



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

Ref.<sup>a</sup> 22-DAR/COF/2007  
Data: 28.05.2007

**NOTA TÉCNICA**

**Análise do Relatório de Orientação da Política Orçamental**  
**2007**

## *Orientação da Política Orçamental 2007*

Esta Nota Técnica foi enviada à Comissão de Orçamento e Finanças no dia 28 de Maio de 2007. A Nota Técnica foi elaborada com base na informação disponível até ao dia 24 de Maio de 2007.

A análise efectuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) não reflectindo necessariamente a posição da Comissão de Orçamento e Finanças ou a da Assembleia da República. A UTAO, criada pela Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de Agosto de 2006, é composta pelos Consultores Técnicos, Nuno Sampayo Ribeiro, Carlos Marinheiro e Fernando Coelho.

## Sumário executivo

**1** Esta Nota Técnica analisa o Relatório de Orientação da Política Orçamental (Relatório) de Abril de 2007 enviado pelo Governo à Assembleia da República em 8 de Maio de 2007.

**2** A Nota Técnica procede a um enquadramento da orientação da política orçamental, com ênfase no estudo da evolução passada e prevista das principais rubricas orçamentais e nos efeitos das principais medidas de consolidação orçamental previstas no horizonte de 2007-2010: o enquadramento macroeconómico; a evolução passada e prevista das principais rubricas orçamentais; os objectivos orçamentais para 2007-2010; a satisfação dos compromissos comunitários; o esforço de consolidação orçamental passado e previsto para 2007-2010; a orientação da política orçamental discricionária; e a questão da quantificação do impacto orçamental das principais medidas discricionárias.

## Enquadramento e perspectivas macroeconómicas

**3** O cenário macroeconómico apresentado no Relatório tem subjacente, à semelhança da actualização de Dezembro de 2006 do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), uma hipótese de círculo virtuoso de crescimento económico, com uma forte expansão inicial e persistente das exportações que, ao induzir um acréscimo do rendimento interno, tem um efeito de arrastamento sobre a procura interna que, por sua vez, e subsequentemente, passa a ser a componente mais dinâmica da despesa.

**4** Face ao cenário subjacente ao PEC, o Relatório mantém inalteradas as previsões de crescimento do PIB, da taxa de inflação e da taxa de desemprego no horizonte de 2007 a 2010. Introduce, no entanto, alterações: (i) na composição do crescimento económico nos anos de 2007 e 2008, nomeadamente nas rubricas da despesa ligadas ao consumo público, exportações e importações; (ii) na previsão do nível de desequilíbrio externo; (iii) e nas hipóteses usadas para a caracterização do enquadramento internacional da economia portuguesa, nomeadamente as relativas à procura externa relevante, às taxas de juro e de câmbio e ao preço do barril de petróleo (*Brent*).

**5** Das alterações referidas, destaca-se a previsão de que o consumo público em 2007 desça mais do que previsto no PEC: 1,4% em vez de 1,3%, em resultado da revisão do objectivo para o saldo orçamental em 2007. As previsões de crescimento das exportações e importações em 2007 e 2008 são ajustadas em função de novos dados estatísticos e de um maior optimismo quanto à procura externa dirigida à economia portuguesa, mas sem impacto na previsão de crescimento do PIB.

**6** Os ajustamentos referidos não alteram a previsão de que a aceleração do crescimento da actividade económica projectada para o horizonte de previsão (2007-2010) se baseie numa recuperação progressiva da procura interna, com base sobretudo na recuperação da despesa de investimento.

**7** As previsões mais recentes para a economia portuguesa, elaboradas pelas principais instituições de referência internacionais (OCDE, FMI e Comissão Europeia) apontam para que o balanço de riscos associado às previsões macroeconómicas, em particular para o PIB nos anos de 2007 e 2008, incluídas no Relatório tenha evoluído favoravelmente face ao momento da apresentação do PEC. Em particular devido à robustez que tem caracterizado o crescimento das exportações, o qual parece ter persistido no 1º trimestre de 2007, de acordo com os dados mais recentes.

**8** As principais instituições internacionais surgem agora todas alinhadas quanto à previsão de crescimento do PIB em 2007, que passou a ser idêntica à apresentada pelo Governo, 1,8%. Para 2008, a previsão apresentada no Relatório, 2,4%, mantém-se fora e acima do intervalo definido pelas previsões da CE (2%), OCDE (2%) e FMI (2,1%). Na origem deste diferencial está, no caso da CE e da OCDE, sobretudo a previsão de um menor crescimento do consumo privado e das exportações.

**9** Para os anos de 2009 e 2010, não existem previsões independentes para o crescimento da economia portuguesa que possam ser usadas como referência. No entanto, mantêm-se válidos os resultados da análise efectuada pela UTAO no âmbito da Nota Técnica sobre o PEC no final de Março de 2007, de acordo com a qual a previsão de crescimento de 3% do PIB para 2009 e 2010 está: (i) acima do crescimento médio verificado na década de 1990; (ii) acima do crescimento médio verificado durante o último período de hiato do produto positivo; (iii) acima do crescimento médio entre 1995 e 2005; (iv) acima do crescimento médio entre 2000 e 2006; e (v) abaixo do ritmo de crescimento médio do período 1994-2002 (último período com crescimento real persistente).

**10** Os principais riscos para o cenário macroeconómico a médio prazo, identificados nomeadamente pela CE e OCDE, provêm do comportamento futuro das exportações e do investimento. Ambas as instituições consideram que a sustentação da recuperação da actividade económica terá de passar pela retoma da procura interna e, em particular, do investimento, sendo crucial que esta componente da despesa reaja ao dinamismo das exportações.

### **Evolução dos principais agregados orçamentais**

**11** A análise de forma desagregada da despesa corrente Administrações Públicas encontra-se dificultada por quebras estatísticas nalgumas séries e pela ausência de informação suficientemente desagregada no Relatório em análise.

**12** A despesa total, corrigida dos efeitos das medidas temporárias, apresentou entre 1999 e 2005 uma tendência de crescimento do seu peso no PIB, passando de 43,2% do PIB em 1999 para 47,4% em 2005 (um acréscimo de 4,2 p.p. do PIB). Este crescimento foi o resultado do aumento do peso no PIB da despesa corrente primária, uma vez que a despesa de capital vê o seu peso no PIB reduzido entre 1999 e 2005, e simultaneamente se verifica uma redução de 0,3 p.p. do PIB no peso dos juros da dívida pública.

**13** Em 2006, a despesa corrente baixou 0,6 p.p. do PIB. Para esta redução contribuíram sobretudo as despesas com o pessoal, em 0,9 p.p. do PIB (contributo que se reduz a 0,6 p.p. corrigindo do efeito da transformação de hospitais em EPE) e a redução em 0,2 p.p. do PIB das despesas com subsídios. O Relatório refere que para a redução das despesas com pessoal contribuiu a diminuição líquida do número de funcionários públicos. No entanto não apresenta qualquer indicador sobre a evolução do número de funcionários públicos.

**14** A despesa de capital apresenta uma tendência decrescente ao longo do período em análise. Reduziu-se de 5,8% do PIB em 1999, para 3,4% em 2006 (-2,4 p.p. do PIB). Projecta-se até 2010 uma redução da despesa de capital para 3,2% do PIB.

**15** Entre 1999 e 2005, a receita corrente aumentou 1,3 p.p. do PIB, sobretudo devido ao crescimento das contribuições sociais em 1,7 p.p. do PIB, tendo a receita fiscal subido apenas 0,2 p.p. do PIB. Em 2006, a receita corrente aumentou 1,1 p.p. do PIB, devido a um acréscimo de 0,6 p.p. do PIB na cobrança de receitas fiscais e a um acréscimo de 0,5 p.p. do PIB na outra receita corrente. Em resultado do efeito conjugado da evolução das receitas correntes e de capital, a receita total aumentou 0,8 p.p. do PIB em 2006.

**16** Para o período 2007-2010, projecta-se uma redução da receita total em percentagem do produto, em 0,8 p.p. face ao nível de 2006. Esta resulta da redução de 0,5 p.p. na receita corrente e da redução de 0,3 p.p. na receita de capital. A descida da receita corrente deve-se às diminuições esperadas nas contribuições sociais e nas outras receitas correntes, pois para as receitas fiscais projecta-se um aumento de 0,2 p.p. do PIB entre 2007 e 2010.

**17** Excluindo o impacto de medidas extraordinárias, o défice orçamental subiu sucessivamente desde 1999, atingindo um máximo de 6% do PIB em 2005. Contudo, em 2006, desceu para 3,9% do PIB, menos 2,1 p.p. que no ano anterior.

### Revisão de objectivos orçamentais

**18** Devido a uma execução orçamental em 2006 melhor em 0,7 p.p. do que o previsto na actualização de Dezembro de 2006 do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), o Governo reviu em baixa o valor projectado para o défice orçamental para os anos de 2007 e 2008 (em 0,2 e 0,4 p.p. do PIB, respectivamente), mantendo inalterados os objectivos para 2009 e 2010, incluindo o atingir do Objectivo de Médio Prazo de um défice estrutural no montante de 0,5% do PIB, em 2010.

**19** Face ao previsto no PEC, e considerando um *stock* de dívida pública mais baixo no ano de 2006, o Relatório em análise apresenta igualmente uma revisão em baixa da estimativa do pagamento de *juros* da dívida pública. O valor dessa revisão em baixa ascende a: 0,1 p.p. do PIB em 2007 e 2008; 0,2 p.p. em 2009; e 0,3 p.p. em 2010. A redução prevista nos encargos com a dívida não é, no entanto, reflectida numa melhoria

do saldo orçamental em 2009 e 2010, prevendo-se antes uma redução do saldo primário (em 0,2 p.p. do PIB) face ao previsto no PEC para acomodar a poupança prevista nos juros.

**20** Já quanto ao nível de receitas e despesas expressos em percentagem do PIB, não é possível realizar uma comparação rigorosa em face do previsto no PEC, porquanto o Relatório refere importantes alterações metodológicas no apuramento da receita e despesa das Administrações Públicas, sem contudo apresentar a anterior estimativa (constante do PEC) apurada de acordo com a metodologia, agora seguida na apresentação dos objectivos atrás referidos para os agregados de receita e despesa.

### Compromissos europeus

**21** Portugal deverá corrigir até 2008 a situação de défice excessivo em que se encontra. O Conselho Europeu recomendou uma trajectória de melhoria do défice orçamental estrutural (défice corrigido das variações cíclicas, excluindo as medidas pontuais e outras medidas temporárias) entre 2006 e 2008 «(...) equivalente a 1,5% do PIB em 2006, em relação a 2005, seguida por um decréscimo adicional significativo de, pelo menos, ¾% do PIB em cada um dos dois anos subsequentes».

**22** Em 2006, a correcção do défice estrutural superou a exigência de melhoria de 1,5% do PIB (sendo a melhoria estimada entre 2,1 e 2,3% do PIB). Já para 2007, e em menor extensão para 2008, as estimativas indicam que a melhoria programada do saldo orçamental estrutural ficará abaixo dos 0,75% recomendados pelo Conselho. Contudo, deve notar-se que, no Relatório, o Governo parece interpretar a recomendação do Conselho Europeu não como indicando explicitamente uma dinâmica de ajustamento específica para cada um dos anos de 2006 a 2008, mas como implicando, em vez disso, um ajustamento acumulado do saldo estrutural entre 2005 e 2008 de 3 p.p. do PIB. O Governo conclui, por isso, no sentido «(...) de a evolução registada em 2006 e prevista até 2008 se consubstanciar num ajustamento 0,3 p.p. do PIB acima da correcção mínima de 3 p.p. recomendada pelo Conselho de Economia e Finanças da União Europeia para o saldo orçamental».

### Processo de consolidação orçamental

**23** A trajectória da consolidação orçamental foi analisada pela UTAO com base no indicador *standard* da variação do saldo primário estrutural. Excluindo os efeitos das medidas extraordinárias, de acordo com as estimativas da Comissão Europeia, entre 1999 e 2005, apenas se realizaram progressos no processo de consolidação orçamental nos anos de 2002 e de 2006. Em 2006, verificou-se um progresso substancial no processo de consolidação orçamental, tendo o défice primário estrutural sido reduzido entre 2,1 e 2,3 p.p. do PIB. Quer as previsões da Comissão para 2007, quer os objectivos constantes no Relatório em análise, apontam para a continuação do processo

de consolidação orçamental em 2007, embora a um ritmo significativamente inferior ao de 2006.

**24** O esforço de consolidação orçamental foi decomposto nos contributos da receita estrutural, da despesa corrente primária estrutural e da despesa de capital. Conclui-se que, até 2005, a despesa corrente primária estrutural teve um contributo sistematicamente negativo para a consolidação. Quanto à receita estrutural, após um contributo negativo em 2000, o aumento da receita estrutural apresenta um contributo positivo, particularmente intenso entre 2003 e 2006 (inclusive). A diminuição do rácio das despesas de capital no PIB deu igualmente um contributo significativo para a consolidação orçamental nos anos de 2000, 2002, 2005 e 2006. Em 2007, está ainda programado um contributo positivo da redução das despesas de capital para a consolidação das finanças públicas.

**25** Em 2006, o progresso de 2,2 p.p. do PIB na consolidação das contas públicas ficou a dever-se a um acréscimo de 0,8 p.p. do PIB receita estrutural e a reduções de 0,7 p.p. na despesa corrente primária estrutural e de 0,7 p.p. na despesa de capital.

**26** A razão do esforço de consolidação orçamental previsto para o período de 2007 a 2010 ser significativamente inferior ao estimado em 2006 é devido à projectada redução da receita estrutural. Em termos ajustados do ciclo, está prevista a redução da receita total das Administrações Públicas em 1,9 p.p. do PIB entre 2006 e 2010. Note-se que, após 1999, apenas no ano 2000 se verificou uma redução da receita estrutural. O programado esforço de consolidação nos anos de 2007 a 2010 está assim dependente das reduções na despesa corrente primária estrutural prevista no actual Relatório, que o Governo se propõe reduzir em 3,8 p.p. do PIB.

### **Orientação da política orçamental discricionária**

**27** De 1999 a 2001, a política orçamental discricionária foi pró-cíclica, verificando-se um aumento do défice primário estrutural numa conjuntura económica favorável. Em 2002, a política orçamental foi contra-cíclica. Em 2003, a orientação da política orçamental discricionária foi praticamente neutra (ou acíclica). Abstraindo dos efeitos das medidas temporárias, em 2004 e 2005 verifica-se um ligeiro aumento do défice primário estrutural, alterando-se a orientação da política discricionária para contra-cíclica. Em 2006, o défice primário estrutural foi fortemente reduzido, traduzindo-se numa política orçamental discricionária pró-cíclica.

**28** Está prevista a continuação de uma política orçamental pró-cíclica até 2009, devido à diminuição programada do saldo primário estrutural numa conjuntura económica desfavorável. Para 2010, prevê-se a passagem a uma conjuntura favorável (fecho do hiato do produto), o que, a verificar-se, faz com a política discricionária prevista para esse ano possa ser considerada contra-cíclica.

## Principais medidas discricionárias de consolidação

**29** O Relatório identifica um conjunto de medidas estruturais que contribuem para o processo de consolidação orçamental. Refere nomeadamente: a racionalização de processos, serviços e efectivos na Administração Pública; a modernização do sistema de Emprego Público; a contenção do crescimento da despesa em Segurança Social e Saúde; e a modernização do processo orçamental.

**30** O Relatório procura avaliar o esforço de consolidação orçamental por comparação com um cenário de não alteração da política orçamental em 2006 (“no-policy change”). Conclui que «as medidas implementadas em 2006 representam, assim, uma poupança de 2,7% do PIB». No entanto não procede à quantificação do efeito orçamental de cada uma das medidas implementadas.

**31** A UTAO na análise que efectuou, observou que as hipóteses usadas na construção do cenário de referência do Relatório (*baseline*) suscitam questões técnicas, nomeadamente a quantificação de forma agregada dos efeitos das principais medidas estruturais (assumindo-se implicitamente uma homogeneidade de comportamento das rubricas da despesa e receita correntes) e a não consideração dos efeitos do crescimento económico nem da inflação. Introduce-se, assim, na análise uma simplificação da realidade orçamental que se tem por excessiva nos termos descritos no corpo do texto. Acresce que, o método é sensível a alterações de alguns dos seus parâmetros, como seja o número de anos considerado na determinação da tendência das rubricas consideradas. Nos cálculos da UTAO, a estimativa de “poupança” apurada com base na metodologia proposta no Relatório pode variar entre 2,2% e 2,9% do PIB para 2006, e entre uma “poupança” negativa de 0,2% do PIB e uma poupança de 1% do PIB para 2007. Por exemplo, usando, como no Relatório, uma memória de 4 anos e o método aí preconizado, a poupança estimada de medidas a implementar em 2007 seria de 0,6% do PIB.



## Índice

<b>SUMÁRIO EXECUTIVO .....</b>	<b>III</b>
<b>PARTE I.....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>PARTE II.....</b>	<b>3</b>
<b>1- ENQUADRAMENTO E PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS.....</b>	<b>3</b>
1.1    PROJEÇÕES MACROECONÓMICAS NO RELATÓRIO.....	4
1.2    ANÁLISE COMPARADA DAS PROJEÇÕES MACROECONÓMICAS .....	10
<b>2- A EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS RUBRICAS ORÇAMENTAIS.....</b>	<b>14</b>
2.1    EVOLUÇÃO DOS PRINCIPAIS AGREGADOS.....	14
2.1.1 <i>Despesa</i> .....	14
2.1.2 <i>Receita</i> .....	19
2.1.3 <i>Saldos</i> .....	21
2.1.4 <i>Dívida pública</i> .....	22
2.2    OS OBJECTIVOS ORÇAMENTAIS PARA O PERÍODO 2007-2010 .....	23
2.2.1 <i>A revisão dos objectivos orçamentais para 2007 e 2008</i> .....	23
2.2.2 <i>Os compromissos comunitários</i> .....	26
<b>3- O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL.....</b>	<b>33</b>
<b>4- A ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA ORÇAMENTAL DISCRICIONÁRIA .....</b>	<b>38</b>
<b>5- QUANTIFICAÇÃO DO IMPACTO ORÇAMENTAL DAS PRINCIPAIS MEDIDAS DE POLÍTICA DISCRICIONÁRIA .....</b>	<b>41</b>
5.1    PRINCIPAIS MEDIDAS .....	41
5.2    ANÁLISE DA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO NO RELATÓRIO .....	42
<b>ANEXO.....</b>	<b>45</b>

## Índice de caixas

Caixa 1- Previsões e projecções para o saldo orçamental em 2007 e 2008.....	25
Caixa 2- Extractos da Recomendação do Conselho Europeu de 20.09.2005 .....	26
Caixa 3- A execução orçamental em 2006 .....	29
Caixa 4- Estudo da OCDE sobre Consolidação Orçamental.....	37

## Índice de tabelas

Tabela 1- Principais Indicadores Macroeconómicos - Comparação de Previsões pelas Principais Instituições Nacionais e Internacionais .....	8
Tabela 2- Principais Indicadores Macroeconómicos - Comparação de Previsões no PEC (Dez-06) e no Relatório (Mai-07).....	9
Tabela 3- Saldos e Metas Orçamentais: 2004-2010 (excluindo medidas temporárias).....	24
Tabela 4- Estimativas para a variação do saldo orçamental ajustado do ciclo e de medidas temporárias (% PIB).....	28
Tabela 5- A execução orçamental das Administrações Públicas em 2006 na óptica da contabilidade nacional .....	32
Tabela 6- Análise de sensibilidade às poupanças estimada com base no cenário de “no policy changes” apresentado no Relatório.....	44
Tabela 7- Evolução passada e prevista das principais rubricas orçamentais -1999-2010 (% PIB) .....	46

## Índice de gráficos

Gráfico 1- Composição do crescimento económico.....	5
Gráfico 2- Procura externa e equilíbrio externo .....	6
Gráfico 3- Evolução das previsões de crescimento do PIB: Portugal e Zona Euro.....	11
Gráfico 4- Estimativa do Hiato do Produto- Portugal, Alemanha e Zona Euro.....	12
Gráfico 5- Taxas de variação real do PIB- Portugal, Alemanha e Zona Euro.....	13
Gráfico 6- Evolução da despesa e da receita total (1999-2010) .....	15
Gráfico 7- Evolução da despesa corrente (% PIB)- 1999-2010 .....	15
Gráfico 8- Evolução conjunta das despesas com o pessoal, consumo intermédio e prestações sociais(% PIB)- 1999-2010.....	17
Gráfico 9- Evolução da despesa de capital (% PIB)- 1999-2010 .....	19
Gráfico 10- Evolução da Receita Corrente (% PIB)- 1999-2010 .....	20
Gráfico 11- Evolução dos Saldos Global e Primário (% PIB)- 1999-2010.....	21
Gráfico 12- Dívida Bruta Consolidada das Administrações Públicas (em percentagem do PIB) .....	22
Gráfico 13- Previsões e projecções para o saldo orçamental em 2007 e 2008 .....	25
Gráfico 14- Variação anual projectada para o saldo orçamental e saldo estrutural 2007-2010 .....	27
Gráfico 15- Contribuição para a variação do défice em 2006.....	29
Gráfico 16- Indicadores das Finanças Públicas na Zona Euro em 2006 .....	31
Gráfico 17- Variação do Saldo Primário Estrutural (% PIB)- 1999-2010.....	34
Gráfico 18- Contributos para a variação do Saldo Primário Estrutural (% PIB)- 2000-2008.....	35
Gráfico 19- Contributos para a variação do Saldo Primário Estrutural (% PIB)- 2006-2010.....	37
Gráfico 20- Orientação da política orçamental discricionária, 1977-2006 (% PIB) .....	38
Gráfico 21- Orientação da política orçamental discricionária, 1999-2006 (% PIB) .....	39
Gráfico 22- Orientação da política orçamental discricionária, 2006-2010 (% PIB) .....	40

## Parte I

### Introdução

#### 1. Orientação da COF

**1** Nos termos da orientação da Comissão de Orçamento e Finanças (COF) expressa no mandato constante do ponto “**6. Debate sobre a Orientação da Política Orçamental (LEO)**”, do Plano de Trabalhos da UTAO (1º semestre de 2007), consignado no Plano Global de Actividades da UTAO, aprovado na reunião da COF de 14.03.2007, tal como alterado nos termos e para os efeitos da deliberação da Mesa da COF em 8 de Maio de 2007, designadamente em vista de antecipar a entrega da Nota Técnica sobre a Orientação da Política Orçamental de 15 de Junho para 30 de Maio de 2007, cumpre à UTAO elaborar:

“1ª Nota Técnica de enquadramento do tema, com destaque para o estudo da evolução das principais rubricas a ter em conta e para a recolha de estimativas de efeitos orçamentais das principais medidas de políticas discricionárias já em execução ou previstas”.

#### 2. Objectivo

**2** O objectivo da presente Nota Técnica é analisar o Relatório de Orientação da Política Orçamental, de Abril de 2007 (*Relatório*), elaborado pelo Governo e recebido na COF a 8 de Maio de 2007, com vista a 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 (2007-2010).

#### 3. Metodologia

**3** 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.

#### **4. Plano da exposição**

**4** A Nota Técnica tem duas partes. A primeira é de natureza introdutória. A segunda parte encontra-se dividida em cinco capítulos. O primeiro capítulo procede ao estudo comparado do enquadramento macroeconómico constante no Relatório. O segundo capítulo analisa a evolução das principais rubricas orçamentais, a revisão dos objectivos orçamentais para 2007 e 2008 e o cumprimento dos compromissos europeus. O terceiro capítulo analisa o esforço de consolidação orçamental previsto para 2007-2010 no Relatório, bem como os esforços de consolidação efectuados desde 1999, quer de uma forma agregada, quer de forma mais desagregada. O quarto capítulo analisa a orientação da política orçamental discricionária. O quinto e último capítulo é dedicado à análise da questão da quantificação dos efeitos das principais medidas específicas de política discricionária (de consolidação).

## Parte II

### 1- Enquadramento e perspectivas macroeconómicas

**1.1** O Relatório apresenta uma nova previsão da conta das Administrações Públicas para o período de 2007 a 2010, elaborada após a divulgação dos resultados da execução orçamental de 2006. Apresenta nomeadamente uma actualização dos objectivos para os principais agregados das finanças públicas naquele horizonte temporal (em particular para o saldo orçamental e a dívida pública em percentagem do PIB) relativamente aos constantes da actualização de Dezembro de 2006 do Programa de Estabilidade e Crescimento 2006-2010 (PEC).

**1.2** As projecções orçamentais dependem das previsões macroeconómicas utilizadas na sua elaboração, pelo que estas deverão ser as mais realistas possíveis. Um quadro macroeconómico excessivamente favorável traduzir-se-ia num saldo orçamental efectivo pior do que o previsto (défice mais elevado ou menor excedente); pelo contrário previsões excessivamente pessimistas resultariam num saldo efectivo melhor (menor défice ou maior excedente) que o previsto. Assim, esta secção começa por apresentar as previsões mais recentes referentes à evolução do PIB e suas componentes para o período a que respeita a referida actualização (2007-2010), bem como quanto ao enquadramento internacional da economia portuguesa. Com vista a analisar o realismo das previsões macroeconómicas, efectua-se uma comparação com as mais recentes elaboradas por instituições de referência nacionais (v.g. Banco de Portugal) e internacionais (v.g. Comissão Europeia, FMI e OCDE)<sup>1</sup>.

**1.3** A análise das projecções e objectivos para os principais agregados das finanças públicas será efectuada nas secções seguintes.

---

<sup>1</sup> As previsões económicas estão naturalmente condicionadas pela informação disponível no momento da sua elaboração, pelo que é importante ter-se presente que as do Banco de Portugal foram divulgadas em Janeiro de 2007, as do FMI em Abril e as da Comissão Europeia no início de Maio, em ambos os casos anteriormente à apresentação pública da nova previsão da Conta das Administrações Públicas para o período de 2007 a 2010 que consta do Relatório de Orientação da Política Orçamental. Já as da OCDE foram divulgadas posteriormente, em 24 de Maio.

## 1.1 Projeções macroeconómicas no Relatório

**1.4** Face ao cenário subjacente ao PEC, o Relatório mantém inalteradas as previsões de crescimento do PIB, da taxa de inflação e da taxa de desemprego no horizonte temporal de 2007 a 2010. Introduce, no entanto, alterações das quais se destacam as relativas:

- (i) à composição do crescimento económico nos anos de 2007 e 2008;
- (ii) à previsão do nível de desequilíbrio externo;
- (iii) e à revisão das hipóteses usadas para a caracterização do enquadramento internacional da economia portuguesa, nomeadamente as relativas à procura externa relevante, às taxas de juro e de câmbio e ao preço do barril de petróleo (*Brent*).

**1.5** No que respeita ao PIB, o Governo mantém a previsão relativa à aceleração do seu ritmo de crescimento para 1,8% em 2007, 2,4% em 2008 e 3% em 2009 e 2010. Relembre-se a este propósito que, para 2006, o INE estima que o crescimento do PIB tenha ascendido a 1,3%, o que representa uma aceleração face aos 0,5% registados em 2005.

**1.6** O Relatório como se referiu, incorpora alterações, na composição do crescimento económico esperado em 2007 e 2008, em três componentes da despesa: Consumo Público, Exportações e Importações. Por anos, as alterações são as seguintes:

- **2007.** A previsão apresentada no Relatório aponta para que o consumo público desça mais do que previsto no PEC: 1,4% em vez de 1,3%, em resultado da revisão do objectivo para o saldo orçamental em 2007, de -3,7% para -3,3% do PIB. Face a uma previsão de maior dinamismo da procura externa relevante, também efectuada pela Comissão Europeia, o crescimento das exportações foi revisto ligeiramente em alta de 7,2% para 7,4%. No entanto, a revisão, em paralelo, do crescimento das importações, de 3,7% para 4,0%, gera, segundo se refere no Relatório, um impacto nulo na procura externa líquida.
- **2008.** As alterações são de menor dimensão neste ano, limitando-se à revisão dos ritmos de crescimento das exportações e importações, que passam de 6,8% para 6,9% e de 4,3% para 4,5%, respectivamente. No Relatório, atribui-se novamente este ajustamento à melhoria das perspectivas para a procura externa. Esta revisão não tem qualquer impacto na procura externa líquida, mantendo-se, por isso, a previsão de crescimento do PIB.

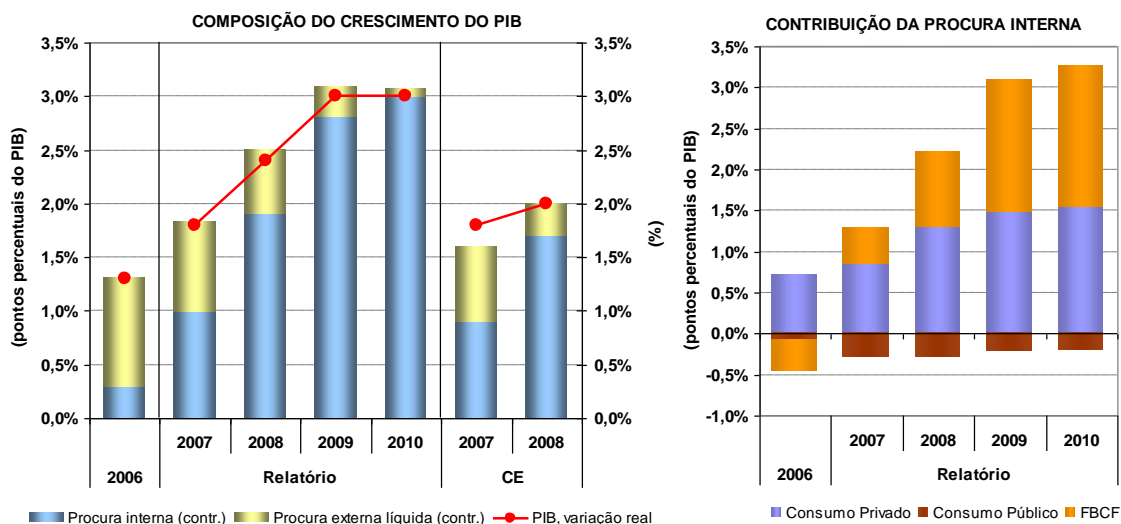
**1.7** Outra alteração em face do cenário apresentado no PEC respeita à alteração das hipóteses referentes ao enquadramento internacional da economia portuguesa no período de 2007 a 2010. Tal alteração reflecte os desenvolvimentos ocorridos nos mercados internacionais desde então. Assim, o preço do barril de petróleo (*Brent*) foi revisto em baixa, cerca de -2 USD em 2007 e -3 USD em 2008, para 64,1 e 65 USD, respectivamente, mas, ainda assim, situando-se acima da mais recente previsão tomada pelo FMI no seu *World Economic Outlook* de Abril de 2007 (v.g. 60,75 USD e 64,75 USD, respectivamente). No que respeita às taxas de juro, as de curto prazo (EURIBOR) foram revistas em alta em 30 pontos base em 2007, e 40 pontos base nos anos seguintes, incorporando as subidas entretanto decididas pelo BCE e as esperadas pelos mercados

financeiros. Já quanto às taxas de juro de longo prazo foram apenas revistas em alta em 2007 para 4,3%, ou seja mais 10 pontos base que a estimativa do PEC.

**1.8** Estes ajustamentos relativamente ao cenário macroeconómico de médio prazo subjacente ao PEC não alteram a previsão, que se mantém no Relatório, de que *a aceleração do crescimento da actividade económica projectada para o horizonte de previsão (2007-2010) se baseie numa recuperação progressiva da procura interna*. Com efeito, partindo de uma situação, em 2006, em que 75% do crescimento do PIB se deveu à procura externa líquida, prevê-se que, em 2007, esse contributo se reduza para cerca de 50%, diminuindo novamente em 2008 e 2009 e atingindo-se, em 2010, uma situação em que o crescimento previsto para o PIB, 3%, é totalmente devido ao comportamento da procura interna.

**1.9** O progressivo maior contributo da procura interna tem sobretudo subjacente a recuperação da despesa de investimento<sup>2</sup>, que se prevê que acelere de -1,7% em 2006, para 1,9% em 2007, 4% em 2008, 6,8% em 2009 e 7% em 2010, e em menor grau à expansão do consumo privado (ver Gráfico 1). Pelo contrário, o consumo público, enquadrado pelo objectivo de melhoria gradual do saldo orçamental ao longo do período em análise, deverá, de acordo com o previsto no Relatório, apresentar uma contribuição sistematicamente negativa para o crescimento do PIB.

**Gráfico 1- Composição do crescimento económico**



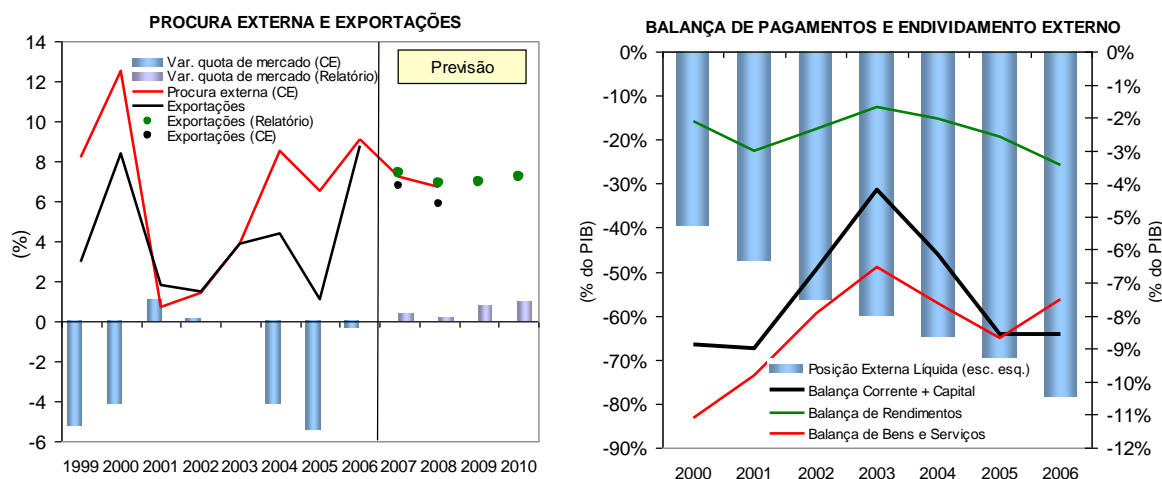
Fontes: Comissão Europeia, Ministério das Finanças e INE.  
Nota: Cálculos UTAO.

**1.10** O elevado contributo das exportações líquidas para o crescimento do PIB, observado em 2006, que no Relatório (tal como no PEC) se projecta que persista em 2007, resultou do maior crescimento da procura externa relevante para a economia portuguesa (enquadrada por uma situação de conjuntura económica favorável na Zona Euro, nomeadamente nas economias alemã e espanhola, as quais são importantes mercados de exportação nacional) e de uma menor perda de quota de mercado

<sup>2</sup> Estudos recentes apontam para que, no período de 1960 a 2005, o crescimento da economia portuguesa tenha derivado fundamentalmente da acumulação de factores de produção, nomeadamente de capital (cf Amador, J. e C. Coimbra (2007), "Characteristics of the Portuguese Economic Growth", Banco de Portugal, Working Paper n°8/07). Esta característica, que se acentuou no período de 1995 a 2005, leva os autores a concluir que o crescimento foi sempre liderado pelo investimento em capital físico, mas com pouco impacto na produtividade dos factores.

comparativamente a anos anteriores. No Relatório, projecta-se ainda, para o horizonte de previsão, uma moderação gradual do ritmo de crescimento das exportações (face ao de 2006) por efeito do menor dinamismo esperado para a procura externa dirigida à economia portuguesa. Contudo, prevê-se que as exportações portuguesas cresçam mais do que a procura externa relevante, antecipando-se desta forma um ganho persistente de quota de mercado no período 2007-2010.

Gráfico 2– Procura externa e equilíbrio externo



Fontes: Comissão Europeia, Banco de Portugal, Ministério das Finanças e INE.

Nota: Cálculos UTAO.

**1.11** As necessidades de financiamento externo da economia portuguesa mantiveram-se inalteradas em 2006 – o saldo conjunto da Balança Corrente e de Capital foi de -8,5% do PIB tal como em 2005 – apesar do forte crescimento das exportações. Com efeito, a melhoria do saldo da Balança de Bens e Serviços foi compensada pela deterioração do saldo da Balança de Rendimentos. Este último saldo tem vindo a ser crescentemente negativo em resultado do contínuo aumento do endividamento externo; a Posição Externa Líquida da economia portuguesa foi de -78,5% do PIB em 2006, o que compara com -39,6% do PIB em 2000.

**1.12** Em 2006, o agravamento do défice da Balança de Rendimentos foi ainda acentuado pela subida dos custos de financiamento devida ao aumento das taxas de juro nos mercados financeiros internacionais. No Relatório projecta-se para todo o horizonte de previsão uma diminuição gradual das necessidades de financiamento externo<sup>3</sup>, por efeito da expectativa de evolução favorável da Balança de Bens e Serviços que, segundo ali se prevê, mais do que compensará a deterioração esperada da Balança de Rendimentos.

**1.13** Em síntese: o cenário macroeconómico de médio prazo apresentado no Relatório<sup>4</sup> tem subjacente (de modo idêntico ao assumido no PEC) uma hipótese de círculo virtuoso de crescimento económico, com uma forte expansão inicial e

<sup>3</sup> O nível de desequilíbrio externo da economia portuguesa (dado pelo saldo conjunto das balanças corrente e de capital) é revisto em alta para todo o período em cerca de 1 p.p. do PIB, em resultado, segundo o Relatório, da inclusão das novas estimativas para as Contas Nacionais Trimestrais divulgadas pelo INE em Março de 2007.

<sup>4</sup> Neste ponto, refira-se que o cenário macroeconómico de médio prazo apresentado no Relatório de Orientação da Política Orçamental é o que serve de base às Grandes Opções do Plano para 2008, de acordo com o Capítulo 2 da versão de Abril de 2007 remetida à Assembleia da República.



persistente das exportações que, ao induzir um acréscimo do rendimento interno, tem um efeito de arrastamento sobre a procura interna que, por sua vez, e subsequentemente, passa a ser a componente mais dinâmica da despesa.

Tabela 1- Principais Indicadores Macroeconómicos - Comparação de Previsões pelas Principais Instituições Nacionais e Internacionais

	2005	2006	2007 (Previsão)				2008 (Previsão)				2009 (P)	2010 (P)		
	(Mar/07)	(Mar/07)	Relatório (Abr/07)	CE (Mai/07)	FMI (Abr/07)	OCDE (Mai/07)	BP (Jan/07)	Relatório (Abr/07)	CE (Mai/07)	FMI (Abr/07)	OCDE (Mai/07)	BP (Jan/07)	Relatório (Abr/07)	Relatório (Abr/07)
<i>(Taxas de variação real)</i>														
PIB	0,5	1,3	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	2,4	2,0	2,1	2,0	2,1	3,0	3,0
Consumo Privado	2,2	1,1	1,3	1,3	n.d.	1,4	1,5	2,0	1,5	n.d.	1,8	1,7	2,3	2,4
Consumo Público	2,3	-0,3	-1,4	-0,1	n.d.	-1,0	0,0	-1,5	0,3	n.d.	-1,1	0,3	-1,2	-1,1
FBCF	-3,8	-1,7	1,9	0,4	n.d.	0,8	0,0	4,0	2,9	n.d.	5,2	3,9	6,8	7,0
Exportações	1,1	8,8	7,4	6,8	n.d.	6,3	6,2	6,9	5,9	n.d.	6,3	6,1	7,0	7,2
Importações	1,9	4,3	4,0	3,6	n.d.	3,0	3,5	4,5	4,2	n.d.	5,5	4,7	5,4	6,1
Inflação (IHPC)	2,1	3,0	2,1	2,3	2,5	2,0	2,3	2,1	2,3	2,4	2,2	2,4	2,1	2,1
Deflador do Cons. Priv.	2,5	3,3		2,3		2,0			2,3	n.d.	2,1	n.d.		
Desemprego (%)	7,6	7,7	7,5	7,7	7,4	7,6		7,2	7,5	7,3	7,1	n.d.	6,6	6,3
Hiato do Produto (% PIB potencial)	-2,1	-2,1		-1,7	n.d.	n.d.	n.d.		-1,2	n.d.	n.d.	n.d.		
Balança corrente+balança de capital (% PIB)	-8,6	-8,7	-8,5	-8,4	n.d.	n.d.	-7,3	-7,9	-8,0	n.d.	n.d.	-7,2	-7,4	-6,9
<i>(em % do PIB)</i>														
Saldo orçamental	-6,0	-3,9	-3,3	-3,5	-3,3	-3,3	n.d.	-2,4	-3,2	-2,6	-2,4	n.d.	-1,5	-0,4
Saldo primário	-3,3	-1,1	-0,4	-0,6	n.d.	n.d.	n.d.	0,4	-0,2	n.d.	n.d.	n.d.	1,3	2,3
Saldo Orç. Aj. Ciclo	-4,9	-2,7	-2,2	-2,7	-2,5	n.d.	n.d.	-1,6	-2,6	-2,0	n.d.	n.d.	-1,2	-0,5
Saldo Prim. Aj. Ciclo	-2,2	0,1	0,7	0,2	n.d.	n.d.	n.d.	1,2	0,3	n.d.	n.d.	n.d.	1,6	2,1
Dívida Pública	63,6	64,7	65,1	65,4	n.d.	n.d.	n.d.	64,5	65,8	n.d.	n.d.	n.d.	62,6	59,7

Fontes: CE, FMI, OCDE, BP, Ministério das Finanças, INE.

Tabela 2- Principais Indicadores Macroeconómicos - Comparação de Previsões no PEC (Dez-06) e no Relatório (Mai-07)

	2007		2008		2009		2010	
	PEC Dez/06)	Relatório (Abr/07)	PEC Dez/06)	Relatório (Abr/07)	PEC Dez/06)	Relatório (Abr/07)	PEC Dez/06)	Relatório (Abr/07)
<i>(Taxas de variação real)</i>								
PIB	1,8	1,8	2,4	2,4	3,0	3,0	3,0	3,0
Consumo Privado	1,3	1,3	2,0	2,0	2,3	2,3	2,4	2,4
Consumo Público	-1,3	-1,4	-1,5	-1,5	-1,2	-1,2	-1,1	-1,1
FBCF	1,9	1,9	4,0	4,0	6,8	6,8	7,0	7,0
Exportações	7,2	7,4	6,8	6,9	7,0	7,0	7,2	7,2
Importações	3,7	4,0	4,3	4,5	5,4	5,4	6,1	6,1
Inflação (IHPC)	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Deflador do Cons. Priv.	2,2	n.d.	2,2	n.d.	2,1	n.d.	2,1	n.d.
Desemprego (%)	7,5	7,5	7,2	7,2	6,6	6,6	6,3	6,3
Hiato do Produto (% PIB potencial)	-2,4	n.d.	-1,8	n.d.	-0,5	n.d.	0,4	n.d.
Balança corrente+balança de capital (% PIB)	-7,3	-8,5	-6,9	-7,9	-6,3	-7,4	-6,0	-6,9
Procura externa relevante para Portugal	6,8	7,0	6,5	6,7	6,0	6,2	6,0	6,2
Preço do petróleo (Brent), USD/barril	66,3	64,1	68,0	65,0	63,0	63,0	60,0	60,0
Taxa de câmbio efectiva nominal para Portugal	0,3	0,5	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Taxa de juro de curto prazo (Euribor a 3 meses)	3,7	4,0	3,6	4,0	3,6	4,0	3,6	4,0
Taxa de juro de longo prazo (OT a 10 anos)	4,2	4,3	4,4	4,4	4,3	4,3	4,3	4,3
<i>(em % do PIB)</i>								
Saldo orçamental	-3,7	-3,3	-2,6	-2,4	-1,5	-1,5	-0,4	-0,4
Saldo primário	-0,7	-0,4	0,4	0,4	1,5	1,3	2,5	2,3
Saldo Orç. Aj. Ciclo	-2,6	-2,2	-1,8	-1,6	-1,3	-1,2	-0,5	-0,5
Saldo Prim. Aj. Ciclo	0,4	0,7	1,2	1,2	1,7	1,6	2,3	2,1
Dívida Pública	68,0	65,1	67,3	64,5	65,2	62,6	62,2	59,7

Fonte: Ministério das Finanças.

## 1.2 Análise comparada das projecções macroeconómicas

**1.14** As previsões mais recentes para a economia portuguesa das principais instituições de referência internacionais apontam para que o balanço de riscos associado às previsões macroeconómicas, em particular para o PIB nos anos de 2007 e 2008, incluídas no Relatório tenha evoluído favoravelmente face ao momento da apresentação do PEC (ver a Tabela 1). Desde logo devido à robustez que tem caracterizado o crescimento das exportações nacionais, beneficiando da evolução mais favorável do que o esperado da economia europeia e do elevado dinamismo de alguns mercados extra-comunitários, e que os dados mais recentes apontam para que tenha persistido no 1º trimestre de 2007.<sup>5</sup> Depois, também porque os dados entretanto divulgados para o crescimento do PIB em 2006 revelaram uma recuperação do investimento empresarial, uma evolução consistente com a melhoria dos níveis de confiança no sector industrial. Esta melhoria da confiança persistiu no 1º trimestre de 2007.<sup>6</sup>

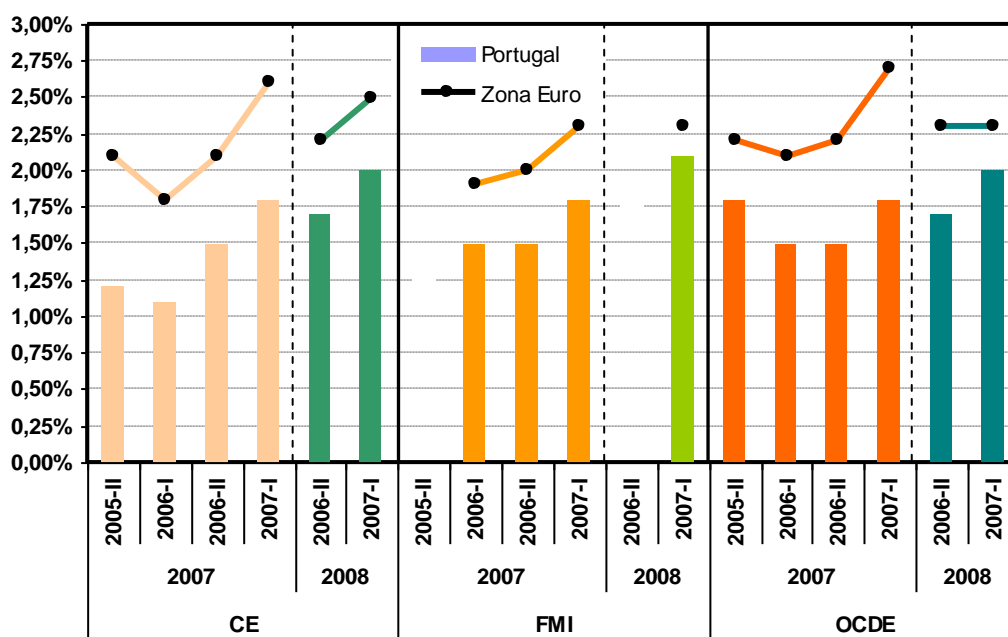
**1.15** Neste contexto, as mais recentes previsões da Primavera (Abril/Maio) das principais instituições internacionais incorporam uma revisão em alta do ritmo de crescimento previsto para a economia portuguesa em 2007 e 2008 comparativamente às previsões divulgadas no Outono (Outubro/Novembro) de 2006. Esta revisão em alta tem fundamentalmente por base, para o ano de 2007, a consideração de um maior dinamismo das exportações em face do comportamento melhor do que o esperado registado em 2006. Já para o ano de 2008, além de um maior crescimento das exportações, considera-se também, embora em menor escala, uma previsão de maior recuperação do investimento. O Gráfico 6 ilustra a referida revisão, encontrando-se nele representadas as previsões para o crescimento do PIB de Portugal e da Zona Euro efectuadas em sucessivos momentos do tempo. Não obstante as revisões em alta das previsões de crescimento para a economia portuguesa, estas continuam a evidenciar um crescimento inferior ao esperado para a Zona Euro.

---

<sup>5</sup> Cf. A mais recente informação disponibilizada em “Indicadores de Conjuntura – Maio de 2007” pelo Banco de Portugal.

<sup>6</sup> Idem.

Gráfico 3– Evolução das previsões de crescimento do PIB: Portugal e Zona Euro



Nota: O valor das sucessivas previsões de crescimento encontra-se representado em barras para Portugal e em linha para a Zona Euro. I designa “previsão elaborada na Primavera” e II “previsão elaborada no Outono”. Por exemplo, a primeira coluna representada ilustra a previsão elaborada no Outono de 2005 (2005-II) pela Comissão Europeia para o crescimento do PIB português em 2007.

**1.15** Após esta revisão em alta das previsões de crescimento da economia portuguesa para 2007 e 2008, que acompanha a melhoria das perspectivas para a Zona Euro mas mantém em ambos os anos diferenciais negativos, as principais instituições internacionais encontram-se todas alinhadas quanto à previsão de crescimento do PIB em 2007, que passou a ser idêntica à apresentada pelo Executivo no PEC e mantida no Relatório, ou seja 1,8%. Esta é também a previsão formulada em Janeiro pelo Banco de Portugal.

**1.16** Para 2008, e não obstante a revisão em alta anteriormente referida, a previsão apresentada no Relatório, 2,4%, mantém-se fora e acima do intervalo definido pelas previsões da CE (2,0%), OCDE (2,0%) e FMI (2,1%). A previsão do Banco de Portugal (2,1%) foi apresentada há mais tempo, em Janeiro passado. Na origem deste diferencial está, no caso da CE e da OCDE, sobretudo o facto destas instituições preverem um menor crescimento do consumo privado e das exportações.

**1.17** Para os anos de 2009 e 2010, não existem ainda previsões independentes para o crescimento da economia portuguesa. Em resultado, a UTAO não pode proceder à análise técnica comparada das previsões que são apresentadas no Relatório.

**1.18** Assim e em conformidade com o procedimento já adoptado pela UTAO na Nota Técnica “Análise do Programa de Estabilidade e Crescimento 2006-2010”, considera-se ser de comparar a previsão apresentada no Relatório com o crescimento médio da economia portuguesa.<sup>7</sup> Considerando que as previsões apresentadas no Relatório não se

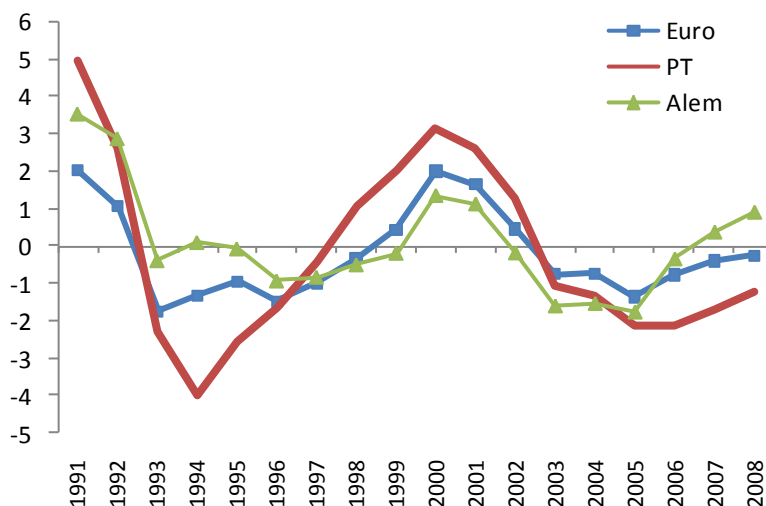
<sup>7</sup> Para além do crescimento médio da economia portuguesa, deve também tomar-se como referência na análise das previsões o facto do ritmo de crescimento potencial do PIB português na década de 2000, tal como estimado pela Comissão Europeia, se situar, a partir de 2002, abaixo de 2%.

alteraram face às que constavam no PEC – crescimento do PIB de 3% em 2009 e 2010 – e que uma análise bastante detalhada já se encontra efectuada na citada Nota Técnica, mantendo-se válidos os resultados da mesma, relembra-se, nesta ocasião, que a previsão de crescimento de 3% do PIB para 2009 e 2010 constante também na Actualização do PEC/2006 está:

- I. acima do crescimento médio verificado na década de 1990;
- II. acima do crescimento médio verificado durante o último período de hiato do produto positivo;
- III. acima do crescimento médio entre 1995 e 2005;
- IV. acima do crescimento médio entre 2000 e 2006;
- V. abaixo do ritmo de crescimento médio do período 1994-2002 (último período com crescimento real persistente).

**1.19** Os principais riscos para o cenário macroeconómico a médio prazo identificados nomeadamente pela CE e OCDE provêm do comportamento futuro das exportações e do investimento. Ambas as instituições consideram que a sustentação da recuperação da actividade económica terá de passar pela retoma da procura interna e, em particular, do investimento, sendo crucial que esta componente da despesa reaja ao dinamismo das exportações. No entanto, consideram que o facto do processo de ajustamento no sector da construção não estar ainda terminado pode vir a limitar a resposta global desta variável. No que respeita às exportações, ambas as instituições consideram que existe incerteza quanto ao grau de sustentabilidade da dinâmica apresentada no final de 2005 e em 2006, pois a sistemática perda de quota nos mercados externos observada nos últimos 10 anos dificulta a percepção de qual será a resposta, desta componente da despesa, ao comportamento futuro esperado dos principais mercados externos.

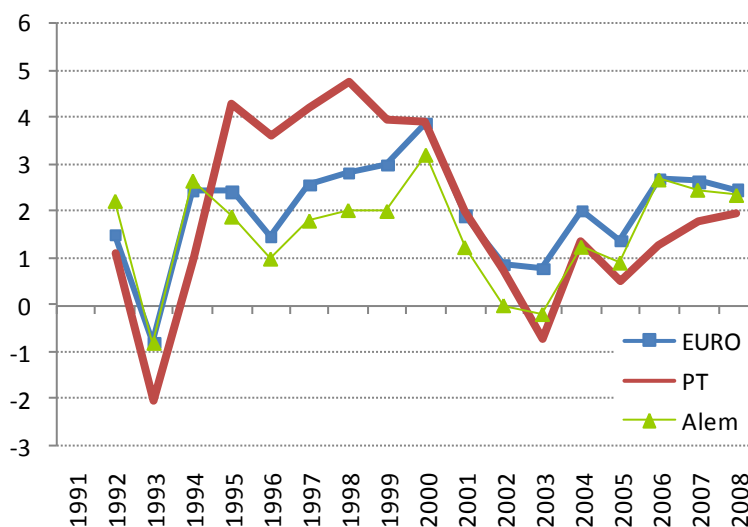
**Gráfico 4- Estimativa do Hiato do Produto- Portugal, Alemanha e Zona Euro**



Fonte: Comissão Europeia, base de dados AMECO, Maio de 2007.

**1.20** De acordo com as estimativas do hiato do produto elaboradas pela Comissão Europeia, a Alemanha, na mais recente inversão do ciclo económico, apresenta um avanço (*lead*) em relação ao resto da Zona Euro e a Portugal (ver Gráfico 4). A passagem de uma situação de hiato do produto positivo para negativo ocorreu em 2002 na Alemanha e apenas um ano mais tarde (2003) na Zona Euro e em Portugal.<sup>8</sup> As previsões da Comissão apontam igualmente para o regresso a uma situação de hiato positivo na Alemanha já em 2007, enquanto que para a Zona Euro ainda projecta uma situação de hiato negativo até 2008. Sendo a Alemanha a economia com mais peso na Zona Euro e um dos principais parceiros comerciais de Portugal, os desenvolvimentos cíclicos nesta economia são particularmente importantes para a evolução da procura externa relevante para a economia portuguesa e dessa forma para o crescimento económico português. As mais recentes previsões da Comissão indiciam um abrandamento do crescimento do PIB alemão já em 2007 (ver Gráfico 5). A manter-se esse abrandamento, a aceleração do PIB português para lá de 2008 estará sobretudo dependente da procura interna e poderá ocorrer em contra-ciclo com o resto da Zona Euro.

**Gráfico 5- Taxas de variação real do PIB- Portugal, Alemanha e Zona Euro**



Fonte: Comissão Europeia, base de dados AMECO, Maio de 2007.

<sup>8</sup> Um hiato do produto (PIB) positivo significa que a economia em questão está a apresentar um montante efectivo de produção acima do valor (estimado) do seu produto potencial. Assim sendo, um hiato do produto positivo corresponde a uma conjuntura económica favorável, e um hiato negativo a uma conjuntura económica desfavorável. O hiato do produto permite assim analisar os desenvolvimentos cíclicos da economia.

## 2- A evolução das principais rubricas orçamentais

Este capítulo, analisa a evolução das principais rubricas orçamentais, desde a adesão à moeda única em 1999. A escolha do ano de 1999 como referencial para a análise de evolução a médio prazo das rubricas orçamentais é justificada por dois motivos. Em primeiro lugar, por se tratar de um ano em que há uma mudança de regime institucional para as finanças públicas, com a entrada em pleno funcionamento dos mecanismos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em segundo lugar, trata-se do único exercício orçamental, após introdução do euro, em que o défice público se situou abaixo do limite máximo previsto no Tratado de União Europeia, sem o recurso a medidas de carácter temporário (também designadas por medidas extraordinárias). O capítulo está dividido em duas secções. A primeira analisa a evolução passada (1999-2006) e projectada (2007-2010) dos principais agregados de despesa, de receita, dos saldos e da dívida pública. A segunda secção apresenta os objectivos orçamentais para o período 2007 a 2010.<sup>9</sup>

### 2.1 Evolução dos principais agregados

#### 2.1.1 Despesa

**2.1** O Gráfico 6 ilustra a evolução da despesa corrente primária, da despesa primária (i.e., despesa antes dos pagamentos dos juros da dívida pública) e da despesa total, a par da receita total das Administrações Públicas desde a introdução do euro em 1999. Os valores encontram-se apresentados em percentagem do PIB. Os valores a partir de 2007 correspondem aos objectivos orçamentais definidos pelo Governo no Relatório.

**2.2** Tal como se pode constatar, a despesa total, corrigida dos efeitos das medidas temporárias, apresentou uma tendência de crescimento do seu peso no PIB até 2005 (inclusive), passando de 43,2% do PIB em 1999 para 47,4% em 2005 (+4,2 p.p. do PIB). Em 2006, verificou-se uma redução da despesa total para 46,4% do PIB, regressando grosso modo para o nível de despesa apresentado em 2004. O Relatório apresenta como objectivo reduções sucessivas do peso da despesa total no produto, até atingir 41,8% do PIB em 2010.

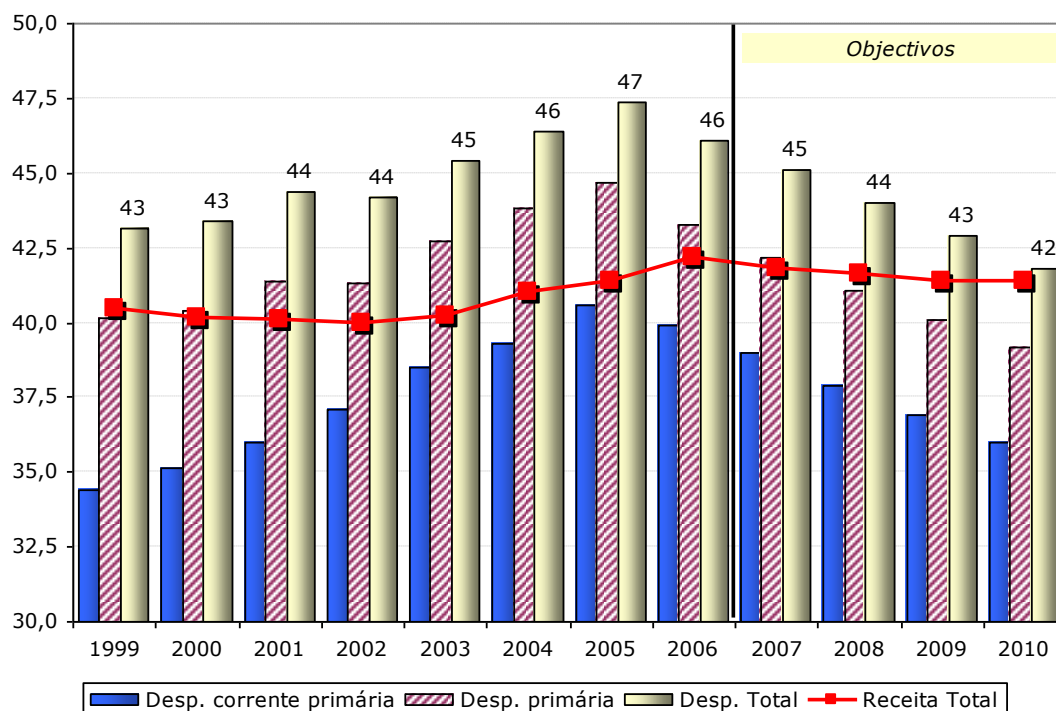
**2.3** O referido acréscimo na despesa total entre 1999 e 2005 foi originado pelo aumento do peso no PIB da despesa corrente primária, uma vez que a despesa de capital vê o seu peso no PIB reduzido entre 1999 e 2005 (ver Gráfico 9), e simultaneamente se verifica uma redução de 0,3 p.p. do PIB no peso dos juros da dívida pública. A evolução da despesa corrente encontra-se detalhada nas suas grandes rubricas no Gráfico 7.

---

<sup>9</sup> Encontra-se em anexo a Tabela 7 com a evolução passada e a evolução prevista para as principais rubricas orçamentais para o período 1999-2010, expressas em percentagem do PIB.

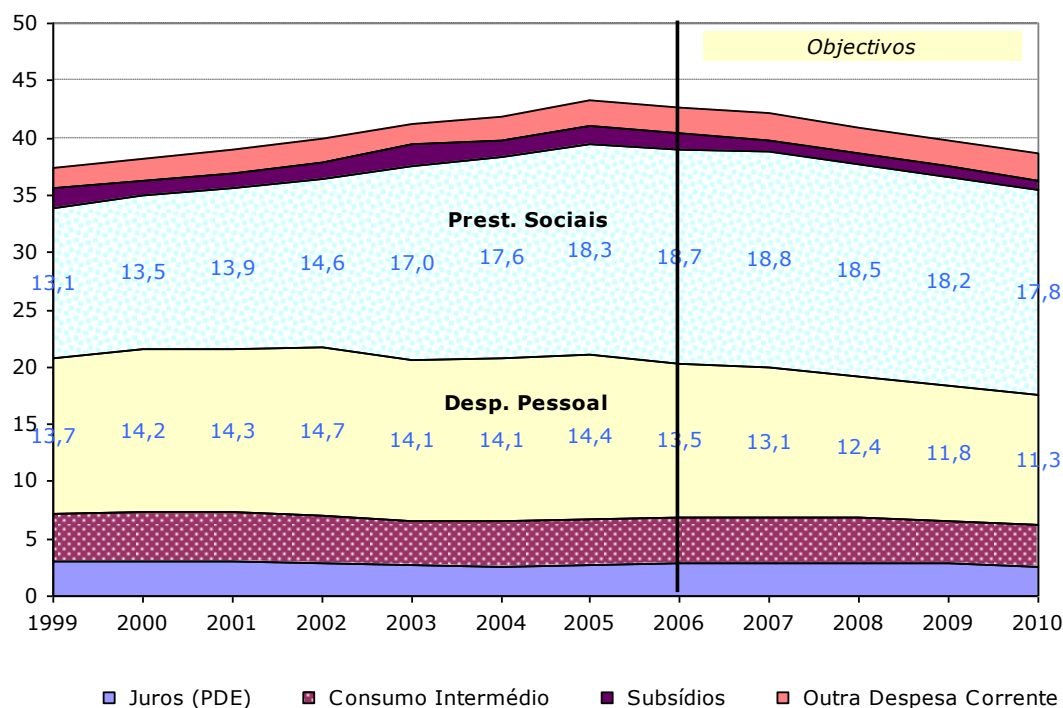


Gráfico 6- Evolução da despesa e da receita total (1999-2010)



Fontes: DGEP, Estatísticas Anuais da Economia Portuguesa, Abril de 2007, [1999-2001] e Relatório de Orientação da Política Orçamental, Abril de 2007 [2002-2010]. Valores ajustados dos efeitos das medidas temporárias, incluindo do concurso UMTS em 2000.

Gráfico 7- Evolução da despesa corrente (% PIB)- 1999-2010



Fontes: DGEP, Estatísticas Anuais da Economia Portuguesa, Abril de 2007, [1999-2001] e Relatório de Orientação da Política Orçamental, Abril de 2007 [2002-2010]. Valores ajustados dos efeitos das medidas temporárias, incluindo do concurso UMTS em 2000.

**2.4** A despesa corrente aumentou o seu peso no PIB em 5,9 p.p. entre 1999 e 2005. A maior parte desse crescimento ficou a dever-se ao comportamento da rubrica prestações sociais (+ 5,2 p.p. do PIB). As despesas com pessoal apresentaram, no mesmo período, um crescimento aparentemente mais modesto (+0,7 p.p. do PIB). Contudo, a evolução das rubricas das despesas com o pessoal, consumo intermédio e prestações sociais encontra-se influenciada pelas sucessivas transformações de hospitais do Serviço Nacional de Saúde (SNS) em Entidades Públicas Empresariais (EPE).

**2.5** Destaca-se que a apontada 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.

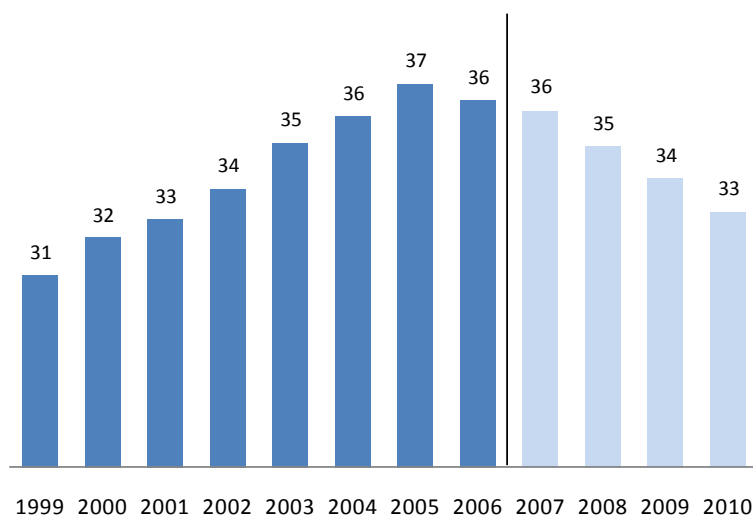
**2.6** As primeiras empresarializações de hospitais do SNS ocorreram em 2003, tendo sido responsáveis pelo aumento em mais de 1 p.p. do PIB das prestações sociais em espécie em 2003, por contrapartida de uma redução das despesas com pessoal e de consumo intermédio das Administrações Públicas. Em Dezembro de 2005 ocorreram mais transformações de hospitais em EPE. O impacto desta transformação sobre as várias rubricas de despesa não se encontra suficientemente evidenciado no Relatório em análise. Neste é apenas referido que essa transformação se traduziu numa redução de 0,3 p.p. das despesas com pessoal, não se quantificando, contudo, o impacto na evolução do consumo intermédio nem na evolução das prestações sociais.

**2.7** Devido à presença de quebras nas séries das despesas com o pessoal, consumo intermédio e prestações sociais, apresenta-se no Gráfico 8 a evolução da soma dessas três componentes da despesa corrente.<sup>10</sup> Este agregado aumenta em 5,9 p.p. o seu peso no PIB entre 1999 e 2005. Em 2006, registou-se, pela primeira vez desde 1999, um decréscimo do seu peso no PIB em 0,5 p.p.. Até 2010 está prevista uma trajectória descendente, prevendo-se uma redução acumulada de 3,4 p.p. do PIB, concentrada nos três últimos anos de projecção. Está previsto atingir em 2010 o mesmo nível de despesa neste agregado que se verificava em 2001.

---

<sup>10</sup> 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 8- Evolução conjunta das despesas com o pessoal, consumo intermédio e prestações sociais(%PIB)- 1999-2010**



*Fontes:* DGEP, Estatísticas Anuais da Economia Portuguesa, Abril de 2007, [1999-2001] e Relatório de Orientação da Política Orçamental, Abril de 2007 [2002-2010]. Valores ajustados dos efeitos das medidas temporárias, incluindo do concurso UMTS em 2000.

**2.8** Em 2006, a despesa corrente baixou 0,6 p.p. do PIB. Para esta redução contribuiu sobretudo a redução das despesas com o pessoal em 0,9 p.p. do PIB (que se reduz a 0,6 p.p. corrigindo do efeito da transformação dos hospitais) e a redução em 0,2 p.p. do PIB das despesas com subsídios. O Relatório indica que para a redução das despesas com pessoal contribuiu a diminuição líquida do número de funcionários públicos. Contudo, não é apresentado qualquer indicador relativamente à evolução do número de funcionários públicos.

**2.9** A rubrica Prestações Sociais aumentou 0,4 p.p. do PIB em 2006, em desaceleração face a 2005. Esta rubrica corresponde à soma:

- I. das prestações sociais em espécie (sobretudo despesas com a saúde);
- II. e das prestações sociais que não em espécie (em dinheiro), que por sua vez pode ser subdivida em:
  - a. despesas com pensões do regime geral da segurança social;
  - b. despesas com pensões do regime dos funcionários públicos;
  - c. despesas com subsídios de desemprego.

**2.10** Contrariamente ao verificado no ano passado, o Relatório em análise não apresenta dados desagregados relativamente à evolução destas componentes das prestações sociais. O Relatório descreve a taxa de crescimento nominal de algumas dessas componentes em 2006, sem no entanto referir a evolução dessas componentes em termos de rácios do PIB.<sup>11</sup> Resume-se em seguida a informação constante no Relatório:

- I. *Regime geral de segurança social.* Refere-se que o crescimento (nominal) das pensões desacelerou para 6,9% em 2006 (9% em 2005) e que as novas pensões

<sup>11</sup> Apenas se refere que o crescimento (nominal) das despesas com pensões nos dois regimes foi superior ao crescimento do PIB nominal (4,2%), o que implica um aumento (não especificado) do peso das pensões no PIB.

fixadas em 2006 registaram um aumento médio nominal de 8,4% para as pensões de velhice e de 7,4% para as pensões de sobrevivência;

- II. *Regime de segurança social dos funcionários públicos (CGA)*. Refere-se que o crescimento (nominal) das pensões desacelerou para 6,6% em 2006 (7,8% em 2005) e que as novas pensões fixadas em 2006 registaram um aumento médio nominal de 4,1%. O crescimento do número de *novos* reformados foi de 26,5% em 2006. A UTAO apurou a partir dos dados da CGA, divulgados pela DGO, que o número de pensionistas em situação de aposentação ou reforma cresceu 4,1% em 2006.

A evolução desta rubrica (prestações sociais) encontra-se ainda afectada pelo referido processo de empresarialização dos hospitais do SNS.<sup>12</sup>

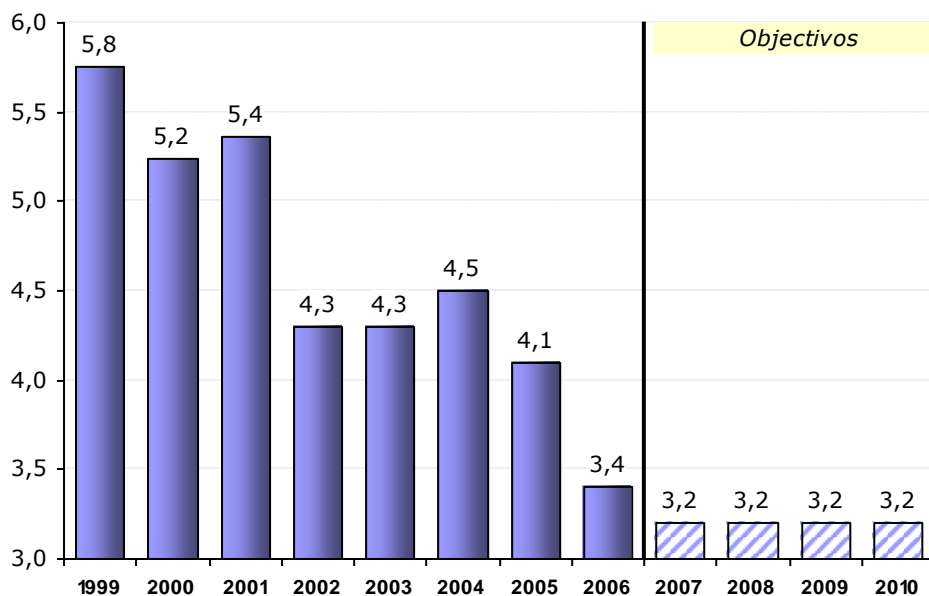
**2.11** Para o período de 2006 a 2010 é projectada uma redução das Prestações Sociais em 0,9 p.p. do PIB. Contudo, no Relatório não é apresentada qualquer desagregação da evolução prevista para esta rubrica. Em resultado, a UTAO não tem informação que a habilite a identificar com rigor a origem da redução programada.<sup>13</sup> Sobre este aspecto o Relatório apenas refere que as medidas adoptadas e as em fase de elaboração relativamente aos regimes de Segurança Social “irão permitir mitigar esta tendência de crescimento”, não se quantificando, contudo, esse impacto. Assim e para uma análise mais detalhada, seria útil poder dispor da evolução desagregada desta rubrica nas suas principais componentes, nomeadamente em prestações sociais em espécie e que não em espécie (pensões do regime geral, da CGA e subsídios de desemprego), uma vez que cada uma destas quatro rubricas poderá apresentar dinâmicas de evolução distintas.

**2.12** As despesas com juros da dívida pública mantiveram-se relativamente constantes em percentagem do PIB ao longo do período em análise, num nível próximo dos 3%, tendo o efeito quantidade (*stock*) adverso sido compensado por um efeito preço (taxa de juro) favorável. Entre 1999 e 2005 verificou-se assim uma redução de 0,3 p.p. do PIB. Em 2006, verificou-se um acréscimo de 0,1 p.p. do PIB nas despesas com juros, reflexo do aumento do *stock* de dívida pública. Entre 2006 e 2010, projecta-se uma descida em 0,3 p.p. do peso dos juros da dívida pública no produto.

<sup>12</sup> Que tal como anteriormente referido tem um impacto negativo nesta rubrica (aumento do valor de despesa).

<sup>13</sup> Acresce que se projecta no Relatório em análise um nível de prestações sociais em 2010 que é 0,4 p.p. acima do previsto na actualização de Dezembro de 2006 do PEC, o que inviabiliza a utilização da desagregação da série apresentada no PEC nesta análise.

Gráfico 9- Evolução da despesa de capital (%PIB)- 1999-2010



Fontes: DGEP, Estatísticas Anuais da Economia Portuguesa, Abril de 2007, [1999-2001] e Relatório de Orientação da Política Orçamental, Abril de 2007 [2002-2010]. Valores ajustados dos efeitos das medidas temporárias, incluindo do concurso UMTS em 2000.

**2.13** A evolução passada e projectada para a despesa de capital encontra-se ilustrada no Gráfico 9. A despesa de capital apresenta uma tendência decrescente ao longo do período em análise. Reduziu-se de 5,8% do PIB em 1999, para 3,4% em 2006 (-2,4 p.p. do PIB). Projecta-se até 2010 uma redução da despesa de capital para 3,2% do PIB. A verificar-se a projecção, a despesa de capital apresentará uma redução de 2,6 p.p. do PIB desde a introdução do euro.

### 2.1.2 Receita

**2.14** O Gráfico 10 ilustra a evolução da receita corrente, estando a evolução da receita total das Administrações Públicas representada no Gráfico 6. Entre 1999 e 2005, a receita corrente aumentou 1,3 p.p. do PIB, sobretudo devido ao crescimento das contribuições sociais em 1,7 p.p. do PIB, tendo a receita fiscal progredido apenas 0,2 p.p.. A evolução da receita fiscal não é contudo uniforme ao longo do período em análise tendo apresentado um decréscimo do seu peso relativo no PIB até 2003 e depois encetado uma recuperação.

**2.15** Em 2006, a receita corrente aumentou 1,1 p.p. do PIB, devido a um acréscimo de 0,6 p.p. do PIB na cobrança de receitas fiscais e um acréscimo de 0,5 p.p. do PIB na outra receita corrente. As contribuições sociais mantiveram o seu peso no PIB em 2006. O Relatório aponta como factores explicativos do acréscimo verificado na receita fiscal: - a subida na taxa dos impostos IVA, ISP e sobre o Tabaco; - o efeito desfasado sobre o IRS da eliminação de alguns benefícios fiscais resultante do Orçamento do Estado para 2005; - aumento da eficácia da Administração Fiscal; - e as medidas de combate à

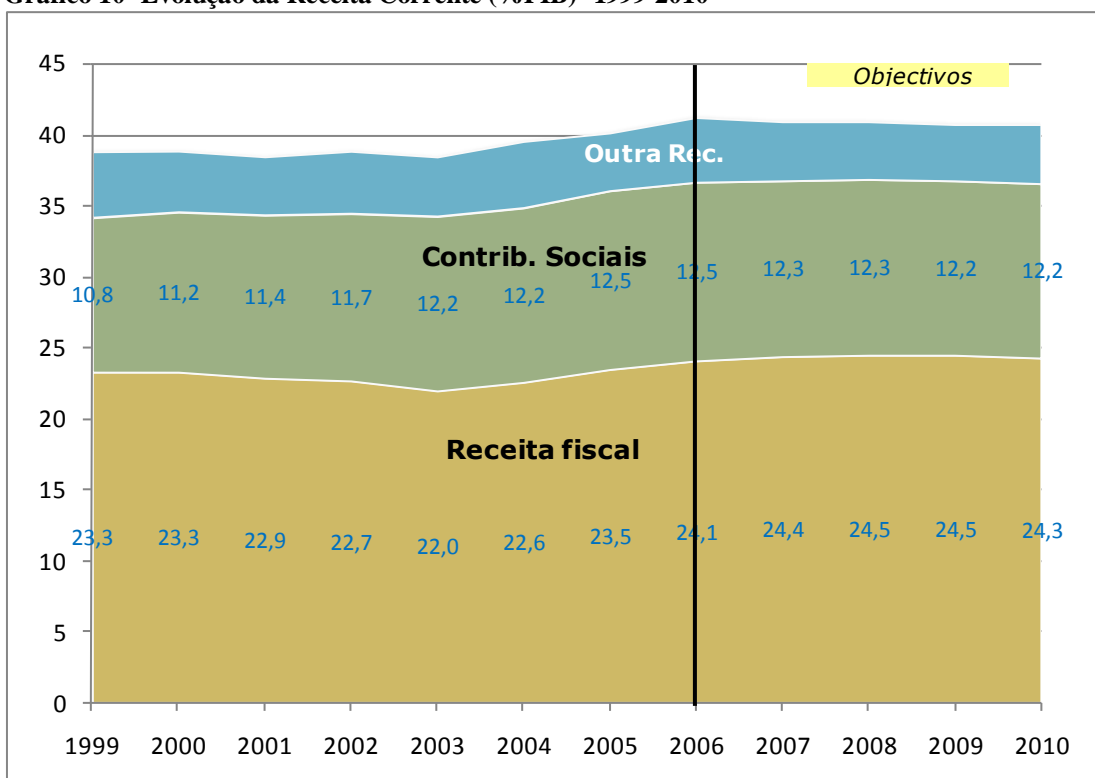
fraude e evasão fiscais que se traduziram numa melhoria do cumprimento voluntário por parte dos contribuintes e num acréscimo da cobrança coerciva em 8,9%.

**2.16** O aumento de 0,5 p.p. do PIB na outra receita corrente foi, segundo o Relatório, o resultado de uma recuperação da receita de dividendos, que tinha registado em 2005 uma quebra significativa. Tais factores não são especificamente quantificados no Relatório em apreço.

**2.17** Reflexo da redução do fluxo de recebimento de fundos da União Europeia, a receita de capital reduziu-se 0,3 p.p. do PIB em 2006, passando a representar 1% do PIB. Em resultado do efeito conjugado da evolução das receitas correntes e de capital, a receita total progrediu 0,8 p.p. do PIB em 2006.

**2.18** Para o período 2007-2010 projecta-se uma redução da receita total em percentagem do produto (-0.8 p.p. face ao nível de 2006), devido a uma redução de 0,5 p.p. na receita corrente e uma redução de 0,3 p.p. na receita de capital. A redução na receita corrente será devida a reduções nas contribuições sociais e nas outras receitas correntes, uma vez que para as receitas fiscais se projecta um aumento de 0,2 p.p. do PIB entre 2006 e 2010.

**Gráfico 10- Evolução da Receita Corrente (%PIB)- 1999-2010**



Fontes: DGEP, Estatísticas Anuais da Economia Portuguesa, Abril de 2007, [1999-2001] e Relatório de Orientação da Política Orçamental, Abril de 2007 [2002-2010]. Valores ajustados dos efeitos das medidas temporárias, incluindo do concurso UMTS em 2000.

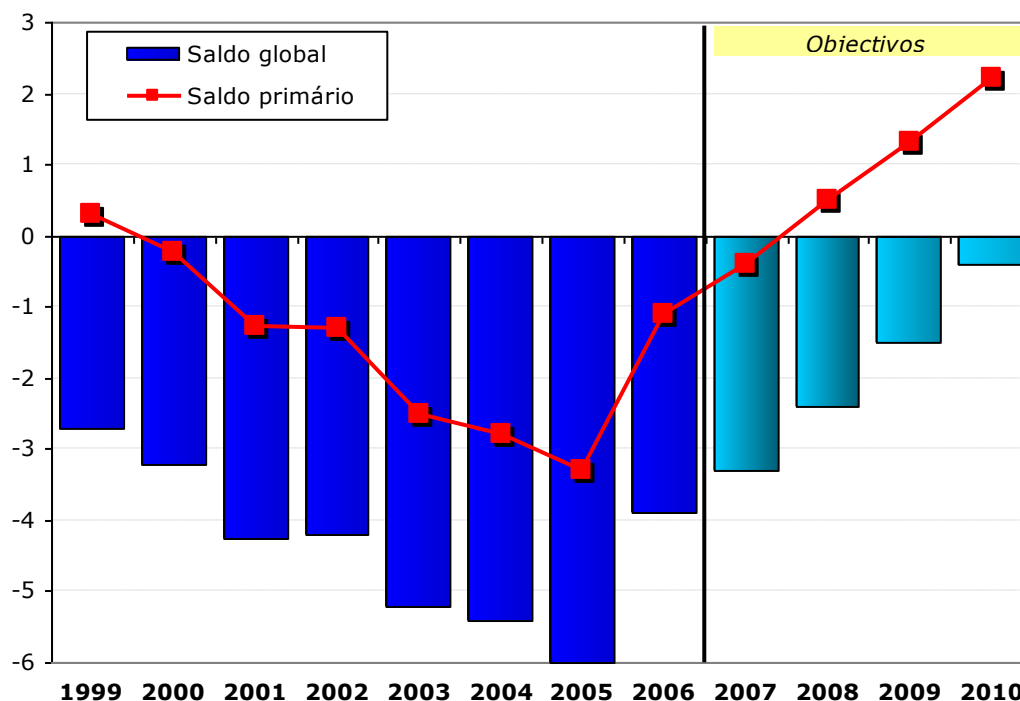
### 2.1.3 Saldos

**2.19** Tal como anteriormente referido, após a introdução do euro o saldo orçamental só em 1999 se situou abaixo do valor de referência de 3% do PIB, sem o recurso a medidas de carácter temporário (ver Gráfico 11). Excluindo o impacto dessas medidas extraordinárias, o défice orçamental foi-se sucessivamente deteriorando até atingir um máximo de 6% do PIB em 2005. Em 2006 verificou-se uma redução de 2,1 p.p. no défice orçamental.

**2.20** Quanto ao saldo primário, isto é o saldo orçamental antes do pagamento dos juros da dívida pública, corrigido do efeito de medidas de carácter temporário, evoluiu de um excedente de 0,3% do PIB em 1999, para um défice de 3,3% do PIB em 2005, e de 1,1% do PIB em 2006.

**2.21** A secção 2.2 analisa em detalhe a evolução programada para os saldos orçamentais.

**Gráfico 11- Evolução dos Saldos Global e Primário (%PIB)- 1999-2010**



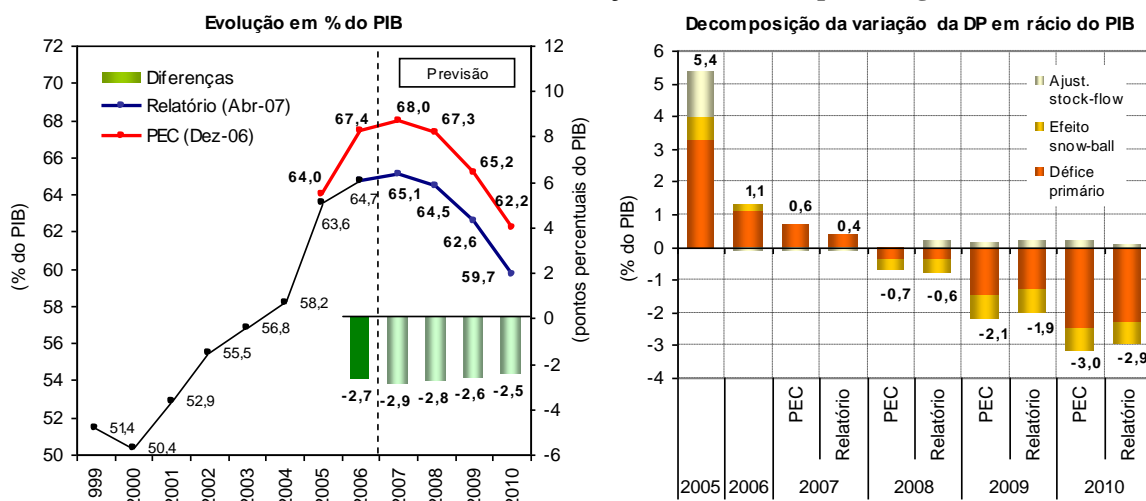
Fontes: DGE, Estatísticas Anuais da Economia Portuguesa, Abril de 2007, [1999-2001] e Relatório de Orientação da Política Orçamental, Abril de 2007 [2002-2010]. Valores ajustados dos efeitos das medidas temporárias, incluindo do concurso UMTS em 2000.

### 2.1.4 Dívida pública

**2.22** A nova previsão da conta das Administrações Públicas para o período de 2007 a 2010, apresentada no Relatório, revê em baixa a projecção para o nível da dívida pública bruta em rácio do PIB que era apresentada no PEC para todos os anos daquele horizonte temporal. Esta revisão resulta de, após a execução orçamental de 2006, ter sido apurado para esse ano um montante de dívida pública em rácio do PIB (64,7%) significativamente inferior àquele que tinha sido estimado e tomado como base, quer no PEC (67,4%), quer anteriormente no Orçamento do Estado para 2007 (67,2%).<sup>14</sup> A dívida pública em rácio do PIB, em 2006, situou-se, assim, 2,7 pontos percentuais abaixo do nível usado como base para as projecções orçamentais apresentadas na actualização de Dezembro do PEC.<sup>15</sup>

**2.23** A nova previsão da conta das Administrações Públicas para o período de 2007 a 2010 mantém a trajectória da dívida pública em rácio do PIB praticamente inalterada face à projecção incorporada no PEC. Com efeito, no PEC previa-se uma redução acumulada de 5,2 pontos percentuais no período de 2007 a 2010, enquanto no Relatório agora apresentado se projecta uma redução de 5,0 pontos percentuais.

**Gráfico 12- Dívida Bruta Consolidada das Administrações Públicas (em percentagem do PIB)**



Fonte: 1999-2006: AMECO; 2007-2010: Relatório de Orientação da Política Orçamental, Abril de 2007 e Programa de Estabilidade e Crescimento de Portugal, Dezembro de 2006.

Nota: Os valores explicitados no gráfico da direita referem-se à variação da dívida em rácio do PIB no período e momento considerados.

<sup>14</sup> O conceito de dívida pública aqui usado é o definido no quadro do procedimento dos défices excessivos (PDE). Este é enquadrado pelo Regulamento (CE) 2103/2005 e pelo Manual de Compilação do Défice e da Dívida Pública, elaborado pelo Eurostat. Ou seja, segue a metodologia do SEC95 no que se refere à delimitação do sector das Administrações Públicas e à definição dos instrumentos financeiros. Mas, no que respeita à valorização da dívida, esta é feita em termos brutos e ao valor nominal e não ao valor de mercado. Ao contrário do saldo orçamental, que é compilado predominantemente numa base de especialização do exercício, a dívida considerada no PDE é, assim, um conceito numa base de caixa.

<sup>15</sup> Os valores do rácio da dívida em percentagem do PIB de 2003, 2004 e 2005 também foram objecto de ligeiras revisões em baixa em resultado das alterações ao montante do PIB incorporadas nas Contas Nacionais Anuais preliminares divulgadas pelo INE em Março de 2007.



**2.24** A decomposição da variação da dívida pública em percentagem do PIB apresentada no Relatório e a sua comparação com a que estava subjacente à projecção apresentada no PEC revelam que as diferenças provêm fundamentalmente da nova previsão para o saldo orçamental primário que resulta da execução orçamental de 2006 (analisada nas secções anteriores). Enquadrada pela manutenção, face ao previsto no PEC, das previsões para o crescimento do PIB e para as taxas de juro de longo prazo no período em análise (2007-2010), a projecção quanto ao contributo do efeito *snow-ball* (diferença entre a taxa de juro nominal da dívida pública e a taxa de crescimento nominal do PIB) apresentada no Relatório não se altera.<sup>16</sup> Regista-se, no entanto, nos anos de 2008 e 2009, um ligeiramente maior impacto dos ajustamentos *fluxo-stock*<sup>17</sup> sobre o rácio da dívida.<sup>18</sup> Estes ajustamentos entre o défice e a variação da dívida, contrariamente ao que sucedia no PEC, não se encontram discriminados no Relatório, pelo que se desconhece a natureza da referida revisão. Recorde-se que a diminuição das operações financeiras de aumento da dívida pública foi uma das recomendações do Conselho no âmbito da sua avaliação à actualização de Dezembro de 2006 do PEC.

## 2.2 Os objectivos orçamentais para o período 2007-2010

### 2.2.1 A revisão dos objectivos orçamentais para 2007 e 2008

**2.25** Esta secção analisa em detalhe a evolução programada para os saldos orçamentais das Administrações Públicas para o período 2007-2010. Efectua ainda uma comparação entre os objectivos constantes no Relatório em análise e os constantes na actualização de Dezembro de 2006 do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC).

**2.26** Na Tabela 3 apresentam-se as metas orçamentais propostas no actual Relatório. Devido a uma execução orçamental em 2006 melhor em 0,7 p.p. do que o previsto na actualização de Dezembro de 2006 do PEC (ver a Caixa 3)<sup>19</sup>, o Governo reviu em baixa o valor projectado para o défice orçamental para os anos de 2007 e 2008 (em 0,2 e 0,4 p.p. do PIB, respectivamente), mantendo contudo inalterados os objectivos para 2009 e 2010. Manteve assim inalterado o propósito de atingir o Objectivo de Médio Prazo (OMP), de um défice estrutural no montante de 0,5% do PIB, em 2010.<sup>20</sup> Na Tabela 3 efectua-se uma comparação entre os objectivos orçamentais constantes no Relatório e as previsões e projecções de algumas instituições internacionais.

<sup>16</sup> Relativamente à previsão para as taxas de juro de longo prazo em 2008, para 2007 há uma revisão em alta de 10 pontos base face ao previsto no PEC.

<sup>17</sup> Correspondentes a variações (positivas ou negativas) da dívida pública sem contrapartida no saldo orçamental.

<sup>18</sup> No Boletim Mensal de Abril de 2007, o BCE analisa a natureza e dimensão das diferenças entre o saldo orçamental e a variação da dívida pública para os países da Zona Euro no período de 1999 a 2005. Portugal apresenta um acréscimo médio do rácio da dívida pública em percentagem do PIB proveniente deste tipo ajustamentos de cerca de 0,6 pontos percentuais do PIB, sobretudo com origem em diferenças quanto ao momento de registo/contabilização das operações, resultantes, por exemplo do défice ser apurado numa base de especialização do exercício e a dívida fundamentalmente numa base de caixa. A média da Zona Euro, naquele período, foi de 0,3 pontos percentuais do PIB.

<sup>19</sup> Caixa adaptada da Nota Técnica da UTAO intitulada “Execução Orçamental: análise do 1.º Trimestre de 2007”, de 30.04.2007 e com a Ref.ª 15/COF/2007.

<sup>20</sup> Por défice estrutural entende-se o valor do défice orçamental ajustado do ciclo económico e dos efeitos de medidas de carácter temporário (extraordinárias). Sempre que a economia está numa conjuntura económica desfavorável (hiato do produto negativo), o valor do défice orçamental estrutural é menor do que o défice efectivo, uma vez que as receitas (e em menor grau as despesas) estão a ser negativamente afectadas pela conjuntura económica, e vice-versa para conjunturas favoráveis. Em 2006, Portugal encontrava-se numa conjuntura económica desfavorável.

Tabela 3- Saldos e Metas Orçamentais: 2004-2010 (excluindo medidas temporárias)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Saldo orçamental</b>	-5,4	-6	-3,9	-3,3	-2,4	-1,5	-0,4
Saldo primário	-2,8	-3,3	-1,1	-0,4	0,4	1,3	2,2
<b>Saldo orçamental estrutural</b>	-4,8	-4,9	-2,7	-2,2	-1,6	-1,2	-0,5
Saldo primário estrutural	-2,1	-2,2	0,1	0,7	1,2	1,6	2,1

**Diferença face ao previsto no PEC**

Saldo orçamental	0	0,7	0,4	0,2	0	0
Saldo primário	0	0,6	0,3	0	-0,2	-0,2
Juros	0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3
Saldo orçamental estrutural	0	0,7	0,4	0,2	0,1	0
Saldo primário estrutural	-0,1	0,6	0,3	0	-0,1	-0,2

Fontes: Relatório de Orientação da Política Orçamental, Abril de 2007 e Programa de Estabilidade e Crescimento 2006-2010, Actualização de Dezembro de 2006.

**2.27** Para além da revisão dos objectivos orçamentais para 2007 e 2008, o Relatório em análise apresenta igualmente uma revisão em baixa da estimativa do pagamento de *juros* da dívida pública face à actualização de Dezembro de 2006 do PEC em linha com a redução do *stock* de dívida previsto. Tal redução ascende a 0,1 p.p. do PIB em 2007 e 2008; 0,2 p.p. em 2009; e 0,3 p.p. em 2010. A redução prevista nos encargos com os juros não é, no entanto, reflectida numa melhoria do saldo orçamental em 2009 e 2010, prevendo-se antes um agravamento do saldo primário (em -0,2 p.p. do PIB) face ao previsto no PEC para acomodar a poupança prevista nos juros.

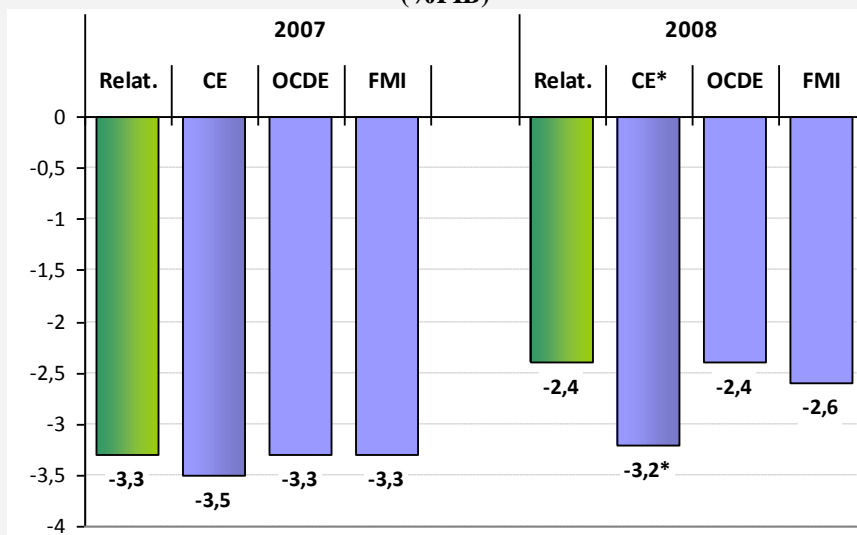
**2.28** Já quanto ao nível de receitas e despesas expressos em percentagem do PIB, não é possível realizar uma comparação (rigorosa) com o previsto no PEC, uma vez que o Relatório refere alterações metodológicas no apuramento da receita e despesa das Administrações Públicas (sem influência no saldo), que ascendem a 0,5% do PIB. Contudo, não apresenta a anterior estimativa (i.e. a constante do PEC) apurada de acordo com a metodologia agora seguida na apresentação dos objectivos atrás referidos para os agregados de receita e despesa.

**2.29** No Relatório apenas é referido que a revisão do objectivo do défice para 2007 incorpora uma redução de aproximadamente 0,4 p.p. do PIB no consumo intermédio e nas despesas com o pessoal face ao previsto no Orçamento de Estado para 2007, corrigido das alterações metodológicas.

**Caixa 1- Previsões e projecções para o saldo orçamental em 2007 e 2008**

O gráfico seguinte compila as principais previsões e projecções para o saldo orçamental para os anos 2007 e 2008 elaboradas pelas instituições internacionais nele indicadas:

**Gráfico 13- Previsões e projecções para o saldo orçamental em 2007 e 2008 (% PIB)**



*Nota:* \* para 2008 não se trata de uma previsão, mas antes de uma projecção do saldo orçamental elaborado com base na hipótese de manutenção de políticas.

Como se pode verificar, as previsões e projecções da OCDE e do FMI para o saldo orçamental em 2007 estão em linha com o objectivo revisto do Governo (-3,3% do PIB). A Comissão Europeia prevê, contudo, um défice 0,2 p.p. do PIB mais elevado que o objectivo do Governo. Para 2008, o Governo prevê atingir um défice de 2,4% do PIB. A OCDE assumiu, na sua previsão, que os objectivos orçamentais traçados pelo Governo seriam atingidos, nos dois anos considerados, pelo que indica o mesmo saldo orçamental que o Relatório em análise. O FMI, que baseia a sua projecção no Programa de Estabilidade e Crescimento, de Dezembro de 2006, indica um valor 0,2 p.p. do PIB mais elevado. A Comissão Europeia não elabora previsões a dois anos para o saldo orçamental. O valor 3,2% para o défice em 2008 corresponde a uma projecção do saldo orçamental para 2008 elaborada com base na hipótese de manutenção das políticas já aprovadas. Neste cenário apenas são considerados os efeitos das medidas de consolidação constantes no Programa de Estabilidade e Crescimento quando estas se encontrarem suficientemente detalhadas. Consequentemente, essa projecção da Comissão indicia a necessidade de implementação de medidas adicionais de consolidação em 2008, para além das que já se encontravam implementadas à data da projecção (Maio de 2007), de forma a atingir os objectivos propostos pelo Governo.

## 2.2.2 Os compromissos comunitários

**2.30** Por decisão do Conselho Europeu de 20 de Setembro de 2005, Portugal encontra-se em situação de défice excessivo, em virtude da apresentação de uma estimativa para o seu défice orçamental superior ao valor de referência previsto no Tratado de União Europeia (3% do PIB). Na mesma data, o Conselho Europeu emitiu uma Recomendação com vista a pôr termo à situação de défice orçamental excessivo em Portugal (ver Caixa 2).<sup>21</sup> O cumprimento do disposto nessa decisão deverá levar a que a situação de défice excessivo seja revogada.

### Caixa 2- Extractos da Recomendação do Conselho Europeu de 20.09.2005

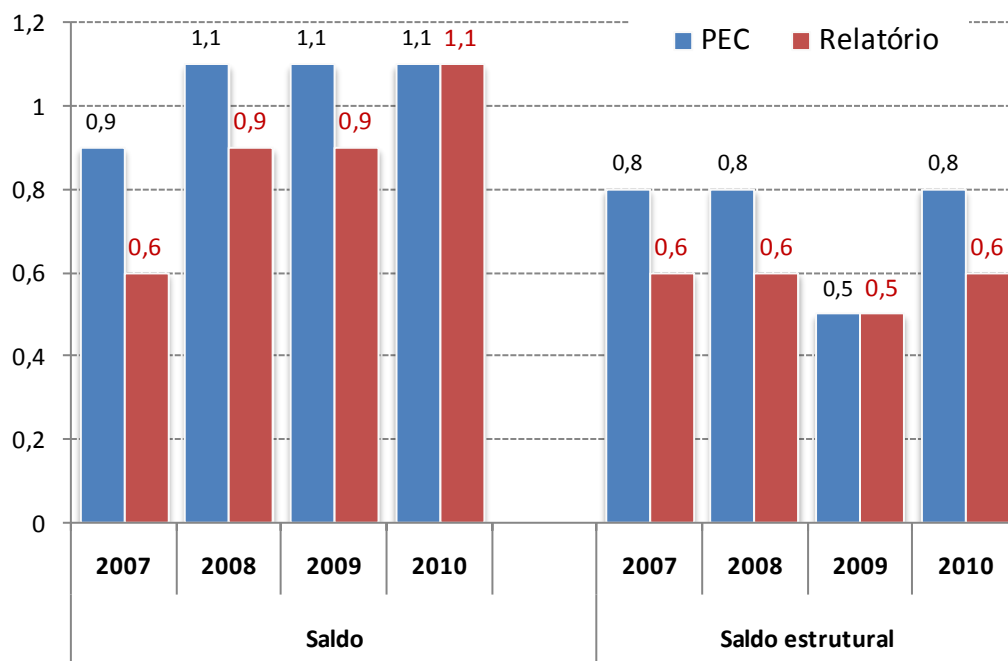
(...)  
«2. As autoridades portuguesas devem reconduzir o défice do sector público administrativo para um valor inferior a 3% do PIB de forma credível e sustentável até 2008, o mais tardar, tomando medidas numa perspectiva de médio prazo. Para o efeito, as autoridades portuguesas devem, mais concretamente:  
a) Travar a deterioração da situação orçamental em 2005, assegurando uma aplicação rigorosa das medidas correctivas anunciadas;  
b) Aplicar exaustivamente as medidas que se impõem para assegurar uma correcção sustentada e palpável do défice corrigido das variações cíclicas, excluindo as medidas pontuais e outras medidas temporárias, através de uma primeira etapa consubstanciada numa redução muito substancial, equivalente a 1,5% do PIB em 2006, em relação a 2005, seguida por um decréscimo adicional significativo de, pelo menos, ¾% do PIB em cada um dos dois anos subsequentes;  
c) Executar rapidamente as reformas para conter e reduzir as despesas nos próximos anos; aproveitar todas as oportunidades para acelerar a diminuição do défice orçamental e estar preparadas para adoptarem as medidas adicionais que eventualmente se imponham para corrigir o défice excessivo até 2008.  
(...)  
5. As autoridades portuguesas devem assegurar que o rácio da dívida pública bruta passe para uma trajectória claramente descendente e se aproxime do valor de referência a um ritmo satisfatório, garantindo que a evolução da dívida esteja em consonância com os progressos registados a nível da redução do défice, evitando operações financeiras com um efeito de agravamento da dívida e ponderando criteriosamente o eventual impacto decorrente de grandes projectos de investimento público, incluindo os realizados em parceria com o sector privado.  
6. As autoridades portuguesas devem introduzir uma melhoria adicional na recolha e no tratamento das estatísticas relativas ao sector público administrativo.  
7. Além disso, o Conselho convida as autoridades portuguesas a assegurar que a consolidação orçamental tendente, a médio prazo, a uma situação das finanças públicas próxima do equilíbrio ou excedentária seja sustentada por uma redução do défice corrigido das variações cíclicas, líquida de medidas pontuais e de outras medidas temporárias, de, pelo menos, 0,5% do PIB por ano, após a correcção da situação de défice excessivo.»  
(..)

**2.31** Tal como já previsto na Actualização do PEC de Dezembro de 2005, e reiterado na actualização do PEC de Dezembro de 2006, o Governo compromete-se, neste Relatório, a apresentar um défice orçamental abaixo do valor de referência de 3% para o défice em 2008. Na actualização de Dezembro de 2006 estimava-se para 2008 um défice de 2,6% do PIB. No Relatório em análise o objectivo é o atingir de um défice de 2,4% do PIB em 2008.

<sup>21</sup> Documento n.º 12401/05.

**2.32** Tal como referido anteriormente, o Relatório continua a prever atingir o OMP de um défice estrutural de 0,5% do PIB em 2010. O facto de se ter atingido um défice inferior ao esperado em 2006, conjugado com a manutenção do mesmo objectivo de médio prazo para 2010, faz com que o esforço de ajustamento actualmente previsto para os anos de 2007, 2008 e 2009 seja menos intenso do que o previsto em Dezembro de 2006 na actualização do PEC (ver Gráfico 14).

**Gráfico 14- Variação anual projectada para o saldo orçamental e saldo estrutural 2007-2010 (variação de rácios PIB)**



**2.33** Tal como transcrito na Caixa 2, o Conselho Europeu recomendou às autoridades portuguesas uma trajectória de melhoria do défice orçamental estrutural (défice corrigido das variações cíclicas, excluindo as medidas pontuais e outras medidas temporárias) entre 2006 e 2008. Concretamente, o Conselho recomendou que essa correcção fosse efectuada:

*«(...) através de uma primeira etapa consubstanciada numa redução muito substancial [do défice corrigido das variações cíclicas, excluindo as medidas pontuais e outras medidas temporárias], equivalente a 1,5% do PIB em 2006, em relação a 2005, seguida por um decréscimo adicional significativo de, pelo menos, ¾% do PIB em cada um dos dois anos subsequentes»*

**2.34** A evolução prevista para o saldo orçamental estrutural encontra-se descrita na Tabela 4. Em 2006, a correcção do défice estrutural superou a exigência de melhoria de 1,5% do PIB (a melhoria estimada oscila entre os 2,1 e 2,3 p.p. do PIB).<sup>22</sup> Já para 2007, e em menor extensão para 2008, as estimativas indicam que a melhoria programada do saldo orçamental estrutural ficará abaixo dos 0,75% recomendados pelo Conselho.

<sup>22</sup> As estimativas do saldo orçamental estrutural encontram-se rodeadas de um considerável grau de incerteza, resultante da necessidade de estimar o produto potencial, bem como de estimar a reacção automática do orçamento ao ciclo económico. Consequentemente, as estimativas de melhoria do saldo orçamental estrutural variam consoante o hiato do produto utilizado para as calcular. Poderão ainda surgir diferenças no montante de uma décima devido a erros de arredondamento, resultantes de os dados orçamentais de base, expressos em percentagem do PIB, terem um nível de arredondamento elevado a uma só casa decimal.

**2.35** Contudo, no Relatório, o Governo, interpreta a recomendação do Conselho Europeu não como indicando uma dinâmica de ajustamento específica para cada um dos anos de 2006 a 2008, mas como implicando um ajustamento acumulado do saldo estrutural entre 2005 e 2008 de 3 p.p. do PIB:

*«Em termos estruturais (Quadro 4.14), deve ser realçado o facto de a evolução registada em 2006 e prevista até 2008 se consubstanciar num ajustamento 0,3 p.p. do PIB acima da correcção mínima de 3 p.p. recomendada pelo Conselho de Economia e Finanças da União Europeia para o saldo orçamental, uma vez que o esforço inicial de melhoria do saldo foi, em 2006, superior ao inicialmente fixado. Para o período 2009 e 2010 a redução do défice deverá progredir a um ritmo anual acima de 0,5 p.p. do PIB.»* (Relatório, pág. 45)

**Tabela 4- Estimativas para a variação do saldo orçamental ajustado do ciclo e de medidas temporárias (%PIB)**

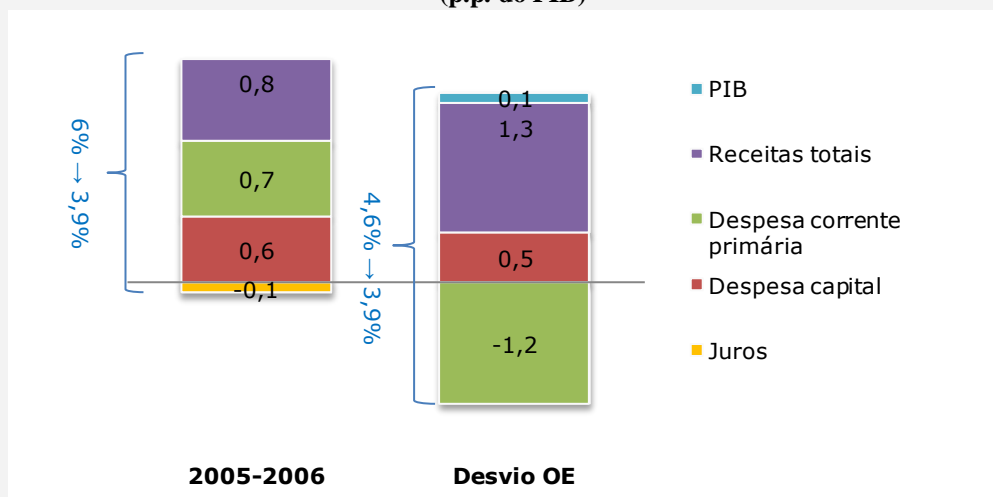
	Utilizando o hiato do produto calculado por:			Melhoria mínima exigida CE:
	CE	HP	Relatório	
2006	<b>2,1</b>	2,3	<b>2,2</b>	1,5
2007	<b>0,4</b>	0,6	<b>0,6</b>	0,75
2008	<b>0,7</b>	0,7	<b>0,6</b>	0,75
2009		0,8	<b>0,5</b>	0,5*
2010		0,9	<b>0,6</b>	0,5*

*Nota:* Duas primeiras colunas: cálculos da UTAO, utilizando o saldo orçamental previsto no Relatório. Terceira coluna: valores proveniente do Quadro 4.14 do Relatório. A estimativa designada por “HP” foi calculada pela UTAO com a utilização do filtro Hodrick-Prescott ( $\lambda = 100$ ), sendo a série do PIB prolongada até 2015 usando como taxa de crescimento 2,5% a partir de 2010 e utilizando a metodologia comum acordada na UE. A estimativa designada por “CE” utiliza a estimativa do hiato do produto elaborada pela Comissão Europeia em Maio de 2007 e os objectivos orçamentais constantes no Relatório em análise.

## Caixa 3- A execução orçamental em 2006

1. Na sequência do 1º reporte de 2007 no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), a DGO divulgou no Boletim Informativo de Março de 2007 a primeira estimativa da conta das Administrações Públicas, na óptica da contabilidade nacional para o ano de 2006, bem como a estimativa revista para o ano de 2005 (ver a Tabela 5).

Gráfico 15- Contribuição para a variação do défice em 2006  
(p.p. do PIB)



2. De acordo com esse reporte, o défice orçamental das Administrações Públicas ascendeu, em 2006, a 6.055 milhões de euros, ou seja a 3,9% do PIB. Entre 2005 e 2006 verifica-se uma redução do peso do défice orçamental das Administrações Públicas em 2,1 p.p. do PIB (ver a coluna 7 da Tabela 5 e no Gráfico 15). Tal redução ficou a dever-se ao efeito conjugado de:

- uma redução de 1,4 p.p. do PIB na despesa primária, explicada por uma redução de 0,7 p.p. na despesa corrente primária e uma redução de 0,6 p.p. na despesa de capital;
- e a um aumento de 0,8 p.p. do PIB na receita total, tendo as receitas correntes aumentado 1,1 p.p.

3. O OE2006 previa um défice de 4,6% do PIB. Consequentemente, de acordo com esta estimativa preliminar o défice ficou 0,7 p.p. do PIB abaixo do aí previsto. O objectivo de 4,6% foi ainda reiterado no OE2007 e na actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) apresentada em Dezembro de 2006. Trata-se de um desvio significativo face ao inicialmente projectado pelo que se justifica identificar os factores explicativos. Tal como se pode verificar na coluna (9) da Tabela 5 e na segunda coluna do gráfico acima, a diferença de 0,7 p.p. do PIB entre o objectivo de défice de 4,6% do PIB e os 3,9% desta estimativa fica a dever-se:

- à revisão em alta na série do PIB nominal, que explica uma redução de 0,1 p.p. do PIB, reduzindo automaticamente o objectivo de défice previsto no OE2006 para 4,5% do PIB;
- às receitas totais terem ficado 1,3 p.p. do PIB acima do previsto no OE2006;
- à despesa primária ter ficado 0,7 p.p. do PIB acima do previsto no OE2006, o que por sua vez é explicado por:
  - a despesa corrente primária ter ficado 1,2 p.p. do PIB acima do previsto no Orçamento
  - e por uma redução em 0,5 p.p. do PIB das despesas de capital face ao previsto no Orçamento.

4. Os desvios, face ao previsto no Orçamento, verificados na despesa corrente primária explicam-se sobretudo pela evolução das prestações sociais (que ficaram 1,1 p.p. do PIB acima do previsto, aumentando o seu peso no PIB em 0,4 p.p., quando no OE2006 se previa um

decréscimo) e pela evolução do consumo intermédio (que apresenta um desvio de +0,4 p.p. do PIB face ao orçamentado). Já as despesas com o pessoal evoluíram de uma forma mais favorável do que o previsto no OE2006 (apresentando um desvio de -0,2 p.p. do PIB), baixando mesmo o seu peso no PIB em 0,9 p.p. entre 2005 e 2006.

5. Tal como já referido, esta primeira estimativa da execução orçamental das Administrações Públicas apurada em contabilidade nacional apresenta diferenças significativas face à estimativa apresentada em Outubro de 2006 no OE2007. Sendo que a estimativa acerca da execução para o ano em curso é relevante para a elaboração e aprovação do Orçamento de Estado para o ano seguinte (i.e. 2007), a UTAO procede em seguida à determinação dos factores que explicam uma diferença tão significativa entre a estimativa de execução em Outubro de 2006 e a constante no PDE de Março de 2007.

Comparação entre as estimativas de Março de 2007 e Outubro de 2006 da Conta das Administrações Públicas de 2006

Milhões de euros	Total	Actualização informação	Diferenças metodol.
Total das receitas	1.960	987	972
Total despesa	987	-18	1.005
<b>Saldo orçamental</b>	<b>973</b>	<b>1.005</b>	<b>-33</b>

Fonte: DGO.

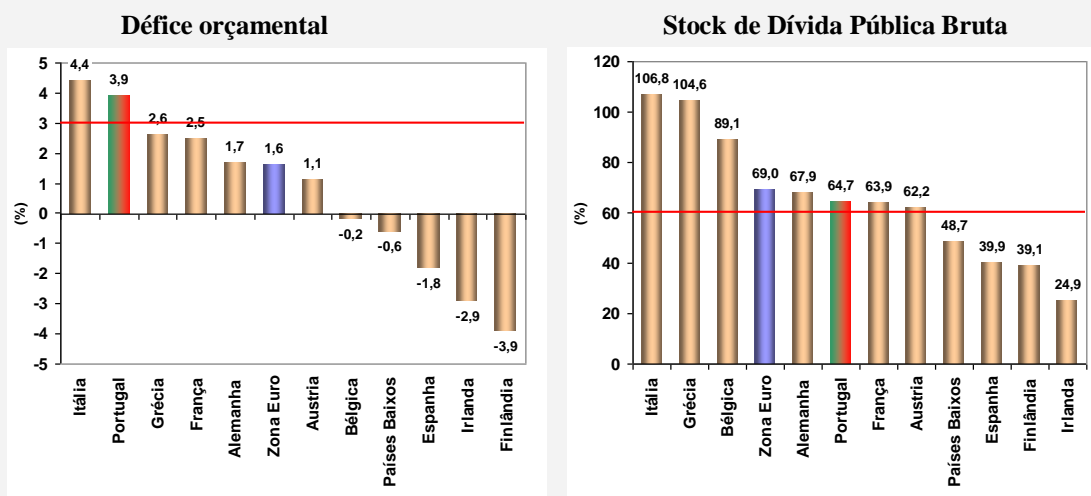
6. De acordo com a informação constante no Boletim Informativo de Março de 2007 da DGO, sintetizada na tabela acima, as diferenças nas estimativas de receitas totais ficaram a dever-se em partes iguais a diferenças metodológicas e à actualização de informação. Já as diferenças no apuramento da despesa total são devidas exclusivamente a diferenças metodológicas. As diferenças metodológicas decorrem do facto de pela primeira vez ser o INE a elaborar o reporte e deste divergir da DGO na classificação de algumas operações. Contudo, em termos de *saldo global* (défice orçamental), o impacto das diferenças metodológicas anula-se, pelo que o impacto da actualização de informação ascende a 1.005,2 milhões de euros (0,65% do PIB), explicando assim a totalidade do desvio verificado na estimativa do défice público apresentada no OE2007 em Outubro de 2006 (e reiterada na actualização de Dezembro do PEC) e o apuramento do PDE de Março de 2007. Em suma, *a revisão do valor do défice orçamental entre o previsto em Outubro de 2006 e o apurado em Março de 2007 deve-se exclusivamente a actualização de informação*. A dimensão do impacto da actualização de informação aponta claramente para a necessidade de melhorar a qualidade do sistema de informação.

7. Ao nível internacional, os dados provisórios para 2006 divulgados pelo *Eurostat* em 23 de Abril revelam que, na Zona Euro (UE13), o défice orçamental se situou em 1,6% do PIB e o *stock* da dívida pública bruta em 69,0% do PIB, o que significa uma melhoria face a 2,5% do PIB e 70,5% do PIB, respectivamente, registados em 2005.

8. Na Zona Euro, em 2006, Portugal apresentou o segundo défice orçamental mais elevado (ver o Gráfico 16). Ainda em 2006, Portugal e a Itália (que exibiu o défice mais elevado) foram os dois únicos membros da Zona Euro a registarem défices orçamentais que ultrapassaram o valor de referência de 3% do PIB. No que respeita ao *stock* da dívida pública bruta, o valor reportado por Portugal para 2006, equivalente a 64,7% do PIB, constitui o quinto mais elevado de entre os 13 Estados-membros e situa-se, conjuntamente com a Áustria, França, Alemanha, Bélgica, Grécia e Itália acima do nível de referência de 60% do PIB. Está, contudo, abaixo do nível médio da Zona Euro (69%).



Gráfico 16- Indicadores das Finanças Públicas na Zona Euro em 2006  
(em % do PIB)



9. De acordo com o procedimento habitual, a Comissão Europeia, através do *Eurostat*, divulgou também, em paralelo com a referida informação estatística, as suas reservas e eventuais alterações (por divergência de opinião quanto à classificação) aos dados reportados pelos Estados-membros. Destaca-se a alteração ao valor do saldo orçamental de Portugal no ano de 2005, devido à reclassificação de injeções de capital como transferências de capital pelo Estado em 2 hospitais (Santa Maria e Nordeste) no montante total de 158 milhões de euros, o que equivale a 0,1% do PIB. Em resultado desta reclassificação, o valor do défice orçamental de 2005 foi avaliado pelo *Eurostat* como equivalendo a 6,1% do PIB, ou seja 0,1 p.p. mais do que o reportado pelas autoridades portuguesas para o ano de 2005 (6,0% do PIB). Atendendo a que esta correcção não se encontra reflectida nos dados estatísticos constantes no Relatório em análise, optou-se por não corrigir as séries estatísticas desse efeito.

Tabela 5- A execução orçamental das Administrações Públicas em 2006 na óptica da contabilidade nacional

	Em milhões de euros			Rácios do PIB			Variação 2005-2006:		Por memória: OE2006	
	2006			2006			M€	Rácio PIB	(p.p. PIB)	
	2005	OE-2006	PDE-Mar07	2005	OE-2006	PDE-Mar07			2005-2006	Desvio
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) = (3)-(1)	(7) = (6)-(4)	(8) = (5)-(4)	(9) = (6)-(5)	
<b>Receitas correntes</b>	<b>59.796</b>	<b>61.499</b>	<b>64.033</b>	<b>40,1</b>	<b>39,6</b>	<b>41,2</b>	<b>4.237</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>1,6</b>
das quais Imp. Rend e S. Soc	31.459	31.654	33.097	21,1	20,4	21,3	1.638	0,2	-0,7	0,9
- Imp. Indirectos	22.214	23.807	23.842	14,9	15,3	15,4	1.628	0,4	0,4	0,0
<b>Receitas totais</b>	<b>61.751</b>	<b>63.653</b>	<b>65.601</b>	<b>41,4</b>	<b>41,0</b>	<b>42,2</b>	<b>3.850</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,4</b>	<b>1,3</b>
<b>Despesa primária</b>	<b>66.616</b>	<b>66.230</b>	<b>67.302</b>	<b>44,7</b>	<b>42,6</b>	<b>43,3</b>	<b>685</b>	<b>-1,4</b>	<b>-2,1</b>	<b>0,7</b>
da qual: despesa corrente primária	60.538	60.143	61.968	40,6	38,7	39,9	1.431	-0,7	-1,9	1,2
- consumo intermédio	5.997	5.622	6.174	4,0	3,6	4,0	177	0,0	-0,4	0,4
- despesas com pessoal	21.457	21.254	20.959	14,4	13,7	13,5	-498	-0,9	-0,7	-0,2
- prestações sociais	27.250	27.331	29.067	18,3	17,6	18,7	1.817	0,4	-0,7	1,1
<b>Juros</b>	<b>4.029</b>	<b>4.392</b>	<b>4.354</b>	<b>2,7</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>	<b>325</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
Despesa corrente	64.567	64.535	66.322	43,3	41,6	42,7	1.756	-0,6	-1,8	1,2
<b>Despesa capital</b>	<b>6.079</b>	<b>6.087</b>	<b>5.333</b>	<b>4,1</b>	<b>3,9</b>	<b>3,4</b>	<b>-745</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,5</b>
da qual FBCF	4.183	4.395	3.558	2,8	2,8	2,3	-625	-0,5	0,0	-0,5
<b>Despesa Total</b>	<b>70.645</b>	<b>70.622</b>	<b>71.656</b>	<b>47,4</b>	<b>45,5</b>	<b>46,1</b>	<b>1.011</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,9</b>	<b>0,7</b>
<b>Saldo global</b>	<b>-8.895</b>	<b>-6.969</b>	<b>-6.055</b>	<b>-6,0</b>	<b>-4,5</b>	<b>-3,9</b>	<b>2.840</b>	<b>2,1</b>	<b>1,5</b>	<b>0,6</b>
<b>Saldo primário</b>	<b>-4.866</b>	<b>-2.577</b>	<b>-1.701</b>	<b>-3,3</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,1</b>	<b>3.165</b>	<b>2,2</b>	<b>1,6</b>	<b>0,6</b>

Fonte: INE, Reporte dos défices excessivos de Março de 2007 e Orçamento de Estado para 2006 (coluna 2). O OE2006 previa um défice de 4,6%, sendo a diferença face ao valor calculado nesta tabela, no montante de 0,1 p.p. do PIB, explicada pela revisão em alta entretanto efectuada na série do PIB nominal.

### 3- O processo de consolidação orçamental

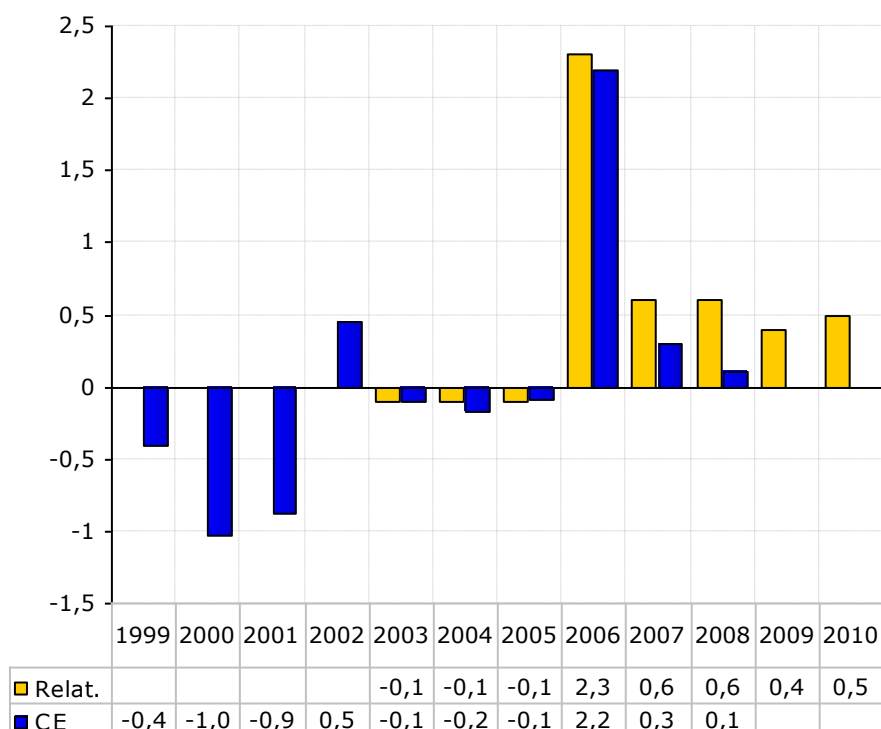
**3.1** Este capítulo analisa os progressos ocorridos no processo de consolidação orçamental desde 1999 e os programados até 2010. Em primeiro lugar é realizada uma análise agregada. Seguidamente, desagregam-se as contribuições da receita estrutural, da despesa corrente primária estrutural e da despesa de capital para o processo de consolidação das finanças públicas.

**3.2** 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. Uma vez que se trata de um indicador não directamente observável, torna-se necessário recorrer a estimativas.

**3.3** O Gráfico 17 apresenta a variação do saldo primário estrutural tal como estimada em Maio de 2007 pela Comissão Europeia (ajustados dos efeitos das medidas temporárias) e tal como constante no Relatório em análise. *A consolidação orçamental traduz-se numa variação positiva do saldo primário estrutural (redução do défice primário estrutural)*. De acordo com as estimativas da Comissão Europeia, os anos de 1999 a 2001 foram caracterizados por um agravamento do défice primário. Já em 2002 verificou-se um progresso de 0,5% do PIB na consolidação orçamental. Removendo os efeitos das medidas extraordinárias, os anos de 2003 a 2005 são caracterizados por um ligeiro recuo em relação no processo de consolidação orçamental. Em 2006, pelo contrário verificou-se um progresso substancial no processo de consolidação orçamental, tendo o défice primário estrutural sido reduzido entre 2,2 e 2,3 p.p. do PIB.

**3.4** *Quer as previsões da Comissão para 2007, quer os objectivos constantes no Relatório em análise apontam para a continuação do processo de consolidação orçamental em 2007, embora a um ritmo significativamente inferior ao verificado em 2006.* A previsão da Comissão para 2007, e sobretudo a projecção orçamental para 2008, do mesmo organismo, elaborada com base no cenário de ausência de alteração de políticas (*no-policy change*), aponta ainda para um grau de consolidação orçamental em 2007 e 2008 inferior àquele que é estimado pelo Governo (reflectindo a estimativa de um défice mais elevado do que o apresentado no Relatório): 0,3 p.p. do PIB versus os 0,6 previstos pelo Governo para 2007.

Gráfico 17- Variação do Saldo Primário Estrutural (%PIB)- 1999-2010



Fontes: Comissão Europeia, base de dados AMECO, Maio de 2007 e Relatório de Orientação da Política Orçamental, Abril de 2007. Os valores provenientes da AMECO foram ajustados pela UTAO de forma a remover os efeitos das medidas temporárias, incluindo do concurso UMTS em 2000. Por uma questão de coerência, considerou-se ainda o valor do défice primário em 2005 antes do agravamento de 0,1% do PIB determinado pelo Eurostat.

**3.5** Desagrega-se em seguida a evolução do saldo primário estrutural, por forma a analisar o contributo da receita, da despesa corrente primária e da despesa de capital para o processo de consolidação orçamental. Na elaboração dos cálculos, a UTAO utilizou os dados orçamentais de base constantes no Relatório (prolongados como anteriormente até 1999 com dados oficiais), assim como as projecções orçamentais constantes no Relatório para o período 2007-2010. Desta forma, na análise que se segue não existe qualquer diferença nos saldos orçamentais (antes do ajustamento cíclico) face aos constantes no Relatório.<sup>23</sup>

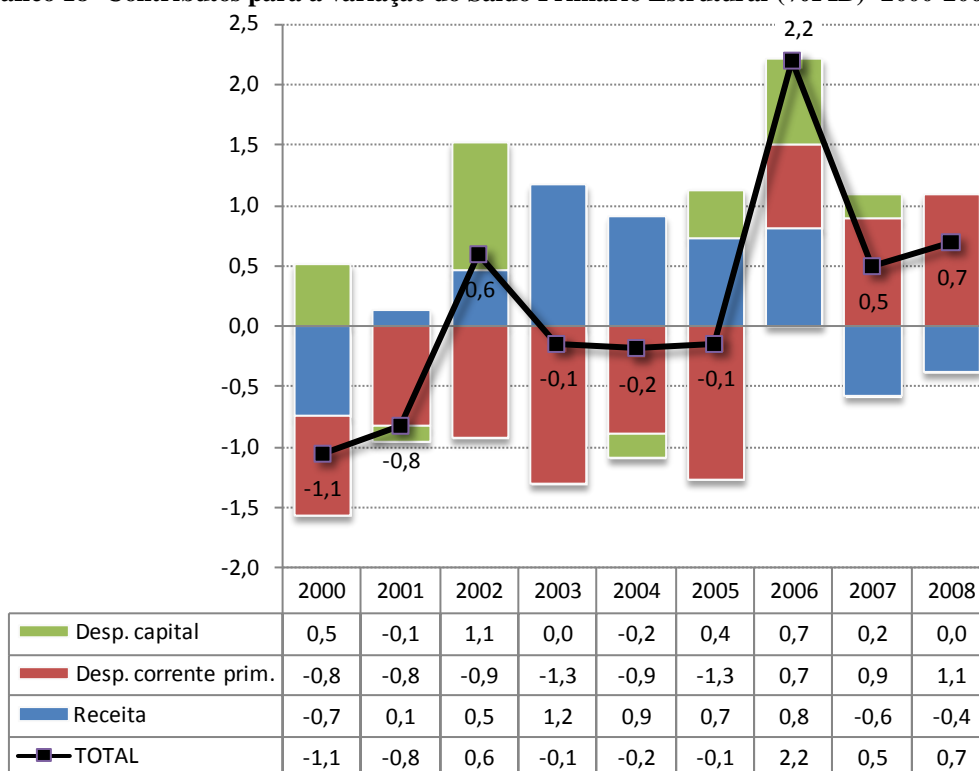
**3.6** O Relatório em análise, não procede à apresentação de uma estimativa para o hiato do produto. Assim, a UTAO utilizou para o período 1999-2008 a estimativa do hiato elaborada pela Comissão Europeia. Os resultados obtidos constam do Gráfico 18 como segue. A variação total do saldo primário estrutural está representada na linha a carregado (e em legenda numérica), enquanto que os contributos das várias componentes se lêem em coluna. Da análise pode concluir-se que:

- I. Até 2005 a despesa corrente primária estrutural teve um contributo sistematicamente negativo para a consolidação, o mesmo é dizer que até 2005 se verificaram acréscimos na despesa corrente primária estrutural que foram parcialmente responsáveis pela ausência de progressos em direcção à consolidação orçamental nos anos 2000-2001 e 2003-2005.
- II. Após um contributo negativo em 2000, o aumento da receita estrutural apresenta um contributo positivo para o processo de consolidação orçamental, particularmente intenso entre 2003 e 2006 (inclusive).

<sup>23</sup> Consequentemente, para o período 2007-2008 não se utiliza a previsão da Comissão Europeia atrás apresentada.

III. A diminuição do rácio das despesas de capital no PIB deu um contributo significativo para a consolidação orçamental em 2000, em 2002, em 2005 e em 2006.<sup>24</sup> Em 2007, deverá ainda dar um contributo positivo para a consolidação das finanças públicas.

Gráfico 18- Contributos para a variação do Saldo Primário Estrutural (% PIB)- 2000-2008



Fonte dos dados orçamentais de base: DGEP, Estatísticas Anuais da Economia Portuguesa, Abril de 2007, [1999-2001] e Relatório de Orientação da Política Orçamental, Abril de 2007 [2002-2010]. Valores ajustados dos efeitos das medidas temporárias, incluindo do concurso UMTS em 2000. Para 2007 e 2008 não se utilizaram assim as previsões da Comissão, mas antes os objectivos do Governo português.

Nota: Cálculos UTAO. Uma redução do rácio de uma rubrica de despesa traduz-se numa contribuição positiva para a variação do saldo primário e para a consolidação orçamental (e vice-versa para a receita). Os valores ajustados do ciclo foram calculados utilizando a metodologia comum acordada na União Europeia e a estimativa do hiato do produto da Comissão Europeia (base de dados AMECO, Maio de 2007). Os valores apresentados poderão diferir dos constantes no Relatório, devido à utilização de uma estimativa para o hiato do produto diferente da utilizada pelo Governo. Poderão ainda diferir das estimativas da Comissão Europeia apresentadas no gráfico anterior devido a erros de arredondamento e à utilização de diferentes dados orçamentais de base. Diferem destas necessariamente a partir de 2006 devido à utilização dos objectivos do Governo para as rubricas orçamentais de base.

<sup>24</sup> De acordo com a metodologia comum acordada na União Europeia, as despesas de capital (e os juros) não estão sujeitas a qualquer ajustamento cíclico.

**3.7** Procede-se em seguida à mesma desagregação para o período 2006-2010 utilizando agora a estimativa do hiato do produto utilizada na actualização de Dezembro de 2006 do PEC.<sup>25</sup> Os resultados encontram-se representados no Gráfico 19. Com base nos resultados obtidos, a UTAO concluiu que:

- I. A razão de o esforço de consolidação orçamental previsto para o período 2007-2010 ser significativamente inferior ao verificado em 2006 é devido à evolução projectada para a receita estrutural. Enquanto que em 2006 o aumento da receita ajustada dos efeitos do ciclo económico contribuiu com 0,8 p.p. do PIB para o esforço de consolidação de 2,2 p.p. do PIB, para o período 2007-2010 espera-se uma redução do valor da receita total estrutural.<sup>26</sup> Nos sete anos após 1999, apenas no ano 2000 se verificou uma redução da receita estrutural.
- II. A redução da despesa de capital, que em 2006 contribuiu com 0,7 p.p. para o esforço de consolidação, apresentará em 2007 de acordo com os objectivos do Governo um contributo de 0,2 p.p. do PIB para a consolidação. Nos anos 2008 a 2010 não está prevista qualquer contribuição da despesa de capital para a consolidação das finanças públicas (uma vez que se prevê manter o seu peso no PIB inalterado).
- III. O esforço de consolidação nos anos de 2007 a 2010, está assim dependente das reduções na despesa corrente primária programadas no actual Relatório: entre 2006 e 2010, o Governo propõe-se reduzir a despesa corrente primária estrutural em 3,8 p.p. do PIB. As medidas de consolidação orçamental são analisadas no capítulo 5.

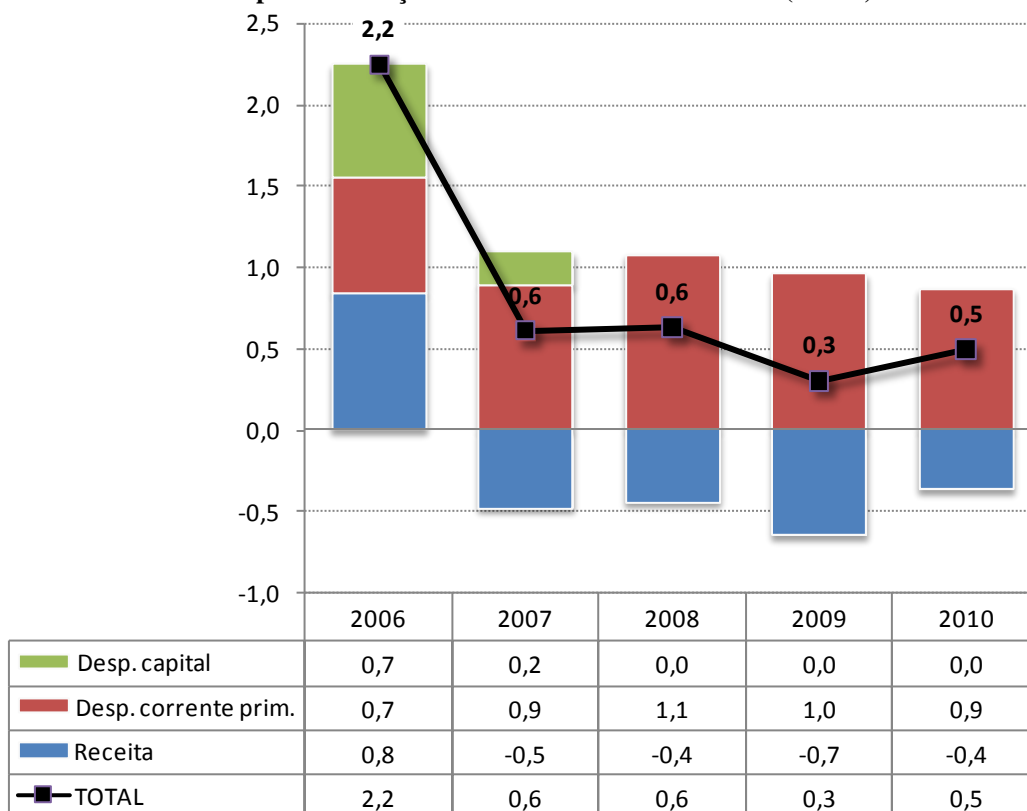
Em suma: para o período 2007-2010, o Governo prevê que o esforço de consolidação se baseie numa redução do peso da despesa corrente primária estrutural no PIB. Tal como se pode concluir de um estudo recente da OCDE, sumariado na Caixa 4, uma consolidação orçamental baseada numa redução de despesa corrente estrutural tende a ser mais duradoura do que se fosse baseada num aumento de receita.

---

<sup>25</sup> Tal como já referido, o Relatório não inclui qualquer estimativa para o hiato do produto apesar de apresentar a evolução de algumas variáveis ajustadas dos efeitos do ciclo económico. Atendendo a que o quadro macroeconómico entre a actualização do PEC e o Relatório em análise não sofreu qualquer alteração, não há qualquer razão para que a estimativa do PEC fosse alterada. A ser verdadeiro este pressuposto, as diferenças face aos valores agregados apresentados no Relatório devem-se a erros de arredondamento, resultantes do nível elevado de arredondamento utilizado nos dados estatísticos de base em percentagem do PIB (apenas uma casa decimal).

<sup>26</sup> Em termos ajustados do ciclo está prevista uma redução da receita total das Administrações Públicas em 1,9 p.p. do PIB entre 2006 e 2010.

Gráfico 19- Contributos para a variação do Saldo Primário Estrutural (%PIB)- 2006-2010



Fonte dos dados orçamentais de base: Relatório de Orientação da Política Orçamental, Abril de 2007.

Nota: Cálculos UTAO. Uma redução do rácio de uma rubrica de despesa traduz-se numa contribuição positiva para a variação do saldo primário e para a consolidação orçamental (e vice-versa para a receita). Os valores ajustados do ciclo foram calculados utilizando a metodologia comum acordada na União Europeia e a estimativa do hiato do produto apresentada na actualização de Dezembro de 2006 do Programa de Estabilidade e Crescimento. Os valores apresentados poderão diferir dos constantes no Relatório devido a erros de arredondamento.

#### Caixa 4- Estudo da OCDE sobre Consolidação Orçamental

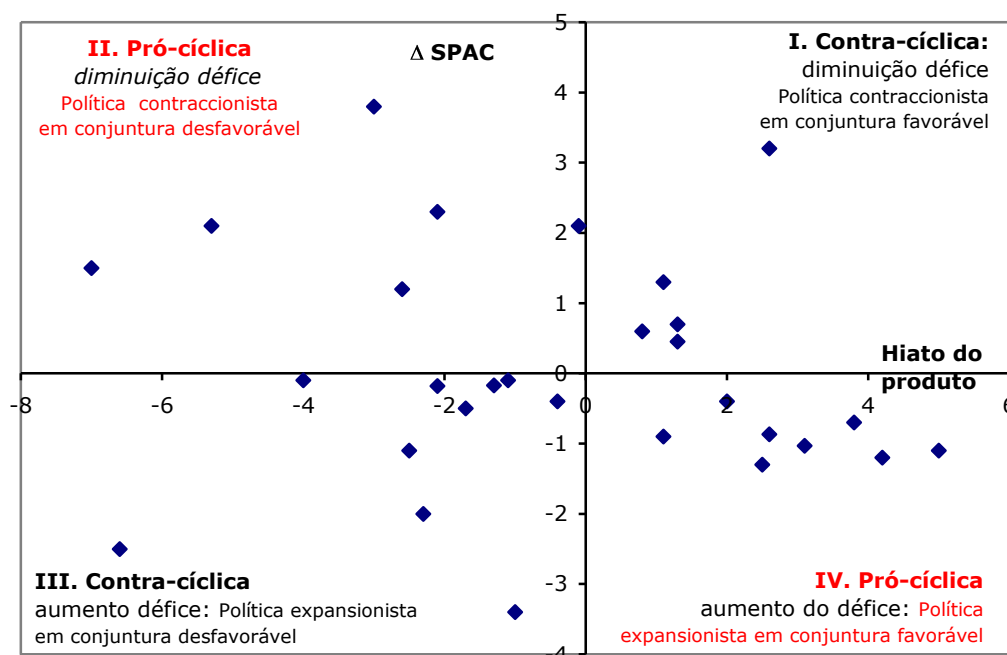
A OCDE publicou no *OECD Economic Outlook*, de Maio de 2007, um estudo onde analisa as lições que se podem extrair dos episódios de consolidação orçamental ocorridos no passado no conjunto dos países membros da OCDE. Os resultados obtidos podem ser sintetizados como segue:

- uma situação orçamental inicial caracterizada por um défice orçamental de dimensão elevada leva a que o processo de consolidação seja mais premente e simultaneamente mais intenso;
- a OCDE conclui ser assim importante que o público esteja informado acerca dos problemas orçamentais, pelo que o processo de consolidação orçamental beneficia da prestação de informação transparente acerca da situação orçamental;
- a OCDE conclui ainda na linha das teses de alguns autores (como Alesina e Perotti), que as consolidações baseadas numa redução da despesa corrente, incluindo em despesas sociais, tendem a ser de maior amplitude e a ser mais duradouras, bem como a apresentar maior taxa de sucesso (do que as baseadas em subida de receita);
- a utilização de regras (numéricas) internas, com ênfase nas despesas, tendem a estar associadas a processos de consolidação mais longos e com maior taxa de sucesso;
- as regras internas para serem eficazes precisam de combinar transparência com suficiente flexibilidade para fazer face a choques cíclicos e de outra natureza, devendo abranger um grande número de rubricas orçamentais e ter mecanismos efectivos para as fazer cumprir.

## 4- A Orientação da Política Orçamental discricionária

**4.1** Este capítulo efectua uma análise à orientação da política discricionária, com base nos dados disponibilizados pela Comissão Europeia para o período 1977-2006 e utilizando os objectivos previstos no Relatório para o período 2007-2010. O Relatório em análise (de Orientação da Política Orçamental) não classifica a orientação da política discricionária nele preconizada. A análise constante neste capítulo é semelhante à efectuada pela UTAO no capítulo 4 da Nota Técnica de análise ao PEC 2006-2010 (secção 4.2.2.4).

**Gráfico 20- Orientação da política orçamental discricionária, 1977-2006 (% PIB)**



Fonte dos dados: Comissão Europeia, base de dados AMECO (Maio de 2007).

Nota: Dados corrigidos dos efeitos das medidas temporárias. ΔSPAC: variação do saldo primário ajustado do ciclo económico e dos efeitos das medidas temporárias.

**4.2** O Gráfico 20 representa 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). 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:

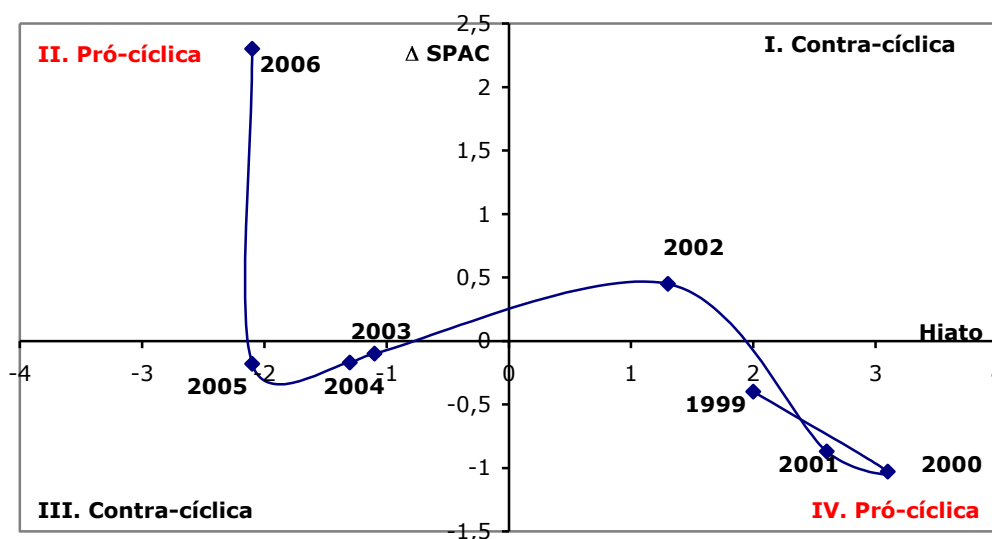
- uma diminuição do défice primário estrutural quando o hiato do produto fosse positivo, significando que o período de conjuntura favorável, caracterizado por um nível de produção da economia superior ao potencial, estaria a ser aproveitado para reduzir o défice estrutural, contribuindo a política orçamental discricionária para o evitar de tensões inflacionistas;
- 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.



Em suma: uma política orçamental discricionária contra-cíclica levaria a que a economia em causa se encontrasse no primeiro ou no terceiro quadrante do referido gráfico.

**4.3** Como se pode verificar da leitura do gráfico, em cerca de metade dos 29 anos considerados no lapso de tempo entre 1977 a 2006 a orientação da política orçamental portuguesa foi pró-cíclica (14/29).<sup>27</sup> Em 9 desses 29 anos encontra-se uma política contra-cíclica (aumento do défice primário estrutural) em períodos de conjuntura desfavorável (hiato do produto negativo); e em apenas 5 anos se aproveitou a conjuntura económica favorável e o conseqüente acréscimo de receitas, para se reduzir o défice primário estrutural.

**Gráfico 21- Orientação da política orçamental discricionária, 1999-2006 (% PIB)**



Fonte dos dados: Comissão Europeia, base de dados AMECO (Maio de 2007).

Nota: Dados corrigidos dos efeitos das medidas temporárias. ΔSPAC: variação do saldo primário ajustado do ciclo económico e dos efeitos das medidas temporárias.

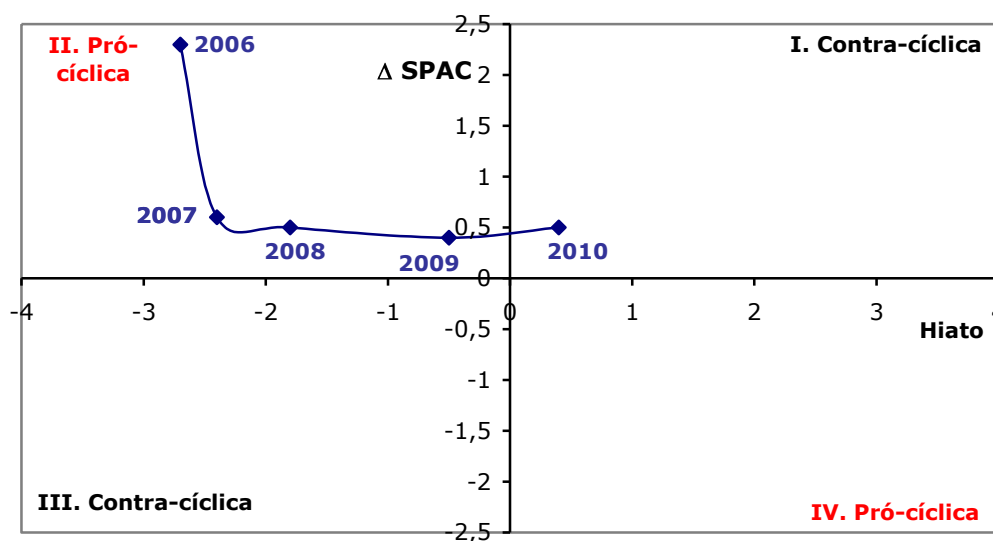
**4.4** O Gráfico 21 ilustra a evolução da orientação da política orçamental portuguesa desde a introdução do euro até 2006. Como se pode verificar, de 1999 a 2001, a política orçamental discricionária foi pró-cíclica, verificando-se um aumento do défice primário estrutural numa conjuntura económica favorável. Em 2002, ainda com uma conjuntura económica favorável, verifica-se uma redução do saldo primário estrutural, traduzindo-se por isso numa política orçamental contra-cíclica. Os anos seguintes são caracterizados por uma conjuntura económica desfavorável (hiato do produto negativo). Em 2003, abstraindo dos efeitos das medidas temporárias, a orientação da política orçamental discricionária foi praticamente neutra (ou acíclica), deixando por isso funcionar em pleno os denominados estabilizadores automáticos. Já em 2004 e 2005 verifica-se um ligeiro aumento do défice primário estrutural, alterando a orientação da política discricionária de neutra para contra-cíclica. Em 2006, o défice primário

<sup>27</sup> Comparativamente aos números apresentados na Nota Técnica de Análise à actualização de Dezembro de 2006 do PEC, verifica-se o acréscimo numa unidade no número de anos caracterizados por apresentarem uma política discricionária contra-cíclica. Tal diferença é devida à reclassificação do ano de 2004 como apresentando uma política contra-cíclica, em virtude da Comissão Europeia ter revisto a sua estimativa para o hiato do produto.

estrutural é reduzido fortemente, traduzindo-se numa política orçamental discricionária pró-cíclica.

**4.5** A trajetória da política orçamental prevista no Relatório em análise encontra-se ilustrada no Gráfico 22.<sup>28</sup> De acordo com o Relatório está prevista a continuação de uma política orçamental pró-cíclica até 2009: diminuição do saldo primário estrutural numa conjuntura económica desfavorável, com o produto abaixo do seu nível potencial. Para 2010, prevê-se a passagem a uma conjuntura favorável (fecho do hiato do produto), o que, a verificar-se, faz com a política discricionária prevista para esse ano possa ser considerada contra-cíclica.

**Gráfico 22- Orientação da política orçamental discricionária, 2006-2010 (%PIB)**



Fonte dos dados: Relatório de Orientação da Política Orçamental, Abril de 2007.

Nota: ΔSPAC: variação do saldo primário ajustado do ciclo económico e dos efeitos das medidas temporárias.

<sup>28</sup> Utiliza-se novamente a estimativa do hiato do produto apresentada pelo Governo na actualização de Dezembro de 2006 do PEC.

## 5- Quantificação do impacto orçamental das principais medidas de política discricionária

Este capítulo apresenta as principais medidas estruturais de consolidação orçamental referidas no Relatório. O capítulo encontra-se dividido em duas secções. Na primeira apresentam-se as principais medidas. A segunda procede a uma análise do método proposto no Relatório para as quantificar.

### 5.1 Principais medidas

**5.1** O Relatório em análise identifica um determinado conjunto de medidas estruturais que contribuem para o processo de consolidação orçamental. Contudo, não é avançada qualquer quantificação do efeito orçamental associado a cada uma dessas medidas.

**5.2** Especificamente o Relatório refere-se aos avanços realizados nos primeiros meses de 2007 relativamente:

- I. à racionalização de processos, serviços e efectivos na Administração Pública;
- II. à modernização do sistema de Emprego Público;
- III. à contenção do crescimento da despesa em Segurança Social e Saúde;
- IV. e à modernização do processo orçamental.

**5.3** Relativamente à racionalização de processos, serviços e efectivos na Administração Pública, é referido que o PRACE já se encontra na sua fase de execução, “tendo sido publicadas as novas leis orgânicas dos Ministérios, definidas e aprovadas em Conselho de Ministros as micro-estruturas de todos os serviços, e publicadas, à data de apresentação deste relatório, cerca de 73% das leis orgânicas dos serviços”. É referido igualmente que o PRACE permite reduzir em 25,6% as estruturas da Administração Central, em 26,2% os cargos de direcção superior e em 40% as estruturas da Administração Indirecta do Estado (institutos públicos dotados de autonomia administrativa e financeira, de regime geral). Não é contudo quantificado o impacto desta reestruturação na evolução das finanças públicas, nem é indicada a forma de concretizar as referidas reduções previstas.

**5.4** Outros impactos que também não são quantificados são os que venham a resultar dos ganhos de eficiência esperados pela modernização do sistema de emprego público, ou da concretização do modelo de partilha dos serviços comuns.

**5.5** Não é igualmente quantificado o impacto orçamental das reformas nos regimes de segurança social.<sup>29</sup> A este propósito, o Relatório enuncia que a Proposta de Lei para aperfeiçoar a convergência do sistema de protecção social dos funcionários públicos

---

<sup>29</sup> Relativamente ao impacto da reforma dos regimes de segurança social na sustentabilidade a prazo das finanças públicas foi recentemente publicado o estudo de Pinheiro, M. e V. G. Cunha (2007), “MISS: Um modelo para avaliação da sustentabilidade da segurança social pública portuguesa”, *Banco de Portugal, Occasional Papers*, N.º 2-2007, Maio. Esse estudo conclui que a recente reforma dos regimes de segurança social tem um impacto positivo sobre a sustentabilidade. Outra conclusão do estudo é a de que a *escolha* a efectuar pelos beneficiários entre *adiar a idade de reforma* até compensar completamente o efeito do factor de sustentabilidade, *ou manter a idade de reforma* por velhice e aceitar a penalização financeira sobre o valor de reforma, *não terá um impacto neutro sobre a sustentabilidade do sistema*. Será mais benéfico para a sustentabilidade do sistema a decisão de adiamento da idade de reforma por parte dos futuros pensionistas.

com o novo Regime Geral da Segurança Social, em matéria de aposentação, já foi aprovada em Conselho de Ministros. De acordo com o Governo esta convergência “contribuirá, num contexto de uma maior equidade, para reforçar a sustentabilidade financeira da Caixa Geral de Aposentações (CGA)”.

**5.6** Na área da saúde, refere-se a continuidade em 2007 dos processos de empresarialização e contratualização com os hospitais. Contudo, não se quantifica o impacto esperado nas finanças públicas desses desenvolvimentos. É, contudo, quantificada uma poupança no montante de cerca de 49 milhões de euros para o Serviço Nacional de Saúde (SNS), resultante de um novo regime de formação de preços máximos dos novos medicamentos.

**5.7** É igualmente referida a intenção de revisão do processo orçamental com o objectivo de estruturar, até 2010, o Orçamento do Estado por programas, com estabelecimento de regras e objectivos orçamentais de natureza plurianual, tendo para esse efeito sido criada uma Comissão Técnica. Porém, o Relatório não quantifica o impacto orçamental a resultar da alteração do processo orçamental a concretizar até 2010.

## 5.2 Análise da metodologia de avaliação de impacto no Relatório

**5.8** O Relatório apresenta um gráfico (4.2), que se reproduz em anexo, o qual «procura evidenciar analiticamente o esforço de consolidação orçamental, por comparação com um cenário de não alteração da política orçamental em 2006 (“no policy changes”)). Os resultados do gráfico são apresentados no Relatório como significando que *«as medidas implementadas em 2006 representam, assim, uma poupança de 2,7% do PIB»* (itálico adicionado).

**5.9** Impõe-se referir que o cenário apresentado tem um conjunto específico de problemas técnicos, adiante referidos, que afectam a possibilidade de apurar com precisão o esforço de consolidação resultante das principais medidas. Contudo, mais relevante do que o detalhe dessas questões técnicas, é o facto de não ser essa a forma que a UTAO considera ser a mais adequada de quantificação dos efeitos orçamentais das principais medidas discricionárias de reformas estruturais previstas.<sup>30</sup> *A quantificação do impacto orçamental das medidas deveria ser elaborada medida a medida utilizando informação de base detalhada*, 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.

---

<sup>30</sup> 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*, Nº 272, January 2007.

**5.10** Quanto a um cenário “no-policy change”, se bem elaborado, é um instrumento útil, ao permitir um ponto de comparação (*baseline scenario*) para o conjunto alargado de medidas previsto num orçamento, embora não permita medir o impacto individual de medidas específicas. Em concreto, o cenário “no policy changes” apresentado no Relatório tem um conjunto significativo de limitações que se apontam em seguida. Acresce que não se encontra de acordo com a prática seguida em instituições internacionais de referência. Nomeadamente, o cenário apresenta o seguinte conjunto de limitações:

- I. Traduz uma simplificação da realidade orçamental que se tem por excessiva, ao basear as projecções de receita e despesa corrente unicamente na extrapolação da tendência de crescimento (nominal) dos últimos quatro anos; a prática seguida por instituições de referência traduzir-se-ia numa projecção da evolução das rubricas orçamentais ao nível mais desagregado possível. Tal como apresentado no Relatório, está-se implicitamente a assumir a homogeneidade do comportamento das componentes das rubricas de despesa corrente e receita fiscal.
- II. Ao ser baseado na extrapolação da tendência de crescimento nominal dos grandes agregados orçamentais é ainda influenciado pelo comportamento da inflação, sobretudo em fases de desaceleração/aceleração do crescimento de preços.
- III. Não remove os efeitos da variação cíclica da economia sobre o orçamento, implicitamente atribuindo à política discricionária os efeitos automáticos da conjuntura sobre o orçamento.
- IV. A avaliação do esforço de consolidação orçamental deverá ser feita recorrendo ao cálculo da variação do saldo primário ajustado do ciclo económico.
- V. O método proposto no Relatório é sensível à alteração de alguns parâmetros da sua forma de cálculo (ver a análise de sensibilidade elaborada pela UTAO na Tabela 6 e descrita no ponto seguinte).

**5.11** A UTAO efectuou uma análise de sensibilidade à estimativa das poupanças atribuídas às medidas implementadas em 2006 e às previstas para 2007, fazendo pequenas alterações na forma de elaboração do cenário sem alteração de políticas (*no-policy change*) tal como preconizado no Relatório. O cenário proposto no Relatório assume que:

«a despesa e a receita correntes evoluiriam à taxa de crescimento média dos últimos quatro anos (respectivamente, 6,3% e 4,7%). Relativamente às receitas e despesas de capital, considerou-se que em 2006 manteriam o valor real de 2005».

A análise de sensibilidade às poupanças estimadas foi efectuada em duas variantes:

- I. *Variante A*: utilizando o método proposto no Relatório, estudou-se a sensibilidade da projecção à consideração de um número diferente de anos (memória) no cálculo da tendência de crescimento nominal das rubricas de receita e despesa correntes. Para além dos 4 anos de memória do processo preconizados no Relatório, considerou-se: a totalidade do período desde a introdução do euro em 1999; 5 anos; 3 anos; e 2 anos de memória.
- II. *Variante B*: para além de se continuar a considerar um número diferente de anos no cálculo do valor tendencial, corrigiu-se a evolução das rubricas orçamentais do efeito da inflação e considerou-se que as despesas de capital teriam o mesmo tratamento dado às despesas correntes (ou seja, apresentariam uma tendência decrescente em vez de manterem o seu valor real).

Ambas as variantes foram calculadas pela UTAO tanto para o ano de 2006 como para o ano de 2007 (apesar do Relatório só apresentar uma estimativa para 2006). Os resultados encontram-se na Tabela 6. Da sua leitura pode concluir-se que:

- I. O método proposto é sensível em relação ao número de anos considerado na determinação da tendência de evolução das rubricas consideradas (à memória do processo usada).
- II. Existe alguma sensibilidade das poupanças estimadas à correcção do efeito inflação e comportamento das despesas de capital (variante B), sendo nessa variante as poupanças estimadas sistematicamente inferiores às apresentadas no Relatório.
- III. A sensibilidade do método proposto no Relatório às modificações consideradas é relativamente mais elevada para a estimativa referente a 2007, do que para a estimativa referente a 2006. Para 2006, a estimativa de “poupança” varia entre 2,2 e 2,9% do PIB. Para 2007, a estimativa de “poupança” varia entre uma “poupança” negativa de 0,2% do PIB (na variante B, considerando a tendência de crescimento verificada durante os últimos dois anos até 2006) e uma poupança de 1% do PIB no caso da variante A (considerando a totalidade do período pós-introdução do euro). Utilizando, tal como no Relatório, uma memória de 4 anos, e o método aí preconizado, a poupança estimada das medidas a implementar em 2007 é de 0,6% do PIB.

**Tabela 6- Análise de sensibilidade às poupanças estimada com base no cenário de “no policy changes” apresentado no Relatório**

Projecção para 2006					
Anos (memória):	6	5	4	3	2
Período Referência:	1999-2005	2000-2005	2001-2005	2002-2005	2003-2005
A: Método Relatório	2,9	2,9	2,7	2,7	2,2
B: Método modificado	2,7	2,7	2,5	2,7	2,4

Projecção para 2007					
Anos (memória):	7	5	4	3	2
Período Referência:	1999-2006	2001-2006	2002-2006	2003-2006	2004-2006
A: Método Relatório	1,0	0,7	0,6	0,1	0,1
B: Método modificado	0,9	0,6	0,5	0,0	-0,2

Nota: Cálculos UTAO. Ver texto para detalhes.

# **ANEXO**

Tabela 7- Evolução passada e prevista das principais rubricas orçamentais -1999-2010 (%PIB)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>RECEITA CORRENTE</b>	<b>38,8</b>	<b>38,8</b>	<b>38,4</b>	<b>38,8</b>	<b>38,4</b>	<b>39,5</b>	<b>40,1</b>	<b>41,2</b>	<b>41</b>	<b>40,8</b>	<b>40,7</b>	<b>40,7</b>
Receita Fiscal	23,3	23,3	22,9	22,7	22	22,6	23,5	24,1	24,4	24,5	24,5	24,3
Contribuições Sociais	10,8	11,2	11,4	11,7	12,2	12,2	12,5	12,5	12,3	12,3	12,2	12,2
Outra Receita Corrente	4,7	4,3	4,1	4,4	4,2	4,7	4,1	4,6	4,2	4,1	4	4,2
<b>DESPESA CORRENTE</b>	<b>37,4</b>	<b>38,2</b>	<b>39,0</b>	<b>40</b>	<b>41,2</b>	<b>41,9</b>	<b>43,3</b>	<b>42,7</b>	<b>41,9</b>	<b>40,8</b>	<b>39,7</b>	<b>38,6</b>
Consumo Intermédio	4,1	4,3	4,3	4,2	3,8	4	4	4	4	3,9	3,8	3,7
Despesas com Pessoal	13,7	14,2	14,3	14,7	14,1	14,1	14,4	13,5	13,1	12,4	11,8	11,3
Prestações Sociais	13,1	13,5	13,9	14,6	17	17,6	18,3	18,7	18,8	18,5	18,2	17,8
Juros (PDE)	3,0	3,0	3,0	2,9	2,7	2,6	2,7	2,8	2,9	2,9	2,8	2,6
Subsídios	1,7	1,2	1,4	1,5	1,8	1,5	1,6	1,4	1	0,9	0,9	0,9
Outra Despesa Corrente	1,8	1,9	2,1	2	1,8	2,1	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
<b>RECEITA DE CAPITAL</b>	<b>1,7</b>	<b>1,4</b>	<b>1,7</b>	<b>1,2</b>	<b>1,8</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>	<b>1</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>
<b>DESPESA DE CAPITAL</b>	<b>5,8</b>	<b>5,2</b>	<b>5,4</b>	<b>4,3</b>	<b>4,3</b>	<b>4,5</b>	<b>4,1</b>	<b>3,4</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>
FBCF	4,1	3,8	3,9	3,5	3,1	3,1	2,8	2,3	2,3	2,3	2,4	2,6
Outra Despesa de Capital	1,7	1,2	1,5	0,7	1,1	1,4	1,3	1,1	1	0,9	0,8	0,7
<b>RECEITA TOTAL</b>	<b>40,5</b>	<b>40,2</b>	<b>40,1</b>	<b>40</b>	<b>40,2</b>	<b>41</b>	<b>41,4</b>	<b>42,2</b>	<b>41,8</b>	<b>41,6</b>	<b>41,4</b>	<b>41,4</b>
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>43,2</b>	<b>43,4</b>	<b>44,4</b>	<b>44,2</b>	<b>45,4</b>	<b>46,4</b>	<b>47,4</b>	<b>46,1</b>	<b>45,1</b>	<b>44</b>	<b>42,9</b>	<b>41,8</b>
<b>CAP.(+)/ NEC. FINANC.(-) PDE</b>	<b>-2,7</b>	<b>-3,2</b>	<b>-4,3</b>	<b>-4,2</b>	<b>-5,2</b>	<b>-5,4</b>	<b>-6</b>	<b>-3,9</b>	<b>-3,3</b>	<b>-2,4</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,4</b>
<b>Saldo Primário</b>	0,3	-0,2	-1,3	-1,3	-2,5	-2,8	-3,3	-1,1	-0,4	0,5	1,3	2,2
<b>Consumo público</b>									19,6	18,8	17,9	17,2
Despesa corrente primária	34,4	35,2	36,0	37,1	38,5	39,3	40,6	39,9	39,0	37,9	36,9	36,0
<b>Despesa primária</b>	40,1	40,4	41,4	41,3	42,7	43,8	44,7	43,3	42,2	41,1	40,1	39,2
Saldo ajustado do ciclo				-4,8	-4,7	-4,8	-4,9	-2,7	-2,2	-1,6	-1,2	-0,5
Saldo primário do ciclo				-1,9	-2	-2,1	-2,2	0,1	0,7	1,2	1,6	2,1

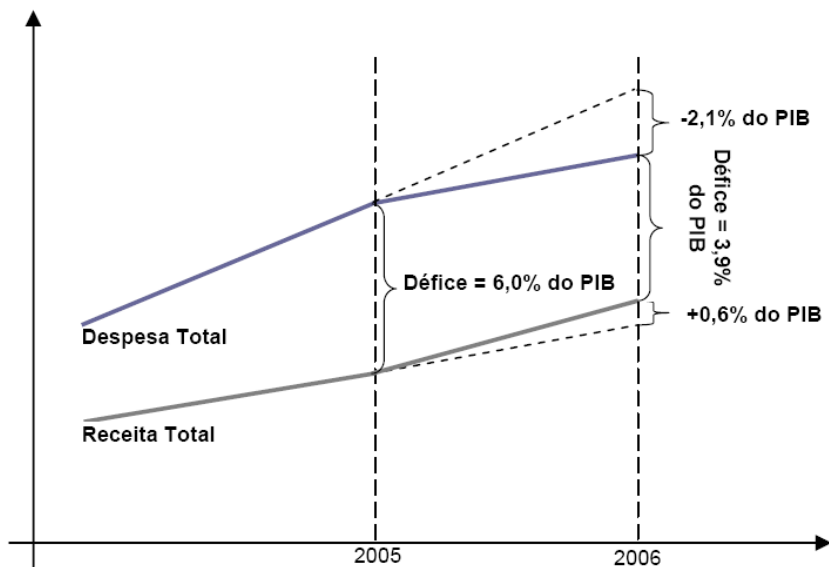
Fontes: DGEP, Estatísticas Anuais da Economia Portuguesa, Abril de 2007, [1999-2001] e Relatório de Orientação da Política Orçamental, Abril de 2007 [2002-2010]. Valores ajustados dos efeitos das medidas temporárias, incluindo do concurso UMTS em 2000.



## Reprodução do Gráfico 4.2 do Relatório

Gráfico 4.2. Consolidação Orçamental – Cenário “No Policy Change”

(Milhões de euros)



Fonte: Relatório de Orientação da Política Orçamental, Abril de 2007, pág. 23.