



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

[substitui a versão preliminar]

UTAO | PARECER TÉCNICO n.º 2/2014

Documento de Estratégia Orçamental: 2014 - 2018

21.05.2014

Ficha técnica

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 19 de maio de 2014.

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

Sumário Executivo

Cenário macroeconómico

1 O cenário macroeconómico apresentado no DEO/2014-18 aponta para uma recuperação da atividade económica a partir de 2014, beneficiando do contributo positivo da procura interna e das exportações líquidas. No entanto, o cenário encontra-se sujeito a riscos descendentes, nomeadamente no que respeita à continuação do contributo positivo da componente externa e a recuperação prevista para o investimento.

Estratégia orçamental

2 A estratégia orçamental proposta no DEO/2014-18 tem subjacente a convergência do saldo estrutural para o objetivo de médio prazo em 2017. Esta projeção oficial é compatível com o estabelecido na Lei de Enquadramento Orçamental e no Tratado Orçamental, na medida em que se prevê um ajustamento anual do saldo estrutural igual ou superior a 0,5 p.p. por ano, até atingir o objetivo de médio prazo. A consolidação das contas públicas prevista no DEO/2014-18 tem igualmente subjacente a correção da situação de défice excessivo em 2015. Para o período entre 2014 e 2018, as projeções oficiais apontam para um aumento do excedente primário estrutural, até atingir 4% do PIB. Este aumento corresponde, essencialmente, ao esforço de consolidação orçamental que é necessário empreender até 2018, o qual estará distribuído pelos próximos quatro anos, mas com maior incidência em 2014 e 2015. As medidas de consolidação orçamental para o triénio 2016-2018 não se encontram descritas no DEO/2014-18, sendo contudo necessário atingir uma melhoria do saldo primário estrutural de 1 p.p. do PIB. As projeções contidas no DEO/2014-2018 apontam para um ajustamento estrutural baseado essencialmente na redução da despesa primária estrutural.

3 A projeção constante no DEO/2014-18 aponta para uma relativa estabilização da receita total das administrações públicas em percentagem do PIB, enquanto o peso da despesa total no produto diminui em todos os anos de projeção. Apesar da reavaliação em baixa das medidas de consolidação orçamental para 2014 e da revisão em alta das pressões orçamentais face ao OE/2014, o objetivo para o défice orçamental de 2014 mantém-se inalterado.

4 O DEO confirma o limite para o défice orçamental das administrações públicas de 4% do PIB em 2014, definido no DEO/2013-17 e no OER/2014, e confirma o objetivo de 2,5% para 2015, inscrito no DEO anterior, à semelhança do considerado nas Previsões da Primavera da Comissão Europeia. Para 2016 e 2017, considera-se uma revisão em alta do défice, o que determina um ritmo mais moderado para a correção do desequilíbrio orçamental. Por comparação com o DEO/2013-17, esta revisão decorre de um efeito do ciclo mais desfavorável, mantendo-se o objetivo de redução do défice estrutural para 0,5% do PIB em 2017. Face aos diferentes referenciais, o DEO projeta, em geral, níveis de receita e de despesa mais elevados ao longo do horizonte de projeção.

5 De acordo com as previsões do DEO/2014-18, o peso da dívida pública no produto deverá atingir o nível mais elevado em 2014, seguindo-se uma trajetória descendente. A trajetória prevista para dívida pública dependerá crucialmente da obtenção e manutenção de saldos orçamentais primários. A alteração da metodologia de contas nacionais terá um impacto positivo ao nível do rácio da dívida pública. No entanto, o DEO revela que a dívida pública aumentará devido ao reconhecimento de dívida garantida pelo Estado a algumas empresas não incluídas no perímetro das administrações públicas, ainda antes da alteração metodológica. O DEO aponta ainda para uma revisão em alta das necessidades líquidas de financiamento do Estado entre 2014 e 2017.

Índice

I	NOTA INTRODUTÓRIA	1
II	PERSPETIVAS MACROECONÓMICAS	2
III	ESTRATÉGIA ORÇAMENTAL	14
III.1	SALDOS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	14
III.2	CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	18
III.2.1	<i>Receita</i>	18
III.2.2	<i>Despesa</i>	22
III.3	MEDIDAS DE CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL – 2014.....	26
III.4	MEDIDAS DE CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL – 2015	30
III.5	COMPARAÇÃO DO DEO COM OUTROS REFERENCIAIS	36
III.6	QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL	43
III.7	DÍVIDA PÚBLICA.....	46
III.7.1	<i>Fatores determinantes da evolução da dívida pública</i>	46
III.7.2	<i>Necessidades de Financiamento</i>	50
IV	ANEXOS	51
V	ANEXOS AO DEO/2014-18 – QUADROS ENVIADOS À COMISSÃO EUROPEIA	56

Índice de tabelas

Tabela 1 – Comparação do cenário macroeconómico face a outros referenciais.....	3
Tabela 2 – Comparação da componente externa do cenário macroeconómico face a outros referenciais	5
Tabela 3 – Do saldo orçamental ao saldo estrutural.....	15
Tabela 4 – Decomposição da variação do saldo orçamental	16
Tabela 5 – Receitas das administrações públicas	18
Tabela 6 – Receitas das administrações públicas	18
Tabela 7 – Despesas das administrações públicas.....	22
Tabela 8 – Despesas das administrações públicas.....	22
Tabela 9 – Contributos para a variação da despesa com juros	24
Tabela 10 – Medidas de consolidação orçamental em 2014: comparação entre OE1R/2014 e DEO/2014-18	26
Tabela 11 – Medidas de consolidação orçamental em 2015.....	30
Tabela 12 – DEO/2014-18 – Despesas da Administração Central	32
Tabela 13 – Comparação DEO/2014-18 e DEO/2013-17 – Medidas de consolidação orçamental	32
Tabela 14 – DEO/2014-18 – Reversão gradual das medidas transitórias e medidas compensatórias em 2015	33
Tabela 15 – Critérios para o apuramento da CES vigentes no OE1R/2104	34
Tabela 16 – Critérios para o apuramento da Contribuição de Sustentabilidade, definidos no DEO/2014-18.....	34
Tabela 17 – Decomposição do saldo orçamental.....	37
Tabela 18 – Revisão das projeções orçamentais face ao DEO/2013-17	39
Tabela 19 – Revisão das projeções orçamentais face ao OER/2014.....	41
Tabela 20 – Revisão das projeções orçamentais face à Comissão Europeia.....	42
Tabela 21 – Quadro plurianual de programação orçamental: OE/2014 vs DEO/2014-18	44
Tabela 22 – Principais indicadores de dívida pública e encargos com juros.....	46
Tabela 23 – Efeitos na dívida pública, decorrentes da reestruturação financeira das empresas (abril) e da adoção do SEC2010 (setembro)	48
Tabela 24 – Montante de dívida garantida pelo Estado às empresas	48
Tabela 25 – Dívida das empresas públicas: incluídas e não incluídas no perímetro das administrações públicas	49
Tabela 26 – Principais diferenças implícitos aos sistemas de contas nacionais.....	49
Tabela 27 – Revisão das necessidades de financiamento do Estado	50
Tabela 28 – Quadro Plurianual de Programação Orçamental 2014-18.....	51
Tabela 29 – Conta das administrações públicas, não ajustada de medidas temporárias e <i>one-off</i>	52
Tabela 30 – Conta das administrações públicas, não ajustada de medidas temporárias e <i>one-off</i>	53
Tabela 31 – Conta das administrações públicas, ajustada de medidas temporárias e <i>one-off</i>	54
Tabela 32 – Conta das administrações públicas, ajustada de medidas temporárias e <i>one-off</i>	55

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Crescimento do PIB em volume	2
Gráfico 2 – PIB nominal.....	2
Gráfico 3 – Contributos para o crescimento do PIB em volume.....	3
Gráfico 4 – Balança de rendimentos e transferências correntes	4
Gráfico 5 – Quotas de mercado	5
Gráfico 6 – Evolução das remunerações da administração pública.....	6
Gráfico 7 – Preço do petróleo <i>brent</i>	6
Gráfico 8 – Investimento: total da economia.....	7
Gráfico 9 – Investimento: administrações públicas.....	7
Gráfico 10 – Saldo orçamental e saldo primário.....	14
Gráfico 11 – Saldos orçamentais estruturais.....	14
Gráfico 12 – Variação do saldo orçamental entre 2013 e 2018.....	15
Gráfico 13 – Evolução da Carga Fiscal (ajustada).....	19
Gráfico 14 – Evolução da Carga Fiscal (não ajustada).....	19
Gráfico 15 – Variação anual da despesa corrente primária.....	23
Gráfico 16 – Evolução da despesa em termos relativos.....	23
Gráfico 17 – Número de pensionistas abrangidos pela Contribuição Extraordinária de Solidariedade, por intervalo de rendimentos, para a CGA e para a segurança social.....	28
Gráfico 18 – Do défice de 2013 ao défice de 2014.....	29
Gráfico 19 – Do défice de 2014 ao défice de 2015.....	31
Gráfico 20 – Contribuição Extraordinária de Solidariedade e Contribuição de Sustentabilidade.....	35
Gráfico 21 – Alteração da contribuição em termos relativos resultante da transformação da CES na Contribuição de Sustentabilidade.....	35
Gráfico 22 – Projeções para o saldo orçamental	36
Gráfico 23 – Decomposição da revisão do saldo orçamental	37
Gráfico 24 – Projeções para a receita	40
Gráfico 25 – Projeções para a despesa	40
Gráfico 26 – QPPO: despesa efetiva da administração central financiada por receitas gerais.....	43
Gráfico 27 – QPPO: Revisão do limite de 2015.....	43
Gráfico 28 – QPPO: despesa efetiva da administração central financiada por receitas gerais.....	45
Gráfico 29 – Dívida pública das administrações públicas e depósitos da administração central	46
Gráfico 30 – Decomposição da variação da dívida pública.....	47
Gráfico 31 – Projeções para a trajetória da dívida pública	47

Lista de abreviaturas

Abreviatura	Designação
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
BCE	Banco Central Europeu
CE	Comissão Europeia
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
DEO/YYYY-YY	Documento de Estratégia Orçamental correspondente ao período YYYY-YY
FMI	Fundo Monetário Internacional
MF	Ministério das Finanças
M€	Milhões de euros
PAEF	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro
PII	Posição de Investimento Internacional
PPP	Parcerias Público-Privadas
p.p.	Pontos percentuais

I Nota Introdutória

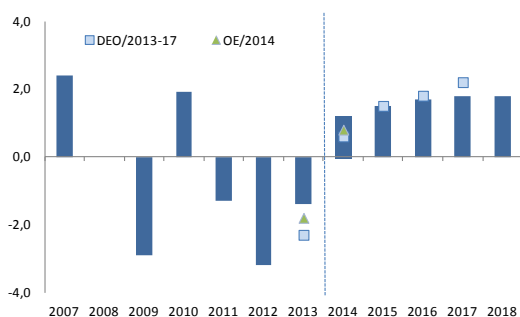
1 O presente relatório constitui a versão final do parecer técnico da UTAO sobre o Documento de Estratégia Orçamental/2014-18, o qual foi apresentado pelo Ministério das Finanças no final do mês de abril. Esta versão substitui o parecer técnico preliminar do dia 8 de maio. Para além da informação já disponibilizada no DEO/2014-18, a elaboração do parecer técnico da UTAO contou com elementos adicionais, recolhidos junto do Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais (GPEARI) do Ministério das Finanças.

2 O parecer técnico encontra-se organizado da seguinte forma: em primeiro lugar procede-se à avaliação do cenário macroeconómico e dos riscos que lhe estão inerentes. De seguida analisa-se a estratégia orçamental que se encontra implícita no DEO/2014-18, dando particular destaque à decomposição da variação do saldo estrutural e à evolução das contas das administrações públicas. Procede-se à comparação do DEO/2014-18 com outros referenciais e, por fim, analisa-se a trajetória prevista para a dívida pública.

II Perspetivas macroeconómicas

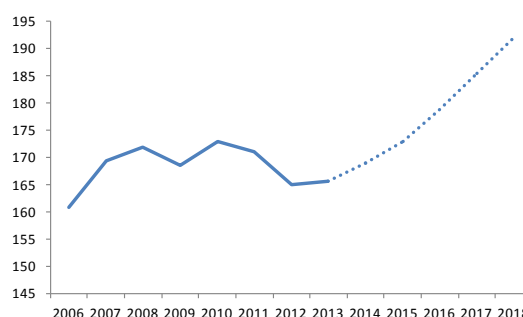
3 O cenário macroeconómico apresentado no DEO/2014-18 aponta para uma recuperação da atividade económica, beneficiando, a partir de 2014, do contributo positivo da procura interna. De acordo com este cenário, o PIB deverá registar em 2014 um crescimento de 1,2%, recuperando em relação à contração verificada em 2013 (1,4%) (Gráfico 1). A trajetória de recuperação económica apresentada assenta em contributos positivos das exportações líquidas, ainda que de menor intensidade que em 2013, e em contributos gradualmente mais positivos da procura interna (Gráfico 3). Em termos médios anuais, a previsão para o crescimento do PIB até 2018 é de 1,6%, beneficiando de um crescimento médio anual das exportações de 5,3% e do aumento médio do investimento de 3,8%. Para o consumo privado espera-se a manutenção de um ritmo de crescimento muito incipiente, de 0,8% em termos médios anuais. O consumo público deverá continuar a diminuir, ainda que de forma menos pronunciada ao longo do horizonte de previsão. Deste modo, o contributo da procura interna aumenta gradualmente, tornando-se positivo a partir de 2014. Paralelamente, o cenário prevê o crescimento das importações em torno do ritmo médio anual de 4,2%, o que, em conjunto com a desaceleração do ritmo de crescimento das exportações, contribui para a diminuição do contributo positivo da componente externa. Por sua vez, a taxa de desemprego deverá permanecer em níveis elevados, ainda que com uma tendência de descida ao longo do horizonte de projeção. O PIB em termos nominais deverá aumentar, esperando-se que em 2014 recupere para um nível comparável com os de 2007 e 2009, sendo que, só a partir de 2015, deverá ultrapassar o nível de 2010 (Gráfico 2).

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



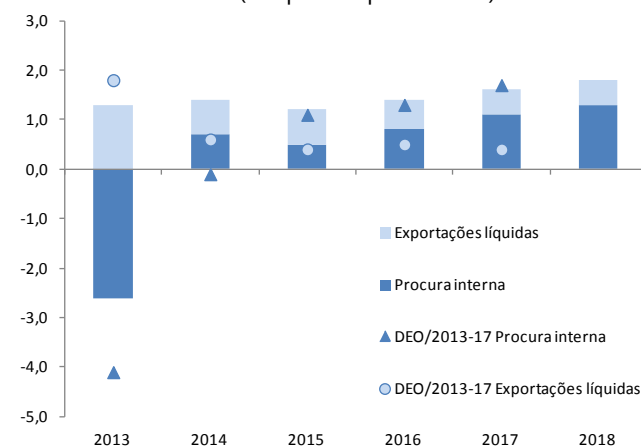
Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Gráfico 2 – PIB nominal
(em milhares de milhões de euros)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Gráfico 3 – Contributos para o crescimento do PIB em volume
(em pontos percentuais)



Fonte: Ministério das Finanças.

4 Em relação ao DEO/2013-17 e ao OE/2014, a atual previsão incorpora uma revisão em alta para o crescimento do PIB em 2014, mas uma revisão em baixa a partir de 2015. Para a revisão em alta da projeção para 2014 contribuiu, em grande medida, o efeito de *carry over* positivo na sequência do crescimento homólogo no último trimestre de 2013. Destaca-se ainda a forte revisão em baixa para a evolução do investimento em todo o horizonte de previsão, tendo sido parcialmente compensada por uma contração menos acentuada do consumo público. Contudo, o contributo da procura interna é menos positivo do que o projetado no exercício anterior. A revisão em alta da atividade económica em 2014 beneficiou de um aumento do contributo positivo das exportações líquidas que, ao longo do horizonte de previsão, é também revisto em alta (Tabela 1).

5 As projeções do DEO/2014-18 estão em linha com as que decorreram da 11.ª avaliação regular do PAEF, contudo existem algumas diferenças na projeção para o consumo público no final do horizonte. A previsão do FMI aponta para um crescimento do consumo público a partir de 2016, contrastando com a diminuição prevista no DEO/2014-18. Note-se que, contudo, o exercício do FMI não prevê a convergência do saldo orçamental estrutural para o objetivo de médio prazo. Em relação ao exercício da CE, a previsão para a evolução do consumo público incorpora uma variação dos preços implícitos muito inferior à incorporada no DEO/2014-18.

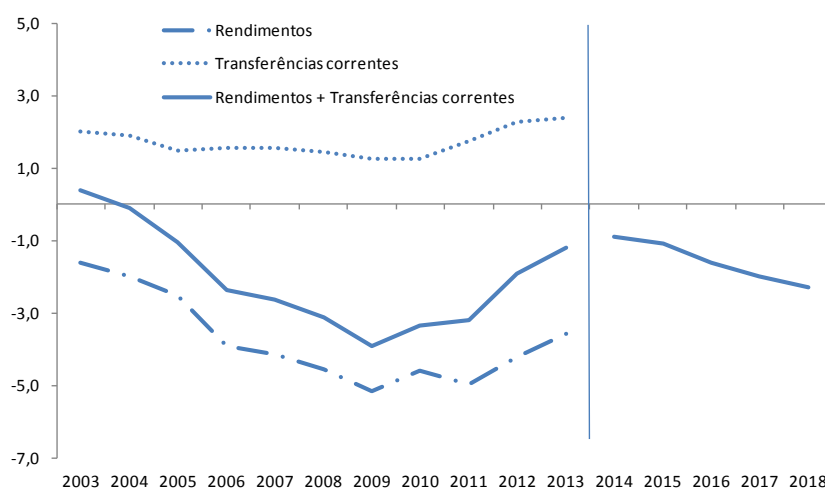
Tabela 1 – Comparação do cenário macroeconómico face a outros referenciais
(taxa de variação anual, em percentagem, e em pontos percentuais)

	2013				2014				2015				2016				2017				2018				
	INE	DEO/2014-18	DEO/2013-17	OE/2014	BdP ⁽¹⁾	FMI ⁽²⁾	CE ⁽³⁾	OCDE ⁽⁴⁾	DEO/2014-18	DEO/2013-17	BdP ⁽¹⁾	FMI ⁽²⁾	CE ⁽³⁾	OCDE ⁽⁴⁾	DEO/2014-18	DEO/2013-17	BdP ⁽¹⁾	FMI ⁽²⁾	CE ⁽³⁾	DEO/2014-18	DEO/2013-17	FMI ⁽²⁾	CE ⁽³⁾	DEO/2014-18	FMI ⁽²⁾
PIB Óptica de Despesa																									
PIB	-1,4	1,2	0,6	0,8	1,2	1,2	1,2	1,1	1,5	1,5	1,4	1,5	1,5	1,4	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7	1,8	2,2	1,8	1,8	1,8	1,8
Consumo Privado	-1,7	0,7	0,1	0,1	1,3	0,7	0,7	0,4	0,8	0,9	1,1	0,7	0,8	0,7	0,8	1,0	1,2	0,8	0,8	0,8	1,2	0,8	0,8	0,8	0,8
Consumo Público	-1,8	-1,6	-3,1	-2,8	-0,9	-1,6	-1,6	-2,0	-1,5	-1,9	-0,5	-1,5	-1,5	-2,1	-0,8	-2,0	0,3	1,2	-0,2	-0,3	-0,9	1,1	-0,3	-0,1	0,8
Investimento	-6,6	3,3	2,5	1,2	1,8	3,1	3,3	3,3	3,8	5,5	4,4	3,8	3,8	2,8	4,0	6,1	4,5	4,0	4,0	4,4	6,5	4,3	4,4	3,8	3,8
Exportações	6,1	5,7	4,5	5,0	5,3	5,5	5,7	4,5	5,7	4,8	5,1	5,5	5,7	5,1	5,3	5,0	5,4	5,3	5,3	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Importações	2,8	4,1	3,0	2,5	5,4	4,0	4,1	3,3	4,2	4,0	4,7	4,0	4,2	3,1	4,3	4,2	5,1	4,3	4,3	4,3	4,4	4,2	4,3	4,2	4,2
Contributos para o crescimento do PIB																									
Procura Interna	-2,6	0,7	-0,1	-0,3	1,2	0,7	0,6	0,4	0,5	1,1	1,2	0,8	0,7	0,5	0,8	1,3	1,5	1,2	1,1	1,1	1,7	1,4	1,2	1,3	1,4
Exportações Líquidas	1,3	0,7	0,6	1,1	0,0	0,6	0,7	0,5	0,7	0,4	0,2	0,7	0,7	0,9	0,6	0,5	0,1	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6	0,5
Desemprego e Preços																									
Taxa de desemprego	16,3	15,4	18,5	17,7	15,7	15,4	15,1		14,8	18,1	15,0	14,8	14,8		14,2	17,5	14,5	14,5		13,8	16,7	14,0	14,0	13,2	13,4
Inflação (IHPC/IPC) ⁽⁵⁾	0,4	0,4	1,0	1,0	0,5	0,7	0,4	-0,3	1,1	1,5	1,0	1,2	1,1	0,4	1,5	1,5	1,1	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Deflador do PIB	1,7	0,7	1,3	0,9	0,8	0,7	0,1		0,9	1,2	1,0	0,9	0,1		1,7	1,7	1,7	1,7		1,8	1,5	1,8	1,8	1,8	1,8

Fonte: Ministério das Finanças. | Notas: 1) Dados do Boletim Económico da Primavera, divulgado a 23 de abril de 2014; 2) Dados do relatório da 11ª avaliação, divulgados a 21 de abril de 2014; 3) IPC no OE/2014 e DEO/2013-17; IHPC nos restantes casos.

6 A projeção para o ajustamento externo assenta num saldo da balança corrente e de capital superior a 3% do PIB a partir de 2014, a qual se encontra suportada na evolução favorável da balança de bens e serviços. A perspetiva para a evolução da balança de rendimentos e transferências correntes é de agravamento do seu défice (Gráfico 4).¹ Esta evolução parece ser consistente com a existência de uma posição de investimento internacional negativa (da qual resulta um saldo de juros com o exterior desfavorável) e com a normalização do financiamento através do mercado de dívida, tanto para o setor público como para o setor financeiro (ver . Neste contexto, o DEO/2014-18 perspetiva uma capacidade líquida de financiamento da economia portuguesa face ao exterior de superior a 3% do PIB ao longo do horizonte de previsão, a qual é sustentada no excedente da balança de bens e serviços (Tabela 2).

Gráfico 4 – Balança de rendimentos e transferências correntes
(em percentagem do PIB)



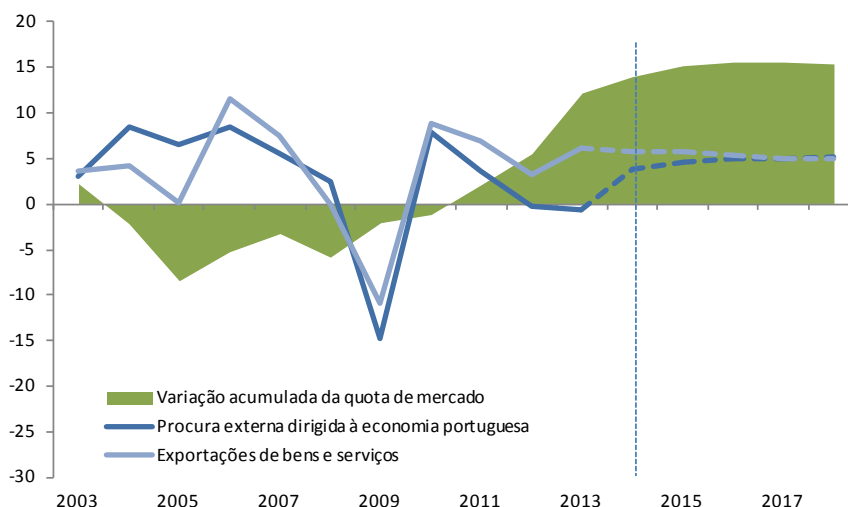
Fonte: INE, Banco de Portugal e Ministério das Finanças

7 Em relação ao DEO/2013-17, as projeções atuais consideram uma menor procura externa dirigida à economia portuguesa, apesar de se perspetivar um maior aumento das exportações. O cenário do DEO tem implícita uma menor procura externa dirigida à economia portuguesa e um aumento das exportações, quando comparado com o DEO anterior. Assim, o novo cenário tem subjacente maiores ganhos de quotas de mercado, ainda que, no final do horizonte seja prevista uma ligeira diminuição destes ganhos (Gráfico 5). No DEO anterior estava previsto um ganho médio das quotas de mercado entre 2014 e 2017 de 0,3%, enquanto neste DEO, até 2018, o ganho médio previsto é de 0,6%. A alteração do cenário tem subjacente uma evolução mais favorável dos preços das exportações, isto é, os preços aumentam em menor intensidade do que antes considerado, nomeadamente esperando-se para 2014 uma diminuição dos preços das exportações tal como sucedeu em 2013. Por outro lado os preços dos bens importados, ainda que devam aumentar a partir de 2015, deverão crescer a um ritmo inferior ao das exportações, permitindo ganhos nos termos de troca.

¹ Note-se que a trajetória para a balança de rendimentos e transferências correntes foi revista na errata enviada pelo Ministério das Finanças, deixando de ter um contributo positivo em 2014 e 2015.

Gráfico 5 – Quotas de mercado

(em percentagem do PIB)



Fonte: INE, Banco de Portugal e Ministério das Finanças

Tabela 2 – Comparação da componente externa do cenário macroeconómico face a outros referenciais
(taxa de variação anual, em percentagem, e em pontos percentuais)

	2013		2014					2015					2016					2017					2018	
	DEO/ 2014-18	DEO/ 2014-18	DEO/ 2013-17	OE/ 2014	BdP ⁽¹⁾	FMI ⁽²⁾	CE ⁽³⁾	DEO/ 2014-18	DEO/ 2013-17	BdP ⁽¹⁾	FMI ⁽²⁾	CE ⁽³⁾	DEO/ 2014-18	DEO/ 2013-17	BdP ⁽¹⁾	FMI ⁽²⁾	CE ⁽³⁾	DEO/ 2014-18	DEO/ 2013-17	FMI ⁽²⁾	CE ⁽³⁾	DEO/ 2014-18	FMI ⁽²⁾	
Balança de pagamentos (em % do PIB)																								
Balança corrente	0,4	1,6	0,5	1,9		0,8	0,6	2,2	0,8		1,2	1,0	2,4	1,1		1,4	1,2	2,4	1,3	1,8	1,6	2,6	2,1	
Bens e serviços	1,1	2,4	2,6	1,8	2,6	3,0	2,2	3,3	3,1	3,1	3,8	3,0	4,0	3,6	3,6	4,4	3,6	4,5	4,0	4,8	4,1	4,9	5,1	
Rendimentos e transferências correntes	-0,7	-0,9	-2,1	0,1		-2,1	-1,6	-1,1	-2,4		-2,6	-2,0	-1,6	-2,5		-3,0	-2,4	-2,0	-2,7	-3,1	-2,5	-2,3	-3,0	
Balança de capital	1,6	1,3	1,4	1,5		2,0	1,8	1,3	1,4		1,8	1,9	1,2	1,3		1,8	1,8	1,2	1,3	1,7	1,9	1,2	1,7	
Capacidade/Necessidade líquida de financiamento face ao exterior	2,0	2,9	2,0	3,5	3,3	2,8	2,4	3,4	2,2	3,7	3,0	2,9	3,6	2,4	4,2	3,2	3,0	3,6	2,6	3,5	3,5	3,8	3,8	
Procura externa e preços																								
Procura externa dirigida à economia portuguesa	-0,6	3,9	4,2	3,5	3,7			4,5	6,0	4,8			4,9	6,0	5,3			5,0	6,0			5,2		
Deflador das exportações (bens e serviços)	-0,7	-0,2	1,2	0,9		-0,2		0,7	1,6			0,7	0,7	1,6			0,8	0,6	1,4		0,6	0,6		
Deflador das importações (bens e serviços)	-1,8	-1,9	0,4	0,1		-1,7		0,3	1,2			0,3	0,3	1,4			0,3	0,3	1,2		0,3	0,5		

Fontes: Banco de Portugal e Ministério das Finanças.

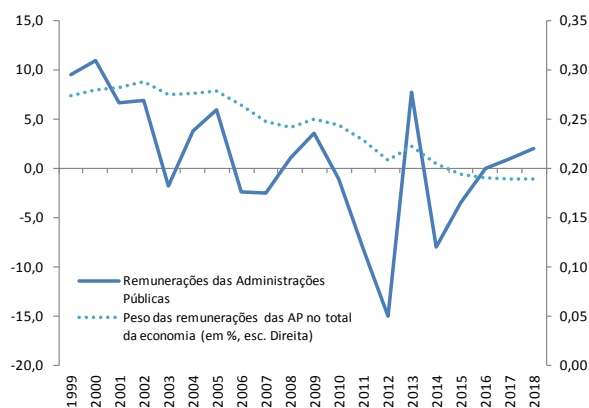
8 No horizonte de previsão, os preços da atividade económica deverão aumentar, ainda que de forma moderada. Para esta projeção contribui a evolução positiva dos preços das componentes da procura interna, com exceção dos preços do consumo público em 2014 e 2015. Entre outros fatores, a evolução dos preços do consumo público encontra-se influenciada pela trajetória prevista para as remunerações dos trabalhadores da administração pública, a qual aponta para uma redução anual acentuada em 2014 (Gráfico 6).² Em relação às remunerações da totalidade da economia, espera-se uma tendência de aumento gradual (situando-se a média anual no horizonte de previsão em 1,5%), o que implica uma redução do peso das remunerações das administrações públicas no total da economia de 22% para 19%, entre 2013 e 2018.³

² Note-se que a evolução das remunerações dos trabalhadores não depende apenas da evolução dos salários, mas também do número de funcionários. Em particular, deverá tomar-se em conta o programa de rescisões na função pública e o compromisso, no âmbito do PAEF, no sentido de reduzir o número de funcionários públicos.

³ Esta análise foi alterada com a divulgação da errata ao DEO/2014-18, onde foi feita uma revisão em baixa da trajetória para as remunerações dos empregados da totalidade da economia.

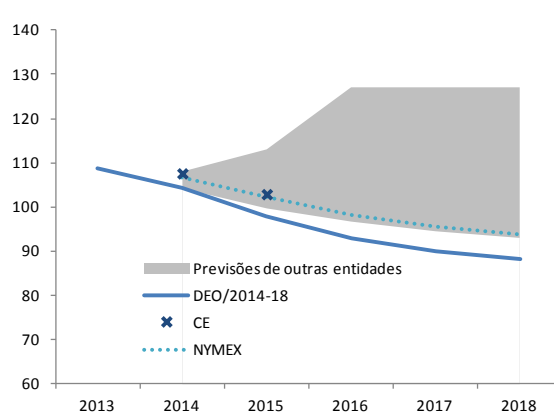
9 Os preços das importações têm um aumento pouco expressivo, o que contribui para o aumento dos preços da atividade económica nacional. A projeção para os preços das importações está fortemente condicionada pela previsão dos preços do petróleo que, de acordo com o DEO, deverão diminuir gradualmente até 2018. Note-se que, contudo, estas previsões se encontram abaixo das indicadas por outros referenciais, nomeadamente as implícitas nos documentos de estratégia orçamental de outros países da União Europeia, e as projeções do FMI e da CE (Gráfico 7).

Gráfico 6 – Evolução das remunerações da administração pública
(taxa de variação anual, em percentagem)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Gráfico 7 – Preço do petróleo *brent*
(dólares/barril)

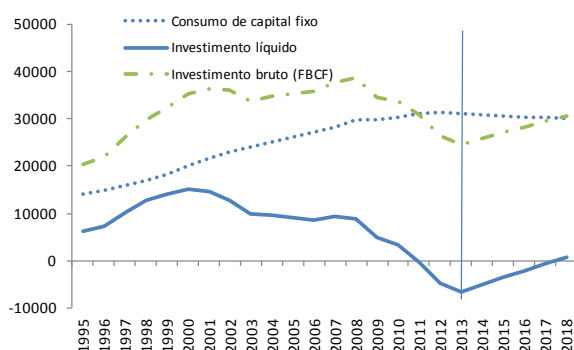


Fontes: Ministério das Finanças, NYMEX, CE, FMI, PEC Alemanha, PEC Irlanda, PEC Itália, PEC Dinamarca. | Nota: A evolução do preço dos futuros do petróleo *brent* NYMEX refere-se aos contratos no início de maio com maturidade no final de cada ano de previsão.

10 O cenário macroeconómico apresentado reveste-se de importantes riscos para a sua concretização, nomeadamente ao nível da evolução de algumas das componentes do PIB: exportações líquidas e investimento. A continuação do contributo positivo das exportações líquidas encontra-se sujeita ao dinamismo da procura externa e à concretização de ganhos adicionais de quotas de mercado por parte das exportações portuguesas (ganho médio anual de 0,6%, para o horizonte de previsão). A dinâmica da procura interna poderá colocar desafios adicionais à concretização do aumento das exportações, na medida em que se poderá observar alguma substituição dos mercados externos por mercados internos, revertendo o movimento ocorrido nos anos de maior contração da procura interna. O cenário para as importações está também revestido de elevado risco. Em particular, note-se que a recuperação da procura interna num contexto de aumento do consumo privado poderá sustentar o aumento das importações acima do previsto.

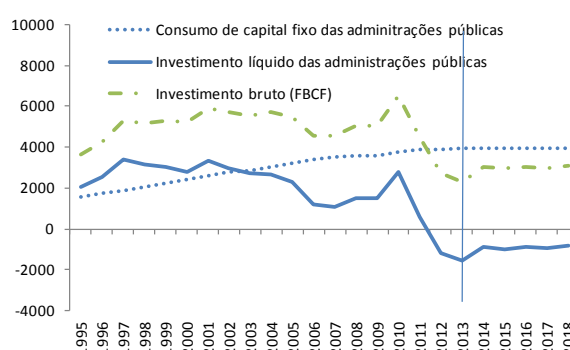
11 O investimento deverá aumentar, contudo a formação líquida de capital fixo só deverá ser positiva no final do horizonte de previsão. Em relação ao investimento, o cenário do DEO/2014-18 prevê uma trajetória de recuperação (mais moderada do que no DEO/2013-17), mas que apenas deverá ser suficiente para repor, no final do horizonte de previsão, a erosão do *stock* de capital ocorrida nos últimos anos (Gráfico 8). Isto é, a formação bruta de capital fixo implícita no cenário macroeconómico deverá ficar abaixo do desgaste de capital nos próximos anos e ligeiramente acima em 2018, admitindo por hipótese que o desgaste de capital inicia uma trajetória de redução ao mesmo ritmo que a verificada em 2013. Esta tendência para a formação líquida de capital fixo é ainda mais expressiva quando observado o investimento previsto para as administrações públicas (Gráfico 9). Neste caso, o investimento líquido deverá manter-se negativo na ordem dos 840 M€, em cada ano do horizonte de previsão.

Gráfico 8 – Investimento: total da economia
(milhões de euros)



Fonte: INE e cálculos da UTAO.

Gráfico 9 – Investimento: administrações públicas
(milhões de euros)



Fonte: INE e cálculos da UTAO.

Caixa 1 – Nota sobre alterações na medição da atividade económica

Durante o ano de 2014 estão previstas algumas alterações ao nível da contabilização da atividade económica, podendo resultar, entre outros, numa quebra de estrutura da série do Produto Interno Bruto (PIB). As principais alterações são: a) atualização do quadro concetual de referência (SEC2010); b) atualização da base das contas nacionais; c) aumento do número de horas de trabalho na função pública.

A implementação do novo Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC2010) substitui o anterior (SEC1995). No âmbito desta alteração do quadro concetual de referência, são introduzidas novas regras de contabilização com efeito sobre a medição do PIB, das quais se destacam:

- capitalização das despesas com investigação e desenvolvimento: no anterior quadro de referência estas despesas eram consideradas consumo intermédio e totalmente utilizadas no processo produtivo, sem impacto sobre o PIB. No atual quadro de referência são consideradas como formação bruta de capital fixo, o que contribui para aumentar o PIB.
- despesas militares: no anterior quadro de referência, estas despesas eram consideradas como consumo intermédio e totalmente utilizadas no processo produtivo. No atual quadro são consideradas formação bruta de capital fixo.

De acordo com o Eurostat (*Technical Press Briefing*, 16 January 2014), as alterações metodológicas introduzidas pelo SEC2010 poderão conduzir ao aumento do PIB entre 1% e 2%. Note-se que esta alteração afeta o nível do PIB e não necessariamente a sua taxa de variação.

A atualização da base das contas nacionais, de 2006 para 2010, também poderá ter impactos significativos sobre o PIB. A última alteração de base ocorreu em 2010, e resultou na reavaliação positiva do PIB em 3,1%. A mudança de base que irá surgir em 2014 é sobretudo motivada pela adoção do SEC2010 e pela apropriação dos dados dos Censos 2011. Os primeiros resultados da nova mudança de base das contas nacionais portuguesas serão divulgados em setembro. De acordo com o DEO/2014-18, a estimativa preliminar do impacto das alterações metodológicas do SEC2010 e da nova base do PIB situa-se em 2,5%.

A alteração da legislação sobre o número de horas de trabalho na função pública poderá também ter impactos na medição da atividade económica, sobretudo no cálculo das contas trimestrais. Nestas contas os agregados são muitas vezes estimados através de métodos indiretos baseados em modelos econométricos. Com a alteração do número de horas trabalhadas na função pública, os indicadores para o consumo público poderão necessitar de ajustamentos e eventualmente poderá existir algum desfasamento mais pronunciado entre a estimativa das contas trimestrais e o apuramento anual com base nas contas das Administrações Públicas. Para além da dificuldade na medição da atividade económica, a alteração do horário de trabalho poderá influenciar as quantidades produzidas no setor público. De acordo com a estimativa do Banco de Portugal, esta alteração tem um impacto na despesa pública de 0,3 e 0,9 por cento, respetivamente, em 2013 e 2014. O aumento do horário legal poderá permitir o aumento do volume de horas trabalhadas, podendo deste modo contribuir para o aumento da produção em alguns setores. Por outro lado, o aumento do horário legal poderá não significar o aumento do número de horas trabalhadas, podendo existir substituição de trabalho extraordinário por trabalho ordinário, sem efeito na produção em termos de volume e apenas assistindo-se a uma redução do PIB em termos nominais (ou preços correntes). O impacto final sobre a atividade económica é, por estas razões, incerto.

Note-se que, ainda que estes sejam fatores apenas relacionados com a contabilização da atividade económica, os impactos poderão ser refletidos ao nível dos objetivos para o défice e para a dívida pública quando medidos em relação ao PIB, tal como consta dos compromissos internacionais. A dívida e o défice em termos nominais serão também afetados pela adoção do SEC2010, com especial destaque para a incorporação de empresas públicas fora do perímetro orçamental e para as transferências dos ativos dos fundos de pensões, ocorridas em anos anteriores, que deixarão de ser consideradas receitas públicas conduzindo a correção das contas públicas em Portugal e na Hungria, de acordo com a referida nota do Eurostat. Com a alteração do SEC, os pagamentos das pensões também deixam de ser incluídos na despesa pública.

As alterações de contabilização esperadas provocam alguma incerteza sobre a medição da atividade económica que poderá ser tida como um risco adicional para o apuramento dos resultados em 2014.

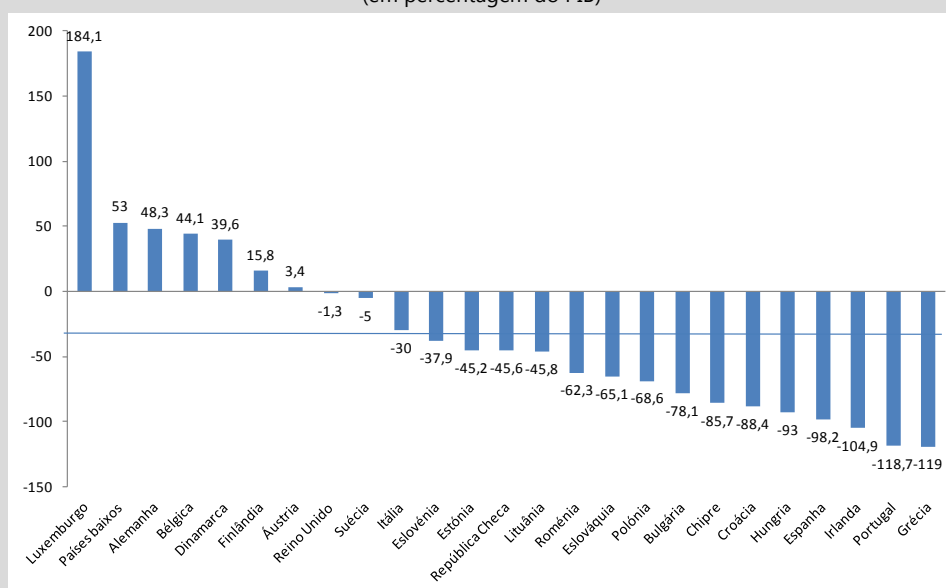
Caixa 2 – Análise da sustentabilidade da Posição de Investimento Internacional da economia portuguesa

A posição de investimento internacional (PII) é uma estatística que traduz as posições (ou *stocks*) em fim de período face ao exterior de ativos e passivos financeiros.⁴ A partir da PII é possível obter, entre outras, a dívida externa bruta ou líquida e a dívida pública detida por não residentes.⁵ Com efeito, existem diferentes conceitos sobre a dívida externa de um país com interpretação semelhante, mas nesta caixa utiliza-se o conceito de posição de investimento internacional, entendendo-se este, genericamente, como a forma mais abrangente de medir as responsabilidades líquidas de uma economia face ao exterior.

É amplamente reconhecido na literatura económica que um país com elevado saldo negativo na sua posição de investimento internacional é mais suscetível a crises financeiras (Ding et al, 2014, Catão e Milesi-Ferretti, 2013, Comissão Europeia, 2012, Evans, 2012). Catão e Milesi-Ferreti (2003) identificam como estatisticamente relevante o impacto da PII negativa sobre a crise financeira, sendo que é, de acordo com os autores, mais relevante para os objetivos de política económica macroprudencial do que a análise da dívida externa bruta. Neste contexto identifica-se o limite de -50% para o rácio da PII no PIB como uma fronteira crítica a partir da qual aumenta fortemente o risco de crise, sobretudo se superar em 20 p.p. a média histórica do país. Um rácio de -35% do PIB deverá ser considerado como um nível adequado para a posição líquida externa, o que é também o limite adotado no âmbito da União Europeia, no quadro do *Macroeconomic Imbalances Procedures*.

A posição de investimento internacional da economia portuguesa é uma das mais negativas da União Europeia, ultrapassando em larga medida o limite indicativo definido a nível comunitário. Em 2013, a PII portuguesa atingiu -118,7% do PIB (Gráfico 1).

Gráfico 1. Posição de investimento internacional dos países da União Europeia em 2013
(em percentagem do PIB)



Fonte: Eurostat

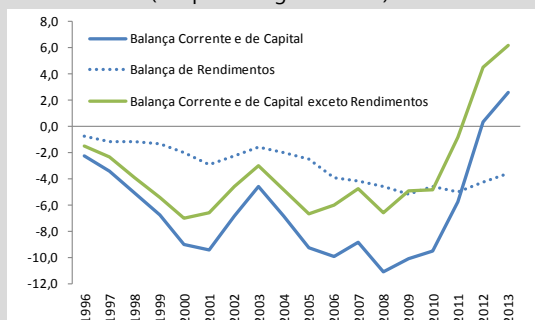
⁴ Em termos de instrumentos financeiros, a PII compreende as seguintes principais rubricas: investimento direto, investimento de carteira, derivados financeiros, outro investimento e ativos de reserva.

⁵ A PII refere-se ao saldo entre ativos e passivos de um país face ao “resto do mundo” e será a forma mais abrangente de traduzir as responsabilidades, líquidas de disponibilidades, para com o exterior. Por seu turno, a dívida externa bruta refere-se apenas aos instrumentos de dívida emitidos por residentes e detidos por não residentes. Isto é, a dívida externa bruta pode ser entendida como um subconjunto da PII, onde se consideram apenas os passivos de residentes detidos por não residentes, excluindo ações e outras participações de investimento de carteira, derivados financeiros, ativos de reserva e participações em capital de empresas e lucros reinvestidos de investimento direto. Existe ainda o conceito de dívida externa líquida, que resulta do saldo da dívida externa bruta e dos instrumentos de dívida de não residentes detidos por residentes.

O atual saldo negativo da PII portuguesa resultou, sobretudo, da acumulação de défices externos (i.e. do saldo deficitário da balança corrente e de capital) e da necessidade de financiar esses défices anualmente (Gráfico 2 e 3).⁶

Gráfico 2. Saldo das balanças corrente e de capital e balança de rendimentos em Portugal

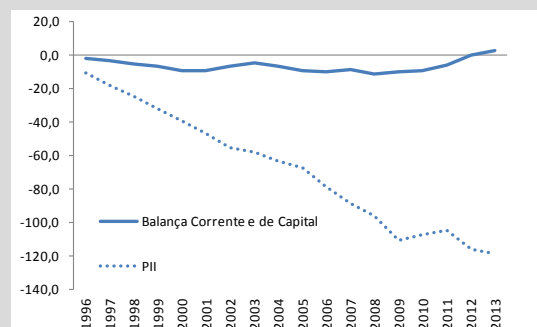
(em percentagem do PIB)



Fonte: Banco de Portugal

Gráfico 3. Saldo da balança corrente e de capital e PII

(em percentagem do PIB)

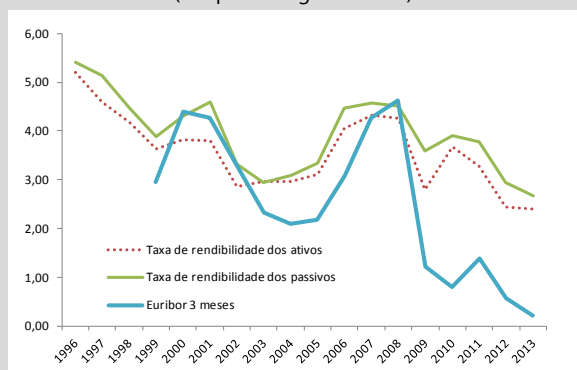


Fonte: Banco de Portugal

A dimensão e o sinal da PII não são indiferentes para o saldo anual da balança corrente e de capital. Com efeito, a dimensão dos ativos e dos passivos tem influência no montante de rendimentos recebidos (dos ativos) e pagos (dos passivos) anualmente. De um saldo negativo da PII resultará, para taxas de rentabilidade iguais entre ativos e passivos, um saldo deficitário na balança de rendimentos.⁷ No caso português, para além do contributo que advém do saldo negativo da PII, a balança de rendimentos é deficitária também devido ao facto das taxas de juro implícitas nos ativos serem inferiores às taxas de juro implícitas nos passivos (Gráfico 4). Em resultado destes dois efeitos – uma PII negativa e uma rentabilidade dos ativos inferior à dos passivos – a balança de rendimentos portuguesa apresenta um défice, o qual atingiu o seu ponto máximo em 2009, com 5,2% do PIB, tendo-se reduzido até atingir 3,6% em 2013 (Gráfico 5).

Gráfico 4. Evolução das taxas de rentabilidade implícitas nos ativos e nos passivos da PII

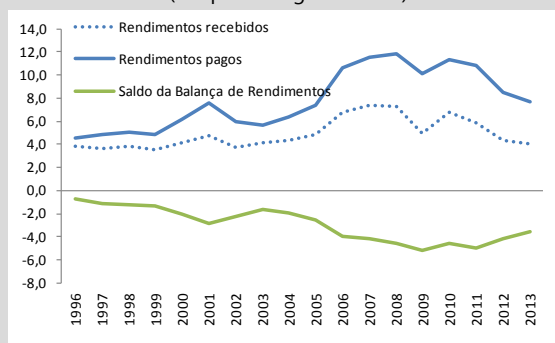
(em percentagem do PIB)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

Gráfico 5. Rendimentos recebidos (decorrente dos ativos) e pagos (decorrente dos passivos)

(em percentagem do PIB)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

Em termos de nível, as taxas de rentabilidade implícitas nos ativos e nos passivos da PII acompanharam, em grande medida, a trajetória das taxas de juro do mercado monetário (em particular, a Euribor a 3 meses).

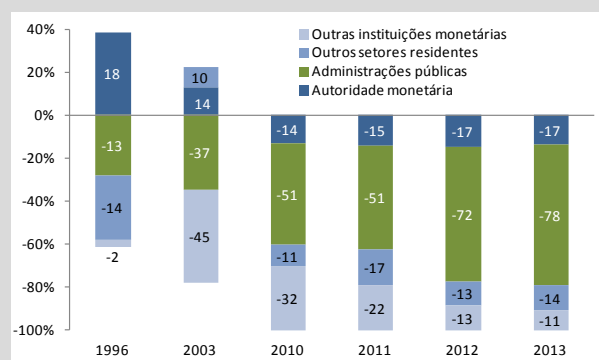
⁶ No período mais recente, verificou-se uma correção do défice externo, em parte devido à redução dos défices da balança de bens e da balança de rendimentos, este último em consequência do empréstimo do PAEF que permitiu financiamento da economia portuguesa a taxas de juro mais reduzidas.

⁷ Note-se que, no contexto da contabilidade nacional, é utilizado um conceito análogo: o de saldo de rendimentos com o exterior. Este permite efetuar a transição entre os agregados macroeconómicos Produto Interno e Produto Nacional.

Contudo esta relação tornou-se divergente a partir de 2009 com a forte redução das taxas de juro do mercado monetário, na sequência da crise financeira.

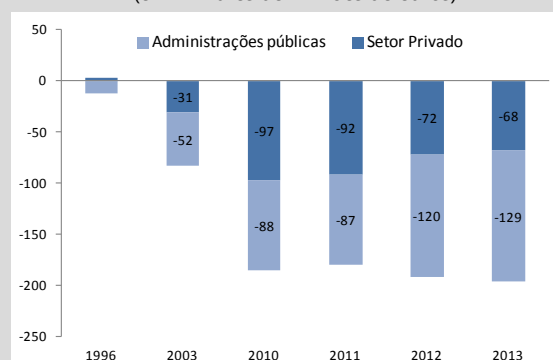
Em termos de composição setorial, a PII portuguesa evidencia uma posição negativa em todos os setores institucionais, mas são as administrações públicas que mais contribuem para a posição negativa e o peso destas no total tem aumentado nos últimos anos (Gráficos 6 e 7). Para este aumento contribuiu o facto das necessidades de financiamento das administrações públicas terem sido suportadas pelos empréstimos no âmbito do PAEF, e portanto obtidas junto de não residentes, substituindo o canal financiamento via instituições financeiras residentes e não residentes.

Gráfico 6. Peso dos setores institucionais na PII de Portugal
(em percentagem do total)



Fonte: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

Gráfico 7. Posição de investimento internacional nas administrações públicas e no setor privado
(em milhares de milhões de euros)



Fonte: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

Um dos principais elementos para a variação da PII é o saldo da balança corrente de capital.⁸ Neste contexto, a análise da trajetória futura da PII surge como um aspeto central na análise do cenário macroeconómico. Deste modo, foi desenvolvido um exercício de sustentabilidade da PII portuguesa até 2035 de acordo com três cenários (Tabela 1).

Tabela 1. Perfil das contas externas no exercício de análise de sustentabilidade da PII

	Cenário A Consistente com a 11ª avaliação do FMI	Cenário B Convergência para o equilíbrio externo	Cenário C Convergência para a média histórica
Balança corrente e de capital	Excedente de 3,8% do PIB em 2018 e aumento gradual até 6,3% em 2035	Saldo 0% do PIB a partir de 2018	Défice de 6,4% do PIB a partir de 2018
Balança de rendimentos	Aumento do défice até 4% em 2018 e diminuição gradual (5% ao ano) até 1,7% em 2035	Saldo de -4% do PIB, ao longo do horizonte de previsão	Aumento do défice até 4% em 2018 e aumento gradual (1,5% ao ano) até 5,2% em 2035
Balança corrente e de capital exceto rendimentos	Manutenção do excedente de 8% a partir de 2019 até ao final do horizonte de previsão	Saldo positivo de 4%, ao longo do horizonte de previsão	Diminuição do défice de 2,4% até 1,2%

Fonte: UTAO

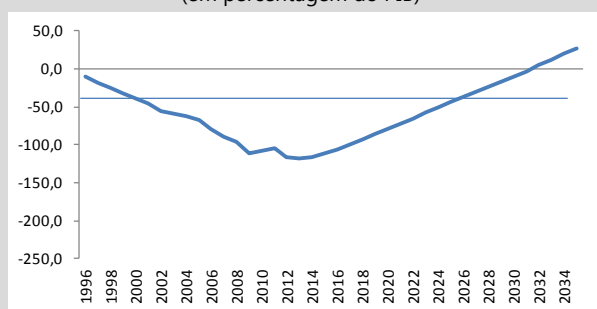
⁸ A PII é avaliada ao valor de mercado, por isso a sua evolução resulta da aquisição ou venda dos ativos e passivos face ao exterior mas também das variações de preço e cambiais. A título de exemplo, em 2013, as variações de preço em termos líquidos tiveram um contributo negativo para a PII que superou o aumento de ativos líquidos face ao exterior (o qual, por sua vez, decorreu da existência de um excedente externo nesse ano). Estas variações de preço deveram-se à desvalorização do ouro, que afetou os ativos de reserva detidos pela autoridade monetária, à valorização de títulos de dívida pública portuguesa detidos por não residentes e à valorização de ações de bancos e sociedades não financeiras residentes detidas por não residentes.

A evolução da PII é muito positiva no cenário A, em grande medida devido à previsão de um saldo da balança corrente e de capital positivo e crescente ao longo do período de previsão (Gráfico 8). Este cenário baseia-se na manutenção, após 2019, do saldo da balança corrente e de capital exceto rendimentos atingido em 2018 (de 8%), o que implica um saldo externo progressivamente mais positivo e uma diminuição do défice da balança de rendimentos a uma taxa de 5% ao ano (em linha com a melhoria da PII). A taxa de rendibilidade dos ativos, compatível com a evolução da balança de rendimentos, atinge, no final do horizonte de previsão, 5%. Neste cenário, a PII da economia portuguesa alcança o limite de -35% do PIB, recomendado no âmbito dos *Macroeconomic Imbalances Procedures* da UE, em 2027, e no final do horizonte de previsão torna-se excedentária.

Num cenário em que o saldo da balança corrente e de capital se torne nulo em 2018, em vez de excedentário, o défice da balança de rendimentos não tende a diminuir uma vez que se mantêm nulas as necessidades líquidas de financiamento com o exterior, não se esperando, por hipótese, uma redução significativa do total do passivo, em percentagem do PIB (Gráfico 9). A balança corrente e de capital exceto rendimentos apresenta um saldo excedentário de 4%, suficiente para cobrir o défice da balança de rendimentos. Neste cenário, o limiar de -35% do PIB para a PII não é alcançado dentro do horizonte de previsão.

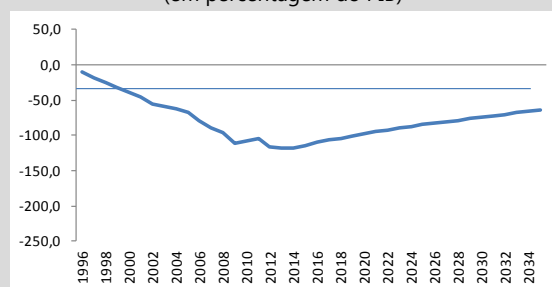
Por último, num cenário em que o saldo da balança corrente e de capital converge para a média histórica (um défice de 6,4% do PIB), eliminado progressivamente os excedentes ocorridos em 2012 e 2013, logo a partir de 2014, a posição de investimento internacional da economia portuguesa não se revela sustentável, agravando-se progressivamente em resultado da necessidade de financiar os défices externos gerados anualmente (Gráfico 10).

Gráfico 8. Análise de sustentabilidade da PII: cenário A
(em percentagem do PIB)



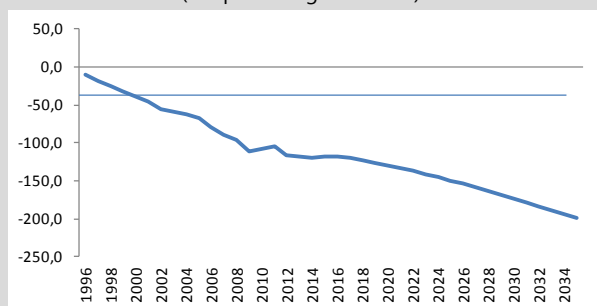
Fontes: FMI, DEO/2014-18, Banco de Portugal, INE e cálculos da UTAO

Gráfico 9. Análise de sustentabilidade da PII: cenário B
(em percentagem do PIB)



Fontes: Banco de Portugal, INE e cálculos da UTAO

Gráfico 10. Análise de sustentabilidade da PII: cenário C
(em percentagem do PIB)



Fontes: Banco de Portugal, INE e cálculos da UTAO

Cálculos auxiliares

Este exercício baseou-se na decomposição da PII no ano t+1 por:

- balança corrente e de capital exceto rendimentos no ano t+1 (TB_{t+1}),
- rendimentos dos ativos da PII, ou seja volume de ativos no ano t (A_t) multiplicado pela taxa de rendibilidade dos ativos (r_A),
- rendimentos dos passivos da PII, ou seja valor de passivos no ano t (L_t) multiplicado pela taxa de rendibilidade dos passivos (r_L),
- um resíduo que resulta do impacto das variações de preços dos ativos e dos passivos, variações cambiais, outros ajustamentos e erros e omissões, os quais não se encontram refletidos no fluxo da balança corrente de capital (E_{t+1}).⁹ Resultando:

$$PII_{t+1} = (1 + r_{At})A_t - (1 + r_{Lt})L_t + TB_{t+1} + E_{t+1}$$

Em percentagem do PIB, a equação 1 é definida do seguinte modo:

$$pii_{t+1} = \frac{1 + r_{At}}{(1 + g)(1 + \rho)} a_t - \frac{1 + r_{Lt}}{(1 + g)(1 + \rho)} l_t + tb_{t+1} + \varepsilon_{t+1}$$

Onde pii_{t+1} representa a posição de investimento internacional em percentagem do PIB do ano respetivo, g a taxa de crescimento real do PIB, ρ a taxa de variação do deflator do PIB, a_t os ativos da PII em percentagem do PIB, l_t os passivos da PII em percentagem do PIB, tb_{t+1} a balança corrente e de capital exceto rendimentos em percentagem do PIB e ε_{t+1} o resíduo em percentagem do PIB.

As taxas de rendibilidade até 2013 foram calculadas do seguinte modo:

$$r_{At} = \frac{\text{Balança de Rendimentos}_t^{\text{Crédito}}}{\text{Média } (PII_t^{\text{Ativo}}, PII_{t-1}^{\text{Ativo}})} \times 100$$

$$r_{Lt} = \frac{\text{Balança de Rendimentos}_t^{\text{Débito}}}{\text{Média } (PII_t^{\text{Passivo}}, PII_{t-1}^{\text{Passivo}})} \times 100$$

Historicamente verifica-se que a taxa de rendibilidade dos ativos é inferior à taxa dos passivos em cerca de 0,36 pontos percentuais.

A partir de 2013, algumas das hipóteses comuns aos três cenários são as seguintes:

- o aumento dos ativos resulta da respetiva taxa de rendibilidade;
- a taxa de rendibilidade dos ativos resulta da hipótese de cada cenário, garantindo-se a compatibilidade entre a balança de rendimentos admitida por hipótese e os rendimentos que resultam do produto entre ativos e taxa de rendibilidade dos ativos, menos produto entre passivos e taxa de rendibilidade dos passivos;
- o resíduo converge para zero até 2018, o que é consistente com a hipótese de longo prazo;
- o PIB nominal até 2018 aumenta de acordo com o previsto no DEO/2014-18, após 2018 cresce 3,6% em termos anuais;
- a taxa de variação do deflator do PIB é definida de acordo com o previsto no DEO/2014-18.

Referências:

Catão, L. e Milesi-Ferretti, G. (2013), "External liabilities and crises", *IMF Working Paper*, IMF.

Comissão Europeia (2012), "Focus: The dynamics of international investment positions", in Quarterly Report on the Euro Area, 3/2012.

Ding, D., Schule, W. e Sun, Yan (2014), "Cross-country experience in reducing net foreign liabilities: lessons for New Zealand", *IMF Working Paper*, IMF.

Evans, M. (2012), "International capital flows and debt dynamics", *IMF Working Paper*, IMF.

⁹ O resíduo pode ser obtido através da soma entre a variação anual da PII e o saldo da balança financeira.

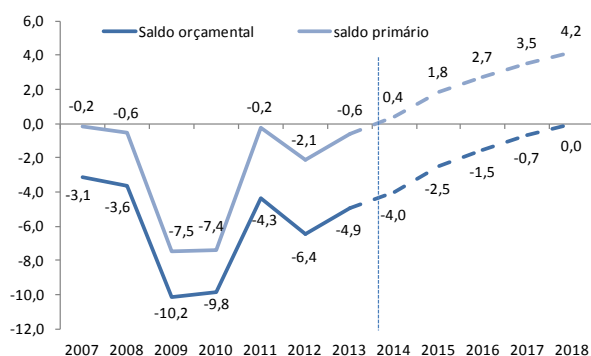
III Estratégia orçamental

No presente capítulo avalia-se a estratégia orçamental contida no DEO/2014-18. Tendo em consideração este objetivo, apresenta-se a projeção para os saldos das administrações públicas entre 2014 e 2018 e procede-se à avaliação do ajustamento orçamental previsto para aquele período através da decomposição do saldo estrutural. De seguida, elabora-se uma análise mais detalhada das contas das administrações públicas ao nível das suas componentes. Neste ponto avaliam-se as medidas de consolidação orçamental previstas para 2014 e 2015 através da sua comparação com anteriores versões. Por fim, é analisada a trajetória prevista para a dívida pública e para os encargos com juros nos próximos anos.

III.1 Saldos das administrações públicas

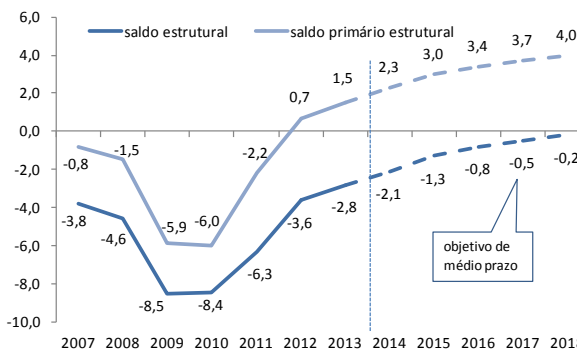
12 A estratégia orçamental proposta no DEO/2014-18 tem subjacente a convergência para o objetivo de médio prazo para o saldo estrutural, em conformidade com as disposições legais nacionais e europeias. De acordo com o DEO/2014-18, o saldo orçamental atingirá -0,7% do PIB em 2017 (Gráfico 10), e, em termos estruturais, i.e. corrigido dos efeitos cíclicos e das medidas temporárias, o saldo proposto é de -0,5% do PIB (Gráfico 11). A projeção oficial para o saldo estrutural, a concretizar-se, é compatível com o estabelecido na Lei de Enquadramento Orçamental e com o Tratado Orçamental, na medida em que se prevê que o saldo estrutural atinja o objetivo de médio prazo e o ajustamento orçamental seja igual ou superior a 0,5 p.p. por ano, até atingir aquele objetivo. A consolidação das contas públicas prevista no DEO/2014-18 tem igualmente subjacente a correção da situação de défice excessivo em 2015.

Gráfico 10 – Saldo orçamental e saldo primário
(em percentagem do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Gráfico 11 – Saldos orçamentais estruturais
(em percentagem do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

13 O DEO/2014-18 tem implícita uma correção significativa do saldo orçamental até 2018.

As projeções oficiais apontam para uma redução do saldo orçamental de -4,9% do PIB, em 2013, para um saldo nulo em 2018 (Tabela 3). Para esta variação prevê-se que venham a concorrer, com igual próximos, a melhoria do ciclo económico, em 2,7 p.p. do PIB, e a redução do saldo primário estrutural, com 2,5 p.p. do PIB (Gráfico 10). No que se refere ao efeito do ciclo económico, este decorre de um cenário macroeconómico favorável para o horizonte de projeção, o que se traduz na redução do hiato

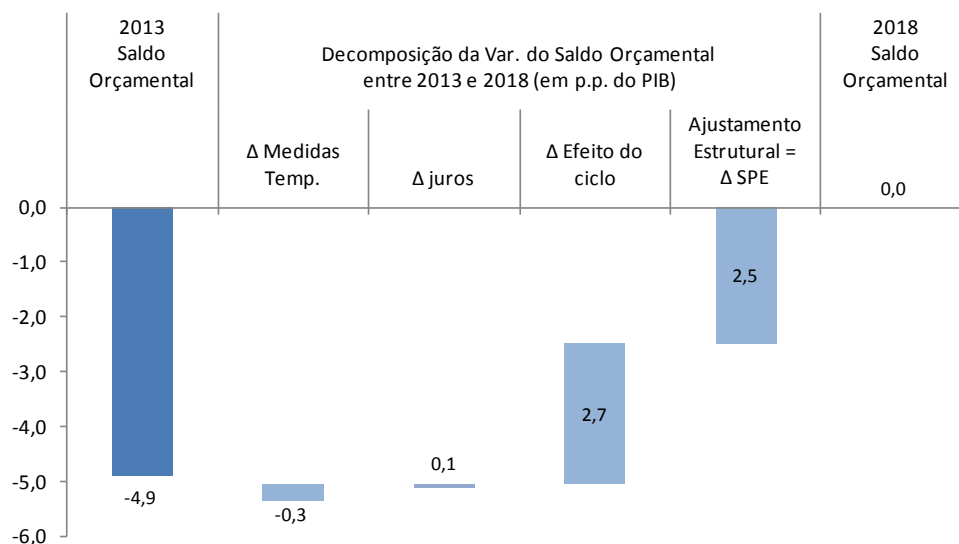
do produto. Relativamente à variação do saldo primário estrutural, esta decorrerá das medidas de consolidação orçamental que se encontram previstas para o horizonte de projeção. O peso dos juros no PIB deverá manter-se praticamente inalterado entre 2013 e 2018, de acordo com a projeção oficial, contribuindo apenas marginalmente para a redução prevista do saldo orçamental (0,1 p.p. do PIB). Por último, há ainda a registar o efeito das medidas temporárias e *one-off*, o qual é desfavorável na medida em que, em 2013, o saldo orçamental foi beneficiado em 0,3 p.p. do PIB.

Tabela 3 – Do saldo orçamental ao saldo estrutural
(em percentagem do PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	DEO/2014-18					Var. de 2018 face a:	
								2014	2015	2016	2017	2018	2007	2013
1. Saldo Orçamental	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8	-4,3	-6,4	-4,9	-4,0	-2,5	-1,5	-0,7	0,0	3,1	4,9
2. Medidas temporárias	0,1	0,8	-0,3	-0,7	3,0	-0,6	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,3
3. Componente cíclica	0,5	0,1	-1,4	-0,7	-1,0	-2,2	-2,5	-1,9	-1,2	-0,7	-0,2	0,2	-0,3	2,7
4. Saldo Estrutural (4=1-2-3)	-3,8	-4,6	-8,5	-8,4	-6,3	-3,6	-2,8	-2,1	-1,3	-0,8	-0,5	-0,2	3,6	2,6
Var. do saldo estrutural		-0,8	-4,0	0,1	2,1	2,7	0,8	0,7	0,8	0,5	0,3	0,3	-	-
<i>Por memória:</i>														
Saldo primário estrutural	-0,8	-1,5	-5,9	-6,0	-2,2	0,7	1,5	2,3	3,0	3,4	3,7	4,0	4,8	2,5
Var. do saldo primário estrutural		-0,7	-4,4	-0,1	3,8	2,9	0,8	0,8	0,7	0,4	0,3	0,3	-	-
Receita Estrutural	41,2	41,1	39,7	39,9	40,9	40,6	42,8	42,9	43,2	43,2	43,0	43,0	1,8	0,2
Despesa primária Estrutural	45,0	45,7	48,3	48,4	43,1	39,9	41,3	40,6	40,2	39,8	39,4	39,0	-6,0	-2,3

Fontes: Ministério das Finanças, Comissão Europeia (AMECO) e cálculos da UTAO. | Notas: A componente cíclica do saldo orçamental encontra-se baseada na estimativa do hiato do produto apresentada na base de dados AMECO (para o período 2007-2010) e no DEO (para 2011-2017). | Nota: As projeções da Comissão Europeia que constam na base de dados da AMECO dizem respeito ao relatório da primavera de 2014 e refletem os resultados da 11.ª avaliação do PAEF.

Gráfico 12 – Variação do saldo orçamental entre 2013 e 2018
(em percentagem e em pontos percentuais do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: A sigla SPE significa "saldo primário estrutural".

14 Em termos estruturais, a correção do saldo orçamental estará distribuída pelos próximos quatro anos. Entre 2010 e 2013, o saldo primário estrutural melhorou 7,5 p.p. do PIB, o que representa uma consolidação orçamental três vezes superior àquela que se encontra prevista para o período entre 2014 e 2018. Com efeito, para este período, as projeções oficiais apontam para um aumento do excedente primário estrutural, até atingir 4% do PIB. Este aumento corresponde,

essencialmente, ao esforço de consolidação orçamental que é necessário empreender até 2018, o qual estará distribuído pelos próximos quatro anos, mas com maior incidência em 2014 e 2015 (Tabela 4). As medidas de consolidação orçamental para o triénio 2016-2018 não se encontram descritas no DEO/2014-18, todavia, nesse período, será ainda necessário efetuar uma melhoria do saldo primário estrutural de 1 p.p. do PIB.

15 As projeções contidas no DEO/2014-2018 apontam para um ajustamento estrutural baseado na essencialmente na despesa. A variação prevista para o saldo primário estrutural entre 2014 e 2018 (2,5 p.p. do PIB) decorre maioritariamente da redução da despesa primária estrutural, em 2,3 p.p. do PIB (Tabela 3). O contributo que decorre do aumento da receita estrutural é de apenas 0,2 p.p. do PIB. Com efeito, ainda que em termos nominais esteja previsto um aumento de receita de cerca de 9,5 mil milhões de euros de 2013 para 2018, este decorrerá, fundamentalmente, do efeito associado à melhoria do ciclo económico (Tabela 30).

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

	Variação (p.p. PIB)											Var. 2014-18 p.p. PIB
							DEO/2014-18					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
(1) Variação do saldo orçamental	-0,5	-6,5	0,3	5,5	-2,1	1,5	0,9	1,5	1,0	0,8	0,7	4,9
(2) Ciclo económico*	-0,4	-1,5	0,7	-0,3	-1,2	-0,2	0,5	0,7	0,5	0,5	0,4	2,7
(3) Med. temp. (variação)	0,7	-1,1	-0,4	3,7	-3,6	1,0	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3
(4) Contrib. juros dívida	-0,1	0,2	0,0	-1,2	-0,3	0,1	-0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
(5) Ajustamento estrutural = (Δ Saldo Primário Estrutural**) = (1)-(2)-(3)-(4)	-0,7	-4,4	-0,1	3,8	2,9	0,8	0,8	0,7	0,4	0,3	0,3	2,5

Por memória:

Medidas de consolidação orçamental (em % do PIB)

2,1 0,8

Fontes: Ministério das Finanças, Comissão Europeia e cálculos da UTAO. | Notas: * Variação da componente cíclica do saldo orçamental (Comissão Europeia e DEO).

Caixa 3 – Decomposição da variação do saldo primário estrutural

O saldo estrutural é calculado através do saldo orçamental ajustado dos efeitos da conjuntura económica e dos efeitos de medidas temporárias.¹ Por sua vez, a variação do saldo primário estrutural pode ser usada para avaliar o esforço de consolidação orçamental.²

Decomposição da variação do saldo primário estrutural:

$$\Delta \text{Saldo Orçamental (SO)}_t = \Delta \text{Saldo Primário (SP)}_t - \Delta \text{Juros}_t$$

$$\Delta \text{SO}_t = \Delta \text{Saldo Primário Estrutural (SPE)}_t + \Delta \text{Medidas temporárias}_t + \Delta \text{Ciclo}_t - \Delta \text{Juros}_t$$

$$\Delta \text{SPE}_t = \Delta \text{SO}_t - \Delta \text{Medidas temporárias}_t - \Delta \text{Ciclo}_t + \Delta \text{Juros}_t$$

O impacto das medidas de consolidação pode ainda ser decomposto ao nível da receita e da despesa primária (corrente e de capital) da seguinte forma:

$$\Delta \text{SPE}_t = (\Delta \text{Receita}_t - \Delta \text{Desp. Primária}_t) - \Delta \text{Medidas temporárias}_t - \Delta \text{Ciclo}_t$$

$$\Delta \text{SPE}_t = \Delta \text{Rec. Estrutural}_t - \Delta \text{Desp. Corrente Primária Estrutural}_t - \Delta \text{Desp. de Capital Estrutural}_t$$

¹ Tratando-se de um indicador não diretamente observável, o saldo estrutural encontra-se bastante dependente da estimativa do hiato do produto, o qual é difícil de avaliar em tempo real. O hiato do produto corresponde à diferença entre o produto atual e o produto potencial, em percentagem do produto potencial.

² O saldo primário estrutural pode não refletir exclusivamente o efeito da política fiscal discricionária, uma vez que também decorre do maior ou menor crescimento esperado do produto potencial.

Caixa 4 – Medidas temporárias e efeitos *one-off*

A interpretação adequada dos principais agregados orçamentais requer a exclusão de fatores pontuais que condicionam a análise das contas das administrações públicas. Identificam-se de seguida os fatores que foram ajustados nesta análise:

2012: impacto líquido no saldo: - 1 047,4 M€

- (i) Aumento de capital da CGD reclassificada como transferência de capital (-)
- (ii) Transferência do fundo de pensões do BPN (+)
- (iii) Sobretaxa extraordinária em sede de IRS anunciada em Julho/2011 (+)
- (iv) Concessão relativa à atribuição dos direitos de utilização da frequência da 4ª geração móvel (+)
- (v) Regularização de pagamentos devidos à UE no âmbito da revisão do Rendimento Nacional Bruto (-)
- (vi) Imposto sobre a repatriação de capitais (RERT) (+)
- (vii) Conversão de suprimentos concedidos pela *Parpública* em aumento de capital da *Sagestamo* (-)
- (viii) Imparidades associadas à transferência de ativos do BPN para a *Parvalorem* e *Parups* (-)
- (ix) Reembolso extraordinário de IVA (+)

2013: impacto líquido no saldo: 579,4 M€

- (i) Injeção de capital no BANIF reclassificada como transferência de capital (-)
- (ii) Regime excecional de regularização de dívidas fiscais e contributivas (+)

2014: impacto líquido no saldo: +132 M€

- (i) Concessão de Portos e Marinas (+)
- (ii) Concessão da Silopor (+)
- (iii) Indeminizações por rescisões na função pública (liq. IRS) (-)
- (iv) Transferência do Fundo de Saúde dos CTT (+)
- (v) Dividendos da EGREP (+)

2015: impacto líquido no saldo: +41 M€

- (i) Concessão do Oceanário e concessões turísticas relativas à Companhia das Lezírias e de Alter (+)

III.2 Conta das administrações públicas¹⁰

III.2.1 Receita

16 A projecção constante no DEO/2014-18 aponta para uma relativa estabilização da receita total das administrações públicas em percentagem do PIB. Em termos nominais, prevê-se que a receita total aumente a uma taxa média anual de 3,1%, nomeadamente devido ao contributo da receita fiscal. Com efeito, segundo a projecção, a receita fiscal evolui a uma taxa ligeiramente superior à do PIB nominal, exceto em 2014 (Tabela 5 e Tabela 6). No que se refere às contribuições sociais, a projecção aponta para um aumento médio anual de apenas 1,6%, sobretudo devido à redução das contribuições sociais imputadas. Com efeito, o aumento das contribuições sociais em termos nominais será insuficiente para impedir a redução do peso desta rubrica no PIB, passando de 12% em 2013 para 11,2% em 2018.

Tabela 5 – Receitas das administrações públicas
(em percentagem e em pontos percentuais)

	2013	DEO/2014-18					Variação (p.p. do PIB)					Variação de 2018 face a:	
		2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018	2007	2013
Receita Total	42,9	42,9	43,3	43,3	43,1	43,0	-0,1	0,4	0,0	-0,2	0,0	1,9	0,1
Receita corrente	42,0	41,9	42,3	42,3	42,1	42,0	-0,1	0,4	0,0	-0,2	0,0	1,7	0,0
Receita fiscal	24,8	25,0	25,3	25,3	25,4	25,5	0,2	0,3	0,0	0,1	0,1	1,5	0,7
- Imp. Indirectos	13,4	13,7	13,9	13,9	14,0	14,0	0,3	0,1	0,1	0,1	0,0	-0,4	0,6
- Imp. Directos	11,4	11,3	11,4	11,4	11,4	11,4	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	1,9	0,1
Contribuições Sociais	12,0	11,6	11,7	11,5	11,4	11,2	-0,4	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,4	-0,8
- Das quais efectivas	9,1	9,0	9,3	9,2	9,1	9,0	-0,1	0,3	-0,1	-0,1	-0,1	0,5	-0,1
Outras receitas correntes	5,2	5,2	5,3	5,4	5,4	5,3	0,0	0,1	0,1	0,1	-0,1	0,5	0,1
Receitas de capital	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Tabela 6 – Receitas das administrações públicas
(em milhares de milhões de euros e em percentagem)

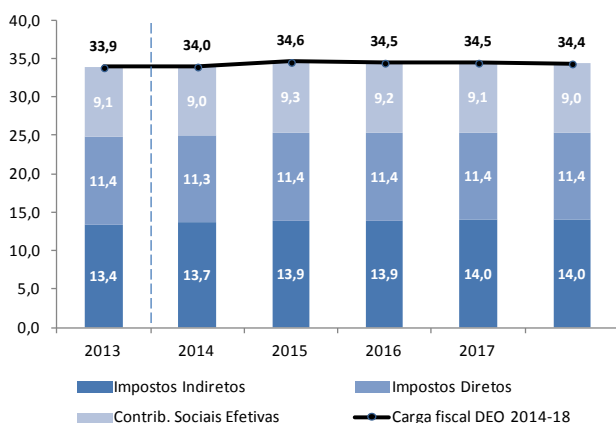
	2013	DEO/2014-18					Taxa de variação anual					Taxa de variação média anual 2013-18
		2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018	
Receita Total	71,1	72,4	74,8	77,4	79,8	82,7	1,8	3,3	3,4	3,2	3,6	3,1
Receita corrente	69,6	70,7	73,1	75,6	78,0	80,8	1,6	3,3	3,4	3,2	3,6	3,0
Receita fiscal	41,0	42,2	43,7	45,3	47,1	49,0	2,8	3,5	3,7	4,0	4,0	3,6
- Imp. Indirectos	22,2	23,2	24,0	24,9	26,0	27,0	4,3	3,3	3,9	4,2	4,0	4,0
- Imp. Directos	18,8	19,0	19,7	20,4	21,1	22,0	1,1	3,7	3,4	3,7	3,9	3,2
Contribuições Sociais	19,9	19,6	20,2	20,6	21,1	21,5	-1,3	2,6	2,1	2,4	2,1	1,6
- Das quais efectivas	15,1	15,2	16,0	16,5	16,9	17,3	0,7	5,4	2,7	2,5	2,6	2,8
Outras receitas correntes	8,7	8,8	9,2	9,6	10,1	10,2	1,3	4,3	4,6	4,9	1,3	3,2
Receitas de capital	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	11,7	2,4	3,4	3,7	3,7	4,9
PIB nominal	165,7	168,9	172,9	178,9	185,4	192,2	2,0	2,4	3,4	3,7	3,7	3,0

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

¹⁰ Ao contrário da versão preliminar deste parecer, os dados analisados nesta sessão encontram-se ajustados de efeitos temporários.

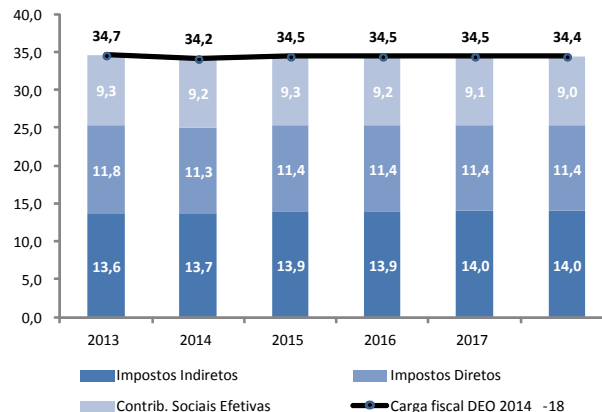
17 A evolução da carga fiscal está influenciada pelas medidas temporárias ocorridas em 2013. O ano de 2013 foi marcado por um aumento da carga fiscal em 2,5 p.p., tendo este indicador atingido 34,7% do PIB desse ano (Gráfico 14). Uma vez que, em 2013, estiveram em vigor medidas temporárias (um perdão fiscal), a carga fiscal encontra-se influenciada por estas. Excluindo o efeito do perdão fiscal, a carga fiscal em 2013 seria de 33,9% do PIB, mais 1,8 p.p. do que no ano anterior. Em termos não ajustados, as projeções do DEO/2014-18 apontam para uma diminuição da carga fiscal de 0,5 p.p. em 2014. Contudo, os valores ajustados dos referidos efeitos temporários projetam um aumento da carga fiscal que deverá atingir 34,6% do PIB em 2015 (Gráfico 13).

Gráfico 13 – Evolução da Carga Fiscal (ajustada)
(em percentagem do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Gráfico 14 – Evolução da Carga Fiscal (não ajustada)
(em percentagem do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Caixa 5 – Análise das elasticidades da receita fiscal e contributiva

A elasticidade é um conceito matemático que é utilizado quando se pretende medir a sensibilidade, resposta ou reação de uma variável a alterações de outra variável. Em concreto, a elasticidade afere a variação relativa de uma variável quando outra varia 1%. Este conceito é utilizado em vários contextos, sendo o mais habitual a elasticidade procura-preço ou procura-rendimento utilizadas no âmbito da análise microeconómica. Nesse domínio específico, exprime a variação percentual da quantidade procurada quando o preço ou o rendimento se alteram 1%.

Também no âmbito das finanças públicas é possível utilizar o conceito de elasticidade. É sabido que a receita fiscal aumenta ou diminui consoante a evolução da atividade económica, mas aquela também depende das alterações que o legislador decide operar na própria estrutura dos impostos (por exemplo, a reestruturação dos escalões do IRS ou a alteração de taxas). Consequentemente, no contexto das finanças públicas a elasticidade da receita fiscal mede a variação relativa desta variável face à sua base de incidência (normalmente o PIB, as remunerações, o consumo privado ou a procura interna).

Como referência para comparações é comum usar-se o valor *ex-ante* para a elasticidade da receita fiscal estimada pela OCDE em função dos valores históricos, a qual é de 1,08, significando que se o PIB nominal aumentar/diminuir 1% a receita fiscal crescerá/decrescerá (em média) 1,08%.¹¹ No que se refere às contribuições sociais, a referência para a elasticidade face ao PIB é inferior à unidade.

¹¹ O valor da elasticidade *ex-ante* pode ser encontrado em Comissão Europeia (2005), *Budgetary elasticities and sensitivities for the EU budgetary surveillance* sendo baseado em Girouard, N. and C. André (2005), "Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for the OECD Countries", OECD Working Paper n.º 434. O tema das elasticidades tem vindo a ser revisitada anualmente nos relatórios da Comissão Europeia "Public Finances in EMU".

A título de exemplo a elasticidade da receita face ao PIB é dada pela fórmula:

$$\text{Elasticidade} = \frac{\Delta\% \text{Receita}}{\Delta\% \text{PIB}}$$

Com base na informação do DEO/2014-18 apurou-se a elasticidade para a receita fiscal e contributiva. Esta encontra-se corrigida dos efeitos fiscais e contributivos das medidas discricionárias de consolidação orçamental de 2014 e 2015, bem como dos efeitos fiscais previstos da reversão de medidas temporárias (as quais se encontram inscritas nos Quadros II.7 e II.9 do DEO/2014-18), uma vez que se pretende medir, apenas, a sensibilidade a alterações da base de incidência. Com efeito, a elasticidade corrigida das referidas medidas pode fornecer uma indicação sobre a existência ou não de prudência nas previsões de receita fiscal e contributiva.

No período 2015-2018, em média, a receita fiscal prevista no DEO apresenta um crescimento superior ao do PIB nominal. Em termos médios, o PIB nominal deverá crescer 3,3% entre 2015-2018 enquanto a receita fiscal apresenta um crescimento médio anual de 3,5% (Tabela 1). Consequentemente, a elasticidade da receita fiscal face ao PIB que resulta das referidas variações é praticamente unitária, coincidindo com o valor *ex-ante* estimado pela OCDE em função de valores históricos. **No entanto, caso seja utilizada uma base de incidência diferente, i.e. as remunerações para os impostos diretos e o consumo privado e a procura interna para os impostos indiretos, os resultados são diferentes.**

Tabela 1 – Elasticidades da receita fiscal subjacentes ao DEO/2014-18

	2015	2016	2017	2018	
Elasticidades face ao PIB					
Receita fiscal, da qual:	1,06	1,08	1,09	1,08	
Impostos indiretos	1,10	1,15	1,15	1,09	
Impostos diretos	1,01	0,98	1,01	1,05	
Contribuições sociais efetivas	1,38	0,78	0,69	0,71	
Elasticidades face ao Consumo Privado					
Impostos indiretos	1,75	3,29	5,26	5,03	
Elasticidades face à Procura Interna					
Impostos indiretos	0,80	1,47	2,04	1,87	
Elasticidades face às Remunerações					
Impostos diretos	2,10	2,03	1,95	1,94	
Contribuições sociais efetivas	2,86	1,60	1,33	1,31	
Por memória:					
	<i>Taxas de variação homóloga (nominal)</i>				<i>Taxa Variação</i>
	<i>(%)</i>				<i>média anual (%)</i>
Receita Fiscal, da qual:	2,5%	3,7%	4,0%	4,0%	3,5%
Impostos indiretos	2,6%	3,9%	4,2%	4,0%	3,7%
Impostos diretos	2,4%	3,4%	3,7%	3,9%	3,3%
Contribuições sociais efetivas	3,3%	2,7%	2,5%	2,6%	2,8%
PIB	2,4%	3,4%	3,7%	3,7%	3,3%
Consumo privado	1,5%	1,2%	0,8%	0,8%	1,1%
Remunerações	1,2%	1,7%	1,9%	2,0%	1,7%
Procura Interna	3,3%	2,7%	2,1%	2,2%	2,5%

Fonte: Ministério das Finanças (DEO/2014-18, OE/2013, OE/2014) e cálculos da UTAO. | Nota: As elasticidades apuradas para os anos 2014 e 2015 encontram-se ajustadas dos efeitos fiscais e contributivos das medidas discricionárias de consolidação orçamental de 2014 e 2015 (previstas nos Quadros II.7 e II.9 do DEO/2014-18).

Face ao consumo privado e à procura interna, a elasticidade dos impostos indiretos é significativamente superior a 1, sobretudo no que se refere ao primeiro. Note-se que, o facto do crescimento da economia portuguesa ter passado a ser menos suportado na procura interna poderá implicar uma receita fiscal inferior, pelo que a utilização do PIB como base de incidência para a estimação da receita de impostos indiretos poderá ter como consequência uma sobreavaliação desta. Por outro lado, a recuperação do consumo privado após um período de forte contração económica deverá estar associado ao aumento da despesa em bens duradouros e serviços, cujo

consumo se havia retraído e que são tipicamente tributados a taxas mais elevadas, o que aponta para uma elasticidade maior.

A elasticidade dos impostos diretos face às remunerações é também superior a 1, na medida em que o crescimento da base de incidência é inferior ao aumento previsto para os impostos diretos. Este resultado poderá ser explicado pela progressividade da tributação do rendimento.

Entre 2015 e 2018, as contribuições sociais apresentam uma elasticidade face às remunerações superior a 1. Com efeito, a receita de contribuições sociais efetivas apresenta um aumento médio anual de 2,8%, o que compara com um crescimento das remunerações de 1,7%.

Relativamente a 2014, verifica-se uma elasticidade dos impostos indiretos face ao PIB significativamente superior à identificada para os anos subsequentes. Quer no cenário traçado no OE1R/2014 quer no do DEO/2014-18, a estimativa apresentada aponta para crescimentos dos impostos indiretos muito acima do crescimento nominal da atividade económica. Este comportamento poderá decorrer de outras medidas não quantificadas, nomeadamente as relacionadas com a melhoria da eficiência fiscal e com o combate à evasão fiscal.

No cenário macroeconómico para 2014 constante do OE/2014 verificava-se um aumento da receita de impostos diretos de 1,3%. Esta projeção foi revista no DEO/2014-18, apontando este para um aumento dos impostos diretos de 2,2%. A elasticidade que resulta para 2014 foi assim revista em alta para 1,14.

No entanto, tal como sucede entre 2015 e 2016, caso seja utilizada uma base de incidência diferente, i.e. as remunerações para os impostos diretos e o consumo privado e a procura interna para os impostos indiretos, os resultados são diferentes e apontam para um aumento da receita de impostos superior ao aumento da base de incidência.

Tabela 2 – Elasticidades da receita fiscal em 2014 (OE1R/2014 e DEO/2014-18)

	2014	
	OE/2014	DEO/2014-18
Elasticidades face ao PIB		
Receita fiscal, da qual:		
Impostos indiretos	1,25	1,58
Impostos diretos	1,67	1,95
Contribuições sociais efetivas	0,75	1,14
	-1,37	0,90
Elasticidades face ao Consumo Privado		
Impostos indiretos	2,46	4,76
Elasticidades face à Procura Interna		
Impostos indiretos	2,96	5,95
Elasticidades face às Remunerações		
Impostos diretos	n.d.	2,29
Contribuições sociais efetivas	n.d.	1,80
<i>Por memória:</i>		
	<i>Taxas de variação homóloga (nominal) %</i>	
Receita Fiscal, da qual:		
Impostos indiretos	2,1%	3,1%
Impostos diretos	2,9%	3,8%
Contribuições sociais efetivas	1,3%	2,2%
	-2,3%	1,8%
PIB	1,7%	2,0%
Consumo privado	1,2%	0,8%
Remunerações	n.d.	1,0%
Procura Interna	1,0%	0,6%

Fonte: Ministério das Finanças (DEO/2014-18), OE/2013, OE/2014 e cálculos da UTAO. | Nota: As elasticidades apuradas para os anos 2014 e 2015 encontram-se ajustadas dos efeitos fiscais e contributivos das medidas discricionárias de consolidação orçamental de 2014 e 2015 (previstas nos Quadros II.7 e II.9 do DEO/2014-18).

III.2.2 Despesa

18 O peso da despesa total no produto diminui em todos os anos de projeção do DEO/2014-18. Projeta-se uma diminuição do peso da despesa total no PIB, no período em análise, de 5,1 p.p do PIB, de 48,2%, em 2013, para 43,1% do PIB, em 2018 (Tabela 7, Gráfico 15 e Gráfico 16). Não obstante a redução da despesa em percentagem do PIB, verifica-se um aumento desta componente em termos nominais em 2016, 2017 e 2018, em 1,0 mil M€, 1,4 mil M€ e 2,0 mil M€, respetivamente (Tabela 8). Em termos de aumento médio anual, o DEO/2014-18 apresenta um crescimento de 0,7% para a despesa total durante o período em análise, o que compara com um acréscimo médio de 3,0% do PIB nominal.

Tabela 7 – Despesas das administrações públicas
(em percentagem e em pontos percentuais do PIB)

	2013	DEO/2014-18					Variação (p.p. do PIB)					Variação de 2018 face a:	
		2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018	2007	2013
Despesa Total	48,2	46,9	45,8	44,8	43,8	43,1	-1,3	-1,1	-1,1	-1,0	-0,7	-1,2	-5,1
Despesa corrente	46,2	44,7	43,6	42,7	41,8	41,2	-1,5	-1,1	-0,9	-0,9	-0,7	0,2	-5,0
Consumo intermédio	4,4	4,6	4,3	4,3	4,1	4,0	0,2	-0,3	0,1	-0,2	-0,1	-0,4	-0,4
Despesas com pessoal	10,7	9,5	9,1	8,8	8,6	8,5	-1,2	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	-3,6	-2,3
Juros	4,3	4,3	4,3	4,2	4,1	4,2	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,1	1,3	-0,1
Subsídios	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
Prestações sociais	23,4	22,7	22,4	22,0	21,6	21,2	-0,7	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	2,7	-2,3
- Das quais em dinheiro	18,9	18,2	18,1	17,9	17,6	17,3	-0,6	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	2,7	-1,6
- Das quais em espécie	4,6	4,5	4,3	4,2	4,0	3,9	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,7
Outra despesa corrente	2,7	2,8	2,8	2,6	2,7	2,7	0,2	0,0	-0,2	0,1	0,0	0,3	0,0
Despesas de capital	2,0	2,2	2,2	2,0	2,0	1,9	0,2	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	-1,4	-0,1
- FBCF	1,4	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6	0,3	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-1,1	0,1
- Outras despesas de capital	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,3	-0,2
Despesa Primária	43,9	42,6	41,5	40,5	39,7	38,9	-1,3	-1,1	-1,0	-0,9	-0,8	-2,5	-5,1
Despesa Corrente Primária	41,9	40,4	39,3	38,5	37,7	37,0	-1,5	-1,1	-0,8	-0,8	-0,7	-1,1	-5,0

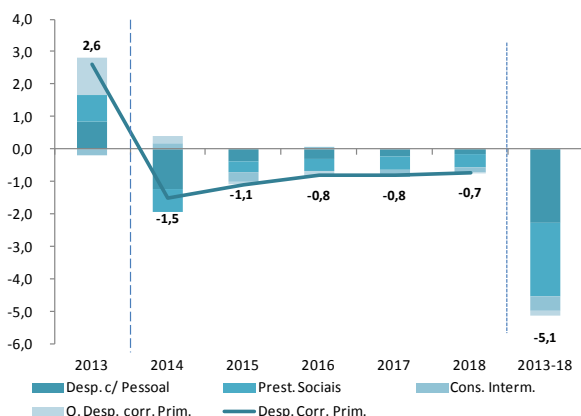
Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Tabela 8 – Despesas das administrações públicas
(em milhares de milhões de euros e em percentagem)

	2013	DEO/2014-18					Taxa de variação anual					Taxa de variação média anual
		2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018	2013-18
Despesa Total	79,8	79,2	79,2	80,0	81,2	82,8	-0,7	0,0	1,0	1,4	2,0	0,7
Despesa corrente	76,5	75,5	75,5	76,4	77,5	79,1	-1,3	-0,1	1,3	1,4	2,1	0,7
Consumo intermédio	7,3	7,7	7,4	7,8	7,6	7,7	6,0	-4,4	4,8	-1,6	0,2	0,9
Despesas com pessoal	17,8	16,1	15,8	15,8	16,0	16,3	-9,5	-1,8	0,0	1,0	2,0	-1,8
Juros	7,1	7,3	7,5	7,6	7,6	8,1	3,7	2,1	1,0	1,1	5,7	2,7
Subsídios	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	7,5	-0,9	2,7	2,9	3,0	3,0
Prestações sociais	38,8	38,4	38,8	39,4	40,1	40,7	-1,2	1,0	1,7	1,7	1,6	1,0
- Das quais em dinheiro	31,2	30,8	31,4	31,9	32,6	33,2	-1,4	1,9	1,9	1,9	1,9	1,2
- Das quais em espécie	7,6	7,6	7,4	7,4	7,5	7,6	-0,1	-2,6	0,7	0,7	0,7	-0,1
Outra despesa corrente	4,4	4,8	4,8	4,7	5,0	5,1	9,1	1,0	-3,0	5,7	2,7	3,0
Despesas de capital	3,3	3,7	3,8	3,6	3,6	3,7	11,5	1,6	-3,9	0,6	0,6	2,0
- FBCF	2,4	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	26,4	-0,4	0,0	0,0	0,0	4,7
- Outras despesas de capital	0,9	0,7	0,8	0,6	0,6	0,7	-26,0	10,2	-19,2	3,6	3,6	-6,7
Despesa Primária	72,8	71,9	71,8	72,5	73,5	74,7	-1,2	-0,2	1,0	1,4	1,6	0,5
Despesa Corrente Primária	69,4	68,2	68,0	68,9	69,9	71,1	-1,8	-0,3	1,3	1,5	1,7	0,5
PIB nominal	165,7	168,9	172,9	178,9	185,4	192,2	2,0	2,4	3,4	3,7	3,7	3,0

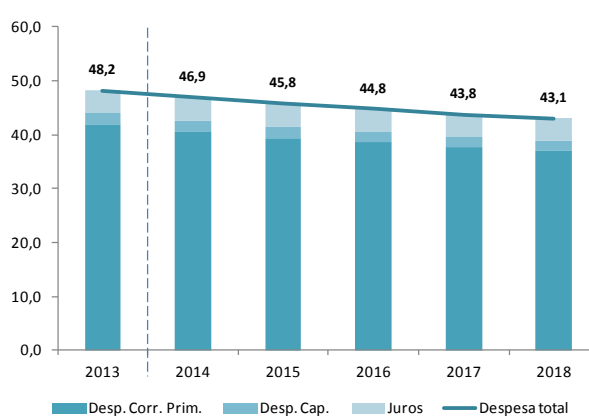
Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Gráfico 15 – Variação anual da despesa corrente primária
(em pontos percentuais do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Gráfico 16 – Evolução da despesa em termos relativos
(em percentagem do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

19 A despesa com prestações sociais em dinheiro diminui em termos relativos, mas aumenta sucessivamente, em termos nominais, de 2015 em diante.¹² Para 2014 projeta-se uma redução das prestações sociais em termos nominais, em resultado, sobretudo, das medidas referentes ao sistema de pensões, nomeadamente o novo desenho da CES, o aumento da idade de aposentação e a introdução da condição de recursos nas pensões de sobrevivência (Tabela 8). Para o período subsequente, encontra-se projetado um crescimento das prestações sociais.¹³ Em 2015, o aumento parece ser justificado pela substituição da CES pela condição de sustentabilidade.¹⁴ Em percentagem do PIB, encontra-se projetado um decréscimo da despesa com prestações sociais em dinheiro, a qual passa de 18,9 p.p. do PIB, em 2013, para 17,3 p.p. do PIB em 2018, em consequência da taxa de crescimento do PIB nominal prevista (Tabela 7).¹⁵

20 Encontra-se projetada uma redução da despesa com subsídio de desemprego, tanto em termos nominais, como em termos relativos. De 2013 para 2018, o DEO/2014-18 tem subjacente uma redução da despesa com o subsídio de desemprego de 0,4 p.p do PIB. Esta variação representa uma diminuição de 15% no montante do subsídio de desemprego face ao valor pago em 2013 (que foi de 2726 M€). A diminuição da taxa de desemprego, projetada no DEO/2014-18, é determinante enquanto fator explicativo para a redução do montante a pagar com o subsídio de desemprego.¹⁶

¹² As prestações sociais podem ser subdivididas em prestações sociais em espécie fornecidas pelos produtores mercantis e prestações sociais exceto transferências sociais em espécie (no qual se incluem as pensões, o CSI, o RSI, o subsídio de desemprego, entre outros).

¹³ A taxa média anual de crescimento das prestações sociais exceto transferências sociais em espécie no período 2016-2018 é de 1,9%, valor superior à taxa de inflação anual, medida pelo IHPC, de 1,5%.

¹⁴ Registe-se que, em contabilidade nacional, a CES e a contribuição de sustentabilidade são registadas enquanto dedução às prestações sociais.

¹⁵ Registe-se, ainda, que a variação das prestações sociais está também dependente da concretização das projeções para o emprego.

¹⁶ A evolução também é justificada, em parte, pela aplicação da condição de recursos (cf. Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho) e pelas alterações ao regime jurídico das prestações de desemprego (cf. Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março).

21 Não obstante a reversão gradual das reduções remuneratórias, tendencialmente num horizonte de cinco anos, é projetado um decréscimo das despesas com pessoal no período em análise. De acordo com as projeções, as despesas com pessoal registam uma redução entre 2013 e 2018. Este decréscimo verifica-se quer em percentagem do PIB, quer em termos nominais face a 2013, mas incide particularmente em 2014 e 2015. Saliente-se que as variações desta rubrica dependem das opções para a política remuneratória (o efeito-preço) e da evolução do número de funcionários (o efeito-quantidade).¹⁷ Em termos nominais, o DEO projeta um aumento das despesas com pessoal em 2017 e 2018, atingindo, nesse ano, um montante global de despesa próximo do previsto para 2014 (Tabela 8).

22 A despesa com juros deverá aumentar em termos nominais ao longo do horizonte de previsão. De acordo com o DEO/2014-18, a taxa de juro implícita deverá subir marginalmente no período entre 2015 e 2018 (Tabela 9). No período entre 2014 e 2016, o crescimento da despesa com juros será explicado pelo aumento do *stock* da dívida pública, enquanto no biénio 2017-2018 deverá predominar o efeito taxa de juro.

Tabela 9 – Contributos para a variação da despesa com juros
(em mil milhões de euros)

	Dívida Pública	Variação da dívida	Despesa com Juros	Taxa de juro implícita na dívida	Variação da despesa com juros		
					Total	efeito stock	efeito taxa de juro
2012	204,9	19,6	7,1	3,7%	0,2	0,8	-0,5
2013	213,6	8,8	7,1	3,4%	-0,1	0,5	-0,5
2014	219,9	6,2	7,3	3,4%	0,3	0,3	0,0
2015	222,5	2,6	7,5	3,4%	0,2	0,1	0,0
2016	224,7	2,2	7,6	3,4%	0,1	0,1	0,0
2017	223,9	-0,8	7,6	3,4%	0,1	0,0	0,1
2018	224,4	0,5	8,1	3,6%	0,4	0,0	0,4

Fonte: Ministério das Finanças, INE (Procedimento dos Défices Excessivos), Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Nota: A taxa de juro implícita na dívida corresponde ao peso dos juros de um determinado ano no *stock* médio da dívida pública. Omitiu-se o contributo do “efeito cruzado” para a determinação da despesa com juros, uma vez que este assume valores pouco expressivos.

23 Depois de um aumento em 2014, projeta-se para os anos seguintes uma estabilização do investimento público. Segundo o DEO, projeta-se para o período em análise um aumento do peso do investimento público (FBCF) no PIB, fixando-se em 1,6% do PIB em 2018 (Tabela 7). Em termos nominais, em 2014, prevê-se um aumento do investimento público face a 2013, de cerca de 600 M€, e uma estabilização em torno de 3 mil M€ anuais nos anos seguintes (Tabela 8).

¹⁷ A evolução no período em análise resulta da alteração da política de rendimentos (com um significativo decréscimo das remunerações) efetuada em 2014; da aplicação do horário semanal de trabalho de 40 horas e das reformas no sistema educativo. No DEO refere-se que a recuperação das reduções remuneratórias não pode implicar o aumento da massa salarial das administrações públicas, pelo que, a redução nominal projetada no DEO implica um decréscimo expressivo do número de efetivos por aposentação, através de rescisões por mútuo acordo ou mediante a utilização do sistema de requalificação de trabalhadores.

24 A projeção para o consumo intermédio aponta para um comportamento relativamente irregular, com um aumento em 2014, uma redução em 2015 e um novo aumento no ano seguinte. De 2013 para 2018, encontra-se projetado um decréscimo do consumo intermédio de 0,4 p.p. do PIB (de 4,4 p.p. para 4,0 p.p. do PIB). Todavia, em termos nominais, esta variação relativa tem subjacente um aumento de, aproximadamente, 0,4 mil M€, o que representa um crescimento médio anual de 0,9% (Tabela 8). Não obstante o crescimento em termos médios para os cinco anos da projeção, verifica-se uma evolução do consumo intermédio relativamente irregular, com um aumento anual em 2014 (de 6%) e uma redução em 2015 (de 4,4%), regressando a um nível próximo do verificado em 2013. Para a redução projetada para 2015 concorrerá, em parte, a redução das indemnizações compensatórias para o SEE (que representa 175 M€ em 2014 e 2015), a reforma hospitalar e a otimização dos custos na área da saúde, a poupança a obter com a renegociação dos contratos de PPP e a redução da despesa em tecnologias de informação e comunicação, em estudos pareceres, projetos, consultoria e outros trabalhos especializados (317 M€) (ver parágrafo 30).¹⁸ Relativamente às PPP, pedidos de indemnização/reposição de equilíbrio financeiro, os quais têm vindo a ser apresentados por algumas concessionárias, representam riscos orçamentais.¹⁹ Para 2016, O DEO prevê um aumento do consumo intermédio de 4,8%.

Caixa 6 – Impacto em 2013 da restituição do 13.º e 14.º mês aos funcionários públicos e pensionistas

Em 2013, a consolidação orçamental consubstanciou-se, sobretudo, através do aumento da receita fiscal. O agravamento da tributação direta foi tomada na sequência das decisões de inconstitucionalidade relativamente à eliminação dos 13.º e 14.º meses dos funcionários públicos e pensionistas. Com efeito, o aumento de despesa com pessoal das administrações públicas verificada em 2013 decorreu da restituição desses subsídios. De acordo com a Comissão Europeia, a restituição do 13.º e 14.º mês aos funcionários públicos e pensionistas representou uma despesa de 3,2 mil M€ (1,64 mil M€ em remunerações e 1,55 mil M€ em prestações sociais). Em termos líquidos, o acréscimo da despesa terá sido de 2,5 mil M€, uma vez que o aumento da massa salarial e das pensões permitiu um acréscimo da receita fiscal (536 M€) e das contribuições sociais (181 M€).

Tabela 1 – Impacto da restituição do 13.º e 14.º mês aos funcionários públicos e pensionistas
(em milhões de euros)

Impacto da restituição do 13.º e 14.º mês (milhões de euros)	
Aumento da receita do IRS	536
Aumento das contribuições fiscais	181
Aumento da Remuneração dos Empregados	1642
Aumento das Prestações Sociais	1546
Efeito Líquido de aumento da despesa	2471

Fonte: Relatório da Comissão Europeia de Abril de 2014, sobre Portugal, relativo à 11.ª avaliação do PAEF.

De salientar que a alteração dos escalões do IRS e a sobretaxa extraordinária do IRS, de acordo com a estimativa apresentada no OE/2013, garantiu um acréscimo de receita de 2,8 mil M€. Também no relatório da Comissão Europeia, relativo à 11.ª avaliação do PAEF, se aponta para que o aumento da receita com IRS, excluindo o efeito fiscal da restituição 13.º e 14.º mês, tenha atingido 2,8 mil M€.

¹⁸ A renegociação dos contratos PPP gerará, segundo o Ministério das Finanças, uma poupança de 7,5 mil M€ ao longo da vida útil dos projetos, o que corresponde a aproximadamente 25% do custo total inicialmente previsto.

¹⁹ Segundo o OE/2014, a estimativa para o período entre 2014 e 2018 com encargos líquidos com PPP rodoviárias é de 5,3 mil M€, um aumento de 828 M € face ao estimado para o mesmo período no OE/2013. Tal deveu-se às indemnizações/reposições de equilíbrio financeiro, tendo estas atenuado as poupanças obtidas com a renegociação dos contratos.

III.3 Medidas de consolidação orçamental – 2014

Tabela 10 – Medidas de consolidação orçamental em 2014: comparação entre OE1R/2014 e DEO/2014-18
(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

	OE1R/2014		DEO/2014-18	
	M€	M€	% PIB	diferença M€
Despesas com o pessoal	1 299	1 207	0,7	-92
Alteração da política de rendimentos	622	622	0,4	
Horário semanal de trab. de 40h: redução de efetivos por aposentação e do trab. suplementar	153	153	0,1	
Execução de Programas de Rescisões por Mútuo Acordo	102	60	0,0	-42
Utilização do Sistema de Requalificação de trabalhadores	59	9	0,0	-50
Reformas estruturantes no sistema educativo	215	215	0,1	
Outras medidas setoriais	148	148	0,1	
Prestações sociais	826	577	0,3	-249
Novo desenho da CES	316	67	0,0	-249
Ajuste da idade de acesso à pensão de velhice com base no factor de sustentabilidade	205	205	0,1	
Introdução de condição de recursos nas pensões de sobrevivência	100	100	0,1	
Outras medidas setoriais	198	198	0,1	
Diminuição de despesa com subvenções vitalícias	7	7	0,0	
Prestações sociais em espécie	21	21	0,0	
Consumo intermédio	460	460	0,3	
Reforma Hospitalar e otimização de custos na área da Saúde	207	207	0,1	
Racionalização de custos e redefinição de processos nas áreas da Segurança e Defesa	124	124	0,1	
Outras medidas setoriais	129	129	0,1	
Subsídios	154	154	0,1	
Redução das indemnizações compensatórias para o Setor Empresarial do Estado	90	90	0,1	
Outras medidas setoriais	64	64	0,1	
Investimento	311	311	0,2	
Outra despesa corrente	48	48	0,0	
Total de medidas do lado da despesa	3 119	2 778	1,6	-341
Diminuição de Despesa	3 119	2 778	1,6	-341
Impostos sobre a produção e a importação	170	170	0,1	
Impostos sobre o rendimento e o património	240	240	0,1	
Contribuições sociais	301	297	0,2	-4
Alteração nas contribuições para ADSE, SAD e ADM	265	261	0,2	-4
Ações de fiscalização e cobrança coerciva da Segurança Social	31	31	0,0	
Outras medidas com efeito em contribuições sociais	5	5	0,0	
Outras receitas	415	329	0,2	-86
Otimização do uso de fundos europeus no Emprego da Segurança Social	199	199	0,1	
Contribuição extraordinária sobre o setor energético	100	100	0,1	
Aumento da contribuição sobre o setor bancário	50	50	0,0	
Outras medidas	67	-20	0,0	-87
Total de medidas do lado da receita	1 126	1 036	0,6	-90
Perda de receita fiscal das medidas em despesas com pessoal e prestações sociais	-314	-255	-0,2	59
Perda de receita contributiva do empregado das medidas em despesa com pessoal	-145	-133	-0,1	12
Aumento de Receita	667	648	0,4	-19
Total de medidas permanentes	3 786	3 426	2,0	-360
Total de medidas pontuais	183	132	0,1	-51
Total	3 969	3 558	2,1	-411

Fonte: Ministério das Finanças e Cálculos da UTAO.

25 Os valores relativos à consolidação orçamental para 2014, especificados no DEO/2014-18, apresentam diferenças relativamente aos inscritos no Orçamento do Estado. As medidas de consolidação orçamental apresentadas no âmbito do OE/2014, bem como no OE1R/2014, estavam contabilizadas em 3,9 mil M€ (2,3 p.p. do PIB), um valor superior ao inscrito no DEO/2014-18 em 411 M€ (0,2 p.p. do PIB). Tal deve-se à reavaliação do impacto esperado de algumas medidas.

26 Encontra-se projetada, para 2014, uma menor poupança em despesas com pessoal face ao apresentado no relatório do OE/2014. No DEO/2014-18, efetuou-se uma reavaliação do impacto das medidas de consolidação relativas às despesas com pessoal. A poupança resultante do Programa de Rescisões por Mútuo Acordo foi revista, de 102 M€ para 60 M€. A poupança com a utilização do sistema de requalificação de trabalhadores foi igualmente revista em baixa, de 59M€ para 9M€. Em termos globais, o efeito das medidas de consolidação sobre a redução da despesa com pessoal foi reavaliado, tendo passado de 1299 M€, no OE/2014, para 1207 M€ no âmbito do DEO/2014-18.

27 Face ao inicialmente previsto, projeta-se uma menor receita com a Contribuição Extraordinária de Solidariedade. Quando comparado com o enquadramento vigente em 2013, a CES já sofreu um conjunto de alterações: (i) quanto ao tipo de prestações sobre as quais é aplicada (no OE/2014);²⁰ (ii) e quanto às taxas efetivas e ao rendimento base a partir das quais a CES é aplicada (no OE1R/2014). De acordo com o OE1R/2014, a receita da CES estava avaliada em 856M€, dos quais 644M€ eram provenientes da CGA e 212 M€ da Segurança Social (SS).²¹ No entanto, é referido no DEO/2014-18 que, com base na execução orçamental acumulada até março ao nível da receita da segurança social e da CGA, a receita com a CES foi reavaliada em baixa.^{22, 23}

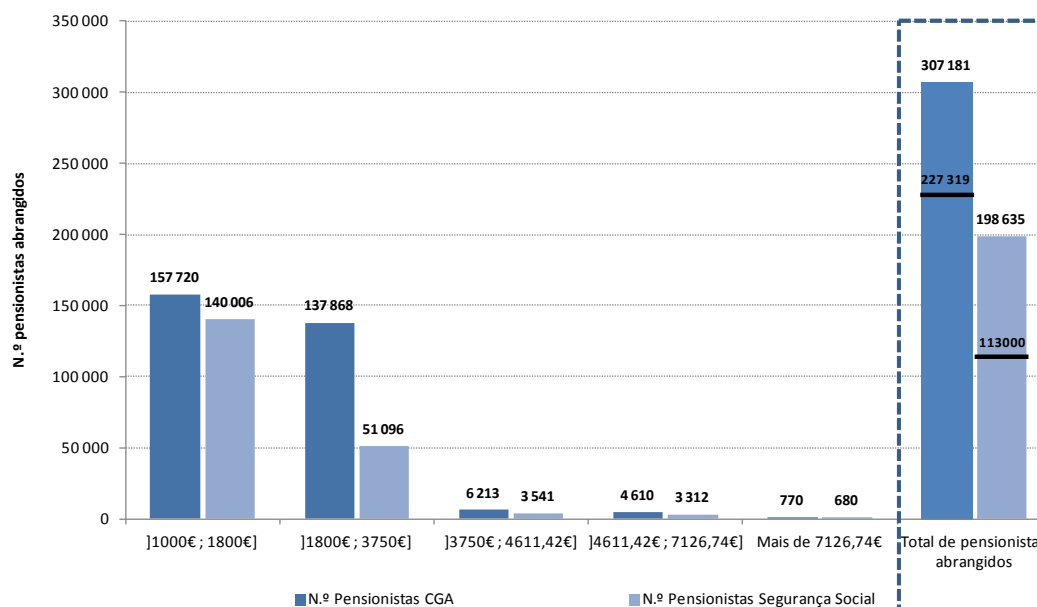
²⁰ No OE/2014 é definido que para efeitos da aplicação da CES considera-se a soma de todas de todas as prestações percebidas pelo mesmo titular, independentemente do ato, facto ou fundamento subjacente à sua concessão, contrariamente ao definido no OE/2013 no qual se considerava somente a soma de todas as prestações com a mesma natureza (ou por morte, ou todas as restantes).

²¹ Esta informação foi obtida através da IGFSS e do Sistema de Informação de Gestão Orçamental do Ministério das Finanças.

²² O erro de projeção poderá ser elevado com base em informação até março, uma vez que os pensionistas com pensões entre 1000€ e 1350€ só começaram a pagar a CES a partir do mês de abril. De referir que, com a reformulação prevista no OER/2014, a CES passou a abranger 165 497 novos pensionistas que anteriormente se encontravam isentos (Gráfico 17).

²³ Com base na mais recente informação disponibilizada à UTAO, noutra âmbito que não a análise do DEO 2014-2018, a receita com a CES atingirá, em 2014, um montante de 670,2 M€ (447,7 M€ provindos da CGA e 212,4 M€ da segurança social), uma reavaliação em baixa de 186 M€ (0,1 p.p. do PIB).

Gráfico 17 – Número de pensionistas abrangidos pela Contribuição Extraordinária de Solidariedade, por intervalo de rendimentos, para a CGA e para a segurança social
(em número de pensionistas)



Fonte: DGO, CGA, I.P., IGFSS, I.P. e cálculos da UTAO. | Nota: a barra a preto identifica o número de pensionistas abrangidos no âmbito do OE/2014.

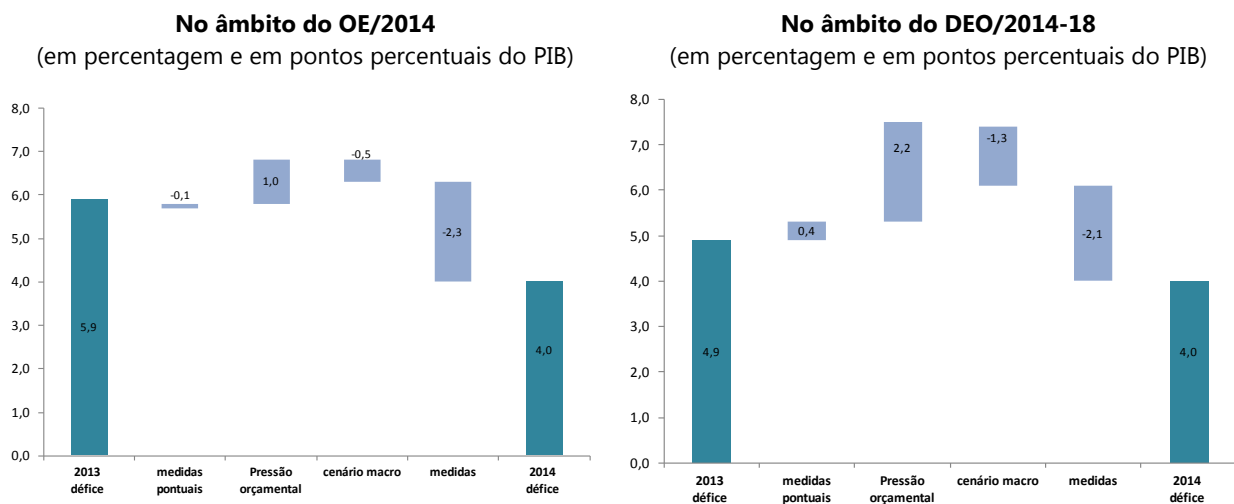
28 Apesar da reavaliação em baixa das medidas de consolidação orçamental para 2014 e da revisão em alta significativa das pressões orçamentais face ao OE/2014, o objetivo para o défice orçamental mantém-se inalterado. Como referido no parágrafo 25, a poupança alcançada com as medidas de consolidação orçamental foi revista em baixa em 0,2 p.p. do PIB. No que se refere às pressões orçamentais, estas foram avaliadas em 2,2 p.p. do PIB, o que representa um acréscimo de 1,2 p.p. face ao descrito no OE/2014.^{24,25} A compensar parcialmente o aumento das pressões orçamentais, encontra-se estimada uma melhoria adicional do saldo orçamental em 0,8 p.p. do PIB em virtude da revisão do cenário macroeconómico.²⁶ Por último refira-se que o ponto de partida, ou seja o défice orçamental de 2013 sem medidas temporárias, foi de 5,3% do PIB e não 5,8% do PIB, tal como se encontrava previsto na 2.ª alteração ao OE/2013.

²⁴ Entende-se por pressões orçamentais os fatores que o governo não controla e que tendem a aumentar a despesa ou reduzir a receita, num contexto de políticas invariantes, normalmente devido a responsabilidades assumidas em exercícios anteriores. No OE/2014 encontram-se identificadas: o aumento da despesa com PPP (0,5% do PIB), aumento das prestações sociais em virtude do número de pensionistas e reformados (0,2% do PIB), e necessidade de criação de uma dotação provisional para fazer face a despesas não previstas (0,3% do PIB).

²⁵ O DEO/2014-18 estima um acréscimo das pressões orçamentais para 2014 em 1,2 p.p.do PIB face ao OE/2014, de 1,0% para 2,2%. Em parte, deve-se ao facto de que parte do aumento das receitas e da redução das despesas das contas nacionais em 2013 não terem um carácter estrutural. Como exemplo, do lado da despesa, a redução em 2013 incidiu, em parte, sobre o investimento e aquisição de bens e serviços, criando pressão na reposição de stocks em 2014.

²⁶ Entre outros aspetos, este efeito é exercido ao nível da despesa com subsídio de desemprego, que foi revisto em baixa, no DEO 2014-2018 face ao OE1R/2014, e ao nível da receita fiscal, a qual foi revista em alta.

Gráfico 18 – Do défice de 2013 ao défice de 2014



Fontes: Ministério das Finanças.

Fontes: Ministério das Finanças.

III.4 Medidas de consolidação orçamental – 2015

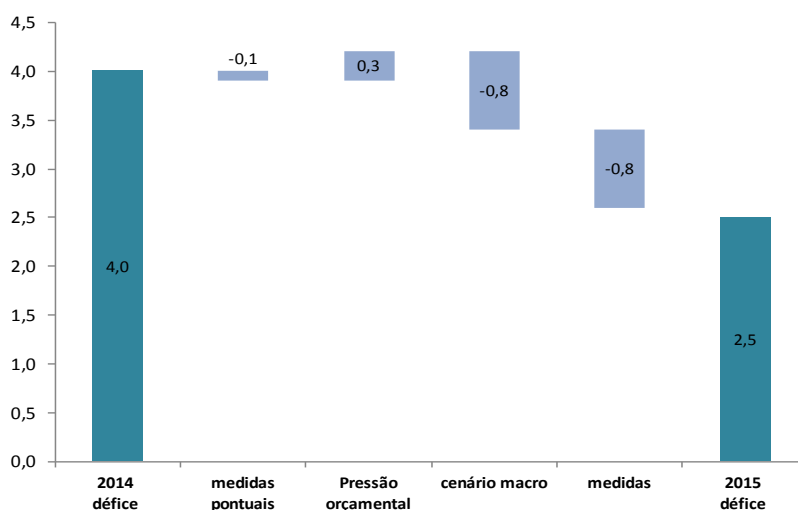
Tabela 11 – Medidas de consolidação orçamental em 2015
(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

	ME	% do PIB
Despesas com o pessoal	187	0,1
Reversão da medida da redução remuneratória (20%)	-225	-0,1
Redução de efetivos por aposentação	190	0,1
Efeito carry-over da execução de programas de rescisão por mútuo acordo	65	0,0
Utilização do sistema de requalificação de trabalhadores	58	0,0
Roupanças associadas ao Programa Aproximar	25	0,0
Outras medidas sectoriais	75	0,0
Prestações sociais	-289	-0,2
Extinção da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) (3,5%-10%)	-660	-0,4
Contribuição de sustentabilidade	372	0,2
Prestações sociais em espécie	213	0,1
Receitas adicionais no sector da Saúde, nomeadamente na Indústria Farmacêutica	200	0,1
Outras medidas sectoriais	13	0,0
Consumo intermédio	537	0,3
Redução de despesa em Tecnologias de Informação e Comunicação	138	0,1
Redução de desp. relativa a estudos, pareceres, proj., consultoria e outros trab. especializados	179	0,1
Roupanças associadas ao Programa Aproximar	30	0,0
Outras medidas sectoriais	190	0,1
Subsídios	99	0,1
Redução das indemnizações compensatórias para o Sector Empresarial do Estado	85	0,0
Outras medidas sectoriais	14	0,0
Investimento	24	0,0
Outra despesa corrente	51	0,0
Total de medidas do lado da despesa	823	0,5
Diminuição de Despesa	823	0,5
Impostos sobre a produção e a importação	150	0,1
Aumento de 0,25 p.p. na taxa normal de IVA (a reverter para os sistemas de pensões)	150	0,1
Contribuições sociais	183	0,1
Efeito carry-over do aumento da contribuição para ADSE-SADs-ADM	75	0,0
Aumento de receita da ADSE pela reposição parcial da redução remuneratória	8	0,0
Aumento de 0,20 p.p. na contribuição do trabalhador para os sistemas de previdência social	100	0,1
Outras receitas	165	0,1
Alteração ao modelo de exploração de jogo	15	0,0
Incremento de impostos específicos sobre o consumo	100	0,1
Outras medidas	50	0,0
Total de Medidas do Lado da Receita	498	0,3
Resultado líquido da receita fiscal das medidas em despesas com pessoal e prestações sociais	37	0,0
Resultado líquido da receita contributiva do empregado das medidas em despesas com pessoal	-21	0,0
Aumento de Receita	514	0,3
Total de medidas permanentes	1 337	0,8
Total de medidas pontuais	41	0,0
Total	1 378	0,8

Fonte: Ministério das Finanças, DEO/2014-18. | Nota: Na errata ao DEO/2014-18 do dia 9 de maio, este quadro encontra-se com uma configuração diferente, estando subdividido em dois quadros: (i) medidas acordadas no âmbito da conclusão formal do 11º exame regular; (ii) reversão gradual das medidas transitórias e medidas compensatórias. O quadro apresentado neste parecer encontra-se disposto numa ótica diferente, separando as medidas da despesa e as medidas da receita.

29 De acordo com o DEO/2014-18, a consolidação orçamental a efetuar em 2015 assenta, sobretudo, na redução da despesa corrente. Para 2015, está projetado um ajustamento orçamental de 1,4 p.p. do PIB, para 2,5% do PIB. Para esse efeito, encontram-se previstas medidas no valor de 1,4 mil M€ (0,8% do PIB) suportadas, sobretudo, na redução da despesa corrente (823 M€). A contribuir para esta redução destacam-se: a diminuição da despesa com pessoal (187 M€), apesar da reversão parcial da medida de redução remuneratória; a redução da despesa com prestações sociais em espécie (213 M€) decorrentes de receitas adicionais no setor da saúde; a redução do consumo intermédio (537 M€) e a contribuição de sustentabilidade (372 M€).^{27, 28} No que se refere ao efeito do ciclo económico, para 2015 está projetada uma redução do défice orçamental de 0,8 p.p. do PIB, em virtude do cenário macroeconómico favorável (por ação dos estabilizadores automáticos, i.e. da receita fiscal e contributiva e da despesa com prestações sociais).

Gráfico 19 – Do défice de 2014 ao défice de 2015
(em percentagem e em pontos percentuais do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças.

30 Para 2015, projeta-se uma redução da despesa com consumos intermédios para níveis de 2013, nomeadamente ao nível da despesa com estudos, pareceres e outros trabalhos especializados, bem como em tecnologias de informação e comunicação. De acordo com o quadro apresentado no DEO relativo às medidas de consolidação orçamental, encontra-se prevista uma diminuição, em 2015, de 537 M€ com consumos intermédios, o que representa um decréscimo superior a 6,5% face à despesa prevista com esta rubrica em 2014 (que é de 7,8 mil M€). Para este efeito, está prevista a redução da despesa com tecnologias de informação e comunicação (138 M€) e com estudos, pareceres, projetos, consultoria e outros trabalhos especializados (179 M€). Saliente-se que, no âmbito da administração central, estão inscritas no OE/2014 verbas para estas rubricas no valor de 473 M€ e de 581 M€, respetivamente, pelo que as poupanças a obter poderão atingir,

²⁷ No setor da saúde, caso não seja possível um acordo entre o Ministério da Saúde e a Indústria Farmacéutica quanto à fixação dos limites à despesa pública com medicamentos, o Ministério da Saúde encontra-se a avaliar medidas com efeito equivalente.

²⁸ A partir da informação do DEO 2014-2018, estima-se que a redução remuneratória aplicada em 2014, em termos globais, represente aproximadamente 1,2 mil M€. Se, por um lado, existem outras medidas em 2015 que compensam a reversão da redução remuneratória, nos anos seguintes o aumento da despesa terá que ser compensado pelas poupanças decorrentes da diminuição do número de efetivos por aposentação. Para 2015 está projetada uma poupança de 190 M€ por esta via.

aproximadamente, 25% da despesa prevista para 2014 (Tabela 12).²⁹ No entanto, para que essas poupanças possam ocorrer em 2015, será necessário observar-se um aumento significativo e pontual da despesa com estas rubricas em 2014 (de 98,7 M€ e de 166 M€, em cada uma delas, respetivamente). Assim, a poupança indicada no DEO para 2015 significará, em grande medida, o restabelecimento do nível despesa vigente em 2013.

Tabela 12 – DEO/2014-18 – Despesas da Administração Central
(em milhões de euros e em percentagem)

Administração Central	2011	2012	2013	OE 2014	var 14/13
Estudos, Pareceres, projetos, consultoria e outros trab. Esp.	624,6	471,1	414,6	580,7	166,0
tvh %		-24,6%	-12,0%	40,0%	
Tec. Informação e Comunicação	472,8	474,0	374,0	472,7	98,7
tvh %		0,2%	-21,1%	26,4%	

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores referentes a tecnologias de informação e comunicação incluem as rubricas de locação de material informático, comunicações, assistência técnica e investimento em *software* e equipamento de informática.

31 Relativamente ao estimado no âmbito do DEO/2013-2017, há a registar um acréscimo das medidas de consolidação orçamental durante o período 2014-2016.³⁰ No entanto, é projetado um menor ajustamento estrutural. As medidas de consolidação orçamental previstas no âmbito do DEO/2013-17 ascendiam, para 2014, 2015 e 2016 a 1,7%, 0,4% e 0,7% do PIB, respetivamente.³¹ No entanto, no DEO/2014-18 são projetadas medidas no valor de 2,1%, 0,8% e 0,5% do PIB, i.e., para cada um dos três anos acima referidos.

Tabela 13 – Comparação DEO/2014-18 e DEO/2013-17 – Medidas de consolidação orçamental
(em percentagem do PIB)

	Medidas de Consolidação Orçamental		
	2014	2015	2016
DEO 2014-18	2,1%	0,8%	0,5%
DEO 2013-17	1,7%	0,4%	0,7%
diferença	0,4%	0,4%	-0,2%

Fonte: Ministério das Finanças

32 O aumento da despesa em virtude da reversão das medidas transitórias do lado da despesa é compensado por medidas quer do lado da despesa, quer do lado da receita. A extinção da contribuição extraordinária de solidariedade (CES) e a reversão gradual da medida da redução remuneratória tem como consequência imediata um aumento da despesa em, aproximadamente, 885M€ (Tabela 14). De modo a financiar este aumento de despesa, estão previstas medidas de aumento de receita e de redução de despesa. Do lado da despesa: (i) a contribuição de sustentabilidade; (ii) poupanças associadas ao Programa Aproximar. Estas medidas perfazem 427 M€.

²⁹ As despesas com consumo intermédio da administração central representam, aproximadamente, 70% do total de despesa com consumos intermédios das administrações públicas.

³⁰ Aquando da apresentação do DEO/2013-17, não era conhecido a composição exata das medidas que podiam vir a ser adotadas pelo Governo para concretizar os objetivos orçamentais em virtude da decisão do Tribunal Constitucional de 5 de abril de 2013. Nesse sentido, a abordagem aqui seguida foi a de analisar o conjunto dos três anos de forma a esbater o impacto desse episódio pontual na consolidação orçamental. Adicionalmente, a projeção quanto ao cenário macroeconómico melhorou face ao projetado no DEO/2013-17, também se registando um aumento das pressões orçamentais.

³¹ No DEO/2013-17, as medidas de consolidação orçamental para 2015 incidiam na redução de despesas com PPP e com indemnizações compensatórias, na diminuição de consumos intermédios e na segunda fase do PREMAC e no efeito *carry-over* da passagem da semana de trabalho de 35 para 40 horas.

Do lado da receita: (i) o aumento de 0,25 p.p. na taxa nominal de IVA, cuja receita reverte para o sistema de pensões; (ii) o aumento de 0,2 p.p. na contribuição do trabalhador para os sistemas de previdência social; (iii) outras medidas. Tendo em consideração o impacto na receita fiscal e na receita contributiva em resultado das medidas compensatórias e da reversão das medidas transitórias, o aumento da receita totaliza 423 M€.

Tabela 14 – DEO/2014-18 – Reversão gradual das medidas transitórias e medidas compensatórias em 2015
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	M€	% do PIB
Despesas com o pessoal	-200	-0,1
Reversão da medida da redução remuneratória (20%)	-225	-0,1
Poupanças associadas ao Programa Aproximar	25	0,0
Prestações sociais	-288	-0,2
Extinção da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) (3,5%-10%)	-660	-0,4
Contribuição de sustentabilidade	372	0,2
Consumo Intermédio	30	0,0
Poupanças associadas ao Programa Aproximar	30	0,0
Total de medidas do lado da despesa	-458	-0,3
Receita Fiscal	243	0,1
Aumento de 0,25 p.p. na taxa normal de IVA (a reverte para os sistemas de pensões)	150	0,1
Impacto de reversão de medidas transitórias	152	0,1
Impacto das medidas compensatórias	-59	0,0
Contribuições sociais	130	0,1
Aumento de receita da ADSE pela reposição parcial da redução remuneratória	8	0,0
Aumento de 0,20 p.p. na contribuição do trabalhador para os sistemas de previdência social	100	0,1
Impacto de reversão de medidas transitórias	25	0,0
Impacto das medidas compensatórias	-3	0,0
Outras receitas	50	0,0
Outras medidas	50	0,0
Total de Medidas do Lado da Receita	423	0,2
Total	-35	0,0

Fonte: Ministério das Finanças. | Nota: Este quadro apresenta as medidas compensatórias e transitórias na ótica do impacto na despesa. A disposição das medidas é distinta da apresentada no DEO/2014-18 (errata do dia 9 de maio), no entanto, ambas as apresentações são compatíveis.

33 O DEO/2014-18 prevê, para 2015, a extinção da contribuição extraordinária de solidariedade (CES) e a sua substituição por medidas de valor equivalente. Para 2015, está projetado a extinção da contribuição extraordinária de solidariedade, que de acordo com o definido no OE1R/2014, pode ser tipificado como se apresenta na Tabela 15, e a sua substituição por outras medidas cuja receita também reverte para o sistema de pensões e orçamento da segurança social. Uma das medidas a implementar, e que afeta diretamente o rendimento dos pensionistas, é a contribuição de sustentabilidade, tipificada na Tabela 16. Por outro lado, regista-se um aumento de 0,25 p.p. na taxa nominal de IVA, cuja receita é consignada ao orçamento da segurança social, e um aumento de 0,2 p.p. na contribuição do trabalhador para os sistemas de previdência social. Adicionalmente, a taxa de atualização anual das pensões está sujeita a um fator de equilíbrio compatível com a sustentabilidade do sistema de pensões.³²

³² Este fator de equilíbrio está dependente da relação entre as receitas e despesas do sistema, bem como das alterações estruturais registadas nas variáveis demográficas e económicas que o caracterizam.

Tabela 15 – Critérios para o apuramento da CES vigentes no OE1R/2104
(em euros e em percentagem)

Valor bruto da pensão M€	OE1R/2014 Apuramento da Contribuição Extraordinária de Solidariedade	Taxa efetiva (%)
[0€; 1000€]	0 €	0%
]1000€; 1800€]	3,5% sobre o valor total da pensão, garantindo um valor de pensão mínimo de 1000€.	Inicialmente apresenta-se crescente com o nível de rendimento; atingindo 3,5% para pensões superiores a 1037€, mantendo-se constante até ao limite superior deste intervalo (1800€)
]1800€; 3750€]	3,5% sobre 1800€ acrescido de 16% sobre o valor da pensão remanescente.	Crescente com o valor da pensão, evoluindo de 3,5% para o limite inferior do intervalo (1800€) até 10% no limite superior do intervalo (3750€)
]3750€; 4611,42€]	10% sobre o valor total da pensão.	10%, constante ao longo de todo o intervalo
]4611,42€; 7126,74€]	10% sobre 4611,42€ acrescido de 25% sobre o valor da pensão remanescente.	Crescente com o valor da pensão, evoluindo de 10% para o limite inferior do intervalo (4611,42€) até 15% no limite superior do intervalo (7126,74€)
]7126,74€; +∞]	10% sobre 4611,42€ acrescido de: i) 25% sobre o valor da pensão situando entre 4611,42€ e 7126,74€ (equivalente a 2515,32€) e ii) 50% sobre o valor da pensão remanescente.	Crescente com o valor da pensão. Representa 15% do rendimento no limite inferior do intervalo (7126,74€), crescendo a partir deste nível de rendimento, tendo como limite 50%. A título de exemplo apresenta-se a taxa efetiva para alguns valores de referência: i) 10 000€: 25,27% ii) 15 000€: 33,5% iii) 20 000€: 37,6% iv) 25 000€: 40,1% v) 50 000€: 45,1%

Fonte: Ministério das Finanças (OE1R/2014) e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores das pensões referem-se a valores mensais. O indexante de apoios sociais (IAS) ascende a 419,22. O cálculo dos limites indicados corresponde a: i) 4611,42 = 11*IAS; ii) 7126,74 = 17*IAS.

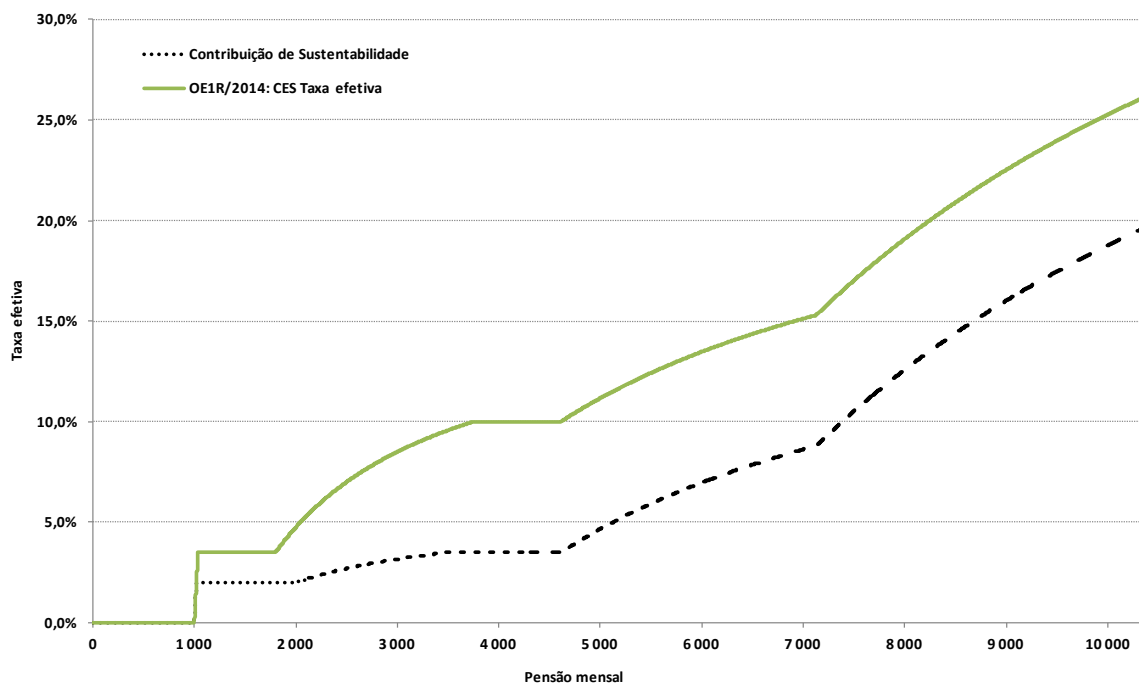
Tabela 16 – Critérios para o apuramento da Contribuição de Sustentabilidade, definidos no DEO/2014-18
(em euros e em percentagem)

Valor bruto da pensão M€	DEO 2014-2018 Apuramento da Contribuição de Sustentabilidade	Taxa efetiva (%)
[0€; 1000€]	0 €	0%
]1000€; 2000€]	2% sobre o valor total da pensão, garantindo um valor de pensão mínimo de 1000€.	Inicialmente apresenta-se crescente com o nível de rendimento; atingindo 2% para pensões superiores a 1021€, mantendo-se constante até ao limite superior deste intervalo (2000€)
]2000€; 3500€]	2% sobre 2000€ acrescido de 5,5% sobre o valor da pensão remanescente.	Crescente com o valor da pensão, evoluindo de 2% para o limite inferior do intervalo (2000€) até 3,5% no limite superior do intervalo (3500€)
]3500€; 4611,42€]	3,5% sobre o valor total da pensão.	3,5%, constante ao longo de todo o intervalo
]4611,42€; 7126,74€]	3,5% sobre 4611,42€ acrescido de 18,5% sobre o valor da pensão remanescente.	Crescente com o valor da pensão, evoluindo de 3,5% para o limite inferior do intervalo (4611,42€) até 8,8% no limite superior do intervalo (7126,74€)
]7126,74€; +?]	3,5% sobre 4611,42€ acrescido de: i) 18,5% sobre o valor da pensão situando entre 4611,42€ e 7126,74€ (equivalente a 626,7€) e ii) 43,5% sobre o valor da pensão remanescente.	Crescente com o valor da pensão. Representa 8,8% do rendimento no limite inferior do intervalo (7126,74€), crescendo a partir deste nível de rendimento, tendo como limite 43,5%. A título de exemplo apresenta-se a taxa efetiva para alguns valores de referência: i) 10 000€: 18,77% ii) 15 000€: 27% iii) 20 000€: 31,1% iv) 25 000€: 33,6% v) 50 000€: 38,6%

Fonte: Ministério das Finanças (OE1R/2014) e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores das pensões referem-se a valores mensais. O indexante de apoios sociais (IAS) ascende a 419,22. O cálculo dos limites indicados corresponde a: i) 4611,42 = 11*IAS; ii) 7126,74 = 17*IAS.

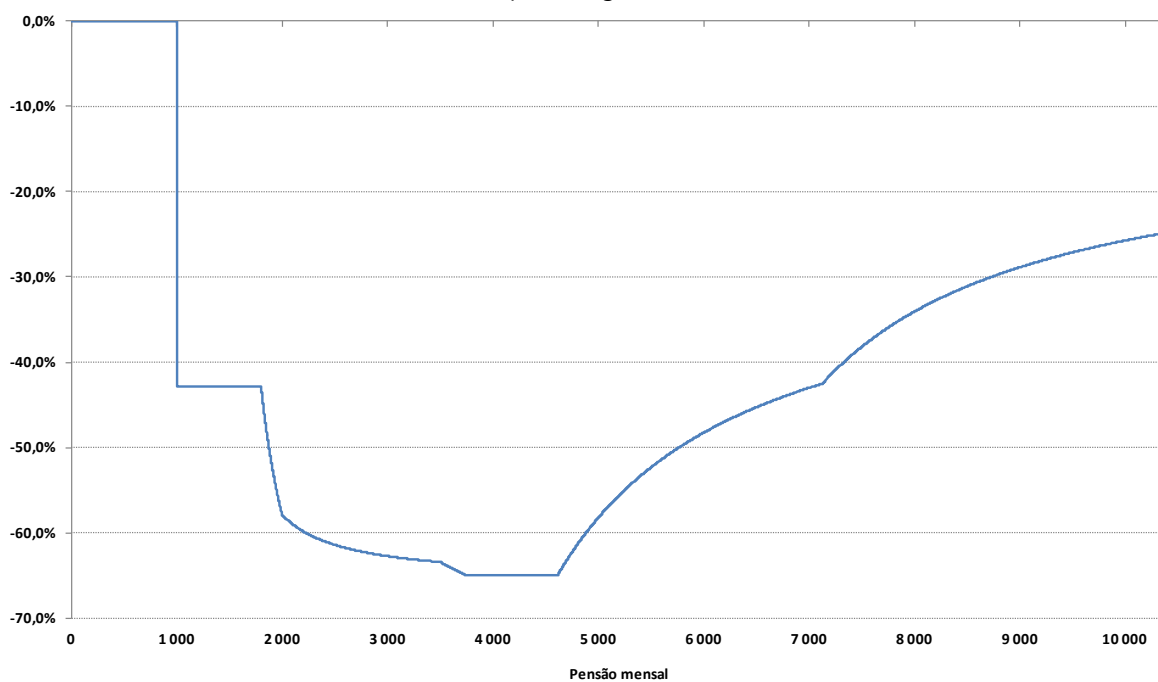
34 O impacto decorrente da substituição da CES pela Contribuição de Sustentabilidade é positivo para todos os pensionistas, sendo as pensões mensais entre 3750€ e 4611,42€ as mais beneficiadas, em termos relativos. Quando comparada com a CES, a contribuição de sustentabilidade tem subjacente um desagravamento da taxa efetiva para todas as pensões (Gráfico 20) sobre as quais incide. O desagravamento das taxas efetivas é superior para as pensões situadas no intervalo entre 3750 e 4611,42 euros (11 vezes o valor do Indexante de Apoios Sociais - IAS), e que decorre da diminuição da taxa efetiva de 10% para 3,5%, o que representa uma redução de 65% no montante de contribuição paga pelo CES (Gráfico 21). Relativamente às pensões brutas entre 1000€ e 1800€, a redução do montante é de 42,9% (e resulta da passagem de uma taxa de 3,5 para 2,0%).

Gráfico 20 – Contribuição Extraordinária de Solidariedade e Contribuição de Sustentabilidade
(em percentagem e em euros)



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Gráfico 21 – Alteração da contribuição em termos relativos resultante da transformação da CES na Contribuição de Sustentabilidade
(em percentagem e euros)

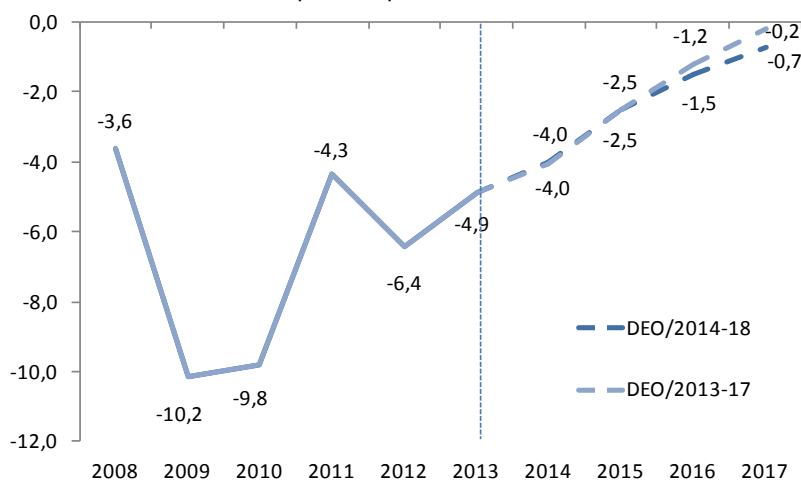


Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

III.5 Comparação do DEO/2014-18 com outros referenciais

35 A trajetória para o défice orçamental prevista no DEO é idêntica à apresentada no DEO/2013-17, embora se projete para os dois últimos anos défices ligeiramente superiores, o que se traduz num menor ritmo de correção do desequilíbrio orçamental face ao considerado anteriormente. Para 2014 e 2015, os objetivos para o défice mantêm-se inalterados em 4,0 e 2,5% do PIB (Gráfico 22), respetivamente. Já para os anos seguintes, a trajetória agora definida revê em alta os objetivos para o défice em +0,3 p.p. em 2016, para 1,5% do PIB, e em +0,5 p.p. em 2017, para -0,7% do PIB. Deste modo, o esforço de correção do défice global inerente à atual versão do DEO ascende a 3,3 p.p. entre 2014 e 2017, sendo menos exigente do que a prevista no DEO anterior, que para o mesmo período previa uma correção do défice em 3,8 p.p. em termos acumulados.

Gráfico 22 – Projeções para o saldo orçamental
(em pontos percentuais do PIB)



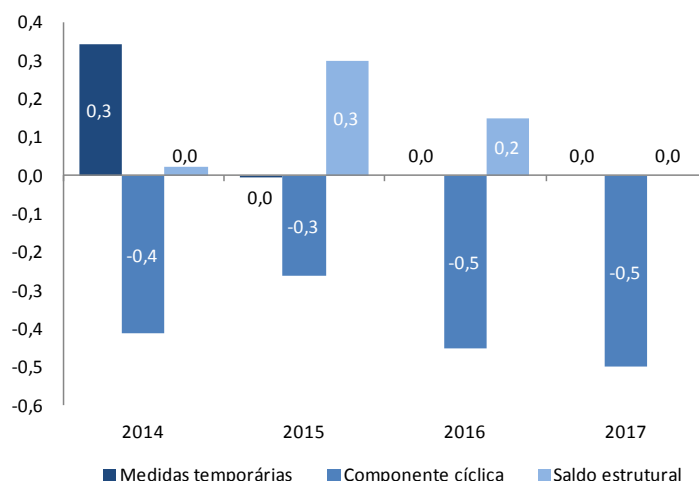
Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: De modo a eliminar o impacto que a revisão do PIB nominal entre os dois DEO poderia ter sobre os resultados da comparação, considerou-se para todo o horizonte temporal o PIB nominal subjacente ao DEO/2014-18.

36 Na trajetória de redução do défice orçamental, o DEO mantém a correção gradual do saldo estrutural para -0,5% do PIB em 2017, em linha com o DEO/2013-17, mas prevê que o esforço de correção deste défice seja mais exigente nos primeiros anos. Face ao DEO anterior, o saldo estrutural foi revisto em alta em 2015 (+0,3 p.p.) e em 2016 (+0,2 p.p.) (Gráfico 23). Em resultado, a estratégia orçamental implícita para alcançar o objetivo definido para 2017 altera-se. Com efeito, o anterior DEO repartia entre 2015 e 2017 o esforço de redução do saldo estrutural, considerando reduções anuais na ordem dos 0,5 a 0,6 p.p. do PIB (Tabela 17). O DEO agora apresentado aponta para que este esforço, que se deverá traduzir em medidas efetivas de consolidação, seja mais evidente no início do horizonte de projeção, ascendendo a 0,8 p.p. em 2015 (0,3 p.p. acima do previsto no DEO anterior).

37 No que respeita à componente cíclica, o DEO aponta para que o ciclo económico tenha um impacto orçamental mais negativo ao longo do horizonte de previsão do que o anteriormente projetado. Face ao DEO/2013-17, a componente cíclica do saldo orçamental afigura-se mais negativa entre 2014 e 2017, sendo a revisão mais acentuada no final do horizonte de projeção (Gráfico 23). O efeito negativo da componente cíclica sobre o saldo orçamental deverá diminuir ao longo do período, em paralelo com a melhoria da atividade económica e a redução do hiato do produto, mas o DEO projeta agora que aquele efeito seja ainda negativo em 2017 (-0,2 p.p.), enquanto no DEO anterior se previa que para esse ano o efeito fosse já positivo (Tabela 17). É num contexto de agravamento da componente cíclica face ao DEO anterior que se projeta uma revisão em baixa para o saldo orçamental, sem comprometer o ajustamento do saldo estrutural. Com efeito, a revisão em baixa da componente cíclica é compensada, em 2014, pela projeção de uma despesa menor com as indemnizações no âmbito do programa de rescisões por mútuo acordo face ao previsto no DEO/2013-17 e, em 2015 e 2016, reflete-se numa revisão em baixa do saldo orçamental. De referir que a Comissão Europeia publicou nas Previsões da Primavera uma estimativa revista para a componente cíclica do saldo orçamental em resultado de uma revisão metodológica (ver Caixa 6).

Gráfico 23 – Decomposição da revisão do saldo orçamental face ao DEO/2013-17

(em pontos percentuais do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Tabela 17 – Decomposição do saldo orçamental (em percentagem e em pontos percentuais do PIB)

	DEO/2014-18					Var. 2017 face a 2014	DEO/2013-17					Var. 2017 face a 2014
	2014	2015	2016	2017	2018		2014	2015	2016	2017		
Saldo orçamental	-4,0	-2,5	-1,5	-0,7	0,0	3,3	-4,0	-2,5	-1,2	-0,2	3,8	
Medidas temporárias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,3	
Componente cíclica	-1,9	-1,2	-0,7	-0,2	0,2	1,7	-1,5	-0,9	-0,3	0,3	1,8	
Saldo estrutural	-2,1	-1,3	-0,8	-0,5	-0,2	1,6	-2,1	-1,6	-1,0	-0,5	1,6	
Var. do saldo estrutural	0,7	0,8	0,5	0,3	0,3	-	1,4	0,5	0,6	0,5	-	

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Caixa 7 – Alteração da metodologia de cálculo do hiato do produto pela Comissão Europeia: consequências para o saldo orçamental estrutural português

A Comissão Europeia publicou pela primeira vez, nas Previsões Económicas da Primavera, as estimativas do saldo orçamental ajustado do ciclo com base na metodologia revista de cálculo do hiato do produto, aprovada pelos Estados Membros no Comité de Política Económica. É esta metodologia que é utilizada para apurar a componente cíclica do saldo orçamental e o saldo estrutural, utilizado para monitorizar o esforço orçamental realizado por cada país.

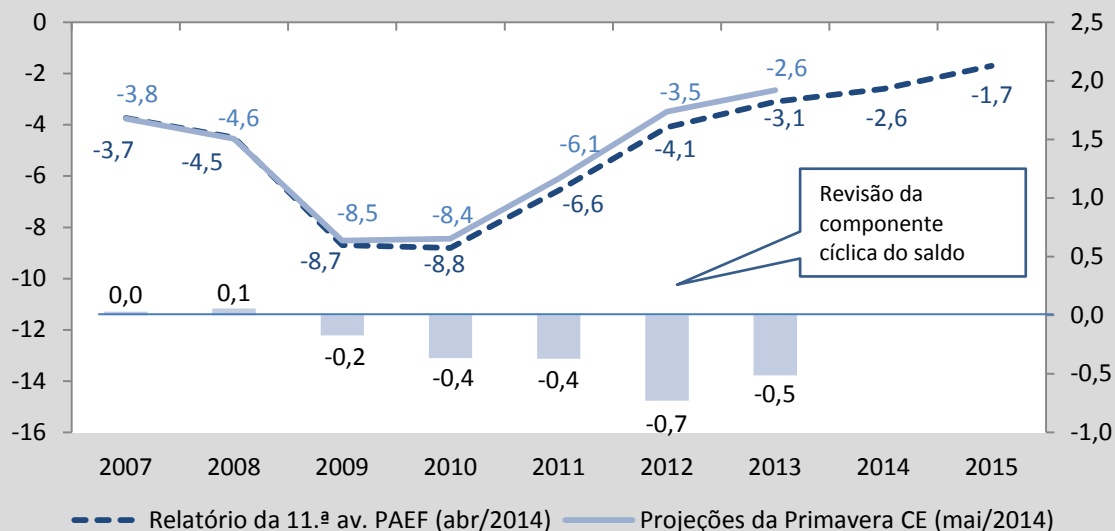
Em termos metodológicos, a alteração centrou-se no método utilizado para estimar a componente não cíclica do desemprego. Esta componente é utilizada no cálculo da taxa de crescimento potencial da economia, com implicações no apuramento do hiato do produto e na estimativa do saldo orçamental estrutural.

Concretamente, a metodologia utilizada passa por estimar as componentes cíclica e não cíclica do desemprego. A primeira componente, também denominada por hiato do desemprego, considera-se estar ligada à evolução dos custos do trabalho, numa relação designada por Curva de Philips, enquanto a componente não cíclica do desemprego considera-se não ser afetada pela evolução daqueles custos. A revisão metodológica consistiu numa alteração da Curva de Philips, cuja especificação passou a contemplar modos adicionais de formação de expectativas por parte dos agentes económicos, indo ao encontro de desenvolvimentos recentes da literatura económica.

No caso de Portugal, os valores divulgados pela Comissão Europeia com base na metodologia revista evidenciam um impacto negativo na componente cíclica do saldo orçamental nos últimos anos e, conseqüentemente, estimativas mais favoráveis para o saldo orçamental estrutural por comparação com as Previsões da Primavera publicadas pela Comissão Europeia em 2013. Em termos de magnitude, o impacto da nova metodologia na componente cíclica do saldo orçamental oscila entre 0,2 p.p. em 2009 e 0,7 p.p. em 2012, ascendendo em 2013 a 0,5 p.p. (Gráfico 1). Estas revisões justificam em grande medida a diferença dos valores do saldo estrutural divulgado nas Previsões da Primavera da Comissão Europeia, divulgadas em maio, face às estimativas do saldo estrutural que constam da 11.ª avaliação do PAEF, concluída em abril.

Gráfico 1 – Revisão do saldo estrutural

(em percentagem e em pontos percentuais do PIB potencial)



Fontes: Comissão Europeia e cálculos da UTAO. | Notas: Um sinal negativo da revisão da componente cíclica do saldo orçamental significa que o efeito do ciclo económico é menor do que o anteriormente estimado, aumentando o efeito no saldo estrutural.

No âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, contudo, a nova metodologia de cálculo do hiato do produto terá por agora um impacto limitado. Nomeadamente, para efeitos da avaliação do cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados Membros no que respeita ao esforço orçamental a implementar, a variação do saldo estrutural continuará a ser apurada com base na anterior metodologia de cálculo. Deste modo, conforme esclarece a Comissão Europeia, pretende-se garantir que os planos orçamentais de cada Estado Membro possam ser definidos com um grau de certeza adequado.

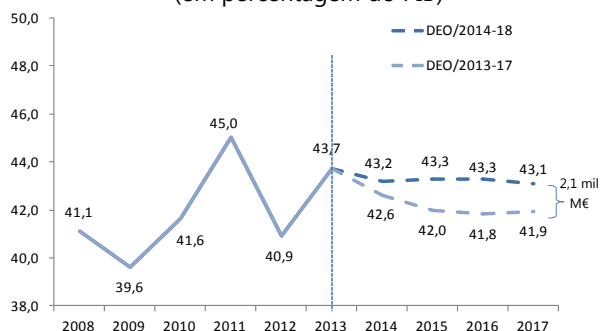
38 Apesar dos objetivos para o saldo orçamental serem apenas ligeiramente revistos em 2016 e 2017 face ao DEO/2013-17, a receita e a despesa são revistas em alta ao longo de todo o horizonte de projeção e de forma mais significativa. O défice orçamental mais elevado projetado para 2016 e 2017 reflete, assim, a projeção de um nível mais elevado para a despesa que é apenas parcialmente compensado pela revisão em alta da receita (Tabela 18). Para 2014 e 2015, o efeito da revisão da despesa é anulado pela revisão da receita da mesma dimensão. No que se refere à receita, contrariamente ao DEO/2013-17 que projetava uma redução gradual da receita até 2017, o DEO atual considera uma estabilização da receita em percentagem do PIB, que em 2017 se deverá situar em 43,1%, 1,1 p.p. acima da previsão anterior (Gráfico 24). As projeções mais elevadas para a receita centram-se em grande medida na receita fiscal, particularmente nos impostos diretos, e ao nível das contribuições sociais, para o que contribui a revisão em alta da atividade económica. Para a despesa, prevê-se uma trajetória de redução do seu peso no PIB mais moderada (Gráfico 25), devendo atingir 43,8% em 2017, mais 1,5 p.p. do que anteriormente. A revisão em alta da despesa deve-se essencialmente ao aumento das outras despesas correntes e, em menor grau, ao aumento das projeções para o consumo intermédio, despesas com pessoal, prestações sociais e outras despesas de capital. Em sentido contrário, a despesa com juros apresenta uma revisão em baixa face ao DEO anterior, atingindo -0,3 p.p. em 2017. Num contexto em que se projeta um *stock* da dívida pública mais elevado no DEO/2014-18, esta revisão decorre de se assumirem taxas de juro implícitas mais reduzidas que no DEO anterior, as quais, por sua vez, refletirão a melhoria das condições de financiamento no mercado da dívida pública.

Tabela 18 – Revisão das projeções orçamentais face ao DEO/2013-17
(em percentagem e em pontos percentuais do PIB)

	DEO/2014-18				DEO/2013-17				Diferença face ao DEO/2013-17			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Receita total	43,2	43,3	43,3	43,1	42,6	42,0	41,8	41,9	0,6	1,3	1,4	1,1
Receita corrente	42,1	42,3	42,3	42,1	41,7	41,1	40,9	41,0	0,4	1,2	1,3	1,1
Receita fiscal	25,0	25,3	25,3	25,4	24,3	24,4	24,5	24,8	0,7	0,9	0,8	0,6
Impostos indiretos	13,7	13,9	13,9	14,0	13,4	13,6	13,8	14,0	0,3	0,3	0,1	0,0
Impostos diretos	11,3	11,4	11,4	11,4	10,9	10,8	10,8	10,9	0,4	0,6	0,6	0,5
Contribuições sociais	11,8	11,7	11,5	11,4	12,0	11,5	11,2	11,2	-0,2	0,2	0,3	0,2
Outras receitas correntes	5,2	5,3	5,4	5,4	5,3	5,2	5,2	5,0	0,0	0,1	0,1	0,4
Receitas de capital	1,1	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,2	0,1	0,1	0,1
Despesa total	47,1	45,8	44,8	43,8	46,6	44,5	43,0	42,2	0,5	1,3	1,7	1,5
Despesa corrente	45,1	43,6	42,7	41,8	44,6	42,6	41,3	40,5	0,4	1,1	1,4	1,3
Consumo intermédio	4,6	4,3	4,3	4,1	4,4	4,1	4,0	3,9	0,1	0,2	0,3	0,2
Despesas com pessoal	9,7	9,1	8,8	8,6	10,0	9,2	8,8	8,4	-0,3	0,0	0,1	0,2
Prestações sociais	22,9	22,4	22,0	21,6	22,9	22,2	21,8	21,4	0,0	0,2	0,2	0,2
Juros	4,3	4,3	4,2	4,1	4,4	4,3	4,4	4,4	-0,1	0,0	-0,2	-0,3
Outras despesas correntes	3,6	3,5	3,3	3,4	2,8	2,6	2,4	2,4	0,7	0,9	0,9	0,9
Despesa de capital	2,1	2,2	2,0	2,0	2,0	1,9	1,7	1,7	0,1	0,2	0,3	0,3
FBCF	1,8	1,7	1,7	1,6	1,8	1,7	1,6	1,5	0,0	0,0	0,1	0,1
Outras despesas de capital	0,3	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Saldo global	-4,0	-2,5	-1,5	-0,7	-4,0	-2,5	-1,2	-0,2	0,0	0,0	-0,3	-0,5
Saldo primário	0,4	1,8	2,7	3,4	0,3	1,8	3,1	4,2	0,1	0,0	-0,4	-0,8
Despesa primária	42,8	41,5	40,5	39,7	42,3	40,2	38,7	37,8	0,5	1,3	1,8	1,9
<i>Por memória:</i>												
PIB (em mil milhões de euros)	168,9	172,9	178,9	185,4	168,9	172,9	178,9	185,4				

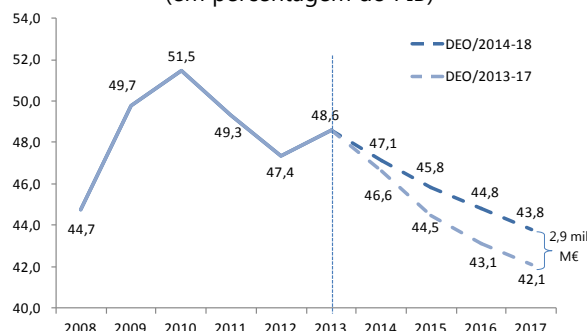
Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os impostos indiretos correspondem aos impostos sobre produção e importação e os impostos diretos correspondem aos impostos sobre o rendimento e património. De modo a eliminar o impacto que a revisão do PIB nominal entre os dois DEO poderia ter sobre os resultados da comparação, considerou-se para todo o horizonte temporal o PIB nominal subjacente ao DEO/2014-18. Os dados não se encontram ajustados de medidas temporárias.

Gráfico 24 – Projeções para a receita
(em percentagem do PIB)



Fontes: Comissão Europeia, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: De modo a eliminar o impacto que a revisão do PIB nominal entre os dois DEO poderia ter sobre os resultados da comparação, considerou-se para todo o horizonte temporal o PIB nominal subjacente ao DEO/2014-18.

Gráfico 25 – Projeções para a despesa
(em percentagem do PIB)



Fontes: Comissão Europeia, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: De modo a eliminar o impacto que a revisão do PIB nominal entre os dois DEO poderia ter sobre os resultados da comparação, considerou-se para todo o horizonte temporal o PIB nominal subjacente ao DEO/2014-18.

39 O objetivo para o défice das administrações públicas previsto para 2014 no DEO confirma o que consta do OER/2014, mas tem subjacentes níveis de receita e despesa superiores. Face ao OER, a receita é revista em alta 0,6 p.p. e a despesa em 0,5 p.p. (Tabela 19). Do lado da receita, destaca-se o efeito positivo sobre a receita fiscal e sobre as contribuições sociais, que decorre do facto do cenário macroeconómico do DEO, para 2014, ser mais favorável do que o cenário subjacente ao OER e do efeito de *carry over* positivo associado a um crescimento do PIB em 2013 mais favorável do que o estimado no OER.³³ Estes efeitos positivos sobre o saldo são compensados pela revisão em alta da despesa, nomeadamente, das despesas com o pessoal na ordem dos 0,4 p.p.. Para esta revisão, de dimensão significativa face à projetada em março, poderá ter contribuído uma execução menos favorável do que a prevista para esta rubrica registada durante o 1.º trimestre, e uma ligeira revisão em alta para as despesas previstas para 2014 para as indemnizações por despedimento na função pública, face ao orçamentado.

³³ Uma avaliação das elasticidades da receita fiscal e contributiva poderá ser consultada a Caixa 4.

Tabela 19 – Revisão das projeções orçamentais face ao OER/2014
(em percentagem e em pontos percentuais do PIB)

	DEO/2014-18	OER/2014	Diferença face ao OER/2014
Receita total	43,2	42,6	0,6
Receita corrente	42,1	41,5	0,6
Receita fiscal	25,0	24,4	0,6
Impostos indiretos	13,7	13,4	0,4
Impostos diretos	11,3	11,1	0,2
Contribuições sociais	11,8	11,6	0,2
Outras receitas correntes	5,2	5,5	-0,3
Receitas de capital	1,1	1,1	0,0
Despesa total	47,1	46,6	0,5
Despesa corrente	45,1	44,6	0,5
Consumo intermédio	4,6	4,6	0,0
Despesas com pessoal	9,7	9,3	0,4
Prestações sociais	22,9	22,8	0,1
Juros	4,3	4,3	0,0
Outras despesas correntes	3,6	3,6	0,0
Despesa de capital	2,1	2,1	0,0
FBCF	1,8	1,8	0,0
Outras despesas de capital	0,3	0,3	0,0
Saldo global	-4,0	-4,0	0,0
Saldo primário	0,4	0,3	0,1
Despesa primária	42,8	42,3	0,5
<i>Por memória:</i>			
PIB (em mil milhões de euros)	168,9	168,9	

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os impostos indiretos correspondem aos impostos sobre produção e importação e os impostos diretos correspondem aos impostos sobre o rendimento e património. De modo a eliminar o impacto que a revisão do PIB nominal entre o OER/2014 e o DEO poderia ter sobre os resultados da comparação, considerou-se para 2013 o PIB nominal subjacente ao DEO/2014-18.

40 Quando comparado com as Previsões da Primavera da Comissão Europeia, publicadas em maio, verifica-se que, apesar das projeções idênticas para o saldo orçamental em 2014 e 2015, existem algumas diferenças no detalhe por rubrica, sobretudo na composição da despesa.

Face à Comissão Europeia, o DEO projeta níveis de despesa superiores ao nível das prestações sociais (+0,3 p.p. em 2014 e +0,4 p.p. em 2015) e das despesas com o pessoal (+0,2 e +0,1 p.p., respetivamente), que são em grande parte contrabalançados por uma previsão inferior para as outras despesas correntes (Tabela 20). De referir que estas diferenças ao nível da despesa decorrerem, pelo menos em parte, de hipóteses diferentes no que se refere às medidas de consolidação orçamental. Com efeito, as projeções orçamentais da Comissão Europeia são ainda baseadas nas medidas subjacentes à Proposta do OE/2014, consistentes com a 11.ª avaliação regular do PAEF, que ascendiam a 2,3% para 2014 e a 1% para 2015, enquanto no DEO as medidas consideradas totalizam 2,1% e 0,8%, respetivamente. Da diferente composição da despesa, resulta um nível global de despesa no DEO idêntico ao da Comissão, para 2014, e superior em 0,2 p.p., para 2015. No que se refere à receita, as previsões do DEO excedem as da Comissão Europeia em 0,1 p.p. nos dois anos. Neste caso, as diferenças por rubrica são menores e traduzem-se numa previsão apenas ligeiramente mais favorável no DEO para a receita fiscal e contribuições sociais, tendo em conta que o cenário macroeconómico subjacente aos dois documentos é idêntico. Aquelas diferenças são, na sua quase totalidade, acomodadas por uma projeção inferior para as outras receitas correntes.

Tabela 20 – Revisão das projeções orçamentais face à Comissão Europeia
(em percentagem e em pontos percentuais do PIB)

	DEO/2014-18		Comissão Europeia Previsões da Primavera		Diferença face à Comissão Europeia	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Receita total	43,2	43,3	43,1	43,2	0,1	0,1
Receita corrente	42,1	42,3	42,0	42,1	0,1	0,2
Receita fiscal	25,0	25,3	24,9	25,2	0,1	0,1
Impostos indiretos	13,7	13,9	13,7	13,9	0,0	0,0
Impostos diretos	11,3	11,4	11,2	11,3	0,1	0,1
Contribuições sociais	11,8	11,7	11,8	11,5	0,0	0,1
Outras receitas correntes	5,2	5,3	5,3	5,4	-0,1	-0,1
Receitas de capital	1,1	1,0	1,1	1,1	0,0	-0,1
Despesa total	47,1	45,8	47,1	45,6	0,0	0,2
Despesa corrente	45,1	43,6	45,0	43,5	0,0	0,1
Consumo intermédio	4,6	4,3	4,6	4,5	0,0	-0,2
Despesas com pessoal	9,7	9,1	9,5	9,0	0,2	0,1
Prestações sociais	22,9	22,4	22,6	22,0	0,3	0,4
Juros	4,3	4,3	4,3	4,4	0,0	-0,1
Outras despesas correntes	3,6	3,5	4,0	3,7	-0,5	-0,2
Despesa de capital	2,1	2,2	2,1	2,1	0,0	0,0
FBCF	1,8	1,7	1,8	1,7	0,0	0,0
Outras despesas de capital	0,3	0,4	0,3	0,4	0,0	0,0
Saldo global	-4,0	-2,5	-4,0	-2,5	0,0	0,0
Saldo primário	0,4	1,8	0,3	1,9	0,1	-0,1
Despesa primária	42,8	41,5	42,8	41,2	0,0	0,3
<i>Por memória:</i>						
PIB (em mil milhões de euros)	168,9	172,9	168,9	172,9		

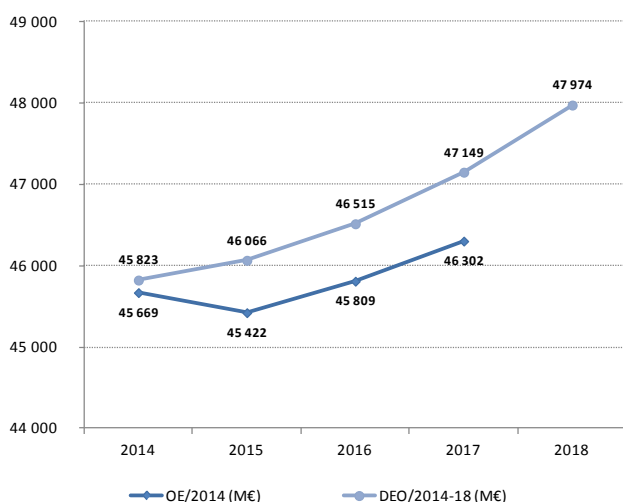
Fontes: Comissão Europeia (Previsões da Primavera, 2014), Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os impostos indiretos correspondem aos impostos sobre produção e importação e os impostos diretos correspondem aos impostos sobre o rendimento e património. De modo a eliminar o impacto que a revisão do PIB nominal entre a Comissão Europeia e o DEO poderia ter sobre os resultados da comparação, considerou-se o PIB nominal subjacente ao DEO/2014-18.

III.6 Quadro Plurianual de Programação Orçamental

41 Os limites para a despesa da administração central financiada por receitas gerais apresentados no DEO/2014-18 representam uma revisão em alta face aos anteriormente aprovados no OE/2014. O Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) apresentado no DEO/2014-18 apresenta para cada um dos anos (2014-2018) limites de despesa da administração central financiada por receitas gerais, superiores aos anteriormente aprovados no OE/2014 (Gráfico 26). Esta alteração deverá refletir os impactos orçamentais introduzidos pela primeira alteração ao Orçamento do Estado para 2014, nomeadamente o acréscimo de despesa com pensões e abonos da CGA, em resultado da declaração de inconstitucionalidade decretada pelo Tribunal Constitucional relativamente ao diploma que estabelecia os mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social. De acordo com o documento, estes limites são consistentes com as perspetivas de médio prazo das finanças públicas e com os objetivos para o défice das administrações públicas apurado na ótica da contabilidade nacional.

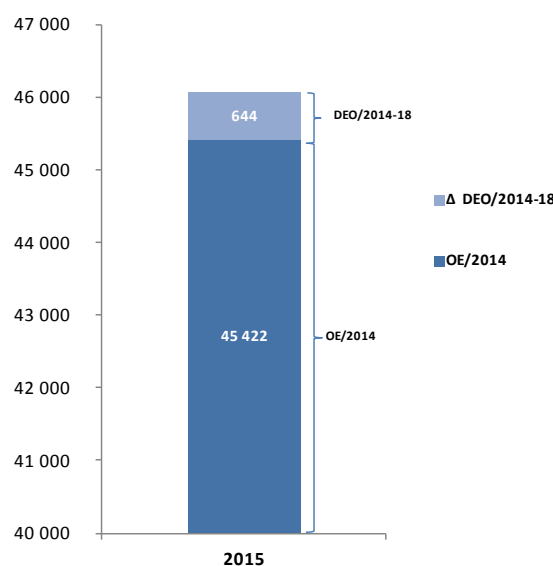
42 Em 2014, o aumento do limite para a despesa incide sobretudo no programa “P015-Solidariedade, Emprego e Segurança Social”. Foi efetuada uma alteração relativamente à classificação da transferência do Estado para a Caixa Geral de Aposentações, a qual passou a estar contabilizada no programa “P015-Solidariedade, Emprego e Segurança Social”, ao invés do programa “P003-Finanças e Administração Pública”. Assim, registou-se uma diminuição do limite da despesa do programa “P003-Finanças e Administração Pública” em 4073 M€ e um acréscimo do limite do programa “P015-Solidariedade, Emprego e Segurança Social” em 4251 M€, do que resulta um aumento líquido do limite global à despesa em 154 M€ (Gráfico 26 e Tabela 21). Este aumento do limite da despesa é justificado pelo Governo com as pressões resultantes do aumento do número de pensionistas e a revisão das políticas sobre as pensões (o que deverá representar cerca de 178 M€).

Gráfico 26 – QPPO: despesa efetiva da administração central financiada por receitas gerais
(em milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Gráfico 27 – QPPO: Revisão do limite de 2015
(em milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

43 No período 2016-2018, o limite global à despesa do conjunto dos programas apresenta uma revisão significativa. Face ao anteriormente estabelecido no OE/2014, o DEO/2014-18 aumenta o limite à despesa estabelecido para 2015 em 644 M€, o que deverá estar relacionado com os efeitos subsequentes da referida revisão das políticas sobre pensões, mas também com revisões ocorridas ao nível dos programas de “soberania” (120 M€) e “segurança” (101 M€). Nos anos seguintes o limite global é acrescido em 706 M€ e 847 M€, em 2016 e 2017, respetivamente.

Tabela 21 – Quadro plurianual de programação orçamental: OE/2014 vs DEO/2014-18
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

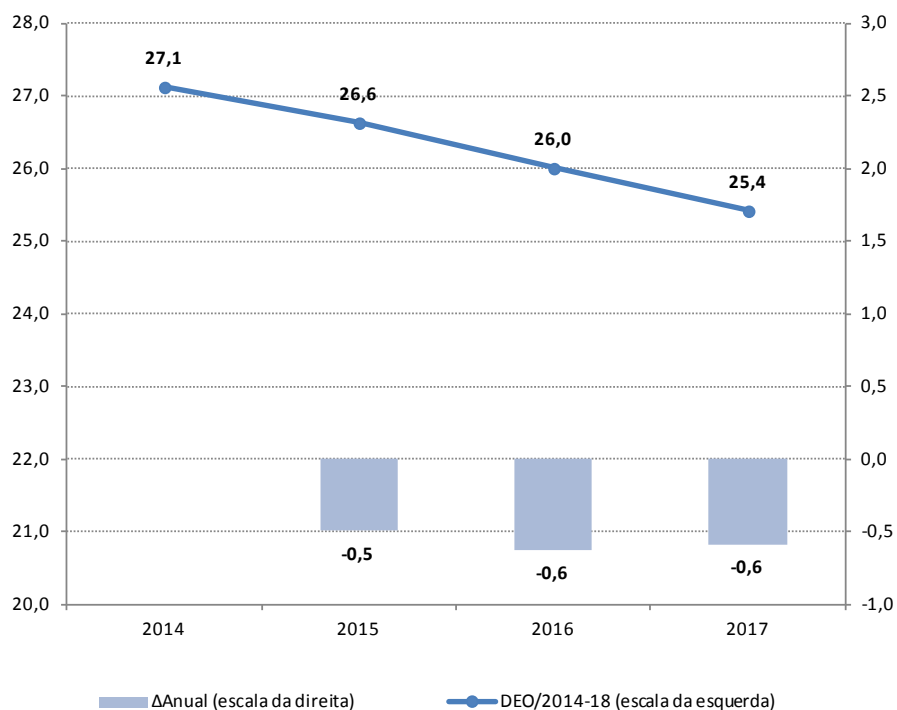
PROGRAMAS	2014			2015			
	OE/2014	DEO/2014-18	Revisão	OE/2014	DEO/2014-18	Revisão	
SOBERANIA	P001 - Órgãos de soberania	2 975	2 977	2	2 913		
	P002 - Governação e cultura	226	226	0	226		
	P005 - Representação externa	285	285	0	290		
	P008 - Justiça	658	658	0	672		
	Subtotal do agrupamento	4 144	4 146	2	3 981	4 101	120
SEGURANÇA	P006 - Defesa	1 694	1 683	-11	1 728		
	P007 - Segurança interna	1 615	1 600	-15	1 581		
	Subtotal do agrupamento	3 309	3 283	-26	3 208	3 309	101
SOCIAL	P012 - Saúde	7 621	7 621	0	7 718		
	P013 - Ensino Básico e Secundário e Admin. Escolar	4 938	4 938	0	4 826		
	P014 - Ciência e Ensino Superior	1 296	1 296	0	1 312		
	P015 - Solidariedade Emprego e Segurança Social	9 358	13 609	4251	13 454		
	Subtotal do agrupamento	23 213	27 464	4251	22 853	27 310	4457
ECONÓMICA	P003 - Finanças e Administração Pública	7 172	3 099	-4073	3 097		
	P004 - Gestão da Dívida Pública	7 239	7 239	0	7 801		
	P009 - Economia	222	222	0	111		
	P010 - Ambiente, Ord. Território e Energia	41	41	0	39		
	P011 - Agricultura e Mar	328	328	0	296		
	Subtotal do agrupamento	15 003	10 930	-4073	15 379	11 346	-4033
Total despesa efetiva da AC financiada por receitas gerais: M€		45 669	45 823	154	45 422	46 066	644
em % PIB		27,0	27,1	0,1	26,3	26,6	0,4
Por memória:							
PIB nominal (M€)		168 908			172 935		

Fonte: Ministério das Finanças. | Nota: Em anexo encontra-se uma tabela completa que abrange o período 2014-2018.

44 De acordo com o DEO, registam-se alguns factos relevantes que deverão ter um impacto direto nos níveis de despesa de alguns programas orçamentais, de entre os quais se destaca: i) a redução das indemnizações compensatórias para as empresas públicas do setor dos transportes deverá contribuir para a redução do limite da despesa do programa “P009-Economia”; ii) a utilização de alguns fundos comunitários sem a necessidade da respetiva comparticipação nacional permitirá alguma contenção na despesa associada ao programa “P011-Agricultura e Mar”, desonerando assim o Orçamento do Estado; iii) as reformas operadas no setor da educação bem como o efeito das medidas transversais tomadas, associadas às redução de alunos no ensino básico e secundário e às medidas de eficiência previstas (maior utilização de recursos próprios, racionalização da rede de estabelecimentos escolares e otimização de recursos de comunicação e *internet*) deverão conduzir a poupanças no programa “P013-Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar”.

45 Apesar de os limites à despesa da administração central financiada por receitas gerais apresentarem uma trajetória nominal crescente, verifica-se que, face ao PIB, regista-se uma diminuição anual de cerca de 0,5 p.p. ao ano. Com efeito, o crescimento nominal do PIB subjacente às previsões apresentadas no DEO para o período em análise (2014-2018) permitem acomodar o crescimento da despesa, mantendo ainda assim uma trajetória descendente quando analisada em termos relativos (Gráfico 28).

Gráfico 28 – QPPO: despesa efetiva da administração central financiada por receitas gerais
(em percentagem do PIB e variação anual em pontos percentuais)



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

III.7 Dívida pública

III.7.1 Fatores determinantes da evolução da dívida pública

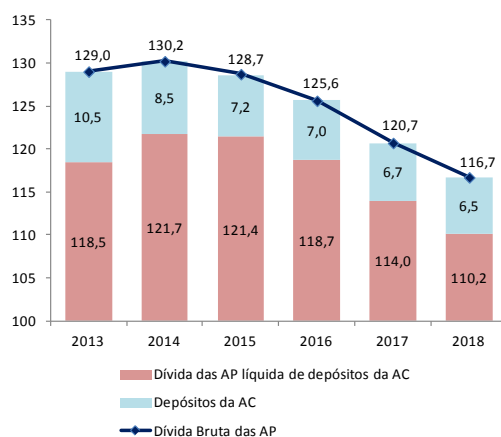
46 As previsões para a dívida pública apontam para que o peso no produto atinja o nível mais elevado em 2014, seguindo-se uma trajetória descendente nos anos seguintes. De acordo com as projeções implícitas ao DEO/2014-18, a dívida pública subjacente ao sistema de contas nacionais SEC1995, deverá situar-se em 130,2% do PIB no final de 2014 e iniciar uma trajetória descendente a partir de 2015, atingindo 116,7% do PIB em 2018. (Tabela 22). Importa salientar que a dívida pública líquida dos depósitos da administração central deverá situar-se abaixo de 122% do PIB em 2014, sendo que o DEO/2014-18 tem subjacente uma redução destes em 2014 e 2015 (Gráfico 29).³⁴

Tabela 22 – Principais indicadores de dívida pública e encargos com juros

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var 2013/18
Dívida (em mil M€)	213,6	219,9	222,5	224,7	223,9	224,4	10,7
Dívida (em % do PIB)	129,0	130,2	128,7	125,6	120,7	116,7	-12,3
Taxa de juro implícita na dívida (em %)	3,3	3,4	3,4	3,4	3,4	3,6	0,3
Despesas com Juros (em % do PIB)	4,3	4,3	4,3	4,2	4,1	4,2	-0,1
Despesas com Juros (em mil M€)	7,1	7,3	7,5	7,6	7,6	8,1	1,0

Fonte: Ministério das Finanças (DEO/2014-18), INE (Procedimento dos Défices Excessivos), Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Nota: A taxa de juro implícita na dívida corresponde ao peso dos juros de um determinado ano no *stock* médio da dívida pública.

Gráfico 29 – Dívida pública das administrações públicas e depósitos da administração central (em percentagem do PIB)

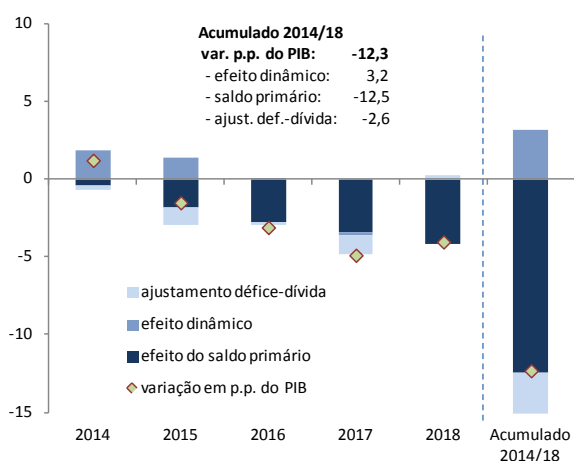


Fonte: IGCP - Nota aos Investidores

³⁴ O montante da dívida pública nominal em final de março de 2014 ascendeu a 220,7 mil M€, dos quais 23,4 mil M€ correspondem a depósitos da administração central. De acordo com o DEO/2014-18, o montante de dívida pública nominal para o final de 2014 é de 219,9 mil M€.

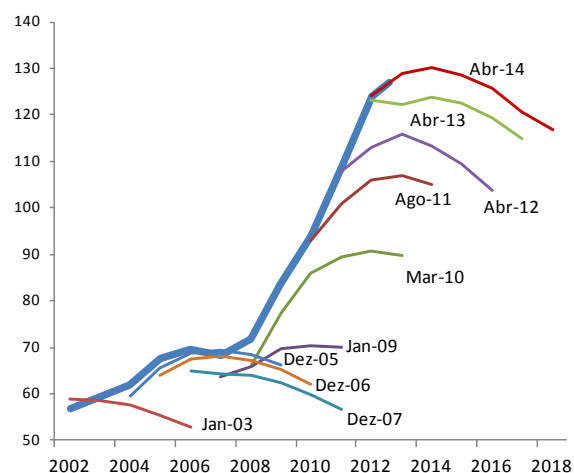
47 A trajetória prevista para o rácio da dívida pública no PIB nominal depende crucialmente da obtenção e manutenção de saldos orçamentais primários. A projeção apresentada no DEO/2014-18 tem como pressuposto que o principal contributo para a trajetória descendente da dívida pública decorre da obtenção de saldos orçamentais primários crescentes ao longo do horizonte de previsão (de 0,4% do PIB em 2014 até 4,2% em 2018). Com efeito, a trajetória descendente da dívida pública só será realizável com o pressuposto de que o esforço de consolidação orçamental permanece até 2018. Quanto ao efeito dinâmico, prevê-se uma melhoria ao longo do horizonte de previsão decorrente, essencialmente, do aumento das taxas de variação do PIB real e do deflator. Contudo, assume-se um efeito dinâmico acumulado desfavorável em 2014 e 2015, decorrente do facto de se projetar uma taxa de crescimento do PIB nominal inferior ao peso dos encargos com juros no PIB nominal. No que se refere aos ajustamentos diretos ao *stock* de dívida, estes dependerão de vários fatores, nomeadamente da utilização da liquidez existente, das receitas de privatizações, bem como de reembolsos ou empréstimos no âmbito da Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira (IREF).

Gráfico 30 – Decomposição da variação da dívida pública
(em pontos percentuais do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças (DEO/2014-18) e cálculos da UTAO.

Gráfico 31 – Projeções para a trajetória da dívida pública
(em percentagem do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças (Sucessivos PEC e DEO), Banco de Portugal (estatísticas da dívida pública) e cálculos da UTAO. | Nota: A linha a azul-escuro representa as estatísticas oficiais relativas à dívida pública e as restantes representam as projeções apresentadas nos sucessivos documentos de estratégia orçamental ou equivalentes.

48 De salientar que, ainda antes da alteração do SEC, irá ocorrer a assunção da dívida garantida pelo Estado a algumas empresas públicas não incluídas no perímetro das administrações públicas. De acordo com o DEO, decorreu em abril de 2014 o reconhecimento da dívida garantida de empresas públicas como dívida do Estado, pelo que se verificou um aumento da dívida pública nominal e uma transferência de capital a favor das empresas. Posteriormente, em setembro de 2014, com a entrada em vigor do SEC2010 e a inclusão de empresas no perímetro das administrações públicas, as transferências de capital consolidarão nas administrações públicas (Tabela 23).³⁵

³⁵ De acordo com o DEO/2014-18 efetuou-se em abril de 2014 a substituição de dívida bancária da CP, Carris e STCP por financiamento do Estado.

Tabela 23 – Efeitos na dívida pública, decorrentes da reestruturação financeira das empresas (abril) e da adoção do SEC2010 (setembro)

	Administrações Públicas	Empresas Públicas
Abril 2014	↘ Depósitos e "almofada financeira" ou ↗ Dívida pública bruta nominal ↗ Transferências de capital para empresas não incluídas no perímetro das AP (efeito no défice das AP - D.99 do SEC1995)	↘ Empréstimos contraídos à banca ↗ Transferências de capital provenientes das AP
Setembro 2014	Efeito consolidação decorrente da entrada de empresas no perímetro das AP: Eliminação das transferências de capital para empresas não incluídas no perímetro das AP	Efeito consolidação decorrente da entrada no perímetro das AP: Eliminação das transferências de capital provenientes das AP

Fonte: UTAO

Tabela 24 – Montante de dívida garantida pelo Estado às empresas fora do perímetro das administrações públicas
(em milhões de euros)

Beneficiário da garantia	Garantido	Previsão de amortização
CP - Comboios de Portugal, EPE	812	45
STCP	220	120
CARRIS, SA	341	44
Subtotal: CP, Carris e STCP	1373	209
ANA*	71	9
EPAL	124	9
APRAM	36	2
EUROPARQUES	8	5
AdP - Águas de Portugal, SA	1467	16
GIL - Gare Intermodal de Lisboa, SA	39	10
Valorsul	15	9
EDIA	545	7
LIPOR	83	5
PARQUE EXPO'98	20	5
IHRU	203	1
ANAM*	64	4
APA	19	1
PARPARTICIPADAS	54	4
MARL	35	3
PARPÚBLICA	620	620
SIMDOURO	11	1
EGF	113	10
Total Geral	4902	929

Fonte: Ministério das Finanças (DEO/2014-18) | Nota: (*) Empresas privatizadas em 2012

49 De acordo com o DEO/2014-18, as empresas públicas não reclassificadas apresentam um montante significativo de dívida garantida pelo Estado em 2014. Os montantes de dívida garantida pelo Estado atingem 4902 M€, dos quais se incluem CP, Carris e STCP no montante 1373 M€ (Tabela 24). Recorde-se que, de acordo com as regras da contabilidade nacional, um empréstimo terá impacto no défice orçamental se uma empresa (que não conste no perímetro das administrações públicas) recorrer ao Estado por não ter capacidade de renovar a sua dívida junto do mercado. Saliente-se que a dívida das empresas não incluídas no perímetro das administrações públicas situou-se em 18,2 mil M€ no final de 2013 (Tabela 25), representando 11% do PIB. Por seu turno, a dívida pública das empresas incluídas no perímetro tem crescido, tendo atingido 16,1% do PIB no final de 2013.

Tabela 25 – Dívida das empresas públicas: incluídas e não incluídas no perímetro das administrações públicas
(em milhões de euros)

	2010	2011	2012	2013	Fev-14
Dívida na ótica de Maastricht	162 473	185 241	204 860	213 631	220 591
Dívida na ótica de Maastricht líquida de depósitos da administração central	158 736	170 904	188 274	196 302	196 920
Empresas públicas	45 064	49 039	44 371	44 886	44 746
Empresas públicas incluídas nas administrações públicas	20 763	23 290	25 374	26 717	26 718
Empresas públicas não incluídas nas administrações públicas	24 301	25 749	18 997	18 169	18 028

Fonte: Banco de Portugal.

50 A alteração do sistema de contas nacionais para o SEC2010 terá consequências ao nível do rácio da dívida pública, bem como da sua trajetória. No que diz respeito à dívida pública, prevê-se um aumento do montante bruto nominal decorrente do alargamento do perímetro das administrações públicas, o que implicará não só reclassificações de algumas entidades, mas também a impossibilidade das empresas públicas em contrair nova dívida no setor financeiro, sendo as novas necessidades de financiamento asseguradas pelo Estado. Por outro lado, o efeito denominador associado a um PIB nominal mais elevado no SEC2010 em cerca de 2,5% do que o verificado no SEC1995, permitirá um rácio de dívida pública mais baixo no novo referencial metodológico para cada ano em análise (Tabela 26). Importa salientar que a alteração do valor nominal da dívida pública ocorre essencialmente em abril de 2014 com a assunção de dívida da CP, Carris e STCP, pelo que em setembro de 2014 a entrada do SEC2010 terá alterações sobretudo ao nível do PIB nominal.

Tabela 26 – Principais diferenças implícitos aos sistemas de contas nacionais SEC2010 – SEC1995

	2014	2015	2016	2017	2018
Dívida Pública (% do PIB)	-2,7	-3,0	-2,9	-2,8	-2,7
variação em p.p. do PIB	0,0	-0,3	0,0	0,1	0,1
efeito do saldo primário	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
efeito dinâmico	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1
ajustamento défice-dívida	-2,3	-0,2	0,0	0,1	0,0

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO

51 De acordo com o DEO/2014-18, é previsível que os hospitais-empresa sejam incluídos no perímetro das administrações públicas com os novos critérios estatísticos. Alguns hospitais-empresa têm vindo a receber transferências de capital do Estado com o objetivo de compensar resultados negativos e de reforçar o seu capital. Consequentemente, as transferências de capital deram origem a um aumento do défice das administrações públicas, mas apenas nos anos em que se verificaram essas transferências. Com a inclusão dos hospitais-empresa no perímetro das administrações públicas (e revisão das séries estatísticas), as transferências de capital deixarão de ser contabilizadas enquanto despesa pública, mas os resultados negativos dos hospitais-empresa passarão a contribuir anualmente para o défice das administrações públicas. Em termos líquidos e acumulados, o impacto no défice da inclusão dos hospitais-empresa no perímetro das administrações não deverá ser muito significativo.

III.7.2 Necessidades de Financiamento

52 Registou-se, no seguimento do DEO/2014-18, uma revisão em alta da previsão das necessidades líquidas de financiamento do Estado, quando comparadas com a informação divulgada pelo IGCP em abril de 2014. Os montantes de aquisição líquida de ativos financeiros foram revistos em alta para 8,0 mil M€ com o DEO/2014-18, o que representa um acréscimo de 3,5 mil M€. Este aumento está, em parte, relacionado com a assunção de dívidas, por parte do Estado, de diversas empresas públicas, essencialmente no âmbito da reestruturação do setor de transportes.³⁶ Em contrapartida, os depósitos do Estado previstos para o final de 2014 foram revistos em baixa em igual montante.

Tabela 27 – Revisão das necessidades de financiamento do Estado
(em milhares de milhões de euros)

	DEO/2014-18				Apresentação IGCP Abril na AR				Diferença (M€)			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Necessidades Líquidas de Financiamento	15,3	6,0	3,3	0,6	11,8	5,3	2,4	-0,5	3,5	0,7	0,9	1,1
Défice Orçamental	7,4	4,3	2,8	1,4	7,4	4,3	2,1	0,4	0,0	0,0	0,7	1,0
Recapitalização do setor bancário												
Aq. líquida de activos financeiros (exc. privatizações)	8,0	1,7	0,5	-0,8	4,5	1,0	0,3	-0,9	3,5	0,7	0,2	0,1
Receita de privatizações	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amort. e Anulações de Dívida de Médio e Longo Prazo	12,4	9,4	12,5	14,8	12,1	9,7	12,5	14,8	0,3	-0,3	0,0	0,0
Obrigações do Tesouro	12,4	8,9	9,9	11,3	12,1	9,2	9,9	11,3	0,3	-0,3	0,0	0,0
FMI		0,5	2,6	3,5	0,0	0,5	2,6	3,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Depósitos do Tesouro no final do ano	10,0	6,4	6,4	6,4	13,5	6,4	6,4	6,4	-3,5	0,0	0,0	0,0
dos quais:												
depósitos para recapitalização bancária	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Ministério das Finanças e IGCP.

³⁶ No âmbito das alterações metodológicas introduzidas pelo SEC 2010, as empresas públicas CP, EDIA, Empordef, entre outras deverão vir a ser reclassificadas enquanto empresas públicas dentro do perímetro da Administração Pública. No segundo trimestre de 2014 iniciou-se o processo de substituição da dívida bancária das empresas de transportes que estão associadas a processos de concessão já em curso ou programados (CP, Carris, e STCP) por financiamento do Estado.

IV Anexos

Tabela 28 – Quadro Plurianual de Programação Orçamental 2014-18
(em milhões de euros e percentagem do PIB)

PROGRAMAS	2014			2015			2016			2017			2018	
	OE/2014	OER/2014	Revisão	OE/2014	DEO/2014-18	Revisão	OE/2014	DEO/2014-18	Revisão	OE/2014	DEO/2014-18	Revisão	DEO/2014-18	Variação 2017/2018
SOBERANIA	P001 - Órgãos de soberania	2 975	2 977	2		2 913								
	P002 - Governação e cultura	226	226	0		226								
	P005 - Representação externa	285	285	0		290								
	P008 - Justiça	658	658	0		672								
	Subtotal do agrupamento	4 144	4 146	2	3 981	4 101	120		3 976					
SEGURANÇA	P006 - Defesa	1 694	1 683	-11		1 728								
	P007 - Segurança interna	1 615	1 600	-15		1 581								
	Subtotal do agrupamento	3 309	3 283	-26	3 208	3 309	101		3 231					
SOCIAL	P012 - Saúde	7 621	7 621	0		7 718								
	P013 - Ensino Básico e Secundário e Admin. Escolar	4 938	4 938	0		4 826								
	P014 - Ciência e Ensino Superior	1 296	1 296	0		1 312								
	P015 - Solidariedade Emprego e Segurança Social	9 358	13 609	4251		13 454								
	Subtotal do agrupamento	23 213	27 464	4251	22 853	27 310	4457		27 622					
ECONÓMICA	P003 - Finanças e Administração Pública	7 172	3 099	-4073		3 097								
	P004 - Gestão da Dívida Pública	7 239	7 239	0		7 801								
	P009 - Economia	222	222	0		111								
	P010 - Ambiente, Ord. Território e Energia	41	41	0		39								
	P011 - Agricultura e Mar	328	328	0		296								
Subtotal do agrupamento	15 003	10 930	-4073	15 379	11 346	-4033		11 686						
Total despesa efetiva da AC financiada por receitas gerais: M€	45 669	45 823	154	45 422	46 066	644	45 809	46 515	706	46 302	47 149	847	47 974	825
em % PIB	27,0	27,1	0,1	26,3	26,6	0,4	25,6	26,0	0,4	25,0	25,4	0,5	24,9	-0,5
Por memória:														
PIB nominal (M€)		168 908			172 935			178 814			185 431			192 291

Fonte: Fonte: Ministério das Finanças (DEO/2014-18).

Tabela 29 – Conta das administrações públicas, não ajustada de medidas temporárias e one-off

(em percentagem e em pontos percentuais do PIB)

	2013	DEO/2014-18					Variação (p.p. do PIB)					Variação de 2018 face a:	
		2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018	2007	2013
Receita Total	43,7	43,2	43,3	43,3	43,1	43,0	-0,5	0,1	0,0	-0,2	0,0	1,9	-0,7
Receita corrente	42,8	42,1	42,3	42,3	42,1	42,0	-0,7	0,2	0,0	-0,2	0,0	1,7	-0,8
Receita fiscal	25,4	25,0	25,3	25,3	25,4	25,5	-0,4	0,3	0,0	0,1	0,1	1,5	0,1
- Imp. Indirectos	13,6	13,7	13,9	13,9	14,0	14,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	-0,4	0,4
- Imp. Directos	11,8	11,3	11,4	11,4	11,4	11,4	-0,5	0,1	0,0	0,0	0,0	1,9	-0,4
Contribuições Sociais	12,2	11,8	11,7	11,5	11,4	11,2	-0,4	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,4	-1,0
- Das quais efectivas	9,3	9,2	9,3	9,2	9,1	9,0	-0,1	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,5	-0,3
Outras receitas correntes	5,2	5,2	5,3	5,4	5,4	5,3	0,0	0,1	0,1	0,1	-0,1	0,5	0,1
Receitas de capital	0,9	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1
Despesa Total	48,6	47,1	45,8	44,8	43,8	43,1	-1,5	-1,3	-1,0	-1,0	-0,7	-1,2	-5,5
Despesa corrente	46,2	45,1	43,6	42,7	41,8	41,2	-1,1	-1,4	-0,9	-0,9	-0,7	0,2	-5,0
Consumo intermédio	4,4	4,6	4,3	4,3	4,1	4,0	0,2	-0,3	0,1	-0,2	-0,1	-0,4	-0,4
Despesas com pessoal	10,7	9,7	9,1	8,8	8,6	8,5	-1,0	-0,6	-0,3	-0,2	-0,1	-3,6	-2,3
Juros	4,3	4,3	4,3	4,2	4,1	4,2	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,1	1,3	-0,1
Subsídios	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
Prestações sociais	23,4	22,9	22,4	22,0	21,6	21,2	-0,6	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	2,7	-2,3
- Das quais em dinheiro	18,9	18,4	18,1	17,9	17,6	17,3	-0,5	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	2,7	-1,6
- Das quais em espécie	4,6	4,5	4,3	4,2	4,0	3,9	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,7
Outra despesa corrente	2,7	2,8	2,8	2,6	2,7	2,7	0,2	0,0	-0,2	0,1	0,0	0,3	0,0
Despesas de capital	2,4	2,1	2,2	2,0	2,0	1,9	-0,3	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-1,4	-0,5
- FBCF	1,4	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6	0,3	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-1,1	0,1
- Outras despesas de capital	1,0	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,7	0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,3	-0,6
Saldo global	-4,9	-4,0	-2,5	-1,5	-0,7	0,0	0,9	1,5	1,0	0,8	0,7	3,1	4,9
Saldo Primário	-0,6	0,3	1,9	2,7	3,4	4,2	1,0	1,5	0,9	0,7	0,7	4,4	4,8
Despesa Primária	44,3	42,8	41,5	40,5	39,7	38,9	-1,5	-1,3	-0,9	-0,9	-0,8	-2,5	-5,5
Despesa Corrente Primária	41,9	40,7	39,3	38,5	37,7	37,0	-1,2	-1,4	-0,8	-0,8	-0,7	-1,1	-5,0

Fontes: Ministério das Finanças (DEO/2014-18) e cálculos da UTAO. | Notas: (*): Os impostos indirectos correspondem a "impostos sobre produção e importação" e os impostos directos correspondem a "impostos sobre o rendimento e património".

Tabela 30 – Conta das administrações públicas, não ajustada de medidas temporárias e one-off
(em milhares de milhões de euros e percentagem)

	2013	DEO/2014-18					Taxa de variação anual (em percentagem)					Taxa de variação média anual 2013-18
		2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018	
Receita Total	72,4	73,0	74,8	77,4	79,8	82,7	0,7	2,6	3,4	3,2	3,6	2,7
Receita corrente	70,9	71,1	73,1	75,6	78,0	80,8	0,3	2,8	3,4	3,2	3,6	2,6
Receita fiscal	42,1	42,2	43,7	45,3	47,1	49,0	0,3	3,5	3,7	4,0	4,0	3,1
- Imp. Indirectos	22,6	23,2	24,0	24,9	26,0	27,0	2,8	3,3	3,9	4,2	4,0	3,6
- Imp. Directos	19,5	19,0	19,7	20,4	21,1	22,0	-2,5	3,7	3,4	3,7	3,9	2,4
Contribuições Sociais	20,1	19,9	20,2	20,6	21,1	21,5	-1,1	1,2	2,1	2,4	2,1	1,3
- Das quais efectivas	15,3	15,5	16,0	16,5	16,9	17,3	1,0	3,5	2,7	2,5	2,6	2,5
Outras receitas correntes	8,7	8,8	9,2	9,6	10,1	10,2	2,0	3,6	4,6	4,9	1,3	3,2
Receitas de capital	1,5	1,9	1,7	1,8	1,8	1,9	23,6	-7,5	3,4	3,7	3,7	4,9
Despesa Total	80,5	79,6	79,2	80,0	81,2	82,8	-1,1	-0,5	1,1	1,4	2,0	0,6
Despesa corrente	76,5	76,1	75,5	76,4	77,5	79,1	-0,5	-0,8	1,3	1,4	2,1	0,7
Consumo intermédio	7,3	7,7	7,4	7,8	7,6	7,7	6,0	-4,4	4,8	-1,6	0,2	0,9
Despesas com pessoal	17,8	16,4	15,8	15,8	16,0	16,3	-8,0	-3,5	0,0	1,0	2,0	-1,8
Juros	7,1	7,3	7,5	7,6	7,6	8,1	3,7	2,1	1,0	1,1	5,7	2,7
Subsídios	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	7,5	-0,9	2,7	2,9	3,0	3,0
Prestações sociais	38,8	38,7	38,8	39,4	40,1	40,7	-0,5	0,2	1,7	1,7	1,6	1,0
- Das quais em dinheiro	31,2	31,1	31,4	31,9	32,6	33,2	-0,5	0,9	1,9	1,9	1,9	1,2
- Das quais em espécie	7,6	7,6	7,4	7,4	7,5	7,6	-0,1	-2,6	0,7	0,7	0,7	-0,1
Outra despesa corrente	4,4	4,8	4,8	4,7	5,0	5,1	9,1	1,0	-3,0	5,7	2,7	3,0
Despesas de capital	4,0	3,5	3,7	3,6	3,6	3,7	-12,1	5,3	-2,9	0,6	0,6	-1,9
- FBCF	2,4	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	26,4	-0,4	0,0	0,0	0,0	4,7
- Outras despesas de capital	1,6	0,5	0,7	0,6	0,6	0,7	-67,7	37,8	-14,7	3,6	3,6	-16,5
Saldo global	-8,1	-6,7	-4,4	-2,7	-1,3	-0,1						
Saldo Primário	-1,1	0,6	3,1	4,9	6,3	8,0						
Despesa Primária	73,5	72,3	71,7	72,5	73,5	74,7	-1,6	-0,8	1,1	1,4	1,6	0,3
Despesa Corrente Primária	69,4	68,8	68,0	68,9	69,9	71,1	-1,0	-1,1	1,3	1,5	1,7	0,5
PIB nominal	165,7	168,9	172,9	178,9	185,4	192,2	2,0	2,4	3,4	3,7	3,7	3,0

Fontes: Ministério das Finanças (DEO/2014-18) e cálculos da UTAO.

Tabela 31 – Conta das administrações públicas, ajustada de medidas temporárias e one-off
(em percentagem e em pontos percentuais do PIB)

	2013	DEO/2014-18					Variação (p.p. do PIB)					Variação de 2018 face a:	
		2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018	2007	2013
Receita Total	42,9	42,9	43,3	43,3	43,1	43,0	-0,1	0,4	0,0	-0,2	0,0	1,9	0,1
Receita corrente	42,0	41,9	42,3	42,3	42,1	42,0	-0,1	0,4	0,0	-0,2	0,0	1,7	0,0
Receita fiscal	24,8	25,0	25,3	25,3	25,4	25,5	0,2	0,3	0,0	0,1	0,1	1,5	0,7
- Imp. Indirectos	13,4	13,7	13,9	13,9	14,0	14,0	0,3	0,1	0,1	0,1	0,0	-0,4	0,6
- Imp. Directos	11,4	11,3	11,4	11,4	11,4	11,4	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	1,9	0,1
Contribuições Sociais	12,0	11,6	11,7	11,5	11,4	11,2	-0,4	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,4	-0,8
- Das quais efectivas	9,1	9,0	9,3	9,2	9,1	9,0	-0,1	0,3	-0,1	-0,1	-0,1	0,5	-0,1
Outras receitas correntes	5,2	5,2	5,3	5,4	5,4	5,3	0,0	0,1	0,1	0,1	-0,1	0,5	0,1
Receitas de capital	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1
Despesa Total	48,2	46,9	45,8	44,8	43,8	43,1	-1,3	-1,1	-1,1	-1,0	-0,7	-1,2	-5,1
Despesa corrente	46,2	44,7	43,6	42,7	41,8	41,2	-1,5	-1,1	-0,9	-0,9	-0,7	0,2	-5,0
Consumo intermédio	4,4	4,6	4,3	4,3	4,1	4,0	0,2	-0,3	0,1	-0,2	-0,1	-0,4	-0,4
Despesas com pessoal	10,7	9,5	9,1	8,8	8,6	8,5	-1,2	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	-3,6	-2,3
Juros	4,3	4,3	4,3	4,2	4,1	4,2	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,1	1,3	-0,1
Subsídios	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
Prestações sociais	23,4	22,7	22,4	22,0	21,6	21,2	-0,7	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	2,7	-2,3
- Das quais em dinheiro	18,9	18,2	18,1	17,9	17,6	17,3	-0,6	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	2,7	-1,6
- Das quais em espécie	4,6	4,5	4,3	4,2	4,0	3,9	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,7
Outra despesa corrente	2,7	2,8	2,8	2,6	2,7	2,7	0,2	0,0	-0,2	0,1	0,0	0,3	0,0
Despesas de capital	2,0	2,2	2,2	2,0	2,0	1,9	0,2	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	-1,4	-0,1
- FBCF	1,4	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6	0,3	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-1,1	0,1
- Outras despesas de capital	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,3	-0,2
Saldo global	-5,3	-4,0	-2,5	-1,5	-0,7	0,0	1,2	1,5	1,0	0,8	0,7	3,1	5,2
Saldo Primário	-1,0	0,3	1,8	2,7	3,4	4,2	1,3	1,5	0,9	0,7	0,7	4,4	5,1
Despesa Primária	43,9	42,6	41,5	40,5	39,7	38,9	-1,3	-1,1	-1,0	-0,9	-0,8	-2,5	-5,1
Despesa Corrente Primária	41,9	40,4	39,3	38,5	37,7	37,0	-1,5	-1,1	-0,8	-0,8	-0,7	-1,1	-5,0

Fontes: Ministério das Finanças (DEO/2014-18) e cálculos da UTAO. | Notas: (*): Os impostos indirectos correspondem a “impostos sobre produção e importação” e os impostos directos correspondem a “impostos sobre o rendimento e património”.

Tabela 32 – Conta das administrações públicas, ajustada de medidas temporárias e *one-off*
(em milhares de milhões de euros e percentagem)

	2013	DEO/2014-18					Taxa de variação anual					Taxa de variação média anual
		2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018	2013-18
Receita Total	71,1	72,4	74,8	77,4	79,8	82,7	1,8	3,3	3,4	3,2	3,6	3,1
Receita corrente	69,6	70,7	73,1	75,6	78,0	80,8	1,6	3,3	3,4	3,2	3,6	3,0
Receita fiscal	41,0	42,2	43,7	45,3	47,1	49,0	2,8	3,5	3,7	4,0	4,0	3,6
- Imp. Indirectos	22,2	23,2	24,0	24,9	26,0	27,0	4,3	3,3	3,9	4,2	4,0	4,0
- Imp. Directos	18,8	19,0	19,7	20,4	21,1	22,0	1,1	3,7	3,4	3,7	3,9	3,2
Contribuições Sociais	19,9	19,6	20,2	20,6	21,1	21,5	-1,3	2,6	2,1	2,4	2,1	1,6
- Das quais efectivas	15,1	15,2	16,0	16,5	16,9	17,3	0,7	5,4	2,7	2,5	2,6	2,8
Outras receitas correntes	8,7	8,8	9,2	9,6	10,1	10,2	1,3	4,3	4,6	4,9	1,3	3,2
Receitas de capital	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	11,7	2,4	3,4	3,7	3,7	4,9
Despesa Total	79,8	79,2	79,2	80,0	81,2	82,8	-0,7	0,0	1,0	1,4	2,0	0,7
Despesa corrente	76,5	75,5	75,5	76,4	77,5	79,1	-1,3	-0,1	1,3	1,4	2,1	0,7
Consumo intermédio	7,3	7,7	7,4	7,8	7,6	7,7	6,0	-4,4	4,8	-1,6	0,2	0,9
Despesas com pessoal	17,8	16,1	15,8	15,8	16,0	16,3	-9,5	-1,8	0,0	1,0	2,0	-1,8
Juros	7,1	7,3	7,5	7,6	7,6	8,1	3,7	2,1	1,0	1,1	5,7	2,7
Subsídios	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	7,5	-0,9	2,7	2,9	3,0	3,0
Prestações sociais	38,8	38,4	38,8	39,4	40,1	40,7	-1,2	1,0	1,7	1,7	1,6	1,0
- Das quais em dinheiro	31,2	30,8	31,4	31,9	32,6	33,2	-1,4	1,9	1,9	1,9	1,9	1,2
- Das quais em espécie	7,6	7,6	7,4	7,4	7,5	7,6	-0,1	-2,6	0,7	0,7	0,7	-0,1
Outra despesa corrente	4,4	4,8	4,8	4,7	5,0	5,1	9,1	1,0	-3,0	5,7	2,7	3,0
Despesas de capital	3,3	3,7	3,8	3,6	3,6	3,7	11,5	1,6	-3,9	0,6	0,6	2,0
- FBCF	2,4	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	26,4	-0,4	0,0	0,0	0,0	4,7
- Outras despesas de capital	0,9	0,7	0,8	0,6	0,6	0,7	-26,0	10,2	-19,2	3,6	3,6	-6,7
Despesa Primária	72,8	71,9	71,8	72,5	73,5	74,7	-1,2	-0,2	1,0	1,4	1,6	0,5
Despesa Corrente Primária	69,4	68,2	68,0	68,9	69,9	71,1	-1,8	-0,3	1,3	1,5	1,7	0,5
PIB nominal	165,7	168,9	172,9	178,9	185,4	192,2	2,0	2,4	3,4	3,7	3,7	3,0

Fontes: Ministério das Finanças (DEO/2014-18) e cálculos da UTAO.

V Anexos ao DEO/2014-18 – quadros enviados à Comissão Europeia

Quadro 1a. Perspectivas Macroeconómicas

	Código SEC	2013	2013	2014	2015	2016	2017	2018
		nível (10 ⁶ euros)	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação
1. PIB (real)¹	B1*g	162 852,2	-1,4	1,2	1,5	1,7	1,8	1,8
2. PIB (nominal)	B1*g	165 666,3	0,3	2,0	2,4	3,4	3,7	3,7

Componentes do PIB em termos reais

3. Consumo privado	P.3	106 662,6	-1,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
4. Consumo público	P.3	29 585,5	-1,8	-1,6	-1,5	-0,8	-0,3	-0,1
5. Formação bruta de capital fixo	P.51	24 733,0	-6,6	3,3	3,8	4,0	4,4	3,8
6. Variação de existências e aquisição líquida de objectos de valor (% do PIB)	P.52 + P53	660,1	0,4	0,4	0,6	0,5	0,4	0,6
7. Exportações de bens e serviços	P.6	67 806,2	6,1	5,7	5,7	5,3	5,0	5,0
8. Importações de bens e serviços	P.7	66 693,0	2,8	4,1	4,2	4,3	4,3	4,2

Contribuições para o crescimento do PIB em termos reais

9. Procura interna		-	-2,6	-2,6	0,5	0,8	1,1	1,3
10. Variação de existências e aquisição líquida de objectos de valor	P.52 + P53	-	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,1	0,1
11. Procura externa líquida	B.11	-	1,3	0,7	0,7	0,6	0,5	0,6

¹ O PIB em termos reais é calculado a preços do ano anterior.

Quadro 1b. Evolução dos Preços

	Código SEC	2013	2013	2014	2015	2016	2017	2018
			taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação
1. Deflator do PIB			1,7	0,7	0,9	1,7	1,8	1,8
2. Deflator do Consumo Privado			0,3	0,4	1,1	1,5	1,5	1,5
3. IHPC			0,4	0,4	1,1	1,5	1,5	1,5
4. Deflator do Consumo Público			6,2	-3,3	-1,8	2,2	1,0	1,0
5. Deflator do Investimento			-0,8	1,0	2,6	2,4	3,0	2,5
4. Deflator das Exportações (bens e serviços)			-0,7	-0,2	0,7	0,7	0,6	0,6
5. Deflator das importações (bens e serviços)			-1,8	-1,9	0,3	0,3	0,3	0,5

Quadro 1c. Evolução do Mercado de Trabalho

	Código SEC	2013	2013	2014	2015	2016	2017	2018
		nível	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação
1. Emprego total (milhares de indivíduos)		4 513,5	-2,6	1,0	0,8	0,7	0,6	0,6
2. Taxa de desemprego (%)			16,3	15,4	14,8	14,2	13,8	13,2
3. Produtividade por trabalhador (10³ euros)¹		27,4	1,7	0,2	0,7	1,0	1,3	1,1
4. Remuneração dos empregados (10⁶ euros)	D.1	79 243,7	0,3	0,2	1,7	1,9	1,9	2,0
5. Remuneração por trabalhador		20,6	3,5	-0,9	0,9	1,1	1,2	1,3

¹ PIB real.

Quadro 1d. Financiamento da Economia

% do PIB	Código SEC	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior	B.9	2,0	2,9	3,4	3,6	3,6	3,8
da qual: - Saldo da balança de bens e serviços		1,1	2,4	3,3	4,0	4,5	4,9
- Saldo da balança de rendimentos primários e transferências		-0,7	-0,9	-1,1	-1,6	-2,0	-2,3
- Saldo da balança de capital		1,6	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2
2. Capacidade/necessidade líquida de financiamento do sector privado	B.9	6,9	6,8	5,9	5,2	4,3	3,9
3. Capacidade/necessidade líquida de financiamento das administrações públicas	PDE B.9	-4,9	-4,0	-2,5	-1,6	-0,7	-0,1
Discrepância estatística		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Quadro 2. Perspectivas orçamentais das administrações públicas ^(*)

	Código SEC	2013	2013	2014	2015	2016	2017	2018
		nível (10 ⁶ euros)	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB
Capacidade de financiamento (EDP B.9) por sub-sector								
1. Administrações públicas	S.13	-8 122	-4,9	-4,0	-2,5	-1,6	-0,7	-0,1
2. Administração central	S.1311	-11 724	-7,1					
3. Administração estadual	S.1312	-	-	-	-	-	-	-
4. Administração local	S.1313	847	0,5					
5. Fundos de segurança social	S.1314	281	0,2					
Administrações públicas (S13)								
6. Receita total	TR	72 410	43,7	43,2	43,3	43,2	43,0	43,0
7. Despesa total	TE ¹	80 531	48,6	47,1	45,8	44,8	43,8	43,1
8. Capacidade/necessidade de financiamento	PDE B.9	-8 122	-4,9	-4,0	-2,5	-1,6	-0,7	-0,1
9. Despesas com juros	PDE D.41	7 064	4,3	4,3	4,3	4,2	4,1	4,2
10. Saldo primário ²		-1 058	-0,6	0,4	1,8	2,7	3,4	4,1
11. Medidas temporárias ³		579	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Decomposição da receita								
12. Impostos totais (12=12a+12b+12c)		42 092	25,4	25,0	25,3	25,3	25,4	25,4
12a. Impostos indirectos	D.2	22 568	13,6	13,7	13,8	13,9	14,0	14,0
12b. Impostos directos	D.5	19 522	11,8	11,3	11,4	11,4	11,4	11,4
12c. Impostos de capital ⁴	D.91	2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Contribuições sociais	D.61	20 140	12,2	11,8	11,7	11,5	11,4	11,2
14. Rendimentos de propriedade	D.4	1 621	1,0	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
15. Outros ⁵ (15=16-(12+13+14))		8 557	5,2	5,6	5,5	5,6	5,5	5,6
16=6. Receita total	TR	72 410	43,7	43,2	43,3	43,3	43,1	43,0
p.m.: Carga Fiscal ⁶ (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		57 422	34,7	34,2	34,5	34,5	34,5	34,4
Decomposição da despesa								
17. Remunerações dos Empregados + Consumo intermédio	D.1 + P.2	25 097	15,1	14,3	13,4	13,2	12,7	12,4
17a. Remunerações dos Empregados	D.1	17 789	10,7	9,7	9,1	8,8	8,6	8,5
17b. Consumo intermédio	P.2	7 308	4,4	4,6	4,3	4,3	4,1	4,0
18. Prestações Sociais (18=18a+18b)		38 834	23,4	22,9	22,4	22,0	21,6	21,2
do qual: Subsídio de desemprego ⁷		2 726	1,6	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2
18a. Prestações sociais em espécie fornecidas pelos produtores mercantis	D.6311+ D.63121+ D.63131	7 605	4,6	4,5	4,3	4,2	4,0	3,9
18b. Prestações Sociais excepto transferências sociais em espécie	D.62	31 229	18,9	18,4	18,1	17,9	17,6	17,3
19.=9. Despesas com juros	PDE D.41	7 064	4,3	4,3	4,3	4,2	4,1	4,2
20. Subsídios	D.3	1 117	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
21. Formação bruta de capital fixo	P.51	2 376	1,4	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6
22. Transferências de capital	D.9	1 539	0,9	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
23. Outros ⁸ (23=24-(17+18+19+20+21+22))		4 506	2,7	2,7	2,8	2,6	2,7	2,7
24=7. Despesa total	TE ¹	80 531	48,6	47,1	45,8	44,8	43,8	43,1
p.m.: Consumo Público (nominal)	P.3	31 422	19,0	17,7	16,7	16,4	15,9	15,5

(*) Os valores apresentados a partir de 2016 não têm em conta a composição exata das medidas que possam vir a ser adotadas pelo Governo para concretizar o necessário ajustamento orçamental.

¹ Ajustado do fluxo líquido de operações financeiras de cobertura de risco de modo a TR-TE=EDP B.9. 2 O saldo primário é calculado como (PDE B.9, item 8) mais (PDE D.41, item 9). 3 Um sinal positivo significa uma medida temporária que reduz o défice. 4 Os impostos de capital referem-se, nomeadamente, a impostos que incidem, de forma não regular, sobre os valores patrimoniais detidos ou transferidos entre unidades institucionais. Em 2012, por exemplo, correspondem, essencialmente à receita arrecadada no âmbito do programa RERT III. 5 P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9 (outros que não D.91). 6 Incluindo os cobrados pela UE e incluindo um ajustamento para impostos e contribuições sociais incobráveis (D.995), se apropriado. 7 Incluindo benefícios que não em espécie (D.621 e D.624) e em espécie (D.631) relacionados com subsídio de desemprego. 8 D.29+D4 (outros que D.41) + D.5+D.7+P.52+P.53+K.2+D.8.

Quadro 2b. Projecções com políticas invariantes (*)

		2013	2013	2014	2015	2016	2017	2018
		Level	% of GDP	% of GDP	% of GDP	% of GDP	% of GDP	% of GDP
1. Receita total com políticas invariantes								
2. Despesa total com políticas invariantes								

(*) 2012: valores da conta das AP (INE). A partir de 2013, admite-se cenário de políticas invariantes.

Quadro 3. Despesas das administrações públicas por função

% do PIB	COFOG Code	2012	2018
1. Serviços gerais da administração pública	1	8,4	
2. Defesa nacional	2	1,4	
3. Segurança e ordem pública	3	2,1	
4. Funções Económicas	4	4,3	
5. Protecção do ambiente	5	0,6	
6. Habitação e serviços colectivos	6	0,7	
7. Saúde	7	7,0	
8. Serviços culturais, recreativos e religiosos	8	1,1	
9. Educação	9	6,5	
10. Segurança e acção social	10	18,8	
11. Despesa Total (= item 7=26 no Quadro 2)	TE ¹	47,4	

¹ Ajustado do fluxo líquido de operações financeiras de cobertura de risco de modo a TR-TE=EDP B.9.

Quadro 4. Evolução da dívida das administrações públicas

% do PIB		2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Dívida Bruta		129,0	130,2	128,7	125,6	120,7	116,7
2. Variação do rácio da dívida bruta		4,9	1,2	-1,5	-3,1	-4,9	-4,0

Decomposição da variação do rácio da dívida bruta

3. Saldo primário (simétrico)		0,6	-0,4	-1,8	-2,7	-3,4	-4,2
4. Despesas com juros		4,3	4,3	4,4	4,3	4,2	4,2
5. Ajustamentos défice-dívida		0,4	-0,3	-1,1	-0,3	-1,2	0,2
p.m.: Taxa de juro implícita na dívida		3,4	3,4	3,5	3,5	3,5	3,7

Outras variáveis relevantes

¹ Dívida não consolidada do Estado. % do PIB.

² Percentagem de dívida denominada em moeda estrangeira no total da dívida após operações financeiras de cobertura de risco cambial.

³ Dívida nominal depois de operações financeiras de cobertura de risco, excluindo títulos emitidos a favor do FRDP.

Quadro 5. Evolução dos saldos ajustados do ciclo

% do PIB	Código SEC	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. PIB (t.v.r.) (%)		-1,4	1,2	1,5	1,7	1,8	1,8
2. Saldo das administrações públicas	PDE B.9	-4,9	-4,0	-2,5	-1,6	-0,7	-0,1
3. Despesas com juros	PDE D.41	4,3	4,3	4,3	4,2	4,1	4,2
4. Medidas temporárias ¹		0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Crescimento do PIB potencial (%)		-0,8	-0,2	0,1	0,5	0,8	1,0
contributos: - trabalho - capital - produtividade							
6. Hiato do produto		-5,3	-4,0	-2,7	-1,6	-0,6	0,3
7. Componente orçamental cíclica		-2,5	-1,8	-1,2	-0,7	-0,3	0,1
8. Saldo ajustado do ciclo (2-7)		-2,4	-2,1	-1,3	-0,8	-0,5	-0,2
9. Saldo primário ajustado do ciclo (8+3)		1,8	2,2	3,0	3,4	3,6	4,0
10. Saldo Estrutural (8-4)		-2,8	-2,1	-1,3	-0,8	-0,5	-0,2

¹ O sinal positivo significa medidas com impacto na redução do défice.

Quadro 6. Diferenças face à actualização de Abril de 2013

	Código SEC	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PIB (t.c.r.) (%)							
Actualização anterior		-2,3	0,6	1,5	1,8	2,2	:
Actualização actual		-1,4	1,2	1,5	1,7	1,8	1,8
Diferença		0,9	0,7	0,0	-0,1	-0,3	:
Saldo das administrações públicas (% do PIB)	PDE B.9						
Actualização anterior		-5,5	-4,0	-2,5	-1,2	-0,2	:
Actualização actual		-4,9	-4,0	-2,5	-1,6	-0,7	-0,1
Diferença		0,6	0,1	0,0	-0,3	-0,5	:
Dívida Bruta das Administrações Públicas (% do PIB)							
Actualização anterior		122,9	124,3	123,1	119,9	115,6	:
Actualização actual		129,0	130,2	128,7	125,6	120,7	116,7
Diferença		6,1	5,9	5,6	5,7	5,1	:

Quadro 7. Sustentabilidade das Finanças Públicas no Longo-Prazo

% do PIB	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Despesa total							
Despesa relacionada com o envelhecimento da população		24,8	24,5	24,3	24,7	25,3	25,3
Despesa pública com pensões	10,9	12,5	13,5	13,2	13,1	13,1	12,7
Pensões da Segurança Social	6,9	8,0	9,1	9,3	10,3	11,5	12,0
<i>Pensões de velhice e reforma antecipada</i>	5,1	6,1	7,2	7,5	8,6	9,8	10,3
<i>Outras pensões (invalidez e sobrevivência)</i>	1,8	1,9	2,0	1,8	1,7	1,7	1,7
Pensões da Caixa Geral de Aposentações	3,9	4,6	4,4	3,9	2,8	1,6	0,7
Despesa em saúde		7,2	6,7	7,2	7,7	8,1	8,3
Despesa com cuidados continuados		0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6
Despesa em educação		4,7	3,9	3,5	3,5	3,6	3,7
Outras despesas relacionadas com o envelhecimento ^(a)		1,2	1,3	1,0	0,9	0,8	0,8
Receita total							
<i>da qual</i> receita de contribuições sociais	10,7	10,9	10,6	9,3	8,8	8,6	8,6

Hipóteses¹

Produtividade do trabalho (taxa de crescimento)		1,8	0,9	2,0	2,0	1,8	1,5
PIB (taxa de crescimento real)		1,3	1,5	1,9	1,3	1,1	1,1
Taxa de participação masculina (20-64 anos)		83,9	84,2	84,0	83,6	83,9	83,6
Taxa de participação feminina (20-64 anos)		74,9	78,5	80,3	80,5	81,0	80,7
Taxa de participação total (20-64 anos)		79,4	81,3	82,1	82,1	82,5	82,1
Taxa de desemprego (15-64 anos)		11,4	11,6	8,0	7,5	7,3	7,3
Rácio da população com mais de 64 anos sobre a população dos 15-64 anos.		18,0	20,7	24,2	28,2	31,4	32,0

¹ Diz respeito à reforma de sistemas de pensões que introduzem sistemas de multi-pilares e que incluem um pilar inteiramente capitalizável.

² Contribuições sociais ou outra receita recebida pelo pilar capitalizável obrigatório para cobrir responsabilidades por pensões adquiridas em conjunto com o sistema de reformas.

³ Despesa com pensões ou outros benefícios pagos pelo pilar capitalizável obrigatório para cobrir responsabilidades por pensões adquiridas em conjunto com o sistema de reformas.

⁴ Hipóteses subjacentes ao Ageing Report 2012. ^(a) Despesas com subsídio de desemprego. ^(b) Despesas estritamente relacionadas com o envelhecimento.

Quadro 7b. Garantias contingentes

% of PIB	2013	2014
Garantias públicas ⁽¹⁾	20,9	20,9
<i>das quais:</i> relativas ao setor financeiro	10,0	9,9

⁽¹⁾ Stock de dívida garantida. 2013: estimativa para 31 de março.

Quadro 8. Hipóteses subjacentes

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Taxa de juro de curto prazo (média anual)	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Taxa de juro de longo prazo (média anual)	6,3	6,3	2,2	2,2	1,6	1,5
Taxa de câmbio USD/€ (média anual)	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5
Taxa de câmbio efectiva nominal (variação média anual)	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Crescimento do PIB mundial, excluindo UE	4,0	4,5	4,7	4,7	4,7	4,6
Crescimento do PIB da UE	-0,1	1,4	1,3	1,3	1,3	2,3
Crescimento da procura externa	-0,6	3,9	4,5	4,9	5,0	5,2
Crescimento das importações, excluindo UE	4,2	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Preço do petróleo, (Brent, USD/barril)	108,6	104,2	97,9	93,0	90,0	88,1