



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL  
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UTAO | PARECER TÉCNICO n.º 6/2013 [versão preliminar]

# Análise à proposta do Orçamento do Estado para 2014

Proposta de Lei n.º 178/XII

22.10.2013

### **Ficha técnica**

---

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 22 de outubro de 2013.

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

---

<b>I</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>II</b>	<b>ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO .....</b>	<b>8</b>
II.1	PREVISÕES PARA 2014.....	8
<b>III</b>	<b>PERSPETIVAS ORÇAMENTAIS.....</b>	<b>16</b>
III.1	CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE NACIONAL .....	16
III.2	ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS .....	23
III.3	COMPARAÇÃO ENTRE O OE/2014 E O DEO/2013-17 .....	32
III.4	QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL.....	35
<b>IV</b>	<b>ANEXOS .....</b>	<b>37</b>
IV.1	QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL.....	38

## Índice de caixas

---

Caixa 1 - Implicações de diferentes medidas de consolidação orçamental à luz de alguns multiplicadores orçamentais .....	12
Caixa 2 – Recomendação do Conselho Europeu para pôr fim à situação de défice orçamental excessivo em Portugal.....	21
Caixa 3 – Fatores de natureza temporária ou pontual.....	22

## Índice de tabelas

---

Tabela 1 – Comparação do cenário macroeconómico para 2014 face a 2013 e ao DEO/2013-2017.....	9
Tabela 2 – Comparação do cenário macroeconómico para 2014 com outras previsões.....	10
Tabela 3 – Saldos das administrações públicas por subsetor .....	16
Tabela 4 – Conta das administrações públicas, ajustada de operações pontuais .....	17
Tabela 5 – Do saldo orçamental ao saldo estrutural .....	18
Tabela 6 – Decomposição da variação do saldo orçamental .....	19
Tabela 7 – Evolução dos principais variáveis em termos estruturais.....	20
Tabela 8 – Evolução da conta das administrações públicas ajustada de medidas temporárias, na ótica da contabilidade nacional .....	25
Tabela 9 – Medidas de consolidação orçamental em 2014 .....	30
Tabela 10 – Reforma do Estado e do Sistema de Pensões.....	31
Tabela 11 – Comparação da conta das administrações públicas de 2014 face ao DEO/2013-17 na ótica da contabilidade nacional .....	33
Tabela 12 – Quadro plurianual de programação orçamental (anos 2014 e 2015) .....	35
Tabela 13 – Quadro Plurianual de Programação Orçamental (2013-2017) .....	38

## Índice de gráficos

---

Gráfico 1 – Crescimento do PIB em volume.....	8
Gráfico 2 – Principais componentes do PIB em volume.....	9
Gráfico 3 – Investimento e empréstimos concedidos a empresas.....	11
Gráfico 4 – Variação da taxa de desemprego e taxa de variação do PIB.....	12
Gráfico 5 – Taxa de variação da população ativa e taxa de desemprego .....	12
Gráfico 6 – Esforço de consolidação orçamental previsto para 2014.....	19
Gráfico 7 – Variação da receita e da despesa primária estruturais.....	20
Gráfico 8 – Variação Anual de receitas e despesas das administrações públicas e diferença de saldo orçamental face a 2013.....	23
Gráfico 9 – Evolução do défice orçamental de 2013 para o défice de 2014 excluindo medidas pontuais.....	24
Gráfico 10 – Evolução da receita face ao ano anterior, ajustada de medidas temporárias.....	26
Gráfico 11 – Evolução da receita total, ajustada de medidas temporárias.....	26
Gráfico 12 – Evolução da despesa total, ajustada de medidas temporárias.....	27
Gráfico 13 – Evolução da despesa face ao ano anterior, ajustada de medidas temporárias.....	28
Gráfico 14 – Evolução dos limites definidos no QPPO.....	36
Gráfico 15 – QPPO: revisão do limite de 2014.....	36



# I Introdução

---

**1** Nos termos do Programa de Atividades da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) - XII Legislatura – 3.<sup>a</sup> Sessão Legislativa, apresenta-se uma versão preliminar do Parecer Técnico sobre a Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2014. O presente documento tem por objetivo dotar a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) de informação técnica relevante para proceder à apreciação da Proposta de Lei n.º 178/XII, submetida à Assembleia da República no dia 15 de Outubro de 2013.

**2** A análise apresentada nesta versão tem um carácter preliminar e foi elaborada em apenas 7 dias. Foi efetuada em simultâneo com o Parecer Técnico da UTAO n.º 5, relativo à 2.<sup>a</sup> proposta de alteração à lei do OE/2013. A versão final do presente parecer deverá contemplar outros assuntos não incluídos nesta versão e desenvolver alguns dos aspetos agora abordados.

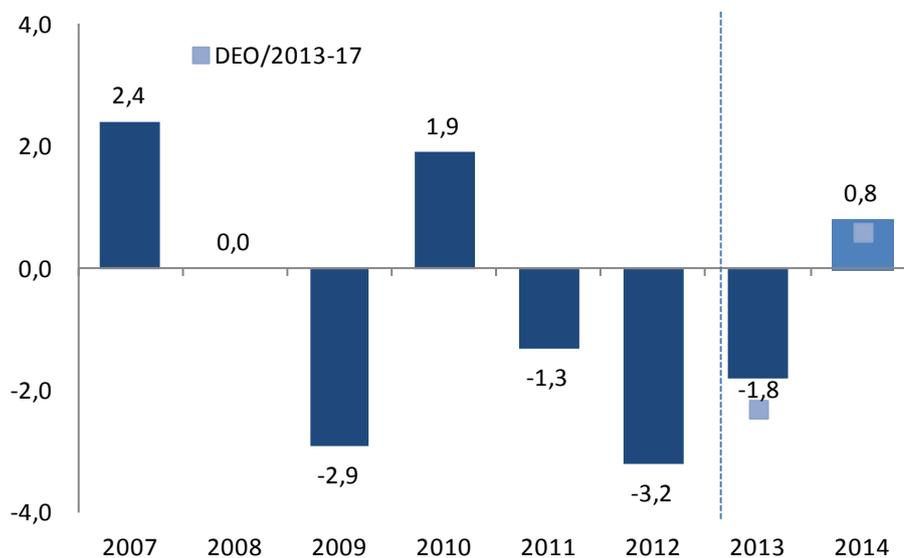
**3** Ao abrigo da Lei 13-A/2010, que altera a Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República (LOFAR), a UTAO solicitou informação aos serviços do Ministério das Finanças no dia 17 de outubro com o objetivo de suportar a análise efetuada no presente parecer. Não foi recebida qualquer resposta até à data.

## II Enquadramento macroeconómico

### II.1 Previsões para 2014

**1 O cenário macroeconómico apresentado na proposta do Orçamento do Estado para 2014 aponta para um aumento da atividade económica em 2014 de 0,8%, após uma queda de 1,8% no ano anterior (Gráfico 1).** Em relação a 2013, espera-se um contributo menos negativo da procura interna, em resultado do aumento marginal do consumo privado (Tabela 1 e Gráfico 2).<sup>1</sup> O consumo público deverá contrair-se menos do que no ano anterior (de 4,0% para 2,8%) e o investimento deverá aumentar 1,2%. Apesar do aumento da procura externa dirigida à economia portuguesa, as exportações deverão crescer menos do que em 2013, o que, em conjunto com o aumento das importações, contribuirá para a diminuição do contributo positivo das exportações líquidas. Não obstante, a previsão para o défice da balança de bens é de uma melhoria, contribuindo para o aumento substancial previsto na capacidade líquida de financiamento da economia portuguesa face ao exterior. Tendo em conta que o saldo da balança de bens é expresso em valores nominais, esta aparente contradição entre a diminuição do contributo positivo das exportações líquidas e a melhoria do saldo da balança de bens poderá encontrar justificação na diminuição do preço relativo das importações de bens. Para a taxa de desemprego a projeção aponta para um aumento, situando-se, em média, em 17,7%.

**Gráfico 1 – Crescimento do PIB em volume**  
(em percentagem)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

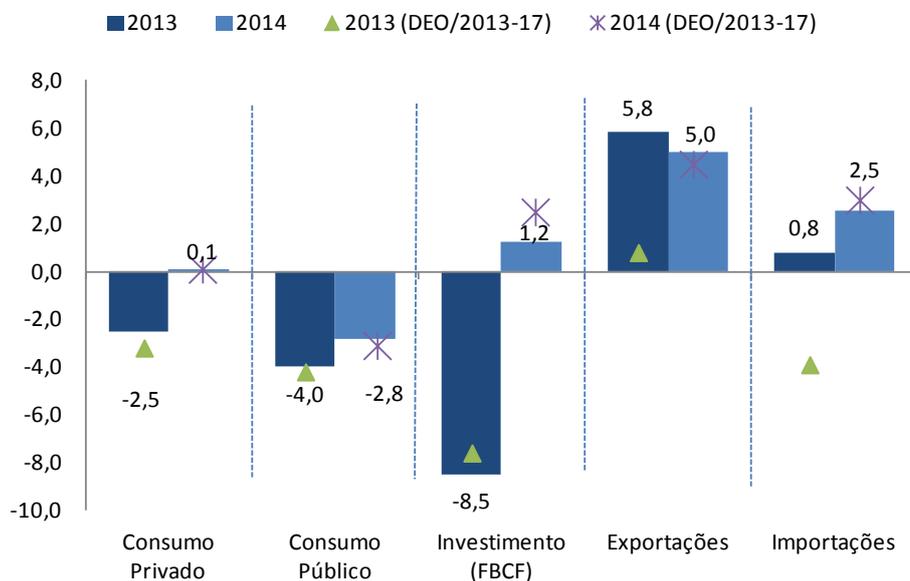
<sup>1</sup> A comparação feita com 2013 assume as previsões para 2013 presentes neste cenário e discutidas na análise do OE2R/2013. Para 2014 esta análise assume como cenário final o apresentado no OE/2014, ainda que seja ligeiramente diferente do apresentado no documento Grandes Opções do Plano.

**Tabela 1 – Comparação do cenário macroeconómico para 2014 face a 2013 e ao DEO/2013-2017**  
(taxa de variação anual, em percentagem, e em pontos percentuais)

	OE2R/2013	OE/2014	Variação anual	DEO/2013-2017	Diferenças face ao OE/2014
	2013	2014	(p.p.)	2014	(p.p.)
<b>PIB Óptica de Despesa</b>					
PIB	-1,8	0,8	2,6	0,6	0,2
Consumo Privado	-2,5	0,1	2,6	0,1	0,0
Consumo Público	-4,0	-2,8	1,2	-3,1	0,3
Investimento	-8,5	1,2	9,7	2,5	-1,3
Exportações	5,8	5,0	-0,8	4,5	0,5
Importações	0,8	2,5	1,7	3,0	-0,5
Contributos para o crescimento do PIB					
Procura Interna	-3,7	-0,3	3,4	-0,1	-0,2
Exportações Líquidas	1,9	1,1	-0,8	0,6	0,5
<b>Desemprego e Preços</b>					
Taxa de desemprego	17,4	17,7	0,3	18,5	-0,8
Inflação (IPC/IHPC)	0,6	1,0	0,4	1,0	0,0
Deflador do PIB	1,9	0,9	-1,0	1,3	-0,4
<b>Balança corrente e de capital (em % do PIB) e procura externa</b>					
Capacidade/Necessidade líquida de financiamento face ao exterior (em % do PIB)					
Balança corrente	2,3	3,5	1,2	2,0	1,5
Balança de bens	0,5	1,9	1,4	0,5	1,4
Balança de capital	-2,6	-1,7	0,9	-2,5	0,8
Procura externa dirigida à economia portuguesa	1,8	1,5	-0,3	1,4	0,1
portuguesa	-0,6	3,5	4,1	4,2	-0,7

Fonte: Ministério das Finanças.

**Gráfico 2 – Principais componentes do PIB em volume**  
(taxa de variação anual, em percentagem)



Fonte: Ministério das Finanças.

**2 Em relação à anterior previsão para 2014, apresentada no DEO/2013-17, o cenário do OE/2014 apresenta uma revisão em alta do crescimento da atividade económica.** As perspetivas para a evolução do PIB para 2014 foram revistas em alta em 0,2 p.p., em resultado de uma menor contração do consumo público, um menor crescimento das importações e um aumento das exportações, não obstante a revisão em baixa para o crescimento da procura externa dirigida à economia portuguesa (Gráfico 2). Por outro lado, o cenário do OE/2014 considera que o investimento não deverá aumentar tanto como inicialmente previsto, ainda que para 2013 também se tenha revisto em baixa a evolução prevista para o investimento. Destaca-se assim o efeito de arrastamento (*carry over*) de 2013 para 2014 associado à concretização de uma evolução do investimento mais desfavorável do que o projetado, conduzindo a um contributo da procura interna globalmente mais desfavorável.

**3 O cenário apresentado para 2014 encontra-se em linha com as projeções do FMI.** Em relação ao cenário do FMI, o OE/2014 apresenta um mais forte aumento da balança corrente (Tabela 2). Em relação às previsões da Comissão Europeia, o cenário do OE/2014 apresenta um crescimento do PIB superior em 0,2 p.p. em resultado de um contributo mais positivo das exportações líquidas.

**Tabela 2 – Comparação do cenário macroeconómico para 2014 com outras previsões**

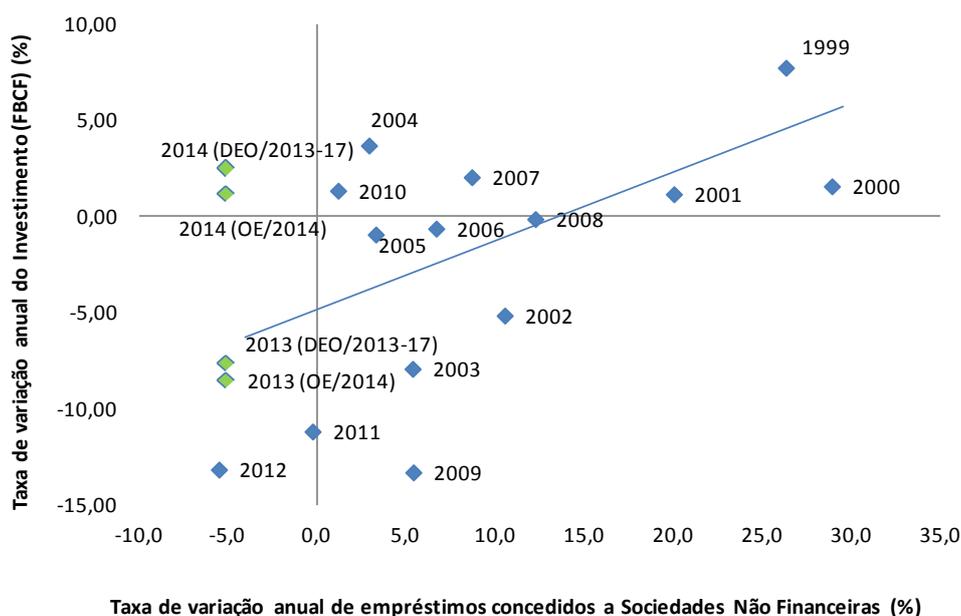
(taxa de variação anual, em percentagem, e em pontos percentuais)

	OE/2014	Comissão Europeia <sup>1)</sup>	FMI <sup>2)</sup>	Diferenças em p.p.	
				Face à Comissão	Face ao FMI
2014					
<b>PIB Óptica de Despesa</b>					
PIB	0,8	0,6	0,8	0,2	0,0
Consumo Privado	0,1	0,1		0,0	
Consumo Público	-2,8	-2,0		-0,8	
Investimento	1,2	2,5		-1,3	
Exportações	5,0	4,4		0,6	
Importações	2,5	3,1		-0,6	
Contributos para o crescimento do PIB					
Procura Interna	-0,3	0,0		-0,3	
Exportações Líquidas	1,1	0,6		0,5	
<b>Desemprego e Preços</b>					
Taxa de desemprego	17,7	18,5	17,7	-0,8	0,0
Inflação (IPC/IHPC) <sup>3)</sup>	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0
Deflador do PIB	0,9		0,9		0,0
<b>Balança corrente e de capital (em % do PIB) e procura externa</b>					
Capacidade/Necessidade líquida de financiamento face ao exterior (em % do PIB)					
Balança corrente	1,9	0,1	0,9	1,8	1,0
Balança de bens	-1,7				
Balança de capital	1,5				

Fontes: Ministério das Finanças, Comissão Europeia e Fundo Monetário Internacional (FMI). | Notas: 1) *The Economic adjustment programme for Portugal seventh review - Winter 2012/13*, publicado em junho de 2013. 2) *World Economic Outlook*, publicado a 8 de outubro de 2013. 3) Previsão para o IPC no OER/2013, e para o IHPC nas restantes publicações.

**4 A revisão do cenário para 2014 face a anteriores projeções implicou uma revisão em baixa da componente do investimento, tanto para 2013 como para 2014.** A queda do investimento em 8,5% em 2013 corresponde a uma revisão em baixa da estimativa apresentada no DEO/2013-17 (de -7,6%). Do mesmo modo, para 2014, a projeção anterior apontava para um crescimento de 2,5% e o cenário atual para um crescimento de 1,2%. Um dos riscos descendentes que este cenário apresenta relaciona-se com a restrição no acesso ao financiamento das empresas, num contexto de um mercado de crédito fragmentado no conjunto da área do euro. Tendo presente a evolução histórica da dinâmica dos empréstimos concedidos pelo sector financeiro e do investimento, poderá construir-se uma relação entre as duas variáveis (Gráfico 3). A previsão para 2013 já foi revista em baixa, perante a continuação da contração do crédito concedido às empresas do setor não financeiro. Para 2014, a variação do investimento prevista no atual cenário é compatível com períodos de expansão do crédito concedido (como é o caso de 2010). A persistência de uma trajetória de contração no crédito concedido apresenta-se como um risco para a evolução do investimento.

**Gráfico 3 – Investimento e empréstimos concedidos a empresas**  
(em percentagem)

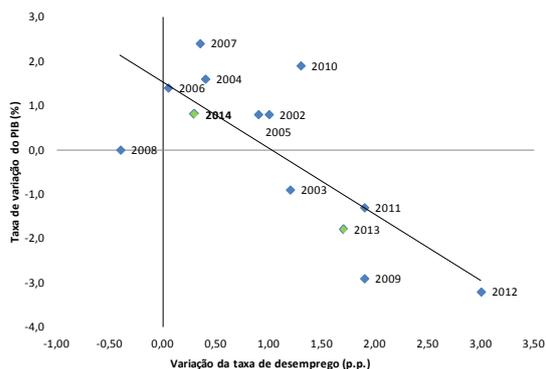


Fontes: INE, Ministério das Finanças (OER/2013), Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Nota: \* Para 2013 os dados dos empréstimos concedidos correspondem ao valor observado até 3.º trimestre (incluído) e o investimento corresponde à previsão apresentada pelo Ministério das Finanças. A regressão linear é calculada com dados até 2012 (incluído).

**5 A evolução da taxa de desemprego parece estar em linha com o crescimento do PIB. Contudo, o elevado nível desta taxa, em termos históricos, poderá provocar uma queda da população ativa superior à prevista.** O cenário para 2014 considera uma taxa de desemprego média anual de 17,7%, o que corresponde a um aumento de 0,3 p.p. face ao ano anterior. Esta projeção enquadra-se na relação histórica entre esta variável e o crescimento do PIB (Gráfico 4). Por outro lado, dada a projeção de uma diminuição de 0,4% no emprego total, estima-se que a população ativa diminua residualmente (perto de zero). Contudo, a evidência empírica dos últimos

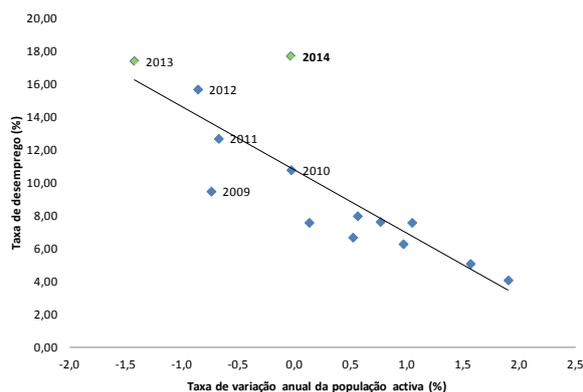
anos sugere que para taxas de desemprego mais elevadas existe uma queda acentuada da população ativa (Gráfico 5). Perante a persistência desta relação, em 2014 poderá registar-se uma mais acentuada redução da população ativa. Isto significa que, para a taxa de desemprego projetada, a evidência sugere uma maior queda do emprego total.

**Gráfico 4 – Variação da taxa de desemprego e taxa de variação do PIB**  
(em percentagem e em p.p.)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

**Gráfico 5 – Taxa de variação da população ativa e taxa de desemprego**  
(em percentagem)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

### Caixa 1 - Implicações de diferentes medidas de consolidação orçamental à luz de alguns multiplicadores orçamentais

Com o eclodir da crise de dívida soberana na área do euro e do problema de financiamento externo de algumas economias a discussão do impacto das medidas de consolidação orçamental adotadas foi retomada.<sup>2</sup> É relativamente consensual que a adoção de medidas orçamentais restritivas (isto é, diminuição da despesa pública e/ou aumento dos impostos) tem um efeito contracionista sobre a atividade económica, no curto prazo. Contudo, estas medidas podem encontrar justificação num contexto em que existem restrições ao financiamento da economia.

Na literatura económica, a principal divergência centra-se na magnitude dos multiplicadores orçamentais, isto é, na medição da resposta do produto induzida por alterações em variáveis de controlo orçamental. Este é um aspeto que assume elevada importância principalmente quando se pretende identificar separadamente os impactos de diferentes medidas orçamentais. Vários têm sido os contributos para esta discussão, revelando que existe uma elevada sensibilidade da magnitude do multiplicador a outras variáveis, como seja a dimensão da economia, o contexto da política monetária, o ciclo económico, e as elasticidades idiossincráticas de cada economia. Neste contexto, a análise de diferentes multiplicadores é tanto mais útil quanto o estudo for aplicado à economia e ao momento que se pretende analisar.

Esta caixa contribui com uma síntese de resultados apresentados em estudos recentes que aqui se destacam por serem aplicados à economia portuguesa e por permitirem identificar multiplicadores associados a diferentes opções de política orçamental. A utilização de modelos econométricos avançados, tal como os utilizados pelos autores aqui referidos, não impede que se tenham elevadas precauções na interpretação dos resultados. A magnitude dos multiplicadores é

<sup>2</sup> Um dos resultados mais mediaticamente discutidos é o estudo do FMI, divulgado no *World Economic Outlook* de outubro de 2012, que aponta para a existência de multiplicadores orçamentais entre 0,9 e 1,7, acima daqueles que estariam a ser utilizados nas projeções atuais em diversos países, que eram de 0,5, e resultaram da evidência empírica de três décadas para os países desenvolvidos.

condicionada aos pressupostos dos modelos utilizados e a sua interpretação deve ter em conta a adequação condicionada do modelo à realidade.

No artigo de Castro, Félix, Júlio e Maria (2013) o modelo utilizado é um DSGE (sigla inglesa para *dynamic stochastic general equilibrium*) desenvolvido para uma pequena economia aberta integrada numa união monetária, com agentes não-Ricardianos e com fricções financeiras.<sup>3</sup> Note-se que apesar de o modelo não ser contingente ao ciclo económico, são calculados multiplicadores para momentos normais e recessivos.<sup>4</sup> O período recessivo neste modelo é caracterizado por um aumento da percentagem de famílias que consomem todo o seu rendimento, por um aumento da rigidez do salário nominal e dos preços e pelo aumento dos *spreads* de crédito. Por outro lado, Pereira e Wemans (2013a e 2013c) utilizam um modelo VAR estrutural aplicado à economia portuguesa.<sup>5</sup> Para a construção deste modelo os autores utilizam uma amostra de 1995 a 2011, com base nas contas nacionais trimestrais.<sup>6</sup> Para o período equivalente, mas seguindo uma abordagem narrativa, Pereira e Wemans (2013b) quantificam os efeitos de choques fiscais no produto.<sup>7</sup>

Os impactos estimados de uma redução da despesa pública no produto variam consoante os modelos e, no caso do modelo DSGE, de algumas variantes para as hipóteses do modelo. A síntese de resultados que se apresenta agrupa os multiplicadores encontrados em Castro et al (2013) e em Pereira e Wemans (2013a, 2013b e 2013c), para idênticas medidas de consolidação orçamental. Os gráficos seguintes mostram a amplitude de variação desses multiplicadores, durante os três anos que se seguem à aplicação da medida de contenção orçamental respetiva.

No caso de medidas que provoquem a diminuição do consumo público em 1 p.p. do PIB (Gráfico 1) o impacto sobre o produto é uma contração, em média de 1,3 p.p. no primeiro ano, e de 0,7 p.p. e 0,3 p.p. nos anos seguintes<sup>8</sup>. Ainda que se observe uma menor amplitude dos resultados no período mais distante, note-se que os resultados para três anos após o choque estão sujeitos a uma maior incerteza.<sup>9</sup> Sobre o impacto da redução das transferências sociais (Gráfico 2), o impacto no produto é uma contração, em média, de 0,9 p.p. ao fim do primeiro ano e um aumento de 0,1 p.p. ao fim do terceiro ano.

<sup>3</sup> Os modelos DSGE (em português modelos estocásticos dinâmicos de equilíbrio geral) são constituídos por um conjunto de agentes homogêneos, enquadrados numa economia com funções de crescimento que conduzem ao equilíbrio. Para mais detalhe sobre a construção destes modelos ver Woodford (2003). O modelo utilizado em Castro et al (2013) corresponde ao modelo PESSOA apresentado em Almeida et al (2011). É um modelo aplicado à economia portuguesa, pequena economia aberta, no contexto de uma união monetária (por isso sem influência na determinação da taxa de juro de referência). O não cumprimento da condição ricardiana implica que os agentes não são indiferentes entre financiar as despesas do governo com aumento dos impostos ou com emissão de dívida (equivalente a impostos futuros), preferindo diferir o pagamento. As fricções financeiras introduzidas reproduzem o modelo de Bernanke, Gertler e Gilchrist (1999) onde os choques financeiros são propagados à economia real.

<sup>4</sup> São vários os autores que demonstram existir relação entre a posição do ciclo económico e a magnitude do multiplicador. Entre eles, Braun e Waki (2010) mostram que o multiplicador orçamental tende a ser superior quando a economia se encontra abaixo do pleno emprego.

<sup>5</sup> O modelo SVAR (structural vector autoregressive) segue a linha de Blanchard e Perotti (2002) e é um modelo linear com base empírica. A estrutura linear implica que choques de sinal simétrico tenham impacto simétrico no produto, o que poderá não ser adequado à realidade. Além disso, perante a existência de quebras de estrutura nas relações do modelo, a dimensão preditiva fica condicionada.

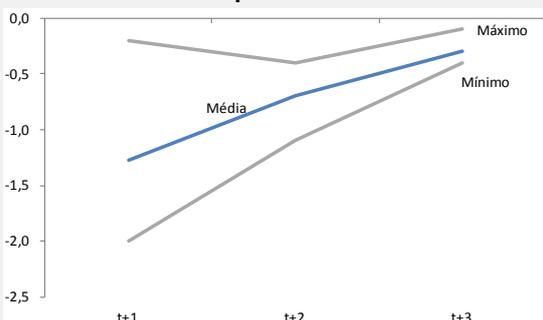
<sup>6</sup> A amostra de Pereira e Wemans (2013a) abrange o período 1995-2011, mais recentemente (Pereira e Wemans, 2013c) o VAR estrutural foi re-estimado para a amostra de 1996-2012, comparável com o estudo de Pereira e Wemans 2013b.

<sup>7</sup> A abordagem narrativa, aplicada a alterações fiscais, é apresentada em Romer e Romer (2010) e baseia-se na identificação das alterações fiscais, quantificadas de acordo com a análise orçamental e de legislação.

<sup>8</sup> As variáveis são medidas em termos reais. No caso do modelo VAR estrutural, o deflator utilizado é o deflator do PIB (para mais detalhe ver Pereira e Wemans 2013a, nota de rodapé 3).

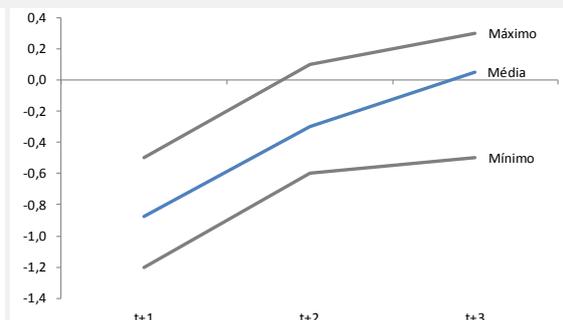
<sup>9</sup> No caso do modelo VAR estrutural, é utilizada a estimação pontual do multiplicador, pelo que não se transmite o aumento das bandas de confiança associado a prazos mais longos.

**Gráfico 1. Impacto no PIB da redução no consumo público**



Fontes: Castro et al (2013), Pereira e Wemans (2013a) e cálculos da UTAO.

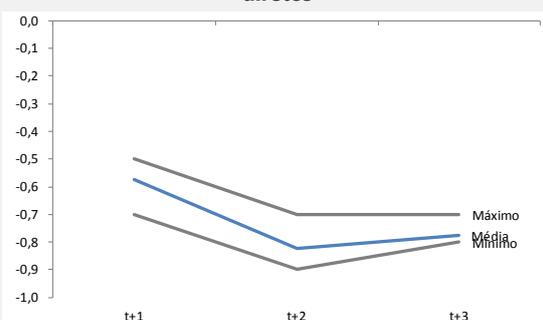
**Gráfico 2. Impacto no PIB da redução das transferências sociais**



Fontes: Castro et al (2013), Pereira e Wemans (2013a) e cálculos da UTAO.

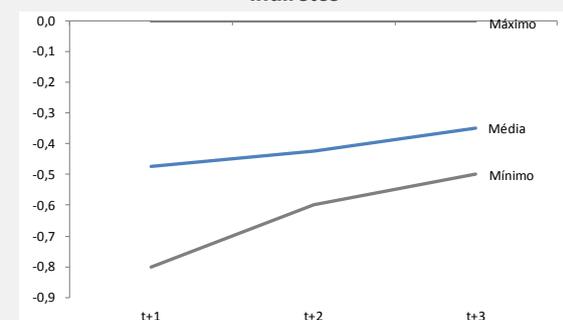
Os multiplicadores que resultam de choques fiscais apontam, em média, para um efeito multiplicador sobre o produto mais acentuado com a alteração dos impostos diretos do que com a alteração dos impostos indiretos (Gráfico 3 e Gráfico 4). Em média, o multiplicador dos impostos diretos varia entre -0,6 e -0,8, ao longo dos três anos. No caso dos impostos indiretos, o multiplicador varia entre -0,5 e -0,4.

**Gráfico 3. Impacto no PIB do aumento dos impostos diretos**



Fontes: Castro et al (2013), Pereira e Wemans (2013a) e cálculos da UTAO.

**Gráfico 4. Impacto no PIB do aumento dos impostos indiretos**

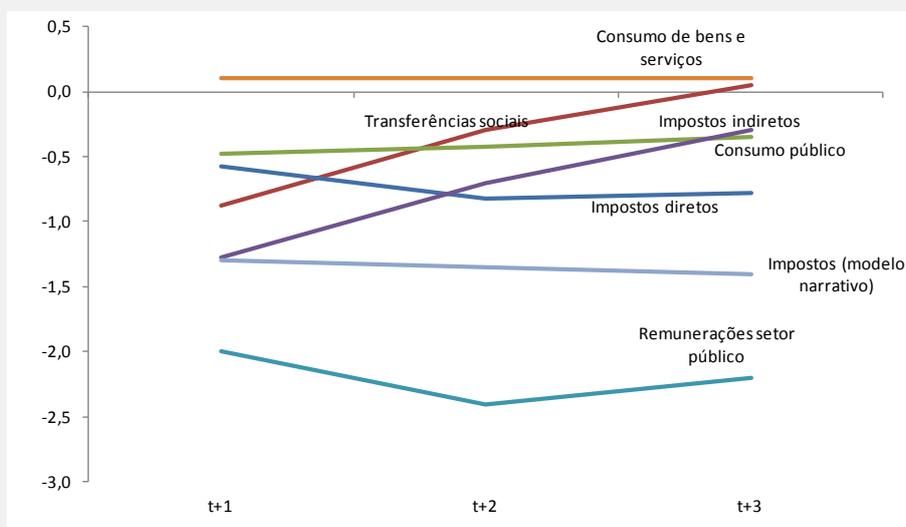


Fontes: Castro et al (2013), Pereira e Wemans (2013a) e cálculos da UTAO.

Um dos principais resultados destes estudos é que os modelos tendem a ser especialmente sensíveis à composição do pacote de medidas de consolidação orçamental. Para além das medidas apresentadas nos gráficos 1 a 4, Pereira e Wemans (2013a) calculam os multiplicadores no produto do efeito da redução da despesa em remunerações e em bens e serviços. Os resultados destes multiplicadores – que resultam apenas da estimação do VAR estrutural – são apresentados no Gráfico 5 e mostram um multiplicador substancialmente superior no caso da redução da despesa em remunerações. Perante a diminuição de 1 p.p. das remunerações em percentagem do PIB, o produto deverá diminuir 2,0, 2,4 e 2,2 p.p. ao fim de um, dois e três anos da aplicação da medida. Este é o multiplicador de maior dimensão encontrado em média nos estudos aqui referidos. Em contraste, o multiplicador da despesa em bens e serviços é marginalmente positivo ao fim do primeiro ano. Em relação aos choques fiscais, os resultados no Gráfico 5 incluem também a abordagem narrativa de Pereira e Wemans (2013b) que, em geral, é uma abordagem que tem apresentado resultados superiores para os multiplicadores. Contudo, os resultados deste estudo não permitem a desagregação entre tipo de impostos, diretos e indiretos, por os resultados não serem estatisticamente significativos.

A análise dos resultados encontrados, em particular no caso da estimação do VAR estrutural, terá de ter em conta os limites à extrapolação destes multiplicadores, nomeadamente devido à possível existência de quebras de estrutura entre as variáveis macroeconómicas, implicando alterações na transmissão da política orçamental no contexto de crise. No atual contexto refira-se ainda a prevalência de uma política monetária com taxas de juro perto de zero e a elevada fragmentação dos mercados financeiros na área do euro, condicionando o canal de transmissão da política orçamental.

**Gráfico 5. Impacto médio no PIB de diversas medidas de consolidação orçamental**  
(desvio percentual no PIB da alteração em 1 por cento do PIB de cada medida orçamental)



Fontes: Castro et al (2013), Pereira e Wemans (2013a e 2013b) e cálculos da UTAO. | Nota: Os multiplicadores identificados em Castro et al (2013) correspondem aos impactos no PIB (desvios percentuais no PIB face ao estado inicial) em situação normal, situação de crise, situação de crise com aumento da rigidez dos preços e situação de crise com aumento das fricções financeiras. Os multiplicadores identificados em Pereira e Wemans (2013a) correspondem à resposta simples em 1, 2 e 3 anos do impacto no PIB da alteração em 1 euro das medidas orçamentais. Neste gráfico são agrupados, com média simples, do seguinte modo: multiplicadores de transferências sociais, de consumo público, de impostos diretos e de indiretos identificados em Castro et al (2013) e em Pereira e Wemans (2013a); multiplicadores fiscais (sem distinção) identificados em Pereira e Wemans (2013b); multiplicadores de remunerações e de consumo de bens e serviços identificados em Pereira e Wemans (2013a).

## Referências

- Almeida, V., G. Castro, R.M. Félix e J.R. Maria (2011), "Política Orçamental numa pequena economia da área do euro", *Boletim Económico Primavera 2011*, Banco de Portugal
- Bernanke, B.S., M. Gertler e S. Gilchrist (1999), "The financial accelerator in a quantitative business cycle Framework", *Handbook of macroeconomics*, 1:1341-1393
- Blanchard, O e R. Perotti (2002), "An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output", *Quarterly Journal of Economics*, 117(4):1329-1368
- Braun, R.A. e Y. Waki (2010), "On the Size of the Fiscal Multiplier When the Nominal Interest Rate is Zero", não publicado, University of Tokyo
- Castro, G., R.M. Félix e J.R. Maria (2013), "Fiscal multipliers in a small euro área economy: How big can they get in the crisis times?", *Working Paper*, Banco de Portugal
- Pereira, M e L. Wemans (2013a), "Efeitos da política orçamental sobre a actividade económica em Portugal: a abordagem dos VAR estruturais", *Boletim Económico Primavera 2013*, Banco de Portugal
- Pereira, M e L. Wemans (2013b), "Efeitos macroeconómicos das alterações da legislação fiscal em Portugal", *Boletim Económico Outono 2013*, Banco de Portugal
- Pereira, M e L. Wemans (2013c), "Output effects of a measure of tax shocks based on changes in legislation for Portugal", *Working paper*, Banco de Portugal
- Romer, C. e D. Romer (2010), "The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks", *American Economic Review*, 100(3):763-801
- Woodford, M. (2003), *Interest and Prices: Foundations of a theory of monetary policy*, Princeton University Press

## III Perspetivas orçamentais

### III.1 Conta das administrações públicas em contabilidade nacional

**6 A proposta de Orçamento do Estado apresenta um défice das administrações públicas de 4% do PIB como objetivo para 2014.** Após a 7.<sup>a</sup> avaliação regular do PAEF, os limites do défice orçamental foram revistos para 5,5% do PIB em 2013, 4,0% em 2014 e 2,5% em 2015. Estes objetivos implicam um novo adiamento, por mais um ano, do cumprimento do limite de 3% para o défice orçamental definido no âmbito do Tratado da União Europeia (ver Caixa 2).<sup>10</sup> A revisão dos limites teve por base a atualização das perspetivas económicas para Portugal em maio de 2013 pelos serviços da Comissão. A consolidação orçamental em 2013 revelou-se menos intensa por comparação com as projeções do OE/2013, reflexo da evolução menos positiva do crescimento e do mercado de trabalho. Acresce que, no seu acórdão de 5 de abril de 2013, o Tribunal Constitucional declarou inconstitucionais algumas medidas no valor de 0,8 % do PIB. As projeções orçamentais apresentadas no OE/2014 não serão alheias ao desempenho menos favorável verificado em 2013.<sup>11</sup> Com efeito, aquando da elaboração do OE/2013, perspetivava-se um saldo orçamental de 2,5% para 2014, abaixo, portanto, do limite de défice excessivo. A melhoria prevista no saldo global das administrações públicas em 2014 é suportada numa redução do défice da administração central e num aumento dos excedentes da administração regional e local e da segurança social (Tabela 3).

**Tabela 3 – Saldos das administrações públicas por subsetor**

(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Administração Central	Ad. Regional e Local	Segurança Social	Adm. Públicas		Adm. Públicas (ajust. <i>one-off</i> )	
	em M€	em M€	em M€	em M€	% PIB	em M€	% PIB
<b>2012</b>	<b>-11 797</b>	<b>856</b>	<b>300</b>	<b>-10 641</b>	<b>-6,4</b>	<b>-9 594</b>	<b>-5,8</b>
<b>2013</b>	<b>-10 613</b>	<b>694</b>	<b>141</b>	<b>-9 778</b>	<b>-5,9</b>	<b>-9 618</b>	<b>-5,8</b>
<b>2014</b>	<b>-8 128</b>	<b>986</b>	<b>348</b>	<b>-6 793</b>	<b>-4,0</b>	<b>-6 976</b>	<b>-4,1</b>

Fontes: INE (Procedimento dos Défices Excessivos, setembro de 2013) e Ministério das Finanças (OE/2014). | Notas: os dados encontram-se ajustados das operações pontuais identificadas na Caixa 3.

<sup>10</sup> Em 2 de dezembro de 2009, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 126.º, n.º 6, do Tratado, que existia um défice excessivo em Portugal, tendo feito uma recomendação no sentido da correção do défice excessivo até 2013. Em 9 de outubro de 2012, o Conselho concluiu, nos termos do artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, que, embora tivessem sido tomadas medidas eficazes, tinham ocorrido acontecimentos económicos adversos inesperados com importantes consequências desfavoráveis para as finanças públicas. Por conseguinte, o Conselho adotou uma recomendação revista, nos termos do artigo 126.º, n.º 7, do Tratado ("Recomendação do Conselho, de 9 de outubro de 2012"), e recomendou que Portugal corrigisse o seu défice excessivo até 2014. Após a conclusão da 7.<sup>a</sup> avaliação do PAEF, o Conselho da União Europeia decidiu, no dia 18 de junho de 2013, emitir uma nova recomendação, concedendo mais um ano para a conclusão da situação de défice excessivo em Portugal, i.e. até 2015.

<sup>11</sup> A análise da UTAO às perspetivas orçamentais para 2013, contemporânea à avaliação apresentada no presente documento, consta no parecer técnico sobre a 2.<sup>a</sup> alteração ao Orçamento do Estado de 2013.

**7 Quando ajustado de operações de natureza temporária, o défice previsto para 2014 é de 4,1% do PIB, o que representa uma redução de 1,7 pontos percentuais face ao ano anterior.** O ajustamento referente a operações temporárias efetuado ao saldo de 2014 representa apenas 0,1% do PIB (183 M€) e diz respeito a uma medida temporária de consolidação orçamental (presume-se que a concessão de portos, que se encontrava prevista para 2013). Face à estimativa para 2013, o OE/2014 tem subjacente uma diminuição do défice em 1,7 p.p. do PIB, a qual assenta, essencialmente, em três fatores: a diminuição das despesas com pessoal (em 1,2 p.p.), a redução de prestações sociais (em 0,3 p.p.) e o aumento da receita de impostos sobre a produção e importação (0,3 p.p.) (Tabela 4).

**Tabela 4 – Conta das administrações públicas, ajustada de operações pontuais**  
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	2012	2013	2014	Variação anual		2012	2013	2014	Variação anual
	em M€			em M€	em %	em % do PIB			em p.p. do PIB
<b>Receita total</b>	<b>67 291</b>	<b>70 920</b>	<b>71 936</b>	<b>1 016</b>	<b>1,4</b>	<b>40,7</b>	<b>42,9</b>	<b>42,8</b>	<b>-0,1</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>65 117</b>	<b>68 978</b>	<b>70 089</b>	<b>1 111</b>	<b>1,6</b>	<b>39,4</b>	<b>41,7</b>	<b>41,7</b>	<b>0,0</b>
Receita fiscal	37 851	40 084	41 241	1 157	2,9	22,9	24,2	24,5	0,3
Impostos s/ produção e importação	22 764	21 760	22 562	803	3,7	13,8	13,2	13,4	0,3
Impostos s/ rendimento e património	15 088	18 324	18 679	355	1,9	9,1	11,1	11,1	0,0
Contribuições sociais	19 135	19 667	19 570	-96	-0,5	11,6	11,9	11,6	-0,3
Outras receitas correntes	8 131	9 227	9 277	50	0,5	4,9	5,6	5,5	-0,1
<b>Receitas de capital</b>	<b>2 174</b>	<b>1 942</b>	<b>1 847</b>	<b>-95</b>	<b>-4,9</b>	<b>1,3</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,1</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>76 885</b>	<b>80 538</b>	<b>78 913</b>	<b>-1 626</b>	<b>-2,0</b>	<b>46,5</b>	<b>48,7</b>	<b>46,9</b>	<b>-1,8</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>73 297</b>	<b>76 653</b>	<b>75 198</b>	<b>-1 456</b>	<b>-1,9</b>	<b>44,3</b>	<b>46,3</b>	<b>44,7</b>	<b>-1,6</b>
Consumo intermédio	7 400	7 864	7 758	-106	-1,3	4,5	4,8	4,6	-0,1
Despesas com pessoal	16 510	17 538	15 763	-1 775	-10,1	10,0	10,6	9,4	-1,2
Prestações sociais	37 139	38 399	38 320	-79	-0,2	22,5	23,2	22,8	-0,4
Juros (PDE)	7 126	7 189	7 324	135	1,9	4,3	4,3	4,4	0,0
Outras despesas correntes (inc. subsídios)	5 121	5 663	6 032	369	6,5	3,1	3,4	3,6	0,2
<b>Despesa de capital</b>	<b>3 589</b>	<b>3 885</b>	<b>3 715</b>	<b>-170</b>	<b>-4,4</b>	<b>2,2</b>	<b>2,3</b>	<b>2,2</b>	<b>-0,1</b>
FBCF	2 745	3 085	3 004	-81	-2,6	1,7	1,9	1,8	-0,1
Outras despesas de capital	844	800	712	-89	-11,1	0,5	0,5	0,4	-0,1
<b>Saldo</b>	<b>-9 594</b>	<b>-9 618</b>	<b>-6 976</b>	<b>2 642</b>		<b>-5,8</b>	<b>-5,8</b>	<b>-4,1</b>	<b>1,7</b>

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: os dados encontram-se ajustados das operações pontuais identificadas na Caixa 3

**8 O Orçamento do Estado para 2014 tem subjacente um aumento do saldo estrutural inferior ao definido no âmbito do documento de estratégia orçamental e ao recomendado pelo Conselho Europeu em junho de 2013.** O saldo estrutural projetado para 2014 é de -2,9% do PIB, representando uma melhoria de 1 p.p. face ao estimado para o corrente ano (Tabela 5). A concretizar-se esta projeção, e a que está prevista ocorrer em 2013 (de 0,4 p.p. do PIB), desde 2011 será obtida um aumento de 5,9 p.p. do PIB.<sup>12</sup> Saliente-se que, tal como relativamente ao saldo orçamental, os limites para o saldo em termos estruturais foram igualmente revistos em baixa face aos previstos na 7.ª avaliação do PAEF e no DEO/2013-17. Com efeito, na estratégia orçamental estabelecida no 1.º semestre de 2013 estava subjacente uma variação do saldo estrutural superior (também designada por “esforço orçamental”) de 0,7 e de 1,4 p.p. do PIB, em 2013 e 2014, respetivamente. A consolidação orçamental estrutural proposta no OE/2014 também se afasta da

<sup>12</sup> No que se refere ao saldo primário estrutural, este já foi excedentário em 2012, em 0,1% do PIB, e poderá atingir 1,5% do PIB em 2014 de acordo com a projeção do OE/2014, o que se traduzirá numa variação ainda mais significativa no período 2011-2014, de 7,4 p.p. do PIB.

recomendada pelo Conselho Europeu, no dia 18 de junho de 2013 (ver Caixa 2). Com efeito, de acordo com esta recomendação “para pôr termo à situação de défice orçamental excessivo”, Portugal deveria estabelecer como objetivo uma melhoria para o saldo estrutural de 0,6 p.p. do PIB em 2013, 1,4 p.p do PIB em 2014 e 0,5 p.p. do PIB em 2015.<sup>13</sup>

**Tabela 5 – Do saldo orçamental ao saldo estrutural**  
(em percentagem do PIB e em pontos percentuais do PIB)

	2011	2012	2013 (p)	2014 (p)	Por memória: [DEO - Abril 2013]	
					2013 (p)	2014 (p)
<b>Saldo Orçamental</b>	-4,3	-6,4	-5,9	-4,0	-5,5	-4,0
Medidas temporárias	3,0	-0,6	-0,1	0,1	0,1	-0,3
<b>Saldo orçamental excluindo medidas temporárias</b>	<b>-7,4</b>	<b>-5,8</b>	<b>-5,8</b>	<b>-4,1</b>	<b>-5,6</b>	<b>-3,6</b>
Componente cíclica	-0,8	-1,6	-1,9	-1,3	-2,0	-1,5
Saldo estrutural	-6,5	-4,2	-3,9	-2,9	-3,6	-2,1
<b>Variação do saldo estrutural</b>	<b>2,2</b>	<b>2,3</b>	<b>0,4</b>	<b>1,0</b>	<b>0,7</b>	<b>1,4</b>
Saldo primário estrutural	-2,5	0,1	0,5	1,5	0,8	2,2
Var. do saldo primário estrutural	3,5	2,5	0,4	1,0	0,7	1,4

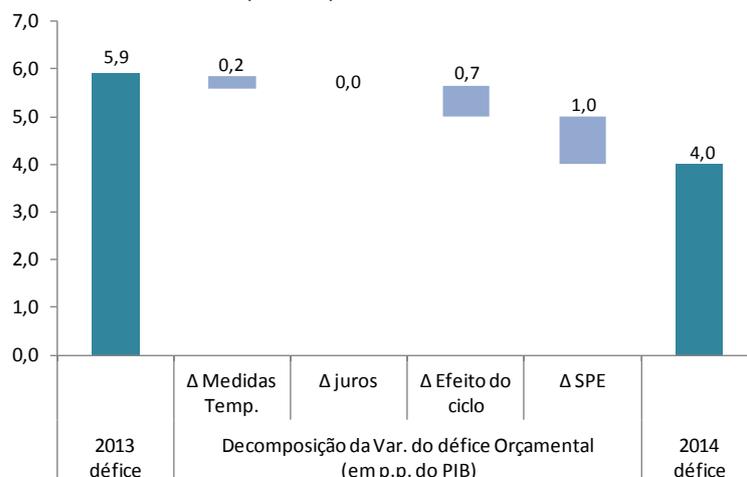
Fontes: Ministério das Finanças (OE/2014 e DEO/2013-2017) e cálculos da UTAO. | Nota: as medidas temporárias consideradas em 2014 no âmbito do DEO/2013-2017 dizem respeito à estimativa do efeito líquido da despesa com indemnizações de rescisões na administração pública (562 M€ ou 0,3% do PIB). O valor considerado para medidas temporárias em 2014 no âmbito do OE/2014 é de apenas 183 M€, o qual deverá ser relativo à receita de concessão de portos. Esta operação temporária esteve prevista para 2013, no âmbito do DEO/2013-2017, e estava estimada em 227 M€.

**9 De acordo com a projeção oficial, o saldo primário estrutural deverá aumentar em 2014, num contexto de ligeira melhoria da conjuntura económica, passando a política orçamental a assumir uma natureza restritiva e contra cíclica.** O esforço de consolidação orçamental (medido pela variação do saldo primário estrutural) foi significativo em 2011 e 2012, tendo atingido 3,5 e 2,6 p.p. do PIB, respetivamente (Gráfico 6 e Tabela 6). Com efeito, uma variação desta dimensão foi necessária de modo a contrariar o aumento do custo de financiamento da dívida pública e o efeito causado pela degradação da atividade económica. Para 2014, já não se projeta um contributo negativo do ciclo económico, pelo contrário, este deverá concorrer para a correção do défice público. Assim, de acordo com a projeção oficial incluída no OE/2014, a consolidação orçamental, num contexto de uma conjuntura económica mais favorável, passa a assumir uma natureza restritiva e contra cíclica. Note-se que a necessidade de consolidar as contas públicas e de estancar a acumulação de dívida pública, num contexto de degradação da atividade económica, tem-se vindo a traduzir, desde 2011, numa política orçamental restritiva e pró-cíclica.

<sup>13</sup> Ver o parecer da UTAO sobre a 2.ª alteração ao OE/2013 sobre o facto da variação do saldo estrutural projetada para 2013 ser inferior à melhoria mínima exigida, de 0,5 % do PIB pelo artigo 5.º, n.º 1 do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas, e que também se encontra transposto na 7.ª alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, artigo 12.º-C, n.º 6 da Lei n.º 37/2013, de 14 de junho, relativo à “Regra do saldo orçamental estrutural”.

**Gráfico 6 – Esforço de consolidação orçamental previsto para 2014**

(em pontos percentuais do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: ΔSPE significa “variação do saldo primário estrutural”.

**Tabela 6 – Decomposição da variação do saldo orçamental**

(em pontos percentuais do PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	2014 (p)
<b>(1) Variação do saldo orçamental</b>	<b>-0,5</b>	<b>-6,5</b>	<b>0,3</b>	<b>5,4</b>	<b>-2,0</b>	<b>0,5</b>	<b>1,9</b>
(2) Ciclo económico*	-0,4	-1,3	0,9	-0,5	-0,7	-0,3	0,7
(3) Med. temp. (variação)	0,7	-1,1	-0,4	3,7	-3,6	0,6	0,2
(4) Contrib. juros dívida	-0,1	0,2	0,0	-1,2	-0,3	0,0	0,0
<b>(5) Ajustamento estrutural = (Δ Saldo Primário Estrutural**) = (1)-(2)-(3)-(4)</b>	<b>-0,7</b>	<b>-4,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>3,5</b>	<b>2,6</b>	<b>0,4</b>	<b>1,0</b>
<i>Por memória:</i>							
Medidas de consolidação orçamental (em % do PIB)						3,2	2,2

Fontes: INE, Ministério das Finanças (OE/2014) e cálculos da UTAO. | Notas: \* Refere-se à variação da componente cíclica do saldo orçamental. \*\* As fatores pontuais considerados encontram-se identificados na Caixa 3. A dimensão das medidas de consolidação orçamental apresentadas por memória decorre das estimativas do Ministério das Finanças incluídas no OE/2013 e no OE/2014.

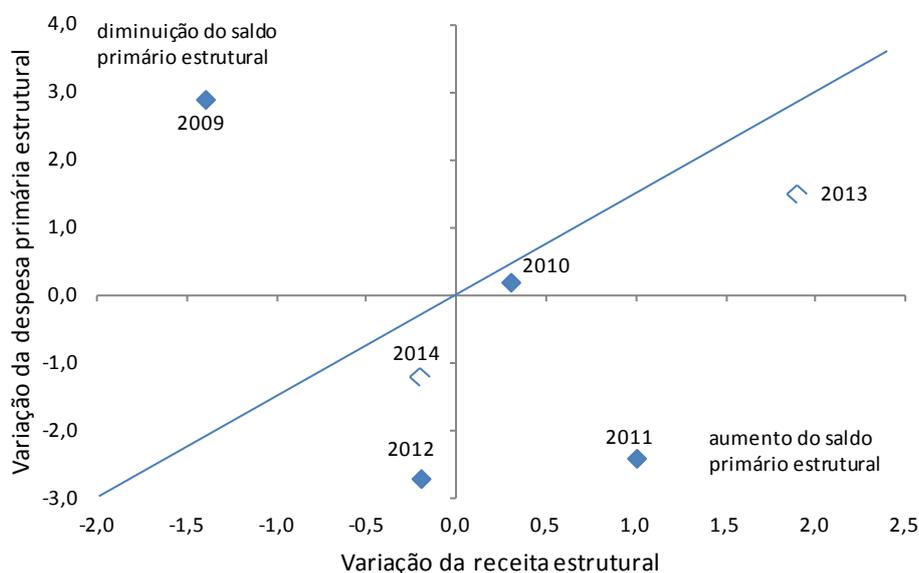
**10 Em termos estruturais, de acordo com a projeção do OE/2014, o esforço de consolidação orçamental assentará exclusivamente na redução da despesa pública.** Ao contrário do sucedido em 2013, em que a reposição de subsídios aos funcionários públicos e pensionistas resultou num aumento da despesa primária estrutural, em 2014 está prevista uma diminuição de 1,2 p.p. da despesa estrutural (Tabela 7 e Gráfico 7). Para a variação desta contribui particularmente a redução das pensões da CGA e das remunerações de funcionários públicos. No que se refere à receita, está prevista uma diminuição em termos estruturais de 0,2 p.p. do PIB, a qual se segue a um aumento estimado de 1,9 p.p. do PIB em 2013. Note-se que a redução da receita em termos estruturais em 2014 está associada a um aumento em termos não estruturais (nomeadamente impostos sobre a produção e importação), uma vez que as projeções oficiais apontam para uma melhoria do ciclo económico.

**Tabela 7 – Evolução dos principais variáveis em termos estruturais**  
(em percentagem do PIB potencial)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	2014 (p)	Por memória: [DEO - Abril 2013]	
								2013 (p)	2014 (p)
Receita estrutural	41,1	39,7	40,0	41,0	40,8	42,8	42,6	42,7	41,9
var. da receita estrutural		-1,4	0,3	1,0	-0,2	1,9	-0,2	-	-0,8
Despesa estrutural	45,8	48,6	48,7	47,5	45,1	46,6	45,4	46,2	44,0
var. da despesa estrutural		2,8	0,2	-1,2	-2,4	1,5	-1,2	-	-2,3
Desp. primária estrutural	42,9	45,8	45,9	43,5	40,8	42,3	41,1	41,9	39,7
var. da despesa primária estrutural		2,9	0,2	-2,4	-2,7	1,5	-1,2	-	-2,3

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**Gráfico 7 – Variação da receita e da despesa primária estruturais**  
(em pontos percentuais do PIB potencial)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

## Caixa 2 – Recomendação do Conselho Europeu para pôr fim à situação de défice orçamental excessivo em Portugal

Após a conclusão da 7.ª avaliação do PAEF, o Conselho da União Europeia decidiu, no dia 18 de junho de 2013, emitir uma recomendação “com vista a pôr termo à situação de défice excessivo em Portugal” até 2015, concedendo mais um ano que na recomendação anterior, datada de 27 de setembro de 2012.

Apresentam-se de seguida a referida recomendação:

- Portugal deverá estabelecer como objetivo para o défice nominal 5,5 % do PIB em 2013, 4,0% do PIB em 2014 e 2,5% do PIB em 2015, o que é consistente com uma melhoria do saldo estrutural em 0,6% do PIB em 2013, 1,4% do PIB em 2014 e 0,5% do PIB em 2015, com base nas perspetivas económicas para Portugal atualizadas em maio de 2013 pelos serviços da Comissão.
- Portugal deverá implementar medidas correspondentes a 3,5% do PIB, a fim de limitar o défice em 2013 a 5,5% do PIB. Essas medidas incluem as medidas definidas na Lei Orçamental de 2013 e as medidas adicionais constantes do Orçamento Retificativo, nomeadamente reduções suplementares da massa salarial, aumento da eficiência no funcionamento da administração pública, redução do consumo público e melhor utilização dos fundos da União.

*[Na recomendação do Conselho de 27 de setembro de 2012 constavam os seguintes objetivos, agora revistos: as autoridades portuguesas deverão adotar medidas permanentes de consolidação no valor de 3,0% do PIB, para alcançar o objetivo de 4,5% do PIB em 2013, e assegurar a melhoria do saldo estrutural de 1,6% do PIB, de modo a reduzir o défice nominal público abaixo do valor de referência de 3% do PIB até 2014.]*

- Portugal deverá, com base na reforma da despesa pública, adotar medidas permanentes de consolidação no valor de, pelo menos, 2% do PIB, tendo em vista atingir um défice nominal de 4,0% do PIB em 2014. Portugal deve ter como objetivo racionalizar e modernizar a administração pública, eliminar sobreposições de funções e de organismos no setor público, aumentar a sustentabilidade do sistema de pensões e alcançar economias financeiras específicas em diferentes ministérios setoriais.
- Portugal deverá adotar as medidas permanentes de consolidação necessárias para alcançar o objetivo de 2,5% do PIB previsto para o défice de 2015.
- O Conselho estabelece o prazo de 1 de outubro de 2013 para Portugal tomar medidas efetivas e, nos termos do artigo 10.º, n.º 2-A, do Regulamento (CE) n.º 472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do euro afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira.

Além disso, Portugal deverá manter a dinâmica de reforma na gestão das finanças públicas, através da revisão da Lei de Enquadramento Orçamental até ao final de 2013, a fim de aperfeiçoar ainda mais os procedimentos orçamentais e os princípios da gestão orçamental, responsabilização, transparência e simplificação; e prosseguir os esforços de limitação dos passivos contingentes resultantes de empresas públicas e das PPP.

Fonte: Adaptado da [Recomendação do Conselho de 18 de junho de 2013 com vista a pôr fim à situação de défice orçamental excessivo em Portugal](#).

### Caixa 3 – Fatores de natureza temporária ou pontual

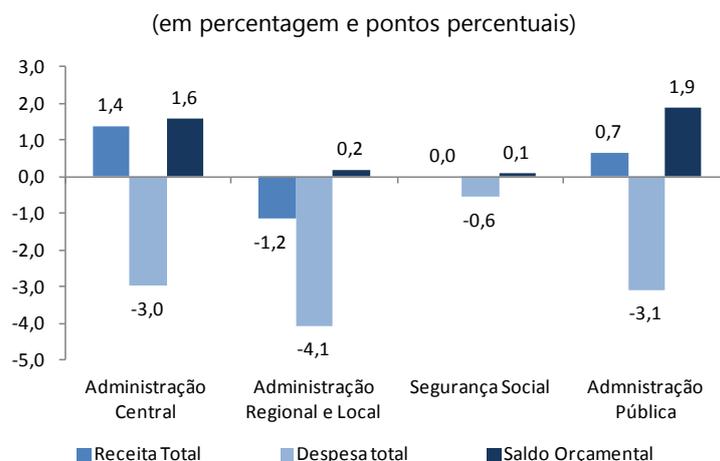
A interpretação adequada dos principais agregados orçamentais requer a exclusão de fatores pontuais que condicionam a análise das contas das administrações públicas, são os seguintes:

- 2012:**
- (i) Aumento de capital da CGD reclassificada como transferência de capital
  - (ii) Transferência do fundo de pensões do BPN
  - (iii) Sobretaxa extraordinária em sede de IRS anunciada em Julho/2011
  - (iv) Concessão relativa à atribuição dos direitos de utilização da frequência da 4ª geração móvel
  - (v) Regularização de pagamentos devidos à UE no âmbito da revisão do Rendimento Nacional Bruto
  - (vi) Imposto sobre a repatriação de capitais (RERT)
  - (vii) Conversão de suprimentos concedidos pela *Parública* em aumento de capital da *Sagestamo*
  - (viii) Imparidades associadas à transferência de ativos do BPN para a *Parvalorem* e *Parups*
  - (ix) Reembolso extraordinário de IVA
- 2013:**
- (i) Injeção de capital no BANIF reclassificada como transferência de capital
  - (ii) Regime excecional de regularização de dívidas fiscais e à segurança social
  - (iii) Crédito fiscal extraordinário ao Investimento
- 2014:**
- (i) Concessão de Portos
- [Aguarda confirmação: indemnizações para rescisões na função pública.]

## III.2 Análise das receitas e despesas das administrações públicas

**11 De acordo com a projeção do OE/2014, todos os subsectores da Administração Pública contribuem positivamente para o objetivo do défice orçamental de 4,0% em contabilidade nacional, com particular enfoque na administração central.** Para a obtenção de um défice orçamental de 4,0% do PIB em 2014, valor em linha com o enviado às autoridades europeias na 2.<sup>a</sup> notificação do PDE de 30 de setembro, contribui, sobretudo, a administração central com um objetivo para o saldo orçamental de -4,8% do PIB, uma redução de 1,6 p.p. face a 2013. Por outro lado, é estimado um aumento do saldo orçamental da administração regional e local de 0,4% para 0,6% do PIB e da segurança social de 0,1% para 0,2% do PIB. Para este setor, apesar da redução das contribuições e quotizações e do aumento do subsídio de desemprego e apoio ao emprego dado as condições macroeconómicas adversas, nomeadamente o aumento do desemprego, é esperado um saldo orçamental positivo de 329,8 M€. Tal deve-se, em parte, à transferência extraordinária do Orçamento do Estado para a segurança social, algo já verificado em 2013, à aplicação de uma condição de recurso às pensões de sobrevivência mais elevadas (medida avaliada em 100 M€) e ao aumento da idade de acesso à pensão de velhice com base fator de sustentabilidade (medida avaliada em 205 M€).

**Gráfico 8 – Variação Anual de receitas e despesas das administrações públicas e diferença de saldo orçamental face a 2013**

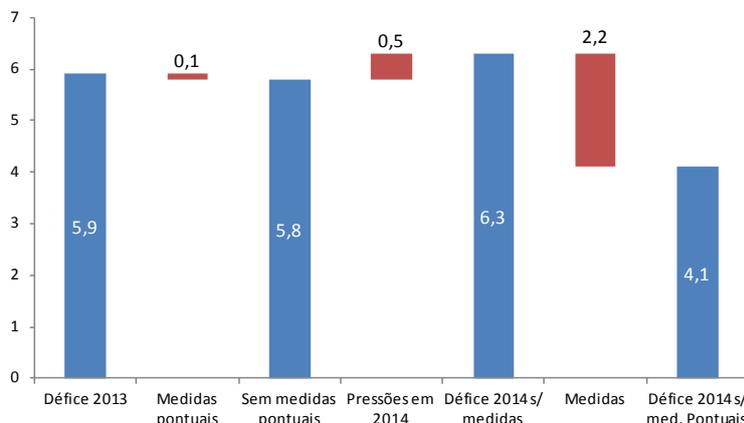


Fontes: Ministério das Finanças (OE/2014) e cálculos da UTAO.

**12 O ajustamento orçamental a efetuar em 2014, excluindo o efeito de medidas de natureza temporária, implica uma redução do défice de 1,7 p.p. do PIB face ao ano anterior.** Tomando como ponto de partida a estimativa incluída no relatório do Orçamento do Estado para 2014, o défice das administrações públicas ascendeu a 5,9% em 2013 em contas nacionais, o que corresponde a um défice excluindo medidas temporárias de 5,8% do PIB.<sup>14</sup> Por outro lado, o limite para o défice orçamental de 2014, excluindo medidas pontuais, cifra-se nos 4,1%, ou seja 1,7 p.p. do PIB abaixo do verificado em 2013 em termos comparáveis (os ajustamentos efetuados em cada ano constam na Caixa 3).

<sup>14</sup> A diferença de 0,1 p.p. do PIB deve-se ao impacto conjunto de diversos fatores: o regime excecional e temporário de regularização de dívidas fiscais e à segurança social (-0,4% do PIB), o crédito fiscal extraordinário ao investimento (+0,1%

**Gráfico 9 – Evolução do défice orçamental de 2013 para o défice de 2014 excluindo medidas pontuais**  
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (OE/2014) e cálculos da UTAO. Nota| No mesmo gráfico estão consideradas as pressões em 2014 em termos líquidos, excluindo efeito do cenário macroeconómico.

**13 Considerando o efeito líquido do programa de rescisões por mútuo acordo, são apresentadas medidas de consolidação orçamental no valor de 2,1 p.p. do PIB com o objetivo de atingir o ajustamento orçamental proposto.** Por um lado, durante o ano de 2014, foram identificados fatores não controláveis pelas instâncias governamentais que poderão levar ao acréscimo de despesa no valor de 1,0 p.p. do PIB.<sup>15</sup> A contrapor, segundo o Ministério das Finanças, regista-se um efeito benéfico proveniente da melhoria do cenário macroeconómico de 0,5 p.p. do PIB. Por outro lado, segundo o Ministério das Finanças, as medidas de consolidação orçamental, em termos brutos e excluindo medidas pontuais, totalizam 2,5% do PIB. No entanto, registam-se perdas de receita fiscal e contributiva derivada das medidas em despesa com pessoal e prestações sociais no montante de 0,3% do PIB. Adicionalmente, é de salientar que a execução de programas de rescisões por mútuo acordo implica o pagamento de compensações no montante de 0,1% do PIB (227 milhões de euros). Nesse sentido, as medidas já anunciadas resultam num efeito líquido de 2,1% do PIB<sup>16</sup>, 0,1 p.p. inferior ao considerado pelo mesmo relatório como necessárias para garantir o ajustamento orçamental.

---

do PIB) e a injeção de capital no BANIF (+0,4% do PIB). De salientar que o Ministério das Finanças referiu que o défice orçamental relevante para o programa PAEF se deverá situar nos 5,5 p.p. do PIB.

<sup>15</sup> As pressões adicionais não controláveis identificadas pelo Ministério das Finanças são: o acréscimo dos encargos com as parcerias público-privadas face a 2013, o aumento do número de pensionistas e reformados, em termos líquidos, e a necessidade de constituir uma dotação provisional como definido na lei de enquadramento orçamental. Note-se que este é habitualmente constituída e não varia relativamente ao ano anterior.

<sup>16</sup> Note-se que, paradoxalmente, para 2013 a consolidação orçamental que será obtida deverá ser relativamente pequena para a dimensão das medidas previstas. Ver parecer da UTAO ao DEO/2013-17.

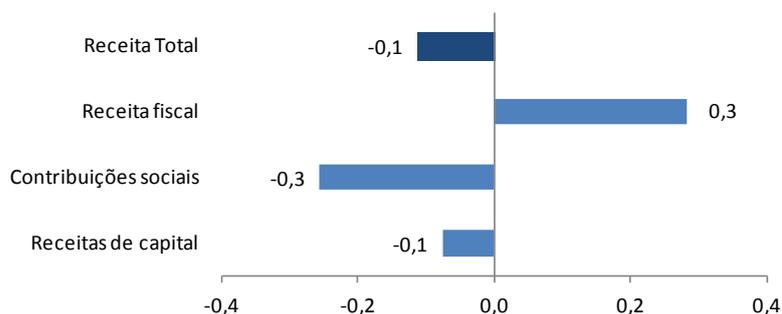
**Tabela 8 – Evolução da conta das administrações públicas ajustada de medidas temporárias, na ótica da contabilidade nacional**

	Mil milhões de Euros		Taxa de variação (%)	% do PIB	
	2013	2014	2014	2013	2014
<b>Receita corrente</b>	<b>69,0</b>	<b>70,1</b>	<b>1,6</b>	<b>41,7</b>	<b>41,7</b>
Receita fiscal	40,1	41,2	2,9	24,2	24,5
Impostos s/ produção e importação	21,8	22,6	3,7	13,2	13,4
Impostos correntes s/ rendimento, património	18,3	18,7	1,9	11,1	11,1
Contribuições sociais	19,7	19,6	-0,5	11,9	11,6
Outra receita corrente	9,2	9,3	0,5	5,6	5,5
Receita de capital	1,9	1,8	-4,9	1,2	1,1
<b>Receita total</b>	<b>70,9</b>	<b>71,9</b>	<b>1,4</b>	<b>42,9</b>	<b>42,8</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>76,7</b>	<b>75,2</b>	<b>-1,9</b>	<b>46,3</b>	<b>44,7</b>
Consumo intermédio	7,9	7,8	-1,3	4,8	4,6
Despesas com pessoal	17,5	15,8	-10,1	10,6	9,4
Prestações sociais	38,4	38,3	-0,2	23,2	22,8
Subsídios	1,2	1,3	5,0	0,7	0,8
Juros	7,2	7,3	1,9	4,3	4,4
Outra despesa corrente	4,5	4,8	6,9	2,7	2,8
Despesa de capital	3,9	3,7	-4,4	2,3	2,2
Formação bruta de capital fixo	3,1	3,0	-2,6	1,9	1,8
Outras despesas de capital	0,8	0,7	-11,1	0,5	0,4
<b>Despesa total</b>	<b>80,5</b>	<b>78,9</b>	<b>-2,0</b>	<b>48,7</b>	<b>46,9</b>
<b>Saldo Global</b>	<b>-9,6</b>	<b>-7,0</b>		<b>-5,8</b>	<b>-4,1</b>
Despesa corrente primária	69,5	67,9	-2,3	42,0	40,4
Despesa primária	73,3	71,6	-2,4	44,4	42,6
Saldo corrente primário	-0,5	2,2		-0,3	1,3
Saldo primário	-2,4	0,3		-1,5	0,2

Fontes: INE, Ministério das Finanças (OE/2014) e cálculos da UTAO. | Notas: Os ajustamentos efetuados constam na Caixa 3.

**14 É estimada uma redução de 0,1 p.p. de PIB da receita ajustada de medidas temporárias.** A evolução da receita fiscal obtida em 2013 é, em parte, justificada por efeitos de carácter extraordinário, nomeadamente o regime excecional e temporário de regularização de dívidas fiscais e à segurança social e o crédito fiscal extraordinário ao investimento. Eliminando estes efeitos, estima-se que a receita fiscal aumente 0,3 p.p. do PIB (o que representa uma variação anual de aproximadamente 2,9% em taxa de variação anual). A evolução prevista do cenário macroeconómico para 2014, a qual aponta para uma recuperação da atividade económica, compensa parte o impacto negativo de medidas que levam à redução da receita, tais como a reforma do IRC. Também o acréscimo dos impostos indiretos reflete a estimativa de um contributo menos negativo da procura interna que em 2013. Em sentido contrário, foi estimada uma queda para as contribuições sociais. Em conjunto, o aumento da receita fiscal e a redução das contribuições dão origem a que o peso da receita corrente no PIB permaneça inalterado. Por último, foi estimado uma ligeira redução das receitas de capital. Tal pode ser justificado pelo decréscimo previsto das transferências de capital da União Europeia devido, em parte, à exetável redução do número de candidaturas ao abrigo do novo quadro comunitário de apoio, dado ser o ano do seu início.

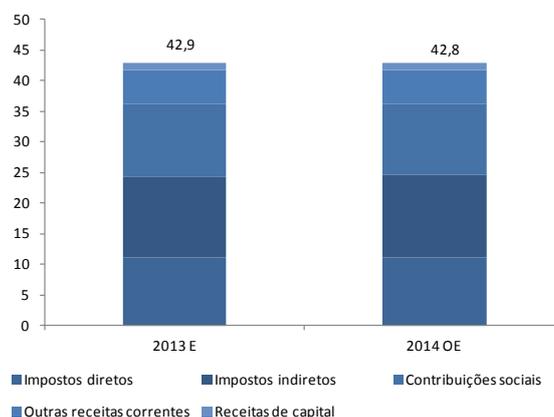
**Gráfico 10 – Evolução da receita face ao ano anterior, ajustada de medidas temporárias**  
(em pontos percentuais do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (OE/2014) e cálculos da UTAO. | Notas: Os ajustamentos efetuados constam na Caixa 3.

**15 Ao nível da receita corrente, com exclusão da receita fiscal, estima-se um decréscimo no OE/2014.** Para a queda das contribuições sociais concorrem, sobretudo, a medida de não acumulação dos efeitos da convergência das pensões da CGA com a contribuição extraordinária de solidariedade e a redução de contribuições para a CGA fruto das políticas que visam a alteração da política de rendimentos do setor público. Contudo, esta redução é atenuada pelo aumento da contribuição da entidade patronal para a CGA e da alteração nas contribuições para a ADSE, SAD e ADM.

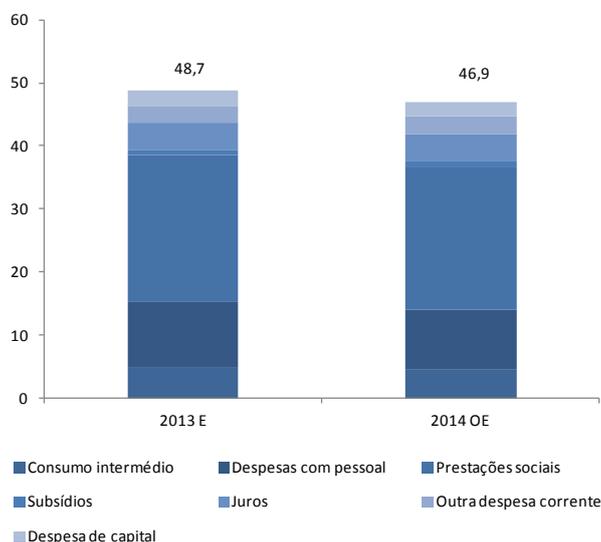
**Gráfico 11 – Evolução da receita total, ajustada de medidas temporárias**  
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (OE/2014) e cálculos da UTAO. | Notas: Os ajustamentos efetuados constam na Caixa 3.

**16 Em termos da despesa ajustada de medidas temporárias, encontra-se projetado uma redução de -1,8 p.p. face a 2013, sendo este decréscimo suportado, quase na totalidade, na despesa corrente primária.** Para esta queda contribui, sobretudo, a projeção de redução das despesas com pessoal, associada à alteração da política de rendimentos do sector público, e à redução do número de efetivos e do trabalho suplementar.<sup>17</sup> Ao mesmo tempo, estima-se uma diminuição da despesa com prestações sociais. Para tal concorre a convergência da fórmula de cálculo das pensões da CGA com as da segurança social e a alteração da idade de acesso à pensão de velhice com base no fator de sustentabilidade.<sup>18</sup> É também de assinalar a redução prevista para o consumo intermédio em 2014. A contrapor, é estimado um aumento da despesa com juros em 2014 (135 M€) devido ao acréscimo dos encargos com a dívida pública. Verifica-se também um acréscimo das “outras despesas correntes”.

**Gráfico 12 – Evolução da despesa total, ajustada de medidas temporárias**  
(em percentagem do PIB)

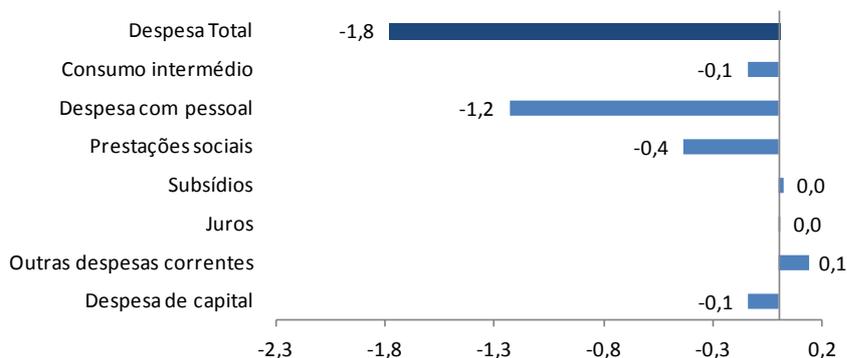


Fontes: INE, Ministério das Finanças (OE/2014) e cálculos da UTAO. | Nota: Os ajustamentos efetuados constam na Caixa 3.

<sup>17</sup> Segundo o Relatório do OE/2011 o impacto estimado da redução progressiva dos salários da Administração Pública, institutos públicos e órgãos de soberania, para valores totais de remunerações acima de 1500 €/mês, com conseqüente redução de 5% nas remunerações foi de 1190 M€. Segundo o OE/2014, a alteração de política de rendimento implica um aumento de receita adicional de 643 M€. Nesse sentido, a nova política de remunerações estará avaliada em aproximadamente 1,7 mil M€.

<sup>18</sup> Na prática, a idade de reforma aumenta dos 65 anos para os 66 anos.

**Gráfico 13 – Evolução da despesa face ao ano anterior, ajustada de medidas temporárias**  
(em pontos percentuais do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (OE/2014) e cálculos da UTAO. | Notas: Os ajustamentos efetuados constam na Caixa 3.

**17 As medidas de consolidação orçamental, em termos brutos, previstas no OE/2014 são superiores às inscritas na correspondência do Senhor Primeiro-Ministro do dia 3 de maio, endereçada à CE/FMI/BCE.** Na correspondência do Senhor Primeiro-Ministro do dia 3 de maio, endereçada à CE/FMI/BCE, as medidas de consolidação orçamental a efetuar no âmbito da reforma do Estado e do sistema de Pensões, em termos brutos, para 2014, estava avaliada em 3587 M€. A consolidação orçamental estipulada no OE/2014 como necessária para alcançar o objetivo de 4,0% de défice orçamental atinge (excluindo medidas pontuais) em termos brutos 4178 M€<sup>19</sup>, uma diferença de 0,4 p.p. do PIB. Não só é alterado o montante, como também o conjunto de medidas propostas. Com efeito, existe no OE/2014 um menor corte de despesa ao nível das prestações sociais, dado que neste caso não foi considerada a contribuição de sustentabilidade do sistema de pensões (436 M€) prevista na correspondência a 3 de maio, e foi definido que não haverá acumulação dos efeitos de convergência das pensões da CGA com o CES (340 M€). Ou seja, a Reforma do Sistema de Pensões definidas na correspondência de 3 maio implicava corte adicionais de, aproximadamente, 750 M€ relativamente à inscrita no OE/2014.

<sup>19</sup> Este valor engloba a avaliação feita pelo Ministério das Finanças do total das medidas de despesa (3184 M€) e do total das medidas de receita (994 M€), em termos brutos (Tabela 2).

**18 As medidas ao nível da política de rendimentos da administração pública inscrita no OE/2014 apresenta um ajustamento maior que o previsto em maio.** No âmbito da despesa com pessoal, a composição das medidas a efetuar não foi, na sua essência, alterada. Todavia, registou-se uma mudança do peso de cada medida no ajustamento. A política de remunerações da administração pública passa agora a ter uma maior importância na consolidação orçamental (+200 M€). Por outro lado, o programa de rescisões por mútuo acordo e a utilização do sistema de requalificação de trabalhadores produzem agora menos poupanças (-250 M€). Estas alterações poderão ter sido justificadas, em parte, pelo Acórdão 474/2013 de 29 de agosto do Tribunal Constitucional quanto à constitucionalidade do regime de mobilidade especial na função pública, o que condicionou a aplicação do mesmo nos moldes previamente definidos, bem como por uma revisão da projeção do número de rescisões por mútuo acordo.<sup>20 21</sup> Por último, não se encontra evidente no relatório do OE/2014, contrariamente ao que se verifica na referida correspondência, o impacto da segunda fase do PREMAC sobre as contas nacionais (280 M€), não permitindo uma análise completa da Reforma do Estado que se antevê para 2014 relativamente a este assunto.

---

<sup>20</sup> A inconstitucionalidade da norma constante do n.º 2 do artigo 18.º do Decreto n.º 177/XII e a inconstitucionalidade da norma constante do n.º 1 do artigo 4.º, bem como da norma prevista na alínea b) do artigo 47.º do mesmo Decreto n.º 177/XII, na parte em que revoga o n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

<sup>21</sup> Para 2014 está previsto no OE que o impacto temporário negativo respeitante ao pagamento da compensação devido à rescisão por mútuo acordo é de 227 M€. No entanto no DEO/2013-17 este montante era de aproximadamente 600 M€ em termos brutos e de 550 M€ em termos líquidos, via aumento de receita de IRS. Esta diferença poderá ser justificada por uma alteração na previsão das rescisões por mútuo acordo, nomeadamente uma revisão em baixa.

**Tabela 9 – Medidas de consolidação orçamental em 2014**  
(em milhões de euros)

	Mil M€	% do PIB
<b>Despesas com o pessoal</b>	<b>1 320</b>	<b>0,8</b>
Alteração da política de rendimentos	643	0,4
Aplicação do horário semanal de trabalho de 40h: redução de efetivos por aposentação e redução do trabalho suplementar	153	0,1
Execução de Programas de Rescisões por Mútuo Acordo	102	0,1
Utilização do Sistema de Requalificação de trabalhadores	59	0,0
Reformas estruturantes no sistema educativo	215	0,1
Outras medidas setoriais	148	0,1
<b>Prestações sociais</b>	<b>891</b>	<b>0,5</b>
Convergência da fórmula de cálculo das pensões da CGA com a da Segurança Social	728	0,4
Não acumulação dos efeitos da convergência das pensões de CGA com a CES	-340	-0,2
Ajuste da idade de acesso à pensão de velhice com base no factor de sustentabilidade	205	0,1
Introdução de condição de recursos nas pensões de sobrevivência	100	0,1
Outras medidas setoriais	198	0,1
Contribuição de sustentabilidade do sistema de pensões		
<b>Prestações sociais em espécie</b>	<b>21</b>	<b>0,0</b>
<b>Consumo intermédio</b>	<b>460</b>	<b>0,3</b>
Reforma Hospitalar e otimização de custos na área da Saúde	207	0,1
Racionalização de custos e redefinição de processos nas áreas da Segurança e Defesa	124	0,1
Outras medidas setoriais	129	0,1
<b>Subsídios</b>	<b>153</b>	<b>0,1</b>
Redução das indemnizações compensatórias para o Setor Empresarial do Estado	90	0,1
Outras medidas setoriais	64	0,0
<b>Investimento</b>	<b>290</b>	<b>0,2</b>
<b>Outra despesa corrente</b>	<b>48</b>	<b>0,0</b>
<b>Total de medidas do lado da despesa</b>	<b>3 184</b>	<b>1,9</b>
<b>Diminuição de Despesa</b>	<b>3 184</b>	<b>1,9</b>
<b>Impostos sobre a produção e a Importação</b>	<b>170</b>	<b>0,1</b>
<b>Impostos sobre o rendimento e o património</b>	<b>240</b>	<b>0,1</b>
<b>Contribuições sociais</b>	<b>168</b>	<b>0,1</b>
Alteração nas contribuições para ADSE, SAD e ADM	132	0,1
Ações de fiscalização e cobrança coerciva da Segurança Social	31	0,0
Outras medidas com efeito em contribuições sociais	5	0,0
<b>Outras receitas</b>	<b>415</b>	<b>0,2</b>
Otimização do uso de fundos europeus no Emprego da Segurança Social	199	0,1
Contribuição extraordinária sobre o setor energético	100	0,1
Aumento da contribuição sobre o setor bancário	50	0,0
Outras medidas	67	0,0
<b>Total de medidas do lado da receita</b>	<b>994</b>	<b>0,6</b>
Compensações no âmbito do programa de rescisão por mútuo acordo	-227	-0,1
Perda de receita fiscal das medidas em despesas com pessoal e prestações sociais	-314	-0,2
Perda de receita contributiva do empregado das medidas em despesa com pessoal	-145	-0,1
<b>Aumento de Receita</b>	<b>308</b>	<b>0,4</b>
<b>Total de medidas permanentes, em termos líquidos</b>	<b>3 491</b>	<b>2,1</b>
<b>Total de medidas pontuais</b>	<b>183</b>	<b>0,1</b>
<b>Total</b>	<b>3 674</b>	<b>2,2</b>

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**Tabela 10 – Reforma do Estado e do Sistema de Pensões**  
**Correspondência do Senhor Primeiro-Ministro do dia 3 de maio, endereçada à CE/FMI/BCE**  
(em milhões de euros)

	2013	2014	2015
<b>Reforma do Estado e Reforma do Sistema de Pensões</b>	<b>728</b>	<b>4.315</b>	<b>4.788</b>
<b>Reforma do Estado</b>			
<b>Ajustar a dimensão da Administração Pública</b>	<b>224</b>	<b>1.324</b>	<b>1.658</b>
Novas Reformas/ Aposentações	0	58	58
Desvinculações e Mobilidade Especial	50	448	394
Mobilidade Especial Top-up	7	46	0
Convergência regras de trabalho Público-Privado	164	520	688
ADSE, SAD e ADM	88	176	176
ADSE Top-up	0	60	60
Trabalho extraordinário	40	80	80
Semana de trabalho 40H	36	204	372
Fringe Benefits sector público	9	18	18
Cortes adicionais consumos intermédios e segunda fase do PREMAC	0	280	500
<b>Ajustamento da política de remunerações da AP</b>			
Tabela de Remunerações Única	0	378	378
Tabela de Suplementos Única		67	67
<b>Medidas Sectoriais</b>			
Educação	106	325	325
Segurança Social	221	299	299
Economia	42	47	47
Economia (PPP e SEE)	50	100	200
Saúde	34	127	127
Justiça	9	59	59
Defesa	36	49	49
Agricultura, Mar e Ambiente	0	17	17
Representação Externa	4	19	19
Governança e Cultura	2	56	56
Administração Interna	0	2	29
<b>Reforma do Sistema de Pensões</b>			
<b>Reforma do Sistema de Pensões</b>	<b>0</b>	<b>1.446</b>	<b>1.458</b>
Convergência CGA	0	740	740
Aumento da Idade de aposentação	0	270	282
Contribuição de sustentabilidade do sistema de pensões	0	436	436

Fonte: Correspondência do Senhor Primeiro-Ministro do dia 3 de maio, endereçada à CE/FMI/BCE.

### III.3 Comparação entre o OE/2014 e o DEO/2013-17

**19 O objetivo para o défice orçamental, em percentagem do PIB, estabelecido no OE/2014 está em consonância com o definido no Documento de Estratégia Orçamental 2013-17 (DEO/2013-17).** No entanto, o saldo previsto no OE2014 (-6 808 M€), em termos não ajustados, é inferior ao projetado no DEO/2013-17 (-6 691 M€), o que evidencia mais uma vez a importância da concretização do cenário macroeconómico para a obtenção de um défice orçamental de 4,0% do PIB. Adicionalmente observam-se diferenças em termos de composição do défice orçamental, devido não só ao diferente cenário macroeconómico apresentado no DEO/2013-2017, mas também ao nível das próprias medidas de consolidação já quantificadas previamente. O saldo primário agora projetado revela uma deterioração face ao previsto no DEO/2013-17, em resultado de uma revisão em alta da despesa primária, superior ao acréscimo projetado para a receita.

**20 Face ao DEO2013-17, está projetado no OE/2014 um aumento da receita, justificado, sobretudo, pela revisão em alta da receita fiscal.** No que se refere à receita, verificou-se uma revisão em alta da receita fiscal, quer dos impostos diretos, quer dos impostos indiretos o que estará associado à melhoria do cenário macroeconómico entre os dois documentos. Por outro lado, registou-se uma revisão em baixa das contribuições sociais devido, entre outras medidas, à política de não acumulação dos efeitos da convergência das pensões da CGA com a CES (-340 M€). Adicionalmente, observa-se um aumento da “outra receita corrente”.

**21 Apesar da revisão em baixa das despesas com pessoal associada à alteração da política de rendimentos, a despesa primária foi revista em alta.** Esta revisão em alta da despesa primária em 1,7 mil M€ resulta de uma projeção mais elevada do consumo intermédio e das prestações sociais, bem como da “outra despesa corrente”. A partir do relatório do OE/2014 não se encontra uma justificação clara para o aumento da rubrica “outra despesa corrente”.

**Tabela 11 – Comparação da conta das administrações públicas de 2014 face ao DEO/2013-17 na ótica da contabilidade nacional**  
(em mil milhões de euros)

	Mil M€		Diferença face ao DEO 2013-17
	DEO/2013-17	2014 OE	
<b>Receita corrente</b>	<b>68,9</b>	<b>70,1</b>	<b>1,2</b>
Receita fiscal	40,3	41,2	0,9
Impostos s/ produção e importação	22,3	22,6	0,3
Impostos correntes s/ rendimento, património	18,1	18,7	0,6
Contribuições sociais	19,9	19,6	-0,3
Outra receita corrente	8,7	9,3	0,6
<b>Receita de capital</b>	<b>1,5</b>	<b>1,8</b>	<b>0,3</b>
<b>Receita total</b>	<b>70,6</b>	<b>71,9</b>	<b>1,3</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>73,9</b>	<b>75,2</b>	<b>1,3</b>
Consumo intermédio	7,4	7,8	0,4
Despesas com pessoal	16,6	15,8	-0,8
Prestações sociais	38,0	38,3	0,3
Juros	7,4	7,3	0,0
Outra despesa corrente	4,7	6,1	1,4
<b>Despesa de capital</b>	<b>3,3</b>	<b>3,7</b>	<b>0,4</b>
Formação bruta de capital fixo	3,0	3,0	0,0
Outras despesas de capital	0,3	0,7	0,4
<b>Despesa total</b>	<b>77,3</b>	<b>78,9</b>	<b>1,6</b>
<b>Saldo Global</b>	<b>-6,7</b>	<b>-6,8</b>	<b>-0,1</b>
Despesa corrente primária	66,6	67,9	1,3
Despesa primária	69,9	71,6	1,7
Saldo corrente primário	2,3	2,2	-0,1
Saldo primário	0,7	0,3	-0,3

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.



### III.4 Quadro plurianual de programação orçamental

**22** O OE/2014 procede à atualização dos limites plurianuais para a despesa da administração central financiada por receitas gerais definidos no quadro plurianual de programação orçamental (QPPO), revendo em alta os limites anteriormente definidos para 2014 e 2015. Pese embora, relativamente a 2013, a nova estimativa considere uma redução de 306 M€ face à anterior previsão constante do OE1R/2013, os limites agora estabelecidos para os anos de 2014 e 2015 são revistos em alta em 1978 M€ e 661 M€ respetivamente (Tabela 12).<sup>22</sup>

**Tabela 12 – Quadro plurianual de programação orçamental (anos 2014 e 2015)**  
(em milhões de euros e em percentagem)

PROGRAMAS	2014					2015				
	DEO 2012-2016	QPPO julho/2012	OE/2013 OE1R/2013	OE/2014	Revisão do OE/2014	DEO 2012-2016	QPPO julho/2012	OE/2013 OE1R/2013	OE/2014	Revisão do OE/2014
<b>SOBERANIA</b>										
P001 - Órgãos de soberania				2 975						
P002 - Governação e cultura				226						
P005 - Representação externa				285						
P008 - Justiça				658						
<b>Subtotal do agrupamento</b>	<b>3 676</b>	<b>3 676</b>	<b>3 676</b>	<b>4 144</b>	<b>468</b>				<b>3 981</b>	
<b>SEGURANÇA</b>										
P006 - Defesa				1 694						
P007 - Segurança interna				1 615						
<b>Subtotal do agrupamento</b>	<b>3 497</b>	<b>3 497</b>	<b>3 497</b>	<b>3 309</b>	<b>-188</b>				<b>3 208</b>	
<b>SOCIAL</b>										
P011 - Saúde				7 621						
P012 - Ensino Básico e Secund. e Adm. Escolar				4 938						
P013 - Ciência e Ensino Superior				1 296						
P014 - Solidariedade Emprego e segurança social				9 358						
<b>Subtotal do agrupamento</b>	<b>20 139</b>	<b>20 139</b>	<b>20 139</b>	<b>23 213</b>	<b>3 074</b>				<b>22 853</b>	
<b>ECONÓMICA</b>										
P003 - Finanças e Administração Pública				7 172						
P004 - Gestão da dívida pública				7 239						
P009 - Economia				222						
P010 - Ambiente, Ord. Território e Energia				41						
P011 - Agricultura e Mar				328						
<b>Subtotal do agrupamento</b>	<b>16 379</b>	<b>16 379</b>	<b>16 379</b>	<b>15 003</b>	<b>-1 376</b>				<b>15 379</b>	
<b>Total despesa efetiva da AC financiada por receitas gerais: M€</b>	<b>43 691</b>	<b>43 691</b>	<b>43 691</b>	<b>45 669</b>	<b>1 978</b>	<b>44 761</b>	<b>44 761</b>	<b>44 761</b>	<b>45 422</b>	<b>661</b>
<b>em % PIB</b>	<b>26,0</b>	<b>26,0</b>	<b>26,0</b>	<b>27,2</b>	<b>1,2</b>	<b>25,9</b>	<b>25,9</b>	<b>25,9</b>	<b>26,3</b>	<b>0,4</b>

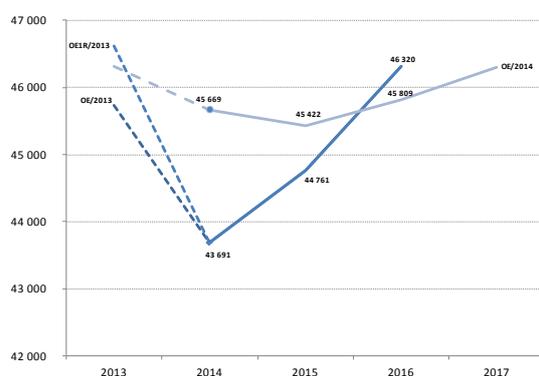
Fontes: DEO-2012-2016, Lei n.º 28/2012 de 31 de julho, OE/2013, OE1R/2013 e OE/2014. | Notas: Em anexo, na Tabela 13, encontra-se um quadro que abrange o período 2013-2017.

**23** Relativamente a 2014, a proposta de lei do OE/2014 especifica os limites de cada um dos programas, aumentando significativamente o limite de despesa para o conjunto dos programas da área "social" e "soberania", em 3074 M€ e 468 M€ respetivamente. Em contrapartida os limites para o total programas incluídos nas áreas "económica" e "segurança" são reduzidos em 1376 M€ e 188 M€, respetivamente. Em síntese, o total da despesa efetiva é acrescido em 1978 M€ (1,2% PIB). Esta revisão deverá ter fundamento no efeito de arrastamento para os anos seguintes de ter sido reposto o subsídio de férias aos funcionários públicos e pensionistas, bem como acautelar o acréscimo de despesa com prestações, decorrente da evolução da situação económica, em particular do aumento da taxa de desemprego (Gráfico 14 e Gráfico 15).

<sup>22</sup> O QPPO foi aprovado pela Lei n.º 28/2012, de 31 de julho.

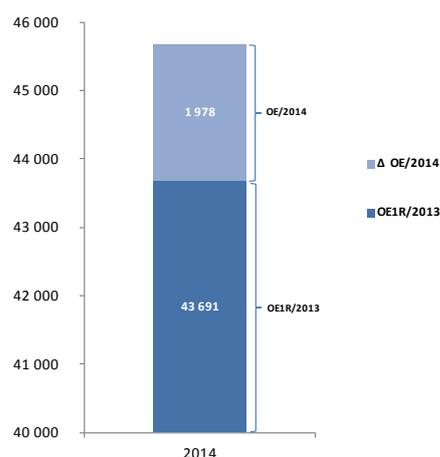
**24** Relativamente a 2015, a especificação dos limites por áreas de governação permite concluir que o total da despesa efetiva para este ano é também revisto em alta. Face à anterior previsão, o OE/2014 estabelece limites específicos por áreas de governação para o ano 2015, os quais, no seu conjunto representam um aumento do limite global da despesa efetiva de 661 M€ (0,4% PIB) – (Gráfico 14).

**Gráfico 14 – Evolução dos limites definidos no QPPO**  
(em milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças (OE/2013, OE1R/2013 e OE/2014).

**Gráfico 15 – QPPO: revisão do limite de 2014**  
(em milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças (OE/2013, OE1R/2013 e OE/2014).

**25** Não é evidente de que forma os novos limites para a despesa para o período 2015-2017 são compatíveis com as perspetivas de médio prazo para as finanças públicas. O relatório ao OE/2014 explicita apenas que o limite da despesa para a administração central “é consistente com as perspetivas de médio prazo para as finanças públicas e o saldo da Conta das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional”.<sup>23</sup> Todavia, de acordo com o relatório do OE/2013, a revisão dos limites para os anos seguintes “deveria ser realizada aquando da apresentação do novo Documento de Estratégia Orçamental [DEO 2013-17], na Primavera de 2013”, facto que não se veio a concretizar.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Relatório ao OE/2014, pág. 134.

<sup>24</sup> Relatório ao OE/2013, pág. 141.

# IV ANEXO

---

## IV.1 Quadro plurianual de programação orçamental

Tabela 13 – Quadro Plurianual de Programação Orçamental (2013-2017)

PROGRAMAS	Por memória: 2013					2014					2015					2016					2017
	DEO 2012-2016	QPPO julho/2012	OE/2013	OE1R/2013	OE2R/2013	DEO 2012-2016	QPPO julho/2012	OE/2013 OE1R/2013	OE/2014	Revisão do OE/2014	DEO 2012-2016	QPPO julho/2012	OE/2013 OE1R/2013	OE/2014	Revisão do OE/2014	DEO 2012-2016	QPPO julho/2012	OE/2013 OE1R/2013	OE/2014	OE/2014	
SOBERANIA	P001 - Órgãos de soberania	2 574	2 824	2 868	2 871	n.d.			2 975												
	P002 - Governação e cultura	221	221	222	222	n.d.			226												
	P005 - Representação externa	312	312	319	319	n.d.			285												
	P008 - Justiça	646	646	679	721	n.d.			658												
	<b>Subtotal do agrupamento</b>	<b>3 753</b>	<b>4 003</b>	<b>4 087</b>	<b>4 133</b>	n.d.	<b>3 676</b>	<b>3 676</b>	<b>3 676</b>	<b>4 144</b>	<b>468</b>			<b>3 981</b>							
SEGURANÇA	P006 - Defesa	1 778	1 778	1 843	1 842	n.d.			1 694												
	P007 - Segurança interna	1 725	1 725	1 827	1 827	n.d.			1 615												
	<b>Subtotal do agrupamento</b>	<b>3 503</b>	<b>3 503</b>	<b>3 669</b>	<b>3 669</b>	n.d.	<b>3 497</b>	<b>3 497</b>	<b>3 497</b>	<b>3 309</b>	<b>-188</b>			<b>3 208</b>							
SOCIAL	P011 - Saúde	7 546	7 546	7 841	7 913	n.d.			7 621												
	P012 - Ensino Básico e Secund. e Adm. Escolar	5 077	5 077	5 232	5 475	n.d.			4 938												
	P013 - Ciência e Ensino Superior	1 208	1 208	1 305	1 367	n.d.			1 296												
	P014 - Solidariedade Emprego e segurança social	6 683	6 683	8 871	9 367	n.d.			9 358												
	<b>Subtotal do agrupamento</b>	<b>20 514</b>	<b>20 514</b>	<b>23 249</b>	<b>24 122</b>	n.d.	<b>20 139</b>	<b>20 139</b>	<b>20 139</b>	<b>23 213</b>	<b>3 074</b>			<b>22 853</b>							
ECONÓMICA	P003 - Finanças e Administração Pública	7 485	7 485	6 874	7 166	n.d.			7 172												
	P004 - Gestão da dívida pública	7 551	7 551	7 276	6 941	n.d.			7 239												
	P009 - Economia	165	165	160	160	n.d.			222												
	P010 - Ambiente, Ord. Território e Energia	407	407	422	422	n.d.			41												
	P011 - Agricultura e Mar	-	-	-	-	n.d.			328												
	<b>Subtotal do agrupamento</b>	<b>15 608</b>	<b>15 608</b>	<b>14 732</b>	<b>14 689</b>	n.d.	<b>16 379</b>	<b>16 379</b>	<b>16 379</b>	<b>15 003</b>	<b>-1 376</b>			<b>15 379</b>							
<b>Total despesa efetiva da AC financiada por receitas gerais: IM€</b>	<b>43 377</b>	<b>43 628</b>	<b>45 737</b>	<b>46 613</b>	<b>46 306</b>	<b>43 691</b>	<b>43 691</b>	<b>43 691</b>	<b>45 669</b>	<b>1 978</b>	<b>44 761</b>	<b>44 761</b>	<b>44 761</b>	<b>45 422</b>	<b>661</b>	<b>46 320</b>	<b>46 320</b>	<b>46 320</b>	<b>45 809</b>	<b>46 302</b>	
<b>em % PIB</b>	<b>26,2</b>	<b>26,4</b>	<b>27,7</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>26,0</b>	<b>26,0</b>	<b>26,0</b>	<b>27,2</b>	<b>1,2</b>	<b>25,9</b>	<b>25,9</b>	<b>25,9</b>	<b>26,3</b>	<b>0,4</b>	<b>25,9</b>	<b>25,9</b>	<b>25,9</b>	<b>25,7</b>	<b>25,1</b>	

Fonte: INE, Ministério das Finanças (OE/2013, OE1R/2013, OE2R/2013 e DEO/2012-16), Quadro Plurianual de Programação Orçamental (Lei n.º 28/2012, de 31 de julho) e cálculos da UTAO.

## Listas de Abreviaturas Utilizadas

---

<b>Abreviatura</b>	<b>Designação</b>
CE	Comissão Europeia
CGA	Caixa Geral de Aposentações
COFAP	Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública
DEO/2013-17	Documento de Estratégia Orçamental – 2013-2017
FMI	Fundo Monetário Internacional
MF	Ministério das Finanças
OE/2013	Orçamento do Estado para 2013
OE/2014	Orçamento do Estado para 2014
OE1R/2013	1. <sup>a</sup> Alteração ao Orçamento do Estado para 2013
OE2R/2013	2. <sup>a</sup> proposta de alteração ao Orçamento do Estado para 2013
p.p.	pontos percentuais
PIB	Produto Interno Bruto
PPL	Proposta de Lei
PPP	Parcerias Público-Privadas
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental