primário	-1,2	1,7	0,7	0,1	-7,9	-6,3	-5,6	-6,4	-6,8	-4,1	-2,7	-0,4
Carga fiscal*	29,8	32,1	32,1	32,6	28,2	28,9	30,7	30,8	29,1	32,0	-2,9	-1,7
Despesa Corrente	38,7	39,0	39,3	41,1	42,7	42,9	43,6	44,5	42,9	44,9	-2,0	-1,7
Despesa Corrente Primária	35,6	36,2	36,4	38,1	39,5	40,0	40,7	41,7	39,9	41,7	-1,8	-1,8
Despesa Total Primária	37,7	38,2	38,9	40,5	42,6	43,0	43,9	45,2	42,5	44,7	-2,2	-2,7

Fonte: INE, CNT por sector institucional. | Notas: Valores deslizantes expressos em percentagem do PIB deslizante-

* Exclui as contribuições sociais imputadas. Cálculos UTAO.

**Tabela 9 – Conta das Administrações Públicas – variação prevista em p.p. do PIB face ao ano anterior
(2009-2013)**

	Variação em p.p do PIB				Variação em p.p do PIB
	2010	2011	2012	2013	2009-2013
1. Receitas Fiscais	1,1	1,6	0,6	0,3	3,6
Impostos s/Produção e Importação	0,9	0,8	0,5	0,1	2,3
Impostos s/Rendimento e Património	0,2	0,7	0,2	0,2	1,3
2. Contribuições Sociais	0	-0,1	0	0	-0,1
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4
3. Outras Receitas Correntes	0,5	0,1	0,1	0	0,7
4. Total Receitas Correntes (1+2+3)	1,6	1,6	0,8	0,2	4,2
5. Consumo Intermédio	-0,1	-0,3	-0,2	-0,2	-0,8
6. Despesas com Pessoal	-0,2	-0,7	-0,6	-0,6	-2,1
7. Prestações Sociais	0	-0,1	-0,1	0	-0,2
Das quais: Prestações que não em Espécie	0	0	0	0,1	0,1
8. Juros	0,4	0,6	0,1	0	1,1
9. Subsídios	0,3	-0,2	0	0	0,1
10. Outras Despesas Correntes	0	-0,1	-0,1	0	-0,2
11. Total Despesa Corrente (5+6+7+8+9+10)	0,4	-0,8	-0,9	-0,8	-2,1
<i>Da qual: Despesa Corrente Primária (11-8)</i>	0	-1,4	-1	-0,9	-3,3
12. Poupança Bruta (4-11)	1,2	2,5	1,6	1,1	6,4
13. Receitas de Capital	0,2	-0,2	0	0	0
14. Formação Bruta de Capital Fixo	0	-0,4	0	-0,1	-0,5
15. Outras Despesas de Capital	-0,6	0	0,1	0,1	-0,4
16. Total Despesas de Capital (14+15)	-0,5	-0,4	0,1	0	-0,8
17. Total Receitas (4+13)	1,8	1,5	0,7	0,2	4,2
18. Total Despesa (11+16)	-0,1	-1,3	-0,8	-0,7	-2,9
<i>Da qual: Total Despesa Primária</i>	-0,5	-1,8	-0,9	-0,9	-4,1
19. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (17-18)	2	2,7	1,6	1	7,3
<i>Do qual: Saldo Primário (19+8)</i>	2,3	3,3	1,6	1,1	8,3
<i>Do qual: Saldo Corrente Primário (19+8-13+16)</i>	1,6	3	1,8	1,1	7,5

Nota: Juros calculados de acordo com a metodologia utilizada no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos.

Fontes: INE e MFAP.

Tabela 10 – Principais Impactos, a partir de 2011, das Medidas de Consolidação das Finanças Públicas – comparação ROPO vs. PEC

	PEC			ROPO				Variação
	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	ROPO vs PEC
	em % do PIB			em % do PIB				2013
em p.p. PIB								
DIMINUIÇÃO DE DESPESA CORRENTE								
Despesas com Pessoal								
Forte contenção salarial e reforço da regra de contratação 2 por 1 (com a Lei n.º 12-A/2010, passou a existir um congelamento nas admissões), de modo a reduzir para 10% o peso no PIB das despesas com pessoal em 2013 - redução nominal de, pelo menos, 100 milhões de euros/ano	0,20	0,42	0,63	0,11	0,36	0,58	0,84	0,21
Despesas Sociais								
Definição de tetos e diminuição de despesa								
Prestações sociais do regime não contributivo da Segurança Social (congelamento do valor nominal e aplicação de condição de recursos na generalidade das prestações não contributivas, e definição de tecto para a transferência do Orçamento do Estado de 7100 milhões de euros em 2011, 7000 milhões de euros em 2012 e de 6900 milhões de euros em 2013, do qual, tecto para o Rendimento Social de Inserção de 400 milhões de euros em 2011 e de 370 milhões de euros em 2012 em 2013)	0,30	0,45	0,55	0,08	0,29	0,45	0,54	-0,01
Gestão e controlo de despesas em Saúde - controlo interno e implementação de modelos de contratualização e mecanismos de incentivos nas entidades do Serviço Nacional de Saúde, política de medicamentos, prescrição electrónica e meios complementares de diagnóstico e terapêutica	0,20	0,30	0,39	0,00	0,20	0,3	0,39	0,00
Aceleração da convergência do regime de pensões da Caixa Geral de Aposentações com o Regime Geral da Segurança Social, incluindo a antecipação da nova regra de penalização de pensão antecipada e da plena entrada em vigor, já entre 2012 e 2013, do requisito da idade de reforma aos 65 anos	0,04	0,05	0,07	0,00	0,03	0,05	0,06	-0,01
Despesas de Consumo Intermédio								
Redução e racionalização de despesas de funcionamento, com definição de tetos para as despesas em outsourcing, com projectos, estudos, pareceres e consultoria (90 milhões de euros por ano) e para as despesas com material militar (revisão da Lei da Programação Militar com redução de 40% nas dotações previstas para cada ano)	0,20	0,20	0,20	0,07	0,30	0,19	0,2	0,00
Subsídios								
Redução das transferências para o Sector Empresarial do Estado, reforçando a adopção de medidas de racionalização e sustentabilidade financeira	n.a	n.a	n.a	0,05	0,08	0,08	0,08	0,08
Despesa com Juros								
Redução dos juros da dívida pública decorrente das operações de privatização	0,03	0,07	0,10	0,00	0,03	0,07	0,10	0,00
DIMINUIÇÃO DE DESPESA DE CAPITAL								
Adiamento, por dois anos, das Linhas ferroviárias de alta velocidade Lisboa-Porto e Porto-Vigo, de forma a evitar o impacto financeiro até 2013	0,00	0,14	0,20	0,00	0,00	0,13	0,19	-0,01
Não assunção de novos compromissos relativos a concessões rodoviárias e regresso progressivo a níveis de investimento pré-crise	0,26	0,45	0,60	0,22	0,71	0,88	1,02	0,42
AUMENTO DE RECEITA								
Redução de deduções e benefícios fiscais (despesa fiscal)								
Sujeição das mais-valias mobiliárias a taxa de IRS de 20%	0,46	0,46	0,47	0,00	0,45	0,46	0,46	-0,01
Limitação das deduções à colecta e benefícios fiscais em sede de IRS	0,14	0,14	0,14	0,00	0,14	0,14	0,14	0,00
Redução da dedução específica de IRS para as pensões acima de 22.500 euros a	0,26	0,26	0,26	0,00	0,26	0,26	0,26	0,00
Outras medidas de reforço da receita	0,06	0,06	0,07	0,00	0,06	0,06	0,06	-0,01
Aumento em 1 ponto percentual (p.p) de todas as taxas do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	0,18	0,28	0,37	0,63	1,50	1,56	1,61	1,24
Tributação adicional em sede de IRS, mediante o aumento de 1 p.p das taxas aplicáveis até ao 3º escalão de rendimentos; em 1,5 p.p para rendimentos a partir do 4º escalão de rendimentos e em 1,5 p.p nas taxas liberatórias de IRS	n.a	n.a	n.a	0,27	0,66	0,64	0,62	0,62
Tributação adicional em sede de IRC, aplicando uma sobretaxa correspondente a uma derrama de 2,5 p.p às empresas cujo o lucro tributável seja superior a 2 milhões de euros	n.a	n.a	n.a	0,23	0,44	0,43	0,41	0,41
Alargamento e controlo da base contributiva da Segurança Social e tributação extraordinária em IRS à taxa de 45% dos rendimentos colectáveis superiores a 150 mil euros	n.a	n.a	n.a	0,09	0,23	0,22	0,21	0,21
Outras medidas de reforço da receita								
Introdução de portagens em vias Sem Custos para o Utilizador (SCUT)	0,18	0,28	0,37	0,04	0,17	0,27	0,39	0,02
TOTAL DA POUPANÇA ORÇAMENTAL (atribuível a estas medidas)	1,87	2,82	3,56	1,16	3,95	4,75	5,49	1,93
Da qual: atribuível a aumento de receita	0,64	0,74	0,84	0,63	1,95	2,02	2,07	1,23
atribuível à diminuição de despesa	1,23	2,08	2,73	0,53	2,00	2,73	3,41	0,68
da qual: atribuível à diminuição de despesa primária	1,20	2,02	2,63	0,53	1,97	2,67	3,32	0,69
SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO								
Privatizações nos sectores de energia (Galp Energia, EDP, REN, Hidroeléctrica Cahora Bassa), construção naval e defesa (Estaleiros Navais de Viana de Castelo, Edisoft, Eid, Empordef IT), transporte aéreo (ANA e TAP) e ferroviário (CP Carga e EMEF), financeiro (BPN e Caixa Seguros), comunicações (CTT), distribuição de papel (INAPA), mineiro (Sociedade Portuguesa de Empreendimentos) e concessão de exploração de linhas da CP	0,99	0,79	0,65	0,00	0,98	0,78	0,65	0,00
Efeito de redução anual da dívida pública	0,70	0,79	0,93	0,00	0,69	0,78	0,92	-0,01

Notas: (1) Conforme especificado na Caixa IV.2; n.a. - não aplicável por não estar previsto no PEC 2010-2013; n.d. - não disponível.
Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Tabela 11 – Comparação entre o ROPO e o PEC

	Diferença face à média de 2007/2008 (excluindo ef. medidas temporárias 2007/2008)												Leitura: ROPO prevê > ou < contributo esforço consolidação?			
	ROPO/2010				PEC, Março de 2010				Variação ROPO-PEC				2010	2011	2012	2013
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
1. Receitas Fiscais	-1,1	0,5	1,1	1,4	-2,3	-1,3	-0,4	0,0	1,2	1,8	1,5	1,4	>	>	>	>
Impostos Indirectos	-0,7	0,1	0,6	0,7	-1,3	-0,6	0,0	0,1	0,6	0,7	0,6	0,6	>	>	>	>
Impostos Directos (IR's)	-0,3	0,4	0,6	0,8	-0,9	-0,6	-0,4	0,0	0,6	1,0	1,0	0,8	>	>	>	>
2. Contribuições Sociais	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,5	0,2	0,0	0,0	-0,2	>	>	>	<
Das quais: 2a. Contribuições Sociais Efectivas	0,5	0,6	0,7	0,8	0,3	0,4	0,4	0,6	0,2	0,2	0,3	0,2	>	>	>	>
3. Outras Receitas Correntes (inclui vendas)	0,3	0,4	0,5	0,5	0,8	0,5	0,4	0,4	-0,5	-0,1	0,1	0,1	<	<	>	>
4. Total Receitas Correntes (1+2+3)	-0,4	1,2	2,0	2,2	-1,3	-0,3	0,4	1,1	0,9	1,5	1,6	1,1	>	>	>	>
5. Receitas de Capital	0,2	0,0	0,0	0,0	0,6	0,3	0,3	0,3	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	<	<	<	<
6. Total Receitas (4+5)	-0,2	1,3	2,0	2,2	-0,7	-0,1	0,6	1,4	0,5	1,4	1,4	0,8	>	>	>	>
7. Consumo Intermédio	0,3	0,0	-0,2	-0,4	0,4	0,2	-0,3	-0,3	-0,1	-0,2	0,1	-0,1	>	>	<	>
8. Despesas com Pessoal	0,1	-0,6	-1,2	-1,8	0,2	-0,1	-0,5	-1,0	-0,1	-0,5	-0,7	-0,8	>	>	>	>
9. Prestações Sociais	2,7	2,6	2,5	2,5	2,5	2,3	2,2	1,9	0,2	0,3	0,3	0,6	<	<	<	<
9a. Em dinheiro	1,9	1,9	1,9	2,0	1,7	1,6	1,6	1,4	0,2	0,3	0,3	0,6	<	<	<	<
9b. Em espécie	0,8	0,7	0,6	0,5	0,8	0,7	0,6	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	>	>	>	<
10. Juros (PDE*)	0,4	1,0	1,1	1,1	0,3	0,9	1,2	1,2	0,1	0,1	-0,1	-0,1	<	<	>	>
11. Subsídios	0,2	0,0	0,0	0,0	0,5	0,3	0,1	0,0	-0,3	-0,3	-0,1	0,0	>	>	>	=
12. Outras Despesas Correntes	0,4	0,3	0,2	0,2	0,5	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,2	0,2	0,3	>	<	<	<
13. Total Despesa Corrente (7+...+12)	4,1	3,3	2,4	1,6	4,7	3,9	2,8	1,8	-0,6	-0,6	-0,4	-0,2	>	>	>	>
<i>Da qual: Despesa Corrente Primária (13-10)</i>	3,7	2,3	1,3	0,4	4,4	3,0	1,6	0,6	-0,7	-0,7	-0,3	-0,2	>	>	>	>
14. Formação Bruta de Capital Fixo	0,2	-0,2	-0,2	-0,3	0,4	0,0	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	0,0	0,0	>	>	=	=
15. Outras Despesas de Capital	-0,4	-0,4	-0,3	-0,2	-0,6	-0,6	-0,5	-0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	<	<	<	<
16. Total Despesas de Capital (14+15)	-0,2	-0,6	-0,5	-0,5	-0,3	-0,6	-0,7	-0,8	0,1	0,0	0,2	0,3	<	=	<	<
17. Total da Despesa	3,9	2,7	1,9	1,1	4,4	3,3	2,1	1,0	-0,5	-0,6	-0,2	0,1	>	>	>	<
Total Despesa Primária	3,5	1,7	0,8	0,0	4,1	2,4	0,9	-0,2	-0,6	-0,7	-0,1	0,2	>	>	>	<
18. Saldo sem efeito medidas temporárias	-4,1	-1,4	0,2	1,2	-5,2	-3,5	-1,6	0,3	1,1	2,1	1,8	0,9	>	>	>	>
19. Saldo primário s/ efeito medidas temp.	-3,7	-0,4	1,3	2,3	-4,8	-2,5	-0,3	1,6	1,1	2,1	1,6	0,7	>	>	>	>
<i>Do qual: Saldo Corrente Primário</i>	0,1	3,1	4,9	6,0	5,7	3,3	1,2	-0,5	-5,6	-0,2	3,7	6,5	<	<	>	>
20. Poupança Bruta (4-13)	-4,4	-1,9	-0,3	0,8	-6,1	-4,3	-2,5	-0,8	1,7	2,4	2,2	1,6	>	>	>	>
21. Carga fiscal (1+2a)	-0,6	1,1	1,8	2,2	-1,9	-0,8	0,1	0,7	1,3	1,9	1,7	1,5	>	>	>	>
22. Dívida Pública	19,5	21,9	21,9	20,8	21,0	24,4	25,7	24,8	-1,5	-2,5	-3,8	-4,0	>	>	>	>