



Ministério das Finanças

Segunda alteração ao Orçamento do Estado para 2014

Relatório

Agosto de 2014

Ministério das Finanças

Av. Infante D. Henrique, 1

1149 – 009 LISBOA

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

www.portugal.gov.pt

Índice

SUMÁRIO	5
I. ECONOMIA PORTUGUESA	9
I.1. Desenvolvimentos recentes da economia mundial	9
I.2. Cenário Macroeconómico	10
II. ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS	13
II.1. Administração Central	14
II.1.1. Receita	14
II.1.2. Despesa	16
II.1.3. Quadro Plurianual de Programação Orçamental para 2014	18
II.1.4. Necessidades de financiamento	19
II.2. Segurança Social	20
III. ESTIMATIVA DA CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	22
III.1. Ótica da Contabilidade Pública	22
III.2. Ótica da Contabilidade Nacional	23
III.3. Operações com impacto estatístico no saldo orçamental das Administrações Públicas	24
III.4. Dinâmica da dívida	27

Índice de quadros

Quadro 1 – Previsões do FMI	9
Quadro 2 – Evolução do PIB em 2013-2014	9
Quadro 3 – Principais indicadores.....	11
Quadro 4– Receita consolidada da Administração Central.....	14
Quadro 5 - Receita fiscal do Estado.....	15
Quadro 6 – Despesa consolidada da Administração Central.....	16
Quadro 7 – Quadro Plurianual de Programação Orçamental	18
Quadro 8 – Receitas e Despesas da Segurança Social.....	20
Quadro 9– Conta das Administrações Públicas 2014	22
Quadro 10. Conta das Administrações Públicas	24
Quadro 11- Dinâmica da dívida.....	27

Índice de gráficos

Gráfico 1 - Taxas de Juro a 3 Meses do Mercado Monetário.....	10
---	----

SUMÁRIO

A proposta da segunda alteração ao Orçamento do Estado para 2014 (OE2014) garante o cumprimento do limite de 4% do Produto Interno Bruto (PIB) para o défice orçamental no corrente ano. Corrige os efeitos da declaração de inconstitucionalidade de algumas normas do OE2014 e reflete a informação mais recente sobre a atividade económica e a execução orçamental. As pressões orçamentais identificadas são inteiramente acomodadas pela revisão em alta da estimativa de receita fiscal, pela melhoria esperada no saldo da Segurança Social e pelo controlo de rubricas de despesa – recorda-se que, entre 2010 e 2013, a despesa primária se reduziu em cerca de 11 mil milhões de euros. O cumprimento do limite do défice orçamental é assim assegurado sem recurso a medidas de consolidação orçamental adicionais, evitando nomeadamente sobrecarregar a economia com mais impostos.

Principais indicadores macro-orçamentais 2007-2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cenário Macroeconómico								
PIB - taxa de variação real (%)	2,4	0,0	-2,9	1,9	-1,3	-3,2	-1,4	1,0
Contributo da procura interna (p.p.)	2,2	0,9	-3,6	2,0	-5,5	-6,9	-2,5	1,1
Contributo da procura externa (p.p.)	0,1	-1,0	0,6	-0,1	4,4	3,7	1,1	-0,1
Saldo das balanças corrente e de capital (% do PIB)	-8,9	-11,4	-9,6	-9,0	-5,6	-0,1	1,9	1,3
Taxa de desemprego (%)	8,0	7,6	9,4	10,8	12,7	15,5	16,2	14,2
Indicadores orçamentais (% do PIB)								
Saldo Global das Administrações Públicas	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8	-4,3	-6,4	-4,9	-4,0
Saldo Primário	-0,2	-0,6	-7,3	-7,0	-0,3	-2,1	-0,6	0,3
Saldo Estrutural	-3,8	-4,9	-8,9	-8,6	-6,2	-3,5	-2,6	-2,1
Saldo Primário Estrutural	-0,9	-1,9	-6,1	-5,8	-2,1	0,8	1,7	2,3
Dívida Pública Consolidada	68,4	71,7	83,7	94,0	108,2	124,1	128,9	130,9

Fonte: Ministério das Finanças, agosto de 2014.

Nota (1): No cálculo do saldo global das Administrações Públicas em 2014 não foi considerado o impacto de algumas operações financeiras cujo tratamento estatístico depende ainda de análise e decisão do Instituto Nacional de Estatística e do Eurostat, bem como da versão da metodologia considerada para as contas nacionais (SEC95 vs. SEC2010). Estas operações, descritas em maior detalhe no final do Relatório, são: (i) o financiamento do Estado à STCP, Carris e CP, no contexto do processo de reestruturação financeira; (ii) a alienação da participação social do Estado detida no capital social do BPN Crédito; (iii) o impacto da medida de resolução do Banco Espírito Santo, S.A.. Não obstante, a previsão da dívida pública reflete parcialmente estas operações.

Nota (2): O esforço de consolidação orçamental é melhor avaliado pela evolução do saldo estrutural, o qual exclui os efeitos do cenário macroeconómico e de medidas extraordinárias.

A necessidade de proceder à alteração ao OE2014 advém, em primeiro lugar, do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014, de 30 de maio, cujos efeitos significativos na despesa pública implicam uma revisão dos tetos orçamentais. Em particular, a impossibilidade de manter a redução remuneratória prevista no OE2014 a partir de 31 de maio originou um aumento de despesas com pessoal, que o Governo propõe mitigar através da reintrodução da redução remuneratória vigente entre 2011 e 2013. Foi ainda necessário efetuar uma correção ao nível da despesa com pensões de sobrevivência, sendo que a decisão de inconstitucionalidade relativa á contribuição sobre prestações de doença e desemprego teve impacto como perda de receita. Recorda-se que, no global, o impacto negativo no saldo orçamental da

declaração de inconstitucionalidade das três normas do OE2014 ascendeu a cerca de 860 milhões de euros (aproximadamente 0,5% do PIB), em termos brutos.

De forma a garantir o cumprimento do limite de 4% do PIB para o défice orçamental em 2014, a revisão dos tetos orçamentais exigia, em primeiro lugar, uma reavaliação das perspetivas macroeconómicas e uma análise da execução orçamental, em particular dada a informação já disponível relativamente ao primeiro semestre do ano.

No que respeita às perspetivas macroeconómicas, é de referir que o cenário macroeconómico subjacente aos tetos orçamentais de 2014 correspondia – até ao momento – ao cenário publicado no Relatório do OE2014. Assim, para análise da evolução da receita fiscal e contributiva no quadro da presente Alteração importa sobretudo a comparação com as perspetivas económicas subjacentes ao Orçamento do Estado inicial. Este exercício, por sua vez, permite identificar duas principais tendências na economia portuguesa desde outubro de 2013:

- A evolução mais favorável do mercado de trabalho, destacando-se a queda da taxa de desemprego de modo consistente desde o início de 2013 e a melhoria gradual das perspetivas de crescimento de emprego em 2014;
- A recuperação da confiança expressa na evolução da procura interna, em particular por via do aumento do consumo privado, e o acentuar do seu contributo para o crescimento do PIB.

A execução orçamental do ano corrente, por sua vez, reflete ambas as tendências referidas, especialmente na evolução da receita fiscal e do saldo da Segurança Social. Com efeito, o maior crescimento do emprego e a recuperação da procura interna têm influenciado positivamente a receita fiscal e as contribuições para a Segurança Social, enquanto a queda do desemprego tem resultado na redução de despesa com prestações sociais. Assim, tendo em conta a execução orçamental no período janeiro-julho de 2014, bem como a melhoria das perspetivas macroeconómicas – particularmente significativa quando comparada com o cenário subjacente ao Orçamento do Estado –, a estimativa de receita fiscal para 2014 foi revista em alta em aproximadamente 0,7% do PIB e a previsão de saldo da Segurança Social foi melhorada em cerca de 0,3% do PIB, ambas em comparação com os valores inscritos na Primeira Alteração ao OE2014.

A análise da execução orçamental permitiu ainda reavaliar o conjunto de pressões e riscos no ano corrente, alguns dos quais já identificados aquando da apresentação do Documento de Estratégia Orçamental para 2014-2018 (DEO 2014-2018). Tais fatores decorrem da reavaliação do impacto esperado das principais medidas transversais definidas para 2014, nomeadamente a execução de Programas de Rescisões por Mútuo Acordo e a utilização do Sistema de Requalificação de trabalhadores – o menor volume de poupanças estimado para 2014 constitui uma pressão adicional nas despesas com pessoal este ano, esperando-se por outro lado um maior impacto dos programas em 2015. Desde a elaboração do DEO, procedeu-se a uma nova avaliação global dos riscos, que agora se reflete na proposta da segunda alteração ao OE2014. Entre estes, destacam-se a execução de uma transferência adicional de 300 milhões de euros para os Hospitais E.P.E., bem como a revisão em baixa do saldo da Administração Local tendo em conta a informação disponível do primeiro semestre de execução orçamental. Por oposição, procedeu-se também a reduções das estimativas de despesa em determinadas rubricas. Releva, neste contexto, a consideração de um maior nível de poupanças com Parcerias Público-Privadas (PPP) face ao estimado no OE2014.

Por último, importa salientar que a presente proposta da segunda alteração ao OE inclui as pressões entre janeiro e julho, mas procura também refletir a incerteza sobre a execução orçamental até ao final do ano. Neste contexto, e de forma a manter um adequado controlo da despesa, a dotação provisional

mantém-se num nível considerado adequado para fazer face a eventuais riscos que possam vir a materializar-se.

A proposta da segunda alteração ao OE2014 permite, simultaneamente, dar execução à decisão do Tribunal Constitucional relativamente a um conjunto de normas do Orçamento do Estado e assegurar o cumprimento do limite de 4% do PIB estabelecido para o défice orçamental em 2014. Reflete, deste modo, a promoção da disciplina orçamental e constitui mais um passo decisivo na construção de finanças públicas sustentáveis.

I. ECONOMIA PORTUGUESA

I.1. Desenvolvimentos recentes da economia mundial

Segundo as previsões intercalares do Fundo Monetário Internacional de julho de 2014, o crescimento real do PIB mundial em 2014 foi revisto em baixa em 0,3 p.p. face às previsões de Primavera de 2014. A revisão decorre, no caso das economias avançadas, da expectativa de um crescimento mais moderado dos EUA, causado por um fraco desempenho no início do ano. Para o conjunto dos países emergentes e em desenvolvimento, a revisão em baixa foi particularmente significativa para a Rússia e para o Brasil.

Quadro 1 – Previsões do FMI
(taxa de variação homóloga real do PIB, %)

	(variação anual, em %)		Desvios face à Primavera de 2014, em p.p.
	2013	2014	2014
Economia Mundial	3,2	3,4	-0,3
Economias Avançadas	1,3	1,8	-0,4
EUA	1,9	1,7	-1,1
Japão	1,5	1,6	0,3
Reino Unido	1,7	3,2	0,4
Área do Euro	-0,4	1,1	0,0
Economias Emergentes e em Desenvolvimento	4,7	4,6	-0,2
Rússia	1,3	0,2	-1,1
China	7,7	7,4	-0,2
Índia	5,0	5,4	0,0
Brasil	2,5	1,3	-0,6

Fonte: FMI, World Economic Outlook (update), julho de 2014.

É ainda de notar o fraco crescimento demonstrado pela União Europeia (UE). De facto, no 2.º trimestre de 2014, tanto o PIB da UE como o da área do euro (AE) desaceleraram para 1,2% e 0,7% em termos homólogos reais, respetivamente (1,4% e 0,9%, no 1.º trimestre) – tendência que se estendeu à generalidade dos países. Ainda de acordo com o indicador previsional da *Banca d' Italia* de julho, o PIB trimestral em cadeia da AE deve continuar a desacelerar no 3.º trimestre de 2014

Quadro 2 – Evolução do PIB em 2013-2014
(taxa de variação homóloga real, %)

	PIB				
	2013	2013		2014	
		3º T	4º T	1º T	2º T
Área do Euro	-0,4	-0,3	0,5	0,9	0,7
Alemanha	0,4	0,3	1,1	2,2	1,3
Espanha	-1,2	-1,1	-0,2	0,5	1,2
França	0,2	0,3	0,8	0,8	0,1
Itália	-1,9	-1,9	-0,9	-0,4	-0,3
Reino Unido	1,7	1,8	2,7	3,0	3,2
EUA	1,9	2,3	3,1	1,9	2,4
Japão	1,5	2,4	2,4	2,7	0,0

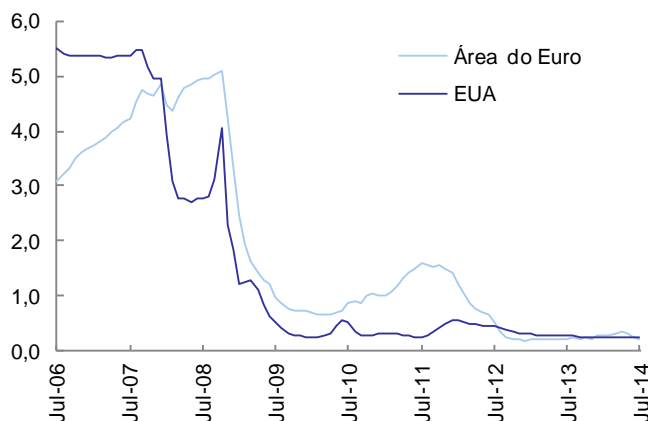
Fonte: Eurostat.

Os recentes desenvolvimentos no Médio Oriente agravaram os riscos geopolíticos e, consequentemente, o risco de um aumento do preço do petróleo. Nos mercados financeiros globais, existe o risco de um aumento das taxas de juro de mais longo prazo, especialmente se os EUA aumentarem as taxas de

referência de forma acentuada e rápida. Nas maiores economias avançadas, existe um risco de estagnação no médio prazo. Na área do euro, a recuperação ainda é frágil, tendo desacelerado no 2º trimestre, pelo que a ocorrência de choques adversos, tanto internos como externos, pode levar a uma persistente baixa taxa de inflação ou mesmo deflação. Por sua vez, as economias emergentes – particularmente as que apresentam fraquezas internas e vulnerabilidades externas – podem enfrentar um súbito agravamento das condições financeiras e uma reversão nos fluxos de capital.

Ao nível dos mercados financeiros, as taxas de juro de curto prazo na área do euro aumentaram ligeiramente em média, no conjunto dos primeiros sete meses de 2014, com a Euribor a 3 meses a situar-se em 0,28% (0,22% em 2013). Não obstante, as taxas de juro encontram-se em níveis historicamente baixos, nomeadamente após a decisão do Conselho do BCE, na reunião de 5 de junho de 2014, de reduzir as taxas de juro diretoras, fixando a taxa de juro aplicável às operações principais de refinanciamento do Eurosistema em 0,15%, a taxa da facilidade permanente de cedência de liquidez em 0,40% e a taxa da facilidade de depósito em -0,10%. Estes valores foram mantidos na reunião de 7 de agosto, pelo que a avaliação do BCE mantém-se consentânea com a continuação de uma recuperação moderada e desigual da economia da área do euro, com taxas de inflação baixas e um fraco dinamismo na concessão do crédito às empresas e às famílias.

Gráfico 1 - Taxas de Juro a 3 Meses do Mercado Monetário



Fontes: BCE e IGCP.

I.2. Cenário Macroeconómico

O cenário atual reflete os dados disponíveis até meados de agosto de 2014, nomeadamente as Contas Nacionais Trimestrais (CNT) do 1.º trimestre, a Estimativa Rápida das CNT do 2.º trimestre, as Estatísticas do Emprego mais recentes, bem como outros indicadores económicos de elevada frequência. Este conjunto de informação permitiu avaliar de forma mais completa os desenvolvimentos da primeira metade do ano, bem como alicerçar novas projeções para o conjunto de 2014.

Face ao cenário publicado no DEO 2014-2018, apresentado a 30 de abril do corrente ano, esta análise conduziu a revisões na generalidade dos indicadores. Considera-se ainda relevante estabelecer a

comparação entre o cenário macroeconómico atual e o cenário subjacente à elaboração do OE2014, apresentado a 15 de outubro de 2013.¹

No quadro do OE2014, previa-se que o Produto Interno Bruto (PIB) registasse uma taxa de crescimento real de 0,8% em 2014. À data da publicação do DEO 2014-2018, a informação disponibilizada entretanto apontava para uma evolução mais favorável da atividade económica, justificando uma revisão em alta da estimativa de crescimento real do PIB em 2014 para 1,2%. Esta previsão tinha subjacente um contributo da Procura Interna de 0,5 p.p. e um contributo da Procura Externa Líquida de 0,7 p.p.. Em termos nominais, correspondia a um crescimento do PIB de 2%, com uma composição semelhante à anteriormente descrita.

Quadro 3 – Principais indicadores
(taxa de variação, %)

	2013	2014 ^(p)			Diferenças	
		OE 2014	DEO	Cenário Atual	Cenário Atual vs OE2014	Cenário Atual vs DEO
		out-13	abr-14	ago-14		
PIB e Componentes da Despesa (Taxa de crescimento homólogo real, %)						
PIB	-1,4	0,8	1,2	1,0	0,2	-0,2
Consumo Privado	-1,7	0,1	0,7	1,7	1,6	1,0
Consumo Público	-1,8	-2,8	-1,6	-1,1	1,7	0,5
Investimento (FBCF)	-6,3	1,2	3,3	1,1	-0,1	-2,2
Exportações de Bens e Serviços	6,1	5,0	5,7	4,1	-0,9	-1,6
Importações de Bens e Serviços	3,1	2,5	4,1	4,5	2,0	0,4
Contributos para o crescimento do PIB (pontos percentuais)						
Procura Interna	-2,5	-0,3	0,5	1,1	1,4	0,6
Procura Externa Líquida	1,1	1,1	0,7	-0,1	-1,2	-0,8
Evolução dos Preços						
Deflador do PIB	1,8	0,9	0,7	0,9	0,0	0,2
IPC	0,3	1,0	0,4	0,0	-1,0	-0,4
Evolução do Mercado de Trabalho						
Emprego	-2,6	-0,4	1,0	1,7	2,1	0,7
Taxa de Desemprego (%)	16,2	17,7	15,4	14,2	-3,5	-1,2
Produtividade aparente do trabalho	1,2	1,2	0,2	-0,7	-1,9	-0,9
Saldo das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)						
Capacidade/Necessidade líquida de financiamento face ao exterior	1,9	3,5	2,9	1,3	-2,2	-1,6
- Saldo da Balança Corrente	0,3	1,9	1,6	0,1	-1,8	-1,5
dos quais:						
Saldo da Balança de Bens	-3,6	-1,7	-2,7	-4,0	-2,3	-1,3
Saldo da Balança de Serviços	4,7	5,2	5,1	5,1	-0,1	0,0
- Saldo da Balança de Capital	1,6	1,5	1,3	1,3	-0,2	0,0

Nota: (p) previsão;

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

No que respeita ao novo cenário macroeconómico, e considerando em primeiro lugar as variações reais, prevê-se agora um crescimento do PIB de 1% em 2014, ligeiramente inferior ao considerado no DEO 2014-2018 (-0,2 p.p.). Tal deve-se, fundamentalmente, a uma revisão em baixa do contributo da Procura Externa Líquida (de 0,7 p.p. para -0,1 p.p.), que só é parcialmente compensado pelo aumento do contributo da Procura Interna (de 0,5 p.p. para 1,1 p.p.). A reavaliação da Procura Externa Líquida resulta de um crescimento das Exportações de Bens e Serviços inferior ao previsto (-1,6 p.p.) – essencialmente explicado pela revisão em baixa da procura externa revelante para a economia portuguesa –, e de um crescimento das Importações superior ao esperado (+0,4 p.p.) – fruto do impacto do conteúdo importado da Procura Global. Do lado da Procura Interna, destaca-se a evolução mais favorável do Consumo Privado (+1 p.p.), bem como uma moderação no ritmo de crescimento do Investimento (-2,2 p.p.).

Apesar da evolução menos favorável da Procura Externa Líquida, o ajustamento externo continuará a materializar-se, prevendo-se, em 2014, uma capacidade líquida de financiamento face ao exterior de 1,3% do PIB, assente em saldos positivos da Balança Corrente e da Balança de Capital (0,1% e 1,3%,

¹ O cenário macroeconómico não foi objeto de revisão aquando da apresentação da primeira alteração ao Orçamento do Estado para 2014.

respetivamente). Uma das principais fontes de revisão corresponde ao comportamento da Balança de Bens e Serviços, esperando-se agora uma ligeira deterioração da Balança de Bens, influenciada pelos termos de troca e pela desaceleração da procura externa dirigida à economia portuguesa. A previsão para o saldo da Balança de Serviços, por sua vez, mantém-se em 5,1% do PIB, em linha com as estimativas apresentadas no DEO 2014-2018.

O Mercado de Trabalho, por sua vez, tem registado uma evolução mais favorável do que o previsto. Em 2014, a taxa de desemprego deverá situar-se nos 14,2%, traduzindo uma importante revisão em baixa face à estimativa do DEO 2014-2018 (-1,2 p.p.) e uma diferença ainda mais significativa face à estimativa inicial do Orçamento do Estado (-3,5 p.p.). Com efeito, enquanto à data de apresentação do OE2014 se antecipava um aumento do nível de desemprego face a 2013, atualmente espera-se que a taxa de desemprego diminua em 2 p.p. face ao ano anterior. A previsão mais recente decorre de uma dinâmica de crescimento do emprego superior ao projetado (+1,7%, face a +1% antecipado no DEO e comparando com -0,4% previsto no OE2014), tendo subjacente uma estabilização da população ativa.

A inflação deverá ser nula em 2014, contrastando com a projeção de 0,4% no DEO (e de +1% no OE2014). De facto, nos primeiros sete meses do ano, o Índice de Preços no Consumidor registou uma variação média homóloga de -0,3%, projetando-se que, ao longo do ano, esta recupere algum do seu dinamismo. Para este movimento deverá contribuir uma depreciação da taxa de câmbio do euro, considerando a crescente divergência entre a política monetária da área do euro relativamente à dos EUA, colocando pressões acrescidas e gerando maior suporte a uma normalização dos preços. A perspetiva de evolução do preço do Brent nos mercados internacionais será também um fator em consideração.

II. ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS

A proposta da segunda alteração do Orçamento do Estado para 2014 incorpora um conjunto de modificações em resultado:

- a) Das revisões da Lei do Orçamento do Estado para 2014² (LOE14) que decorrem da declaração de inconstitucionalidade dos artigos 33.º, 75.º, 115.º e 117.º pelo Acórdão do Tribunal Constitucional³ e, por outro lado, da reintrodução da redução remuneratória vigente entre 2011 e 2013⁴, as quais têm impacto no nível das despesas com o pessoal, contribuições sociais, receita fiscal e prestações sociais;
- b) Reforços orçamentais decorrentes, nomeadamente *i)* da evolução da execução orçamental nos primeiros sete meses do ano e *ii)* da incorporação de informação atualizada respeitante às perspetivas de execução orçamental;
- c) Da incorporação das estimativas mais recentes da receita fiscal e contributiva e das prestações sociais explicadas pela revisão do cenário macroeconómico.

² Lei n.º 83-C/2013 de 31 de dezembro.

³ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014 proferido em 30 de maio e publicado no Diário da República de 26 de junho de 2014.

⁴ Proposta de Lei nº239/XII.

II.1. Administração Central

O saldo da Administração Central implícito após as alterações orçamentais da presente proposta, para 2014, é de -8.420 milhões de euros, situando-se o saldo primário em -690 milhões de euros.

II.1.1. Receita

Quadro 4– Receita consolidada da Administração Central

	em milhões de euros		
	OE/2014 alterado pela Lei n.º 13/2014 de 14 de março	2.ª alteração à Lei do OE/2014	OE/2014 após 2.ª alteração
Receita corrente	51.506,6	1.355,6	52.862,2
Receita Fiscal	36.960,6	1.140,3	38.100,9
Impostos diretos	17.163,5	198,6	17.362,1
Impostos indiretos	19.797,2	941,6	20.738,8
Contribuições Segurança Social, CGA, ADSE	5.607,8	146,3	5.754,1
Transferências correntes	1.663,8	69,0	1.732,8
Administrações Públicas	630,8	70,0	700,8
Outras	1.033,1	-1,0	1.032,1
Outras receitas correntes	7.274,3	0,0	7.274,3
Receita de capital	1.792,3	0,0	1.792,3
Venda de bens de investimento	188,6	0,0	188,6
Transferências de capital	1.263,9	0,0	1.263,9
Administrações Públicas	11,3	0,0	11,3
Outras	1.252,7	0,0	1.252,7
Outras receitas de capital	339,7	0,0	339,7
Receita efetiva	53.298,9	1.355,6	54.654,5

Nota: Não inclui operações de dívida pública do FRDP
Fonte: Ministério das Finanças

Receita Fiscal do Estado

A previsão da receita fiscal do subsector Estado para 2014 ascende a 36.981,8 milhões de euros, o que corresponde a um incremento de 1.161,1 milhões de euros face ao objetivo inscrito no OE2014. Este crescimento baseia-se, essencialmente, no aumento da receita líquida do IVA (973,8 milhões de euros) e do IRS (305,1 milhões de euros), em resultado da melhoria das condições do mercado de trabalho, da recuperação da atividade económica e da crescente eficácia das novas medidas de combate à fraude fiscal e à economia paralela. A presente estimativa reflete: i) a execução orçamental até julho de 2014, que apresenta um crescimento de 3,8%, superando significativamente o objetivo de crescimento inscrito no OE2014; ii) o efeito base referente à receita fiscal do Estado no ano de 2013, que atingiu o valor de 36.272,9 milhões de euros; iii) a revisão do cenário macroeconómico; e iv) o efeito na receita fiscal dos acórdãos do Tribunal Constitucional relativos a medidas de natureza orçamental com impacto em 2014.

Quadro 5 - Receita fiscal do Estado
(milhões de euros)

Impostos	2014	2014	Variação	
	Orçamento	Alteração OE	Milhões de euros	%
Impostos diretos	17.141,7	17.340,3	198,6	1,2
- IRS	12.436,8	12.741,9	305,1	2,5
- IRC	4.524,7	4.431,2	-93,5	-2,1
- Outros	180,2	167,2	-13,0	-7,2
Impostos indiretos	18.679,0	19.641,5	962,5	5,2
- ISP	2.082,6	2.120,5	37,9	1,8
- IVA	12.915,8	13.889,6	973,8	7,5
- Imposto sobre veículos	353,6	460,0	106,4	30,1
- Imposto consumo tabaco	1.430,5	1.399,2	-31,3	-2,2
- IABA	181,6	179,9	-1,7	-0,9
- Imposto do selo	1.372,7	1.278,8	-93,9	-6,8
- Imposto único de circulação	298,8	261,8	-37,0	-12,4
- Outros	43,5	51,6	8,1	18,6
Receita fiscal do Estado	35.820,7	36.981,8	1.161,1	3,2

Fonte: Ministério das Finanças.

Nota: A coluna referente ao Orçamento do Estado para 2014 difere do valor publicado no Relatório da proposta do Orçamento do Estado para 2014 porque inclui o montante de 170 milhões de euros, relativos à Contribuição do Sistema Bancário, nos Outros impostos diretos, a qual passou a ser registada como um imposto direto e não uma receita não fiscal.

Na prossecução dos objetivos estratégicos de combate à fraude e evasão fiscal, o Governo tem vindo a intensificar os mecanismos necessários a uma maior equidade fiscal e ao combate mais eficaz à fraude fiscal.

Neste sentido, na proposta da segunda alteração ao Orçamento do Estado para 2014 é introduzido o reforço significativo do Regime da Inspeção Tributária e Aduaneira, no sentido de conferir maior eficácia à administração fiscal no combate à economia paralela. São também propostas alterações ao Regime Geral das Infrações Tributárias (RGIT), excluindo as contraordenações graves do regime favorável de antecipação do pagamento da coima e agravando-se o montante das coimas aplicáveis às infrações resultantes da utilização de programas e equipamentos informáticos de faturação não certificados. Finalmente, propõe-se ainda a revogação da norma do RGIT que foi recentemente objeto de declaração de inconstitucionalidade pelo Tribunal Constitucional, em matéria de responsabilidade civil solidária pelas multas e coimas aplicadas às empresas.

Receita não fiscal

A alteração da receita não fiscal da Administração Central em 2014 representa um aumento de 215,3 milhões de euros face ao montante previsto na primeira alteração ao Orçamento do Estado para 2014. Para esta variação concorrem i) o aumento da receita das contribuições recebidas pela CGA; ii) o acréscimo das transferências correntes provenientes do subsector da Segurança Social, no âmbito das políticas ativas de emprego e formação profissional, para a Autoridade para as Condições de Trabalho e para o Instituto do Emprego e Formação Profissional.

II.1.2. Despesa

Quadro 6 – Despesa consolidada da Administração Central

em milhões de euros

	OE/2014 alterado pela Lei n.º 13/2014 de 14 de março	2.ª alteração à Lei do OE/2014	OE/2014 após 2.ª alteração
Despesa corrente	58.058,5	1.279,2	59.337,7
Despesas com o pessoal	11.713,9	938,8	12.652,7
Aquisição de bens e serviços	10.514,9	93,5	10.608,3
Juros e outros encargos	7.866,2	-127,8	7.738,4
Transferências correntes	25.115,5	340,1	25.455,7
Administrações Públicas	12.178,4	38,2	12.216,6
Outras	12.937,1	301,9	13.239,0
Subsídios	897,1	0,0	897,1
Outras despesas correntes	1.950,9	34,6	1.985,5
Despesa de capital	3.943,9	7,3	3.951,2
Investimento	2.575,8	7,3	2.583,1
Transferências de capital	1.281,6	0,0	1.281,6
Administrações Públicas	665,7	0,0	665,7
Outras	615,9	0,0	615,9
Outras despesas de capital	86,6	0,0	86,6
Despesa efetiva	62.002,4	1.286,5	63.289,0

Fonte: Ministério das Finanças

Deste modo, a rubrica de **despesas com o pessoal** reflete:

- O reforço dos orçamentos sectoriais decorrente da alteração da política remuneratória;
- O reforço dos programas orçamentais do Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar e da Justiça;
- Reforço da verba alocada ao Ministério das Finanças para pagamento de indemnizações no âmbito do Programa de Rescisões por Mútuo Acordo (114 milhões de euros), decorrentes do alargamento dos programas de rescisões.

O aumento da **aquisição de bens e serviços** é explicado pelo reforço da verba para os contratos-programa estabelecidos com os Hospitais E.P.E. (93 milhões de euros), na sequência da alteração da política remuneratória.

A redução de despesa com **juros e outros encargos** da dívida direta do Estado (128 milhões de euros) é explicada pela redução generalizada das taxas e, face à decisão de não prolongar a duração do Programa de Ajustamento Económico na sequência do Acórdão do Tribunal Constitucional de maio, o não recebimento do último desembolso.

A variação da rubrica de **transferências** decorre do reforço destinado à Contribuição Financeira para a União Europeia (40 milhões de euros) para fazer face aos encargos respeitantes aos orçamentos rectificativos de 2014 da U.E., bem como o registo da transferência legalmente prevista da contribuição sobre o sector bancário de 2013 e 2014 para o Fundo de Resolução⁵ (297 milhões de euros).

⁵ O qual não se encontra, atualmente, incluído no perímetro das Administrações Públicas, em contabilidade pública.

No âmbito do **Capítulo 60** - Despesas Excepcionais, inscrito no Ministério das Finanças, destaca-se, ainda, com impacto em despesa efetiva, o reforço da dotação em 34,2 milhões de euros, decorrentes sobretudo de necessidades no âmbito da reestruturação dos Estabelecimentos Fabris do Exército, bem como da assunção de passivos da EMA - Empresa de Meios Aéreos, S.A., sociedade em liquidação.

Ainda neste contexto, e relativamente à despesa não efetiva, esta foi reforçada em 3.853,8 milhões de euros, o que é explicado:

- Pelo aumento do montante de empréstimos de médio e longo prazo a conceder a entidades públicas em cerca de 3.813 milhões de euros decorrentes, na sua maioria, do início do processo de reestruturação financeira das empresas de transportes. Conforme referido no DEO 2014-2018, a necessidade de reestruturar financeiramente as empresas de transportes associadas aos processos de concessão em curso ou programados – Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (Carris), STCP - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S.A. (STCP) e algumas linhas da CP - Comboios de Portugal, E.P.E. (CP) – levou a que se iniciasse a substituição da dívida bancária destas 3 empresas por dívida do Estado.
- Pela cobertura das necessidades de financiamento até ao final do ano de empresas dos sectores da Defesa, Ambiente e Agricultura que serão integradas no perímetro orçamental no âmbito da entrada em vigor da nova versão do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010) e como tal, ficarão impedidas de contrair nova dívida junto do sistema financeiro (com exceção de instituições multilaterais).
- Pela consideração de um montante de 40 milhões de euros para empréstimos a atribuir aos municípios para efeito do disposto no diploma que estabelece o regime jurídico da recuperação financeira municipal, regulamentando o Fundo de Apoio Municipal (FAM), por forma a permitir a concessão do apoio transitório de urgência, que o mesmo diploma estabelece, determinando que, até 30 de novembro de 2014, os municípios que se encontrem em situação de rutura financeira e estejam impossibilitados de cumprir pontualmente as suas obrigações possam solicitar um apoio financeiro de urgência.

Esta proposta da segunda alteração ao Orçamento do Estado contempla igualmente, para efeitos da constituição da Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD) uma dotação de capital num montante de 165 milhões de euros.

No que respeita à receita de ativos financeiros, destaca-se o recebimento de 2.185 M€ correspondentes às amortizações antecipadas das obrigações de capital contingente e a previsão do recebimento dos juros associados ao empréstimo de 3.900 M€ concedido ao Fundo de Resolução, previsto para 4 de novembro.

II.1.3. Quadro Plurianual de Programação Orçamental para 2014

Quadro 7 – Quadro Plurianual de Programação Orçamental

Limites de Despesa - Receitas Gerais		OE2014 Inicial	2OER	Variação
Soberania	P001 - Órgãos de soberania	2 977	2 977	0
	P002 - Governação e Cultura	226	232	6
	P005 - Representação Externa	285	292	7
	P008 - Justiça	658	756	98
Subtotal agrupamento		4 146	4 257	111
Segurança	P006 - Defesa	1 694	1 723	40
	P007 - Segurança Interna	1 615	1 644	44
Subtotal agrupamento		3 309	3 367	84
Social	P012 - Saúde	7 621	7 753	132
	P013 - Ensino Básico e Secundário e Adm	4 938	5 362	424
	P014 - Ciência e Ensino Superior	1 296	1 363	67
	P015 - Solidariedade Emprego e Seguranç	9 358	9 266	-30
Subtotal agrupamento		23 213	23 744	592
Económica	P003 - Finanças e Administração Pública	7 191	7 782	370
	P004 - Gestão da Dívida Pública	7 239	7 111	-128
	P009 - Economia	222	259	37
	P010 - Ambiente, O. Território e Energia	41	42	1
	P011 - Agricultura e Mar	328	342	14
Subtotal agrupamento		15 022	15 536	293
Total da Despesa financiada por receitas gerais		45 690	46 904	1 081

Fonte: Ministério das Finanças.

A revisão do Quadro Plurianual de Programação Orçamental reflete, por programa orçamental, as alterações elencadas acima. Para além dos reforços decorrentes da alteração da política remuneratória são de salientar os seguintes reforços adicionais, por programa orçamental, decorrentes da estimativa agora realizada para as alterações no nível da despesa:

- No PO03, verifica-se um aumento de despesa financiada por receitas gerais destinada à Contribuição para a U.E. (40 milhões de euros), necessidades adicionais de despesa efetiva do capítulo 60 (34,2 milhões de euros), transferência da contribuição do sector bancário para o Fundo de Resolução (297 milhões de euros) e o reforço das verbas para rescisões (114 milhões de euros). Em sentido contrário foi reduzida a despesa referente à transferência para a CGA em 183 milhões de euros, decorrente da revisão da estimativa das alterações remuneratórias.
- No PO08, um reforço de 75 milhões de euros é consequência da receita própria, neste programa, cobrada até ao momento, apontar para uma cobrança anual inferior à inscrita no Orçamento do Estado inicial.
- No PO09 é reforçado o orçamento para fazer face às despesas adicionais com o projeto KF 391 (9 milhões de euros) e com a inclusão da verba para transferência para o Instituto Turismo de Portugal, relativa ao IVA (21 milhões de euros).
- No PO13, um reforço de 240 milhões de euros dado o desvio observado nas despesas com o pessoal em virtude dos eventos que registaram impacto significativo no orçamento. Em primeiro lugar, o volume de aposentações foi inferior ao previsto, em parte por algum desvio de processamento dado o grande número de funcionários envolvidos, sobretudo professores. Em segundo lugar, houve um atraso na decisão e processamento das rescisões por mútuo acordo, representando um esforço salarial neste programa superior ao previsto. Em terceiro lugar, as

rescisões de assistentes técnicos e assistentes operacionais foram inferiores ao previsto, em virtude de se ter verificado que as necessidades das escolas dificultavam um volume de diminuição superior destes funcionários. Em quarto lugar, registou-se um ajustamento do índice remuneratório dos professores contratados, que passaram a ser remunerados de acordo com o escalão inicial dos professores do quadro.

II.1.4. Necessidades de financiamento

As necessidades líquidas contempladas no cálculo do limite de endividamento constante da proposta de lei da segunda alteração do Orçamento do Estado para 2014, ascenderam a 12.726 milhões de euros. O principal fator a contribuir para o acréscimo face ao Orçamento do Estado para 2014 prende-se com o aumento da aquisição líquida de ativos financeiros, que teve por base, essencialmente, o financiamento concedido à Carris, CP, EDIA, EMPORDEF, Parque Expo e STCP. Este financiamento foi parcialmente compensado pelo reembolso antecipado de CoCos por parte do Millennium BCP e Banco BPI.

II.2. Segurança Social

As decisões do Tribunal Constitucional de 30 de maio do corrente ano e a evolução da execução orçamental de janeiro a julho de 2014 fundamentam um conjunto de alterações ao orçamento da Segurança Social, quer na receita quer na despesa, conforme o quadro seguinte:

Quadro 8 – Receitas e Despesas da Segurança Social

(milhões de euros)

	OSS 2014	OSS 2014	Variação Absoluta
	1º Retificativo	2º Retificativo	
1. RECEITAS CORRENTES	25 335,1	25 359,6	24,5
Contribuições, quotizações e outras receitas	23 182,9	23 467,3	284,4
Transferências do Fundo Social Europeu	1 276,1	1 184,1	-92,0
Outras receitas correntes	876,1	708,2	-167,9
2. RECEITAS DE CAPITAL	18,7	12,8	-6,0
3. TOTAL DA RECEITA (1+2)	25 353,8	25 372,4	18,6
4. DESPESAS CORRENTES	25 050,2	24 564,1	-486,0
Pensões	15 823,0	15 932,1	109,1
Subsídio desemprego e apoio ao emprego	2 845,5	2 307,1	-538,4
Outras prestações sociais	3 972,7	3 916,1	-56,6
Administração	304,8	321,7	16,9
Outras despesas correntes	2 104,2	2 087,1	-17,1
5. DESPESAS DE CAPITAL	43,9	44,0	0,1
6. TOTAL DA DESPESA (4+5)	25 094,1	24 608,2	-485,8
8. SALDO GLOBAL (3-6)	259,8	764,2	504,4

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

O saldo orçamental para 2014, na ótica da Contabilidade Pública, apresenta um excedente no montante de 764,2 milhões de euros, e uma melhoria de 504,4 milhões de euros face ao valor inscrito na primeira alteração ao OE 2014, em resultado dos seguintes ajustamentos às estimativas da receita e da despesa do sistema.

Receita

Estima-se um aumento da receita resultante do efeito conjugado de diferentes fatores, nomeadamente: *i)* o aumento das “contribuições e quotizações” decorrente da melhoria do cenário macroeconómico; *ii)* o decréscimo das contribuições sobre Subsídio de Desemprego e Doença na sequência do Acórdão do Tribunal Constitucional; *iii)* a diminuição das transferências do Instituto do Emprego e Formação Profissional para a Segurança Social (referentes a financiamento comunitário); *iv)* a diminuição das transferências por via do Fundo Social Europeu para cofinanciamento de ações de formação profissional; e *v)* a redução dos rendimentos das aplicações financeiras do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

Despesa

As alterações na estimativa da dotação da despesa de algumas prestações sociais refletem essencialmente uma aproximação mais precisa à quantificação financeira do impacto das medidas legislativas aprovadas, bem como o efeito da alteração do cenário macroeconómico e ainda os impactos na despesa com pessoal na sequência do Acórdão do Tribunal Constitucional. Neste contexto evidencia-se: a menor despesa com prestações de desemprego, a diminuição de despesas de formação profissional suportadas por Fundo Social Europeu, o reforço das transferências da Segurança Social para o Instituto do Emprego e Formação Profissional, o aumento de despesa com pensões decorrente da decisão do Tribunal Constitucional, a diminuição da despesa – por via de um maior rigor, eficiência e combate ao abuso – de prestações sociais e o aumento das despesas de administração decorrente também da necessidade de acomodar a decisão do Tribunal Constitucional em matéria de remunerações da função pública.

III. ESTIMATIVA DA CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

III.1. Ótica da Contabilidade Pública

A estimativa da conta das Administrações Públicas subjacente à proposta de segunda alteração ao Orçamento do Estado para 2014 incorpora, para além das alterações orçamentais efetuadas à Administração Central e Segurança Social referidas anteriormente, outras estimativas decorrentes da avaliação da execução orçamental as quais não carecem de ser inscritas em orçamento.

Adicionalmente, as contas da Administração Regional e da Administração Local refletem uma atualização da estimativa decorrente principalmente da incorporação:

- i) do impacto da decisão do Tribunal Constitucional, com reflexo na revisão em alta das despesas com pessoal;
- ii) da estimativa de execução de pagamentos de despesas de anos anteriores pela Região Autónoma da Madeira com principal reflexo na despesa com juros;
- iii) de uma diferente composição da receita e da despesa da conta da Região Autónoma dos Açores mantendo a estimativa do défice do Orçamento Regional para 2014, em cerca de 26 milhões de euros;
- iv) a revisão em baixa do saldo orçamental da Administração Local em cerca de 300 milhões de euros.

Quadro 9– Conta das Administrações Públicas 2014
(Ótica da contabilidade pública)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas	(milhões de euros) Diferenças face ao 1º OER14 Total Administrações Públicas	t.v. (%) 2014/2013
Receita Corrente	52 976	8 063	25 359	73 497	1 330	2,4
Impostos directos	17 362	2 894	0	20 256	185	-1,9
Impostos indirectos	20 689	1 007	177	21 873	1 071	2,8
Contribuições de Segurança Social	5 754	10	13 775	19 539	580	5,5
Outras receitas correntes	9 141	4 149	11 408	11 829	-314	8,6
Despesa Corrente	59 363	7 089	24 552	78 104	1 525	0,2
Despesas com pessoal	12 913	3 132	288	16 332	1 341	-0,5
Aquisição de bens e serviços	10 699	2 263	89	13 051	547	-6,0
Subsídios	897	222	1 156	2 275	-456	-2,6
Juros e outros encargos	7 730	545	8	8 283	108	4,1
Transferências correntes	25 726	803	23 003	36 257	136	-0,2
Outras despesas correntes	1 397	125	8	1 530	-525	48,2
Saldo Corrente	-6 388	974	807	-4 606	-196	
Receita de Capital	1 806	1 449	13	2 555	-192	-12,8
Despesa de Capital	3 804	2 311	56	5 459	-308	-3,6
Investimentos	2 455	1 852	39	4 347	-298	-3,3
Transferências de capital	1 265	415	17	965	-27	-3,6
Outras despesas de capital	84	44	0	128	-1	-24,9
Receita Total	54 781	9 512	25 372	76 053	1 138	1,8
Despesa Total	63 167	9 401	24 608	83 563	1 218	-0,1
Saldo Global	-8 386	111	764	-7 510	-80	
Em % do PIB	-5,0%	0,1%	0,5%	-4,4%	0,0%	

Fonte: Ministério das Finanças

As alterações adicionais efetuadas na estimativa da conta das Administrações Públicas são elencadas de seguida.

Ao nível das **despesas com o pessoal** refira-se a revisão em alta da estimativa da despesa para a Administração Regional e Local e a incorporação de revisões nos programas da Justiça, Segurança Interna, Ensino Superior e Ciência, Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar.

Na rubrica de **aquisição de bens e serviços** foi incluído:

- O reforço, através da aplicação de saldos de gerência, do financiamento do SNS (300 milhões de euros); e
- Revisão em alta da despesa da Administração Regional e Local (85 milhões de euros).

O aumento da despesa com **juros** resulta do pagamento de dívidas de anos anteriores referentes a juros de mora pela Região Autónoma da Madeira (RAM), o qual mais que compensa a revisão em baixa da despesa com juros e outros encargos com a dívida pública do Estado.

A variação das **transferência correntes** reflete nomeadamente o reforço das transferências destinadas à contribuição financeira para a União Europeia (40 milhões de euros) para fazer face aos encargos respeitantes aos orçamentos rectificativos de 2014 da UE.

A revisão dos **subsídios** decorre da estimativa da diminuição das despesas de formação profissional suportadas pelo Fundo Social Europeu.

A redução das **outras despesas correntes** é explicada, em parte, pela reafectação da dotação provisional já utilizada a outras rubricas da despesa, nomeadamente despesas com o pessoal e aquisição de bens e serviços, para fazer face a necessidades não previstas.

A revisão em baixa do **investimento** é explicada pela poupança adicional obtida com a renegociação das PPP (cerca de 100 milhões de euros) e pela revisão em baixa da estimativa para a Administração Regional e Local.

III.2. Ótica da Contabilidade Nacional

Esta proposta da segunda alteração ao Orçamento do Estado garante o cumprimento da meta de 4% para o défice orçamental, em contabilidade nacional, no corrente ano.

O quadro seguinte apresenta a estimativa da conta das Administrações Públicas em contas nacionais⁶ e as respetivas diferenças face à primeira alteração ao Orçamento do Estado para 2014.

Quadro 10. Conta das Administrações Públicas

(Ótica da Contabilidade Nacional)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Fundos da Segurança Social	Administrações Públicas	(milhões de euros)	
					Diferenças face ao 1º OER14 Total Administrações Públicas	t.v.(%) 2014/2013
Receita Corrente	51 089	9 390	24 037	71 898	1 766	1,4
Impostos sobre a produção e a importação, a receber	19 560	2 769	1 160	23 489	931	4,1
Impostos correntes sobre o rendimento, património	17 922	939	0	18 861	182	-3,4
Contribuições sociais	6 118	733	13 637	20 488	903	1,7
Vendas	3 213	1 314	39	4 565	-8	1,3
Outras receitas correntes	4 276	3 635	9 202	4 494	-243	7,8
Receita de Capital	869	1 409	5	1 552	-305	3,3
Receita Total	51 958	10 799	24 042	73 450	1 460	1,4
Despesa corrente	58 140	7 862	23 065	76 449	1 201	-0,1
Consumo intermédio	5 329	2 409	97	7 835	81	7,2
Despesas com pessoal	13 599	3 197	280	17 076	1 436	-4,0
Prestações sociais	16 937	1 371	20 351	38 659	174	-0,5
Subsídios	728	206	238	1 172	-30	4,9
Juros (PDE)	7 321	281	0	7 360	36	4,2
Outra despesa corrente	14 226	397	2 100	4 347	-496	-1,1
Despesa de Capital	2 217	2 279	59	3 825	290	-4,9
Formação bruta de capital fixo	1 403	1 911	40	3 354	351	41,2
Outras despesas de capital	814	369	19	471	-60	-71,4
Despesa Total	60 357	10 142	23 125	80 274	1 491	-0,3
Capacidade (+) / Necessidade (-) Líquida de Financiamento	-8 400	657	918	-6 824	-31	
Em % do PIB	-5,0%	0,4%	0,5%	-4,0%	0,0%	

Fonte: Ministério das Finanças.

Em termos gerais, esta previsão reflete as alterações efetuadas na estimativa da conta das Administrações Públicas, em contabilidade pública, referidas anteriormente. Neste contexto, são de salientar as seguintes operações cujo impacto difere significativamente:

- A revisão em alta do consumo intermédio, menos acentuada face à estimativa em contabilidade pública, incorpora as poupanças adicionais esperadas pela Estradas de Portugal, S.A no âmbito da renegociação dos contratos de PPP, cujo efeito, em contabilidade pública, ocorre na rubrica do investimento.
- A revisão das prestações sociais reflete o reforço de verbas para transferências para as entidades empresariais do sector da Saúde que, em contabilidade pública, está contemplado nas aquisições de bens e serviços.

III.3. Operações com impacto estatístico no saldo orçamental das Administrações Públicas

⁶ Estes valores não incorporam o eventual efeito estatístico de operações extraordinárias, as quais são analisadas de seguida.

No ano de 2014 ocorreram algumas operações financeiras que poderão ter um impacto estatístico na conta das Administrações Públicas, em contabilidade nacional, e que não foram incluídas na conta acima apresentada. O impacto de algumas destas operações depende ainda da análise e decisão quer do Instituto Nacional de Estatística quer do Eurostat e da versão da metodologia que se esteja a considerar: Sistema Europeu de Contas 95 (SEC95) ou Sistema Europeu de Contas 2010 (SEC2010).

Estas operações correspondem a:

- Na sequência do financiamento do Estado às empresas do setor dos transportes, no contexto do processo de reestruturação financeira, as autoridades estatísticas reclassificaram a dívida total destas empresas como dívida do Estado, em cumprimento das regras de compilação da dívida na ótica de Maastricht, definidas na União Europeia. Estas operações correspondem a um impacto de 1192 milhões de euros (0,7% do PIB), no caso da STCP e Carris e a 3843 milhões de euros, no caso da CP (2,3% do PIB). Relativamente ao primeiro caso, esta operação tem impacto no saldo orçamental, compilado de acordo com qualquer das metodologias referidas, uma vez que a alteração do perímetro das Administrações Públicas prevista no SEC2010 não inclui a reclassificação da STCP e Carris de Ferro de Lisboa, S.A. no perímetro. O mesmo não acontece com a operação relativa à CP. De acordo com a última informação disponível, no contexto do SEC2010, esta entidade deverá ser integrada no perímetro das Administrações Públicas no ano de 2010, pelo que, de acordo com esta nova metodologia, o impacto da integração da dívida deverá ser registado nesse ano. De acordo com a metodologia SEC95, o impacto da reclassificação da dívida total deverá ser considerado em 2014.
- O Estado, através da Parparticipadas, SGPS, S.A. alienou a participação social detida no capital social do BPN Crédito. Esta venda implicou o *write-off* de *non performing loans* do BPN Crédito que eram detidos pela Parvalorem, S.A.. O impacto desta operação no saldo orçamental, bem como a determinação do seu valor exato, está a ser avaliado pelas autoridades estatísticas, o qual deverá rondar 0,1% do PIB.
- A medida de resolução do Banco Espírito Santo, S.A. implicou a subscrição integral do capital do Novo Banco pelo Fundo de Resolução, no montante de 4,9 mil milhões de euros (2,9% do PIB). Este valor foi financiado por (1) um empréstimo do Estado ao Fundo de Resolução no valor de 3,9 mil milhões de euros, financiado pela linha de *BSSF – Bank Solvency Support Facility* estabelecida no âmbito do Programa de Ajustamento Económico, (2) pelos recursos próprios do Fundo de Resolução, essencialmente decorrentes do valor acumulado da Contribuição do Setor Bancário (0,4 mil milhões de euros) e (3) por um empréstimo do sistema bancário ao Fundo de Resolução (0,6 mil milhões de euros).

O Fundo de Resolução, de acordo com a decisão do Eurostat, é considerado uma entidade que integra o perímetro das Administrações Públicas, em contabilidade nacional, sendo a receita da contribuição do sector bancário, que lhe está legalmente afeta, uma receita que afeta positivamente o saldo orçamental.

Neste contexto, da análise destas operações conclui-se que:

- O empréstimo de 3,9 mil milhões de euros efetuado pelo Estado ao Fundo de Resolução não tem impacto no saldo orçamental uma vez que é uma operação entre duas entidades pertencentes ao perímetro das Administrações Públicas; assim, se as autoridades estatísticas decidirem que não é uma operação financeira de empréstimo mas uma transferência de capital, é uma operação que vai consolidar. Em termos de dívida pública,

este montante já estava incluído por corresponder a um empréstimo no âmbito do Programa de Ajustamento Económico.

- O tratamento da subscrição de capital do Novo Banco pelo Fundo de Resolução (4,9 mil milhões de euros) dependerá da sua classificação pelas autoridades estatísticas como transação financeira (sem impacto orçamental) ou como transferência de capital (implicando um aumento do défice orçamental das Administrações Públicas). Se a operação vier a ter impacto orçamental, importa clarificar que:
 - O impacto corresponderá a uma decisão estatística, não correspondendo a um desembolso adicional de fundos por parte do Estado, nem implicando um custo para os contribuintes;
 - A operação não é relevante para efeitos de aferição do cumprimento de um défice orçamental de 4% do PIB conforme acordado com os parceiros internacionais, na medida em que se trata de uma operação relacionada com o apoio ao setor bancário. Isto significa que não serão necessárias medidas de consolidação adicionais no ano de 2014 para compensar o financiamento da resolução;
 - A operação tem carácter pontual e, portanto, não tem impacto no saldo orçamental estrutural. Consequentemente, não tem impacto no cálculo do esforço estrutural mínimo de 0,5 pontos percentuais a que Portugal se comprometeu no quadro do Pacto Orçamental (já transposto para o ordenamento jurídico interno através da Lei de Enquadramento Orçamental).
- No que respeita ao empréstimo de 0,6 mil milhões de euros do sistema bancário ao Fundo de Resolução, os juros a pagar por este empréstimo têm impacto no saldo orçamental na medida em que representam uma despesa de uma entidade dentro do perímetro das AP. Em termos de registo em contabilidade pública é de referir que o contrato de empréstimo do Tesouro ao Fundo de Resolução inclui uma cláusula impondo a prioridade de pagamento do mesmo. Ou seja, o pagamento dos juros ao sistema bancário apenas ocorrerá quando reembolsado o empréstimo ao Tesouro. Em termos de contabilidade nacional, no entanto, o registo será efetuado na lógica de especialização do exercício.

III.4. Dinâmica da dívida

A dívida das Administrações Públicas, na ótica de Maastricht deverá cifrar-se em 130,9 % do PIB no final de 2014⁷.

Quadro 11- Dinâmica da dívida
(% e pontos percentuais do PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014
Dívida pública consolidada (% PIB)	94,0	108,2	124,1	128,9	130,9
Variação em p.p. do PIB	10,3	14,3	15,8	4,9	2,0
Efeito saldo primário	7,0	0,3	2,1	0,6	-0,3
Efeito dinâmico	0,7	5,0	8,3	3,8	1,9
Efeito juros	2,8	4,0	4,3	4,3	4,4
Efeito PIB	-2,1	1,0	3,9	-0,4	-2,4
Outros	2,6	9,0	5,4	0,4	0,4

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

A revisão em alta da estimativa face à previsão apresentada no DEO 2014-2018 decorre, essencialmente, de dois fatores:

- Por um lado, a informação disponível, no mês de abril, indicava que as operações de financiamento do Estado à STCP, Carris e CP, no contexto do processo de reestruturação financeira, teriam como consequência o reconhecimento imediato da dívida garantida destas empresas como dívida do Estado. Porém, a decisão final das autoridades estatísticas, em cumprimento das regras de compilação da dívida na ótica de Maastricht, recaiu na reclassificação da dívida total destas empresas, e não apenas na parcela garantida.
- Por outro lado, no âmbito da aplicação da medida de resolução do Banco Espírito Santo, S.A., releva o impacto do empréstimo de 0,6 mil milhões de euros do sistema bancário ao Fundo de Resolução. Com efeito, embora este empréstimo tenha resultado na redução do valor inicialmente previsto para o empréstimo do Estado ao Fundo de Resolução – permitindo assim reduzir ainda mais o risco da operação para o erário público –, a operação resulta num aumento do *stock* de dívida pública na medida em que uma entidade dentro do perímetro das Administrações Públicas (o Fundo de Resolução) assume dívida a entidades fora do perímetro (os bancos que efetuam o empréstimo).

Tendo em conta que o *stock* de dívida bruta das Administrações Públicas, na ótica de Maastricht, no final de junho de 2014, se fixou em 134,0% do PIB, conforme os dados publicados no Boletim Estatístico do Banco de Portugal, importa ter em conta o perfil intra-anual da dívida pública. Neste contexto, espera-se efetivamente uma redução do *stock* de dívida bruta até ao final do ano, essencialmente devido à evolução das disponibilidades de tesouraria. A este respeito releva, entre outros fatores, a amortização de uma Obrigação do Tesouro no próximo mês de outubro.

Por último, é de salientar que a análise do *stock* de dívida bruta deve ser acompanhada pela análise do *stock* de dívida líquida, isto é, a dívida excluindo depósitos da Administração Central, que deverá rondar os 123,5% do PIB no final de 2014. A diferença entre ambos os *stocks* reflete a prudente gestão da dívida

⁷ De acordo com a metodologia SEC95.

pública e a consequente acumulação de um volume de reservas significativo, assegurando a capacidade de enfrentar pressões no caso de haver um incremento da volatilidade nos mercados.