

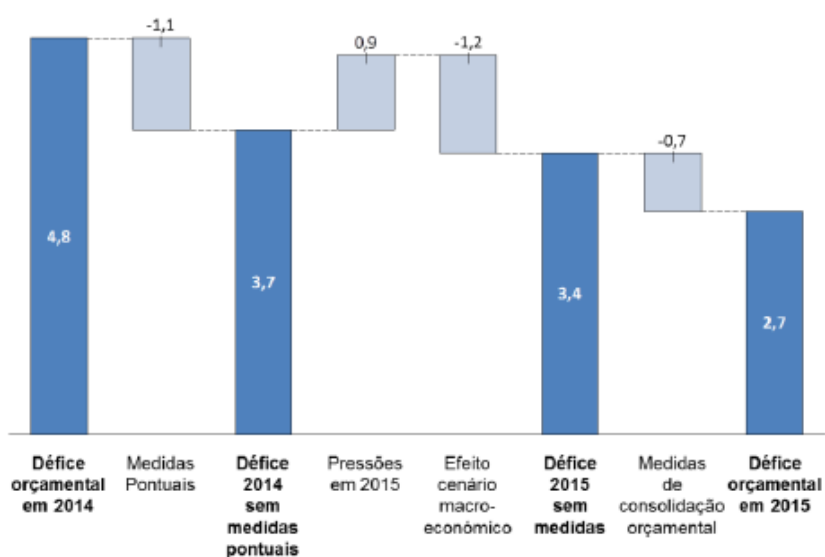
## Limitações à redução da despesa e elevada carga fiscal deixam cumprimento do OE 2015 dependente da aceleração da economia portuguesa

A proposta para o OE 2015 denota uma clara intenção de manutenção do processo de consolidação orçamental, o que se justifica pela imperiosa necessidade de restabelecimento gradual da sustentabilidade das finanças públicas. As limitações impostas pelo Tribunal Constitucional à redução da despesa e o elevado nível da carga fiscal implicam que o esforço adicional de consolidação orçamental decorra primordialmente de um vasto conjunto de medidas de poupança no funcionamento da máquina do estado, a que se soma um ligeiro agravamento da fiscalidade indireta. Contudo, a principal força motriz para o cumprimento do objetivo para o défice em 2015 (2,7% do PIB) advém da expectativa de aceleração da economia portuguesa, o que comporta riscos para a execução orçamental, dado a ameaça recessiva que paira sobre a área do euro e os riscos de turbulência no mercados financeiros internacionais.

### I. OE 2015: um orçamento de poucas escolhas e muitas restrições

- Por ser o primeiro orçamento após a conclusão do programa de assistência, o OE 2015 teria obrigatoriamente que assumir uma orientação prudente, de modo a manter críveis as expectativas de consolidação das finanças públicas, sem as quais o financiamento do estado se tornaria insustentavelmente oneroso, num quadro em que Portugal já não dispõe do apoio da *troika*. Como a confiança dos investidores na probidade orçamental do país está sujeita a reavaliação permanente, o esforço de redução do défice público que perpassa a proposta do OE 2015, mais do que uma escolha, é um imperativo que terá de se manter por muitos anos, dados os desequilíbrios estruturais ainda patentes no domínio das contas públicas.
- Num contexto de limitações institucionais à redução dos custos de pessoal e das pensões – que representam mais de metade da despesa total – o esforço de consolidação orçamental será repartido equitativamente entre despesa e receita (Anexo I). No primeiro caso, as medidas de maior impacto centram-se na redução dos gastos em consumo intermédio, enquanto que no segundo, é o agravamento da fiscalidade indireta a via escolhida para o ajustamento, ainda que mitigado pelo alívio fiscal em sede de IRS e IRC. Para o cumprimento da meta do défice (2,7% do PIB) o OE 2015 conta ainda com o efeito cíclico positivo inerente à expectativa de aceleração da economia, bem como com a intensificação do combate à evasão fiscal.
- Pese embora o défice orçamental para 2014 esteja agora estimado em 4,8% do PIB, o esforço orçamental para 2015 é bastante inferior aos 2,1 p.p. que distam para o objetivo de 2,7%. Conforme ilustra o gráfico 1, ao ponto de partida de 4,8% têm que ser subtraídos os efeitos específicos de 2014 e adicionados os efeitos idiossincráticos relativos a 2015. As medidas pontuais de 2014 saldaram-se num contributo de 1,1 p.p. para o défice (decorrentes primordialmente do efeito da consolidação da STCP e da Carris no perímetro das Administrações Públicas) pelo que o défice “real” de 2014 corresponde a 3,7% do PIB. A esse valor têm que se somar os fatores de “pressão” de 2015 (0,9% do PIB), cujo principal contributo advém dos encargos orçamentais associados ao envelhecimento da população. Por sua vez, a melhoria do cenário macroeconómico entre 2014 e 2015 traduz-se num alívio de 1,2 p.p, pelo que chegamos a um défice de “partida” em 2015 de 3,4%, ao qual se aplicam as medidas de consolidação de 0,7 p.p para se concretizar o objetivo de 2,7% do PIB.
- De acordo com as projeções do OE 2015, a dívida pública em percentagem do PIB deverá cair de 127,2% em 2014 para 123,7% em 2015, diminuição que resulta essencialmente de operações de cariz contabilístico com pouco significado económico.

Gráfico I: Do défice de 2014 ao défice de 2015 (% do PIB)



Fonte: Relatório OE 2015, outubro 2014, Ministério das Finanças

## 2. Avaliação sumária das medidas propostas

### 2.1. Despesa

- As medidas de redução da despesa pública representam 42% das medidas de consolidação orçamental apresentadas, ascendendo a 530 milhões de euros (0,3% do PIB).
- Este esforço de redução da despesa será conseguido essencialmente através de cortes nos gastos de consumo intermédio (em 507 milhões de euros), uma vez que as medidas adicionais com vista à diminuição das despesas com pessoal e com prestações sociais, entre as quais a introdução de um teto máximo sobre as prestações sociais e uma contribuição sobre as pensões mais elevadas, se revelam insuficientes para compensar o impacto negativo – 859 milhões de euros – das decisões do Tribunal Constitucional relativamente às alterações da política remuneratória dos funcionários públicos e à introdução de uma Contribuição de Sustentabilidade, que substituiu a Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES).
- Tendo em conta que os gastos com pessoal e com pensões representam mais de 50% do total da despesa e que a redução estrutural destas rubricas está condicionada pela jurisprudência do Tribunal Constitucional, o processo de diminuição da despesa implementado entre 2011-2014, que deverá totalizar cerca de 7,6 mil milhões de euros, deverá assim estar próximo do fim, deixando a sustentabilidade das finanças públicas portuguesas fortemente dependente do crescimento económico futuro.

### 2.2. Receita

- Do lado da receita, as medidas adicionais totalizam 504 milhões de euros e correspondem a 40% do esforço de consolidação orçamental. Entre estas incluem-se:

- o aumento de impostos específicos sobre o consumo, designadamente sobre o tabaco e o álcool (100 milhões de euros);

(ii) a alteração da contribuição sobre o serviço rodoviário, que se consubstancia numa subida da taxa paga pelos consumidores e que incide sobre a gasolina, gasóleo e o gás de petróleo liquefeito e cujo aumento da receita se estima em 160 milhões de euros;

(iii) o aumento da contribuição sobre o setor bancário em 31 milhões de euros.

- Com a introdução destas medidas, a carga fiscal atinge um novo máximo histórico, ao passar de 33,6% para 34,5% do PIB.

### 2.3. Outras medidas

- O esforço de redução do défice é ainda complementado com recurso a medidas pontuais, que ascendem a 216 milhões de euros, dando continuidade ao programa de privatizações que tem sido implementado nos últimos anos e que, em 2015, deverá passar pela privatização da CP Carga, da Empresa de Manutenção de Equipamento Ferroviário (EMEF) e da Carristur, e de concessões de algumas estruturas portuárias.

- No âmbito das medidas de estímulo à atividade económica é de salientar a continuação do processo de reforma do IRC, cuja taxa será reduzida, em 2015, de 23% para 21%, tendo como objetivo a sua redução, até 2016, para valores entre 17% e 19%.

- No contexto da reforma do IRS, o governo propõe medidas com vista a aliviar a carga fiscal das famílias com descendentes e ascendentes a cargo. Em contrapartida, o governo apresentou um conjunto de medidas de agravamento da fiscalidade verde. O efeito agregado destas duas reformas deverá ter um impacto orçamental neutro.

### 3. Riscos de execução do OE 2015

- A dialética de tentativa e erro que foi sendo estabelecida nos últimos anos entre o Governo e o Tribunal Constitucional permitiu uma definição clara do universo das medidas de austeridade aceitáveis no plano constitucional, o que teve como corolário a significativa redução do risco de incumprimento dos objetivos por razões “constitucionais”. Assim sendo, e tendo em conta que o impacto macroeconómico do OE 2015, por si só, deverá ser relativamente diminuto, a principal dificuldade para a execução do OE 2015 reside na evolução da economia portuguesa, que enfrentará um ambiente externo de grande incerteza.

- No que respeita à evolução dos mercados financeiros, os riscos de ressurgimento de um quadro de maior instabilidade, em particular no mercado de dívida pública, poderá perturbar o ambiente de maior confiança que predominou no último ano e meio e, conseqüentemente, afetar as decisões de consumo e de investimento, colocando em causa o cumprimento dos objetivos orçamentais, sobretudo por via da redução da receita fiscal.

- Acrescem ainda os riscos de abrandamento da procura externa, em particular no concerne aos países do espaço europeu (que absorvem mais de 70% das exportações portuguesas), onde a recuperação económica parece tardar em ganhar ímpeto.

- De acordo com simulações apresentadas na proposta de OE 2015, um crescimento do PIB real inferior em 1 p.p. face ao cenário base (0,5% em vez dos 1,5% projetados) implica um agravamento do défice em 0,4 p.p., impacto que decorre essencialmente da quebra de receita fiscal.

- Caso estes riscos se materializem, a execução orçamental deverá ficar posta em causa e o governo deverá ser impelido a apresentar medidas adicionais de consolidação orçamental com vista ao cumprimento do Procedimento por Déficit Excessivo, que exige que o défice orçamental em 2015 seja inferior a 3,0% do PIB.

- No imediato, os riscos prendem-se ainda com o parecer que será dado pelas autoridades europeias à proposta do OE 2015, uma vez que o valor apresentado pelo governo para a redução do saldo estrutural (saldo corrigido dos efeitos cíclicos e das medidas de carácter pontual), de -1,3% para -1,2% do PIB, não cumpre as regras do Tratado Orçamental, segundo as quais a redução anual do saldo estrutural deverá ser, no mínimo, de 0,5 p.p., até que se atinja um saldo estrutural de -0,5% do PIB.

Tabela I: Cenário macroeconómico

(taxa de variação, %)

	2012	2013	2014 <sup>(p)</sup>	2015 <sup>(p)</sup>
<b>PIB e Componentes da Despesa (Taxa de crescimento homólogo real, %)</b>				
PIB	-3,3	-1,4	1,0	1,5
Consumo Privado	-5,2	-1,4	1,8	2,0
Consumo Público	-4,3	-1,9	-0,6	-0,5
Investimento (FBCF)	-15,0	-6,3	1,5	2,0
Exportações de Bens e Serviços	3,1	6,4	3,7	4,7
Importações de Bens e Serviços	-6,6	3,6	4,7	4,4
<b>Contributos para o crescimento do PIB (pontos percentuais)</b>				
Procura Interna	-6,9	-2,4	1,4	1,3
Procura Externa Líquida	3,6	1,0	-0,3	0,2
<b>Evolução dos Preços</b>				
Deflator do PIB	-0,4	2,3	1,4	1,5
IPC	2,8	0,3	0,0	0,7
<b>Evolução do Mercado de Trabalho</b>				
Emprego	-4,1	-2,9	1,4	1,0
Taxa de Desemprego (%)	15,5	16,2	14,2	13,4
Produtividade aparente do trabalho	0,8	1,6	-0,4	0,5
<b>Saldo das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)</b>				
Capacidade/Necessidade líquida de financiamento face ao exterior	-0,6	1,3	1,5	1,5
- Saldo da Balança Corrente	-2,6	-0,3	0,3	0,3
da qual Saldo da Balança de Bens e Serviços	-0,7	1,0	1,3	1,5
- Saldo da Balança de Capital	2,0	1,5	1,2	1,2

Legenda: (p) previsão.

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Fonte: Relatório OE 2015, outubro 2014, Ministério das Finanças

## Anexo I: Medidas de consolidação orçamental em 2015 (milhões de euros)

	Valores brutos	
	M€	% do PIB
<b>Despesas com o pessoal</b>	<b>189</b>	<b>0,1</b>
Impacto da alteração da política remuneratória	-199	-0,1
Redução de efetivos por aposentação	190	0,1
Efeito carry-over da execução de programas de rescisão por mútuo acordo	65	0,0
Utilização do sistema de requalificação de trabalhadores	58	0,0
Outras medidas sectoriais	75	0,0
<b>Prestações sociais</b>	<b>-518</b>	<b>-0,3</b>
Extinção da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) (3,5%-10%)	-680	-0,4
Introdução de teto máximo sobre as prestações sociais	100	0,1
Contribuição sobre as pensões mais elevadas	42	0,0
<b>Prestações sociais em espécie</b>	<b>173</b>	<b>0,1</b>
Receitas adicionais no sector da Saúde, nomeadamente na Indústria Farmacêutica	160	0,1
Outras medidas sectoriais	13	0,0
<b>Consumo intermédio</b>	<b>507</b>	<b>0,3</b>
Redução de despesa em Tecnologias de Informação e Comunicação	138	0,1
Redução de despesa relativa a estudos, pareceres, projetos, consultoria e outros trabalhos especializados	179	0,1
Outras medidas sectoriais	190	0,1
<b>Subsídios</b>	<b>99</b>	<b>0,1</b>
Redução das indemnizações compensatórias para o Sector Empresarial do Estado	85	0,0
Outras medidas sectoriais	14	0,0
<b>Investimento</b>	<b>28</b>	<b>0,0</b>
<b>Outra despesa corrente</b>	<b>51</b>	<b>0,0</b>
<b>Total de medidas do lado da despesa</b>	<b>530</b>	<b>0,3</b>
<b>Diminuição de Despesa</b>	<b>530</b>	<b>0,3</b>
<b>Impostos sobre a produção e a importação</b>	<b>0</b>	<b>0,1</b>
<b>Contribuições sociais</b>	<b>75</b>	<b>0,0</b>
Efeito carry-over do aumento da contribuição para ADSE-SADs-ADM	75	0,0
<b>Outras receitas</b>	<b>366</b>	<b>0,2</b>
Alteração ao modelo de exploração de jogo	25	0,0
Incremento de impostos específicos sobre o consumo	100	0,1
Aumento da Contribuição sobre o Sector Bancário	31	0,0
Alteração da Contribuição sobre o Serviço Rodoviário	160	0,1
Outras medidas	50	0,0
<b>Total de medidas do lado da receita</b>	<b>441</b>	<b>0,2</b>
Resultado líquido da receita fiscal das medidas em despesas com pessoal e prestações sociais	83	0,0
Resultado líquido da receita contributiva do empregado das medidas em despesas com pessoal	-21	0,0
<b>Aumento de Receita</b>	<b>504</b>	<b>0,3</b>
<b>Total de medidas permanentes</b>	<b>1.034</b>	<b>0,6</b>
<b>Total de medidas pontuais</b>	<b>216</b>	<b>0,1</b>
<b>Total</b>	<b>1.249</b>	<b>0,7</b>

Fonte: Relatório OE 2015, outubro 2014, Ministério das Finanças

## Anexo 2: Contas das Administrações Públicas (Ótica da Contabilidade Nacional)

	Milhões de Euros			Taxa de variação (%)			% do PIB		
	2013 INE	2014 E	2015 OE	2013	2014	2015	2013	2014	2015
<b>Receita corrente</b>	<b>74.420</b>	<b>76.619</b>	<b>78.833</b>	<b>6,5</b>	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>	<b>43,5</b>	<b>43,7</b>	<b>43,6</b>
Receita fiscal	41.898	43.552	45.729	8,8	3,9	5,0	24,5	24,8	25,3
Impostos s/ produção e importação	23.202	24.458	26.380	-0,6	5,4	7,9	13,6	13,9	14,6
Impostos correntes s/ rendimento, património	18.696	19.094	19.349	23,3	2,1	1,3	10,9	10,9	10,7
Contribuições sociais	20.172	20.701	21.089	3,3	2,6	1,9	11,8	11,8	11,7
Vendas	6.890	6.931	6.868	4,1	0,6	-0,9	4,0	3,9	3,8
Outras receitas correntes	5.460	5.436	5.146	4,3	-0,4	-5,3	3,2	3,1	2,8
<b>Receita de capital</b>	<b>1.775</b>	<b>1.676</b>	<b>1.722</b>	<b>-41,3</b>	<b>-5,5</b>	<b>2,7</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>
<b>Receita total</b>	<b>76.195</b>	<b>78.296</b>	<b>80.555</b>	<b>4,5</b>	<b>2,8</b>	<b>2,9</b>	<b>44,5</b>	<b>44,6</b>	<b>44,6</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>80.374</b>	<b>79.776</b>	<b>80.611</b>	<b>4,8</b>	<b>-0,7</b>	<b>1,0</b>	<b>46,9</b>	<b>45,5</b>	<b>44,6</b>
Despesas com pessoal	21.230	19.971	19.681	6,3	-5,9	-1,4	12,4	11,4	10,9
Consumo intermédio	9.802	10.148	10.509	3,5	3,5	3,6	5,7	5,8	5,8
Prestações sociais	34.728	34.188	34.709	5,1	-1,6	1,5	20,3	19,5	19,2
Subsídios	987	1.401	975	-3,1	42,0	-30,4	0,6	0,8	0,5
Juros	8.530	8.787	8.886	2,1	3,0	1,1	5,0	5,0	4,9
Outra despesa corrente	5.096	5.283	5.850	5,7	3,7	10,7	3,0	3,0	3,2
<b>Despesa de capital</b>	<b>4.660</b>	<b>4.996</b>	<b>5.018</b>	<b>-16,0</b>	<b>7,2</b>	<b>0,5</b>	<b>2,7</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>
Formação bruta de capital fixo	3.686	4.296	4.373	-13,7	16,5	1,8	2,2	2,4	2,4
Outras despesas de capital	974	700	646	-23,8	-28,2	-7,7	0,6	0,4	0,4
<b>Despesa total</b>	<b>85.035</b>	<b>84.771</b>	<b>85.630</b>	<b>3,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>1,0</b>	<b>49,7</b>	<b>48,3</b>	<b>47,4</b>
<b>Cap.(+)/neces.(-) líquida de financiamento excl. one-off e receita extraordinária</b>	<b>-8.839</b>	<b>-6.475</b>	<b>-5.075</b>				<b>-5,2</b>	<b>-3,7</b>	<b>-2,8</b>
Receita extraordinária	1.230		215				0,7		0,1
Operações one-off	700	1.861					0,4	1,1	
<b>Cap.(+)/neces.(-) líquida de financiamento</b>	<b>-8.309</b>	<b>-8.336</b>	<b>-4.860</b>				<b>-4,9</b>	<b>-4,8</b>	<b>-2,7</b>

## Anexo 3: Dinâmica da dívida pública

(em % do PIB)

	2013	2014	2015
<b>Dívida pública consolidada (% PIB)</b>	<b>128,0</b>	<b>127,2</b>	<b>123,7</b>
Varição em p.p. do PIB	3,2	-0,8	-3,5
Efeito saldo primário	-0,1	-0,3	-2,2
Efeito dinâmico	3,9	1,9	1,2
Efeito juros	5,0	5,0	4,9
Efeito PIB	-1,1	-3,1	-3,7
Outros	-0,5	-2,5	-2,5

## Anexo 4: Necessidades e fontes de financiamento do Estado em 2015 (milhões de euros)

	2015 P
<b>1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO</b>	<b>10.989</b>
Défice Orçamental	6.024
Aquisição líquida de activos financeiros (excepto privatizações)	4.965
Reforço da estabilidade financeira	0
Receita de privatizações (-)	0
<b>2. AMORTIZAÇÕES E ANULAÇÕES (Dívida Fundada)</b>	<b>28.910</b>
Certificados de Aforro + Certificados do Tesouro	360
Dívida de curto prazo em euros	20.210
Dívida de médio e longo prazo em euros	7.073
Dívida em moedas não euro	1.307
Fluxos de capital de swaps (líq.)	-39
<b>3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1. + 2.)</b>	<b>39.898</b>
<b>4. FONTES DE FINANCIAMENTO</b>	<b>41.345</b>
Saldo de financiamento de Orçamentos anteriores	4.716
Emissões de dívida relativas ao Orçamento do ano	36.629
Emissões de dívida no Período Complementar	0
<b>5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEGUINTE (4. - 3.)</b>	<b>1.447</b>
<b>p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (Dívida Fundada)</b>	<b>36.629</b>
Relativas ao Orçamento do ano anterior (Período Complementar)	0
Relativas ao Orçamento do ano	36.629

## Anexo 5: Composição do Financiamento em 2015 (milhões de euros)

	Emissão	Amortização	Líquido
<b>DÍVIDA EURO</b>	<b>35.029</b>	<b>27.642</b>	<b>7.387</b>
CA - Certificados de Aforro	1.800	300	1.500
CT - Certificados do Tesouro	1.060	60	1.000
CEDIC - Certificados Especiais de Dívida Pública CQ	4.127	4.127	0
CEDIM - Certificados Especiais de Dívida Pública MLP	0	399	-399
BT - Bilhetes do Tesouro	16.042	16.083	-41
OT - taxa fixa	12.000	6.619	5.381
FEEF	0	0	0
MEEF	0	0	0
Outra dívida de curto prazo	0	0	0
Outra dívida de médio e longo prazo	0	55	-55
<b>DÍVIDA NÃO EURO</b>	<b>1.600</b>	<b>1.307</b>	<b>293</b>
FM	0	535	-535
Outra dívida	1.600	771	829
<b>FLUXOS DE CAPITAL DE SWAPS (LÍQ.)</b>		<b>-39</b>	<b>39</b>
<b>TOTAL</b>	<b>36.629</b>	<b>28.910</b>	<b>7.720</b>