Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Análise do Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018

Relatório do Conselho das Finanças Públicas

n.º 3/2014

maio de 2014

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho).

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

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

Este relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 19 de maio de 2014.

Encontra-se disponível em www.cfp.pt, na área de publicações, acompanhado de um ficheiro em formato "folha de cálculo" contendo os valores subjacentes a todos os gráficos e quadros do presente relatório.

Índice

APRECIAÇÃO GLOBAL E CONCLUSÕES ..... **I**

1 INTRODUÇÃO **1**

2 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL EM 2013 ..... **2**

3 CENÁRIO MACROECONÓMICO **5**

4 REGRAS ORÇAMENTAIS **9**

4.1 SÍNTESE DAS REGRAS ORÇAMENTAIS APLICÁVEIS 9
4.2 REGRAS RELATIVAS AOS SALDOS ORÇAMENTAIS 11
4.3 REGRA RELATIVA À TAXA DE CRESCIMENTO DA DESPESA 12
4.4 REGRAS RELATIVAS À DÍVIDA PÚBLICA 12
4.5 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL 14
4.5.1 Análise da execução no período 2012-13 ..... *16*
4.5.2 Análise do QPPO 2014 – 2018 ..... *18*

5 PROJEÇÕES ORÇAMENTAIS **20**

5.1 TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL 20
5.2 SALDOS ORÇAMENTAIS 21
5.3 COMPOSIÇÃO DO ESFORÇO DE AJUSTAMENTO 22
5.4 AGREGADOS ORÇAMENTAIS 24
5.4.1 Evolução da receita e da despesa *24*
5.4.2 Consistência das projeções orçamentais *26*
5.5 EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA 33
5.6 OUTROS RISCOS ORÇAMENTAIS 37
5.7 COMPARAÇÃO COM O DEO/2013 38

6 ANEXO **41**

LISTA DE ABREVIATURAS **43**

PRINCIPAIS FONTES DE INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA **45**

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Variação dos saldos orçamentais (em p.p. do PIB) 3
Gráfico 2 – Composição do esforço de ajustamento orçamental 4
Gráfico 3 – Variação acumulada das componentes da Procura Agregada implícita entre 2014-2018 6
Gráfico 4 – Necessidade (-) / Capacidade (+) líquida de financiamento face ao exterior (em % do PIB) 7
Gráfico 5 – Crescimento do PIB, Emprego e Desemprego (%) 8
Gráfico 6 – Cumprimento das regras do saldo orçamental (% do PIB) 11
Gráfico 7 – Revisões dos limites plurianuais de despesa (M€) 15
Gráfico 8 – Revisões do limite para o ano de 2013 (em M€) 17
Gráfico 9 – Alterações nos limites do QPPO (em M€) 19
Gráfico 10 – Política orçamental e posição cíclica [2011-2018] 22
Gráfico 11 – Esforço de consolidação orçamental, avaliado em termos estruturais Composição cumulativa do ajustamento estrutural implícito no DEO 2014-2018 23
Gráfico 12 – Previsões de receita e despesa ajustadas (em % do PIB) 24
Gráfico 13 – Evolução da carga fiscal (não ajustada) 25
Gráfico 14 – Medidas de consolidação orçamental permanentes em 2014 (M€) 30
Gráfico 15 – Medidas de consolidação orçamental permanentes previstas para 2015 (M€) 32
Gráfico 16 – Contributos para a evolução da dívida pública em SEC95, 2010-2018 (em % do PIB) 34
Gráfico 17 – Análise de sensibilidade: cenário de evolução da dívida sem ajustamento adicional face ao de 2014 (em % do PIB) 35
Gráfico 18 – Análise de sensibilidade à taxa de juro implícita e à taxa de crescimento cenário de evolução da dívida (em % do PIB) 35
Gráfico 19 – Evolução da dívida pública no cenário de cumprimento do OMP (em % do PIB) 37
Gráfico 20 – Esforço de consolidação orçamental, avaliado em termos estruturais Composição cumulativa do ajustamento estrutural implícito no DEO 2014-2018 e no DEO 2013-2017 39
Gráfico 21 – Evolução da dívida pública em sucessivas projeções nos documentos de programação orçamental (% do PIB) 40

Índice de Quadros

Quadro 1 – Projeções macroeconómicas para a economia portuguesa 5
Quadro 2 – Cumprimento das regras do saldo orçamental (% do PIB) 13
Quadro 3 – Despesa financiada por receitas gerais no período 2012-13 (em M€) 16
Quadro 4 – Limites para a despesa financiada por receitas gerais em 2014 (em M€ e em %) 18
Quadro 5 – Indicadores orçamentais 21
Quadro 6 – Indicadores de ajustamento orçamental estrutural (% do PIB) 23
Quadro 7 – Conta ajustada das administrações públicas e medidas de consolidação orçamental previstas para 2014 e 2015 (M€ e em % do PIB) 28
Quadro 8 – Conta não ajustada das administrações públicas (em % do PIB) 41
Quadro 9 – Conta ajustada das administrações públicas (em % do PIB) 41
Quadro 10 – Quadro Plurianual de Programação Orçamental [2014-18] (em M€) 42
Quadro 11 – Medidas temporárias e fatores especiais (em % do PIB) 42

Índice de Caixas

Caixa 1 – Critérios para o cálculo do ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA) 13
Caixa 2 – Medidas de consolidação orçamental 30

APRECIAÇÃO GLOBAL E CONCLUSÕES

O Documento de Estratégia Orçamental 2014-18 (DEO/2014) será previsivelmente o último destes documentos que, durante a vigência do Programa de Apoio Económico e Financeiro (PAEF), substituíram os Programas de Estabilidade requeridos no contexto do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Isso confere uma especial importância à estratégia que define para os próximos anos. A esta caberá assegurar que a economia entre numa trajetória de crescimento estável e financeiramente sustentável, consentânea com o retorno da confiança dos cidadãos em geral e, em especial, dos investidores, internos e externos.

O cenário macroeconómico adotado pelo DEO/2014 prevê uma evolução que cumpre esses critérios, ao assentar na manutenção do equilíbrio externo e no crescimento moderado da economia, resultante da retoma do investimento, da produtividade e do emprego, enquadrados por objetivos de estabilidade orçamental e de sustentabilidade das finanças públicas, de acordo com o normativo europeu.

Uma evolução deste tipo foi viabilizada pelo duro programa de ajustamento que permitiu o retorno ao equilíbrio externo e a criação de condições para a obtenção de um excedente orçamental primário em 2014. Contudo, a confirmação deste cenário no médio/longo prazo supõe uma alteração fundamental no comportamento da economia portuguesa ao reentrar num período de crescimento suportado por condições de financiamento normais. Essa alteração não dependerá apenas de medidas de política orçamental para 2014/15. Por um lado, a garantia de uma trajetória sustentável da dívida pública implicará a manutenção de um excedente primário estrutural significativo muito para além desse horizonte temporal, mesmo que a recuperação da economia venha a revelar-se, no médio e longo prazo, mais favorável que o previsto no DEO/2014. Por outro, a retoma do crescimento sem perda do equilíbrio externo implica o compromisso com uma estratégia macroeconómica que, para ser credível e alcançar o desejado retorno de confiança, tem de ser explicitada e suficientemente detalhada, de modo a fornecer aos agentes económicos a orientação necessária para conciliar o seu próprio comportamento com a estratégia proposta pelo Governo.

Um programa como o DEO (e o Programa de Estabilidade que lhe suceder) deveria servir para estabelecer esse compromisso, no respeitante à estratégia da política orçamental e respetivo enquadramento, segundo a visão do Governo que o propõe. Para isso, tem de ser explícito, não só quanto aos objetivos da estratégia que prossegue, mas também quanto às medidas necessárias para os alcançar, definidas para todo o horizonte temporal coberto pelo programa. A possibilidade de atualização anual destes documentos habitualmente permitiu que cada revisão ignorasse as previsões e mesmo as medidas enunciadas no ano anterior. Essa prática retirou-lhes a natureza de compromisso de governação, capaz de servir de guia efetivo das expectativas dos agentes económicos. A necessidade de atualização da estratégia ao longo do tempo é inevitável, mas mantê-la implica o acompanhamento regular da execução das medidas previstas para todo o período de programação, a avaliação dos seus resultados e, quando necessário, a explicitação das razões da sua correção ou abandono.

Implica, além disso, que a definição de estratégias alternativas obedeça a idênticos critérios de clareza.

A integração nestes documentos de um cenário macroeconómico sem alteração de medidas, como base para a adoção destas e para a avaliação dos efeitos que delas se esperam, é um dos elementos que, embora previsto na atual regulamentação europeia, continua a faltar no DEO, o que inviabiliza a correta avaliação e acompanhamento das medidas propostas.

Igualmente importante é a necessidade de repensar o formalismo legal que conduz a que a aprovação de uma nova lei permita a alteração, tão frequente quanto a maioria parlamentar o desejar, de medidas que essa mesma maioria definiu como estratégicas ou vinculativas para vários anos. Este é, por exemplo, o caso do Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO), cujos limites plurianuais "vinculativos" são alterados tão frequentemente quanto as leis que os fixam (ou mesmo com base numa simples comunicação do Governo à Assembleia da República). É claro que não se trata de limitar a capacidade política do Parlamento ou do Executivo, mas de sublinhar que a credibilidade e a eficácia das suas decisões dependem da capacidade do próprio legislador para acatá-las.

A definição e o cumprimento de limites de despesa é essencial para assegurar a estabilidade e sustentabilidade das finanças públicas, sobretudo quando o país esgotou o espaço para o crescimento da dívida pública e da carga fiscal e tem de contar com investimento privado de qualidade, virado para os sectores transacionáveis e para o aumento da produtividade, com vista a concretizar a estratégia que o DEO/2014 corretamente enuncia. Os limites de despesa são igualmente necessários como base para viabilizar a autonomia e responsabilização da gestão dos serviços públicos, conduzindo a ganhos de eficiência e à eliminação do incrementalismo (de sinal positivo ou negativo) que tem caraterizado a política orçamental em Portugal. Para isso, a definição dos limites requer a existência de uma margem de variação, integrada numa provisão cautelar cujo uso deve obedecer à explicação clara das razões que o motivaram e não se repercutir na subida automática dos limites para os anos seguintes, requerendo antes a adoção de medidas para o corrigir.

À luz destes princípios, o Conselho das Finanças Públicas encontra no DEO/2014 aspetos que merecem ser valorizados e vulnerabilidades que importa reconhecer. O documento identifica riscos (tanto no cenário macroeconómico central como na gestão de variáveis orçamentais), reporta evidência sobre cenários demográficos de longo prazo e possíveis efeitos orçamentais e enumera as reformas realizadas e em curso que o Governo considera mais relevantes para melhorar a qualidade das finanças públicas.

Como já referido, os objetivos orçamentais traçados no DEO/2014 são adequados ao estado das finanças públicas e da economia. A necessidade de prosseguir na rota de consolidação orçamental e de continuar a melhorar os resultados alcançados durante a vigência do programa de assistência financeira é indiscutível. Na análise ao DEO/2013, o CFP considerou apropriada a assunção da sustentabilidade da dívida pública como primeira prioridade da política orçamental (Relatório n.º 3/2013), à luz dos encargos gerados pela dívida e da exigência de retorno estável da confiança que daí resulta para a economia

portuguesa. Qualquer destes fatores supõe o compromisso com uma estratégia clara e duradoura de consolidação orçamental.

Os objetivos enunciados no DEO/2014 estão em linha com as regras de disciplina orçamental em vigor. Com efeito, apontam para um défice das Administrações Públicas em 2015 inferior ao limite de 3% do PIB, o que permitirá encerrar o Procedimento dos Défices Excessivos (PDE). Após esse ano, o documento prevê a continuação da trajetória de convergência para o Objetivo de Médio Prazo (OMP), atualmente fixado num saldo estrutural de -0,5% do PIB, atingindo-o em 2017 e superando-o em 2018. A queda substancial planeada para o défice permitirá a descida rápida do rácio da dívida das Administrações Públicas ao longo do quinquénio considerado, assim cumprindo a regra transitória de redução da dívida nos três primeiros anos após o fecho do PDE. A manutenção do défice estrutural igual ao OMP após 2018 será condição suficiente para reduzir anualmente a dívida pública ao ritmo exigido pela regra de diminuição do rácio da dívida que exceda o nível de referência de 60% do PIB.

No longo prazo, a atualização dos cenários de evolução demográfica reportada no DEO/2014 corrobora e sublinha a prioridade de garantir condições de sustentabilidade da dívida pública. Entre 2013 e 2060, prevê-se que a população residente diminua 22% e o rácio de dependência suba de 30% para 65%. O envelhecimento populacional é fonte de dificuldades, mas deve também ser encarado como um desafio para novas políticas económicas. Com efeito, as perspetivas demográficas alertam para a imprescindibilidade de políticas dirigidas ao aumento da produtividade e ao estímulo à manutenção de uma elevada taxa de atividade e de emprego de todos os segmentos da população, independentemente do género, idade e formação escolar, acentuando a importância de políticas ativas de reinserção profissional. Tais políticas mitigariam as pressões orçamentais decorrentes do envelhecimento demográfico, minimizando o esforço orçamental necessário para atingir os excedentes primários requeridos para o cumprimento da regra de saldo estrutural.

As medidas de consolidação orçamental identificadas no DEO/2014 para colocar em prática em 2014 e 2015 são muito díspares e continuam a parecer sobretudo ditadas pela urgência de conseguir resultados orçamentais, ainda que duradouros, mas sem propor a necessária revisão estrutural do processo orçamental e da reforma dos serviços que as Administrações Públicas prestam à sociedade ou do modo como os fornecem. É de saudar a explicitação no DEO/2014 das medidas de consolidação a integrar no OE/2015, que concorre para a credibilização das metas fixadas para esse ano. Permanece, contudo, a necessidade de as integrar numa estratégia de médio e longo prazo bem definida que, entre outras coisas, beneficiaria da criação de um modelo de governação que estabeleça com clareza, para cada medida, elementos como: quem é responsável por quê e quando, calendarização dos atos de gestão ou legislativos necessários, processo de articulação entre coordenadores e executores da medida, e processo de autoavaliação que facilite a correção de eventuais desvios em tempo oportuno. Igualmente importante é a prestação regular de informação que permita o acompanhamento externo da execução das medidas. Adicionalmente, o peso elevado de medidas não especificadas (0,7% do PIB em 2014 e 0,3% no ano seguinte) é um risco a ter em conta.

Relativamente aos anos 2016 a 2018, o DEO é omisso quanto às medidas adicionais de consolidação necessárias para atingir as metas ora anunciadas. Embora com menos detalhe do que nas medidas para 2015, seria desejável que o DEO/2014 explicitasse a orientação e o montante global das medidas de receita e despesa que estão implicitamente assumidas no cenário macroeconómico e no quadro de programação orçamental.

O período de aplicação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento inclui a totalidade do horizonte do DEO/2014. A leitura do documento não explicita, porém, a ligação entre a estratégia dessa aplicação e a estratégia orçamental. Não se sabe quais são as conclusões de um eventual estudo de compatibilidade entre, por um lado, as taxas de comparticipação pública nacional acordadas com a UE e, por outro, o cenário macroeconómico, as metas orçamentais e os níveis de investimento público estabelecidos no DEO. A credibilização deste muito teria a ganhar com o esclarecimento destas questões, bem como do impacto previsível que a concretização do Acordo de Parceria "Portugal 2020" terá sobre a natureza qualitativa das medidas dos programas orçamentais e a respetiva programação financeira anual.

1 INTRODUÇÃO

No presente relatório procede-se à análise do Documento de Estratégia Orçamental para o período de 2014-2018. Dá-se assim cumprimento ao que se encontra determinado no artigo 7.º dos estatutos do CFP, designadamente no que diz respeito à produção de relatórios sobre o Programa de Estabilidade e demais procedimentos no quadro regulamentar europeu do Pacto de Estabilidade e Crescimento, bem como sobre o Quadro Plurianual de Programação Orçamental.

O relatório encontra-se estruturado em cinco capítulos. O primeiro é introdutório e apresenta os objetivos da análise e a estrutura do documento, incluindo também um ponto de situação sobre o cumprimento do dever de prestação de informação por parte das entidades públicas. No segundo capítulo apresenta-se uma análise sintética dos desenvolvimentos orçamentais do sector das administrações públicas em 2013, ano que constitui a base de partida do DEO 2014-18. No terceiro capítulo procede-se à avaliação do cenário macroeconómico e dos riscos que lhe estão inerentes. No quarto, procura-se aferir o cumprimento das regras orçamentais a partir das projeções apresentadas no DEO, aproveitando-se para fazer uma síntese do conjunto de regras europeias aplicáveis a Portugal no horizonte temporal do DEO/2014, que abrange a vertente corretiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (atualmente em vigor), mas também a sua vertente preventiva. No quinto capítulo são analisadas as projeções orçamentais, dando-se especial ênfase à avaliação da composição do ajustamento orçamental, das medidas de consolidação orçamental previstas e dos principais riscos. Por fim, o Anexo agrega um conjunto de informação quantitativa tratada pelo CFP que serviu de referência para a análise nos capítulos anteriores.

Para uma melhor avaliação do esforço de consolidação orçamental, os agregados orçamentais das administrações públicas foram ajustados do efeito de medidas temporárias, medidas não recorrentes e de outros fatores especiais. Neste âmbito, assinala-se o facto de estes ajustamentos diferirem daqueles que estão subjacentes às previsões apresentadas no Relatório do DEO/2014, sendo as diferenças identificadas nas secções onde se procede à análise em termos ajustados.

O DEO sobre o qual este relatório se pronuncia foi publicado pelo Ministério das Finanças (MF) em 30 de abril de 2014. Após esta data, foram divulgadas algumas retificações na informação numérica. Importa esclarecer os leitores que a análise no presente relatório se baseia nos quadros anexos da publicação original, tendo sido consideradas as revisões introduzidas pela errata do MF divulgada no dia 9 de maio. Salienta-se que esta informação de base não é, contudo, coerente com a errata ao anexo ao DEO/2014 publicada em 9 de maio.

A elaboração deste relatório beneficiou ainda de informação e esclarecimentos adicionais prestados por entidades do Ministério das Finanças, designadamente do Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais (GPEARI) e da Direcção-Geral do Orçamento (DGO). Contudo, nem toda a informação solicitada foi disponibilizada até à data de publicação do presente relatório.

2 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL EM 2013

Síntese: *Em 2013, o défice orçamental das administrações públicas foi inferior ao previsto nos orçamentos retificativos mas ficou acima da meta inicial. O ajustamento orçamental (medido pela variação do saldo primário estrutural líquido de fatores especiais) foi de 0,9 p.p. do PIB. Embora a maior parte do esforço de consolidação no período 2010-13 tenha tido origem no lado da despesa, em 2013 verificou-se uma alteração do perfil de ajustamento, que foi integralmente assegurado pela receita, contrariamente ao que estava previsto no DEO/2012. A análise dos desenvolvimentos orçamentais do sector das administrações públicas em 2013 consta do Relatório n.º 2/2014. No presente capítulo apresenta-se uma síntese dessa análise complementada com indicadores calculados em termos estruturais.*

Em 2013, o défice orçamental das administrações públicas foi inferior ao previsto nos orçamentos retificativos mas ficou acima da meta inicial. O défice atingiu 8122 M€, equivalente a 4,9% do PIB. Este resultado compara favoravelmente com o objetivo revisto no âmbito da primeira e da segunda alterações ao OE/2013 (5,5% e 5,9% do PIB, respetivamente), mas ultrapassa o objetivo inicial de 4,5% do PIB. Excluindo o efeito de medidas temporárias e fatores especiais, o défice orçamental ascendeu a 5,3% do PIB em 2013, tendo melhorado 0,7 p.p. face a 2012.[1] Tratou-se, no entanto, da melhoria anual menos expressiva do último triénio (1150 M€). O défice primário ajustado diminuiu para 1,0% do PIB, o que é ligeiramente melhor que o registado em 2008.

A redução do défice orçamental em 2013 deveu-se ao comportamento favorável da receita, que mais do que compensou o aumento da despesa. A receita ajustada das administrações públicas aumentou 6,1% face a 2012. A receita fiscal explicou mais de quatro quintos daquele aumento, em resultado do agravamento da carga fiscal, que atingiu 34,7% do PIB, em termos não ajustados. A despesa ajustada aumentou 3,8%, evolução que foi fortemente influenciada pelo impacto da reposição dos subsídios de férias e de Natal aos trabalhadores do sector público e aos pensionistas, e que não foi totalmente compensada pelas medidas de consolidação orçamental do lado da despesa.

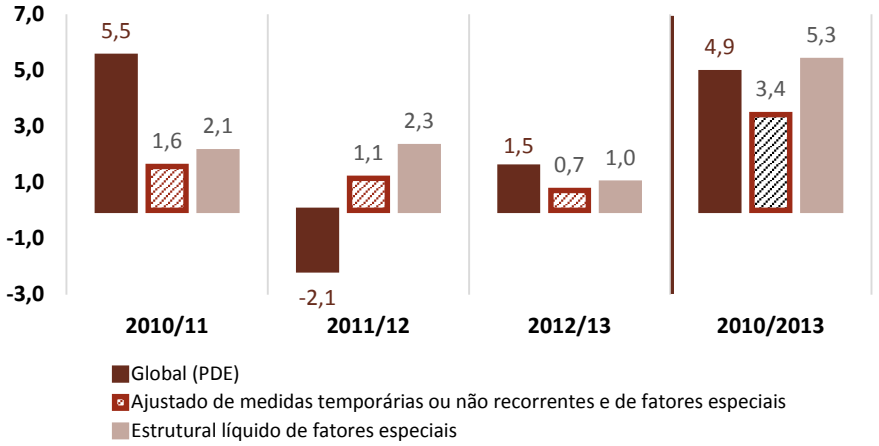
O contributo do subsector da administração central foi determinante para a diminuição do défice. O défice deste subsetor diminuiu 1,1 p.p. do PIB, tendo assim mais do que compensado a diminuição entretanto havida nos excedentes da segurança social (0,1 p.p. do PIB) e do subsector da administração regional e local (0,3 p.p. do PIB). Note-se que o contributo da segurança social teria sido mais negativo caso este subsector não tivesse beneficiado de uma transferência extraordinária do OE superior à recebida em 2012.

Embora menos desfavorável do que o inicialmente previsto, a conjuntura manteve um efeito negativo sobre a redução do défice. Utilizando a última estimativa disponível do MF para o hiato do produto, conclui-se que a deterioração da conjuntura no ano transato terá prejudicado a redução do défice orçamental em 0,3 p.p. do PIB (que compara com um efeito homólogo de 1,1 p.p. do PIB em 2012). Em 2013 a economia portuguesa registou uma

[1] No ano de 2013, os fatores de ajustamento incidiram sobre duas medidas temporárias: a despesa relativa à operação de recapitalização do Banif (700 M€) e a receita proveniente do RERD - Regime de regularização de dívidas fiscais e à Segurança Social (1280 M€).

contração em volume pelo terceiro ano consecutivo, ainda que menos acentuada. Porém, assinala-se que a diminuição do produto em termos reais (-1,4%), embora superior à antecipada no OE inicial (-1,0%), foi inferior à previsão revista no DEO/2013 (-2,3%) devido a uma trajetória menos desfavorável que o esperado do consumo privado e do investimento e a um maior crescimento das exportações.

Gráfico 1 – Variação dos saldos orçamentais (em p.p. do PIB)



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

O défice estrutural, estimado com base na informação atual, prosseguiu uma trajetória de melhoria, tendo ascendido a 2,8% do PIB. Sem o impacto de fatores especiais, este resultado corresponde a uma melhoria de 1,0 p.p. do PIB face a 2012 (1,4 p.p. do PIB incluindo o efeito de fatores especiais).[2] Este resultado traduz uma correção em termos estruturais superior à implícita na Recomendação do Conselho ECOFIN com vista a pôr termo à situação de défice orçamental excessivo em Portugal, de junho de 2013.[3] No período 2010-13, o saldo estrutural líquido de fatores especiais registou uma melhoria de 5,3 p.p. Tendo em conta o valor estimado para 2013 torna-se ainda necessária uma correção adicional de 2,3 p.p. do PIB para atingir o objetivo de médio prazo.[4]

A melhoria do saldo primário estrutural líquido de fatores especiais alcançada no ano de 2013 ascendeu a 0,9 p.p. do PIB. A variação deste saldo é habitualmente utilizada para avaliar o esforço de consolidação orçamental, atendendo a que, em boa medida, o pagamento de juros se encontra pré-determinado pelo *stock* e pelo custo da dívida, *i.e.*, por fatores exógenos à autoridade orçamental no ano em apreço. Em 2013, o ajustamento

[2] Devido a um efeito de base decorrente da transferência de capital para a Sagestamo - Sociedade Gestora de Participações Sociais Imobiliárias, SA, na sequência da conversão de suprimentos concedidos pela Parpública em aumento de capital, classificada como fator especial em 2012.

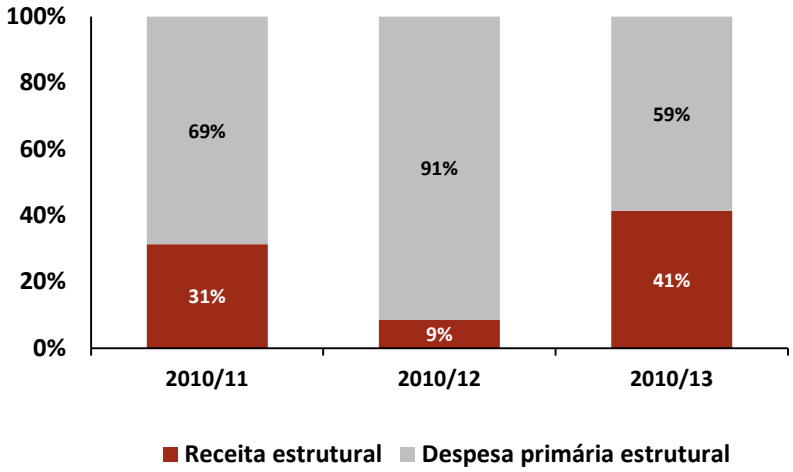
[3] Nos termos dessa recomendação: "1) As autoridades portuguesas deverão pôr termo à atual situação de défice excessivo até 2015; (2) As autoridades portuguesas deverão estabelecer como objetivo para o défice nominal 5,5% do PIB em 2013, 4,0% do PIB em 2014 e 2,5 % do PIB em 2015, o que será coerente com uma melhoria do saldo estrutural em 0,6% do PIB em 2013, 1,4% do PIB em 2014 e 0,5% do PIB em 2015, com base nas perspetivas económicas para Portugal atualizadas pelos serviços da Comissão em maio de 2013."

[4] O Pacto de Estabilidade e Crescimento determina que o saldo estrutural deverá convergir para o objetivo de médio prazo (OMP), definido em -0,5% do PIB. De acordo com o DEO 2014-18, o OMP deverá ser atingido no ano de 2017.

orçamental - medido por este indicador – foi de 0,9 p.p. do PIB. Esta variação compara com 3,3 p.p. do PIB e 2,6 p.p. do PIB em 2011 e 2012, respetivamente. Assim, desde o início do PAEF, o ajustamento acumulado terá ascendido a 6,8 p.p. do PIB (ver Quadro 5).

No período 2010-13, a maior parte do esforço de consolidação teve origem no lado da despesa. A despesa primária estrutural líquida de fatores especiais diminuiu 4,0 p.p. do PIB no referido período, tendo sido responsável por 59% do ajustamento alcançado entre 2010 e 2013.[5] O aumento da receita estrutural líquida de fatores especiais (2,8 p.p. do PIB) representou os restantes 41% do ajustamento alcançado naquele triénio.

Gráfico 2 – Composição do esforço de ajustamento orçamental



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: o ajustamento orçamental encontra-se avaliado em função do saldo primário estrutural líquido de fatores especiais.

Em 2013 verificou-se uma alteração do perfil de ajustamento, que foi integralmente assegurado pela receita, contrariamente à intenção inicial, inscrita no DEO/2012. A já referida reposição dos subsídios de férias e de Natal em 2013 e o aumento da tributação vieram alterar a composição do ajustamento orçamental, uma vez que até 2012 o contributo da despesa representava cerca de 90% do esforço total, maioritariamente assente na redução das despesas com pessoal. A relevância de se medir a composição do ajustamento orçamental através da evolução do saldo primário estrutural (que exclui os juros) é atestada pelo facto de, no período 2010-13, a despesa com juros ter aumentado 2,2 mil M€. Caso se utilizasse o saldo estrutural para medir a composição do ajustamento naquele triénio, o esforço do lado da receita (53%) seria superior ao da despesa (47%).

A dívida pública aumentou para 129,0% do PIB (213,6 mil M€), um rácio superior ao previsto em todos os documentos de programação orçamental.[6] À semelhança do verificado nos últimos anos, o aumento da dívida pública em 2013 (8,8 mil M€) voltou a ser superior ao valor do défice orçamental, mas o diferencial foi o menor dos últimos quatro anos (649 M€, correspondente ao ajustamento défice-dívida).

[5] Os contributos da despesa corrente primária e de capital foram de 2,3 e 1,7 p.p. do PIB, respetivamente.
[6] Excluindo os depósitos da administração central (17,3 mil M€), a dívida pública atingiu 118,5% do PIB.

3 CENÁRIO MACROECONÓMICO

Síntese: *O cenário macroeconómico apresentado no DEO/2014 está em linha com as previsões das organizações internacionais, parecendo equilibrado e razoavelmente prudente. Importaria, contudo, associar-lhe um quadro mais completo das medidas previstas para assegurar, no horizonte abrangido pelo documento, a trajetória aí retida, combinando retoma económica, equilíbrio externo e consolidação orçamental. Em particular, a partir de 2016, a recuperação do crescimento económico resulta, em quase dois terços, do crescimento da procura interna, fundamentalmente do investimento, acompanhada da manutenção de saldos positivos da balança comercial. Trata-se de uma trajetória coerente com os objetivos da estratégia de política económica anunciada, mas seria importante que o DEO/2014 fosse mais explícito quanto aos meios e medidas a adotar com vista a assegurar estavelmente esses resultados, tanto no domínio da política orçamental, como no da economia com que ela interage.*

O cenário macroeconómico apresentado parece equilibrado e razoavelmente prudente, sem enviesamentos aparentes, embora comportando riscos que importa ter em conta. Os dados apresentados estão globalmente em linha com as mais recentes previsões da OCDE, da Comissão Europeia, do FMI e do Banco de Portugal, não obstante algumas diferenças na composição do PIB, assim como uma previsão da capacidade líquida de financiamento face ao exterior mais favorável que a apresentada pelas organizações internacionais, embora inferior à do Banco de Portugal.

Quadro 1 – Projeções macroeconómicas para a economia portuguesa

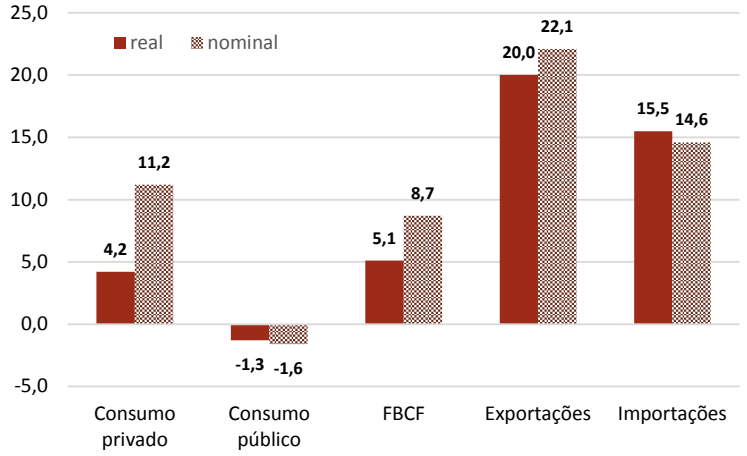
	2013	2014				2015				2016				2017			2018	
	INE	DEO	BdP (1)	CE/FMI (2)(3)	OCDE (4)	DEO	BdP (1)	CE/FMI (2)(3)	OCDE (4)	DEO	BdP (1)	CE (2)	FMI (3)	DEO	CE (2)	FMI (3)	DEO	FMI (3)
PIB *(taxa variação real, em %)*	**-1,4**	**1,2**	**1,2**	**1,2**	**1,2**	**1,5**	**1,4**	**1,5**	**1,5**	**1,7**	**1,7**	**1,7**	**1,7**	**1,8**	**1,8**	**1,8**	**1,8**	**1,8**
Consumo privado	-1,7	0,7	1,3	0,7	0,7	0,8	1,1	0,7	0,8	0,8	1,2	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Consumo público	-1,8	-1,6	-0,9	-1,6	-1,6	-1,5	-0,5	-1,5	-1,5	-0,8	0,3	-0,2	1,2	-0,3	-0,3	1,1	-0,1	0,8
Investimento (FBCF)	-6,6	3,3	1,8	3,1	3,3	3,8	4,4	3,8	3,8	4,0	4,5	4,0	4,0	4,4	4,4	4,3	3,8	3,8
Exportações	6,1	5,7	5,3	5,5	5,7	5,7	5,1	5,5	5,7	5,3	5,4	5,3	5,3	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Importações	2,8	4,1	5,4	4,0	4,1	4,2	4,7	4,0	4,2	4,3	5,1	4,3	4,3	4,3	4,3	4,2	4,2	4,2
Contributos para a variação real do PIB																		
Procura interna *(em p.p.)*	-2,7	0,5	1,2	0,6	0,6	0,8	1,2	0,8	0,8	1,1	1,5	1,1	1,2	1,3	1,2	1,4	1,3	1,4
Exportações líquidas *(em p.p.)*	1,3	0,7	0,0	0,6	0,6	0,7	0,2	0,7	0,7	0,6	0,1	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,6	0,5
Evolução dos preços																		
IHPC	0,4	0,4	0,5	0,7	0,4	1,1	1,0	1,2	1,1	1,5	1,1	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Deflator do PIB	1,7	0,7	:	0,8	0,7	0,9	:	1,0	0,9	1,7	:	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Mercado de trabalho																		
Taxa de desemprego	16,3	15,4	:	15,7	15,4	14,8	:	15,0	14,8	14,2	:	14,5	14,5	13,8	14,0	14,0	13,2	13,4
Emprego (tx. de variação em %)	-2,6	0,9	:	0,7	0,9	0,8	:	0,7	0,8	0,7	:	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Cap. líq. de financiamento face ao exterior	2,0	2,9	3,3	2,4	2,7	3,4	3,7	2,9	3,1	3,6	4,2	3,0	3,2	3,6	3,5	3,5	3,8	3,8
Enquadramento externo																		
Procura externa relevante	-0,6	3,9	3,7	:	3,9	4,5	4,8	:	5,5	4,9	5,3	:	:	5,0	:	:	5,2	:
Preço do petróleo Brent (USD)	108,6	104,2	107,6	:	107,6	97,9	102,4	:	102,9	93,0	97,8	:	:	90,0	:	:	88,1	:
Taxa de juro de curto prazo	0,2	0,4	0,3	:	:	0,4	0,4	:	:	0,4	0,7	:	:	0,4	:	:	0,4	:
Taxa de câmbio EUR-USD	1,33	1,37	1,37	:	:	1,39	1,37	:	:	1,41	1,37	:	:	1,43	:	:	1,45	:
Por memória:																		
PIB nominal *(mil M€)*	165,7	168,9	:	169,0	:	172,9	:	173,2	:	178,8	:	179,1	179,0	185,4	185,6	185,5	192,2	192,3

Fontes: Ministério das Finanças; (1) Banco de Portugal - Boletim Económico da Primavera 2014 (projeções divulgadas a 26 de Março); (2) European Commission - The Economic Adjustment Programme for Portugal Eleventh Review, April 2014; (3) International Monetary Fund, IMF Country Report No. 14/102, April 1, 2014; (4) OECD Economic Outlook - May 6, 2014 | Notas: O valor do contributo da procura interna para o crescimento do PIB em 2014 referido como previsto no DEO/2014 foi corrigido pelo CFP face ao que se encontra explicitado no Documento. O valor do PIB nominal atribuído à CE foi calculado pelo CFP com base nos valores referidos no documento (taxa de crescimento do PIB em valor).

A partir de 2016, a trajetória de recuperação do crescimento económico resulta em quase dois terços do crescimento da procura interna, embora prevendo a manutenção de um saldo positivo na balança de bens e serviços ao longo de todo o período. Esta previsão é compatível com os objetivos da estratégia de política económica e, desde o início do processo de ajustamento, o comportamento do sector exterior permitiu minorar o efeito recessivo da contração da procura interna, ao mesmo tempo que reduzia o persistente défice comercial, levando mesmo à sua inversão em 2013. Porém, completar e consolidar o ajustamento supõe agora o retorno ao crescimento da procura interna, em particular do investimento, acompanhado da retoma moderada do consumo privado e da desaceleração da quebra do consumo público. Tal evolução, prevista no cenário macroeconómico que o DEO consagra, traduz uma alteração fundamental do comportamento da economia portuguesa, que não acontecerá espontaneamente, nem dependerá apenas das medidas orçamentais enumeradas para 2014/2015.

Gráfico 3 – Variação acumulada das componentes da Procura Agregada implícita entre 2014-2018

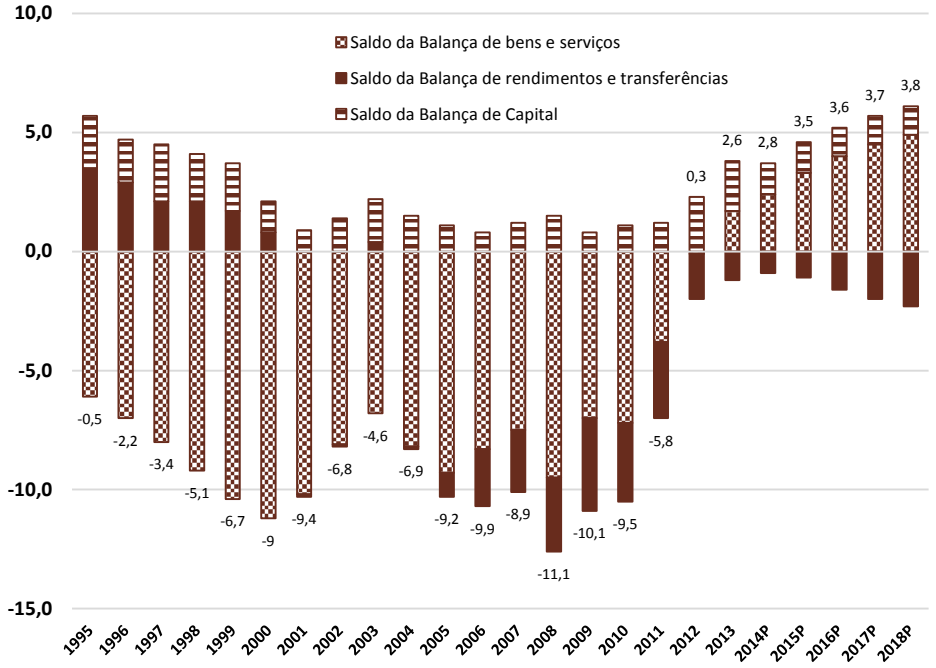
(milhares de M€)



Fonte: Ministério das Finanças.

A previsão de manutenção de uma capacidade de financiamento face ao exterior resulta do excedente da balança de bens e serviços e da balança de capital. Tal evolução implica uma importante alteração estrutural da economia portuguesa, habitualmente caraterizada pela persistência de elevadas necessidades de financiamento, que se tinham agravado fortemente no período que antecedeu a crise. O DEO/2014 apresenta um cenário em que essa correção se concretiza através do aumento consistente do excedente da balança comercial e da permanência de saldos positivos da balança de capitais.

Gráfico 4 – Necessidade (-) / Capacidade (+) líquida de financiamento face ao exterior (em % do PIB)



Fontes: Banco de Portugal e Ministério das Finanças

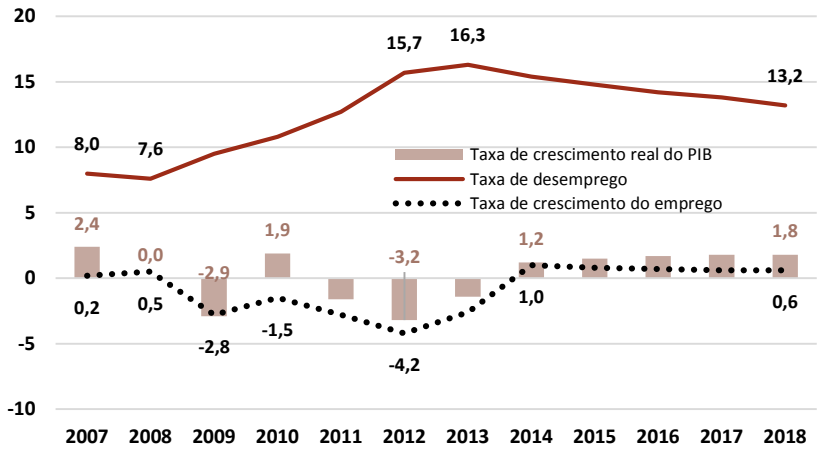
É, contudo, insuficiente a informação que suporte o crescimento do investimento e o reforço do equilíbrio externo, uma vez abrandado o efeito de restrição do consumo público e privado. Essa ausência de informação prejudica a transparência do exercício orçamental apresentado, limita o seu papel de orientação das expectativas dos agentes económicos, internos e externos, e implicitamente sublinha os riscos e incertezas subjacentes ao exercício de previsão.

Em particular, a trajetória prevista para o investimento corresponde a uma forte recuperação, que pressupõe o seu direcionamento para o mercado externo, a par com alterações importantes da estrutura financeira e das fontes de financiamento das empresas. Atendendo aos problemas estruturais que a economia portuguesa apresenta, em larga medida associados à quantidade e qualidade da formação bruta de capital fixo, tal viragem implica a explicitação de uma estratégia económica e financeira coerente e transparente, como forma de redirecionar o investimento e de atrair os fundos necessários ao seu financiamento. Essa explicitação permitiria igualmente acompanhar regularmente a execução das medidas previstas e, quando necessário, a sua correção oportuna. Tudo isto aconselha, como o CFP tem vindo a sublinhar, a melhor e mais explícita integração do DEO e da estratégia orçamental nele prevista com os programas relativos à reestruturação da economia e do sector financeiro.

No respeitante ao emprego, o DEO admite um crescimento muito moderado, tendo como consequência a persistência de taxas de desemprego elevadas, embora decrescentes. Face aos últimos dados disponíveis, nomeadamente quanto à criação de emprego observada em 2013, esta previsão parece prudente, estimando uma redução da taxa de desemprego em 3,1 p.p. até 2018. A prudência neste domínio afigura-se adequada, por duas razões. Em primeiro lugar, tem em conta situar-se no contexto de uma estratégia

orçamental que não dispõe de espaço para corrigir previsões otimistas. Além disso, é coerente com o cenário respeitante ao investimento e à balança comercial, que tem implícito o aumento da produtividade do trabalho como fator de competitividade da economia.

Gráfico 5 – Crescimento do PIB, Emprego e Desemprego (%)



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP | Nota: O INE introduziu uma nova metodologia no Inquérito ao Emprego no primeiro trimestre de 2011. Os resultados não são comparáveis com os obtidos com a anterior metodologia.

Em síntese, o cenário macroeconómico em que o DEO se baseia afigura-se prudente, caso se concretize a estratégia em que ele parece basear-se. Contudo, a explicitação desta permanece essencial, não só para permitir avaliar a qualidade do exercício, mas sobretudo para o tornar no instrumento estratégico que deveria ser, libertando-o dos vícios dos antigos Programas de Estabilidade, que nunca conseguiram desempenhar esse papel. Para tal, a estratégia tem de ser enunciada e suficientemente detalhada, de modo a tornar-se num compromisso de governação e a servir de guia efetivo às expectativas dos agentes económicos.

4 REGRAS ORÇAMENTAIS

Síntese: *As regras para o saldo orçamental a que Portugal se encontra obrigado durante o período de projeção do DEO/2014 são cumpridas. Neste âmbito, o MF prevê a correção da situação de défice excessivo em 2015 e o cumprimento da regra do ajustamento estrutural mínimo necessária à convergência para o Objetivo de Médio Prazo (OMP) a atingir em 2017. No período transitório após a correção do défice excessivo, a regra aplicável tendo em vista a redução do excesso de dívida face ao valor de referência é também cumprida. No que se refere ao Quadro Plurianual de Programação Orçamental, o DEO/2014 aponta novamente para a necessidade de uma revisão em alta do limite de despesa para os anos de 2014-17, o que evidencia a fragilidade daquela regra no controlo da despesa. O cumprimento da regra de despesa, que faz depender o seu crescimento anual da evolução do produto potencial, não é suscetível de ser avaliada com base na informação disponível.*

4.1 SÍNTESE DAS REGRAS ORÇAMENTAIS APLICÁVEIS

O conjunto de regras orçamentais a cumprir por Portugal no quadro europeu é relativamente alargado e complexo. As regras incidem sobre os níveis e a trajetória do saldo orçamental e da dívida pública e ainda sobre um subconjunto da despesa primária líquida de medidas discricionárias[7] em matéria de receitas. As regras abrangem quer valores observados quer indicadores estruturais, considerando assim, a influência do ciclo económico sobre a evolução das finanças públicas. Existem várias situações de exceção que devem ser tidas em conta na aplicação das regras. Importa notar que o facto de parte do normativo europeu e nacional assentar em variáveis não observáveis, como o hiato do produto e o saldo estrutural, origina revisões dessas estimativas ao longo do tempo, o que exige uma avaliação cuidada do seu cumprimento. Para além destas, a legislação nacional fixa ainda um limite plurianual à despesa financiada por receitas gerais (QPPO).[8]

Do conjunto de regras europeias, destaca-se:

- A consideração de uma situação de défice excessivo se forem ultrapassados os referenciais de 3% do PIB para o défice orçamental observado ou de 60% do PIB para a dívida de *Maastricht* observada;
- A definição de um objetivo de médio prazo (OMP) para o saldo orçamental, em termos estruturais, que contempla uma margem de segurança em relação ao rácio de 3% do défice face ao PIB;
- A definição de um ajustamento anual mínimo até que o OMP tenha sido atingido (trajetória de convergência) e um mecanismo de correção quando ocorra um desvio significativo face a essa trajetória e face ao OMP, uma vez atingido;
- A definição de uma regra de correção do excesso de dívida face ao valor de referência, com um período transitório de três anos após a correção dos défices excessivos para os países que em 2011 tinham em curso um procedimento por défice excessivo (PDE), durante o qual se aplicam condições específicas;

[7] A expressão "medidas discricionárias" é usada neste relatório de acordo com a regulamentação europeia, referindo-se a medidas ocasionais dirigidas ao cumprimento pontual das regras de governação económica estabelecidas.

[8] Lei de Enquadramento Orçamental aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, e pelas Leis n.º 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, 52/2011, de 13 de outubro e 37/2013 de 14 de junho.

— A definição de um padrão de referência (*benchmark)* para a evolução de um subconjunto da despesa primária (que exclui a despesa associada a fundos comunitários e alterações não discricionárias nas despesas com subsídios de desemprego) em linha com a taxa de crescimento de médio prazo do produto potencial (ou inferior no caso dos países com dívida superior ao valor de referência).

Existe alguma sobreposição de regras, sobretudo entre as relativas ao OMP e à redução do excesso de dívida, uma vez que a definição do próprio OMP tem em conta o saldo orçamental necessário para estabilizar a dívida e um esforço adicional para a fazer convergir para o referencial de 60% do PIB.

Até 2015, a avaliação de Portugal será efetuada ao abrigo da vertente corretiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O cumprimento da Recomendação do Conselho ECOFIN, de 18 de junho de 2013, determina a correção do défice excessivo de Portugal para valores abaixo do referencial de 3% do PIB em 2015. O cumprimento da meta definida naquela recomendação deverá conduzir ao encerramento do Procedimento dos Défices Excessivos aberto em 2009.

Assim, a partir de 2016 é expectável que a avaliação da situação das finanças públicas em Portugal passe a ser efetuada ao abrigo da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, que, para além da manutenção do saldo orçamental abaixo de 3% do PIB, implica o cumprimento de uma trajetória de ajustamento do saldo estrutural até atingir o OMP atualmente fixado em - 0,5% do PIB.[9] O valor de referência para o ajustamento anual até se atingir o OMP deverá ser, em regra geral, de 0,5 % do PIB. Atingir o valor de referência para o OMP deverá permitir assegurar:

— Uma margem de segurança relativamente ao limite de 3% para o défice orçamental;
— Uma trajetória sustentável para a dívida pública, tendo em conta o impacto económico e orçamental do envelhecimento da população;
— Espaço orçamental para atender às necessidades de investimento público.

Em termos de saldo orçamental estrutural, e até atingir o OMP, os Estados-Membros que, como Portugal, apresentem um nível de dívida superior a 60% do PIB, devem realizar um ajustamento anual superior a 0,5% do PIB. Os esforços requeridos de ajustamento poderão ser maiores em períodos de conjuntura económica favorável, e mais limitados em períodos de conjuntura económica desfavorável. A avaliação do cumprimento desta regra é julgada tendo em conta a situação orçamental em termos estruturais, sendo complementada por uma análise da taxa de crescimento da despesa líquida de medidas discricionárias de receitas. Assim, enquanto não for atingido o OMP, a taxa de crescimento da despesa ajustada não deverá exceder uma taxa que é inferior à taxa de referência de médio prazo do crescimento do PIB potencial.

[9] Recorda-se que nos termos da legislação comunitária o OMP será atualizado regularmente com base numa metodologia comum acordada, por forma a refletir de forma adequada os riscos para as finanças públicas decorrentes de passivos explícitos e implícitos.

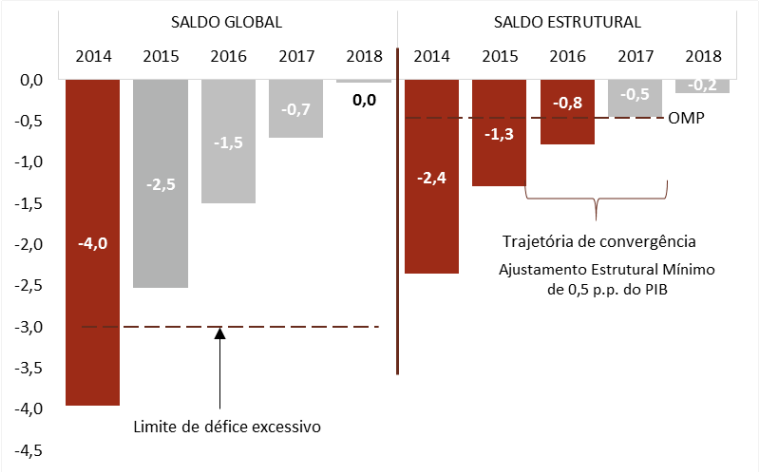
Em termos de dívida pública, com o encerramento do Procedimento dos Défices Excessivos, inicia-se um período transitório de 3 anos até se começar a aplicar a regra de correção do excesso de dívida ao ritmo de 5% ao ano. Durante esse período transitório (2016-18), Portugal deverá fazer progressos suficientes com vista à redução do rácio da dívida. Esses progressos suficientes serão avaliados anualmente, tanto de forma *ex-ante* como *ex-post,* comparando-os com um ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA).[10] A trajetória de ajustamento estrutural linear mínimo deve ter em conta o efeito do ciclo económico e o padrão de referência para a redução da dívida (ver Caixa 1). Neste período, terão de ser respeitadas simultaneamente as seguintes condições:

i. O ajustamento estrutural anual não pode apresentar um desvio superior a 0,25% do PIB face ao ajustamento estrutural linear que assegura o cumprimento da condição menos exigente da regra de dívida durante o período de transição;
ii. Em qualquer momento durante o período de transição o ajustamento anual estrutural remanescente não deve exceder 0,75 % do PIB. Esta condição não se aplica se a primeira implicar um esforço anual superior a 0,75 % do PIB.

4.2 REGRAS RELATIVAS AOS SALDOS ORÇAMENTAIS

Os objetivos do DEO para os saldos orçamentais cumprem os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em termos de saldo observado, prevê-se que Portugal irá a cumprir a Recomendação do Conselho de 18 de junho de 2013 que estabelece a redução do défice nominal para 2,5% do PIB em 2015, permitindo encerrar o Procedimento dos Défices Excessivos. A trajetória de convergência para o OMP também é cumprida: para 2016 o DEO prevê que o ajustamento estrutural seja de 0,5 p.p. do PIB, em linha com a regra geral, sendo o OMP atingido em 2017, o que implicará um ajustamento estrutural de 0,3 p.p. do PIB naquele ano (ver Quadro 5).

Gráfico 6 – Cumprimento das regras do saldo orçamental (% do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças. Os valores estruturais encontram-se expurgados dos efeitos do ciclo económico e líquidos do efeito de medidas temporárias ou não recorrentes e fatores especiais.

[10] Minimum Linear Structural Adjustment.

4.3 REGRA RELATIVA À TAXA DE CRESCIMENTO DA DESPESA

O cumprimento da regra de despesa, que faz depender o seu crescimento anual da evolução do produto potencial,[11] não é suscetível de ser avaliado com base na informação disponível. Esta regra terá aplicação após o encerramento do Procedimento dos Défices Excessivos, em simultâneo com a regra do ajustamento estrutural mínimo anual de 0,5 p.p. do PIB. Assim, a aferição do cumprimento desta regra deverá efetuar-se a partir do exercício orçamental de 2016. A avaliação do cumprimento desta regra é efetuada com base na avaliação de três parâmetros: (i) o agregado de despesa relevante,[12] (ii) a taxa de referência de médio prazo para o crescimento do PIB potencial e uma (iii) margem de convergência para países que ainda não tenham atingido o OMP. Para Portugal, a taxa de referência de médio prazo do crescimento do PIB potencial foi fixada em 0,1%. Enquanto Portugal não atingir o OMP, a taxa de referência para o crescimento da despesa deverá ser ajustada de uma margem de convergência de 1,2%,[13] de onde resulta uma taxa de referência de -1,2%. O DEO/2014 não disponibiliza informação completa para o cálculo do agregado de despesa relevante, o que inviabiliza a aferição do cumprimento da regra de despesa pelo CFP.

4.4 REGRAS RELATIVAS À DÍVIDA PÚBLICA

Durante o período transitório de três anos, até à aplicação da regra de redução do diferencial da dívida em 5% ao ano, é exigido aos Estados-Membros um ajustamento do respetivo saldo estrutural, de modo a satisfazer pelo menos um de três critérios: retrospetivo, prospetivo, e ajustado do ciclo (ver Caixa 1). Todos os critérios pressupõem um ajustamento linear ao longo de três anos. A magnitude do ajustamento exigido é proporcional ao desvio da trajetória estimada da dívida na ausência de ajustamento relativamente ao valor de referência (ou seja, mantendo o saldo estrutural inalterado no valor do ano de encerramento do procedimento dos défices excessivos).

A trajetória de ajustamento das finanças públicas prevista no DEO/2014 satisfaz os requisitos mínimos das regras da dívida aplicáveis ao período transitório (2016 -18). As previsões do MF apontam para que se atinja em 2018 um saldo estrutural de - 0,2% e uma dívida de 116,7% do PIB. De acordo com os cálculos do CFP, tendo por base o saldo estrutural para o ano de 2015 e a trajetória do PIB nominal previstos no DEO/2014, bem como uma hipótese para o crescimento da economia de 1% em 2019 e 2020 (em linha com as

[11] Artigo 12.º - C da Lei n.º 37/2013 de 14 de junho, que Procede à sétima alteração à lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados membros.

[12] O agregado para a regra de despesa relevante refere-se a um subconjunto da despesa pública. Neste são excluídas as despesas: com juros; relativas a programas da União Europeia inteiramente cobertas por receitas provenientes de fundos da UE; as relativas a alterações não discricionárias nas despesas com subsídios de desemprego, e as despesas de investimento do ano presente. Para aquele subconjunto de despesa é contudo adicionada a despesa de investimento relativa à média de um período de quatro anos, de forma a alisar o impacto de grandes projetos. Cada variável deverá ter a sua fonte de informação previamente definida nas tabelas anexas ao programa de estabilidade para efeitos de avaliação do cumprimento *ex-ante* e *ex-post*

[13] Sobre a taxa de referência aplicável a Portugal consultar European Commission, 2013, *Vade mecum on Stability and Growth Pact, Occasional Papers 151*

estimativas do MF para o crescimento do produto potencial no médio-prazo), o cumprimento das regras do período de transição exigiria que se alcançasse em 2018 um saldo estrutural de, pelo menos, -1,3% e uma dívida pública inferior a 119,2% do PIB.[14] A tabela seguinte compara a evolução da dívida prevista no DEO/2014 com a que resultaria caso se efetuasse o ajustamento estrutural linear mínimo exigido no período de transição (*Minimum Linear Structural Adjustment* - MLSA).

Quadro 2 – Cumprimento das regras do saldo orçamental (% do PIB)

Ano	Dívida DEO/2014	Dívida com MLSA
2015	128,7	128,7
2016	125,6	126,2
2017	120,7	122,1
2018	116,7	119,2

Fonte: Cálculos CFP.

No período transitório de três anos, a restrição ativa para a condução da política orçamental em Portugal será a regra relativa à convergência do saldo estrutural em relação ao OMP. Apesar do cumprimento da regra relativa à redução do rácio da dívida pública no período transitório permitir a manutenção de um saldo estrutural de -1,3% do PIB a partir de 2015, o cumprimento da regra do saldo estrutural exigirá que se alcance o OMP de -0,5% do PIB em 2017, o que implica uma redução da dívida mais acentuada naquele período.

Caixa 1 – Critérios para o cálculo do ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA)

As regras europeias para a trajetória da dívida pública no período de transição preveem o cumprimento de um ajustamento linear mínimo do saldo estrutural (MLSA) resultante da comparação de três critérios: critério retrospetivo, critério prospetivo, e critério ajustado do ciclo. Estes referem-se ao ajustamento mínimo do saldo estrutural que satisfaz cada um destes critérios, respetivamente, como *BLadj*, *FLadj*, e *CYCLadj*. Apenas o critério menos exigente é vinculativo, pelo que o MLSA é calculado como:

$$MLSA = \min(BLadj, FLadj, CYCLadj)$$

Os valores destes parâmetros correspondem, assim, à variação do saldo estrutural que permite a obtenção de um nível de peso da dívida no PIB igual ao valor de referência definido pelos diferentes critérios. No que se segue apresentam-se brevemente os critérios com base nos quais *BLadj*, *FLadj* e *CYCLadj* são calculados.

Critério retrospetivo:

BLadj é calculado no final do período de transição, *t*, e corresponde ao ajustamento linear mínimo do saldo estrutural ao longo dos três anos do período de transição que permite atingir o valor de referência da dívida bb_t. Este critério é retrospetivo no sentido em que o valor de referência considera os rácios da dívida dos três anos anteriores ao período em que é calculado.

$$bb_t = 60\% + \frac{0{,}95}{3}(b_{t-1} - 60\%) + \frac{0{,}95^2}{3}(b_{t-2} - 60\%) + \frac{0{,}95^3}{3}(b_{t-3} - 60\%)$$

[14] Este resultado corresponde ao cumprimento do critério que nestas condições se revela o menos restritivo: o critério retrospetivo.

Critério prospetivo:

FLadj é calculado no final do período de transição, *t*, e corresponde ao ajustamento linear mínimo do saldo estrutural ao longo dos três anos do período de transição que permite atingir o valor de referência da dívida bb_{t+2}, assumindo ausência de ajustamento adicional em *t+1* e *t+2*. Este critério é prospetivo no sentido em que o valor de referência se obtém, neste caso, tendo por base o último ano do período de transição, *t*, e os dois anos seguintes, *t+1* e *t+2*.

$$bb_{t+2} = 60\% + \frac{0{,}95}{3}(b_{t+1} - 60\%) + \frac{0{,}95^2}{3}(b_t - 60\%) + \frac{0{,}95^3}{3}(b_{t-1} - 60\%)$$

Critério ajustado do ciclo:

Finalmente, *CYCLadj* é calculado no final do período de transição, *t*, tendo por base um valor de referência análogo ao do critério retrospetivo, diferindo deste pelo facto de os valores do rácio da dívida considerados, $b_t^{aj.ciclo}$, serem ajustados do ciclo económico de acordo com:

$$b_t^{aj.ciclo} = \frac{B_t + \sum_{j=0}^{2} C_{t-j}}{Y_{t-3} \prod_{h=0}^{2} \left(1 + y_{t-h}^{pot}\right)\left(1 + p_{t-h}\right)}$$

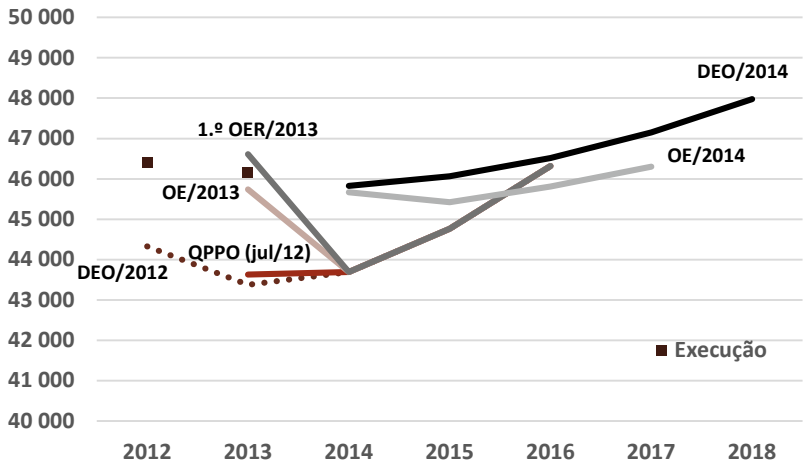
onde as maiúsculas representam valores nominais, *B* é o stock de dívida pública, *Y* é PIB, *C* designa a componente cíclica do saldo orçamental, y^{pot} a taxa de crescimento do produto potencial e *p* a variação do deflator do PIB.

4.5 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

A apresentação de um quadro plurianual de programação orçamental (QPPO) constitui um passo importante no processo de criação de uma âncora de médio prazo para as finanças públicas portuguesas. Porém, a abordagem *top-down* no processo orçamental em Portugal, continua a revelar um processo de programação distante do propósito a que os limites de despesa plurianual devem obedecer, tendo em vista assegurar a sustentabilidade de longo prazo das contas públicas.

O QPPO não tem evidenciado o nível de estabilidade que lhe deveria ser inerente. Este quadro fixa os tetos que deverão disciplinar a programação e a execução da despesa num horizonte de médio prazo. Esses tetos correspondem a limites plurianuais de despesa da administração central financiada por receitas gerais. Contudo, os limites têm vindo a ser alterados todos os anos e até mais do que uma vez em 2013. Para esta circunstância contribui a aparente contradição existente na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) que, por um lado, determina que os limites de despesa são vinculativos a quatro anos mas, por outro, estabelece que o QPPO deve ser atualizado anualmente, para os quatro anos seguintes. Assim, o Governo tem vindo a alterar os limites em praticamente todos os documentos de programação orçamental, em prejuízo da eficácia deste instrumento de limitação da despesa.

Gráfico 7 – Revisões dos limites plurianuais de despesa (M€)



Fonte: Ministério das Finanças. | Nota: o valor relativo à despesa executada no ano de 2013 tem carácter provisório.

No DEO/2014 não é demonstrada a compatibilidade dos objetivos orçamentais definidos em contas nacionais com os limites de despesa previstos no QPPO. Nos termos do n.º 4 do artigo 12.º-D da LEO, o QPPO deve definir os limites de despesa da administração central financiada por receitas gerais, em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade. Porém, o projeto de atualização do QPPO previsto do DEO/2014 não demonstra essa compatibilidade. Apenas é referido que o limite de despesa para a administração central é consistente com as perspetivas de médio prazo para as finanças públicas e com o saldo da conta das administrações públicas em contabilidade nacional, sem que seja disponibilizada qualquer informação que suporte essa afirmação.[15] O projeto de atualização do QPPO também não contém as projeções de receitas gerais e próprias dos organismos da administração central e do subsetor da segurança social para os quatro anos seguintes. Esta informação deve constar do QPPO nos termos do n.º 6 artigo 12.º-D da LEO. [16]

O CFP recomenda que o QPPO apresente uma desagregação por programa para todo o seu horizonte temporal, tendo os valores para os anos de t+2 a t+4 um carácter meramente indicativo. Os limites de despesa apresentam desagregação por programa apenas para o primeiro ano do QPPO. Com efeito, nos termos da LEO, os limites por programa apenas são vinculativos para o ano seguinte. Contudo, tal disposição legal não impede que o QPPO apresente, a título indicativo, o detalhe por programa para o conjunto dos quatro anos.[17] A inclusão desse detalhe melhoraria a transparência deste exercício de

[15] A despesa relevante no domínio da supervisão e condução da política orçamental é a despesa pública apurada em contas nacionais. Este agregado é mais abrangente do que a despesa financiada por receitas gerais para o subsector da administração central. A despesa em contas nacionais diz respeito à totalidade dos subsectores das administrações públicas e reflete todas as fontes de financiamento, ou seja, tanto as receitas próprias como as receitas gerais, que são as provenientes de impostos ou de endividamento. Para além desta diferença, acresce que a despesa em contas nacionais reflete o princípio de especialização económica, obedecendo o registo das operações a um tratamento diferente da contabilidade pública, além de incorporar o registo de imputações específicas que produzem um impacto nulo no saldo.

[16] Referira-se a este propósito que esta disposição legal nunca foi cumprida no QPPO aprovado.

[17] Nos termos do n.º 5 do artigo 12.º-D da LEO são ainda vinculativos os limites de despesa: para cada agrupamento de programas para o ano t+2; e para o conjunto de todos os programas para t+3 e t+4. Deve, contudo, atentar-se à exceção prevista no n.º 8 do mesmo artigo da LEO que permite que as despesas relativas a transferências

programação, reforçando simultaneamente a sua credibilidade. Do ponto de vista da gestão do sector público, em particular com vista à obtenção de ganhos de eficiência, é determinante que o gestor do programa orçamental possa conhecer a sua restrição orçamental a médio prazo.

4.5.1 Análise da execução no período 2012-13

Em 2012, a despesa ficou acima do limite que estava previsto no DEO/2012. Nesse ano a despesa da administração central financiada por receitas gerais atingiu 46 396 M€, tendo ultrapassado em 571 M€ o limite que estava previsto no DEO 2012.[18] Este facto é essencialmente justificado pelas transferências extraordinárias do OE, aprovadas no âmbito do 2.º OER/2012 e destinadas à Segurança Social (857 M€) e à CGA (220 M€). Essa despesa adicional foi apenas parcialmente compensada pelas poupanças alcançadas nos programas "Gestão da dívida pública", "Defesa" e "Segurança interna".

Quadro 3 – Despesa financiada por receitas gerais no período 2012-13 (em M€)

Programa	2012		2013						Variação 2012/13
	DEO 2012 (abr/12)	Execução	DEO 2012 (abr/12)	QPPO (jul/12)	OE 2013 (out/12)	1.º OER (jul/13)	Estimativa (out/13)	Execução provisória	
1. SOBERANIA	***4 033***	***3 928***	***3 753***	***4 003***	***4 088***	***4 133***	***4 161***	***4 112***	***184***
Órgãos de soberania	2 827	2 811	2 574	2 824	2 868	2 871	2 871	2 857	46
Governação e cultura	231	203	221	221	222	222	222	206	3
Representação externa	305	286	312	312	319	319	306	307	21
Justiça	670	628	646	646	679	721	762	743	115
2. SEGURANÇA	***3 480***	***3 249***	***3 503***	***3 503***	***3 670***	***3 669***	***3 475***	***3 513***	***264***
Defesa	1 813	1 702	1 778	1 778	1 843	1 842	1 730	1 759	57
Segurança interna	1 668	1 547	1 725	1 725	1 827	1 827	1 745	1 754	207
3. SOCIAL	***22 759***	***24 043***	***20 514***	***20 514***	***23 249***	***24 122***	***24 094***	***24 081***	***39***
Saúde	9 279	9 754	7 546	7 546	7 841	7 913	7 912	7 902	-1 852
Ensino básico e sec e adm escolar	5 234	5 172	5 077	5 077	5 232	5 475	5 429	5 429	257
Ciência e ensino superior	1 238	1 244	1 208	1 208	1 305	1 367	1 349	1 356	112
Solidariedade e segurança social	7 008	7 872	6 683	6 683	8 871	9 367	9 404	9 393	1 521
4. ECONÓMICA	***15 552***	***15 176***	***15 608***	***15 608***	***14 732***	***14 689***	***14 577***	***14 440***	***-736***
Finanças e administração pública	7 623	7 754	7 485	7 485	6 874	7 166	7 286	7 144	-610
Gestão da dívida pública	7 330	6 849	7 551	7 551	7 276	6 941	6 803	6 827	-22
Economia e emprego	174	141	165	165	160	160	125	99	-42
Agricultura, mar e ambiente	425	432	407	407	422	422	363	370	-62
5. TOTAL (1+2+3+4)	**45 825**	**46 396**	**43 377**	**43 628**	**45 737**	**46 613**	**46 306**	**46 147**	**-249**
por memória:									
6. Total da despesa da Adm Central	n.d.	58 834	n.d.	n.d.	61 224	62 396	62 245	61 270	
7. Peso, em % [(5)/(6)]	n.d.	78,9	n.d.	n.d.	74,7	74,7	74,4	75,3	

Fonte: DGO. Cálculos do CFP. | Notas: valores em contabilidade pública; os valores do programa "Saúde" em 2012 incluem pagamentos em atraso do SNS (1924 M€, dos quais 424 M€ transitaram em saldo); por motivos de comparabilidade, a estrutura de programas apresentada neste quadro é a que estava em vigor na altura da aprovação do OE/2013 e do 1.º OER/2013. A comparação por programa deve ter em conta que: i) os dados relativos à Estimativa do MF (apresentada no relatório do OE/2014, sem carácter vinculativo) e à execução provisória de 2013 não correspondem exatamente a essa estrutura porque na sequência do Decreto-Lei n.º 119/2013, de 21 de agosto (que aprovou a nova Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional), o Emprego passou a integrar o programa "Solidariedade, Emprego e Segurança Social" e o Ambiente passou a estar autonomizado no programa "Ambiente, Ordenamento do Território e Energia"; ii) os dados não estão corrigidos de alterações de fontes de financiamento da despesa.

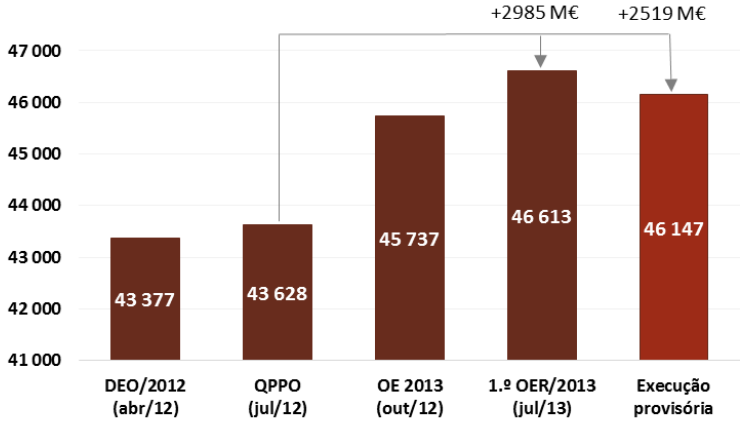
O limite de despesa para 2013 foi alterado por três vezes no espaço de quinze meses, o que confirma, na prática, o carácter não vinculativo do limite estabelecido. No

resultantes da aplicação das leis de financiamento das regiões autónomas e das autarquias locais, as transferências para a União Europeia e os encargos com a dívida pública fiquem apenas sujeitas ao limite global estabelecido.

[18] Recorde-se que o quadro de programação orçamental foi apresentado, pela primeira vez em abril de 2012, no âmbito do DEO e, embora fosse referente ao período 2013-2016, incluía também os limites para o ano de 2012. O QPPO para o período de 2013 a 2016 viria a ser aprovado através da Lei n. 28/2012, de 31 de julho.

DEO/2012, apresentado em abril de 2012, estava previsto que a despesa financiada por receitas gerais totalizasse 43 377 M€ em 2013. Em julho de 2012, na sequência da aprovação formal do QPPO para o período 2013-16, foi estabelecido um limite de 43 628 M€ para o ano de 2013. Em outubro de 2012, esse limite foi revisto em alta no âmbito da Lei do OE/2013 (mais 2109 M€), de modo a acomodar a reposição parcial dos subsídios de férias e de Natal a uma parte dos trabalhadores em funções públicas e aos pensionistas[19], bem como a transferência extraordinária do OE destinada a assegurar o equilíbrio orçamental do Sistema de Segurança Social (970 M€). Em julho de 2013, no contexto do 1.º OER/2013, procedeu-se a um novo aumento do limite (mais 876 M€), devido à necessidade de efetuar uma transferência adicional do OE para a Segurança Social (500 M€) e também na sequência da reversão total da suspensão dos referidos subsídios.[20] Assim, o limite aprovado no 1.º OER/2013 foi superior em 3236 M€ face ao previsto no DEO/2012. Conclui-se, portanto, que a existência do QPPO não impõe a adoção de medidas do lado da despesa que compensem eventuais desvios à programação inicial. Tal revela problemas tanto no que respeita à própria definição dos limites, como à sua alteração, levando à ineficácia do instrumento.

Gráfico 8 – Revisões do limite para o ano de 2013 (em M€)



Fonte: Ministério das Finanças. | Nota: o limite previsto no DEO/2012 não foi aprovado por Lei, razão pela qual o cálculo da revisão total foi efetuado tendo por base o QQPO aprovado em julho de 2012.

A execução provisória de 2013 aponta para que o nível de despesa tenha ficado abaixo do limite revisto no 1.º OER/2013, mas 2519 M€ acima do QPPO inicial. O valor provisório de despesa em 2013 ficou acima dos valores constantes no DEO/2012, no QPPO inicial e no OE/2013.[21] O limite revisto, aprovado no 1.º OER/2013 foi cumprido, tendo a execução provisória sido inferior em 466 M€, com destaque para a poupança de 114 M€ no programa "Gestão da dívida pública").[22]

[19] Na sequência do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 353/2012, de 5 de julho.
[20] Essa reversão foi determinada pelo Acórdão n.º 187/2013 do Tribunal Constitucional, de 5 de abril de 2013. Por sua vez, o reforço da transferência do OE para a Segurança Social visou ainda compensar o efeito da revisão do cenário macroeconómico na conta deste subsetor.
[21] Note-se que o QPPO não foi incluído no DEO/2013, tendo o MF considerado que estava dispensado dessa obrigação, na sequência da derrogação estabelecida pela Comissão Europeia para os Estados-Membros sob programa de assistência financeira (dispensa de apresentação do Programa de Estabilidade).
[22] A título informativo refira-se que o valor (provisório) executado em 2013 ficou 160 M€ abaixo do montante estimado pelo MF no âmbito do relatório do OE/2014 (ver Quadro 3).

4.5.2 Análise do QPPO 2014 – 2018

O projeto de atualização do QPPO constante no DEO/2014 aponta para uma revisão em alta do limite para 2014 em 154 M€.[23] O limite para 2014 foi estabelecido pela primeira vez na Lei n.º 28/2012, de 31 de julho em 43 691 M€. Na Lei do OE/2014 esse limite foi aumentado em cerca de 2 mil M€, na sequência da reversão da medida de suspensão dos subsídios aos reformados e pensionistas. O DEO/2014 apresenta um projeto de atualização do QPPO, que pressupõe uma revisão em alta do limite para 2014 (em mais 154 M€). Esse valor mais elevado reflete o impacto orçamental decorrente da aprovação do 1.º OER/2014.[24] nomeadamente, o acréscimo da despesa com pensões e abonos da CGA,[25] e a reclassificação da transferência do Estado para a CGA para o programa "Solidariedade, emprego e segurança social", em detrimento do programa "Finanças e administração pública". Saliente-se que a referida atualização para o ano de 2014 carece de alteração legislativa, uma vez que o QPPO não foi revisto no âmbito do OER/2014.

Quadro 4 – Limites para a despesa financiada por receitas gerais em 2014 (em M€ e em %)

Programa	2014 (p)			Estrutura (%)		Diferença DEO face a:	
	QPPO (jul/12)	OE 2014 (out/13)	DEO 2014 (abr/14)	OE/2014	DEO 2014	QPPO	OE 2014
1. SOBERANIA	***3 676***	***4 144***	***4 146***	***9,1***	***9,0***	***470***	***2***
Órgãos de soberania	:	2 975	2 977	6,5	6,5	:	2
Governação e cultura	:	226	226	0,5	0,5	:	0
Representação externa	:	285	285	0,6	0,6	:	0
Justiça	:	658	658	1,4	1,4	:	0
2. SEGURANÇA	***3 497***	***3 309***	***3 283***	***7,2***	***7,2***	***-214***	***-26***
Defesa	:	1 694	1 683	3,7	3,7	:	-11
Segurança interna	:	1 615	1 600	3,5	3,5	:	-15
3. SOCIAL	***20 139***	***23 213***	***27 464***	***50,8***	***59,9***	***7 325***	***4 251***
Saúde	:	7 621	7 621	16,7	16,6	:	0
Ensino básico e sec e adm escolar	:	4 938	4 938	10,8	10,8	:	0
Ciência e ensino superior	:	1 296	1 296	2,8	2,8	:	0
Solidariedade, emprego e segurança social	:	9 358	13 609	20,5	29,7	:	4 251
4. ECONÓMICA	***16 379***	***15 002***	***10 930***	***32,8***	***23,9***	***-5 449***	***-4 073***
Finanças e administração pública	:	7 172	3 099	15,7	6,8	:	-4 073
Gestão da dívida pública	:	7 239	7 239	15,9	15,8	:	0
Economia	:	222	222	0,5	0,5	:	0
Ambiente, ordenamento território e energia	:	41	41	0,1	0,1	:	0
Agricultura e mar	:	328	328	0,7	0,7	:	0
5. TOTAL (1+2+3+4)	**43 691**	**45 669**	**45 823**	**100,0**	**100,0**	**2 132**	**154**
por memória:							
6. Total da despesa da Adm Central	:	60 969	:	:	:	:	:
7. Peso, em % [(5)/(6)]	:	74,9	:	:	:	:	:

Fonte: DGO. Cálculos do CFP. | Nota: valores em contabilidade pública; a estrutura de programas apresentada neste quadro corresponde à definida no Decreto-Lei n.º 119/2013, de 21 de agosto (que aprovou a nova lei orgânica do XIX Governo Constitucional); A partir de 2014, as transferências para empresas do setor dos transportes a título de indemnização pela prestação de serviço público foram inscritas no programa "Economia", quando em anos anteriores estavam no programa "Finanças e administração pública"; os valores relativos ao QPPO aprovado em julho de 2012 são idênticos aos que constavam no DEO/2012, apresentado em abril desse ano, não tendo sido alterados no âmbito do OE/2013, nem do 1.º OER/2013.

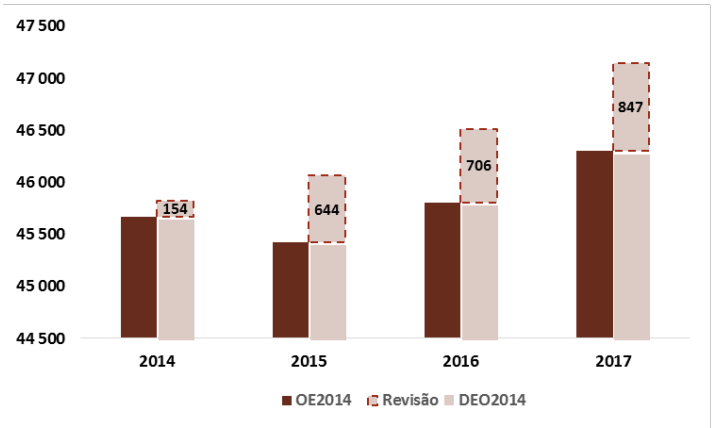
[23] Refira-se que permanece inalterada a norma da Lei que instituiu o QPPO (Lei n.º 28/2012, de 31 de julho), que determina que os limites referentes ao período de 2014 a 2016 são indicativos. Com efeito, o art.º 172.º da Lei do OE/2014 procedeu a uma única alteração à Lei n.º 28/2012, de 31 de julho, que havia aprovado o QPPO para 2013-16, no sentido de atualizar o Quadro para o período de 2014 a 2017. A manutenção da referida norma entra em conflito com o disposto na LEO, diploma que tem valor reforçado. O CFP já havia chamado a atenção para esta lacuna na lei e volta a recomendar a revogação da norma em causa (n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 28/2012), de maneira a garantir o cumprimento do disposto na LEO sobre esta matéria.

[24] Lei n.º 13/2014, de 14 de março, que não reviu o QPPO 2014-18 aprovado pela Lei do OE/2014.

[25] Na sequência da declaração de inconstitucionalidade decretada pelo Acórdão n.º 862/2013 do Tribunal Constitucional, de 19 de dezembro (sobre a convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social).

No DEO/2014 prevê-se também uma revisão dos limites para 2015, 2016 e 2017. A concretizar-se este projeto de atualização será a segunda vez em que são revistos os limites para aqueles anos, tendo a primeira sido no OE/2014. O DEO/2014 revê em alta os limites anteriormente estabelecidos para 2015 (+644 M€), para 2016 (+706 M€) e para 2017 (+847 M€). De acordo com informação recebida da DGO, esta revisão reflete, entre outros, o impacto da reposição parcial da redução remuneratória aos funcionários públicos, prevista para 2015, com efeitos nos anos seguintes e uma maior previsão de encargos com juros, parcialmente compensada pela revisão em baixa da previsão com outros encargos.[26] O período abrangido pelo novo QPPO termina em 2018, ano cujo limite de despesa ascende a 47 974 M€, mais 825 M€ do que em 2017.

Gráfico 9 – Alterações nos limites do QPPO (em M€)



Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos CFP.

[26] Em resposta a um pedido de esclarecimentos do CFP a DGO refere que os grandes movimentos face à anterior versão de 2015 podem ser explicados pelas seguintes medidas: (i) Reposição dos salários dos funcionários públicos em 2015, representando 20% do corte verificado em 2014; (ii) Diminuição da transferência para a Segurança Social decorrente de um nível mais baixo de despesa com o subsídio de desemprego, bem como de um melhor desempenho das contribuições sociais; (iii) Aumento da contribuição para a CGA; (iv) Aumento dos encargos com juros da dívida pública; (v) Aumento das despesas na Saúde, decorrente do pagamento de despesas de anos anteriores e (vi) Poupança nas indemnizações compensatórias no âmbito do programa da Economia.

5 PROJEÇÕES ORÇAMENTAIS

Síntese: *A projeção orçamental para a conta das administrações públicas no período 2014-18 reflete o ajustamento necessário para assegurar o cumprimento dos objetivos para o saldo estabelecidos na Recomendação do Conselho ECOFIN para a eliminação da situação de défice excessivo, bem como a observância das novas regras consagradas no âmbito do semestre europeu. O esforço de consolidação orçamental até 2018 continuará a ser marcado por um ajustamento assente na redução da despesa primária, não obstante se prever agora um maior contributo da receita face ao previsto no anterior DEO. Assim, entre 2014 e 2018, encontra-se prevista uma redução do peso da despesa no PIB, permanecendo o peso da receita praticamente inalterado. Para 2014, o DEO projeta um menor impacto das medidas de consolidação orçamental face ao previsto no OE/2014, e identifica medidas adicionais para 2015, sendo omisso quanto ao impacto das medidas no restante período de programação A evolução do rácio da dívida apresenta revisões em alta significativas face ao anterior DEO. A trajetória descendente do rácio da dívida no período abrangido pelo DEO/2014 assenta essencialmente numa previsão de excedentes primários, na manutenção do crescimento e em ajustamentos défice-dívida favoráveis de elevada magnitude.*

5.1 TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL

Em benefício da transparência orçamental e em linha com as orientações definidas a nível europeu, o DEO/2014 deveria apresentar uma projeção das receitas e despesas das administrações públicas num cenário de políticas invariantes. A fim de permitir uma avaliação da estratégia orçamental a prosseguir até 2018, importaria ainda que fosse identificada a dimensão do ajustamento necessário ao cumprimento das metas previstas.

O Pacto de Estabilidade e Crescimento determina que os programas de estabilidade devem basear-se no cenário macro-orçamental mais provável ou num cenário mais prudente.[27] O Código de Conduta do Programa de Estabilidade e Crescimento, aprovado em 12 de setembro de 2012, apresenta orientações claras em relação ao formato e conteúdo dos Programas de Estabilidade. Em concreto, deve ser fornecida informação sobre:

- Os rácios da receita e despesa e suas principais componentes;
- Medidas temporárias ou não recorrentes;
- A trajetória de evolução da despesa incluindo informação detalhada sobre FBCF;
- A evolução prevista para a receita num cenário de políticas invariantes;
- A quantificação das medidas previstas;
- A desagregação dos saldos por subsector.

Nos termos do n.º 1 do art.º 12.º-D da LEO o QPPO deve conter uma descrição das políticas previstas a médio prazo com impacto nas finanças das administrações públicas e uma avaliação do modo como, atendendo ao seu impacto direto a longo prazo, essas políticas poderão afetar a sustentabilidade das finanças públicas.

No que diz respeito à dívida pública, o referido Código de Conduta prevê ainda a disponibilização de informação relativamente aos ajustamentos défice-dívida previstos, a receita prevista resultante de privatizações e outras operações financeiras. O DEO/2014 não

[27] Nos termos do n.º 2-A do artigo 3.º do Regulamento (CE) N.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997.

preenche ainda todos estes requisitos, facto que condiciona a análise da consistência e credibilidade das projeções orçamentais apresentadas.

5.2 SALDOS ORÇAMENTAIS

As projeções do MF para o período 2013-18 preveem uma diminuição do défice orçamental das administrações públicas de 4,9 p.p. do PIB. Mais de metade desta redução resultará do contributo favorável do ciclo económico (2,6 p.p.) e da redução do peso dos juros (-0,1 p.p. do PIB), num período em que o impacto esperado das medidas temporárias e operações *one-off* será desfavorável em 0,3 p.p. do PIB. Prevê-se que a correção do desequilíbrio orçamental até 2018 (em 4,9 p.p. do PIB) seja sustentada na capacidade de gerar excedentes primários crescentes ao longo do todo o horizonte de projeção. A inflexão do saldo primário a partir de 2014 será assim, determinante para iniciar uma trajetória de redução do rácio da dívida pública que o MF espera que se inicie em 2015.

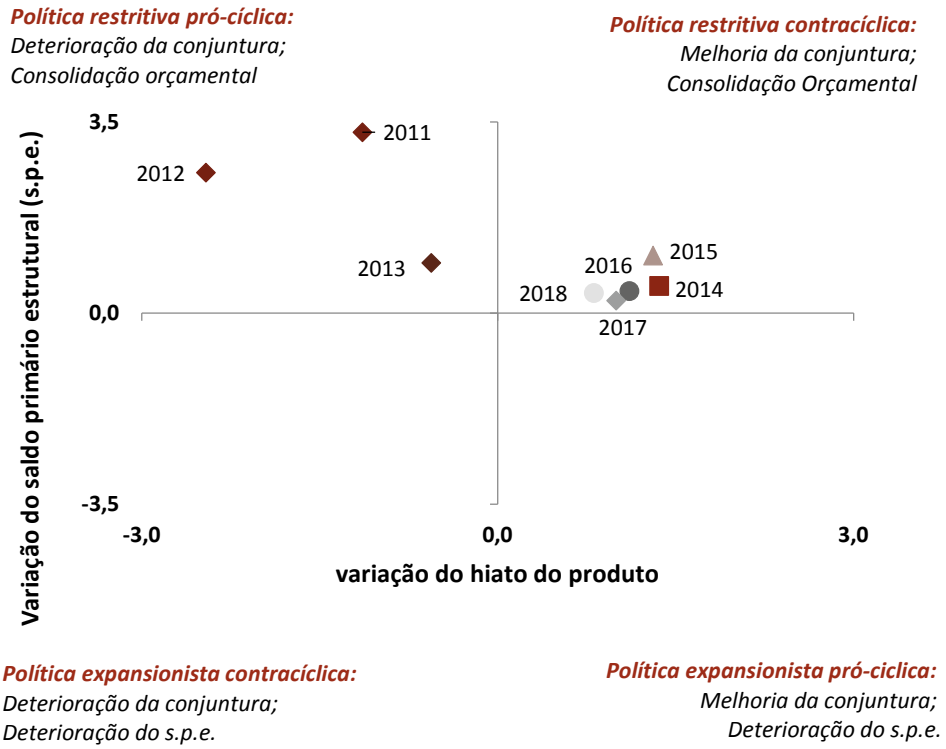
Quadro 5 – Indicadores orçamentais

	Em % do PIB							Variação (p.p. do PIB)						
Saldo orçamental:	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018	2010-13	2013-18
Primário (PDE)	**-7,0**	**-0,6**	**0,4**	**1,8**	**2,7**	**3,4**	**4,2**	**1,0**	**1,4**	**0,9**	**0,7**	**0,7**	**6,4**	**4,8**
Global (PDE)	**-9,8**	**-4,9**	**-4,0**	**-2,5**	**-1,5**	**-0,7**	**0,0**	**0,9**	**1,4**	**1,0**	**0,8**	**0,7**	**4,9**	**4,9**
Ajustado de med. temporárias, não recorrentes	-10,2	-5,3	-4,2	-2,5	-1,5	-0,7	0,0	1,1	1,7	1,0	0,8	0,7	4,9	5,2
Ajustado de med. temporárias, não recorrentes e de fatores especiais (FE)	**-8,7**	**-5,3**	**-4,2**	**-2,5**	**-1,5**	**-0,7**	**0,0**	**1,1**	**1,7**	**1,0**	**0,8**	**0,7**	**3,4**	**5,2**
Ajustado do ciclo	-9,3	-2,4	-2,1	-1,3	-0,8	-0,5	-0,2	0,3	0,8	0,5	0,3	0,3	6,8	2,3
Estrutural	-9,6	-2,8	-2,4	-1,3	-0,8	-0,5	-0,2	0,4	1,1	0,5	0,3	0,3	6,8	2,6
Estrutural líquido de fatores especiais	**-8,1**	**-2,8**	**-2,4**	**-1,3**	**-0,8**	**-0,5**	**-0,2**	**0,4**	**1,1**	**0,5**	**0,3**	**0,3**	**5,3**	**2,6**
Primário estrutural	-6,8	1,5	2,0	3,0	3,4	3,7	4,0	0,5	1,1	0,4	0,2	0,4	8,3	2,6
Primário estrutural líquido de fatores especiais	**-5,3**	**1,5**	**2,0**	**3,0**	**3,4**	**3,7**	**4,0**	**0,5**	**1,1**	**0,4**	**0,2**	**0,4**	**6,8**	**2,6**
por memória														
medidas temporárias ou não recorrentes	0,3	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3
fatores especiais	-1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0
medidas temporárias, não recorrentes e FE	-1,1	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0	1,5	-0,3
hiato do produto*	-1,2	-5,3	-4,0	-2,7	-1,6	-0,6	0,3	1,4	1,3	1,1	1,0	0,8	-4,2	5,6
componente cíclica	-0,5	-2,5	-1,8	-1,2	-0,7	-0,3	0,1	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	-1,9	2,6
juros (PDE)	2,8	4,3	4,3	4,3	4,2	4,1	4,2	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,1	1,5	-0,1

Fonte: INE, MF, Comissão Europeia. Cálculos do CFP. Nota: * em percentagem do produto potencial. A componente cíclica foi calculada de acordo com o método comunitário das semi-elasticidades tendo por base o hiato do produto do MF; (i) As medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais relativas aos anos de 2010-18 constam do Quadro 11 em Anexo; Para o período 2014-18, o CFO não considerou como medidas temporárias em 2014 a perda de receita decorrente do crédito fiscal ao investimento nem o impacto das indemnizações previstas no âmbito das rescisões por mútuo acordo (com um impacto líquido estimado pelo MF em 0,3% do PIB). Para 2015 não foi considerada a receita de concessões previstas para a aquele ano. (iii) as variações não correspondem necessariamente às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

Em termos estruturais, a melhoria do saldo primário continuará a realizar-se no quadro de uma política orçamental restritiva, exercida agora num contexto de melhoria da conjuntura económica (contra cíclica). No período 2011-13 a orientação da política orçamental assumiu uma natureza restritiva e pró cíclica na medida em que a melhoria do saldo primário estrutural de 6,8 p.p. do PIB ocorreu em simultâneo com a deterioração da conjuntura (quebra acumulada do crescimento real do produto de 5,9 p.p. do PIB). A partir de 2014, a projeção orçamental do DEO aponta para a continuidade de uma política orçamental restritiva, embora num contexto favorável do ciclo económico. De acordo com as previsões do MF, o aumento do excedente primário estrutural, entre 2013-18 (2,6 p.p. do PIB), beneficiará do ambiente de recuperação e crescimento da economia. Este contexto favorável ao ajustamento estrutural será essencial para atingir o OMP.

Gráfico 10 – Política orçamental e posição cíclica [2011-2018]



Fonte: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: (i) A natureza da política orçamental é avaliada pela variação do saldo primário estrutural líquido de fatores especiais; (ii) A posição cíclica da economia é aferida pela variação do hiato do produto, que traduz a diferença entre as taxas de crescimento do PIB e do PIB Potencial.

A nova metodologia de cálculo do hiato do produto beneficia o saldo estrutural, aproximando-o do OMP.[28] Os valores usados neste relatório correspondem à nova metodologia adotada pela Comissão Europeia. A aplicação desta nova metodologia para a determinação da componente cíclica do saldo orçamental aponta para uma melhoria do saldo estrutural face ao adotado no último documento de previsão orçamental. Com base na informação disponibilizada pela Comissão Europeia, o impacto da alteração metodológica no hiato do produto para 2013 e 2014 foi respetivamente de -1 p.p. e de -0,9 p.p.. Esta alteração tem um impacto favorável no saldo estrutural estimado em 0,5 p.p. do PIB em 2013 e de 0,4 p.p. do PIB em 2014 colocando-o mais próximo do OMP.[29] Assim, entre 2013 e 2017, o ajustamento estrutural necessário para atingir o OMP será de 2,3 p.p. do PIB.

5.3 COMPOSIÇÃO DO ESFORÇO DE AJUSTAMENTO

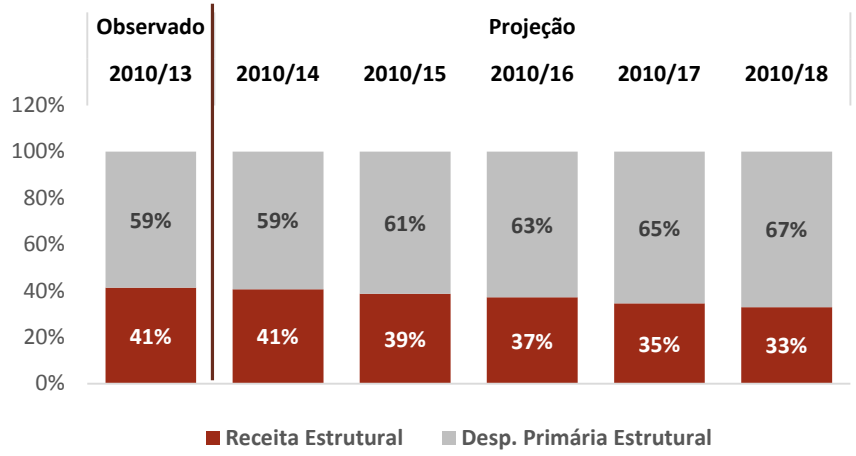
O MF prevê que o esforço de consolidação orçamental até 2018 seja explicado em dois terços pela redução da despesa primária. A projeção do DEO/2014 aponta para um contributo crescente da despesa primária na redução do défice primário estrutural. Prevê-

[28] A alteração metodológica do cálculo do hiato do produto pode ser encontrada em European Economic Forecast – Spring 2014, *Box I.1: The revised methodology for calculating output gap*. Esta alteração decorre genericamente da utilização do método para estimar o desemprego estrutural (componente não cíclica do desemprego), variável que influencia o cálculo da taxa de crescimento potencial da economia, com implicações no cálculo do hiato do produto e na estimativa do saldo estrutural.

[29] Salienta-se porém, que esta alteração metodológica não tem impacto na avaliação do PDE em curso.

se entre 2014 e 2018 um contributo cumulativo de 9 p.p., passando dos 59% observados até 2013 para os 67% que se esperam alcançar até 2018. A distribuição do esforço implícito nas projeções orçamentais resultaria, sobretudo, do contributo da redução da despesa corrente primária, em particular das despesas com pessoal e prestações sociais, em contraste com uma estabilização do contributo da despesa de capital a partir de 2016.

Gráfico 11 – Esforço de consolidação orçamental, avaliado em termos estruturais
Composição cumulativa do ajustamento estrutural implícito no DEO 2014-2018



Fonte: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: O esforço de consolidação orçamental corresponde à melhoria do saldo primário estrutural líquido dos efeitos de fatores especiais. Os valores estruturais encontram-se expurgados dos efeitos do ciclo económico e líquidos do efeito de medidas temporárias ou não recorrentes e fatores especiais.

Após o encerramento do Procedimento dos Défices Excessivos em 2015, o cumprimento do OMP em 2017 exigirá a definição de medidas discricionárias que não são identificadas no DEO/2014. As medidas de consolidação orçamental identificadas e quantificadas no DEO/2014, analisadas em maior detalhe na secção seguinte, referem-se apenas aos anos de 2014 e 2015, ou seja, até à correção da situação de défice excessivo. Tomando por referência a variação do saldo primário estrutural, que constitui um indicador de medidas discricionárias, a projeção do DEO/2014 aponta ainda para uma melhoria daquele saldo em 0,6 p.p. do PIB no período 2015-17, essencialmente concentrada na redução da despesa primária (-0,8 p.p. do PIB).

Quadro 6 – Indicadores de ajustamento orçamental estrutural (% do PIB)

	Observado		DEO 2014-2018					Var. p.p. do PIB						
	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018	2013/15	2015/17
Receita estrutural	39,9	42,8	42,9	43,2	43,2	43,0	43,0	0,2	0,3	0,0	-0,2	0,0	0,4	-0,1
Despesa estrutural líq. f.e.	48,1	45,5	45,3	44,5	44,0	43,5	43,2	-0,3	-0,8	-0,5	-0,5	-0,3	-1,1	-1,0
Despesa Primária	45,3	41,3	40,9	40,1	39,8	39,4	39,0	-0,3	-0,8	-0,4	-0,4	-0,4	-1,1	-0,8
Juros	2,8	4,3	4,3	4,3	4,2	4,1	4,2	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,1	-0,2
Saldo Estrutural líq. f.e.	-8,1	-2,8	-2,4	-1,3	-0,8	-0,5	-0,2	0,4	1,1	0,5	0,3	0,3	1,5	0,8
Saldo Primário Estrutural líq. f.e.	-5,3	1,5	2,0	3,0	3,4	3,7	4,0	0,5	1,1	0,4	0,2	0,4	1,6	0,6

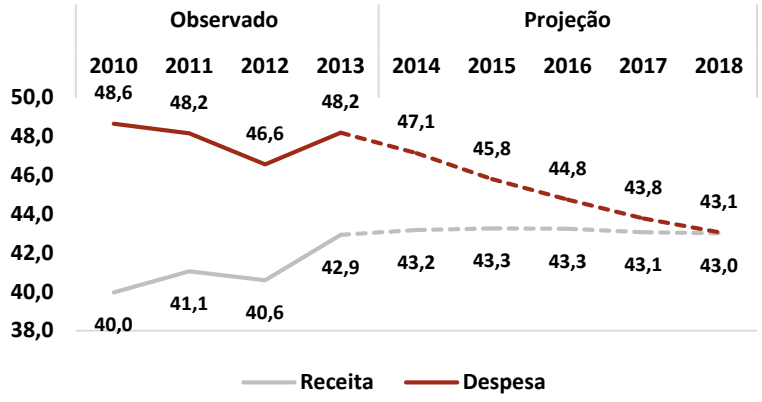
Fonte: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: ver nota ao Quadro 5.

5.4 AGREGADOS ORÇAMENTAIS

5.4.1 Evolução da receita e da despesa

A projeção orçamental subjacente ao DEO/2014 reflete uma trajetória de ajustamento que, no final do horizonte de previsão, se traduz numa convergência entre o peso da receita e da despesa no PIB. O MF prevê que se atinja em 2018 uma situação de equilíbrio orçamental, que deverá resultar do ajustamento da despesa pública aos níveis de receita esperada naquele ano. Contudo, o DEO continua a ser insuficientemente claro no que diz respeito à estratégia subjacente a este ajustamento (tanto no plano económico como orçamental) e quanto à magnitude das medidas necessárias para concretizar as metas identificadas.

Gráfico 12 – Previsões de receita e despesa ajustadas (em % do PIB)



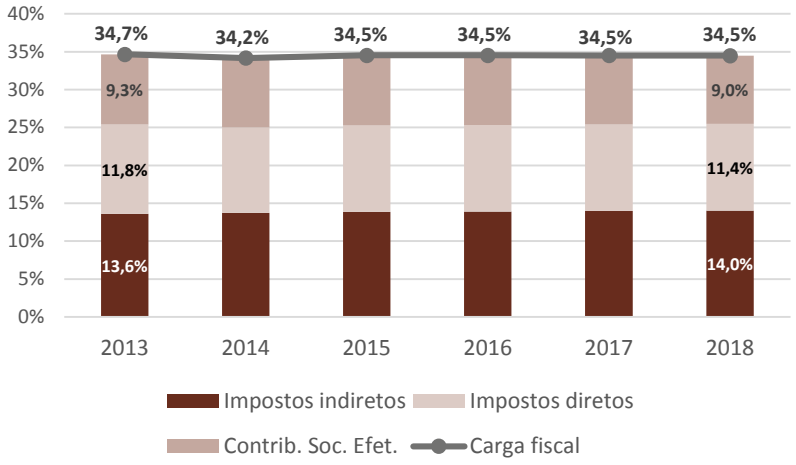
Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP.

Ao longo do período do DEO/2014 o MF prevê um crescimento de 0,1 p.p. do peso da receita total face ao PIB. Em 2013, em termos ajustados, a receita total das AP representou 42,9% do PIB. As previsões consideradas no DEO/2014 apontam para um acréscimo progressivo do peso deste agregado até 2016 (43,3%), diminuindo até se situar em torno de 43% do PIB em 2018. Não obstante o aumento pouco expressivo do peso da receita total no PIB, projeta-se, em 2018, uma alteração na sua composição face a 2013. O incremento de 0,1 p.p. do PIB resultará do crescimento de 0,7 p.p. da receita fiscal, de 0,3 p.p. da outra receita e de 0,1 p.p. das receitas de capital compensado pela diminuição das contribuições sociais e das vendas de bens e serviços de -0,8 p.p. e de -0,2 p.p. respetivamente.

A receita fiscal evoluirá a um ritmo ligeiramente superior ao do PIB nominal prevendo-se que atinja 25,5% do PIB em 2018, o que contrasta com os 24,8% em 2013. Projeta-se que esta evolução ocorra ao longo de todo o período de projeção, com exceção do ano de 2016, mas incidindo particularmente em 2014 e 2015. Os impostos indiretos são a única componente da receita fiscal que verifica um aumento até 2017. Neste âmbito, o MF antecipa que o seu peso no PIB aumente 0,3 p.p. em 2014, 0,2 p.p. em 2015 e 0,1 p.p. em 2017 – ano em que atinge aproximadamente 14% do PIB. O MF antecipa uma redução dos impostos diretos na ordem dos 0,1 p.p. do PIB em 2014, atingindo o peso de 11,3% do PIB, estabilizando nos anos seguintes em cerca de 11,4%.

O DEO/2014 tem subjacente a manutenção dos atuais níveis de fiscalidade até 2018. O MF prevê uma diminuição da carga fiscal (não ajustada) em 0,5 p.p. do PIB para 2014 (34,2% do PIB), com uma estabilização em torno de 34,5% do PIB nos anos seguintes. Esta estabilidade resulta de uma diminuição do peso das contribuições sociais efetivas (- 0,3 p.p.), compensada, pelo aumento dos impostos indiretos (+ 0,4 p.p.).[30]

Gráfico 13 – Evolução da carga fiscal (não ajustada)
(em % do PIB)



Fonte: MF. Cálculos do CFP.

Do lado da despesa o MF prevê uma redução de 5,1 p.p. do PIB entre 2013 e 2018, com o crescimento do PIB a mais do que compensar o crescimento nominal da despesa. A despesa pública ajustada em percentagem do PIB reduz-se em todo o horizonte temporal, com maior expressão em 2015 (-1,4 p.p.) e depois com um ritmo decrescente. Prevê-se que em 2018 atinja os 43,1% do PIB, valor equivalente ao de 2002. No entanto só em 2014 e 2015 é que o MF prevê uma diminuição da despesa em termos nominais.

Entre 2013 e 2018 a evolução prevista para a despesa assenta essencialmente da redução da despesa primária. O maior contributo decorre das despesas com pessoal (-2,3 p.p. do PIB), que em 2018 se deverão situar num valor historicamente baixo de 8,5% do PIB.[31] O MF prevê ainda uma redução do peso das prestações sociais (-2,3 p.p. do PIB). O consumo intermédio contribui para a redução do rácio da despesa (-0,4 p.p. do PIB), ficando-se pelos 4,0% em 2018, o valor mais baixo desde 1995. Os subsídios, a outra despesa corrente e as despesas de capital deverão contribuir apenas marginalmente para a redução da despesa (- 0,1 p.p. do PIB).

A evolução dos juros contribui marginalmente para redução de despesa (-0,1 p.p. do PIB). Depois de um forte crescimento entre 2010 e 2012 (de 2,8% para 4,3% do PIB), prevê-se que a despesa com juros estabilize a partir de 2013, iniciando uma ligeira redução

[30] Denote-se, contudo, que sem o efeito do RERD, os impostos diretos, em 2013, teriam um peso de 11,4% no PIB, facto pelo qual se conclui por uma estabilização durante o período de projeção.
[31] O último valor disponível na base de dados da AMECO é de 1977 (8,9% do PIB) e o mais baixo foi atingido em 1979 (8,8% do PIB).

em 2016. Esta evolução reflete, parcialmente, a redução do rácio de dívida pública prevista no médio-prazo.

5.4.2 Consistência das projeções orçamentais

Nesta secção procede-se a uma análise da consistência das projeções orçamentais para os anos de 2014 e 2015, com o impacto das medidas previstas no DEO/2014. Sublinha-se que de acordo com esclarecimentos obtidos junto do MF, o efeito das medidas identificados no DEO/2014 compara sempre com a execução do ano anterior (e não face a um cenário de políticas invariantes). A insuficiente descrição do que se considera no DEO como pressões orçamentais (aumentos da despesa ou diminuições da receita que o Governo não controla) não possibilita uma avaliação completa das previsões constantes no DEO/2014. Importaria a este propósito que o MF identificasse designadamente, o impacto do aumento de despesas associadas aos sistemas de pensões e às Parcerias Público-Privadas (PPP).[32] A falta de especificação de medidas para o período posterior a 2015 prejudica a transparência e a credibilidade das projeções apresentadas bem como a respetiva avaliação.

O DEO/2014 apresenta medidas de consolidação orçamental não especificadas. Em 2014 representam 1144 M€ (0,7% do PIB) e em 2015 ascendem a 517 M€, (0,3% do PIB) o que corresponde a cerca de um terço das medidas permanentes. Estes montantes respeitam a medidas para as quais não existe especificação que permita perceber a sua natureza e composição e, consequentemente, avaliar os respetivos impactos. Uma análise mais detalhada sobre as medidas apresentadas no DEO/2014 pode ser encontrada na Caixa 2.

Na apresentação da proposta do OE/2015 recomenda-se a publicação de um plano mais detalhado das medidas de consolidação orçamental. As grandes medidas devem ser decompostas (por exemplo, no caso das "outras medidas setoriais") e acompanhadas de uma explicação operacional de como serão implementadas. Por outro lado, sugere-se a definição e divulgação de um modelo de governação das medidas de consolidação a tomar nesse ano, especificando para cada medida, entre outros elementos, a sua natureza, a(s) entidade(s) coordenadora(s), as entidade(s) executora(s), o calendário de implementação e o seu impacto orçamental (identificando a rubrica onde se sentirá o respetivo efeito). Este procedimento permitiria aumentar a credibilidade da programação orçamental e melhorar a monitorização e a capacidade de correção ao longo do ano.

Evolução da receita

O MF antecipa que a evolução da receita total até 2018 assente essencialmente na melhoria da receita fiscal que praticamente compensa a quebra esperada nas restantes componentes da receita. Entre 2013 e 2018, o MF prevê um aumento da receita fiscal de cerca de 0,7 p.p. do PIB, mais acentuado nos anos de 2014 (0,2 p.p. do PIB) e de 2015 (0,3 p.p. do PIB). Esta variação corresponde a um aumento de 1173 M€ e 1469 M€ em 2014 e 2015 respetivamente.

[32] Apesar de solicitada ao MF esta informação não foi fornecida ao CFP.

A variação da receita dos impostos indiretos encontra-se acima da dimensão das medidas de consolidação previstas no DEO/2014. Para 2014, as medidas de consolidação orçamental previstas no DEO/2014 antecipam incrementos de 0,1% do PIB (170 M€), o que deixa transparecer que existirão outros fatores, de dimensão significativa, que justificam a evolução projetada (976 M€), designadamente a recuperação esperada na economia (a taxa de variação nominal do consumo privado, encontra-se estimada em 1,9%). Para 2015, a variação da receita dos impostos indiretos (768 M€) encontra-se igualmente acima da dimensão das medidas de consolidação no montante de 250 M€ (0,1% do PIB). O incremento previsto reflete um novo agravamento fiscal assente na subida em 0,25 p.p. na taxa normal do IVA (a consignar aos sistemas de pensões), com um impacto estimado de 150 M€, e num aumento dos impostos específicos sobre o consumo correspondente a 100 M€.[33,34] Contudo, esta última medida não é objeto de detalhe, facto que coloca riscos e incertezas acrescidas para o alcance das metas orçamentais.

O impacto estimado das medidas relativas aos impostos diretos quando comparado com a evolução projetada é residual. Para 2014, o MF antecipa um aumento de 197 M€ nos impostos diretos, o que compara com um efeito desfavorável de -15 M€ decorrente das medidas a implementar, podendo refletir a evolução de uma ligeira melhoria do emprego (0,9%). Saliente-se que o valor de -15 M€ resulta dum impacto de 240 M€, decorrente de medidas insuficientemente especificadas, mais que compensado por um efeito adverso de 255 M€, referente a reversão de medidas transitórias relativas a despesas com pessoal e prestações sociais. No ano seguinte, prevê-se um aumento de 701 M€ (+3,7%), sendo que apenas são especificadas medidas no valor de 37 M€. Este diferencial reflete, em parte, uma melhoria na massa salarial que, em 2015, o MF estima aumentar 1,6%. Quanto ao remanescente e, dada a magnitude das medidas adotadas, não é de excluir alguma incerteza na projeção desta componente. Importa ainda referir que, em consonância com informação recebida do MF, esta projeção não reflete eventuais perdas decorrentes da reforma do IRC[35] e que permanece por explicar o impacto global da Reforma do IRS.

O cenário apresentado no DEO aponta para uma recuperação ligeira da receita contributiva em 2014 (20 M€) e 2015 (234 M€). A projeção apresentada no DEO/2014 evidencia medidas de consolidação com um impacto líquido estimado em 164 M€ e 162 M€ em 2014 e 2015, respetivamente. Para 2014, o aumento da taxa contributiva para a ADSE, ADM e SAD a cargo dos beneficiários, estimado em 261 M€, parcialmente atenuado pelo impacto negativo do agravamento da redução remuneratória (-133 M€), não será suficiente para permitir um aumento mais significativo nesta rubrica. A receita de contribuições sociais

---

[33] Os impostos específicos sobre o consumo abrangem o Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP), o Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA) e o Imposto sobre o Tabaco (IT).

[34] A previsão para os impostos indiretos não identifica o impacto da Reforma da Fiscalidade Verde. O DEO/2014 e o Guião com as Orientações para a Reforma do Estado apenas adiantam as expectativas em termos económicos, sendo de notar que um dos objetivos é a diversificação das fontes de receita, o que pressupõe um aumento da receita por esta via.

[35] A Comissão de Reforma do IRC considerava que esta poderia implicar, pelo menos a curto prazo, um impacto negativo sobre a receita cobrada estimada em cerca de 314,1 M€. A este propósito, deve ainda ser assinalado que uma estratégia orçamental a médio prazo deveria explicitamente tomar em conta a estratégia económica do Governo e os efeitos das políticas económicas com finalidade estrutural previstos para o mesmo prazo, mesmo que o impulso político principal seja de ministérios sectoriais, dado poderem estar em causa mudanças permanentes nas bases da receita ou no modo de provisão de bens e serviços. Essa avaliação prospetiva deveria ser feita sem prejuízo de uma tradução prudente e transparente dos impactos previsíveis nas metas orçamentais.

reflete ainda um efeito esperado de 31 M€ com ações de fiscalização e cobrança coerciva da Segurança Social e de 5 M€ de outras medidas insuscetíveis de avaliação por se desconhecer o respetivo detalhe. O incremento em 2015 (234 M€) reflete o aumento de 0,2 p.p. na contribuição do trabalhador para os sistemas de previdência social (100 M€), bem como o efeito *carry-over* das contribuições para subsistemas de saúde devido ao atraso na entrada em vigor do respetivo diploma legal face à data inicialmente prevista (75 M€) e também de 8 M€ de aumento da receita da ADSE pela via da reposição remuneratória. De salientar ainda que nem sempre se verifica uma evolução anual das contribuições imputadas consentânea com a projeção dos ordenados e salários dos funcionários públicos.[36]

A projeção do MF para vendas e outras receitas aponta para um aumento em 2014 e 2015. Para 2014 prevêem-se medidas de consolidação no valor de 329 M€, superior à variação prevista neste agregado (212 M€). Neste âmbito encontra-se previsto um encaixe de 199 M€ através da otimização do uso de fundos europeus no Emprego e na Segurança Social. Dada a magnitude do impacto da medida e a ausência de especificação, não é de excluir alguma incerteza na sua quantificação. Serão ainda de destacar outras medidas que constavam no OE/2014 com o montante de 67 M€, as quais no DEO evidenciam o valor de -20 M€ sem qualquer justificação. Para 2015, da variação prevista de 378 M€, apenas 65 M€ são explicados por medidas, dos quais 50 M€ não se encontram especificadas.

Quadro 7 – Conta ajustada das administrações públicas e medidas de consolidação orçamental previstas para 2014 e 2015 (M€ e em % do PIB)

	Valores ajustados					Medidas			
	M€					M€		% do PIB	
	2013	2014	2015	13/14	14/15	2014	2015	2014	2015
Receita Total	**71 130**	**72 711**	**74 831**	**1 580**	**2 121**	**648**	**514**	**0,4**	**0,3**
Receita corrente	**69 628**	**71 033**	**73 113**	**1 405**	**2 081**	**648**	**514**	**0,4**	**0,3**
Receita fiscal	41 045	42 218	43 687	1 173	1 469	155	287	0,1	0,2
Impostos indiretos *	22 213	23 189	23 957	976	768	170	250	0,1	0,1
Impostos diretos	18 832	19 029	19 730	197	701	-15	37	0,0	0,0
Contribuições sociais	19 905	19 926	20 159	20	234	164	162	0,1	0,1
Das quais: efetivas	15 097	15 481	16 023	384	542	164	162	0,1	0,1
Vendas e outras receitas corr.	8 677	8 889	9 267	212	378	329	65	0,2	0,0
Receitas de capital	**1 503**	**1 678**	**1 718**	**175**	**40**	**0**	**0**	**0,0**	**0,0**
Despesa Total	**79 831**	**79 799**	**79 197**	**-32**	**-602**	**-2 778**	**-823**	**-1,6**	**-0,5**
Despesa primária	**72 767**	**72 475**	**71 716**	**-293**	**-759**	**-2 778**	**-823**	**-1,6**	**-0,5**
Despesa corrente primária	69 444	68 770	67 993	-674	-777	-2 466	-798	-1,5	-0,5
Consumo intermédio	7 308	7 746	7 402	438	-343	-460	-537	-0,3	-0,3
Despesas com pessoal **	17 789	16 370	15 805	-1 419	-565	-1 207	-187	-0,7	-0,1
Prestações sociais	38 834	38 657	38 751	-177	94	-598	76	-0,4	0,0
que não em espécie	31 229	31 063	31 356	-166	293	-577	289	-0,3	0,2
em espécie	7 605	7 594	7 394	-11	-200	-21	-213	0,0	-0,1
Subsídios	1 117	1 201	1 190	84	-11	-153	-99	-0,1	-0,1
Outra despesa corrente	4 397	4 796	4 845	400	49	-48	-51	0,0	0,0
Despesas de capital	3 324	3 705	3 723	382	18	-311	-24	-0,2	0,0
Juros (PDE)	**7 064**	**7 324**	**7 481**	**260**	**157**	**0**	**0**	**0,0**	**0,0**
Saldo global (PDE)	**-8 701**	**-7 088**	**-4 366**	**1 613**	**2 722**	**3 426**	**1 337**	**2,0**	**0,8**
Saldo primário (PDE)	**-1 637**	**236**	**3 115**	**1 873**	**2 880**	**3 426**	**1 337**	**2,0**	**0,8**

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: * A composição das medidas do lado da receita é distinta da apresentada no DEO/2014: em 2015 foram incluídos 100 M€ de "Impostos específicos sobre o consumo", ao contrário do MF que classificou a medidas em "Outras receitas". ** O valor das medidas em despesas com pessoal não inclui o efeito nas contribuições imputadas (~28,4% do montante).

[36] Refira-se a título de exemplo para 2015, a estimativa da redução nas contribuições imputadas ascende a 6,9% sendo que a perspetiva de diminuição para os salários dos funcionários públicos se situa nos 3,5%.

Evolução da despesa

A redução nominal da despesa primária é substancialmente inferior ao montante de medidas apresentado. O total das medidas permanentes do lado da despesa para 2014 foi reavaliado face ao apresentado no OE/2014 (tendo passado de 3184 M€ para 2778 M€). No entanto, a despesa primária deverá reduzir-se em apenas 293 M€, o que sugere a existência de pressões orçamentais significativas. Já em 2015, o MF prevê uma redução da despesa primária em 759 M€, o que parece compatível com um valor de medidas de 823 M€.

Em 2014 e 2015, as despesas com pessoal reduzem-se globalmente em linha com o impacto de medidas apresentado. Em 2014, esta rubrica sofrerá uma redução (-1419 M€) que corresponde globalmente ao efeito das medidas anunciadas (-1207 M€, ao qual se estima que acresce o efeito das contribuições imputadas), parcialmente atenuado pelas indemnizações por rescisão. Em 2015, o MF prevê que a despesa com pessoal sofra uma redução (-565 M€) que é explicada pelas medidas apresentadas (-187 M€) e pelo ao efeito de base (de cerca de 300 M€) associado à previsão de encargos com indemnizações por rescisão previstas para 2014, que não se repete em 2015. Pelo contrário, de 2016 a 2018 o MF projeta um aumento desta despesa, sugerindo que a reposição gradual da redução de pessoal ou que o descongelamento de promoções/progressões terá um impacto orçamental remuneratória não será totalmente compensada por uma redução relevante no médio-prazo.

Apenas em 2014 se prevê uma diminuição da despesa com prestações sociais. A redução de despesa estimada pelo MF (-177 M€) é inferior ao total de medidas apresentado (-598 M€), provavelmente em resultado de pressões orçamentais não especificadas. Em 2015, o montante de medidas apresentado (76 M€) é compatível com o aumento previsto das prestações sociais (94 M€), o que sugere que o aumento da despesa com pensões será compensado por uma variação favorável dos estabilizadores automáticos (redução das prestações por desemprego).

A evolução do consumo intermédio é inferior ao significativo montante de medidas apresentado para 2014 e 2015. Em 2014, a despesa aumenta (438 M€), apesar do elevado valor de medidas previsto (-460 M€). Já em 2015, apesar de o MF prever uma redução de despesa (-343 M€), esta será inferior ao volume de medidas (-537 M€). Os diferenciais verificados poderão resultar de pressões orçamentais (por exemplo, o aumento dos encargos com PPP), cujo montante, apesar de solicitado, não foi fornecido pelo MF.

O aumento dos subsídios, outra despesa corrente e despesas de capital não parece compatível com o montante de medidas apresentado. Em conjunto estas rubricas apresentam um aumento em 2014 e 2015 (865 M€ e 56 M€, respetivamente) apesar de o MF prever a implementação de um conjunto substancial de medidas de consolidação orçamental (-512 M€ e -174 M€). Esta elevada disparidade deveria ser explicada no DEO/2014.

Caixa 2 – Medidas de consolidação orçamental

Medidas de consolidação para o ano de 2014

Com o objetivo de reduzir o défice ajustado dos efeitos de medidas temporárias e medidas não recorrentes, de 5,3% do PIB em 2013 para 4% em 2014, o Governo reavaliou as medidas de consolidação orçamental a adotar, estimadas em 2,1% do PIB (3558M€), das quais 3426 M€ correspondem a medidas permanentes e 132 M€ a medidas pontuais. Tal representa uma diminuição de 0,2 p.p. (343 M€) face à quantificação de 2,3% apresentada no Relatório do OE/2014. Esta diminuição é explicada por um ponto de partida mais favorável do défice ajustado (em 0,5 p.p. do PIB), pelo efeito positivo do cenário macroeconómico (de 0,8 p.p. do PIB) e por um impacto mais negativo das pressões orçamentais (de 1,1 p.p. do PIB).

As pressões orçamentais previstas no OE/2014 totalizavam 1 % do PIB, tendo mais que duplicado no DEO (2,2 % do PIB). Isto é explicado pelo MF como resultando de um conjunto de efeitos específicos do ano de 2013 que não deverão transitar para 2014, por novos riscos identificados com base na execução orçamental acumulada até março, nomeadamente ao nível da receita da Segurança Social e da CGA e pelo efeito do Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento (0,1% do PIB) em 2014, por referência ao exercício de 2013. Este último facto denota que efeitos previsíveis para o ano de 2014 não foram integralmente refletidos na previsão inicial do MF.

Gráfico 14 – Medidas de consolidação orçamental permanentes em 2014 (M€)

Fonte: Ministério das Finanças.

O impacto líquido das medidas de consolidação a implementar do lado da **receita** corresponde a 648 M€, equivalente a 18,9%[37] do total das medidas permanentes previstas para 2014. As novas estimativas refletem uma revisão em alta do impacto esperado das medidas do lado da receita em cerca de 114 M€, essencialmente devido ao aumento da taxa contributiva para os subsistemas de saúde da administração pública[38] e a uma menor perda de receita fiscal associada à decisão de inconstitucionalidade da medida que previa a convergência da fórmula de cálculo das pensões da CGA com as da Segurança Social. O impacto líquido das medidas incidentes sobre a receita fiscal e contributiva deverá ascender a 155 M€ e a 164 M€, respetivamente.

Nos **impostos diretos** não se encontram especificadas todas as medidas de consolidação. Neste âmbito, estima-se uma perda de 15 M€ (decorrente das medidas sobre as despesas com pessoal e prestações sociais). [39] De acordo com o MF as projeções refletem o impacto desfavorável de 0,1 p.p. do Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento No que respeita aos **impostos indiretos**, o MF projeta medidas de consolidação orçamental no montante de 170 M€.

[37] No OE/2014 este montante ascendia a 534 M€.
[38] ADSE, SAD e ADM.
[39] No OE/2014 esta perda representava 74 M€. sendo que no DEO ascende a 15 M€.

O cenário apresentado no DEO/2014 projeta medidas de consolidação com um impacto líquido de 164 M€ na **receita contributiva**. A revisão em alta da receita de contribuições sociais no montante de 129 M€ face ao OE/2014 traduz os efeitos do aumento da taxa contributiva para a ADSE, ADM e SAD a cargo dos beneficiários, para compensar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade pelo Tribunal Constitucional (TC) da medida de convergência das pensões.[40] A receita de contribuições sociais reflete ainda um impacto esperado de 31 M€ com ações de fiscalização e cobrança coerciva da Segurança Social e de 5 M€ de outras medidas insuscetíveis de avaliação por se desconhecer o respetivo detalhe.[41] Com um impacto relevante ao nível da receita destacam-se as medidas de consolidação relativas às outras receitas que representam 329 M€.

Do lado da **despesa** o impacto das medidas foi revisto em baixa para 2778 M€. A maior revisão (406 M€) ocorreu nas **prestações sociais** (314 M€) maioritariamente devido à inviabilização da medida que reduzia as pensões da CGA. Em dezembro de 2013, o TC declarou inconstitucional a aplicação da convergência das pensões da CGA com as da Segurança Social, o que teve um impacto bruto de 388 M€. Esta medida foi compensada apenas parcialmente (67 M€) do lado da despesa através da redução do limiar mínimo de aplicação da contribuição extraordinária de solidariedade (que passou de 1350 € para 1000 €).

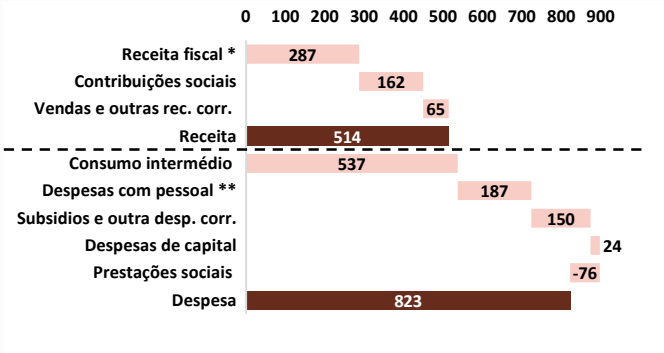
Nas **despesas com pessoal**, destaca-se a acentuada revisão em baixa do impacto dos programas de rescisões (-42 M€) e de requalificação (-50 M€). De realçar que não é possível identificar justificação para a insuficiente aplicação destas medidas devido à ausência de especificação dos objetivos setoriais no OE/2014 e no DEO/2014. Identificam-se ainda alterações à proposta do OE/2014 que limitaram a aplicação da redução remuneratória aos vencimentos mais baixos (-21 M€), compensada por medidas não especificadas no **investimento** (+21 M€).

Medidas de consolidação para o período 2015

Para 2015 o MF estima ser necessária a concretização de medidas adicionais de consolidação orçamental na ordem de 0,8% do PIB (1378 M€).[42] O impacto líquido das medidas de consolidação a implementar do lado da receita corresponde a 514 M€, 38,4% do total das medidas permanentes em 2015. Do lado da despesa, são apresentadas medidas no valor de 823 M€. O total de medidas previstas para 2015 (1378 M€) resulta da combinação dos seguintes impactos: (i) medidas acordadas no âmbito do 11.º exame regular (1414 M€); (ii) efeito líquido da reversão gradual das medidas transitórias (-708 M€) e (iii) introdução de medidas e efeitos compensatórios daquela reversão (672 M€). Constata-se o impacto de 115 M€ na receita fiscal e nas contribuições sociais resultante da decisão de reverter em 20% a redução remuneratória dos funcionários públicos e do efeito líquido da medida de extinção da Contribuição Extraordinária de Solidariedade. Convém notar que o montante de 1378 M€ inclui 41 M€ de medidas pontuais.

[40] Tenha-se presente que os descontos destes beneficiários passaram de 1,5% para 2,25% em 2013, para 2,5% a partir de 1 de janeiro de 2014 e passando para 3,5 % a partir de 1 de junho de 2014.
[41] Importa notar que as ações de fiscalização e de cobrança coerciva constituem estratégias para promover o cumprimento voluntário das obrigações, de forma a que o incumprimento das obrigações contributivas tenha um alto risco de deteção e penalização. Estas ações constituem objetivos estratégicos nos domínios da inspeção e da cobrança coerciva, e não tanto medidas de consolidação orçamental.
[42] Inclui 41 M€ de medidas pontuais.

Gráfico 15 – Medidas de consolidação orçamental permanentes previstas para 2015 (M€)



Fonte: Ministério das Finanças. | Notas: * Optou-se por incluir aqui 100M€ de "Impostos específicos sobre o consumo" em 2015, diferentemente do MF que classificou essa medida em "Outras receitas". ** Não inclui o efeito nas contribuições imputadas (~28,4% do montante).

Ao nível dos **impostos indiretos** o MF apresenta medidas de consolidação orçamental equivalentes a 0,2% do PIB (250 M€) correspondente essencialmente ao aumento do IVA em 0,25 p.p. da taxa normal. Nos **impostos diretos** o MF evidencia o impacto de 37 M€ (resultante da reversão das medidas). Nesta componente não são identificados os impactos globais da Reforma do IRS ao longo do horizonte de projeção.

O aumento da contribuição dos trabalhadores para os sistemas de previdência social tem um peso relevante, correspondendo a 19,5% do acréscimo de receita esperada em 2015. No DEO/2014 encontra-se prevista uma receita de 100 M€ nas **contribuições sociais**, decorrente da subida da quotização a cargo dos trabalhadores em 0,2 p.p. para os sistemas da CGA e da Segurança Social. Esta receita visa compensar parcialmente a anulação da Contribuição Extraordinária de Solidariedade, que vinha sendo deduzida à despesa com pensões. Ainda nas contribuições sociais, o MF estima um efeito *carry-over* das contribuições para subsistemas de saúde devido ao atraso na entrada em vigor do respetivo diploma legal face à data inicialmente prevista (75 M€).

As medidas de consolidação relativas a **outras receitas** representam 65 M€, dos quais 50 M€ não se encontram especificadas. A evolução da receita encontra-se dependente do impacto dessas medidas ter sido corretamente estimado pelo MF, o que constitui um fator de risco adicional no processo de consolidação das finanças públicas.

Na **despesa**, as medidas previstas ascendem a 823 M€ e resultam de alterações de política com efeitos opostos. Por um lado, prevê-se um aumento de despesa de 514 M€ devido à reversão de medidas em vigor: a Contribuição Extraordinária de Solidariedade será substituída pela contribuição de sustentabilidade (efeito líquido de -289 M€)[43] e a reversão parcial da redução remuneratória em vigor (225 M€). Por outro lado, estes efeitos serão mais do que compensados por medidas que totalizam 1337 M€.

O maior volume de poupanças decorre de medidas incidentes no **consumo intermédio** com um impacto de 537 M€. No caso das Tecnologias de Informação e Comunicação (138 M€), existe um plano estratégico com 25 medidas concretas visando a redução de despesa.[44] No entanto, cerca de 400 M€ de medidas carecem de explicação operacional que permita avaliar a sua exequibilidade: redução de despesas com estudos, pareceres, entre outros (179 M€), Programa Aproximar[45] (30 M€) e outras medidas setoriais (190 M€).

Prevê-se que as **prestações sociais em espécie** contribuam com uma redução de despesa em 213 M€, maioritariamente provenientes do sector da saúde. O MF estima que o maior impacto decorra da redução da despesa com medicamentos (200 M€). Apesar da medida poder apresentar algum risco de

execução, ao se encontrar dependente das negociações com a indústria farmacêutica, esse risco é mitigado pela ponderação de uma medida de valor equivalente do lado da receita, caso não haja acordo.

Nas **despesas com pessoal** prevê-se uma redução de 187 M€[46] através da aplicação de novas medidas (412 M€) que mais que compensam a reversão da redução remuneratória (-225 M€). O maior contributo decorre da redução de efetivos por aposentação (190 M€). No entanto, as restantes medidas apresentam riscos de execução: no caso dos programas de rescisão e requalificação (123 M€) o impacto tem sido sucessivamente revisto em baixa; já no Programa Aproximar e em outras medidas sectoriais (100 M€), não é especificada a forma de obtenção das poupanças. De realçar ainda que são referidas outras medidas previstas que podem aumentar a pressão orçamental mas cujo impacto se desconhece: a aplicação da Tabela Remuneratória Única, a reavaliação de suplementos remuneratórios e o descongelamento de promoções e progressões nas carreiras.

Nas rubricas de **subsídios**, **investimento** e **outra despesa corrente** são apresentadas medidas no valor de 174 M€. No caso dos subsídios, destaca-se o contributo da redução das indemnizações compensatórias para o Sector Empresarial do Estado (85 M€), apenas se indicando que as empresas são do sector dos transportes. As restantes medidas (99 M€) não se encontram especificadas no DEO.

5.5 EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

Não obstante a publicação de uma estimativa de dívida em SEC2010[47] no DEO, o CFP entende que a incerteza ainda existente a nível internacional sobre a aplicação das regras do SEC2010 que entrarão em vigor em setembro do presente ano recomendam prudência nas comparações face aos dados projetados para este novo quadro conceptual, razão pela qual se reserva para momento posterior a sua apreciação.

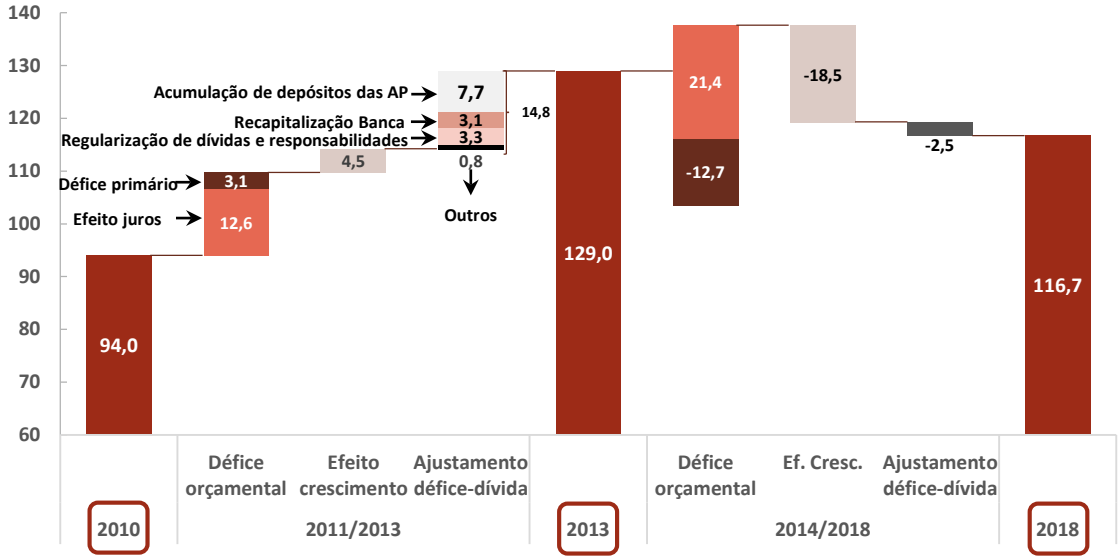
No curto e médio prazo

A trajetória de redução do rácio da dívida no período abrangido pelo DEO/2014 assenta numa previsão de excedentes primários e de crescimento económico. Esta perspetiva contrasta com o que se verificou ao longo do período 2010–13, em que se registaram sempre défices primários (num total cumulativo de 3,1 p.p. do PIB). O cumprimento da trajetória prevista no DEO/2014 implica um esforço de consolidação orçamental significativo para alcançar os excedentes primários nele apontados (soma de 12,7 p.p. do PIB). Refira-se que os encargos com juros são apontados como a única componente que terá um efeito de agravamento do rácio da dívida durante o horizonte de projeção do DEO/2014, o que anulará em cerca de dois terços os efeitos favoráveis esperados das restantes componentes que contribuem para a evolução da dívida[48].

---

[43] O valor resulta da extinção da CES (-660 M€), parcialmente compensada pela contribuição de sustentabilidade (372 M€). Admite-se que em contabilidade nacional esta medida também seja registada na despesa.
[44] O Plano global estratégico de racionalização e redução de custos nas TIC na Administração Pública começou a ser implementado no início de 2012 e teve por base um relatório de diagnóstico produzido em 2011.
[45] Na Resolução do Conselho de Ministros sobre o Programa Aproximar apenas se encontram os objetivos gerais.
[46] Excluindo o impacto das contribuições imputadas em despesas com pessoal (cerca de 28,4%).
[47] SEC2010: próxima versão do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais. Este sistema é o quadro metodológico de apuramento das contas dos sectores de atividade de uma economia.
[48] O montante cumulativo do efeito bola de neve (resulta do somatório do efeito juros com o efeito crescimento) contribui para o crescimento do rácio entre 2014 e 2018, em cerca de 2,9 p.p. do PIB.

Gráfico 16 – Contributos para a evolução da dívida pública em SEC95, 2010-2018 (em % do PIB)



Fonte: INE e Ministério das Finanças.

O DEO/2014 é omisso no que diz respeito à aplicação de receitas de privatização na amortização de dívida. Embora se encontrem descritas operações de privatização que irão decorrer no período que abrange o DEO/2014, não é indicado o montante que se prevê aplicar em amortização da dívida.[49] Em benefício da transparência, sugere-se que, de futuro, o MF explique quais as razões que levam a que as aplicações de receitas de privatização em amortização da dívida pública tenham sido praticamente nulas.

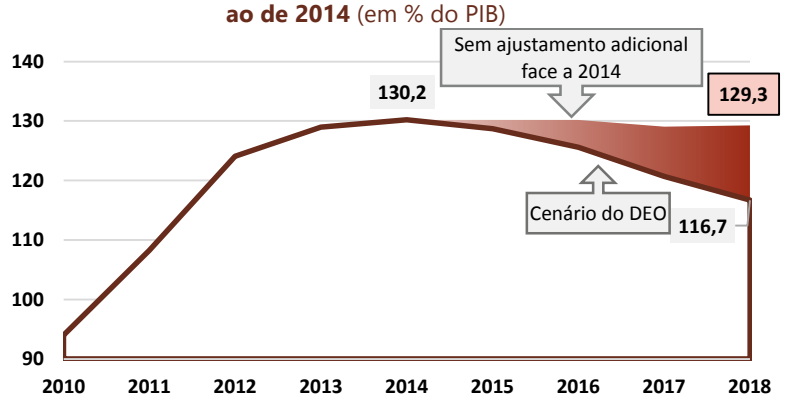
De acordo com o DEO o ajustamento défice-dívida para o período 2014-18 será significativamente inferior ao que se verificou no último triénio. Em 2014 o ajustamento défice-dívida será afetado por efeitos de sinal contrário de elevada magnitude. De acordo com informação do MF, em 2014 o aumento da dívida deverá refletir o financiamento e a assunção de dívidas de EPNR na ordem dos 3,1 p.p. do PIB, que deverá continuar a aumentar até 2016. Para compensar parcialmente este efeito, o MF prevê a realização de uma operação de compra de dívida pública por parte do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social em 2014.

Sem a continuação do esforço de consolidação orçamental não será possível colocar a dívida numa trajetória claramente descendente e cumprir as obrigações internacionais. Se se mantiver inalterado o saldo primário no valor previsto para 2014 (excedente de 0,4% do PIB) e a verificar-se uma taxa de juro implícita de 4% e o ritmo de crescimento económico previsto no DEO, então o rácio da dívida em 2018 permaneceria praticamente igual ao de 2013 (129,3% do PIB, caso se considerasse o ajustamento défice-dívida favorável, ou 131,8% do PIB sem considerar esse efeito). Refira-se, no entanto, que a

[49] O encaixe financeiro resultante das privatizações dos CTT e da ANA (cerca de 1,5 mil M€) não contribuiu para a redução da dívida pública em 2013. A afetação do produto destas privatizações apenas foi realizada em 2014 pelo Despacho do Ministério das Finanças n.º 308/2014, de 8 de janeiro (CTT) e pelo Despacho n.º 358/2014, de 9 de janeiro (ANA). O DEO/2014 não especifica o ano em que essa receita será usada para a amortização de dívida.

taxa de juro aqui assumida pode não ser compatível com um cenário de não-ajustamento, que seria penalizado pelos mercados financeiros.

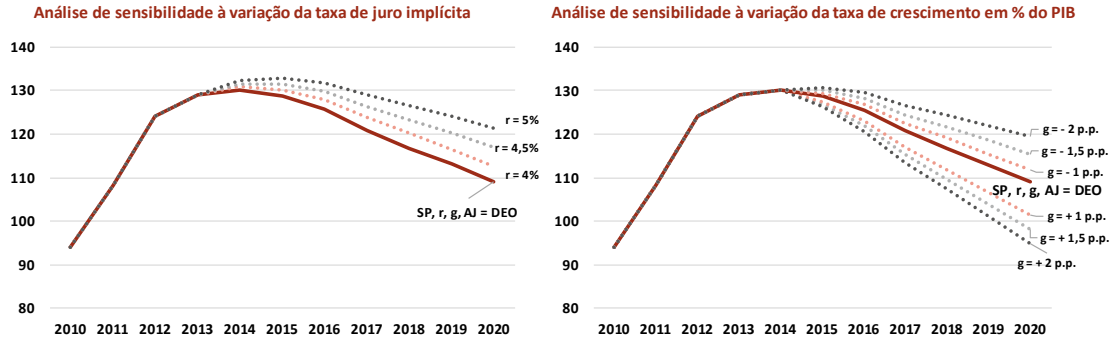
Gráfico 17 – Análise de sensibilidade: cenário de evolução da dívida sem ajustamento adicional face ao de 2014 (em % do PIB)



Fonte: INE, Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: No cenário sem ajustamento adicional face a 2014 considerou-se uma taxa de juro implícita de 4% e as hipóteses do DEO para as restantes variáveis relevantes (crescimento e ajustamento défice-dívida).

Os excedentes primários previstos e a concretização dos ajustamentos défice--dívida favoráveis permitirão colocar o rácio da dívida numa trajetória descendente, mesmo num ambiente macroeconómico mais desfavorável. Taxas de juro mais elevadas ou um crescimento menos intenso do que o previsto no DEO adiariam o processo de inversão do rácio da dívida, e atenuariam o perfil descendente, mas ainda assim não o colocariam em causa nas variantes simuladas no Gráfico 18. Esta conclusão ilustra a importância da obtenção desses excedentes primários no período 2014-18.

Gráfico 18 – Análise de sensibilidade à taxa de juro implícita e à taxa de crescimento cenário de evolução da dívida (em % do PIB)



Fonte: INE, Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: SP designa saldo primário (em % do PIB), r a taxa de juro implícita (em percentagem), g a taxa de crescimento nominal do PIB (em percentagem), AJ o ajustamento défice-dívida. Na análise de sensibilidade à variação da taxa de crescimento do PIB nominal, os cenários correspondem a variações face ao crescimento nominal previsto no DEO/2014.

No longo prazo

O DEO/2014 não apresenta uma análise de sustentabilidade da dívida no longo prazo. Ao contrário do DEO/2013, o DEO/2014 não apresenta uma análise da sustentabilidade da dívida pública no longo prazo, que deveria ser acompanhada de uma adequada análise de sensibilidade da trajetória da dívida às variáveis relevantes. Os elevados níveis de dívida pública e os seus efeitos quer sobre as finanças públicas quer sobre a atividade económica fazem da redução deste indicador uma prioridade da política orçamental, justificando uma análise aprofundada dos riscos associados à sua evolução.

Seguidamente apresenta-se um exercício de simulação da evolução do rácio da dívida pública após 2017, caso o saldo estrutural se mantenha inalterado no valor correspondente ao objetivo de médio prazo. Consideraram-se como hipóteses do exercício uma taxa de juro nominal de 4,5% e um crescimento nominal de 3,5% após 2017, valores que aparentam ser adequados em face das perspetivas de crescimento a longo prazo da OCDE.[50]

O cumprimento do objetivo de médio prazo de um défice estrutural de 0,5% do PIB será suficiente para cumprir a regra de redução da dívida. Com efeito, a manutenção de um saldo estrutural de 0,5% após 2017, tal como requerido pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento e pelo Tratado Orçamental, será suficiente para reduzir o excesso de dívida face ao valor de referência de 60% do PIB ao ritmo de um vigésimo por ano (ver Gráfico 19).

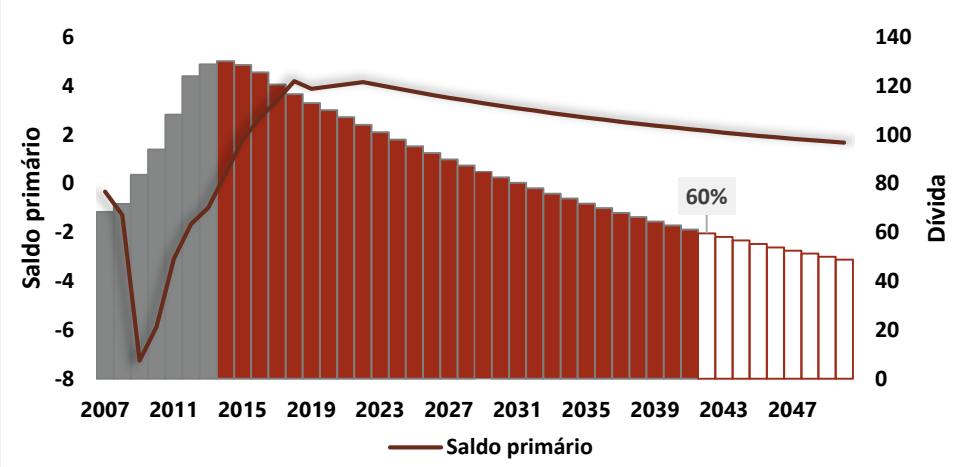
A manutenção de um saldo orçamental em linha com o objetivo de médio prazo dependerá crucialmente da capacidade de gerar excedentes primários significativos. O excedente primário requerido para cumprir o OMP será mais elevado inicialmente, em resultado dos encargos com juros que resultam do elevado rácio de dívida, reduzindo-se gradualmente à medida que o rácio de dívida se reduz.[51] Assim, entre 2018 e o final da década de 2020 o excedente primário requerido será superior a 4% do PIB, reduzindo-se gradualmente até 2% do PIB no final do horizonte de projeção (2050), o que corresponde a uma média de 3% do PIB. Neste cenário a regra da dívida do Tratado Orçamental é respeitada, atingindo-se o rácio de 60% do PIB em 2042. Os valores da projeção apresentada seriam melhores, no caso de se assumirem menores taxas de juro e/ou um maior nível de crescimento. Tal como sublinhado pela OCDE, no estudo citado, um ajustamento orçamental bem-sucedido pode trazer importantes benefícios em termos de redução do prémio de risco da dívida soberana, bem como na redução do risco país nas taxas de juro internas se esse ajustamento contribuir para a redução da dívida externa.

---

[50] No mais recente *OECD Economic Outlook*, de maio de 2014, a OCDE apresenta perspetivas de longo prazo que apontam para um crescimento real do PIB *per capita* na OCDE em torno de 1,5% ao ano e uma subida da taxa de juro de longo prazo real de aproximadamente 1,5 p.p. nos próximos 4-5 anos à medida que o hiato do produto é fechado e taxas de política monetária normalizarem.

[51] O esforço orçamental anual necessário para atingir o excedente primário requerido para o cumprimento da regra de saldo estrutural será variável, em função das pressões orçamentais que se vierem a materializar, designadamente as decorrentes dos efeitos do envelhecimento populacional e da materialização de outras responsabilidades contingentes.

Gráfico 19 – Evolução da dívida pública no cenário de cumprimento do OMP (em % do PIB)



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos CFP. | Nota: Assume-se nesta projeção uma taxa de juro constante de 4,5% e um crescimento do PIB nominal de 3,5% a partir de 2022. Até 2018 utilizam-se os valores do DEO e entre 2019 e 2021 assume-se uma convergência para os valores de longo prazo. O saldo primário representado entre 2007 e 2013 é o saldo primário ajustado.

5.6 OUTROS RISCOS ORÇAMENTAIS

Para além dos riscos inerentes à conjuntura económica e à execução das medidas previstas, os resultados orçamentais estão ainda sujeitos a riscos ligados a alterações de natureza estatística e/ou regulamentar. Incluem-se aqui riscos resultantes de reclassificações ou de alterações no tratamento de instituições e operações que até agora permaneceram excluídos do perímetro orçamental, bem como de eventuais decisões desfavoráveis quanto às medidas em vigor. A materialização de responsabilidades contingentes por garantias concedidas e por contratos de cobertura de riscos, bem como a evolução dos encargos com as PPP colocam igualmente riscos à execução orçamental. Acresce que as novas regras de contabilidade nacional a entrar em vigor no próximo mês de setembro (SEC2010) poderão levar à integração de diversas Empresas Não Reclassificadas (EPNR) no universo das administrações públicas. Uma estratégia que passe, conforme refere o DEO/2014, pela concessão de serviços públicos assegurados por EPNR implicará o reforço da robustez financeira dessas empresas, com consequências ao nível da dívida pública.

O DEO só parcialmente identifica os montantes associados a estes riscos. Assim, os valores identificados relativos a garantias concedidas, que atingem cerca de 9,9% do PIB, respeitam apenas ao subsector do Estado, não sendo apresentados os montantes de dívida garantida a empresas da administração regional e local nem ao sector bancário.[52] No caso deste, acresce que as novas regras prudenciais de Basileia III respeitantes à composição dos fundos próprios dos bancos, levaram à alteração no tratamento dos ativos por impostos diferidos. Esta alteração de tratamento poderá implicar a sua transformação parcial em

[52] De acordo com informação recebida do MF no âmbito de um pedido de esclarecimentos, o valor de dívida garantida pelo Estado ao sector bancário corresponde a 9,9% do PIB.

créditos fiscais, com implicações para os défices orçamentais, em termos que estão em discussão pelas autoridades estatísticas.[53]

Parte das alterações de natureza estatística aqui referidas inserem-se na mudança de base e do quadro conceptual do sistema de contas nacionais (do SEC95 para o SEC2010). Deve notar-se que estas mudanças têm consequências mais vastas, algumas favoráveis para os agregados orçamentais, que devem igualmente ser referidas. Esse é, em particular o caso da revisão, que se espera em alta, do valor do PIB nominal e dos seus efeitos sobre os rácios do défice e da dívida pública.

5.7 COMPARAÇÃO COM O DEO/2013

Os objetivos de correção do défice excessivo e de cumprimento do objetivo de médio prazo para o saldo estrutural mantêm-se face ao DEO/2013. A projeção orçamental para o período 2014-18 reafirma a eliminação da situação de défice excessivo em 2015 e o cumprimento do OMP em 2017, tal como requerido pela citada Recomendação do Conselho e pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento.[54] As metas para o défice nominal em 2014 e 2015 permanecem iguais às do DEO anterior, verificando-se, contudo, um abrandamento do ritmo previsto de correção do desequilíbrio orçamental até 2017. Esta menor redução do défice reflete a revisão em baixa das metas para 2016 e 2017, respetivamente de -1,2% do PIB para -1,5% do PIB e de -0,2% do PIB para -0,7 % do PIB. Em termos estruturais, entre 2013 e 2017 o DEO estima para uma correção do défice estrutural em 2,6 p.p. do PIB, valor que compara com 3,1 p.p. do PIB, implícitos no anterior DEO.[55]

A atualização da projeção de médio prazo pelo MF prevê um maior contributo da receita para o ajustamento orçamental. Comparativamente com o DEO anterior, a dimensão do ajustamento a realizar por via da despesa é alterada. Assim, para o período 2010-17 a atualização da projeção reforça o contributo da receita para o ajustamento estrutural, que se prevê superior em 15 p.p. ao projetado no DEO/2013. Neste último, a distribuição do esforço de ajustamento até 2017 apontava para um contributo da receita de apenas 19% e contra (81%) da despesa.

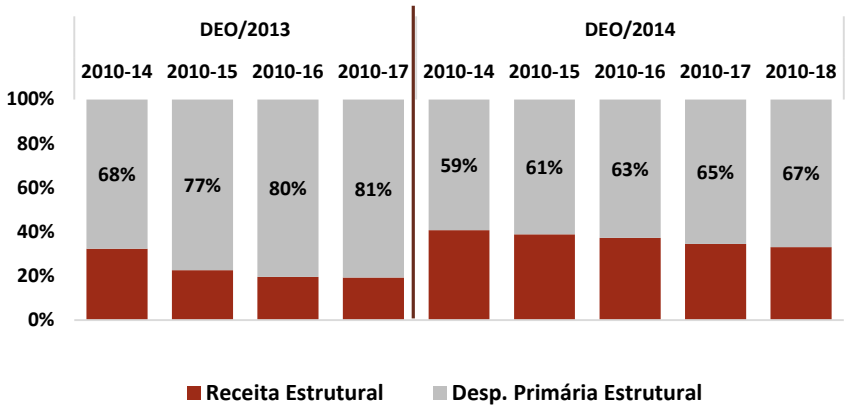
---

[53] No relatório referente à 11.ª avaliação do PAEF, o FMI alerta para o potencial impacto destes ativos noas contas públicas: *"Fiscal accounts may also be impacted by possible changes in the treatment of deferred tax assets which are still under consideration and by the statistical treatment of efforts to more efficiently manage the debt overhang of some state-owned enterprises."* (parágrafo 34).

[54] A avaliação do cumprimento das regras e objetivos orçamentais é apresentada de forma detalhada na secção 4 deste relatório.

[55] De modo a poder identificar o esforço de consolidação orçamental, os agregados orçamentais objeto de análise nesta secção foram expurgados dos efeitos das medidas temporárias, não recorrentes e dos efeitos de fatores especiais. Assinala-se o facto de estes ajustamentos diferirem daqueles que estão subjacentes às previsões apresentadas no Relatório do DEO/2014. Em concreto, não foram consideradas como medidas temporárias em 2014 a perda de receita decorrente do crédito fiscal ao investimento nem o impacto das indemnizações previstas no âmbito das rescisões por mútuo acordo (com um impacto líquido estimado pelo MF em 0,3% do PIB) em 2014.

Gráfico 20 – Esforço de consolidação orçamental, avaliado em termos estruturais
Composição cumulativa do ajustamento estrutural implícito no DEO 2014-2018 e no DEO 2013-2017



Fonte: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: O esforço de consolidação orçamental corresponde à melhoria do saldo primário estrutural líquido dos efeitos de fatores especiais. Os valores estruturais encontram-se expurgados dos efeitos do ciclo económico e líquidos do efeito de medidas temporárias ou não recorrentes e fatores especiais.

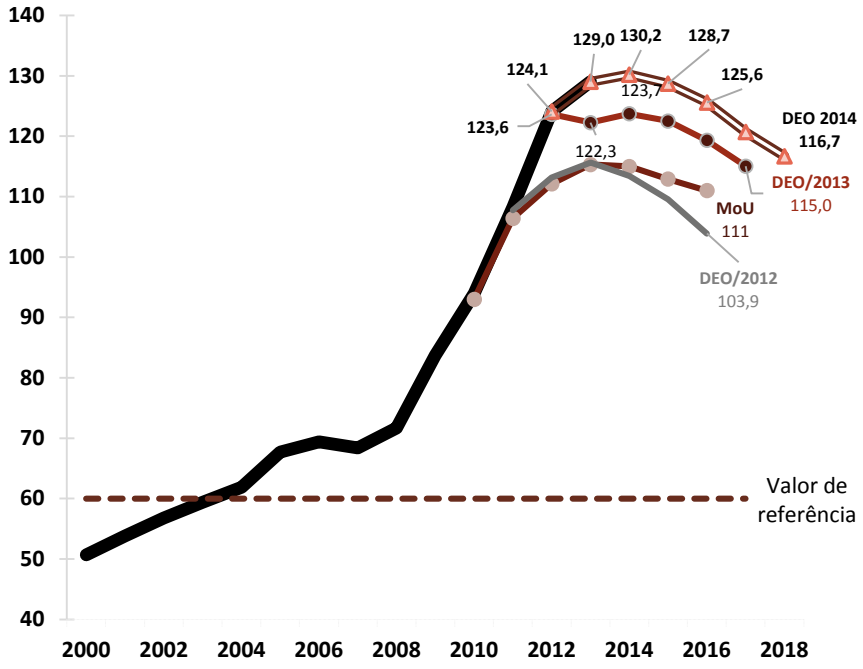
No DEO/2013 projetava-se uma trajetória descendente da receita total a qual, em 2017, situar-se-ia em 41,7% do PIB, sendo que no DEO/2014, para o mesmo ano, se estima agora atingir cerca de 43,1%. A discrepância reside, essencialmente, ao nível da receita corrente (1,2 p.p.), mais especificamente ao nível da receita fiscal que no DEO/2013 assumiria um peso de 24,7%, para no DEO /2014 se situar nos 25,4% (+0,7 p.p.). Neste contexto, a diferença significativa decorre sobretudo dos impostos diretos, mais precisamente do IRS, o que deverá refletir um efeito de base decorrente dos desenvolvimentos orçamentais de 2013. Constata-se ainda que as contribuições sociais são responsáveis por 0,3 p.p. da divergência em análise, particularmente a partir de 2015, o que encontrará justificação no aumento de 0,2 p.p. na contribuição do trabalhador para os sistemas de previdência social (efeito preço) e nas melhores perspetivas para o mercado de trabalho (efeito quantidade).

O esforço de consolidação orçamental previsto pelo MF deverá continuar a basear-se na diminuição da despesa em percentagem do PIB, mas a um ritmo inferior ao projetado no anterior DEO. Há um ano previa-se que a despesa atingisse os 41,9% do PIB em 2017, enquanto agora, para o mesmo ano, a previsão é de 43,8% (o que traduz uma diferença nominal de cerca de 3700 M€). Em 2017, a diferença (1,8 p.p. do PIB) é maioritariamente justificada pelos subsídios e outra despesa corrente (1,0 p.p.), uma alteração substancial que não é explicada no DEO/2014. Há uma revisão em alta das prestações sociais e das despesas com capital (ambas com 0,3 p.p.), e em menor escala no consumo intermédio e nas despesas com pessoal (ambas com 0,2 p.p. do PIB). Estas revisões são compensadas por uma previsão de despesa com juros inferior (-0,2 p.p. do PIB), reflexo de uma menor taxa de juro implícita, dado que o montante da dívida é superior ao longo de todo o horizonte temporal.

Para 2014 o rácio da dívida apresenta uma revisão em alta de 6,3 p.p. do PIB face ao anterior DEO. A magnitude das revisões atinge 6,2 p.p do PIB em 2015 e 6,3 p.p. do PIB em 2016. Para o triénio 2014-2016 as revisões são substanciais, decorrentes do Estado

assumir a dívida das empresas de transporte a serem concessionadas,[56] substituindo-se à dívida bancária que se encontrava garantida pelo Estado. Relativamente ao ano de inversão da trajetória ascendente da dívida, em SEC95, o DEO/2014 encontra-se em consonância com o anterior, apontando 2015 como o ano da viragem.

Gráfico 21 – Evolução da dívida pública em sucessivas projeções nos documentos de programação orçamental (% do PIB)



Fonte: MF. Cálculos do CFP.

[56] O DEO/2014 refere que estão em curso ou já programados os processos de concessão da Carris, da STCP e algumas linhas da CP.

6 ANEXO

Quadro 8 – Conta não ajustada das administrações públicas (em % do PIB)

	INE		DEO 2014 - 2018					Var. p.p. do PIB						
	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018	2010-13	2013-18
Receita Total	**41,6**	**43,7**	**43,2**	**43,3**	**43,3**	**43,1**	**43,0**	**-0,5**	**0,1**	**0,0**	**-0,2**	**0,0**	**2,1**	**-0,7**
Receita corrente	**38,8**	**42,8**	**42,1**	**42,3**	**42,3**	**42,1**	**42,0**	**-0,7**	**0,2**	**0,0**	**-0,2**	**0,0**	**4,0**	**-0,8**
Receita fiscal	22,1	25,4	25,0	25,3	25,3	25,4	25,5	-0,4	0,3	0,1	0,1	0,1	3,3	0,1
Impostos indiretos	13,3	13,6	13,7	13,9	13,9	14,0	14,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,3	0,4
Impostos diretos	8,8	11,8	11,3	11,4	11,4	11,4	11,4	-0,5	0,1	0,0	0,0	0,0	3,0	-0,4
Contribuições sociais	12,3	12,2	11,8	11,7	11,5	11,4	11,2	-0,4	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-1,0
Das quais: efetivas	9,1	9,3	9,2	9,3	9,2	9,1	9,0	-0,1	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,2	-0,3
Vendas e outras receitas correntes	4,4	5,2	5,3	5,4	5,4	5,3	5,4	0,1	0,1	0,1	-0,1	0,1	0,9	0,1
Receitas de capital	**2,8**	**0,9**	**1,1**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**0,2**	**-0,1**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**-1,9**	**0,1**
Despesa Total	**51,5**	**48,6**	**47,1**	**45,8**	**44,8**	**43,8**	**43,1**	**-1,5**	**-1,3**	**-1,0**	**-1,0**	**-0,7**	**-2,9**	**-5,6**
Despesa primária	**48,7**	**44,3**	**42,8**	**41,5**	**40,5**	**39,7**	**38,9**	**-1,5**	**-1,3**	**-0,9**	**-0,9**	**-0,8**	**-4,3**	**-5,5**
Despesa corrente primária	42,9	41,9	40,7	39,3	38,5	37,7	37,0	-1,2	-1,4	-0,8	-0,8	-0,7	-1,0	-5,0
Consumo intermédio	5,2	4,4	4,6	4,3	4,3	4,1	4,0	0,2	-0,3	0,1	-0,2	-0,1	-0,8	-0,4
Despesas com pessoal	12,2	10,7	9,7	9,1	8,8	8,6	8,5	-1,0	-0,6	-0,3	-0,2	-0,1	-1,5	-2,3
Prestações sociais	22,0	23,4	22,9	22,4	22,0	21,6	21,2	-0,6	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	1,5	-2,3
em espécie	4,9	4,6	4,5	4,3	4,2	4,0	3,9	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,3	-0,7
Subsídios	0,7	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
Outra despesa corrente	2,8	2,7	2,8	2,8	2,6	2,7	2,7	0,2	0,0	-0,2	0,1	0,0	-0,2	0,0
Despesas de capital	5,7	2,4	2,1	2,2	2,0	2,0	1,9	-0,3	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-3,3	-0,5
FBCF	3,8	1,4	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6	0,3	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-2,3	0,1
Outras despesas de capital	2,0	1,0	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,7	0,1	-0,1	0,0	0,0	-1,0	-0,6
Juros (PDE)	**2,8**	**4,3**	**4,3**	**4,3**	**4,2**	**4,1**	**4,2**	**0,1**	**0,0**	**-0,1**	**-0,1**	**0,1**	**1,5**	**-0,1**
Saldo global (PDE)	**-9,8**	**-4,9**	**-4,0**	**-2,5**	**-1,5**	**-0,7**	**0,0**	**0,9**	**1,4**	**1,0**	**0,8**	**0,7**	**4,9**	**4,9**
Saldo primário (PDE)	-7,0	-0,6	0,4	1,8	2,7	3,4	4,2	1,0	1,4	0,9	0,7	0,7	6,4	4,8
Carga fiscal	31,3	34,7	34,2	34,5	34,5	34,5	34,5	-0,5	0,4	0,0	0,0	0,0	3,4	-0,2
Despesa corrente	45,7	46,2	45,1	43,6	42,7	41,8	41,2	-1,1	-1,4	-0,9	-0,9	-0,7	0,4	-5,0
Dívida Pública	94,0	129,0	130,2	128,7	125,6	120,7	116,7	1,2	-1,5	-3,1	-4,9	-4,0	35,0	-12,3

Fonte: INE e MF. Cálculos CFP. | Nota: (i) Os valores utilizados pelo CFP, no âmbito da análise do DEO/2014, correspondem aos apresentados nos quadros do relatório, alterados pela errata do MF divulgada no dia 9 de maio. Esta informação não é contudo coerente com a errata ao Anexo publicado na mesma data; (ii) As variações não correspondem necessariamente às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

Quadro 9 – Conta ajustada das administrações públicas (em % do PIB)

	Em % do PIB							Var. p.p. do PIB						
	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018	2010-13	2013-18
Receita Total	**40,0**	**42,9**	**43,0**	**43,3**	**43,3**	**43,1**	**43,0**	**0,1**	**0,2**	**0,0**	**-0,2**	**0,0**	**3,0**	**0,1**
Receita corrente	**38,8**	**42,0**	**42,1**	**42,3**	**42,3**	**42,1**	**42,0**	**0,0**	**0,2**	**0,0**	**-0,2**	**0,0**	**3,2**	**0,0**
Receita fiscal	22,1	24,8	25,0	25,3	25,3	25,4	25,5	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	2,6	0,7
Impostos indiretos	13,3	13,4	13,7	13,9	13,9	14,0	14,0	0,3	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,6
Impostos diretos	8,8	11,4	11,3	11,4	11,4	11,4	11,4	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	2,6	0,1
Contribuições sociais	12,3	12,0	11,8	11,7	11,5	11,4	11,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,8
Das quais: efetivas	9,1	9,1	9,2	9,3	9,2	9,1	9,0	0,1	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
Vendas e outras receitas correntes	4,4	5,2	5,3	5,4	5,4	5,3	5,4	0,0	0,1	0,1	-0,1	0,1	0,9	0,1
Receitas de capital	**1,2**	**0,9**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**0,1**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**-0,3**	**0,1**
Despesa Total	**48,6**	**48,2**	**47,2**	**45,8**	**44,8**	**43,8**	**43,1**	**-0,9**	**-1,4**	**-1,0**	**-1,0**	**-0,7**	**-0,5**	**-5,1**
Despesa primária	**45,8**	**43,9**	**42,9**	**41,5**	**40,5**	**39,7**	**38,9**	**-1,0**	**-1,4**	**-0,9**	**-0,9**	**-0,8**	**-1,9**	**-5,1**
Despesa corrente primária	42,1	41,9	40,7	39,3	38,5	37,7	37,0	-1,2	-1,4	-0,8	-0,8	-0,7	-0,2	-5,0
Consumo intermédio	4,7	4,4	4,6	4,3	4,3	4,1	4,0	0,2	-0,3	0,1	-0,2	-0,1	-0,3	-0,4
Despesas com pessoal	12,2	10,7	9,7	9,1	8,8	8,6	8,5	-1,0	-0,6	-0,3	-0,2	-0,1	-1,5	-2,3
Prestações sociais	21,9	23,4	22,9	22,4	22,0	21,6	21,2	-0,6	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	1,5	-2,3
em espécie	4,8	4,6	4,5	4,3	4,2	4,0	3,9	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,7
Subsídios	0,7	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
Outra despesa corrente	2,5	2,7	2,8	2,8	2,6	2,7	2,7	0,2	0,0	-0,2	0,1	0,0	0,1	0,0
Despesas de capital	3,7	2,0	2,2	2,2	2,0	2,0	1,9	0,2	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-1,7	-0,1
FBCF	3,0	1,4	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6	0,3	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-1,6	0,1
Outras despesas de capital	0,7	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,2	-0,2
Juros (PDE)	**2,8**	**4,3**	**4,3**	**4,3**	**4,2**	**4,1**	**4,2**	**0,1**	**0,0**	**-0,1**	**-0,1**	**0,1**	**1,5**	**-0,1**
Saldo global (PDE)	**-8,7**	**-5,3**	**-4,2**	**-2,5**	**-1,5**	**-0,7**	**0,0**	**1,1**	**1,7**	**1,0**	**0,8**	**0,7**	**3,4**	**5,2**
Saldo primário (PDE)	-5,9	-1,0	0,1	1,8	2,7	3,4	4,2	1,1	1,7	0,9	0,7	0,7	4,9	5,1
Carga fiscal	31,3	33,9	34,2	34,5	34,5	34,5	34,5	0,3	0,4	0,0	0,0	0,0	2,6	0,6
Despesa corrente	44,9	46,2	45,1	43,6	42,7	41,8	41,2	-1,1	-1,4	-0,9	-0,9	-0,7	1,3	-5,0
Dívida Pública	94,0	129,0	130,2	128,7	125,6	120,7	116,7	1,2	-1,5	-3,1	-4,9	-4,0	35,0	-12,3

Fonte: INE e MF. Cálculos CFP.| Nota: (i) Os valores encontram-se ajustados do efeito de medidas temporárias ou não recorrentes e fatores especiais identificados no Quadro 11; (ii) As variações não correspondem necessariamente às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

Quadro 10 – Quadro Plurianual de Programação Orçamental [2014-18] (em M€)

	PROGRAMA	MINISTÉRIO Executor	Proposta de Lei n.º 178 (OE/2014)				DEO 2014-2018				DEO 2014 *vs* PL n.º 178 (OE/2014)							
			2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014		2015		2016		2017	
											Δ abs	Δ rel.	Δ abs	Δ rel.	Δ abs	Δ rel.	Δ abs	Δ rel.
SOBERANIA	P001 - Órgãos de soberania	EGE	2 975				2 977				2							
	P002 - Governação e cultura	PCM	226				226				-							
	P005 - Representação externa	MNE	285				285				-							
	P008 - Justiça	MJ	658				658				-							
	Subtotal		**4 144**	**3 981**			**4 146**	**4 101**			**2**	**0%**	**120**	**3%**				
SEGURANÇA	P006 - Defesa	MDN	1 694				1 683				- 11							
	P007 - Segurança interna	MAI	1 615				1 600				- 15							
	Subtotal		**3 309**	**3 208**			**3 283**	**3 309**			**- 26**	**-1%**	**101**	**3%**				
SOCIAL	P012 - Saúde	MS	7 621				7 621				-							
	P013 - Ens. bás. e sec. e adm.	ME	4 938				4 938				-							
	P014 - Ciência e ensino sup.	ME	1 296				1 296				-							
	P015 - Solid., emprego e segurança s	MSSS	9 358				13 609				4 251							
	Subtotal		**23 213**	**22 853**			**27 464**	**27 310**			**4 251**	**18%**	**4 457**	**20%**				
ECONÓMICA	P003 - Finanças e adm. pública	MF	7 172				3 099				- 4 073							
	P004 - Gestão da dívida pública	MF	7 239				7 239				-							
	P009 - Economia	MEE	222				222				-							
	P010 - Ambiente, O.Territ. e Energia	MAOTE	41				41				-							
	P011 - Agricultura e mar	MAM	328				328				-							
	Subtotal		**15 003**	**15 379**			**10 930**	**11 346**			**- 4 073**	**-27%**	**-4 033**	**-26%**				
	Limite de Despesa financiado por Receitas Gerais		**45 669**	**45 422**	**45 809**	**46 302**	**45 823**	**46 066**	**46 515**	**47 149**	**154**	**0%**	**644**	**1%**	**706**	**2%**	**847**	**2%**
	% PIB		**27,2**				**27,1**											

Fonte: MF. Cálculos CFP.

Quadro 11 – Medidas temporárias e fatores especiais (em % do PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Medidas temporárias ou não recorrentes *(impacto no saldo)*	**0,3**	**3,6**	**0,0**	**0,3**	**0,2**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Receita	**1,7**	**4,0**	**0,3**	**0,8**	**0,1**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Transferência de fundos de pensões	1,6	3,5	0,1		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dividendos EGREP					0,0				
Receita de repatriamento de capitais	0,1		0,2						
Regime excecional de regulariz. de dívidas fiscais - IVA				0,1					
Regime excecional de regulariz. de dívidas fiscais - Out. Imp. Ind.				0,1					
Regime excecional de regulariz. de dívidas fiscais - IRS ; IRC				0,4					
Regime excecional de regulariz. de dívidas fiscais - IMI ; IMT				0,0					
Regime excecional de regulariz. de dívidas à segurança social				0,1					
Sobretaxa em sede de IRS relativos a rendimentos de 2011		0,5	0,1						
Despesa	**1,3**	**0,3**	**0,4**	**0,4**	**-0,1**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Receita de concessões (abate à despesa de capital)	-0,1	0,0	-0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferências de capital (Banca)	1,3	0,4	0,5	0,4					
Pagamentos one-off à União europeia	0,1		0,1						
Fatores especiais *(impacto no saldo)*	**-1,5**	**-0,9**	**-0,5**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Receita	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Despesa	**1,5**	**0,9**	**0,5**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Entrega de submarinos	0,5								
Transferências de capital (Sagestamo)			0,5						
Reclassificação de PPP	0,4	0,1							
Registo dívida Gov. Regional da Madeira	0,6								
Operações Madeira (Sesaram e reclassificação Via Madeira)		0,3							
Dívidas de contratos-programa e a clubes de futebol na RA Madeira		0,1							
Reclassificação do fundo de apoio ao SNS		0,3							
Medidas Temporárias, não recorrentes e factores especiais	**-1,1**	**2,8**	**-0,5**	**0,3**	**0,2**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**

Fonte: MF. Cálculos CFP. | Nota: Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

LISTA DE ABREVIATURAS

Abreviaturas	Significado
ADM	Assistência na Doença aos Militares
ADSE	Direção Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração
AJ	Ajustamento Défice-Dívida
AMECO	*Annual Macro-Economic Database of the European Commission*
ANA	Aeroportos de Portugal, S.A.
AP	Administrações Públicas
BdP	Banco de Portugal
CE	Comissão Europeia
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade
CET1	*Common Equity Tier*
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CP	Comboios de Portugal, E.P.E.
CRD IV	*Capital Requirements Directive*
CRR	*Capital Requirements Regulation*
CTT	Correios de Portugal S. A
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
DGO	Direção-Geral do Orçamento
ECOFIN	Conselho para as Questões Económicas e Financeiras
EDP	Energias de Portugal, S.A.
EGREP	Entidade Gestora de Reservas Estratégicas de Produtos Petrolíferos – EGREP, E.P.E.
EPNR	Empresas Públicas Não Reclassificadas
EUR	Euro
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FE	Fatores especiais
FMI	Fundo Monetário Internacional
g	Taxa de crescimento nominal do PIB
GPEARI	Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais
IABA	Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Impostos sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos
IT	Imposto sobre o Tabaco
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
M€	Milhões de euros
MF	Ministério das Finanças
MLSA	*Minimum Linear Structural Adjustment*
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OER	Orçamento do Estado Retificativo
OMP	Objetivo de Médio Prazo
p.p.	Pontos percentuais
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PDE	Procedimento dos Défices Excessivos
PIB	Produto Interno Bruto

Abreviaturas	Significado
PPP	Parcerias Público-Privadas
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
r	Taxa de juro implícita
REN	Redes Energéticas Nacionais, SGPS, S.A.
RERD	Regime de regularização de dívidas fiscais e à Segurança Social
s.p.e.	Saldo Primário Estrutural
SAD	Serviços de Assistência na Doença
SEC	Sistema Europeu de Contas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SP	Saldo Primário
STCP	Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA
Swaps	Contratos de cobertura de risco
TC	Tribunal Constitucional
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
UE	União Europeia
USD	Dólar americano

PRINCIPAIS FONTES DE INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA

Banco de Portugal (2014 a), *Boletim Económico*, Primavera

Banco de Portugal (2014 b), *Boletim Estatístico* – abril

Banco de Portugal (2014 c), *BPstat | Estatísticas online*

Comissão Europeia (2013), *Vade mecum on Stability and Growth Pact*, Occasional Papers No.151, maio

FMI (2014), *The Economic Adjustment Programme for Portugal – Eleventh* Review, abril

INE (2014), *Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional - 4.º trimestre de 2013*

Ministério das Finanças (2014), Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018, abril

OECD (2014), *Economic Outlook*, maio

Conselho das Finanças Públicas
Praça de Alvalade, n.º 6 – 10.º, 1700-036 Lisboa, Portugal
TEL +351 211 024 400 | FAX +351 211 021 870
www.cfp.pt