



República Portuguesa

Relatório de Orientação
da
Política Orçamental

Julho de 2010

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Av. Infante D. Henrique, 1

1149-009 LISBOA

• Telefone: (+351) 218 816 820 • Fax: (+351) 218 816 862

<http://www.min-financas.pt>

Índice

Sumário executivo	6
1. Enquadramento Internacional	8
1.1. Desenvolvimentos recentes da economia portuguesa	10
1.2. Previsões para a Economia Portuguesa para 2010-2013	13
1.3. Política Orçamental	16
2. Situação Orçamental Portuguesa no Contexto da União Europeia.....	21
3. As Finanças Públicas.....	30
3.1. Evolução Recente das Finanças Públicas.....	30
3.2. Execução Orçamental em 2010	36
3.2.1. Estado	37
Receita do Estado.....	37
Despesa do Estado.....	38
3.2.2. Serviços e Fundos Autónomos.....	40
3.2.3. Serviço Nacional de Saúde	42
3.2.4. Administração Regional.....	43
3.2.5. Administração Local	44
3.2.6. Segurança Social.....	45
3.3. Perspectivas de Médio Prazo.....	47
Anexo I. Implementação das medidas de consolidação orçamental.....	50
Anexo II. Conta das AP – 1995-2009 (Contas Nacionais base 2006).....	55

Índice de Quadros

Quadro 1.1. PIB a preços constantes	8
Quadro 1.2. PIB e componentes da despesa	10
Quadro 1.3. População activa, emprego e desemprego	11
Quadro 1.4. Enquadramento internacional – principais hipóteses	14
Quadro 1.5. Principais indicadores	14
Quadro 1.6. Principais impactos das medidas de consolidação das finanças públicas	19
Quadro 2.1. Finanças públicas na União Europeia	21
Quadro 2.2. Indicadores orçamentais na União Europeia	23
Quadro 2.3. Estados-membros em situação de défice excessivo	23
Quadro 3.1. Saldos orçamentais	31
Quadro 3.2. Evolução da dívida pública	31
Quadro 3.3. Conta das Administrações Públicas	32
Quadro 3.4. Indicadores do combate à fraude e evasão fiscais	34
Quadro 3.5. Execução orçamental do Estado – principais agregados	37
Quadro 3.6. Execução da receita fiscal do Estado	38
Quadro 3.7. Execução da despesa do Estado	39
Quadro 3.8. Execução orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos	41
Quadro 3.9. Execução orçamental do Serviço Nacional de Saúde	42
Quadro 3.10. Execução orçamental da Administração Regional	43
Quadro 3.11. Execução orçamental da Administração Local	44
Quadro 3.12. Execução orçamental da Segurança Social	46
Quadro 3.13. Saldos orçamentais	47
Quadro 3.14. Evolução da dívida pública	47
Quadro 3.15. Conta das Administrações Públicas	49

Índice de Gráficos

Gráfico 1.1. PIB e sentimento económico.....	9
Gráfico 1.2. PIB e índices de confiança.....	9
Gráfico 1.3. Índice de preços no consumidor e preço spot do petróleo.....	12
Gráfico 1.4. IHPC - Portugal e área do euro.....	12
Gráfico 1.5. Taxas de juro a 3 meses do mercado monetário.....	12
Gráfico 1.6. Índices bolsistas.....	12
Gráfico 1.7. Clima económico.....	13
Gráfico 1.8. Indicadores coincidentes do Banco de Portugal.....	13
Gráfico 1.9. Fluxo de mercadorias.....	13
Gráfico 1.10. Novas encomendas na indústria e procura externa.....	13
Gráfico 2.1. Défice na União Europeia.....	21
Gráfico 2.2. Dívida pública na União Europeia.....	21
Gráfico 2.3. Variação da receita e da despesa entre 2005 e 2009.....	22
Gráfico 2.4. Saldo orçamental e dívida pública na área do euro - 2009.....	27
Gráfico 2.5. Variação do saldo orçamental e da dívida pública em 2009.....	27
Gráfico 2.6. Défice orçamental, variação da dívida pública e ajustamento défice-dívida.....	28
Gráfico 3.1. Número de pensões e subsídios atribuídos.....	46

Índice de Caixas

Caixa 1.1. Qualidade das finanças públicas: revisão da Lei de Enquadramento Orçamental e unidade de acompanhamento das PPP e investimentos de iniciativa pública.....	20
Caixa 2.1. Opinião do Conselho sobre a actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento para 2010-2013 e avaliação das acções adoptadas no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos.....	25
Caixa 2.2. Melhoria da coordenação das políticas económicas na União Europeia e na área do euro.....	29
Caixa 3.1 Divulgação da nova série das Contas Nacionais na base 2006.....	35

Sumário executivo

A crise financeira internacional teve importantes consequências nas finanças públicas nos países europeus, incluindo Portugal, com o aumento dos défices públicos e aumento dos rácios da dívida pública no PIB.

No início de 2010, a orientação de política económica mantinha os estímulos orçamentais anti-cíclicos, ao mesmo tempo que, alguns países, entre os quais Portugal, iniciaram uma retoma gradual do processo de ajustamento orçamental.

A crise da dívida soberana grega, e o seu contágio a outros países, agravou a percepção de risco dos investidores, com repercussões sobre os custos de financiamento enfrentados por alguns países, tanto no sector público como no privado.

A deterioração das condições de acesso ao financiamento foi muito rápida, surpreendendo a generalidade dos analistas e instituições internacionais, obrigando a um ajustamento dos programas europeus no sentido de darem prioridade ao objectivo de consolidação e sustentabilidade das contas públicas, enquadrado num contexto de continuação do esforço orientado para a reestruturação e modernização das economias.

A resposta passou por antecipar e acelerar o processo de consolidação. A prioridade dada ao equilíbrio das contas públicas, assumida pelo Governo, tem subjacente a ideia de que um processo consistente de consolidação orçamental representa uma condição necessária não apenas para a sustentabilidade das finanças públicas, mas também para o reforço da confiança, do crescimento económico e da competitividade da economia portuguesa.

O desenrolar da crise da dívida soberana e o agravamento das condições de financiamento da economia portuguesa, à semelhança de outros países da zona euro, exigiu, assim, a adopção de medidas de consolidação orçamental adicionais. As medidas de reforço e antecipação contribuirão para atingir o objectivo de défice orçamental inferior a 3% do PIB, um ano antes (em 2012), tendo por subjacente metas mais ambiciosas de consolidação para 2010 e 2011, respectivamente 7,3% e 4,6% do PIB, às quais se associa a estabilização do nível da dívida pública face ao PIB também já em 2012.

O processo de consolidação orçamental definido centra-se, em primeiro lugar, na redução da despesa, com destaque para o controlo e redução da despesa corrente primária, com intervenções nas despesas com pessoal, despesas sociais, despesas de consumo intermédio e também na redução da despesa fiscal, aumentando o esforço de forma mais acentuada nos escalões de rendimentos mais elevados.

A estratégia de consolidação orçamental procura uma distribuição justa e adequada de esforços, tentando alargar a base de incidência das medidas quer de diminuição da despesa quer de cobrança de nova receita, sem deixar, no entanto, de exigir um esforço maior nos escalões de rendimentos mais elevados.

As medidas adicionais de consolidação orçamental seguiram estes princípios, incluindo o reforço da diminuição da despesa, com o congelamento das admissões na administração pública, aumento das cativações nos consumos intermédios, redução das transferências para o sector empresarial do Estado, levantamento antecipado das medidas excepcionais de combate à crise.

O acelerar do ritmo de consolidação, que passou a constituir um objectivo mais urgente, obrigou, contudo, à adopção de medidas de reforço da receita com impacto já no segundo semestre de 2010, em que se destacam a subida de 1 p.p. da taxa do IVA, e o aumento do IRS nos escalões superiores e do IRC a pagar pelas grandes empresas. De salientar que o acordo conseguido entre o Governo e o principal partido da oposição foi decisivo para a persecução destas medidas.

Num momento em que a consolidação orçamental e o reequilíbrio externo são objectivos especialmente relevantes, a procura externa ganha maior relevo como motor de crescimento. A forte recuperação das

exportações, de acordo com os dados já conhecidos para o primeiro semestre, é um sinal positivo da capacidade competitiva das empresas portuguesas, estando a dar um contributo importante num momento de retracção da despesa pública.

A consolidação orçamental deverá continuar a ser desenvolvida no contexto da implementação de reformas estruturais, que apoiem as empresas e a criação de emprego, continuando o processo de melhoria do perfil tecnológico das exportações e de reforço do peso dos mercados extra-europeus, de melhorias no ambiente de negócios, no funcionamento dos mercados, nas qualificações, na capacidade de investigação e inovação, no sentido de promover o crescimento potencial e a competitividade da economia portuguesa.

1. Enquadramento Internacional

Em 2009, assistiu-se a uma recessão generalizada das economias avançadas e a um abrandamento do crescimento económico dos países emergentes e em desenvolvimento, tendo sido acompanhados por uma quebra acentuada das trocas comerciais com um volume estimado de -10,7%. As previsões de Primavera do FMI, da CE e da OCDE apontam contudo, que a retoma da economia mundial tem vindo a evoluir melhor do que o previsto anteriormente, em parte, concorrendo para isso a implementação de medidas de relançamento das economias e a ocorrência de uma política monetária de cedência de liquidez e de diminuição das taxas de juro directoras.

Assim, para 2010 espera-se uma recuperação significativa das economias emergentes, mais acentuada dos países asiáticos (China e Índia), enquanto a das economias avançadas apresenta um crescimento menos robusto. A generalidade das economias da América Latina, com destaque para o Brasil, também deve acelerar nos próximos dois anos.

Num contexto de recuperação da procura externa, as projecções da Comissão Europeia (CE) apontam para que o crescimento económico da área do euro assente sobretudo no fortalecimento das exportações, estando previsto um aumento de 5% em termos reais, em média, nos anos de 2010 e 2011, invertendo o valor negativo registado em 2009. Prevê-se, ainda, a melhoria da procura interna neste período, mantendo, contudo, ainda um fraco crescimento, associado às perspectivas menos favoráveis do mercado de trabalho e à emergência de condições mais restritivas na concessão de crédito. Nesta perspectiva, o investimento da área do euro deverá continuar a diminuir, em 2010, prevendo-se apenas para 2011 um valor positivo (1,8%) influenciado, sobretudo, pelo sector dos bens de equipamento. O consumo privado deverá manter-se moderado, determinado por um fraco crescimento dos salários e por alguma deterioração do mercado de trabalho, estando prevista uma subida da taxa de desemprego em 1p.p., em média, para a área do euro nos anos de 2010 e 2011 (Quadro 1.1).

Quadro 1.1. PIB a preços constantes

	(variação anual, em %)							Desvios face a Outono de 2009, em p.p.					
	2009	2010			2011			2010			2011		
	CE	CE	FMI	OCDE	CE	FMI	OCDE	CE	FMI	OCDE	CE	FMI	OCDE
Economia Mundial	-0,9*	4,0	4,2	:	4,0	4,3	:	0,9	1,1	:	0,5	0,1	:
Economias Avançadas	-3,2*	:	2,3	:	:	2,4	:	:	1,0	:	:	-0,1	:
EUA	-2,4	2,8	3,1	3,2	2,5	2,6	3,2	0,6	1,6	0,7	0,5	-0,2	0,4
Japão	-5,2	2,1	1,9	3,0	1,5	2,0	2,0	1,0	0,2	1,2	1,4	1,1	0,0
União Europeia	-4,2	1,0	1,0	:	1,7	1,8	:	0,3	0,5	:	0,1	0,0	:
Reino Unido	-4,9	1,2	1,3	1,3	2,1	2,5	2,5	0,3	0,4	0,1	0,2	0,0	0,3
Área do Euro	-4,1	0,9	1,0	1,2	1,5	1,5	1,8	0,2	0,7	0,3	1,6	0,0	0,1
Alemanha	-5,0	1,2	1,2	1,9	1,6	1,7	2,1	0,0	0,9	0,5	-0,1	0,2	0,2
França	-2,2	1,3	1,5	1,7	1,5	1,8	2,1	0,1	0,6	0,3	0,0	0,0	0,4
Itália	-5,0	0,8	0,8	1,1	1,4	1,2	1,5	0,1	0,6	0,0	0,0	0,5	0,0
Espanha	-3,6	-0,4	-0,4	-0,2	0,8	0,9	0,9	0,4	0,3	0,1	-0,2	0,0	0,0
Portugal	-2,7	0,5	0,3	1,0	0,7	0,7	0,8	0,2	-0,1	0,2	-0,3	:	-0,7
Economias Emergentes e em Desenvolvimento	2,4*	:	6,3	:	:	6,5	:	:	1,2	:	:	0,4	:
Rússia	-7,9	3,7	4,0	5,5	4,0	3,3	5,1	1,4	2,5	0,6	1,3	0,3	0,9
China	8,7	10,3	10,0	11,1	9,4	9,9	9,7	0,7	1,0	0,9	-0,1	0,2	0,4
Índia	5,7	8,1	8,8	8,3	8,0	8,4	8,5	1,7	2,4	1,0	0,6	1,1	0,9
Brasil	-0,2	5,7	5,5	6,5	4,5	4,1	5,0	1,5	2,0	1,7	0,3	0,6	0,5

Fontes: FMI, *World Economic Outlook*, Abril 2010; Comissão Europeia, *Economic Forecast*, Maio 2010; OCDE, *Economic Outlook*, Maio 2010. * FMI.

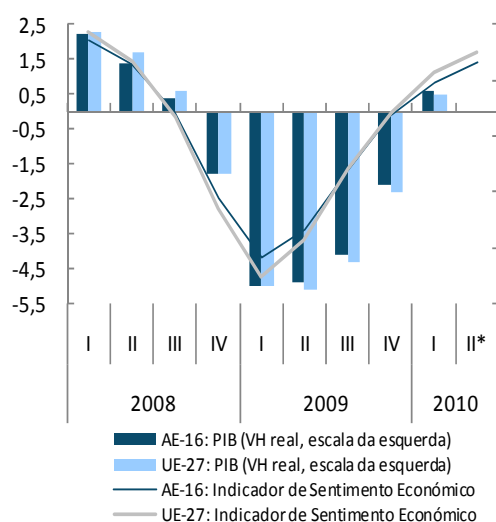
Associado à expectativa de uma recuperação económica mais cedo do que a inicialmente prevista e à aceleração dos preços das matérias-primas, a taxa de inflação foi revista em alta para a maioria dos países, devendo aumentar em 2010 e 2011, embora permaneça fraca para a maioria das economias avançadas, em torno dos 1,4%, em média.

De facto, os recentes indicadores quantitativos e qualitativos sugerem que a actividade mundial se encontra em nítida recuperação na generalidade dos países (Gráfico 1.2 e Gráfico 1.1)

No 1.º trimestre de 2010, o PIB da UE e da área do euro aumentou, respectivamente, 0,5% e 0,6% em termos homólogos reais (-2,3% e -2,1%, respectivamente, no 4.º trimestre de 2009) em resultado, sobretudo, da melhoria das exportações e do investimento. Os indicadores quantitativos disponíveis para a área do euro apresentaram um crescimento robusto para a actividade industrial. De facto, em Abril, e em termos homólogos, a produção industrial subiu para 9,4% (7,4% em Março) e as exportações aumentaram 17,4% em termos nominais (18% em Março). Pelo contrário, as vendas a retalho apresentaram uma quebra, demonstrando que o consumo privado continua a revelar sinais de fragilidade, para os quais contribuíram a situação negativa do mercado de trabalho e as expectativas do efeito sobre os orçamentos familiares das famílias das medidas de controlo orçamental que têm vinda a ser anunciadas e implementadas. No conjunto dos meses de Abril e Maio, o indicador de sentimento económico subiu tanto na UE como na área do euro em resultado sobretudo da melhoria dos indicadores de confiança dos empresários da indústria e dos serviços. Apesar de se ter assistido, em Abril, a uma subida da taxa de desemprego, na área do euro, as expectativas dos empresários quanto à criação de emprego continuaram, em Maio, a melhorar para a indústria transformadora e para os serviços.

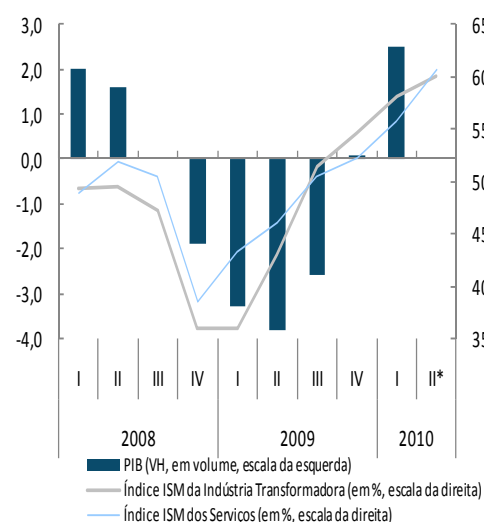
Nos EUA o PIB aumentou 2,5% em termos homólogos reais no 1.º trimestre de 2010, impulsionado pela melhoria de todas as componentes, com destaque para a recuperação da procura interna, invertendo a tendência negativa registada desde o 3.º trimestre de 2008. Os indicadores quantitativos referentes aos meses de Abril e Maio indicam a continuação de uma evolução favorável para as vendas a retalho, produção industrial e exportações. Decorrente da melhoria da situação económica, o mercado de trabalho começou a dar sinais de alguma recuperação, salientando-se a descida da taxa de desemprego para 9,7% em Maio (9,9% em Abril) e a criação de emprego pelo 5º mês consecutivo.

Gráfico 1.1. PIB e sentimento económico na área do euro e na UE



Fontes: CE; Eurostat. * Média dos meses de Abril e Maio.

Gráfico 1.2. PIB e índices de confiança na indústria e serviços nos EUA



Fontes: BEA; ISM. * Média dos meses de Abril e Maio.

Nos países asiáticos, é de referir que o crescimento económico na China acelerou 1,2 p.p., para 11,9% em termos homólogos reais no 1.º trimestre de 2010, devido sobretudo ao fortalecimento do investimento

e da procura externa. Os indicadores disponíveis para o 2.º trimestre de 2010 sugerem a continuação da evolução favorável com as exportações a registarem um aumento médio de 39,5%, em termos homólogos nominais no conjunto dos meses de Abril e Maio (30,3% no 1.º trimestre). No Japão, o PIB recuperou para 4,2% em termos homólogos reais no 1.º trimestre de 2010, invertendo a quebra registada desde o 2.º trimestre de 2008, devido sobretudo ao forte crescimento das exportações.

1.1. Desenvolvimentos recentes da economia portuguesa

O ano de 2009 foi marcado pela contracção da actividade económica na generalidade dos países avançados, para a qual concorreu a propagação da crise aos mercados financeiros internacionais e à economia real, a quebra do sector da construção no segmento imobiliário nos EUA e em algumas economias europeias (Reino Unido, Espanha e Irlanda) e a redução do preço das matérias-primas (petróleo e não energéticas), com impacto negativo principalmente nas economias emergentes. O aumento da incerteza, a degradação das perspectivas de crescimento e da procura global, a rápida deterioração do mercado de trabalho e a emergência de condições mais restritivas na concessão de crédito, em virtude da distribuição assimétrica da liquidez e do aumento dos prémios de risco incorporados nas taxas de juro dos empréstimos, constituíram factores que reforçaram o ambiente de enfraquecimento económico na generalidade dos países.

Portugal, sendo uma pequena economia aberta ao exterior, é sensível às repercussões directas e indirectas suscitadas por uma crise com estas características, e, após ter registado uma variação nula em 2008, a actividade económica apresentou, em 2009, uma quebra de 2,6% em termos reais, constituindo, não obstante, um resultado melhor do que o verificado quer na área do euro (-4%), quer nos seus principais parceiros comerciais.

Quadro 1.2. PIB e componentes da despesa
(Taxas de variação homóloga, em %)

	2006	2007	2008	2009	2008				2009				2010
					I	II	III	IV	I	II	III	IV	
Taxa de crescimento homólogo real (%)													
PIB	1,4	2,4	0,0	-2,6	0,9	0,8	0,2	-2,1	-3,9	-3,1	-2,3	-1,0	1,8
Procura Interna	0,8	2,0	1,1	-3,0	2,1	1,7	1,4	-0,7	-3,6	-3,9	-2,5	-2,0	1,3
Consumo Privado	1,8	2,5	1,8	-1,0	2,5	1,7	2,2	0,8	-1,6	-1,3	-1,2	0,2	2,7
Consumo Público	-0,7	0,5	0,6	3,0	0,4	0,1	0,3	1,5	3,5	2,5	3,6	2,4	1,5
Investimento (FBCF)	-1,3	2,6	-1,8	-11,9	1,1	1,2	-1,4	-8,1	-14,0	-12,8	-8,7	-11,9	-2,3
Exportações	11,6	7,6	-0,3	-11,8	4,8	2,6	0,8	-9,1	-19,0	-15,5	-9,8	-2,0	8,5
Importações	7,2	5,5	2,8	-10,8	7,4	4,4	3,8	-4,0	-15,1	-14,8	-8,7	-4,3	5,2
Contributos para o crescimento do PIB (pontos percentuais)													
Procura Interna	0,9	2,2	1,2	-3,3	2,3	1,8	1,6	-0,8	-3,9	-4,2	-2,8	-2,2	1,4
Exportações Líquidas	0,6	0,2	-1,2	0,7	-1,4	-1,0	-1,3	-1,3	0,0	1,1	0,5	1,1	0,5
<i>p.m. :</i>													
<i>Taxa de variação em cadeia do PIB</i>													
(%)	1,4	2,4	0,0	-2,6	0,1	-0,1	-0,7	-1,4	-1,8	0,7	0,2	-0,1	1,1

Fonte: INE.

Considerando as componentes da despesa, as variáveis que apresentaram uma quebra mais significativa foram as exportações e o investimento. Contudo, como as importações também registaram uma contracção assinalável, reagindo à diminuição da procura global, e dado o maior peso desta componente na balança de bens, o contributo da procura externa para a variação do produto foi positivo. Por outro

lado, as medidas de estímulo, implementadas de forma coordenada com os outros governos da União Europeia, criaram condições para que o consumo privado, apesar de ter apresentado uma evolução negativa (variação homóloga real de -0,8%), registasse uma quebra menos significativa, do que o inicialmente esperado.

Do lado da oferta, o retraimento na indústria transformadora iniciou-se em 2008 e prolongou-se ao longo de 2009, com o índice de produção industrial a apresentar uma quebra homóloga de 9,9% (que compara com -4% em 2008). Já no sector da construção, que vem apresentando quebras reais nos últimos anos, registou-se um comportamento contra-cíclico, por via dos efeitos da implementação do programa de estímulos à economia, destacando-se, neste contexto, o Programa de Modernização do Parque Escolar do Ensino Secundário.

O sector dos serviços apresentou igualmente uma contracção durante o ano transacto (variação homóloga de -12,2% face a 0,4% em 2008), abrangendo inclusive o comércio a retalho (-5,5% em 2009, em termos homólogos após um crescimento de 2,4% em 2008).

Reflexo desta contracção da economia real, o mercado de trabalho, após a melhoria verificada em 2008, ficou marcado, em 2009, por uma deterioração, com a taxa de desemprego a atingir 9,5%, em termos médios, e o emprego total a cair 2,8% face ao ano anterior. Esta maior sincronização entre a redução da actividade e o aumento da taxa de desemprego demonstra a importância, abrangência e rapidez com que esta crise se alastrou por todos os sectores de actividade.

No 1.º trimestre do ano, o mercado de trabalho continua a apresentar um comportamento negativo, com a taxa de desemprego a aumentar para 10,6% e o emprego total a diminuir, em termos homólogos, 1,8%.

Quadro 1.3. População activa, emprego e desemprego
(Taxas de variação homóloga, em %)

	2008	2009	2008				2009				2010
			I	II	III	IV	I	II	III	IV	
População activa	0,1	-0,8	0,2	0,8	-0,3	-0,2	-0,4	-1,0	-1,1	-0,5	0,0
Emprego total	0,5	-2,8	1,1	1,4	-0,1	-0,2	-1,8	-2,9	-3,4	-3,0	-1,8
Taxa de desemprego (%) ¹	7,6	9,5	7,6	7,3	7,7	7,8	8,9	9,1	9,8	10,1	10,6

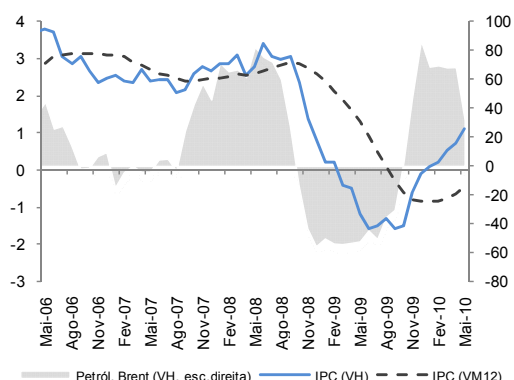
Legenda: (1) População Desempregada/População Activa.

Fonte: INE, Inquérito Trimestral ao Emprego.

Os anos de 2008 e 2009 foram anos singulares quanto à evolução dos preços. Assim, entre a segunda metade de 2007 e o terceiro trimestre de 2008, os preços apresentaram um crescimento contínuo, fruto do comportamento das cotações das matérias-primas e dos produtos energéticos nos mercados internacionais. A partir desse período, verificou-se uma inversão deste comportamento, com o preço destes bens a apresentar uma forte descida, evolução que se manteve ao longo do ano de 2009. Este andamento, em conjunto com o abrandamento significativo da actividade económica em Portugal, determinou o comportamento da inflação em 2009, com o IPC a apresentar uma diminuição de 0,8% face a 2008, o que compara com uma variação de 2,6% no ano anterior.

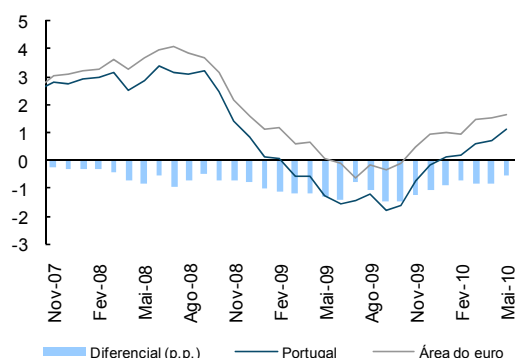
Em sintonia com o aumento do preço do petróleo nos mercados internacionais, a inflação acelerou nos primeiros cinco meses do ano para 1,1% em termos homólogos e -0,5%, em termos de variação anual, mas mantém um diferencial negativo face à área do euro.

Gráfico 1.3. Índice de preços no consumidor e preço spot do petróleo e preço spot do petróleo (Taxas de variação, em %)



Fonte: INE.

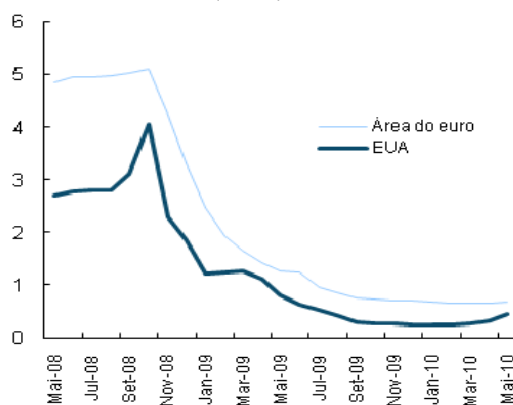
Gráfico 1.4. IHPC - Portugal e área do euro (VH, %)



Fontes: INE e Eurostat.

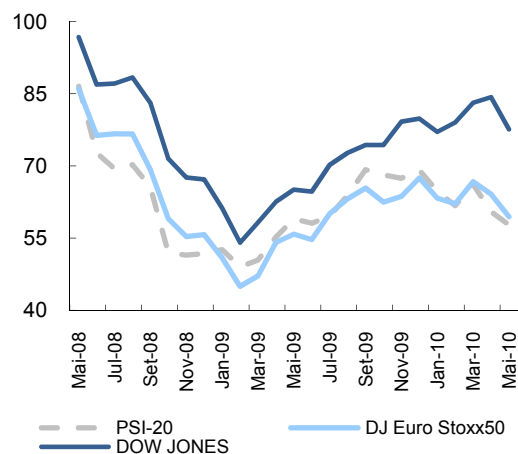
A introdução de medidas de estabilização de política económica e financeira pelos governos e bancos centrais dos diferentes países conduziu a uma gradual regularização da situação nos mercados financeiros internacionais e a uma redução dos prémios de risco que se mantiveram, no entanto, em níveis relativamente superiores aos registados anteriormente ao início da crise.

Gráfico 1.5. Taxas de juro a 3 meses do mercado monetário (VH, %)



Fontes: Banco Central Europeu e IGCP

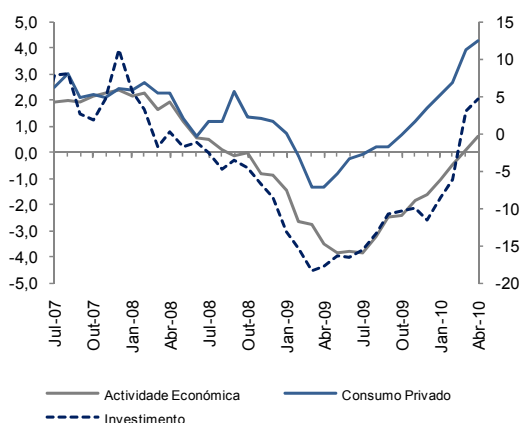
Gráfico 1.6. Índices bolsistas (Abril 2007=100, fim do período)



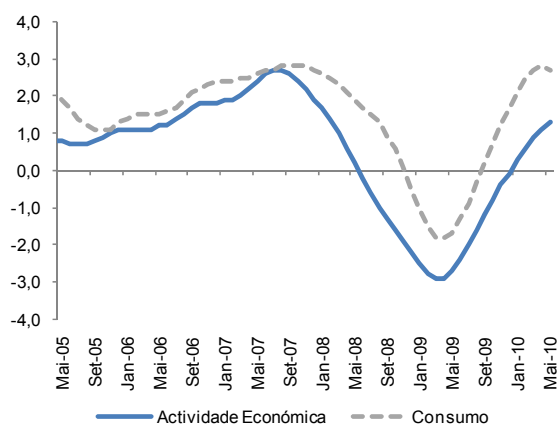
Fonte: Bloomberg.

Reflectindo este esforço articulado de combate aos efeitos da crise económica e financeira, os dados económicos têm-se vindo a tornar, a partir do final do segundo trimestre de 2009, gradualmente menos negativos, indiciando uma recuperação da actividade económica e do comércio internacional no 2.º semestre do ano, para a generalidade das economias mais avançadas.

Os dados mais recentes sobre a economia portuguesa apontam para uma recuperação da actividade. Assim, quer os indicadores de clima económico do INE quer os indicadores coincidentes do Banco de Portugal apontam para uma evolução favorável da actividade económica.

**Gráfico 1.7. Clima económico
(VH, MM3, %)**

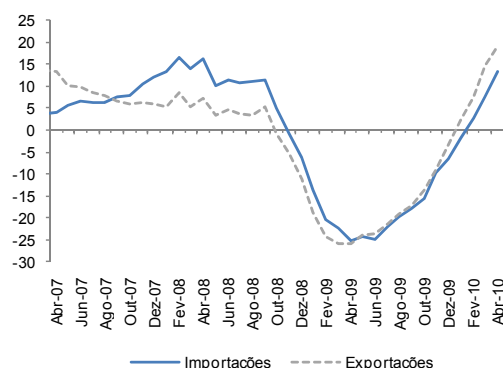
Fonte: INE.

**Gráfico 1.8. Indicadores coincidentes do
Banco de Portugal**

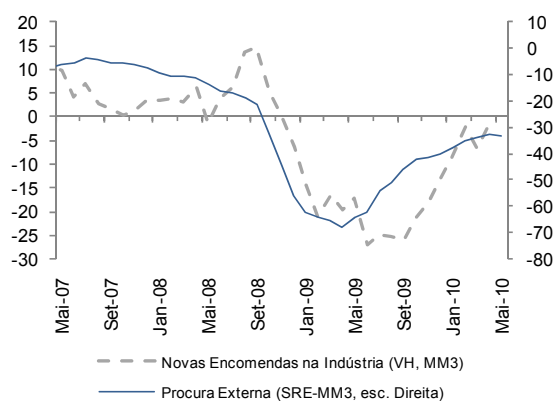
Fonte: Banco de Portugal.

Como se pode verificar no Quadro 1.2, a actividade económica apresentou uma recuperação assinalável no 1.º trimestre de 2010, impulsionado pela evolução favorável de todas as componentes com excepção do consumo público. De destacar a forte aceleração das exportações e do consumo privado neste período.

Os dados mais recentes apontam para a continuação da recuperação dos fluxos de mercadorias nos quatro primeiros meses do ano.

**Gráfico 1.9. Fluxo de mercadorias
(VH, MM3, %)**

Fonte: INE.

**Gráfico 1.10. Novas encomendas na indústria
e procura externa**

Fonte: INE.

1.2. Previsões para a Economia Portuguesa para 2010-2013

As actuais previsões para a economia portuguesa continuam marcadas por um ambiente de alguma incerteza. Espera-se, contudo, um contexto externo mais favorável, designadamente no que se refere à procura externa relevante¹ para Portugal. Quanto às outras variáveis e face às expectativas existentes no princípio do ano, antecipa-se, igualmente, um aumento, mas com menor intensidade, das taxas de juro e

¹ Procura externa relevante – é um cálculo efectuado pelo MFAP com base nas previsões do crescimento real das importações dos nossos principais parceiros comerciais ponderado pelo peso que esses países têm nas nossas exportações. No caso de Portugal foram considerados os seguintes países: Espanha (26,5%); Alemanha (13,3%); França (12,4%); Angola (8,1%); Reino Unido (5,6%); Itália (3,8%) Países Baixos (3,7%) Estados Unidos (3,6%) Bélgica (2,4%) Suécia (1,2%); Brasil (1%) e China (0,8%), que representam mais de 80% das nossas exportações.

do preço do petróleo, e uma depreciação do euro face ao dólar. O aumento da taxa de inflação estimada está em linha com a evolução dos preços das matérias-primas e do petróleo. O Quadro 1.4 abaixo resume as hipóteses externas subjacentes ao cenário macroeconómico. Estas hipóteses reflectem informação disponível até ao fim Junho de 2010. As actuais previsões para a economia portuguesa incorporam, também, a revisão de base das Contas Nacionais Anuais do INE.

Quadro 1.4. Enquadramento internacional – principais hipóteses

	2008	2009	2010(p)	2011(p)	2012(p)	2013(p)
Crescimento da procura externa relevante (%)	2,5	-14,7	1,7	4,3	4,7	4,7
Preço do petróleo Brent (US\$/bbl)	96,4	62,5	77,7	80,5	83,2	85,1
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %) (a)	4,6	1,2	0,8	1,1	1,6	1,9
Taxa de juro de longo prazo (média anual, %) (b)	4,6	4,3	5,1	4,6	5,0	5,0
Taxa de câmbio efectiva nominal para Portugal (c)	1,3	-0,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual)	1,471	1,393	1,280	1,234	1,234	1,234

Legenda: (e) estimativa; (p) previsão. (a) Euribor a 3 meses; (b) Obrigações do Tesouro a 10 anos. (c) Taxa de variação média anual, em % (variação positiva/negativa significa apreciação/depreciação do euro).

Fontes: Ministério das Finanças e da Administração Pública, CE, FMI e OCDE.

Como referido, a elevada incerteza que ainda continua a caracterizar a recuperação da actividade económica e financeira a nível mundial, aconselha prudência adicional na formulação das previsões macroeconómicas.

Para 2010, prevê-se uma recuperação da economia portuguesa, estimando-se um crescimento de 0,7%. Esta melhoria deverá estar associada à recuperação da procura externa, reflectindo-se no crescimento das exportações. Estas previsões reflectem a disponibilização da informação das Contas Nacionais Trimestrais do INE, relativas ao 1º trimestre deste ano e os indicadores quantitativos de curto prazo até Abril e Maio.

Quadro 1.5. Principais indicadores

(taxa de variação, %)

	2008	2009	2010(p)	2011(p)	2012(p)	2013(p)
PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)						
PIB	0,0	-2,6	0,7	0,5	1,1	1,7
Consumo Privado	1,8	-1,0	1,3	0,5	0,6	0,7
Consumo Público	0,6	3,0	-2,2	-4,2	-2,6	-1,8
Investimento (FBCF)	-1,8	-11,9	-0,8	0,9	0,9	2,5
Exportações de Bens e Serviços	-0,3	-11,8	4,3	5,4	5,9	6,0
Importações de Bens e Serviços	2,8	-10,8	2,2	1,9	2,1	2,4
Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)						
Procura Interna	1,2	-3,3	0,3	-0,4	0,1	0,6
Procura Externa Líquida	-1,2	0,8	0,4	0,9	1,0	1,0
Evolução dos Preços						
IPC	2,6	-0,8	1,1	2,0	2,0	2,0
Evolução do Mercado de Trabalho						
Emprego	0,4	-2,4	-1,0	0,4	0,4	0,5
Taxa de Desemprego (%)	7,6	9,5	9,8	10,1	9,8	9,6
Produtividade aparente do trabalho	-0,5	0,0	1,7	0,0	0,7	1,1
Saldo das Balanças Corrente e de Capital						
Necessidades líquidas de financiamento face ao exterior	-11,0	-9,3	-8,7	-7,8	-7,3	-6,8
- Saldo da balança corrente	-12,4	-10,3	-10,0	-9,0	-8,6	-8,0
da qual Saldo da balança comercial	-12,9	-10,1	-10,6	-10,1	-9,4	-8,7
- Saldo da balança de capital	1,5	1,1	1,3	1,2	1,3	1,2

Legenda: (p) previsão. Nota: (a) Medida pela variação média anual do Índice de Preços no Consumidor.

Fontes: INE e Ministério das Finanças e da Administração Pública.

O consumo privado deverá apresentar um crescimento positivo, de cerca de 1,3%, acima do crescimento do PIB, evolução que se prevê estar associada ao aumento do consumo de bens duradouros, em linha com o comportamento pró-cíclico desta variável. De referir que o consumo privado cresceu 2,7% no 1.º trimestre, e os dados mais recentes apontam para a continuação de uma evolução favorável no 2.º trimestre. Contudo, as medidas de consolidação orçamental entretanto tomadas antecipam uma significativa desaceleração deste agregado.

Não obstante uma recuperação assinalável face a 2009, o investimento deverá registar uma variação real negativa. Esta evolução encontra-se associada à melhoria prevista do sentimento económico, em linha com a recuperação da actividade económica, que se deverá repercutir positivamente no crescimento do investimento empresarial. Caberá, em 2010, ao investimento empresarial o contributo positivo para a evolução do investimento global, complementando o investimento público enquanto elemento dinamizador daquele agregado. Os dados até Maio confirmam a recuperação do investimento em todas as suas componentes e apenas o investimento em construção permanece negativo.

Após a forte contracção registada em 2009, os fluxos de comércio internacional deverão recuperar significativamente, passando de uma quebra de 10,8% em 2009, para um crescimento de 4,3% em 2010. As exportações de bens como de serviços deverão apresentar crescimentos reais, prevendo-se que a rubrica de bens apresente uma evolução relativamente mais favorável. Em linha com a recuperação da procura global, e reflectindo a evolução mais favorável das outras componentes da despesa, espera-se que as importações apresentem um crescimento real, em 2010, de cerca de 2,2%, em resultado, sobretudo, da evolução da importação de bens, enquanto a rubrica de serviços deverá apresentar uma quebra face ao ano anterior.

Estes desenvolvimentos deverão traduzir-se num aumento ligeiro do défice da balança de bens, principalmente via efeito preço, uma vez que se espera uma aceleração do deflator das importações. Apesar de se esperar, também, uma deterioração do saldo da balança de rendimentos, na sequência quer do aumento do endividamento externo quer do aumento previsto para as taxas de juros, estima-se uma melhoria das necessidades de financiamento da economia em 2010, por via do comportamento favorável da balança de serviços e da balança de capital.

Quanto ao mercado de trabalho, espera-se que o emprego apresente, ainda, uma quebra marginal, que se deverá materializar numa deterioração da taxa de desemprego, em termos médios, para 9,8%, reflectindo ainda uma evolução negativa na primeira metade do ano, que se estima ser compensada na segunda metade de 2010.

A taxa de inflação deverá aumentar para 1,1% em 2010. Esta projecção assenta, fundamentalmente, nos pressupostos relativos à evolução dos preços das matérias-primas nos mercados internacionais, evolução económica internacional e incorpora o efeito decorrente do aumento em 1p.p. das taxas de IVA na segunda metade do ano.

A propagação da crise financeira internacional à economia real em Portugal e nos seus principais parceiros comerciais, ocorrida em 2009, tem-se vindo a dissipar. Esta evolução permite inferir que o período mais depressivo da economia mundial terá sido ultrapassado, mantendo-se, contudo, um grau elevado de incerteza quanto à demora e sustentação da recuperação.

Por outro lado, os esforços de consolidação orçamental que se encontram a ser prosseguidos, já em alguns países, como Portugal, terão implicações no crescimento económico. Desta forma, para o período compreendido entre 2011 e 2013, prevê-se um crescimento moderado da actividade económica em

Portugal, com o PIB a aumentar em termos reais 0,5%, 1,1% e 1,7%, em 2011, 2012 e 2013, respectivamente.

Para o crescimento do PIB contribuirá, essencialmente, a melhoria das exportações (em linha com a dinâmica evidenciada pela sua procura externa relevante). Por outro lado, espera-se que as restrições ao crédito concedido às empresas e particulares, as medidas de consolidação orçamental e a manutenção de um nível elevado de desemprego, ainda que numa trajectória de redução, sustentará a desaceleração do consumo privado, cujo crescimento deverá estabilizar em torno de 0,6%, enquanto o consumo público deverá contrair, em termos médios, em consequência do ajustamento a realizar no âmbito da correcção do défice das Administrações Públicas até 2013. O investimento, designadamente o investimento empresarial, deverá registar uma ligeira recuperação.

As necessidades de financiamento da economia portuguesa face ao exterior deverão continuar o processo de ajustamento iniciado em 2009, em grande parte devido à melhoria do défice da balança de mercadorias e ao processo de consolidação orçamental em curso. A contrapor a este comportamento favorável concorre o aumento da Balança de Rendimentos, justificada, em grande medida, pela hipótese de subida das taxas de juro no horizonte de projecção.

Num contexto económico de recuperação gradual da actividade económica, espera-se uma melhoria do mercado de trabalho após 2011, prevendo-se que a taxa de desemprego evidencie uma evolução descendente entre 2012 e 2013, ano em que deverá atingir um valor de 9,6%. No médio prazo, o emprego deverá acompanhar o movimento de recuperação económica e registar, entre 2011 e 2013, um crescimento médio de 0,4%.

Relativamente à evolução dos preços, no cenário de médio prazo prevê-se um aumento da taxa de inflação para 1,1% em 2010, e que se verifique uma estabilização, em termos médios, em torno dos 2% entre 2011 e 2013, reflectindo a evolução prevista para o preço das matérias-primas e produtos energéticos nos mercados internacionais.

1.3. Política Orçamental

Em face dos efeitos da crise económica e financeira sobre as contas públicas, a política orçamental define, com determinação, uma estratégia clara de consolidação orçamental. A prioridade inequívoca ao equilíbrio das contas públicas assumida pelo Governo tem subjacente a ideia de que um processo consistente de consolidação orçamental representa uma condição necessária não apenas para a sustentabilidade das finanças públicas mas também para o reforço da confiança e do crescimento económico sustentado. A via da consolidação é pois uma trajectória essencial para corrigir os desequilíbrios macroeconómicos externos e para a promoção da competitividade da economia portuguesa.

O eclodir da crise financeira e as suas consequências económicas em 2008 e 2009 tiveram grande incidência nas finanças públicas na generalidade dos países, incluindo Portugal, com o aumento dos défices públicos e dos rácios da dívida pública no PIB.

No início de 2010, a orientação de política económica e financeira evidenciava a necessidade de combater os efeitos da crise, mantendo os estímulos orçamentais anti-crise, e de se retomar o ajustamento orçamental, acautelando a retoma gradual da actividade económica que se vinha registando desde o segundo trimestre de 2009.

Neste âmbito, os dois documentos basilares de política económica e orçamental – Orçamento do Estado (OE) para 2010 e Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) 2010-2013 – revelaram-se consistentes e alinhados com esses desafios. Com efeito, a conciliação entre o equilíbrio e sustentabilidade das contas públicas com o relançamento da actividade económica e do emprego é defendida pelo reforço dos factores de competitividade do País, pela manutenção de alguns apoios às empresas e famílias necessitadas e pela retoma da trajectória de consolidação orçamental.

A credibilidade na concepção do PEC 2010-2013, e em particular da sua estratégia de consolidação orçamental, assenta em três grandes vectores.

Primeiro, a estratégia de redução do défice e de correcção do crescimento da dívida baseia-se num cenário macroeconómico com pressupostos prudentes e cautelosos.

Segundo, e na linha do que o Governo português mostrou ser capaz de fazer desde 2005 até ao surgimento da crise internacional, o PEC aposta numa estratégia de consolidação orçamental com medidas fundamentalmente do lado da despesa, com destaque para o controlo e redução da despesa corrente, com intervenções nas despesas com pessoal, despesas sociais, despesas de consumo intermédio e despesas com juros. Aposta-se, ainda, num quadro de estabilidade da estrutura fiscal, enquanto condição de promoção da retoma económica e da sustentabilidade do emprego, bem como na contenção e inversão do crescimento da dívida pública.

Terceiro, o PEC baseia a consolidação orçamental numa distribuição justa e adequada de esforços mas, ao mesmo tempo, exige um esforço mais significativo nas rubricas de despesa mais significativas – despesas com pessoal e despesas sociais – e no âmbito da redução da despesa fiscal, exigindo um esforço maior nos escalões de rendimentos mais elevados.

Uma vez definida uma estratégia credível de consolidação orçamental para os próximos anos, através de um OE e de um PEC concebidos de forma exigente, com medidas de natureza e magnitude adequadas ao contexto, como reconhecido pela Comissão Europeia, o Governo português iniciou a implementação das medidas de consolidação orçamental preconizadas.

Entretanto, o contexto adverso mais recente no funcionamento dos mercados veio acentuar a prioridade do objectivo de consolidação e sustentabilidade das contas públicas. A volatilidade dos mercados financeiros e os efeitos sobre as dívidas soberanas tem tido uma incidência substancial na zona euro, em especial nos países com situação orçamental mais fragilizada, com défices e dívidas mais elevados.

Com efeito, a crise da dívida soberana grega e o seu contágio a outros países, nomeadamente Portugal, bem como a expectativa de um mais baixo crescimento da economia europeia, agravaram a percepção de risco associada aos activos denominados em euros; aumentaram os *spreads*; e reduziram a apetência para emprestar às economias do euro. As dúvidas quanto à solidez da moeda única foram também adensadas pela percepção da inexistência de mecanismos de governação económica na zona euro que permitam enfrentar eficazmente estas situações. Este é um aviso claro de que os Estados-membros não podem assumir individualmente o papel da recuperação económica.

Nestas condições, a estratégia de resposta adequada à actual crise das dívidas soberanas exige da parte das economias da área do euro i) planos credíveis e ambiciosos de redução do défice e da dívida pública e ii) planos de reformas estruturais que reforcem o potencial de crescimento das economias. Já a nível europeu, o enfoque é em mecanismos de governação comunitária que permitam acções de estabilização do euro. As iniciativas nacionais de consolidação, e a sinalização o quanto antes desse esforço, constituem um elemento fundamental para a recuperação da confiança nos mercados financeiros, para o restabelecimento das condições de financiamento das economias e para a credibilidade da moeda única.

Neste âmbito, Portugal tem vindo a reforçar o seu compromisso de corrigir os desequilíbrios macroeconómicos e orçamentais executando as medidas de consolidação previstas para 2010, mas também antecipando medidas e adoptando medidas adicionais.

A implementação da estratégia de consolidação orçamental implica não só a execução célere e rigorosa dos controlos de despesa previstos no OE 2010 mas também a antecipação significativa para 2010 de medidas do PEC 2010-2013. Neste sentido, o acordo explícito entre o Governo e o principal partido da oposição é um elemento relevante para assegurar uma base de consenso político e a aprovação célere da legislação necessária.

O desenrolar da crise especulativa e o agravamento das condições de financiamento da economia portuguesa, à semelhança de outros países da área do euro, exigiu a adopção de medidas de consolidação orçamental adicionais. O reforço e aceleração da trajectória de consolidação orçamental que resultam destas medidas adicionais constitui uma estratégia clara no sentido de cumprir as metas de consolidação mais cedo do que inicialmente definido no OE 2010 e no PEC 2010-2013, reforçando os objectivos anuais de redução do défice e controlo do crescimento da dívida pública.

De facto, as novas metas para o défice público são de 7,3% do PIB (anteriormente 8,3% do PIB) em 2010, 4,6% do PIB em 2011 (anteriormente 6,6%) e para 2012 e 2013, respectivamente, 3,0% e 2,0%, o que significa alcançar o objectivo de um défice de 3% do PIB um ano antes do inicialmente previsto. Relativamente ao rácio da dívida pública no PIB é esperada uma estabilização já em 2012 e uma redução em 2013. O Quadro 1.6 ilustra os impactos das medidas de consolidação orçamental.

O esforço nacional de consolidação orçamental é, pois, desenvolvido com os objectivos de devolver rapidamente a confiança aos mercados financeiros e aos seus agentes, facilitando as condições de acesso da economia portuguesa, mas também de contribuir para uma estratégia comunitária de crescimento económico e estabilização da moeda única.

A este respeito, é também fundamental salientar a importância que a sustentabilidade das contas públicas tem na promoção de um crescimento económico sustentado. Trata-se não só de objectivos compatíveis mas que se reforçam virtuosamente, uma vez que a recuperação da economia facilita o reequilíbrio das contas públicas.

Assim sendo, a política económica e financeira deve promover uma adequada articulação entre reformas que promovam o potencial de crescimento e a sustentabilidade das finanças públicas. São igualmente importantes reformas que reforcem o quadro institucional e as regras orçamentais (ver Caixa 1.1).

O processo de consolidação orçamental, entretanto interrompido pelos efeitos da crise financeira e económica, estava a ser acompanhado por um conjunto bem sucedido de reformas em domínios estruturais, sendo de registar o reforço do peso dos mercados extra-europeus, a melhoria do perfil tecnológico das exportações e as melhorias no ambiente de negócios, no funcionamento dos mercados, nas qualificações, na capacidade de investigação e inovação.

O PEC 2010-2013 assume a importância de continuar a implementar reformas estruturais nestes e noutros domínios, visando reforçar a internacionalização, reduzir o desequilíbrio externo e, por conseguinte, reduzir o endividamento externo. As reformas estruturais devem ser aprofundadas no sentido de promover o crescimento potencial e a competitividade da economia portuguesa.

Todavia, a consolidação do crescimento económico e a melhoria progressiva das condições estruturais de competitividade da economia portuguesa só conduzirão a um crescimento sustentado da economia e do emprego se forem acompanhadas de um bem sucedida consolidação orçamental e de uma redução das necessidades de financiamento da economia portuguesa. São esses os objectivos que norteiam a política orçamental do Governo português e a razão de ser das suas medidas de consolidação concretas e exigentes, para uma economia mais forte e sustentada.

Quadro 1.6. Principais impactos das medidas de consolidação das finanças públicas

	2010	2011	2012	2013
	Em % do PIB efeitos directos por comparação com cenário de ausência de medidas			
DIMINUIÇÃO DE DESPESA CORRENTE				
Despesas com Pessoal				
Forte contenção salarial e congelamento da admissão de trabalhadores em funções públicas, de modo a reduzir para 10% o peso no PIB das despesas com pessoal em 2013	0,11	0,36	0,58	0,84
Despesas Sociais				
Definição de tectos e diminuição de despesa				
Prestações sociais do regime não contributivo da Segurança Social (congelamento do valor nominal e aplicação de condição de recursos na generalidade das prestações não contributivas, e definição de tecto para a transferência do Orçamento do Estado de 7100 milhões de euros em 2011, 7000 milhões de euros em 2012 e de 6900 milhões de euros em 2013, do qual, tecto para o Rendimento Social de Inserção de 400 milhões de euros em 2011 e de 370 milhões de euros em 2012 em 2013); <i>phasing-out</i> antecipado das medidas anti- crise	0,08	0,29	0,45	0,54
Gestão e controlo de despesas em Saúde - controlo interno e implementação de modelos de contratualização e mecanismos de incentivos nas entidades do Serviço Nacional de Saúde, política de medicamentos, prescrição electrónica e meios complementares de diagnóstico e terapêutica	0,00	0,20	0,30	0,39
Aceleração da convergência do regime de pensões da Caixa Geral de Aposentações com o Regime Geral da Segurança Social, incluindo a antecipação da nova regra de penalização de pensão antecipada e da plena entrada em vigor, já entre 2012 e 2013, do requisito da idade de reforma aos 65 anos	0,00	0,03	0,05	0,06
Despesas de Consumo Intermédio				
Redução e racionalização de despesas de funcionamento, com definição de tectos para as despesas em <i>outsourcing</i> , com projectos, estudos, pareceres e consultoria (90 milhões de euros por ano) e para as despesas com material militar (revisão da Lei da Programação Militar com redução de 40% nas dotações previstas para cada ano)	0,07	0,30	0,19	0,20
Subsídios				
Redução das transferências para o Sector Empresarial do Estado, reforçando a adopção de medidas de racionalização e sustentabilidade financeira	0,05	0,08	0,08	0,08
Despesa com Juros				
Redução dos juros da dívida pública decorrente das operações de privatização	0,00	0,03	0,07	0,10
DIMINUIÇÃO DE DESPESA DE CAPITAL				
Adiamento, por dois anos, das linhas ferroviárias de alta velocidade Lisboa-Porto e Porto-Vigo, de forma a evitar o impacto financeiro até 2013	0,00	0,00	0,13	0,19
Outras reduções de despesa de capital (incluindo a não assumpção de compromissos relativos a novas concessões rodoviárias e regresso progressivo a níveis de investimento pré- crise e redução das transferências para a Administração Local e para o SEE, visando a adopção de medidas de racionalização e sustentabilidade financeira)	0,22	0,71	0,88	1,02
AUMENTO DE RECEITA				
Redução de deduções e benefícios fiscais (despesa fiscal)				
Sujeição das mais-valias mobiliárias a taxa de IRS de 20%	0,00	0,14	0,14	0,14
Limitação das deduções à colecta e benefícios fiscais em sede de IRS	0,00	0,26	0,26	0,26
Redução da dedução específica de IRS para as pensões acima de 22.500 euros anuais	0,00	0,06	0,06	0,06
Outras medidas de reforço da receita fiscal e contributiva				
Aumento em 1 ponto percentual (p.p.) de todas as taxas do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	0,27	0,66	0,64	0,62
Tributação adicional em sede de IRS, mediante o aumento em 1 p.p. das taxas gerais aplicáveis até ao 3.º escalão de rendimentos ; em 1.5 p.p. para rendimentos a partir do 4.º escalão; e em 1,5 p.p. nas taxas liberatórias de IRS	0,23	0,44	0,43	0,41
Tributação adicional em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC), aplicando uma sobretaxa correspondente a uma derrama de 2.5 p.p. às empresas cujo lucro tributável seja superior a 2 milhões de euros	0,09	0,23	0,22	0,21
Alargamento e controlo da base contributiva da Segurança Social e tributação extraordinária em IRS à taxa de 45% dos rendimentos colectáveis superiores a 150 mil euros	0,04	0,17	0,27	0,37
Outras medidas de reforço da receita				
Introdução de portagens em vias Sem Custos para o Utilizador (SCUT)	0,00	0,11	0,11	0,11
TOTAL DA POUPANÇA ORÇAMENTAL (atribuível a estas medidas)				
	1,16	3,95	4,75	5,49
Da qual: atribuível a aumento de receita				
	0,63	1,95	2,02	2,07
atribuível à diminuição de despesa				
	0,53	2,00	2,73	3,41
da qual: atribuível à diminuição de despesa primária				
	0,53	1,97	2,67	3,32
PRIVATIZAÇÕES: nos sectores de energia (Galp Energia, EDP, REN), construção naval e defesa (Estaleiros Navais de Viana de Castelo, Edisoft, Eid, Empordef IT), transporte aéreo (ANA e TAP) e ferroviário (CP Carga e EMEF), financeiro (BPN e Caixa Seguros), comunicações (CTT), e distribuição de papel (INAPA) e concessão de exploração de linhas da CP				
Efeito de redução anual da dívida pública	0,00	0,98	0,78	0,65
SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO				
Estabelecimento de limites ao endividamento - impacto da desaceleração da taxa de variação do endividamento	0,00	0,69	0,78	0,92

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Caixa 1.1. Qualidade das finanças públicas: revisão da Lei de Enquadramento Orçamental e unidade de acompanhamento das PPP e investimentos de iniciativa pública

O processo orçamental constitui um dos elementos essenciais para a definição de um enquadramento institucional susceptível de contribuir para o reforço da sustentabilidade de longo prazo das contas públicas.

Reconhecendo a necessidade de introduzir melhorias no enquadramento orçamental português, foi criado na dependência do Ministro de Estado e das Finanças um grupo de trabalho com a missão de apresentar uma proposta de alteração à Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto).

Os objectivos visados passam, designadamente, pela:

- Definição de um quadro plurianual que possibilite a orçamentação por programas, num contexto de estabilidade orçamental;
- Definição do universo de entidades a considerar no âmbito da elaboração do processo orçamental, procurando aproximá-lo do universo relevante para efeitos de contabilidade nacional;
- Definição do calendário subjacente ao processo orçamental;
- Reforço dos mecanismos de prestação de informação.

Outra medida em processo de implementação que contribui para a melhoria da qualidade das finanças públicas prende-se com o acompanhamento das PPP e investimentos de iniciativa pública.

O recurso às Parcerias Público-Privadas (PPP) tem vindo a assumir uma predominância crescente, constituindo um instrumento essencial no desenvolvimento de projectos estruturantes, com vantagens ao nível da potenciação do relacionamento da capacidade pública com a iniciativa privada, da melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados e da criação de poupanças na utilização dos recursos públicos.

Atendendo à importância que, em geral, o investimento de iniciativa pública pode representar para a melhoria da produtividade, da competitividade e, assim, para o reforço do potencial de crescimento económico do país, bem como considerado as suas necessidade de financiamento e o respectivo impacto sobre as contas públicas, o Governo está a finalizar um quadro legislativo que visa reforçar o acompanhamento deste tipo de projectos.

Neste quadro, visando promover o rigor, a eficácia e eficiência na gestão dos recursos, contribuindo para a sustentabilidade das finanças públicas, será constituída uma Unidade de acompanhamento que, sob a dependência do ministro responsável pela área das finanças, terá a responsabilidade de analisar, seleccionar e acompanhar a implementação dos investimentos de iniciativa pública materialmente relevantes, como é o caso das PPP.

2. Situação Orçamental Portuguesa no Contexto da União Europeia

Em 2009, reflectindo os efeitos da crise económica, e o conseqüente abrandamento da actividade registado na generalidade das economias desde o ano anterior, a situação orçamental na UE deteriorou-se face a 2008, registando, em termos médios, um défice orçamental de 6,8% do PIB, que compara com 2,3% do PIB em 2008 (Quadro 2.1). No conjunto dos países da área do euro, o défice orçamental situou-se em 6,3 % do PIB (2% no ano anterior).

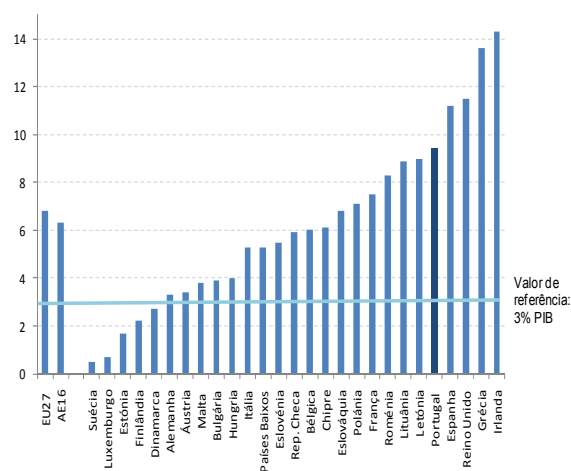
Quadro 2.1. Finanças públicas na União Europeia

	UE27							AE16						
	2006	2007	2008	2009	Diferenças			2006	2007	2008	2009	Diferenças		
					2007-06	2008-07	2009-08					2007-06	2008-07	2009-08
Administrações Públicas	% do PIB				p.p. do PIB			% do PIB				p.p. do PIB		
Receita	44,9	44,9	44,6	44,0	0,0	-0,3	-0,6	45,3	45,4	44,9	44,4	0,1	-0,5	-0,5
Despesa	46,3	45,7	46,9	50,7	-0,6	1,2	3,8	46,7	46,1	46,8	50,7	-0,6	0,7	3,9
Saldo Orçamental	-1,4	-0,8	-2,3	-6,8	0,6	-1,5	-4,5	-1,3	-0,6	-2,0	-6,3	0,7	-1,4	-4,3
Dívida Pública	61,4	58,8	61,6	73,6	-2,6	2,8	12,0	68,3	66,0	69,4	78,7	-2,3	3,4	9,3
Número de Estados-membros														
com défice orçamental	15	15	19	27	0	4	8	10	8	11	16	-2	3	5
d.q. com défice acima de 3% do PIB	6	2	11	22	-4	9	11	4	1	5	14	-3	4	9

Fonte: Eurostat.

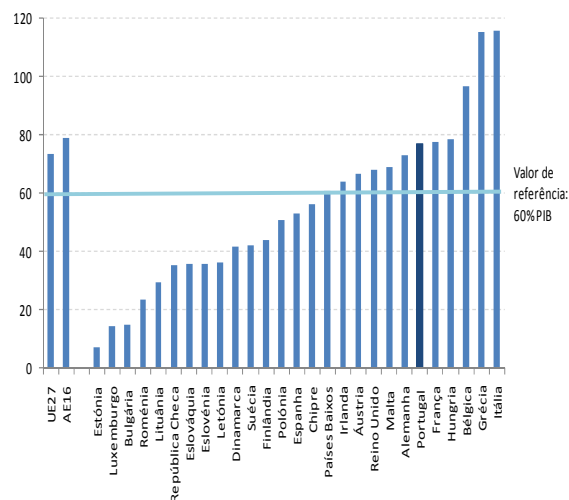
O agravamento dos saldos orçamentais dos 27 países da UE, contrasta com a evolução dos anos anteriores, mesmo com a de 2008, ano em que oito Estados-membros ainda apresentaram excedentes orçamentais. Relativamente à área do euro, constata-se que catorze Estados Membros registaram um défice orçamental superior a 3% do PIB, um aumento significativo quando comparado com 2008, ano em que se registaram cinco situações de défice superior a 3%. A deterioração da situação orçamental reflectiu-se na evolução da dívida pública, cujo rácio em relação ao PIB aumentou em todos os Estados-membros da UE (Quadro 2.1, Gráfico 2.1 e Gráfico 2.2).

Gráfico 2.1. Déficit na União Europeia em 2009
(% do PIB)



Fonte: Eurostat.

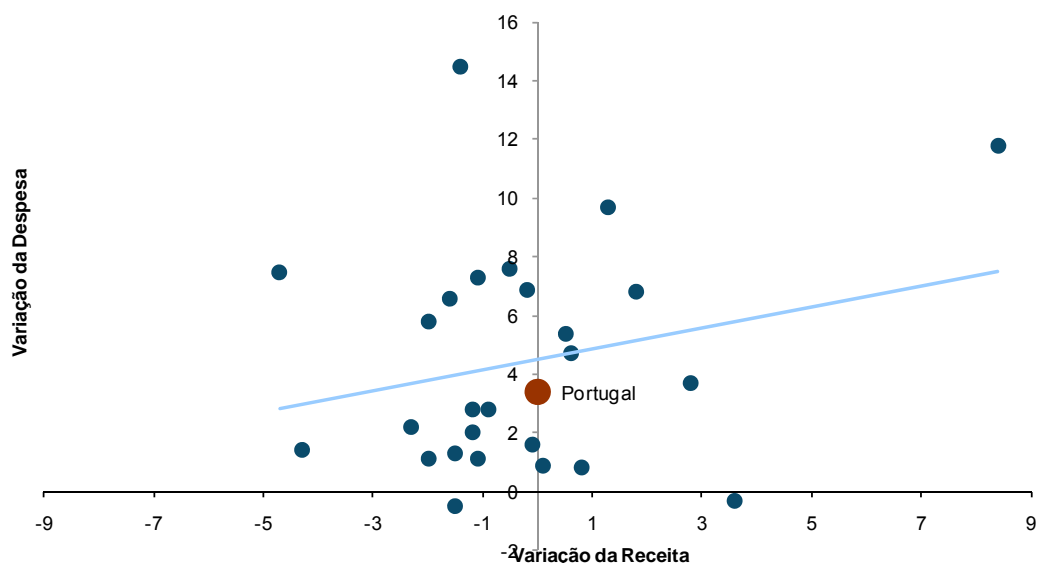
Gráfico 2.2. Dívida pública na União Europeia em 2009 (% do PIB)



Fonte: Eurostat.

Analisando a evolução da receita e da despesa desde 2005, para o conjunto dos Estados-membros da UE, verifica-se que apenas a Hungria alcançou simultaneamente um aumento da receita e uma diminuição da despesa em percentagem do PIB, denotando o esforço de consolidação orçamental prosseguido (Gráfico 2.3). Malta apresentou diminuição tanto na receita como na despesa e para os restantes países constata-se um aumento da despesa. Nos restantes Estados-membros assistiu-se a um aumento da despesa pública em relação ao PIB, e apenas oito países verificaram aumentos da receita.

Gráfico 2.3. Variação da receita e da despesa entre 2005 e 2009
(Diferenças em p.p. do PIB)



Fontes: Eurostat e INE.

Paralelamente ao verificado na generalidade dos países desenvolvidos, em Portugal, a execução orçamental desde 2008 foi fortemente marcada pela crise económica e financeira. Em 2009, a evolução das contas públicas acentuou a tendência verificada no ano anterior, com um aumento do défice orçamental em 6,6 p.p. do PIB, atingindo 9,3% do PIB, em resultado de um maior crescimento da despesa em relação ao PIB (4,6 p.p.) e de um decréscimo de receita (-1,9 p.p.). Na UE, observou-se um aumento de 3,8 p.p. na despesa e uma diminuição de 0,6 p.p. na receita.

Em Portugal, o peso da despesa pública no PIB subiu para 48%, aproximando-se da média quer da União Europeia quer da área do euro (Quadro 2.2). Estes aumentos da despesa pública são resultado não só do funcionamento dos estabilizadores automáticos como também das medidas anti-crise implementadas de forma concertada no âmbito do Plano Europeu para o Relançamento da Economia Europeia. O comportamento do rácio da receita pública no PIB reflecte a queda significativa verificada, principalmente, na receita de impostos sobre a produção e importação e dos impostos sobre o rendimento e o património, atingindo 41,6% do PIB, permanecendo abaixo da média europeia.

Quadro 2.2. Indicadores orçamentais na União Europeia
(% do PIB)

	UE27				AE16				Portugal			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Receita total	44,9	44,9	44,6	44,0	45,3	45,4	44,9	44,4	40,5	40,9	40,7	38,8
Despesa total	46,3	45,7	46,9	50,7	46,7	46,0	46,8	50,7	44,5	43,7	43,4	48,0
Saldo Orçamental	-1,4	-0,8	-2,3	-6,8	-1,3	-0,6	-2,0	-6,3	-4,1	-2,8	-2,8	-9,3

Fontes: Eurostat e INE.

Neste contexto de deterioração das contas públicas, o Conselho deu início, até Abril de 2009, a cinco procedimentos de défice excessivo (Reino Unido, França, Irlanda, Grécia e Espanha), cinco em Julho (Polónia, Roménia, Lituânia, Malta e Letónia) e nove procedimentos em Dezembro do mesmo ano (Áustria, Bélgica, República Checa, Alemanha, Itália, Eslováquia, Eslovénia, Países Baixos e Portugal). Foram igualmente definidos pelo Conselho, ao abrigo dos poderes de supervisão a nível orçamental conferidos pelo Tratado da União Europeia, os prazos para a correcção dos défices orçamentais excessivos destes Estados Membros (Quadro 2.3). Sob proposta da Comissão Europeia, deverão ser abertos na próxima reunião do Conselho Ecofin de Julho, procedimentos relativos a Chipre, Finlândia e Dinamarca.

Quadro 2.3. Estados-membros em situação de défice excessivo

Procedimentos relativos aos défices excessivos nos países da área do euro				
	Saldo Orçamental em 2009	Início	Fim	Ajustamento (1)
Grécia	-12,7	2010	2012	≥ 3,5 (2)
Irlanda	-11,7	2010	2014	2
Espanha	-11,4	2010	2013	> 1,5
Portugal	-9,3	2010	2013	1,25
França	-7,9	2010	2013	> 1
Eslováquia	-6,3	2010	2013	1
Bélgica	-5,9	2010	2012	0,75
Eslovénia	-5,7	2010	2013	0,75
Itália	-5,3	2010	2012	≥ 0,5
Países Baixos	-4,9	2011	2013	0,75
Malta	-3,8	2010	2011	0,75
Áustria	-3,5	2011	2013	0,75
Alemanha	-3,2	2011	2013	≥ 0,5

Notas: (1) Ajustamento estrutural anual médio recomendado; (2) Em 2010-2011, e maior ou igual a 2,5 em 2012.

Fonte: Comissão Europeia e INE.

Foi recomendado a três Estados Membros, Alemanha, Áustria e Países Baixos, que o início da consolidação começasse apenas em 2011, de modo a permitir que as medidas de estímulo previstas em 2010 sejam implementadas.

Relativamente aos casos da Bélgica e da Itália, cujos défices também se situaram acima dos 3% em 2009, o prazo estabelecido para a correcção é mais curto, tendo sido fixado para 2012, justificado pelo nível comparativamente diminuto dos défices em percentagem do PIB e pela existência de rácios de dívida elevados (Quadro 2.3). No seguimento da avaliação das medidas efectivas adoptadas pelos

países, o Conselho concluiu que a Grécia não havia tomado medidas suficientes para evitar o agravamento da situação económica, sendo necessário aumentar o esforço anual médio para a consecução dos objectivos de política orçamental.

No que diz respeito a Portugal, o Conselho estabeleceu a diminuição do défice das Administrações Públicas abaixo de 3% do PIB até 2013, o que traduz um ajustamento orçamental estrutural anual médio de 1,25 p.p. do PIB durante o período 2010-2013. Foi igualmente recomendado que qualquer melhoria na situação orçamental deva ser utilizada para a redução do défice e da dívida, bem como a prossecução do reforço do quadro orçamental de médio prazo.

No âmbito do processo de supervisão orçamental baseada na avaliação dos programas de estabilidade e convergência dos Estados-membros, o Conselho, à luz da avaliação da Comissão Europeia sobre a actualização de Março de 2010 do Programa de Estabilidade português, considerou a 26 de Abril de 2010 que a crise actual tem afectado severamente as finanças públicas portuguesas e que a estratégia orçamental prevista no Programa se encontra de acordo com as Recomendações do Conselho previstas no artigo 126.º, n.º 7 do Tratado da União Europeia (ver Caixa 2.1).

Mais recentemente e findo o prazo de seis meses previsto no Pacto de Estabilidade e Crescimento para a adopção pelos estados-membros de medidas correctivas da situação de défice excessivo, a Comissão Europeia considerou que as medidas tomadas por Portugal incluindo as medidas adicionais já apresentadas (representando um ajustamento orçamental anual médio superior ao aconselhado pelo Conselho de 1,25%), são adequadas para a correcção da situação de défice excessivo no prazo preconizado pelo Conselho. Com base nesta avaliação, o Conselho deverá adoptar na sua próxima sessão de dia 13 de Julho conclusões nesta conformidade.

Caixa 2.1. Opinião do Conselho sobre a actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento para 2010-2013 e avaliação das acções adoptadas no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos

Em 2009, e à semelhança da generalidade das economias da zona euro, Portugal viu o seu saldo orçamental agravado em resultado da crise económica e financeira internacional. Em 2 de Dezembro de 2009, e face às expectativas que já nessa altura existiam relativas à evolução das finanças públicas, o Conselho adoptou uma decisão indicando a existência de um défice excessivo em Portugal e recomendando que esse défice fosse corrigido até 2013.

Em resposta a esta situação, Portugal apresentou, em Março de 2010, a actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), para o período 2010-2013, com uma clara e exigente estratégia de consolidação das contas públicas, visando o objectivo de atingir um défice de 2,8% do PIB, em 2013, e de controlar o crescimento da dívida pública.

A 14 de Abril de 2010, a Comissão emitiu uma recomendação para a opinião do Conselho relativo ao Programa de Estabilidade e Crescimento de Portugal. Esta recomendação reconhece o início, já em 2010, do esforço de consolidação orçamental, com a adopção de uma política mais restritiva em conformidade com a estratégia de saída da crise e realça, como um aspecto positivo, o facto da estratégia de consolidação entre 2010 e 2013, se basear, principalmente, na redução da despesa pública.

Esta recomendação salienta, no entanto, alguns riscos associados à implementação deste Programa, nomeadamente ao nível do cenário macroeconómico e da trajectória de algumas rubricas orçamentais, pelo que “uma consolidação orçamental ambiciosa poderá exigir esforços suplementares em relação aos previstos no programa.”

Por outro lado, a recomendação reconhece ainda que, apesar do agravamento da situação orçamental em 2009 ter acentuado o impacto orçamental do envelhecimento da população sobre o nível de sustentabilidade, em Portugal, este impacto, a longo prazo, é claramente inferior ao da média da União Europeia, em consequência da implementação da reforma da Segurança Social que limitou, de forma notória, o crescimento da despesa com pensões.

Outras medidas de política orçamental, já previstas no PEC são vistas como positivas e catalisadoras de umas finanças públicas de qualidade e sustentáveis, nomeadamente a criação de uma entidade de controlo das Parcerias Público Privadas, a implementação de uma orçamentação plurianual conducente a um planeamento num quadro de médio prazo e um controlo mais sistemático da evolução da despesa e a existência de limites ao endividamento das empresas públicas.

Em conclusão, a opinião estabelece que o programa é globalmente conforme com a recomendação do Conselho relativa à correcção do défice excessivo, num contexto em que as finanças públicas portuguesas foram severamente afectadas pela crise.

A 26 de Abril de 2010, o Conselho examinou a actualização portuguesa do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), para o período 2010-2013 e emitiu a sua opinião, na qual recomenda a Portugal que:

- Alcance, em 2010, o objectivo orçamental de um défice de 8,3% do PIB, reforçando, se necessário, a consolidação através da adopção de medidas adicionais; suporte a estratégia de reduzir o défice para um valor inferior a 3% do PIB, em 2013, através da implementação atempada de medidas concretas, esteja

preparado/disponível para adoptar medidas adicionais de consolidação fiscal no caso de um desempenho económico aquém do previsto no cenário macroeconómico ou no caso de existirem derrapagens; aproveite as oportunidades, incluindo um melhor enquadramento económico, para acelerar a redução do rácio da dívida pública para os 60% do PIB;

- Implemente um enquadramento orçamental plurianual de modo a assegurar a adesão de todo o Governo aos objectivos orçamentais e a conter firmemente o crescimento da despesa no médio prazo;
- Aumente a qualidade das finanças públicas, de acordo com as orientações previstas no PEC, nomeadamente pelo aumento da eficiência e eficácia da despesa pública nas várias áreas de acção governamental; resolva o problema das empresas públicas deficitárias; e considere, na avaliação da sustentabilidade orçamental, os compromissos de despesa e os riscos resultantes das parcerias público-privadas; e
- Enquadre os esforços de consolidação orçamental com os esforços para aumentar a produtividade e o crescimento do produto potencial de uma forma sustentável, aumente a competitividade e diminua os desequilíbrios externos, o que também contribuirá para a sustentabilidade das finanças públicas.

A 15 de Junho de 2010, a Comissão Europeia comunicou ao Conselho Europeu a sua avaliação das medidas anunciadas por vários países, nos quais se inclui Portugal, em resposta à recomendação do Conselho no sentido da correcção da situação de défice excessivo até 2013 e do estabelecimento de 2 de Junho de 2010 como data limite para a concretização das acções necessárias para obter esta correcção.

Esta avaliação é globalmente positiva e considera que, no presente, não são necessárias mais acções visando a correcção do défice excessivo. Adicionalmente, a Comissão congratula-se pelas importantes medidas adicionais e pelos objectivos orçamentais mais ambiciosos definidos a 13 de Maio, reconhecendo que estas medidas sustentam uma ambiciosa e apropriada revisão em baixa dos défices orçamentais para 2010 e 2011. Espera-se, no entanto, que Portugal apresente, na proposta de Orçamento do Estado para 2011, a especificação de medidas no montante de 1,5 p.p. do PIB de modo a concretizar a melhoria prevista e a reduzir os riscos orçamentais.

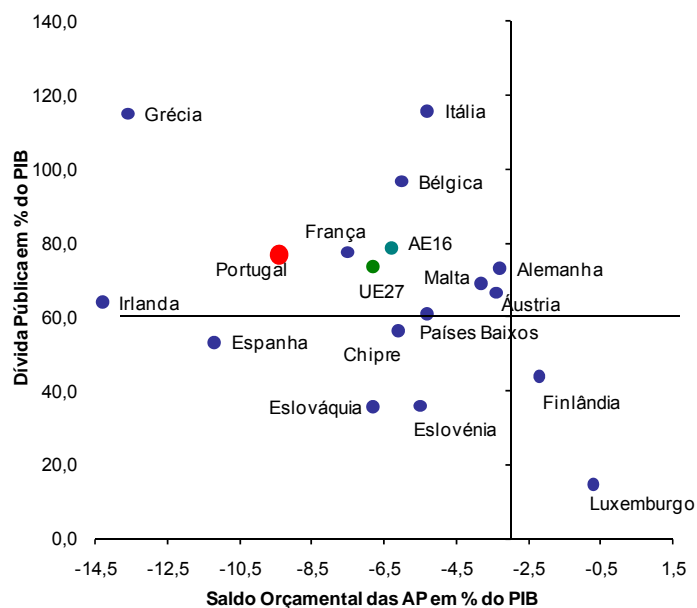
A Comissão salienta ainda que, de modo a alcançar o objectivo revisto de défice para 2010, é necessária uma implementação rígida dos planos orçamentais para o remanescente do ano, de modo a evitar, nomeadamente, a derrapagem na despesa, e a poupança de quaisquer resultados “melhores que o esperado” da receita fiscal, a qual deve ser positivamente afectada pelo maior crescimento do PIB, registado no primeiro trimestre de 2010.

Deste modo, a Comissão considera que Portugal tomou as acções necessárias para corrigir o défice excessivo, dentro dos prazos estabelecidos pelo Conselho, e que representam um esforço anual significativamente maior que 1,25 p.p. do PIB, tanto em 2010 como em 2011. Adicionalmente, algumas das medidas, que tinham sido detalhadamente anunciadas, estão já a ser implementadas. A Comissão realça que uma rápida e efectiva implementação das medidas correctivas anunciadas tanto no PEC como, posteriormente, a 13 de Maio, é essencial para cumprir os prazos de correcção do défice excessivo. Tal como anteriormente, é reconhecido também o progresso feito ao nível do enquadramento orçamental (estabelecimento de um grupo de trabalho de revisão da Lei orçamental), na prossecução de umas finanças públicas de qualidade.

A deterioração da situação orçamental no contexto da UE reflectiu-se na dinâmica da dívida pública, a qual aumentou o seu peso no PIB em 12 p.p. para a média dos Estados-membros (de 61,6% em 2008 para 73,6% em 2009) (Quadro 2.2). Na área do euro, observou-se um agravamento de 9,3 p.p., aumentando de 69,4% para 78,7% do PIB. Portugal apresentou, em 2009, uma dívida pública de 76,8%

do PIB, 10,5 p.p. superior ao registado no final de 2008, mas ainda assim inferior à média da área do euro (Gráfico 2.4).

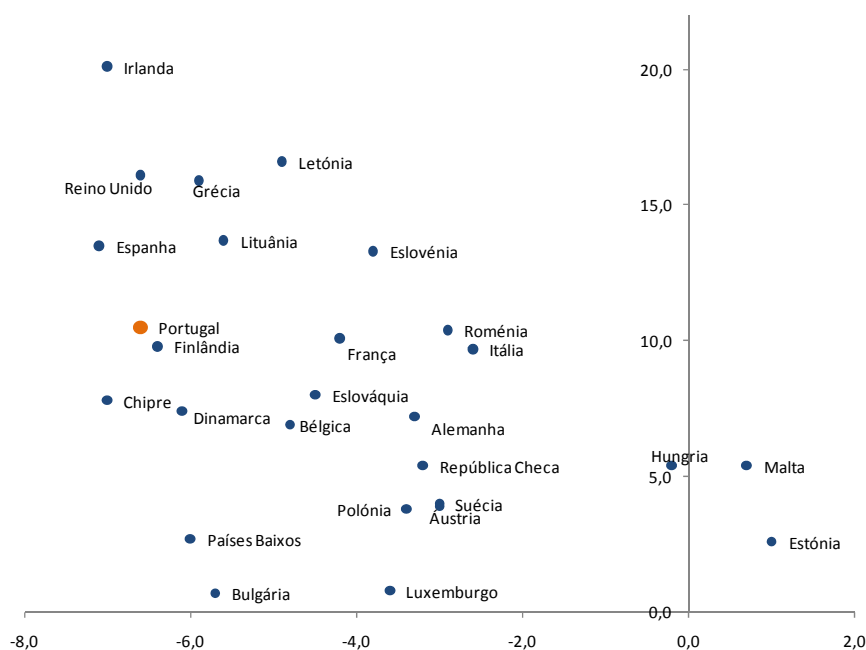
Gráfico 2.4. Saldo orçamental e dívida pública na área do euro - 2009



Fonte: Eurostat.

O Gráfico 2.5 permite analisar as alterações verificadas no saldo orçamental e na dívida pública em termos do PIB, para o conjunto de países que constitui a UE, entre 2008 e 2009. Constata-se que o país com maior variação nos rácios do défice e da dívida é a Irlanda, seguido pela Letónia, Reino Unido e Grécia.

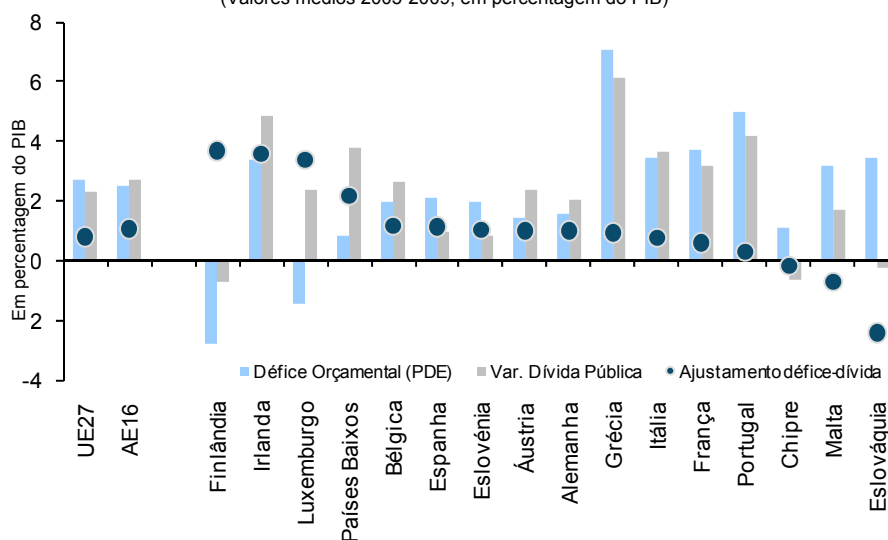
Gráfico 2.5. Variação do saldo orçamental e da dívida pública em 2009
(Diferenças em p.p. do PIB)



Fonte: Eurostat.

A evolução do rácio da dívida pública reflecte não só o comportamento do saldo orçamental (primário), mas também um conjunto de outros factores, usualmente designado por “ajustamento défice-dívida”, e que inclui, designadamente, o diferencial de crescimento das taxas de juro face ao PIB e a aquisição líquida de activos financeiros. Até 2007, o ajustamento foi relativamente diminuto, em termos médios, quer para o conjunto da UE quer para a área do euro². Contudo, em 2008 e 2009, o ajustamento aumentou significativamente reflectindo a resposta dos governos dos Estados-membros à crise financeira, designadamente no âmbito da Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira.

Gráfico 2.6. Déficit orçamental, variação da dívida pública e ajustamento défice-dívida
(Valores médios 2005-2009, em percentagem do PIB)



Nota: O ajustamento défice-dívida é dado pela soma entre a variação da dívida pública e o saldo orçamental num dado período.

Fonte: Eurostat.

Tendo em conta os efeitos acima descritos, iniciou-se a nível da União Europeia uma reflexão sobre a necessidade de maior coordenação das políticas económicas (ver Caixa 2.2).

² Concretamente, os valores para a média da área do euro (16), em percentagem do PIB, foram 0,6, 0,2 e 0,5, em 2005, 2006 e 2007, respectivamente.

Caixa 2.2. Melhoria da coordenação das políticas económicas na União Europeia e na área do euro

Na sequência da crise económica e financeira internacional e o seu impacto da União Europeia (UE) e nos seus estados-membros desencadeou-se um processo de reflexão interno sobre a necessidade de maior coordenação das políticas económicas, tendo em conta a interdependência das economias europeias e a necessidade de melhorar os actuais processos de supervisão e a possibilidade de os tornar mais efectivos à luz do novo Tratado de Lisboa.

Neste enquadramento, o Conselho Europeu de 25/26 de Março deu início à reflexão estratégica sobre esta temática, tendo criado uma *Task Force* presidida pelo Presidente do Conselho Europeu Senhor Van Rompuy. Para o início dos trabalhos contribuiu a Comissão Europeia com uma primeira Comunicação sobre este tema a 12 de Maio último.

As propostas apresentadas e as temáticas a tratar pela *Task Force* cobrem as seguintes áreas:

- Fortalecimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento, reforçando a disciplina orçamental;
- Maior supervisão das divergências de competitividade entre estados-membros;
- Estabelecimento de um mecanismo de gestão de crises para a área do euro;
- Fortalecimento da governação económica.

Assim, e no âmbito do fortalecimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento está em discussão:

- A criação do chamado Semestre Europeu, a ter início já no próximo ano, que consiste na sincronização da avaliação das políticas orçamentais e estruturais e em dar uma dimensão *ex ante* ao Pacto de Estabilidade e Crescimento com a apresentação dos programas de estabilidade e convergência na primeira metade do ano, permitindo assim uma *peer review* antecipada, com orientações para os planos orçamentais nacionais do ano seguinte.
- O maior enfoque nos objectivos de médio prazo, com a existência de quadros orçamentais obrigatórios para garantir processos de orçamentação plurianuais conducentes à prossecução destes objectivos;
- A atribuição de maior relevância ao critério da dívida inscrito no Pacto de Estabilidade e Crescimento e à sua sustentabilidade;
- A introdução de sanções associadas às verbas do Orçamento Comunitário para estados-membros que não cumpram com o estabelecido no Pacto de Estabilidade e Crescimento, em especial na sua parte preventiva (antes de os estados-membros atingirem o limiar de 3%) e no que respeita ao critério da dívida pública.

No que se refere à supervisão da competitividade dos estados-membros é proposto:

- O desenvolvimento de um enquadramento estruturado de supervisão para a área do euro para identificar desequilíbrios macroeconómicos, incluindo questões de competitividade e desafios estruturais, com a criação de instrumentos claros de avaliação da natureza dos desequilíbrios existentes e um enquadramento que permita a sua correcção.
- O desenvolvimento de um processo de supervisão próximo do processo associado ao Pacto de Estabilidade e Crescimento, com uma parte preventiva, baseada num exercício de avaliação dos riscos de desequilíbrios e com um mecanismo de alerta, e uma parte correctiva orientada para a correcção dessas situações.

No que respeita ao mecanismo de apoio à resolução de crises:

- Pretende-se estabelecer um mecanismo de apoio financeiro aos estados-membros, disponibilizando os fundos através de empréstimos e sujeitos a taxas de juros e condições estritas de forma a mitigar os riscos

morais (*moral hazard*) e forçar os estados-membros beneficiários a corrigir os seus desequilíbrios.

Relativamente à melhoria da governação económica, pretende-se o seu fortalecimento em termos institucionais de forma a se poder reagir mais rapidamente e de forma mais coordenada e eficiente em face dos desafios.

Até à data, os trabalhos têm-se centrado nas duas primeiras áreas identificadas, tendo o Conselho Europeu já acordado em algumas orientações relacionadas com (i) o reforço das partes preventiva e correctiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, com sanções (ainda a desenvolver) associadas à prossecução dos objectivos de médio prazo, (ii) a maior relevância dos níveis e da evolução da dívida e da sua sustentabilidade, (iii) a necessidade de os estados-membros disporem de regras orçamentais nacionais e de quadros orçamentais de médio prazo que se coadunem com o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Foi ainda acordado a apresentação à Comissão, no contexto do Semestre Europeu e a partir de 2011, dos Programas de Estabilidade e Convergência para os próximos anos, na Primavera, tendo em atenção a necessidade de um debate paralelo entre a política orçamental e as políticas estruturais no âmbito da Estratégia Europa 2020 enquadrando estas últimas nas restrições orçamentais impostas pelas primeiras.

No que diz respeito à supervisão macroeconómica, foi acordado o desenvolvimento da avaliação dos desequilíbrios da competitividade e macroeconómicos e da rápida detecção de tendências insustentáveis e o desenvolvimento de um quadro de supervisão eficaz, que reflecta a situação particular dos estados-membros da área do euro.

Os trabalhos neste domínio deverão continuar durante o Verão, esperando-se que o relatório final da *Task Force* seja apresentado ao Conselho Europeu de Outubro próximo.

3. As Finanças Públicas

3.1. Evolução Recente das Finanças Públicas³

À semelhança do verificado na generalidade dos países desenvolvidos, a execução orçamental de 2009, em Portugal, foi fortemente marcada pela crise económica e financeira. Com efeito, os desenvolvimentos da conjuntura macroeconómica reflectiram-se nas contas públicas quer via estabilizadores automáticos – com particular incidência na quebra da receita fiscal – quer através das medidas anti-crise que implicaram, sobretudo, acréscimos na despesa pública. Deste modo, o processo de consolidação orçamental, iniciado em 2005, foi interrompido em 2008, tendo o défice das Administrações Públicas aumentado 6,5 p.p. do PIB entre 2007 e 2009, em linha com os desenvolvimentos a nível internacional⁴.

³ A análise efectuada neste capítulo tem subjacente a informação divulgada pelo INE relativa às Contas Nacionais Portuguesas na base 2006. A Caixa 3.1 apresenta as principais alterações operadas nas contas das Administrações Públicas com a revisão de base.

⁴ Tal como apresentado no Capítulo 2 deste Relatório.

Quadro 3.1. Saldos orçamentais

(em percentagem do PIB)

	2006	2007	2008	2009
Saldo global	-4,1	-2,8	-2,8	-9,3
Saldo primário	-1,4	0,0	0,1	-6,4
Saldo estrutural ^(a)	-4,0	-3,3	-2,9	-8,2
Saldo primário estrutural ^(a)	-1,4	-0,5	0,0	-5,3

Notas: (a) Incluindo medidas anti-crise.

Fontes: INE e Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Também o peso da dívida pública no PIB apresentou um acréscimo, estimando-se um valor de 76,3% do PIB no final de 2009, ainda assim inferior à média da área do euro. O acréscimo no rácio da dívida pública no PIB é quase integralmente explicado pelo valor do défice primário e pelo diferencial de crescimento entre o PIB nominal e a taxa de juro implícita na dívida (efeito dinâmico), sendo as operações financeiras menos relevantes.

Quadro 3.2. Evolução da dívida pública

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

Fontes: Banco de Portugal, INE e Ministério das Finanças e da Administração Pública.

A evolução do saldo orçamental reflecte o comportamento do saldo primário, com os encargos com a dívida pública a diminuir ligeiramente o seu peso relativo no PIB, tendo o efeito da redução nas taxas de juro se sobreposto ao do aumento do *stock* da dívida. (Quadro 3.3).

Quadro 3.3. Conta das Administrações Públicas

	Em % do PIB			
	2006	2007	2008	2009
1. Receitas Fiscais	23,6	24,1	23,8	21,8
Impostos s/Produção e Importação	14,9	14,5	14,1	12,7
Impostos s/Rendimento e Património	8,6	9,5	9,7	9,1
2. Contribuições Sociais	11,8	11,6	11,7	12,0
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	8,5	8,5	8,7	9,0
3. Outras Receitas Correntes	4,3	4,6	4,4	4,3
4. Total Receitas Correntes (1+2+3)	39,7	40,3	39,9	38,1
5. Consumo Intermédio	4,1	4,2	4,3	4,7
6. Despesas com Pessoal	13,0	12,0	11,8	12,2
7. Prestações Sociais	18,3	18,5	19,1	21,5
Das quais: Prestações que não em Espécie	14,6	14,6	14,9	16,6
8. Juros	2,6	2,8	2,9	2,8
9. Subsídios	0,9	0,8	0,7	0,7
10. Outras Despesas Correntes	2,4	2,3	2,2	2,6
11. Total Despesa Corrente (5+6+7+8+9+10)	41,4	40,7	41,0	44,5
<i>Da qual: Despesa Corrente Primária (11-8)</i>	38,7	37,9	38,1	41,7
12. Poupança Bruta (4-11)	-1,7	-0,4	-1,2	-6,4
13. Receitas de Capital	0,8	0,7	0,8	0,7
14. Formação Bruta de Capital Fixo	2,4	2,4	2,2	2,5
15. Outras Despesas de Capital	0,7	0,6	0,2	1,1
16. Total Despesas de Capital (14+15)	3,1	3,0	2,4	3,5
17. Total Receitas (4+13)	40,5	40,9	40,7	38,8
18. Total Despesa (11+16)	44,5	43,7	43,4	48,0
<i>Da qual: Total Despesa Primária</i>	41,9	40,9	40,5	45,2
19. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (17-18)	-4,1	-2,8	-2,8	-9,3
<i>Do qual: Saldo Primário (19+8)</i>	-1,4	0,0	0,1	-6,4
<i>Do qual: Saldo Corrente Primário (19+8-13+16)</i>	1,0	2,4	1,7	-3,6
<i>Por memória:</i>				
PIB nominal (10⁶ euros)	160.274	168.737	171.921	167.633

Nota: Juros calculados de acordo com a metodologia utilizada no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos.
Fontes: INE e Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Em 2009, o saldo orçamental deteriorou-se em 6,5 p.p. do PIB, estimando-se que o efeito da recessão económica tenha contribuído com cerca de 4,5 p.p. dessa variação. Em particular, as medidas anti-cíclicas implementadas desde 2008 terão tido um impacto orçamental de 1,7 p.p., o efeito cíclico estimado através da aplicação directa das elasticidades da receita e da despesa face à evolução económica aponta para um valor de 1,2 p.p. do PIB, enquanto a componente "recessão" que quantifica a evolução anormal de algumas das variáveis macroeconómicas que não é captada pelas elasticidades *standards*, foi estimada em 1,6 p.p. do PIB. A redução do PIB nominal também terá contribuído directamente para o aumento do défice em relação ao PIB em cerca de 0,2 p.p.

Analisando a evolução da receita e da despesa, constata-se que a redução da receita total justificou cerca de 1/3 do aumento do défice e o aumento de despesa o remanescente. A redução na receita fiscal em 2009, estimada em 2.0 pontos percentuais do PIB, reflecte uma queda particularmente significativa na

receita dos impostos sobre a produção e a importação e, em menor grau, na receita dos impostos sobre o rendimento e o património, os quais dependem, em parte, do rendimento do ano anterior.

Em 2009, a receita contributiva aumentou 0,3% em termos comparáveis, apesar do contexto de redução do emprego e da implementação de medidas temporárias de diminuição da taxa contributiva em determinados casos, de acordo com o definido na Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IIE). Contudo, esta mesma Iniciativa, tendo como objectivo estimular o emprego, permitiu conter a redução da base contributiva.

As outras receitas correntes mantiveram o seu peso no PIB constante, salientando-se, no entanto, o aumento dos recebimentos do Fundo Social Europeu por conta de acções de formação profissional co-financiadas.

A despesa das Administrações Públicas foi, em 2009, particularmente influenciada pelas medidas de estímulo à economia implementadas no âmbito da IIE, sendo de destacar o seu efeito nas prestações sociais, nomeadamente do subsídio de desemprego e apoio ao emprego, nos subsídios e na despesa de investimento. No caso do subsídio de desemprego, para além do efeito dos estabilizadores automáticos devido ao aumento do desemprego, registou-se o impacto das medidas de prolongamento do subsídio social de desemprego a todos os que, em 2009, vissem terminado o período de concessão deste apoio e da redução do prazo de garantia para acesso ao subsídio de desemprego.

As restantes prestações sociais que não em espécie aumentaram devido, principalmente, à evolução das pensões de reforma e sobrevivência e outras prestações de apoio social (com um acréscimo de 1.1 p.p. do PIB). As prestações em espécie, por seu turno, foram directamente afectadas pelas medidas de apoio social às famílias.

Para a variação dos subsídios há a destacar o contributo das acções de formação profissional com suporte no Fundo Social Europeu, bem como as medidas de apoio à instalação de painéis solares térmicos. No que se refere à despesa de investimento, os programas de modernização das escolas e a aceleração da execução do QREN reflectiram-se no crescimento da FBCF (0,2 p.p. do PIB).

Por seu turno, as despesas com pessoal, em 2009, foram condicionadas pelo aumento da tabela salarial e dos encargos com a saúde, não obstante a contenção na admissão de novos funcionários públicos.

As restantes componentes da despesa corrente primária – consumo intermédio e outra despesa corrente – registaram aumentos de 0,3 e de 0,4 p.p. do PIB, respectivamente, sendo de destacar, nesta última, o aumento da contribuição financeira para a União Europeia

Para a evolução da outra despesa capital contribuiu, essencialmente, o efeito base da dedução a esta rubrica do montante da receita de concessão da utilização do domínio público hídrico em 2008 (cerca de 1 p.p. do PIB) e o apoio especial à actividade económica, exportações e PME, via transferências de capital.

Em 2009, apesar dos constrangimentos económicos, voltou a registar-se um bom desempenho na cobrança fiscal coerciva, a qual superou o objectivo inicialmente fixado (1250 milhões de euros) em cerca de 76 milhões de euros (ver Quadro 3.4). As medidas de combate à evasão e fraude fiscais continuam a reflectir-se na melhoria do cumprimento voluntário das obrigações fiscais, factor que concorre para a redução do valor da cobrança coerciva face ao ano anterior.

Quadro 3.4 Indicadores do combate à fraude e evasão fiscais

	Unidade	2008	2009	Variação(%)
Número de declarações entregues				
IRS	Milhares	4 489	4 895	9.0
IRC	Milhares	381	400	5.1
IVA	Milhares	3 852	3 737	-3.0
Número de declarações detectadas em falta				
IRS	Milhares	127	67	-47.0
IRC	Milhares	31	28	-8.0
Acções de controlo Inspectivo	Milhares	138	143	3.9
Correcções à matéria colectável	Milhões de euros	4 048	6 814	68.3
Imposto detectado em falta	Milhões de euros	851	1 243	46.1
Regularizações voluntárias				
Matéria colectável	Milhões de euros	1 244	1 858	49.4
Imposto	Milhões de euros	241	240	-0.4
Cobrança Coerciva	Milhões de euros	1 548	1 326	-14.3

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Caixa 3.1 Divulgação da nova série das Contas Nacionais na base 2006

A 9 de Junho de 2010, o Instituto Nacional de Estatística (INE) divulgou a nova série das Contas Nacionais anuais, para o período 1995-2007, na base 2006, bem como as Contas Nacionais trimestrais, do 1º trimestre de 1995 até ao 1º trimestre de 2010, consistentes com a nova base.

A adopção de um novo ano base na compilação das Contas Nacionais ficou a dever-se essencialmente à disponibilização de um conjunto adicional de informação e, em menor grau, à introdução de algumas alterações metodológicas, num contexto de manutenção do enquadramento metodológico preconizado pelo Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais de 1995 (SEC95).

No que respeita a alterações das fontes estatísticas, foram considerados:

- O novo sistema de informação sobre as empresas, a Informação Empresarial Simplificada (IES), um projecto conjunto do Ministério da Justiça, Ministério das Finanças e da Administração Pública, INE e Banco de Portugal, com vista à simplificação administrativa e redução dos encargos de reporte das empresas. Este sistema visa reunir, numa única submissão electrónica, a apresentação das contas das empresas com vista ao cumprimento das suas obrigações para com as quatro entidades citadas, disponibilizando a informação de natureza contabilística, fiscal e estatística. Tendo sido implementado em 2007, estão já disponíveis dados para o período 2006 a 2008, tendo sido considerados dois apuramentos (2006 e 2007) para a compilação das Contas Nacionais agora apresentadas. Este sistema permitiu aumentar a cobertura do universo das empresas consideradas na compilação das Contas Nacionais, face à fonte anteriormente utilizada, o Inquérito às Empresas Harmonizado (IEH);
- Os novos dados de comércio internacional de bens, obtidos a partir do confronto dos dados disponibilizados pelo Intrastat com informação complementar de dados de natureza administrativa, provenientes das declarações do Imposto sobre o Valor Acrescentado e da IES. Este processo conduziu a uma revisão em alta dos fluxos de comércio intracomunitário, mais significativa do lado das importações do que das exportações;
- Os resultados do Inquérito às Despesas das Famílias realizado em 2006, que permitiu actualizar as estruturas de consumo final das famílias residentes e aumentou a consistência entre as Contas Nacionais e o Índice de Preços no Consumidor;
- Os resultados do Inquérito aos Gastos Turísticos Internacionais, que decorreu de 2005 a 2007, e permite fazer a separação entre turismo de negócios e de lazer, com diferentes classificações em termos de Contas Nacionais.

Relativamente às alterações metodológicas, salientam-se:

- A implementação da nova nomenclatura correspondente à Classificação de Actividades Económicas Revisão 3 (CAE Rev.3).
- A alteração na repartição por ramo de actividade económica do consumo intermédio de Serviços Financeiros Indirectamente Medidos, passando a considerar-se a estrutura de depósitos e empréstimos por ramo de actividade, disponibilizada pela IES, ao invés da estrutura do Valor Acrescentado Bruto utilizada anteriormente.
- A repercussão do encerramento da Caixa Geral de Aposentações (CGA) a novos subscritores, desde 2006. Desde 2006 que os funcionários públicos admitidos passaram a pertencer ao regime geral da Segurança Social. Desta forma, a CGA passou a estar encerrada a novos subscritores, subsistindo no entanto para o pagamento de pensões aos actuais aposentados e aos funcionários públicos admitidos antes de 2006 e que

se aposentem no futuro. Assim registar-se-á uma diminuição do número de subscritores no activo e respectiva contribuição, e um aumento do número de pensionistas e da respectiva despesa com pensões, o que obrigará a um contínuo crescimento do financiamento do sistema por parte do Estado. Ao retirar-se este financiamento das Despesas com o Pessoal e incluindo apenas o registo correspondente a uma taxa de contribuição das Administrações Públicas (AP) para a CGA, referente ao serviço de administração directa do Estado enquanto empregadores, é possível medir de uma forma mais correcta os custos do trabalho, que assim tenderão a evoluir em linha com o número de funcionários públicos e não com o número de aposentados. Para definir a taxa de contribuição a considerar no ajustamento, 28,4%, tomou-se o rácio entre os benefícios atribuídos e as remunerações base no último ano em que a CGA esteve aberta a novos subscritores: 2005. Assim, 28,4% das remunerações base dos funcionários públicos continua a ser considerada Despesas com o Pessoal sob a forma de contribuições sociais para a CGA. O montante adicional a este valor, necessário para assegurar a cobertura dos encargos com pensões da CGA é uma transferência do Estado para a CGA, o que, dada a reclassificação deste organismo dos Fundos de Segurança Social para a Administração Central (AC), constitui uma transferência dentro da AC, apresentando-se, por isso, consolidado. Esta alteração não tem impacto na capacidade/necessidade de financiamento das AP, afectando o nível do PIB por via do consumo público. Para os anos anteriores a 2006, e uma vez que em 2005 o financiamento das AP à CGA foi idêntico ao que seria obtido com a aplicação desta taxa, o INE optou por manter a mesma série de remunerações do trabalho.

A 29 de Junho de 2010, o INE divulgou as Contas Nacionais Trimestrais por sector institucional, na base 2006, compatíveis com a anterior publicação das Contas Nacionais Portuguesas. Esta divulgação apresentou mais alguns detalhes das alterações metodológicas efectuadas e que afectam, particularmente, as contas do sector das Administrações Públicas:

- Eliminação da intermediação, efectuada pelas Administrações Públicas, dos subsídios recebidos da União Europeia, traduzindo-se numa redução das transferências recebidas e pagas, mas sem efeito significativo no saldo (anteriormente o efeito desta intermediação no saldo era anulado por via do registo da neutralidade dos fundos comunitários). Esta alteração corresponde às orientações preconizadas pelo Eurostat e é consistente com as alterações introduzidas na contabilidade pública das entidades responsáveis pela distribuição destes fundos.
- Reclassificações sectoriais em virtude da maior disponibilidade de informação de base que permitiu uma melhor aferição da natureza, mercantil ou não mercantil, da sua actividade económica.
- Apropriação de informação de base num óptica de especialização do exercício, anteriormente não disponível, e abrangendo um conjunto mais alargado de entidades, principalmente da Administração Central, Regional e Local.

3.2. Execução Orçamental em 2010

Neste capítulo, apresentam-se os resultados da execução orçamental dos primeiros cinco meses de 2010, na óptica de Contabilidade Pública, para alguns dos principais subsectores das Administrações Públicas: Estado, Serviços e Fundos Autónomos e Segurança Social. Para a Administração Regional e Administração Local, os resultados referem-se ao primeiro trimestre de 2010.

3.2.1. Estado

Nos primeiros cinco meses de 2010, o saldo orçamental do sub-sector Estado cifrou-se em -4424,3 milhões de euros, o que representa um agravamento de 66,2 milhões de euros face a igual período do ano anterior. O saldo primário, por seu turno, registou uma deterioração de 478,4 milhões de euros, no mesmo período, passando de -2713,2 milhões de euros, nos primeiros cinco meses de 2009, para -3191,6 milhões de euros, em 2010 (Quadro 3.5).

Quadro 3.5. Execução orçamental do Estado – principais agregados
(Milhões de euros e percentagem)

	2009	2010	Variação homóloga (%)
	Jan-Mai	Jan-Mai	
Receita total	13 932,6	14 112,0	1,3
Receita fiscal	11 984,9	12 740,5	6,3
Despesa total	18 290,7	18 536,3	1,3
Despesa total primária	16 645,8	17 303,6	4,0
Despesa corrente primária	15 578,9	16 321,2	4,8
Despesa de capital	1 067,0	982,4	-7,9
Saldo global	-4 358,1	-4 424,3	:
Saldo primário	-2 713,2	-3 191,6	:

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública

Para este resultado contribui o aumento da despesa, em 245,6 milhões de euros que compensou o aumento da receita em 179,4 milhões de euros. Para este aumento, em linha com os valores orçamentados, contribui a entrada em vigor do Orçamento do Estado, em Maio de 2010, que substitui a anterior despesa por duodécimos. A redução mais acentuada dos juros e outros encargos contribuiu para o resultado mais favorável do saldo global em relação ao do saldo primário.

Receita do Estado

Nos primeiros cinco meses do ano, a receita fiscal registou um crescimento de 6,3%, contribuindo para este resultado o acréscimo de 16% na receita dos impostos indirectos e uma diminuição dos impostos directos em 6,4%. A evolução negativa nos impostos directos é justificada pela diminuição de 18,5% da receita de IRS, devido à antecipação dos prazos de reembolso e ao diferente padrão intra-anual das transferências para os municípios, parte da qual foi compensada pelo acréscimo da receita de IRC (13%), resultante quer do bom desempenho registado na cobrança no mês de Maio, por via da autoliquidação, quer pela diminuição dos reembolsos e da derrama, cujas entregas passaram a ser concretizadas com a cobrança em 2010. No caso dos impostos indirectos, realçam-se os aumentos da receita do IVA em 18,2%, reflectindo a recuperação da actividade económica; da receita de imposto sobre veículos (19,3%) e do imposto sobre o tabaco (104,5%), devido ao aumento da introdução ao consumo no final do ano passado. Contrariamente, observam-se diminuições na receita do imposto do selo (-8,3%), do imposto sobre os produtos petrolíferos (-0,5%) e do imposto sobre o álcool e bebidas alcoólicas (-4,5%).

Quadro 3.6 Execução da receita fiscal do Estado

(Milhões de euros e percentagem)

	2009	2010	Variação homóloga (%)
	Jan-Mai	Jan-Mai	
Receita Fiscal	11 984.9	12 740.5	6.3
Impostos Directos	5 190.3	4 858.5	-6.4
Imposto sobre Rendimento Pessoas Singulares (IRS)	3 206.8	2 613.1	-18.5
Imposto sobre Rendimento Pessoas Colectivas (IRC)	1 984.9	2 242.7	13.0
Outros	-1.4	2.7	-292.9
Impostos Indirectos	6 794.6	7 882.0	16.0
Imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (ISP)	987.6	983.0	-0.5
Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA)	4 361.0	5 156.6	18.2
Imposto automóvel (IA)	283.6	338.4	19.3
Imposto sobre consumo de tabaco	287.5	587.8	104.5
Imposto sobre álcool e bebidas alcoólicas (IABA)	66.5	63.5	-4.5
Imposto do selo	731.8	670.8	-8.3
Outros	76.6	81.9	6.9

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública

Relativamente à receita não fiscal registou-se um decréscimo de 29,6%, em grande medida justificado pela redução dos rendimentos de propriedade (dividendos).

Despesa do Estado

A despesa total do Estado registou, até Maio de 2010, um aumento de 1,3%, para a qual contribuiu o aumento da despesa corrente em 1,9%, enquanto a despesa de capital registou uma redução de 7,9% (Quadro 3.7).

Na despesa corrente, as rubricas que contribuíram para aquela evolução foram as despesas com o pessoal, as transferências correntes, os subsídios e as outras despesas correntes, estas últimas duas rubricas a serem pouco relevantes em termos de nível. Por outro lado, a aquisição de bens e serviços e os juros apresentaram taxas de variação homólogas negativas.

No que se refere às despesas com pessoal, a variação de 1,1% é explicada essencialmente pelo crescimento das remunerações certas e permanentes, que se encontram influenciadas por algumas alterações remuneratórias pontuais. Essas alterações consistem nas variações das posições remuneratórias de docentes do ensino não superior referentes aos últimos meses do ano de 2009, decorrentes do processo de avaliação; nas despesas associadas à implementação do novo sistema remuneratório das forças de segurança e dos militares; no aumento de 14,5% para 16% da componente variável do suplemento por serviço das forças de segurança; e na actualização em 2,75%, com efeitos a partir de Janeiro de 2010, do suplemento de condição militar.

Quadro 3.7. Execução da despesa do Estado⁵
(Milhões de euros e percentagem)

	2009	2010	Variação
	(com parável)	Jan-Mai	homóloga
			(%)
Despesa Total	18 290,7	18 536,3	1,3
Despesa Corrente	17 223,7	17 553,8	1,9
Despesas com o pessoal	4 025,7	4 069,4	1,1
Remunerações certas e permanentes	3 033,2	3 083,5	1,7
Abonos variáveis ou eventuais	208,9	202,5	-3,1
Segurança Social	783,6	783,4	0,0
Aquisição de bens e serviços correntes	413,0	380,9	-7,8
Juros e outros encargos	1 644,9	1 232,6	-25,1
Transferências correntes	10 849,9	11 544,2	6,4
Administrações Públicas	9 460,0	10 208,0	7,9
Administração Central	5 821,8	6 117,2	5,1
Administração Regional	0,0	0,0	:
Administração Local	831,5	865,0	4,0
Segurança Social	2 894,5	3 225,8	11,4
Outras transferências correntes	1 302,1	1 336,2	2,6
Subsídios	132,0	141,9	7,5
Outras despesas correntes	158,3	184,9	16,8
Despesa Corrente Primária	15 578,9	16 321,2	4,8
Despesa de Capital	1 067,0	982,4	-7,9
Investimento	87,0	101,2	16,3
Transferências de capital	972,0	873,6	-10,1
Administrações Públicas	837,8	821,1	-2,0
Administração Central	221,8	192,7	-13,1
Administração Regional	280,1	277,8	-0,8
Administração Local	334,3	350,7	4,9
Segurança Social	1,6	0,0	-100,0
Outras transferências de capital	134,1	52,5	-60,9
Outras despesas de capital	8,0	7,6	-5,5

Nota: Os valores executados nas rubricas "despesas com pessoal" e "transferências correntes" em 2009 foram ajustados pela reclassificação das verbas do Orçamento de Estado destinadas à CGA, I.P., para efeitos de compensação pelo pagamento de pensões da responsabilidade do Estado, alteração metodológica ocorrida em 2010.

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública

As transferências correntes apresentam um aumento de 6,4% reflectindo, em grande medida, o crescimento das transferências para a Caixa Geral de Aposentações, de modo a compartilhar o equilíbrio do sistema de pensões gerido por aquela entidade, para a Segurança Social, no âmbito do cumprimento da respectiva Lei de Bases, para o Serviço Nacional de Saúde (SNS) e para a Fundação para a Ciência e Tecnologia, para o financiamento de projectos na área da investigação científica, tecnológica e de inovação.

⁵ Nesta secção, as rubricas de despesas com o pessoal e de transferências correntes são apresentadas em termos comparáveis, isto é, ao valor de 2009 das despesas com pessoal é retirada a componente relativa ao pagamento de pensões da responsabilidade do Estado, sendo adicionada ao valor das transferências correntes, de acordo com a metodologia implementada em 2010.

As despesas com subsídios cresceram 7,5% em virtude, essencialmente, dos subsídios concedidos, em 2009, à instalação de painéis solares térmicos, ao abrigo do incentivo à utilização das energias renováveis. Nesse ano, estes apoios tiveram maior expressão orçamental no segundo semestre, o que influencia a taxa de variação homóloga dos primeiros cinco meses de 2010.

No que se refere às outras despesas correntes, a sua evolução é influenciada, sobretudo, pelas despesas dos estabelecimentos de ensino não superior associadas a projectos aprovados no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional, com suporte em financiamento do Fundo Social Europeu.

O comportamento particularmente favorável dos juros e outros encargos (-25,1%) é explicado pelo comportamento intra-anual próprio desta rubrica. Relativamente à redução registada na despesa com aquisição de bens e serviços (-7,8%), para ela contribui um efeito base de 2009 associado ao pagamento de dívidas vencidas dos serviços e organismos da Administração Central a credores privados, e à redução das despesas realizadas no âmbito da Lei da Programação Militar.

Em sentido contrário à despesa corrente, a despesa de capital diminui 7,9%, em virtude do efeito base de, em 2009, ter sido atribuído um montante de 65,9 milhões de euros à MTS – Metros, Transportes do Sul, S.A., nos termos do acordo de contrato de concessão da rede de metropolitano da margem sul do Tejo, que influencia particularmente esta redução da despesa de capital.

3.2.2. Serviços e Fundos Autónomos

Em contabilidade pública, o universo das entidades classificadas como Serviços e Fundos Autónomos (SFA) tem sofrido alterações ao longo dos últimos anos, o que dificulta a comparabilidade das séries cronológicas. Em 2009, registou-se a passagem de três universidades a Fundações, a saída dos centros protocolares de formação profissional do âmbito do Ministério do Trabalho e da Segurança Social, a saída do Arsenal do Alfeite do Ministério da Defesa Nacional e a empresarialização de quatro hospitais do SNS. Deste modo, a análise comparada da execução orçamental dos SFA entre 2009 e 2010, aqui apresentada, deve ser efectuada tendo em conta as alterações de universo.

Por outro lado, tal como no caso das contas do Estado, em 2010, foi alterada a classificação da parcela relativa ao pagamento de pensões da responsabilidade do Estado, passando de contribuições sociais para transferências correntes (incluídas nas outras receitas correntes). A análise aqui efectuada tem por base valores de 2009 corrigidos desta alteração, de modo a facilitar a comparabilidade dos dados entre anos e entre subsectores.

No período de Janeiro a Maio de 2010, o excedente global dos SFA, excluindo o SNS e o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) foi de 498,8 milhões de euros, menos 111,4 milhões de euros que em igual período do ano anterior (Quadro 3.9).

A receita total reduziu-se 11,8% face aos primeiros cinco meses de 2009, tendo a receita corrente diminuído 6,8% e a receita de capital 61,1%. Para a evolução da receita corrente contribuíram todas as rubricas, à excepção das contribuições sociais que cresceram 4,6%.

Relativamente à despesa, esta registou um decréscimo de 11,1%, com a despesa corrente e a despesa de capital a diminuírem 6,4% e 58,2%, respectivamente. Ao nível da despesa corrente, todas as rubricas

registaram decréscimos, à excepção das transferências correntes que aumentaram 0,1%, sendo de salientar a redução nos subsídios e outras despesas correntes (-44%) e nas despesas com o pessoal (-18,8%). No que se refere à despesa de capital também se registaram reduções em todas as rubricas.

Quadro 3.8. Execução orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos
(Milhões de euros e percentagem)

	2009	2010	Variação
	(comparável)	Jan-Mai	homóloga (%)
Receita Total	5 906,5	5 206,7	-11,8
Receita Corrente	5 362,4	4 995,2	-6,8
Impostos directos	24,3	20,5	-15,9
Impostos indirectos	181,0	141,2	-22,0
Contribuições para Segurança Social, CGA e ADSE	1 300,0	1 360,2	4,6
Outras receitas correntes	3 857,1	3 473,3	-10,0
das quais: transf. de outros subsectores da AP	2 635,6	2 679,4	1,7
Receita de Capital	544,1	211,5	-61,1
Transferências de capital	532,3	199,5	-62,5
das quais: transf. de outros subsectores da AP	217,0	44,5	-79,5
Despesa Total	5 296,4	4 707,9	-11,1
Despesa Corrente	4 811,5	4 505,4	-6,4
Despesas com o pessoal	738,2	599,2	-18,8
Aquisição de bens e serviços	325,0	273,5	-15,9
Juros e outros encargos	4,7	2,8	-41,1
Transferências correntes	3 480,7	3 482,6	0,1
das quais: transf. para outros subsectores da AP	303,9	219,3	-27,8
Subsídios e outras despesas correntes	262,9	147,3	-44,0
Despesa de Capital	484,8	202,6	-58,2
Investimento	42,2	34,3	-18,7
Transferências de capital	416,4	168,0	-59,6
das quais: transf. para outros subsectores da AP	57,1	31,3	-45,2
Outras despesas de capital	26,2	0,2	-99,2
Saldo Global	610,1	498,8	:

Nota: Não inclui o SNS nem o Fundo de Regularização da Dívida Pública. Os valores executados nas rubricas "contribuições para a segurança social, CGS e ADSE" e "outras receitas correntes" em 2009 foram ajustados pela reclassificação das verbas do Orçamento de Estado destinadas à CGA, I.P., para efeitos de compensação pelo pagamento de pensões da responsabilidade do Estado, alteração metodológica ocorrida em 2010.

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

3.2.3. Serviço Nacional de Saúde

No primeiro trimestre de 2010, o SNS, na componente integrada nos serviços da Administração Pública e numa óptica de compromissos, apresentou um défice orçamental de 44 milhões de euros, que compara com um défice de 17,8 milhões de euros, no trimestre homólogo⁶ (Quadro 3.9).

Esta deterioração deveu-se à redução da receita em 1,4% que mais que compensou o ligeiro decréscimo registado na despesa, em 0,2%.

No lado da receita, todas as rubricas apresentaram variações negativas, à excepção das transferências correntes que registaram um acréscimo de 0,6%.

Quadro 3.9. Execução orçamental do Serviço Nacional de Saúde
(Milhões de euros e percentagem)

	2009		2010	Variação homóloga (%)
	1.º Trim.		1.º Trim.	
	Universo Real	Universo Comparável (*)		
Receita total	2 127,5	2 121,3	2 090,9	-1,4
Transferências correntes do Orçamento Estado	2 025,0	2 025,0	2 037,5	0,6
Prestação de serviços	33,4	29,0	25,3	-12,8
Subsidio de Investimento	5,4	4,8	0,9	-81,3
Outras receitas	63,7	62,5	27,2	-56,5
Despesa total	2 138,7	2 139,1	2 134,9	-0,2
Despesas com o pessoal	290,4	263,3	260,7	-1,0
Compras	41,4	35,8	33,2	-7,3
Fornecimentos e serviços externos	41,0	36,8	37,8	2,7
Subcontratos	1 677,1	1 714,9	1 767,0	3,0
Produtos vendidos farmácias	383,6	383,6	428,0	11,6
Meios Complementares de Diagnóstico e Terapêutica (1)	194,3	194,3	197,9	1,9
Outros serviços de saúde - Hospitais EPE (2)	1 011,4	1 029,7	1 036,1	0,6
Outros subcontratos (3)	87,8	107,3	105,0	-2,1
Imobilizações	5,7	5,2	3,0	-42,3
Outras despesas exercício (4)	83,1	83,1	33,2	-60,0
Saldo	-11,2	-17,8	-44,0	:

Nota: (*) o universo comparável em 2009 corresponde ao universo AP em Março de 2010; (1) inclui encargos com as Unidades Locais de Saúde; (2) não inclui encargos com medicamentos e MCDT das Unidades Locais de Saúde; (3) inclui parcerias com o Hospital Cascais, Hospital de Braga, CMFR do Sul, Hospital da Cruz Vermelha e da Prelada; (4) inclui despesa com Protocolos com Subsistemas, Parcerias, IPSS e outros serviços oficiais e ainda Convenções Internacionais.

Fonte: Administração Central do Sistema de Saúde.

No que respeita à despesa, as várias componentes tiveram evoluções mistas. Por um lado, a despesas com o pessoal, as compras e as outras despesas do exercício reduziram-se 1%, 7,3% e 60%, respectivamente. Em sentido contrário verificaram-se acréscimos nos fornecimentos e serviços externos (2,7%) e nos subcontratos (3%). Para estes últimos contribuíram particularmente os produtos vendidos em farmácias (11,6%) e os outros serviços de saúde – Hospitais EPE (0,6%).

⁶ Considerando o universo comparável.

3.2.4. Administração Regional

No primeiro trimestre de 2010, a execução orçamental da Administração Regional registou um défice de 24,4 milhões de euros, que compara com um excedente de 10,6 milhões de euros no período homólogo, o que representa um agravamento de 35 milhões de euros (Quadro 3.10).

Quadro 3.10. Execução orçamental da Administração Regional
(Milhões de euros e percentagem)

	2009	2010	Variação homóloga (%)
	1.º Trim.	1.º Trim.	
Receita total	397,5	406,3	2,2
Receita corrente	374,4	377,6	0,9
Impostos directos	75,8	73,6	-2,9
Impostos indirectos	159,4	162,1	1,7
Transferências correntes	118,4	121,7	2,8
Outras receitas correntes	20,7	20,2	-2,5
Receita de capital	23,1	28,7	24,0
Transferências de capital	23,0	27,2	18,0
Outras receitas de capital	0,1	1,5	1 430,1
Despesa total	386,9	430,7	11,3
Despesa corrente	346,8	392,9	13,3
Despesas com pessoal	171,9	179,3	4,3
Aquisição de bens e serviços	41,5	68,3	64,6
Juros e outros encargos	17,6	7,6	-56,6
Transferências	96,5	121,5	25,9
Outras despesas correntes	19,3	16,2	-16,1
Despesa de capital	40,1	37,8	-5,7
Investimento	28,4	18,3	-35,7
Transferências de capital	11,7	19,4	66,5
Outras despesas de capital	0,1	0,1	89,9
Saldo Global	10,6	-24,4	

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Este resultado deve-se ao crescimento mais acentuado da despesa (11,3%) do que o verificado na receita (2,2%).

Ao nível da receita, salientam-se os crescimentos nas transferências, quer correntes, quer de capital de 2,8% e 18%, respectivamente. Os impostos indirectos também apresentam uma evolução favorável com um aumento de 1,7%, enquanto os impostos directos reduziram-se 2,9%.

No que diz respeito à despesa, as rubricas com crescimentos mais expressivos foram as transferências (25,9% nas correntes e 66,5% nas de capital) e a aquisição de bens e serviços, que aumentaram 64,6%. A despesa com pessoal registou uma taxa de variação homóloga de 4,3%.

3.2.5. Administração Local

A execução orçamental da Administração Local registou, no primeiro trimestre de 2010, um défice orçamental de 0,9 milhões de euros, menos 21,6 milhões de euros do que o valor do excedente orçamental do primeiro trimestre de 2009⁷ (Quadro 3.11).

Quadro 3.11. Execução orçamental da Administração Local
(Milhões de euros e percentagem)

	2009		2010	Variação homóloga (%)
	1.º Trim. Universo real	1.º Trim. Universo Comparável	1.º Trim.	
Receita total	1 479,8	1 438,7	1 366,9	-5,0
Receita corrente	1 128,0	1 095,4	1 068,7	-2,4
Impostos directos	302,6	292,9	337,5	15,2
Impostos indirectos	45,0	43,9	47,5	8,2
Transferências correntes	525,1	507,3	418,7	-17,5
Venda de bens e serviços correntes	148,5	146,4	162,9	11,3
Outras receitas correntes	106,7	104,9	102,0	-2,7
Receita de capital	351,8	343,4	298,2	-13,1
Transferências de capital	325,9	317,8	275,5	-13,3
Outras receitas de capital	25,9	25,6	22,8	-11,0
Despesa total	1 456,4	1 416,2	1 366,0	-3,5
Despesa corrente	1 087,6	1 056,0	1 009,3	-4,4
Despesas com pessoal	522,0	506,9	522,4	3,1
Aquisição de bens e serviços	349,4	343,6	327,6	-4,7
Juros e outros encargos	49,3	47,5	18,4	-61,3
Transferências	114,8	108,7	94,9	-12,7
Outras despesas correntes	52,1	49,3	46,0	-6,7
Despesa de capital	368,8	360,2	356,7	-1,0
Investimento	296,4	290,5	287,0	-1,2
Transferências de capital	68,8	66,1	57,5	-13,1
Outras despesas de capital	3,6	3,6	12,2	239,7
Saldo Global	23,4	22,6	0,9	:

Nota: em 2009 encontra-se em falta a execução orçamental relativa a dois municípios e em 2010 encontra-se em falta a execução orçamental relativa a 16 municípios, pelo que o universo comparável é de 292 municípios.

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

A queda mais acentuada nas receitas, face ao período homólogo, em 5%, em relação à verificada na despesa, de 3,5%, explicam este resultado.

A redução das receitas deveu-se à quebra das transferências correntes, em 17,5%, e, em menor grau, à das outras receitas correntes (2,7%). A receita de capital também apresentou um decréscimo de 13,1%, que se reflectiu em ambas as componentes: transferências de capital (-13,3%) e outras receitas de capital (11,0%). Em sentido contrário, registaram-se crescimentos nos impostos directos (15,2%), impostos indirectos (8,2%) e nas vendas de bens e serviços correntes (11,3%).

⁷ Considerando o universo comparável.

Do lado da despesa, todas as rubricas contribuíram para a sua redução, à excepção das despesas com o pessoal (3,1%) e das outras despesas de capital (239,7%). Saliente-se a redução da aquisição de bens e serviços (-4,7%) e dos juros e outros encargos (-61,3%).

3.2.6. Segurança Social

A execução orçamental da Segurança Social registou, nos primeiros cinco meses de 2010, um excedente de 720 milhões de euros, o que representa uma redução de 384,2 milhões de euros face ao resultado do período homólogo de 2009 (Quadro 3.12). Esta situação decorre do crescimento mais acentuado da despesa (9,5%) em relação à receita (4,2%).

A receita corrente aumentou 4,2%, reflectindo a evolução das transferências correntes da Administração Central (11,1%) e das contribuições e quotizações (2,1%). Saliente-se o crescimento positivo registado na rubrica de contribuições e quotizações, que representa cerca de 60% da receita total efectiva deste sistema, num contexto em que as medidas de apoio ao emprego, através da redução da contribuição social, ainda se encontram em vigor.

A despesa corrente cifrou-se, neste período, em 8779,0 milhões de euros, o que constitui um acréscimo de 9,6% face ao período homólogo. Para este comportamento contribuiu o aumento na despesa com pensões (4,3%), sendo de destacar as pensões de velhice, com uma variação de 5% e as pensões de sobrevivência, com um incremento de 4,3%. Em sentido contrário, as pensões de invalidez reduziram-se 0,3%. A despesa com o subsídio de desemprego e apoio ao emprego apresenta uma evolução de acordo com o aumento da taxa de desemprego e os efeitos da crise económica. Assim, esta componente da despesa corrente registou, nos primeiros cinco meses de 2010, uma variação de 21,4% face a igual período do ano anterior. Outras rubricas que também reflectem as medidas de apoio às famílias registaram igualmente variações positivas, nomeadamente, o subsídio familiar a crianças e jovens (8,4%) e as outras prestações e acção social (10,2%) como o complemento solidário para idosos (20,8%), o rendimento social de inserção (17,5%) e a acção social (4,1%).

Importa ainda destacar o crescimento nas acções de formação profissional (106,9%), que terão um impacto positivo na qualificação da mão-de-obra, e que foram maioritariamente financiadas pelo Fundo Social Europeu (FSE). A componente financiada pelo FSE representa, em 2010, 79,1% do total da despesa com acções de formação profissional, enquanto em 2009 atingia 64,0%.

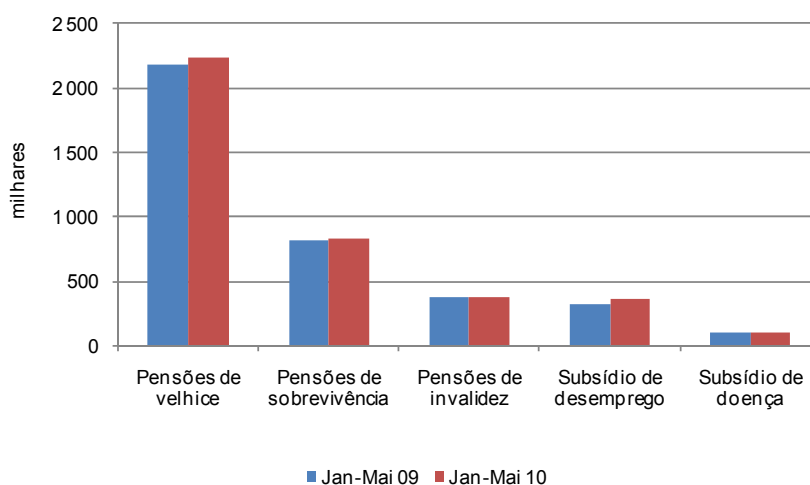
Relativamente ao número de beneficiários, eles apresentam crescimentos na generalidade das categorias, sendo de destacar o aumento de 12,6% nos beneficiários do subsídio de desemprego (Gráfico 3.1)

Quadro 3.12. Execução orçamental da Segurança Social

(Milhões de euros e percentagem)

	2009	2010	Variação homóloga (%)
	Jan-Mai	Jan-Mai	
Receita total	9 122,7	9 503,6	4,2
Receita corrente	9 118,7	9 503,1	4,2
Contribuições e quotizações	5 244,6	5 352,6	2,1
IVA social	287,1	290,7	1,3
Transferências correntes da Administração Central	2 957,6	3 284,9	11,1
Transferências do Fundo Social Europeu	294,8	246,6	-16,4
Outras receitas correntes	334,6	328,2	-1,9
Receita de capital	4,1	0,5	-87,3
Transferências do Orçamento de Estado	1,6	0,0	-100,0
Outras receitas capital	2,5	0,5	-78,8
Despesa total	8 018,6	8 783,6	9,5
Despesa corrente	8 010,4	8 779,0	9,6
Pensões	4 757,4	4 963,8	4,3
Sobrevivência	694,9	724,8	4,3
Invalidez	510,3	509,0	-0,3
Velhice	3 552,2	3 729,3	5,0
Subsídio familiar a crianças e jovens	388,0	420,8	8,4
Subsídio por doença	190,4	186,2	-2,2
Subsídio desemprego e apoio ao emprego	791,3	960,5	21,4
Outras prestações e acção social	1 180,3	1 298,9	10,0
Complemento solidário para idosos	72,1	87,4	21,2
Outras prestações	238,2	267,8	12,4
Acção social	484,3	500,6	3,4
Rendimento social de inserção	160,8	189,5	17,8
Administração	143,3	137,8	-3,8
Outras despesas correntes	301,7	293,4	-2,7
Acções de Formação Profissional	239,7	495,8	106,9
d.q.: Com suporte no Fundo Social Europeu	153,3	392,4	156,0
Despesa de capital	8,2	4,5	-44,7
PIDDAC	4,7	0,2	-94,8
Outras	3,5	4,3	23,1
Saldo global	1 104,2	720,0	:

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

**Gráfico 3.1. Número de pensões e subsídios atribuídos
(milhares, valores em final de período)**

Fontes: Ministério do Trabalho e da Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações.

3.3. Perspectivas de Médio Prazo

Após a apresentação do Programa de Estabilidade e Crescimento em Março de 2010, num contexto de pressão sobre os mercados de dívida soberana, o Governo português anunciou, em Maio, um conjunto de medidas de consolidação orçamental adicional que, conjuntamente com a antecipação de algumas das medidas já previstas no PEC, visa acelerar a concretização da trajectória de correcção da situação de défice excessivo. As metas orçamentais para o período de 2010 a 2013 são assim revistas, procurando antecipar em um ano a obtenção de um défice orçamental não superior a 3 por cento do PIB. Desta forma, para o período entre 2009 e 2013, prevê-se uma melhoria do saldo orçamental em 7,3 p.p., melhoria que será mais acentuada no caso do saldo primário (8,3 p.p.). No que respeita ao ajustamento estrutural, este cifrar-se-á num valor médio anual superior aos 1,25 p.p. preconizados pelo Conselho Europeu (Quadro 3.13).

Quadro 3.13. Saldos orçamentais
(Em percentagem do PIB)

	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo global	-9,3	-7,3	-4,6	-3,0	-2,0
Saldo primário	-6,4	-4,1	-0,8	0,8	1,9
Saldo estrutural ^(a)	-8,2	-6,2	-3,6	-2,2	-1,5
Saldo primário estrutural ^(a)	-5,3	-3,0	0,2	1,7	2,4

Nota: (a) Não corrigido do impacto associado às medidas de estímulo implementadas no âmbito da IIE 2009 e IE2010.

Fontes: INE e MFAP.

Reflectindo a evolução do saldo primário, bem como o efeito do diferencial de crescimento entre a taxa de juro e o PIB nominal (efeito dinâmico), o rácio da dívida pública no PIB mantém, ainda que em desaceleração, uma trajectória crescente até 2011, prevendo-se a sua estabilização e descida nos anos seguintes. Os outros efeitos são mais significativos no ano de 2010, justificados pelas operações de aquisição líquida de activos financeiros, enquanto nos anos seguintes se prevê que estes venham a assumir valores negativos, tendo em conta o conjunto de privatizações a realizar (Quadro 3.14).

Quadro 3.14. Evolução da dívida pública

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

Fontes: Banco de Portugal, INE e MFAP.

O processo de consolidação orçamental previsto assenta, nos primeiros anos, num contributo da receita superior ao da contenção da despesa, padrão esse que é invertido nos dois últimos anos do horizonte de projecção. É de referir que o presente cenário de projecção foi revisto em relação ao apresentado no PEC não só devido à introdução de novas medidas, mas também à incorporação dos dados de execução orçamental dos primeiros 5 meses de 2010, que apontam para um comportamento da receita fiscal mais

favorável do que inicialmente esperado. Tal como mencionado na secção 3.1, as contas agora apresentadas estão de acordo com a nova metodologia do INE (base 2006), a qual tem duas alterações fundamentais: a desintermediação dos fundos recebidos da União Europeia por parte das Administrações Públicas, que se traduz num redução do nível das transferências – correntes e de capital - recebidas e pagas, com um impacto pouco significativo no saldo orçamental, e o diferente registo das operações das entidades com subscritores inscritos na Caixa Geral de Aposentações, afectando os níveis da receita em contribuições sociais e da despesa com pessoal, sem impacto no saldo das Administrações Públicas (Quadro 3.15).

Do lado da despesa, note-se que as componentes de despesas com pessoal e prestações sociais contribuem, através da sua redução e estabilização, para a contenção da despesa corrente primária em todo o horizonte de projecção, beneficiando dos efeitos das reformas estruturais levadas a cabo desde 2005, nos domínios da Administração Pública e Segurança Social. Também algumas das recentes medidas de contenção na despesa reforçam esta evolução, designadamente, o congelamento das admissões na Administração Pública e a implementação da condição de recursos.

Não obstante a melhoria contínua no saldo orçamental, a despesa com juros em relação ao PIB deverá manter a tendência crescente iniciada em 2007, dado o aumento da taxa de juro implícita na dívida pública e o próprio aumento do rácio da dívida. Para 2013, prevê-se uma estabilização do rácio dos encargos com juros.

A despesa de capital, que integra quer o investimento das Administrações Públicas quer as transferências para outros sectores, manter-se-á relativamente estável a partir do próximo ano, até ao final do horizonte de projecção.

A prossecução dos objectivos definidos pelo Governo pressupõe a implementação das medidas de consolidação orçamental previstas de forma rigorosa e atempada, dado que o sucesso desta estratégia depende criticamente da credibilidade com que ela é percebida.

Quadro 3.15. Conta das Administrações Públicas

	Em % do PIB				
	2009	2010	2011	2012	2013
1. Receitas Fiscais	21,8	22,9	24,5	25,1	25,4
Impostos s/Produção e Importação	12,7	13,6	14,4	14,9	15,0
Impostos s/Rendimento e Património	9,1	9,3	10,0	10,2	10,4
2. Contribuições Sociais	12,0	12,0	11,9	11,9	11,9
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	9,0	9,1	9,2	9,3	9,4
3. Outras Receitas Correntes	4,3	4,8	4,9	5,0	5,0
4. Total Receitas Correntes (1+2+3)	38,1	39,7	41,3	42,1	42,3
5. Consumo Intermédio	4,7	4,6	4,3	4,1	3,9
6. Despesas com Pessoal	12,2	12,0	11,3	10,7	10,1
7. Prestações Sociais	21,5	21,5	21,4	21,3	21,3
Das quais: Prestações que não em Espécie	16,6	16,6	16,6	16,6	16,7
8. Juros	2,8	3,2	3,8	3,9	3,9
9. Subsídios	0,7	1,0	0,8	0,8	0,8
10. Outras Despesas Correntes	2,6	2,6	2,5	2,4	2,4
11. Total Despesa Corrente (5+6+7+8+9+10)	44,5	44,9	44,1	43,2	42,4
<i>Da qual: Despesa Corrente Primária (11-8)</i>	41,7	41,7	40,3	39,3	38,4
12. Poupança Bruta (4-11)	-6,4	-5,2	-2,7	-1,1	0,0
13. Receitas de Capital	0,7	0,9	0,7	0,7	0,7
14. Formação Bruta de Capital Fixo	2,5	2,5	2,1	2,1	2,0
15. Outras Despesas de Capital	1,1	0,5	0,5	0,6	0,7
16. Total Despesas de Capital (14+15)	3,5	3,0	2,6	2,7	2,7
17. Total Receitas (4+13)	38,8	40,6	42,1	42,8	43,0
18. Total Despesa (11+16)	48,0	47,9	46,6	45,8	45,1
<i>Da qual: Total Despesa Primária</i>	45,2	44,7	42,9	42,0	41,1
19. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (17-18)	-9,3	-7,3	-4,6	-3,0	-2,0
<i>Do qual: Saldo Primário (19+8)</i>	-6,4	-4,1	-0,8	0,8	1,9
<i>Do qual: Saldo Corrente Primário (19+8-13+16)</i>	-3,6	-2,0	1,0	2,8	3,9
<i>Por memória:</i>					
PIB nominal (10⁶ euros)	167.633	170.388	174.214	179.502	185.280

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

Anexo I. Implementação das medidas de consolidação orçamental

Domínio	Timing	Medidas	Legislação
Despesas com Pessoal	Medidas adicionais Maio 2010	Adopção de procedimentos de reforço dos poderes do Ministro das Finanças no controlo da admissão de pessoal na Administração Pública	Aprovado no âmbito do Orçamento do Estado para 2010 28/04/10: Publicação em Diário da República do OE 2010 - Lei n.º 3-B/2011 23/06/10: Publicação em Diário da República da Portaria n.º 371-A/2010
		Cativação de 40% das dotações orçamentais dos órgãos ou serviços afectas a despesas com pessoal destinadas a suportar encargos com alterações gestionárias e excepcionais do posicionamento remuneratório e a atribuir prémios de desempenho	13/05/10: Aprovação em Conselho de Ministros de um conjunto de medidas adicionais às previstas no PEC 2010-2013 20/05/10: Aprovação em Conselho de Ministros do Decreto-Lei que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado 18/06/10: Publicação em Diário da República do Decreto-Lei n.º 72-A/2011, que entrou em vigor a 19 de Junho de 2010.
		Definir mecanismos de controlo de recrutamento de trabalhadores	13/05/10: Aprovação em Conselho de Ministros de um conjunto de medidas adicionais às previstas no PEC 2010-2013 20/05/10: Aprovação em Conselho de Ministros da Proposta de Lei n.º 228/2010
		Redução de 5% nas remunerações dos cargos políticos, gestores públicos e equiparados	28/06/10: Promulgação pelo PR da Lei 30/06/10: Lei n.º 12-A/2010, publicada em Diário da República a 30 de Junho de 2010, e que entra em vigor a 1 de Julho de 2010
		Aplicação da condição de recursos como condição de elegibilidade na generalidade das prestações sociais não contributivas: estabelecimento de regras para a determinação dos elementos de verificação da condição de recursos.	06/05/10: Aprovação em Conselho de Ministros do Decreto-Lei 16/06/10: Publicação em Diário da República do Decreto-Lei n.º 70/2010, que entra em vigor a 1 de Agosto de 2010.
Despesas Sociais	Medidas PEC, Março 2010	<i>Reforço dos mecanismos de fiscalização e controlo dos critérios de atribuição e manutenção de prestações sociais não contributivas:</i>	
		Continuação do reforço da fiscalização domiciliária de beneficiários do RSI	22/04/10: No âmbito da intensificação do combate à fraude no sistema de prestações sociais: no 1.º trimestre de 2010 foi efectuada uma acção de fiscalização; Prevista uma auditoria ao RSI pelo MTSS 06/05/10: Aprovação em Conselho de Ministros do Decreto-Lei 16/06/10: Publicação em Diário da República do Decreto-Lei n.º 70/2010, que entra em vigor a 1 de Agosto de 2010
		Verificação semestral dos rendimentos dos beneficiários e obrigatoriedade de verificação adicional de condições de atribuição da prestação	
		Penalização de falsas declarações e comportamentos que tenham como resultado a percepção indevida destas prestações	
Melhoria do cruzamento de dados com as bases fiscais, para aferição de património e de rendimentos de capitais			
Fiscalização e penalização de recusas indevidas de emprego por parte dos beneficiários do RSI			
Activação dos beneficiários do subsídio de desemprego - reforço da inserção dos beneficiários em idade activa em programas de qualificação (escolar e profissional) e inserção	06/05/10: Aprovação em Conselho de Ministros do Decreto-Lei que estabelece as medidas para reforçar a empregabilidade dos beneficiários de prestações de desemprego, o combate à fraude e o aumento da justiça social		

Despesas Sociais	Medidas PEC, Março 2010	Alteração do subsídio de desemprego: i) revisão da relação entre o subsídio de desemprego e da remuneração líquida anteriormente auferida pelo trabalhador; ii) diminuição do nível de salários oferecidos que obrigam à aceitação do posto de trabalho	01/07/10: Publicação em Diário da República do Decreto-Lei n.º 72/2010, que entra em vigor a 1 de Julho de 2010.
		<i>Aceleração da convergência do regime de pensões da Caixa Geral de Aposentações com o Regime Geral de Segurança Social, incluindo:</i>	
		A antecipação da nova regra de penalização de pensão antecipada	Aprovado no âmbito do Orçamento do Estado para 2010 28/04/10: Publicação em Diário da República do OE 2010 - Lei n.º 3-B/2010
		<i>Gestão e controlo de despesas de saúde:</i>	
		Controlo interno do SNS: execução orçamental do SNS com frequência mensal	24/06/10: Medidas anunciadas pelo Ministério da Saúde: i) plano de redução de despesa dos hospitais EPE e SPA; ii) guia de combate ao desperdício; iii) redução de despesa dos Gabinetes do MS; iv) início de actividade dos Serviços Partilhados do MS; v) RH: autorização prévia da ministra da saúde; vi) política do medicamento - informação, redução de preço e auditorias
		Implementação de modelos de contratualização e mecanismos de incentivos nas entidades do SNS: obtenção de ganhos de eficiência e incentivos baseados no desempenho (hospitais EPE, ULS e ARS)	11/06/10: Portaria n.º 312-A/2010 que ajustamento da regulamentação na metodologia de formação de preços 23/06/10: Portaria n.º 364/2010 definição do regime de preços e comparticipações de produtos destinados a pessoas com diabetes.
Racionalização da despesa do SNS: política de medicamentos, prescrição electrónica e revisão dos acordos sobre meios complementares de diagnóstico e terapêutica	30/06/10: Portaria n.º 455-A/2010 que regula a dispensa do medicamento em unidose		
Despesas com Consumo Intermédio	Medidas PEC, Março 2010	<i>Redução e racionalização de despesas de funcionamento:</i>	
		Definição de tectos para as despesas em <i>outsourcing</i> , com projectos, estudos, pareceres e consultoria (90 milhões de euros/ano) Despesas com material militar: redução de 40% nas dotações anuais previstas na Lei de Programação Militar	Aprovado no âmbito do Orçamento do Estado para 2010 28/04/10: Publicação em Diário da República do OE 2010 - Lei n.º 3-B/2010
	Medidas adicionais Maio 2010	Racionalização do Parque de Veículos do Estado: Reforço da regra de abate para aquisição de viaturas: "pelo menos 3 viaturas por cada nova adquirida"	29/04/10: Aprovação em Conselho de Ministros do Decreto-Lei que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado 18/06/10: Publicação em Diário da República do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, que entrou em vigor a 19 de Junho de 2010.
		Cativação de 20% de verbas orçamentadas em matéria de comunicações	
		Cativação de 20% de verbas orçamentadas em matéria de horas extraordinárias, subsídio de trabalho nocturno, outros abonos em numerário ou espécie, representação dos serviços e assistência técnica	13/05/10: Aprovação em Conselho de Ministros de um conjunto de medidas adicionais às previstas no PEC 2010-2013 20/05/10: Aprovação em Conselho de Ministros do Decreto-Lei que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado 18/06/10: Publicação em Diário da República do Decreto-Lei n.º 72-A/2011, que entrou em vigor a 19 de Junho de 2010.

Despesas com Consumo Intermédio	Medidas adicionais Maio 2010	Reforço dos poderes do Ministro das Finanças na utilização dos saldos das entidades públicas	20/05/10: Aprovação em Conselho de Ministros da Proposta de Lei 228/2010 30/06/10: Lei n.º 12-A/2010, publicada em Diário da República a 30 de Junho, e que entra em vigor a 1 de Julho
		<i>Phasing-out das medidas temporárias, que tinham sido adoptadas a título transitório e extraordinário, com vista a combater os efeitos da crise económica e financeira</i>	
		Prorrogação, por um período de 6 meses, da atribuição do subsídio social de desemprego inicial ou subsequente ao subsídio de desemprego que cesse no decurso de 2010	13/05/10: Aprovação em Conselho de Ministros de um conjunto de medidas adicionais às previstas no PEC 2010-2013
		Redução extraordinária do prazo de garantia, isto é, do número de dias de trabalho relevantes para efeitos de atribuição do subsídio de desemprego	27/05/10: Aprovação em Conselho de Ministros do Decreto-Lei que regula a eliminação de medidas anti-crise 24/06/10: Publicação em Diário da República do Decreto-Lei n.º 77/2010
		Majoração de 10% do montante de subsídio de desemprego para os agregados desempregados com dependentes a cargo	
		Alargamento aos escalões 2 a 5 do adicional ao abono de família por conta das despesas de educação (que se mantém para as famílias mais carenciadas, posicionadas no 1.º escalão do abono de família)	
		Programa Qualificação-Emprego	
		Redução de 3% da taxa social única a cargo de micro e pequenas empresas, de estímulo extraordinário à manutenção do emprego aos trabalhadores com mais de 45 ou mais anos	13/05/10: Aprovação em Conselho de Ministros de um conjunto de medidas adicionais às previstas no PEC 2010-2013 21/06/10: Portaria n.º 353/2010
		Programa especial de requalificação de jovens licenciados em áreas de baixa empregabilidade	
		Reforço da linha de crédito bonificada para o apoio à criação de empresas por parte de desempregados	
Despesas com Consumo Intermédio	Medidas adicionais Maio 2010	<i>Melhorias de gestão na Educação e na Justiça:</i>	
		Reordenamento da rede escolar: rede do 1º ciclo do ensino básico (criação de centros escolares) e do ensino do 2º e 3º ciclos básico e secundário (fusão de escolas em agrupamentos)	01/06/10: Aprovação de uma Resolução do Conselho de Ministros que define os critérios para a reestruturação da rede escolar 14/06/10: Publicação em Diário da República da RCM n.º 44/2010
		Programa de eficiência operacional da Justiça: i) redução do tempo médio nas fases de inquérito e de instrução; ii) optimização e flexibilização da alocação de recursos humanos entre tribunais; iii) criação de mecanismos de aferição de produtividade e monitorização; iv) continuação do esforço de racionalização e capacidade de gestão dos tribunais	14/06/10: Despacho n.º 9960/2010
Investimento Público	Medidas PEC, Março 2010	Adiamento, por dois anos, das linhas ferroviárias de alta velocidade Lisboa-Porto e Porto-Vigo, de forma a evitar o impacto financeiro até 2013	Implementado
		Outras reduções de despesa de capital (incluindo a não assumpção de compromissos relativos a novas concessões rodoviárias e regresso progressivo a níveis de investimento pré-crise)	Implementado

		Criação da Unidade de Acompanhamento Centralizada das Parcerias Público-Privadas	Em fase de processo legislativo
		Regra de endividamento líquido nulo para as entidades da Administração Regional e Administração Local, salvaguardando-se a resposta a situações de emergência ou, em termos a definir, que se destine a financiamento de projectos com participação comunitária	30/06/10: Lei n.º 12-A/2010, publicada em Diário da República a 30 de Junho de 2010, com efeitos a 1 de Junho de 2010
	Medidas adicionais Maio 2010	Reduzir as transferências para as Administrações Regional (5 M€) e Local (100 M€), ao abrigo do mecanismo de estabilidade orçamental da Lei de Enquadramento Orçamental	13/05/10: Aprovação em Conselho de Ministros de um conjunto de medidas adicionais às previstas no PEC 2010-2013 20/05/10: Aprovação em Conselho de Ministros de Proposta de Lei n.º 228/20210
		Cativação de 7,5% das despesas afectas ao capítulo 50 do Orçamento do Estado em financiamento nacional	28/06/10: Promulgação pelo PR da Lei. 30/06/2010: Publicação em Diário da República da Lei n.º 12-A/2010, a 30 de Junho, que entrou em vigor a 1 de Julho de 2010
Subsídios		Redução das transferências para o Sector Empresarial do Estado (a título de indemnização compensatória ou de aumento de capital e de subsídios), reforçando a adopção de medidas de racionalização e sustentabilidade financeira - cativação de 300 M€ das verbas a transferir para o OE2010	
Receita fiscal	Medidas PEC, Março 2010	Tributação extraordinária (até 2013) em IRS à taxa de 45% dos rendimentos colectáveis acima dos 150 000 euros/ano	22/04/10: Aprovação em Conselho de Ministros da Proposta de Lei n.º 15/XI a submeter à A.R. 07/05/10: Aprovação na generalidade da Proposta de Lei na A.R. 12/05/10: Aprovação na especialidade da Proposta de Lei na COF 15/06/10: Publicação em Diário da República da Lei n.º 11/2010
		Sujeição das mais-valias mobiliárias a taxa de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) de 20%	22/04/10: Aprovação em Conselho de Ministros da Proposta de Lei n.º 16/XI a submeter à A.R. 07/05/10: Aprovação na generalidade da Proposta de Lei aprovada na A.R. Em fase de promulgação pelo PR
Receita fiscal	Medidas adicionais Maio 2010	Aumento em 1 ponto percentual (p.p.) de todas as taxas do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	13/05/10: Aprovação em Conselho de Ministros de um conjunto de medidas adicionais às previstas no PEC 2010-2013 20/05/10: Aprovação em Conselho de Ministros da Proposta de Lei n.º 228/20210 28/06/10: Promulgação pelo PR da Lei 30/06/10: Lei n.º 12-A/2010, publicada em Diário da República a 30 de Junho de 2010, e que entrou em vigor a 1 de Julho de 2010
		Tributação adicional em sede de IRS, mediante o aumento em 1 p.p. das taxas gerais aplicáveis até ao 3.º escalão de rendimentos; em 1.5 p.p. para rendimentos a partir do 4.º escalão; e em 1,5 p.p. nas taxas liberatórias de IRS	
		Tributação adicional em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC), aplicando uma sobretaxa correspondente a uma derrama de 2.5 p.p. às empresas cujo lucro tributável seja superior a 2 milhões de euros	
		Aplicação de uma sobretaxa ao crédito sobre o consumo: agravamento do imposto de selo na concessão de crédito ao consumo	
		Introdução de portagens em vias Sem Custos para o Utilizador (SCUT): Concessão SCUT Norte Litoral, Concessão SCUT Grande Porto e Concessão SCUT Costa da Prata	05/05/10: Publicação em Diário da República das respectivas alterações aos contratos - Decreto-Lei n.º 44-B/2010 (Norte Litoral), Decreto-Lei n.º 44-C (Costa da Prata) e Decreto-Lei n.º 44-G (Grande Porto) 14/06/10: Publicação em Diário da República da identificação dos lanços e sub-lanços de auto-estrada sujeitos ao regime de cobrança de taxas de portagem e os que ficam isentos, fixando a data de início de cobrança de taxas - Decreto- Lei n.º 67-A/2010

Empresas e participações públicas	Medidas adicionais Maio 2010	Selectividade no investimento e estabelecimento de limites anuais de endividamento das empresas públicas de 7% em 2010, 6% em 2011, 5% em 2012 e 4% em 2013	02/06/10: Orientações emitidas pelo MFAP ao SEE: i) estabelecimento de limites de endividamento; ii) limites podem ser aplicáveis em termos sectoriais mediante prévia decisão do accionista Estados ou das respectivas tutelas, consoante o caso; iii) • Em 2010, as empresas devem reformular os planos de actividade e de investimento, caso os mesmos não estejam ainda conformes a estas regras; iv) • O incumprimento destas disposições constitui violação das orientações de gestão definidas pelo Governo
--	-------------------------------------	---	---

Anexo II. Conta das AP – 1995-2009 (Contas Nacionais base 2006)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Milhões de euros														
RECEITA CORRENTE	30 940	33 772	36 544	40 037	44 083	47 394	49 448	53 275	54 975	56 699	59 509	63 613	67 956	68 535	63 878
Receita fiscal	18 262	20 328	21 807	24 003	26 683	28 576	29 671	31 852	32 486	32 796	35 041	37 754	40 612	40 980	36 552
Impostos s/Produção e Importação	11 043	12 081	12 815	14 509	15 962	16 490	17 469	19 201	20 450	20 395	22 379	23 902	24 527	24 291	21 366
Impostos Correntes s/Rend. e Património	7 219	8 247	8 992	9 493	10 722	12 086	12 202	12 651	12 035	12 401	12 662	13 852	16 084	16 688	15 187
Contribuições Sociais	8 806	9 267	10 259	11 378	12 100	13 443	14 481	15 612	16 645	17 212	18 325	18 985	19 621	20 032	20 073
d.q. Contribuições Sociais Efectivas	6 829	7 117	7 901	8 578	9 295	10 168	11 107	11 743	12 366	12 344	12 994	13 552	14 423	15 011	15 114
Outra Receita Corrente	3 871	4 177	4 478	4 657	5 300	5 375	5 296	5 810	5 844	6 691	6 143	6 874	7 724	7 522	7 253
RECEITA DE CAPITAL	1 090	1 165	1 580	1 074	1 230	1 115	1 734	1 889	3 221	4 712	1 811	1 224	1 135	1 360	1 150
RECEITA TOTAL	32 030	34 937	38 124	41 111	45 314	48 510	51 182	55 164	58 196	61 411	61 321	64 836	69 092	69 894	65 028
DESPESA CORRENTE	32 389	34 432	35 863	39 068	42 462	46 671	50 242	53 733	56 737	59 965	64 161	66 331	68 617	70 529	74 628
Consumo Intermédio	3 652	3 944	4 192	4 390	4 913	5 599	5 927	5 992	5 588	6 044	6 661	6 641	7 048	7 454	7 854
Despesas com Pessoal	10 957	11 778	12 792	14 272	15 568	17 281	18 449	19 737	19 360	20 125	21 312	20 812	20 271	20 282	20 476
Prestações Sociais	10 862	11 784	12 573	13 904	15 001	16 571	18 067	19 703	23 428	25 314	27 384	29 284	31 284	32 786	36 004
d.q. Prestações Sociais em Espécie	8 660	9 491	10 512	11 540	12 686	14 038	15 267	16 250	16 927	17 760	18 875	5 908	6 673	7 146	8 135
Juros (PDE)	4 908	4 493	3 772	3 406	3 413	3 653	3 827	3 825	3 703	3 771	3 823	4 246	4 704	4 977	4 762
Subsídios	905	1 139	1 128	1 352	1 639	1 543	1 672	1 583	1 802	1 428	1 503	1 507	1 421	1 264	1 250
Outra Despesa Corrente	1 105	1 295	1 407	1 743	1 928	2 023	2 299	2 893	2 855	3 284	3 478	3 841	3 890	3 766	4 281
DESPESA DE CAPITAL	4 063	4 738	5 673	5 882	6 041	5 509	6 670	5 489	5 779	6 472	6 261	4 997	5 146	4 139	5 912
FBCF	3 276	3 860	4 513	4 406	4 721	4 636	5 104	4 893	4 558	4 856	4 594	3 911	4 103	3 821	4 123
Outra Despesa de Capital	787	879	1 160	1 476	1 320	873	1 566	596	1 221	1 617	1 668	1 086	1 042	318	1 790
DESPESA TOTAL	36 452	39 170	41 536	44 949	48 503	52 180	56 913	59 221	62 517	66 438	70 422	71 328	73 763	74 667	80 540
CAP.(+) / NEC. FINANC.(-) PDE	-4 422	-4 233	-3 413	-3 838	-3 189	-3 670	-5 730	-4 058	-4 321	-5 027	-9 102	-6 491	-4 671	-4 773	-15 512
<i>Por Memória:</i>															
PIB a preços correntes	87 745	93 087	100 981	110 104	118 370	127 007	134 137	140 142	143 015	148 827	153 728	160 273	168 737	171 921	167 633

Fonte: INE

