



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Relatório Final

Proposta de Lei n.º 178/XII/3.ª (GOV)

Relatora:

Deputada Sónia Fertuzinhos



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Introdução

A Proposta de Lei n.º178/XII/2.^a, que *Aprova o Orçamento de Estado para 2014*, é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º do Regimento.

A Proposta de Lei em análise deu entrada na Assembleia da República a 15 de outubro de 2013, tendo sido admitida no mesmo dia e anunciada na sessão plenária do dia seguinte. A iniciativa baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) no dia da sua admissão para apreciação na generalidade. Em reunião do mesmo dia 15 de outubro, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República, a COFAP nomeou como autora do parecer da Comissão a Senhora Deputada Sónia Fertuzinhos (PS).

1.2. Cenário Macroeconómico do Orçamento de Estado para 2014

1.2.1. Contexto internacional

As atuais projeções do FMI apontam para o abrandamento do crescimento da economia mundial, em 2013, para valores em torno de 2,9% (3,2% em 2012), e para um reforço em 2014, para cerca de 3,6%. O comércio mundial de bens e serviços deverá registar um crescimento médio anual de 3,9%, em volume, nos anos de 2013 e 2014 - um valor superior ao crescimento de 2,8% registado em 2012, mas inferior ao valor médio registado na década passada (5%).

Para 2014, prevê-se uma melhoria do desempenho da economia mundial, assente no reforço do crescimento das economias avançadas onde se espera um crescimento relativamente forte dos EUA, um crescimento mais moderado no Japão e uma recuperação da economia da União Europeia (UE). Porém, as economias da UE continuam a evoluir diferenciadamente, com crescimento mais forte nos países bálticos e mais fraco nos países da área do euro sujeitos a programas de ajustamento.

Contudo, e na sequência da evolução registada nos últimos anos, os desequilíbrios externos entre as regiões deverão continuar a reduzir-se, dada a tendência de um crescimento mais fraco nas economias avançadas que se encontram mais endividadas (caso dos EUA e alguns países da área do euro) enquanto a procura interna nas economias de mercado emergentes, apesar da revisão em baixa, tenderá a crescer a um ritmo elevado.

Quadro I.1.1. Crescimento económico mundial
(taxa de crescimento real, em %)

	Estrutura 2012 [*]	2012	2013 [*]	2014 ^{**}
	(%)			
Economia Mundial	100,0	3,2	2,9	3,6
Economias avançadas	50,4	1,5	1,2	2,0
das quais:				
EUA	19,5	2,8	1,6	2,6
Área do Euro, da qual:	13,5	-0,6	-0,4	1,0
Alemanha	3,8	0,9	0,5	1,4
França	2,7	0,0	0,2	1,0
Itália	2,2	-2,4	-1,8	0,7
Espanha	1,7	-1,6	-1,3	0,2
Reino Unido	2,8	0,2	1,4	1,9
Japão	5,5	2,0	2,0	1,2
Outras economias, das quais:				
China	14,7	7,7	7,6	7,3
Índia	5,7	3,2	3,8	5,1
Rússia	3,0	3,4	1,5	3,0
Brasil	2,8	0,9	2,5	2,5
Por memória				
União Europeia	20,0 ^{**}	-0,3	0,0	1,3

Legenda: (*) com base no PIB avaliado em paridade de poder de compra, ** 2011; (P) Previsão.
Fonte: FMI, World Economic Outlook, outubro de 2013.

É ainda elevada a incerteza associada às perspetivas económicas mundiais. Na área do euro, esta deve-se à continuação da crise das dívidas soberanas e à fraca robustez do sistema financeiro; no caso dos EUA, decorre da indefinição do acordo de médio prazo de redução da dívida pública e dos possíveis efeitos da redução de estímulos monetários por parte da Reserva Federal dos mercados financeiros internacionais. Mais recentemente, surgiram sinais de instabilidade financeira nos países emergentes, especialmente naqueles que apresentam um défice externo mais elevado.

No que se refere à área do euro, foram alcançados alguns progressos em termos de construção da união bancária e de aplicação de medidas não convencionais de política monetária através do BCE. Estes desenvolvimentos permitiram reduzir o risco de fragmentação da área do euro, e permitiram a melhoria das condições de financiamento nos mercados internacionais e a diminuição dos prémios de risco, com especial impacto nos países periféricos mais atingidos pela crise das dívidas soberanas. Porém, não obstante a redução do diferencial de rendibilidade das taxas de juro de longo prazo dos países periféricos face à Alemanha e o aumento da



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

confiança dos agentes, as empresas e as famílias continuam a suportar condições de financiamento desfavoráveis, dado que os empréstimos concedidos às empresas não financeiras na área do euro deterioraram-se no período até agosto de 2013.

Face a esta evolução, o PIB da área do euro diminuiu 0,9% em termos homólogos nos primeiros seis meses de 2013, mas apresentou uma recuperação significativa no segundo trimestre, a qual se deve prolongar pelo segundo semestre dada a evolução positiva dos indicadores de confiança. O PIB trimestral em cadeia, por sua vez, registou um aumento de 0,3% no segundo trimestre, invertendo a tendência de quebra consecutiva registada desde o quarto trimestre de 2011, numa recuperação comum à generalidade dos países.

A evolução da atividade económica da área do euro no primeiro semestre de 2013 refletiu uma diminuição da procura interna, especialmente significativa em termos do investimento, e um fraco crescimento das exportações. Ao nível do mercado de trabalho, a taxa de desemprego média da área do euro subiu para 12,0% no mês de agosto (11,4% em 2012).

Em 2013, a taxa de inflação deve diminuir na generalidade das economias avançadas, para 1,4% (2% em 2012), e deve permanecer em torno dos 6% no conjunto das economias emergentes e em desenvolvimento. Na área do euro, a taxa de inflação média deve diminuir para 1,5% em 2013 (2,5% em 2012) em linha com a evolução da atividade económica. Para os EUA, as previsões apontam para uma taxa de inflação média de 1,4% em 2013 (2,1% em 2012).

Dado que o nível de utilização da capacidade produtiva nas economias avançadas se manteve fraco, o que reduz as pressões inflacionistas, a política monetária destes países tem sido acomodatória em 2013. Até fim de setembro de 2013, os Bancos Centrais do Reino Unido, dos EUA e do Japão mantiveram as taxas de juro diretas próximas de zero. Em maio, o Conselho do BCE decidiu reduzir a taxa de juro aplicável às operações principais de refinanciamento em 25 p.b. (passando a taxa para 0,5%) e a taxa aplicável à facilidade permanente de cedência de liquidez em 50 p.b. (para 1%), permanecendo em 0,00% as taxas da facilidade de absorção.

Tanto a Reserva Federal dos EUA como o Conselho do BCE reforçaram as expectativas de manutenção das taxas de juro oficiais nos níveis atuais (ou em níveis

inferiores no caso do BCE) durante um período alargado, dado o baixo crescimento da economia da área do euro, sem recuperação visível do mercado de trabalho, e dada a respetiva contenção da dinâmica monetária sem pressões inflacionistas.

Para além das decisões sobre as taxas de juro, os bancos centrais das principais economias avançadas continuaram a tomar medidas não convencionais de política monetária, tendo em vista proporcionar uma maior liquidez aos bancos para facilitar o financiamento às empresas. No entanto, para o caso dos EUA, é esperada uma retirada gradual dos estímulos monetários por parte da Reserva Federal, à medida que se espera uma melhoria das perspetivas da economia norte-americana e uma diminuição da taxa de desemprego.

1.2.2. A Economia Portuguesa em 2013

O programa de ajustamento económico acordado entre o governo português e o FMI e a UE está a ser executado desde 2011. O programa visa corrigir os desequilíbrios macroeconómicos e financeiros e proceder a uma alteração estrutural da economia portuguesa, criando as condições para um crescimento económico sustentado e gerador de emprego. A consolidação orçamental, conjugada com um rápido ajustamento por parte das empresas e das famílias portuguesas, conduziu a uma forte contração da procura interna, mais acentuada em 2012 e no início de 2013. Esta compressão da procura interna produziu um ajustamento dos saldos negativos da balança corrente mais rápido do que o previsto, seja via da redução das importações, seja pelo aumento das exportações. O ano de 2013 apresenta, porém, já alguns sinais de inversão do ciclo económico, associados a uma estabilização da procura interna e à persistência de ganhos de quotas de mercado por parte das empresas exportadoras. *Procura:* após a quebra de 3,2% da atividade económica em 2012, o primeiro semestre de 2013 registou uma contração de 3,1% em termos homólogos. Esta evolução é explicada por um comportamento menos negativo da procura interna quando comparada com o segundo semestre de 2012, bem como pela manutenção de um contributo positivo da procura externa líquida, ainda que menos expressivo. Em cadeia, o PIB cresceu 1,1% no segundo trimestre, com a procura interna a contribuir com 0,8 p.p. para este aumento.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Quadro I.1.2. Despesa nacional

	2011	2012	2013				2013	
			I	II	III	IV	I	II
PIB e Componentes da Despesa (Taxa de crescimento homólogo real, %)								
PIB	-1,3	-3,2	-2,4	-3,2	-3,9	-3,8	-4,1	-2,1
Consumo Privado	-3,3	-5,4	-5,2	-5,6	-5,8	-5,1	-4,0	-2,6
Consumo Público	-5,1	-4,8	-4,1	-5,8	-5,1	-4,1	-3,7	-2,8
Investimento (FBOF)	-10,5	-14,3	-13,4	-17,2	-14,3	-12,3	-18,4	-8,8
Exportações de Bens e Serviços	8,9	3,2	8,0	3,2	1,6	0,2	0,7	7,3
Importações de Bens e Serviços	-5,3	-8,6	-5,6	-11,0	-6,0	-1,6	-4,2	6,3
Contributos para o crescimento do PIB (pontos percentuais)								
Procura Interna	-5,6	-6,9	-7,2	-8,7	-7,3	-4,5	-8,1	-2,6
do qual: Variação de Existências	-0,2	0,2	-0,4	-0,7	0,1	1,6	0,0	0,7
Procura Externa Líquida	4,4	3,7	4,9	5,5	3,7	0,7	1,9	0,4
Evolução dos Preços								
Deflator do PIB	0,2	-0,2	-0,3	-0,5	-0,3	0,5	0,8	2,0
I-PC	3,6	2,8	3,3	2,8	3,0	2,0	0,4	0,8
Evolução do Mercado de Trabalho								
Emprego	-	-4,2	-4,2	-4,2	-4,1	-4,3	-4,9	-3,9
Taxa de Desemprego (%)	12,7	15,7	14,9	15,0	15,8	18,9	17,7	16,4
Saldo das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)								
Capacidade/Necessidade líquida de financiamento face ao exterior	-5,8	0,2	-3,2	0,5	-0,1	3,8	0,7	3,1
- Saldo da Balança Corrente	-3,4	-3,8	-2,9	-4,3	-1,8	-2,9	-0,7	-2,8
da qual: Saldo da Balança de Bens	0,6	0,8	-1,3	-3,2	0,5	-0,3	3,7	0,8
- Saldo da Balança de Capital	-10,4	-7,2	-3,6	-5,0	-0,7	-2,3	0,3	-0,6

Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais 2.º Trimestre de 2013.

Apesar dos constrangimentos do mercado comunitário e as tensões nos mercados emergentes, as exportações de bens e serviços aceleraram no segundo trimestre de 2013, crescendo 7,3% em termos homólogos, assentes em ganhos de quotas de mercado. Também se assistiu a uma quebra homóloga bastante inferior à do primeiro trimestre no consumo privado e no investimento.

Mercado de trabalho: desde maio de 2011, o mercado de trabalho tem sido caracterizado por um aumento do desemprego, decorrente do ajustamento estrutural da economia. No entanto, os resultados para o segundo trimestre de 2013 revelam uma descida em cadeia da taxa de desemprego de 1,3 p.p., para 16,4% (fruto da descida do número de desempregados). Em termos homólogos, a taxa de desemprego subiu 1,4 p.p. devido à redução da população ativa e ao aumento da população desempregada. No que diz respeito ao desemprego de longa duração, a taxa situou-se em 10,2% no segundo trimestre de 2013, abaixo do valor do trimestre anterior (em 0,2 p.p.), mas acima do registado no período homólogo (em 2,2 p.p.). Quanto ao desemprego jovem, a taxa atingiu 37,1% no segundo trimestre de 2013, menos 5 p.p. do que trimestre anterior e mais 1,6 p.p. que no período homólogo.

Preços: A taxa de variação homóloga do IPC situou-se em 0,3% no terceiro trimestre de 2013, menos 2,6 p.p. que no período homólogo. Durante os primeiros três

trimestres de 2013, o IHPC cresceu a um ritmo inferior ao verificado nos países da área do euro. A taxa de inflação média em 2013, medida pelo IPC, deverá situar-se em 0,6%, num contexto de fraca dinâmica da procura interna. Esta diminuição da taxa de inflação média reflete o esbatimento dos efeitos base do aumento da tributação e dos preços regulados, forte em 2011 e 2012 mas marginal em 2013.

Produtividade e competitividade: após um crescimento homólogo positivo de 1,1% da produtividade do trabalho em 2012, verificaram-se novos ganhos no primeiro semestre de 2013, refletindo uma redução do PIB menos significativa do que a do emprego. Os custos do trabalho por unidade produzida registaram uma variação de 2,4% no primeiro semestre de 2013 em termos homólogos, explicada por um aumento de 3,4% das remunerações nominais por trabalhador remunerado, o qual foi parcialmente compensado pelo crescimento da produtividade em 1%, medida pelo PIB real por unidade de trabalho. No entanto, esta evolução reflete igualmente pagamentos por duodécimos do sector público e privado em 2013. No primeiro semestre de 2013, verificou-se ainda uma melhoria dos termos de troca no mercado de bens, que, ao coincidir com o ganho de quotas de mercado por parte das exportações, indicia uma subida na cadeia de valor da produção nacional.

Contas Externas: durante o primeiro semestre de 2013, as exportações portuguesas de bens e serviços cresceram a um ritmo superior ao verificado no semestre anterior (4,0% e 0,8%, respetivamente), não obstante a procura externa dirigida à economia portuguesa ter registado uma variação negativa (apesar de mais contida que no segundo semestre de 2012).

Esta evolução refletiu-se no desempenho da balança comercial, onde a balança de serviços tem vindo a reforçar continuamente o seu excedente, e a componente de bens registou um ajustamento positivo assinalável. Assim, no primeiro semestre de 2013, o saldo da balança de serviços alcançou um excedente de €3,8 mil milhões, superior em €0,5 mil milhões ao registado em igual período de 2012. Comparando com o segundo semestre de 2012, o crescimento foi de 13,9%. O contributo mais relevante para esta melhoria foi o da componente de viagens e turismo (6,1 p.p.), seguido pelos transportes (3,0 p.p.). O processo de ajustamento da economia portuguesa foi particularmente forte na redução do défice da balança de bens. No

primeiro semestre de 2013, a balança de bens registou um saldo negativo de €1,2 mil milhões, 22,9% inferior ao de igual período em 2013.

Balança de Pagamentos: a partir de 2008 - ano em que as necessidades líquidas de financiamento da economia portuguesa atingiram o valor mais elevado desde 1995 (11,4% do PIB) – e sobretudo a partir de 2011, assistiu-se a uma melhoria substancial do saldo conjunto da balança corrente e de capital. Após um défice de 5,6% em 2011, verificou-se, em 2012, um excedente de 0,2% do PIB. Já no primeiro semestre de 2013, registou-se um saldo positivo equivalente a 1,6% do PIB.

À exceção da balança de capital, todas as restantes balanças contribuíram para a evolução favorável das contas externas no primeiro semestre de 2013. No entanto, é de notar o contributo especialmente positivo proveniente da evolução do saldo das balanças de bens e de serviços e da balança de rendimentos. Outro indicador relevante para a avaliação da sustentabilidade das responsabilidades financeiras externas da economia portuguesa é a posição de investimento internacional. Após as melhorias registadas entre 2010 e 2011, registou-se um acréscimo na posição devedora líquida em 2012, a qual atingiu os 116,7% do PIB. No primeiro semestre de 2013, a posição de investimento internacional foi mais negativa face a igual período do ano anterior, mas no sector privado registou-se uma melhoria de cerca de 12%.

1.2.3. Perspetivas para 2014

Para 2014, prevê-se uma recuperação da procura externa relevante para Portugal, em consequência da melhoria da atividade económica dos principais parceiros comerciais. Antecipa-se a manutenção das taxas de juro de curto prazo num nível baixo, bem como uma diminuição do preço do petróleo após a subida verificada na segunda metade de 2013, e uma ligeira depreciação do euro face ao dólar. O crescimento da procura externa relevante para Portugal em 2014 encontra-se em linha com a retoma da economia mundial e, em particular, com a recuperação da economia da área do euro, onde se encontram os principais parceiros da economia portuguesa, assim, o PIB da área do euro deverá apresentar um crescimento de 1%, interrompendo a quebra registada nos dois anos precedentes.

O cenário macroeconómico para a economia portuguesa atual reflete a informação das Instituições Internacionais envolvidas nos 8.º e 9.º exames regulares do PAEF,

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

bem como a informação mais recente relativa ao desenvolvimento da atividade económica, bem como as medidas constantes da Proposta de Orçamento do Estado para 2014. Assim, para 2013, projeta-se uma contração do PIB de 1,8% em média anual. Em termos trimestrais, deverá continuar a reforçar-se a tendência de recuperação da atividade económica iniciada no segundo trimestre do ano. Esta estimativa é sustentada pelos dados divulgados pelo INE no âmbito das Contas Nacionais Trimestrais, e pelos indicadores avançados e coincidentes de atividade económica divulgados por um conjunto de instituições, em conjugação com a melhoria dos indicadores qualitativos associados às expectativas dos agentes económicos.

A atual estimativa para o PIB em 2013 corresponde a uma revisão em alta em 0,5 p.p. face à estimativa apresentada em maio, no âmbito do Orçamento do Estado Retificativo para 2013 (OER2013). As novas estimativas são relevantes nas rubricas do consumo privado, cuja variação homóloga estimada é de -2,5% (+0,7 p.p.) e do contributo da procura externa líquida, que deverá fixar-se em 1,9 p.p. do PIB (igual ao OER2013, mas com revisão em alta de exportações e importações). Para este ano, é sublinhe-se a revisão em baixa da taxa de desemprego, que deverá situar-se em 17,4%, inferior aos 18,2% estimados no OER2013.

Quadro I.2.3. Principais indicadores
(taxa de variação, %)

	2013	2012	2013 ^{pr}	2013 ^{pr}
PIB e Componentes da Despesa (Taxa de crescimento homólogo real, %)				
PIB	-1,3	-3,2	-1,8	0,8
Consumo Privado	-3,3	-5,4	-2,5	0,1
Consumo Público	-5,0	-4,7	-4,0	-2,8
Investimento (FBCF)	-10,5	-14,3	-8,5	1,2
Exportações de Bens e Serviços	6,9	3,2	5,8	5,0
Importações de Bens e Serviços	-5,3	-6,6	0,6	2,5
Contributos para o crescimento do PIB (pontos percentuais)				
Procura Interna	-5,5	-6,9	-3,7	-0,3
Procura Externa Líquida	4,2	3,8	1,9	1,1
Evolução dos Preços				
Deflator do PIB	0,3	-0,3	1,9	0,9
IPC	3,7	2,8	0,6	1,0
Evolução do Mercado de Trabalho				
Emprego	-1,5	-4,2	-3,9	-0,4
Taxa de Desemprego (%)	12,7	16,7	17,4	17,7
Produtividade aparente do trabalho	0,1	1,0	2,2	1,2
Saldo das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)				
Capacidade/Necessidade líquida de financiamento face ao exterior	-5,6	0,2	2,3	3,5
- Saldo da Balança Corrente	-7,2	-1,9	0,5	1,9
da qual: Saldo da Balança de Bens	-7,7	-4,7	-2,6	-1,7
- Saldo da Balança de Capital	1,6	2,1	1,8	1,5

Legenda: (p) previsão.
Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Para 2014, prevê-se um crescimento do PIB em 0,8%, resultado de um desempenho menos negativo da procura interna, bem como da manutenção do contributo positivo

da procura externa líquida. Este último contributo é menos relevante em 2014 do que em anos anteriores, fruto do crescimento das importações de bens e serviços em resposta à estabilização do consumo privado e ao crescimento do investimento. Dada a manutenção de crescimento das exportações, é de esperar a continuação do ajustamento das contas externas: o saldo conjunto da balança corrente e de capital deverá fixar-se em 3,5% do PIB, aumentando a capacidade líquida de financiamento da economia, e a balança corrente deverá atingir um excedente de 1,9% do PIB.

A taxa de desemprego deverá atingir os 17,7%, acompanhada por uma queda do emprego inferior à registada em 2013. O aumento do desemprego previsto para 2014, ainda que em desaceleração face ao andamento registado desde 2011, resulta da manutenção do processo de ajustamento económico.

O consumo público deverá diminuir em 2,8% no próximo ano, como resultado da continuação da redução da despesa pública. O investimento deve apresentar uma evolução positiva de 1,2%, resultante de uma melhoria do investimento empresarial, em conjunto com condições de financiamento mais favoráveis da economia portuguesa. O consumo privado deverá apresentar uma recuperação de 0,1% em 2014, após o ajustamento ocorrido nos últimos três anos.

2. Consolidação orçamental em 2014

Faltando menos de um ano para a conclusão do Programa de Ajustamento Económico e mantendo-se a conjuntura de excecionalidade que lhe está subjacente, o período de tempo que corresponde ao próximo Orçamento do Estado coloca sérios desafios à consolidação orçamental. Naturalmente, este período traz também exigências acrescidas na perspetiva do próprio juízo sobre a globalidade da execução dos compromissos assumidos pelo Estado português no âmbito do Programa.

Ao nível da despesa pública, o Governo argumenta ser proceder à substituição das medidas de contenção da despesa constantes dos Orçamentos do Estado para 2012 e 2013 por outras suscetíveis de assegurar o necessário efeito orçamental.

As medidas de consolidação inicialmente fixadas para 2012 permitiriam uma redução na despesa de €2.400 milhões. De acordo com o Governo, a inviabilização de parte dessas medidas nos anos seguintes levou ao agravamento fiscal no OE2013. Para 2014, o Governo pretende regressar a um ajustamento pela via da despesa,



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

considerando que um novo aumento de impostos teria custos económicos e sociais difíceis de comportar. Em 2014, 86% das medidas permanentes serão realizadas do lado da despesa.

O cumprimento do limite de 4,0% do PIB para o défice orçamental exige medidas com um impacto equivalente a 2,3% do PIB. Este esforço é calculado tendo em conta o défice orçamental de 2013 excluindo as medidas pontuais, as pressões que fazem aumentar a despesa pública em 2014 e, por fim, o efeito da revisão do cenário macroeconómico. Medidas equivalentes a 2,2% do PIB, ou seja, €3.718 milhões em termos líquidos, são permanentes. Deste esforço, €3.184 milhões concentram-se em medidas de redução da despesa. Este esforço será complementado com medidas do lado da receita de €994 milhões. Resulta ainda um impacto de perda de receita fiscal e contributiva por aplicação das medidas de redução de despesas com pessoal e prestações sociais no valor de €459 milhões, o que reduz o efeito líquido da receita para €534 milhões, 14% do total de medidas permanentes. Serão ainda executadas medidas pontuais com impacto de €183 milhões, o que eleva o total de medidas para €3.091 milhões (2,3% do PIB).

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Quadro II.3.4. Medidas de consolidação orçamental em 2014

(milhões de euros)

	Valores brutos	
	ME	% do PIB
Despesas com o pessoal	1 320	0,8
Alteração da política de rendimentos	643	0,4
Aplicação do horário semanal de trabalho de 40h: redução de efetivos por aposentação e redução do trabalho suplementar	153	0,1
Execução de Programas de Rescisões por Mútuo Acordo	102	0,1
Utilização do Sistema de Requalificação de trabalhadores	58	0,0
Reformas estruturantes no sistema educativo	215	0,1
Outras medidas setoriais	148	0,1
Prestações sociais	891	0,5
Convergência da fórmula de cálculo das pensões da CGA com as da Segurança Social	728	0,4
Não acumulação dos efeitos da convergência das pensões da CGA com a CES	-340	-0,2
Ajuste da idade de acesso à pensão de velhice com base no factor de sustentabilidade	205	0,1
Introdução de condição de recursos nas pensões de sobrevivência	100	0,1
Outras medidas setoriais	198	0,1
Prestações sociais em espécie	21	0,0
Consumo intermédio	460	0,3
Reforma Hospitalar e otimização de custos na área da Saúde	207	0,1
Racionalização de custos e redefinição de processos nas áreas da Segurança e Defesa	124	0,1
Outras medidas setoriais	129	0,1
Subsídios	153	0,1
Redução das indemnizações compensatórias para o Setor Empresarial do Estado	90	0,1
Outras medidas setoriais	64	0,0
Investimento	290	0,2
Outra despesa corrente	48	0,0
Total de medidas do lado da despesa	3 184	1,9
Diminuição de Despesa	3 184	1,9
Impostos sobre a produção e a importação	170	0,1
Impostos sobre o rendimento e o património	240	0,1
Contribuições sociais	168	0,1
Alteração nas contribuições para ADGE, SAD e ADM	132	0,1
Ações de fiscalização e cobrança coerciva da Segurança Social	31	0,0
Outras medidas com efeito em contribuições sociais	5	0,0
Outras receitas	415	0,2
Otimização do uso de fundos europeus no Emprego e Segurança Social	199	0,1
Contribuição extraordinária sobre o setor energético	100	0,1
Aumento da contribuição sobre o setor bancário	50	0,0
Outras medidas	67	0,0
Total de medidas do lado da receita	954	0,6
Perda de receita fiscal das medidas em despesas com pessoal e prestações sociais	-314	-0,2
Perda de receita contributiva do empregado das medidas em despesas com pessoal	-145	-0,1
Aumento de Receita	504	0,3
Total de medidas permanentes	3 718	2,2
Total de medidas pontuais	183	0,1
Total	3 901	2,3

Fonte: Ministério das Finanças, outubro de 2013.

2.1. Medidas do lado da despesa

É neste contexto que se enquadra a medida de redução das remunerações de todos os trabalhadores das Administrações Públicas e do Sector Empresarial do Estado que

substitui as medidas de caráter transitório que vigoram desde o ano de 2011. Assim, será aplicada uma redução remuneratória progressiva entre 2,5% e 12%, com caráter transitório, às remunerações mensais superiores a €600 de todos os trabalhadores das Administrações Públicas e do Sector Empresarial do Estado, sem exceção, bem como dos titulares de cargos políticos e outros altos cargos públicos. Serão protegidos os rendimentos mensais até €600. A partir dos €2.000, a taxa de redução aplicável é de 12%. O impacto desta medida é estimado em €643 milhões.

Um conjunto de outras medidas faz parte da estratégia orçamental do Governo relativamente à administração pública:

- mantém-se o objetivo de uma redução anual de pelo menos 2% no número de trabalhadores das Administrações Públicas (central, local e regional). Esse objetivo continuará a ser alcançado maioritariamente através de saídas por aposentação dos trabalhadores da Administração Pública, em conjugação com um rigoroso controlo dos fluxos de pessoal e restrições à contratação.
- mantêm-se a proibição de valorizações remuneratórias decorrentes de promoções ou progressões e a proibição de atribuição de prémios de gestão aos gestores de empresas públicas, entidades reguladoras e institutos públicos, medidas já inscritas nos Orçamentos de Estado de 2011, 2012 e 2013;
- consolidação do período normal de trabalho nas 40 horas semanais, no seguimento das alterações legislativas efetuadas ainda em 2013;
- execução de programas de rescisões por mútuo acordo para assistentes técnicos e operacionais e de rescisões sectoriais;
- melhoramento do sistema de requalificação dos trabalhadores, por adaptação do anterior modelo da mobilidade;
- sujeição da atribuição das subvenções vitalícias a condição de recursos (acima dos €2.000);
- agravamento das reduções de transferências a conceder (-50%) às fundações por parte de entidades públicas;

O Governo pretende ainda concretizar um conjunto de mudanças profundas nas regras dos sistemas de pensões. Para além de se manter a Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) incidente sobre os rendimentos provenientes de



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

pensões ou equivalentes - que estão desde o OE2013 sujeitas a uma contribuição entre 3,5% e 10% para pensões mensais que variam entre €1.350 e €3.750, valor acima do qual se aplica uma contribuição de 10% -, o Governo apresentou na Assembleia da República a proposta de lei que efetiva a convergência entre as pensões do sistema da Caixa Geral de Aposentações (CGA) e do sistema da Segurança Social, que reduzirá as pensões de velhice acima dos €600 e as pensões de sobrevivência acima dos €419 em 10%. Para evitar a acumulação de efeitos da aplicação da CES com a redução da pensão operada pela via da convergência da CGA, garante-se que os pensionistas da CGA não suportarão um esforço financeiro superior ao que suportariam pela aplicação da CES. Por outro lado, o Governo pretende alterar as regras de acesso à pensão de velhice no regime geral de segurança social já em 2014, através de uma mudança na fórmula de cálculo do fator de sustentabilidade. Estas alterações serão refletidas em projetos de alteração da Lei de Bases da Segurança Social e do regime de pensões a submeter à Assembleia da República ainda em 2013. Por fim, o governo propõe-se introduzir condição de recursos nas pensões de sobrevivência para os beneficiários de um montante global de pensão superior a €2.000.

Também no âmbito do Sector Empresarial do Estado prossegue uma estratégia de redução de custos e ganhos de eficiência. Recentemente, o Governo aprovou o novo Regime Jurídico do Sector Público Empresarial, que estabelece: os princípios e regras aplicáveis à constituição, organização e governo das empresas públicas; os princípios e regras aplicáveis ao exercício dos poderes inerentes à titularidade de participações sociais ou a quaisquer participações e organizações que integrem o sector público empresarial ou que a ele estejam submetidas nos termos da lei; os princípios e regras aplicáveis à monitorização e controlo a que estão submetidas as empresas públicas.

O Governo continuará a reestruturação das empresas públicas e a melhoria de condições para garantir a sua sustentabilidade económica e financeira. Assim, em 2014, as empresas públicas e as entidades públicas empresariais do SEE no seu conjunto, com exceção dos hospitais, E.P.E., prosseguirão a redução de pelo menos 3% o número de trabalhadores face aos existentes no fim de 2012. Acresce ainda que, durante 2014, as empresas do SEE na área dos transportes terrestres e fluviais e da

gestão da infraestrutura ferroviária e suas participadas deverão prosseguir a redução dos quadros de pessoal.

As medidas propostas para o SEE inscrevem-se no seguintes eixos:

- *redução de gastos operacionais*: às medidas de redução de efetivos, acresce o reforço da racionalização dos gastos operacionais das empresas do SEE, excluindo hospitais E.P.E.. Em 2014, as empresas continuarão uma política de otimização da estrutura de gastos operacionais com vista à obtenção do seu equilíbrio operacional. Nas empresas deficitárias, deve garantir-se, no seu conjunto, um orçamento económico equilibrado, ou seja, um valor de EBITDA nulo. Este objetivo será atingido pela redução no mínimo de 15% do conjunto das rubricas Custos das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas, Fornecimento e Serviços Externos e Gastos com Pessoal face a 2010. Para as empresas com EBITDA positivo, o objetivo consiste na redução dos gastos operacionais no Volume de Negócios.

- *limite ao endividamento*: persiste em 2014 a orientação de limitar o acréscimo do endividamento financeiro para a generalidade das empresas do SEE, limitando o crescimento do endividamento das empresas públicas, considerando a dívida bancária ponderada pelo capital social realizado, a 4%. Pretende-se ainda dar início a um processo de reforço do capital próprio de algumas empresas públicas reclassificadas, consubstanciado na atribuição de dotações de capital e/ou conversão de créditos do Estado em capital, os limites de acréscimo do endividamento deverão contemplar as referidas operações financeiras de recapitalização.

- *indenizações compensatórias*: a dotação orçamental para indenizações compensatórias a atribuir em 2014 ao conjunto das Empresas Públicas Não Reclassificadas no âmbito da prestação de Serviço Público prevê uma redução de €33 milhões em comparação com 2013. Para a referida poupança contribuem significativamente as reduções nas indenizações compensatórias a atribuir à CP-Comboios de Portugal (em €17 milhões) e à CARRIS (em €14 milhões).

- *concessões e privatizações*: no ano de 2013 destacam-se as iniciativas no âmbito do programa de privatizações/concessões: (i) a conclusão do processo de privatização da ANA – Aeroportos de Portugal, S.A. em outubro, o que permitiu atingir oficialmente o cumprimento antecipado do objetivo de receitas com privatizações a obter no PAEF (€5 mil milhões); o processo de privatização dos CTT, que se encontra em curso,

prevendo-se a sua conclusão até ao final de 2013; também em curso está o processo de alienação da Caixa Seguros, detida pela CGD, tendo sido já recebidas propostas não vinculativas e encontrando-se o processo a seguir os seus trâmites normais; (ii) após a Resolução do Conselho de Ministros de 17 de abril de 2013, que encerrou o processo de reprivatização do capital social da empresa Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A., a empresa avançou para um procedimento de subconcessão da utilização privativa do domínio público e das áreas afetas à concessão dominial atribuída à sociedade “Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A.”. Esse procedimento foi lançado a 31 de julho de 2013, tendo o prazo de apresentação de propostas terminado no dia 23 de setembro de 2013.

Em 2014, o Governo dará continuidade ao programa de privatizações nos termos do Memorando de Entendimento e da Lei-Quadro das Privatizações, ou ao abrigo do Regime de Alienação das Participações do Sector Público.

- *racionalização das participações do Estado*: No âmbito do processo em curso de reestruturação das participações do Estado, destacam-se: a RAVE - Rede Ferroviária de Alta Velocidade e a ENI – Gestão de Planos Sociais passaram a integrar o conjunto de empresas do SEE que se encontram em liquidação, respetivamente em 2012 e 2013; a Parque Expo encontra-se a executar o plano de reestruturação com vista à sua futura dissolução, tendo-se procedido, neste âmbito, à alienação de diversos ativos e à transferência das funções de gestão urbana do Parque das Nações e respetivas responsabilidades para o Município de Lisboa; os progressos efetuados nas sociedades detidas pelo Estado, onde se encontram os ativos e passivos transferidos do BPN, decorrentes do processo de reprivatização.

2.2. Medidas do lado da receita

As medidas do lado da receita são direcionadas à correção de distorções específicas na economia, a um melhor aproveitamento dos fundos europeus disponíveis no quadro comunitário de apoio que se inicia em 2014, e à tributação sobre os rendimentos e sectores económicos com maior capacidade contributiva.

2.2.1. Medidas Fiscais para 2014

As medidas de natureza fiscal constantes da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2014 assentam em quatro vetores: (i) consolidação de Competitividade da

Economia Portuguesa; (ii) reforço do combate à fraude e evasão fiscais; (iii) consolidação orçamental e equidade; e (iv) continuação da reforma estrutural da administração tributária e dos direitos dos contribuintes.

(i) O Governo iniciou ainda em 2013 um processo de reforma profunda e abrangente do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC). Pretende-se criar um imposto mais moderno, mais simples e mais estável, de modo a posicionar Portugal como um país fiscalmente competitivo no plano internacional. Volvidos 25 anos sobre a sua criação, esta é primeira reforma do IRC expressamente orientada para o reforço da competitividade da economia e para a internacionalização das empresas portuguesas. A proposta de reforma do IRC, já submetida à Assembleia da República, assume, assim, um papel central, no quadro do relançamento da economia portuguesa e da criação de emprego. Esta reforma tem vários objetivos/eixos. O mais conhecido diz respeito à *redução gradual da taxa de IRC*: atualmente a taxa de IRC é de 25%. A esta acrescem a Derrama Municipal, cuja taxa pode ir até 1,5% do lucro tributável e a Derrama Estadual que incide, a uma taxa de 3%, sobre lucro tributável superior a €1,5 milhões e até €7,5 milhões e de 5% sobre lucro tributável superior a €7,5 milhões. No âmbito da reforma do IRC propõe-se uma redução gradual da taxa de IRC para 23% em 2014, com o objetivo final de a fixar entre 17% e 19% em 2016. Simultaneamente, propõe-se a eliminação da Derrama Municipal e da Derrama Estadual em 2018. No entanto, esta reforma incide sobre muitas outras dimensões do imposto. Sucintamente, a reforma leva:

- à simplificação do sistema fiscal com redução significativa das obrigações declarativas e obrigações acessórias;
- à criação de um regime simplificado para pequenas e médias empresas;
- à criação de um regime de eliminação de dupla tributação de cariz universal;
- ao alargamento do regime de tributação dos grupos de empresas;
- ao aumento do prazo de reporte de prejuízos fiscais
- à criação de um regime especial de tributação para ativos intangíveis e rendimentos da propriedade industrial;
- à criação de um regime de dedutibilidade do valor de aquisição dos ativos intangíveis não amortizáveis;

- à flexibilização das regras de preços de transferência;
- a alterações ao regime especial de reorganizações societárias (fusões/cisões);
- ao alargamento da base tributável.

(ii) Como forma de garantir uma melhor repartição do esforço fiscal, o Governo continuará a reforçar o combate às práticas de fraude, evasão fiscais e economia paralela. Em outubro de 2011, o Governo apresentou o primeiro Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras. Este Plano Estratégico plurianual, para o triénio de 2012-2014, tem como objetivo prioritário o reforço da eficácia do combate à fraude de elevada complexidade e à economia informal.

No desenvolvimento desta estratégia, o Governo aprovou em julho de 2012 uma reforma do regime da faturação em Portugal, que entrou em vigor desde 1 de janeiro de 2013 e tem vindo a alterar o paradigma nas obrigações de emissão de fatura e da transmissão dos respetivos elementos, criando assim os mecanismos necessários para uma maior equidade fiscal e para um combate mais eficaz à informalidade e à economia paralela. Em 2014, esta reforma será aprofundada através do desenvolvimento e aperfeiçoamento dos mecanismos de cruzamento de informação, tirando o máximo partido da eficácia do sistema *e-fatura* e estendendo-o aos impostos sobre o rendimento, designadamente ao IRC.

(iii) As medidas do lado da receita propostas no Orçamento do Estado para 2014 visam, na perspetiva do Governo, promover maior igualdade na distribuição do impacto das medidas de austeridade entre os diversos sectores da sociedade portuguesa de forma a garantir que os contribuintes que revelam uma maior capacidade contributiva suportarão, na medida dessa capacidade, um esforço acrescido no esforço de consolidação.

De acordo com o Governo, no contexto da reforma do IRC, as medidas propostas destinam-se a exigir às empresas com maiores recursos a continuação de um esforço acrescido na consolidação orçamental, protegendo assim as pequenas e médias empresas que constituem a base do tecido empresarial português. Neste quadro, as empresas com lucros mais elevados continuam a estar sujeitas a uma taxa adicional, a título de derrama estadual, de 3% sobre os lucros superiores a €1,5 milhões e as empresas com lucros superiores a €7,5 milhões a estar sujeitas a uma taxa adicional

de 5%.

Simultaneamente, e numa medida para assegurar que as viaturas atribuídas aos quadros das empresas são consideradas rendimentos em espécie em sede de IRS, deixando de ser tributadas ao nível das empresas, propõe-se o aumento da tributação autónoma incidente sobre as viaturas automóveis detidas pelas empresas.

Ao nível do Imposto de Selo é novamente apresentado um pedido de autorização para legislar no sentido de criar uma nova taxa, até 0,3%, para incidir na generalidade das transações financeiras que tenham lugar em mercado secundário. A implementação desta autorização está naturalmente dependente da decisão que venha a ser tomada pelos Estados-Membros da UE que decidiram participar no mecanismo de cooperação reforçada nesta matéria, de forma a evitar distorções nos mercados.

Ao nível dos impostos especiais sobre o consumo releve-se, designadamente no âmbito do Imposto sobre o Tabaco, a aproximação dos níveis de tributação de todas as formas de tabaco, de modo a evitar efeitos substitutivos entre os diferentes produtos, incrementando dessa forma a tributação do tabaco de corte fino, o tabaco de cachimbo e demais tabacos.

No caso do Imposto Único de Circulação, o Governo propõe a introdução de um adicional de IUC, incidente sobre as viaturas ligeiras de passageiros movidos a gasóleo, tradicionalmente sujeitos a um regime fiscal mais favorável, nomeadamente em sede de Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP), de modo a reequilibrar a sua situação tributária com as viaturas equivalentes a gasolina, atendendo simultaneamente ao facto de estas viaturas serem, em regra, mais poluentes e mais prejudiciais ao ambiente.

Por fim, refira-se também a redução em 50% da isenção concedida aos fundos de investimento imobiliário e aos fundos de pensões, em sede de IMI e IMT.

(iv) No dia 1 de janeiro de 2012, procedeu-se a uma reforma profunda da Administração Tributária, através da fusão das três Direções Gerais que a integravam, dando lugar à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT). Estrategicamente renovou-se a missão e objetivos da administração tributária e aduaneira, assegurando maior coordenação na execução das políticas fiscais e garantindo uma mais eficiente afetação e utilização dos recursos existentes.

Na segunda fase desta reforma que ocorreu em 2012, procedeu-se a uma reestruturação orgânica da AT e a uma integração dos serviços centrais de suporte (gestão de recursos humanos e gestão financeira e patrimonial), dos sistemas de informação e a operacionalizar a Unidade dos Grandes Contribuintes.

Em 2014, depois de consolidada a integração dos serviços, proceder-se-á, numa terceira fase, ao aperfeiçoamento das estruturas organizativas e dos processos de funcionamento da AT, iniciando um processo de transformação de uma estrutura organizada por imposto para uma estrutura organizada por funções, prosseguindo-se os esforços de racionalização dos serviços existentes. Deste modo, reforçar-se-á a aplicação do princípio da igualdade, da estabilidade e coerência do sistema tributário, conferindo maior segurança e transparência nas relações com os contribuintes.

Para 2014, mantêm-se as medidas transversais de carácter fiscal que visam garantir que os contribuintes com uma maior capacidade contributiva suportarão, na medida dessa capacidade, um esforço acrescido, sendo disso exemplo, designadamente, para além da sobretaxa sobre os rendimentos das pessoas singulares, o aumento da taxa liberatória sobre rendimentos de capitais, a manutenção da taxa de solidariedade sobre os rendimentos mais elevados, a reavaliação de imóveis em sede de IMI, a limitação à dedutibilidade dos gastos financeiros, como juros, em sede de IRC, a introdução de uma sobretaxa sobre património imobiliário, incidente sobre imóveis de valor patrimonial superior a um milhão de euros.

Sublinhe-se ainda o aumento da tributação autónoma sobre as viaturas automóveis detidas pelas empresas (medida para assegurar que as viaturas atribuídas aos quadros médios e superiores das empresas são consideradas rendimentos em espécie em sede de IRS, deixando de ser tributadas ao nível das empresas). Avança-se também (como em 2013) no sentido da autorização para legislar com vista à criação de uma nova taxa, até 0,3%, para incidir na generalidade das transações financeiras que tenham lugar em mercado secundário, bem como com medidas relativas ao imposto sobre o tabaco, aproximando-se os níveis de tributação de todas as formas de tabaco. Serão ainda reduzidos os benefícios fiscais concedidos a fundos de investimento imobiliário e fundos de pensões.

Também num esforço de cumprimento equitativo das metas orçamentais para 2014, será introduzida uma contribuição extraordinária sobre o sector energético e

aumentada a contribuição sobre o sistema bancário. Estas medidas destinam-se não só a contribuir para a sustentabilidade destes sectores, mas também a repartir o esforço de ajustamento com as empresas de maior capacidade contributiva.

O Governo espera ainda repercutir em 2014 as poupanças com as renegociações dos contratos de PPP, tendo por base os acordos preliminares de 2013. Até ao final de vida das concessões rodoviárias estas poupanças representam valores nominais superiores a €2.500 milhões e, em termos de valor atualizado líquido, valores da ordem dos €1.500 milhões. Esperam-se ainda alcançar poupanças adicionais com a renegociação das Subconcessões com efeitos a partir de 2014.

Entre outras medidas do lado da receita, destaque para:

- as alterações introduzidas nas contribuições dos beneficiários da ADSE, da Assistência na Doença a Militares (ADM) e dos Serviços de Assistência na Doença da PSP e da GNR (SAD), orientadas para a autossustentabilidade dos subsistemas de saúde e para a justiça e equidade entre cidadãos, na medida em que há contribuintes a pagar em parte sistemas dos quais não usufruem nem podem usufruir, porque não são trabalhadores do sector público. Assim, serão assim reforçadas as contribuições dos beneficiários titulares, reduzindo a despesa assegurada através de financiamento público. Os descontos dos beneficiários para a ADSE, ADM e SAD passaram de 1,5% para 2,25% em 2013 e passam para 2,5% a partir de 1 de janeiro de 2014 (com equivalente redução das contribuições a cargo das entidades empregadoras públicas).
- o aumento da Contribuição da Entidade Patronal para a CGA. Assim, todas as entidades, independentemente da respetiva natureza jurídica e do seu grau de autonomia, passam a contribuir para a CGA, mensalmente, com 23,75% da remuneração sujeita a desconto de quota dos trabalhadores abrangidos pelo regime de proteção social convergente ao seu serviço (+3,75 p.p. que em 2013). Este acréscimo da taxa contributiva das entidades empregadoras em 2014 gera um potencial de redução de despesa e traduz-se numa redução da necessidade de financiamento da CGA por via de contribuições diretas do Orçamento do Estado.

2.3. Receitas e Despesas das Administrações Públicas na Ótica da Contabilidade Nacional

Os desenvolvimentos orçamentais recentes, traduzidos em novas dotações



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

orçamentais de despesa, determinaram a apresentação da segunda proposta de alteração ao Orçamento do Estado para 2013.

Neste contexto, a manutenção do objetivo de cumprir o défice de 5,5% do PIB acordado com as instituições internacionais, no âmbito do Programa de Ajustamento Económico, determinou o recurso a um regime excepcional e temporário de regularização de dívidas fiscais e à segurança social cujo impacto adicional na receita fiscal é estimado em cerca de €700 milhões.

É de referir que a meta acordada no âmbito do Programa exclui o efeito especial relativo à dotação de capital no BANIF, no montante equivalente a 0,4 p.p. do PIB. O défice em contabilidade nacional, incluindo este efeito, ascende a 5,9% do PIB. Para 2014, mantem-se o limite inicialmente previsto para o défice das administrações públicas, de 4% do PIB, acordado no sétimo exame regular do Programa.

Na ótica de contabilidade nacional, a melhoria do défice, em 1,9 p.p. do PIB, em 2014, é conseguida inteiramente pelo lado da despesa, com uma redução de 2,3 p.p. do PIB, uma vez que a receita apresenta um decréscimo de 0,4 p.p. do PIB.

Do lado da receita, o aumento da receita fiscal reflete a melhoria da atividade económica e o impacto de medidas de política fiscal. No entanto, a receita contributiva deve decrescer 1,5% em consonância com a evolução da massa salarial. Do lado da despesa, o maior contributo para a redução virá das despesas com pessoal e dos consumos intermédios, refletindo as medidas de consolidação orçamental previstas.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Quadro III.1.1. Contas das Administrações Públicas (Ótica da Contabilidade Nacional)

	Milhões de Euros			Taxa de variação (%)			% do PIB		
	2012 INE	2013 E	2014 OE	2012 INE	2013 E	2014 OE	2012 INE	2013 E	2014 OE
Receita corrente	65 076,9	69 518,0	70 089,1	-6,0	6,8	0,8	39,4	42,0	41,7
Receita fiscal	37 811,2	40 424,4	41 241,5	-6,4	6,9	2,0	22,9	24,5	24,5
Impostos s/ produção e importação	22 538,7	21 928,9	22 562,4	-4,1	-2,7	2,9	13,7	13,3	13,4
Impostos correntes s/ rendimento, património	15 272,5	18 494,4	18 679,0	-9,5	21,1	1,0	9,3	11,2	11,1
Contribuições sociais	19 135,3	19 888,5	19 570,3	-9,1	3,8	-1,5	11,8	12,0	11,6
Outra receita corrente	8 130,5	9 227,1	9 277,3	4,2	13,5	0,5	4,9	5,6	5,5
Receita de capital	2 497,4	1 942,2	1 847,2	-68,0	-22,2	-4,9	1,5	1,2	1,1
Receita total	67 574,3	71 460,2	71 936,3	-12,3	5,8	0,7	40,9	43,2	42,8
Despesa corrente	73 398,6	76 653,2	75 197,5	-5,5	4,4	-1,9	44,5	46,4	44,7
Consumo intermédio	7 400,2	7 884,0	7 757,9	-6,4	6,3	-1,4	4,5	4,8	4,6
Despesas com pessoal	16 510,0	17 537,8	16 762,8	-15,0	6,2	-10,1	10,0	10,6	9,4
Prestações sociais	37 139,3	38 399,2	38 320,4	-1,7	3,4	-0,2	22,5	23,2	22,6
Subsídios	1 098,5	1 211,7	1 272,0	-17,4	20,1	5,0	0,6	0,7	0,6
Juros	7 125,9	7 188,8	7 324,1	3,4	0,9	1,9	4,3	4,3	4,4
Outra despesa corrente	4 214,8	4 451,6	4 760,4	-4,8	5,6	6,9	2,6	2,7	2,8
Despesa de capital	4 816,9	4 585,1	3 532,1	-29,2	-4,8	-23,0	2,9	2,8	2,1
Formação bruta de capital fixo	2 745,0	3 084,9	3 003,5	-36,6	12,4	-2,6	1,7	1,9	1,8
Outras despesas de capital	2 071,9	1 500,1	528,5	-11,0	-27,6	-64,8	1,3	0,9	0,3
Despesa total	78 215,5	81 238,3	78 729,6	-7,4	3,9	-3,1	47,4	49,1	46,8
Saldo Global	-10 641,2	-9 778,1	-6 793,3				-6,4	-5,9	-4,0
Despesa corrente primária	66 272,6	69 464,4	67 873,4	-6,3	4,8	-2,3	40,1	42,0	40,4
Despesa primária	71 089,6	74 049,5	71 405,4	-8,3	4,2	-3,6	43,1	44,8	42,5
Saldo corrente primário	-1 195,7	53,6	2 215,7				-0,7	0,0	1,3
Saldo primário	-3 515,3	-2 589,2	530,9				-2,1	-1,8	0,3

Nota: saldo global na ótica do Procedimento dos Défices Excessivos.
Fonte: INE e Ministério das Finanças.

Os juros da dívida pública deverão apresentar um ligeiro aumento face a 2013 (1,9%), em virtude do aumento do *stock* da dívida. No entanto, a diminuição da despesa primária permitirá atingir, em 2014, um saldo primário positivo de 0,3% do PIB. Esta variação corresponde uma melhoria de 1,9 p.p. do PIB face a 2013. O saldo primário estrutural (o que resulta, para além de exclusão dos juros da dívida pública, da correção do ciclo económico e das medidas pontuais) será positivo pelo terceiro ano consecutivo, devendo apresentar um excedente de 1,5% do PIB.

Tendo em conta os progressos já realizados para atingir o equilíbrio de médio prazo, o défice estrutural tem vindo igualmente a diminuir, esperando-se que em 2014 registe 2,9%. Esta redução deverá ser efetuada através da diminuição da despesa estrutural em 1,5 p.p., enquanto a receita estrutural se deverá reduzir em 0,5 p.p., em 2014.

Quadro II.3.1. Variáveis orçamentais
(em % do PIB)

	2012	2013*	2014*
Saldo global	-6,4	-5,9	-4,0
Saldo primário	-2,1	-1,6	0,3
Juros	4,3	4,3	4,4
Medidas pontuais	-0,6	-0,1	0,1
Componente cíclica	-1,6	-1,9	-1,3
Saldo estrutural	-4,2	-3,9	-2,9
Var. saldo estrutural	2,3	0,4	1,0
Saldo primário estrutural	0,1	0,5	1,5
Var. saldo primário estrutural	2,5	0,4	1,0
Receita estrutural	40,8	43,0	42,6
Despesa estrutural	45,1	46,9	45,4
Despesa primária estrutural	40,8	42,6	41,1

Nota: As variáveis estruturais encontram-se em percentagem do PIB potencial.
Fonte: Ministério das Finanças.

Dada a evolução esperada para o défice primário e o diferencial entre a variação da taxa de juro implícita na dívida e a do PIB nominal, estima-se que o rácio da dívida pública comece a baixar, fixando-se em 126,7% do PIB no final de 2014. Para este comportamento contribuirão: os ajustamentos défice-dívida, o crescimento do PIB nominal e a variação do défice primário. A diminuição da dívida pública em 2014 por via dos ajustamentos défice-dívida resulta sobretudo da redução de depósitos das Administrações Públicas (em cerca de 2 p.p. do PIB), e da aquisição adicional de títulos de dívida pública por parte da Segurança Social (em 1,2 p.p. do PIB). Em sentido contrário, o efeito do diferencial dos juros face ao PIB nominal continuará a ter um contributo positivo na variação da dívida pública.

Quadro II.3.2. Dinâmica da dívida pública
(em % do PIB)

	2012	2013*	2014*
Dívida Pública	124,1	127,8	126,7
Var. dívida pública	15,8	3,8	-1,2
Efeito do saldo primário	2,1	1,6	-0,3
Efeito juros e PIB (snow-ball effect)	8,3	4,2	2,2
juros	4,3	4,3	4,4
crescimento nominal do PIB	3,9	-0,2	-2,1
Outros	5,4	-2,0	-3,1

Fonte: Ministério das Finanças.

2.3.1. Receitas da Administração Central

2.3.1.1. Receita Fiscal

2.3.1.1.1. Impostos Diretos

- Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS): estima-se que a receita

líquida em sede de IRS atinja o valor de €12.436,8 milhões. Esta previsão tem por base o cenário macroeconómico, sendo particularmente relevantes as variáveis que mais fortemente condicionam a evolução da base tributável do IRS. O objetivo de receita reflete ainda o acolhimento da recomendação do Tribunal de Contas relativa à contabilização da transferência da participação variável dos municípios na receita do IRS como despesa orçamental.

- Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC): antevê-se que a receita líquida em sede de IRC se situe em €4.524,7 milhões. A estimativa reflete a evolução prevista do cenário macroeconómico, cujo horizonte de recuperação compensa a perda de receita esperada decorrente da Reforma do IRC.

2.3.1.1.2. Impostos Indiretos

- Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP): prevê-se que receita líquida em sede de ISP ascenda a €2.082,6 milhões, o que representa um aumento de 2,1%, face à estimativa de execução orçamental em 2013.

- Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA): estima-se que a receita líquida atinja €12.915,8 milhões. A estimativa reflete a evolução do cenário macroeconómico em 2014, em particular no que diz respeito à trajetória das variáveis macroeconómicas mais fortemente correlacionadas com a receita deste imposto e do efeito esperado da estratégia de reforço do combate à fraude e à evasão fiscais ao longo de 2014. Em particular, releve-se nesse ano o desenvolvimento da reforma da faturação e dos sistema *e-fatura*, a aplicação plena da reforma dos documentos de transporte, e nesse sentido o combate mais eficaz à economia paralela.

- Imposto sobre Veículos (ISV): prevê-se uma melhoria da receita líquida em sede de ISV, a qual dever-se-á situar em €353,6 milhões. Esta evolução traduz a tendência de recuperação expectável na venda de veículos automóveis.

- Imposto sobre o Tabaco (IT): estima-se um aumento de 9,5% face a 2013, devendo a receita líquida atingir €1.430,5 milhões. Esta estimativa traduz, por um lado, a evolução prevista para o consumo destes produtos e, por outro lado, o efeito esperado das alterações legislativas propostas, que preveem um maior nivelamento da tributação de diferentes formas de tabaco.

- Imposto sobre Álcool e Bebidas Alcoólicas (IABA): antevê-se que a receita líquida em

sede de IABA se situe em €181,6 milhões, o que representa um aumento de 7% face à estimativa de execução orçamental em 2013.

- Imposto do Selo (IS): a receita líquida em sede de IS deverá atingir €1.372,7 milhões, um crescimento de 3,4% face a 2013. Antevê-se que receita líquida beneficie da recuperação da atividade económica e da dinamização dos mercados financeiros.

- Imposto Único de Circulação (IUC): prevê-se que a receita líquida em sede deste imposto se situe em €298,8 milhões, o que corresponde a um crescimento de €56,2 milhões face a 2013.

Impostos	2013	2014	Variação homóloga	
	Estimativa	Orçamento	Milhões de euros	%
Impostos diretos	16.501,8	16.971,7	469,9	2,8
- IRS	12.011,1	12.436,8	425,7	3,5
- IRC	4.490,6	4.524,7	44,1	1,0
- Outros	10,1	10,2	0,1	0,9
Impostos indiretos	18.401,2	18.679,0	277,8	1,5
- ISP	2.040,1	2.082,6	42,5	2,1
- IVA	12.937,6	12.915,6	-21,8	-0,2
- Imposto sobre veículos	334,4	353,6	19,2	5,8
- Imposto consumo tabaco	1.306,4	1.430,5	124,2	9,5
- IABA	169,7	181,6	11,9	7,0
- Imposto do selo	1.327,4	1.372,7	45,4	3,4
- Imposto único de circulação	242,5	298,8	56,2	23,2
- Outros	43,2	43,5	0,2	0,5
Receita fiscal do Estado	34.903,1	35.650,7	747,7	2,1

Fonte: Ministério das Finanças.

2.3.1.2. Receita não fiscal

A estimativa da receita efetiva não fiscal para 2013 é de €31.217 milhões, que representa 46,4% da receita efetiva total do Estado. Daquela, 91,9% tem natureza corrente e 8,1% de capital, sendo que a importância preponderante das receitas correntes não fiscais deve-se essencialmente às transferências dos Serviços e Fundos Autónomos recebidas dos Serviços Integrados.

Para 2014, prevê-se que as receitas efetivas não fiscais atinjam €29.854,7 milhões, valor que corresponde a uma redução de cobrança de 4,4% face à estimativa de 2013, para a qual contribuem em especial as seguintes variações:

- decréscimo de €1.628 milhões em “Transferências correntes”, para o que contribuiu o facto de se ter procedido a uma mudança de critério na contabilização das verbas destinadas ao financiamento de ações de formação profissional com origem no FSE, com expressão inicial no Orçamento da Segurança Social (OSS). Com efeito, no

decorrer de 2013 os serviços da Administração Central beneficiários destes subsídios têm vindo a classificá-las em “Transferências correntes” recebidas da Segurança Social, passando a fazê-lo, a partir da execução de 2014, no grupo “Subsídios” que integra o capítulo “Outras receitas correntes”, implicando uma diminuição de cobrança de receita neste capítulo. Para além disto, verifica-se um acréscimo nas transferências da UE para a Parque Escolar em €105,7 milhões;

- diminuição de €440 milhões em “Rendimentos de Propriedade”, explicada pela quebra que se prevê na cobrança no subsector dos Serviços Integrados e nos dividendos a entregar pelo Banco de Portugal;
- decréscimo de €185,2 milhões em “Transferências de capital”, influenciado pela quebra nas transferências comunitárias para a REFER (-€103,6 milhões) para investimento, devido ao menor número de candidaturas a apresentar ao abrigo do novo quadro comunitário de apoio (QEC 2014-2020), ainda no seu ano inicial, bem como para o IFDR (-€134,4 milhões), decorrente do efeito da reprogramação do QREN em 2013;
- diminuição de €169,9 milhões em “Contribuições para a CGA e a ADSE”, causado pelo decréscimo de contribuições e quotizações para a CGA decorrente da aplicação de medidas de consolidação orçamental, atenuado em parte pelo aumento do desconto da entidade patronal para a CGA de 20% para 23,75%;
- diminuição de €159,3 milhões em “Outras receitas de capital”, justificado pelo subsector dos Serviços Integrados, pelo facto de a estimativa para 2013 incluir a concessão da exploração de aeroportos (€400 milhões).

Em sentido contrário é de referir:

- aumento de €1.111,7 milhões em “Outras receitas correntes”, estando aqui refletida a mudança de critério contabilístico acima referida. No lado dos Serviços Integrados, a variação é justificada por essa razão, sendo compensada pela mudança de critério que também se operou na contabilização da contribuição para o sector bancário, dado que a partir de 2014 essa receita passará a ser registada como imposto direto (€170 milhões). Na previsão para 2014 incluem-se os €100 milhões relativos à receita da contribuição extraordinária sobre o sector energético;
- acréscimo de €105,5 milhões em “Venda de bens de investimento”, essencialmente justificado com o aumento de receita nos SI com a alienação de bens afetos ao MDN;

- aumento de €111,4 milhões em “Taxas, multas e outras penalidades”, em grande parte explicado pela variação registada na arrecadação de taxas que constituem receita consignada a organismos do subsector dos Serviços Integrados.

2.3.2. Despesa da Administração Central

Em 2014, a despesa consolidada da Administração Central descerá 2,1% face à estimativa de 2013, comportamento influenciado pelo efeito da regularização de dívidas de anos anteriores, do SNS, em 2013. Sem esse efeito, a despesa desce 1,3% face à estimativa de execução para 2013, correspondente a 1,0 p.p. do PIB. Este desempenho é explicado pela redução da despesa corrente (-1,7 p.p.), que compensa o acréscimo em despesa de capital (0,5 p.p.). A despesa primária evidencia um decréscimo, em 1,6%, motivado principalmente pela evolução das despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços correntes. Os juros apresentam um acréscimo de 0,8 %, resultado do aumento da componente dos juros da dívida pública.

Quadro III.1.8. Evolução da despesa efetiva da Administração Central
(milhões de euros)

	Valores Reais			Ajustamentos 2013		Valores Ajustados			
	Estimativa 2013	Dotação ajustada 2014	Variação (em %)	Contributo (em p.p.)	Dívidas SNS	Estimativa 2013	Dotação ajustada 2014	Variação (em %)	Contributo (em p.p.)
Despesa corrente	58.627,3	57.051,2	-2,7	-2,5	497,0	59.130,3	57.051,2	-1,9	-1,7
Despesa Corrente primária	50.825,0	49.195,0	-3,2	-2,8	497,0	50.329,0	49.195,0	-2,3	-1,9
da qual:									
Despesas com o pessoal	12.682,8	11.713,9	-7,5	-1,8		12.682,8	11.713,9	-7,6	-1,8
Aquisição de bens e serviços	11.264,6	10.215,7	-9,3	-1,7	497,0	10.787,6	10.215,7	-5,1	-0,9
Juros e outros encargos	7.902,3	7.868,2	0,9	0,1		7.902,3	7.868,2	0,9	0,1
Despesa de capital	3.818,1	3.917,7	8,3	0,5	0,0	3.818,1	3.917,7	8,3	0,5
Despesa efetiva	62.345,4	60.968,9	-2,1	-2,1	497,0	61.748,4	60.968,9	-1,3	-1,3
em % do PIB	37,6	36,3			0,3	37,3	36,3		
Despesa primária	54.445,1	53.102,7	-2,5	-2,2	497,0	53.946,1	53.102,7	-1,6	-1,4
em % do PIB	32,9	31,6			0,3	32,6	31,6		

Fonte: Ministério das Finanças
Nota: Em 2014 o orçamento ajustado corresponde ao orçamento líquido de cativos.
Os dados incluem o Fundo de Regularização da Dívida Pública, excluindo o montante afeto à operação da dívida pública.

A evolução da *despesa com pessoal* na Administração Central expressa o efeito das medidas de contenção orçamental a aplicar em 2014, em particular: redução do número de trabalhadores da Administração Central por via de aposentações e de rescisão do vínculo de trabalho mediante o recebimento de uma compensação financeira no âmbito do Programa de Rescisões por Mútuo Acordo; e alteração da política de rendimentos. A variação das despesas com pessoal está ainda influenciada pela inscrição de uma verba nos programas orçamentais, no montante de €231

milhões, para financiar a execução do Programa de Rescisões por Mútuo Acordo.

A despesa com *aquisição de bens e serviços*, influenciada pelo efeito base do Plano Extraordinário de Regularização de Dívidas do Serviço Nacional de Saúde (estimado em €497 milhões), cai 9,3%. Sem este efeito, esta despesa desceria 5,1%, justificada principalmente pela sujeição das dotações orçamentais a cativações bem como por medidas de redução de despesa do SNS implementadas em 2013 e as previstas para 2014, destacando-se a reforma dos hospitais e a centralização das aquisições de bens e serviços e de tecnologias de informação.

A despesa com *juros e outros encargos* da Administração Central sobe 0,8%, dado o aumento dos juros da dívida pública, reflexo do aumento do *stock* de dívida. Prevê-se uma descida da taxa de juro implícita na dívida de 3,7% para 3,6%, efeito de taxas de juro mais baixas nos Bilhetes do Tesouro e do maior peso dos empréstimos do PAEF no total da dívida. Prevê-se ainda uma redução dos encargos com a dívida ao nível das Entidades Públicas Reclassificadas.

As *transferências* evidenciam um decréscimo de 3,2%, sobretudo em resultado da redução de encargos com pensões e outros abonos da CGA, decorrente da medida de convergência do regime da CGA com o Regime Geral da Segurança Social e o efeito da condição de recursos a aplicar às pensões de sobrevivência face à previsão de execução para 2013. Reduzem-se também as transferências relativas à contribuição financeira para a UE, resultante do efeito base da aprovação dos orçamentos rectificativos da Comissão Europeia em 2013, e as transferências para as Regiões Autónomas no âmbito da Lei de Finanças Regionais decorrente da alteração da metodologia de cálculo da transferência do OE; e dá-se o fim da vigência da Lei de Meios. Em sentido inverso, sobem as transferências no âmbito da Lei de Finanças Locais, fruto da alteração metodológica no tratamento da receita de IRS, que era anteriormente consignada diretamente à Administração Local, passando em 2014 a ser entregue à Administração Local através de transferência do Estado.

O decréscimo na despesa de *subsídios*, em 8,3%, resulta da evolução da subvenção estatal atribuída para as campanhas eleitorais autárquicas em 2013, do menor nível das ajudas cofinanciadas do FEAGA, e da ajuda dos Programas de Apoio às Pessoas Mais Necessitadas, que passam a ser pagos pelo orçamento da Segurança Social.

No *investimento* estima-se um acréscimo de 50,5% decorrente de parcerias público-privadas rodoviárias relativas às concessões do Estado e Subconcessões das Estradas de Portugal e à adjudicação do lanço da autoestrada entre Malveira e Mafra. A despesa de investimento é também afetada pela continuação da modernização de escolas, que não foi concretizada, como previsto, no ano de 2013.

2.3.3. Administração Regional e Local

A Administração Regional e Local (ARL), deverá apresentar no final de 2013 um défice de €1.055 milhões (resultado de um saldo negativo de €1.109 milhões na Administração Regional e um saldo positivo de €54 milhões na Administração Local). Em grande medida, este saldo deficitário é explicado pelos programas de regularização de dívidas de anos anteriores implementados em 2013 em cada um dos subsectores: o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), que beneficiou a Administração Local (AL) num valor previsto de €660 milhões, e os empréstimos contratados pela Região Autónoma da Madeira (RAM) junto da banca, com o aval da República, no montante de cerca de €1.100 milhões. Excluindo o efeito dos programas que visam exclusivamente o pagamento de dívidas de anos anteriores, estima-se um saldo excedentário para a ARL de €705 milhões.

Para 2014 prevê-se para a ARL um saldo excedentário de €653 milhões, fruto das medidas de consolidação que se continuarão a implementar. A AR deverá apresentar um défice de €216 milhões, influenciado pelo pagamento de dívidas de anos anteriores da RAM no âmbito da implementação do PAEF-RAM, enquanto para a AL se espera um excedente de €869 milhões, que inclui pagamentos no âmbito do PAEL de cerca de €136 milhões. Excluindo as regularizações de dívidas de anos anteriores, o saldo da ARL previsto para 2014 é de €1.023 milhões.

2.3.4. Segurança Social

O Orçamento da Segurança Social em 2014 continuará a ser fortemente influenciado pelos efeitos recessivos decorrentes deste processo de ajustamento da economia nacional. Fruto da conjuntura desfavorável e do seu impacto na situação financeira do Sistema Previdencial – Repartição, não se prevê concretizar em 2014, e à semelhança dos anos anteriores, a transferência de quotizações dos trabalhadores para reforço do

Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, como disposto no n.º3 do Artigo 91.º da Lei de Bases da Segurança Social.

Apesar da conjuntura adversa, que tem um efeito direto tanto sobre desempenho das contribuições sociais como sobre as despesas com prestações de desemprego, a situação orçamental do Sistema da Segurança Social será positiva. Serão ainda introduzidas, em 2014, duas novas medidas no sistema de pensões: a *alteração da idade normal de acesso à pensão de velhice* em 2014 (para os 65 anos mais 12 meses) e a aplicação de uma *condição de recursos* às pensões de sobrevivência mais elevadas. Assim, prevê-se para o período de 2013-2014 um saldo positivo de €57,4 milhões em 2013, e de €259,8 milhões em 2014. O saldo positivo esperado para o ano de 2013, assim como em 2014, tem subjacente uma transferência extraordinária do OE para financiamento do Sistema de Segurança Social de €1.430,3 milhões e de €1.391 milhões, respetivamente.

Para 2013, a previsão de execução evidencia uma receita efetiva total de €25.388,8 milhões, mais 4,9% do que em 2012. Este resultado será influenciado pela receita associada ao financiamento do regime substitutivo dos bancários, ao aumento das transferências do OE e ao aumento das transferências comunitárias do Fundo Social Europeu. As contribuições sociais sobem 2%. Do lado da despesa efetiva, estima-se que esta cresça 6,6%, atingindo €25.331,4 milhões.

As transferências provenientes do Orçamento do Estado destinadas ao cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social e ao financiamento da contrapartida pública nacional (CPN) das Ações de Formação Profissional atingirão, em 2013, o valor de €6.463,3 milhões (menos €19 milhões do que em 2012). No que concerne à transferência extraordinária do OE para financiamento do défice do Sistema, a mesma assume em 2013 um montante superior ao registado em 2012 de €573,7 milhões.

Quadro III.1.17. Principais Receitas e Despesas da Segurança Social
(milhões de euros)

	Orç 2013 - previsão	Orç 2014	Variação absoluta 2014/2013	Variação relativa 2014/2013
	(1)	(2)	(3)	(4)
1. RECEITAS CORRENTES	25 382,3	25 335,1	-47,2	-0,2
Contribuições e quotas	13 337,5	13 281,2	-56,3	-0,4
Adicional ao IVA/Transferência do OE relativo a Iva Social	725,0	725,0	0,0	0,0
Transferência do OE (PE+ASBCE)	251,0	251,0	0,0	0,0
Transferências do OE	7 726,3	7 534,2	-192,1	-2,5
Transferências do OE para cumprimento da LBSG	6 295,9	6 243,2	-52,7	-0,8
TIF extraordinária do OE/financiamento do défice do SCS	1 430,3	1 391,0	-39,4	-2,8
Transferências do OE-APROPN	167,3	219,6	52,3	31,3
Transferências do OE-Reg Subs Bancário	507,0	502,2	-4,8	-0,9
Transferências Adm. Central -outras entidades	185,8	192,7	7,0	3,8
Transferências do IFRFCE	64,0	200,0	136,0	212,5
Transferências do Fundo Social Europeu	1 395,7	1 275,1	-119,6	-8,6
Outras receitas correntes	1 022,9	1 053,1	30,2	3,0
2. RECEITAS DE CAPITAL	6,5	18,7	12,2	187,8
Transferências do Orçamento de Estado	4,4	4,4	0,0	0,4
Outras receitas capital	2,1	14,3	12,2	575,2
3. TOTAL DA RECEITA (1+2)	25 388,8	25 353,8	-35,0	-0,1
4. DESPESAS CORRENTES	25 284,7	25 050,2	-234,5	-0,9
Pensões	15 331,6	15 320,8	-10,9	-0,1
Sobrevivência	2 079,9	2 087,6	7,6	0,4
Invalidez	1 377,8	1 377,6	-2,0	0,0
Velhice	11 836,1	11 819,8	-16,3	-0,2
Beneficiários dos Antigos Combatentes	35,8	35,8	0,0	0,1
Pensão velhice do regime substitutivo Bancário + BPN	506,9	502,2	-4,7	-0,9
Subsídio desemprego e apoio ao emprego	2 611,7	2 845,5	333,8	12,8
Subsídio por doença	395,3	381,8	-13,5	-3,4
Abono Família	668,3	660,1	-8,2	-1,2
Rendimento Social de Inserção	320,2	310,2	-10,0	-3,1
Outras prestações	711,5	571,4	-140,1	-19,8
Complemento Solidário para idosos	267,3	260,6	-6,7	-2,5
Ação social	1 709,9	1 688,6	-21,3	-1,2
Administração	311,9	304,8	-7,1	-2,3
Outras despesas correntes	584,8	529,6	-55,2	-9,4
das quais:				
Transferências e subsídios correntes	584,8	529,6	-55,2	-9,4
Ações de Formação Profissional	1 665,4	1 574,6	-90,7	-5,4
das quais:				
Com suporte no Fundo Social Europeu	1 471,2	1 346,1	-125,1	-8,5
5. DESPESAS DE CAPITAL	46,7	43,9	-2,8	-5,9
FODAC	4,4	4,4	0,0	0,4
Outras	42,3	39,5	-2,8	-6,6
6. TOTAL DA DESPESA (4+5)	25 331,4	25 094,1	-237,3	-0,9
7. Activos financeiros líquidos de reembolso	589,9	263,5	-326,4	-55,3
8. SALDO GLOBAL (3-6)	57,4	259,8	202,4	352,4

Fonte: Ministério das Finanças.

2.3.4.1. Receita da Segurança Social

No âmbito das contribuições, prevê-se que a *receita* para 2014 atinja o montante de €13.281,2 milhões, uma variação implícita face a 2013 de menos 0,4%. Esta variação reflete a persistência de condições macroeconómicas adversas, nomeadamente um agravamento da taxa de desemprego, do emprego total e da massa salarial previstos para 2014. Ainda assim, a componente da receita inclui o impacto decorrente da obrigatoriedade contributiva aos beneficiários de prestações sociais – doença e desemprego, assim como a contribuição extraordinária de solidariedade (âmbito pensões). Neste contexto, as contribuições representarão cerca de 52,4% dos recursos orçamentados para o ano de 2014.

O esforço do OE, através das transferências correntes para a Segurança Social assume um montante de €9.332, o que corresponde a uma variação negativa de 0,4% face a 2013. Desta receita, €6.243,2 milhões visam o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, €1.391 milhões constituem uma transferência extraordinária para o financiamento do défice do Sistema de Segurança Social, €725 milhões referem-se à transferência do OE relativa ao IVA social, €219,6 milhões asseguram o financiamento da CPN e €251 milhões destinam-se ao financiamento do Programa de Emergência Social e do Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia e €502,2 milhões garantem a cobertura da despesa com as pensões do regime substitutivo bancário.

As *transferências do IEFP/FSE* ascenderão, em 2014, a €200 milhões, possibilitando com ações de formação profissional a melhoria das qualificações profissionais dos desempregados, dos beneficiários do RSI e dos beneficiários inseridos nos contratos de emprego e inserção criando, deste modo, melhores condições de reinserção no mercado de trabalho. As *transferências correntes do exterior* ascenderão a cerca de 1.276,1 milhões de euros, destinando-se essa receita a cofinanciar ações de formação profissional no âmbito do Fundo Social Europeu. As *outras receitas correntes* deverão situar-se em 1.053,1 milhões de euros, a que corresponde uma variação de 3%. Estas receitas incluem a rubrica de *rendimentos* que se estima que atinja os €390,1 milhões.

2.3.4.2. Despesa da Segurança Social

A despesa total prevista para o ano de 2014 deverá atingir os €25.094,1 milhões, o que representará uma redução de 0,9% face à previsão de execução para 2013. *Prestações Sociais*: em 2014, no cômputo global, a estimativa das despesas com *pensões e com os respetivos complementos*, excluindo aquelas associadas ao Regime Substitutivo dos Bancários, é de €15.320,8 milhões, representando uma variação de menos 0,1% relativamente à previsão de execução para 2013. A despesa com estas pensões representará 61,1% do total da despesa prevista para 2014, tendo sido acautelado a atualização de 1% das pensões mínimas, sociais e rurais.

A projeção da despesa com pensões para 2014 considerou ainda duas medidas adicionais: (i) ajuste do fator de sustentabilidade para alteração da idade normal de acesso à pensão de velhice; (ii) aplicação de uma condição de recursos às pensões de sobrevivência mais elevadas.

No que diz respeito às *prestações de desemprego e de apoio ao emprego*, prevê-se uma despesa de €2.845,5 milhões em 2014, o que evidencia um crescimento de 1,2% relativamente à previsão de execução para 2013. Ao nível das prestações sociais, o Orçamento da Segurança Social reflete ainda, para 2014, os efeitos mais consolidados decorrentes das alterações efetuadas a diversas prestações sociais, em particular ao nível do Rendimento Social de Inserção, do Subsídio por Morte, do Subsídio por Doença ou ainda das Prestações de Parentalidade.

Ação Social: em 2014, mantém-se o nível de investimento já registado em 2013 no *Programa de Emergência Social*, assente em cinco eixos: famílias em maiores dificuldades, idosos, deficiência, voluntariado e instituições. Esta ação tem como objetivos combater a pobreza, reforçar a inclusão e coesão sociais, bem como ativar as pessoas, capacitando-as e incentivando-as através do trabalho socialmente útil, combatendo o desperdício, fomentando a responsabilidade social e dinamizando o voluntariado. Tal como no ano anterior, a implementação do Programa de Emergência Social e do Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia apresentará em 2014 um orçamento de €251 milhões.

Os encargos com a *ação social* deverão atingir, em 2014, os €1.688,6 milhões, garantindo-se a manutenção dos níveis de investimento nas prestações e programas de ação social, na cooperação com instituições da sociedade civil, e na rede de equipamentos sociais, no âmbito do programa PARES e da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados.

Outras Despesas: as despesas de *administração* previstas para 2014 atingirão o montante de €304,8 milhões, evidenciando um novo decréscimo relativamente à previsão de execução para 2013 de 2,3%, para o qual concorre a redução de cargos dirigentes, a racionalização de atividades e ganhos de eficiência na própria gestão dos serviços. Em 2014 prevê-se ainda que a despesa com *ações de formação profissional* se situe em €1.574,6 milhões, sendo que, da verba total, 85,5% refere-se à componente financiada pelo FSE (€1.346,1 milhões).

Face ao volume de receita e despesa considerados no OSS para 2014, o saldo orçamental deverá situar-se em: €259,8 milhões na ótica da Contabilidade Pública (excluindo o saldo do ano anterior, os ativos e os passivos financeiros); €329,8

milhões na ótica da Contabilidade Nacional.

3. Ativos e Passivos do Estado

3.1. Dívida Direta do Estado

A dívida direta do subsector Estado, apurada numa ótica de contabilidade pública, deverá fixar-se em €207,8 mil milhões no final de 2013, o que corresponde a um aumento de €13,3 mil milhões em relação a 2012. Este acréscimo é justificado, em primeiro lugar, pelo défice orçamental, com um contributo de €8,9 mil milhões, mas também pela aquisição líquida de ativos financeiros, que ascenderam a cerca de €5,8 mil milhões, incluindo as necessidades cobertas no âmbito da iniciativa de reforço da estabilidade financeira. As receitas de privatização, no valor de cerca €1,3 mil milhões, contribuíram para limitar o aumento da dívida em 2013.

À semelhança dos dois últimos anos, a principal fonte de financiamento líquido da República em 2013 correspondeu aos empréstimos no âmbito do PAEF, que corresponderão, no final de 2013, a 35,2% na composição do *stock* da dívida (era de 32,4% em 2012). Os instrumentos de curto prazo – sobretudo os bilhetes do tesouro (BT) - também aumentaram o seu peso relativo de 9,1% em 2012 para 9,7% em 2013. A partir de meados de 2012 as condições de financiamento da República apresentaram uma melhoria significativa, permitindo o regresso a emissões de mercado de dívida de médio e longo prazo. Em 2013, as emissões de OT deverão fixar-se em €5,4 mil milhões - um aumento de €1,9 mil milhões face ao ano anterior -, o que, aliado à diminuição das amortizações, contribuiu para a redução das emissões líquidas negativas de OT de €10,6 mil milhões em 2012 para €0,7 mil milhões em 2013. Ainda assim, as obrigações do Tesouro (OT) viram a sua representatividade no *stock* de dívida diminuir, estimando-se que, no final de 2013, este instrumento pese 44,8%, o que compara com 48,1% em 2012.

Em setembro de 2012 foram alteradas as condições de remuneração dos certificados de aforro (CA), o que contribuiu para que, desde essa data, se tenha aumentado o ritmo de subscrições e reduzido o de reembolsos. Estima-se que as subscrições líquidas de CA se fixem em mais de €200 milhões em 2013, o que compara com uma subscrição líquida negativa de mais de €1,7 mil milhões em 2012. Contudo, o peso relativo do conjunto dos instrumentos a retalho, constituídos pelos CA e certificados do

Tesouro (CT), deverá diminuir em 2013, passando de 5,7 para 5,5%, o que se justifica pelo aumento do peso de outros instrumentos na composição da dívida.

Quadro III.3.1. Estrutura da dívida direta do Estado
(ótica da contabilidade pública; milhões de euros)

Instrumentos	2012		2013E	
	Montante	%	Montante	%
OT - taxa fixa	93.626	48,1	93.017	44,8
Certificados do Tesouro	1.416	0,7	1.466	0,7
Certificados de Aforro	9.669	5,0	9.879	4,8
Dívida de curto prazo em euros	24.157	12,4	27.750	13,4
Da qual: Bilhetes do Tesouro	17.777	9,1	20.118	9,7
Outra dívida em euros (1)	945	0,5	1.050	0,5
Dívida em moedas não euro (1)	1.639	0,8	1.579	0,8
Programa de Assistência Económica e Financeira	63.013	32,4	73.044	35,2
TOTAL	194.466	100,0	207.785	100,0

(1) Inclui promissórias de participação no capital de instituições internacionais e exclui derivados financeiros.
Fonte: Ministério das Finanças.

3.2. Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado em 2013

As necessidades líquidas de financiamento do Estado (ótica da contabilidade pública) em 2013 deverão ascender a €13,4 mil milhões, o que representa uma redução de cerca de €4,6 mil milhões face a 2012. Esta evolução é justificada menos pelo défice orçamental do que pela redução das necessidades de recapitalização do sistema bancário privado e de cobertura de outras operações de aquisição líquidas de ativos financeiros, que no seu conjunto diminuíram €5,5 mil milhões face ao ano anterior.

Em 2013, o montante do reforço de estabilidade financeira destinou-se à recapitalização do Banif no valor de €1,1 mil milhões. Em relação à aquisição líquida de ativos financeiros, estima-se que ascenda a €4,7 mil milhões, incluindo empréstimos a outras entidades incluídas no perímetro da Administração Pública, com destaque para um montante líquido de €2,4 mil milhões para Empresas Públicas Reclassificadas. Encontram-se ainda afetos a esta rubrica €0,5 mil milhões para a Administração Regional da Madeira, €0,7 mil milhões para a Administração Local e €0,8 mil milhões referentes a capital do Mecanismo Europeu de Estabilidade. Em sentido contrário, a despesa líquida em aquisições de ativos financeiros foi atenuada pelo reembolso de CoCos pelo BPI (€280 milhões) e Banif (€150 milhões). As receitas das privatizações a aplicar na amortização de dívida foram estimadas em 1,3 mil milhões de euros, inferiores em €0,9 mil milhões face ao ano anterior.

Relativamente às amortizações de dívida fundada estima-se que ascendam a €27,6 mil milhões no total de 2013. Este montante inclui €6,1 mil milhões de amortizações de OT, bem como pequenas amortizações de MTN e de CEDIM, para além de uma estimativa de resgate de CA/CT de €0,9 mil milhões, reflexo das alterações de remuneração dos CA. As amortizações fundadas de BT deverão ascender a €14,9 mil milhões, e as de CEDIC a €4,4 mil milhões.

Em 2013, espera-se que o total de financiamento fundado (perspetiva de ano civil) ascenda a €41,7 mil milhões de euros, com a totalidade das emissões a serem realizadas no próprio ano a que as necessidades orçamentais dizem respeito. Note-se que, no final de 2013, o saldo de financiamento para exercícios seguintes deverá ascender a cerca de €10,4 mil milhões.

O financiamento líquido em 2013 tem sido assegurado essencialmente pelos empréstimos obtidos no âmbito do Programa de Ajustamento (€10 mil milhões), e, ainda que numa menor magnitude, pela emissão líquida positiva de BT (2,3 mil milhões de euros) e de CEDIC (€1,9 mil milhões). Ao contrário do verificado nos últimos anos, estima-se uma emissão líquida positiva de CA e de CT (incluindo o lançamento do novo produto certificados do Tesouro Poupança Mais), num montante total de €260 milhões. Para além do financiamento das necessidades líquidas do subsector Estado, também serão cobertas as emissões líquidas negativas de outros instrumentos de dívida, entre os quais se destacam as OT (0,7 mil milhões) e de outra dívida em euros (0,7 mil milhões).

3.3. Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado em 2014

Em 2014, as necessidades líquidas de financiamento deverão fixar-se em cerca de €11,8 mil milhões, uma diminuição de €1,6 mil milhões face ao ano anterior, justificada pela redução do défice orçamental, da aquisição líquida de ativos financeiros e do reforço da estabilidade financeira.

Em termos de amortizações de dívida fundada estima-se um valor em torno de €40,7 mil milhões, o que representará um aumento de €13,1 mil milhões comparativamente a 2013. Este valor é explicado pelas amortizações de duas OT no montante previsto de €13,5 mil milhões, e de BT, no valor de €18,9 mil milhões. Estima-se assim que as necessidades brutas de financiamento ascendam a €52,5 mil milhões em 2014.

Quadro III.3.4. Necessidades e fontes de financiamento do Estado em 2014
(milhões de euros)

	2014 P
1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO	11.768
Défice Orçamental	7.385
Aquisição líquida de activos financeiros (excepto privatizações)	4.473
Reforço da estabilidade financeira	0
Receita de privatizações (-)	90
2. AMORTIZAÇÕES E ANULAÇÕES (Dívida Fundada)	40.734
Certificados de Aforro + Certificados do Tesouro	360
Dívida de curto prazo em euros	26.539
Dívida de médio e longo prazo em euros	13.548
Dívida em moedas não euro	306
Fluxos de capital de swaps (liq.)	-19
3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1. + 2.)	52.502
4. FONTES DE FINANCIAMENTO	58.902
Saldo de financiamento de Orçamentos anteriores	10.407
Emissões de dívida relativas ao Orçamento do ano	47.703
Emissões de dívida no Período Complementar	792
5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEQUENTES (4. - 3.)	6.400
Depósitos cativos para reforço da estabilidade financeira	6.400
Saldo disponível de financiamento para exercícios seguintes	0
p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (Dívida Fundada)	47.703
Relativas ao Orçamento do ano anterior (Período Complementar)	0
Relativas ao Orçamento do ano	47.703

Fonte: Ministério das Finanças.

Em 2014, à semelhança dos últimos três anos, os empréstimos ao abrigo do PAEF - cujo montante atingirá a €7,9 mil milhões - continuarão a ser a principal fonte de financiamento líquido. Em relação aos instrumentos de mercado, antecipa-se um aumento significativo das emissões de OT (cerca de €10,5 mil milhões), que cobrirão grande parte das amortizações a ocorrer em junho e outubro, e uma manutenção do saldo de BT em torno do valor previsto para o final de 2013 (cerca de €20 mil milhões). Prevê-se ainda que os instrumentos de retalho ganhem maior peso no financiamento total, mantendo-se a tendência de aumento das subscrições e diminuição dos resgates iniciada no final de 2012. Espera-se que estes produtos contribuam para a cobertura das necessidades brutas de financiamento, estimando-se um valor de emissões líquidas perto dos €2,5 mil milhões, mais €2,2 mil milhões face a 2013.

Quadro III.3.5. Composição do financiamento em 2014
(previsão da dívida fundada ao valor de encaixe – ano civil; milhões de euros)

	Emissão	Amortização	Líquido
DÍVIDA EURO	44.361	40.447	4.534
CA - Certificados de Aforro	1.360	300	1.060
CT - Certificados do Tesouro	1.500	60	1.440
CEDIC - Certificados Especiais de Dívida Pública CQ	6.348	6.348	0
CEDIM - Certificados Especiais de Dívida Pública MLP	0	12	-12
BT - Bilhetes do Tesouro	18.896	18.908	-11
OT - taxa fixa	10.500	13.536	-3.036
FEEF	1.255	0	1.255
MEEF	3.900	0	3.900
Outra dívida de curto prazo	0	1.283	-1.283
Outra dívida de médio e longo prazo	1.222	1	1.221
DÍVIDA NÃO EURO	2.722	306	2.416
FM	2.722	0	2.722
Outra dívida	0	306	-306
FLUXOS DE CAPITAL DE SWAPS (LIQ.)		-15	15
TOTAL	47.703	40.734	6.970

Fonte: Ministério das Finanças.

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A deputada autora do presente Parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em análise, reservando a própria e o seu grupo parlamentar a sua opinião para o debate em plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

1 - Nos termos da alínea d) do n.º1 do artigo 197.º da CRP, o Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei 178/XII/3.ª que aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2014.

2 – Em X de Outubro, o Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei 177/XII/3.ª que aprova as Grandes do Plano, dando cumprimento ao requisito constitucional previsto no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

3 – O Orçamento de Estado para 2014 tem como ponto de partida o cumprimento das metas e objetivos inscritos no Programa de Assistência Económica e Financeira.

4 - Na proposta de Lei do OE 2014, o Governo prevê um défice orçamental de 6,8 mil milhões de euros, equivalente a 4% do PIB.

5 - O Governo prevê um crescimento de 0,8% do PIB em 2014.

6 - O Governo prevê que em 2014 a taxa de inflação se fixe em 1% e a taxa de desemprego atinja os 17,7%.

7 – A dívida pública deverá ascender aos 126,7 do PIB.

Assim, face ao exposto e nos termos regimentais, a COFAP é do parecer que a *Proposta de Lei 178/XII/3ª – Orçamento do Estado para 2013*, reúne as condições legais necessárias para subir a Plenário da Assembleia da República, para apreciação na generalidade.

Palácio de S. Bento, 30 de outubro de 2013

A Deputada Relatora



Sónia Fertuzinhos

O Presidente da Comissão



Eduardo Cabrita



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE IV – ANEXOS

São anexados os pareceres das Comissões Permanentes da Assembleia da República recebidos pela Comissão de Orçamento, a nota técnica da UTAO – Unidade Técnica de Apoio Orçamental e o parecer da ANMP – Associação Nacional de Municípios