



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

Ref.ª 18/UTAO/2008

Data: **19.06.2008**

NOTA TÉCNICA N.º 6/2008

**Análise do Relatório de Orientação da Política Orçamental de
Maio de 2008 e das GOP-2009**

A Nota Técnica foi elaborada com base na informação disponível até ao dia 4 de Junho de 2008.

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

Sumário executivo

Orientação da COF

1 Nos termos da orientação da Comissão de Orçamento e Finanças (COF) expressa no mandato constante do Plano de Actividades da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), para o 1º semestre de 2008 – Actividade n.º 4 - cumpre à UTAO elaborar entre 1 e 15 de Maio, Nota Técnica sobre o Relatório de Orientação da Política Orçamental (ROPO) e análise das Grandes Opções do Plano para 2009 (GOP-2009).

2 Quanto ao horizonte temporal, estipulado no referido Plano de Actividades para execução destes trabalhos, era ainda dito que, no limite, as análises deveriam estar concluídas até uma semana antes do debate dos mencionados documentos em Plenário Geral. Como contrariamente ao previsto no artigo 60.º da LEO, tanto o ROPO como as GOP-2009, não foram entregues à Assembleia da República (AR) até 30 de Abril de 2008, mas apenas deram entrada na UTAO em 16 de Maio de 2008, data em que também deram entrada na AR e na COF, ficou sem efeito, por inutilidade, o período inicialmente estabelecido para a sua análise, passando desde logo a vigorar a dilação atrás referida – “No limite até uma semana antes do debate no Plenário”.

Objectivo

3 A presente nota técnica tem como objectivo a análise do ROPO e das GOP-2009, tendo em vista a verificação da evolução passada e prevista das principais rubricas orçamentais e os efeitos das medidas de consolidação orçamental para o horizonte temporal 2008 – 2011.

Condicionantes e limitações

4 A análise efectuada ficou prejudicada pelas deficiências que a informação disponibilizada pelo Governo apresenta, sendo de referir as seguintes:

- Não foi disponibilizada a seguinte informação; PIB e Conta das Administrações Públicas para 2008-2011 em valores nominais; hiato do Produto; componente cíclica das receitas e das despesas públicas; montante das medidas temporárias consideradas no cálculo do saldo estrutural; série de despesas com pessoal expurgada dos efeitos da transformação dos hospitais em hospitais-empresa. Destas faltas foi dada conta, em devido tempo, à COF que procedeu, de imediato, à sua solicitação ao Governo, através de ofício, sendo que até ao momento do fecho desta nota técnica não foi obtida qualquer resposta.

- Incongruências internas no que diz respeito à informação constante do próprio ROPO.¹
- Ausência de informação em relação aos compromissos de despesa futura adicional a assumir pelo Estado durante o período de referência deste ROPO (2008-2011) relacionada com as Parcerias Público Privadas.

Enquadramento macroeconómico

5 O acréscimo de volatilidade verificada nos mercados financeiros leva a que as perspectivas macroeconómicas para as economias desenvolvidas se encontrem rodeadas de um grau invulgarmente elevado de incerteza, prevalecendo os riscos descendentes. Os riscos decorrem da probabilidade da turbulência nos mercados financeiros poder vir a ter um impacto mais negativo sobre a economia real do que o anteriormente esperado. Em consequência, as previsões de crescimento para essas economias têm vindo a ser revistas em baixa. Não obstante, as recomendações da OCDE, do Conselho Ecofin, de Maio de 2008 e do BCE não advogam a adopção de políticas orçamentais discricionárias expansionistas de uma forma generalizada, posição tacitamente aceite pela generalidade dos especialistas em política orçamental.

6 Na sequência do verificado para as economias desenvolvidas, comparativamente à actualização Dezembro de 2007 do PEC, o ROPO revê em baixa as perspectivas crescimento economia portuguesa (1,5% para 2008, de 2% para 2009 e de 2,2% para 2010 e 2011, o que significa uma revisão em baixa de 0,7 p.p. para 2008 e 0,8 p.p. para os restantes anos da projecção). Revê ainda em alta a previsão da taxa de desemprego para o período 2008-2011, a previsão da taxa de inflação e em forte alta (mais de 3 p.p. do PIB) o valor previsto para o défice externo da economia portuguesa para 2008 e 2009.

7 O crescimento previsto para 2008 encontra-se em linha com o previsto por outras organizações internacionais. O valor previsto para 2009 é no entanto superior ao de todas as organizações internacionais de referência.

¹ A título de exemplo dessas incongruências pode indicar-se: a parte da redução das despesas com pessoal em 2007 não explicada pela transformação de hospitais do SNS em hospitais-empresa (que na página 39 é estimada em 0,5 p.p. do PIB, enquanto na pág. 21 se refere 0,4 p.p. do PIB); a variação do saldo primário estrutural em 2007 que no Quadro 4.1 (pág. 34) é de 1 p.p. do PIB e no Quadro 4.13 (pág. 52) é de 0,9 p.p. do PIB; a inconsistência no Quadro 4.13 do ROPO-2008 (página 52) entre o valor da estimativa do saldo primário estrutural e a variação desse mesmo saldo em 2008 e em 2011, ascendendo cada uma dessas discrepâncias a 0,2% do PIB, um valor elevado, que pode desvirtuar as conclusões a retirar da análise.

Conta das Administrações Públicas

8 Em consequência das políticas fiscais se terem baseado sobretudo na melhoria da eficácia da administração fiscal, a estrutura da **receita** tem-se mantido inalterada ao longo do tempo, o mesmo se verificando para o período de projecção do ROPO, onde se prevê uma ligeira revisão em baixa do peso dos impostos indirectos e das contribuições para a segurança social, compensadas por um aumento das receitas de capital (mais 1,8 p.p.).

9 Na **despesa**, porém, verificaram-se alterações significativas na sua composição e entre 2005 e 2007, tendo ocorrido uma diminuição do peso da despesa total no PIB, para a qual terá contribuído maioritariamente a redução das despesas com o pessoal, motivada, entre outras, pela transformação dos hospitais do SNS, em hospitais empresa, transformação que teve o seu início em 2002, mas cujos efeitos só se tornaram visíveis a partir de 2006. Esta alteração na forma de contabilização da despesa teve como consequência uma redução das despesas com o pessoal e com os consumos intermédios e um acréscimo nas transferências correntes em espécie para as famílias – prestações sociais em espécie.

10 O ROPO não contém informação necessária e suficiente para suprir a falta de consistência de critérios no que se refere à contabilização da despesa com o pessoal e consumos intermédios – existindo quebras nas séries estatísticas das despesas antes referidas – para além de adoptar indistintamente o critério de utilização dos valores referidos do efeito de empresarialização e valores afectados desse efeito.

v

Execução orçamental de 2007 e 1.º trimestre de 2008

11 Análise destas execuções encontra-se efectuada detalhadamente nas Notas Técnicas da UTAO n.ºs 2/2008 e 4/2008.

12 O alcançar de um défice inferior a 3% em 2007 e do facto de as previsões da Primavera da Comissão Europeia preverem para 2008 e 2009 um défice inferior ao limite de 3% do PIB, o *Conselho ECOFIN de 3 de Junho de 2008 encerrou o procedimento de défice excessivo português*, considerando que Portugal reconduziu o défice do sector público administrativo para um valor inferior ao limite de 3% do PIB de forma credível e sustentável.

13 Para melhoria verificada no saldo orçamental em 2007 contribuíram um acréscimo da receita da ordem dos 0,7 p.p. do PIB, uma diminuição da despesa corrente da mesma ordem de grandeza e um aumento da despesa de capital de 0,1% do PIB. Concorreram ainda 0,1% do PIB de medidas temporárias correspondentes à concessão da barragem do Alqueva.

Perspectivas de médio prazo da política orçamental

14 Face ao previsto no PEC, o objectivo para o défice orçamental em 2008 é revisto em baixa no montante de 0,2 p.p. do PIB (para 2,2%). As medidas temporárias atrás referidas ascenderão a 0,2% do PIB, mas o PEC não previa a utilização de qualquer medida temporária em 2008. Consequentemente, *descontando o efeito dessas medidas temporárias o ROPO mantém o mesmo objectivo para o défice orçamental para 2008 previsto em Dezembro de 2007 no PEC*, não obstante a descida do IVA a ocorrer a partir de Julho e a deterioração do quadro macroeconómico. Tal é possível pelo facto de em 2007 o défice ter sido 0,4% do PIB melhor do que o previsto.

15 O facto da execução orçamental em 2007 ter sido melhor do que o previsto no OE-2008, permitiria, *ceteris paribus*, exactamente nas mesmas hipóteses que as utilizadas aquando da elaboração do OE-2008 (incluindo o enquadramento macro) que a execução orçamental em 2008 viesse também a ser melhor do que o previsto no OE-2008. Partindo de uma simples extrapolação da tendência de evolução prevista no OE-2008, chegar-se-ia a um défice de 2% do PIB em 2008. Contudo, há que adicionar a deterioração do défice motivada pela redução decidida posteriormente da taxa normal do IVA, deduzir o montante líquido de medidas temporárias em 2008 e adicionar o impacto no défice decorrente da evolução da conjuntura económica ser agora pior do que o previsto em Outubro de 2007. Atendendo a que o impacto da descida do IVA é globalmente compensado pelas medidas temporárias, tal significa que *a margem para acomodar o impacto do crescimento económico ser mais fraco do que o previsto no OE-2008 é de 0,2% do PIB no novo objectivo do défice para 2008*.

16 O ROPO-2008 mantém inalterado o objectivo do défice para 2009 em 1,5% do PIB. Já os objectivos do défice para 2010 e 2011 são revistos em alta, passando de 0,4% e 0,2% para 0,7% e 0,5%, respectivamente (tudo em percentagem do PIB).

17 De acordo com o ROPO esta revisão em alta dos objectivos para o défice orçamental em 2010 e 2011 não comprometem o alcançar do Objectivo de Médio Prazo (OMP), de um défice *estrutural* de 0,5% do PIB em 2010.

18 O ROPO estima que o défice orçamental estrutural ascendeu em 2007 a 2,2% do PIB. Esta estimativa coincide com a adiantada pela Comissão Europeia em Abril de 2008. Tendo em conta que o Objectivo de Médio Prazo (OMP) para Portugal corresponde a um défice estrutural de 0,5% do PIB (a atingir em 2010), *o défice estrutural em 2007 terá ficado previsivelmente 1,7 p.p. do PIB acima do OMP. Esta diferença de 1,7 p.p. do PIB ilustra o montante global do esforço adicional de consolidação que terá de ser efectuado entre 2008 e 2010*.

19 Importa ainda referir que a *estimativa do défice estrutural em 2007 se encontra 0,7 p.p. do PIB acima do valor mínimo de referência (minimum benchmark)* para o défice orçamental, tal como calculado pela Comissão Europeia, que corresponde a um *defícite estrutural de 1,5% do PIB*. Isto significa que ainda não terá sido atingido o montante de défice orçamental ajustado do ciclo e de medidas de carácter temporário que permita que o Orçamento do Estado passe a dispor de 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 ao surgimento de um défice excessivo. De acordo com o planeado no ROPO apenas em 2009 se atingirá o valor mínimo de referência.

20 De acordo com o planeado no ROPO, os 1,7% do PIB de montante global do esforço adicional de consolidação que terá de ser efectuado entre 2008 e 2010 encontra-se maioritariamente concentrado em 2009, planeando-se para 2008 o menor esforço adicional de consolidação desde 2006 (0,3% em 2008; 0,8% em 2009; e 0,5% em 2010).

21 Após uma redução estimada do défice estrutural de 0,9 p.p. do PIB em 2007, o ROPO prevê para 2008 uma redução inferior (0,3 p.p. do PIB). Consequentemente, *o Governo planeia para 2008 um esforço de ajustamento do défice estrutural inferior à regra geral de um ajustamento mínimo em direcção ao OMP de 0,5% do PIB*. Atente-se no entanto que de acordo com a avaliação da Comissão Europeia ao PEC-2007, Portugal se encontra actualmente perante uma *conjuntura económica desfavorável*, podendo por isso apresentar eventualmente um esforço de ajustamento mais limitado. O ROPO não se pronuncia, no entanto, em relação a esta questão.

22 Utilizando a última estimativa da componente cíclica do saldo orçamental da CE, a UTAO concluiu que para que se cumprisse a regra geral de uma melhoria anual mínima de 0,5% do PIB no saldo estrutural era necessário que a meta para o saldo global em 2008, incluindo medidas temporárias, fosse de 1,9% do PIB.

23 *Os principais riscos orçamentais identificados prendem-se com a concretização da redução discricionária prevista na despesa corrente primária ajustada do ciclo, resultante das reformas estruturais, sobretudo da reforma da administração pública e com a eventual verificação de um crescimento efectivo inferior ao previsto sobretudo a partir de 2009 (inclusive)*. Comparativamente ao PEC-2007 a evolução programada no ROPO está aparentemente menos dependente de uma melhoria da conjuntura económica, mas mais dependente dos efeitos das reformas estruturais. A sensibilidade do saldo orçamental em 2008 ao crescimento da outra receita é um factor de risco adicional para a execução deste ano.

Orientação da política orçamental

24 Apesar do Relatório de *Orientação* da Política Orçamental ser completamente omissivo em relação à classificação da orientação da política orçamental discricionária (em termos de ser considerada contra-cíclica ou pró-cíclica), prevê-se a manutenção até 2011 de uma política orçamental restritiva, consubstanciada numa melhoria do saldo primário ajustado do ciclo, indiciando a continuação de uma política orçamental pró-cíclica, uma vez que apenas em 2011 se espera um fecho do hiato do produto.

Quantificação do impacto orçamental das principais reformas estruturais e medidas de política discricionária

25 O ROPO em apreço retoma a metodologia do ROPO do ano passado que tinha sido alvo de alguma correcção na actualização de Dezembro de 2007 do PEC, tendo como balizador do impacto orçamental das principais reformas estruturais e das principais medidas de política discricionária um gráfico que apresenta uma estimativa agregada que, no entendimento da UTAO, se baseia numa simplificação da realidade orçamental que se tem por excessiva. Considera ainda a UTAO que a metodologia utilizada pelo ROPO (e pelo PEC) não é a mais adequada para uma efectiva quantificação dos efeitos orçamentais das principais medidas discricionárias de reformas estruturais previstas ou em curso. A quantificação do impacto orçamental das medidas deveria ser elaborada medida a medida utilizando informação de base detalhada [microeconómica], e não de forma agregada.

viii

26 Atendendo à não correcção de quebras nas séries estatísticas das despesas com o pessoal, do número de funcionários públicos resultantes da transformação sucessiva de hospitais do SNS em hospitais EPE e à ausência de quantificação dos impactos orçamentais (actuais e futuros) das principais medidas elencadas no ROPO, não se pode considerar que exista suficiente informação acerca do impacto orçamental da reforma em curso da Administração Pública ou do impacto orçamental de outras medidas discricionárias.

Processo orçamental: reforma da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)

27 A generalidade das medidas relativas à introdução e sistematização de princípios e de uniformização de critérios com vista à optimização de desempenhos e obtenção de melhorias na utilização dos recursos públicos, não se estendem ainda a todo o universo.

28 O ROPO refere-se a uma futura revisão da LEO com o intuito de ajustar o quadro orçamental com vista à estruturação do Orçamento do Estado por Programas e à criação de uma regra para a despesa pública. Sobre estas matérias o ROPO nada mais acrescenta limitando-se a remeter para o relatório final da Comissão para a

Orçamentação por Programas que deveria ter sido entregue ao Governo até ao final de Maio de 2008.

29 O relatório preliminar de Maio de 2007 da referida Comissão para a Orçamentação por Programas propunha o estabelecimento de objectivos plurianuais para a despesa primária da Administração Central e da Segurança Social, os quais devem ser entendidos como tectos definidos em contabilidade nacional em termos nominais para a despesa, impondo uma taxa de crescimento real constante. O relatório preliminar defendia que essa regra se aplicasse a agregados de despesa tão abrangentes quanto possível.

Equidade inter-geracional, investimento público e PPP

30 O ROPO não inclui informação suficiente para avaliar do cumprimento do princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações previsto no n.º 1 do artigo 10.º da LEO. Apesar da prossecução de objectivos de investimento público ser crescentemente alcançada (e financiada) através de Parcerias Público-Privadas (PPP), o ROPO é completamente omissa em relação às novas parcerias público privadas que se encontram em preparação e ao respectivo impacto orçamental sobre os orçamentos futuros.

GOP - 2009

31 O documento refere-se à análise técnica da Grandes Opções do Plano para 2009 (GOP – 2009), mais concretamente ao relatório anexo à Proposta de Lei n.º 201 – X. A referida Proposta de Lei deu entrada na Assembleia da República em 16 de Maio de 2008, duas semanas após o prazo legalmente previsto para o efeito.

32 Este trabalho, desenvolvido pela primeira vez desde a criação da UTAO e a sua inclusão no Plano de Actividades desta Unidade Técnica teve subjacente que o referido documento estaria revestido de maior objectividade técnica do que os anteriores, o que não se verificou.

33 Não obstante a limitação antes referida, a UTAO procedeu à sua análise nos termos do mandato incluso no Plano de actividades para o 1.º Semestre de 2008 – Actividade n.º 4, fazendo-a incidir sobre a consolidação das finanças públicas e as opções do investimento.

34 Merece destaque:

- A inexistência de indicadores financeiros ou outros que permitam avaliar as poupanças potenciais obtidas com a introdução das medidas propostas e bem

assim a sustentação das trajetórias de contenção da despesa, pelo menos para o ano de referência do documento (2009);

- O facto de não se estenderem a todo o universo, após a conclusão e avaliação das experiências piloto (princípio da implementação faseada) a generalidade das medidas relativas à introdução e sistematização de princípios e de uniformização de critérios, com vista à optimização de desempenhos e obtenção de melhorias na utilização dos recursos públicos e bem assim a obtenção de melhorias na qualidade da informação necessária à tomada de decisão, o que potencia perdas da eficácia e da eficiência das mesmas.
- Em matéria de investimentos o documento é quase omissivo (em parametrização financeira) para o ano de referência das GOP, não sendo ainda exaustivo, nem pretendendo ser no que diz respeito à elencação de investimentos relevantes, como os que se consubstanciam em PPP na área dos transportes e comunicações (entre outros), relativamente aos quais a informação disponível deveria permitir avaliar inequivocamente os benefícios de uma gestão privada aplicada à coisa pública. Também não são evidenciados aspectos relativos aos financiamentos comunitários (execução e previsão de execução relativas ao QCAIII, FCII e QREN) o que se revestiria de maior importância no ano em apreço por ser um ano de transição entre quadros de financiamento.

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	III
PARTE I.....	1
INTRODUÇÃO	1
PARTE II: ROPO	5
1- ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO	5
1.1 ENQUADRAMENTO INTERNACIONAL	5
1.2 IMPLICAÇÕES DO ABRANDAMENTO DO CRESCIMENTO PARA A ORIENTAÇÃO DAS POLÍTICAS ORÇAMENTAIS	7
1.3 PERSPECTIVAS PARA A ECONOMIA PORTUGUESA	10
1.3.1 <i>Evolução recente da economia portuguesa</i>	10
1.3.2 <i>Previsões de crescimento do ROPO</i>	14
1.3.2.1 Revisão nas previsões macroeconómicas do ROPO	14
1.3.2.2 Análise comparativa das previsões do ROPO	16
2- CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	21
2.1 TENDÊNCIA DE MÉDIO PRAZO	21
2.1.1 <i>Receita</i>	21
2.1.2 <i>Despesa</i>	22
2.1.3 <i>Saldos</i>	27
2.2 A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL EM 2007	28
3- PERSPECTIVAS DE MÉDIO PRAZO DA POLÍTICA ORÇAMENTAL	31
3.1 OBJECTIVOS ORÇAMENTAIS	31
3.2 OMP E CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL	38
3.2.1 <i>Objectivo de Médio Prazo</i>	38
3.2.2 <i>Esforço de consolidação orçamental</i>	40
4- ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA ORÇAMENTAL	46
5- QUANTIFICAÇÃO DO IMPACTO ORÇAMENTAL DAS PRINCIPAIS REFORMAS ESTRUTURAIS E MEDIDAS DE POLÍTICA DISCRICIONÁRIA.....	49
6- OUTRAS QUESTÕES RELEVANTES	51
6.1 PROCESSO ORÇAMENTAL: REFORMA DA LEO	51
6.2 EQUIDADE INTER-GERACIONAL, INVESTIMENTO PÚBLICO E PPP	53
7- LISTA DE INFORMAÇÃO TÉCNICA INSUFICIENTE.....	55
PARTE III: GOP-2009.....	56
8- GRANDES OPÇÕES DO PLANO PARA 2009.....	56
8.1 QUESTÕES PRÉVIAS	56
8.2 OPÇÃO: CONSOLIDAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS	56
8.2.1 <i>Consolidação das finanças públicas: indicação das medidas elencadas nas GOP-2009</i> ..	56
8.2.2 <i>Apreciação técnica</i>	58
8.3 PRIORIDADES PARA O INVESTIMENTO PÚBLICO EM 2009	58
ANEXO	61
LISTA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS.....	65

Índice de caixas

Caixa 1 - Extractos da Lei de Enquadramento Orçamental	4
Caixa 2 – Implicações do abrandamento do crescimento para a condução da política económica segundo a OCDE	7
Caixa 3 – A importância do saneamento das finanças públicas nas OGPE	9
Caixa 4 – Objectivo de Médio Prazo	38
Caixa 5 – Metodologia de medição do esforço de consolidação orçamental e dos determinantes da evolução prevista para o saldo global orçamental	42

Índice de tabelas

Tabela 1 - Evolução temporal das previsões de crescimento real do PIB	5
Tabela 2 – Revisão nas previsões macroeconómicas entre o ROPO-2008 e o PEC-2007	15
Tabela 3 – Comparação das previsões macroeconómicas	20
Tabela 4 – Objectivos para os saldos orçamentais (incluindo os efeitos das medidas temporárias)	32
Tabela 5 – Diferenças face ao previsto no PEC-2007 e no OE-2008 (% PIB)	36
Tabela 6 – Variação anual dos saldos orçamentais em % do PIB	41
Tabela 7 – Variação prevista da conta das AP em % do PIB excluindo os efeitos das medidas temporárias	61
Tabela 8 – Conta das Administrações Públicas, excluindo os efeitos das medidas temporárias (em % do PIB)	62
Tabela 9 – Variação da conta das Administrações Públicas, excluindo os efeitos das medidas temporárias (em % do PIB)	63
Tabela 10 – Conta das AP incluindo os efeitos de medidas temporárias (% do PIB)	64

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Evolução do preço <i>spot</i> do barril de petróleo (brent)	6
Gráfico 2 – Evolução do preço dos futuros do barril de petróleo (brent)	6
Gráfico 3 – Taxa de crescimento real do PIB em Portugal e na área do euro	11
Gráfico 4 – PIB real e PIB potencial	11
Gráfico 5 – Taxas de crescimento do PIB real e do PIB potencial	12
Gráfico 6 – Hiato do produto	12
Gráfico 7 – Evolução trimestral do PIB real	14
Gráfico 8 – Estrutura da receita (excluindo os efeitos das medidas temporárias)	22
Gráfico 9 – Componentes da receita (excluindo os efeitos das medidas temporárias)	22
Gráfico 10 – Estrutura da despesa (excluindo os efeitos das medidas temporárias)	23
Gráfico 11 – Componentes da despesa corrente (excluindo os efeitos das medidas temporárias)	24
Gráfico 12 – Componentes da despesa de capital (excluindo os efeitos das medidas temporárias)	25
Gráfico 13 – Despesas com pessoal, consumo intermédio e prestações sociais em espécie (% PIB)	26
Gráfico 14 – Variação anual da soma das despesas com pessoal, consumo intermédio e prestações sociais em espécie das AP (% PIB)	27
Gráfico 15 – Evolução da receita e despesa das AP (excluindo os efeitos das medidas temporárias)	27
Gráfico 16 – Evolução dos saldos orçamentais (excluindo os efeitos das medidas temporárias)	28
Gráfico 17 – Saldos (excluindo os efeitos de medidas temporárias)- em % do PIB	32
Gráfico 18 – Evolução prevista para a dívida (% PIB)	35
Gráfico 19 – Decomposição da variação anual do rácio do saldo orçamental (p.p. PIB)	44
Gráfico 20 – Contributos para a melhoria anual prevista para o saldo primário estrutural	44
Gráfico 21 – Orientação da política orçamental (1977-2008)	47
Gráfico 22 – Orientação da política orçamental (1999-2008)	47
Gráfico 23 – <i>Policy mix</i> : orientação da política orçamental e da política monetária (1999-2008)	48

Parte I

Introdução

1. Orientação da COF

1 Nos termos do artigo 10.º-A da Resolução n.º 20/2004, de 16 de Fevereiro, aditado pela Resolução n.º 53/2006, de 7 de Agosto e do Plano de Actividades da UTAO, aprovado para o 1.º Semestre de 2008, apresenta-se Nota Técnica sobre a Relatório de Orientação da Política Orçamental de 2008 (ROPO) e sobre as Grandes Opções do Plano para 2009 (GOP-2009).

2 Trata-se da actividade n.º 4 do referido Plano de Actividades intitulada «Relatório de Orientação da Política Orçamental e análise das Grandes Opções do Plano», consistindo o mandato da COF na elaboração de uma:

«Nota Técnica de enquadramento do tema, com destaque para o estudo da evolução das principais rubricas relevantes para a caracterização da orientação da política orçamental e para a recolha de estimativas de efeitos orçamentais das principais medidas de políticas discricionárias já em execução ou previstas.»

3 Esta actividade apresentava um horizonte temporal compreendido entre 1 e 15 de Maio de 2008, «no limite até uma semana antes do Debate em Plenário». Nos termos do artigo 60.º da Lei de Enquadramento Orçamental o Governo deveria ter entregue à Assembleia da República o ROPO até 30 de Abril, o que não ocorreu, tendo o Relatório dado entrada na COF no dia 16 de Maio de 2008. Consequentemente, devido ao não cumprimento do prazo de entrega do ROPO por parte do Governo não foi possível cumprir o horizonte temporal previsto para esta actividade.

2. Objectivo

4 O objectivo da presente Nota Técnica é analisar o Relatório de Orientação da Política Orçamental, de Maio de 2008 e as GOP-2009, elaborados pelo Governo e recebidos na COF a 16 de Maio de 2008. 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 (2008-2011) tal como solicitado pelo mandato da COF. A estrutura do ROPO encontra-se determinada pelo artigo 60.º da Lei de Enquadramento Orçamental, reproduzido na Caixa 1.

5 Atendendo a que as GOP As GOP-2009 não incluem suficiente informação financeira e estatística que permita sustentar uma análise técnica completa das opções políticas vertidas no documento, a UTAO limitou a sua análise às opções de consolidação das finanças públicas e prioridades para o investimento público em 2009.

3. Metodologia e condicionantes da análise

6 A execução da Orientação, requereu o estudo técnico dos seguintes pontos de análise: realismo do enquadramento macroeconómico apresentado no Relatório, promovendo a sua análise comparativa; evolução das principais rubricas orçamentais; esforço de consolidação orçamental e da orientação da política orçamental discricionária; quantificação dos efeitos das principais medidas de política discricionária.

7 A análise encontra-se condicionada pelo não acesso a informação completa.

Em particular:

- Pelo facto de os valores do ROPO expressos em percentagem do PIB apresentarem um grau elevado de arredondamento (apenas uma casa decimal) o que faz com que surjam consideráveis erros de arredondamento quando se efectua um qualquer cálculo com base nesses valores.
 - A título de exemplo pode referir-se que caso se calcule o saldo orçamental previsto para 2008 a partir da diferença entre a receita total (43,3% do PIB) e a despesa total (44,3%) chegar-se-ia a 2,3% do PIB quando o ROPO indica 2,2% do PIB.
- Pelo facto de o ROPO ter sido entregue à COF em formato PDF protegido por palavra-chave foi inviabilizada a transposição electrónica dos valores ali apresentados para folha de cálculo e posterior tratamento, obrigando à execução de cópia manual dos mesmos. Tal procedimento, além de se afigurar inadequado na tramitação de documentos entre órgãos de soberania, potencia os riscos da ocorrência de erros na análise que se pretende operar;
- Pela ausência de informação em relação a valores nominais (PIB, conta das Administrações Públicas para 2008-2011), ao hiato do produto, componente cíclica das receitas e despesas públicas, bem como a não explicitação do montante de medidas temporárias consideradas no cálculo do saldo estrutural das Administrações Públicas;
- Pelo facto de no ROPO existirem valores diferentes para a mesma realidade. São disso exemplo:
 - A parte da redução das despesas com pessoal em 2007 não explicada pela transformação de hospitais do SNS em hospitais-empresa (que na página 39 é estimada em 0,5 p.p. do PIB, enquanto na pág. 21 se refere 0,4 p.p. do PIB);

- A variação do saldo primário estrutural em 2007 que no Quadro 4.1 (pág. 34) é de 1 p.p. do PIB e no Quadro 4.13 (pág. 52) é de 0,9 p.p. do PIB.
- A inconsistência no Quadro 4.13 do ROPO-2008 (página 52) entre o valor da estimativa do saldo primário estrutural e a variação desse mesmo saldo em 2008 e em 2011, ascendendo cada uma dessas discrepâncias a 0,2% do PIB, um valor elevado, que pode desvirtuar as conclusões a retirar da análise.
- Pela ausência de informação em relação aos compromissos de despesa futura adicional a assumir pelo Estado durante o período de referência deste ROPO (2008-2011) relacionada com as Parcerias Público Privadas.

8 Estas insuficiências de informação foram sinalizadas, em devido tempo, à COF que procedeu, de imediato, à sua solicitação ao Governo, através de ofício, sendo que até ao momento do fecho desta nota técnica não foi obtida qualquer resposta.² Consequentemente, no capítulo 7- da parte II, apresenta-se uma listagem da informação técnica tida por insuficiente e sugere-se uma forma de ultrapassar estas limitações em futuros Relatórios de Orientação da Política Orçamental.

4. Plano da exposição

9 A Nota Técnica tem três partes. A primeira é de natureza introdutória. A segunda parte encontra-se dividida em sete capítulos. O primeiro capítulo procede ao estudo comparado do enquadramento macroeconómico constante no Relatório, incluindo também um levantamento das eventuais implicações do abrandamento do crescimento internacional sobre a orientação das políticas orçamentais. O segundo capítulo analisa a evolução das principais rubricas orçamentais e a execução orçamental em 2007. O terceiro capítulo analisa as perspectivas de médio prazo da política orçamental portuguesa, incluindo a análise do processo de consolidação orçamental. O quarto capítulo analisa a orientação da política orçamental discricionária. O quinto capítulo é dedicado à análise da questão da quantificação dos efeitos das principais reformas estruturais e medidas específicas de política discricionária. O sexto capítulo analisa outras questões relevantes, designadamente a reforma anunciada do processo orçamental e as questões relacionadas com a equidade inter-geracional, o investimento público e as parcerias público-privadas. O sétimo capítulo apresenta a lista de informação técnica insuficiente e sugere uma forma de superar esse problema de forma permanente.

² Ofício n.º 48/5ª COF/2008 de 16.04.2008 e ofício n.º 69/5ª COF/2008 de 21.05.2008.

Caixa 1 -Extractos da Lei de Enquadramento Orçamental

Artigo 60.º

Orientação da política orçamental

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

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

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

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

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

Parte II: ROPO

1- Enquadramento macroeconómico

1.1 Enquadramento internacional

1.1 Em resultado da turbulência verificada nos mercados financeiros, com origem no emergir da crise do crédito hipotecário de alto risco (*subprime*) nos EUA, em Agosto de 2007, as perspectivas macroeconómicas para as economias desenvolvidas encontram-se rodeadas de um grau invulgarmente elevado de incerteza, em virtude de ser difícil estimar o impacto das restrições ao crédito provocadas por essa crise, no sector real da economia.

1.2 Adicionalmente ao acréscimo abrupto da volatilidade verificada nos mercados financeiros e das perturbações nos mercados monetários interbancários, a economia portuguesa tem vindo a ser sujeita a dois choques externos motivados pela subida significativa do preço das matérias-primas alimentares e do preço do petróleo (Gráfico 1). Os mercados de futuros prevêem que o preço do petróleo persista em valores elevados no futuro próximo (Gráfico 2).

Tabela 1 - Evolução temporal das previsões de crescimento real do PIB

Org.	País	2007	Previsão para 2008			Previsão para 2009			Tendência (Prim.08)	
			Outono-07	Primavera-08	Revisão	Outono-07	Primavera-08	Revisão	2007-2008	2008-2009
CE	Portugal	1,8	2,0	1,7	-0,3	2,1	1,6	-0,5	-0,1	-0,1
	€uro-15	2,6	2,2	1,7	-0,5	2,1	1,5	-0,6	-0,9	-0,2
	— Alemanha	2,5	2,1	1,8	-0,3	2,2	1,5	-0,7	-0,7	-0,3
	— França	1,9	2,0	1,6	-0,4	1,8	1,4	-0,4	-0,3	-0,2
	— Espanha	3,8	3,0	2,2	-0,8	2,3	1,8	-0,5	-1,6	-0,4
	EU-27	2,8	2,4	2,0	-0,4	2,4	1,8	-0,6	-0,8	-0,2
EUA	2,2	1,7	0,9	-0,8	2,6	0,7	-1,9	-1,3	-0,2	
OCDE	Portugal	1,8	2,0	1,6	-0,4	2,2	1,8	-0,4	-0,2	0,2
	€uro-15	2,6	1,9	1,7	-0,2	2,0	1,4	-0,6	-0,9	-0,3
	— Alemanha	2,5	1,8	1,9	0,1	1,6	1,1	-0,5	-0,6	-0,8
	— França	1,9	1,8	1,8	0,0	2,0	1,5	-0,5	-0,1	-0,3
	— Espanha	3,8	2,5	1,6	-0,9	2,4	1,1	-1,3	-2,2	-0,5
	EU-27	2,8	2,0	1,2	-0,8	2,2	1,1	-1,1	-1,6	-0,1
FMI	Portugal	1,8	1,8	1,3	-0,5	1,8	1,4	-0,4	-0,5	0,1
	€uro-15	2,6	2,5	1,4	-1,1	2,1	1,2	-0,9	-1,2	-0,2
	— Alemanha	2,5	2,4	1,4	-1,0	2,0	1,1	-0,9	-1,1	-0,3
	— França	1,9	1,9	1,4	-0,5	2,0	1,2	-0,8	-0,5	-0,2
	— Espanha	3,8	3,7	1,8	-1,9	2,7	1,7	-1,0	-2,0	-0,1
	EU-27	2,2	1,9	0,5	-1,4	1,9	0,6	-1,3	-1,7	0,1
Gov.	Portugal	1,8	2,2	1,5	-0,7	2,8	2,0	-0,8	-0,3	0,5
PT	€uro-15	2,6	2,1	:	:	:	:	:	:	:
	UE-27	2,8	2,4	:	:	2,4	:	:	:	:

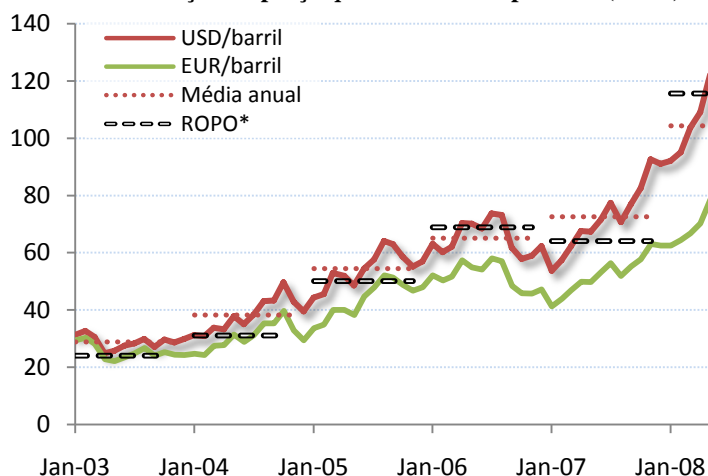
Nota: As últimas duas colunas apresentam a evolução prevista nas últimas previsões (divulgadas na Primavera de 2008) entre 2007 e 2008 e entre 2008 e 2009. Um valor negativo significa uma desaceleração do ritmo previsto de crescimento económico.

1.3 Em consequência destes desenvolvimentos desfavoráveis *as previsões de crescimento económico para as principais economias têm vindo a ser revistas em baixa* pelas organizações internacionais (Tabela 1). Entre o Outono de 2007 e a Primavera de 2008, a previsão de crescimento para a zona euro foi revista em baixa em 0,5 p.p. pela Comissão Europeia (CE) (para 1,7%) e em 1,1 p.p. (para 1,4%) pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), reflectindo a revisão em baixa do crescimento das suas maiores economias (Alemanha, França, Itália e Espanha).³ As previsões de crescimento para a economia norte-americana para 2008 foram também revistas em baixa para um valor que é aproximadamente metade do crescimento esperado para a área do euro no caso das previsões da CE e do FMI.

1.4 As mais recentes previsões macroeconómicas indiciam ainda que se registará uma desaceleração acentuada do ritmo de crescimento económico em 2008 e em menor grau em 2009.

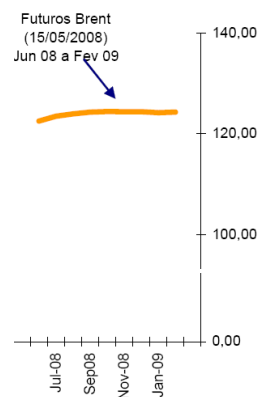
1.5 Sendo a economia portuguesa uma pequena economia aberta, encontra-se sujeita aos referidos choques externos e aos efeitos de contágio do abrandamento do crescimento esperado para os seus principais países clientes. Consequentemente, *verifica-se igualmente uma revisão em baixa das previsões de crescimento das principais organizações internacionais para a economia portuguesa*.

Gráfico 1 – Evolução do preço spot do barril de petróleo (brent)



Nota: *Valores previstos em sucessivos ROPO com excepção dos anos de 2003, cuja fonte é o PEC 2003-2006 e 2005, cuja fonte é a actualização de Junho do PEC 2005-2009. As médias anuais correspondem a médias simples de valores médios mensais. A média referente a 2008 é calculada até Maio.

Gráfico 2 – Evolução do preço dos futuros do barril de petróleo (brent)



Fonte: Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e Inovação, Síntese Estatística de Conjuntura n.º 21/2008, Gráfico 1 (Futuros - ICE Futuros - Intercontinental Exchange).

³ O FMI adiantou na “Concluding Statement of the IMF Mission on Euro-Area Policies”, com data de 28 de Maio de 2008, que « (...) we project euro-area real GDP growth to slow substantially in the coming quarters. (...) At this stage, we expect annual average growth of around 1¾ percent in 2008 and 1¼ percent in 2009 [in the euro-area], with the forecast being refined in the context of the IMF's interim World Economic Outlook in July.» Esta informação parece indicar uma *revisão em alta das perspectivas de crescimento da área do euro em 2008 para um valor próximo da previsão da Comissão Europeia*.

1.2 Implicações do abrandamento do crescimento para a orientação das políticas orçamentais

1.6 Na sequência da revisão em baixa das previsões de crescimento económico para as economias da OCDE têm surgido opiniões que apontam para a necessidade de contrariar esse abrandamento recorrendo a políticas orçamentais expansionistas, tendo os EUA já implementado um estímulo fiscal temporário. Esta visão não é no entanto partilhada pela generalidade dos economistas e das organizações internacionais (nem se pode generalizar a todas as economias) uma vez que não há um consenso na literatura económica acerca dos efeitos da política orçamental discricionária na economia e *muitos dos países membros da OCDE, incluindo Portugal, ainda não atingiram uma posição orçamental suficientemente sólida (ainda não criaram margem de manobra suficiente) para permitir uma política orçamental expansionista sem colocar em causa a sustentabilidade das finanças públicas.*

1.7 Nesse mesmo sentido, apresenta-se na Caixa 2 um resumo da opinião da OCDE acerca do impacto do abrandamento da economia internacional na orientação das políticas orçamentais dos países membros. Segundo a OCDE não existem argumentos económicos suficientes que suportem um activismo orçamental generalizado.

Caixa 2 – Implicações do abrandamento do crescimento para a condução da política económica segundo a OCDE

No *Economic Outlook* de Junho de 2008, a OCDE manifesta a opinião de que **a possibilidade de se verificarem erros de política económica no actual contexto macroeconómico é superior ao habitual.** De acordo com a OCDE, a política económica dos países membros deverá encontrar um *equilíbrio entre a preocupação com um pronunciado abrandamento na actividade económica* (prevalendo os riscos descendentes) *e a necessidade de conter a inflação* numa altura em que a inflação já se encontra em valores desconfortavelmente elevados e num contexto em que se verificam pressões ascendentes sobre os preços no futuro. Acresce a este panorama uma incerteza particularmente elevada acerca do ritmo de crescimento potencial futuro. Conclui a OCDE que se a ausência de um estímulo de política económica suficiente pode atrasar indevidamente a recuperação, mas um estímulo excessivo pode colocar em risco o maior êxito da política macroeconómica na última década: a ancoragem das expectativas de inflação a um nível baixo. Caso se venha a perder essa ancoragem, os custos para fazer face aos choques actuais e futuros passariam a ser muito superiores.

Especificamente em relação à política orçamental, há quem advogue que o canal de transmissão da política monetária foi interrompido pela turbulência financeira, pelo que o instrumento mais adequado a utilizar, caso seja necessário estimular a conjuntura, seria uma política orçamental expansionista.⁴ Contudo, a OCDE adverte que **não existem argumentos suficientes que suportem um activismo orçamental generalizado**, uma vez que:

⁴ Acresce que na génese das dificuldades financeiras está uma expansão do crédito e uma subida (excessiva) no valor dos activos que foi facilitada por um período prolongado de taxas de juro a níveis historicamente baixos. Consequentemente, pode argumentar-se que um novo estímulo através da política monetária levaria a uma repetição destes fenómenos, o que é de evitar.

- a situação orçamental da maioria dos países ainda não incorpora uma margem suficiente para poder fazer face à despesa adicional futura resultante do envelhecimento populacional.

- a posição orçamental de partida (em 2007) pode ser muito menos favorável (sólida) do que parece à primeira vista, uma vez que os países da OCDE têm beneficiado de receitas de impostos sobre lucros acima do habitual em resultado período prolongado de crescimento dos lucros das empresas (incluindo uma contribuição superior ao normal para a receita do sector financeiro) e dos ganhos de capital com origem em investimentos financeiros. Já existem indícios de uma desaceleração das receitas de impostos sobre as empresas nas maiores economias da OCDE, estimando a OCDE que isso origine perda de receita entre ½ e 1 p.p. do PIB nessas economias. Acresce que a anterior valorização dos activos (acções e mercado imobiliário) contribuiu ainda para a subida de outras receitas públicas, como seja o imposto sobre as pessoas singulares (e no caso português também do Imposto Municipal sobre Transacções). Consequentemente, a corrente inversão do ciclo económico que afecta desproporcionadamente mais os mercados financeiros e o mercado imobiliário, invertendo a tendência de crescimento dos lucros nestes sectores, poderá levar a uma redução da receita fiscal superior ao previsto pelo método convencional de ajustamento cíclico do saldo orçamental.

- o caso a favor do estímulo orçamental é mais forte para os Estados Unidos do que para os países europeus. Isto porque se espera uma maior deterioração do hiato do produto nos EUA; existe uma maior incerteza em relação ao canal de transmissão da política monetária nos EUA (por ser o país onde se iniciou a turbulência financeira); e pelo facto de os EUA apresentarem estabilizadores automáticos menos fortes do que nos países europeus. Esta menor amplitude dos estabilizadores automáticos faz com que seja necessário recorrer com mais intensidade à política discricionária. As razões da menor amplitude dos estabilizadores automáticos nos EUA prendem-se no entender da UTAO com um menor peso do Estado, com uma menor progressividade do sistema fiscal e com o facto de muitos Estados dos EUA terem nas suas constituições uma regra de orçamento equilibrado que os obriga a aumentar impostos e/ou reduzir os impostos estaduais quando a economia abranda (resultando numa desestabilização automática da conjuntura a nível local que tem de ser compensada pelo orçamento federal).

1.8 Ao nível da União Europeia, o Conselho ECOFIN de 14 de Maio de 2008 adoptou a recomendação relativa às Orientações Gerais para as Políticas Económicas dos Estados-Membros e da Comunidade (OGPE) para o período 2008-2010. De acordo com o comunicado do Conselho, «As novas OGPE permanecem de um modo geral inalteradas em relação às que foram aplicadas durante o período de 2005-2007. Essas orientações visam garantir a adopção de políticas macroeconómicas e reformas estruturais sólidas nos mercados dos produtos, do trabalho e do capital, essenciais para apoiar um crescimento económico equilibrado e concretizar o pleno potencial de crescimento (8274/08).»

1.9 A Orientação n.º 1 das OGPE “Garantir a estabilidade económica com vista a assegurar um crescimento sustentável” estabelece que «Os Estados-Membros devem cumprir os seus objectivos orçamentais de médio prazo, em conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Enquanto este objectivo não for atingido, devem adoptar todas as medidas correctivas necessárias. Os Estados-Membros devem evitar políticas

orçamentais pro-cíclicas.» A fundamentação dessa orientação encontra-se expressa na Caixa 3.

Caixa 3 – A importância do saneamento das finanças públicas nas OGPE

De acordo com a Recomendação do Conselho sobre as Orientações Gerais para as Políticas Económicas dos Estados-Membros e da Comunidade (2008-2010) adoptada a 14 de Maio de 2008, é essencial que as políticas macroeconómicas criem condições para promover o crescimento e o emprego. No que à política orçamental diz respeito, «*O saneamento das finanças públicas permitirá que os estabilizadores orçamentais automáticos desempenhem plenamente, e de forma simétrica, o seu papel ao longo do ciclo, contribuindo para a estabilização do produto em torno do seu nível potencial.* Para os Estados-Membros que já possuem uma situação orçamental sólida, o desafio consiste em manter essa situação. Para os restantes Estados-Membros, é fundamental adoptar todas as medidas correctivas necessárias para alcançar os seus objectivos orçamentais de médio prazo, em especial à medida que as condições económicas melhorarem, evitando deste modo políticas pro-cíclicas e colocando-se em condições de garantir uma margem suficiente para que os estabilizadores automáticos desempenhem plenamente o seu papel ao longo da totalidade do ciclo, antes de uma nova desaceleração da actividade económica. Em particular, de acordo com o relatório sobre a reforma do PEC, adoptado pelo Conselho Europeu em 22 de Março de 2005, os Estados-Membros do espaço euro e participantes no MTC II que ainda não tenham atingido o seu objectivo de médio prazo (OMP) devem realizar um ajustamento anual corrigido das variações cíclicas, excluindo medidas isoladas e outras medidas temporárias, de 0,5% do PIB como nível de referência.

O objectivo orçamental de médio prazo (OMP) deve ser diferenciado para cada Estado-Membro, de modo a ter em conta a diversidade das evoluções e das situações económicas e orçamentais. Em conformidade com a reforma do PEC de 2005, os objectivos de médio prazo serão revistos a fim de melhor ter em conta a carga fiscal decorrente do envelhecimento. Além disso, também de acordo com a reforma de 2005, *a introdução ou o reforço das regras e das instituições orçamentais nacionais, incluindo dos mecanismos de acompanhamento, pode ser útil para complementar o Pacto e contribuir para a realização dos seus objectivos.*

(...)

A contenção orçamental, uma supervisão do sector financeiro eficaz e o incentivo da competitividade são essenciais para limitar os desequilíbrios externos e internos. Uma *orientação prudente da política orçamental é importante para manter os défices externos dentro de limites em que seja possível assegurar um financiamento externo em boas condições.* Para além de contribuir para uma situação orçamental sólida, a contenção orçamental pode limitar igualmente o risco de um aumento excessivo da procura interna, que causaria uma subida persistente da inflação e a ocorrência de riscos macrofinanceiros, susceptíveis de provocar a instabilidade das taxas de câmbio reais e uma prolongada perda de competitividade. As reformas estruturais e uma coordenação adequada das políticas desempenham um papel fundamental no sentido de contribuir para que as economias resistam a uma eventual evolução negativa da economia mundial.» (itálico adicionado).

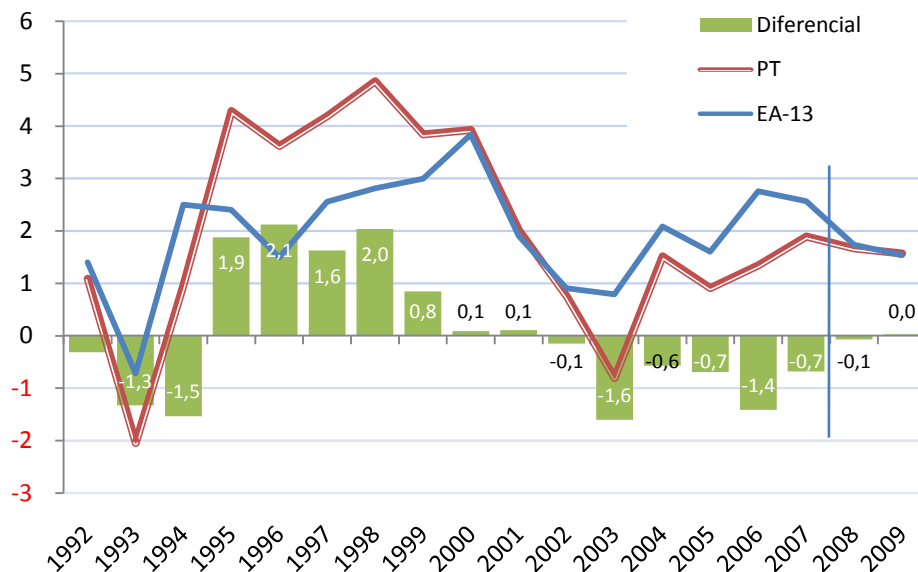
1.10 Em termos de política orçamental, o Conselho do BCE manifestou no Boletim de Junho do BCE que acolhia favoravelmente as orientações da Primavera de 2008 para as

políticas orçamentais da área do euro acordadas pelos ministros do Eurogrupo em 13 de Maio de 2008. Acrescentou ainda que «Em muitos países da área do euro, continua a ser necessário implementar políticas muito mais ambiciosas com vista a assegurar a consecução dos respectivos objectivos orçamentais de médio prazo até, no máximo, 2010, tal como acordado em Berlim, em Abril de 2007.» De forma concordante com a expressa nas OGPE atrás referidas, o Conselho do BCE é de opinião que «A concretização e a manutenção de posições orçamentais estruturais sólidas é fundamental para criar as condições necessárias ao funcionamento livre dos estabilizadores automáticos em todos os países da área do euro e ajudará à preparação para os custos orçamentais do envelhecimento da população. A prossecução firme de políticas orçamentais prudentes e eficientes contribuiria também para limitar as actuais pressões inflacionistas e aumentaria o crescimento potencial e o emprego.»

1.3 Perspectivas para a economia portuguesa

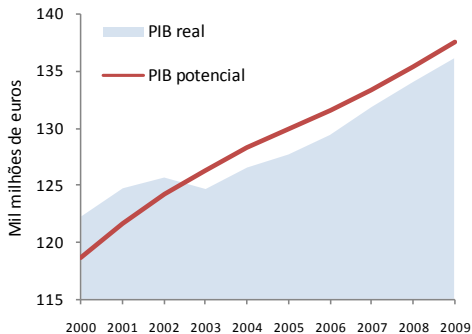
1.3.1 Evolução recente da economia portuguesa

1.11 *O crescimento da economia portuguesa tem apresentado, desde 2001, um diferencial negativo face à área do euro (Gráfico 3). A evolução recente contrasta com a performance da fase alta do ciclo que se seguiu à recessão de 1993, em que a economia portuguesa chegou a crescer 2,1 p.p. acima da média dos países da actual área do euro. Após desacelerar sensivelmente ao mesmo ritmo que a área do euro nos primeiros anos do século XXI, em 2003 a economia portuguesa entrou novamente em recessão (apresentando um decréscimo real do PIB de 0,8%), enquanto a zona euro apresentou apenas um abrandamento do crescimento para 0,8%. Seguiu-se uma ligeira recuperação do ritmo de crescimento. As previsões da Comissão Europeia apontam para que a economia portuguesa cresça aproximadamente ao mesmo ritmo que o conjunto da área do euro em 2008 e em 2009.*

Gráfico 3 – Taxa de crescimento real do PIB em Portugal e na área do euro

Fonte dos dados: Comissão Europeia, base de dados AMECO, 28 de Abril de 2008. Os valores referentes a 2008 e 2009 correspondem às previsões da Comissão dessa data.

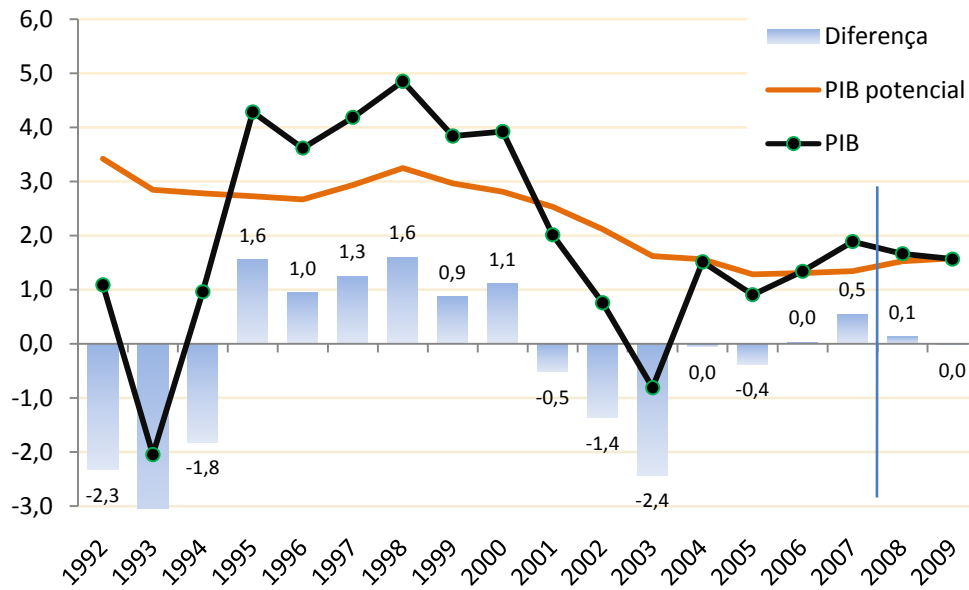
1.12 As mais recentes estimativas da Comissão Europeia indicam ainda que *o ritmo de crescimento do produto potencial da economia portuguesa tem vindo a diminuir sistematicamente desde o máximo de 3,2% atingido em 1998, para valores próximos de 1,3% em 2006 e 2007 (ver o Gráfico 5).*

**Gráfico 4 – PIB real e PIB potencial**

em consequência quer do factor positivo da recuperação do crescimento, quer do factor negativo da diminuição do ritmo de crescimento do produto potencial (Gráfico 4 e Gráfico 6).

1.13 Consequentemente *o hiato do produto* (ou seja a diferença entre o produto efectivo e o produto potencial expresso em percentagem do produto potencial), apesar de negativo, *tem vindo a reduzir-se nos últimos anos*, significando que o nível de produto real se tem vindo a aproximar do produto

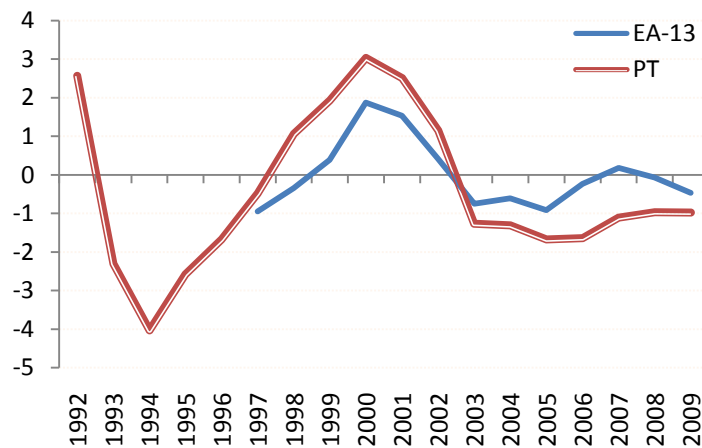
Gráfico 5 – Taxas de crescimento do PIB real e do PIB potencial



Fonte dos dados: Comissão Europeia, base de dados AMECO, 28 de Abril de 2008. Os valores referentes a 2008 e 2009 correspondem às previsões da Comissão dessa data.

Gráfico 6 – Hiato do produto

(em % do produto potencial)



Fonte dos dados: Comissão Europeia, base de dados AMECO, 28 de Abril de 2008. Os valores referentes a 2008 e 2009 correspondem às previsões da Comissão dessa data.

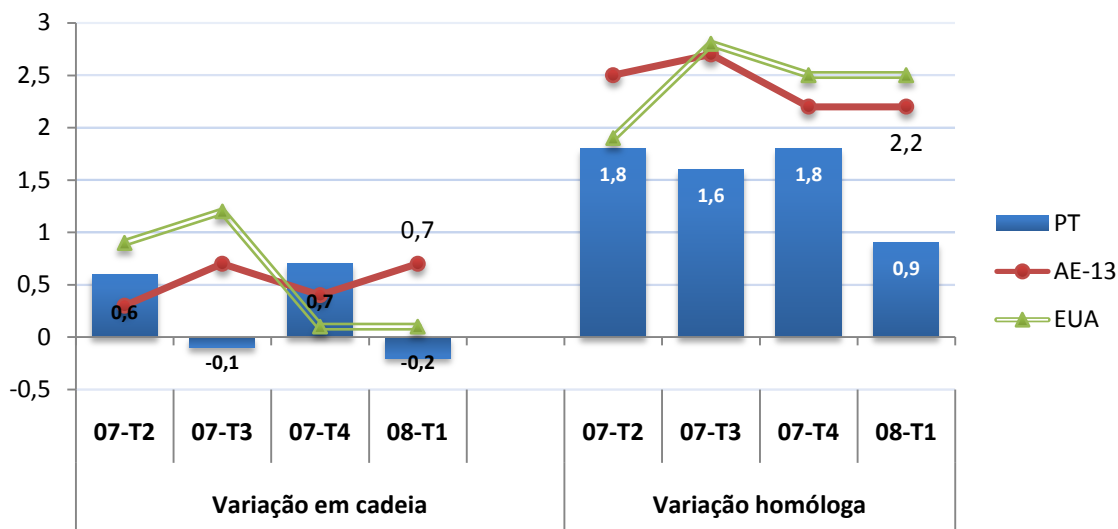
1.14 Em relação a 2008, a 1.^a estimativa das contas nacionais trimestrais do INE para o **1.º trimestre de 2008** (Gráfico 7) indicou um *forte abrandamento da actividade económica em Portugal* nesse período.⁵ Do 4.º trimestre de 2007 para o 1.º trimestre de 2008 o crescimento do PIB reduziu-se para metade (0,9%). Esta desaceleração do crescimento do PIB *reflecte a evolução da procura interna*, cujo contributo para o crescimento do PIB foi de 2,4 p.p. no 1.º trimestre de 2008 (3,2 p.p. no anterior), *sobretudo em função do comportamento do Investimento*. Este apresentou um crescimento homólogo (4,4%) que foi apenas metade do verificado no trimestre anterior (8,8%), tendo a componente de investimento em construção apresentado a maior redução. O consumo privado estabilizou, com um crescimento ligeiramente abaixo de 2%. O contributo da procura externa líquida foi negativo em 1,4 p.p. (igual ao trimestre anterior), tendo-se registado uma desaceleração das Exportações e das Importações de Bens e Serviços.

1.15 *Trata-se do menor crescimento em termos homólogos dos países da área do euro*, que no seu conjunto cresceram 2,2%.⁶ Comparando o valor registado no 1.º trimestre de 2008 com o trimestre anterior (variação em cadeia) verifica-se uma redução de 0,2%. *Mais nenhum país da área do euro apresentou uma redução da taxa de crescimento em cadeia*. No Gráfico 7 apresenta-se igualmente a evolução do PIB nos EUA. Verifica-se uma quase estabilização do nível do PIB real norte-americano por dois trimestres consecutivos (registando-se um crescimento em cadeia de 0,1%), crescendo em termos homólogos ainda a uma taxa de 2,5%.

⁵ Quer os indicadores de confiança para a economia portuguesa compilados pelo INE (o indicador de clima e o indicador de confiança dos consumidores), quer os indicadores coincidentes do Banco de Portugal indicavam desde Novembro de 2007 uma provável desaceleração do ritmo de actividade económica. Em particular, os indicadores coincidentes mensal e de consumo do Banco de Portugal indicavam uma desaceleração particularmente pronunciada da actividade económica no 1.º trimestre de 2008. Esse movimento descendente persistiu durante o mês de Abril (ou seja, no início do 2.º Trimestre). Ainda não são conhecidos os valores referentes a Maio de 2008.

⁶ Os valores referentes a Portugal não são totalmente comparáveis com os da área do euro, estando afectados por efeitos de calendário uma vez que contrariamente ao que se verifica na maioria dos dados estatísticos referentes aos países da área do euro, os dados do INE não são corrigidos pelo número de dias úteis. De acordo com o Eurostat o ajustamento sazonal na EU-25 inclui também uma correcção referente ao número de dias úteis nos Estados-membros: Bélgica, Alemanha, Espanha, França, Itália, Chipre, Lituânia, Hungria, Malta, Holanda, Áustria, Polónia, Eslovénia, Finlândia, Suécia e Reino Unido.

Gráfico 7 – Evolução trimestral do PIB real



Fonte: Estimativa rápida 1.º Trimestre de 2008, Eurostat.

1.3.2 Previsões de crescimento do ROPO

1.3.2.1 Revisão nas previsões macroeconómicas do ROPO

1.16 Tal como as principais organizações internacionais, *também o ROPO revê em baixa as perspectivas de crescimento para a economia portuguesa face ao previsto em Dezembro de 2007 na actualização do PEC (Tabela 2).*

1.17 As previsões do ROPO-2008 apontam para um crescimento real do PIB de 1,5% em 2008, 2% em 2009 e 2,2% para os últimos dois anos do período de projecção. Trata-se de uma revisão em baixa de 0,7 p.p. em 2008 e 0,8 p.p. nos últimos três anos de projecção (2009-2011).

1.18 De acordo com o ROPO-2008 «essa revisão tem subjacentes pressupostos mais desfavoráveis em relação ao enquadramento internacional, num contexto em que os efeitos das perturbações nos mercados financeiros internacionais se têm prolongado mais do que o esperado, os riscos de forte desaceleração das economias norte-americana e espanhola se têm materializado, e a tendência altista dos preços do petróleo e dos bens alimentares têm persistido. Estes desenvolvimentos deverão traduzir-se numa deterioração do contributo da procura externa líquida e numa aceleração dos preços face ao previsto no PEC.»

1.19 A revisão em baixa da previsão de crescimento para 2008 deve-se à redução em 0,5 p.p. do crescimento esperado do investimento e um menor contributo da procura externa líquida, revendo ainda o ROPO em baixa a previsão de crescimento das

exportações⁷ e em alta a previsão de acréscimo das importações. Para o período de 2009 a 2011 é efectuada uma maior revisão em baixa da previsão de crescimento do investimento, por uma revisão em baixa do consumo privado, por uma redução similar à efectuada em 2008 para as exportações. Em sentido oposto efectua-se uma revisão em baixa das importações em consonância com o menor ritmo de crescimento da procura interna.

1.20 Em resultado do menor crescimento da economia o ROPO-2008 revê em alta a previsão da taxa de desemprego para o período 2008-2011. A taxa de inflação para 2008 é revista 0,5 p.p. em alta e em mais 0,2 p.p. para 2009.

Tabela 2 – Revisão nas previsões macroeconómicas entre o ROPO-2008 e o PEC-2007

	2007	2008	2009	2010	2011
PIB (taxa de variação real, em %)	0,0	-0,7	-0,8	-0,8	-0,8
Cons. Privado	0,3	0,0	-0,4	-0,5	-0,5
Cons. Público	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Investimento	2,2	-0,5	-1,2	-1,3	-1,7
Exportações	0,4	-1,4	-1,3	-1,2	-1,3
Importações	1,7	0,4	-0,3	-0,6	-1,3
Taxa de desemprego	0,2	0,0	0,2	0,3	0,3
Taxa de inflação	0,2	0,5	0,1	-0,1	-0,1
Cap./necessidade líq. financto. face ao exterior	-1,6	-2,7	-3,1	-3,8	-3,9
Revisão efectuada nas hipóteses					
Procura externa relevante p/ Portugal (Tx. var.)	-1,3	-1,3	-1,6	0,9	0,9
Preço spot do petróleo Brent (Dólares/barril)	0,0	34,7	31,1	31,1	31,1
Taxa de câmbio efectiva nominal (variação média anual)	0,0	1,9	0,2	0,0	0,0
Taxa de juro de curto prazo	0,0	0,1	-0,4	-0,2	-0,2
Taxa de juro de longo prazo	0,0	-0,1	-0,2	0,0	0,0

Notas: cálculos UTAO.

1.21 O défice da balança corrente e de capital (capacidade ou necessidade de financiamento líquido face ao exterior) é fortemente revisto em alta face ao previsto no PEC. Em média, o défice externo para 2008 e 2009 é revisto em alta, em mais 3% do PIB, passando a previsão de um défice de 7% e 5,8% do PIB em 2007 e 2008 para 8,5 e 8,7%, respectivamente, no ROPO. O ROPO-2008 não fornece qualquer explicação para a revisão efectuada. Uma vez que a previsão relativamente à balança externa não se encontra desagregada nas suas três componentes não é possível determinar onde se efectuou a revisão.⁸

⁷ Em consonância com a revisão em baixa da taxa de crescimento esperada da procura externa relevante para Portugal.

⁸ A capacidade ou necessidade de financiamento líquido face ao exterior (balança externa) é o resultado: do saldo da balança bens e serviços; do saldo da balança de rendimentos primários e transferências; e do saldo da balança capital.

1.22 Trata-se muito provavelmente de uma correcção face às previsões demasiado optimistas do PEC-2007. Deve ter-se presente que, a propósito das previsões do PEC-2007, que a melhoria então prevista da balança de rendimentos primários e de transferências contrastava com a deterioração dessa componente da balança externa prevista nas previsões do Outono da Comissão Europeia, em resultado do serviço da dívida externa.⁹ Tendo o Conselho ECOFIN considerado que «(...) com base nas informações disponíveis, a melhoria subjacente do défice da balança corrente e das receitas primárias anunciada na actualização poderá ser difícil de alcançar.»

1.23 Tendo em conta que no período em análise está programada uma diminuição das necessidades de financiamento das Administrações Públicas a manutenção do défice da balança corrente e de capital em aproximadamente 8,6% do PIB entre 2007 e 2011 só poderá resultar de um *agravamento das necessidades de financiamento do sector privado*. O PEC-2007 também previa um agravamento dessas necessidades de financiamento, tendo a esse propósito a Comissão Europeia advertido que tendo em conta o nível já elevado de endividamento do sector privado, o esperado acréscimo de endividamento do sector privado aumentava as reservas à expansão da procura interna projectada no programa [de estabilidade e crescimento].

1.24 *O elevado nível de endividamento da economia portuguesa face ao exterior faz com que o saldo da balança de rendimentos primários e de transferências apresente um valor negativo e seja bastante sensível à evolução das taxas de juro. Este saldo negativo faz por sua vez com que a dinâmica do produto nacional bruto possa ser inferior ao crescimento do produto interno bruto, uma vez que parte da produção interna se destina a fazer face ao serviço da dívida externa (privada e pública), não ficando à disposição dos residentes em Portugal.*

1.3.2.2 Análise comparativa das previsões do ROPO

1.25 Compara-se nesta secção as previsões do ROPO com as previsões da Primavera de 2008 divulgadas pelas principais organizações nacionais e internacionais de referência: Comissão Europeia, FMI e OCDE (Tabela 3). Apresenta-se ainda a previsão do Inverno do Banco de Portugal (BdP), divulgada em Janeiro de 2008. Esta previsão não é directamente comparável com as anteriores uma vez que foi elaborada com informação disponível até uma data anterior. Consequentemente, na análise que se segue não é tida em conta.

1.26 As previsões do ROPO-2008 assentam essencialmente nos mesmos pressupostos das da CE para a procura externa relevante para Portugal, para a taxa de juro e para a taxa

⁹ Ver a este propósito os pontos 1.12 a 1.14 da Nota Técnica n.º 3/2008 da UTAO.

de câmbio.¹⁰ A previsão para o preço do petróleo é mais elevada do que a utilizada pela CE, verificando-se uma diferença de 20 dólares em 2008 e de 9 dólares em 2009. Trata-se no entanto de um valor mais reduzido do que o utilizado pela OCDE no seu exercício de previsão. A redução da previsão do custo do petróleo em 2009 contrasta no entanto com um preço do Brent no mercado de futuros praticamente inalterado em 2008 e 2009 (Gráfico 2).

1.27 A **previsão** de crescimento do PIB real do ROPO para 2008 é de 1,5%. Este valor encontra-se abaixo do previsto pela Comissão Europeia (1,7%) e pela OCDE (1,6%). Apenas o FMI estima uma taxa de crescimento inferior (1,3%).¹¹ As diferenças em relação à previsão de crescimento do PIB devem-se a diferentes dinâmicas estimadas para as suas componentes, designadamente:¹²

- I. Em relação ao crescimento previsto para o investimento (FBCF) – o ROPO prevê que este acelere ligeiramente o seu ritmo de crescimento para 3,5%, enquanto a Comissão e a OCDE estimam um valor próximo dos 3%;
- II. O crescimento previsto no ROPO para as exportações (5,3%) é mais forte do que o previsto pela Comissão (4,6%) ou pela OCDE (4%); este maior crescimento esperado das exportações é no entanto contrabalançado por uma previsão de mais forte crescimento das importações no ROPO do que nas outras duas previsões internacionais;
- III. A evolução prevista do consumo privado (1,4%) encontra-se sensivelmente em linha com as previsões da CE (1,2%) e da OCDE (1,4%);
- IV. Contrariamente às previsões das organizações internacionais o ROPO prevê um decréscimo real (de 1,1%) do consumo público resultante do processo de consolidação orçamental, quando a OCDE e a CE prevêem um aumento de 0,3% e 0,5% respectivamente.

Consequentemente, com base na informação disponível, *a previsão de crescimento do PIB para 2008 afigura-se em linha com o previsto pelas organizações internacionais de referência.*

1.28 Já a previsão do ROPO para a inflação (2,6%) em 2008 encontra-se abaixo do previsto pela CE (2,8%) ou pela OCDE (3%). A previsão relativamente à taxa de

¹⁰ De acordo com a UTAO, a previsão de decréscimo da taxa de juro de curto prazo em 2009 poderá estar mais relacionada com alguma normalização no mercado monetário interbancário (com uma redução do *spread* face à taxa de refinanciamento do BCE) do que com uma eventual alteração dessa taxa de refinanciamento do BCE, o que se trata ainda de um resultado incerto. O ROPO é no entanto omissivo em relação à justificação dessa descida.

¹¹ Atente-se no entanto que, tal como anteriormente referido, a informação divulgada pelo FMI no âmbito do “Concluding Statement of the IMF Mission on Euro-Area Policies”, de 28 de Maio de 2008, indicia uma revisão em alta das perspectivas de crescimento da área do euro em 2008 para um valor próximo da previsão da Comissão Europeia. Não se sabe se tal revisão levará a uma alteração da previsão de crescimento para a economia portuguesa.

¹² A previsão do FMI não detalha as componentes do PIB.

desemprego para 2008 (7,6%) encontra-se abaixo do previsto tanto pela CE como pela OCDE (7,9%).¹³ Consequentemente as previsões do ROPO para as taxas de inflação e de desemprego afiguram-se optimistas.

1.29 Tal como já referido a previsão de necessidade de financiamento líquido da economia portuguesa face ao exterior (défice externo) em 2008 foi revista em alta para 8,5% do PIB, ficando próximo do previsto pela CE.

1.30 A **previsão** de crescimento económico do ROPO **para 2009** é de 2%, ou seja 0,5 p.p. acima do previsto para 2008. A aceleração de crescimento económico prevista no ROPO para 2009 assenta sobretudo no contributo da procura interna, com um maior crescimento face a 2008 do consumo privado e sobretudo do investimento.

1.31 A previsão de crescimento do PIB para 2009 é mais elevada do que as previsões das organizações internacionais: 1,4% (FMI), 1,6% (CE) e 1,8% (OCDE). Na origem da previsão mais elevada do ROPO está a previsão para o comportamento do investimento: o ROPO prevê que esta variável cresça 5,5% em 2009, quando a CE prevê 1,4% e a OCDE 3,1%.

1.32 Esta aceleração prevista do crescimento pode não estar a ter em conta as características pró-cíclicas do investimento, que aliás são explicitamente invocadas no ROPO para explicar a recuperação do crescimento da FBCF em 2007. O ROPO refere, no entanto, que existem «expectativas particularmente positivas para os segmentos da energia, construção e material de transporte». Tais expectativas poderão estar eventualmente relacionadas com projectos de parcerias público-privadas (PPP) na área dos transportes e com as concessões relacionadas com concretização do plano nacional de barragens, no entanto o ROPO é completamente omissivo em relação a estes importantes projectos e seus desenvolvimentos, não fornecendo assim a informação necessária para a aferição do realismo desta projecção. De acordo com as GOP-2009, o crescimento do investimento privado está intimamente relacionado com a componente do investimento privado que respeita à realização das políticas públicas, ou seja, com as PPP. No entanto, também as GOP-2009 não incluem informação suficiente para permitir quantificar este impacto.

1.33 De acordo com a OCDE os riscos que impendem sobre as perspectivas de crescimento a economia portuguesa até 2009 são tanto descendentes como ascendentes. Por um lado, caso se venha a verificar um crescimento abaixo do esperado para a área do euro e um efeito mais prolongado da turbulência nos mercados financeiros, o crescimento poderá vir a revelar-se pior do que o estimado pela OCDE. Por outro lado, «a mudança

¹³ A previsão do FMI não é directamente comparável com as demais.

estrutural em curso na economia» poderá levar a uma surpresa positiva na *performance* das exportações e no crescimento do PIB.

1.34 Ainda relativamente a 2009, a previsão respeitante à taxa de desemprego (7,4%) é 0,5 p.p. mais reduzida que o nível estimado pela CE e OCDE (7,9%).

1.35 Para os anos de 2010 e 2011 não existem previsões das organizações internacionais. O ROPO prevê uma ligeira aceleração do crescimento para 2,2%, assente no dinamismo da procura interna, sobretudo na manutenção de um ritmo elevado de crescimento para o investimento (5,7% e 5,5%, respectivamente em 2010 e 2011). O crescimento previsto para o PIB encontra-se acima da estimativa da Comissão Europeia para o crescimento do produto potencial para os anos de 2006 e 2007 (que foi de aproximadamente 1,3%). No cenário de referência a médio prazo do *Economic Outlook* de Junho de 2008 da OCDE, que se baseia na hipótese de fecho do hiato do produto em 2014, o crescimento médio real do PIB português entre 2010 e 2014 é de 1,6%, um valor 0,3 p.p. abaixo do valor para a zona euro (1,9%).

Tabela 3 – Comparação das previsões macroeconómicas

	2007	2008 (Previsão)					2009 (Previsão)					2010 (P)	2011 (P)	
		ROPO	CE	FMI	OCDE	BdP*	ROPO	CE	FMI	OCDE	BdP*	ROPO	ROPO	
		Mai-08	Abr-08	Abr-08	Jun-08	Jan-08	Mai-08	Abr-08	Abr-08	Dez-07	Jan-08	Mai-08	Mai-08	
PORTUGAL	PIB (taxa de variação real, em %)	1,8	1,5	1,7	1,3	1,6	2,0	2,0	1,6	1,4	1,8	2,3	2,2	2,2
	Consumo Privado	1,5	1,4	1,2	:	1,4	1,1	1,7	1,4	:	1,6	1,6	1,8	1,9
	Consumo Público	-0,3	-1,1	0,3	:	0,5	0,0	-0,6	0,5	:	0,5	0,4	-0,3	1,1
	FBCF	3,2	3,5	2,9	:	3,0	3,3	5,5	1,4	:	3,1	3,1	5,7	5,5
	Exportações	7,3	5,3	4,6	:	4,0	4,9	4,7	4,2	:	5,3	6,0	5,1	5,2
	Importações	5,5	4,3	3,3	:	3,7	2,9	4,5	2,8	:	4,3	3,7	5,0	5,3
	Inflação	2,4	2,6	2,8	2,4	3,0	2,2	2,2	2,3	2,0	2,2	2,0	2,0	2,0
	Deflador do Cons. Priv.	2,7	:	2,8	:	3,0	:	:	2,2	:	2,2	:	:	:
	Desemprego (%)	8,0	7,6	7,9	7,6	7,9	:	7,4	7,9	7,4	7,9	:	7,2	6,9
	(em % do PIB)													
	Saldo orçamental	-2,6	-2,2	-2,2	-2,4	-2,2	:	-1,5	-2,6	-1,5	-2,0	:	-0,7	-0,5
	Dívida Pública	63,7	63,6	64,1	:	:	:	62,5	64,3	:	:	:	60,5	58,2
	Cap./necessidade líq. financto. face exterior	-8,6	-8,5	-8,7	:	:	-7,3	-8,7	-8,1	:	:	-6,4	-8,7	-8,6
ENQUADR. INTERNACIONAL	PIB (taxa de variação real)													
	Área do euro	2,6	:	1,7	1,4	1,7	1,8	:	1,5	1,2	1,5	1,5	:	:
	UE-27	2,8	:	2,0	1,8	:	:	:	1,8	1,7	:	:	:	:
	EUA	2,2	:	0,9	0,5	1,2	:	:	0,7	0,6	1,1	:	:	:
	Inflação (IHPC) - área do euro	2,1	:	3,2	2,8	3,4	3,4	:	2,2	1,9	2,4	2,4	:	:
	Procura externa relevante p/ Portugal (bens)	5,5	4,9	4,9	2,7	:	:	4,2	4,2	3,2	:	:	6,7	6,7
	Preço spot do petróleo Brent (Dólares/barril)	72,5	115,5	101,2	95,5	120	:	109	100,0	94,5	120	:	109	109
	Taxas de juro de curto prazo (Euribor-3 meses)	4,3	4,3	4,3	:	4,5	:	3,8	3,8	:	4,1	:	3,8	3,8
Taxa de câmbio nominal (€1 = x USD)	1,37	1,55	1,55	1,47	1,56	:	1,57	1,57	1,48	1,56	:	1,57	1,57	

Notas: Os valores referentes a 2007 provêm do ROPO. A inflação é medida pelo IHPC no caso das previsões das organizações internacionais e pelo IPC no caso do ROPO. A estimativa do FMI referente à taxa de desemprego não é directamente comparável com as demais, sendo o valor comparável para 2007 de 7,7%.

* A previsão referente à área do euro é a do Eurosistema de Junho de 2008, apresentando-se aqui o ponto central dos intervalos de variação, que são: (1,5%, 2,1%) e (1%, 2%) para o PIB em 2008 e 2009; e (3,2%, 3,6%) e (1,8%, 3%) para o IHPC em 2008 e 2009, respectivamente. Em Março de 2008 a previsão do Eurosistema era de: (1,3%, 2,1%) e (1,3%, 2,1%) para o PIB em 2008 e 2009; e (2,6%, 3,2%) e (1,5%, 2,7%) para o IHPC em 2008 e 2009, respectivamente.

2- Conta das Administrações Públicas

2.1 Tendência de médio prazo

2.1 Apresenta-se nesta secção a evolução da conta das Administrações Públicas, em contabilidade nacional entre 1977 e 2011, correspondendo os valores a partir de 2007 à previsão do ROPO. Os valores foram ajustados até 2008 (inclusive) dos efeitos das medidas isoladas e temporárias (*one-offs*) pela UTAO. Os valores expressos em percentagem do PIB encontram-se nas tabelas em anexo.

2.1.1 Receita

2.2 Ao longo do período em análise (1977-2011) não se verifica uma grande alteração da estrutura da receita das Administrações Públicas (Gráfico 8). Em termos de importância relativa, a primeira componente são os impostos indirectos, seguidos das contribuições para os fundos de segurança social, dos impostos directos, da outra receita corrente e finalmente das receitas de capital.

2.3 Entre 2007 e 2011 o ROPO prevê grosso modo a manutenção da estrutura da receita, com uma ligeira redução do peso dos impostos directos e das contribuições para a segurança social, contrabalançado por um maior peso das receitas de capital no total de receita (mais 1,8 p.p.).

2.4 Em termos de peso no PIB das componentes da receita (Gráfico 9) verifica-se nos 31 anos *entre 1977 e 2007 uma subida de 16,7 p.p. do peso da receita total das AP no PIB*. Essa subida deve-se quase em partes iguais ao peso crescente dos impostos directos (4,7 p.p.), dos impostos indirectos (4,6 p.p.) e das contribuições para os fundos de Segurança social (4,5 p.p.). Entre 2007 e 2011 prevê-se a manutenção do peso da receita corrente no PIB. Entre 2004 e 2011 prevê-se um crescimento de 2,6 p.p. do PIB da receita corrente (2 p.p. entre 2005 e 2011).

Gráfico 8 – Estrutura da receita (excluindo os efeitos das medidas temporárias)

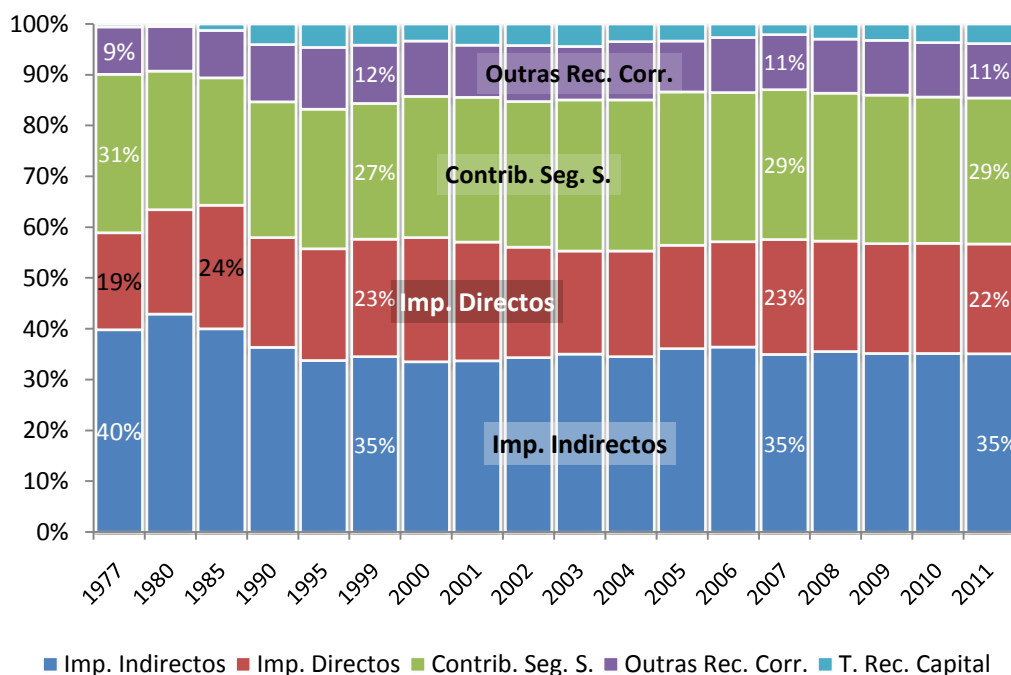
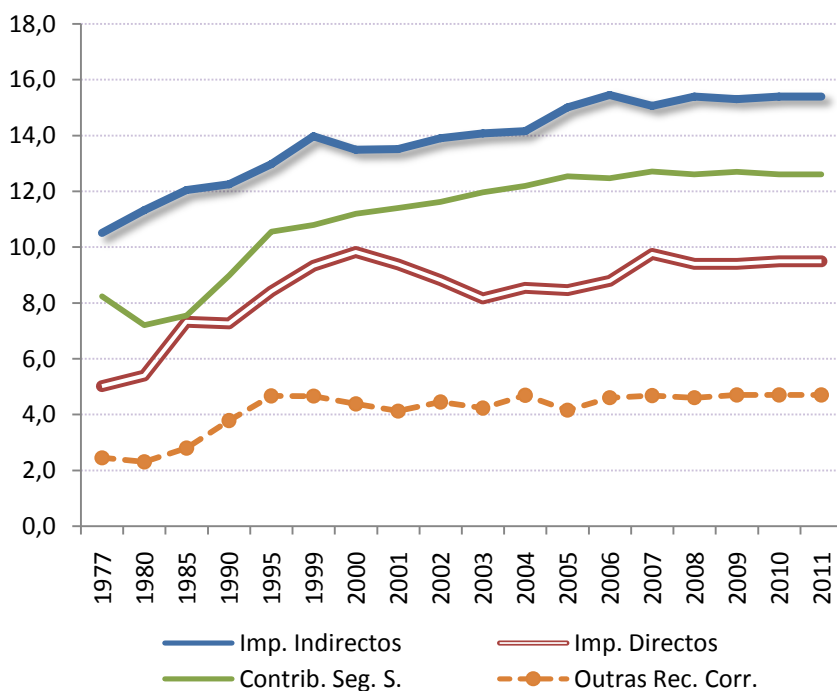


Gráfico 9 – Componentes da receita (excluindo os efeitos das medidas temporárias)
(em % do PIB)



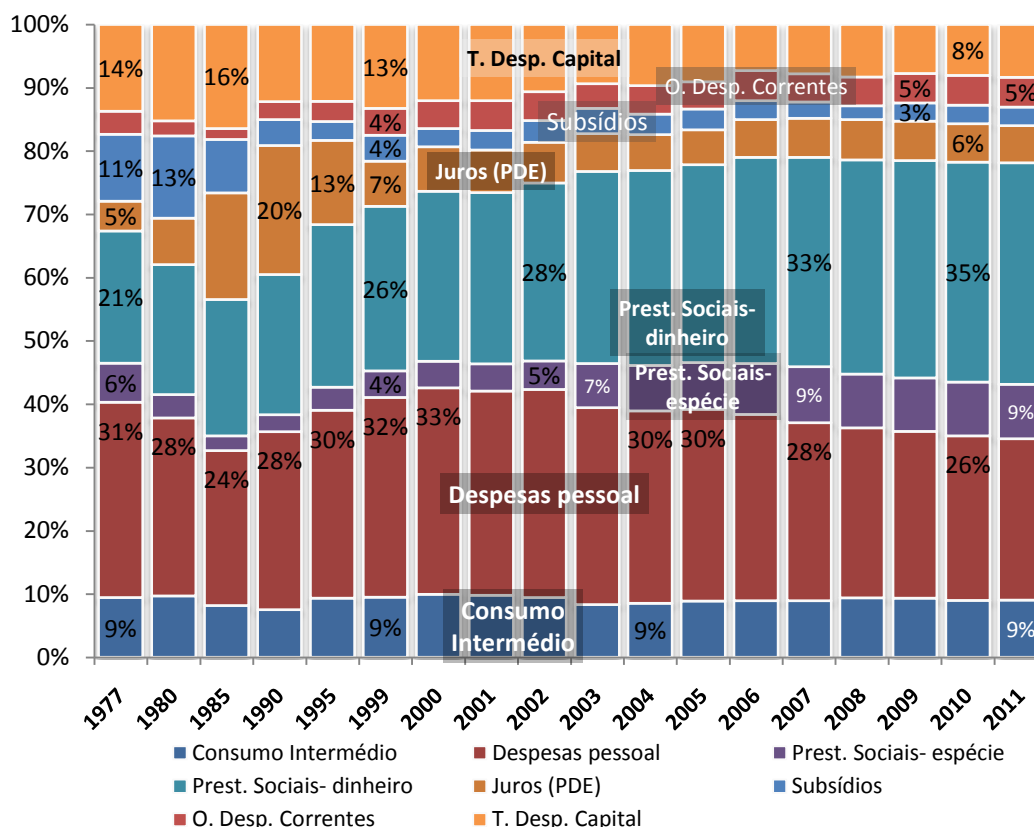
2.1.2 Despesa

2.5 Entre 1977 e 2007 verificaram-se significativas alterações na composição da despesa das AP, aumentando o peso da despesa corrente no total em 6 p.p. As prestações sociais em espécie vêm o seu peso aumentado no total da despesa em 15 p.p., devido

sobretudo a um aumento de 12 p.p. verificado nas prestações sociais que não em espécie (onde se incluem por exemplo as pensões). Os subsídios e as despesas com pessoal vêm o seu peso diminuído em 8 p.p. e 3 p.p., respectivamente.

2.6 Entre 2007 e 2011 prevê-se um aumento do peso das prestações sociais em dinheiro no total da despesa (1,9 p.p.), da despesa de capital (0,6 p.p.), dos subsídios (0,4 p.p.) e das outras despesas correntes (0,3 p.p.). Em sentido oposto verifica-se uma redução do peso das despesas com pessoal no total da despesa (2,6 p.p.) e dos juros (0,3 p.p.).

Gráfico 10 – Estrutura da despesa (excluindo os efeitos das medidas temporárias)



2.7 O peso da despesa das AP no PIB cresceu 16,6 p.p. entre 1977 e 2007, devido sobretudo ao crescimento do peso das prestações sociais (11,3 p.p.), das despesas com pessoal (3,9 p.p.) e do consumo intermédio (1,3 p.p.) [Gráfico 11]. Verifica-se, no entanto, ao longo do período um comportamento não uniforme das despesas com juros. Estas progredem muito rapidamente entre 1977 e 1991, atingindo um máximo de 8,3% do PIB em 1991, reduzindo-se de seguida para valores próximos dos 3% do PIB no período posterior a 1999.

2.8 A evolução do peso da despesa de capital no PIB encontra-se no Gráfico 12, apresentando esta componente um comportamento algo irregular ao longo do tempo. Verifica-se um acréscimo do seu peso no PIB até meados da década de 1980 (atingindo 6,4% do PIB em 1985). A primeira metade da década de 1990 é caracterizada por uma

recuperação da despesa de capital. Entre 2001 e 2005 a despesa de capital reduz-se de 5,4% do PIB para 4,3% (excluindo os efeitos das medidas temporárias). Em 2006 verifica-se uma nova redução pronunciada do peso da despesa de capital no PIB (para 3,4%), prevendo-se para 2011 praticamente a manutenção do mesmo valor (3,7% do PIB).

Gráfico 11 – Componentes da despesa corrente (excluindo os efeitos das medidas temporárias)
(em % do PIB)

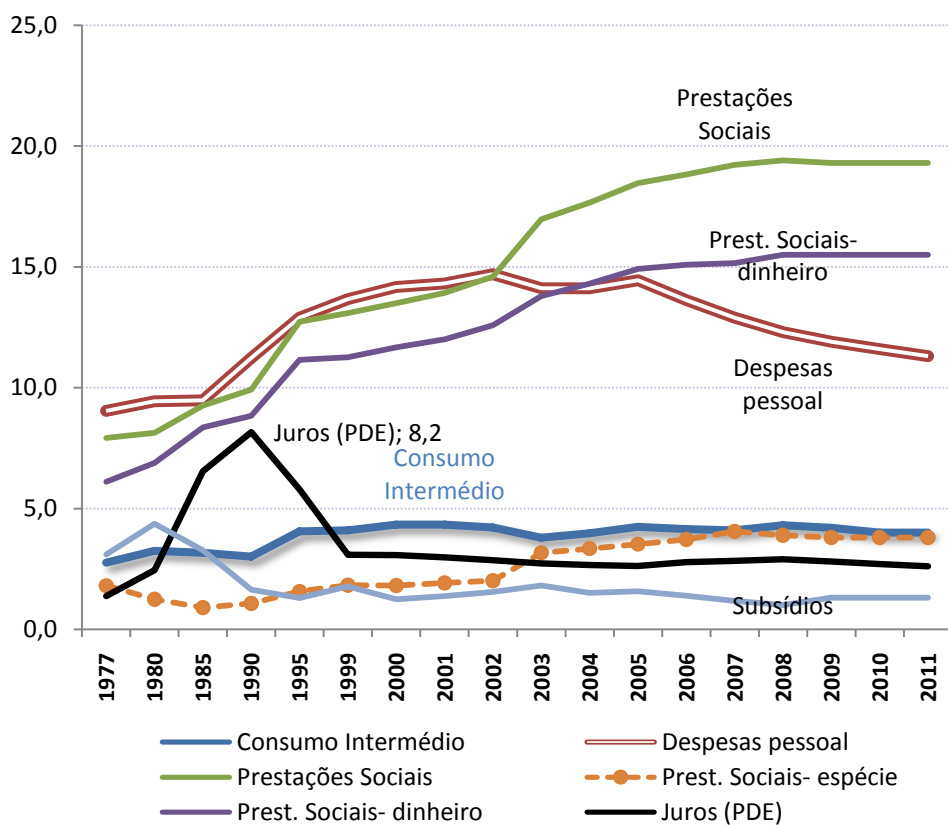
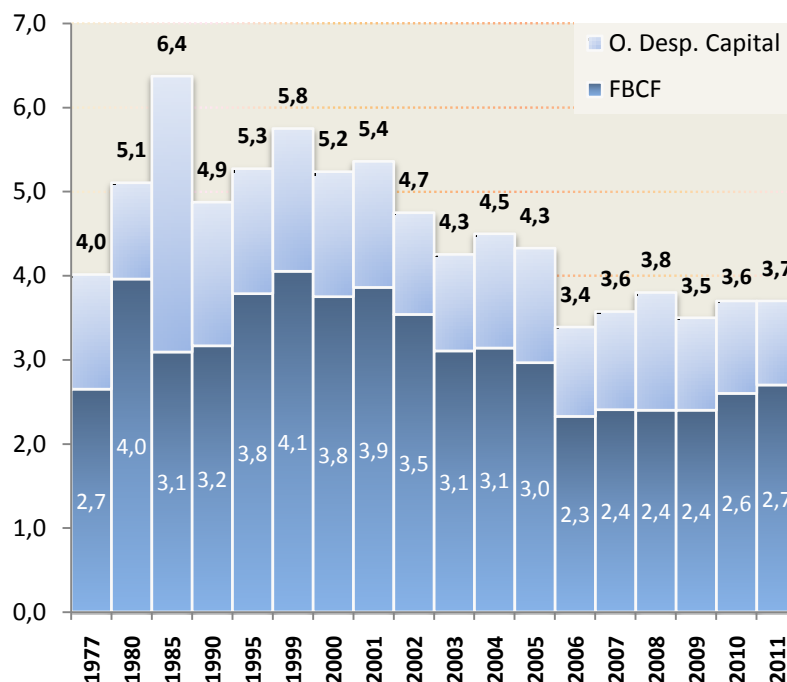


Gráfico 12 – Componentes da despesa de capital (excluindo os efeitos das medidas temporárias)
(em % do PIB)



2.9 Entre 2005 e 2007 o peso no PIB da despesa total das AP reduziu-se em 1,9 p.p. (0,7 p.p. entre 2004 e 2007, excluindo o impacto das medidas temporárias) [Tabela 9 em anexo]. Para essa redução contribuiu a redução do peso no produto das despesas com pessoal. Contudo, em contabilidade nacional, a evolução desta rubrica é influenciada pelo processo de transformação dos Hospitais do SNS em hospitais empresa iniciado em Dezembro de 2002.¹⁴ Essa transformação altera a forma de registo das despesas públicas com a saúde, traduzindo-se, nomeadamente, numa redução das despesas com pessoal e de consumo intermédio das Administrações Públicas por contrapartida de um acréscimo nas transferências correntes em espécie para as famílias, ou seja na rubrica prestações sociais.¹⁵ Consequentemente, existem sucessivas quebras estatísticas nas séries da despesa com pessoal e consumos intermédios das Administrações Públicas.

2.10 O ROPO não apresenta nenhuma série das despesas com pessoal corrigida dessas quebras estruturais, resultantes da mudança na forma de contabilização desta despesa. No ROPO de 2007 referia-se que em 2006 o impacto da transformação dos hospitais em hospitais EPE se traduziu numa redução de 0,3 p.p. das despesas com pessoal das

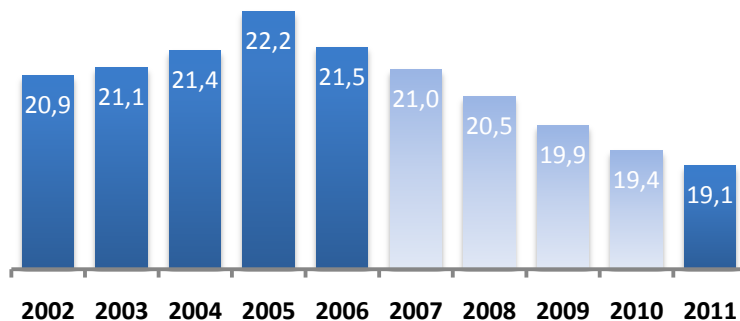
¹⁴ Consequentemente com efeitos económicos significativos apenas a partir de 2003 (ver o Relatório Anual de 2003 do BdP).

¹⁵ Verifica-se igualmente um impacto de pequeno montante na receita corrente em virtude da não consideração das receitas próprias dos hospitais-empresa na rubrica vendas de bens e serviços das Administrações Públicas. Resulta ainda uma alteração na composição da rubrica das prestações sociais em espécie, reduzindo os custos com convenções e farmácias com contrapartida no aumento dos pagamentos pelos serviços prestados pelos hospitais-empresa.

Administrações Públicas (que no total se reduziram em 0,8 p.p.). O ROPO 2008 refere que o impacto da referida transformação de hospitais na redução das despesas com pessoal em 2007 ascende a 0,2 ou 0,3 p.p. do PIB (numa redução total de 0,7 p.p. das despesas com pessoal das AP).¹⁶

2.11 Em resultado da presença dessas quebras de estrutura nas séries das despesas com o pessoal, consumo intermédio e prestações sociais em espécie das Administrações Públicas, apresenta-se, no Gráfico 13, a evolução da soma dessas três componentes da despesa corrente que já não se encontra afectada por essas quebras, sendo assim directamente comparável a sua evolução.¹⁷ O Gráfico 14 apresenta a variação deste agregado. Tal como se pode verificar, apenas a partir de 2005 se verifica uma redução do peso no PIB deste agregado, com uma redução de 0,7 e 0,5 p.p. do PIB em 2006 e 2007, respectivamente. O ROPO prevê reduções anuais adicionais entre 2007 e 2011. Em termos acumulados entre o início do processo de empresarialização dos hospitais em 2003 e 2011 prevê-se uma redução de 2 p.p. do PIB deste agregado. Contudo, como entre 2003 e 2007 não se verifica praticamente qualquer redução deste agregado de despesa, dos 2 p.p. de redução prevista entre 2003 e 2007 um total de 1,9 p.p. terão de ser alcançados entre 2007 e 2011.

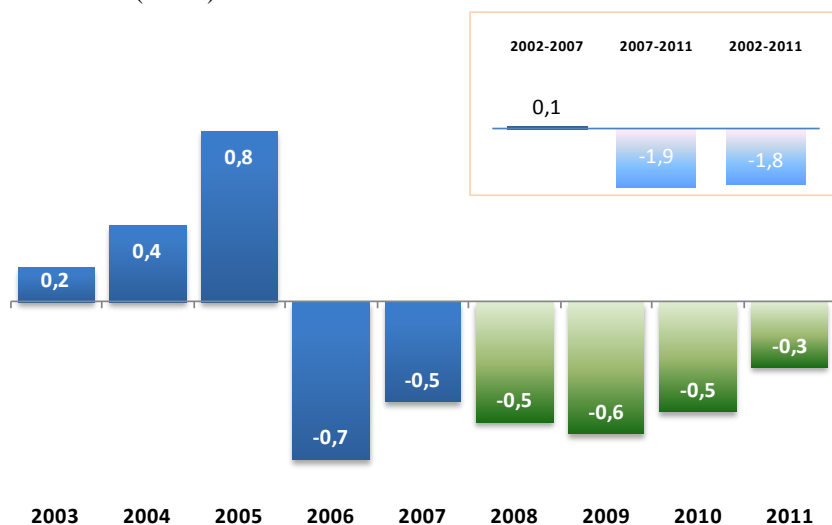
Gráfico 13 – Despesas com pessoal, consumo intermédio e prestações sociais em espécie (%PIB)



¹⁶ O ROPO apresenta dois valores diferentes em relação a este impacto da transformação de hospitais EPE na redução das despesas com pessoal registadas em contabilidade nacional. Na página 21 refere que «(...) mesmo corrigindo esse efeito, o consumo público continuaria a registar, em 2007, uma redução na rubrica despesas com pessoal de 0,4 p.p. do PIB, em linha com a redução do número de funcionários públicos, a moderação da actualização da tabela salarial e a redução do salário médio por efeito da aposentação/contratação.» Já na nota 3 da página 39 refere que: «Esta evolução não está expurgada do efeito da empresarialização de alguns hospitais em 2007. Corrigido deste efeito, a despesa com pessoal registaria uma redução de 0,5 p.p. do PIB.»

¹⁷ A soma destas três componentes, já não se encontra afectada por quebras de estrutura uma vez que as transformações de hospitais do SNS em hospitais EPE se traduzem em transferência de despesa das duas primeiras rubricas para as prestações sociais em espécie.

Gráfico 14 – Variação anual da soma das despesas com pessoal, consumo intermédio e prestações sociais em espécie das AP (% PIB)



2.1.3 Saldos

2.12 O Gráfico 15 apresenta a evolução dos grandes agregados de receita e despesa das AP. Tal como se pode verificar o nível da despesa superou sempre o da receita, resultando em sucessivos défices orçamentais (Gráfico 16). Excluindo os efeitos das medidas temporárias apenas em 1977, em 1999 e em 2007 se verificou um défice inferior a 3% do PIB.

27

Gráfico 15 – Evolução da receita e despesa das AP (excluindo os efeitos das medidas temporárias)
(em % do PIB)

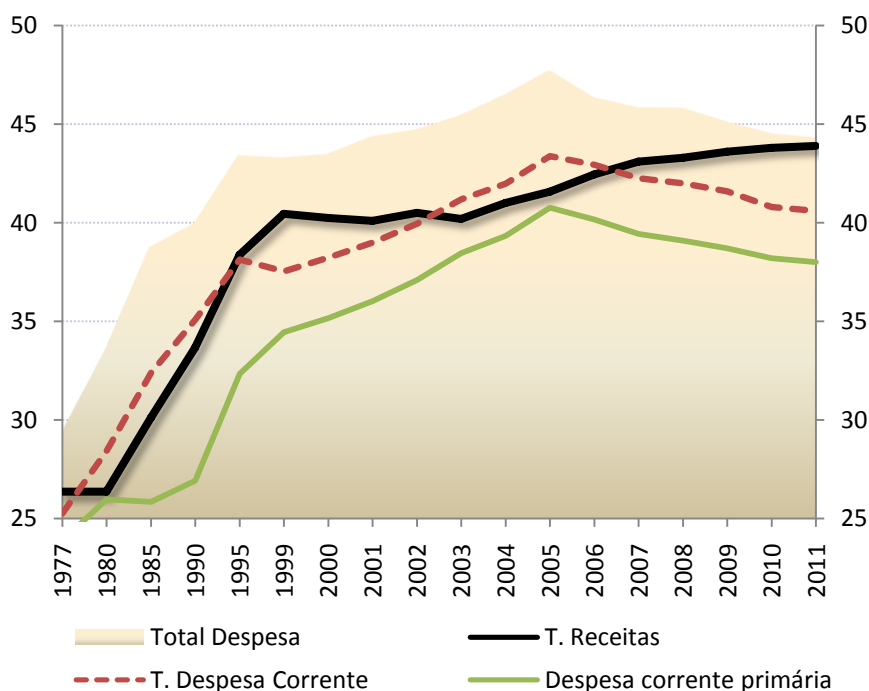
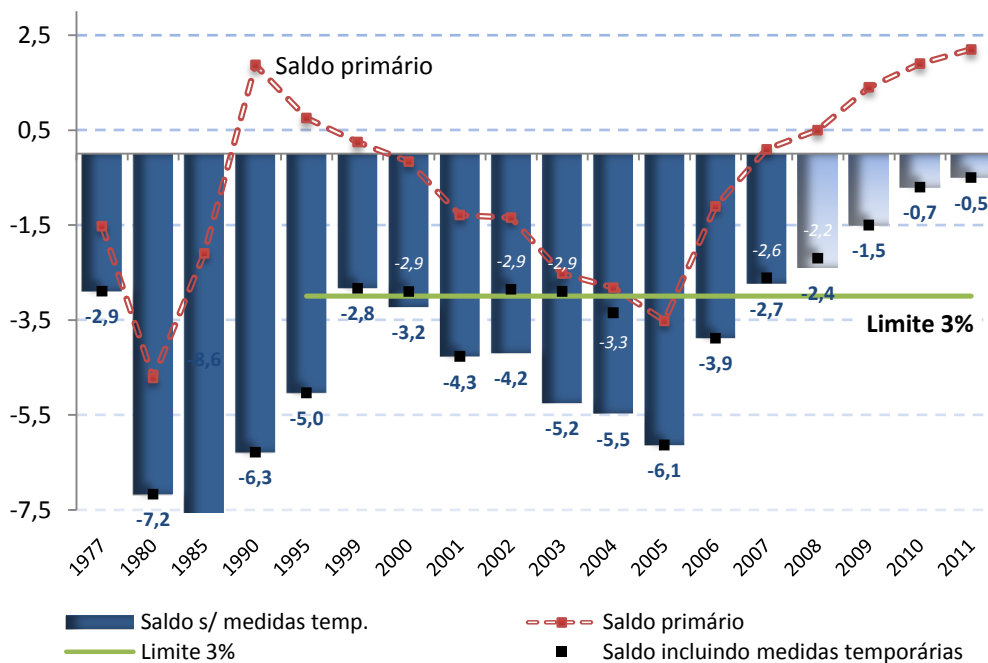


Gráfico 16 – Evolução dos saldos orçamentais (excluindo os efeitos das medidas temporárias)
(em % do PIB)



2.2 A execução orçamental em 2007

2.13 A execução orçamental em 2007 na óptica da contabilidade nacional encontra-se analisada detalhadamente na Nota Técnica n.º 2/2008 de 31 de Março, a qual se dá aqui por reproduzida.¹⁸ Relativamente à referida execução cabe no entanto referir sinteticamente os pontos seguintes.

2.14 De acordo a informação do 1.º Reporte do Procedimento de Défices Excessivos de 2008, o saldo global das Administrações Públicas ascendeu em 2007 a 4 257,4 milhões de euros, ou 2,6% do PIB. Regista-se um excedente primário de 351 milhões de euros (0,2 p.p. do PIB).¹⁹ A dívida bruta das Administrações Públicas atingiu 103 552 milhões de euros ou 63,6% do PIB.

2.15 O valor do défice público fica assim abaixo do valor de referência de 3% do PIB definido no protocolo anexo ao Tratado em 2007, um ano antes do prazo limite para a correcção da situação de défice excessivo recomendada pelo Conselho (que era 2008).

¹⁸ A execução orçamental no 1.º Trimestre de 2008, na óptica da contabilidade pública, encontra-se analisada na Nota Técnica n.º 4/2008 de 12 de Maio.

¹⁹ Descontando os efeitos das medidas temporárias, trata-se do primeiro excedente primário registado nas contas públicas portuguesas desde o ano 2000.

2.16 Na sequência desta estimativa de execução orçamental e do facto de as previsões da Primavera da Comissão Europeia preverem para 2008 e 2009 um défice inferior ao limite de 3% do PIB, o Conselho ECOFIN de 3 de Junho de 2008 encerrou o procedimento de *défice excessivo português*, considerando que Portugal reconduziu o défice do sector público administrativo para um valor inferior ao limite de 3% do PIB de forma credível e sustentável.

2.17 Para a melhoria de 1,3 p.p. do PIB verificada no saldo global das Administrações Públicas entre 2006 e 2007 concorreu um acréscimo da receita em 0,7 p.p. do PIB e um decréscimo da despesa corrente em 0,7 p.p. do PIB, tendo a despesa de capital aumentado 0,1 p.p. do PIB.

2.18 A contribuir para a referida redução da despesa corrente em 0,7 p.p. do PIB encontram-se as despesas com pessoal que reduzem o seu peso no PIB em 0,7 p.p. do PIB e em menor grau os subsídios (-0,2 p.p. do PIB) e as outras despesas correntes. Em sentido oposto, verifica-se um crescimento do peso no PIB das prestações sociais em 0,4 p.p., dos quais 0,3 p.p. se devem ao crescimento do peso das prestações sociais em espécie (onde se incluem nomeadamente as despesas com educação, os montantes de contratualização com os hospitais-empresa e outras das despesas com a saúde, como é o caso das participações dos medicamentos e convenções com entidades prestadoras de serviços de saúde). O consumo intermédio cresceu 3,8% em termos nominais tendo estabilizado no período em análise o seu peso no PIB.

2.19 Na Nota Técnica n.º 2/2008 a UTAO afirmou que *a informação disponível (acessível à UTAO) não lhe permitia, no entanto, identificar em concreto as causas das variações então referidas*. Adiantou-se na altura apenas que na interpretação daqueles valores se deveria ter em conta que existem sucessivas quebras estatísticas nas séries das despesas com o pessoal, do consumo intermédio e das prestações sociais em espécie causadas pelo processo de transformação dos hospitais do SNS em hospitais EPE.²⁰ Tal como já referido, esta transformação altera a forma de registo das despesas públicas com a saúde, traduzindo-se, nomeadamente, numa redução das despesas com pessoal e de consumo intermédio das Administrações Públicas por contrapartida de um acréscimo nas transferências correntes em espécie para as famílias, ou seja nas prestações sociais, não sendo no entanto possível quantificar esse impacto com a informação disponível.

²⁰ Em 2007 continuou o processo de transformação de hospitais do SNS em hospitais EPE.

2.20 Posteriormente, o Boletim da Primavera de 2008 do Banco de Portugal, entidade que dispõe de acesso directo à informação desagregada referente à conta das Administrações Públicas, identificou em concreto as causas das variações atrás referidas. Designadamente, a informação avançada pelo Banco de Portugal permite concluir que:

- Corrigindo a evolução das despesas com pessoal do efeito da empresarialização de alguns hospitais públicos em Fevereiro e Agosto de 2007 da redução verificada do de 0,7 p.p. do peso desta rubrica no PIB apenas 0,4 p.p. corresponde a uma efectiva redução das despesas com pessoal.²¹
- «As despesas com consumo intermédio cresceram significativamente, influenciadas, em larga medida, pelo aumento dos pagamentos às concessionárias das SCUT.»
- «No que respeita ao investimento público, o crescimento nominal de 8,6 por cento resulta, em larga medida, da forte desaceleração da receita proveniente da alienação de imóveis em comparação com o ano anterior [que são registadas como despesa negativa]. Excluindo este efeito, a taxa de variação seria ligeiramente positiva.»
- Relativamente às prestações sociais em espécie verificaram-se de acordo com o Banco de Portugal dois movimentos de sentido oposto. «A despesa do Serviço Nacional de Saúde beneficiou de uma poupança nos gastos com convenções e farmácias, na sequência das medidas introduzidas no Orçamento do Estado de 2007, em particular no sentido da redução dos preços e das com participações de medicamentos. Este efeito foi contrabalançado pelos pagamentos feitos aos hospitais-empresa (excluindo os que foram empresarializados durante o ano), que voltaram a aumentar consideravelmente.»

2.21 O ROPO-2008 apresenta duas estimativas diferentes para a variação das despesas com pessoal em 2007 corrigidas do efeito da empresarialização de alguns hospitais em 2007: 0,5 p.p. do PIB na nota 3 da pág. 39 e 0,4 p.p. do PIB na página 21. De acordo com o mesmo relatório esta redução encontra-se «(...) em linha com a redução do número de funcionários públicos, a moderação da actualização da tabela salarial e a redução do salário médio por efeito da aposentação/contratação.»

²¹ Redução atribuída pelo Banco de Portugal à moderação na actualização da tabela salarial, ao decréscimo no número de funcionários públicos (em linha com a aplicação da regra de uma entrada por cada duas saídas), ao congelamento das progressões automáticas nas carreiras e, ainda, à diminuição do salário médio por via da aposentação/contratação.

3- Perspectivas de médio prazo da política orçamental

3.1 Objectivos orçamentais

3.1 A Tabela 4 apresenta os objectivos para os saldos orçamentais até 2011 apresentados no ROPO-2008. Para o atingir do valor do saldo em 2007 concorreram 0,1% do PIB de medidas temporárias correspondentes à concessão da barragem do Alqueva. Para 2008 o montante líquido de *medidas temporárias* deverá ascender a aproximadamente 0,2% do PIB.²² Estas correspondem:

- a um encaixe de 0,4% do PIB correspondente a receitas de concessão de barragens, a ser registado como outra despesa de capital negativa;
- a um pagamento de 466 M€ destinados a amortizar integralmente o saldo do défice tarifário devido à entidade concessionária da Rede Nacional de Transporte de Electricidade, abatendo assim ao saldo do défice tarifário total do Sistema Eléctrico Nacional.²³ Esta operação deverá ser registada como um acréscimo de 0,2% do PIB da rubrica subsídios.

Excluindo o impacto dessas medidas temporárias (*one-offs*) o valor do défice ascenderia a 2,7% em 2007 e previsivelmente a 2,4% em 2008.

3.2 Com base nessa informação o Gráfico 17 apresenta a evolução dos saldos orçamentais excluindo os efeitos das medidas temporárias, em simultâneo com a evolução do saldo estrutural estimado no ROPO.

3.3 De acordo com o previsto no ROPO o défice (excluindo o efeito das medidas temporárias) deverá ser reduzido de 2,7% do PIB em 2007, para 2,4% em 2008, 1,5% em 2009, 0,7% em 2010 e 0,5% do PIB em 2011.

²² O ROPO refere na página 51 que «A receita associada ao culminar do processo de regularização dos títulos de utilização do domínio público hídrico relativos a um conjunto de centros electroprodutores (correspondente a 0,4% do PIB), deduzida do pagamento realizado de uma parte do défice tarifário existente (no montante de 0,2% do PIB), contribuiu, igualmente, para a decisão de revisão da meta estabelecida para o défice orçamental em 2008.»

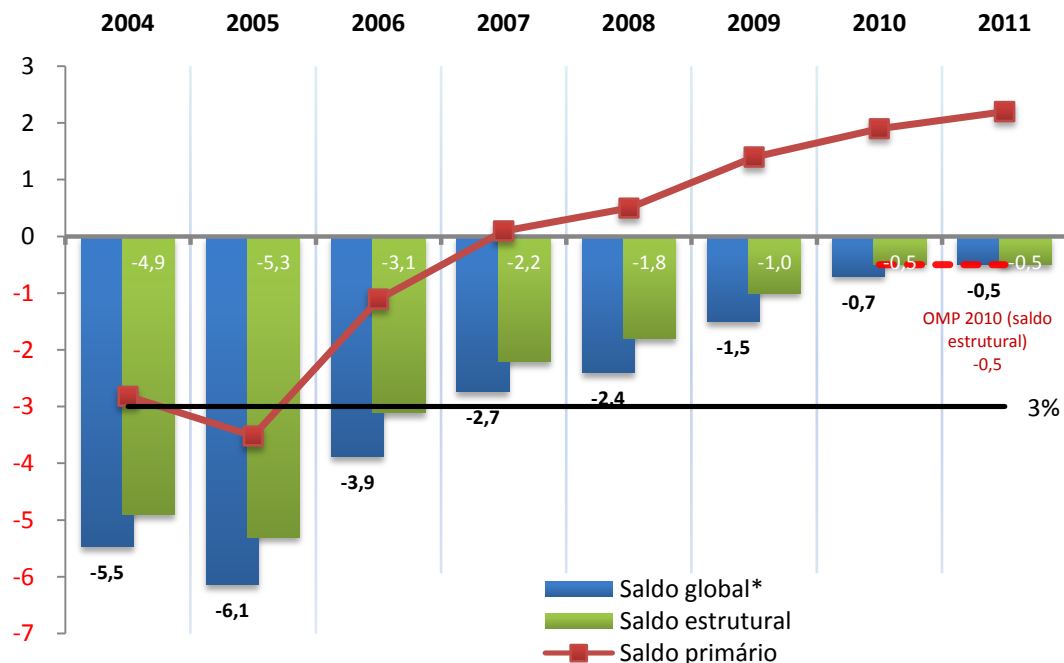
²³ Despacho n.º 11171/2008, do Ministro da Economia e da Inovação (Diário da República, 2.ª série, de 17 de Abril).

Tabela 4 – Objectivos para os saldos orçamentais (incluindo os efeitos das medidas temporárias)

(Em % do PIB)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ROPO-2008						
Saldos efectivos						
Saldo global	-3,9	-2,6	-2,2	-1,5	-0,7	-0,5
Saldo primário	-1,1	0,2	0,7	1,4	1,9	2,2
Saldos em termos estruturais						
Saldo global	-3,1	-2,2	-1,8	-1,0	-0,5	-0,5
Saldo primário	-0,3	0,6	1,1	1,8	2,1	2,2
Revisão face ao previsto no PEC-2007						
Saldos efectivos						
Saldo global	0,0	0,4	0,2	0,0	-0,3	-0,3
Saldo primário	0,0	0,3	0,2	0,1	-0,3	-0,3
Saldos em termos estruturais						
Saldo global	-0,3	-0,1	-0,2	0,1	-0,1	-0,1
Saldo primário	-0,3	-0,2	-0,2	0,1	-0,2	0,0
Saldo global*	0	0,4	0,2	0	-0,3	-0,3

Nota: Saldos incluindo os efeitos das medidas temporárias em 2007 e 2008, que se estimam em 0,1 e 0,2 p.p. do PIB, respectivamente. * Saldo global estrutural previsto no PEC-2007 ajustado da alteração na estimativa da componente cíclica realizada no ROPO.

Gráfico 17 – Saldos (excluindo os efeitos de medidas temporárias)- em % do PIB



Notas: * Saldo excluindo o efeito das medidas temporárias. Para 2007 considerou-se 0,1 p.p. do PIB de medidas temporárias e para 2008 0,2 p.p. do PIB. O valor do saldo global com medidas temporárias para 2008 ascende a um défice de 2,2% do PIB. O saldo estrutural corresponde ao apresentado no ROPO-2008. Tal como explicado no texto não é possível determinar se o valor do saldo estrutural do ROPO para 2008 já inclui a correcção para os efeitos das medidas temporárias de 0,2 p.p. do PIB.

3.4 Comparam-se de seguida os objectivos orçamentais com os previstos em Dezembro de 2007 na actualização do PEC. No período temporal que decorreu entre a apresentação do PEC e o ROPO, verificou-se:

- Que o saldo orçamental em 2007 ficou 0,4% do PIB melhor do que o previsto (verificando-se um défice de 2,6% do PIB em vez dos 3% então previstos).
- O anúncio de uma descida de 1 p.p. na taxa normal do IVA (para 20%) com efeitos a partir de 1 de Julho de 2008, não estimando o ROPO o impacto orçamental dessa medida discricionária expansionista; no entanto, de acordo com as informações na altura atribuídas ao Ministério das Finanças, tal deverá ter um impacto de aproximadamente 250 M€ (aprox. 0,15% PIB).
- A revisão em baixa da previsão de crescimento do PIB real para 2008 (de 2,2% para 1,5%).
- A concretização da obtenção em 2008 de medidas temporárias líquidas ascendendo aproximadamente 0,2% do PIB (quando o PEC explicitamente previa zero).

3.5 Face ao previsto no PEC, o objectivo para o défice orçamental em 2008 é revisto em baixa no montante de 0,2 p.p. do PIB. As medidas temporárias atrás referidas ascenderão a 0,2% do PIB, mas o PEC não previa a utilização de qualquer medida temporária em 2008. Consequentemente, *descontando o efeito dessas medidas temporárias o ROPO mantém o mesmo objectivo para o défice orçamental para 2008 previsto em Dezembro de 2007 no PEC*, não obstante a descida do IVA a ocorrer a partir de Julho e a deterioração do quadro macroeconómico. Tal é possível pelo facto de em 2007 o défice ter sido 0,4% do PIB melhor do que o previsto.

3.6 O facto da execução orçamental em 2007 ter sido melhor do que o previsto no OE-2008, permitiria, *ceteris paribus*, exactamente nas mesmas hipóteses que as utilizadas aquando da elaboração do OE-2008 (incluindo o enquadramento macro) que a execução orçamental em 2008 viesse também a ser melhor do que o previsto no OE-2008. De acordo com os cálculos da UTAO, na Nota Técnica n.º 2/2008, a manutenção da trajectória de evolução dos principais agregados das administrações públicas previsto no OE-2008 permitiria alcançar um défice das Administrações Públicas de 2% do PIB em 2008 (ou seja um défice 0,4 p.p. do PIB mais reduzido do que o previsto no OE-2008).²⁴

3.7 Partindo de uma simples extrapolação da tendência de evolução prevista no OE-2008, de um défice de 2% do PIB há ainda que adicionar a deterioração do défice motivada pela redução decidida posteriormente da taxa normal do IVA, deduzir o montante líquido de medidas temporárias em 2008 e adicionar o impacto no défice decorrente da evolução da conjuntura económica ser agora pior do que o previsto em

²⁴ Esta projecção é obtida aplicando aos valores da execução de 2007 as taxas de crescimento previstas no OE-2008 entre a estimativa aí constante para 2007 e a previsão para 2008. Esta projecção encontra-se assim condicionada por todas as hipóteses subjacentes à elaboração do OE-2008.

Outubro de 2007. Atendendo a que o impacto da descida do IVA é globalmente compensado pelas medidas temporárias, tal significa que *a margem para acomodar o impacto do crescimento económico ser mais fraco do que o previsto no OE-2008 é de 0,2% do PIB no novo objectivo do défice para 2008.*

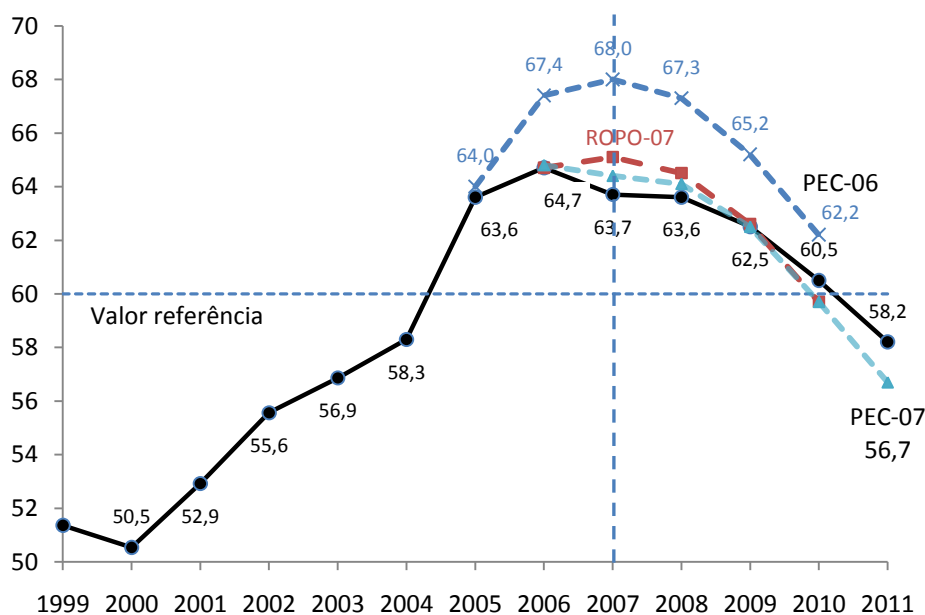
3.8 O ROPO-2008 mantém inalterado o objectivo do défice para 2009 em 1,5% do PIB. Já os objectivos do défice para 2010 e 2011 são revistos em alta, passando de 0,4% e 0,2% para 0,7% e 0,5%, respectivamente (tudo em percentagem do PIB).

3.9 De acordo com o ROPO esta revisão em alta dos objectivos para o défice orçamental em 2010 e 2011 não comprometem o alcançar do Objectivo de Médio Prazo (OMP), de um défice *estrutural* de 0,5% do PIB em 2010. Tal é possível porque a revisão em baixa do enquadramento macroeconómico faz com que a estimativa do hiato do produto para 2010 se torne mais negativa. Consequentemente a componente cíclica do saldo orçamental torna-se também mais negativa, fazendo com que o mesmo OMP definido em termos do saldo estrutural seja alcançável com um défice global mais elevado.²⁵ Uma vez que o OMP está definido em termos de saldo orçamental ajustado do ciclo (ou seja deduzido dos efeitos da conjuntura) e de medidas temporárias, uma deterioração da conjuntura faz sempre automaticamente com que o mesmo OMP corresponda a um défice orçamental global mais elevado. Trata-se de uma das inovações do novo Pacto de Estabilidade e Crescimento que o tornam mais flexível do que a primeira versão que exigia o alcançar de um saldo orçamental nulo ou um excedente no médio prazo.

3.10 A evolução prevista para o rácio da dívida pública encontra-se no Gráfico 18. Em consequência de um resultado em 2007 melhor do que o antecipado no PEC-2007 em 0,7 p.p. do PIB, a meta para 2008 é revista em baixa em 0,5 p.p. do PIB para 63,6% do PIB. O objectivo para 2009 é mantido inalterado. Em sentido oposto os objectivos para 2010 e 2011 são revistos em alta de 0,8 p.p. e 1,5 p.p. do PIB, respectivamente.

²⁵ Tenha-se presente que o saldo estrutural é obtido deduzindo ao saldo orçamental global o valor da componente cíclica do saldo orçamental (que é negativa enquanto o hiato do produto for negativo) e o montante de medidas temporárias.

Gráfico 18 – Evolução prevista para a dívida (% PIB)



Implicações da revisão em baixa das perspectivas macroeconómicas para a conta das AP expressa em percentagem do PIB

3.11 A revisão em baixa das perspectivas de crescimento do PIB leva a que se altere em baixa o valor denominador que é utilizado para calcular os rácios do PIB. Atendendo a que quer o ROPO, quer o PEC apenas apresentam valores expressos em percentagem do PIB, e no caso do ROPO nem sequer se apresenta a evolução do deflator do PIB, não é possível corrigir este efeito na análise que se segue.

3.12 Caso se tenha mantido a mesma elasticidade da receita em relação ao PIB que a assumida em Dezembro de 2007 no PEC, **esperar-se-ia que os rácios da receita no PIB se mantivessem globalmente inalterados na sequência da revisão em baixa das perspectivas de crescimento.**²⁶

²⁶ É preciso ter presente que os rácios de receita anteriores já tinham subjacente uma elasticidade da receita face ao PIB aproximadamente unitária, pelo que se o PIB nominal baixasse 1% a receita também se reduziria em 1%. Caso a elasticidade seja superior à unidade esperar-se-ia um impacto negativo negligenciável: caso o valor da elasticidade fosse igual ao valor ex-ante calculado pela OCDE (1,08) o impacto negativo do abrandamento sobre o rácio da receita fiscal não atingiria os 0,02% do PIB.

Tabela 5 – Diferenças face ao previsto no PEC-2007 e no OE-2008 (%PIB)

(incluindo os efeitos de medidas temporárias)

	Diferença face a PEC					Dif. vs OE-2008	
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008
1. Impostos sobre a Produção e Importação	-0,1	-	-0,1	-	-	-0,1	-
2. Impostos correntes s/ Rendimento e Património	0,4	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4	0,1
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
<i>das quais:</i> Contribuições Sociais Efectivas (3a)	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
4. Outra receita (corrente e capital) [5-(1+2+3)]	0,3	0,3	0,5	0,2	0,3	0,3	0,3
- Corrente	:	:	:	:	:	0,8	0,4
- Capital	:	:	:	:	:	-0,4	-0,1
5. Total Receitas	0,8	0,6	0,8	0,7	0,8	0,8	0,6
6. Consumo Intermédio	-	0,2	0,2	-	-	-	0,2
7. Despesas com pessoal	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,1	0,1
8. Prestações Sociais	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,3	0,3
- Prest. Sociais em espécie (8a)	0,1	-	-	0,1	0,1	:	:
- Prest. Sociais em dinheiro (8b)	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	:	:
9. Juros (PDE)	-0,1	-	-	-	-0,1	-0,1	-
10. Subsídios	-	-	-	-	-	-	-
11. Formação Bruta Capital Fixo	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2
12. Outra despesa (corrente e capital) [13-(6+...+11)]	-0,1	-0,3	-0,1	0,1	0,2	-0,1	-0,1
- Corrente	:	:	:	:	:	-	-
- Capital	:	:	:	:	:	-0,1	-0,2
13. Total Despesa	0,4	0,5	0,7	1,0	1,0	0,4	0,5
14. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido	0,4	0,2	-	-0,3	-0,3	0,4	0,2
<i>Outros agregados:</i>							
Saldo primário (14+9)	0,3	0,2	0,1	-0,3	-0,3	0,3	0,2
Despesa primária (13-9)	0,5	0,4	0,6	1,0	1,1	0,6	0,4
Receita fiscal (1+2)	0,3	0,1	-	0,2	0,2	0,3	-
Receita fiscal e contributiva efectiva (24+3)	0,4	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,2

Notas: O símbolo “-” significa zero e “:” não disponível. Diferenças com um valor absoluto próximo de 0,1 podem ser o resultado de erros de arredondamento, em virtude de o ROPO e o PEC apresentarem valores arredondados com apenas uma casa decimal. As rubricas outra receita e outra despesa são encontradas por diferença face aos totais respectivos. O valor das prestações sociais em dinheiro do PEC foi encontrado por diferença.

3.13 Relativamente à **receita**, *contrariamente ao que seria de esperar, o ROPO revê em alta o seu peso no PIB comparativamente ao previsto no PEC-2007*. Tal revisão deve-se:

- A uma revisão em alta do peso da variável residual outra receita (corrente e de capital) no PIB, revisão que ascende a 0,3% do PIB em 2008, 0,5% em 2009, 0,2% em 2010 e 0,3% em 2011.²⁷ A utilização da informação do OE-2008 permite concluir que a revisão em alta para 2008 se deve a um acréscimo da previsão de cobrança de outra receita corrente, onde se incluem os rendimentos de propriedade, designadamente os lucros distribuídos pelas empresas públicas ou por empresas onde o Estado detenha uma participação no capital social.
- A uma revisão em alta das contribuições para os fundos de segurança social (0,2% em 2008 e 0,3% do PIB em todos os outros anos).
- A uma revisão em alta da cobrança dos impostos directos sobretudo para 2010 e 2011 (0,2% do PIB).

²⁷ Uma vez que no PEC não apresenta uma desagregação da outra receita corrente da outra receita de capital apenas é possível efectuar a comparação em relação à soma destas duas rubricas.

3.14 Estranhamente *não se verifica nenhuma revisão em baixa das perspectivas de cobrança de impostos indirectos em 2008, 2009, 2010 e 2011, em resultado da descida da taxa normal do IVA que irá ter um maior impacto a partir de 2009 (inclusive).*²⁸ Tal significa que a descida do IVA teria de ser compensada por crescimento nas outras componentes dos impostos indirectos (tais como ISP, ISV, Selo, Imposto sobre o Tabaco), não especificando o ROPO qualquer alteração a ocorrer nesses impostos.

3.15 Acresce que simulações efectuadas pela UTAO para determinar a sensibilidade do saldo orçamental ao valor da elasticidade das receitas fiscais e ao ritmo de crescimento da economia evidenciaram que *existe uma grande sensibilidade do saldo orçamental em 2008 ao valor concreto do crescimento da rubrica “outra receita corrente”*. Esta rubrica cresceu 6,6% em 2007 atingindo 7 617 M€, ficando 1 218 M€ acima do previsto em Outubro de 2007 no OE-2008 (6 400 M€).²⁹ O OE-2008 estimava um crescimento elevado de 11,6% prevendo que se atingisse um valor de receita de 7 145 M€ em 2008, portanto um valor inferior à receita efectivamente verificada em 2007.

3.16 Quanto à **despesa**, tendo em conta que parte da despesa em termos nominais reage positivamente a uma deterioração da conjuntura económica e o valor do denominador se reduz (PIB) **esperar-se-ia que uma redução do crescimento previsto leve a um aumento do peso no PIB de pelo menos algumas rubricas da despesa** (tal como as prestações sociais em dinheiro, onde se incluem os subsídios de desemprego).

3.17 Comparativamente ao previsto inicialmente no PEC-2007, verifica-se que o *ROPO-2008 procede efectivamente a uma revisão em alta da despesa ao longo de todo o horizonte de projecção (2008-2011) no montante de 0,7 p.p. do PIB em 2008 e 2009 e 1 p.p. do PIB em 2010 e 2011*. A revisão em alta do peso da despesa no PIB deve-se:

- i. À revisão em alta das prestações sociais em dinheiro, que ascende em média a 0,3% do PIB; tal agravamento poderá estar relacionado com a revisão do cenário macroeconómico, contudo nenhuma explicação é adiantada no ROPO.
- ii. À revisão em alta da previsão das despesas com pessoal, no montante de 0,1% do PIB em 2008, 0,2% em 2009 e 0,3% em 2010 e 2011.
- iii. À revisão em alta do consumo intermédio em 2008 e 2009 (em 0,2% do PIB).
- iv. À revisão em alta da formação bruta de capital fixo, especialmente em 2008 e 2010 (0,2% do PIB).

Existe, no entanto, uma compensação parcial por parte da revisão em baixa do total residual, de outra despesa corrente e de capital em 2008. Em 2008 verifica-se ainda a manutenção do peso dos subsídios no PIB, o que não parece ser consistente com (a medida temporária) o assumir de parte do défice tarifário no montante de 0,2% do PIB.

²⁸ Para 2009 verifica-se uma revisão em baixa de 0,1 p.p. do PIB, contudo tal valor pode ser o resultado de erros de arredondamento, em virtude de o ROPO e o PEC apresentarem valores arredondados com apenas uma casa decimal.

²⁹ Para este valor contribui um crescimento de 20% verificado nos rendimentos de propriedade em 2007.

3.2 OMP e Consolidação orçamental

3.2.1 Objectivo de Médio Prazo

3.18 O ROPO estima que o défice orçamental estrutural ascendeu em 2007 a 2,2% do PIB. Esta estimativa coincide com a adiantada pela Comissão Europeia em Abril de 2008.³⁰ Tendo em conta que o Objectivo de Médio Prazo (OMP) para Portugal corresponde a um défice estrutural de 0,5% do PIB (a atingir em 2010), *o défice estrutural em 2007 terá ficado previsivelmente 1,7 p.p. do PIB acima do OMP*. Esta diferença de 1,7 p.p. do PIB ilustra o montante global do esforço adicional de consolidação que terá de ser efectuado entre 2008 e 2010.

3.19 Importa ainda referir que a *estimativa do défice estrutural em 2007 se encontra 0,7 p.p. do PIB acima do valor mínimo de referência (minimum benchmark)* para o défice orçamental, tal como calculado pela Comissão Europeia, que corresponde a um *defícite estrutural de 1,5% do PIB*. Isto significa que ainda não terá sido atingido o montante de défice orçamental ajustado do ciclo e de medidas de carácter temporário que permita que o Orçamento do Estado passe a dispor de 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 ao surgimento de um défice excessivo. De acordo com o planeado no ROPO apenas em 2009 se atingirá o valor mínimo de referência.

Caixa 4 – Objectivo de Médio Prazo

No âmbito das regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o valor de referência de 3% do PIB corresponde a um tecto para o valor do défice orçamental, devendo cada Estado-membro alcançar o respectivo Objectivo de Médio Prazo. De acordo com as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o alcançar do OMP para o saldo orçamental deve permitir a manutenção da disciplina orçamental e a sustentabilidade das finanças públicas, de forma a alcançar um quadro macroeconómico estável que permita ao BCE manter a estabilidade dos preços. O OMP deve ainda ser definido de forma a proporcionar a margem de segurança necessária para que os estabilizadores automáticos funcionem livremente sem que tal provoque um exceder do valor de referência limite para o défice definido no Tratado de União Europeia (3% do PIB).

³⁰ Esta estimativa é 0,3 p.p. do PIB mais elevada do que a adiantada pela UTAO na Nota Técnica n.º 2/2008, de 31 de Março, em virtude da revisão em baixa da previsão de crescimento da economia portuguesa, que teve como consequência uma redução do valor absoluto do hiato do produto estimado para 2007. No caso da estimativa da Comissão Europeia entre a estimativa de Novembro de 2007 e a de Abril de 2008 o valor da componente cíclica do saldo orçamental de 2007 foi revisto de -0,8 para -0,5% do PIB. Confirma-se assim o adiantado pela UTAO na Nota Técnica n.º 2/2008, segundo a qual «atendendo à incerteza acerca das perspectivas de crescimento provocadas pela volatilidade registada nos mercados financeiros, a estimativa do hiato do produto para 2007 encontra-se rodeada de maior incerteza e poderá ser objecto de uma revisão mais forte do que a habitual nas previsões da Primavera de 2008. Uma eventual redução em baixa dessas perspectivas poderá levar à estimação de um hiato do produto menos negativo para 2007, reflectindo um nível do produto potencial da economia portuguesa inferior ao inicialmente previsto, implicando uma componente cíclica (negativa) mais reduzida em termos absolutos, levando a uma revisão em alta do défice estrutural, aproximando-o mais do défice global.»

Contrariamente ao limite de 3% que se aplica ao saldo global, o OMP é definido relativamente ao saldo orçamental estrutural.

O *saldo orçamental estrutural* é uma variável não observável que é estimada subtraindo ao saldo global os efeitos do ciclo económico sobre o orçamento (componente cíclica) e os efeitos das medidas de carácter temporal. Esta estimativa é *condicional à estimativa do hiato do produto* utilizada e ao método utilizado para remover a influência do ciclo económico no orçamento, devendo por isso ser interpretada com cuidado.

Nos termos das disposições da última revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento de 2005, os países que ainda não tenham atingido o seu OMP deverão apresentar anualmente, regra geral, uma melhoria do seu saldo estrutural no montante de 0,5% do PIB. Este objectivo foi mantido nas Orientações Gerais para as Políticas Económicas da EU para o período 2008-2010, adoptadas pelo Conselho ECOFIN de 14 de Maio de 2008. Contudo, de acordo com as mesmas disposições do Pacto, esses esforços de ajustamento podem ser diferenciados em função da situação económica: os esforços de ajustamento deverão ser maiores em períodos de conjuntura económica favorável e podem ser mais limitados em períodos desfavoráveis.

Legislação: Ver o Regulamento do Conselho (CE) N.º 1055/05 de 27 de Junho de 2005 (JO L 174, 7.7.2005) que altera o Regulamento do Conselho N.º 1466/97 de 7 Julho 1997 (JO L 209, 2.8.1997) e o Regulamento do Conselho N.º 1056/05 de 27 de Junho de 2005 (JO L 174, 7.7.2005) que altera o Regulamento do Conselho (CE) N.º 1467/97 de 7 Julho de 1997 (JO L 209, 2.8.1997). O Pacto passou também a integrar o relatório intitulado «Melhorar a aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento» adoptado pelo Conselho em 20 de Março de 2005.

3.20 Após uma redução estimada do défice estrutural de 0,9 p.p. do PIB em 2007, o ROPO prevê para 2008 uma redução inferior (0,3 p.p. do PIB). Consequentemente, *o Governo planeia para 2008 um esforço de ajustamento do défice estrutural inferior à regra geral de um ajustamento mínimo em direcção ao OMP de 0,5% do PIB* (Caixa 4). Atente-se no entanto que de acordo com a avaliação da Comissão Europeia ao PEC-2007, Portugal se encontra actualmente perante uma *conjuntura económica desfavorável*, podendo por isso apresentar eventualmente um esforço de ajustamento mais limitado. O ROPO não se pronuncia, no entanto, em relação a esta questão.

3.21 Utilizando a última estimativa da componente cíclica do saldo orçamental da CE, a UTAO concluiu que para que se cumprisse neste ano de 2008 a regra geral de uma melhoria anual mínima de 0,5% do PIB no saldo estrutural era necessário que o objectivo para o défice global (em 2008), incluindo medidas temporárias, fosse de 1,9% do PIB.

3.22 De acordo com a recente projecção da Comissão Europeia (de Abril de 2008), com políticas inalteradas esperar-se-ia um agravamento do défice estrutural em 2009 em 0,3 p.p. do PIB (e um agravamento do défice global em 0,4 p.p. do PIB). O ROPO prevê para uma melhoria do saldo estrutural em 0,8 p.p. do PIB.

3.23 Tal como referido anteriormente *o ROPO mantém o objectivo de alcançar o OMP de um défice estrutural de 0,5% do PIB em 2010*. De acordo com o aí planeado, os 1,7% do PIB de montante global do esforço adicional de consolidação que terá de ser efectuado entre 2008 e 2010 encontra-se maioritariamente concentrado em 2009, planeando-se para

2008 o menor esforço adicional de consolidação desde 2006 (0,3% em 2008; 0,8% em 2009; e 0,5% em 2010).

3.2.2 Esforço de consolidação orçamental

Condicionantes da análise

3.24 A análise do esforço de consolidação orçamental, medido pela variação do saldo primário estrutural (Caixa 5), previsto no ROPO *encontra-se no entanto muito limitada pela ausência de informação relevante e pela existência de inconsistências entre os valores do próprio ROPO-2008*, a saber:

- I. Apesar de apresentar estimativas para os saldos estruturais o ROPO não apresenta:
 - a estimativa do hiato do produto utilizada,
 - a estimativa da componente cíclica do saldo orçamental,
 - o valor das medidas temporárias levadas em conta nos cálculos.

Essas estimativas são essenciais para que se possa desagregar a evolução prevista para o saldo primário estrutural do ROPO nas suas várias componentes.

- II. Existem sérias inconsistências entre os valores apresentados no Quadro 4.13 do ROPO-2008 (página 52), nomeadamente:
 - Calculando a variação do saldo primário estrutural em 2008 a partir dos valores em níveis desse saldo para 2008 (1,1% do PIB) e 2007 (0,6% do PIB) esperar-se-ia uma variação de 0,5 p.p. do PIB, apresentando, no entanto, o Quadro do ROPO uma variação em 2008 de 0,3 p.p. do PIB. Trata-se de uma diferença elevada (0,2 p.p. do PIB) que poderá estar relacionada com o tratamento das medidas temporárias em 2008.
 - Em 2010 ocorre nova disparidade entre os valores apresentados – calculando a variação do saldo primário estrutural a partir dos valores desse saldo para 2010 (1,8% do PIB) e 2009 (2,1% do PIB) esperar-se-ia uma variação de 0,3 p.p. do PIB, apresentando, no entanto, o Quadro 4.13 o valor de 0,5 p.p. do PIB.
 - As variações apresentadas para o saldo primário estrutural são exactamente idênticas às apresentadas para o saldo global estrutural, o que não sucede, por definição, quando se verifica uma alteração do peso dos juros da dívida pública no PIB. Sempre que se prevê um acréscimo do peso dos juros no PIB a variação do saldo primário estrutural tem de ser por definição superior à variação do saldo global estrutural (e vice-versa).
 - Em 2008 prevê-se um acréscimo do peso dos juros, mas no ROPO a variação do saldo primário estrutural coincide com a do saldo global estrutural.
 - Em 2010 prevê-se redução do peso dos juros pelo que variação do saldo primário estrutural tem de ser inferior à do saldo global estrutural (sendo no ROPO esses valores idênticos entre si).

3.25 Esta ausência de coerência interna dos valores apresentados no ROPO-2008, em muito dificultou a análise da UTAO e revela deficiências na elaboração do documento em apreço. O elevado grau de arredondamento dos valores apresentados (uma casa decimal para os rácios do PIB) também impede a desagregação dos valores globais com o necessário rigor técnico.

Hipóteses assumidas na análise do esforço de consolidação

Na análise que se segue, a UTAO assumiu que o valor do saldo estrutural para 2008 não se encontra corrigido do efeito das medidas temporárias no montante de 0,2% do PIB, com base na evidência técnica seguinte:

- Calculando por diferença o valor da componente cíclica do saldo orçamental este coincidia grosso modo com a estimativa da CE;
- Para 2008 a consideração da estimativa da Comissão para a componente cíclica (-0,4% do PIB) conjugada com um défice global de 2,2% e medidas temporárias de quase 0,2% resultaria num défice estrutural de aproximadamente 2% do PIB;
- O ROPO apresenta uma estimativa inferior para o défice estrutural (1,8% do PIB), parecendo assim não reflectir o impacto dessas medidas temporárias no cálculo do défice estrutural em 2008;
- Subsiste a inconsistência atrás referida em relação ao cálculo da variação do saldo primário estrutural em 2008.

Os valores referentes à variação anual dos saldos a que se chegaria efectuando a correcção relativamente ao impacto das medidas temporárias em 2008, bem como os valores constantes no ROPO-2008 encontram-se apresentados na Tabela 6.

Tabela 6 – Variação anual dos saldos orçamentais em % do PIB

	Variação anual					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Saldos efectivos (incluindo ef.s medidas temp.)</i>						
Saldo global	-2,7	2,2	1,3	0,4	0,7	0,8
Saldo primário	-2,8	2,4	1,3	0,5	0,7	0,5
<i>Saldos em termos estruturais (ROPO)</i>						
Saldo global	2,2	0,9	0,3	0,8	0,5	0,1
Saldo primário	2,4	0,9	0,3	0,8	0,5	0,1
<i>Saldos em termos estruturais ROPO retirando 0,2% PIB medidas temporárias em 2008</i> <i>(calculados por diferença a partir dos valores em nível)</i>						
Saldo global	2,2	0,9	0,2	1,0	0,5	0,1
Saldo primário	2,4	0,9	0,3	0,9	0,3	0,1

Notas: Tal como explicado no texto existem sérias inconsistências no Quadro 4.13 do ROPO-2008 (pág. 52) no cálculo das variações dos saldos estruturais. Acresce que da informação apresentada no ROPO não é possível concluir se as medidas temporárias de aproximadamente 0,2% do PIB foram ou não tidas em conta no cálculo dos saldos estruturais. As últimas linhas, calculadas pela UTAO, procuram corrigir essa situação, retirando o valor dessas medidas.

Caixa 5 – Metodologia de medição do esforço de consolidação orçamental e dos determinantes da evolução prevista para o saldo global orçamental

O esforço de consolidação orçamental é em geral avaliado, na literatura económica e pelas instituições internacionais de referência, como podendo ser apurado através da variação do saldo primário ajustado do ciclo económico e dos efeitos de medidas de carácter temporário, ou seja pela variação do saldo primário estrutural. A remoção dos efeitos da componente cíclica do défice permite identificar a variação do saldo primário que se deve à acção discricionária do decisor de política económica, removendo a influência das flutuações do crescimento da economia, não controladas pelo decisor de política, sobre as rubricas orçamentais. Assim, a UTAO procede à análise do processo de consolidação orçamental recorrendo a esse indicador.

Fazendo uso de uma metodologia semelhante, *os factores subjacentes à melhoria projectada do saldo orçamental global* (representados no Gráfico 19) correspondem à:

- Melhoria ou deterioração do ciclo económico medida pela variação da componente cíclica do saldo orçamental;
- Redução do peso dos juros da dívida no PIB;
- Variação na utilização de medidas temporárias; e
- Medidas discricionárias, medidas pela variação do saldo primário estrutural. Estas são por sua vez explicadas (no Gráfico 20) pela:
 - Variação da despesa de capital;
 - Variação da despesa corrente primária estrutural; e
 - Variação da receita estrutural.

Análise do esforço de consolidação implícito no ROPO-2008

3.26 O ano de 2008 (e em menor grau o de 2010) apresentam os menores esforços adicionais previstos de consolidação orçamental, medidos pela variação do saldo primário estrutural, desde 2006. Uma boa parte da melhoria prevista no saldo primário estrutural entre 2007 e 2010 (necessária para atingir o OMP em 2010) encontra-se concentrada no ano de 2009.

3.27 Com todas as condicionantes referidas, no que diz respeito à informação de base, a identificam-se nos dois gráficos seguintes (Gráfico 19 e Gráfico 20) os factores que estão subjacentes à melhoria do saldo orçamental global no período 2005-2011, seguindo a metodologia exposta na Caixa 5:

- I. Em 2005 a deterioração do saldo global (aumento do défice) foi sobretudo explicada pela não utilização de medidas temporárias e por medidas discricionárias expansionistas (com um aumento do défice primário estrutural em 0,5 p.p. do PIB), que passaram sobretudo por um acréscimo significativo da despesa corrente primária estrutural, apenas parcialmente compensado pelo acréscimo na receita estrutural.
- II. Em 2006, a redução ocorrida no défice orçamental é totalmente devida a medidas discricionárias (redução da despesa de capital, aumento de receita estrutural e diminuição da despesa corrente primária).

- III. Em 2007 a melhoria verificada no saldo global é explicada sobretudo pela melhoria do saldo primário estrutural, i.e., por medidas discricionárias que se traduziram numa redução da despesa corrente estrutural, num aumento de receita estrutural e em sentido oposto por um aumento na despesa de capital. Em menor medida a melhoria da conjuntura e o regresso das medidas temporárias contribuíram também para a redução do défice em 2007.
- IV. A redução prevista do défice em 2008 ficará a dever-se na sua maior parte a uma acção discricionária (redução da despesa corrente primária estrutural). Seguem-se a utilização de medidas temporárias e a melhoria da conjuntura, medida pela redução da componente cíclica do saldo orçamental.³¹
- V. Em 2009, a redução do défice dependerá crucialmente das medidas discricionárias e em muito menor grau de uma redução dos encargos com juros. As medidas discricionárias repartem-se de forma quase uniforme entre aumento da receita estrutural, redução da despesa de capital e redução da despesa corrente primária estrutural. A não consideração de medidas temporárias e o ciclo económico afectarão negativamente a variação do saldo orçamental em 2009.
- VI. Em 2010 aproximadamente metade da redução programada do défice ficará a dever-se a medidas discricionárias (redução da despesa corrente primária estrutural) e o restante à melhoria esperada da conjuntura económica e à redução dos encargos com juros.
- VII. Em 2011 a melhoria programada do saldo orçamental em 0,3 p.p. do PIB dependerá crucialmente da melhoria da conjuntura e em menor grau da redução do peso dos juros da dívida no PIB. Prevê-se, grosso modo, uma contribuição nula por parte das medidas discricionárias.

³¹ Poderá parecer estranho que se estime uma redução da componente cíclica do saldo orçamental em 2008, ano em que se prevê que a economia cresça ligeiramente menos do que em 2007. Trata-se de um resultado estatístico que se deve à forma como essa componente é estimada. É um cálculo que depende crucialmente da estimativa do hiato do produto. Tal como evidenciado no Gráfico 4 (pág. 8), nos últimos anos o produto real tem vindo a aproximar-se do produto potencial, em consequência quer da recuperação do crescimento, quer da diminuição do ritmo de crescimento do produto potencial, o que resulta numa diminuição do hiato do produto e consequentemente na redução do valor absoluto negativo da componente cíclica do saldo orçamental. De acordo com o referido no ROPO, o Governo prevê que o hiato do produto se feche (seja nulo) em 2011.

Gráfico 19 – Decomposição da variação anual do rácio do saldo orçamental (p.p. PIB)

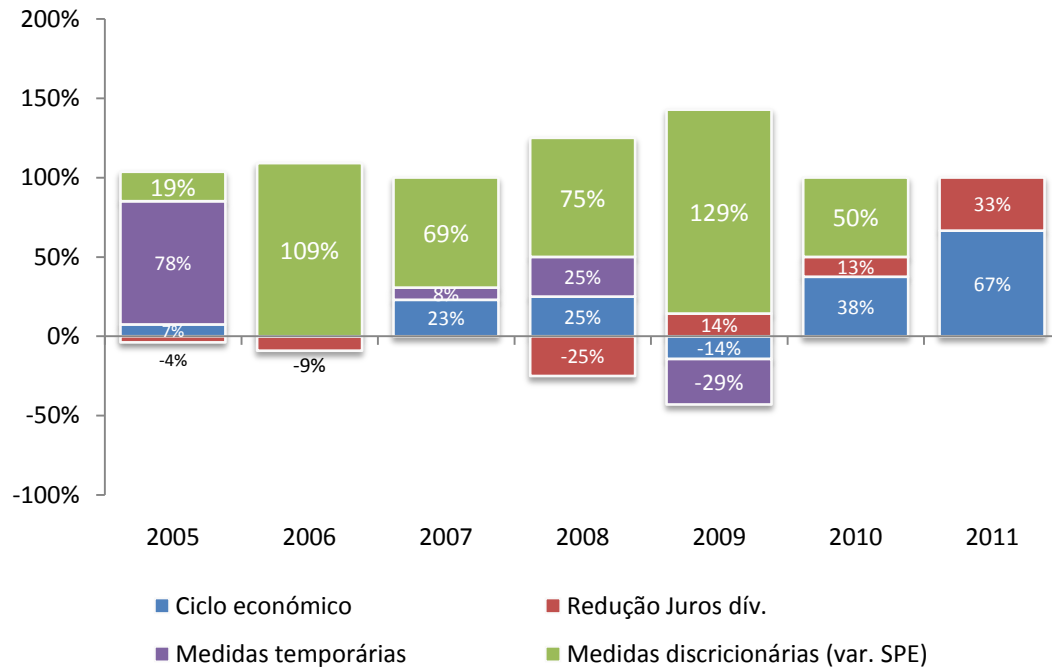
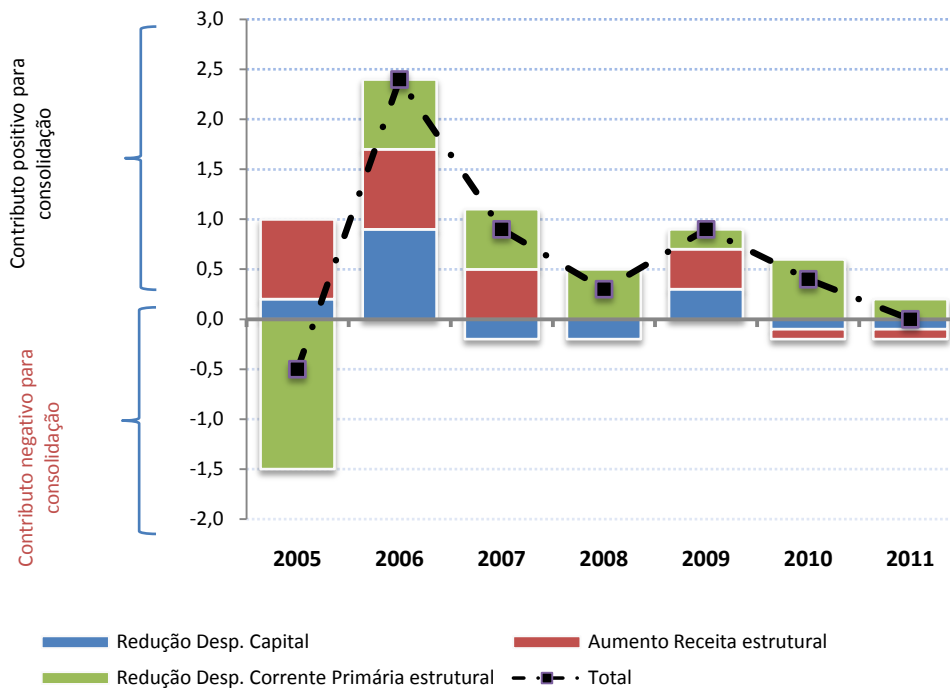


Gráfico 20 – Contributos para a melhoria anual prevista para o saldo primário estrutural (em % do PIB)



Factores de risco

3.28 A análise efectuada no parágrafo anterior permite identificar factores de risco para o alcance dos objectivos para o saldo orçamental entre 2008 e 2011. *Os principais riscos orçamentais identificados prendem-se com a concretização da redução discricionária prevista na despesa corrente primária ajustada do ciclo, resultante das reformas estruturais, sobretudo da reforma da administração pública e com a eventual verificação de um crescimento efectivo inferior ao previsto sobretudo a partir de 2009 (inclusive).* Comparativamente ao PEC-2007 a evolução programada no ROPO está aparentemente menos dependente de uma melhoria da conjuntura económica, mas mais dependente dos efeitos das reformas estruturais. A sensibilidade do saldo orçamental em 2008 ao crescimento da outra receita é um factor de risco adicional para a execução deste ano.

3.29 Na recente avaliação do PEC-2007, o Conselho considerou que «(...) as reduções de despesas que poderão ser geradas a médio prazo pelas medidas recentemente aplicadas apresentam ainda um certo grau de incerteza.»

3.30 A propósito dos efeitos das reformas estruturais, o Banco de Portugal considerou no Boletim Económico da Primavera de 2008 que:

« (...) uma *parte importante das taxas de variação [negativas] observadas em 2007 das principais rubricas da despesa terá sido devida a factores que nos próximos anos já não contribuirão, pelo menos na mesma medida, para moderar o crescimento da despesa.* O congelamento de progressões automáticas nas carreiras, a limitação das reformas antecipadas, a alteração dos procedimentos na atribuição dos subsídios de desemprego e as descidas de comparticipações nos medicamentos são alguns exemplos de *medidas que afectam permanentemente o nível da despesa, mas apenas temporariamente a sua taxa de variação.* Adicionalmente, apesar da diminuição do número de funcionários públicos resultante da política de reformas e admissões continuar este ano a contribuir para conter a expansão da despesa, *existe incerteza quanto ao impacto das restantes medidas da reforma da administração pública.* No que respeita às receitas, pode verificar-se uma atenuação dos ganhos adicionais na colecta dos impostos e contribuições devidos no ano e uma diminuição da cobrança de montantes em atraso que pode mitigar o comportamento favorável dos ganhos de eficácia na cobrança fiscal observados nos últimos anos. A relevância quantitativa destes factores, no seu conjunto, está rodeada de alguma incerteza, o que implica uma cuidadosa monitorização da evolução das finanças públicas ao longo do ano e a eventual adopção de medidas para garantir a indispensável convergência para o objectivo de médio prazo de um défice estrutural de 0,5 por cento em 2010.» (itálico adicionado).

4- Orientação da Política Orçamental

4.1 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 os estabilizadores automáticos.

4.2 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.

4.3 Estranhamente, o Relatório de *Orientação* da Política Orçamental é completamente omisso em relação à classificação da orientação da política orçamental discricionária em termos de esta ser contra-cíclica ou pró-cíclica.

4.4 O lado esquerdo do Gráfico 21 apresenta a orientação da política orçamental discricionária portuguesa em simultâneo com a evolução do ciclo económico, medido pelo hiato do produto (tal como calculado pela CE) entre 1977 e 2008. *Caso a política orçamental discricionária tivesse sido usada de forma contra-cíclica*, para diminuir a amplitude de variação do ciclo económico, dever-se-ia encontrar:

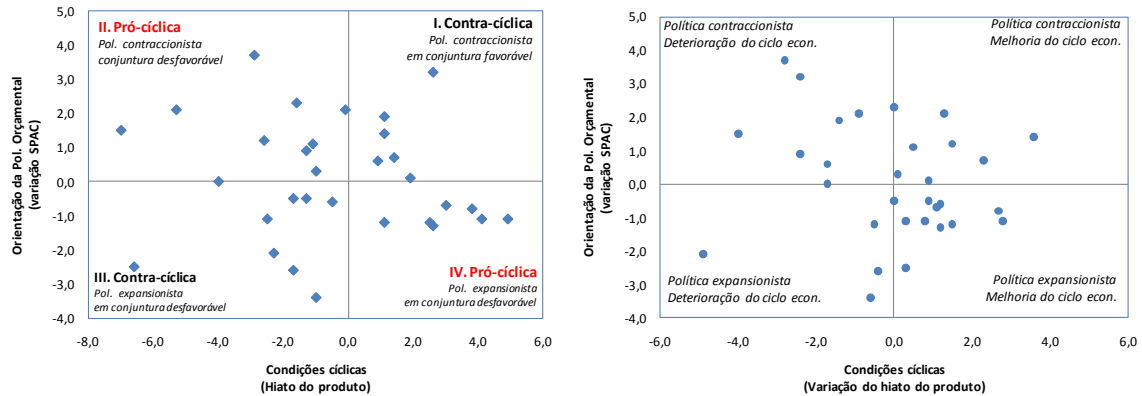
- a) *Uma diminuição do défice primário estrutural quando o hiato do produto fosse positivo*, significando que o período de conjuntura favorável, caracterizado por um nível de produção da economia superior ao potencial, estaria a ser aproveitado para reduzir o défice estrutural, contribuindo a política 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 21 (gráfico da esquerda) deveriam situar-se no primeiro ou no terceiro quadrante. O que obviamente não sucedeu para a economia portuguesa.

4.5 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. Consequentemente, seguindo a Comissão Europeia (*Public Finances in EMU 2007*), representa-se no gráfico da direita a orientação prevista para a política orçamental

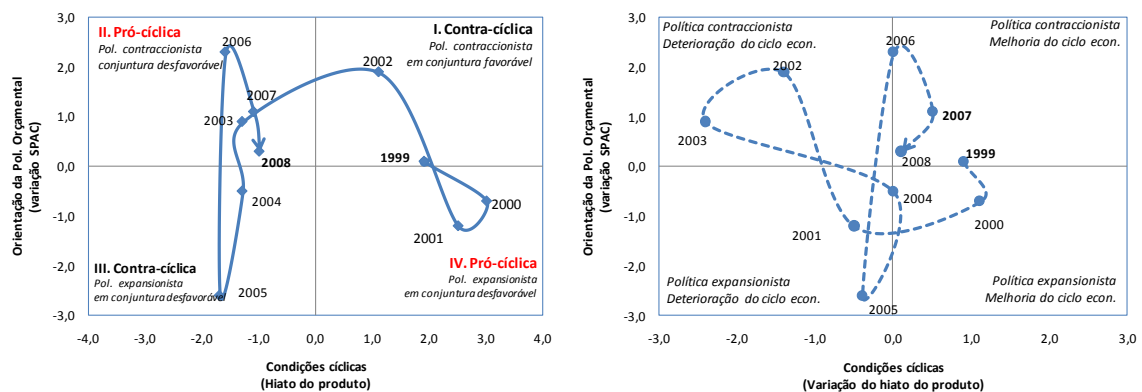
discricionária juntamente com a variação do hiato do produto. Trata-se de uma inovação face às Notas Técnicas anteriores.

Gráfico 21 – Orientação da política orçamental (1977-2008)



Fonte dos dados: Comissão Europeia, base de dados AMECO, 28 de Abril de 2008. Os valores referentes a 2008 e 2008 correspondem às previsões da Comissão dessa data.

Gráfico 22 – Orientação da política orçamental (1999-2008)



Fonte dos dados: Comissão Europeia, base de dados AMECO, 28 de Abril de 2008. Os valores referentes a 2008 e 2008 correspondem às previsões da Comissão dessa data.

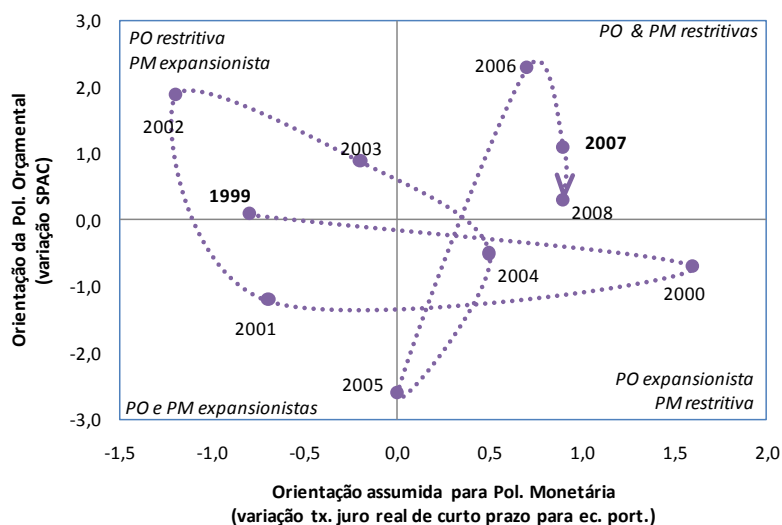
4.6 Em termos históricos a análise do período entre 1977 e 2008 revela que não há uma distribuição uniforme da caracterização da política orçamental discricionária portuguesa. Com as condições cíclicas da economia aferidas pelo valor do hiato do produto em apenas 48% dos anos a política orçamental discricionária portuguesa foi contra-cíclica. Pior, quando as condições cíclicas da economia são aferidas pela variação do hiato do produto em apenas 45% dos anos a política orçamental discricionária portuguesa foi contra-cíclica. Tal significa que na maioria dos anos considerados a política orçamental ampliou (em vez de reduzir) as variações cíclicas da economia portuguesa, destabilizando-a.

4.7 No Gráfico 22 apresentam-se exactamente os mesmos valores, mas apenas para o período posterior à introdução do euro. A redução do número de anos permite ainda

identificar facilmente o percurso de evolução da orientação da política orçamental. *Excepto em 2002, 2004 e 2005 a política orçamental portuguesa no período após a introdução do euro tem apresentado características pró-cíclicas*, tendo no período posterior a 2005 sido seguida uma política discricionária contraccionista numa conjuntura desfavorável (hiato do produto negativo). A consideração da variação do hiato do produto enquanto critério de aferição das condições cíclicas da economia (Gráfico 22, gráfico da direita) leva a uma caracterização mais favorável do período posterior a 2005, uma vez que pelas razões atrás expostas se verifica uma redução em termos absolutos do valor negativo do hiato do produto, ou seja uma melhoria do ciclo económico.

4.8 Não é possível analisar nos mesmos moldes a variação programada para o saldo primário ajustado do ciclo para o período 2008 a 2011 em virtude de o ROPO não apresentar nem essa estimativa, nem a estimativa do hiato do produto utilizada nos cálculos. Pode no entanto inferir que o ROPO prevê a manutenção até 2011 de uma política orçamental restritiva, consubstanciada numa melhoria do saldo primário ajustado do ciclo, indiciando a continuação de uma política orçamental pró-cíclica, uma vez que apenas em 2011 se espera um fecho do hiato do produto.

Gráfico 23 – Policy mix: orientação da política orçamental e da política monetária (1999-2008)



Nota: PO- Política Orçamental; PM- Política Monetária.

Fonte dos dados: Comissão Europeia, base de dados AMECO, 28 de Abril de 2008. Os valores referentes a 2008 e 2008 correspondem às previsões da Comissão dessa data.

4.9 O Gráfico 23 apresenta a evolução do *policy mix* (orientação da política orçamental e da política monetária) entre 1999 e 2008. A orientação das duas políticas nem sempre foi coincidente no período representado. No entanto, desde 2006 (inclusive) que quer a Política Orçamental, quer a Política Monetária seguem uma orientação restritiva.³²

³² Em termos históricos entre 1977 e 2008 em apenas 48% dos anos a orientação da política orçamental e da política monetária foi coincidente.

5- Quantificação do impacto orçamental das principais reformas estruturais e medidas de política discricionária

5.1 O ROPO-2008 apresenta como balizador do impacto orçamental das principais reformas estruturais e das principais medidas de política discricionária um gráfico. Trata-se do Gráfico 4.3 (página 36 do ROPO) que nos termos do próprio Relatório «procura evidenciar analiticamente o esforço de consolidação orçamental, por comparação com um cenário de não alteração da política orçamental em 2006 e 2007 (“no policy changes”).» Concluindo o ROPO que «As medidas implementadas desde 2005 representam, assim, uma poupança de 4,8% do PIB [até 2007].»

5.2 Trata-se de um gráfico em tudo semelhante ao apresentado no ROPO de 2007, que se encontra por isso sujeito aos mesmos problemas identificados na Nota Técnica da UTAO de análise ao ROPO-2007, *assentando a estimativa numa simplificação da realidade orçamental que se tem por excessiva.*³³ Acresce que a referida metodologia do ROPO-2007 foi alvo de alguma correcção na actualização de Dezembro de 2007 do PEC, não se percebendo por que razão o ROPO-2008 retoma a metodologia anterior:

- I. No ROPO-2008, as poupanças permitidas pelas medidas implementadas são quantificadas pela comparação entre o nível de receita e despesa efectiva em 2007 com um cenário de ausência de medidas. O cenário de ausência de medidas é caracterizado pelo «pressuposto de que a despesa e a receita correntes evoluiriam à taxa de crescimento média dos últimos quatro anos (respectivamente, 6,3% e 4,7%)». Consequentemente, o ROPO considerou um aumento do peso no PIB da receita e despesa no cenário de ausência de medidas. Adicionalmente, não efectua qualquer distinção acerca da evolução das várias rubricas que compõem de receita e despesa (assumindo que todas crescem ao mesmo ritmo), nem ajusta o cálculo para o impacto da inflação.
- II. No PEC-2007, no “Quadro 7. Impacto Orçamental das Medidas de Reforma da Administração Pública” e no “Quadro 12. Impacto orçamental das medidas de consolidação do lado da receita fiscal e contributiva” o cenário de ausência de medidas é caracterizado pela hipótese de *manutenção* ao longo do período (2006-2011) do peso da rubrica orçamental no PIB verificado em 2005. Não se entra assim em linha de conta com uma tendência de crescimento das rubricas respectivas.³⁴ O estudo do impacto distingue também o impacto da reforma da Administração Pública, das medidas do lado da receita e das “Medidas de

³³ Ver a Nota Técnica da UTAO com a Ref.^a 22-DAR/COF/2007 de 28.05.2007.

³⁴ Adianta no entanto o PEC-2007, em nota de rodapé que «O pressuposto de manutenção do peso no PIB, em cenário de ausência de medidas, pode ser considerado prudente ao nível das despesas com pessoal, sobretudo se atendermos à evolução desta rubrica até 2005. Assim, até seria razoável admitir que, na ausência de medidas de correcção, o seu peso no PIB tenderia a aumentar, o que resultaria numa estimativa de poupança superior.»

Contenção da Despesa em Saúde”³⁵ em vez de comparar os valores agregados como no ROPO.

5.3 *Sobrevém a todos estes problemas técnicos a consideração primeira que a UTAO considera que a metodologia utilizada pelo ROPO (e pelo PEC) não é a mais adequada para uma efectiva quantificação dos efeitos orçamentais das principais medidas discricionárias de reformas estruturais previstas ou em curso.*³⁶ Tal como explicado na Nota Técnica de análise ao ROPO-2007, “A quantificação do impacto orçamental das medidas deveria ser elaborada medida a medida utilizando informação de base detalhada [microeconómica], e não de forma agregada. Por exemplo, para a avaliação da redução do número de efectivos da função pública previsto no PRACE, uma vez quantificada a redução programada de efectivos, dever-se-ia quantificar a redução esperada da massa salarial por comparação com uma situação sem esta medida (com a manutenção do número de efectivos), elaborada com base em informação detalhada e tendo em conta o aumento salarial previsto para a função pública, bem como a manutenção de outros factores que não serão alterados pela medida em análise.”

5.4 A um nível de desagregação maior, o PEC-2007 afirma que o principal contributo da reforma da Administração Pública para a consolidação orçamental resulta do controlo de admissões e de contratação de pessoal. Adiantando o documento que «(...) caso o Governo não tivesse instituído em 2005 a regra de recrutamento de um novo efectivo por cada dois saídos nem a restrição à celebração de contratos de tarefa e avença, seria expectável que, por exemplo, em 2011, as despesas com pessoal fossem superiores em cerca de 1,9 p.p. do PIB ao perspectivado para esse ano neste Programa, ou seja, uma poupança superior a 3.000 milhões de euros.» O ROPO-2008 adiciona a informação que entre 2006 e 2007 se reduziu o número de funcionários públicos em 5,3%, correspondendo a 39 373 funcionários. No entanto, o ROPO não refere quantos dessas pessoas deixaram de ser classificados como funcionários em virtude da reclassificação dos hospitais do Serviço Nacional de Saúde em hospitais empresa, não corrigindo assim a quebra de estrutura nesta série estatística. Consequentemente, os valores apresentados não são consistentes, não sendo por isso comparáveis. Adicionalmente, o ROPO não quantifica o impacto orçamental desta redução no número de funcionários, nem o impacto orçamental da redução de 25% das estruturas existentes e do número de cargos dirigentes na Administração Pública resultante do PRACE.

³⁵ Nesta estimativa do impacto das medidas de contenção da despesa em saúde o PEC-2007 segue uma metodologia diferente para o cenário de não alteração de políticas, não se justificando a razão da inconsistência lógica. Em concreto, «o cenário de ausência de medidas assenta, em geral, na hipótese de que o valor de cada uma das rubricas consideradas evolui, ao longo do período (2006-2011), de acordo com a taxa de crescimento média real registada no período de 2000 a 2005, ajustada pela inflação do período compreendido entre 2006 e 2011.»

³⁶ Para quantificação dos impactos económicos dos efeitos de reformas estruturais ver Dreger, C., M. Artís, R. Moreno, R. Ramos, J. Suriñach (2007), “Study on the feasibility of a tool to measure the macroeconomic impact of structural reforms”, *Comissão Europeia, European Economy, Economic Papers*, N.º 272, January 2007.

5.5 O ROPO-2008 refere na pág. 53, sem contudo quantificar, que:

«Pelo lado da despesa, prevê-se que despesa corrente primária, em percentagem do PIB, continue a sua trajectória de redução iniciada em 2006. Para este resultado contribui, com maior peso, as despesas com pessoal, reflectindo os efeitos das reformas entretanto implementadas na gestão dos recursos humanos da Administração Pública. O andamento apresentado pelas outras rubricas da despesa corrente beneficiará das restantes reformas estruturais prosseguidas, nomeadamente nos sistemas de segurança social e saúde e no processo orçamental.»

5.6 Consequentemente não se pode considerar que exista suficiente informação acerca do impacto orçamental da reforma em curso da Administração Pública ou do impacto orçamental de outras medidas discricionárias.

6- Outras questões relevantes

6.1 Processo orçamental: reforma da LEO

6.1 O ROPO-2008 refere na pág. 53 que as reformas prosseguidas no processo orçamental contribuem para a trajectória de redução da despesa corrente primária, em percentagem do PIB, iniciada em 2006.

6.2 As GOP-2009 na vertente “Modernização do processo orçamental, credibilização das contas públicas e solidariedade institucional das administrações locais e regionais” referem medidas como:

- A estruturação do Orçamento do Estado por programas;
- A agilização de procedimentos para a utilização dos fundos comunitários, designadamente no que se refere ao Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN);
- A melhoria da qualidade da informação de reporte orçamental;
- O reforço do controlo da execução do OE;
- O programa Pagar a Tempo e Horas, destinado a reduzir o prazo médio de pagamento a fornecedores;
- A continuação da implementação da contabilidade patrimonial ao universo dos serviços da Administração Pública, sendo que, em 2009, deverá estar concluída a sua implementação a todo o Ministério das Finanças e da Administração Pública,
- A criação de condições para o saneamento financeiro das Regiões e das Autarquias locais, através da revisão de quadro legal respectivo, são as mais relevantes.

No entanto tais reformas ainda não se encontram ainda completamente implementadas.

6.3 De referir ainda que *a generalidade das medidas relativas à introdução e sistematização de princípios e de uniformização de critérios com vista à optimização de desempenhos e obtenção de melhorias na utilização dos recursos públicos, não se estendem a todo o universo*, após a conclusão e avaliação das experiências piloto (princípio da implementação faseada), nem parece estar previsto que esse desiderato se

venha a concretizar no horizonte temporal das GOP-2009 ou do ROPO, como é o caso da aplicação de uma matriz de contabilidade digráfica (baseada no POCP) a todo o universo da Administração, a aplicação da orçamentação por programas, da aplicação do programa pagar a tempo e horas, gestão partilhada de recursos, unidade de tesouraria, etc., o que faz com que o hiato entre o momento da tomada da decisão de tais reformas e os resultados esperados tenda a ser demasiado grande, com prejuízo da eficácia e da eficiência das mesmas reformas.

6.4 Estas medidas, cujo mérito será também o de melhorar a qualidade da informação necessária à tomada de decisão, parecem dever ser equacionadas em termos de execução e implementação no terreno em ciclos temporais compatíveis com os ciclos de decisão e avaliação das mesmas.

6.5 Ainda relativamente à modernização do processo orçamental, o ROPO refere-se a uma futura revisão da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) com o intuito de ajustar o quadro orçamental com vista à estruturação do Orçamento do Estado por Programas e à criação de uma regra para a despesa pública. Afirma o ROPO que:

«Durante o primeiro semestre de 2008 será apresentado o relatório final da Comissão para a Orçamentação por Programas, que desencadeará o processo de revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, ajustando o quadro orçamental com vista à estruturação do Orçamento do Estado por Programas, através da introdução dos princípios da avaliação dos resultados e da dimensão plurianual, e da criação de uma regra para a despesa pública. Já em 2009 serão implementados programas-piloto no novo quadro da orçamentação por programas.» (páginas 10-11 do ROPO).

6.6 A actual versão da LEO já permite a orçamentação por programas.³⁷ Assim sendo, as novidades reveladas no ROPO consistem aparentemente na generalização da possibilidade de orçamentação por programas e na criação de uma regra para a despesa pública. Sobre estas matérias o ROPO nada mais acrescenta limitando-se a remeter para o relatório final da Comissão para a Orçamentação por Programas.

6.7 A Comissão para a Orçamentação por Programas foi nomeada por Despacho do Sr. Ministro de Estado e das Finanças³⁸ em Março de 2007 «com a missão de recomendar ao Governo um modelo e respectiva metodologia de aplicação de estruturação do Orçamento do Estado por programas, com estabelecimento de regras e objectivos orçamentais»

³⁷ O actual n.º 3 do artigo 4.º da LEO já permite que «Os orçamentos dos organismos do sector público administrativo podem integrar programas, medidas e projectos ou actividades que impliquem encargos plurianuais, os quais evidenciarão a despesa total prevista para cada um, as parcelas desses encargos relativas ao ano em causa e, com carácter indicativo, a, pelo menos, cada um dos dois anos seguintes.» No n.º 3 do artigo 8.º estipula-se que «As despesas podem ainda ser estruturadas, no todo ou em parte, por programas.», desenvolvendo os artigos 18.º e 19.º o Orçamento por programas.

³⁸ Despacho n.º 3858-A/2007 publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 43, de 1 de Março de 2007. A Comissão para a orçamentação por programas é coordenada pelo Prof. Doutor João Loureiro.

devido submeter ao Governo o relatório final da sua actividade até ao dia 30 de Maio de 2008.³⁹

6.8 No relatório preliminar de Maio de 2007 da Comissão para a Orçamentação por Programas propunha-se o estabelecimento de objectivos plurianuais para a despesa primária da Administração Central e da Segurança Social, os quais devem ser entendidos como tectos definidos em contabilidade nacional em termos nominais para a despesa, impondo uma taxa de crescimento real constante. O relatório preliminar defendia que essa regra se aplicasse a agregados de despesa tão abrangentes quanto possível, com a excepção dos juros da dívida pública e eventualmente das transferências para as autarquias e regiões autónomas, mas incluindo o investimento, a dotação provisional e as despesas com subsídios de desemprego. Desconhece-se se tal proposta será mantida no Relatório Final e se o Governo a irá acolher.

6.2 Equidade inter-geracional, investimento público e PPP

6.9 O ROPO não inclui informação suficiente para avaliar do cumprimento do princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações previsto no n.º 1 do artigo 10.º da LEO.

6.10 Em particular no que diz respeito ao investimento público, com o uso (crescente) das Parcerias Público-Privadas (PPP) uma boa parte dos interesses de investimento público são prosseguidos por privados, sendo esse esforço registado em contabilidade nacional como investimento privado, caso sejam cumpridos os requisitos do EUROSTAT no que à partilha do risco diz respeito.⁴⁰

³⁹ De acordo com o referido despacho a Comissão «não poderá deixar de estabelecer os necessários contactos com os diversos serviços e entidades da Administração Pública com competências na área da programação e execução orçamentais, bem como com a Unidade Técnica de Acompanhamento do Orçamento junto da Assembleia da República.». Cabe referir a propósito que não houve qualquer contacto entre a UTAO e a referida Comissão.

⁴⁰ O EUROSTAT apenas permite que os activos sejam registados como activos do parceiro privado (sem impacto no défice e na dívida) se o parceiro privado suportar a maior parte dos riscos envolvidos na parceria. De acordo com o EUROSTAT (Decisão 18/2004, de 11 de Fevereiro) os activos objecto de uma PPP devem ser classificados fora do balanço (*off-balance sheet*) do Estado nos casos em que o parceiro privado assuma o risco de construção do activo e, pelo menos, um de dois outros riscos: o da disponibilidade ou o da procura. A verificação destes pressupostos levará a que, em termos de contabilidade nacional, a PPP tenha um tratamento análogo ao do *leasing operacional*, ou seja que o activo seja registado no balanço do parceiro privado e que os pagamentos regulares efectuados pelo Estado sejam classificados como “aquisição de serviços”. A não verificação dos referidos pressupostos implica que a PPP seja classificada, em termos de contabilidade nacional, como um *leasing financeiro*, ou seja o registo de todos os fluxos financeiros da PPP como despesa de capital (com impacto no défice).

6.11 Tendo em conta que quer o recurso ao investimento público, com impacto no défice e financiado pela emissão de dívida pública, quer o recurso ao modelo das PPP permite diluir no tempo pelas sucessivas gerações o encargo com a construção de novas infra-estruturas públicas, o recurso a PPP deveria ser norteado por considerações de eficiência na utilização dos recursos públicos. Neste domínio de acordo com a PPL das GOP-2009 «Em 2009, as opções governativas procurarão (...) assegurar que o recurso a parcerias público-privadas (PPP) aporta, ao parceiro público, as vantagens inerentes à gestão privada em condições de custo e de repartição de risco equitativas (garantindo simultaneamente a sustentabilidade futura dos encargos assumidos em termos de finanças públicas) (...)».

6.12 No entanto, tal como refere o Tribunal de Contas⁴¹, é preciso ter em conta que *o recurso a PPP* (nomeadamente a parcerias SCUT), enquanto forma alternativa de obter serviço público, tem na sua génese, motivos adicionais. «Referimo-nos, concretamente, à possibilidade destas parcerias, face a outras formas de “aquisição”, oferecerem a possibilidade de não onerar a dívida pública. Eventualmente, entre outros, este motivo parece ter vindo a ser responsável por uma precipitação no recurso às PPP, não se acautelando, ao menos de início, a respectiva comportabilidade orçamental a longo prazo.»

6.13 Ao nível da Comissão Europeia, é o próprio EUROSTAT que afirma que: «normally, an important *aim* of government’s long-term partnerships with non-government units *is to avoid immediate capital expenditure, and related borrowing.*» (itálico adicionado).⁴² Ou seja, o recurso a PPP permite a realização de interesses de investimento de iniciativa pública sem impacto no défice orçamental no(s) ano(s) em que esses investimentos são realizados (pelo sector privado).

6.14 Esta tentativa de evitar através do uso de PPP que a prossecução de objectivos de investimento público tenham impacto no défice aplica-se particularmente a países como Portugal onde o limite de 3% para o défice estabelecido no Tratado se encontram activos, uma vez que o défice se encontra muito próximo desse valor limite. Importa no entanto assegurar que o recurso a PPP não se traduz num custo orçamental a médio prazo superior ao da opção por investimento público tradicional. Contudo, *o ROPO é completamente omissivo em relação às novas parcerias público privadas que se encontram em preparação e ao respectivo impacto orçamental sobre os orçamentos futuros.* Muito provavelmente ocorrerá um agravamento da despesa em anos vindouros em simultâneo com a redução do excedente do sistema previdencial da Segurança Social, que deverá ocorrer

⁴¹ Tribunal de Contas (2007), “Relatório de Auditoria n.º 4/2007 - 2.ª Secção: Auditoria aos Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas - Concessões Rodoviárias e Ferroviárias – *Follow-up*”, Lisboa.

⁴² Eurostat (2004), “Long term contracts between government units and non-government partners (Public-private partnerships)”, Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, KS-BE-04-004-EN, página 11.

previsivelmente a partir de 2010 em consequência do envelhecimento da população (ver o gráfico A.3.1 do Relatório do Orçamento do Estado para 2008), o que poderá criar um nível de rigidez da despesa excessivamente elevado em orçamentos futuros.⁴³

7- Lista de informação técnica insuficiente

7.1 O ROPO apresenta um conjunto de insuficiências na informação apresentada, que bastante limitaram a análise desenvolvida, designadamente a:

- Ausência da estimativa do valor do PIB nominal utilizada nos cálculos, bem como da previsão da evolução do deflator do PIB;
- Ausência da estimativa das perspectivas orçamentais das Administrações Públicas em milhões de euros correntes para o período 2008-2011;
- Não identificação explícita do montante de medidas temporárias consideradas no cálculo do saldo estrutural das Administrações Públicas;
- Ausência de uma série longa das despesas de pessoal corrigida dos efeitos da transformação dos hospitais do SNS em hospitais-empresa;
- Não disponibilização dos valores apresentados em percentagem do PIB com um menor grau de arredondamento, o que em muito dificulta a realização de cálculos adicionais a partir desses valores;
- Ausência da estimativa do hiato do produto utilizada nos cálculos;
- Ausência da estimativa da componente cíclica das receitas, despesas e do saldo orçamental utilizada nos cálculos;
- Não identificação dos compromissos orçamentais actuais e futuros com as PPP;
- Ausência de uma verdadeira avaliação do impacte orçamental das reformas da administração pública e de outras medidas discricionárias a partir de elementos micro (informação de base detalhada).

7.2 Tendo em conta estas limitações parece ser de equacionar que, à semelhança do PEC, o ROPO passe a ser acompanhado por um anexo estatístico, contendo toda a informação técnica 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 Convergência, necessariamente adaptado às necessidades específicas de informação por parte da Assembleia.

7.3 As GOP-2009 não são acompanhadas de suficiente parametrização financeira e estatística das prioridades nelas vertidas.

⁴³ Atente-se a este respeito no discurso de abertura da IV Conferência sobre “Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu” do Sr. Governador do Banco de Portugal em 16.05.2008.

Parte III: GOP-2009

8- Grandes Opções do Plano para 2009

8.1 Questões prévias

8.1 A introdução da análise técnica às GOP no Plano de Actividades da UTAO está a ocorrer pela primeira vez desde a criação da UTAO este ano, tendo esta sua inclusão no Plano de Actividades subjacente que o referido documento estaria revestido de maior objectividade técnica do que os anteriores, o que não se veio a verificar. As GOP-2009 não incluem suficiente informação financeira e estatística que permita sustentar uma análise técnica completa das opções políticas vertidas no documento.

8.2 Consequentemente a UTAO limitou a sua análise às opções de consolidação das finanças públicas e prioridades para o investimento público em 2009. Uma síntese das questões suscitadas pelas alterações a introduzir ou em curso no processo orçamental previstas nas GOP, bem como em relação ao investimento de iniciativa pública (investimento público e PPP) foram já apresentadas no âmbito da análise ao ROPO, apresentando-se aqui um maior desenvolvimento.

8.2 Opção: Consolidação das finanças públicas

8.2.1 Consolidação das finanças públicas: indicação das medidas elencadas nas GOP-2009

8.3 Do conjunto de medidas para atingir o desiderato de consolidação das finanças públicas são apontadas no documento as seguintes:

- i.** Foi concluído o **Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)**, que permitiu reduzir em cerca de **25% as estruturas existentes e bem assim o número de cargos dirigentes;**
- ii.** Está em curso a **reorganização dos serviços locais de acção desconcentrada do Estado** – redimensionamento da rede escolar do 1.º Ciclo do Ensino Básico e da rede de cuidados de saúde primários e hospitalares;
- iii.** Foram reforçados os mecanismos de **controlo de admissão e contratação de pessoal**, o que resultou numa **diminuição das despesas com o pessoal de 1,5 p.p. do PIB de 2005 para 2007;**
- iv.** Foi iniciada a implementação da **gestão dos recursos partilhados**, a qual se encontra ainda em fase de experiência piloto, com conclusão prevista para 2009;
- v.** Está em curso a reforma da **gestão do património imobiliário público**, a qual inclui o princípio da utilização onerosa dos imóveis públicos, inventariação e valorização e requalificação desse património. Pretende-se assim adequar a utilização dos imóveis às necessidades dos serviços, racionalizando, por esta via a sua utilização;
- vi.** Está em curso o desenvolvimento dos **processos de planeamento e controlo do Sector Empresarial do Estado (SEE)**, aspecto que envolve uma forte componente de regulação do sector, alguma já executada, mas outra ainda em curso, destinada a controlar os riscos das parcerias público privadas e a tornar sustentáveis as entidades

que compõem o sector, num ambiente de maior controlo e transparência da sua actividade. Na revisão do quadro legal para o sector merecem destaque a definição de orientações estratégicas para o SEE, nas quais se devem enquadrar os objectivos das empresas, um novo estatuto do gestor público que indexa a remuneração destes cargos aos resultados obtidos num quadro previamente negociado, um novo regime de subvenções. A proposta das GOP para 2009, insere-se neste quadro, dando-lhe continuidade. A proposta engloba também o desencadeamento de um processo de alienação da carteira acessória de participações, consideradas sem interesse para o Estado por não se enquadrarem nos objectivos políticos estratégicos, por não oferecerem uma remuneração aceitável ou ainda por não permitirem a salvaguarda dos interesses do accionista Estado através de um adequado acompanhamento de gestão.

- vii. Está em curso o **Programa de Privatizações** – tendo sido concretizadas duas operações, REN e EDP, que permitiram **um encaixe de 969 M€, dos quais 775,2 M€ se destinaram à redução da dívida pública**. É ainda feita referência ao processo de reversão da participação maioritária no capital da Hidroeléctrica de Cahora Bassa para o Estado Moçambicano, embora não seja explicitado o montante do respectivo encaixe. Para **2009** serão definidas operações destinadas a cumprir os objectivos da receita, **0,3% do PIB**, sendo que o cumprimento de tal objectivo se encontra dependente das condições de mercado.
- viii. Contenção do crescimento da despesa em **segurança social e saúde** – as reformas empreendidas para a segurança social, incluindo a CGA, tiveram como objectivo central a garantia da sustentabilidade dos sistemas. Em 2009, as políticas propostas são de mera continuidade das anteriormente encetadas, com particular destaque para a continuação do aumento das contribuições patronais para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), que em 2009 se pretende venha a abranger todo o universo da Administração Pública.
- ix. Na **saúde** as melhorias obtidas, refere o documento, tiveram sustentação na melhoria dos resultados operacionais dos hospitais EPE, em que num universo de **34 entidades, 26 melhoraram os seus resultados em 2007 face a 2006, tendo duplicado o número de hospitais EPE que no mesmo período apresentaram resultados positivos (4 em 2006 e 9 em 2007)**. Para 2009 está previsto o aprofundamento da racionalização da actividade da ADSE e de outros subsistemas de saúde públicos, designadamente no que toca às relações financeiras com o SNS.
- x. **Modernização do processo orçamental**, credibilização das contas públicas e solidariedade institucional das administrações locais e regionais – inclui medidas como a estruturação do Orçamento do Estado por programas, a agilização de procedimentos para a utilização dos fundos comunitários, designadamente no que se refere ao Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), a melhoria da qualidade da informação de reporte orçamental, o reforço do controlo da execução do OE, o programa Pagar a Tempo e Horas, destinado a reduzir o prazo médio de pagamento a fornecedores, a continuação da implementação da contabilidade patrimonial ao universo dos serviços da Administração Pública, sendo que, em 2009, deve estar concluída a sua implementação a todo o Ministério das Finanças e da Administração Pública, criação de condições para o saneamento financeiro das Regiões e das Autarquias locais, através da revisão de quadro legal respectivo.
- xi. Alteração do regime jurídico da **Tesouraria do Estado**, consubstanciado no aprofundamento da unidade de tesouraria, com a integração da tesouraria do Estado no

Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP), o que permitiu uma **poupança bruta de 66.2M€ durante o ano de 2007, em juros**. Para 2009 programa-se a extensão deste regime às entidades ainda não abrangidas por ele.

8.2.2 *Apreciação técnica*

8.4 Do anterior conjunto de medidas elencadas para continuação do processo de contenção da despesa pública há a sinalizar os seguintes aspectos:

- a) A inexistência de indicadores financeiros ou outros que permitam avaliar as poupanças potenciais obtidas com a introdução das medidas propostas e bem assim a sustentação das trajectórias de contenção da despesa;
- b) Apenas em cinco dos onze grupos de medidas elencados, o documento faz referência a alguma parametrização, de natureza financeira ou estatística, mas sempre em relação às execuções, nunca em relação às projecções para 2009;
- c) Algumas das medidas programadas parecem não configurar efectivas baixas na despesa pública ou poupanças, mas apenas e tão só rearranjos na afectação de custos, designadamente entre os vários subsectores da Administração Pública, como é o caso da introdução do princípio da utilização onerosa dos espaços públicos, ou o reforço das contribuições patronais para a CGA;
- d) A generalidade das medidas relativas à introdução e sistematização de princípios e de uniformização de critérios com vista à optimização de desempenhos e obtenção de melhorias na utilização dos recursos públicos, não se estendem a todo o universo, após a conclusão e avaliação das experiências piloto (princípio da implementação faseada), nem parece estar previsto que esse desiderato se venha a concretizar no horizonte temporal das GOP-2009. Disso são exemplo significativo a aplicação de uma matriz de contabilidade digráfica a todo o universo da Administração, a aplicação da orçamentação por programas, a aplicação do programa pagar a tempo e horas, gestão partilhada de recursos, unidade de tesouraria, etc. Esta não aplicação à totalidade do universo que faz com que o hiato entre o momento da tomada da decisão de tais reformas e os resultados esperados tenda a ser demasiado grande, com prejuízo da eficácia e da eficiência das mesmas.

8.5 Estas medidas, cujo mérito será também o de melhorar a qualidade da informação necessária à tomada de decisão, devem ser equacionadas em termos de execução e implementação no terreno em ciclos temporais compatíveis com os ciclos de decisão e avaliação das mesmas.

8.3 **Prioridades para o Investimento Público em 2009**

8.6 O documento assinala oito eixos de investimento de iniciativa pública, independentemente da fonte de financiamento, exclusivamente no âmbito da Estratégia de

Lisboa. No entendimento de que cabe ao sector privado a iniciativa económica, as GOP-2009 continuam a privilegiar o recurso as parcerias público privadas, incluindo as concessões, assumindo o investimento privado um papel de destaque na “...concretização das políticas do Governo em áreas como a energia, a prestação dos cuidados de saúde ou as comunicações rodoviárias.”

8.7 As GOP-2009 apresentam apenas um quadro com a programação financeira dos investimentos do Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE) [Quadro III.1], o que se manifesta como sendo manifestamente insuficiente, uma vez que não inclui qualquer informação respeitante a outros eixos de intervenção do investimento de iniciativa pública, financiado através de PPP, nomeadamente no sector dos transportes e comunicações, nem qualquer informação acerca do encargo das actuais e futuras PPP para o Estado numa perspectiva de curto, médio e longo prazo.

8.8 Em termos do financiamento do investimento em parte suportado por fundos comunitários, as GOP-2009 apenas apresentam uma estimativa agrupada da execução financeira no conjunto dos anos 2007 e 2008 do QCAIII, do Fundo de Coesão II e do QREN. Tal informação referente apenas ao passado manifesta-se como insuficiente, considerando que 2009 é um ano de transição entre o QCA e o QREN e que estas GOP se referem ao ano de 2009, ano para o qual não existe qualquer informação.

8.9 A informação contida nas GOP-2009 suscita as seguintes questões:

- a) Não é referida qualquer informação financeira relativa ao ano de 2009;
- b) Não é feita qualquer referência de natureza financeira à execução do QCAIII, cujo encerramento se encontra já em curso;
- c) Quanto ao Fundo de Coesão II, cuja execução se estende até 2010, também não é apresentada qualquer estimativa para 2009;
- d) Quanto ao QREN, cuja execução agora se inicia, refere o documento em análise as orientações seguintes:
 1. Prioridades estratégicas: i) promover a qualificação dos portugueses; ii) promover o crescimento sustentado; iii) garantir a coesão social; iv) qualificar o território e as cidades e v) assegurar a eficiência da governação.
 2. As intervenções no âmbito do QREN integram-se nas seguintes agendas temáticas: i) Agenda para o potencial humano; ii) Agenda para os factores de competitividade e iii) Agenda para a valorização do território.
 3. A concretização do QREN é assegurada pela observação de determinados princípios orientadores, como a concentração num pequeno número de programas, selectividade nos investimentos e acções de desenvolvimento a financiar, viabilidade económica e sustentabilidade a médio e longo prazo das actuações dirigidas à satisfação do interesse público, da garantia do seu contributo para a coesão e valorização territoriais e da gestão e monitorização estratégica.

8.10 Tais referências não são porém susceptíveis de serem analisadas sob o ponto de vista técnico no âmbito deste documento, uma vez que se encontram num formato de mera opção política (manifestação de intenções). Aspectos como o financiamento privado dos investimentos de iniciativa pública, que tendem a ter uma importância crescente, talvez devessem ser alvo de um escrutínio técnico, mais aprofundado, uma vez que são susceptíveis de influenciar a despesa pública em orçamentos futuros (no curto, médio e longo prazos).

ANEXO

Tabela 7 – Variação prevista da conta das AP em % do PIB excluindo os efeitos das medidas temporárias

Rubricas	Variação					
	2004- 2007	2005- 2007	2004- 2011	2005- 2011	2007- 2011	2008- 2011
1. Impostos sobre a Produção e Importação	0,9	0,1	1,2	0,4	0,3	0,0
2. Impostos correntes s/ Rendimento e Património	1,2	1,3	1,0	1,0	-0,3	0,1
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	0,5	0,2	0,4	0,1	-0,1	0,0
das quais: Contribuições Sociais Efectivas (3a)	0,6	0,3	0,8	0,5	0,2	0,1
4. Outras Receitas Correntes (vendas+ o. Rec. Corr)	0,0	0,5	0,0	0,5	0,0	0,1
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	2,6	2,0	2,6	2,0	0,0	0,2
6. Consumo Intermédio	0,1	-0,1	0,0	-0,2	-0,1	-0,3
7. Despesas com pessoal	-1,2	-1,6	-2,8	-3,1	-1,6	-1,0
8. Prestações Sociais	1,6	0,8	1,7	0,8	0,1	-0,1
das quais: em espécie (8a)	0,7	0,5	0,5	0,3	-0,3	-0,1
9. Juros (PDE)	0,2	0,2	-0,1	0,0	-0,2	-0,3
10. Subsídios	-0,3	-0,4	-0,2	-0,3	0,1	0,3
11. Outras Despesas Correntes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12. Total Despesa Corrente (6+7+8+9+10+11)	0,3	-1,1	-1,4	-2,8	-1,7	-1,4
13. Poupança Bruta (5-12)	2,3	3,2	4,0	4,8	1,7	1,6
14. Receitas de Capital	-0,5	-0,5	0,3	0,3	0,8	0,4
15. Total Receitas (5+14)	2,1	1,5	2,9	2,3	0,8	0,6
16. Formação Bruta Capital Fixo	-0,7	-0,6	-0,4	-0,3	0,3	0,3
17. Outras Despesas Capital	-0,2	-0,2	-0,4	-0,4	-0,2	-0,4
18. Total Despesa Capital (16+17)	-0,9	-0,8	-0,8	-0,6	0,1	-0,1
19. Total Despesa (12+18)	-0,7	-1,9	-2,2	-3,4	-1,5	-1,5
20. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (15-19)	2,7	3,4	5,0	5,6	2,2	1,9
20.a Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido c/ medidas tempc	0,7	3,5	2,8	5,6	2,1	1,7
<i>Outros agregados:</i>						
21. Saldo primário (20+9)	2,9	3,6	5,0	5,7	2,1	1,7
22. Despesa corrente primária (12-9)	0,1	-1,3	-1,3	-2,8	-1,4	-1,1
23. Despesa primária (19-9)	-0,8	-2,1	-2,1	-3,4	-1,3	-1,1
24. Receita fiscal (1+2)	2,1	1,3	2,2	1,4	0,1	0,1
25. Carga fiscal	2,7	1,7	2,9	1,8	0,2	0,1
25.a Receita fiscal e contributiva (24+3)	2,6	1,5	2,6	1,5	0,0	0,1
25.b Receita fiscal e contributiva efectiva (24+3)	2,7	1,7	2,9	1,9	0,2	0,1

Tabela 8 – Conta das Administrações Públicas, excluindo os efeitos das medidas temporárias (em % do PIB)

Fonte:	INE									ROPO*		ROPO	
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Rubricas													
1. Impostos sobre a Produção e Importação	14,0	13,5	13,5	13,9	14,1	14,2	15,0	15,5	15,1	15,4	15,3	15,4	15,4
2. Impostos correntes s/ Rendimento e Património	9,3	9,8	9,4	8,8	8,2	8,5	8,5	8,8	9,8	9,4	9,4	9,5	9,5
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	10,8	11,2	11,4	11,6	12,0	12,2	12,5	12,5	12,7	12,6	12,7	12,6	12,6
das quais: Contribuições Sociais Efectivas (3a)	10,1	10,3	10,5	10,7	10,8	11,1	11,4	11,4	11,7	11,8	11,9	11,9	11,9
4. Outras Receitas Correntes (vendas+ o. Rec. Corr)	4,7	4,4	4,1	4,4	4,2	4,7	4,2	4,6	4,7	4,6	4,7	4,7	4,7
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	38,8	38,9	38,4	38,8	38,4	39,6	40,2	41,3	42,2	42,0	42,2	42,2	42,2
6. Consumo Intermédio	4,1	4,3	4,3	4,2	3,8	4,0	4,2	4,1	4,1	4,3	4,2	4,0	4,0
7. Despesas com pessoal	13,7	14,2	14,3	14,7	14,1	14,1	14,4	13,6	12,9	12,3	11,9	11,6	11,3
8. Prestações Sociais	13,1	13,5	13,9	14,6	17,0	17,6	18,5	18,8	19,2	19,4	19,3	19,3	19,3
das quais: em espécie (8a)	1,8	1,8	1,9	2,0	3,2	3,3	3,5	3,7	4,1	3,9	3,8	3,8	3,8
9. Juros (PDE)	3,1	3,1	3,0	2,9	2,7	2,7	2,6	2,8	2,8	2,9	2,8	2,7	2,6
10. Subsídios	1,8	1,2	1,4	1,5	1,8	1,5	1,6	1,4	1,2	1,0	1,3	1,3	1,3
11. Outras Despesas Correntes	1,8	1,9	2,1	2,0	1,8	2,1	2,1	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
12. Total Despesa Corrente (6+7+8+9+10+11)	37,5	38,2	39,0	40,0	41,2	42,0	43,4	42,9	42,3	42,0	41,6	40,8	40,6
13. Poupança Bruta (5-12)	1,2	0,7	-0,6	-1,2	-2,8	-2,4	-3,2	-1,6	-0,1	0,0	0,6	1,4	1,6
14. Receitas de Capital	1,7	1,4	1,7	1,7	1,8	1,4	1,4	1,1	0,9	1,3	1,4	1,6	1,7
15. Total Receitas (5+14)	40,5	40,2	40,1	40,5	40,2	41,0	41,6	42,4	43,1	43,3	43,6	43,8	43,9
16. Formação Bruta Capital Fixo	4,1	3,8	3,9	3,5	3,1	3,1	3,0	2,3	2,4	2,4	2,4	2,6	2,7
17. Outras Despesas Capital	1,7	1,5	1,5	1,2	1,1	1,4	1,4	1,1	1,2	1,4	1,1	1,1	1,0
18. Total Despesa Capital (16+17)	5,8	5,2	5,4	4,7	4,3	4,5	4,3	3,4	3,6	3,8	3,5	3,6	3,7
19. Total Despesa (12+18)	43,3	43,5	44,4	44,7	45,4	46,5	47,7	46,3	45,8	45,8	45,1	44,5	44,3
20. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (15-19)	-2,8	-3,2	-4,3	-4,2	-5,2	-5,5	-6,1	-3,9	-2,7	-2,4	-1,5	-0,7	-0,5
20.a Capacid. /Nec. Fin. Líq. c/ medidas temporárias	-2,8	-2,9	-4,3	-2,9	-2,9	-3,3	-6,1	-3,9	-2,6	-2,2	-1,5	-0,7	-0,5
<i>Outros agregados:</i>													
21. Saldo primário (20+9)	0,2	-0,2	-1,3	-1,3	-2,5	-2,8	-3,5	-1,1	0,1	0,5	1,4	1,9	2,2
22. Despesa corrente primária (12-9)	34,5	35,2	36,0	37,1	38,5	39,3	40,8	40,2	39,4	39,1	38,7	38,2	38,0
23. Despesa primária (19-9)	40,2	40,4	41,4	41,9	42,7	43,8	45,1	43,6	43,0	42,8	42,2	41,8	41,7
24. Receita fiscal (1+2)	23,3	23,3	22,9	22,7	22,2	22,7	23,5	24,3	24,8	24,8	24,7	24,9	24,9
25. Carga fiscal	33,5	33,7	33,5	33,5	33,1	33,8	34,9	35,7	36,5	36,6	36,7	36,7	36,7
25.a Receita fiscal e contributiva (24+3)	34,1	34,5	34,3	34,3	34,2	34,9	36,0	36,7	37,5	37,4	37,4	37,5	37,5
25.b Receita fiscal e contributiva efectiva (24+3)	33,4	33,6	33,4	33,4	33,1	33,8	34,8	35,7	36,5	36,6	36,7	36,7	36,7

Fontes: INE, Contas Nacionais e PDE; ROPO; Banco de Portugal e Comissão Europeia para o valor das medidas temporárias. **Notas:** * Para 2008 os valores provêm do ROPO tendo sido adicionado à despesa de capital 0,4 p.p. do PIB correspondendo ao encaixe relacionado com a operação temporária das concessões das barragens e deduzidos 0,2 p.p. do PIB ao valor dos subsídios correspondente ao pagamento de parte do défice tarifário. Cálculos UTAO.

Tabela 9 – Variação da conta das Administrações Públicas, excluindo os efeitos das medidas temporárias (em % do PIB)

Rubricas	1977- 2007	2004- 2007	2005- 2007	2004- 2011	2005- 2011	2007- 2011	2008- 2011
1. Impostos sobre a Produção e Importação	4,6	0,9	0,1	1,2	0,4	0,3	0,0
2. Impostos correntes s/ Rendimento e Património	4,7	1,2	1,3	1,0	1,0	-0,3	0,1
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	4,5	0,5	0,2	0,4	0,1	-0,1	0,0
das quais: Contribuições Sociais Efectivas (3a)	3,9	0,6	0,3	0,8	0,5	0,2	0,1
4. Outras Receitas Correntes (vendas+ o. Rec. Corr)	2,2	0,0	0,5	0,0	0,5	0,0	0,1
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	16,0	2,6	2,0	2,6	2,0	0,0	0,2
6. Consumo Intermédio	1,3	0,1	-0,1	0,0	-0,2	-0,1	-0,3
7. Despesas com pessoal	3,9	-1,2	-1,6	-2,8	-3,1	-1,6	-1,0
8. Prestações Sociais	11,3	1,6	0,8	1,7	0,8	0,1	-0,1
das quais: em espécie (8a)	2,2	0,7	0,5	0,5	0,3	-0,3	-0,1
9. Juros (PDE)	1,5	0,2	0,2	-0,1	0,0	-0,2	-0,3
10. Subsídios	-1,9	-0,3	-0,4	-0,2	-0,3	0,1	0,3
11. Outras Despesas Correntes	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12. Total Despesa Corrente (6+7+8+9+10+11)	17,0	0,3	-1,1	-1,4	-2,8	-1,7	-1,4
13. Poupança Bruta (5-12)	-1,0	2,3	3,2	4,0	4,8	1,7	1,6
14. Receitas de Capital	0,7	-0,5	-0,5	0,3	0,3	0,8	0,4
15. Total Receitas (5+14)	16,7	2,1	1,5	2,9	2,3	0,8	0,6
16. Formação Bruta Capital Fixo	-0,2	-0,7	-0,6	-0,4	-0,3	0,3	0,3
17. Outras Despesas Capital	-0,2	-0,2	-0,2	-0,4	-0,4	-0,2	-0,4
18. Total Despesa Capital (16+17)	-0,4	-0,9	-0,8	-0,8	-0,6	0,1	-0,1
19. Total Despesa (12+18)	16,6	-0,7	-1,9	-2,2	-3,4	-1,5	-1,5
20. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (15-19)	0,2	2,7	3,4	5,0	5,6	2,2	1,9
20.a Capacid. /Nec. Fin. Líq. c/ medidas temporárias	0,3	0,7	3,5	2,8	5,6	2,1	1,7
<i>Outros agregados:</i>							
21. Saldo primário (20+9)	1,6	2,9	3,6	5,0	5,7	2,1	1,7
22. Despesa corrente primária (12-9)	15,5	0,1	-1,3	-1,3	-2,8	-1,4	-1,1
23. Despesa primária (19-9)	15,1	-0,8	-2,1	-2,1	-3,4	-1,3	-1,1
24. Receita fiscal (1+2)	9,3	2,1	1,3	2,2	1,4	0,1	0,1
25. Carga fiscal	13,1	2,7	1,7	2,9	1,8	0,2	0,1
25.a Receita fiscal e contributiva (24+3)	13,8	2,6	1,5	2,6	1,5	0,0	0,1
25.b Receita fiscal e contributiva efectiva (24+3)	13,2	2,7	1,7	2,9	1,9	0,2	0,1

Fontes: INE, Contas Nacionais e PDE; ROPO; Banco de Portugal e Comissão Europeia para o valor das medidas temporárias.

Notas: Ver tabela anterior. Cálculos UTAO.

Tabela 10 – Conta das AP incluindo os efeitos de medidas temporárias (% do PIB)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Impostos sobre a Produção e Importação	14,2	15	15,5	15,1	15,4	15,3	15,4	15,4
2. Impostos correntes s/ Rendimento e Património	8,5	8,4	8,8	9,8	9,4	9,4	9,5	9,5
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social das quais: Contribuições Sociais Efectivas (3a)	12,2	12,5	12,5	12,7	12,6	12,7	12,6	12,6
4. Outras Receitas Correntes (vendas+ o. Rec. Corr)	4,7	4,1	4,6	4,7	4,6	4,7	4,7	4,7
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	39,6	40,1	41,3	42,3	42	42,2	42,2	42,2
6. Consumo Intermediário	4	4,2	4,1	4,1	4,3	4,2	4	4
7. Despesas com pessoal	14,1	14,4	13,6	12,9	12,3	11,9	11,6	11,3
8. Prestações Sociais das quais: em espécie (8a)	17,6	18,5	18,8	19,3	19,4	19,3	19,3	19,3
9. Juros (PDE)	3,3	3,5	3,7	4,1	3,9	3,8	3,8	3,8
10. Subsídios	2,7	2,6	2,8	2,8	2,9	2,8	2,7	2,6
11. Outras Despesas Correntes	1,5	1,6	1,4	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3
12. Total Despesa Corrente (6+7+8+9+10+11)	2,1	2,1	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
12. Total Despesa Corrente (6+7+8+9+10+11)	42	43,4	42,9	42,4	42,2	41,6	40,8	40,6
13. Poupança Bruta (5-12)	-2,4	-3,3	-1,6	-0,1	-0,2	0,6	1,4	1,6
14. Receitas de Capital	3,6	1,4	1,1	0,9	1,3	1,4	1,6	1,7
15. Total Receitas (5+14)	43,1	41,6	42,4	43,2	43,3	43,6	43,8	43,9
16. Formação Bruta Capital Fixo	3,1	2,9	2,3	2,4	2,4	2,4	2,6	2,7
17. Outras Despesas Capital	1,4	1,4	1,1	1	1	1,1	1,1	1
18. Total Despesa Capital (16+17)	4,5	4,3	3,4	3,5	3,4	3,5	3,6	3,7
19. Total Despesa (12+18)	46,5	47,7	46,3	45,8	45,6	45,1	44,5	44,3
20. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (15-19)	-3,4	-6,1	-3,9	-2,6	-2,2	-1,5	-0,7	-0,5
<i>Outros agregados:</i>								
21. Saldo primário (20+9)	-0,7	-3,5	-1,1	0,2	0,7	1,4	1,9	2,2
22. Despesa corrente primária (12-9)	39,3	40,8	40,1	39,6	39,3	38,7	38,2	38
23. Despesa primária (19-9)	43,8	45,1	43,5	43	42,6	42,2	41,8	41,7
24. Receita fiscal (1+2)	22,7	23,4	24,3	24,9	24,8	24,7	24,9	24,9
25.a Receita fiscal e contributiva (24+3)	34,9	35,9	36,8	37,6	37,4	37,4	37,5	37,5
25.b Receita fiscal e contributiva efectiva (24+3)	33,8	34,8	35,7	36,6	36,6	36,7	36,7	36,7

Fonte: ROPO-2008.

Lista de abreviaturas utilizadas

Abreviatura	Designação
AP	Administrações Públicas
BdP	Banco de Portugal
BCE	Banco Central Europeu
CE	Comissão Europeia
CGE	Conta Geral do Estado
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
OGPE	Orientações Gerais para as Políticas Económicas dos Estados-Membros e da Comunidade
OE	Orçamento do Estado
OE-2007	Orçamento do Estado para 2007
OE-2008	Orçamento do Estado para 2008
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PEC-2007	Atualização de Dezembro de 2007 do Programa de Estabilidade e Crescimento
p.b.	pontos base (1% = 100 p.b.)
PIB	Produto Interno Bruto
PNACE	Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego
p.p.	pontos percentuais
PPL	Proposta de Lei
PPP	Parcerias Público-Privadas
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
ROPO	Relatório de Orientação da Política Orçamental
ROPO-2007	Relatório de Orientação da Política Orçamental de Abril de 2007
ROPO-2008	Relatório de Orientação da Política Orçamental de Maio de 2008
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPAC	Saldo Primário Ajustado do Ciclo
TC	Tribunal de Contas