



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

[Versão Preliminar]

UTAO | PARECER TÉCNICO n.º 3/2012

Documento de Estratégia Orçamental: 2012 - 2016

08.05.2012

Ficha técnica

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 7 de maio de 2012.

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). Nos termos da Lei n.º 13/2010, de 19 de Julho, a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe apoio pela elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública.

Índice

ÍNDICE	III
ÍNDICE DE TABELAS	IV
ÍNDICE DE GRÁFICOS	IV
LISTA DE ABREVIATURAS	V
I NOTA INTRODUTÓRIA	1
II PERSPETIVAS MACROECONÓMICAS	2
III ESTRATÉGIA ORÇAMENTAL	9
III.1 CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS ENTRE 2012-2016	9
III.2 TRAJETÓRIA PREVISTA PARA OS SALDOS DAS AP	11
III.3 DECOMPOSIÇÃO DO SALDO ORÇAMENTAL.....	12
III.4 PERSPETIVAS PARA A EVOLUÇÃO DA CONTA DAS AP AJUSTADA DE MEDIDAS TEMPORÁRIAS E <i>ONE-OFFS</i>	14
III.5 COMPARAÇÃO DO DEO 2012-16 COM OUTROS REFERENCIAIS	19
III.5.1 OER/2012	19
III.5.2 PAEF.....	20
III.5.3 DEO 2011-2015.....	22
III.6 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL 2013-2016.....	24
III.7 DÍVIDA PÚBLICA E ENCARGOS COM JUROS.....	27
IV ANEXO	30

Índice de tabelas

Tabela 1 – Comparação das projeções macroeconómicas para a economia portuguesa no período 2012-2016 (taxa de variação anual, em percentagem)	2
Tabela 2 – Revisão das projeções macroeconómicas para a economia portuguesa no âmbito do PAEF (taxa de variação anual, em percentagem)	3
Tabela 3 – Conta das administrações públicas	9
Tabela 4 – Decomposição da variação do saldo orçamental (em pontos percentuais do PIB)	12
Tabela 5 – Evolução dos principais agregados orçamentais em termos estruturais (% do PIB)	13
Tabela 6 – Conta das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional ajustada dos efeitos de medidas temporárias e <i>one-offs</i> (em percentagem do PIB).....	14
Tabela 7 – Medidas de consolidação orçamental: 2013 (em percentagem do PIB)	18
Tabela 8 – Alterações face ao OER/2012.....	19
Tabela 9 – Comparação com as projeções do FMI no âmbito da 3.ª avaliação do PAEF.....	21
Tabela 10 – Diferenças face ao anterior DEO (em percentagem do PIB).....	23
Tabela 11 – Quadro plurianual de programação orçamental (em milhões de euros e em percentagem).....	26
Tabela 12 – Principais indicadores de dívida pública e encargos com juros.....	28
Tabela 13 – Conta das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional ajustada dos efeitos de medidas temporárias e <i>one-offs</i> 2007-2016 (em percentagem do PIB)	31

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Projeções da CE para o PIB (decomposição dos contributos para a variação do PIB, em pontos percentuais)	3
Gráfico 2 – Projeções para o PIB real do DEO/2012-16 vs DEO/2011-15 (taxa de variação percentual)	5
Gráfico 3 – Crescimento do PIB em volume e respetivos contributos	6
Gráfico 4 – Procura externa dirigida à economia portuguesa, exportações e quota de mercado (taxa de variação real, em percentagem)	7
Gráfico 5 – Projeções para o saldo da balança corrente e de capital	8
Gráfico 6 – Melhoria do saldo da balança corrente e de capital face a 2011.....	8
Gráfico 7 – Trajetória prevista para o saldo das AP face ao previsto no anterior DEO	11
Gráfico 8 – Previsão do MF para o saldo das AP face ao PAEF	11
Gráfico 9 – Contributo dos principais agregados da despesa ajustada para a consolidação orçamental (2011-2016) (em pontos percentuais do PIB).....	15
Gráfico 10 – Evolução da despesa ajustada (2011-2016).....	15
Gráfico 11 – Contributo da receita ajustada para a consolidação orçamental (2011-2016) (em pontos percentuais do PIB).....	17
Gráfico 12 – Evolução da Carga fiscal decomposta pelas suas componentes (2007-2016).....	17
Gráfico 13 – Evolução da receita e despesa das AP face ao previsto pelo FMI (em percentagem do PIB)	22
Gráfico 14 – Evolução entre 2012-16: MF vs. FMI	22
Gráfico 15 – Evolução da dívida pública.....	27
Gráfico 16 – Projeções para a dinâmica da dívida entre 2011 e 2016 (em pontos percentuais do PIB).....	27
Gráfico 17 – Contributos para a variação dos encargos com juros.....	29

Lista de abreviaturas

Abreviatura	Designação
AP	Administrações Públicas
BCE	Banco Central Europeu
CE	Comissão Europeia
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
DEO/YYYY-YY	Documento de Estratégia Orçamental correspondente ao período YYYY-YY
EPE	Entidade Pública Empresarial
FEEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
MEF	Ministro de Estado e das Finanças
MF	Ministério das Finanças
PAEF	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro
PPP	Parcerias Público-Privadas
p.p.	Pontos percentuais
SEE	Sector Empresarial do Estado

I Nota Introdutória

1 Através do presente parecer técnico procede-se à análise do Documento de Estratégia Orçamental (DEO) 2012 – 2016, divulgado pelo Ministério das Finanças no passado dia 30 de abril de 2012.

2 Esta análise preliminar encontra-se condicionada pelo reduzido tempo disponível para a sua elaboração. A elaboração do presente parecer técnico beneficiou de informação adicional recolhida junto da Direção-Geral do Orçamento (DGO) e do Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais (GPEARI) do Ministério das Finanças, em resultado de pedidos de informação efetuados pela UTAO. A prontidão nas respostas obtidas da DGO e do GPEARI permitiu a elaboração desta versão preliminar em tempo útil. Contudo, alguns esclarecimentos que carecem de uma análise mais aprofundada por parte do GPEARI, não foram ainda obtidos, os quais serão considerados na versão final deste parecer.

3 Este parecer técnico incorpora as novas projeções orçamentais para o período 2012-2016, comparando-as com as previsões do DEO/2012-16 e com os relatórios da 3.ª avaliação do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF) apresentados pela Comissão Europeia (CE) e Fundo Monetário Internacional (FMI), em abril.

II Perspetivas macroeconómicas

4 O cenário macroeconómico apresentado no DEO/2012-16 afigura-se, em geral, mais otimista do que o projetado por outras organizações internacionais de referência no que se refere à evolução do PIB. As atualizações do cenário macroeconómico apresentadas pela Comissão Europeia (CE) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) por ocasião da terceira revisão do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), em abril, reviram em baixa a evolução da atividade económica. De acordo com estas projeções, em 2012, o PIB deverá reduzir-se 3,3%, retomando o crescimento a partir de 2013, sendo suportado nos anos 2012 e 2013, essencialmente, pela procura externa e, nos anos subsequentes, por uma maior predominância do lado da procura interna (Tabela 1). A taxa de variação média anual do PIB do quinquénio 2007-2011 foi de - 0,2%, estando projetada pelo FMI uma taxa de crescimento média anual de 0,6% para o período 2012-2016, a qual dependerá, essencialmente, da confirmação do bom desempenho projetado para as exportações e para o investimento privado. Por seu lado, o Ministério das Finanças (MF) tem implícita uma taxa de crescimento médio anual no DEO/2012-16, de 0,9% no período de 2012-2016, revelando um cenário macroeconómico mais otimista do que o projetado por outras organizações internacionais de referência.

Tabela 1 – Comparação das projeções macroeconómicas para a economia portuguesa no período 2012-2016 (taxa de variação anual, em percentagem)

Ano:	2011		2012						2013				2014			2015			2016				
	Org.: Pesos	INE/MF	MF	MF	MF	BdP	CE	FMI	DEO face a:		MF	BdP	CE	FMI	MF	CE	FMI	MF	CE	FMI	MF	FMI	
			abr-12	abr-12	abr-12	mar-12	out-11	mar-12	abr-12	abr-12	(em p.p.)	abr-12	mar-12	abr-12	abr-12	abr-12	abr-12	abr-12	abr-12	abr-12	abr-12	abr-12	abr-12
Data:	2011	abr-12	abr-12	mar-12	out-11	mar-12	abr-12	abr-12	OER	PAEF	abr-12	mar-12	abr-12	abr-12	abr-12	abr-12	abr-12	abr-12	abr-12	abr-12	abr-12	abr-12	abr-12
Fonte:			DEO	OER	OE	BE	3ª aval	3ª aval	OER	PAEF	DEO	BE	3ª aval	3ª aval	DEO	3ª aval	3ª aval	DEO	3ª aval	3ª aval	DEO	3ª aval	
			2012	2012	2012	abril	PAEF	PAEF	2012	(CE)	DEO	abril	PAEF	PAEF	DEO	PAEF	PAEF	DEO	PAEF	PAEF	DEO	PAEF	
Despesa e PIB (taxa de variação real)																							
PIB	100	-1,6	-3,0	-3,3	-2,8	-3,4	-3,3	-3,3	0,3	0,3	0,6	0,0	0,3	0,3	2,0	2,1	2,1	2,4	1,9	1,9	2,8	1,9	
Consumo Privado	66,3	-3,9	-6,3	-5,8	-4,8	-7,3	-5,8	-5,8	-0,5	-0,5	-0,7	-1,9	-0,9	-0,8	0,5	1,1	1,1	1,0	0,8	0,6	1,4	0,8	
Consumo Público	20,2	-3,9	-3,2	-3,2	-6,2	-1,7	-2,9	-2,9	0,0	-0,3	-2,9	-1,2	-2,6	-2,6	-2,6	-1,1	-0,5	-2,0	-0,1	0,4	-1,6	0,3	
Investimento (FBCF)	18	-11,4	-9,8	-10,2	-9,5	-12,0	-11,8	-11,7	0,4	2,0	-0,6	-1,7	0,7	0,8	3,1	4,4	4,4	3,7	4,4	4,5	3,9	3,8	
Exportações	35,5	7,4	3,4	2,1	4,8	2,7	2,0	2,0	1,3	1,4	5,6	4,4	4,7	4,7	6,4	5,4	5,4	6,8	5,4	5,5	6,9	5,4	
Importações	39,3	-5,5	-6,4	-5,9	-4,3	-5,6	-6,9	-6,8	-0,5	0,5	1,6	0,0	1,9	2,0	2,6	4,0	3,9	3,6	4,0	3,9	4,0	3,9	
Contrib. para o cresc. do PIB																							
Exportações líquidas	4,5	3,7	-	-	3,1	3,4	3,3	-	0,3	0,3	1,5	1,6	1,1	1,0	1,6	0,6	0,6	1,5	0,6	0,7	1,5	0,7	
Procura interna	-6,1	-6,7	-	-	-6,5	-6,7	-6,5	-	0,0	0,0	-0,9	-1,7	-0,8	-0,6	0,4	1,5	1,5	0,9	1,3	1,2	1,3	1,2	
Preços e desemprego																							
Inflação (IPC/IPHC)	3,7	3,2	3,1	3,1	3,2	3,2	3,2	0,1	0,0	0,0	1,3	0,9	1,3	1,4	1,1	1,5	1,5	1,2	1,5	1,5	1,2	1,5	
Deflador do PIB	0,7	-	0,9	1,7	-	0,9	1,0	-	-	-	-	-	1,3	1,3	-	1,3	1,3	-	1,4	1,4	-	1,6	
Desemprego (%)	12,7	-	14,5	13,4	-	14,4	14,4	-	-	-	-	-	13,9	14,0	-	13,1	13,2	-	12,4	12,4	-	11,7	
Saldo da balanças corrente e de capital (em % do PIB)																							
Balança corrente, da qual:	-6,5	-4,0	-4,5	-3,9	-	-4,0	-4,3	0,5	0,0	0,0	-2,0	-	-3,4	-3,6	0,1	-2,9	-3,2	1,9	-2,4	-3,1	3,8	-3,0	
Balança de bens	-7,2	-4,5	-5,0	-5,5	-	-4,7	-5,2	0,5	0,2	0,2	-3,3	-	-4,0	-4,6	-2,2	-3,7	-4,3	-1,1	-3,4	-4,2	-0,1	-4,2	
Balança capital	1,4	1,5	1,5	1,4	-	1,4	-	0,0	0,1	0,1	1,6	-	1,4	-	1,3	1,4	-	1,2	1,4	-	1,2	-	
Necessidade líq. financto. face exterior	-5,1	-2,5	-3,0	-2,5	-2,8	-2,6	-	0,5	0,1	0,1	-0,4	-0,4	-2,0	-	1,3	-1,5	-	3,1	-1,0	-	4,9	-	
Enquadramento externo																							
Procura externa relevante p/ Portugal	5,1	2,1	2,1	4,8	0,6	-	-	0,0	-	-	4,7	4,4	-	-	5,4	-	-	5,4	-	-	5,4	-	
Preço spot do petróleo Brent (Dólares/barril)	110,8	119,8	119,5	108,6	119,6	-	-	0,3	-	-	114,2	113,8	-	-	106,6	-	-	100,3	-	-	96,3	-	
Taxas de juro de curto prazo (Euribor-3 meses)	1,4	0,8	1,1	1,0	0,8	-	-	-0,3	-	-	0,9	0,8	-	-	0,9	-	-	0,9	-	-	0,9	-	
Taxas de juro de longo prazo (OT 10 anos)	6,4	-	5,0	5,0	2,2	-	-	-	-	-	-	2,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Taxa de câmbio nominal (€1 = x USD)	1,392	1,3	1,33	1,39	1,33	-	1,3	-0,03	1,3	1,3	1,33	-	1,4	1,3	-	1,5	1,3	-	1,6	1,3	1,7	1,7	
Por memória:																							
PIB nominal (M€)	171016	167437	168305	169300	-	167700	167700	-	-	-	170922	-	170500	170500	176592	176300	176300	183587	182300	182300	191496	188800	
Saldo orçamental (% PIB)	-4,2	-4,5	-4,5	-4,5	-	-4,5	-4,5	0,0	0,0	0,0	-3,0	-	-3,0	-3,0	-1,8	-2,3	-2,3	-1,0	-1,9	-1,9	-0,5	-1,8	
Dívida Pública (% PIB)	107,8	113,1	112,5	110,5	-	112,4	112,4	0,6	0,7	0,7	115,7	-	115,3	115,3	113,4	114,4	114,4	109,5	112,7	112,8	103,9	110,7	

Fonte: Ministério das Finanças (OER/2012 e DEO/2012-16), Banco de Portugal (Boletim Económico da Primavera de 2012), INE (Processamento dos Défices Excessivos), Comissão Europeia (*The Economic Adjustment Programme for Portugal - Third review - Winter 2011/2012*) e FMI (*Third Review Under the Extended Arrangement and Request for a Waiver of Applicability of End-March Performance Criteria - Staff Report | April 2012*). (*) – Nos documentos da CE e do FMI, os valores do PIB encontram-se expressos em mil milhões de euros, arredondados às décimas.

5 No entanto, o MF projeta para 2012-2016 uma redução do consumo público superior à projetada pelo FMI/CE. Com efeito, a estimativa do MF para o horizonte de projeção (2012-2016), tem implícita uma estratégia de consolidação orçamental mais exigente para a despesa pública do que a estabelecida no PAEF – ver Tabela 1.

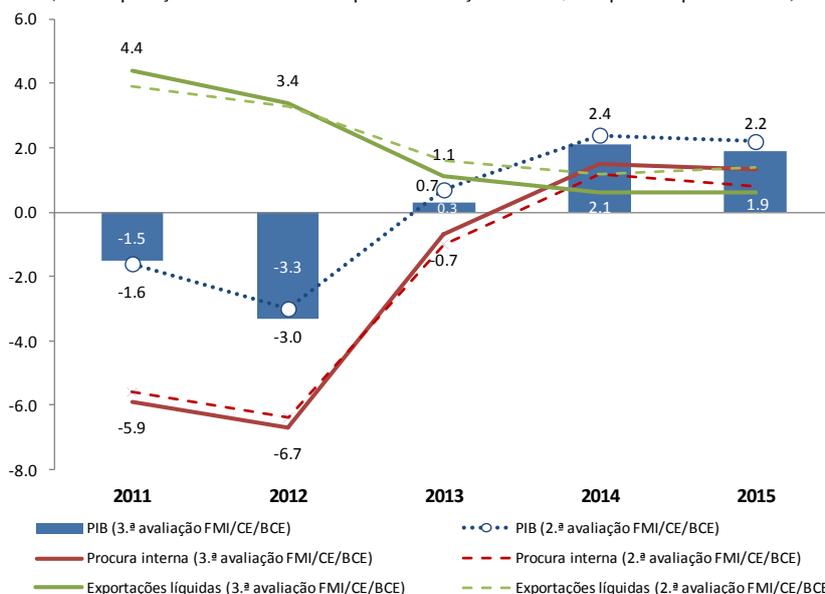
6 No período de 2012-2016, o maior contributo das exportações líquidas justifica a revisão em alta do PIB face ao projetado por outras organizações internacionais de referência. A revisão em alta do contributo das exportações líquidas para a evolução do PIB efetuada pelo MF face ao projetado pelo FMI/CE, reflexo de um maior dinamismo nas exportações, encontra-se justificado no DEO/2012-16, em 2012, "...pelos dados mais recentes relativamente ao comportamento das exportações desde o início do ano [...], bem como pela informação mais recente referente aos indicadores de atividade económica, recentemente conhecidos" – ver Tabela 1. No entanto, saliente-se que, no âmbito do PAEF, pelo contrário, as revisões do PIB pela CE foram sendo sucessivamente efetuadas em baixa, o que se traduzirá num menor contributo, ainda que positivo, das exportações líquidas para as variações do PIB no horizonte de 2013-2015 – ver Tabela 2 e Gráfico 1.

Tabela 2 – Revisão das projeções macroeconómicas para a economia portuguesa no âmbito do PAEF (taxa de variação anual, em percentagem)

	2011				2012				2013				2014				2015				Dif. 3.ª Avaliação face à 2ª (pp)			
	PAEF	1.ª Aval.	2.ª Aval.	3.ª Aval.	PAEF	1.ª Aval.	2.ª Aval.	3.ª Aval.	PAEF	1.ª Aval.	2.ª Aval.	3.ª Aval.	PAEF	1.ª Aval.	2.ª Aval.	3.ª Aval.	PAEF	1.ª Aval.	2.ª Aval.	3.ª Aval.	2012	2013	2014	2015
PIB	-2,2	-2,2	-1,6	-1,5	-1,8	-1,8	-3,0	-3,3	1,2	1,2	0,7	0,3	2,5	2,5	2,4	2,1	2,2	2,2	2,2	1,9	-0,3	-0,4	-0,3	-0,3
Consumo privado	-4,4	-4,4	-3,8	-3,8	-3,8	-3,7	-5,8	-5,8	-0,4	-0,5	-1,1	-0,9	1,1	0,7	0,9	1,1	1,0	0,6	0,4	0,8	0,0	0,2	0,2	0,4
Consumo público	-6,1	-4,1	-3,7	-3,1	-4,6	-4,6	-4,1	-2,9	-2,0	-3,0	-2,4	-2,6	-0,3	-0,2	-0,6	-1,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,1	1,2	-0,2	-0,5	0,2
Investimento (FBCF)	-9,9	-11,4	-11,3	-11,3	-7,4	-9,0	-10,3	-11,8	2,0	2,2	0,6	0,7	4,2	4,0	4,3	4,4	2,3	2,3	3,6	4,4	-1,5	0,1	0,1	0,8
Exportações	6,2	6,6	6,8	7,2	5,9	6,5	3,8	2,0	6,5	6,5	5,5	4,7	6,5	6,6	6,1	5,4	6,5	6,6	6,3	5,4	-1,8	-0,8	-0,7	-0,9
Importações	-5,3	-4,9	-4,8	-5,7	-2,8	-2,0	-5,0	-6,9	2,1	2,2	1,2	1,9	3,7	3,4	3,2	4,0	3,6	3,3	3,0	4,0	-1,9	0,7	0,8	1,0
Contrib. para o cresc. do PIB																								
Procura interna	-6,1	-6,2	-5,6	-5,9	-4,9	-4,7	-6,4	-6,7	-0,4	-0,2	-1,0	-0,7	1,4	1,5	1,2	1,5	1,0	1,0	0,8	1,3	-0,3	0,3	0,3	0,5
Exportações líquidas	4,0	4,0	3,9	4,4	3,1	3,1	3,3	3,4	1,6	1,6	1,6	1,1	1,1	1,1	1,2	0,6	1,2	1,2	1,4	0,6	0,1	-0,5	-0,6	-0,8

Fonte: Comissão Europeia (*The Economic Adjustment Programme for Portugal*).

Gráfico 1 – Projeções da CE para o PIB
(decomposição dos contributos para a variação do PIB, em pontos percentuais)



Fonte: Comissão Europeia (*The Economic Adjustment Programme for Portugal – Second review – Autumn 2011; The Economic Adjustment Programme for Portugal – Third review – Winter 2011/2012*).

7 O PIB de 2012, em termos reais, foi revisto em alta face ao OER/2012 apresentado em março, tendo beneficiado essencialmente da melhoria do contributo das exportações líquidas.

Com efeito, a revisão do PIB de 2012 encontra-se agora 0,3 p.p. acima da taxa de variação inscrita na 1.ª alteração do OE/2012 (que era, recorde-se, de -3,3%) devido a um maior contributo das exportações líquidas e, em menor grau, do lado da procura interna, a uma evolução menos desfavorável do investimento, efeitos estes que mais que compensaram a revisão em baixa ao nível do consumo privado. Esta revisão em alta do PIB (para -3%) contrasta com a revisão efetuada pela CE/FMI no âmbito da 3.ª avaliação do Programa de Assistência Económica e Financeira, segundo a qual a quebra do PIB, em termos reais, cifrar-se-ia em 3,3%, variação esta de magnitude idêntica à implícita no OER/2012.

8 A CE e o FMI estimam um contributo das exportações líquidas para o crescimento do PIB inferior ao projetado pelo MF para o período 2012-2016.

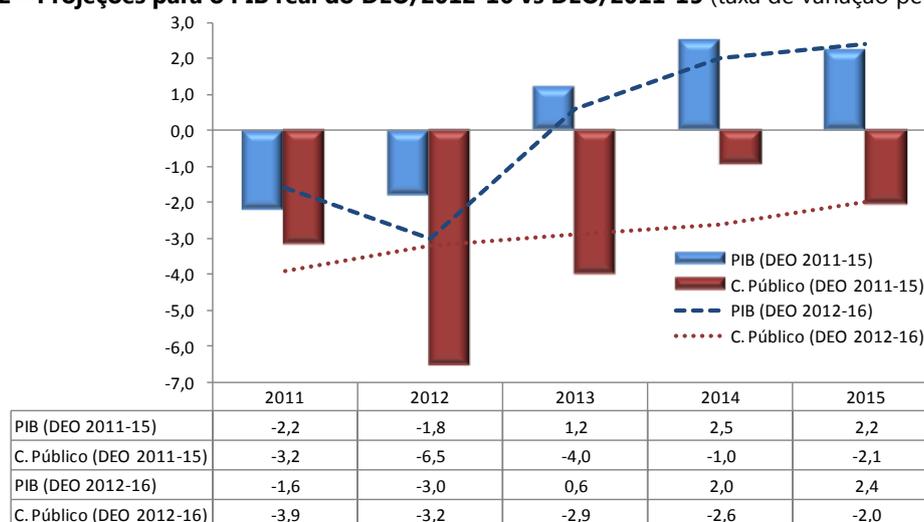
A projeção mais baixa do MF para o consumo público é, em parte, compensada pelo contributo mais favorável das exportações líquidas para o crescimento do PIB. A principal diferença entre as projeções reside num comportamento mais dinâmico das exportações, a par de uma projeção mais otimista ao nível das importações. De acordo com o MF, este último agregado apresentará um aumento mais modesto a partir de 2013 do que o estimado pela CE/FMI. Tendo presente que existe uma componente importada que se encontra incorporada nos produtos que são exportados, a qual se tem vindo a intensificar nas últimas décadas com a integração vertical do comércio internacional, será normal aguardar-se um aumento das importações associado ao melhor desempenho das exportações¹ – ver Tabela 1.

9 As atuais projeções do PIB do DEO/2012-16, para o período 2012-2014, foram revistas em baixa face às inscritas no DEO/2011-15, invertendo-se no último ano comum a ambos os exercícios.

A revisão em baixa do PIB no período de 2012-2014 face ao anterior DEO deveu-se à revisão, na ótica da despesa, das suas principais componentes, com exceção do consumo público, na qual o MF espera, no período 2012-2013, uma quebra, em termos reais, menos negativa – Gráfico 2.

¹ De acordo com alguns estudos recentes, o conteúdo importado das exportações será (em média) cerca de 41% do valor da mercadoria exportada, sendo, portanto, o valor acrescentado em território nacional cerca de 59%. (ver LEÃO, J. e ALVES, R. "[Valor Acrescentado em Território Nacional das Exportações Portuguesas](#)", Boletim Mensal de Economia Portuguesa, Gabinete de Estratégia e Estudos – Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, Março de 2011 e DIAS, A. "[Decomposition of Final Demand by Products into Primary Input Contents – Methodology and Applications](#)", Departamento de Prospeção e Planeamento e Relações Internacionais, Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, Junho de 2011).

Gráfico 2 – Projeções para o PIB real do DEO/2012-16 vs DEO/2011-15 (taxa de variação percentual)



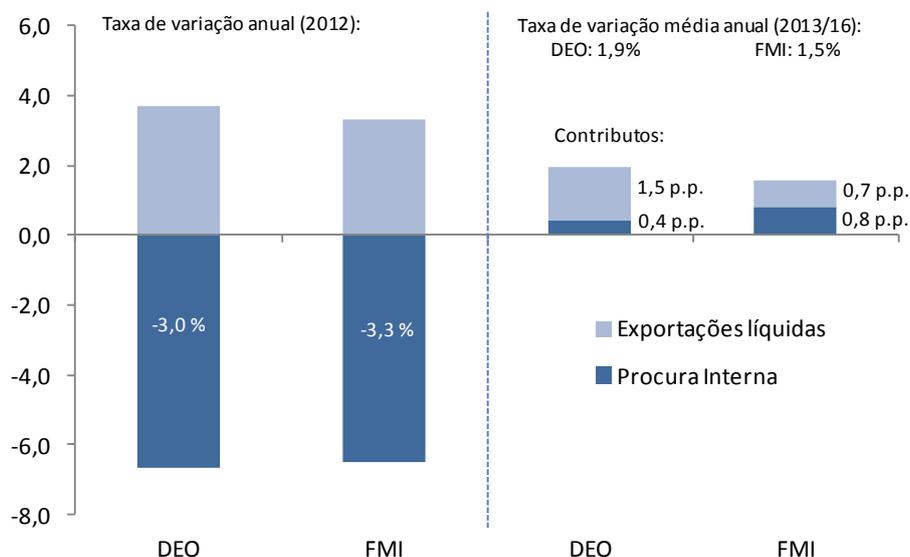
Fonte: Ministério das Finanças (DEO/2011-15; DEO/2012-16).

10 Em consequência da correção dos desequilíbrios macroeconómicos, as necessidades líquidas de financiamento da economia portuguesa face ao exterior foram revistas em baixa. A necessária correção dos desequilíbrios macroeconómicos terá a sua expressão mais visível na redução muito acentuada das necessidades de financiamento face ao exterior. O efeito combinado do aumento das exportações e da diminuição do consumo público e privado, dará origem a uma redução muito acentuada das necessidades de financiamento da economia portuguesa face ao exterior, atingindo esta cerca de 0,4% do PIB no ano de 2013, passando a situação excedentária nos anos subsequentes do horizonte de projeção – Tabela 1.

11 O MF poderá estar a atribuir um peso excessivo às exportações líquidas enquanto motor do crescimento económico. Tal como atrás referido, as projeções do MF para o crescimento do PIB são mais favoráveis que as avançadas pelo FMI (Gráfico 3). A principal justificação para esse diferencial encontra-se na contribuição das exportações líquidas. Com efeito, de acordo com a projeção das finanças, o contributo das exportações líquidas para o crescimento do produto entre 2013 e 2016 é cerca de duas vezes superior ao do FMI. De acordo com as projeções deste organismo internacional, deverá existir, inclusive, um relativo equilíbrio entre os contributos da procura interna e da procura externa (líquida) para aquele período temporal. Assim, à luz das projeções do FMI, o MF poderá estar a atribuir um peso excessivo às exportações líquidas enquanto motor do crescimento económico, as quais, sendo desejáveis tendo em vista a necessária redução da dependência do país em relação à poupança externa, poderão não estar suficientemente sustentadas. O grau de importância atribuído pelo MF às exportações líquidas é tanto mais difícil de explicar quanto é mencionado no DEO/2012-16 que o efeito das reformas estruturais não se encontra reflectido nas projeções apresentadas.²

² O cenário macroeconómico apresentado pelo BCE no Boletim Económico de Março para efeitos de análise da dinâmica da dívida pública portuguesa pode também ser usado como contrafactual às projeções do MF. No âmbito desse exercício, o BCE apresentou o impacto potencial das reformas estruturais (de acordo com o modelo utilizado, uma redução de 15% nas margens de salários e preços deverá dar origem a um aumento acumulado do PIB de cerca de 8% ao longo de sete anos, a partir de 2015). Porém, de acordo com o cenário base, i.e. sem o efeito de reformas estruturais, o crescimento do PIB seria de apenas 2,0 e 1,8% em 2015 e 2016, respetivamente, contrastando com a projeção do MF (também sem o efeito de reformas estruturais) que é de 2,4 e 2,8% para esses mesmos dois anos.

Gráfico 3 – Crescimento do PIB em volume e respetivos contributos
(em percentagem e em pontos percentuais)



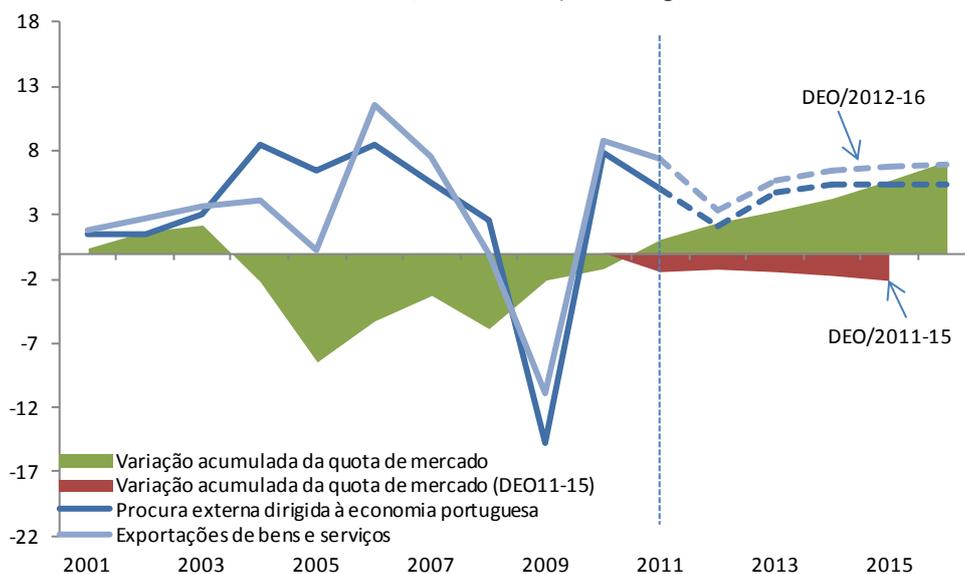
Fontes: Ministério das Finanças (DEO/2012-16) e FMI (*Portugal: Third Review Under the Extended Arrangement - Staff Report* | Abril 2012).

12 No presente exercício de estratégia orçamental passou a estar subjacente um ganho de quota de mercado que não se observava em projeções anteriores. As perspetivas para a evolução da actividade económica mundial têm vindo a ser revistas em baixa desde meados de 2011 (embora as mais recentes sejam já um pouco menos pessimistas). Refletindo esse cenário menos favorável, as projeções para a procura externa dirigida à economia portuguesa foram revistas em baixa pelo MF face ao anterior exercício de estratégia orçamental apresentado em agosto de 2011. Não obstante a revisão em baixa da procura externa dos principais países importadores de produtos portugueses, a revisão em baixa da projeção para o crescimento das exportações portuguesas não foi particularmente expressiva. Consequentemente, no presente exercício de estratégia orçamental passou a estar subjacente um ganho de quota de mercado que não se observava nas projeções anteriores do MF.³ Ainda que se tenha vindo a verificar um ganho de quota de mercado desde 2006, a projeção incluída no DEO/2012-16 poderá vir a revelar-se demasiado ambiciosa, quanto mais não seja porque não foram avançadas projeções para a variação da produtividade e dos custos unitários do trabalho.⁴ Saliente-se uma vez mais que as projeções do MF, segundo o que se encontra referido no DEO/2012-16, não estarão a contemplar eventuais melhorias ao nível da competitividade externa da economia portuguesa que poderiam decorrer da implementação das reformas estruturais previstas no PAEF ao nível do mercado de trabalho e do mercado de bens e serviços.

³ Note-se que as projeções do FMI e da CE não fornecem informação suficiente para a variação das quotas de mercado. Ainda assim, o FMI apresenta um ajustamento muito modesto para os custos unitários do trabalho e uma depreciação também muito pouco expressiva da taxa de câmbio efetiva real, em ambos os casos, indicando que, a manter-se este ritmo de ajustamento, a competitividade externa da economia portuguesa face aos parceiros da área do euro deverá demorar algum tempo a ser restaurada.

⁴ "As variações da quota de mercado de um país nas exportações mundiais resultam de vários fatores interrelacionados. Em primeiro lugar, os desenvolvimentos macroeconómicos internos e externos influenciam os indicadores relativos de competitividade preço/custo das exportações. Em segundo lugar, os fatores estruturais de longo prazo, como a dotação de fatores produtivos, tecnologia e instituições, afetam a competitividade global e a especialização sectorial das exportações. Em terceiro lugar, as ligações geográficas e culturais condicionam o desempenho das exportações e a sua distribuição pelos diversos parceiros comerciais. Finalmente, a dinâmica dos fluxos de comércio internacional, determinada, em parte, pela entrada de novos intervenientes, afeta mecanicamente as quotas de mercado de cada país." Cabral, Sónia e Esteves, Paulo, "Quotas de mercado das exportações portuguesas: uma análise nos principais mercados de exportação", Boletim Económico do Banco de Portugal, Verão de 2006. Sobre este assunto, ver também: Amador, João e Cabral, Sónia, "O desempenho das exportações portuguesas em perspetiva: uma análise de quota de mercado constante", Boletim Económico do Banco de Portugal, Outono de 2008.

Gráfico 4 – Procura externa dirigida à economia portuguesa, exportações e quota de mercado
(taxa de variação real, em percentagem)



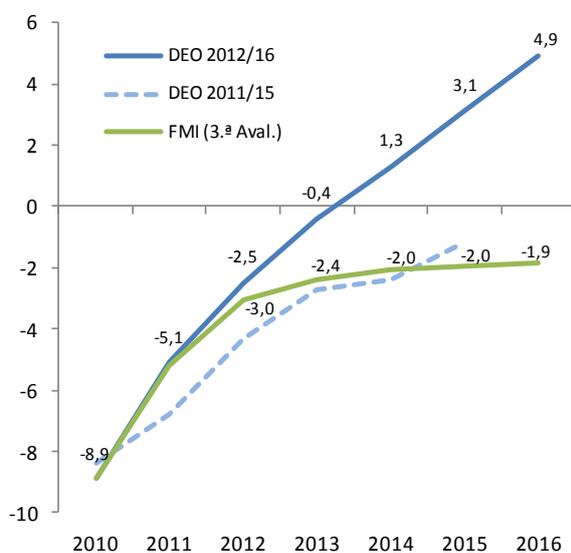
Fontes: Ministério das Finanças (Sucessivos PEC, DEO/2011-15 e DEO/2012-16) e cálculos da UTAO.

13 As projeções do MF para o saldo externo revelam-se muito otimistas quando comparadas com outras referências. Uma expressão igualmente visível do otimismo do MF quanto ao papel das exportações líquidas enquanto motor do crescimento económico é a evolução que se encontra projetada para as necessidades líquidas de financiamento face ao exterior, as quais se encontram traduzidas no saldo da balança corrente e de capital.⁵ Com efeito, as projeções do MF para este agregado macroeconómico revelam-se muito otimistas quando comparadas com as do FMI (e também face às da CE, embora estas só possam ser comparadas num período temporal mais curto). O DEO/2012-16 tem subjacente um excedente da balança corrente e de capital de 4,9% do PIB no final do horizonte de projeção, consubstanciando uma melhoria de 10 p.p. face a 2011, enquanto o FMI apresenta um défice de 1,9% do PIB para o mesmo ano (representando uma melhoria de apenas um terço face à projeção do MF). A mera dimensão do ajustamento, assim como o elevado diferencial face às projeções do FMI, poderão constituir motivo suficiente para questionar a razoabilidade das hipóteses utilizadas no DEO/2012-16 para sustentar a evolução das exportações líquidas. Com efeito, não será de esperar que o ajustamento do saldo externo ocorrido em 2011 se mantenha ao mesmo ritmo a partir de 2013, uma vez que se deverá esgotar o efeito decorrente da redução da procura interna e, consequentemente, das importações.⁶ Na ausência deste efeito, e dada a dimensão do saldo dos rendimentos com o exterior, a manutenção do ajustamento ficará muito dependente da melhoria da competitividade externa, a qual, recorde-se, não se encontra devidamente fundamentada no DEO/2012-16.

⁵ Ao contrário da análise anterior, estes agregados macroeconómicos são medidos em termos nominais, porém não será de esperar que o efeito causado pelas variações de preço possa alterar as conclusões.

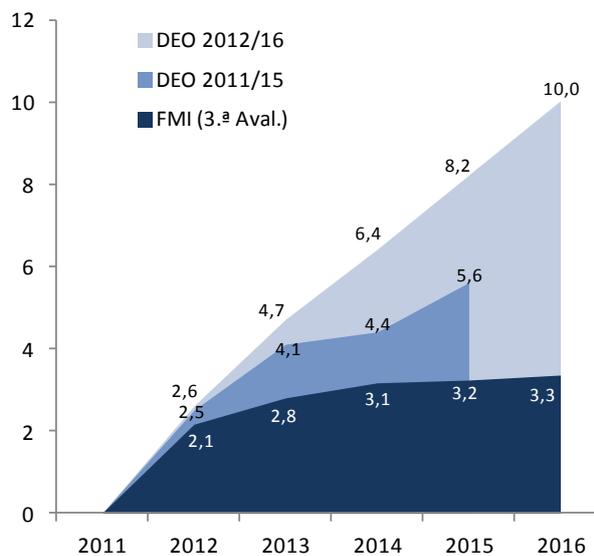
⁶ Note-se que o saldo deficitário da balança de rendimentos com o exterior deverá criar, só por si, uma resistência significativa a melhorias mais significativas do saldo da balança corrente e de capital, uma vez que poderá vir a representar um peso superior a 5% do PIB de acordo com as projeções do FMI.

Gráfico 5 – Projeções para o saldo da balança corrente e de capital
(em percentagem do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças (DEO/2012-16) e FMI (*Portugal: Third Review Under the Extended Arrangement - Staff Report | April 2012*).

Gráfico 6 – Melhoria do saldo da balança corrente e de capital face a 2011
(em pontos percentuais do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças (DEO/2012-16), FMI (*Portugal: Third Review Under the Extended Arrangement - Staff Report | April 2012*) e cálculos da UTAO.

14 Em síntese, num contexto externo de forte incerteza, a elevada dependência das exportações constitui um risco acrescido para a evolução da atividade económica, a qual poderá refletir-se no processo de consolidação orçamental das administrações públicas em curso. Saliente-se que, esta elevada dependência das exportações portuguesas, num contexto externo de elevada incerteza, constitui um risco acrescido *per se* para o nível da atividade económica, mas incorpora igualmente riscos consideráveis ao nível do processo de consolidação das finanças públicas. Caso o crescimento da atividade económica fique aquém do projetado, será mais difícil alcançar o objetivo para o saldo orçamental sem medidas adicionais, uma vez que daí resulta uma pressão suplementar sobre a execução das receitas (em particular, ao nível das receitas fiscal e contributiva) e das despesas (pela ação dos estabilizadores automáticos, tais como o subsídio de desemprego ou o rendimento social de inserção). Neste contexto, a projeção para a recuperação da economia portuguesa comporta um risco não negligenciável, uma vez que é suportada maioritariamente em fatores externos, i.e. no crescimento das importações dos principais parceiros comerciais. Importa, portanto, avaliar a consistência da projeção apresentada no documento que apresenta a estratégia orçamental a médio prazo. Adicionalmente, num contexto em que a taxa de desemprego se tem vindo a acentuar, com especial destaque após o início do PAEF, o exercício de projeção do MF não disponibiliza informação sobre este importante indicador, o que impede a UTAO de identificar eventuais riscos ao nível de receitas e despesas das administrações públicas, reflexo do subsetor da segurança social.

III Estratégia orçamental

III.1 Conta das administrações públicas entre 2012-2016

A presente análise é efetuada a partir de valores não ajustados de medidas temporárias e "one-offs".

15 A previsão do Ministério das Finanças tem implícita uma correção do défice orçamental das administrações públicas em 3,8 p.p. do PIB entre 2012 e de 2016. Essa evolução decorrerá de uma redução da despesa em 5,9 p.p. do PIB (dos quais 5,1 p.p. relativos à despesa corrente primária), parcialmente atenuada por uma diminuição da receita em 2,1 p.p. do PIB.⁷ A maior parte do esforço de consolidação orçamental concentrar-se-á nos próximos dois anos, período em que o défice das administrações públicas deverá reduzir-se em 2,7 p.p. do PIB, após o agravamento previsto no corrente ano (em 0,3 p.p. do PIB).

Tabela 3 – Conta das administrações públicas
(em percentagem e em pontos percentuais do PIB)

	2011*	2012	2013	2014	2015	2016	Variação anual (em p.p.)					Var. 2011-16 (em p.p.)
							2012	2013	2014	2015	2016	
Receita Total	44,7	42,9	42,9	42,8	42,7	42,5	-1,7	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-2,1
Receita corrente	40,3	41,6	41,6	41,5	41,4	41,2	1,3	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	1,0
Receita fiscal	23,5	24,7	24,8	24,8	24,9	24,9	1,2	0,0	0,0	0,1	0,0	1,4
- Impostos indiretos	13,6	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	1,2	0,0	0,0	0,0	-0,1	1,1
- Impostos diretos	9,9	9,9	9,9	10,0	10,1	10,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3
Contribuições Sociais	12,3	12,0	11,9	11,8	11,6	11,5	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,8
Outras receitas correntes	4,4	4,8	5,0	5,0	4,9	4,8	0,4	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,3
Receitas de capital	4,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	-3,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	-3,1
Despesa Total	48,9	47,5	45,9	44,6	43,8	43,0	-1,4	-1,6	-1,3	-0,8	-0,8	-5,9
Despesa corrente	45,2	44,4	43,2	42,2	41,6	40,8	-0,7	-1,2	-1,0	-0,6	-0,8	-4,4
Consumo intermédio	4,6	4,5	4,1	4,1	4,0	3,9	-0,1	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,7
Despesas com pessoal	11,3	10,1	9,7	9,2	9,0	8,8	-1,2	-0,4	-0,5	-0,2	-0,2	-2,5
Juros	3,9	4,7	4,6	4,7	4,8	4,6	0,9	-0,1	0,1	0,1	-0,2	0,7
Prestações sociais	22,1	21,8	21,6	21,2	20,9	20,5	-0,3	-0,2	-0,4	-0,3	-0,4	-1,6
Outra desp corrente (inc. subsídios)	3,2	3,3	3,2	3,0	3,0	3,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,2
Despesas de capital	3,7	3,1	2,7	2,4	2,2	2,2	-0,7	-0,4	-0,3	-0,2	0,0	-1,5
- FBCF	2,6	2,1	1,6	1,4	1,3	1,3	-0,5	-0,4	-0,2	-0,1	-0,1	-1,3
- Outras despesas de capital	1,2	1,0	1,1	1,0	0,9	0,9	-0,2	0,1	-0,1	-0,1	0,1	-0,2
Saldo global	-4,2	-4,5	-3,0	-1,8	-1,0	-0,5	-0,3	1,5	1,2	0,8	0,6	3,8
Saldo Primário	-0,4	0,2	1,6	2,9	3,7	4,1	0,6	1,4	1,3	0,9	0,4	4,5
Despesa Primária	45,0	42,7	41,3	39,9	39,0	38,4	-2,3	-1,5	-1,4	-0,9	-0,6	-6,6
Despesa Corrente Primária	41,3	39,7	38,6	37,5	36,8	36,2	-1,6	-1,1	-1,1	-0,7	-0,6	-5,1
PIB (em milhões de euros)	171 016	167 437	170 922	176 592	183 587	191 496						

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (*) a coluna de 2011 corresponde à conta das administrações públicas certificada pelo Eurostat em abril/2012, no âmbito da 1.ª notificação do PDE, constituindo por isso a base de partida; os impostos indiretos correspondem a "impostos sobre produção e importação" e os impostos diretos correspondem a "impostos sobre o rendimento e património"; valores não ajustados.

⁷ Refira-se que, tratando-se de rácios, aqueles valores encontram-se naturalmente influenciados pelo PIB projetado para o referido horizonte temporal. Com efeito, em termos nominais, encontra-se previsto um aumento da despesa, que deverá ser compensado por um acréscimo de receita superior.

16 Ao longo do horizonte de projeção, a variação do saldo primário das administrações públicas deverá ser superior à que se registará no saldo global. Com efeito, o MF prevê uma correção do défice orçamental em 3,8 p.p. do PIB e um aumento do excedente primário em 4,5 p.p. do PIB. Refira-se que o saldo primário deverá passar a ser excedentário no corrente ano, devendo aumentar progressivamente ao longo do horizonte de projeção, até atingir um excedente de 4,1% do PIB em 2016.

17 A redução do peso da despesa no PIB estará alicerçada sobretudo na diminuição das despesas com pessoal, prestações sociais e despesas de capital. O peso da despesa no PIB deverá diminuir de 48,9%, registado no final de 2011, para 43% em 2016. Para aquela evolução contribuirá sobretudo a redução do peso das despesas com pessoal, prestações sociais e despesas de capital ao longo de todo o horizonte de projeção, o que, em conjunto, se traduzirá numa diminuição em 5,7 p.p. do PIB. Refira-se, porém, que em termos nominais a despesa apenas deverá registar uma diminuição em 2012 e 2013, anos em que se encontra previsto o efeito direto de medidas de consolidação orçamental.⁸

18 Entre 2012 e 2016, o peso da receita no PIB deverá diminuir em 2,1 p.p., influenciado pela transferência dos fundos de pensões do setor bancário. O peso da receita no PIB deverá diminuir de 44,7%, registado no final de 2011, para 42,5% em 2016. Mais de 3/4 daquela redução deverá ocorrer já no corrente ano, influenciada pelo efeito de base da transferência dos fundos de pensões do setor bancário (que contribuirá para que o peso da receita de capital diminua em 3 p.p. do PIB). O peso das contribuições sociais deverá registar uma diminuição de 0,8 p.p. do PIB, dos quais 0,3 p.p. no corrente ano, prevendo-se um decréscimo médio anual de 0,1 p.p. a partir de 2013. Esta evolução deverá ser apenas parcialmente atenuada pelo aumento do peso da receita fiscal em 1,4 p.p. do PIB durante o horizonte de projeção (dos quais 1,2 p.p. em 2012, por via do aumento do peso dos impostos indiretos).

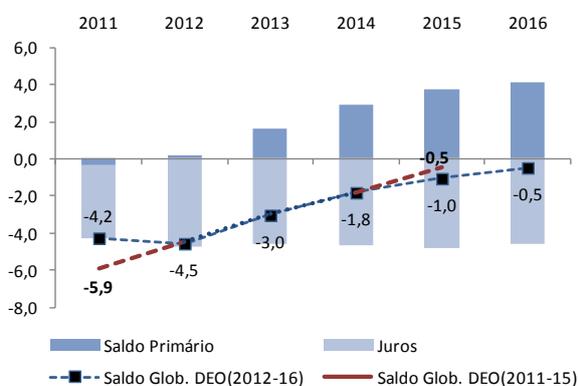
19 O peso dos encargos com juros no PIB deverá aumentar em 0,9 p.p. do PIB no corrente ano. O peso dos juros deverá aumentar de 3,9% do PIB, registado em 2011, para 4,7% do PIB no final do corrente ano. A partir do próximo ano deverá estabilizar em torno dos 4,7% do PIB, esperando-se que no final do período de projeção os encargos com juros sejam superiores em 0,7 p.p. do PIB, face ao registado no final de 2011. O ligeiro aumento do peso dos juros no PIB previsto para 2014 e 2015 poderá estar relacionado com a retoma de emissões de dívida pública de médio e longo prazo, a partir de meados de 2013.

⁸ De acordo com o DEO 2012-16, essas medidas permitirão reduzir a despesa em 1620 M€ no ano de 2013 (equivalente a 0,9% do PIB) – ver Caixa 2.

III.2 Trajetória prevista para os saldos das AP

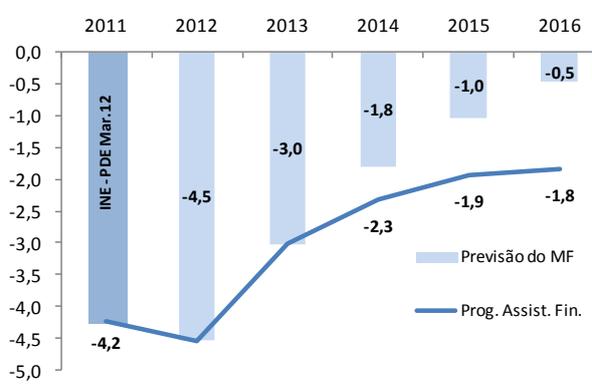
20 Após a correção da situação de défice excessivo em 2013, o ajustamento orçamental previsto no DEO2012-2016 deverá ser mais exigente que o estabelecido pela CE e FMI. A atualização do quadro de consolidação orçamental de médio prazo tem subjacentes objetivos orçamentais mais exigentes que os estabelecidos pela CE e pelo FMI, a partir de 2014. Este aspeto já se encontrava previsto no anterior DEO. O cumprimento do objetivo de médio prazo para o saldo estrutural (défice de 0,5% do PIB) conforme estabelecido no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento será assegurado em 2015 e 2016.⁹ Até 2016 espera-se atingir uma situação orçamental próxima do equilíbrio (défice de 0,5% do PIB), um resultado que fica 1,3 p.p. do PIB abaixo do previsto pela CE e pelo FMI.

Gráfico 7 – Trajetória prevista para o saldo das AP face ao previsto no anterior DEO (em percentagem do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças (Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016 e 2011-2015 e cálculos da UTAO. | Nota: o Saldo Global inclui o efeito de medidas temporárias, extraordinárias e pontuais.

Gráfico 8 – Previsão do MF para o saldo das AP face ao PAEF (em percentagem do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças (Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016) e cálculos da UTAO. | Nota: o Saldo Global inclui o efeito de medidas temporárias, extraordinárias e pontuais.

21 Face ao anterior DEO, prevê-se que a correção do desequilíbrio orçamental a partir de 2012 esteja sustentada em excedentes primários mais baixos. A capacidade de gerar excedentes primários crescentes será determinante para o cumprimento da trajetória de redução do défice público até 2016. Comparativamente ao anterior DEO, verifica-se uma alteração do peso dos juros no PIB. Tal deve-se ao facto da previsão dos encargos com os juros da dívida pública não ter tido em conta a redução do custo de financiamento dos mecanismos europeus de assistência financeira, na ocasião em processo de decisão na UE. Com efeito, para o período 2012-2015, na sequência da atualização do quadro de consolidação orçamental de médio prazo o peso dos juros foi revisto em baixa em 1,2 p.p. do PIB. Por este facto seria de esperar uma revisão em alta dos excedentes primários para aquele período, em lugar de uma atualização em baixa dos mesmos em 1,9 p.p. do PIB.

⁹ Em 2016 prevê-se que o produto seja igual ao do produto potencial, pelo que o saldo orçamental será igual ao saldo estrutural.

III.3 Decomposição do saldo orçamental

22 A estratégia de consolidação orçamental continuará a assentar no forte contributo das medidas discricionárias entre 2012 e 2014. O esforço de consolidação orçamental medido pela variação do saldo primário estrutural entre 2011 e 2016 (7,2 p.p. do PIB) continuará a ser superior à melhoria prevista do saldo orçamental (3,8 p.p. do PIB). Tal circunstância deve-se à necessidade de contrariar os efeitos negativos decorrentes dos encargos com juros e da redução/eliminação das medidas temporárias. Com efeito, para a variação do saldo orçamental concorrem quatro fatores, designadamente: o ciclo económico; o acréscimo (ou diminuição) de utilização de medidas temporárias e operações pontuais (*one-off*); o contributo dos juros da dívida pública e as medidas discricionárias aprovadas pelos decisores de política orçamental. De acordo com as previsões do MF, a Tabela 4 apresenta a decomposição da variação do saldo orçamental para o horizonte temporal 2010 – 2016. A análise da UTAO foca-se no período de projeção do DEO (2012 a 2016), para o qual a decomposição da variação do saldo orçamental (3,8 p.p. do PIB) teve subjacente os seguintes contributos:¹⁰

- Um contributo negativo de medidas temporárias líquidas de *one-offs* (-3,3 p.p. do PIB) influenciado sobretudo pelo efeito de base decorrente a transferência dos fundos de pensões do setor bancário ocorrido em 2011);
- Um contributo negativo dos juros da dívida pública, decorrente do agravamento dos custos de financiamento das AP (aumento do rácio dos juros no PIB em 0,7 p.p. no período em análise);
- Um contributo positivo do ciclo económico (0,5 p.p. do PIB) para a consolidação orçamental no conjunto do período, apenas negativo no ano de 2012;
- Um contributo de 7,2 p.p. de medidas discricionárias (que corresponde à variação do saldo primário estrutural líquido de operações pontuais).

Tabela 4 – Decomposição da variação do saldo orçamental (em pontos percentuais do PIB)

	Variação Anual (p.p. PIB)							Var. 2012-16	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	p.p. PIB	Estrutura
Variação do saldo orçamental	0,3	5,6	-0,3	1,5	1,2	0,8	0,6	3,8	100%
Ciclo económico*	0,7	-0,7	-1,2	0,1	0,5	0,6	0,5	0,5	14%
Med. Temp. (variação)	-0,5	4,0	-2,9	-0,4	0,0	0,0	0,0	-3,3	-86%
Contrib. juros dívida	0,0	-1,0	-0,9	0,1	-0,1	-0,1	0,2	-0,7	-19%
Med. Discricion. (=Var. Saldo Prim. Estr.**)	0,1	3,3	4,6	1,7	0,8	0,3	-0,1	7,2	191%
<i>das quais:</i>									
Contrib. receita total estrutural	-0,7	1,5	3,2	0,0	-0,5	-0,6	-0,7	1,5	39%
Contrib. Desp. Corr. primária estrut.**	0,8	0,8	1,7	1,1	1,0	0,7	0,6	5,0	133%
Contrib. Desp. Capital (aj. medidas temp.)	0,1	0,9	-0,3	0,6	0,3	0,2	0,0	0,8	20%

Fonte: Ministério das Finanças (Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016) e cálculos da UTAO. | Notas: * Variação da componente cíclica do saldo orçamental. ** Por uma razão de coerência metodológica incluiu-se a aquisição de material militar em 2010 no cálculo das medidas temporárias, para efeitos de alisamento da evolução do consumo intermédio, mas esta operação, na realidade, não se reveste de natureza temporária. As medidas temporárias e *one-offs* considerados nos cálculos encontram-se listados na Caixa 1. A componente cíclica do saldo orçamental encontra-se baseada na estimativa do hiato do produto apresentada no DEO.

¹⁰ De forma a captar os efeitos das medidas orçamentais no ano de 2012, a análise da UTAO para o período de projeção do DEO teve como ponto de partida o ano de 2011, cujo resultado orçamental obtido foi certificado pelo Eurostat em abril último, no âmbito da 1.ª notificação do procedimento dos défices excessivos.

23 O maior contributo das medidas discricionárias ocorrerá durante o período de vigência do PAEF. Os anos de 2012 e 2013 serão aqueles em que a melhoria prevista do saldo primário estrutural será maior, respetivamente em 4,6 e 1,7 p.p. do PIB. No conjunto destes dois anos, o resultado a alcançar dependerá em mais de metade do aumento da receita estrutural no ano de 2012, como consequência das medidas discricionárias de consolidação orçamental adotadas, em particular as relativas à racionalização da estrutura de taxas do IVA e à revisão e limitação dos benefícios e deduções fiscais, designadamente em sede de IRS e IRC.

24 A melhoria do saldo estrutural, ao longo de todo o horizonte de projeção do DEO/2012-16 está sustentada no contributo de redução da despesa primária estrutural, sobretudo na despesa corrente primária. No conjunto deste período, o esforço de consolidação orçamental a obter por via do contributo de redução da despesa primária deverá representar 5,8 p.p., dos quais 5,0 p.p. do PIB serão devidos à despesa corrente primária.

Tabela 5 – Evolução dos principais agregados orçamentais em termos estruturais (% do PIB)

	2010	2011	DEO2012-2016					Variação (p.p. do PIB)							Variação de 2016 face a:	
			2012	2013	2014	2015	2016	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	média 07/08	2011
Receita total	39,6	41,1	44,3	44,3	43,8	43,2	42,5	-0,7	1,5	3,2	0,0	-0,5	-0,6	-0,7	2,1	1,5
Despesa total	48,8	48,1	47,5	45,8	44,5	43,7	43,0	-0,8	-0,8	-0,5	-1,8	-1,3	-0,8	-0,7	-2,0	-5,1
Despesa capital	3,9	3,0	3,3	2,7	2,4	2,2	2,2	-0,1	-0,9	0,3	-0,6	-0,3	-0,2	0,0	-1,4	-0,8
Juros	2,9	3,9	4,7	4,6	4,7	4,8	4,6	0,0	1,0	0,9	-0,1	0,1	0,1	-0,2	1,6	0,7
Desp. Primária	46,0	44,2	42,8	41,1	39,8	38,9	38,4	-0,9	-1,8	-1,4	-1,7	-1,3	-0,9	-0,5	-3,7	-5,8
Desp. Corrente prim.	42,1	41,2	39,5	38,5	37,5	36,8	36,2	-0,8	-0,8	-1,7	-1,1	-1,0	-0,7	-0,6	-2,2	-5,0
Saldo estrutural	-9,3	-7,0	-3,3	-1,4	-0,7	-0,5	-0,5	0,1	2,3	3,7	1,8	0,7	0,2	0,0	4,2	6,5
Saldo primário (SPE)	-6,4	-3,1	1,5	3,2	4,0	4,2	4,1	0,1	3,3	4,6	1,7	0,8	0,3	-0,1	5,8	7,2

Fonte: Ministério das Finanças (Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016) e cálculos da UTAO. | Notas: * Variação da componente cíclica do saldo orçamental. ** Por uma razão de coerência metodológica incluiu-se a aquisição de material militar em 2010 no cálculo das medidas temporárias, para efeitos de alisamento da evolução do consumo intermédio, mas esta operação, na realidade, não se reveste de natureza temporária. As medidas temporárias e *one-offs* considerados nos cálculos encontram-se listados na Caixa 1. A componente cíclica do saldo orçamental encontra-se baseada na estimativa do hiato do produto apresentada no DEO.

25 De acordo com o MF, o saldo estrutural deverá atingir o objetivo de médio prazo (défice de 0,5 % do PIB) em 2015. O cumprimento dos objetivos de ajustamento orçamental previstos realizar durante o período de vigência do PAEF (até ao 1.º semestre de 2014) serão determinantes para colocar o déficit na trajetória próxima do objetivo de médio prazo. Tomando por referência o ano 2010, o DEO/2012-16 prevê que até 2015 o saldo estrutural registre uma melhoria de 8,7 p.p. do PIB (mais de 1/4 já corrigido em 2011). A alcançar-se este ajustamento em 2015, o que conduziria a um déficit de 0,5% do PIB, este resultado corresponderia ao objetivo de médio prazo definido na LEO (e ao valor mínimo de referência admitido pela CE para efeitos de saldo estrutural).¹¹

26 A partir de 2013, prevê-se que a receita estrutural deixe de beneficiar do efeito de medidas discricionárias que concorrem para o esforço de consolidação orçamental. Com um contributo nulo em 2013, e progressivamente negativo nos anos subsequentes deste horizonte de projeção (2014-2016), esta evolução tende a refletir a previsão de contributo positivo do ciclo económico para a consolidação orçamental.

¹¹ Este valor de referência tem por objetivo assegurar a existência de uma margem de segurança suficiente para fazer face às flutuações cíclicas normais, deixando atuar livremente, de forma contra cíclica, os estabilizadores automáticos, sem que tal possa conduzir a uma situação de déficit superior ao limite de 3% do PIB, previsto no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

III.4 Perspetivas para a evolução da conta das AP ajustada de medidas temporárias e *one-offs*

27 No período de ajustamento 2012 a 2016, prevê-se que as medidas temporárias e operações *one-off* se venham concentrar unicamente no 1.º ano. As medidas temporárias e operações *one-off* consideradas no DEO/2012-16 e utilizadas pela UTAO para efeitos de análise ajustada, ascendem a 0,4% do PIB. Estas medidas conforme explicitadas no DEO terão unicamente impacto no ano de 2012 e decorrem da: (i) receita da sobretaxa extraordinária em sede de IRS, (ii) receita da atribuição dos direitos de utilização da frequência da 4.ª geração móvel e (iii) receita da transferência do fundo de pensões do BPN.

28 Ajustado do efeito daquelas medidas, o esforço de ajustamento orçamental subjacente ao período de projeção do DEO/2012-16 corresponderá a 7 p.p. do PIB. A estratégia de consolidação orçamental para alcançar o objetivo de médio prazo prevê para aquele período uma redução da despesa de 5,1 p.p. do PIB, contribuindo em quase 3/4 do ajustamento orçamental a realizar. O restante contributo será devido na totalidade à receita fiscal, em particular aos impostos indiretos (ver Caixa 1).

Tabela 6 – Conta das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional ajustada dos efeitos de medidas temporárias e *one-offs* (em percentagem do PIB)

	2010	2011	Previsão MF					Variação (p.p. do PIB)						Variação de 2016 face a:		
			2012	2013	2014	2015	2016	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	média 07/08	2011
Receita Total	39,7	40,6	42,8	42,9	42,8	42,7	42,5	-0,1	0,9	2,1	0,1	-0,1	-0,1	-0,2	1,4	1,9
Receita corrente	38,7	39,7	41,4	41,6	41,5	41,4	41,2	-0,4	1,1	1,7	0,2	-0,1	-0,1	-0,2	0,9	1,5
Receita fiscal	22,2	23,0	24,6	24,8	24,8	24,9	24,9	0,2	0,8	1,6	0,1	0,0	0,1	0,0	1,1	1,9
- Imp. indirectos	13,4	13,6	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	0,4	0,2	1,2	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,5	1,1
- Imp. Directos	8,7	9,3	9,8	9,9	10,0	10,1	10,2	-0,2	0,6	0,5	0,1	0,0	0,1	0,1	0,6	0,8
Contribuições Sociais	12,2	12,3	12,0	11,9	11,8	11,6	11,5	-0,2	0,1	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,8
- Das quais efectivas	9,0	9,4	9,2	9,2	9,2	9,2	9,0	0,0	0,4	-0,2	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,4	-0,4
Outras receitas correntes	4,3	4,4	4,8	5,0	5,0	4,9	4,8	-0,4	0,2	0,3	0,2	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,3
Receitas de capital	1,1	0,9	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	0,3	-0,2	0,5	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,5	0,4
Despesa Total	48,8	48,1	47,7	45,9	44,6	43,8	43,0	-0,9	-0,7	-0,4	-1,8	-1,3	-0,8	-0,8	-2,0	-5,1
Despesa corrente	44,9	45,1	44,4	43,2	42,2	41,6	40,8	-0,9	0,2	-0,7	-1,2	-1,0	-0,6	-0,8	-0,5	-4,3
Consumo intermédio	4,5	4,6	4,5	4,1	4,1	4,0	3,9	-0,5	0,1	-0,1	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,5	-0,7
Despesas com pessoal	12,2	11,3	10,1	9,7	9,2	9,0	8,8	-0,5	-0,9	-1,2	-0,4	-0,5	-0,2	-0,2	-3,3	-2,5
Juros	2,9	3,9	4,7	4,6	4,7	4,8	4,6	0,0	1,0	0,9	-0,1	0,1	0,1	-0,2	1,6	0,7
Prestações sociais	21,9	22,1	21,8	21,6	21,2	20,9	20,5	-0,1	0,2	-0,3	-0,2	-0,4	-0,3	-0,4	1,6	-1,6
- Das quais em dinheiro	17,0	17,4	17,2	17,1	16,9	16,8	16,5	0,0	0,4	-0,3	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	1,7	-0,9
- Das quais em espécie	4,9	4,7	4,7	4,5	4,3	4,1	4,0	0,0	-0,2	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,7
Outr. desp. Corr. (Inclui subsídios)	3,4	3,2	3,3	3,2	3,0	3,0	3,0	0,1	-0,2	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,2
Despesas de capital	3,9	3,0	3,3	2,7	2,4	2,2	2,2	-0,1	-0,9	0,3	-0,6	-0,3	-0,2	0,0	-1,4	-0,8
- FBCF	3,1	2,3	2,1	1,6	1,4	1,3	1,3	0,1	-0,8	-0,3	-0,4	-0,2	-0,1	-0,1	-1,6	-1,1
- Outras despesas de capital	0,8	0,7	1,2	1,1	1,0	0,9	0,9	-0,1	-0,2	0,6	-0,2	-0,1	-0,1	0,1	0,1	0,3
Saldo global	-9,1	-7,5	-4,9	-3,0	-1,8	-1,0	-0,5	0,8	1,6	2,6	1,9	1,2	0,8	0,6	3,4	7,0
Saldo Primário	-6,2	-3,6	-0,2	1,6	2,9	3,7	4,1	0,8	2,6	3,4	1,8	1,3	0,9	0,4	5,0	7,8
Despesa Primária	46,0	44,2	43,0	41,3	39,9	39,0	38,4	-0,9	-1,7	-1,3	-1,7	-1,4	-0,9	-0,6	-3,6	-5,8
Despesa Corrente Primária	42,1	41,3	39,7	38,6	37,5	36,8	36,2	-0,9	-0,8	-1,6	-1,1	-1,1	-0,7	-0,6	-2,1	-5,1
<i>Por memória:</i>																
Medidas temporárias e one-offs	-0,7	3,3	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,5	4,0	-2,9	-0,4	0,0	0,0	0,0	-0,5	-3,3
Saldo c/ medidas temp. e one-offs	-9,8	-4,2	-4,5	-3,0	-1,8	-1,0	-0,5	0,3	5,6	-0,3	1,5	1,2	0,8	0,6	2,9	3,8

Fonte: Ministério das Finanças (Documento de Estratégia Orçamental / abril 2012) e cálculos da UTAO. | Notas: (*)As medidas temporárias e *one-offs* retiradas encontram-se explicitadas na Caixa 1; os impostos indirectos correspondem a "impostos sobre produção e importação" e os impostos directos correspondem a "impostos sobre o rendimento e património".

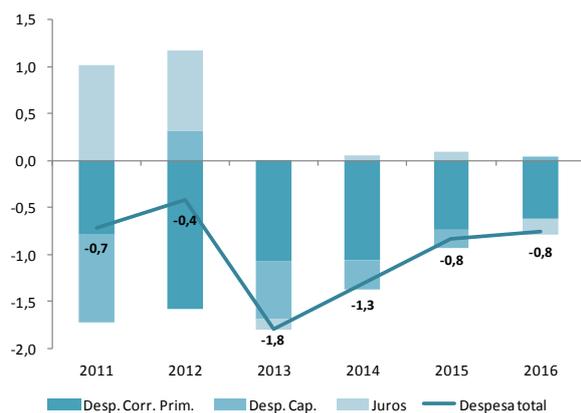
29 Prevê-se que a maior parte do esforço de correção orçamental venha a ocorrer nos anos de 2012 e 2013. Em consonância com o previsto no anterior DEO, o ano de 2012 continua a ser o

mais exigente em termos de consolidação orçamental. A atualização do quadro de consolidação orçamental de médio prazo reforça a exigência daquele esforço em 2012 e também em 2013. A atingirem-se os efeitos de consolidação orçamental apontados para aqueles dois anos, estes representarão praticamente 2/3 do total de ajustamento orçamental previsto no DEO/2012-16 que é, recorde-se de 7 p.p. do PIB.

30 O peso da despesa no produto deverá diminuir em todos os anos de projeção do DEO. Com efeito, tendo presente que a despesa total no PIB, em 2011, ascendeu a 48,1%, prevê-se que a mesma se reduza para 43% em 2016. Os anos de 2013 e 2014 serão aqueles que deverão apresentar o esforço mais expressivo de redução da despesa (1,8 e 1,3 p.p. do PIB, respetivamente). A concretizar-se a redução do peso da despesa no PIB até final de 2016, esta será inferior em 2 p.p. ao valor médio de 2007/2008.

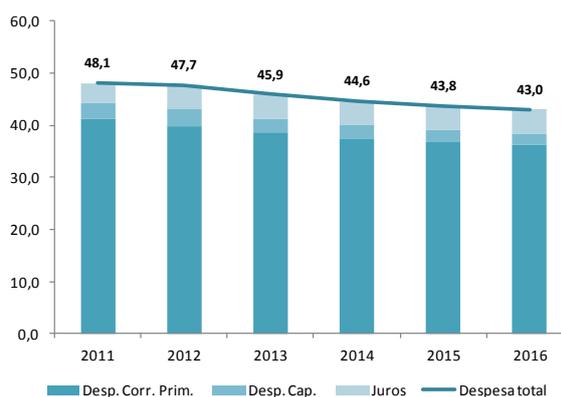
31 Prevê-se que a despesa corrente primária seja aquela que mais contribuirá para o objetivo de redução da despesa pública. Em consonância com o previsto no anterior DEO, a estratégia de consolidação orçamental apresentada continua a evidenciar um forte contributo da despesa corrente primária. As medidas de consolidação da despesa, a realizar na estrutura e funcionamento do Estado, em conjunto com a redução prevista nas despesas sociais serão determinantes para que a despesa corrente primária incremente o desempenho já alcançado em 2011 (-0,8 p.p. do PIB). Ao longo do horizonte de projeção do DEO (2012-2016) prevê-se que o peso da despesa corrente primária no PIB decresça 5,1 p.p. para se fixar em 36,2% do PIB no final de 2016. Para esse objetivo concorrerá a diminuição prevista nas despesas com pessoal (2,5 p.p. do PIB)¹², as prestações sociais (1,6 p.p. do PIB), sobretudo em dinheiro e os consumos intermédios (0,7 p.p. do PIB). O contributo da despesa corrente primária previsto para a redução da despesa pública será mais vincado no ano de 2012 (1,6 p.p. do PIB), representando quase 1/3 dos 7 p.p. do PIB para o ajustamento orçamental a realizar até final do período de projeção.

Gráfico 9 – Contributo dos principais agregados da despesa ajustada para a consolidação orçamental (2011-2016)
(em pontos percentuais do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças (Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016 e 2011-2015 e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores apresentados excluem o efeito de medidas temporárias, extraordinárias e pontuais.

Gráfico 10 – Evolução da despesa ajustada (2011-2016)
(em percentagem do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças (Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016) e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores apresentados excluem o efeito de medidas temporárias, extraordinárias e pontuais.

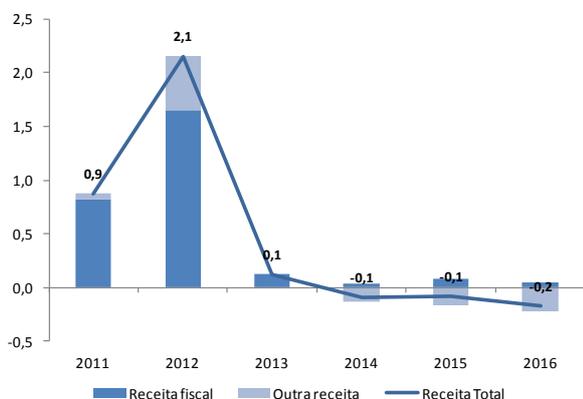
¹² De acordo com o exposto no DEO, a redução das despesas com pessoal de 1,3 p.p. do PIB face a 2012 (os cálculos da UTAO de 2,5 p.p. do PIB correspondem à comparação com o ano de 2011) será alcançado "sem prejuízo de, em 2015, se prever o início da reposição gradual, por um lado, do pagamento dos subsídios de férias e de Natal aos funcionários públicos e, por outro, dos níveis remuneratórios que resultaram das medidas de redução remuneratória inicialmente introduzidas na LOE2011."

32 A racionalização de custos das entidades das administrações públicas será determinante para assegurar o contributo do consumo intermédio na redução da despesa pública. Ao longo do período de projeção do DEO espera-se que o consumo intermédio contribua para a consolidação orçamental com uma redução de 0,7 p.p. do PIB. A racionalização de custos de funcionamento das entidades das administrações públicas, incluindo empresas públicas reclassificadas, será crucial, prevendo-se uma diminuição anual daquela componente em 0,1 p.p. do PIB (exceto em 2013, ano em que se espera uma redução de 0,3 p.p. do PIB). Estes ganhos, em conjunto com a poupança a obter com a renegociação dos contratos de PPP, permitirão absorver os crescentes encargos que lhe estão associados. Dado o âmbito diverso da racionalização de custos em causa, a UTAO não dispõe de informação que permita aferir os impactes orçamentais subjacentes à poupança prevista no DEO, bem como o resultado eventualmente favorável da renegociação dos contratos das PPP. O sucesso da concretização desta, não deixa de constituir um risco orçamental a sublinhar face aos riscos já identificados no DEO.

33 O contributo das prestações sociais para a diminuição da despesa estará dependente do aumento do nível de emprego a gerar pela economia nos próximos anos. De acordo com o DEO, as prestações sociais representam a segunda componente da despesa com maior contributo para o ajustamento orçamental a realizar até 2016, equivalente a 1,6 p.p. do PIB. Apesar da recuperação prevista para a atividade económica a partir de 2013, a não divulgação da projeção para a taxa de desemprego não permite avaliar a razoabilidade do contributo da despesa com pensões sociais, mesmo admitindo a existência de medidas de contenção da despesa com pensões.

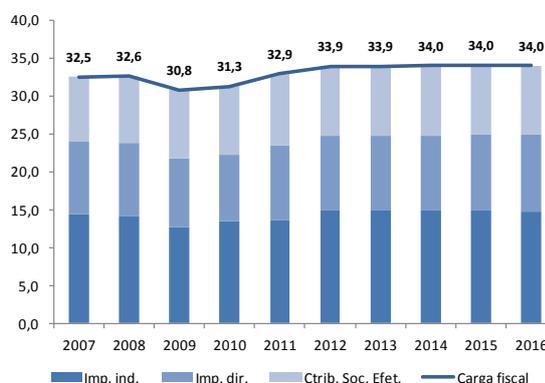
34 Apesar do elevado crescimento da receita em 2012 refletir o efeito de medidas discricionárias com impacte fiscal, o MF prevê que este agregado venha a estabilizar nos anos subsequentes. O forte contributo da receita (2,1 p.p. do PIB) para o esforço de consolidação orçamental a realizar em 2012 (mais de 3/4 do total do ajustamento nesse ano), em grande parte por via da receita fiscal (+1,6 p.p. do PIB) reflete os efeitos das medidas discricionárias relativas sobretudo à racionalização da estrutura de taxas do IVA e à revisão e limitação dos benefícios e deduções fiscais, designadamente em sede de IRS e IRC. Nos restantes anos do período de projeção espera-se uma evolução marginal da receita, com uma previsão de redução de 0,3 p.p. do PIB, entre 2014 e 2016. Este comportamento é explicado sobretudo pela diminuição das contribuições sociais em percentagem do PIB. Em consequência destas circunstâncias prevê-se que, ao longo do horizonte de projeção do DEO/2012-16, o peso da receita no PIB decresça 0,2 p.p. para se fixar em 42,5% do PIB no final de 2016.

Gráfico 11 – Contributo da receita ajustada para a consolidação orçamental (2011-2016)
(em pontos percentuais do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças (Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016 e 2011-2015 e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores apresentados excluem o efeito de medidas temporárias, extraordinárias e pontuais.

Gráfico 12 – Evolução da Carga fiscal decomposta pelas suas componentes (2007-2016).
(em percentagem do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças (Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016) e cálculos da UTAO.

35 Considerando o efeito das medidas temporárias na receita fiscal, a carga fiscal atingirá o equivalente a 34% do PIB em 2016. Esta previsão reflete um aumento da carga fiscal em 1 p.p. do PIB face ao verificado em 2011, e a uma estabilização do valor no período 2012 a 2016. Os impostos indiretos serão aqueles que representam o maior peso na carga fiscal.

Caixa 1 – Ajustamentos efetuados – efeitos das medidas temporárias e *one-offs*

Por forma a melhorar a interpretação económica da evolução dos principais agregados orçamentais a UTAO procedeu a um conjunto de ajustamentos, tendo retirado quer as medidas temporárias, quer operações com efeitos *one-off*, independentemente de as mesmas se revestirem ou não de natureza temporária. Nem todas as operações aqui excluídas contribuirão para reduzir o défice das AP. Os ajustamentos correspondem a:

2007: Concessão da Barragem do Alqueva.

2008: (i) Concessões do domínio hídrico e rodoviário; (ii) amortização do défice tarifário da REN.

2009: Antecipação dos reembolsos de IVA.

2010: (i) Imposto sobre a repatriação de capitais (RERT); (ii) Transferência de responsabilidades dos fundos de pensões da PT para a CGA; (iii) Aquisição de material militar de sub-superfície; (iv) Contribuição para a UE devido à revisão do Rendimento Nacional Bruto (RNB); (v) Concessões de recursos hídricos e fotovoltaicos; (vi) execução da garantia concedida ao BPP; (vii) imparidades do BPN; (viii) Reclassificação de Parcerias Público Privadas.

2011: (i) Sobretaxa extraordinária em sede de IRS anunciada em Julho/11; (ii) Transferência de Fundos de Pensões do setor bancário; (iii) Concessões; (iv) Cobrança de dívidas da segurança social de trabalhadores independentes; (v) Recapitalização do BPN; (vi) Operações da RAM (Garantia da SESARAM e Via Madeira); (vii) Reclassificação de Parcerias Público Privadas.

2012: (i) Sobretaxa extraordinária em sede de IRS de 2011, (ii) Concessão relativa à atribuição dos direitos de utilização da frequência da 4ª geração móvel (iii) transferência do fundo de pensões do BPN.

Caixa 2 – Medidas de consolidação orçamental previstas para 2013

O impacte das medidas de consolidação orçamental previsto para 2013 é inferior ao antecipado em agosto de 2011 no DEO. No DEO/2012-16 prevê-se que as medidas de consolidação orçamental para 2013 venham a ter um impacte de 1,4% do PIB, um valor inferior ao previsto no DEO/2011-15 (2,5% PIB) apresentado em agosto de 2011.¹ Este diferencial de cerca de - 1,1 p.p. do PIB resulta essencialmente de ajustamentos ao nível da despesa, nomeadamente: nas pensões e prestações sociais em dinheiro (-0,4 p.p. do PIB); nas despesas como pessoal (-0,2 p.p. do PIB) e nas prestações sociais em espécie (-0,2 p.p. do PIB). Em comparação com o PAEF de junho/2011 a diferença quanto ao impacte orçamental das medidas de consolidação orçamental é de - 0,5 p.p. do PIB.

Tabela 7 – Medidas de consolidação orçamental: 2013 (em percentagem do PIB)

	DEO 2011-15	DEO 2012-16	Variação (p.p.)	PAEF First Review Summer/2011	Diferença (p.p.) (DEO 2012/16 -PAEF)
Aumento de Receita	0,4	0,4	0,0	0,5	-0,1
Impostos sobre o Rendimento	0,3	0,2	-0,1	0,3	-0,1
Imposto sobre o Valor Acrescentado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outros impostos Indirectos	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0
Imposto de Propriedade	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Diminuição de Despesa	2,0	0,9	-1,1	1,4	-0,5
Despesas com o Pessoal	0,4	0,2	-0,2	0,2	0,0
Consumo intermédio	0,4	0,3	-0,1	0,3	0,0
Pensões e Prestações sociais em dinheiro	0,5	0,1	-0,4	0,2	-0,1
Prestações sociais em espécie (saúde)	0,3	0,1	-0,2	0,3	-0,2
Transf. p/ SEE, SFA e ARL	0,1	0,1	0,0	0,2	-0,1
Despesa de Capital	0,2	0,2	0,0	0,2	0,0
Outras	0,1	0,0	-0,1	0,1	-0,1
TOTAL	2,5	1,4	-1,1	1,9	-0,5

Fonte: Ministério das Finanças (Documentos de Estratégia Orçamental 2011-2015 e 2012-2016) e Comissão Europeia (*The Economic Adjustment Programme for Portugal. First review - Summer 2011*).

A evolução da conjuntura económica terá sido o principal fator que determinou a alteração do impacte orçamental das medidas de consolidação previstas para 2013. Os ajustamentos realizados ao nível do cenário macroeconómico, nomeadamente no que concerne à evolução registada ao nível do emprego terão sido determinantes para a correção do impacte previsto ao nível das prestações sociais em dinheiro, nomeadamente por via do aumento da despesa com subsídios de desemprego e de apoio ao emprego. Contudo, a previsão constante do DEO/2012-16, de que *“o subsídio de desemprego apresentará uma tendência decrescente, à medida que o desemprego for diminuindo com a recuperação a atividade económica”* parece ser otimista, na medida em que, o cenário macroeconómico projetado pelo Governo apenas aponta para um crescimento económico superior a 2% em 2015 (2,4%) e em 2016 (2,8%). Por outro lado, é necessário ter em conta que eventuais efeitos positivos sobre o emprego, decorrentes da melhoria da atividade económica, estão associados a um desfazamento temporal significativo.

¹ A quantificação do impacte orçamental das medidas de consolidação para 2013 (1,4 p.p. do PIB) foi objeto de pedido de esclarecimentos junto do MF. Esta questão decorre do facto da informação prontamente enviada por aquele ministério e utilizada pela UTAO para efeitos do cálculo da variação da componente cíclica na elaboração do presente parecer técnico, sobrestimar o impacte orçamental daquelas medidas em 0,3 p.p. do PIB. Até ao momento de conclusão deste parecer, o MF não tinha apresentado qualquer justificação, pelo que se reservará este esclarecimento para a versão definitiva deste parecer.

III.5 Comparação do DEO 2012-16 com outros referenciais

III.5.1 OER/2012

36 O excedente primário das administrações públicas previsto para 2012 foi revisto em baixa em cerca de 0,2 p.p. do PIB. O DEO 2012-16 integra um conjunto de correções técnicas à conta das administrações públicas para 2012 (em contabilidade nacional), publicada na nota de apresentação do OER/2012. Uma das correções efetuadas prendeu-se com consolidação do montante de juros a pagar por empresas públicas incluídas no perímetro das administrações públicas. Essa correção não teve impacto no saldo global das administrações públicas porque consubstanciou-se numa redução das “outras receitas correntes” e da despesa com “juros”, em igual montante. Porém, traduziu-se numa revisão em baixa do excedente primário a atingir no corrente ano: 0,2% do PIB, em vez do excedente de 0,4% previsto no âmbito do OER/2012 (cerca de menos 0,4 mil M€). Na tabela seguinte identificam-se todas as correções efetuadas pelo Ministério das Finanças.

Tabela 8 – Alterações face ao OER/2012
(em percentagem e em pontos percentuais do PIB)

	2012		Diferença face ao OER
	OER*	DEO	
Receita Total	43,3	42,9	-0,4
Receita corrente	41,8	41,6	-0,2
Receita fiscal	24,7	24,7	0,0
- Impostos indiretos	15,2	14,8	-0,4
- Impostos diretos	9,5	9,9	0,4
Outras receitas correntes	5,0	4,8	-0,2
Receitas de capital	1,5	1,4	-0,2
Despesa Total	47,9	47,5	-0,4
Despesa corrente	44,6	44,4	-0,2
Juros	5,0	4,7	-0,2
Despesas de capital	3,2	3,1	-0,2
- FBCF	2,0	2,1	0,1
- Outras despesas de capital	1,2	1,0	-0,2
Saldo global	-4,5	-4,5	0,0
Saldo Primário	0,4	0,2	-0,2
Despesa Primária	42,9	42,7	-0,2
PIB (em milhões de euros)	167437*	167 437	

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (*) atendendo a que a previsão do PIB nominal para 2012 foi significativamente revista em baixa face à que foi considerada no OER/2012 (embora em relação ao PIB real tenha sucedido o oposto), considerou-se o PIB subjacente ao DEO/12 (167 437 M€), de modo a evitar conclusões incorretas; os impostos indiretos correspondem a “impostos sobre produção e importação” e os impostos diretos correspondem a “impostos sobre o rendimento e património”.

37 A despesa primária foi revista em baixa na sequência de uma correção do MF, relativa à classificação da operação relativa à atribuição dos direitos de utilização da frequência da 4.ª geração móvel. Tal como a UTAO já havia assinalado na análise da 1.ª alteração ao OE/2012¹³, em contas nacionais, o encaixe financeiro da referida operação (372 M€) deveria ter sido abatido ao agregado "outra despesa de capital", em vez de ter sido acrescido às receitas de capital. De acordo com informação adicional prestada pelo MF, no âmbito do OER/2012 aquela receita havia sido parcialmente classificada como receitas de capital (272 M€), tendo o montante remanescente sido abatido à formação bruta de capital fixo (100 M€).¹⁴ Na conta para 2012, incluída no DEO/2012-16, passou a ser integralmente abatida às "outras despesas de capital" (372 M€), o que se traduziu numa revisão em baixa do peso da despesa primária no PIB (deverá atingir 42,7%, ao invés de 42,9%).

38 O Ministério das Finanças procedeu a uma correção na composição da receita fiscal, no valor de cerca de 0,4 p.p. do PIB. No âmbito do DEO/2012, a previsão da receita proveniente de impostos indiretos foi revista em baixa em 0,4 p.p. do PIB (aproximadamente 0,7 mil M€), tendo os impostos diretos sido objeto de uma revisão em alta de igual montante. De acordo com o relatório do DEO/2012, esta recomposição da receita fiscal "deveu-se a uma correção efetuada no sistema de passagem de contas públicas para contas nacionais, não representando nenhuma alteração de política fiscal".

III.5.2 PAEF

As projeções do FMI no âmbito da 3.ª avaliação do PAEF (abril de 2012) foram consideradas como referencial de comparação, por abrangerem o mesmo horizonte temporal que o Documento de Estratégia Orçamental (2012-2016). As projeções efetuadas pela Comissão Europeia no âmbito da mesma avaliação vão apenas até 2015 e não diferem substancialmente das projeções do FMI.

39 O ajustamento orçamental preconizado pelo Ministério das Finanças (MF) é mais acentuado do que o previsto no PAEF. Com efeito, as previsões do MF apresentadas no DEO apontam para uma redução mais acentuada do défice orçamental das administrações públicas a partir de 2014 (inclusive), face ao projetado pelo FMI no âmbito da 3.ª avaliação do PAEF. Esse diferencial assume uma dimensão mais expressiva nos dois últimos anos da projeção, período em que o MF prevê simultaneamente um peso superior da receita no PIB e um peso inferior da despesa no PIB, comparativamente com o definido no PAEF. Deste modo, a previsão de um défice orçamental de 0,5% do PIB para 2016, contrasta com o défice de 1,8% estimado pelo FMI. Com efeito, o MF estima que, naquele ano, o produto será igual ao do produto potencial, pelo que nesse ano o saldo orçamental deverá ser igual ao saldo estrutural (défice de 0,5% do PIB, corrigido de efeitos cíclicos e de medidas temporárias).

¹³ Parecer Técnico n.º 2/2012, de 17 de abril.

¹⁴ Embora o relatório do DEO/2012-16 refira que o encaixa proveniente daquela operação havia sido "anteriormente [no âmbito do OER/2012] incluída na receita de capital".

Tabela 9 – Comparação com as projeções do FMI no âmbito da 3.ª avaliação do PAEF
(em percentagem e em pontos percentuais do PIB)

	2012		2013		2014		2015		2016		Diferenças face ao FMI					Diferença 2012-16
	DEO/12	FMI	2012	2013	2014	2015	2016									
Receita Total	42,9	42,8	42,9	42,6	42,8	42,2	42,7	42,0	42,5	41,9	0,1	0,3	0,6	0,7	0,6	0,5
Receita corrente	41,6	41,6	41,6	41,3	41,5	40,9	41,4	40,8	41,2	40,7	0,0	0,3	0,6	0,6	0,5	0,6
Receita fiscal	24,7	24,7	24,8	24,7	24,8	24,5	24,9	24,7	24,9	24,7	0,0	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2
- Impostos indiretos	14,8	15,1	14,8	15,2	14,8	15,1	14,8	15,1	14,8	15,1	-0,3	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,1
- Impostos diretos	9,9	9,5	9,9	9,5	10,0	9,5	10,1	9,5	10,2	9,6	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,1
Contribuições Sociais	12,0	12,0	11,9	11,8	11,8	11,6	11,6	11,4	11,5	11,2	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3
Outras receitas correntes	4,8	4,9	5,0	4,8	5,0	4,8	4,9	4,8	4,8	4,8	-0,1	0,2	0,2	0,1	0,0	0,1
Receitas de capital	1,4	1,2	1,3	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,2							
Despesa Total	47,5	47,5	45,9	45,6	44,6	44,5	43,8	44,0	43,0	43,7	0,0	0,3	0,1	-0,3	-0,7	-0,7
Despesa corrente	44,4	44,7	43,2	43,2	42,2	42,1	41,6	41,6	40,8	41,3	-0,2	0,0	0,1	0,0	-0,5	-0,3
Consumo intermédio	4,5	4,6	4,1	4,3	4,1	4,1	4,0	4,0	3,9	4,0	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Despesas com pessoal	10,1	10,1	9,7	9,7	9,2	9,3	9,0	9,1	8,8	9,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,3	-0,3
Juros	4,7	4,8	4,6	4,7	4,7	4,9	4,8	4,8	4,6	5,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,4	-0,3
Prestações sociais	21,8	21,9	21,6	21,6	21,2	21,3	20,9	21,1	20,5	21,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,5	-0,4
Outra desp corrente (inc. subsídios)	3,3	3,2	3,2	2,8	3,0	2,5	3,0	2,5	3,0	2,2	0,1	0,4	0,5	0,5	0,8	0,7
Despesas de capital	3,1	2,8	2,7	2,4	2,4	2,4	2,2	2,4	2,2	2,4	0,3	0,3	0,0	-0,3	-0,2	-0,5
- FBCF	2,1	2,1	1,6	1,8	1,4	1,8	1,3	1,8	1,3	1,8	0,0	-0,2	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5
- Outras despesas de capital	1,0	0,7	1,1	0,6	1,0	0,6	0,9	0,6	0,9	0,6	0,3	0,5	0,4	0,3	0,3	0,0
Saldo global	-4,5	-4,5	-3,0	-3,0	-1,8	-2,3	-1,0	-1,9	-0,5	-1,8	0,0	0,0	0,5	0,9	1,3	1,4
Saldo Primário	0,2	0,3	1,6	1,7	2,9	2,6	3,7	2,9	4,1	3,2	-0,1	-0,1	0,3	0,8	0,9	1,0
Despesa Primária	42,7	42,6	41,3	40,9	39,9	39,6	39,0	39,2	38,4	38,7	0,1	0,4	0,3	-0,2	-0,3	-0,4
Despesa Corrente Primária	39,7	39,8	38,6	38,5	37,5	37,2	36,8	36,8	36,2	36,3	-0,1	0,1	0,3	0,1	-0,1	0,0

Fonte: Ministério das Finanças (DEO 2012-16), FMI (Portugal - Third Review Under the Extended Arrangement - Staff Report, abril 2011) e cálculos da UTAO. | Nota: os impostos indiretos correspondem a "impostos sobre produção e importação" e os impostos diretos correspondem a "impostos sobre o rendimento e património".

40 Comparativamente ao previsto no PAEF, no período de projeção encontra-se prevista uma diminuição inferior do peso da receita no PIB e uma redução mais acentuada do peso da despesa. A projeção apresentada pelo MF tem subjacente uma ligeira diminuição do peso da receita das administrações públicas entre 2012 e 2016, que é inferior em 0,5 p.p. do PIB face à diminuição prevista no âmbito do PAEF. Por outro lado, encontra-se prevista uma redução mais acentuada do peso da despesa do PIB (em 0,7 p.p.), sobretudo no ano de 2016 (Gráfico 14).

41 A previsão de uma diminuição inferior do peso da receita no PIB, face à estimada pelo FMI, encontra-se maioritariamente sustentada nas contribuições sociais e nos impostos diretos. No caso das contribuições, salienta-se que, tanto em 2015 como em 2016, o peso desta rubrica no PIB deverá ser superior em 0,3 p.p., face ao projetado pelo FMI. Relativamente aos impostos diretos, o seu peso médio deverá ser superior em 0,5 p.p. do PIB ao longo do horizonte de projeção, o que permitirá compensar a previsão de que o peso dos impostos indiretos no PIB se venha a situar, em média, cerca de 0,3 p.p. abaixo do projetado pelo FMI. Deste modo, o MF prevê um aumento do peso da receita fiscal no PIB, de 24,7% em 2012 para 24,9% em 2016, enquanto o FMI estima uma estabilização em 24,7% do PIB.

42 A redução mais acentuada do peso da despesa no PIB, face ao ritmo implícito no PAEF, dever-se-á à evolução prevista nos últimos dois anos do horizonte de projeção. Ao longo do período de projeção, o peso da despesa no PIB apresentará um comportamento distinto face ao previsto no PAEF: até 2014 deverá evoluir acima do programado no PAEF (por via dos subsídios e das "outras despesas de capital"), devendo a partir desse ano passar a situar-se abaixo do peso estimado pelo FMI. A correção da despesa será mais acentuada em 2016, ano em que o MF prevê que o peso

dos juros no PIB seja inferior em 0,4 p.p. do PIB (cerca de menos 0,7 mil M€), face ao projetado pelo FMI. Também para o ano de 2016, o MF prevê um peso inferior das prestações sociais e das despesas com pessoal no PIB, em 0,5 e 0,3 p.p., respetivamente.

Gráfico 13 – Evolução da receita e despesa das AP face ao previsto pelo FMI (em percentagem do PIB)

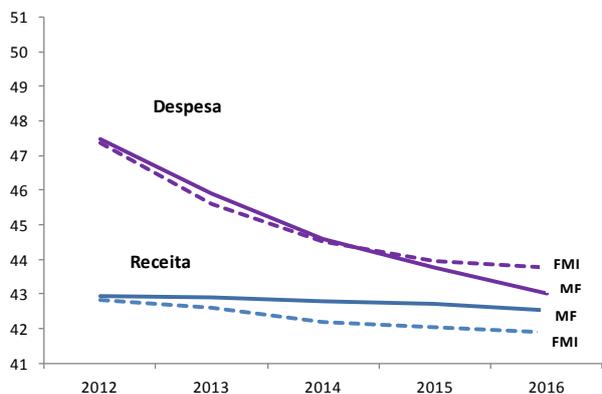
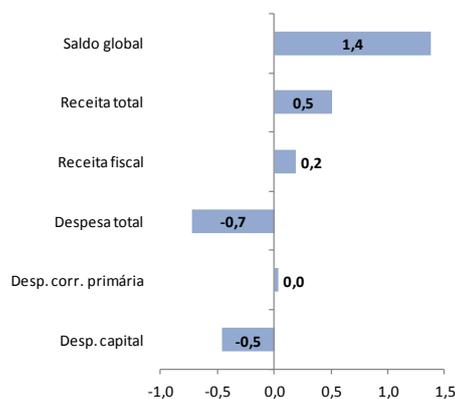


Gráfico 14 – Evolução entre 2012-16: MF vs. FMI (em pontos percentuais do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças (DEO 2011-2015), FMI (Portugal - *Third Review Under the Extended Arrangement - Staff Report*, abril 2011) e cálculos da UTAO. | Nota: no Gráfico 14, as barras com sinal positivo correspondem à previsão de uma diminuição inferior do peso da receita por parte do MF, face à projetada pelo FMI. As barras com sinal negativo correspondem à previsão de uma diminuição mais acentuada do peso da despesa no PIB, por parte do MF. A barra do saldo global reflete a previsão de uma maior diminuição do défice orçamental por parte do MF.

43 O MF prevê um peso inferior dos juros no PIB ao longo de todo o horizonte da projeção.

A divergência na evolução deste agrupamento de despesa, face ao previsto pelo FMI, será mais expressiva no ano de 2016, ano em que a previsão do MF para os juros (4,6% do PIB), contrasta com uma projeção de 5% por parte do FMI. Trata-se de uma diferença substancial, na ordem dos 0,7 mil M€.

44 Entre 2012 e 2016, o MF estima uma redução do peso da despesa corrente primária no PIB sensivelmente igual à prevista no âmbito do PAEF. O peso da despesa corrente primária no PIB deverá diminuir de 39,7% em 2012 para 36,2% em 2016. Trata-se de uma evolução muito semelhante à projetada pelo FMI (redução de 39,8% para 36,3%).

45 Uma parte significativa da redução mais acentuada do peso da despesa no PIB, face à prevista no âmbito do PAEF, dever-se-á ao comportamento da formação bruta de capital fixo. Com efeito, tanto o MF como o FMI estimam que o peso daquele agregado no PIB venha a situar-se em 2,1% no final do corrente. Porém, enquanto o FMI projeta um peso de 1,8% do PIB em 2016, o MF prevê que este corresponda a apenas 1,3% do PIB.

III.5.3 DEO 2011-2015

46 Durante o período comum aos dois documentos de estratégia orçamental (2012-2015), a redução do défice será menos acentuada do que a prevista no anterior DEO, devido a uma revisão em baixa do excedente primário. A previsão mais recente do MF aponta para a obtenção de um excedente primário sempre inferior ao projetado para cada um dos anos em comum com o anterior DEO (menos 1,9 p.p. no conjunto daqueles 4 anos). Esta evolução menos positiva deverá ser parcialmente atenuada por uma revisão em baixa do peso dos juros, menos 1,2 p.p. do PIB em termos

acumulados. Deste modo, no período 2012-15, o MF prevê uma consolidação orçamental menos acentuada em 0,7 p.p. do PIB, do que a implícita no anterior DEO.

Tabela 10 – Diferenças face ao anterior DEO (em percentagem do PIB)

	2012		2013		2014		2015		Diferenças				Dif.
	DEO/11	DEO/12	DEO/11	DEO/12	DEO/11	DEO/12	DEO/11	DEO/12	2012	2013	2014	2015	2012-15 (em p.p.)
Receita Total	43,0	42,9	42,9	42,9	43,1	42,8	43,0	42,7	0,0	-0,1	-0,3	-0,3	-0,7
Receita corrente	41,7	41,6	41,7	41,6	41,8	41,5	41,8	41,4	-0,1	-0,1	-0,3	-0,4	-1,0
Receita fiscal	24,4	24,7	24,7	24,8	24,8	24,8	24,9	24,9	0,3	0,0	0,0	0,0	0,3
- Impostos indiretos	14,9	14,8	15,1	14,8	15,2	14,8	15,3	14,8	-0,1	-0,3	-0,4	-0,5	-1,2
- Impostos diretos	9,5	9,9	9,6	9,9	9,6	10,0	9,6	10,1	0,4	0,3	0,4	0,5	1,5
Contribuições Sociais	12,6	12,0	12,4	11,9	12,3	11,8	12,1	11,6	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-2,0
Outras receitas correntes	4,7	4,8	4,6	5,0	4,8	5,0	4,8	4,9	0,1	0,4	0,2	0,1	0,8
Receitas de capital	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,3	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2
Despesa Total	47,4	47,5	45,9	45,9	44,9	44,6	43,5	43,8	0,0	0,0	-0,3	0,2	0,0
Despesa corrente	44,8	44,4	43,6	43,2	42,7	42,2	41,5	41,6	-0,4	-0,4	-0,5	0,1	-1,1
Consumo intermédio	4,2	4,5	3,9	4,1	3,9	4,1	3,7	4,0	0,2	0,2	0,2	0,3	0,9
Despesas com pessoal	11,4	10,1	10,9	9,7	10,4	9,2	9,9	9,0	-1,3	-1,2	-1,2	-0,9	-4,6
Juros	4,8	4,7	5,0	4,6	5,1	4,7	5,0	4,8	-0,1	-0,4	-0,4	-0,3	-1,2
Prestações sociais	21,8	21,8	21,4	21,6	21,1	21,2	20,7	20,9	0,0	0,2	0,1	0,2	0,5
Outra desp. corrente (inc. subsídios)	2,5	3,3	2,4	3,2	2,2	3,0	2,1	3,0	0,7	0,8	0,8	0,8	3,2
Despesas de capital	2,6	3,1	2,3	2,7	2,2	2,4	2,1	2,2	0,5	0,4	0,2	0,1	1,1
- FBCF	2,0	2,1	1,7	1,6	1,6	1,4	1,5	1,3	0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,4
- Outras despesas de capital	0,6	1,0	0,6	1,1	0,6	1,0	0,6	0,9	0,4	0,5	0,4	0,3	1,5
Saldo global	-4,5	-4,5	-3,0	-3,0	-1,8	-1,8	-0,5	-1,0	-0,1	0,0	0,0	-0,6	-0,7
Saldo Primário	0,4	0,2	2,1	1,6	3,3	2,9	4,5	3,7	-0,2	-0,5	-0,4	-0,8	-1,9
Despesa Primária	42,6	42,7	40,9	41,3	39,8	39,9	38,5	39,0	0,2	0,4	0,1	0,5	1,1
Despesa Corrente Primária	40,0	39,7	38,6	38,6	37,6	37,5	36,4	36,8	-0,3	0,0	-0,1	0,4	0,0

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: o DEO/2011-15 foi apresentado em Agosto de 2011, não incorporando portanto as medidas de consolidação previstas no OE/2012; os impostos indiretos correspondem a "impostos sobre produção e importação" e os impostos diretos correspondem a "impostos sobre o rendimento e património".

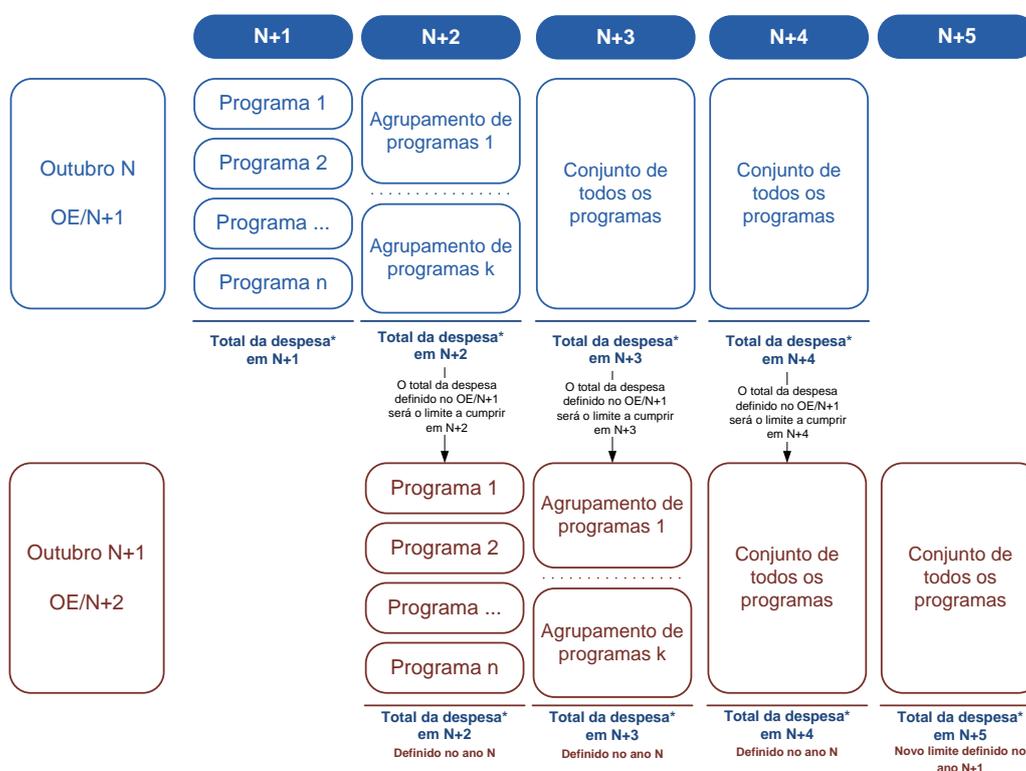
47 O menor ritmo de consolidação orçamental face ao que se encontrava previsto no período comum do anterior DEO, é justificado pela fixação de um objetivo menos exigente para o ano de 2015. O MF prevê que o défice orçamental atinja 1% do PIB em 2015, quando no anterior DEO se esperava atingir, naquele ano, um défice de apenas 0,5% do PIB.¹⁵ Essa alteração do objetivo para 2015 decorre de um peso da receita no PIB inferior em 0,3 p.p. ao do previsto no anterior DEO, conjugado com um maior peso da despesa (em 0,2 p.p. do PIB). No caso da receita, está em causa sobretudo uma revisão em baixa (em 0,5 p.p. do PIB) do peso das contribuições sociais, uma vez que em termos globais o peso da receita fiscal não sofreu alteração. Relativamente à despesa, destaca-se a revisão em alta (em 0,4 p.p. do PIB) do peso da despesa corrente primária, sobretudo ao nível da "outra despesa corrente (incluindo subsídios)", cujo peso em 2015 foi revisto de 2,1 para 3 p.p. do PIB.

¹⁵ Não obstante, salienta-se que o MF continua a prever que objetivo de médio e longo prazo venha a ser atingido em 2015 (défice estrutural de 0,5% do PIB).

III.6 Quadro plurianual de programação orçamental 2013-2016

48 A última alteração à LEO introduziu alterações significativas ao processo orçamental, nomeadamente no que respeita à apresentação pelo Governo, perante a Assembleia da República, de uma proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental.¹⁶ O n.º 4 do artigo 12.º-D da LEO estabelece que “o quadro plurianual de programação orçamental define os limites da despesa da administração central financiada por receitas gerais”, de acordo com os objetivos estabelecidos no PEC. Este quadro plurianual institui uma “regra de despesa” instituindo limites para a despesa para cada programa orçamental, para cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas, os quais são vinculativos respetivamente para o primeiro, para o segundo e para os terceiro e quarto anos económicos seguintes (n.º 4 do artigo 12.º-D) – ver Figura 1.

Figura 1 – Processo orçamental: quadro plurianual de programação orçamental



* O Total da Despesa refere-se à despesa da Administração Central financiada por receitas gerais.

Fonte: Lei de Enquadramento Orçamental, Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro e Cálculos da UTAO; Lei n.º 64-C/2011, de 30 de Dezembro; Portaria n.º 103/2012, de 17 de abril.

49 O processo orçamental inicia-se com a revisão anual do PEC, o qual inclui um projeto de atualização do quadro plurianual de programação orçamental. Relativamente a cada exercício económico, o processo orçamental instituído pela última alteração da LEO inicia-se anualmente com a revisão (em abril) do PEC. Nas condições atuais, estando o país ao abrigo do PAEF, o governo encontra-se dispensado da elaboração do referido PEC. Contudo, considerando-se que o

¹⁶ Lei n.º 52/2011, de 13 de Outubro: procede à sexta alteração à lei de enquadramento orçamental, aprovada pela lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, e determina a apresentação da estratégia e dos procedimentos a adotar até 2015 em matéria de enquadramento orçamental.

DEO/2012-16 "responde aos requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento e aos da Lei de Enquadramento Orçamental", o processo orçamental relativo ao OE/2013 teve início com a apresentação deste documento perante a Assembleia da República.

50 De acordo com a referida alteração à LEO¹⁷, foi aprovada a estratégia e os procedimentos a adotar no âmbito da LEO, bem como a calendarização para a respetiva implementação até 2015.¹⁸ A Lei n.º 64/-C/2011, de 30 de dezembro aprovou a estratégia e os procedimentos a adotar no âmbito da LEO, bem como a calendarização para a respetiva implementação até 2015. Este diploma apresenta uma análise do processo orçamental português evidenciando as suas fragilidades, características do novo modelo orçamental, estratégia a seguir e as ações a desenvolver. Em particular, esta lei enquadra o quadro plurianual de programação orçamental (previsto no artigo 12.º-D da LEO) no processo orçamental português, o qual institui limites vinculativos para cada programa orçamental para o ano a que respeita o orçamento (N+1), para cada agrupamento de programas para o ano N+2 e para o conjunto de todos os programas para os anos N+3 e N+4. O caráter vinculativo destes limites promove a condução de uma política orçamental que tem em conta os objetivos de médio prazo, minimizando enviesamentos de curto prazo que possam colocar em risco o cumprimento dos limites de médio prazo previamente estabelecidos.

51 Numa primeira fase, os limites estabelecidos no quadro plurianual de programação orçamental terão um caráter indicativo. Atendendo a que, o quadro plurianual de programação orçamental apresentado à Assembleia da República em abril de 2012 é o primeiro, e ao facto de as projeções de médio prazo em que se baseia traduzirem um exercício de elevada complexidade, o qual exige o desenvolvimento de capacidade analítica e acumulação de experiência, os limites definidos terão nesta fase um caráter indicativo.¹⁹

52 Assim, em 30 de abril de 2012 o Governo apresentou à Assembleia da República a proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental para o quadriénio 2013-2016. Juntamente com o DEO/2012-16 deu entrada a proposta de lei n.º 56/XII/1.^a referente ao quadro plurianual de programação orçamental para os anos 2013-2016. A referida norma propõe os limites à despesa efetiva da administração central financiada por receitas gerais constantes da Tabela 11.

¹⁷ Artigo 6.º da Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro.

¹⁸ Lei n.º 64-C/2011, de 30 de Dezembro. Posteriormente, a portaria n.º 103/2012, de 17 de abril procedeu à revisão do calendário de implementação da estratégia e dos procedimentos a implementar até 2015, no âmbito da LEO.

¹⁹ Ponto "5.2.2 – Quadro plurianual de programação orçamental" da Lei n.º 64-C/2011, de 30 de Dezembro.

Tabela 11 – Quadro plurianual de programação orçamental
(em milhões de euros e em percentagem)

PROGRAMA	2012	2013	2014	2015	2016	Taxas de variação			
						2013	2014	2015	2016
SOBERANIA									
P001 - Órgãos de soberania	2 827	2 574							
P002 - Governação e cultura	231	221							
P005 - Representação externa	305	312							
P008 - Justiça	670	646							
Subtotal	4 033	3 753	3 676			-6,9%	-2,1%		
SEGURAN									
P006 - Defesa	1 813	1 778							
P007 - Segurança interna	1 668	1 725							
Subtotal	3 480	3 503	3 497			0,6%	-0,2%		
SOCIAL									
P011 - Saúde	7 779	7 546							
P012 - Ensino Básico e Secundário e Adm. Escolar	5 234	5 077							
P013 - Ciência e ensino superior	1 238	1 208							
P014 - Solidariedade e segurança social	7 008	6 683							
Subtotal	21 259	20 514	20 139			-3,5%	-1,8%		
ECONÓMICA									
P003 - Finanças e Administração Pública	7 623	7 485							
<i>do qual: Dotação provisional</i>	400	445	810						
P004 - Gestão da dívida pública	7 330	7 551	7 434	7 844	8 510				
P009 - Economia e emprego	174	165							
P010 - Agricultura, mar e ambiente	425	407							
Subtotal	15 552	15 608	16 379			0,4%	4,9%		
Despesa efetiva	44 325	43 377	43 691	44 761	46 320	-2,1%	0,7%	2,4%	3,5%
Despesa primária	36 595	35 381	35 447	36 917	37 810	-3,3%	0,2%	4,1%	2,4%
ECONÓMICA (Ajustado): P003+P009+P010	7 822	7 612	8 135						

Fontes: Proposta de Lei n.º 56/XII/1.ª, Ministério das Finanças (Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016) e Cálculos da UTAO.

Nota: os valores do "P004-Gestão da dívida pública" e a "dotação provisional", apresentados para os anos 2014 a 2016, têm como fonte o (Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016).

53 Os limites definidos no quadro plurianual de programação orçamental, para os anos 2014 a 2016, são indicativos. Na sequência do definido na Lei n.º 64-C/2011, de 30 de Dezembro, os limites para 2014 a 2016, apresentados na proposta de lei relativa ao quadro plurianual de programação orçamental são, nesta fase, indicativos.²⁰

54 De acordo com a informação disponibilizada no DEO/2012-16, a dotação provisional em 2014 é o dobro da registada em 2012. A dotação provisional prevista para o exercício económico de 2014 é de 810 M€. Este valor situa-se muito acima dos valores considerados nos anos anteriores (400 M€ em 2012 e 445 M€ em 2013), destinando-se a acautelar "fatos não previsíveis ou decisões que estejam ainda em aberto".

55 A despesa associada ao programa de "Gestão da dívida pública" crescerá significativamente nos anos de 2015 e 2016. Relativamente ao programa de gestão da dívida pública o DEO apresenta uma previsão para os anos 2014 a 2016, sendo de destacar o significativo crescimento da despesa com este programa em 2015 (5,5%) e em 2016 (8,5%).

56 No caso do agrupamento de programas relativo à área económica, se excluirmos da análise o programa de "Gestão da dívida pública" e a "dotação provisional" identifica-se um crescimento significativo da despesa em 2014. De acordo com o DEO, o limite previsto para 2014 para despesa com os programas da área económica, não considerando a despesa inerente ao programa "Gestão da dívida pública" e à "dotação provisional", ascende a 8135 M€ (mais 523 M€ que em 2013). Esta previsão prende-se com o facto de o programa Finanças e Administração Pública integrar as dotações relativas às transferências para a caixa Geral de Aposentações (CGA), às transferências no âmbito do «Capítulo 60 – Despesas Excepcionais» (nomeadamente para empresas

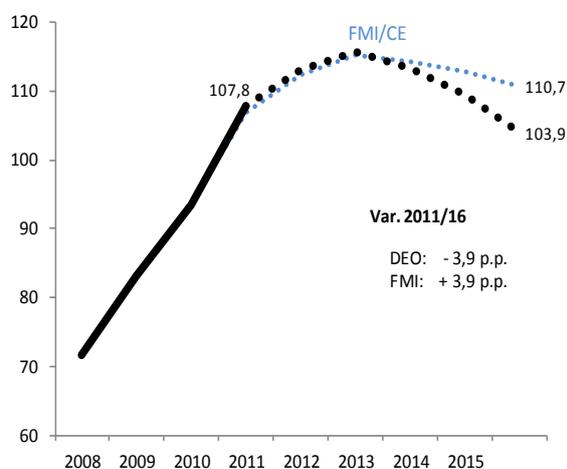
²⁰ Artigo 2.º, n.º 2 da PPL n.º 56/XII/1.ª.

públicas) e a contribuição de Portugal para a União Europeia «Capítulo 60». Segundo o DEO, o crescimento da transferência para a CGA, destinada ao pagamento de pensões e reformas, crescerá 8,5% em 2013, e, em 2014 é esperado um “acentuado crescimento” da transferência para a União Europeia.

III.7 Dívida pública e encargos com juros

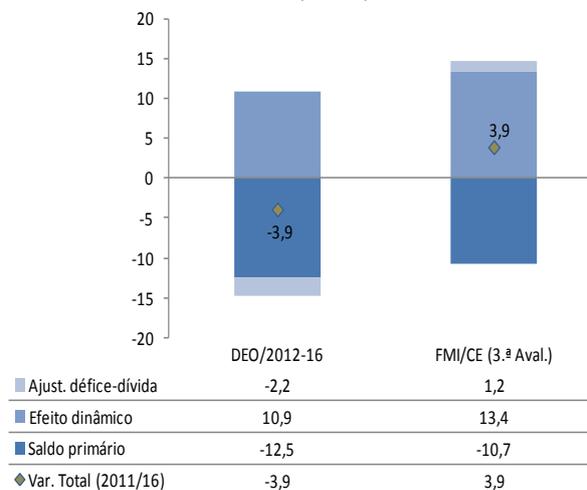
57 As atuais projeções apontam para uma trajetória descendente do rácio da dívida pública no PIB a partir do final de 2013. De acordo com o MF, a dívida pública deverá continuar a apresentar uma tendência ascendente até 2013, atingindo 115,7% do PIB no final desse ano (no DEO/2011-15 a projeção era de 106,8%), reduzindo-se nos anos seguintes até se fixar em 103,9% do PIB no final de 2016 (Gráfico 15/Gráfico 5). Segundo as projeções da CE e do FMI, o ponto de inflexão da trajetória da dívida também se verificará a partir do final de 2013. Não obstante a similitude no que se refere ao momento a partir do qual a dívida inicia uma trajetória descendente, a trajetória traçada pelo MF revela-se mais otimista que a dos dois organismos internacionais, apresentando em 2016 um rácio da dívida inferior em 6,8 p.p. do PIB. Com efeito, o MF apresenta estimativas mais favoráveis para o saldo primário (em resultado de uma consolidação orçamental mais acelerada), para o efeito dinâmico (em resultado de um crescimento do PIB superior e de uma despesa com juros inferior à projetada pela CE e pelo FMI) e para o ajustamento défice-dívida (Gráfico 16).

Gráfico 15 – Evolução da dívida pública
(em percentagem e em pontos percentuais do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças (DEO/2012-16), Banco de Portugal (Contas Nacionais); CE (*The Economic Adjustment Programme for Portugal Third Review - Winter 2012*) e FMI (*Portugal: Third Review Under the Extended Arrangement - Staff Report | Abril 2012*).

Gráfico 16 – Projeções para a dinâmica da dívida entre 2011 e 2016
(em pontos percentuais do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças (DEO/2012-16), Banco de Portugal (Contas Nacionais); CE (*The Economic Adjustment Programme for Portugal Third Review - Winter 2012*) e FMI (*Portugal: Third Review Under the Extended Arrangement - Staff Report | abril 2012*).

58 Existem diversos fatores que poderão condicionar a trajetória da dívida pública. Assim como as projeções para o cenário macroeconómico, as projeções para a trajetória da dívida pública também comportam um grau de incerteza significativo. Para além de dependerem crucialmente da evolução do saldo primário, do produto nominal e das taxas de juro, dependem ainda de outros fatores. De entre outros, os mais relevantes para o atual exercício de projeção são: as receitas de privatização utilizadas na amortização da dívida, a dívida entre entidades das administrações públicas, a aplicação da “almofada de liquidez” constituída em 2011 junto das instituições bancárias e a

utilização dos fundos destinados à recapitalização do sistema bancário.²¹ Os primeiros três fatores deverão contribuir para a redução do rácio da dívida pública no PIB ao longo do horizonte de projeção, sendo que apenas o último dos quatro fatores enumerados deverá ter um efeito contrário, e apenas nos primeiros dois anos. Com efeito, entre 2014 e 2016, foi prevista a amortização dos instrumentos financeiros utilizados para efeitos de recapitalização, contribuindo assim, nos cálculos do MF, para a redução da trajetória da dívida pública no PIB. Saliente-se que a mesma hipótese não parece ter sido utilizada pelos dois organismos internacionais, o que pode contribuir para a existência de uma projeção mais favorável por parte do MF para o ajustamento entre o défice e a dívida pública entre 2011 e 2016 (-2.2 face a 1,2 p.p. do PIB).

59 Encontra-se prevista a estabilização da despesa com juros ao longo do horizonte de projeção. Os exercícios de projeção têm subjacente a hipótese de normalização das condições de acesso ao mercado para efeitos de financiamento da dívida de longo prazo, já a partir de 2013. Deste modo, prevê-se a estabilização da taxa de juro implícita na dívida em torno de 4,4% (Tabela 12). De igual forma, a despesa com juros deverá estabilizar em torno de 4,7% do PIB. Por seu turno, as projeções do FMI e da CE apontam para uma despesa com juros ligeiramente mais elevada (de 5% do PIB em 2016).

Tabela 12 – Principais indicadores de dívida pública e encargos com juros

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var 2011/16
Despesas com Juros (em % do PIB)	3,9	4,7	4,6	4,7	4,8	4,6	0,7
Despesas com Juros (em mil M€)	6,6	7,9	7,9	8,3	8,8	8,8	2,2
Taxa de juro implícita na dívida (em %)	4,1	4,3	4,2	4,2	4,4	4,4	0,3
Dívida (em % do PIB)	107,8	113,1	115,7	113,4	109,5	103,9	-3,9
Dívida (em mil M€)	184,3	189,4	197,7	200,3	201,1	199,0	14,7

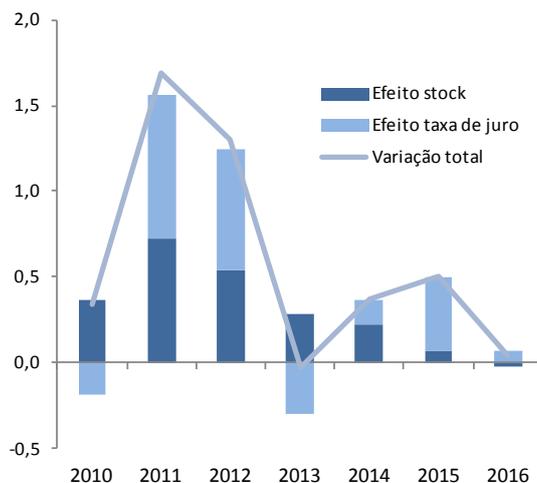
Fonte: Ministério das Finanças (Documento de Estratégia Orçamental/abril 2012) e cálculos da UTAO. | Notas: A taxa de juro implícita na dívida é obtida a partir do quociente entre as despesas com juros do ano t e o stock da dívida pública de final do ano t-1.

60 A projeção para a despesa com juros está muito dependente das hipóteses assumidas para a evolução das taxas de juro. A despesa com juros é extraordinariamente sensível a variações da taxa de juro, o que confere um grau de incerteza elevado à previsão desta despesa num horizonte de médio prazo. Com efeito, um incremento de 0,8 p.p. na taxa de juro implícita, previsto em 2012, é o principal responsável pelo aumento das despesas com juros, as quais se estimam que passem de 6,6 mil M€, em 2011, para 7,9 mil M€, em 2012 (Gráfico 17). Tendo presente este efeito, a diminuição da aversão ao risco e a conseqüente normalização do acesso aos mercados da dívida pública, num horizonte de médio prazo, serão absolutamente determinantes para o processo de consolidação orçamental em curso.

²¹ As receitas das privatizações estão incluídas nesta última categoria, sendo que, neste caso, as hipóteses consideradas são idênticas entre as três entidades.

Gráfico 17 – Contributos para a variação dos encargos com juros

(em mil milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças (Documento de Estratégia Orçamental/abril 2012), INE (Procedimento dos Défices Excessivos), Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Notas: Omite-se a contributo do “efeito cruzado” para a variação da despesa com juros, pois este efeito assume valores pouco expressivos.

IV Anexo

Tabela 13 – Conta das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional ajustada dos efeitos de medidas temporárias e one-offs 2007-2016 (em percentagem do PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	Previsão MF					Variação (p.p. do PIB)								Variação de 2016 face a:		
						2012	2013	2014	2015	2016	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	média 07/08	2011
Receita Total	41,1	41,1	39,8	39,7	40,6	42,8	42,9	42,8	42,7	42,5	0,0	-1,3	-0,1	0,9	2,1	0,1	-0,1	-0,1	-0,2	1,4	1,9
Receita corrente	40,4	40,4	39,1	38,7	39,7	41,4	41,6	41,5	41,4	41,2	0,0	-1,3	-0,4	1,1	1,7	0,2	-0,1	-0,1	-0,2	0,9	1,5
Receita fiscal	24,0	23,8	22,0	22,2	23,0	24,6	24,8	24,8	24,9	24,9	-0,2	-1,8	0,2	0,8	1,6	0,1	0,0	0,1	0,0	1,1	1,9
- Imp. indirectos	14,5	14,1	13,0	13,4	13,6	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	-0,4	-1,1	0,4	0,2	1,2	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,5	1,1
- Imp. Directos	9,5	9,7	9,0	8,7	9,3	9,8	9,9	10,0	10,1	10,2	0,2	-0,7	-0,2	0,6	0,5	0,1	0,0	0,1	0,1	0,6	0,8
Contribuições Sociais	11,6	11,9	12,5	12,2	12,3	12,0	11,9	11,8	11,6	11,5	0,3	0,6	-0,2	0,1	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,8
- Das quais efectivas	8,5	8,8	9,0	9,0	9,4	9,2	9,2	9,2	9,2	9,0	0,3	0,2	0,0	0,4	-0,2	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,4	-0,4
Outras receitas correntes	4,8	4,7	4,6	4,3	4,4	4,8	5,0	5,0	4,9	4,8	-0,1	-0,1	-0,4	0,2	0,3	0,2	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,3
Receitas de capital	0,8	0,7	0,7	1,1	0,9	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	-0,1	0,0	0,3	-0,2	0,5	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,5	0,4
Despesa Total	44,4	45,5	49,7	48,8	48,1	47,7	45,9	44,6	43,8	43,0	1,1	4,2	-0,9	-0,7	-0,4	-1,8	-1,3	-0,8	-0,8	-2,0	-5,1
Despesa corrente	41,0	41,7	45,8	44,9	45,1	44,4	43,2	42,2	41,6	40,8	0,7	4,1	-0,9	0,2	-0,7	-1,2	-1,0	-0,6	-0,8	-0,5	-4,3
Consumo intermédio	4,4	4,4	5,0	4,5	4,6	4,5	4,1	4,1	4,0	3,9	0,1	0,5	-0,5	0,1	-0,1	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,5	-0,7
Despesas com pessoal	12,1	12,0	12,7	12,2	11,3	10,1	9,7	9,2	9,0	8,8	-0,1	0,7	-0,5	-0,9	-1,2	-0,4	-0,5	-0,2	-0,2	-3,3	-2,5
Juros	2,9	3,0	2,8	2,9	3,9	4,7	4,6	4,7	4,8	4,6	0,1	-0,2	0,0	1,0	0,9	-0,1	0,1	0,1	-0,2	1,6	0,7
Prestações sociais	18,5	19,3	22,0	21,9	22,1	21,8	21,6	21,2	20,9	20,5	0,8	2,7	-0,1	0,2	-0,3	-0,2	-0,4	-0,3	-0,4	1,6	-1,6
- Das quais em dinheiro	14,6	15,1	17,0	17,0	17,4	17,2	17,1	16,9	16,8	16,5	0,6	1,9	0,0	0,4	-0,3	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	1,7	-0,9
- Das quais em espécie	3,9	4,2	5,0	4,9	4,7	4,7	4,5	4,3	4,1	4,0	0,2	0,8	0,0	-0,2	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,7
Outr. desp. Corr. (Inclui s	3,1	2,9	3,3	3,4	3,2	3,3	3,2	3,0	3,0	3,0	-0,2	0,4	0,1	-0,2	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,2
Despesas de capital	3,4	3,9	4,0	3,9	3,0	3,3	2,7	2,4	2,2	2,2	0,5	0,1	-0,1	-0,9	0,3	-0,6	-0,3	-0,2	0,0	-1,4	-0,8
- FBCF	2,7	2,9	3,0	3,1	2,3	2,1	1,6	1,4	1,3	1,3	0,2	0,1	0,1	-0,8	-0,3	-0,4	-0,2	-0,1	-0,1	-1,6	-1,1
- Outras despesas de capi	0,7	0,9	1,0	0,8	0,7	1,2	1,1	1,0	0,9	0,9	0,2	0,0	-0,1	-0,2	0,6	-0,2	-0,1	-0,1	0,1	0,1	0,3
Saldo global	-3,3	-4,4	-9,9	-9,1	-7,5	-4,9	-3,0	-1,8	-1,0	-0,5	-1,2	-5,5	0,8	1,6	2,6	1,9	1,2	0,8	0,6	3,4	7,0
Saldo Primário	-0,3	-1,4	-7,1	-6,2	-3,6	-0,2	1,6	2,9	3,7	4,1	-1,1	-5,7	0,8	2,6	3,4	1,8	1,3	0,9	0,4	5,0	7,8
Despesa Primária	41,5	42,5	46,9	46,0	44,2	43,0	41,3	39,9	39,0	38,4	1,0	4,4	-0,9	-1,7	-1,3	-1,7	-1,4	-0,9	-0,6	-3,6	-5,8
Despesa Corrente Primár	38,1	38,6	42,9	42,1	41,3	39,7	38,6	37,5	36,8	36,2	0,6	4,3	-0,9	-0,8	-1,6	-1,1	-1,1	-0,7	-0,6	-2,1	-5,1
<i>Por memória:</i>																					
Medidas temporárias e c	0,1	0,8	-0,3	-0,7	3,3	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	-1,1	-0,5	4,0	-2,9	-0,4	0,0	0,0	0,0	-0,5	-3,3
Saldo c/ medidas temp. e c	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8	-4,2	-4,5	-3,0	-1,8	-1,0	-0,5	-0,5	-6,5	0,3	5,6	-0,3	1,5	1,2	0,8	0,6	2,9	3,8

Fonte: Fonte: Ministério das Finanças (Documento de Estratégia Orçamental/abril 2012). | Nota: Cálculos da UTAO. As medidas temporárias e one-offs retiradas encontram-se explicitadas na Caixa 1. Os impostos indirectos correspondem a "impostos sobre produção e importação" e os impostos directos correspondem a "impostos sobre o rendimento e património".