



**Conselho das Finanças Públicas**  
*Portuguese Public Finance Council*

# **Análise da proposta de Orçamento do Estado para 2014**

**Relatório do Conselho das Finanças Públicas**

**n.º 7/2013**

**novembro de 2013**

---

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2011, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho).

A iniciativa para a sua criação seguiu-se à publicação do Relatório final do Grupo de Missão para o Conselho Europeu sobre a governação económica da Europa e concretizou-se em outubro de 2010, através de um protocolo entre o governo do PS e o PSD. A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

---

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 5 de novembro de 2013, tendo beneficiado de esclarecimentos adicionais por parte da DGO e GPEARl do Ministério das Finanças.



**Conselho das Finanças Públicas**  
*Portuguese Public Finance Council*

# **Análise da proposta de Orçamento do Estado para 2014**

**Relatório n.º 7/2013**

Lisboa, novembro de 2013

## Lista de abreviaturas

Abreviaturas	Significado
AMECO	<i>Annual macro-economic database of the European Commission</i>
ANA	ANA – Aeroportos de Portugal, S.A.
ADSE	Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
BdP	Banco de Portugal
AP	Administrações Públicas
BCP	Banco Comercial Português
BANIF	Banco Internacional do Funchal
BPI	Banco Português de Investimento
BPN	Banco Português de Negócios
BT	Bilhetes do Tesouro
CA	Certificados de Aforro
CC	Componente Cíclica
CE	Comissão Europeia
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CT	Certificados do Tesouro
CTT	CTT - Correios de Portugal, S.A.
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DMLP	Dívida de Médio e Longo Prazo
EGREP	EGREP - Entidade Gestora de Reservas Estratégicas de Produtos Petrolíferos, E.P.E.
EP	Empresas Públicas
EPR	Empresas Públicas Reclassificadas
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FE	Fatores Especiais
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FSM	Fundo Social Municipal
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.
IHPC	Índice Harmonizado de Preços ao Consumidor
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
IMI	Imposto Municipal Sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal Sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
ISE	Instrumentos de capital elegíveis para Core Tier 1
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
IUC	Imposto Único de Circulação

Abreviaturas	Significado
GPEARI	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LFL	Lei das Finanças Locais
LFR	Lei das Finanças Regionais
M€	Milhões de Euros
MEE	Mecanismo de Estabilidade Europeu
MEEF	Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira
MF	Ministério das Finanças
NLF	Necessidades Líquidas de Financiamento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODCP	Outras Dívidas de Curto Prazo
OE	Orçamento do Estado
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OER	Orçamento do Estado Retificativo
OMP	Objetivo de Médio Prazo
OT	Obrigações do Tesouro
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PDE	Procedimento dos Défices Excessivos
PIB	Produto Interno Bruto
POE	Proposta de Orçamento do Estado
p.p.	Pontos percentuais
PPL	Proposta de Lei
PPP	Parcerias Público Privadas
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
RA	Região Autónoma
RNB	Rendimento Nacional Bruto
SEC	Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SILOPOR	SILOPOR - Empresa de Silos Portuários S.A.
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SS	Segurança Social
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
UE	União Europeia
WEF	<i>World Economic Forum</i>
WEO	<i>World Economic Outlook</i>
YoY	<i>Year over Year</i>

# Índice

<b>APRECIÇÃO GLOBAL .....</b>	<b>XI</b>
<b>1 CENÁRIO MACROECONÓMICO .....</b>	<b>1</b>
1.1 INTRODUÇÃO .....	1
1.2 REVISÃO DE EXPECTATIVAS E O MOMENTO DO CRESCIMENTO .....	2
1.3 RISCOS DO CENÁRIO MACROECONÓMICO .....	7
1.3.1 <i>Reversibilidade das medidas de consolidação orçamental</i> .....	7
1.3.2 <i>Recuperação do consumo privado</i> .....	8
1.3.3 <i>Sustentação do investimento</i> .....	8
1.3.4 <i>Sustentabilidade da contribuição positiva da procura externa</i> .....	11
<b>2 AGREGADOS ORÇAMENTAIS.....</b>	<b>14</b>
2.1 REVISÃO DA ESTIMATIVA PARA 2013 .....	14
2.2 PREVISÃO ORÇAMENTAL PARA 2014.....	18
2.2.1 <i>Saldos orçamentais</i> .....	18
2.2.2 <i>Receita</i> .....	22
2.2.3 <i>Despesa</i> .....	25
<b>3 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL.....</b>	<b>33</b>
<b>4 ENDIVIDAMENTO, NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO E EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA.....</b>	<b>38</b>
4.1 ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO GLOBAL DIRETO DO ESTADO .....	38
4.2 NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (2014-2017) .....	40
4.3 DINÂMICA DA DÍVIDA .....	42
<b>5 COMPARAÇÃO COM O PROGRAMA DE AJUSTAMENTO (2010-2014).....</b>	<b>46</b>
5.1 COMPARAÇÃO COM A ESTIMATIVA INICIAL DO PROGRAMA .....	46
5.2 A EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA DESPESA PÚBLICA DESDE O ANO 2000 .....	49
<b>6 TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL.....</b>	<b>52</b>
6.1 A TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL: DEFINIÇÃO E PRINCÍPIOS.....	52
6.2 ARGUMENTOS A FAVOR DA TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL .....	53
6.3 A TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL EM PORTUGAL .....	54

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Comparação da evolução das estimativas de evolução do PIB (a preços constantes)	xii
Gráfico 2 – Composição cumulativa do ajustamento estrutural	xvii
Gráfico 3 – Evolução das estimativas de crescimento real do PIB no OE e nas revisões do PAEF	..2
Gráfico 4 – Saldo da Balança Corrente e de Capital e necessidades de financiamento das administrações públicas	4
Gráfico 5 – Crescimento do PIB, do emprego e da taxa de desemprego	6
Gráfico 6 – Taxa de desemprego e evolução do emprego – valores trimestrais	6
Gráfico 7 – Previsões do crescimento do PIB	7
Gráfico 8 – Previsões do crescimento do Investimento	8
Gráfico 9 – Indicadores de conjuntura: investimento (em %)	9
Gráfico 10 – Créditos das Instituições Financeiras a Sociedades não Financeiras	9
Gráfico 11 – Previsões do crescimento das Exportações	11
Gráfico 12 – Taxa de crescimento das exportações de bens total e para a UE e contributos dos países/regiões para a variação total	12
Gráfico 13 – Fatores que explicam a revisão do défice em 2013	14
Gráfico 14 – Revisão da estimativa de 2013 face ao 1.º OER (em p.p. do PIB)	15
Gráfico 15 – Variação dos saldos orçamentais (p.p. do PIB)	20
Gráfico 16 – Variação da receita ajustada das administrações públicas em 2014 (em M€)	25
Gráfico 17 – Variação da despesa ajustada das administrações públicas em 2014	26
Gráfico 18 – Revisão anual do QPPO (M€)	34
Gráfico 19 – Evolução da despesa da administração central	37
Gráfico 20 – Fatores que explicam o limite de endividamento líquido global direto do Estado	39
Gráfico 21 – Apoios financeiros do Estado (M€)	40
Gráfico 22 – Necessidades Brutas de Financiamento 2015-2017 (mil M€)	42
Gráfico 23 – Evolução da Dívida Pública (% do PIB)	43
Gráfico 24 – Contributos para a evolução da Dívida Pública (% do PIB)	44
Gráfico 25 – Comportabilidade da dívida	45
Gráfico 26 – Peso das despesas com pessoal e prestações sociais no total da despesa em 2012 na EU-15 (em % da despesa total)	50

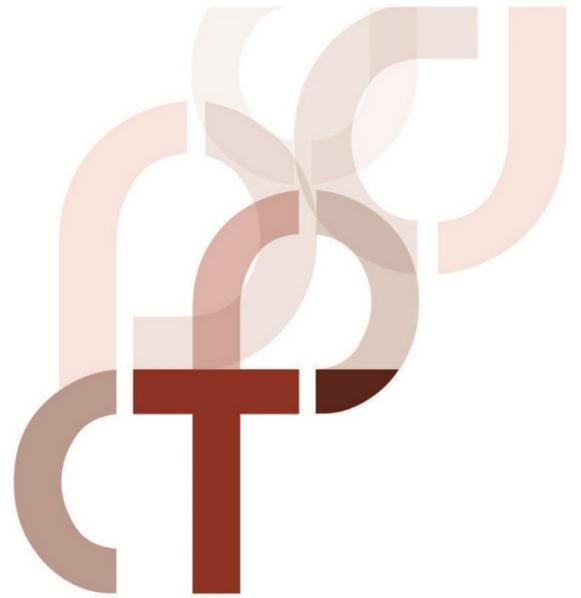
## Índice de Quadros

Quadro 1 – Projeções macroeconómicas para a economia portuguesa .....	3
Quadro 2 – Fatores mais problemáticos para fazer negócios em Portugal.....	10
Quadro 3 – Alguns indicadores do índice de competitividade do WEF.....	10
Quadro 4 – Conteúdo importado das exportações (em %).....	12
Quadro 5 – Saldos orçamentais por Subsector.....	19
Quadro 6 – Indicadores orçamentais .....	20
Quadro 7 – Composição do Esforço de Ajustamento Orçamental .....	21
Quadro 8 – Receita ajustada das administrações públicas.....	24
Quadro 9 – Receita fiscal (ajustada) das administrações públicas (M€).....	25
Quadro 10 – Despesa ajustada das administrações públicas (M€).....	26
Quadro 11 – Impacto das medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais no saldo orçamental .....	29
Quadro 12 – Comparação das medidas orçamentais previstas para 2014 (% do PIB).....	30
Quadro 13 – Comparação das medidas orçamentais previstas para 2014 (% do PIB).....	32
Quadro 14 - Do saldo orçamental em contas nacionais para o limite de despesa do QPPO (em M€).....	33
Quadro 15 – Quadro Plurianual de Programação Orçamental 2014-2017 (M€).....	35
Quadro 16 – Despesa da administração central financiada por receitas gerais, por programa.....	36
Quadro 17 – Necessidades de Financiamento (M€) .....	41
Quadro 18 – Contributos para a variação dos juros .....	44
Quadro 19 – Análise comparativa face à estimativa inicial implícita ao Programa 2011-2014 .....	47
Quadro 20 – Indicadores orçamentais estruturais relativos ao período do programa.....	48
Quadro 21 – Composição da Despesa Pública 2000-2014 .....	50

## Índice de Caixas

Caixa 1 – Dos efeitos do enviesamento otimista das previsões macro-orçamentais .....	5
Caixa 2 – Impacto orçamental da 2.ª alteração ao OE/2013 – Mapas da Lei.....	17
Caixa 3 – Principais medidas fiscais previstas para 2014.....	22
Caixa 4 – As previsões para a receita fiscal em 2013 .....	25
Caixa 5 – Medidas Temporárias, Não Recorrentes e Fatores Especiais .....	28
Caixa 6 – Medidas de Consolidação Orçamental .....	30
Caixa 7 – Quadro Plurianual de Programação Orçamental: evolução da despesa sujeita aos limites plurianuais.....	35

**Apreciação global**





## APRECIÇÃO GLOBAL

### *O Orçamento do Estado para 2014 e o PAEF*

O Orçamento do Estado para 2014 será o último a ser aprovado ao abrigo do Programa de Assistência Económico e Financeiro (PAEF) acordado na primavera de 2011 para vigorar durante um período de três anos, que expira em junho de 2014. A proposta de Orçamento do Estado para 2014 (POE/2014) tem, por isso, como finalidade explícita assegurar a conclusão desse Programa no prazo previsto. Tal implica o cumprimento das metas a que o país se obrigou, mas também a entrada no que a POE/2014 designa por “um novo ciclo de consolidação duradoura e de crescimento económico”, condições essenciais para restabelecer a confiança junto dos credores, nacionais e internacionais, assegurando que o Estado português retoma o acesso aos mercados financeiros com vista ao financiamento e gestão da respetiva dívida. Porém, para além das metas assinaladas na POE/2014, será essencial estabelecer, perante os mercados financeiros e os cidadãos em geral, a convicção de que um novo ciclo implica o compromisso com a redução sustentada do fardo que a dívida pública representa para a atividade económica.

### *Um primeiro balanço do programa de ajustamento*

Esta é, por isso, a altura adequada para um primeiro balanço dos resultados da aplicação do programa, no respeitante quer às metas orçamentais, quer ao ajustamento estrutural da economia que lhe permita entrar no desejado novo ciclo.

No plano orçamental, observaram-se substanciais progressos até 2013<sup>1</sup>, que deverão ainda prosseguir em 2014. Assim, usando sempre como indicadores os saldos estruturais – isto é, corrigidos do efeito cíclico, dos efeitos de medidas temporárias e de medidas não recorrentes – líquidos de fatores especiais<sup>2</sup>, que melhor refletem os efeitos do ajustamento, verifica-se que, entre 2010 e 2013, o saldo orçamental estrutural passou de -8,2% para -3,9% do PIB, enquanto o saldo primário passou de um défice de 5,4% para um excedente estimado de 0,4%. Em 2014, os valores previstos, de acordo com a POE/2014, serão de, respetivamente, -3,0% e 1,4%.<sup>3</sup>

O grau de consolidação alcançado é, portanto, significativo e tanto mais assinalável quanto ocorreu num contexto desfavorável, no plano interno e internacional. A nível interno, o sector privado confrontava-se igualmente com a necessidade de reequilíbrio dos balanços, tanto das empresas como das famílias, somando assim, ao esforço do sector público, o efeito de contração da procura resultante, nomeadamente, do aumento da poupança das famílias. A nível internacional, a morosidade da recuperação nos principais mercados dificultou o

---

<sup>1</sup> Considerando a estimativa de execução que integra a POE/2014.

<sup>2</sup> Ver Caixa 5.

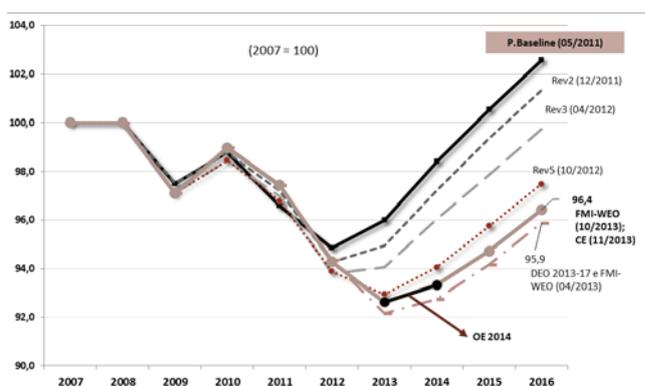
<sup>3</sup> Neste Relatório utilizou-se no cálculo do ajustamento cíclico a estimativa de hiato do produto do MF. Após a data de fecho dos cálculos a Comissão Europeia publicou a previsão do outono de 2013. A estimativa de hiato do produto aí constante aponta para um hiato mais negativo em 0,4 e 0,5 p.p. do PIB potencial do que a utilizada, para os anos de 2013 e 2014, respetivamente. Assim, caso o CFP fizesse uso dessa estimativa a componente cíclica (negativa) do saldo orçamental seria, em termos absolutos, mais elevada em 0,2 e 0,3 p.p. do PIB, em 2013 e 2014, respetivamente. Daí decorreria um nível para o défice estrutural mais baixo do que o considerado neste Relatório: 3,8% do PIB em 2013 e 2,7% do PIB em 2014. Já em termos de variações anuais, as diferenças são menores. Chegar-se-ia a uma melhoria estrutural de 0,5% do PIB em 2013 e de 1,1% do PIB em 2014.

crescimento das exportações, a variável de que depende em primeira linha a capacidade de retoma sustentada da economia.

### **Um programa inicial otimista quanto ao seu enquadramento**

O efeito destes fatores não foi completamente tido em conta na programação inicial do processo de ajustamento, tendo como consequência um impacto no crescimento da economia mais negativo que o previsto. Assim, enquanto o programa inicial antecipava que, após o choque negativo do ajustamento, o PIB em termos reais voltaria atingir o nível de 2007 ao longo de 2015, as previsões mais recentes apontam para que, no final de 2014, a economia ainda esteja cerca de 7 p.p. abaixo desse valor.

**Gráfico 1 – Comparação da evolução das estimativas de evolução do PIB (a preços constantes)**



Fonte: INE, Ministério das Finanças, Comissão Europeia e FMI.

se salientam o apoio ao sistema financeiro e o aumento de depósitos associado aos desembolsos do programa. As várias reclassificações ocorridas imediatamente antes do início do programa (correspondentes, entre outras, ao registo de dívidas comerciais e à integração nas administrações públicas de entidades antes classificadas como empresas públicas) deram igualmente um contributo importante para o aumento do rácio.

A POE/2014 prevê que, depois de atingir os 127,8% do PIB no final do corrente ano, a viragem no rácio da dívida ocorrerá em 2014, em consequência do primeiro saldo primário positivo (0,3% do PIB), em termos não ajustados, previsto para esse ano. Importa, contudo, referir a permanência de um risco, associado a possíveis novas reclassificações de empresas públicas, no contexto da mudança de base do sistema de contas nacionais e da implementação do SEC2010 a ocorrer em 2014.

### **Longo caminho que resta percorrer**

Nestas circunstâncias, mesmo depois de atingido em 2014, segundo a POE/2014, o saldo estrutural de -3% do PIB, o processo de consolidação orçamental em Portugal terá ainda um longo caminho a percorrer.

<sup>4</sup> Resultante da diferença entre a taxa de juro média da dívida e a taxa de crescimento do PIB nominal.

Por um lado, depois de atingir aquela meta em 2014, o país terá ainda de proceder ao ajustamento necessário para cumprir o objetivo de médio prazo (OMP) definido pela legislação europeia, que exige que esse défice não ultrapasse os 0,5% do PIB.

Por outro lado, e ainda mais importante, para alcançar uma situação de sustentabilidade da dívida pública, será necessário reduzir significativamente o respetivo rácio, de que dependem os encargos com juros a suportar pelo Orçamento do Estado, bem como o recurso aos mercados para o seu (re)financiamento. Para tal, o esforço exigido à economia portuguesa vai muito para além dos mínimos exigidos para a evolução do défice orçamental. Como o CFP sublinhou no [Relatório n.º 3/2013: Análise do Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017](#), mesmo que se venha a concretizar um nível elevado de crescimento económico, continuarão a ser necessários progressos substanciais em matéria de consolidação orçamental, designadamente pela obtenção de saldos primários significativos, ao longo de um período considerável.

### ***Lições do programa***

As condições para o conseguir são várias e a experiência com a evolução do programa pode fornecer algumas lições importantes com vista a viabilizar – e desejavelmente minimizar – o esforço necessário. Para além do reconhecimento de que o ajustamento não é apenas orçamental, mas se estende a toda a economia e ao seu enquadramento institucional, aspetos importantes a considerar no domínio estrito da política orçamental são a prudência e o horizonte temporal das previsões, a composição do esforço de ajustamento e a transparência das medidas e do seu acompanhamento.

### ***A importância de previsões orçamentais plurianuais***

Com respeito às previsões em que a política orçamental se baseia, importa notar que Portugal está inserido num contexto jurídico europeu exigente quanto à sua prudência e enquadramento plurianual. Mais importante ainda, os resultados da experiência portuguesa, sempre centrada numa programação estritamente anual e geralmente otimista, são elucidativos dos riscos de tal estratégia e aconselham uma atenção acrescida aos requisitos europeus. Em particular, o enquadramento plurianual do orçamento não pode ser visto como mero ritual, reiniciado todos os anos e sempre adiando o ajustamento para o final do período considerado. Deve, pelo contrário, constituir um exercício fundamentado que permita avaliar os recursos orçamentais disponíveis (basicamente, as receitas fiscais e o potencial de endividamento sustentável) e os fatores, como o enquadramento demográfico, tecnológico e externo, que os influenciam bem como às despesas que eles deverão financiar. Nessa base, podem definir-se as estratégias necessárias para ajustar a economia e planear as despesas públicas, tendo em conta as responsabilidades criadas, não apenas no próprio ano, mas num horizonte temporal adequado à rigidez que, em maior ou menor grau, lhes está geralmente associado.

Um exercício plurianual permite atenuar a instabilidade e promover o crescimento. Por um lado, à transparência do processo de decisão que o acompanha acresce a confiança na política orçamental; por outro, permite aos agentes económicos ponderar os efeitos futuros da evolução das despesas, nomeadamente a pressão exercida sobre os impostos e/ou a

dívida pública e, através deles, sobre a economia e o bem-estar social. Dito de outro modo, e de acordo com evidência empírica abundante, a correta inserção da política orçamental num horizonte plurianual contribui para eliminar a ilusão de que os acréscimos da dívida são indefinidamente financiáveis, podendo, por isso, ser tratados como equivalentes a aumentos reais da riqueza.

### ***Insuficiência dos mecanismos institucionais***

Neste domínio, os mecanismos institucionais previstos entre nós permanecem insuficientes. É nomeadamente o caso do Documento de Estratégia Orçamental (DEO) ou da atualização do Programa de Estabilidade, renovados anualmente, insuficientemente claros quanto às estratégias adotadas (tanto no plano económico como orçamental), às medidas para as concretizar e ao seu acompanhamento e avaliação. A conclusão do PAEF e o esforço de consolidação que continua a impor-se reforçam a necessidade de uma revisão em profundidade do enquadramento orçamental que exija a inserção do orçamento anual num horizonte temporal que contemple estas preocupações. Este ponto é particularmente relevante para viabilizar o planeamento eficiente das despesas públicas e, com ele, uma composição do ajustamento orçamental que redunde em benefício do crescimento económico.

### ***Incompleta adaptação à legislação europeia***

Estes aspetos estão genericamente contemplados na legislação europeia, em particular, no Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro. Esse contexto é particularmente exigente quanto à área das projeções macroeconómicas e orçamentais que entre nós, mesmo no caso das projeções anuais, continua a caracterizar-se pela insuficiente fundamentação e transparência.

Além disso, Portugal não adotou ainda o preceituado no n.º 4 do artigo 4.º do referido regulamento, que determina que

*Os planos orçamentais nacionais de médio prazo e os projetos de orçamentos a que se referem os n.ºs 1 e 2 devem basear-se em previsões macroeconómicas independentes e indicar se as previsões orçamentais foram produzidas ou endossadas por um organismo independente. Essas previsões devem ser tornadas públicas juntamente com os planos orçamentais nacionais de médio prazo e os projetos de orçamento aos quais são subjacentes.*

Presumivelmente, o facto de as previsões serem endossadas pelos organismos que compõem a troika será considerado suficiente. Todavia, tendo em conta que o programa patrocinado pela troika terá fim em meados de 2014, afigura-se indispensável adotar, na estrutura institucional portuguesa, os princípios necessários ao cumprimento do referido preceito. Mais importante ainda, essa adoção deve contemplar a necessidade, reforçada no

caso português, de um enquadramento que limite os enviesamentos observados no passado, que contribuiriam significativamente para os desequilíbrios que agora urge corrigir.

### **O conteúdo das projeções subjacentes à POE/2014**

Substantivamente, no caso de 2014, a recuperação esperada, que prolonga a observada a partir do segundo trimestre do ano em curso, decorre de uma redução menor da procura interna, resultante do consumo e do investimento privados, ao mesmo tempo que se reduz o contributo das exportações líquidas, que ainda assim darão o maior contributo para o crescimento. A projeção de ligeira retoma do consumo privado provavelmente admite que as restrições orçamentais incorporadas na POE/2014 já estariam integradas nas expectativas dos consumidores. Para além das dúvidas que subsistem a esse propósito, a questão principal que se coloca consiste em que o motor do crescimento económico sustentável, numa economia que sofre de um elevado grau de endividamento, público e privado, não pode resultar da redução da poupança, mas sim do estímulo ao investimento nos sectores transacionáveis que aumente a competitividade da economia e gere o seu próprio financiamento.

A economia voltou a mostrar, nos anos recentes, uma significativa capacidade de adaptação aos incentivos corretos, que se traduziu, nomeadamente, no crescimento das exportações nacionais, via aumento das quotas nos mercados tradicionais e busca de novos mercados. Essa evolução precisa agora de ser complementada por um significativo aumento do investimento, dirigido ao estímulo às exportações e à redução do conteúdo importado da procura interna.

### **A relevância da composição do ajustamento...**

Portugal não pode, por si só, influenciar a procura externa, mas tem de erigir como prioridade da sua política a capacidade de atrair investimento capaz de dela tirar partido. É interessante notar a este propósito que o *Global Competitiveness Report 2013-14*<sup>5</sup>, que coloca Portugal em 51.º lugar entre 148 economias, atribui-nos o 118.º lugar no que respeita ao grau de desperdício na despesa pública, o 132.º na qualidade da regulação e o 139.º nos efeitos da política fiscal sobre os incentivos ao investimento. O enquadramento macroeconómico é o pilar em que o país ocupa a posição mais desvantajosa. Pelo contrário, a qualidade das infraestruturas, da saúde, do ensino básico e a capacidade de inovação situam-nos em posição favorável.

### **... e da sua comunicação**

Estes indicadores, que representam a visão que os investidores têm do país, devem levar a definir, como prioridade da política económica, as estratégias adequadas para os solucionar. Estas devem, por seu lado, ser explicitadas e refletidas nas projeções macroeconómicas subjacentes ao orçamento, sendo também a sua avaliação devidamente acompanhada e avaliada. No Relatório de análise ao DEO 2013-2017, o CFP notava que:

---

<sup>5</sup> *World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2013-14.*

*o DEO não integra uma análise dos efeitos esperados de importantes medidas de política económica que o Governo prevê para o período coberto pelo documento, como é o caso das contidas na Estratégia para o Crescimento, Emprego e Fomento Industrial 2013-2020, anunciada pelo Governo em 23 de abril. Dada a estreita ligação entre a condicionante orçamental e as perspetivas da economia, que a análise de riscos contida no DEO claramente sublinha, seria útil encontrar no documento uma primeira tentativa analítica de combinar o efeito a médio prazo das medidas de consolidação orçamental e de incentivo ao crescimento.*

Um comentário análogo pode agora fazer-se com respeito à reforma do Estado, objeto de uma proposta do Governo tornada pública em 30 de outubro<sup>6</sup>. Não obstante tratar-se de um documento para discussão, a sua ligação clara e quantificada à estratégia orçamental contribuiria decerto muito para a credibilização mútua.

A evidência empírica mostra que a redução de despesas tende a traduzir-se numa consolidação orçamental mais duradoura e com menores custos em termos de crescimento económico do que a obtida por via do aumento de receitas fiscais.<sup>7</sup> Uma razão para isso consiste no facto de as reduções sustentadas de despesas deverem resultar de alterações contratuais estáveis, em vez de medidas reversíveis ou mesmo apresentadas como temporárias, incapazes, por isso, de produzir o ajustamento das expectativas e dos comportamentos suscetíveis de estimular os ganhos de eficiência indispensáveis à consolidação. Essas alterações contratuais supõem, porém, reformas consensualizadas a nível político e, desse modo, assumidas e compreendidas pela sociedade.

---

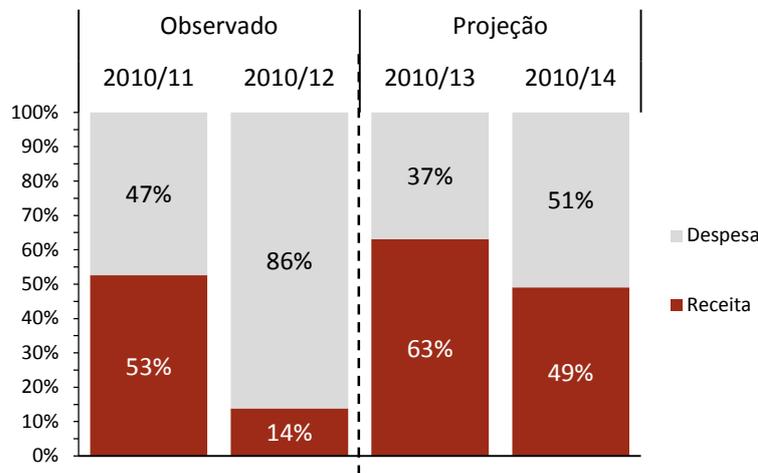
<sup>6</sup> [Um Estado melhor – Guião para a reforma do Estado.](#)

<sup>7</sup> Ver, por exemplo, OCDE (2010), Making Reform Happen. Lessons from OECD countries.

## Como se operou o ajustamento

O ajustamento orçamental até agora levado a cabo entre nós foi insuficiente no que respeita à sua composição. Previsto inicialmente para assentar primordialmente na redução do peso

**Gráfico 2 – Composição cumulativa do ajustamento estrutural**



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos CFP. | Nota: Caso se fizesse uso da estimativa de hiato do produto da Comissão Europeia constante nas previsões do outono de 2013, a quota-parte do contributo da despesa para o esforço de consolidação orçamental entre 2010 e 2014 subiria para 54% (e para 40% entre 2010 e 2013).

das despesas, a ausência de uma base institucional suficiente obrigou à mudança de rumo em 2013, com a substituição por aumentos da receita fiscal dos cortes de despesa rejeitados pelo Tribunal Constitucional. A POE/2014 prevê a sua correção no próximo ano, mas esta continua dependente de alterações legislativas cuja aprovação final ainda pode suscitar dúvidas. A tergiversação neste domínio acentuou a incerteza quanto à política orçamental e, por consequência, a sua capacidade de orientar as decisões de poupança e investimento dos agentes económicos no sentido compatível com a consolidação orçamental. Na prática, implicou alterações no próprio conteúdo das medidas, quer em termos qualitativos, quer quantitativos. Assim, mesmo que completamente cumpridos os objetivos da POE/2014, o ajustamento (avaliado em termos estruturais ajustados) ficará a dever-se em partes praticamente iguais ao aumento de receitas e à redução de despesas, contrariamente ao objetivo inicial que previa que estas contribuíssem com  $\frac{2}{3}$  do ajustamento. Simultaneamente, reforçando a perda de qualidade do ajustamento, observou-se o recurso frequente a cortes transversais de despesas, em detrimento da ênfase nos ganhos de eficiência, que deveriam limitar os efeitos recessivos das medidas.

## A transparência orçamental

Este Relatório conclui-se com um capítulo sobre transparência orçamental. Vale a pena citar aqui a definição de tal conceito:

*A transparência orçamental consiste em disponibilizar ao público em geral a informação respeitante à estrutura e funções do Estado, às intenções da política orçamental, às contas públicas e às projeções. Implica o acesso fácil a informação fiável, completa, atualizada, compreensível e comparável internacionalmente sobre as atividades do governo, por forma a permitir aos eleitores e aos mercados financeiros avaliar com precisão a posição financeira do Estado, bem como os*

*verdadeiros custos e benefícios das atividades do sector público, incluindo as suas consequências económicas e sociais, presentes e futuras.*

Nesta área, Portugal tem feito progressos importantes, mas continua também a ter um longo caminho a percorrer.

Num relatório sobre a observância dos padrões de transparência datado de 2003<sup>8</sup>, o FMI notava esses progressos, mas identificava igualmente um conjunto de pontos a requerer melhorias. A necessidade de melhorar as contas públicas e de alargar a respetiva cobertura, de ter em atenção a proliferação do recurso a PPPs, a melhor integração do orçamento anual num quadro de médio prazo, a necessidade de melhorar a qualidade das previsões orçamentais, assim como os sistemas de controlo da execução e reporte, eram alguns dos aspetos mencionados.

A experiência posterior mostra a sua relevância e mostra também que há ainda muito a fazer. Ao mesmo tempo, o evoluir da situação tornou a transparência orçamental (e a credibilidade que dela decorre) numa questão crucial, para a melhoria das condições de financiamento da dívida pública, para assegurar a confiança dos agentes económicos e também para induzir os ajustamentos na despesa pública capazes de produzir os ganhos de eficiência indispensáveis à consolidação orçamental sustentada e ao estímulo à atividade. A este propósito continua a parecer indispensável aprofundar o alcance e transparência do processo de revisão estrutural da despesa esboçado na POE/2014.

Um domínio em que a POE/2014 revela consideráveis progressos tem a ver com a enumeração e parcial quantificação dos riscos, quer do cenário macroeconómico, quer das projeções orçamentais. Estes são acompanhados de uma provisão (dotação provisional) de nível análogo ao integrado no OE/2013. A bem da transparência e da confiança orçamental, uma ligação mais explícita entre esta e os riscos enumerados parece justificar-se.

Uma área em que se registaram importantes progressos recentes no plano institucional, cujos resultados deveriam começar a fazer sentir-se a partir do próximo ano, foi a da Lei das Finanças Locais (LFL) e da Lei das Finanças Regionais (LFR). Lamenta-se, por isso, que a POE/2014 retome a prática – há muito habitual e autorizada pela Lei de Enquadramento Orçamental – de o Orçamento do Estado repudiar as regras em vigor, com a agravante de, neste caso, elas terem acabado de ser aprovadas<sup>9</sup>. A incerteza jurídica assim criada é contraproducente, não só por destruir a confiança na estabilidade da legislação (um ponto

---

<sup>8</sup> ["Portugal: Report on the Observance of Standards and Codes — Fiscal Transparency Module"](#), IMF Country Report No. 03/373, novembro 2003.

<sup>9</sup> No n.º 2 do art.º 83.º da POE/2014 é suspenso o cumprimento do previsto no artigo 35.º da LFL, o que se traduz na possibilidade de existirem municípios com variações negativas de transferências do OE superiores a 5% face ao OE/2013. A dotação prevista para o FSM, na alínea b) do n.º 1 do art.º 83.º da POE/2014, corresponde a 1,6% da média aritmética dos impostos do Estado considerados para o seu cálculo, em vez dos 2% definidos no art.º 82.º da LFL. O art.º 93.º da POE/2014 acrescenta obrigações de redução do endividamento para além dos limites de dívida total estatuidos no artigo 52.º da LFL, enquanto o art.º 140.º da POE/2014 vem proibir o acréscimo do endividamento líquido em 2014, mesmo que um eventual acréscimo respeitasse o teto de dívida fixado no art.º 40.º da LFR. A mesma disposição da POE/2014 reintroduz a possibilidade de excecionamentos casuísticos, além de situações de força maior, por parte do Ministro das Finanças, prática anterior que o CFP criticara e que fora eliminada na nova LFR.

igualmente relevante, por exemplo, em matéria de legislação fiscal), mas também por impedir o planeamento necessário ao ajustamento duradouro e positivo das finanças subnacionais.

O Relatório que se segue apresenta uma análise detalhada da POE/2014 em que se baseiam as considerações aqui apresentadas.



# 1 CENÁRIO MACROECONÓMICO

## 1.1 INTRODUÇÃO

O cenário macroeconómico que serve de base à POE/2014 confirma, em larga medida, a projeção apresentada no DEO 2013-2017 (quadro I.5), incorporando mesmo projeções mais favoráveis para a variação do PIB em 2013 (-1,8% no POE/2014 contra -2,3% no DEO 2013-2017) e 2014 (+0,8% contra +0,6%, respetivamente). Esta evolução fundamenta-se nos desenvolvimentos observados ao longo de 2013, em que se assistiu à revisão no sentido positivo da generalidade das previsões referentes à economia portuguesa.

**Assim, as exportações de bens e serviços mantiveram, até agosto, um comportamento favorável, que superou as expectativas,** em particular atendendo à evolução negativa da procura externa relevante.

**Registou-se igualmente, na primeira metade do ano, uma quebra menos acentuada do consumo privado,** que a melhoria da generalidade dos indicadores de confiança disponíveis até setembro tem vindo a confirmar. Com efeito, observou-se, em setembro, uma nova evolução positiva dos indicadores coincidentes da evolução homóloga tendencial da atividade económica e do consumo privado calculados pelo Banco de Portugal.

**Os indicadores relativos à Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) mantiveram um comportamento negativo,** embora o seu declínio se atenuasse significativamente ao longo dos dois primeiros trimestres do ano.

**O comportamento positivo das exportações não se repercutiu na contribuição do exterior para o crescimento do PIB,** que se terá mantido sensivelmente ao nível inicialmente previsto. Tal deveu-se ao facto de a melhoria observada na procura interna se ter refletido na evolução das importações, que se tornou positiva no decurso do ano. Tal não obistou, todavia, a que a balança corrente e de capital mantivesse um saldo positivo até agosto, correspondendo a uma capacidade líquida de financiamento face ao exterior.

**A previsão de um comportamento positivo da FBCF em 2014 (+1,2%) embora representando uma revisão em baixa da previsão incluída no DEO 2013-2017 (+2,5%), assenta em indicadores positivos verificados até setembro de 2013,** nomeadamente na aquisição de bens de equipamento, consumo de cimento e venda de veículos comerciais.

**O crédito às empresas mantém em 2013 a tendência negativa que se regista desde 2008, no entanto o crédito às empresas exportadoras evoluiu positivamente desde 2011,** o que está de acordo com o comportamento das exportações no mesmo período.

**Os elementos existentes sobre a competitividade da economia nacional, nomeadamente os “rankings” do World Economic Forum continuam, todavia, a evidenciar uma perda gradual de competitividade,** baseada sobretudo em ineficiências das instituições públicas, no ambiente macroeconómico e na falta de eficiência do mercado de trabalho. Os valores mais positivos registados por Portugal nesse *ranking* referem-se aos pilares da competitividade associados ao capital humano e à inovação (ver adiante mais

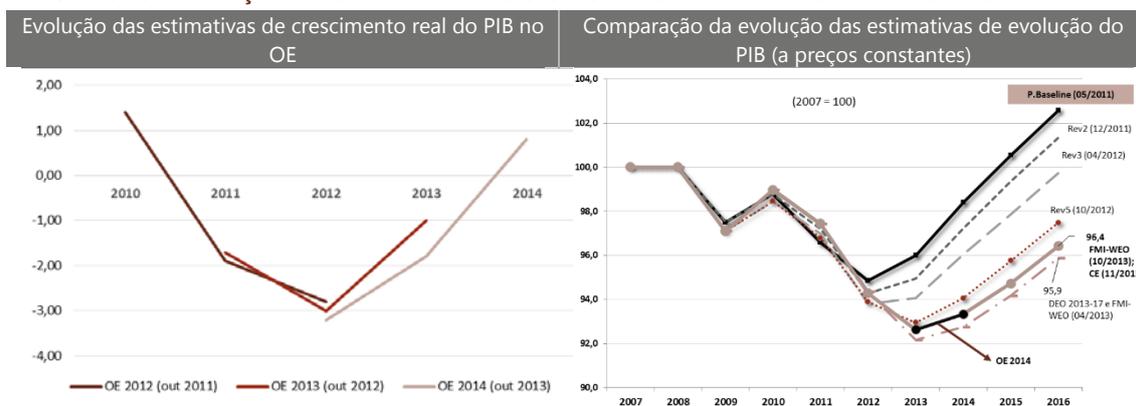
informação sobre estas classificações). As duas observações mostram a importância da estabilização macroeconómica e das reformas institucionais com vista ao fomento do investimento nos sectores transacionáveis, de que depende o crescimento equilibrado da economia.

## 1.2 REVISÃO DE EXPECTATIVAS E O MOMENTO DO CRESCIMENTO

As estimativas de crescimento do produto são mais favoráveis que as apresentadas no documento de estratégia orçamental de médio prazo apresentado em abril de 2013, melhorando as previsões de crescimento em 2013 de -2,3% para -1,8% e em 2014 de 0,6% para 0,8%. Pela primeira vez desde o início do programa de ajustamento uma proposta de Orçamento do Estado apresenta uma previsão de crescimento positiva para o PIB no ano de incidência orçamental (painel da esquerda do Gráfico 3).

A revisão da trajetória de crescimento implícita no OE/2014 (e nas previsões do FMI no WEO<sup>10</sup> e da Comissão Europeia em novembro) inicia um processo de convergência, em termos reais, para o nível registado em 2007, mas fica ainda muito distante, não só desse nível como do previsto no cenário base do PAEF<sup>11</sup> (painel da direita do Gráfico 3). Esta alteração de trajetória é suportada por todas as fontes oficiais que atualizaram previsões na segunda metade de 2013 (ver Quadro 1).

**Gráfico 3 – Evolução das estimativas de crescimento real do PIB no OE e nas revisões do PAEF**



Fonte: INE, Ministério das Finanças, Comissão Europeia e FMI.

<sup>10</sup> Fundo Monetário Internacional (2013), *World Economic Outlook October 2013*, Washington.

<sup>11</sup> O Relatório n.º 3/2013 do CFP “Análise do Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017” assinalava: “Desde o início do PAEF, as previsões nele incorporadas foram objeto de sucessivas revisões em baixa. As previsões macroeconómicas incluídas no DEO, referentes ao período 2013-2017, estão em linha com as recentemente publicadas pelas instituições internacionais que prestam assistência financeira a Portugal. Porém, deve ter-se presente que esse alinhamento já se tinha verificado em anteriores ocasiões em que as previsões de curto prazo se vieram a revelar demasiado otimistas. Recorde-se que a legislação europeia relativa a estas matérias determina que as projeções devem “basear-se no cenário macro-orçamental mais provável ou num cenário mais prudente”. [...] Uma parte da explicação destas revisões prende-se com o contexto externo mais adverso do que o esperado, nomeadamente devido ao desenrolar da crise das dívidas soberanas na área do euro. Com efeito, as projeções para o crescimento da área do euro foram também sendo revistas em baixa, influenciando particularmente as projeções para Portugal, uma vez que o cenário base do PAEF projetava um contributo substancial das exportações líquidas ao longo do horizonte temporal.”

**Entre o outono de 2012 e o de 2013 assistiu-se a uma revisão em alta significativa das previsões para a economia portuguesa,** depois da desaceleração observada no início do corrente ano, que levou à forte revisão em baixa da projeção subjacente ao OE/2013.

**Quadro 1 – Projeções macroeconómicas para a economia portuguesa**

	2012	2013					2014		
	INE	OE inicial	DEO	CE	BdP	OE14	DEO	BdP	OE14
		out-12	abr-13	jun-13	out-13	out-13	abr-13	jul-13	out-13
<b>PIB (taxa variação real, em %)</b>	<b>-3,2</b>	<b>-1,0</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,8</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0,8</b>
Consumo privado	-5,4	-2,2	-3,2	-3,5	-2,2	-2,5	0,1	-1,4	0,1
Consumo público	-4,7	-3,5	-4,2	-2,6	-2,0	-4,0	-3,1	-3,2	-2,8
Investimento (FBCF)	-14,3	-4,2	-7,6	-7,7	-8,4	-8,5	2,5	1,1	1,2
Exportações	3,2	3,6	0,8	0,8	5,8	5,8	4,5	5,5	5,0
Importações	-6,6	-1,4	-3,9	-3,9	2,0	0,8	3,0	2,1	2,5
<b>Contributos p/var. real do PIB</b>									
Procura interna (em p.p.)	-6,9	-2,9	-4,1	-4,0	-3,1	-3,7	-0,1	-1,1	-0,3
Exportações líquidas (em p.p.)	3,8	1,9	1,8	1,8	1,4	1,9	0,6	1,4	1,1
<b>Evolução dos preços</b>									
IPC/IHPC**	2,8	0,9	0,7	0,7	:	0,6	1,0	0,8	1,0
Deflator do PIB	-0,3	1,3	1,8	1,7	:	1,9	1,3	:	0,9
<b>Mercado de trabalho</b>									
Taxa de desemprego	15,7	16,4	18,2	18,2	:	17,4	18,5	:	17,7
Emprego	-4,2	-1,7	-3,9	-3,9	:	-3,9	-0,6	:	-0,4
<b>Capacidade (+)/Necessidade(-)</b>									
Líquida de fin. face ao exterior	0,2	1,0	1,4	1,7	:	2,3	2,0	:	3,5
<b>Enquadramento externo</b>									
Procura externa relevante	-0,2	2,8	-0,4	:	:	-0,6	4,2	:	3,5
Preço do petróleo Brent (USD)	111,6	96,9	113,7	:	:	107,8	106,4	:	102,8
Taxa de juro de curto prazo	0,6	0,4	0,2	:	:	0,2	0,4	:	0,4
Taxa de câmbio EUR-USD	1,28	1,26	1,33	:	:	1,33	1,32	:	1,35
Por memória:									
PIB nominal (mil M€)	165,6	166,8	164,5	164,5	:	162,2	167,5	:	166,7
Saldo orçamental (em % PIB)	-6,4	-4,5	-5,5	-5,5	:	-5,9	-4,0	:	-4,0
Dívida Pública (em % PIB)	124,1	123,7	122,3	122,9	:	127,8	123,7	:	126,7

Fontes: INE, Ministério das Finanças, Banco de Portugal (BdP), Comissão Europeia (CE) | Notas: (\*\*) as projeções para a inflação efetuadas pela CE correspondem ao índice harmonizado de preços ao consumidor; As previsões respeitantes ao DEO 2013-2017 são semelhantes às do 1.º OER/2013 e as previsões da CE foram publicadas no âmbito da 7.ª avaliação do PAEF; no boletim de outono do BdP foram apenas atualizadas as previsões para o ano de 2013, motivo pelo qual para 2014 foram utilizadas as previsões do boletim de verão. As mais recentes previsões do FMI no âmbito do WEO de outubro de 2013 e da Comissão Europeia de novembro de 2013 são praticamente idênticas às apresentadas no POE/2014.

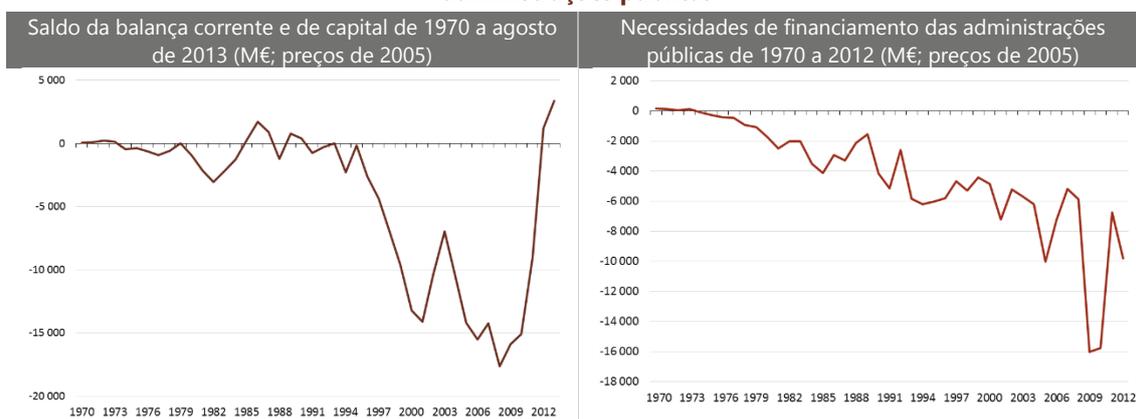
**As perspetivas para a evolução da atividade económica em 2014 incluídas no Relatório da POE/2014 foram revistas em alta (de 0,6 para 0,8%), tanto em relação ao DEO 2013-2017, como face às previsões efetuadas por altura da 7.ª avaliação do PAEF.** Essa revisão decorre da expectativa de um maior contributo das exportações líquidas, uma vez que foi reforçado o contributo negativo da procura interna (a FBCF deverá aumentar 1,2% em vez

dos então previstos 2,5%).<sup>12</sup> Refiram-se também as revisões em baixa do deflator do PIB e da procura externa relevante.

### **Portugal obteve um saldo positivo da Balança Corrente e de Capital até agosto de 2013.**

Tal deveu-se, em larga medida, à queda das importações (ligada à quebra de todas as componentes da procura interna) combinada com o crescimento das exportações de bens e serviços. A obtenção (em 2012 e 2013) de uma posição excedentária nessa balança, que determina a capacidade/necessidade de financiamento face ao exterior, deve ser sublinhada porquanto tal não sucedia desde 1993 (ver painel esquerdo do Gráfico 4) e corresponde a uma condição fundamental de reequilíbrio da economia portuguesa, constituindo, por isso, um dos objetivos do programa de ajustamento. A manutenção de uma trajetória de diminuição do peso da dívida externa exige a consolidação deste resultado, que deve assentar em alterações estruturais na procura interna e na oferta agregada, capazes de garantir sustentadamente a compatibilidade do crescimento do PIB com a melhoria da posição externa.

**Gráfico 4 – Saldo da Balança Corrente e de Capital e necessidades de financiamento das administrações públicas**



Fontes: Banco de Portugal e INE; Deflator do PIB série AMECO | Cálculos do CFP.

**O crescimento do PIB previsto na POE/2014 é o resultado esperado da evolução das componentes da despesa compatível com a retoma de uma trajetória de crescimento sustentado:**

- **Crescimento muito ligeiro do consumo privado** (fim da série de quebras que se verifica desde 2011);
- **Redução do consumo público**, embora menos significativa que nos anos anteriores (sendo que em termos nominais a desaceleração da redução é mais significativa);
- **Crescimento do investimento** e aumento do seu peso no PIB (o que não se verifica desde 1999);
- Continuação do ciclo de **crescimento das exportações**;
- **Crescimento das importações**, em consequência do crescimento do Investimento e das exportações, mas a um ritmo inferior ao destas últimas.

<sup>12</sup> Note-se que a previsão para a evolução do investimento (FBCF) em 2013 também foi revista no sentido descendente, tendo passado de -7,6 para -8,5%.

Trata-se de uma combinação que expressa os efeitos desejados do processo de ajustamento, a nível macroeconómico, reduzindo-se o contributo das exportações líquidas para o crescimento, mas mantendo positiva a capacidade de financiamento externo da economia.

#### Caixa 1 – Dos efeitos do enviesamento otimista das previsões macro-orçamentais

O enviesamento otimista das previsões macro-orçamentais põe em causa a consolidação orçamental, na medida em que serve de base à definição de políticas que, parecendo adequadas ao objetivo em vista, vêm finalmente a revelar-se inapropriadas. Uma interpretação benigna deste tipo de evolução é aplicável no curto prazo e consiste em admitir que a não consecução da meta fixada para o défice se deve a fatores ocasionais, fora do controlo do Governo, o que justifica a adoção de medidas temporárias para corrigir o seu efeito, sem alterar a postura da política orçamental. Contudo, a manutenção ao longo do tempo de previsões otimistas, compensadas por medidas temporárias com vista ao cumprimento formal do objetivo fixado, acaba por tornar claro que é a própria postura da política que está em causa, exigindo a sua correção, especialmente quando a necessidade de inversão da dinâmica da dívida se impõe.

Não pode, ainda assim, ignorar-se que as previsões macro-orçamentais são particularmente contingentes em períodos de rápido ajustamento orçamental e estrutural, a nível nacional e internacional. Os riscos são elevados, tanto no sentido de sobre- como de subestimar o impacto das medidas de consolidação orçamental ou do enquadramento internacional. Caso o sobrestimem, o cenário resultante pode mostrar-se demasiado desolador e reduzir a confiança na capacidade do país para levar a cabo o ajustamento proposto, podendo mesmo gerar ruturas sociais ou políticas que levem à interrupção do mesmo; por outras palavras, previsões pessimistas podem minar a probabilidade de sucesso do ajustamento orçamental.

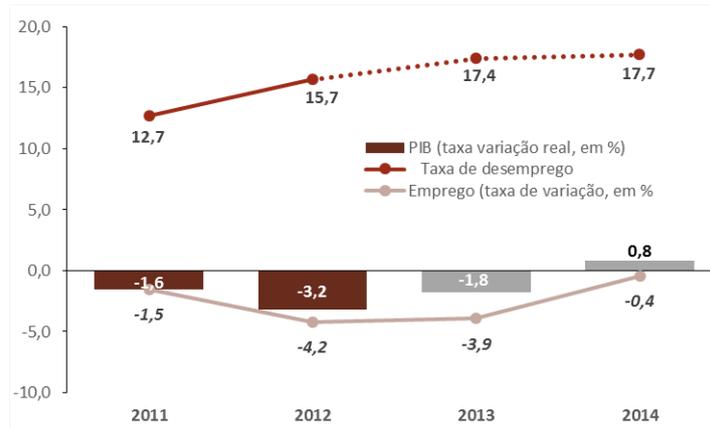
Porém, se os impactos económicos do ajustamento orçamental forem subestimados, os objetivos orçamentais não serão atingidos. Com efeito, as previsões otimistas tendem a dar origem a um círculo vicioso: o acompanhamento dos resultados torna-se mais benevolente, na expectativa de que a situação venha a melhorar com o tempo; porém, quando se torna evidente que tal não acontece, exigem-se novas medidas restritivas da mesma natureza, cujo efeito continua a ser subestimado. Gera-se, desse modo, um risco de espiral contracionista duradoura inerente a este círculo vicioso. Para além dos custos económicos e sociais associados, um tal procedimento põe em causa a confiança na capacidade do programa de ajustamento para restaurar o crescimento económico e a sustentabilidade das finanças públicas. Adicionalmente, previsões otimistas levam à adoção de artifícios, sob a forma de medidas temporárias ou não recorrentes, que adiam o ajustamento e podem contribuir, elas próprias, para a perda de confiança.

Optar por uma pré-avaliação realista do efeito das medidas de ajustamento é naturalmente a solução preferível, mas evitar o risco de subestimação do efeito das medidas é igualmente indispensável. Por um lado, leva a ponderar mais cuidadosamente o próprio realismo do programa e eventualmente a corrigi-lo; por outro, favorece o seu acompanhamento continuado e rigoroso.

Fonte: CFP (2012), [Relatório n.º 3/2012, Análise da proposta de Orçamento do Estado para 2013](#), pp. 4 e 5

**Nos próximos anos, a taxa de desemprego deverá permanecer em níveis elevados. A POE/2014 prevê que o desemprego mantenha uma trajetória ascendente em 2014 (+0,3 p.p., aumentando de 17,4% para 17,7%),** depois de no ano transato se ter registado um acréscimo de 1,7 p.p. No relatório da POE/2014 são assinalados os riscos inerentes às previsões da taxa de desemprego, nomeadamente o efeito de reafetação de recursos no quadro da reestruturação da economia, de sectores não transacionáveis, por vezes intensivos em mão-de-obra (como a construção), para os sectores transacionáveis.

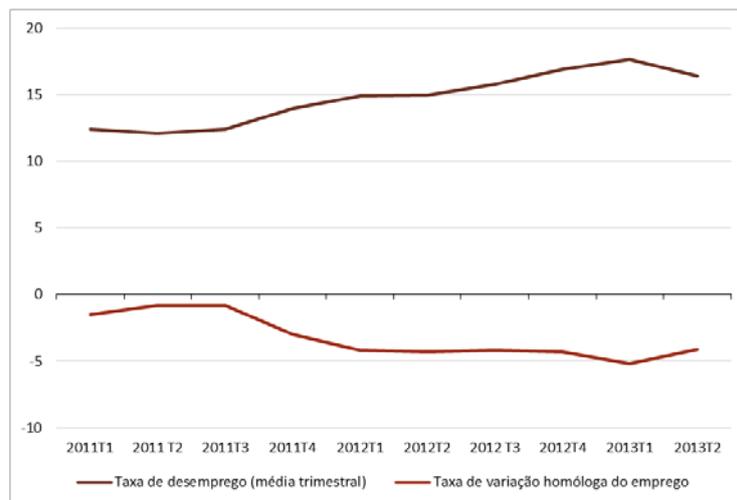
**Gráfico 5 – Crescimento do PIB, do emprego e da taxa de desemprego**



Fonte: Ministério das Finanças e INE.

A estimativa da variação do emprego e do desemprego, embora sujeita a riscos significativos associados ao comportamento do PIB, parece consistente com os dados conhecidos (ver Gráfico 5), designadamente a tendência evidenciada já em 2013 para a redução da taxa de desemprego no segundo trimestre e a inversão na tendência de evolução da taxa de variação homóloga do emprego.

**Gráfico 6 – Taxa de desemprego e evolução do emprego – valores trimestrais**



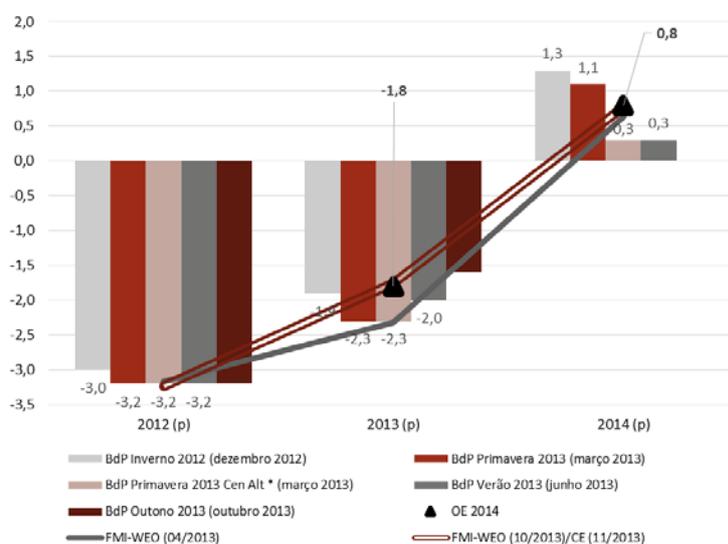
Fonte: INE - Inquérito ao Emprego.

**Esta evolução positiva, manterá, todavia, níveis historicamente elevados do desemprego, que continuarão a pressionar as contas das administrações públicas.**

### 1.3 RISCOS DO CENÁRIO MACROECONÓMICO

O cenário macroeconómico considerado na POE/2014 está muito próximo das previsões do FMI em outubro de 2013 e da Comissão Europeia de novembro de 2013 (ver Gráfico 7) e, embora se afaste, nalguns pontos, das previsões do Banco de Portugal no Boletim Económico de verão, mantém o sentido essencial das trajetórias aí projetadas (que, note-se, carecem de atualização relativamente às da POE/2014). Como o CFP tem assinalado nos seus relatórios anteriores, a proximidade com as projeções da troika não tem impedido que, no passado recente, elas se tenham revelado otimistas e tenham subestimado os impactos dos choques internos e externos no processo de ajustamento.

Gráfico 7 – Previsões do crescimento do PIB



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

O Relatório do OE2014 contém uma identificação que o CFP considera pertinente de riscos do cenário macroeconómico, em particular no que se refere aos que persistem associados ao sistema financeiro europeu (dívida soberana e qualidade dos ativos dos bancos) e à repercussão na economia real do ritmo de desalavancagem do sector bancário.

**Não obstante, o cenário apresentado comporta outros quatro riscos de previsão que mereceriam um suporte justificativo mais aprofundado:** (i) o risco de reversibilidade das medidas de consolidação; (ii) o risco de subestimação dos impactos das medidas de consolidação sobre o consumo privado; (iii) o risco de otimismo na estimativa do crescimento do investimento e (iv) o risco de sustentabilidade do contributo da procura externa para o crescimento do PIB.

#### 1.3.1 Reversibilidade das medidas de consolidação orçamental

**Mantém-se a ausência de um programa estruturado e consensualizado de consolidação e gestão orçamental que enquadre as medidas e as previsões orçamentais apresentadas.** Na ausência de um consenso alargado e contratualizado sobre a forma como

as medidas de consolidação vão evoluir no futuro, existe o risco de reversibilidade dessas medidas, que deve ser sublinhado.

### 1.3.2 Recuperação do consumo privado

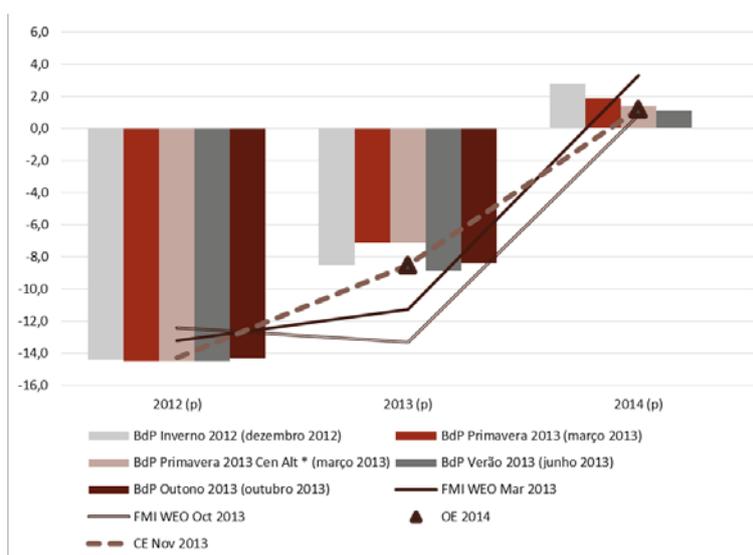
**As medidas de consolidação previstas na POE/2014 terão um impacto direto significativo no rendimento disponível, sendo difícil avaliar o seu impacto na evolução do consumo privado.** Acresce que o efeito do crescimento do PIB não permite ainda prever a redução do desemprego, limitando-se à diminuição do ritmo de destruição líquida de emprego. Em conjugação com o elevado nível de endividamento das famílias, estes fatores limitam a capacidade de recuperação do consumo privado que integra a POE/2014.

Uma variação menos positiva do consumo privado exercerá pressão sobre a estimativa de crescimento económico e sobre a execução orçamental, devendo embora notar-se que a estimativa de cobrança de IVA incorporada na POE/2014 é inferior à prevista para 2013.

### 1.3.3 Sustentação do investimento

**A fundamentação apresentada é insuficiente para suportar a previsão de crescimento da formação bruta de capital fixo, elemento essencial para sustentar a retoma da economia num contexto em que o investimento público será reduzido.** O Relatório da POE/2014 não inclui qualquer ponto específico sobre a evolução do Investimento ou dos seus determinantes, embora se trate duma variável chave para a sustentabilidade do crescimento potencial da economia e um motor da sua transformação estrutural.

Gráfico 8 – Previsões do crescimento do Investimento

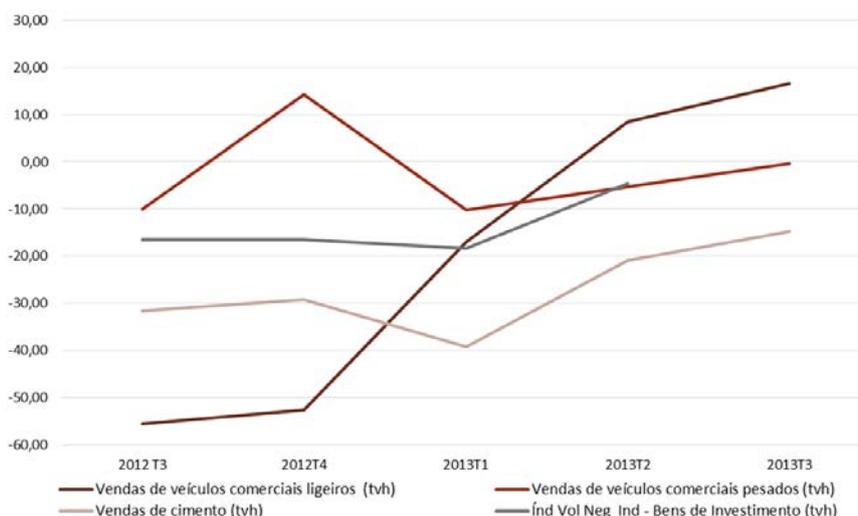


Fontes: Ministério das Finanças, Comissão Europeia, Banco de Portugal e FMI | Cálculos do CFP sobre as previsões do FMI para o peso do Investimento no PIB.

**O capítulo do Relatório da POE/2014 que analisa o desempenho dos mercados financeiros identifica um conjunto de efeitos que se podem constituir em restrições ativas ao crescimento do investimento, quer do ponto de vista da disponibilidade de financiamento, quer do seu preço.** A restrição quantitativa (disponibilidade e custo do

crédito) em face do volume de investimento implícito nas estimativas do MF<sup>13</sup> pode tornar-se uma restrição ativa, o que constitui um risco não negligenciável. No entanto, os dados disponíveis para 2013 permitem evidenciar alguma alteração na evolução dos indicadores de investimento (Gráfico 9) que podem constituir sinais positivos, ainda que não completamente consistentes.

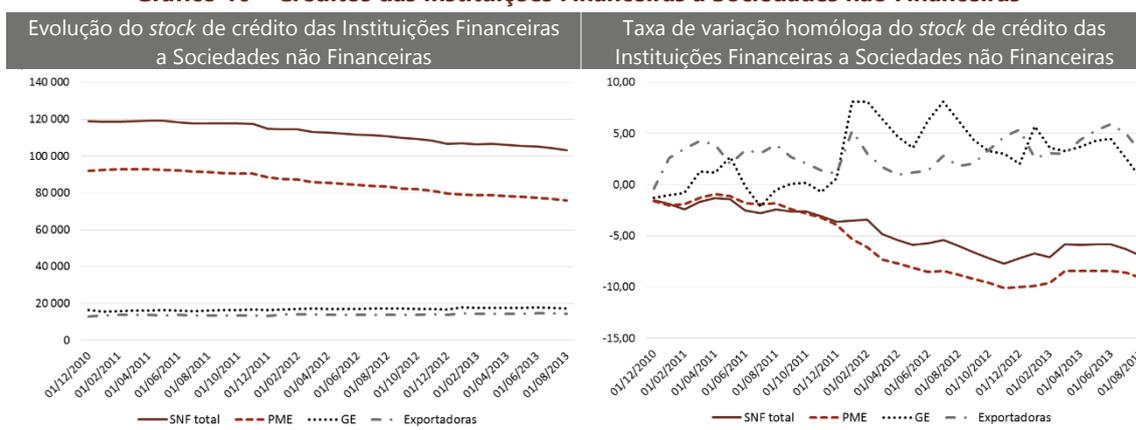
**Gráfico 9 – Indicadores de conjuntura: investimento (em %)**



Fonte: Banco de Portugal, Indicadores de Conjuntura, Outubro de 2013 | Cálculos CFP.

Os elementos sobre a concessão de crédito à economia evidenciam uma clara desalavancagem das empresas não financeiras, obtida sobretudo pela diminuição do crédito às PME (painel da esquerda do Gráfico 10). No entanto, o crédito concedido pelas instituições financeiras às empresas tem continuado a crescer para as grandes empresas e para as empresas exportadoras (independentemente da sua dimensão) (painel da direita do Gráfico 10).

**Gráfico 10 – Créditos das Instituições Financeiras a Sociedades não Financeiras**



Fonte: Banco de Portugal | Cálculos CFP.

<sup>13</sup> Que corresponde a um volume de investimento adicional de 622 M€ face ao nível esperado para 2013, já incorporando a compensação de uma redução do investimento público de 81 M€ prevista no POE/2014.

Porém, do ponto de vista do CFP, o risco ativo de maior relevo à concretização da inversão da trajetória de crescimento do investimento prende-se com a concretização de um ambiente de estabilidade que reduza, de forma ativa, a incerteza dos investidores relativamente à evolução esperada e ao contexto em que esta decorrerá. O recente Relatório da Competitividade do *World Economic Forum*<sup>14</sup> sustenta claramente esta perceção ao identificar os fatores que mais dificultam a atividade das empresas em Portugal (Quadro 2).

#### Quadro 2 – Fatores mais problemáticos para fazer negócios em Portugal

Acesso a financiamento
Burocracia governamental ineficiente
Taxas de imposto
Instabilidade das medidas de política
Regulamentação fiscal
Regulamentação laboral restritiva

Fonte: *World Economic Forum* (2013).

Notem-se, a este propósito, os indicadores em que Portugal se encontra colocado no último quartil do “*ranking*” do Fórum Económico Mundial (ver Quadro 3) onde se evidencia a importância de fatores que dependem da política orçamental.

#### Quadro 3 – Alguns indicadores do índice de competitividade do WEF

Indicadores em que Portugal está colocado no último quartil	Posição em 148 países
<b>Instituições</b>	<b>46</b>
Desperdício na despesa pública	118
Peso da regulamentação governamental	132
Eficiência do quadro legal na resolução de conflitos	122
<b>Ambiente macroeconómico</b>	<b>124</b>
Saldo orçamental em % do PIB	116
Poupança bruta nacional em % do PIB	106
Dívida pública em % do PIB	143
<b>Eficiência no mercado de produtos</b>	<b>72</b>
Efeito dos impostos nos incentivos para investir	139
<b>Eficiência do mercado de trabalho</b>	<b>126</b>
Práticas de contratação e despedimento	124
Custos de despedimento	134
Efeito dos impostos nos incentivos para o trabalho	139
Salários e produtividade	121
Capacidade do país para reter talentos	111
<b>Desenvolvimento do mercado financeiro</b>	<b>114</b>
Facilidade de acesso a financiamento bancário	121
Solidez dos bancos	120
Índice de direitos legais	118

Fonte: *World Economic Forum* (2013).

Em oposição a estes indicadores muito negativos para a competitividade da economia portuguesa, deve destacar-se que **o país ocupa posições no primeiro quartil do mesmo “ranking” em pilares de grande importância como sejam a saúde e o ensino básico, a educação superior, a preparação tecnológica e a inovação**. Portugal está classificado em 11.º lugar na qualidade das escolas de gestão, em 16.º na disponibilidade de cientistas e engenheiros e em 20.º na qualidade das instituições de investigação científica.

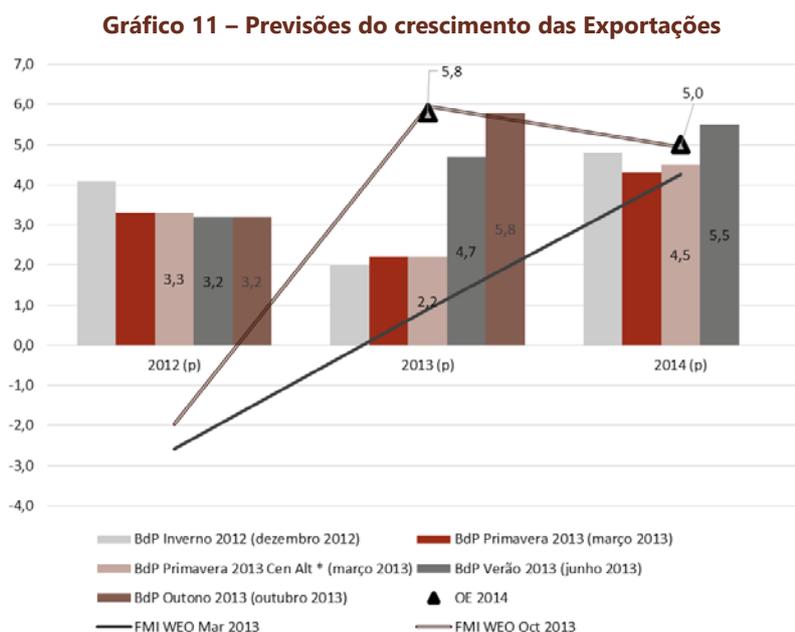
<sup>14</sup> World Economic Forum (2013), *The Global Competitiveness Report 2013–2014: Full Data Edition*, World Economic Forum, Geneva.

**Note-se também que os recentes sinais de alteração dos indicadores de confiança dos consumidores e dos empresários, em Portugal e na UE, são significativos e constituem um importante capital de suporte à sustentação da trajetória de crescimento que a POE/2014 prevê ir ter início e do qual uma manifestação relevante será a recuperação do investimento produtivo privado.**

**A reforma do IRC em curso pode ser um elemento importante, ainda que não determinante, da alteração do contexto nacional dos incentivos ao investimento.** Note-se que as sucessivas alterações do quadro fiscal das pessoas individuais e coletivas (incluídas, no Quadro 3, entre os “efeitos dos impostos nos incentivos para investir”) são penalizadoras do investimento, sendo desejável a criação de um quadro fiscal estável e simples, num contexto orçamental previsível. De outro modo, a redução gradual da taxa de imposição fiscal nominal poderá não ter um impacto significativo na atração de IDE e na promoção do investimento interno.

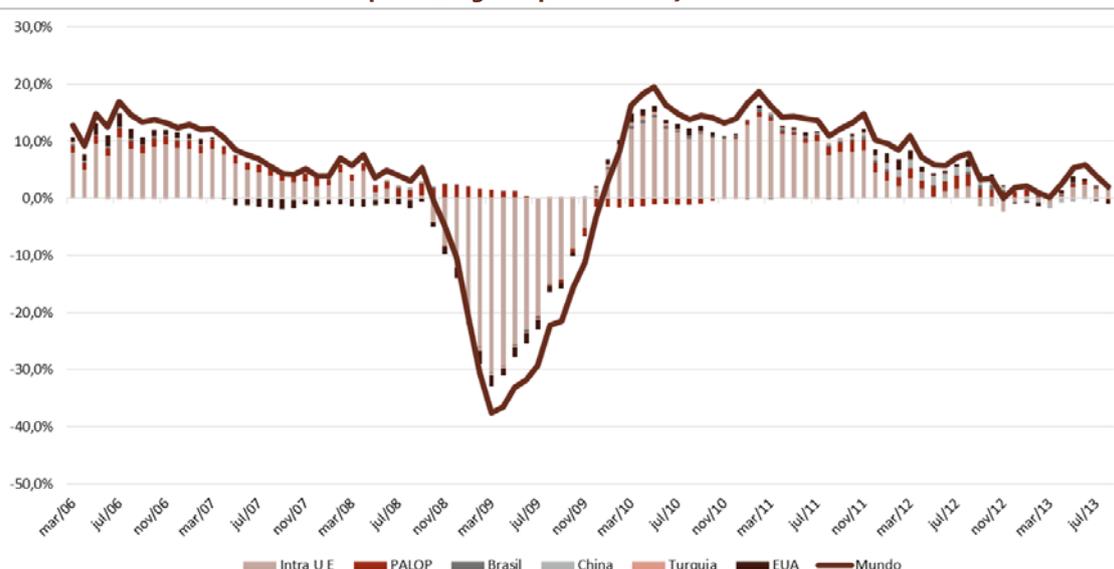
### 1.3.4 Sustentabilidade da contribuição positiva da procura externa

**A estimativa de crescimento das exportações, embora sustentada em registo positivo recente, não apresenta elementos de suporte que permitam dissipar as dúvidas de sustentabilidade.** O ensaio de quantificação dos riscos associados às hipóteses externas incluído no Relatório (preço do petróleo, taxa de juro e procura externa) é pertinente e produz resultados relevantes, mas, tratando-se apenas de efeitos negativos, suscitam a dúvida quanto ao possível enviesamento das estimativas incorporadas na projeção do cenário macroeconómico. O comportamento das exportações tem sido objeto de sucessivas revisões em alta (ver Gráfico 11) e há evidência de suporte ao facto de estar a haver uma diversificação dos mercados para fora da União Europeia (ver Gráfico 12), com efeito importante na redução da dependência das empresas exportadoras nacionais do mercado europeu.



Fontes: Ministério das Finanças, Banco de Portugal e FMI.

**Gráfico 12 – Taxa de crescimento das exportações de bens total e para a UE e contributos dos países/regiões para a variação total**



Fonte: Exportações de bens por Local de destino - INE, Estatísticas do Comércio Internacional de bens | Cálculos do CFP. A taxa de crescimento é dada pela variação homóloga da média móvel do trimestre terminado no mês.

**Os principais produtos exportados têm uma componente importada relevante**, o que implica uma relação próxima entre o volume de exportações e de importações (Quadro 4).

**Quadro 4 – Conteúdo importado das exportações (em %)**

Produtos	Conteúdo importado das exportações	Peso dos produtos nas exportações (%)
Máquinas e aparelhos	53	14,8
Veículos e outro material de transporte	67	11,2
Combustíveis	82	10,6
Produtos metálicos	45	8,0
Plásticos e borracha	46	6,9
Químicos	47	5,6
Texteis e Vestuário	38	5,2
Agrícolas	30	5,1

Fontes: Ministério das Finanças e Cardoso, Fátima, Paulo Soares Esteves e António Rua (2013), "O conteúdo importado da procura global em Portugal", *Boletim Económico do Banco de Portugal*, Outono de 2013.

**De acordo com os dados disponibilizados pelo INE<sup>15</sup> o crescimento das exportações de bens até agosto de 2013 foi suportado em mais de 50% pelo crescimento das exportações de combustíveis.** Não sendo Portugal produtor de petróleo, a exportação de combustíveis é limitada pela capacidade transformadora instalada, a qual terá ficado menos pressionada pela redução da procura interna. Os riscos que se colocam à continuação da tração do crescimento das exportações de bens pelos combustíveis são por isso de uma dupla natureza: por um lado, a limitação da capacidade produtiva instalada; por outro lado, a eventual pressão que a procura interna venha a constituir, num cenário que antecipa a estabilização e crescimento do consumo privado. Aliás, os dados disponíveis sobre o

<sup>15</sup> Exportações (€) de bens por Local de destino e Tipo de bem, produto por atividade; Mensal acumulado - INE, Estatísticas do Comércio Internacional de bens. Dados definitivos de 1993 a 2011, provisórios de 2012 e preliminares de 2013.

aumento recente da venda de veículos automóveis ligeiros de passageiros permitem admitir que a retoma do consumo tenha efeitos no consumo de combustíveis.

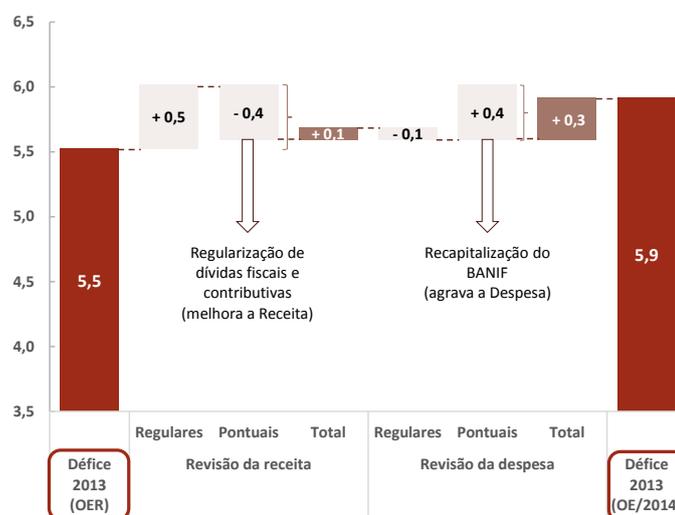
## 2 AGREGADOS ORÇAMENTAIS

De modo a poder identificar o esforço de consolidação orçamental, os agregados orçamentais objeto de análise nesta secção foram expurgados dos efeitos das medidas temporárias, medidas não recorrentes (com impacto na receita e na despesa) e dos efeitos de fatores especiais (cujo impacto se circunscreve à despesa do ano em que ocorreu). Porém, assinala-se o facto de estes ajustamentos diferirem daqueles que estão subjacentes às previsões apresentadas no Relatório da POE/2014. Em concreto, não foram consideradas como medidas temporárias em 2013 a perda de receita decorrente do crédito fiscal ao investimento (estimada em 200 M€ ou 0,1% do PIB), nem o impacto das indemnizações previstas no âmbito das rescisões por mútuo acordo (227 M€ ou 0,1% do PIB) em 2014. Ao invés, o efeito desta última foi deduzido ao impacto das medidas permanentes previstas no Relatório da POE/2014. O detalhe relativo às operações consideradas e o respetivo impacto na receita ou na despesa encontram-se descritos na Caixa 5.

### 2.1 REVISÃO DA ESTIMATIVA PARA 2013

A revisão em alta do défice orçamental estimado para 2013 para 5,9% do PIB é explicada por desenvolvimentos orçamentais não decorrentes de fatores pontuais.<sup>16</sup> A nova estimativa do MF eleva em 0,4 p.p. o défice de 5,5% do PIB estabelecido como objetivo na 1.ª alteração ao OE/2013.<sup>17</sup> Por se anularem entre si, os efeitos de sinal contrário decorrentes das operações de igual montante relativas à recapitalização do BANIF (com impacto na despesa) e da aplicação do regime excecional de regularização de dívidas fiscais e contributivas (com impacto na receita) não contribuem para essa revisão do défice. Líquido desses efeitos, e tal como ilustrado no Gráfico 13, o agravamento em 0,4 p.p. do PIB do défice decorre da estimativa de obtenção de menos receita (0,5 p.p. do PIB), apesar de um melhor desempenho esperado da despesa (-0,1 p.p. do PIB). Deve contudo ter-se presente que se trata ainda de uma estimativa

Gráfico 13 – Fatores que explicam a revisão do défice em 2013



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos do CFP. | Nota: - (i) Fatores regulares decorrem dos desenvolvimentos orçamentais que não são influenciados por operações pontuais/transitórias; (ii) Fatores pontuais/transitórios correspondem às operações de recapitalização do BANIF (despesa) e ao Regime extraordinário de regularização de dívidas fiscais e à segurança social, conforme justificado na Caixa 5.

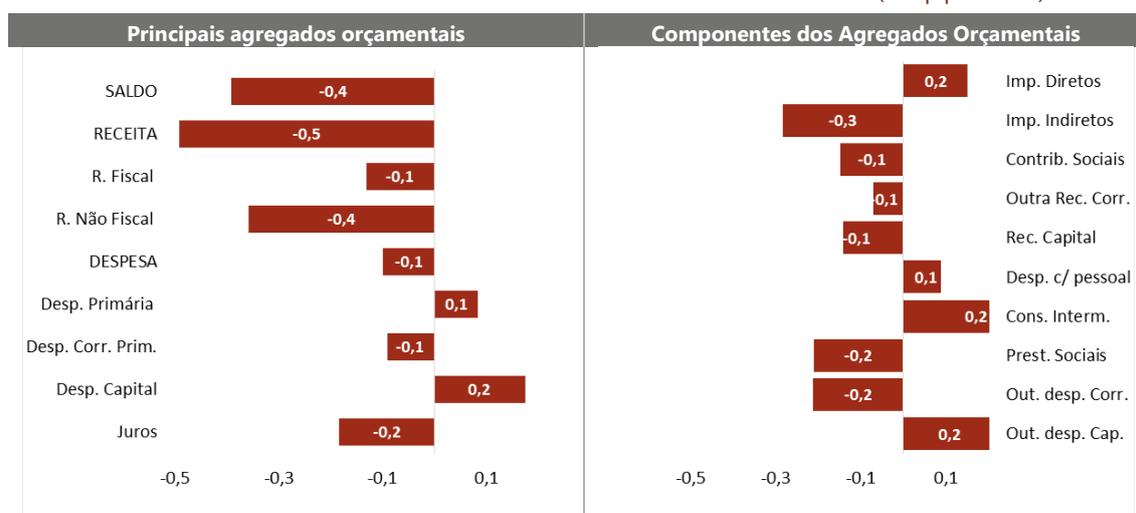
<sup>16</sup> Na sequência da 7.ª avaliação regular do Programa, os limites para o défice orçamental das administrações públicas foram revistos para 5,5% do PIB em 2013, 4,0% em 2014 e 2,5% em 2015. Esta nova revisão constituiu o novo objetivo orçamental para 2013 refletido no Documento de Estratégia Orçamental apresentado em abril deste ano. Recorde-se que o défice previsto no OE/2013 era de 4,5% do PIB.

<sup>17</sup> A Assembleia da República aprovou no dia 1 de novembro de 2013 a [proposta de lei n.º 176/XII](#), que Procede à 2.ª alteração à Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2013, altera o Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de junho, e o Regime Especial de Tributação dos Rendimentos de Valores Mobiliários Representativos de Dívida, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 193/2005, de 7 de novembro. O impacto dessa alteração encontra-se detalhado na Caixa 2.

de execução, pelo que os resultados a apurar pelo INE em março de 2014 poderão diferir dos estimados, sobretudo na composição da receita e da despesa.

**Excluindo o efeito das referidas operações pontuais, a alteração da estimativa para o défice ficou a dever-se sobretudo à expectativa de um pior desempenho da receita não fiscal face ao estimado no 1.º OER.** Com efeito, a nova estimativa para 2013 aponta para uma revisão em baixa da receita (-0,5 p.p. do PIB), com particular destaque para a receita não fiscal (-0,4 p.p.), sobretudo ao nível das contribuições sociais e receita de capital (ver Gráfico 14).<sup>18</sup> A receita fiscal, não obstante beneficiar da estimativa mais favorável dos impostos diretos, foi objeto igualmente de uma revisão em baixa (em 0,1 p.p. do PIB).

**Gráfico 14 – Revisão da estimativa de 2013 face ao 1.º OER (em p.p. do PIB)**



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos do CFP. | Nota: Valores ajustados da operação de recapitalização do BANIF e da receita a arrecadar no âmbito do regime excecional de regularização de dívidas fiscais e contributivas.

**A estimativa referente à despesa é agora mais favorável (sendo inferior em 0,1 p.p. do PIB à da 1.ª alteração ao OE/2013).**<sup>19</sup> Esta redução resulta da revisão em baixa da despesa com juros, prestações sociais e outras despesas correntes. Em sentido contrário, regista-se a revisão em alta de consumo intermédio, despesas com pessoal e despesa de capital, esta última influenciada pela não concretização da concessão do Porto de Lisboa e pelo perdão de juros à Grécia).<sup>20</sup>

<sup>18</sup> De acordo com informação adicional da DGO, a revisão da estimativa da receita não fiscal é explicada essencialmente por um menor volume de ajudas ao investimento provenientes da União Europeia, e menores contribuições a receber pela CGA.

<sup>19</sup> Note-se que esta revisão beneficia da nova estimativa do PIB para 2013, uma vez que em termos nominais o nível de despesa (ajustada) deverá ser superior em 247 M€ ao estimado no 1.º OER.

<sup>20</sup> Ainda de acordo com a DGO, no que se refere à revisão das componentes da despesa corrente primária, a sua explicação é justificada pelas seguintes razões: *Consumo intermédio* – (i) pela reclassificação nesta componente de operações do SNS anteriormente classificadas como prestações sociais em espécie, na sequência da incorporação de informação mais detalhada e completa; (ii) Incorporação do orçamento rectificativo da Administração Regional dos Açores; (iii) reporte de informação da situação financeira da Universidade do Porto, não considerado anteriormente; *Despesas com pessoal* – Atualização da estimativa de execução das entidades públicas reclassificadas, incluindo o reporte de informação da Universidade do Porto; *Outra despesa Corrente* – utilização da dotação provisional destinada a cobrir não apenas uma grande parte da despesa relativa aos recursos próprios comunitários, bem como eventuais necessidades que decorram do pagamento de vencimentos.

**A nova estimativa de 2013 do MF aponta para um ritmo de consolidação orçamental inferior ao registado nos dois primeiros anos do ajustamento.** Descontando o efeito de medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais, estima-se que a redução do défice das administrações públicas em 2013 venha a ser praticamente nula (0,1 p.p. do PIB), uma conclusão que já podia retirar-se da [análise do CFP ao 1.º OER/2013](#). De acordo com a estimativa do Ministério das Finanças (MF), esta correção marginal será sustentada sobretudo pela receita fiscal e contributiva: a carga fiscal aumentará 1,7 p.p. do PIB em 2013, explicando boa parte do acréscimo da receita em 2,2 p.p. do PIB.<sup>21</sup> A despesa aumentará 2,1 p.p. do PIB, ficando 1,3 p.p. desse crescimento a dever-se aos encargos com prestações sociais (0,7 p.p. do PIB) e despesas com pessoal em resultado da reposição dos subsídios de férias e de natal aos funcionários públicos e pensionistas e, em menor escala, ao aumento das prestações de desemprego (+0,1 p.p.), na sequência da degradação das condições no mercado de trabalho. Verificar-se-ão ainda aumentos do peso no PIB das restantes rubricas de despesa: consumo intermédio (0,3 p.p. do PIB), subsídios e outra despesa corrente (0,3 p.p. do PIB) e investimento (0,2 p.p. do PIB).

**Em termos estruturais, ou seja, corrigindo os agregados também do efeito do ciclo económico, líquido de fatores especiais, o ajustamento orçamental em 2013 deverá ser de 0,4 p.p. do PIB.**<sup>22</sup> Esta melhoria é superior à do saldo observável em razão da estimativa do MF para o hiato do produto implicar ainda uma degradação em 0,4 p.p. do PIB da componente cíclica.<sup>23</sup> Tratar-se-á de uma melhoria do saldo estrutural líquido de fatores especiais aquém da projetada no DEO 2013-2017 (0,8 p.p. do PIB), inferior ao mínimo de 0,5 p.p. do PIB estabelecido na lei de enquadramento orçamental e inferior aos 0,6% do PIB da Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2013. Contudo, dado o contexto adverso em que o ajustamento para 2013 se realizará, esse desvio poderá vir a ser considerado conforme com a recomendação do Conselho.<sup>24</sup>

**Não obstante a revisão em alta do défice orçamental para 5,9%, a meta orçamental considerada para efeitos do programa de ajustamento deverá ser cumprida, a confirmar-se esta estimativa do MF.** No âmbito deste programa, esclarece-se que *“no cálculo deste défice não são tidos em conta os eventuais custos orçamentais das medidas de apoio à banca, no contexto da estratégia do Governo para o sector financeiro”*.<sup>25, 26</sup> Em

<sup>21</sup> Destacam-se neste âmbito: (i) a reestruturação e aumento do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS); aumentos dos impostos especiais sobre o consumo; (ii) a revisão da tributação de bens imobiliários e o (iii) aumento das contribuições dos beneficiários para os sistemas de proteção na doença.

<sup>22</sup> A utilização da estimativa de hiato do produto da Comissão Europeia constante nas previsões do outono, divulgada já depois da data de fecho dos cálculos deste Relatório, a 5 de novembro de 2013, em conjunto com a classificação de medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais adotada pelo CFP levaria à obtenção de uma melhoria do saldo estrutural de 0,5 p.p. do PIB para o ano de 2013.

<sup>23</sup> A componente cíclica que é subtraída ao saldo ajustado para se obter o saldo estrutural.

<sup>24</sup> A este propósito refira-se o considerando n.º 13 da Recomendação do Conselho, identifica fatores adicionais a ter em conta na avaliação do ajustamento estrutural, concretamente a revisão em baixa do PIB potencial e a quebra das receitas superior à captada pela componente cíclica. Estes factos poderão justificar que a variação do saldo estrutural prevista para 2013 possa ser inferior à correção mínima exigida nos termos das obrigações legais estabelecidas a nível nacional e a nível da União Europeia.

<sup>25</sup> Decisão de Execução 2013/323/UE do Conselho, de 21 de junho de 2013, relativa à concessão de assistência financeira da União a Portugal, que altera o n.º 3 do artigo 3.º da Decisão de Execução (2011/344/UE) do Conselho, de 17 de maio de 2011.

<sup>26</sup> Para efeitos de cumprimento da meta orçamental do Programa em 2013 será igualmente excluída a operação de crédito fiscal extraordinário ao investimento, cujo impacto na receita fiscal e consequente no saldo é negativo em 0,1 p.p. do PIB.

resultado desta circunstância, o impacto no défice da operação de recapitalização do BANIF não será relevante para o objetivo definido no programa. Em todo o caso, e à semelhança do já verificado em 2012, o programa admite também para 2013, já no decurso da sua execução, uma nova medida temporária<sup>27</sup> que poderá assegurar o cumprimento da meta orçamental do programa (défice de 5,5% do PIB): a receita resultante do regime excecional de regularização de dívidas fiscais e dívidas à Segurança Social<sup>28</sup>.

### Caixa 2 – Impacto orçamental da 2.ª alteração ao OE/2013 – Mapas da Lei

A proposta de lei n.º 176/XII não altera o limite de endividamento líquido global direto do Estado, mantendo em 15 480 M€ o valor aprovado em sede do 1.º OER/2013. O impacto orçamental da 2.ª alteração ao OE/2013 que resulta dos mapas da lei sujeitos a votação na Assembleia da República, respeitantes ao Estado, Serviços e Fundos Autónomos (SFA) e Segurança Social na ótica da contabilidade pública, reflete uma maior previsão de encaixe de receita e uma alteração das dotações de despesa, designadamente:

- Maior encaixe financeiro a obter com privatizações (1340 M€), mais 340 M€ que o inicialmente previsto, e por consequência um menor recurso a financiamento;
- Previsão de um nível mais elevado de receita fiscal e contributiva a obter na sequência da aplicação do Regime excecional de regularização de dívidas fiscais e à segurança social até final de 2013;
- Reforço da dotação global de despesa do subsector Estado (sobretudo no domínio da segurança e ação social) e SFA<sup>1</sup>, bem como a diminuição das dotações de despesa na segurança social;

O subsector Estado é aquele que reúne o maior volume de alterações orçamentais:

- Concentração do maior volume de alterações orçamentais no MF abrangendo a gestão da dívida e da tesouraria pública (privatizações e juros), proteção social (ADSE) e recursos próprios comunitários (contribuição para o orçamento da União Europeia).
- A revisão da previsão da receita fiscal (+670 M€) e da receita de capital (-227 M€). No primeiro caso, a alteração é justificada sobretudo pela aplicação do regime excecional de regularização de dívidas fiscais com impacto nos impostos diretos (+703 M€) e indiretos (-33 M€), no segundo caso, reflete a não concretização em 2013 do encaixe financeiro a obter com concessão do Porto de Lisboa (-227 M€).<sup>2</sup> Sem impacto no saldo orçamental deste subsector, refira-se ainda o aumento da previsão da receita de ativos financeiros, que reflete o novo valor de encaixe para as privatizações em 2013 e a redução da previsão de passivos financeiros, sobretudo títulos de curto prazo;
- O reforço da dotação global da despesa do Estado em 135 M€ é justificado pela despesa com transferências (+ 275 M€) destinadas sobretudo à CGA (+180 M€); Segurança Social (+ 5M€); Contribuição para a União Europeia (+ 90 M€), ainda que atenuada pela diminuição da dotação de despesa com juros (-140 M€). A dotação provisional não é objeto de qualquer reforço ou anulação.

Os restantes impactos orçamentais refletem-se ao nível dos SFA e Segurança Social:

- As previsões de receita e dotações de despesa efetiva dos SFA com impacto no saldo não são objeto de alteração.<sup>3</sup> O impacto orçamental neste subsector incide ao nível da receita e despesa com passivos financeiros do Parque Escolar (11,9 M€) – empréstimo de curto prazo obtido junto do Estado para amortizar passivos bancários.
- O impacto das alterações orçamentais ao nível da Segurança Social refletem uma melhoria do seu saldo (+54M€). A diminuição da dotação global de despesa, decorre sobretudo de menores transferências para as famílias, (principalmente prestações de desemprego -150 M€), as quais mais que compensam a revisão em baixa da receita. Este agregado ainda que afetado pela menor previsão de transferências provenientes do Resto do mundo, (essencialmente do Fundo Social Europeu) e dos SFA, beneficia de uma revisão em alta das contribuições sociais (+229 M€) decorrentes do regime excecional de regularização de dívidas contributivas a obter até final do ano. Sem impacto no saldo, refira-se a revisão da despesa com ativos financeiros no sistema previdencial de capitalização (substituição da aquisição de unidades de participação no Resto do Mundo por títulos de médio e longo prazo do Estado no montante de 500 M€), uma alteração com impacto na dívida pública consolidada.

#### Notas:

<sup>1</sup> Analisando o impacto orçamental na despesa por funções, importa referir que o reforço das dotações de despesa relativa a “Outras funções – Operações de dívida Pública” registada ao nível do Estado (+200 M€ = 340 M€ de privatização – 140 M€ de poupança de juros) e SFA (340 M€) reflete em grande medida o registo contabilístico de contrapartida decorrente do encaixe financeiro a obter com a privatizações. Apesar de ser uma receita de ativos financeiros no Estado a sua transferência para o Fundo de Regularização da Dívida Pública

<sup>27</sup> O relatório relativo às 8.ª e 9.ª avaliações regulares do programa, ainda não disponibilizado, dará nota das medidas temporárias consideradas para efeitos do cumprimento da meta orçamental para 2013.

<sup>28</sup> Decreto-Lei n.º 151-A/2013, de 31 de outubro.

(FRDP) para posterior aquisição de ativos financeiros faz com que contabilisticamente o seu tratamento obrigue ao registo de uma despesa de transferência do Estado para os SFA (no caso o FRDP) e a aplicação por este como uma despesa com ativos financeiros.

<sup>2</sup> A revisão dos impostos diretos é explicada pelo IRS e IRC, respetivamente em 361 e 342 €. No que se refere aos impostos indiretos, a correção em baixa é explicada pelo Imposto sobre Produtos Petrolíferos (-86M€) e pelo Imposto do Selo (-185 M€), não obstante a revisão em alta do IVA (+218 M€) e do imposto de circulação (+44 M€).

<sup>3</sup> Apesar dos serviços e fundos autónomos registarem um acréscimo da receita efetiva de 340 M€, relativa à transferência do Estado para o FRDP, no âmbito de uma receita de privatização, esta receita não é considerado para efeitos de cálculo do saldo orçamental. Registe-se adicionalmente, que o reforço da transferência proveniente do Estado para a CGA não tem expressão nos mapas da lei relativos aos SFA, na medida em que esta alteração orçamental incidiu ao nível das fontes de financiamento, no caso particular substituição de receita própria por receita geral.

## 2.2 PREVISÃO ORÇAMENTAL PARA 2014

### 2.2.1 Saldos orçamentais

**A POE/2014 prevê um défice das administrações públicas de 4% do PIB, conforme previsto na estratégia orçamental apresentada em abril.** Na sequência da 7.ª avaliação do PAEF, e tendo em conta a atualização das perspetivas macroeconómicas que ocorreu em maio, as metas para o saldo orçamental foram revistas em baixa, em linha com o previsto no DEO 2013-2017, tendo sido adiada para 2015 a correção da situação de défice excessivo que se previa ocorrer já em 2014.<sup>29,30</sup> O cumprimento da meta para 2014 implica uma melhoria de 1,9 p.p. do PIB face ao estimado pelo MF para 2013, uma correção significativamente acima da melhoria esperada em 2013 face a 2012 (0,5 p.p. do PIB).

**Contudo, excluindo o efeito das medidas temporárias e medidas não recorrentes previstas, em 2014 o défice orçamental ajustado deverá atingir 7203 M€, equivalente a 4,3% do PIB, o que corresponderá a uma melhoria de 1,6 p.p. do PIB face ao ano anterior.** Este tipo de medidas previstas para 2014 (no montante de 0,24% do PIB) corresponde sobretudo à receita de concessões e da transferência de fundos de saúde dos CTT.<sup>31</sup> Comparativamente ao previsto em abril de 2013, no DEO, a POE/2014 tem implícito o mesmo esforço de redução do défice ajustado em 2014 (1,6 p.p. do PIB). Tal significa que existirá um efeito de arrastamento (*carry over*) para 2014 do desvio estimado para 2013, o que se traduz na previsão de um défice ajustado mais elevado em 478 M€ do que o previsto no DEO para o ano de 2014. O cumprimento da meta acordada no âmbito do programa de ajustamento e do Procedimento dos Défices Excessivos (um défice não ajustado de 4% do PIB) fica assim em parte dependente das medidas temporárias referidas.

<sup>29</sup> A citada decisão do Conselho de 21 de junho (2013/323/UE), relativa à concessão de assistência financeira a Portugal, procedeu à revisão das metas para o ajustamento orçamental e para o défice em termos nominais, tendo fixado como objetivos para o défice 5,5% do PIB em 2013 e 4% do PIB em 2014. No cálculo deste défice não são considerados os encargos com a recapitalização do sector financeiro.

<sup>30</sup> Nos termos da Recomendação do Conselho de 18 de junho de 2013, ao abrigo do n.º 7 do artigo 126.º do TFUE, o prazo para pôr termo à situação de défice orçamental excessivo em Portugal foi prolongado até 2015, estabelecendo as mesmas metas para o défice orçamental em percentagem do PIB: 5,5% em 2013, 4,0% em 2014 e 2,5% em 2015.

<sup>31</sup> Conforme referido no início deste capítulo, o impacto das medidas temporárias ou não recorrentes considerado em 2014 (0,2% do PIB) difere do valor apresentado pelo Ministério das Finanças (0,1%) uma vez que o CFP não considerou como medida temporária, o efeito das compensações previstas no âmbito das rescisões por mútuo acordo. Para mais informação sobre as medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais, consultar a Caixa 5.

**Quadro 5 – Saldos orçamentais por Subsector**

	Milhões de Euros		
	Saldo Não Ajustado	Medidas Temporárias	Saldo Ajustado
<b>Administrações Públicas - 2013</b>	<b>-9 778</b>	<b>0</b>	<b>-9 778</b>
Administração Central	-10 613	200	-10 413
Administração Regional e Local	694	0	694
Fundos de Segurança Social	141	-200	-59
<b>Administrações Públicas - 2014</b>	<b>-6 793</b>	<b>-410</b>	<b>-7 203</b>
Administração Central	-8 128	-410	-8 538
Administração Regional e Local	986	0	986
Fundos de Segurança Social	348	0	348
<b>Varição 2013/14</b>	<b>2 985</b>	<b>-410</b>	<b>2 575</b>
Administração Central	2 485	-610	1 875
Administração Regional e Local	292	0	292
Fundos de Segurança Social	207	200	407

Fonte: Ministério das Finanças. | Cálculos do CFP.

**A previsão do MF assenta num contributo positivo de todos os subsectores das administrações públicas para a melhoria do saldo orçamental.** A melhoria do défice ajustado no próximo ano aponta numa forte redução do défice da administração central (menos 1875 M€) e num aumento dos excedentes dos subsectores da administração regional e local (mais 292 M€) e da segurança social (mais 407 M€). Esta melhoria assenta essencialmente na redução de despesa de todos os subsectores, mas também numa melhoria da receita da administração central e da segurança social. Assinala-se que o saldo deste último subsector deverá continuar a refletir o financiamento através de transferências extraordinárias do OE, ainda que esteja prevista uma redução desta transferência face a 2013 (para 1391 M€, o que corresponde a uma redução de 39,4 M€).

**Em termos não ajustados, a previsão do MF aponta para um saldo primário positivo em 2014, invertendo o ciclo de sucessivos de défices primários.** Em 2014 prevê-se atingir uma situação superavitária de 0,3% do PIB, o que corresponderá a uma melhoria do saldo primário em 1,9 p.p. face ao ano anterior. Descontando o efeito das medidas temporárias e medidas não-recorrentes, esse saldo deverá atingir 0,1% do PIB, traduzindo uma melhoria de 1,6 p.p. do PIB, caso se cumpra a previsão. É necessário recuar até ao ano de 1995 para encontrar um saldo primário positivo nas contas das administrações públicas, que na altura se cifrou em 0,2% do PIB. A concretizar-se este resultado, espera-se que dê início a um período de excedentes primários, indispensável para assegurar a sustentabilidade da dívida pública.

**Quadro 6 – Indicadores orçamentais**

Saldo orçamental:	Em % PIB					Variação (p.p. do PIB)				
	2010	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2010/14
Primário (PDE)	-7,0	-0,3	-2,1	-1,6	0,3	6,7	-1,8	0,6	1,9	7,3
Global (PDE)	-9,8	-4,3	-6,4	-5,9	-4,0	5,5	-2,1	0,5	1,9	5,8
Ajustado de med. Temporárias, não recorrentes	-10,2	-8,0	-6,4	-5,9	-4,3	2,2	1,6	0,5	1,6	5,9
Ajustado de med. Temporárias, não recorrentes e de fatores especiais (FE)	-8,7	-7,1	-6,0	-5,9	-4,3	1,6	1,1	0,1	1,6	4,4
Ajustado do ciclo	-9,4	-3,5	-4,8	-3,9	-2,7	5,9	-1,4	0,9	1,2	6,7
Estrutural	-9,7	-7,1	-4,8	-3,9	-3,0	2,6	2,3	0,9	1,0	6,8
Estrutural líquido de fatores especiais	-8,2	-6,3	-4,4	-3,9	-3,0	2,0	1,9	0,4	1,0	5,3
Primário estrutural	-6,9	-3,1	-0,5	0,4	1,4	3,8	2,6	0,9	1,0	8,3
Primário estrutural líquido de fatores especiais	-5,4	-2,2	0,0	0,4	1,4	3,2	2,2	0,4	1,0	6,8

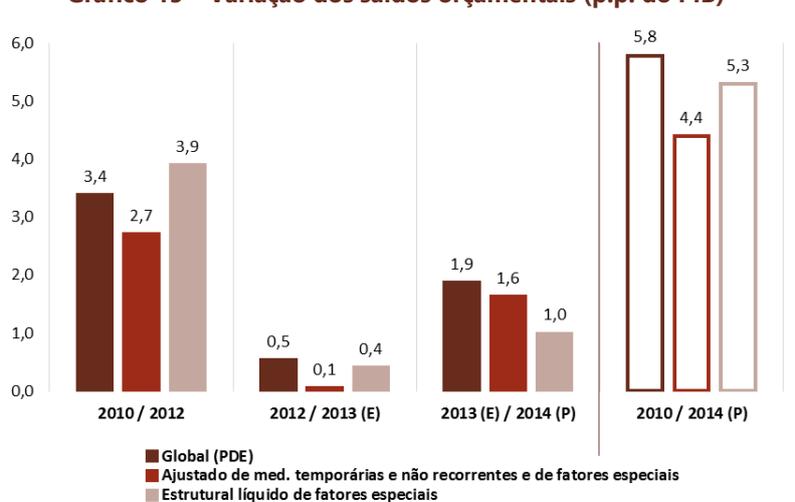
*por memória*

medidas temporárias ou não recorrentes	0,3	3,6	0,0	0,0	0,24	3,3	-3,7	0,0	0,2	-0,1
fatores especiais	-1,5	-0,9	-0,5	0,0	0,0	0,6	0,4	0,5	0,0	1,5
medidas temporárias, não recorrentes e FE	-1,1	2,8	-0,5	0,0	0,2	3,9	-3,3	0,5	0,2	1,4
hiato do produto*	-0,9	-1,8	-3,5	-4,2	-2,9	-0,9	-1,6	-0,8	1,4	-1,9
componente cíclica	-0,4	-0,9	-1,6	-2,0	-1,3	-0,4	-0,8	-0,4	0,6	-0,9
juros (PDE)	2,8	4,0	4,3	4,3	4,4	1,2	0,3	0,0	0,0	1,6

Fonte: INE, Ministério das Finanças. AMECO. Cálculos do CFP. | Notas: \*Diferença entre o produto observado e a estimativa do produto potencial, em % do produto potencial. A estimativa do hiato do produto é do Ministério das Finanças. A componente cíclica foi calculada pelo CFP usando o método comunitário. No âmbito das suas atribuições, a identificação de medidas temporárias e fatores especiais é da responsabilidade do CFP, não sendo inteiramente coincidente com a classificação efetuada pelo Ministério das Finanças. Devido a arredondamentos, os totais (e as variações) poderão não corresponder exatamente à soma (diferença) dos valores apresentados.

**Com base na previsão do MF para o hiato do produto, no próximo ano a variação do saldo orçamental beneficiará de uma melhoria da conjuntura macroeconómica.** Invertendo a tendência dos últimos três anos, o contributo do ciclo económico para a melhoria do saldo orçamental projetado para 2014 será positivo correspondendo a 0,6 p.p. do PIB.

**Gráfico 15 – Variação dos saldos orçamentais (p.p. do PIB)**



Fonte: INE. Ministério das Finanças. | Cálculos do CFP com base na estimativa para 2013 e previsão para 2014 da responsabilidade do Ministério das Finanças. Ver as notas ao Quadro anterior.

**O défice estrutural deverá baixar para 3% do PIB, o que corresponderá a uma melhoria de 1 p.p. do PIB face ao ano anterior.**<sup>32</sup> Este valor decorre da classificação de medidas temporárias e não recorrentes efetuada pelo CFP e da estimativa do hiato do produto do MF.<sup>33</sup> Apesar de permitir o cumprimento da regra prevista na Lei de Enquadramento Orçamental (que prevê a redução no saldo estrutural em, no mínimo, 0,5% do PIB)<sup>34</sup>, este resultado ficará aquém do previsto na Recomendação do Conselho Europeu, que fixou esta melhoria em 1,4%.<sup>35</sup> Assim, no cômputo dos anos de 2013 e 2014 prevê-se um esforço de consolidação de 1,4 p.p. do PIB, inferior aos 2 p.p. de redução prevista na referida recomendação.<sup>36</sup>

**Esta estimativa significa que Portugal terá ainda de reduzir nos próximos anos o seu défice estrutural em 2,5 p.p. do PIB para atingir o Objetivo de Médio Prazo**, a que se encontra vinculado nos termos do Pacto de Estabilidade e Crescimento do Tratado Orçamental.<sup>37</sup> Recorda-se que o saldo estrutural tenta aproximar o saldo orçamental relativamente ao PIB que seria obtido caso o PIB estivesse no seu nível potencial e não fossem utilizadas medidas temporárias, medidas não-recorrentes nem fatores especiais.

**Quadro 7 – Composição do Esforço de Ajustamento Orçamental**

	Em % do PIB			OE/2014		Variação (p.p. do PIB)			
	2010	2011	2012	2013	2014	2010/12	2012/13	2013/14	2010/14
Receita estrutural	39,9	41,0	40,5	42,7	42,5	0,5	2,2	-0,1	2,6
Despesa primária estrutural líq. f.e.	45,4	43,2	40,5	42,3	41,1	-4,9	1,7	-1,1	-4,2
da qual: corrente primária	41,7	40,3	38,3	39,9	38,9	-3,3	1,6	-1,0	-2,7
da qual: capital	3,7	2,9	2,2	2,3	2,2	-1,6	0,2	-0,1	-1,5
<b>Saldo primário estrutural líq. f.e.</b>	<b>-5,4</b>	<b>-2,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>	<b>1,4</b>	<b>5,4</b>	<b>0,4</b>	<b>1,0</b>	<b>6,8</b>
<i>por memória:</i>									
Despesa estrutural líq. f.e.	48,2	47,2	44,8	46,6	45,5	-3,4	1,8	-1,1	-2,7
Juros	2,8	4,0	4,3	4,3	4,4	1,5	0,0	0,0	1,6
<b>Saldo estrutural líq. f.e.</b>	<b>-8,2</b>	<b>-6,3</b>	<b>-4,4</b>	<b>-3,9</b>	<b>-3,0</b>	<b>3,9</b>	<b>0,4</b>	<b>1,0</b>	<b>5,3</b>

Fonte: INE, Ministério das Finanças. Cálculos do CFP.

**A cumprirem-se as previsões do MF, o saldo primário estrutural líquido será positivo pelo terceiro ano consecutivo.** Desde o ano de 2012 que este indicador apresenta valores positivos, permitindo desta forma atenuar o impacto do aumento da despesa com juros no

<sup>32</sup> A utilização da estimativa de hiato do produto da Comissão Europeia constante nas previsões do outono, divulgada já depois da data de fecho dos cálculos deste Relatório, a 5 de novembro de 2013, em conjunto com a classificação de medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais adotada pelo CFP levaria à previsão para 2014 de um défice estrutural de 2,7% do PIB, bem como de uma melhoria de 1,1 p.p. do PIB face ao ano de 2013.

<sup>33</sup> Não obstante diferenças na classificação de medidas temporárias, o Relatório do OE/2014 apresenta igualmente uma previsão de melhoria do saldo estrutural de 1 p.p. em 2014 e 0,4 p.p. do PIB em 2013.

<sup>34</sup> Conforme previsto no n.º 6 do art.º 12.º-C da Lei n.º 37/2013 de 14 de junho. Importa referir que o n.º 10 deste artigo refere ainda que *"a intensidade do ajustamento (...) tem em conta a posição cíclica da economia"*.

<sup>35</sup> Recomendação do Conselho com vista a pôr termo à situação de défice orçamental excessivo em Portugal, 18 de junho de 2013.

<sup>36</sup> Importa referir que na previsão do outono da Comissão Europeia, de 5 de novembro de 2013, a variação prevista para o saldo estrutural é de 0,4 p.p. do PIB em 2013 e 1,1 p.p. do PIB em 2014. O nível estimado para o défice estrutural é contudo inferior ao utilizado neste relatório: 3,7% em 2013 e 2,6% do PIB em 2014. As diferenças decorrem sobretudo de uma estimativa para o hiato do produto com um valor absoluto mais elevado, bem como de diferenças na classificação de medidas temporárias e medidas não recorrentes.

<sup>37</sup> A utilização da estimativa de hiato do produto da Comissão Europeia constante nas previsões do outono, reduziria esta diferença para 2,2% do PIB.

saldo (global) estrutural. Em 2014 projeta-se uma melhoria significativa (1 p.p. do PIB), embora ligeiramente inferior (-0,1 p.p. do PIB) ao ajustamento que se projetava no DEO.

**Ao contrário do que sucedeu em 2013, a melhoria da posição orçamental em 2014 será sustentada na redução da despesa, de acordo com a previsão do MF.** Para a melhoria prevista no saldo primário estrutural líquido de fatores especiais, será decisivo o contributo da despesa corrente primária (que se deverá reduzir em 1 p.p. do PIB), na qual se reflete a quase totalidade das medidas de consolidação orçamental (cujo impacto deverá ascender a 1,8% do PIB).<sup>38</sup> A redução da receita prevista em termos estruturais reflete o impacto de medidas, que serão parcialmente compensadas pela perda de receita fiscal e contributiva decorrente das medidas que afetam as despesas com pessoal e as pensões (em termos líquidos, 0,3% do PIB), e a evolução mais favorável da atividade económica face ao ano anterior.

## 2.2.2 Receita

*Para efeitos de análise foram excluídos os impactos de medidas temporárias e das medidas não recorrentes. A título informativo, foram expurgados 700 M€ em 2013 (receita estimada com a aplicação do regime excepcional de regularização de dívidas fiscais e contributivas) e 240 M€ em 2014 (dos quais 180 M€ no âmbito da transferência do fundo de saúde dos CTT para a ADSE) – ver a Caixa 5.*

**O impacto líquido das medidas permanentes do lado da receita corresponde a 15% do total das medidas de consolidação orçamental previstas na POE/2014.** Esta circunstância traduz uma alteração de estratégia, uma vez que, no OE/2013, o efeito líquido das medidas do lado da receita correspondia a cerca de 81% do total. De acordo com o relatório da POE/2014, e considerando apenas medidas de carácter permanente, as relativas ao lado da receita terão um impacto líquido de 534 M€, equivalente a apenas 15,3% do total de medidas de consolidação. O impacto líquido das medidas incidentes sobre a receita fiscal e contributiva deverá ascender a 269 M€.<sup>39</sup> Saliente-se igualmente o encaixe que se encontra previsto através da otimização (na perspetiva do saldo das administrações públicas) do uso de fundos comunitários no emprego e segurança social (cerca de 200 M€).<sup>40</sup>

### Caixa 3 – Principais medidas fiscais previstas para 2014

Na proposta de lei do OE/2014 e no relatório que a acompanha identificam-se diversas alterações com incidência na receita fiscal das administrações públicas. De seguida destacam-se as principais, identificando-se o respetivo impacto, sempre que o mesmo tenha sido divulgado pelo MF.

#### a) Impostos diretos

- Criação de uma contribuição extraordinária sobre o sector energético, estando prevista uma receita de 150 M€, dos quais 50 M€ serão destinados à redução da dívida tarifária do sector elétrico e a medidas de eficiência energética.

<sup>38</sup> Impacto total das medidas permanentes previstas no Relatório do OE (página 47), líquido do efeito do pagamento de compensações no âmbito do Programa de Rescisões por Mútuo Acordo (227 M€).

<sup>39</sup> De acordo com o relatório da POE/2014 (pág. 103), as receitas provenientes da contribuição extraordinária sobre o sector energético e da contribuição sobre o sector bancário serão contabilizadas como receita fiscal em 2014. Deste modo, desconhece-se a razão para que, no Quadro II.3.4. do relatório da POE/2014, essas duas medidas sejam consideradas como "outras receitas" (não fiscais).

<sup>40</sup> De acordo com informação prestada pelo MF, essa otimização consistirá num melhor aproveitamento do Fundo Social Europeu para financiar ações relacionadas com emprego e inserção.

- Aumento da contribuição extraordinária sobre o sector bancário, cuja receita deverá passar de 120 para 170 M€.
- A proposta de lei do OE/2014 não inclui uma secção relativa ao IRC. Tal decorre do facto de presentemente estar a ser discutida na Assembleia da República a proposta de lei n.º 175/XII, que procede à reforma da tributação das sociedades (alterando o código do IRC). No âmbito da referida reforma, destaca-se a redução gradual da taxa de IRC: de 25% para 23% em 2014, até se fixar entre 17 e 19% em 2016. O relatório da POE/2014 não quantifica o impacto (negativo) em 2014 decorrente dessa descida. De acordo com informação adicional prestada pelo MF, o custo global da reforma do IRC em 2014 será de cerca de 70 M€.
- Aumento da tributação autónoma incidente sobre as viaturas automóveis detidas pelas empresas, de modo a assegurar que as viaturas atribuídas aos quadros médios e superiores das empresas são considerados rendimentos em espécie em sede de IRS.
- O MF estima uma perda de receita fiscal na ordem dos 314 M€, decorrente das medidas em despesas com pessoal e prestações sociais.

#### **b) Impostos indiretos**

- Novo regime de regularização de IVA associado a créditos de cobrança duvidosa, que permite a regularização dos créditos em mora há mais de 24 meses, desde a data do respetivo vencimento, sem necessidade de uma decisão judicial prévia. Ainda no âmbito deste imposto, refira-se que 2014 será o primeiro ano completo de aplicação do regime de IVA de caixa, que se encontra em vigor desde 1 de outubro de 2013.
- Aproximação dos níveis de tributação de todas as formas de tabaco, através de um aumento das taxas aplicáveis ao tabaco de corte fino, ao tabaco de cachimbo e demais tabacos.
- Aumento das taxas do Imposto Único de Circulação (IUC) aplicáveis a todas as categorias de veículos, bem como introdução de um adicional de IUC sobre viaturas ligeiras de passageiros com motor a gasóleo.
- Redução em 50% da isenção concedida aos fundos de investimento imobiliário e aos fundos de pensões, em sede de IMI e IMT.

**Não obstante o atrás exposto, na POE/2014 encontra-se previsto um novo aumento da receita das administrações públicas, uma vez mais ancorado na receita fiscal.** Em termos ajustados (ver Quadro 8), a receita deverá aumentar 936 M€,<sup>41</sup> após um acréscimo muito significativo estimado para o corrente ano (+3726 M€). O crescimento da receita fiscal (3,3%, ou seja, mais 1317 M€) e, em menor grau, da “outra receita corrente” (+208 M€) deverão mais do que compensar o decréscimo previsto ao nível da receita proveniente da venda de bens e serviços (-218 M€) e da receita de capital (-275 M€).

**O MF antecipa uma inversão da trajetória negativa da receita de impostos indiretos.** Após o decréscimo registado em 2012 (-4,1%) e o estimado para o corrente ano (-3,4%),<sup>42</sup> a previsão do MF aponta para que a receita proveniente de impostos indiretos registre um aumento de 3,7% em 2014 (ver Quadro 9). Essa inversão de comportamento é suportada no crescimento previsto ao nível dos outros impostos indiretos (com destaque para o imposto sobre o tabaco), uma vez que a receita do IVA deverá diminuir (embora de forma menos acentuada).

**Ao nível dos impostos diretos também se encontra projetado um crescimento.** Em termos ajustados, a receita proveniente de impostos diretos deverá registar um aumento de

<sup>41</sup> Sem o efeito da perda de receita fiscal (-314 M€) decorrente das medidas que irão afetar o rendimento coletável, o aumento seria de 1250 M€.

<sup>42</sup> De acordo com os dados publicados pela DGO, na síntese da execução orçamental até setembro de 2013, a receita das administrações públicas proveniente de impostos indiretos registou uma diminuição homóloga de 5%. Deste modo, será necessária uma recuperação no último trimestre do ano para que verifique a variação implícita na nova estimativa (-3,4%).

2,9%, uma variação consideravelmente inferior à estimada para o corrente ano (20,4%, que decorreu da aplicação de fortes medidas de carácter fiscal, tais como a redução do número de escalões do IRS e a introdução de uma sobretaxa em sede de IRS). Porém, a variação implícita para 2014 encontra-se influenciada pela contabilização das contribuições sobre o sector bancário e sobre o sector energético.<sup>43</sup> Excluindo esses efeitos, o aumento da receita de impostos diretos seria de 2,1% (ao invés de 2,9%), uma variação superior à projeção para o crescimento do PIB (1,8% em termos nominais).<sup>44</sup>

**Quadro 8 – Receita ajustada das administrações públicas**

	INE	Ministério das Finanças		Diferença		Variação	
	2012	OE/2014		OE2014 vs. DEO		OE/2014	DEO
		2013	2014	2013	2014	2013/14	
<b>Receita Total</b>	<b>67 034</b>	<b>70 760</b>	<b>71 696</b>	<b>672</b>	<b>1 044</b>	<b>936</b>	<b>564</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>64 892</b>	<b>68 818</b>	<b>70 029</b>	<b>602</b>	<b>899</b>	<b>1 211</b>	<b>915</b>
Receita fiscal	37 626	39 924	41 241	200	816	1 317	701
Impostos indiretos	22 539	21 766	22 562	45	211	796	630
Impostos diretos	15 087	18 158	18 679	155	605	521	71
Contribuições Sociais	19 135	19 666	19 570	-110	-410	-96	204
Das quais: efetivas	14 989	15 621	15 506	314	25	-114	174
Vendas e outras receitas correntes	8 130	9 227	9 217	512	493	-10	10
Vendas de bens e serviços	4 609	4 772	4 555	4 772	4 555	-218	0
Outra receita corrente	3 522	4 455	4 663	-4 260	-4 062	208	10
<b>Receitas de capital</b>	<b>2 142</b>	<b>1 942</b>	<b>1 667</b>	<b>70</b>	<b>146</b>	<b>-275</b>	<b>-351</b>

Fonte: INE, Ministério das Finanças. | Cálculos do CFP. | Notas: valores ajustados; DEO designa o Documento de Estratégia Orçamental de abril de 2013.

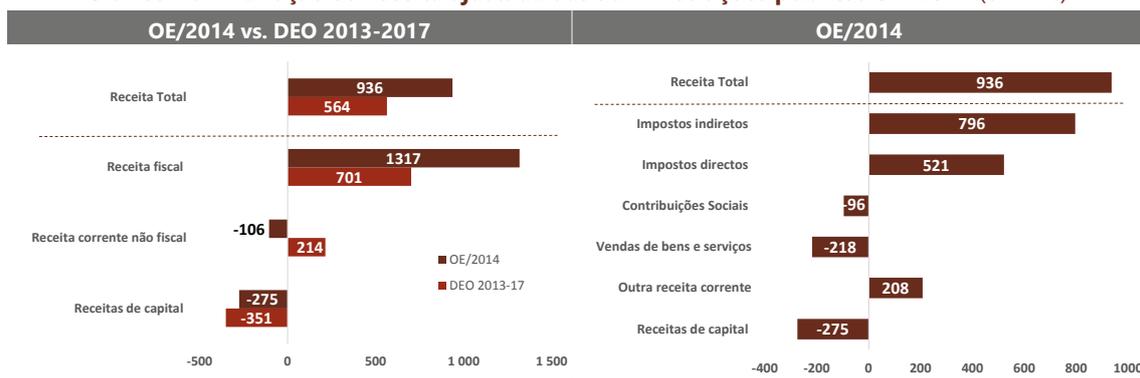
**Face ao DEO 2013-2017, apresentado em abril passado, a previsão de receita a obter em 2014 foi revista em alta.** A revisão ascende a 1044 M€, dos quais 816 M€ no âmbito da receita fiscal. A previsão da receita proveniente de impostos diretos e indiretos apresenta uma revisão em alta na ordem de 605 M€ e 211 M€, respetivamente.<sup>45</sup> O total da rubrica “vendas e outras receitas correntes” sofreu uma revisão em alta de 493 M€. Em sentido contrário, salienta-se o facto de se passar a prever uma diminuição da receita proveniente de contribuições sociais efetivas, quando no documento de estratégia se encontrava implícito um aumento. Esta circunstância aparenta estar relacionada com o efeito decorrente das medidas de consolidação orçamental entretanto apresentadas.

<sup>43</sup> O MF estima que a introdução da contribuição sobre o sector energético gere um efeito líquido de 100 M€ e que a receita proveniente da contribuição extraordinária sobre o sector bancário aumente 50 M€ em 2014.

<sup>44</sup> O relatório da POE/2014 apenas individualiza a previsão de receita de cada imposto a arrecadar pelo subsector Estado, na ótica de caixa. Assim, para o IRS encontra-se previsto um aumento de 3,5%. No entanto, em termos comparáveis, ou seja corrigindo o efeito provocado pela alteração na contabilização da transferência da participação variável dos municípios na receita de IRS, o aumento é de 0,3%.

<sup>45</sup> O acréscimo na arrecadação prevista será justificado pelo efeito de melhores perspectivas macroeconómicas, bem como pelas medidas de agravamento fiscal em tributação específica.

**Gráfico 16 – Variação da receita ajustada das administrações públicas em 2014 (em M€)**



Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: valores ajustados; a variação implícita na POE/2014 tem por referência a estimativa para 2013 que consta do relatório do OE/2013.

#### Caixa 4 – As previsões para a receita fiscal em 2013

A previsão para a receita fiscal das administrações públicas em 2013 foi sujeita a várias revisões de sinal contrário. No âmbito do documento de estratégia orçamental, a receita fiscal estimada no OE/2013 foi fortemente revista em baixa (-1632 M€, dos quais 1062 M€ ao nível dos impostos indirectos). No 1.º OER/2013, publicado no final do passado mês de junho, aquele agregado foi revisto em alta (+214 M€, tendo a receita de impostos indirectos ter sido ajustada em alta).

A mais recente estimativa, incluída no relatório da POE/2014, aponta para um montante semelhante ao que constava no 1.º OER/2013, embora com uma composição distinta: a receita de impostos indirectos voltou a ser revista em baixa (-356 M€), facto que foi praticamente compensado por uma correção em alta da receita de impostos directos (+342 M€). Por fim, refira-se que a taxa de crescimento da receita fiscal em 2013 deverá ser inferior em 3,8 p.p. à que estava inicialmente projetada no OE/2013.

**Quadro 9 – Receita fiscal (ajustada) das administrações públicas (M€)**

	INE		Ministério das Finanças				Variação (%)					
	2011	2012	2013			OE/2014	2012	2013			2014	
			OE/2013	1.º OER	Estimativa			inicial	DEO	1.º OER		Estimat.
Receita fiscal	39 540	37 626	41 357	39 938	39 924	41 241	-4,8	9,9	5,6	6,1	6,1	3,3
Impostos indirectos	23 499	22 539	22 783	22 122	21 766	22 562	-4,1	1,1	-3,6	-1,8	-3,4	3,7
Impostos directos	16 042	15 087	18 573	17 816	18 158	18 679	-5,9	23,1	19,3	18,1	20,4	2,9

Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: valores ajustados de medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais; DEO designa o Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017.

### 2.2.3 Despesa

**Em termos ajustados, a despesa total prevista para 2014 é superior à previsão de abril constante do DEO em 1522 M€.** Esta diferença é essencialmente explicada pela revisão em alta da despesa primária (em 1509 M€), para a qual concorre o aumento verificado em todas as rubricas, com exceção das despesas com pessoal, para a qual se prevê um montante inferior em 902 M€. Esta alteração do nível de despesa para 2014 reflete por um lado, um efeito de base decorrente do aumento da estimativa de despesa para o ano corrente, onde apenas as prestações sociais, a outra despesa corrente, a FBCF e os juros foram revistos em baixa, mas também uma alteração no impacto e na composição das medidas de consolidação orçamental (ver Caixa 6).

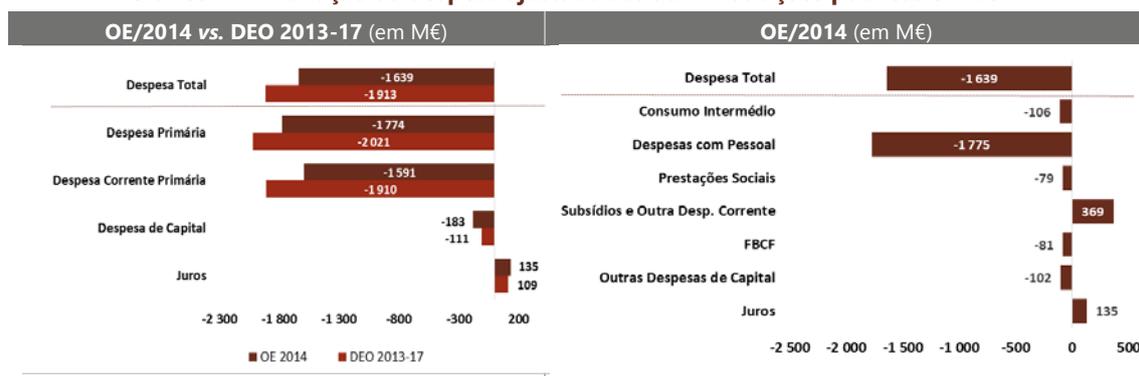
**Quadro 10 – Despesa ajustada das administrações públicas (M€)**

	INE 2012	Ministério das Finanças		Diferença		Variação	
		OE/2014		OE2014 vs. DEO		OE/2014	DEO
		2013	2014	2013	2014	2013/14	
<b>Despesa Total</b>	<b>76 885</b>	<b>80 538</b>	<b>78 900</b>	<b>1 248</b>	<b>1 522</b>	<b>-1 639</b>	<b>-1 913</b>
<b>Despesa Primária</b>	<b>69 760</b>	<b>73 349</b>	<b>71 575</b>	<b>1 262</b>	<b>1 509</b>	<b>-1 774</b>	<b>-2 021</b>
Despesa Corrente Primária	66 171	69 464	67 873	756	1 075	-1 591	-1 910
Consumo intermédio	7 400	7 864	7 758	669	446	-106	117
Despesas com pessoal	16 510	17 538	15 763	91	-902	-1 775	-782
Prestações sociais	37 139	38 399	38 320	-839	244	-79	-1 162
que não em espécie	29 645	30 975	31 031	-512	503	56	-958
Subsídios	1 009	1 212	1 272	323	401	60	-17
Outra despesa corrente	4 113	4 452	4 760	511	886	309	-67
Despesas de capital	3 589	3 885	3 702	506	434	-183	-111
FBCF	2 745	3 085	3 004	-3	54	-81	-139
Outras despesas de capital	844	800	699	509	380	-102	27
<b>Juros (PDE)</b>	<b>7 126</b>	<b>7 189</b>	<b>7 324</b>	<b>-13</b>	<b>13</b>	<b>135</b>	<b>109</b>

Fonte: INE. Ministério das Finanças. | Cálculos do CFP.

**A diminuição da despesa pública (ajustada) em 2014 será inferior à prevista em abril no DEO.** De acordo com esse documento, a despesa total projetada para 2014 deveria registar uma quebra de 1913 M€. A variação implícita na POE/2014 é inferior em 274 M€ (correspondendo a 1639 M€). Apesar de todas as componentes da despesa sofrerem alterações face ao DEO, verifica-se que é nas despesas com pessoal e nas prestações sociais que se concentram as maiores diferenças. Com efeito, em abril deste ano previa-se uma poupança mais acentuada na despesa com prestações sociais (que se deveriam reduzir em 1162 M€ face ao ano anterior) e menor nas despesas com pessoal (onde se esperava uma variação negativa de 782 M€). A magnitude das revisões efetuadas demonstra a insuficiência, já referida no Relatório n.º 3/2013 do CFP, na especificação das medidas de consolidação destinadas a sustentar a trajetória de redução da despesa, o que poderá ter contribuído para a baixa execução dessas medidas em 2013.

**Gráfico 17 – Variação da despesa ajustada das administrações públicas em 2014**



Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: A variação implícita na POE/2014 tem por referência a estimativa para 2013 que consta do mesmo relatório.

**Em termos ajustados, a evolução da despesa pública depende de forma crítica do impacto das medidas de consolidação orçamental.** Do pacote de medidas permanentes

apresentado (pág. 47 do Relatório do OE), que ascende a 3491 M€ ou 2,1% do PIB,<sup>46</sup> cerca de 85% refere-se a medidas do lado da despesa (2957 M€).<sup>47</sup> Sem considerar o impacto dessas medidas, assistir-se-ia a um aumento da despesa pública ajustada em 1318 M€. As medidas orçamentais para 2014 compensam ainda uma base de partida mais elevada que a despesa do ano anterior (devido ao acréscimo da despesa com pensões,<sup>48</sup> desemprego e encargos com as PPP), o que coloca uma pressão adicional sobre a despesa primária.<sup>49</sup>

**A redução da despesa primária ajustada será determinante para assegurar o ajustamento orçamental previsto para 2014.** A quebra prevista na despesa primária ascende a 1774 M€, sendo quase totalmente explicada pela redução das despesas com pessoal (-1775 M€), uma vez que o aumento da despesa com subsídios e outra despesa corrente (+369 M€) é compensado pela quebra no consumo intermédio, nas prestações sociais e nas despesas de capital (-368 M€, no conjunto). No que concerne a despesa com juros, mantém-se a trajetória ascendente, prevendo-se um aumento de 135 M€, variação esta que é superior à estimada para 2013.

**Aproximadamente 2/3 da poupança prevista com medidas do lado da despesa decorre de medidas no âmbito das despesas com pessoal e prestações sociais.** Com efeito, é nas rubricas de despesas com pessoal e prestações sociais que estão previstas as medidas com maior impacto orçamental (1093 M€ e 912 M€, respetivamente). Apesar da concentração do impacto das medidas nestas duas componentes, a composição da despesa não será significativamente alterada (69% em 2014, o que compara com um valor idêntico em 2012).<sup>50</sup> Não obstante a elevada magnitude dos cortes de despesa previstos nas prestações sociais, estes apenas permitirão comprimir o seu crescimento em 2014 e atenuar a evolução nos anos seguintes.

**A POE/2014 prevê já um abrandamento no crescimento da despesa com prestações de desemprego.** No que concerne a despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego, cuja evolução nos últimos anos tem contribuído significativamente para a degradação do equilíbrio do subsector da segurança social, está previsto um aumento ligeiro (1,2% em 2014, que compara com 8,4% em 2013). Esta previsão reflete não só a previsão de um menor agravamento da taxa de desemprego (de 17,4% para 17,7%) como o impacto das medidas implementadas em 2012 ao abrigo do PAEF<sup>51</sup> e ainda uma redução nas

---

<sup>46</sup> Deduzindo ao impacto das medidas, o efeito das compensações devidas no âmbito das rescisões por mútuo acordo e que, de acordo com o Relatório da POE/2014 (página 53), se estimam em 227 M€.

<sup>47</sup> Ao contrário do que se fez na Avaliação Global, em que a composição do ajustamento orçamental é medida em termos estruturais e ao longo do período 2010/2014, aqui a composição do ajustamento não está expurgada do efeito do ciclo económico e refere-se apenas a um ano (previsão do Governo para o esforço em 2014).

<sup>48</sup> Devido essencialmente ao aumento de pensionistas e à maturação dos sistemas de pensões que leva que os novos pensionistas apresentem pensões médias mais elevadas.

<sup>49</sup> No Relatório da POE/2014 é ainda identificada como pressão orçamental a obrigação legal de constituir uma dotação provisional ao abrigo da Lei de Enquadramento Orçamental, o que não constitui uma alteração face ao ano anterior. Face ao valor orçamentado em 2013, esta dotação apresenta um ligeiro acréscimo (+3,8 M€), pelo que não se considera que a sua previsão em 2014 constitua uma pressão adicional.

<sup>50</sup> Em 2012 as despesas com pessoal representavam cerca de 21% da despesa total, prevendo-se que se reduza para 20% em 2014. No que concerne as prestações sociais, verifica-se o inverso, registando-se um aumento do seu peso de 48% para 49% no próximo ano.

<sup>51</sup> Refira-se que em 2012 foi implementada uma reforma no âmbito do regime jurídico do desemprego, tendo sido introduzidas diversas medidas, visando reduzir a prestação média e o período de concessão. Os efeitos desta reforma

transferências para políticas ativas de emprego.<sup>52</sup> Esta previsão comporta alguns riscos, decorrentes dos associados ao cenário macroeconómico (ver o capítulo 1 deste Relatório).

**Apesar de estarem previstas poupanças de elevada magnitude na despesa de consumo intermédio (460 M€), a quebra esperada nesta componente será de apenas 106 M€.**

Este resultado evidencia a dificuldade de contenção das despesas de consumo intermédio, onde se registam, designadamente, os encargos com as PPP que, de acordo com o MF, deverão atingir 1325 M€ (equivalente a 0,8% do PIB) correspondendo a um acréscimo de 756 M€ face a 2013<sup>53</sup>. Assim, sobre o consumo intermédio, para além das medidas com um impacto estimado em 460 M€, incidem ainda cerca de 301 M€ de cativações. No Relatório da POE/2014 não se encontram especificadas as medidas concretas em que se consubstancia uma parte não negligenciável das poupanças previstas nesta rubrica, o que inibirá a monitorização externa do cumprimento e poderá comprometer esta meta. Recorde-se que no ano corrente, a despesa nesta componente foi revista em alta em 401 M€ face ao 1.º OER/2013.<sup>54</sup>

**As outras despesas correntes mantêm um nível elevado, refletindo um aumento de 309 M€ face ao ano anterior.** Ao contrário do que se prevê nas restantes rubricas da despesa (com exceção dos subsídios), as “outras despesas correntes” deverão aumentar em 2014. De acordo com o MF, este incremento dever-se-á essencialmente ao facto desta rubrica incluir a reserva orçamental (279 M€), ao contrário do que sucede em 2013, ano em que foi afeta à rubrica de despesas com pessoal. Nesta rubrica foi ainda contabilizada em 2014 a dotação provisional (524 M€), valor semelhante ao de 2013 (520 M€, parte da qual terá sido utilizada para financiar o acréscimo na contribuição financeira para a União Europeia).

#### Caixa 5 – Medidas Temporárias, Não Recorrentes e Fatores Especiais

A identificação das medidas temporárias e das medidas não recorrentes é um passo essencial para o cálculo do saldo estrutural. O código de conduta na implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento define medidas temporárias e não recorrentes como sendo aquelas cujo efeito orçamental é transitório e não conduz a uma alteração sustentada da posição orçamental intertemporal. Este tipo de medidas não apresenta, em regra, efeitos permanentes que permitam reduzir o défice orçamental. Assim, de modo a poder identificar o esforço de consolidação orçamental em termos estruturais, os agregados orçamentais são ajustados dos respetivos efeitos.

As operações que dependem da ação dos Governos e que aumentam a despesa apenas no ano em que ocorrem, não produzindo assim uma alteração permanente no nível de despesa, são classificadas como fatores especiais. Por não terem um efeito permanente, estas operações são deduzidas à despesa para efeitos de avaliação da posição estrutural das contas públicas. As operações de recapitalização da banca ao abrigo do programa de assistência ao sector financeiro foram considerados fatores especiais pelo CFP em relatórios anteriores. Neste relatório procede-se a uma alteração metodológica na sua classificação, passando a ser incluídas nas medidas temporárias ou não recorrentes, razão pela qual em 2013 e em 2014 deixam de ser identificados fatores especiais.

repercutem-se na despesa de forma progressiva à medida que os beneficiários abrangidos pelas novas medidas substituem os beneficiários com prestações calculadas ao abrigo das anteriores regras.

<sup>52</sup> De acordo com o Mapa XI – Despesas da Segurança Social por Classificação Funcional, está prevista uma redução da dotação para Políticas Ativas de Emprego na ordem dos 28,3 M€.

<sup>53</sup> Valor apurado tendo em conta os encargos brutos com as PPP rodoviárias e ferroviárias excluindo os encargos com as PPP cujos ativos foram reclassificados para o sector das administrações públicas, não sendo por esse motivo classificados como consumo intermédio.

<sup>54</sup> Conforme referido no ponto 2.1 do presente relatório, e de acordo com o MF, esta revisão terá ficado em parte a dever-se a uma reclassificação de despesa do SNS no montante de 220 M€ com contrapartida numa redução da despesa na rubrica em prestações sociais em espécie.

O quadro seguinte identifica e atualiza as medidas temporárias ou não recorrentes e os fatores especiais considerados pelo CFP na análise das contas públicas para 2013 e 2014, subjacentes à POE/2014. Em 2013 foram consideradas como medidas temporárias e medidas não recorrentes a receita esperada com o Programa de Regularização de Dívidas Fiscais e Contributivas e, com impacto na despesa, a transferência de capital para o BANIF no âmbito da recapitalização do sector financeiro. Ao contrário do tratamento dado pelo MF, o crédito fiscal ao investimento aprovado pelo Decreto-Lei n.º 49/2013 de 16 de julho (0,1% do PIB) não foi considerado como medida não recorrente em 2014 uma vez que, se trata de uma medida que aumenta o défice orçamental. Adicionalmente, não é possível garantir com elevado grau de probabilidade que não seja prorrogada. A sua classificação como medida não recorrente induziria uma melhoria artificial da receita em termos estruturais enviando a análise. Ainda do lado da receita, a receita da sobretaxa em sede de IRS em 2013 e 2014 não foi considerada uma medida temporária, uma vez que se trata de uma medida de natureza distinta da sobretaxa aplicada em 2011 (que incidiu sobre o 13.º mês ou equivalente) relativamente à qual se verificou uma efetiva descontinuidade temporal. Acresce que a sobretaxa implementada em 2013 será mantida em 2014, pelo que não apresenta um efeito transitório sobre o saldo orçamental.

#### Quadro 11 – Impacto das medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais no saldo orçamental

Em % do PIB	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Medidas temporárias ou não recorrentes (impacto no saldo)</b>	<b>0,3</b>	<b>3,6</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>
<b>Receita</b>	<b>1,7</b>	<b>4,0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>
Transferência de fundos de pensões	1,6	3,5	0,1		
Dividendos EGREP					0,0
Transferência de responsabilidades Plano Saúde - CTT					0,1
Receita de repatriamento de capitais	0,1		0,2		
Regime excecional de regularização de dívidas fiscais - IVA				0,1	
Regime excecional de regularização de dívidas fiscais - IRS ; IRC				0,2	
Regime excecional de regularização de dívidas à segurança social				0,1	
Sobretaxa em sede de IRS		0,5	0,1		
<b>Despesa</b>	<b>1,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,1</b>
Receita de concessões (abate à despesa de capital)	-0,1	0,0	-0,2	0,0	-0,1
Transferências de capital (Banca)	1,3	0,4	0,5	0,4	
Pagamentos one-off à União europeia	0,1		0,1		
<b>Fatores especiais (impacto no saldo)</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Despesa</b>	<b>1,5</b>	<b>0,9</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Entrega de submarinos	0,5				
Transferências de capital (Sagestamo)			0,5		
Reclassificação de PPP	0,4	0,1			
Registo dívida Gov. Regional da Madeira	0,6				
Operações Madeira (Sesaram e reclassificação Via Madeira)		0,3			
Dívidas de contratos-programa e a clubes de futebol na RA Madeira		0,1			
Reclassificação do fundo de apoio ao SNS		0,3			
<b>Medidas Temporárias, não recorrentes e factores especiais</b>	<b>-1,1</b>	<b>2,8</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>

Fonte dos montantes: INE e Ministério das Finanças. | Nota: Cálculos e classificação da responsabilidade do CFP.

Em 2014, na receita, foram considerados os montantes relativos aos dividendos da EGREP-Entidade Gestora de Reservas Estratégicas de Produtos Petrolíferos, E.P.E., e a receita relativa à transferência de responsabilidades associadas à inscrição dos trabalhadores dos CTT – Correios de Portugal S.A. na ADSE. Na despesa foram consideradas as receitas relativas à concessão da SILOPOR e do Porto de Lisboa (que abatem à despesa de capital). Diferentemente do MF, o CFP não considerou que a despesa com as compensações devidas no âmbito das rescisões por mútuo acordo revista as características de uma medida não recorrente, por se tratar de uma medida que aumenta a despesa (e bem assim o défice) e pelo facto da apreciação do seu grau de recorrência apenas poder ser efetuada *à posteriori*, uma vez que a vigência do programa de rescisões, fixado pela Portaria n.º 221-A/2013, de 8 de julho, poderá ser estendido para além do ano de 2013. No entanto, o impacto desta medida foi considerado como uma medida temporária pelo MF.

Nota: O código de conduta citado corresponde a Comissão Europeia (2012), *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes*, setembro, Bruxelas: Direção-Geral de Assuntos Económicos e Financeiros. Disponível em:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/coc/code\\_of\\_conduct\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf)

## Caixa 6 – Medidas de Consolidação Orçamental

No âmbito da apreciação ao DEO 2013-2017, o CFP alertou para a necessidade de no futuro as projeções para a conta das administrações públicas serem acompanhadas de elementos concretos e detalhados sobre as medidas que lhe estão subjacentes, contribuindo não apenas para uma adequada leitura das projeções, mas também para a exequibilidade dessas medidas nos prazos previstos. No mesmo documento recomendou-se ainda que, na sequência da aprovação das medidas de consolidação orçamental, o Governo procedesse à atualização da composição do ajustamento subjacente à previsão da conta das administrações públicas para o período de 2013-2017, compatibilizando a evolução prevista para as diversas componentes da receita e da despesa com a evolução prevista para o saldo orçamental. Esta recomendação não foi acolhida, o que dificulta a comparação do previsto na POE/2014 com o então previsto no DEO.

Atingir os objetivos orçamentais definidos para 2014 vai depender crucialmente da implementação de medidas permanentes, exigindo por isso que as medidas sejam atempadamente especificadas e quantificadas para que o seu impacto nas contas públicas seja devidamente considerado, tendo em conta ainda os seus efeitos de segunda ordem (os induzidos na despesa agregada por variações no rendimento e noutras variáveis endógenas do modelo macroeconómico). No Relatório do OE é identificado um conjunto de medidas que podem ser sistematizadas tendo em conta os seus efeitos transversais, sectoriais ou sobre os sistemas de pensões. Face ao DEO, o CFP assinala um progresso na qualidade da informação referente às medidas transversais a implementar. Contudo, há insuficiência de informação no tocante às medidas de natureza sectorial que não se encontram suficientemente especificadas.

Comparando o impacto das medidas previstas no Relatório da POE/2014 e os efeitos previstos nos documentos oficialmente publicados em maio/junho pela Comissão Europeia (CE) e pelo FMI no âmbito da avaliação do PAEF e do procedimento dos défices excessivos, constata-se que a POE/2014 tem subjacente um reforço de medidas permanentes (2,1% do PIB) face à necessidade identificada em junho por aquelas entidades (1,7% do PIB). Esta comparação evidencia ainda diferenças quer na composição das medidas consideradas nos diversos documentos, quer nos respetivos impactos, onde se assinala o significativo aumento das medidas de âmbito sectorial.

**Quadro 12 – Comparação das medidas orçamentais previstas para 2014 (% do PIB)**

	2014		
	PAEF*	PDE	OE/2014
	FMI	CE	MF
<b>MEDIDAS DO LADO DA RECEITA</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>
Medidas Fiscais ou Transversais	0,0	0,3	0,1
Medidas Sectoriais	0,0	0,0	0,2
<b>MEDIDAS DO LADO DA DESPESA</b>	<b>1,7</b>	<b>1,4</b>	<b>1,8</b>
Medidas Transversais	0,5	0,5	0,4
Sistemas de Pensões	0,8	0,6	0,4
Medidas Sectoriais	0,3	0,3	0,9
<b>Impacto total das medidas</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>2,2</b>
<b>Impacto total líquido do efeito das compensações por rescisões mútuo acordo</b>	<b>1,7</b>	<b>1,7</b>	<b>2,1</b>
<b>PIB Nominal</b>	<b>167 512</b>	<b>167 512</b>	<b>168 152</b>

Fonte: Comissão Europeia, FMI, Ministério das Finanças. | Nota: \* Informação publicada na sequência da 7.ª avaliação do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro. A contabilização distinta (em receita ou despesa) da contribuição de sustentabilidade que estava prevista para 2014 justifica o facto de, no âmbito da apreciação da situação orçamental de Portugal com vista à redução da situação de défices excessivo, a CE identificar medidas do lado da receita com um impacto de 0,3% do PIB.

As principais medidas previstas no Relatório do OE são as seguintes:

1. Do lado da receita:
  - Medidas Fiscais ou Transversais:
    - Introdução de uma contribuição sobre o sector energético.
    - Aumento da contribuição sobre o sector bancário.
    - Tributação autónoma sobre viaturas detidas pelas empresas por forma a assegurar que as viaturas atribuídas a quadros médios e superiores de empresas sejam declaradas como rendimentos em espécie em sede de IRS.

- Reforma do IRC.
- Introdução do imposto de selo sobre operações financeiras em mercado secundário.
- Aumento do imposto sobre o tabaco e sobre as bebidas alcoólicas.
- Adicional ao Imposto Único de Circulação para veículos ligeiros de passageiros movidos a gasóleo.
- Redução em 50% da isenção de IMI e IMT aplicável aos Fundos de investimento.
- Aumento das contribuições para a ADSE.
- Medidas Sectoriais:
  - Reforço das ações de fiscalização e cobrança coerciva na segurança social.
  - Otimização do uso de fundos europeus no Emprego e Segurança Social.

2. Do lado da despesa:

- Medidas Transversais:
  - Alteração da política de rendimentos através da aplicação de uma redução progressiva entre 2,5% e 12% às remunerações mensais dos trabalhadores das administrações públicas, do Sector Empresarial do Estado e dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.
  - Redução do número de efetivos através de saídas para aposentação e controlo de admissões.
  - Aplicação do horário semanal de 40 horas e redução dos encargos com trabalho suplementar.
  - Execução do programa de rescisões por mútuo acordo aplicável a assistentes operacionais e a criação de novos programas específicos para sectores em situações de sobre emprego.
  - Utilização do sistema de requalificação de trabalhadores.
- Medidas sobre os Sistemas de Pensões:
  - Convergência da fórmula de cálculo das pensões CGA com as da segurança social.
  - Alteração da fórmula de cálculo da pensão unificada.
  - Alteração da idade de acesso à pensão de velhice para 66 anos, passando a depender da evolução da esperança média de vida e do fator de sustentabilidade cujo ano de referência inicial passa de 2006 para 2000.
  - Introdução da condição de recursos nas pensões de sobrevivência acima de 2.000€.
- Medidas Sectoriais: com exceção da redução das indemnizações compensatórias não são identificadas medidas concretas e que permitam atingir as metas previstas no Relatório do OE.

A agregação por rubrica orçamental do efeito das medidas de consolidação orçamental identificadas no Relatório do OE permite uma melhor leitura do seu impacto sobre os agregados orçamentais em 2014 em contas nacionais, conforme consta do quadro seguinte.

**Quadro 13 – Comparação das medidas orçamentais previstas para 2014 (% do PIB)**

	OE 2014				
	Milhões de Euros			Impacto das Medidas	
	2013	2014	2013/14	M€	% do PIB
<b>VALORES AJUSTADOS</b>					
<b>Receita Total</b>	<b>70 960</b>	<b>71 696</b>	<b>736</b>	<b>534</b>	<b>0,3</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>69 018</b>	<b>70 029</b>	<b>1 011</b>	<b>534</b>	<b>0,3</b>
Receita fiscal	40 124	41 241	1 117	245	0,1
Impostos indirectos	21 766	22 562	796	170	0,1
Impostos directos	18 358	18 679	321	76	0,0
Contribuições Sociais	19 866	19 570	-296	23	0,0
Das quais: efectivas	15 621	15 506	-114	23	0,0
Vendas e outras receitas correntes	9 227	9 277	50	266	0,2
Outra receita corrente	4 455	4 723	268	266	0,2
<b>Receitas de capital</b>	<b>1 942</b>	<b>1 847</b>	<b>-95</b>		
<b>Despesa Total</b>	<b>80 538</b>	<b>78 900</b>	<b>-1 639</b>	<b>-2 957</b>	<b>-1,8</b>
<b>Despesa Primária</b>	<b>73 349</b>	<b>71 575</b>	<b>-1 774</b>	<b>-2 957</b>	<b>-1,8</b>
Despesa Corrente Primária	69 464	67 873	-1 591	-2 667	-1,6
Consumo intermédio	7 864	7 758	-106	-460	-0,3
Despesas com pessoal	17 538	15 763	-1 775	-1 093	-0,7
Prestações sociais	38 399	38 320	-79	-912	-0,5
que não em espécie	30 975	31 031	56	-891	-0,5
Subsídios	1 212	1 272	60	-154	-0,1
Outra despesa corrente	4 452	4 760	309	-48	0,0
Despesas de capital	3 885	3 702	-183	-290	-0,2
FBCF	3 085	3 004	-81	-290	-0,2
<b>Juros (PDE)</b>	<b>7 189</b>	<b>7 324</b>	<b>135</b>		
<b>Saldo global (PDE)</b>	<b>-9 578</b>	<b>-7 203</b>	<b>2 375</b>	<b>3 491</b>	<b>2,1</b>
<b>Saldo Primário (PDE)</b>	<b>-2 389</b>	<b>121</b>	<b>2 510</b>	<b>3 491</b>	<b>2,1</b>
<b>PIB nominal</b>	<b>165 332</b>	<b>168 152</b>			<b>100,0</b>

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: Ao impacto das medidas identificadas na página 47 do Relatório do OE, foi deduzido o efeito das compensações a pagar nas rescisões por mútuo acordo, cujo valor é identificado no mesmo relatório.

O confronto entre a variação prevista na POE/2014 e o efeito apresentado pelo MF por rubrica orçamental (líquido do efeito das medidas que aumentam a despesa e que reduzem a receita) permite constatar que uma parte substancial do impacto destas medidas é compensado por aumentos de despesa em diversas rubricas. A quebra mais acentuada nas despesas com pessoal, face ao efeito esperado das medidas apresentadas, deverá decorrer da redução da despesa com contribuições sociais a cargo das entidades públicas (CGA e ADSE), resultante das medidas de consolidação que reduzem o nível dos ordenados e salários.

A consolidação orçamental prevista para 2014 está essencialmente concentrada nas rubricas de despesas com pessoal (1093 M€) e prestações sociais (912 M€). De acordo com o relatório da POE/2014, para além das medidas transversais, nas despesas com pessoal estão previstas medidas sectoriais com um impacto (363 M€), designadamente no âmbito do sector da educação (219 M€). Porém, a descrição das medidas que irão permitir esta redução de despesa não é identificada na POE/2014.

No que concerne as prestações sociais, constata-se que o seu impacto ficou aquém do que se previa em junho. Uma explicação para esta diferença poderá residir no facto de no OE não estar prevista a implementação da contribuição de sustentabilidade, contrariamente ao que sucedia nos referidos documentos da Comissão Europeia e do FMI. Em junho não foi igualmente identificado o impacto da redução da contribuição extraordinária de solidariedade, em resultado da redução dos valores das pensões da CGA afetadas pela convergência da fórmula de cálculo das pensões entre CGA e Segurança Social e que ascende a 340 M€. A revisão em baixa desta receita terá um impacto na despesa prevista com pensões, uma vez que em contas nacionais, tem vindo a ser registada como uma redução de despesa.

Para além das medidas que afetam a despesa com pessoal e as prestações sociais, a POE/2014 prevê um aumento muito considerável das poupanças com medidas sectoriais, quase duplicando o efeito previsto em junho (que aumentou de uma estimativa de 795 M€ em junho para 1651 M€ em termos líquidos).

### 3 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

A fixação do limite máximo de despesa financiada por receitas gerais da administração central compatível com o objetivo do défice das administrações públicas em contas nacionais decorre da assunção de vários pressupostos orçamentais. O apuramento desse limite de despesa tem subjacente a previsão dos ajustamentos que, a partir do saldo em contas nacionais, conduzem à determinação daquele objetivo na ótica da contabilidade pública.<sup>55</sup> Conhecida esta restrição e atendendo à previsão de saldo para a administração regional e local e para a segurança social, é calculado o objetivo de saldo para a administração central, o qual se prevê que em 2014 não possa exceder um défice de 8343 M€. A previsão de receita da administração central, muito em particular a receita própria, subjacente ao objetivo de saldo orçamental é crítica para determinar o valor máximo de despesa coberta por receitas gerais que este subsector pode admitir. Este último limite de despesa, calculado numa ótica de caixa, é aquele que é sujeito ao limite previsto no Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO).

**Quadro 14 - Do saldo orçamental em contas nacionais para o limite de despesa do QPPO (em M€)**

ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS (AP)	2014	LIMITE ANUAL CONSTANTE NO QPPO	2014
<b>1. Saldo das AP (Ótica da Contab. Nacional)</b>	<b>-6 793</b>	<b>f) Limite de Despesa financiada por rec. gerais [(f)=(g)+(h)+(i)+(j)]</b>	<b>45 669</b>
<b>2. Ajust. de passagem à Contabilidade Pública</b>	<b>-637</b>	<b>Soberania</b>	
Efeito do registo seg. a especializ. do exercício	-335	P001 - Órgãos de Soberania	2 975
Juros a receber / pagar	172	P002 - Governação e Cultura	226
Outras contas a receber (+)	-188	P005 - Representação Externa	285
Outras contas a pagar (-)	-320	P008 - Justiça	658
Ajustamento de diferença de Universo	-3 309	<b>g) Subtotal Agrupamento</b>	<b>4 144</b>
Outros Ajustamentos	3 007	<b>Segurança</b>	
<b>3. Saldo das AP (Ótica da Contab. Pública) [(3)=(1)+(2)]</b>	<b>-7 430</b>	P006 - Defesa	1 694
a) Saldo das Adm. Regional e Local	653	P007 - Segurança Interna	1 615
b) Saldo da Seg. Social	260	<b>h) Subtotal Agrupamento</b>	<b>3 309</b>
<b>3.1. Saldo da Adm. Central [(3.1)=(3)-(a)-(b)]</b>	<b>-8 343</b>	<b>Social</b>	
<b>SUBSECTOR ADM. CENTRAL - Ótica da Contab. Pública</b>	<b>2014</b>	P012 - Saúde	7 621
<b>Saldo da Adm. Central (valor transitado do 3.1)</b>	<b>-8 343</b>	P013 - Ensino Básico e Secund. e administração	4 938
c) Receita Efectiva	52 626	P014 - Ciência e ensino superior	1 296
Receita Fiscal	36 961	P015 - Solidariedade Emprego e Seg. Social	9 358
Outra Receita Corrente	13 873	<b>i) Subtotal Agrupamento</b>	<b>23 213</b>
Receita de Capital	1 793	<b>Económica</b>	
<b>d) Valor Máximo da Despesa Efetiva da AdC [(d)=(c)-(3.1)]</b>	<b>60 969</b>	P003 - Finanças e Administração Pública	7 172
e) Financiada por Receitas próprias	15 300	P004 - Gestão da Dívida Pública	7 239
<b>f) Financiada por Receitas gerais [(f)=(d)-(e)]</b>	<b>45 669</b>	P009 - Economia	222
<i>Por Memória: Despesa Primária financiada por receita geral</i>	<i>38 430</i>	P010 - Ambiente, O. Território e Energia	41
		P011 - Agricultura e Mar	328
		<b>j) Subtotal Agrupamento</b>	<b>15 002</b>

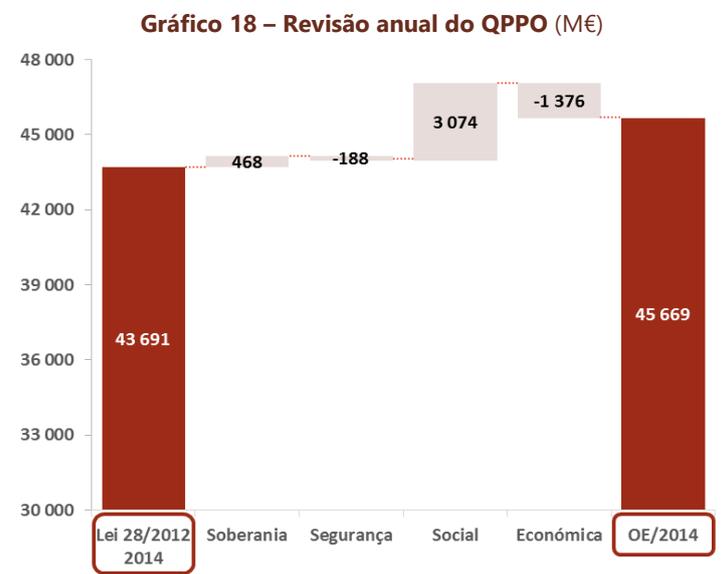
Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP.

O QPPO apresentado na proposta de lei do OE/2014 altera pela primeira vez os limites para os anos de 2014 a 2016, abrangendo a reposição dos subsídios de férias e Natal (Quadro 15). Nas duas anteriores revisões efetuadas aos limites de despesas cobertas por receitas gerais estabelecidos na Lei n.º 28/2012, de 31 julho, apenas tinham sido alterados os valores referentes a 2013.<sup>56</sup> A POE/2014 procede pela primeira vez a uma revisão em alta dos

<sup>55</sup> A diferença entre óticas (637 M€) é explicada pelo efeito segundo a "especialização do exercício", pelo ajustamento das "diferenças de universo" e "outros ajustamentos". Para o primeiro contribuem a diferença respeitante a juros pagos e juros corridos, o ajustamento temporal dos impostos indiretos e das contribuições sociais, e a regularização de dívidas de anos anteriores da Região Autónoma da Madeira, e dos municípios, estes últimos no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local. No que se refere aos ajustamentos que resultam das "diferenças de universo" e "outros ajustamentos", o seu impacto simétrico reflete no primeiro caso, o aumento das dotações de capital recebidas pelas empresas de transporte e infraestruturas, enquanto no segundo caso, reflete as injeções de capital do Estado nestas entidades (despesa com ativos financeiros), que em contabilidade nacional afetam o saldo, dado tratar-se de uma transferência de capital.

<sup>56</sup> Segundo o Relatório do OE/2013, os valores de 2014 a 2016 seriam objeto de revisão no DEO 2013-2017, o que não veio a ocorrer.

valores para 2014 (+1978 M€) e 2015 (+661 M€) e em baixa do valor para 2016 (-511 M€), compreendendo nessas revisões a decisão da reposição dos subsídios de férias e Natal. Acresce que este QPPO vem estabelecer, pela primeira vez, um limite para a despesa pública em 2017, tendo em conta que abarca um novo quadriénio.



Fonte: Ministério das Finanças.

**A proposta do OE prevê, assim, para 2014 um aumento de 1978 M€ (+5%) no limite de despesa da administração central financiada por receitas gerais face ao fixado no anexo da Lei n.º 28/2012.** Os agrupamentos dos programas das áreas de soberania e social são os responsáveis pelo incremento previsto em 2014. A referida proposta revê em alta os limites anteriormente estabelecidos para a área de soberania (+468 M€), mas sobretudo para a área social (+3074 M€), o que deverá refletir o acréscimo de despesa resultante da reposição dos subsídios aos reformados e pensionistas e algumas receitas que passarão a integrar as receitas gerais,<sup>57</sup> bem como apoios sociais. Contudo, em sentido contrário, na proposta de lei do OE/2014, encontra-se prevista uma redução do limite de despesa relativamente ao agrupamento dos programas da área da segurança (-289 M€) e uma expressiva diminuição do agrupamento dos programas da área económica (-1376 M€), que minimizam o impacto da revisão em alta do limite de despesa.

<sup>57</sup> A transferência extraordinária para financiamento do Sistema Previdencial (1391 M€), o IVA Social (725 M€) e o Programa de Emergência Social e Apoio Social Extraordinário aos consumidores de Energia (251 M€).

**Quadro 15 – Quadro Plurianual de Programação Orçamental 2014-2017 (M€)**

PROGRAMA	Proposta de Lei n.º 178/XII (OE/2014)				PPL n.º 178/XII (OE/2014) vs Anexo da Lei n.º 28/2012		
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016
<b>SOBERANIA</b>							
P001 - Órgãos de soberania	2 975						
P002 - Governação e cultura	226						
P005 - Representação externa	285						
P008 - Justiça	658						
<b>Subtotal</b>	<b>4 144</b>	<b>3 981</b>			<b>468</b>		
<b>SEGURANÇA</b>							
P006 - Defesa	1 694						
P007 - Segurança interna	1 615						
<b>Subtotal</b>	<b>3 309</b>	<b>3 208</b>			<b>- 188</b>		
<b>SOCIAL</b>							
P012 - Saúde	7 621						
P013 - Ens. bás. e sec. e adm.	4 938						
P014 - Ciência e ensino sup.	1 296						
P015 - Solid., emprego e seg. social	9 358						
<b>Subtotal</b>	<b>23 213</b>	<b>22 853</b>			<b>3 074</b>		
<b>ECONÓMICA</b>							
P003 - Finanças e adm. pública	7 172						
P004 - Gestão da dívida pública	7 239						
P009 - Economia	222						
P010 - Amb., O.Territ. e energia	41						
P011 - Agricultura e mar	328						
<b>Subtotal</b>	<b>15 003</b>	<b>15 379</b>			<b>- 1 376</b>		
<b>Limite Despesa financ. por Receitas Gerais</b>	<b>45 669</b>	<b>45 422</b>	<b>45 809</b>	<b>46 302</b>	<b>1 978</b>	<b>661</b>	<b>- 511</b>
<b>% PIB</b>	<b>27,2</b>				<b>1,2</b>		

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos CFP.

**Os agrupamentos dos programas das áreas social e económica, representam 84,3% do limite de despesa de 2014.** Os programas de solidariedade, emprego e segurança social e da saúde são os que se destacam no agrupamento dos programas da área social, correspondendo a 20,5% e 16,7%, respetivamente, do total daquele limite de despesa. No caso do agrupamento dos programas da área económica, são os programas da gestão da dívida pública e das finanças e da administração pública, que contribuem com maior significado para o limite de despesa, com 15,9% e 15,7%, respetivamente.

#### **Caixa 7 – Quadro Plurianual de Programação Orçamental: evolução da despesa sujeita aos limites plurianuais**

A criação do Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) decorre do disposto no artigo 12.º-D da lei de enquadramento orçamental (LEO), a qual estabelece que este deve ser atualizado anualmente, para os quatro anos seguintes, em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento. Dando cumprimento à referida disposição, o quadro para o período de 2013 a 2016 foi aprovado através da Lei n.º 28/2012, de 31 de julho. O QPPO define os limites plurianuais de despesa da administração central financiada por receitas gerais (essencialmente resultante da cobrança de impostos), na ótica da contabilidade pública.

A LEO estabelece que os limites de despesa para cada programa orçamental, para cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas, são vinculativos, respetivamente, para o primeiro, para o segundo e para os terceiro e quarto anos económicos seguintes. Porém, eventualmente com o intuito de criar um regime transitório mais flexível no início da sua aplicação, a lei que aprovou o QPPO para o período 2013-2016 determinou que apenas os limites de despesa definidos para o ano de 2013 tinham carácter vinculativo, sendo os limites referentes ao triénio 2014-2016 meramente indicativos. Sucede que a proposta de lei do OE/2014 inclui o QPPO para o período de 2014 a 2017, sem que tenha sido alterada a norma que determina que os limites referentes ao período de 2014 a 2016 são indicativos. Assim, na prática, o Governo apenas estaria vinculado ao cumprimento do limite de despesa para o ano de 2017, não obstante a prevalência do disposto na lei de enquadramento orçamental, dado o seu valor reforçado. O CFP recomenda, portanto, a revogação da

norma em causa (n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 28/2012), de maneira a garantir o cumprimento do disposto na LEO sobre esta matéria.

### **Evolução da despesa sujeita aos limites plurianuais**

A partir da informação residente nas bases de dados da DGO o CFP compilou no quadro seguinte a despesa da administração central financiada por receitas gerais no último triénio, bem como a estimada para os anos de 2013 e 2014. Note-se que apenas a partir do ano de 2010 é que, em termos genéricos, a cada ministério passou a corresponder um só programa (anteriormente existia um conjunto de programas que eram comuns a vários ministérios). Por essa razão, no quadro seguinte apresenta-se a despesa por programa a partir de 2010, embora na análise subsequente se dê nota da evolução do total da despesa financiada por receitas gerais desde 2005.

**Quadro 16 – Despesa da administração central financiada por receitas gerais, por programa**

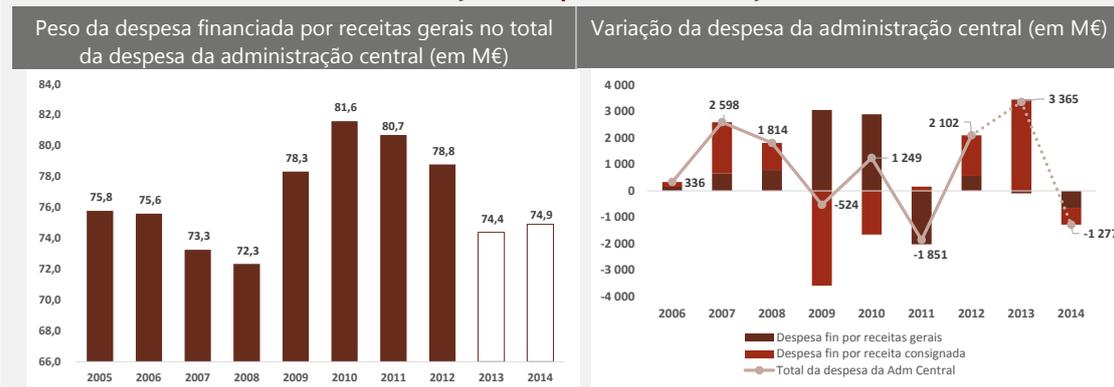
Programa	Execução orçamental			2013 (p)				2014 (p)	
	2010	2011	2012	QPPO	OE 2013	1.º OER	Estimat *	QPPO	OE 2014
<b>1. SOBERANIA</b>	<b>4 563</b>	<b>4 493</b>	<b>3 909</b>	<b>4 003</b>	<b>4 088</b>	<b>4 133</b>	<b>4 161</b>	<b>3 676</b>	<b>4 144</b>
Órgãos de soberania	3 172	3 012	2 811	2 824	2 868	2 871	2 871	:	2 975
Governação e cultura	288	285	187	221	222	222	222	:	226
Representação externa	363	333	283	312	319	319	306	:	285
Justiça	740	863	628	646	679	721	762	:	658
<b>2. SEGURANÇA</b>	<b>3 680</b>	<b>3 666</b>	<b>3 250</b>	<b>3 503</b>	<b>3 670</b>	<b>3 669</b>	<b>3 475</b>	<b>3 497</b>	<b>3 309</b>
Defesa	1 994	1 910	1 702	1 778	1 843	1 842	1 730	:	1 694
Segurança interna	1 686	1 756	1 548	1 725	1 827	1 827	1 745	:	1 615
<b>3. SOCIAL</b>	<b>25 069</b>	<b>22 771</b>	<b>24 042</b>	<b>20 514</b>	<b>23 249</b>	<b>24 122</b>	<b>24 094</b>	<b>20 139</b>	<b>23 213</b>
Saúde	8 776	8 326	9 754	7 546	7 841	7 913	7 912	:	7 621
Ensino básico e sec e adm escolar	6 762	6 188	5 172	5 077	5 232	5 475	5 429	:	4 938
Ciência e ensino superior	1 762	1 515	1 243	1 208	1 305	1 367	1 349	:	1 296
Solidariedade e segurança social	7 770	6 743	7 873	6 683	8 871	9 367	9 404	:	9 358
<b>4. ECONÓMICA</b>	<b>14 529</b>	<b>14 894</b>	<b>15 193</b>	<b>15 608</b>	<b>14 732</b>	<b>14 689</b>	<b>14 577</b>	<b>16 379</b>	<b>15 002</b>
Finanças e administração pública	8 819	8 155	7 754	7 485	6 874	7 166	7 286	:	7 172
Gestão da dívida pública	4 970	6 038	6 849	7 551	7 276	6 941	6 803	:	7 239
Economia e emprego	222	199	155	165	160	160	125	:	222
Agricultura, mar e ambiente	519	503	435	407	422	422	363	:	369
<b>5. TOTAL (1+2+3+4)</b>	<b>47 842</b>	<b>45 824</b>	<b>46 394</b>	<b>43 628</b>	<b>45 737</b>	<b>46 613</b>	<b>46 306</b>	<b>43 691</b>	<b>45 669</b>
<i>por memória:</i>									
6. Total da despesa da Adm Central	58 630	56 779	58 881	:	61 224	62 396	62 245	:	60 969
7. Peso, em % [(5)/(6)]	81,6	80,7	78,8	:	74,7	74,7	74,4	:	74,9

Fonte: DGO e Portal do SIGO. Cálculos do CFP. | Notas: valores em contabilidade pública; o limite de despesa da administração central financiada por receitas gerais, aprovado no âmbito do OE2013 (45 737 M€), difere do montante que se apura a partir da informação que consta na base de dados da DGO (45 691 M€); apesar dos dados relativos a 2010 e 2011 terem sido adaptados para a estrutura de programas atualmente em vigor, não estão corrigidos das transições de organismos entre ministérios nem de reclassificações entretanto ocorridas, pelo que se aconselha alguma prudência na leitura dos dados por programa orçamental (por exemplo, a partir de 2014, as transferências para empresas do sector dos transportes a título de indemnização pela prestação de serviço público foram inscritas no programa "Economia", quando em anos anteriores estavam no programa "Finanças e administração pública").

Da análise da informação recolhida constata-se que:

- No período entre 2005 e 2010 a despesa da administração central financiada por receitas gerais aumentou progressivamente (+7557 M€ em termos acumulados);
- Em 2011, ano do início do PAEF, verificou-se uma diminuição de 2018 M€ (o significativo aumento registado ao nível do programa "Gestão da dívida pública" foi mais do que compensado pelo decréscimo da despesa ao nível do agrupamento de programas de carácter social), tendo-se registado um aumento de 570 M€ no ano de 2012 (não obstante a suspensão dos subsídios de férias e de Natal, ocorreram transferências extraordinárias de elevado montante do OE para o SNS e para a segurança social);
- A recente estimativa para 2013, incluída no relatório da POE/2014, aponta para que a despesa fique abaixo do limite aprovado no âmbito do 1.º OER/2013 (-307 M€). Note-se, porém, que o limite para 2013 foi objeto de duas revisões em alta: no âmbito do OE/2013 o limite aumentou em 2109 M€ face ao que havia sido aprovado no QPPO inicial e, na sequência da 1.ª alteração ao OE/2013, foi aumentado em 876 M€. Essas revisões (ainda que decorram de transferências extraordinárias), revelam que até o carácter vinculativo do limite relativo ao primeiro ano acaba por não ser respeitado;
- Na proposta de lei do OE/2014, o QPPO para o período de 2014 a 2017 é sujeito a aprovação. Relativamente ao limite de despesa para o ano de 2014, que nunca chegou a ser alterado desde a aprovação do QPPO inicial, é proposta uma revisão em alta (+1978 M€). O novo limite tem subjacente uma diminuição da despesa em 637 M€ face ao montante estimado para o corrente ano.

**Gráfico 19 – Evolução da despesa da administração central**



Fonte: DGO e Portal do SIGO. Cálculos do CFP.

O peso da despesa por receitas gerais no total da despesa efetiva da administração financiada aumentou consideravelmente em 2009 e 2010 (atingindo 81,6%), tendo diminuído em 2011 e 2012. Para os anos de 2013 e 2014 projeta-se que o peso estabilize em torno dos 75%, regressando assim aos níveis que se registavam antes do início da crise financeira de 2009.

A despesa efetiva da administração central tem vindo a registar uma evolução irregular, em função da adoção de medidas pontuais – tendo aumentado 5723 M€ entre 2005 e 2012. A nova estimativa para o corrente ano tem subjacente um acréscimo de 3365 M€, integralmente justificado pela despesa financiada por receita consignada. O CFP solicitou à DGO a identificação dos fatores que justificam tal evolução, não tendo sido possível obter uma justificação até à presente data (a DGO informou que a resposta carece de mais tempo de preparação).

## 4 ENDIVIDAMENTO, NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO E EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

*O presente capítulo analisa o endividamento previsto para 2014 do subsector Estado e a evolução prevista para a dívida de Maastricht. A primeira secção analisa o financiamento do exercício orçamental, de que decorre o limite de endividamento líquido global direto do Estado. Segue-se a análise das necessidades de financiamento que resultam da amortização de dívida fundada (necessidades brutas de financiamento). O capítulo termina com a dinâmica da dívida e a análise da sua comportabilidade. O [Apontamento n.º 1/2013 do CFP](#) apresenta os principais conceitos referenciados neste capítulo.*

### 4.1 ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO GLOBAL DIRETO DO ESTADO

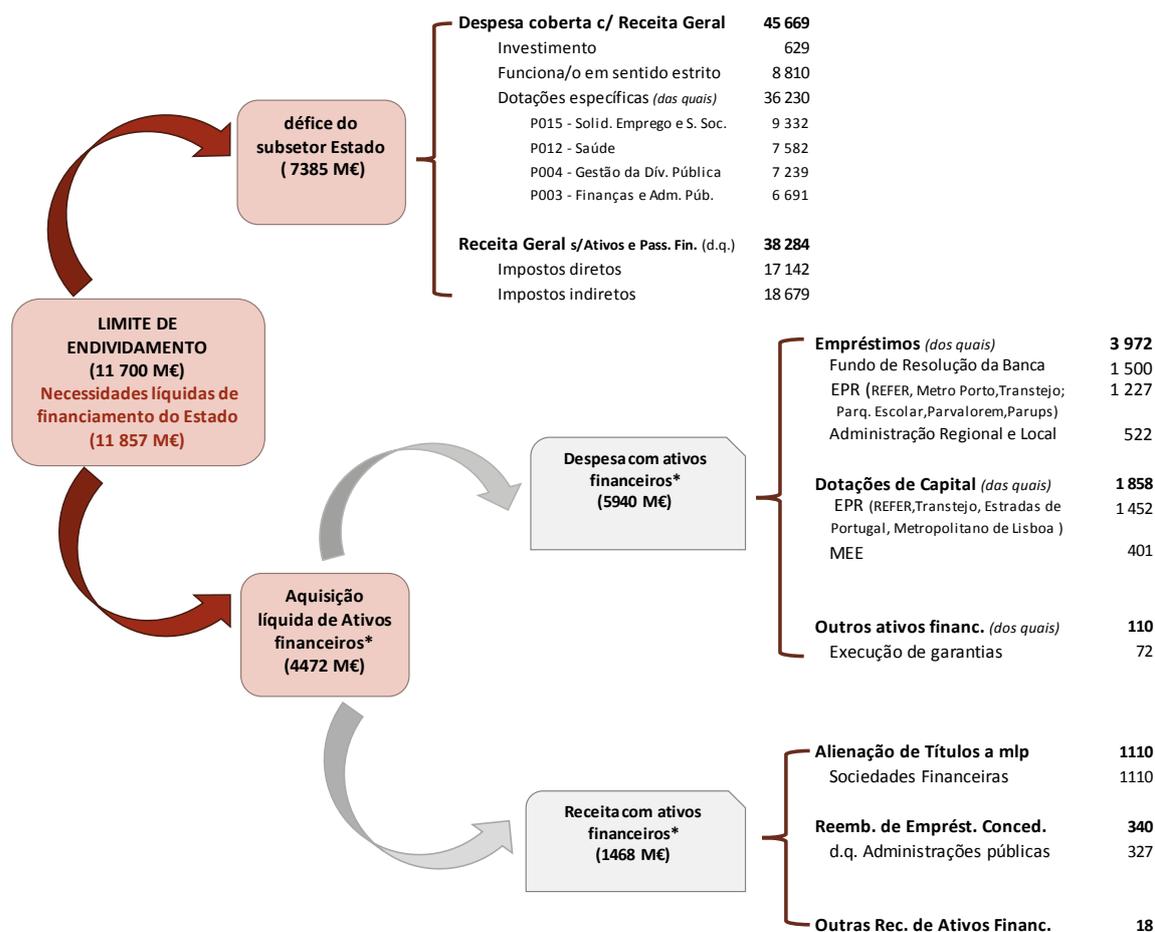
**O limite de endividamento líquido direto do Estado que consta na proposta de Lei do OE/2014 é inferior às necessidades líquidas de financiamento que decorrerão do exercício orçamental do próximo ano.** A proposta de lei do OE/2014 estabelece como limite máximo de endividamento o montante de 11 700 M€. <sup>58</sup> Trata-se de um valor inferior em 157 M€ às necessidades líquidas de financiamento do Estado que resultam do défice orçamental <sup>59</sup> previsto para 2014 e da aquisição líquida de ativos financeiros a realizar nesse ano (ver Gráfico 20). De acordo com informação adicional do MF, a diferença justifica-se pelo facto de uma parte das dotações de despesa com ativos financeiros inscritas no capítulo 60 – Despesas Excepcionais, poderem não vir a traduzir-se numa necessidade de tesouraria, ou seja, não obrigando a um recurso a endividamento.

---

<sup>58</sup> De acordo com o n.º 1 do artigo 129.º da proposta de lei do OE/2014.

<sup>59</sup> O défice deste subsector resulta do desequilíbrio existente entre a despesa coberta por receitas gerais e receita geral arrecada pelo Estado que não provém de endividamento.

**Gráfico 20 – Fatores que explicam o limite de endividamento líquido global direto do Estado**



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos do CFP. | Nota: (\*) - (i) Na despesa com ativos financeiros, não se inclui o apoio financeiro previsto no PAEF para a recapitalização da Banca; (ii) na receita com ativos financeiros não se inclui o valor de encaixe financeiro a obter com privatizações.

**Comparativamente aos limites aprovados nos últimos dois anos, a autorização de endividamento líquido solicitada para 2014 será menor.** O limite proposto para 2014 é inferior em 3497 M€ e 4700 M€ ao inicialmente aprovado, respetivamente, no OE/2012 e no OE/2013. Esta diminuição é explicada pelo menor déficit do subsector Estado e pela menor aquisição líquida de ativos financeiros (esta última, em consequência da redução do limite para concessão de empréstimos e outras operações ativas).<sup>60</sup> Com efeito, prevê-se que quase  $\frac{2}{3}$  do limite para 2014 seja justificado pelo déficit do Estado,<sup>61</sup> sendo o restante explicado pela aquisição líquida de ativos financeiros, destinada em grande medida ao financiamento das Empresas Públicas Reclassificadas (2679 M€).

**A redução dos apoios financeiros às entidades públicas reclassificadas contribuirá para um menor endividamento do Estado em 2014.** Face a 2013, a forte redução dos empréstimos e dotações de capital do Estado a estas entidades (-4806 M€) é justificada, em grande parte, pela menor necessidade de financiamento das sociedades veículos criadas no âmbito da nacionalização do BPN (-3322 M€) e, em menor escala, pelas restantes empresas,

<sup>60</sup> Refira-se que o limite para concessão de empréstimos e outras operações ativas previsto no n.º 1 do artigo 117.º da proposta de lei do OE/2014 (5000 M€ é inferior em 4600 M€ ao aprovado no OE/2013).

<sup>61</sup> O desequilíbrio entre a receita e a despesa efetiva do Estado, continua a obrigar ao recurso a endividamento.



Tesouro (OT) que se vencem em junho e outubro de 2014, num montante total que ascende a 13,5 mil M€ e de Bilhetes do Tesouro (BT) no valor de 18,9 mil M€.<sup>64</sup>

**Quadro 17 – Necessidades de Financiamento (M€)**

Necessidades de Financiamento	2012		2013E		2014P		Var. 2013/12		Var. 2014/13	
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	%	Valor	%
<b>1. Necessidades Líquidas de financiamento (a) + (b) + (c) - (d)</b>	<b>18 034</b>	<b>32,9</b>	<b>13 410</b>	<b>32,7</b>	<b>11 768</b>	<b>22,4</b>	<b>-4 624</b>	<b>-25,6</b>	<b>-1 642</b>	<b>-12,2</b>
a) Défice Orçamental	8 896	16,2	8 923	21,7	7 385	14,1	27	0,3	-1 538	-17,2
Défice Primário	2 022	3,7	2 116	5,2	146	0,3	94	4,6	-1 970	-93,1
Juros	6 874	12,5	6 807	16,6	7 239	13,8	-67	-1,0	432	6,3
b) Aquisição Líq. ativos financ. (exceto privatizações)	6 846	12,5	4 727	11,5	4 473	8,5	-2 119	-31,0	-254	-5,4
c) Reforço de estabilidade financeira	4 500	8,2	1 100	2,7	0	0,0	-3 400	-75,6	-1 100	-100,0
d) Receitas de privatização	2 208	4,0	1 340	3,3	90	0,2	-868	-39,3	-1 250	-93,3
<b>2. Amortizações e anulações [dívida fundada] (e) + (f) + (g) + (h) + (i)</b>	<b>36 819</b>	<b>67,1</b>	<b>27 640</b>	<b>67,3</b>	<b>40 734</b>	<b>77,6</b>	<b>-9 179</b>	<b>-24,9</b>	<b>13 094</b>	<b>47,4</b>
e) CA + CT	2 229	4,1	923	2,2	360	0,7	-1 306	-58,6	-563	-61,0
f) Dívida de curto prazo em euros	17 985	32,8	21 292	51,9	26 539	50,5	3 307	18,4	5 247	24,6
g) Dívida de mlp em euros	16 485	30,1	6 162	15,0	13 548	25,8	-10 323	-62,6	7 386	119,9
h) Dívida em moeda não euro	429	0,8	61	0,1	306	0,6	-368	-85,8	245	401,6
i) Fluxos de capital <i>swaps</i> (Líq.)	-309	-0,6	-798	-1,9	-19	0,0	-489	158,3	779	-97,6
<b>3. Necessidades Brutas de Financiamento (1) + (2)</b>	<b>54 853</b>	<b>100,0</b>	<b>41 050</b>	<b>100,0</b>	<b>52 502</b>	<b>100,0</b>	<b>-13 803</b>	<b>-25,2</b>	<b>11 452</b>	<b>27,9</b>

Fonte: Direção-Geral do Orçamento e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP.

**Nos próximos quatro anos a amortização do *stock* (vivo) da dívida de médio e longo prazo deverá ascender a 53 mil M€, o que reforça a importância do acesso aos mercados financeiros com vista à gestão adequada dessas responsabilidades.** No próximo ano, o reembolso da dívida de médio e longo prazo irá ascender a 13,8 mil M€. Por sua vez, a dívida a vencer no futuro próximo atingirá 15,0 mil M€ em 2015, 12,5 mil M€ em 2016 e 12,2 mil M€ em 2017, respetivamente.<sup>65</sup> No ano de 2016 encontrava-se prevista uma maior concentração de amortização da dívida (+4,8 mil M€), a qual foi reduzida pela maturidade dos empréstimos do MEEF ter sido estendida por um prazo de 7 anos, passando de 12,5 para 19,5 anos.<sup>66</sup> Em 2015 será efetuado o primeiro reembolso ao FMI decorrente do programa de assistência, prevendo-se que entre 2015 e 2017 seja liquidado cerca de 30% (6,7 mil M€) do *outstanding stock* que Portugal detém face a esta entidade.

**No âmbito do programa de assistência que termina em junho de 2014, Portugal irá receber as últimas tranches do valor acordado.** Atendendo a esse facto, o financiamento decorrente do PAEF diminuirá de 10 030 M€ em 2013 para 7877 M€ em 2014. Para fazer face a esse decréscimo de verbas provenientes da “troika” encontra-se previsto um aumento no

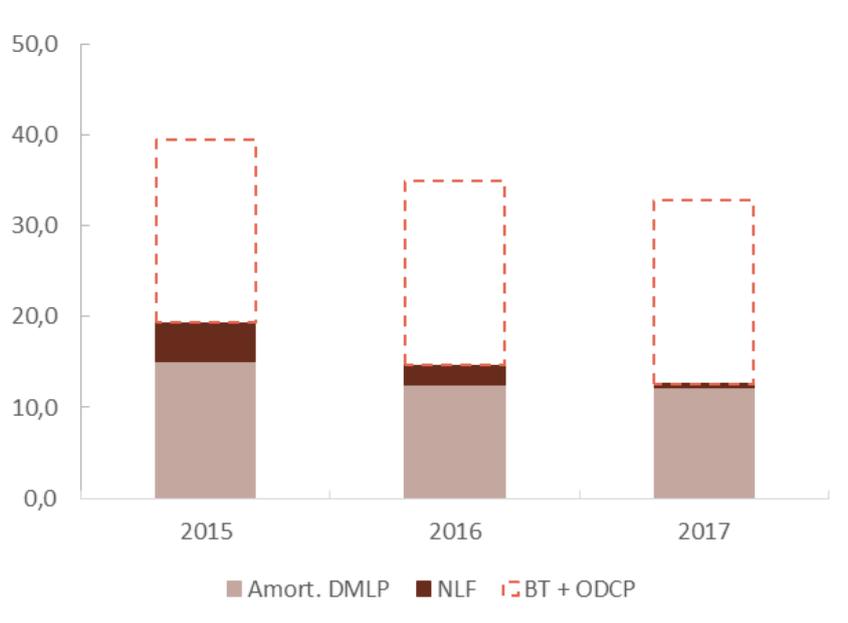
<sup>64</sup> Consta-se ainda que as receitas de privatização passarão de 1340 M€ em 2013 para 90 M€ em 2014 (privatização da REN), caso não houvesse esta diminuição expressiva nestas receitas, as necessidades líquidas de financiamento em 2014 seriam menores. Além disso, verifica-se que para 2014 não se encontra prevista nenhuma utilização das verbas para o reforço da estabilidade financeira (recapitalização da banca), pese embora ainda estejam disponíveis para a mesma 6400 M€.

<sup>65</sup> Apenas foi tido em conta o *stock* da dívida vigente, não se efetuando qualquer estimativa de amortização que possam ocorrer nesses anos, decorrentes de emissões futuras.

<sup>66</sup> Não é expectável que Portugal venha a ter de refinar qualquer empréstimo do MEEF antes de 2026

montante correspondente às emissões de OT, que passarão de 5500 M€ em 2013 para 10 500 M€ em 2014. No final de 2014 prevê-se ainda que o saldo disponível de financiamento para exercícios seguintes seja nulo, ao contrário do sucedido nos últimos anos.<sup>67</sup>

**Gráfico 22 – Necessidades Brutas de Financiamento 2015-2017 (mil M€)**



Fonte: IGCP e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: BT + ODCP = Bilhetes do Tesouro e outras dívidas de curto prazo; Amort. DMLP = amortizações de dívida de médio e longo prazo; NLF = necessidades líquidas de financiamento. No valor das NLF foram considerados os valores do défice orçamental das AP constantes do DEO 2013-2017 (sendo que o valor a pagar em juros nestes 3 anos totalizaria 23,3 mil M€, valor que seria parcialmente compensado pelos excedentes primários acumulados nesse período que totalizaria 16,4 mil M€). Excluiu-se deste apuramento o montante de recompras de ISE's (no âmbito da recapitalização do sistema bancário), o financiamento líquido de outros instrumentos de dívida e a aplicação de receita de privatizações. Assumiu-se a manutenção do montante de dívida de curto prazo em 20 000 M€ e que esse mesmo *stock* é renovado anualmente.

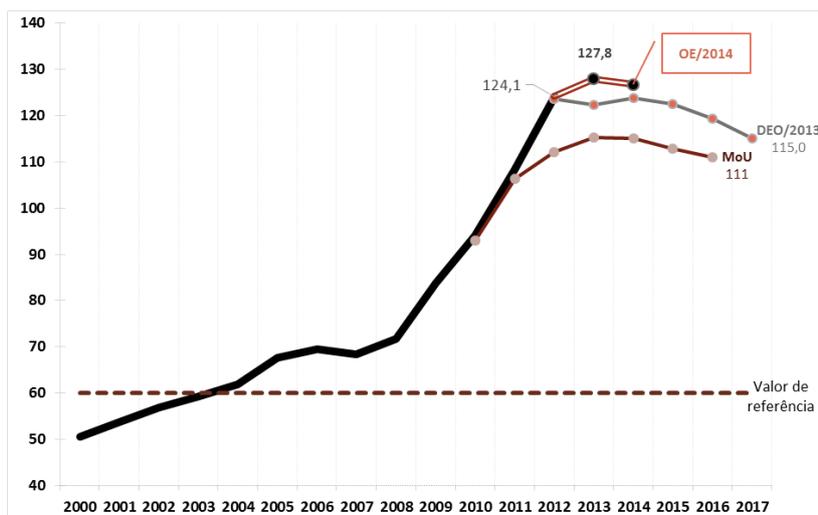
### 4.3 DINÂMICA DA DÍVIDA

**As projeções para a dívida pública têm sofrido sucessivas revisões em alta.** Apesar dessas revisões em alta, o ponto de inversão da trajetória ascendente da dívida na atual POE/2014 foi antecipado em um ano face aos dados constantes do DEO 2013-2017. As revisões em alta das projeções da dívida pública têm sido justificadas pela alteração de valores relativos a operações financeiras que, apesar de não estarem incluídas no défice orçamental, têm impacto na dívida (ajustamentos défice-dívida).<sup>68</sup> Em causa estão, por exemplo, o menor valor para a aquisição de títulos de dívida pública por parte de Fundos da Segurança Social em 2013 e a não transferência de ações da CGD para a Parpública como forma de regularização das dívidas do Estado àquela empresa decorrentes dos processos de privatização.

<sup>67</sup> Contrariamente aquilo que se encontra estimado para o final de 2013 (4007 M€) e do que sucedeu em 2012 (6255 M€).

<sup>68</sup> Os conceitos aqui usados encontram-se detalhados no Apontamento do CFP n.º 1/2013.

Gráfico 23 – Evolução da Dívida Pública (% do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças.

**As projeções do rácio da dívida pública para 2014 apresentam uma inversão na trajetória ascendente, prevendo-se que diminua de 127,8% para 126,7%.<sup>69</sup>** Para o crescimento da dívida em 2013, irão contribuir o défice primário e o diferencial positivo entre a variação da taxa de juro (nominal) implícita da dívida pública<sup>70</sup> e a taxa de crescimento (nominal) do PIB, bem como a atenuação devida ao ajustamento défice-dívida. Esse ajustamento decorre da receita de privatização da ANA - Aeroportos de Portugal, S.A. e da aplicação dos ativos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) em dívida pública portuguesa. A previsão de 2014 aponta para que (pela primeira vez desde 2007) exista uma diminuição do rácio da dívida, sendo que essa diminuição decorrerá principalmente do ajustamento défice-dívida, e residualmente de um *superavit* primário. A redução de depósitos da administração central e a aquisição adicional de títulos de dívida pública por parte da Segurança Social explicarão grande parte desse ajustamento. Em 2014, à semelhança dos anos anteriores, o efeito bola-de-neve<sup>71</sup> contribuiria, por si só, para um crescimento do rácio da dívida pública.

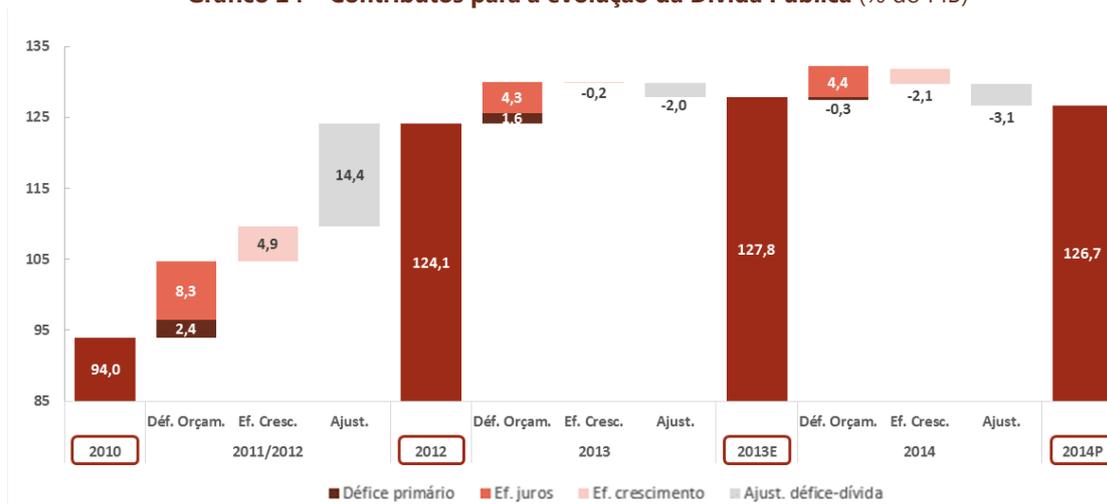
**O efeito dos juros tem contribuído substancialmente para o incremento do rácio da dívida.** Desde o início do programa de assistência (ver Gráfico 24), o efeito dos juros explica em cerca de 52% (17 p.p. do PIB) a variação do rácio da dívida pública (ótica de *Maastricht*), seguido dos ajustamentos défice-dívida (9,4 p.p. do PIB) e dos défices primários (3,7 p.p. do PIB). Naquela variação, o efeito crescimento do produto é o indicador que representará o menor impacto, com 2,6 p.p. do PIB. Consta-se que, à medida que o rácio da dívida cresce, o efeito dos encargos decorrentes da dívida vai-se amplificando, situação que permanecerá, mesmo num cenário de equilíbrio orçamental primário, se o montante de juros não for compensado pelo crescimento da economia.

<sup>69</sup> Contudo, em termos absolutos, a dívida pública continua a aumentar, apresentando uma variação de cerca de 1,6 mil M€ de 2014 face a 2013.

<sup>70</sup> Corresponde ao cálculo do rácio entre o valor dos juros do ano e o valor do *stock* da dívida do ano anterior.

<sup>71</sup> Efeito do diferencial entre a taxa de juro (nominal) implícita da dívida pública e a taxa de crescimento (nominal) do PIB, melhor elucidado no referido apontamento do CFP.

**Gráfico 24 – Contributos para a evolução da Dívida Pública (% do PIB)**



Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP.

**A despesa com juros em 2014 deverá atingir 4,4% do PIB, representando um ligeiro acréscimo face à estimativa de 2013.** As despesas com juros deverão totalizar 7324 M€ (4,4% do PIB) em 2014,<sup>72</sup> o que traduz um incremento de 1,9% face a 2013. Em 2014, à semelhança do que aconteceu em 2012 e 2013, a variação dos juros decorrerá exclusivamente do aumento do *stock* médio da dívida pública. Em contraste, no ano de 2011, o maior contributo na variação dos encargos resultou do agravamento do custo de financiamento.

**Quadro 18 – Contributos para a variação dos juros**

Ano	Stock de dívida pública em fim de período (% do PIB)	Stock médio de dívida pública (% do PIB)	Juros (% do PIB)	Taxa de juro implícita	Variação dos Juros	Contribuições para a Δ dos juros		
						Efeito stock	Efeito preço	Efeito cruzado
(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	
2010	94,0	88,8	2,8	3,2%	-0,27	0,44	-0,67	-0,09
2011	108,2	101,1	4,0	4,0%	1,22	0,39	0,77	0,10
2012	124,1	116,2	4,3	3,7%	0,29	0,60	-0,29	-0,04
2013E	127,8	126,0	4,3	3,5%	0,03	0,36	-0,33	-0,03
2014P	126,7	127,2	4,4	3,4%	0,01	0,04	-0,04	0,00

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. Fórmulas: Ano= $t$  e ano anterior= $t-1$ ; A = DP/PIB  
 $B = [(A_t - A_{t-1})/2]$ ; C = Juros / PIB; D = (C/B); E =  $[D_{t-1} * (B_t - B_{t-1})] + [B_{t-1} * (D_t - D_{t-1})] + [(B_t - B_{t-1}) * (D_t - D_{t-1})]$ ;  
 $F = [D_{t-1} * (B_t - B_{t-1})]$ ; G =  $[A_{t-1} * (D_t - D_{t-1})]$ ; H =  $[(B_t - B_{t-1}) * (D_t - D_{t-1})]$

**Os acréscimos previstos para a despesa com juros e para a receita total agravam ligeiramente o indicador de “comportabilidade da dívida”<sup>73</sup> de 2014 face a 2013.** Este indicador mede a proporção de receita total das administrações públicas que tem de ser alocada para suportar o pagamento dos encargos da dívida, sendo que uma curva descendente corresponde a uma evolução desfavorável<sup>74</sup> (ao contrário do que acontece habitualmente, o eixo das ordenadas apresenta uma escala invertida, conforme Gráfico 25).

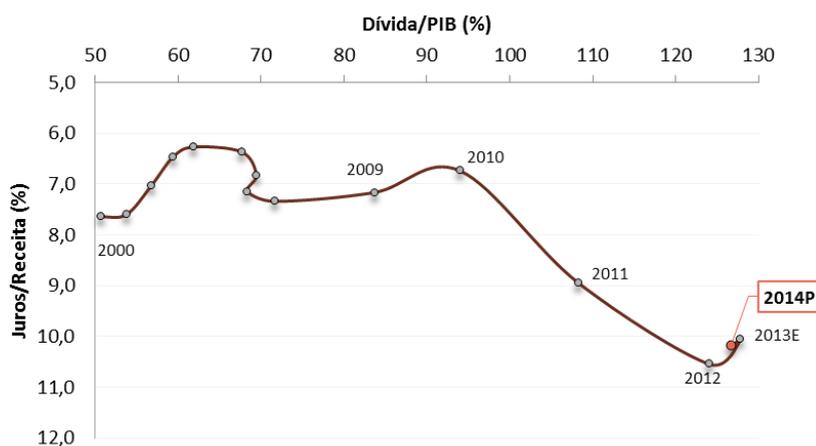
<sup>72</sup> Representa uma revisão em baixa de 13,3 M€ face ao previsto no DEO 2013-2017.

<sup>73</sup> Indicador designado em inglês por *debt affordability* utilizado pelas agências de notação de risco, como um dos critérios para a classificação de risco da dívida de cada país.

<sup>74</sup> Por exemplo, um valor superior a 10% não é compatível com notação de baixo risco de crédito.

A estimativa de 2013 prevê uma trajetória ascendente, contrariamente ao que se verificava desde 2010, que se deve ao facto de se prever um aumento substancial na receita total e apenas um muito ligeiro incremento dos juros em 2013, diminuindo assim a fatia da receita que tem de ser destinada ao seu pagamento. A ligeira deterioração prevista para 2014 neste indicador resulta do acréscimo relativo das despesas com juros superar o acréscimo relativo da receita total.

**Gráfico 25 – Comportabilidade da dívida**



Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP.

**A trajetória da dívida pública em 2014 encontra-se condicionada pelo risco de alargamento das empresas públicas que integram o perímetro das administrações públicas.** A POE/2014 refere riscos para o rácio da dívida decorrentes da aplicação do SEC2010 que, entre outros requisitos, irá alterar a forma de apuramento do critério de mercantilidade, o que poderá levar à integração de mais empresas no perímetro das administrações públicas, tanto em Portugal como previsivelmente noutros Estados-Membros.<sup>75</sup> O impacto na dívida dependerá da magnitude dos passivos financeiros que integram a situação patrimonial das entidades que possam vir a ser reclassificadas.

<sup>75</sup> A aplicação do novo quadro conceptual SEC2010, a partir de 2014, introduz novas regras no âmbito da delimitação sectorial, designadamente a consideração dos custos financeiros (juros) para efeitos do rácio de mercantilidade. A unidade é considerada não mercantil se anualmente as suas vendas não cobrirem pelo menos 50% dos seus custos durante um período prolongado. Estes novos critérios poderão levar à integração de mais empresas públicas no perímetro das administrações públicas, com o conseqüente reflexo no nível de dívida pública.

## 5 COMPARAÇÃO COM O PROGRAMA DE AJUSTAMENTO (2010-2014)

*Tendo em conta que o Programa de ajustamento, assinado em maio de 2011, termina em junho de 2014, é interessante comparar o que estava projetado no cenário base do programa (baseline) com o agora previsto pelo Ministério das Finanças para 2014. Em termos práticos, compara-se o último ano completo antes do início do programa (2010) com o previsto para 2014. Analisa-se assim o esforço de correção e ajustamento dos agregados orçamentais previsto para o cômputo dos quatro anos abrangidos pelo programa “vis-à-vis” os objetivos iniciais nele implícitos. A comparação é realizada assumindo que a previsão para 2014 constante da POE/2014 é concretizada e assenta em valores expressos relativamente ao PIB.*

### 5.1 COMPARAÇÃO COM A ESTIMATIVA INICIAL DO PROGRAMA

**A cumprir-se a previsão do MF para 2014, atingir-se-á aproximadamente 70% da correção do défice ajustado implícita no programa de ajustamento inicial.** Com efeito, ajustando do impacto das medidas temporárias, medidas não recorrentes e de fatores especiais, a POE/2014 aponta para uma redução de 4,4 p.p. do PIB do défice orçamental (2,8 p.p. até 2013), que compara com uma correção de 6,3 p.p. do PIB implícita no cenário base do programa de ajustamento entre 2010 e 2014 (dos quais 5,7 p.p. do PIB até 2013) [ver o painel B do Quadro 19]. Em termos do défice observável, não ajustado, a redução corresponderá a  $\frac{3}{4}$  do objetivo do programa de ajustamento.<sup>76</sup>

**O desvio face à trajetória de correção implícita no programa de ajustamento é totalmente atribuível à despesa, cujo peso no PIB em 2014 ficará acima do previsto no cenário base do programa,** de acordo com a previsão oficial do MF. A diminuição do peso no PIB da despesa ajustada será 2,1 p.p. inferior ao implícito no cenário-base do programa, devendo apresentar uma redução de 1,7 p.p. do PIB entre 2010 e 2014 ao invés dos 3,9 p.p. implícitos no cenário base do programa.

**O peso da receita ajustada no PIB aumentará globalmente, em linha com o previsto no cenário base.** A previsão do MF aponta para um acréscimo de 2,7 p.p. do PIB entre 2010 e 2014, que compara com os 2,5 p.p. do cenário base (ficando assim 0,2 p.p. do PIB acima do aí assumido). A receita fiscal e as “vendas e outras receitas correntes” apresentarão acréscimos superiores ao assumido no cenário-base, respetivamente 0,7 e 0,5 p.p. do PIB. Já as contribuições sociais apresentarão um decréscimo de 0,7 p.p. do PIB no quadriénio, quando o cenário base do programa assumia a estabilização do seu peso no produto.

---

<sup>76</sup> Em toda esta secção utiliza-se como ponto de partida a última estimativa do INE para o ano de 2010, que difere da disponível por ocasião da assinatura do Memorando de Entendimento, em maio de 2011. Contudo, tal revisão não afeta a comparação pois: os objetivos do programa não foram ajustados às revisões estatísticas efetuadas na informação de base ainda no decurso do ano de 2011 (a alteração de objetivos orçamentais só ocorreu no decurso da 5.ª revisão); e uma parte significativa das revisões estatísticas referentes a 2010 correspondem a operações classificadas como “fatores especiais” pelo CFP, não influenciado assim a comparação efetuada em termos ajustados.

**As “prestações sociais”, “outra despesa corrente” e “consumo intermédio” explicam a redução menos intensa do peso da despesa no PIB relativamente ao previsto no programa.** Os desvios são de 1,5, 1,1 e 0,8 p.p. do PIB, respetivamente. No caso das prestações sociais, a verificar-se a previsão do MF para 2014, registar-se-á um acréscimo de 0,9 p.p. do PIB entre 2010 e 2014, contrariamente à redução de 0,6 p.p. do PIB implícita no cenário-base do programa. O peso do consumo intermédio deverá estabilizar em vez de decrescer os 0,8 p.p. do PIB assumidos no programa. Já relativamente à “outra despesa corrente” não é possível retirar conclusões uma vez que, tal como referido anteriormente, a previsão para 2014 do MF para esta rubrica inclui a “dotação provisional” e a “reserva orçamental”, que, na parte em que forem utilizadas no decurso da execução orçamental de 2014, deverão ser repartidas por várias rubricas de despesa. A despesa de capital deverá ficar praticamente em linha com os objetivos do programa.

**Já as “despesas com pessoal” e os encargos com juros ficarão em 2014 abaixo do previsto no cenário base do programa, de acordo com a previsão do MF.** As despesas com pessoal apresentarão entre 2010 e 2014 uma redução de 2,9 p.p. do PIB ao invés do 2 p.p. do PIB implícitos no cenário-base do programa. O peso dos juros no PIB aumentará 1,6 p.p., ao invés dos 2,3 p.p. assumidos no programa. Por essa razão, o desvio na melhoria do saldo primário ajustado inicialmente implícito no programa (2,7 p.p. do PIB) será superior ao verificado para o saldo global ajustado (1,9 p.p. do PIB).

**Quadro 19 – Análise comparativa face à estimativa inicial implícita ao Programa 2011-2014**  
(%do PIB)

	INE	PAEF, maio 2011		OE/2014		2010/2014		
	2010	2013	2014	2013	2014	PAEF (2011)	OE/2014	Diferença
<b>A. Valores não ajustados</b>								
<b>Saldo Orçamental</b>	<b>-9,8</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,3</b>	<b>-5,9</b>	<b>-4,0</b>	<b>7,5</b>	<b>5,8</b>	<b>-1,7</b>
Receita	41,6	42,3	42,4	43,2	42,8	0,8	1,1	0,3
Despesa	51,5	45,3	44,8	49,1	46,8	-6,7	-4,7	2,0
Desp. Primária	48,7	40,2	39,6	44,8	42,5	-9,0	-6,2	2,8
Desp. Corr. Primária	42,9	38,2	37,6	42,0	40,4	-5,3	-2,6	2,7
Despesa de capital	5,7	2,1	2,0	2,8	2,1	-3,7	-3,6	0,1
Juros	2,8	5,1	5,1	4,3	4,4	2,3	1,6	-0,8
<b>Saldo Primário</b>	<b>-7,0</b>	<b>2,1</b>	<b>2,8</b>	<b>-1,6</b>	<b>0,3</b>	<b>9,8</b>	<b>7,3</b>	<b>-2,5</b>
<b>B. Valores ajustados</b>								
<b>Saldo Orçamental</b>	<b>-8,7</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,3</b>	<b>-5,9</b>	<b>-4,3</b>	<b>6,3</b>	<b>4,4</b>	<b>-1,9</b>
Receita	40,0	42,3	42,4	42,8	42,6	2,5	2,7	0,2
Receita Fiscal	22,1	23,8	23,9	24,1	24,5	1,7	2,4	0,7
Contrib. Sociais	12,3	12,3	12,3	11,9	11,6	0,0	-0,7	-0,6
Vendas e Outras Rec. Corr.	4,4	4,9	5,0	5,6	5,5	0,7	1,1	0,5
Receita de Capital	1,2	1,3	1,3	1,2	1,0	0,1	-0,2	-0,3
Despesa Total	48,6	45,3	44,8	48,7	46,9	-3,9	-1,7	2,1
Desp. Primária	45,8	40,2	39,6	44,4	42,6	-6,2	-3,3	2,9
Desp. Corr. Primária	42,1	38,2	37,6	42,0	40,4	-4,5	-1,7	2,7
Consumo Intermédio	4,7	3,8	3,8	4,8	4,6	-0,8	0,0	0,8
Despesas com Pessoal	12,2	10,7	10,3	10,6	9,4	-2,0	-2,9	-0,9
Prestações Sociais	21,9	21,5	21,3	23,2	22,8	-0,6	0,9	1,5
Subsídios	0,7	0,5	0,5	0,7	0,8	-0,2	0,0	0,3
Outra despesa corrente	2,5	1,7	1,7	2,7	2,8	-0,8	0,3	1,1
Despesa de capital	3,7	2,1	2,0	2,3	2,2	-1,7	-1,5	0,2
Juros	2,8	5,1	5,1	4,3	4,4	2,3	1,6	-0,8
<b>Saldo Primário</b>	<b>-5,9</b>	<b>2,1</b>	<b>2,8</b>	<b>-1,6</b>	<b>0,1</b>	<b>8,7</b>	<b>5,9</b>	<b>-2,7</b>
<b>C. Dívida Pública</b>								
Dívida de Maastricht	94,0	115,3	115,0	127,8	126,7	21,0	32,7	11,7

Fontes: FMI e Comissão Europeia para os valores do programa de ajustamento (PAEF); INE para os valores de 2010; Ministério das Finanças para 2013 e 2014; e, CFP para as medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais utilizadas para o cálculo dos valores ajustado no painel B do Quadro. Cálculos do CFP. | Nota: Os valores ajustados refletem a classificação de medidas temporárias e não recorrentes adotadas pelo CFP, as quais não coincidem inteiramente com as consideradas pelo Ministério das Finanças.

**Parte da diferença entre a realização prevista e o cenário-base do programa poderá ser atribuída à evolução mais desfavorável da conjuntura económica face ao assumido no programa.** Para expurgar esse efeito efetua-se no Quadro abaixo uma comparação baseada em valores estruturais, ou seja, ajustados dos efeitos do ciclo económico e de medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais. Para tornar os valores comparáveis utilizou-se a estimativa de hiato do produto elaborada em agosto de 2011 pelo MF como *proxy* para o cálculo dos valores estruturais implícitos ao programa de ajustamento, dado que nas publicações oficiais da Comissão Europeia esse valor não foi apresentado, não constituindo assim um objetivo do programa de ajustamento.<sup>77</sup>

**Com base na metodologia de ajustamento cíclico em uso na UE, o impacto da conjuntura económica sobre o saldo orçamental de 2014 é superior em 0,7 p.p. do PIB ao estimado em 2011.**<sup>78</sup> Com efeito, o MF estimava em agosto de 2011 para o ano de 2014 uma diferença negativa entre o produto potencial e o produto efetivo equivalente a 1,4% do PIB potencial (hiato do produto), o que compara com a atual previsão de uma diferença negativa de 2,9%.

**Quadro 20 – Indicadores orçamentais estruturais relativos ao período do programa**

	2010, INE		PAEF, maio 2011		OE/2014		2010/2014		
	CC11	CC13	2013	2014	2013	2014	PAEF (2011)	OE/2014	Dif.
Receita estrutural líq. f.e.	40,0	39,9	42,2	42,4	42,7	42,5	2,4	2,6	0,2
Despesa primária estrutural líq. f.e.	45,8	45,4	38,6	38,9	42,3	41,1	-6,9	-4,2	2,6
<i>da qual:</i> corrente primária	42,1	41,7	36,6	36,9	39,9	38,9	-5,1	-2,7	2,4
<i>da qual:</i> capital	3,7	3,7	2,1	2,0	2,3	2,2	-1,7	-1,5	0,2
<b>Saldo primário estrutural líq. f.e.</b>	<b>-5,8</b>	<b>-5,4</b>	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>	<b>0,4</b>	<b>1,4</b>	<b>9,3</b>	<b>6,8</b>	<b>-2,4</b>
Juros	2,8	2,8	5,1	5,1	4,3	4,4	2,3	1,6	-0,8
<b>Saldo estrutural líq. f.e.</b>	<b>-8,6</b>	<b>-8,2</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,7</b>	<b>-3,9</b>	<b>-3,0</b>	<b>6,9</b>	<b>5,3</b>	<b>-1,7</b>
Despesa estrutural líq. f.e.	48,6	48,2	43,7	44,1	46,6	45,5	-4,5	-2,7	1,8
<i>por memória:</i>									
Hiato do produto ( <i>Min. Finanças</i> )	-0,1	-0,9	-3,2	-1,4	-4,2	-2,9	-1,3	-1,9	-0,6
Componente cíclica	0,0	-0,4	-1,5	-0,7	-2,0	-1,3	-0,6	-0,9	-0,3

Fonte: Ver quadro anterior. | Nota 1: os agregados orçamentais neste quadro estão expurgados das medidas temporárias, das medidas não-recorrentes e de fatores especiais, tal como no quadro anterior, bem como da componente cíclica. Nota 2. CC11 e CC13 designam as componentes cíclicas para o ano de 2010 decorrentes da estimativa do hiato do produto efetuada em agosto de 2011 (no DEO) e outubro de 2013, respetivamente, do Ministério das Finanças. A componente cíclica é calculada utilizando as semi-elasticidades atualmente em uso no mecanismo de supervisão multilateral por parte da Comissão Europeia. Valores em percentagem do PIB, exceto o hiato do produto que se encontra expresso relativamente ao PIB potencial.

**Com base na informação disponível e caso a previsão do MF para 2014 se confirme, entre 2010 e 2014 serão atingidos  $\frac{3}{4}$  da melhoria do saldo estrutural implícita no cenário-base do programa (5,3 p.p. do PIB).** O conjunto de informação utilizado aponta para uma melhoria de 5,3 p.p. do PIB do saldo estrutural líquido de fatores especiais, que compara com 6,9 p.p. implícitos ao cenário-base do programa. A diferença face ao implícito no programa é assim menor que a resultante da utilização de valores não ajustados do ciclo. Contudo, estes valores devem ser interpretados com particular cuidado por se tratar de uma

<sup>77</sup> Ver o *Occasional Paper 79*, de junho de 2011 da Comissão Europeia.

<sup>78</sup> O impacto da deterioração do hiato do produto sobre o saldo orçamental entre 2010 e 2014 é superior em 0,3 p.p. do PIB face ao implícito no cenário base do programa (contribuindo para um agravamento do saldo em 0,9 p.p. do PIB *versus* 0,6 p.p. do PIB).

estimativa “em tempo real” do saldo estrutural, que será sujeita a revisões decorrentes da incorporação de nova informação.<sup>79</sup>

**O menor ajustamento estrutural previsto face ao implícito no programa (1,7 p.p. do PIB) decorre da despesa corrente primária estrutural.** A cumprir-se a previsão do MF, este agregado apresentará uma redução de 4,2 p.p. do PIB entre 2010 e 2014, o que compara desfavoravelmente, em 2,6 p.p. do PIB, com a diminuição de 6,9 p.p. do PIB implícita no programa, essencialmente pelas razões atrás aludidas.

**Condicional à informação disponível, a concretização da previsão do MF para 2014 aponta para um peso relativamente maior da receita para o esforço de redução do défice estrutural.**<sup>80</sup> Com base nas hipóteses metodológicas seguidas, e com as reservas atrás explicitadas, o cenário-base do programa de ajustamento apontava para uma contribuição de 35% por parte da receita e de 65% por parte da despesa.<sup>81</sup> A previsão do MF para 2014 aponta para um contributo de 49% para a receita e 51% para a despesa, em termos cumulativos entre 2010 e 2014.

**A evolução do rácio da dívida pública será mais desfavorável do que o previsto no cenário-base do programa.** Objeto de sucessivas revisões no âmbito das avaliações regulares do programa, em consequência da atualização das perspetivas macroeconómicas e dos desenvolvimentos orçamentais, o agravamento do rácio da dívida superará em 11,7 p.p. do PIB o inicialmente previsto no programa.

## 5.2 A EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA DESPESA PÚBLICA DESDE O ANO 2000

**Em termos ajustados,<sup>82</sup> a despesa corrente primária tem mantido o seu peso na despesa praticamente inalterado desde 2005, representando 85 a 86% do total.** Não é, no entanto, possível retirar conclusões acerca da importância relativa das suas componentes por várias razões. Uma delas tem a ver com a passagem de competências das administrações públicas para o sector público empresarial. Dois exemplos: 1) o processo de transformação de hospitais do sector público administrativo para hospitais-empresa afeta as componentes deste agregado: os encargos com estas entidades anteriormente registados em consumo intermédio e despesas com pessoal passam a ser registados em prestações sociais em espécie, após o processo de transformação da natureza jurídica de cada uma destas entidades; 2) ao nível subnacional, inúmeros municípios têm vindo a delegar desde finais dos anos 90 em empresas públicas multimunicipais (participadas pelo Estado e pelos municípios) competências na prestação dos serviços nos sectores de distribuição de água (incluindo, água

<sup>79</sup> Por exemplo, caso se fizesse uso da estimativa de hiato do produto da Comissão Europeia constante nas previsões do outono de 2013, o grau de realização ascenderia a 80%, reduzindo-se a diferença face ao cenário-base do programa para 1,4 p.p. do PIB.

<sup>80</sup> Líquido de fatores especiais.

<sup>81</sup> É necessário ter em conta que a alteração metodológica na decomposição da componente cíclica do saldo orçamental em receita e despesa, por parte da Comissão Europeia, para todos os Estados-Membros, no decurso da aplicação do programa afeta este cálculo. Para garantir a coerência entre os valores, o CFP está a utilizar a nova metodologia tanto para o cenário-base do programa, como para a previsão mais recente, permitindo que os valores sejam diretamente comparáveis entre si.

<sup>82</sup> Regressa-se, nesta secção, à utilização de agregados orçamentais apenas ajustados das medidas pontuais, ou seja, ignorando o ajustamento em razão da componente cíclica do produto. Os valores para 2013 e 2014 correspondem à previsão constante na POE/2014.

em alta) e saneamento, com impacto na despesa. Outra razão é o facto de o consumo intermédio das administrações públicas se encontrar afetado, nos anos mais recentes, pelo impacto dos pagamentos a concessionárias de parcerias público-privadas.

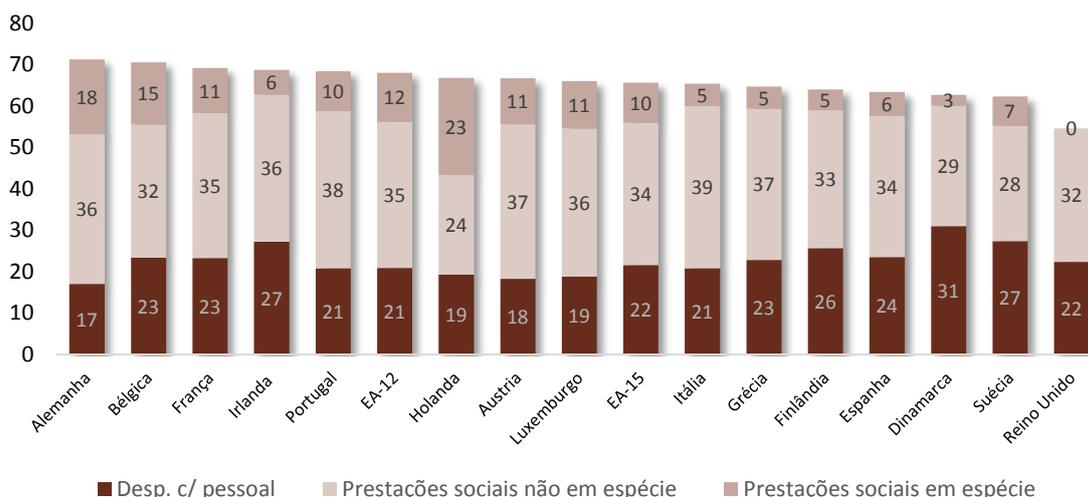
**Quadro 21 – Composição da Despesa Pública 2000-2014** (em % da despesa total)

Valores ajustados	INE				OE/2014	
	2000	2005	2007	2010	2013	2014
<b>Despesa Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Despesa Primária</b>	<b>93</b>	<b>95</b>	<b>93</b>	<b>94</b>	<b>91</b>	<b>91</b>
Despesa Corrente Primária	81	85	86	87	86	86
Consumo intermédio	11	10	10	10	10	10
Despesas com pessoal	33	30	27	25	22	20
Prestações sociais	31	38	42	45	48	49
Subsídios e outra despesa corrente	7	7	7	7	7	8
Despesas de capital	12	10	8	8	5	5
<b>Juros (PDE)</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>9</b>

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: Os valores ajustados refletem a classificação de medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais adotadas pelo CFP, as quais diferem das consideradas pelo Ministério das Finanças.

**O aumento do peso dos juros entre 2005 (5%) e 2014 (9%) no total da despesa é aritmeticamente próximo da diminuição do peso da “despesa de capital” no total da despesa.** Com efeito a despesa de capital, ajustada do efeito de medidas temporárias ou não recorrentes representava 10% da despesa em 2005, tendo a sua representatividade decrescido para 5% na previsão para 2014. Há, contudo, que ter em conta que a prossecução de investimentos por iniciativa pública tem vindo a privilegiar o instrumento das PPP, que em geral, não contam enquanto despesa de capital, exceto as que entretanto foram reclassificadas.

**Gráfico 26 – Peso das despesas com pessoal e prestações sociais no total da despesa em 2012 na EU-15** (em % da despesa total)



Fonte: AMECO, atualização de maio de 2013.

**Portugal apresenta o 5.º valor mais elevado da UE-15 em termos da representatividade do conjunto das despesas com pessoal e prestações sociais no total da despesa das administrações públicas. Contudo, a variabilidade é reduzida neste conjunto de países.**

O país com maior representatividade deste conjunto de despesas no total da despesa pública é a Alemanha (71%). Portugal apresenta 68% (um valor idêntico à média da área do euro a 12). A Suécia (62%) apresenta o menor valor, à parte do Reino Unido.<sup>83</sup> Não obstante todos estes valores se encontrarem em conformidade com o SEC95, a comparabilidade internacional destas três componentes da despesa é dificultada por especificidades nacionais. Em particular registam-se diferenças no tratamento das contribuições para o sistema de reforma dos funcionários públicos em “despesa com pessoal”, bem como as decorrentes da classificação dos hospitais “públicos” dentro ou fora do perímetro de consolidação. Estas diferenças de tratamento afetam a comparabilidade internacional das rubricas de “despesa com pessoal” e “prestações sociais em espécie”.

---

<sup>83</sup> A base de dados AMECO não regista prestações sociais em espécie para o Reino Unido, pelo que o mesmo não se encontra considerado no texto, sendo, no entanto, refletido no Gráfico 26.

## 6 TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL

A carência de informação com respeito a indicadores de vulnerabilidade tem sido reconhecida como um dos fatores que conduziram às crises financeiras, pelo menos desde a crise do México em 1994 e da crise asiática em 1997. Mais uma vez, no período que antecedeu a crise financeira mais recente, as deficiências de informação, em particular no domínio das finanças públicas, tiveram um papel determinante no desencadear da crise e no seu agravamento. Uma parte importante do reforço do enquadramento orçamental da Área do euro tem, por isso, como objetivo a transparência da política orçamental, como fundamento essencial da abordagem do Pacto de Estabilidade e Crescimento, assente na definição e cumprimento de regras.

Portugal não constituiu uma exceção a este respeito. Neste capítulo apresentam-se alguns conceitos base e boas práticas no domínio da transparência orçamental, analisam-se argumentos poderosos em favor da simetria de informação em matéria de finanças públicas e chama-se a atenção para problemas de transparência que subsistem no sector público em Portugal, identificando igualmente áreas em que há margem para melhorias.

### 6.1 A TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL: DEFINIÇÃO E PRINCÍPIOS

No primeiro tratamento abrangente deste tema, Kopits e Craig (1998) propuseram a seguinte definição<sup>84</sup>:

*A transparência orçamental consiste em disponibilizar ao público em geral a informação respeitante à estrutura e funções do Estado, às intenções da política orçamental, às contas públicas e às projeções. Implica o acesso fácil a informação fiável, completa, atualizada, compreensível e comparável internacionalmente sobre as atividades do governo, por forma a permitir aos eleitores e aos mercados financeiros avaliar com precisão a posição financeira do Estado, bem como os verdadeiros custos e benefícios das atividades do sector público, incluindo as suas consequências económicas e sociais, presentes e futuras.*

Dimensões da transparência habitualmente mencionadas referem-se à disponibilização de informação fiável sobre as intenções da política orçamental, por um lado, e de dados estatísticos precisos sobre as operações das administrações públicas e as atividades para-orçamentais, incluindo informação quanto ao respetivo balanço (sem esquecer as responsabilidades implícitas e contingentes), por outro. Menos frequentemente tratada na perspetiva da política orçamental, mas relevante para outras dimensões, deve citar-se a dimensão comportamental, que envolve questões relativas ao tratamento de conflitos de interesses entre detentores de cargos públicos, requisitos de acesso à informação, de clareza

---

<sup>84</sup> Ver também Kopits (1998).

e simplicidade nos documentos regulamentares, ou de práticas de recrutamento e compras públicas. O estudo atrás referido identificou um conjunto de boas práticas que se tornou a base do Código de Boas Práticas na Política Orçamental adotado pelo FMI.<sup>85</sup>

Boas práticas no âmbito da transparência institucional cobrem: a estrutura e funções do sector público (delimitação das fronteiras entre os sectores público e privado, atribuição de responsabilidades e recursos às diferentes entidades públicas, níveis de administração e entidades extraorçamentais); processo orçamental (clareza das intenções de política, debate legislativo aberto e correspondentes autorizações, publicação de auditorias de desempenho e financeiras, etc.); tratamento fiscal (base estatutária explícita, orçamentação das despesas fiscais, procedimentos administrativos claros); operações de financiamento (divulgação dos respetivos termos, etc.); e regulamentação (princípios de clareza, simplicidade, transparência de custos, etc.).

Boas práticas no domínio da transparência das contas públicas e do reporte estatístico compreendem: a cobertura (atividades das administrações públicas e para-orçamentais, com suficiente detalhe); base de registo (convenções de caixa ou compromissos); critérios de valorização e reconhecimento (informação de balanço clara e abrangente, incluindo responsabilidades implícitas e contingentes); e classificação (económica, funcional, etc.).

Boas práticas na transparência dos indicadores e projeções orçamentais incluem: indicadores diretos (diversas medidas do saldo orçamental efetivo, etc.); indicadores analíticos (indicadores de saldo orçamental estrutural, de sustentabilidade da dívida, etc.); projeções orçamentais de curto e médio prazo (projeções separadas, sem e com o efeito de políticas, apoiadas em metodologias e hipóteses claras e acompanhadas de avaliação de riscos); e cenários de dívida a longo prazo (cenários separados, sem e com o efeito de políticas, incluindo avaliação de riscos).

## **6.2 ARGUMENTOS A FAVOR DA TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL**

Excetuando questões de privacidade pessoal, de segurança pública e de defesa nacional, o princípio geral numa democracia deve ser o da simetria de informação entre governo e cidadãos. Paralelamente, deve ser vedada aos funcionários e detentores de cargos públicos a divulgação de informação a que tenham acesso por virtude das suas funções, nomeadamente a que ponha em risco o objetivo de uma medida de política, ou que possa conferir uma vantagem indevida a alguns agentes económicos (como seria o caso de informação relativa a uma atuação prevista sobre a taxa de câmbio). A transparência tem vantagens indiscutíveis, tanto do ponto de vista político como económico.

Do ponto de vista político, os benefícios da transparência orçamental são significativos. A transparência é a pedra angular da boa governação. Confere poder aos cidadãos, eleva a consciência e incentiva a participação no debate político. Por essa forma, incentiva o voluntariado e o cumprimento das obrigações fiscais. Pelo contrário, a opacidade orçamental

---

<sup>85</sup> O estudo foi solicitado e discutido em 1997 pelo Conselho Executivo do FMI, que aprovou a sua subsequente divulgação. O Conselho formulou e promulgou o Código em 1998. Para atualizações e extensões ver FMI (2001, 2007, 2012).

promove a apatia e o cinismo dos eleitores, mina a moral dos contribuintes e a confiança no governo.

Do ponto de vista económico, a transparência é uma condição indispensável – embora, é certo, não suficiente – de finanças públicas sãs e sustentáveis e de um bom desempenho económico. Com o tempo, a transparência ajuda a reforçar a credibilidade dos governos junto dos mercados financeiros. Além disso, fornece confiança e previsibilidade aos agentes económicos, beneficiando as decisões de investimento de capital e trabalho, enquanto expõe o favoritismo e o *rent-seeking*. Neste sentido, a transparência orçamental pode ser considerada um bem público, conducente à estabilidade, equidade, eficiência e crescimento. A opacidade orçamental, pelo contrário, tende a promover distorções na afetação de recursos, políticas procíclicas improvisadas, favoritismo, corrupção e, em última análise, problemas de sustentabilidade da dívida e crises financeiras.

Diversos estudos empíricos atestam a relação entre práticas orçamentais transparentes e disciplina orçamental: Wagner (1976) nos Estados Unidos, von Hagen e Harden (1994) na União Europeia, e Alesina e outros (1995) na América Latina. Hameed (2005) reporta uma ligação positiva entre a transparência orçamental e o desempenho económico em dados para um vasto conjunto de países.

De qualquer modo, existem suficientes exemplos – nas crises do México, da Ásia e nos recentes episódios na Área do euro – que ilustram a influência nociva da opacidade orçamental no desencadear de crises financeiras. A implicação é inequívoca para um país fortemente endividado como Portugal: os governos beneficiariam muito da adoção de boas práticas de transparência orçamental e da criação de uma cultura de abertura em todas as frentes.

### **6.3 A TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL EM PORTUGAL**

De um modo geral, na perspetiva dos padrões internacionais, as finanças públicas portuguesas são relativamente transparentes. Num relatório publicado há dez anos, o FMI (2003) referiu que Portugal tinha feito progressos consideráveis em matéria de transparência orçamental. O relatório identificava, contudo, um conjunto de áreas a requerer melhorias, resumidas assim:

*... existem várias áreas em que a gestão orçamental e a transparência deveriam ser reforçadas. Estando as contas públicas focadas no sector das administrações públicas, assistiu-se à perda de atenção às finanças das instituições públicas que permanecem fora desse perímetro, assim como à proliferação das parcerias público-privadas. Além disso, a preparação do orçamento precisa de ser reforçada, em particular no que respeita à melhor integração entre o enquadramento de médio prazo da política orçamental e o processo de orçamentação anual, devendo conduzir à elaboração de um verdadeiro orçamento de médio prazo. Analogamente, é necessário introduzir melhorias na qualidade das*

*projeções orçamentais e na análise dos respetivos riscos, reforçando também a execução, o reporte e os procedimentos contabilísticos. Estas alterações precisam de ser acompanhadas de melhorias adicionais nos sistemas de controlo interno e externo.*

Decorrida uma década após este relatório, a maioria das recomendações permanecem válidas. Sem que – ao contrário do sucedido com alguns outros Estados (dentro e fora da Área do euro) – haja sinais de as autoridades terem deliberadamente procurado deturpar os factos, a opacidade orçamental em Portugal resultou sobretudo de negligência ou da aplicação abusiva de práticas em si mesmas justificadas. Nalguns casos, os resultados dessas práticas vieram a revelar-se sob o peso do ajustamento em curso. Algumas delas, discutidas a seguir, ainda não foram eliminadas.

A exclusão de empresas públicas (EP) do perímetro das administrações públicas justifica-se desde que atuem como empresas privadas, com uma função-objetivo mercantil e sujeitas à disciplina do mercado. Porém, em Portugal e em alguns outros Estados-Membros da UE, as EP operam como instrumentos do governo e proporcionam serviços subsidiados, pelos quais apenas recebem compensações ocasionais e parciais. Além disso, os elevados prejuízos de algumas EP são excluídos das contas públicas pelo facto do SEC95 apenas exigir a inclusão de unidades públicas cujas vendas sejam inferiores a 50% dos seus custos operacionais (critério de mercantilidade). Com a aplicação do novo SEC2010<sup>86</sup>, este critério passará a incluir os custos financeiros no cálculo do rácio de mercantilidade.

Um maior rigor na aplicação do critério de mercantilidade levou, já na vigência do PAEF, à inclusão de parte destas empresas no perímetro das administrações públicas. O tratamento mais transparente da informação relativa a estas empresas ao longo do tempo teria conduzido a uma melhor gestão da sua atividade e uma definição mais rigorosa dos subsídios envolvidos. Na medida em que a sua classificação acabou por ser alterada, pode concluir-se que teria valido a pena pagar esse custo para eliminar o agravamento do problema e o risco agora concretizado.

Ao longo desse período recorreu-se ainda a PPP para a prossecução de investimento com interesse público. Em princípio, as PPP são justificadas pela existência de ganhos de eficiência gerados pelas empresas privadas, sob contrato público, em comparação com a atividade desenvolvida pelos próprios serviços públicos, geralmente nas áreas de investimento e exploração de infraestruturas. Na prática, todavia, os governos em Portugal e noutros países promoveram PPP com aquela intenção mas visando também antecipar a disponibilização de equipamentos aos utentes relativamente ao momento em que a respetiva despesa seria registada nas contas das administrações públicas, assim aliviando ou ocultando temporariamente o encargo da despesa e o seu contributo para a dívida.

Também sob o escrutínio dos mercados financeiros e da Comissão Europeia, como sucedeu em vários outros Estados-Membros da UE, os governos em Portugal tenderam a recorrer a

---

<sup>86</sup> Aprovado pelo Regulamento (UE) n.º 549/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio.

um significativo enviesamento otimista nas suas projeções macro-orçamentais<sup>87</sup>. A pressão neste sentido foi exacerbada durante a recente crise, em parte para mostrar determinação em conter a acumulação de dívida pública. Em todos os casos, porém, o benefício imediato da apresentação de um cenário otimista foi ofuscado pela subsequente perda de credibilidade.

O enviesamento otimista das previsões foi agravado pela gestão orçamental assente numa contabilidade de caixa e não de compromissos. Embora as contas de caixa sejam um instrumento útil na gestão de tesouraria a curto prazo, elas podem ser completamente enganadoras quanto à determinação da postura da política orçamental. Enquanto Portugal, no cumprimento dos padrões definidos pelo Sistema Europeu de Contas Nacionais (SEC95 e SEC2010 a partir de 2014), fornece ao Eurostat, tal como os restantes Estados-Membros da UE, contas baseadas numa ótica de compromissos, a gestão orçamental assenta fundamentalmente na ótica de caixa. Além disso, o Parlamento aprova valores calculados em base de caixa, com informação insuficiente quanto à respetiva conciliação com os valores em contas nacionais, em que se baseia o PAEF e a avaliação da postura da política orçamental.

O exemplo provavelmente mais relevante de quebra da transparência orçamental nos últimos anos encontra-se no programa de estabilidade a médio prazo (incluído no Documento de Estratégia Orçamental) que carece de uma definição clara e de quantificação das intenções de política, das medidas e dos respetivos efeitos. Mais importante, o orçamento anual e as medidas de política nele incluídas têm pouco de comum com o programa a médio prazo, quer em termos quantitativos quer qualitativos. O programa carece, além disso, de uma avaliação quantificada dos riscos associados às projeções de médio prazo.

Uma implicação importante desta análise é a de que as autoridades portuguesas têm ainda passos muito significativos a dar no sentido de uma maior transparência das finanças públicas. Uma prioridade elevada dessa tarefa deve consistir na preparação de projeções macro-orçamentais de curto e médio prazo mais realistas, bem como de cenários de longo prazo quantificados, acompanhados da divulgação das hipóteses e metodologias subjacentes. Projeções distintas, antes de medidas e incluindo o efeito das medidas previstas, devem ser apresentadas e avaliadas. Um tal exercício deve incluir testemunho suficiente de terem sido tomados em consideração os efeitos induzidos das medidas orçamentais necessárias para atingir os objetivos aprovados. Como corolário, o programa orçamental de médio prazo deve ser formulado como uma declaração solene de intenções de política, servindo de base aos orçamentos anuais e respetiva gestão.

---

<sup>87</sup> Marinheiro (2011) avaliou a precisão das previsões incluídas nos Programas de Estabilidade no período 1998-2008, concluindo que as previsões nacionais de alguns Estados membros da UE-15 (França, Itália e Portugal) se revelam piores que as previsões da Comissão Europeia, para todas as variáveis, em todos os horizontes de previsão. Para o ano seguinte (t+1), as previsões da Comissão Europeia revelaram-se melhores que as previsões oficiais nos casos da Alemanha, Países Baixos, Suécia, Espanha, Reino Unido, Grécia, Irlanda, Luxemburgo e para o conjunto dos 15 países da UE, além dos países antes mencionados (perfazendo um total de 11 entre 15 países).

## Referências

- Alesina, A., and others (1995) "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America" IDB Working Paper WP-004 (Washington, Inter-American Development Bank)
- Hameed, F. (2005) "Fiscal Transparency and Economic Outcomes" IMF Working Paper No. 05/225 (Washington, December)
- International Monetary Fund (2003) "Portugal: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module" IMF Country Report No. 03/373 (Washington, November)
- International Monetary Fund (2001, 2007), Manual on Fiscal Transparency, Fiscal Affairs Department (Washington)
- International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department (2012) "Fiscal Transparency, Accountability and Risk" IMF Policy Paper (Washington, August)
- Kopits, G. (1998) *Calidad de Gobierno: Transparencia y Responsabilidad* (Buenos Aires, Fundación Macri)
- Kopits, G., and J. Craig (1998) *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper 158 (Washington, International Monetary Fund)
- Marinheiro, C.F. (2011), 'Fiscal sustainability and the accuracy of macroeconomic forecasts: Do supranational forecasts rather than government forecasts make a difference?' *Int. J. Sustainable Economy*, Vol. 3, No. 2, pp.185–209
- von Hagen, J., and I. Harden (1994) "National Budget Process and Fiscal Performance" *European Economy: Towards Greater Fiscal Discipline, Reports and Studies No. 3* (Brussels, European Commission)
- Wagner, R.E. (1976) "Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice" *Public Choice*, vol. 25 (Spring)



Conselho das Finanças Públicas

Praça de Alvalade, n.º 6 – 10.º, 1700-036 Lisboa, Portugal

TEL +351 211 024 400 | FAX +351 211 021 870

[www.cfp.pt](http://www.cfp.pt)