



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Análise da Conta das Administrações Públicas 2014

Relatório do Conselho das Finanças Públicas

n.º 4/2015

abril de 2015

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, 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, então apoiado pelo Partido Socialista, e o Partido Social Democrata. 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 17 de abril de 2015.

Encontra-se disponível em www.cfp.pt, na área de publicações, um ficheiro em formato de folha de cálculo contendo os valores subjacentes a todos os gráficos e quadros do presente relatório. Os conceitos referidos no presente relatório podem ser consultados no [Glossário de termos das Finanças Públicas](#).

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO	VI
1 INTRODUÇÃO.....	1
2 ENQUADRAMENTO DO EXERCÍCIO ORÇAMENTAL EM 2014.....	3
3 PRINCIPAIS DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS EM 2014	7
3.1 SALDOS E AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL.....	7
3.2 ANÁLISE DA RECEITA E DA DESPESA	10
3.3 ANÁLISE POR SUBSECTORES	15
3.3.1 <i>Fundos de Segurança Social</i>	15
3.3.2 <i>Administração Regional e Local</i>	16
4 EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA EM 2014.....	19
4.1 DÍVIDA DE <i>MAASTRICHT</i>	19
4.2 AJUSTAMENTO DÉFICE-DÍVIDA	20
5 COMPARAÇÃO COM OS DOCUMENTOS DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL	22
5.1 COMPARAÇÃO DA CONTA DAS AP COM A ESTIMATIVA DO MF.....	23
5.2 COMPARAÇÃO DA CONTA DAS AP COM OS RESTANTES DOCUMENTOS DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL.....	24
5.3 COMPARAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA COM AS METAS DEFINIDAS	26
5.4 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL	27
6 AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL ENTRE 2010 E 2014	30
6.1 SALDOS ORÇAMENTAIS E COMPOSIÇÃO DO AJUSTAMENTO	30
6.2 EVOLUÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA	32
6.3 EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA	34
ANEXOS	37
LISTA DE ABREVIATURAS	41
PRINCIPAIS FONTES DE INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA	43

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Trajetória do saldo orçamental (em % do PIB).....	7
Gráfico 2 – Ajustamento estrutural entre 2010 e 2014	8
Gráfico 3 – Contributos para a vha da receita ajustada (em p.p. do PIB)	11
Gráfico 4 – Evolução da carga fiscal no período 2010-2014 em SEC 2010 (em p.p. do PIB)	12
Gráfico 5 – Contributos para a vha da despesa ajustada (em p.p.).....	13
Gráfico 6 – Contributo da receita e da despesa para a variação do saldo global (em M€)	14
Gráfico 7 – Saldo orçamental ajustado do subsector dos FSS.....	16
Gráfico 8 – Saldo orçamental ajustado da Administração Regional.....	17
Gráfico 9 – Saldo orçamental ajustado da Administração Local	17
Gráfico 10 – Contributo dos subsectores para a variação do saldo (M€).....	18
Gráfico 11 – Encargos com juros e variação da dívida por subsectores (em M€).....	19
Gráfico 12 – Evolução da dívida das administrações públicas (% do PIB).....	20
Gráfico 13 – Défice orçamental das administrações públicas em 2014: da previsão inicial até ao resultado alcançado (valores ajustados, em M€).....	22
Gráfico 14 – Desvios face à estimativa do MF para 2014 (em M€)	23
Gráfico 15 – Previsões para a dívida pública em 2014 e para o PIB nominal (em % do PIB e M€)	27
Gráfico 16 – Limite de despesa para 2014: Previsões de limites vs. Execução (em M€).....	28
Gráfico 17 – Política orçamental e posição cíclica (2011 – 2014).....	31
Gráfico 18 – Evolução da receita e despesa ajustada (% do PIB).....	32
Gráfico 19 – Contributos para a evolução da dívida pública 2010 - 2014 (em % do PIB)	35
Gráfico 20 – Evolução da receita ajustada, por componente 2010 - 2014 (% do PIB)	37
Gráfico 21 – Evolução da despesa ajustada, por componente 2010 - 2014 (% do PIB)	38

Índice de Quadros

Quadro 1 – Revisões à previsão da conta das administrações públicas para 2014 (em M€)	5
Quadro 2 – Receita e despesa das administrações públicas (valores ajustados em M€).....	10
Quadro 3 – Dinâmica da dívida (p.p. do PIB)	20
Quadro 4 – Ajustamento défice-dívida	21
Quadro 5 – Variações anuais registadas em 2014 vs. variações implícitas nos documentos de programação orçamental (valores ajustados, em M€)	25
Quadro 6 – QPPO: desvios face aos limites de despesa estabelecidos para 2014 (em M€).....	29
Quadro 7 – Indicadores orçamentais (% do PIB)	30
Quadro 8 – Conta das administrações públicas ajustada 2010 - 2014.....	33
Quadro 9 – Conta das administrações públicas não ajustada 2010 - 2014 (M€).....	39
Quadro 10 – Conta das administrações públicas ajustada 2010 - 2014 (% do PIB).....	39
Quadro 11 – Medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais (% do PIB).....	40

Índice de Caixas

Caixa 1 – Passagem do saldo em contabilidade pública para o saldo em contabilidade nacional	9
Caixa 2 – Evolução infra-anual do saldo orçamental ajustado	14
Caixa 3 – Contributos sectoriais para a evolução infra-anual do saldo orçamental ajustado.....	18
Caixa 4 – Medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais considerados.....	36

SUMÁRIO EXECUTIVO

Enquadramento do exercício orçamental de 2014

O exercício orçamental de 2014 foi marcado por um contexto particularmente complexo, com a ocorrência de desenvolvimentos que obrigaram a várias revisões dos agregados orçamentais. À semelhança do que sucedeu em 2013, o Governo voltou a submeter à Assembleia da República duas alterações ao Orçamento do Estado. Esses dois documentos refletiram sobretudo a reconfiguração de algumas medidas de consolidação orçamental, e a alteração do referencial metodológico subjacente às contas nacionais para SEC2010.

Saldo das administrações públicas em 2014

O saldo reportado na primeira notificação do Procedimento por Défices Excessivos (revista) correspondeu a um défice 4,5% do PIB. Trata-se de um défice superior em 0,5 p.p. do PIB ao estabelecido na Recomendação do Conselho da União Europeia (de junho de 2013), que no entanto, inclui o impacto de medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais equivalentes a 0,9% do PIB.

Assim, o défice das administrações públicas ajustado de medidas temporárias e não recorrentes fixou-se em 3,6% do PIB, em 2014, prosseguindo a trajetória de correção orçamental iniciada em 2011. Este resultado constitui um ponto de partida mais favorável do que o esperado para a revogação da situação de défice excessivo em 2015. Os progressos orçamentais alcançados em 2014 apontam para a melhoria do saldo estrutural em 0,9 p.p. do PIB, colocando o défice estrutural a 0,5 p.p. do PIB do Objetivo de Médio Prazo.

Receita e despesa em 2014

Para o crescimento da receita ajustada (em 2,2%) contribuiu o desempenho favorável da receita fiscal e contributiva uma vez que a outra receita corrente e as receitas de capital registaram uma diminuição acentuada. Em 2014, a carga fiscal (não ajustada) estabilizou face a 2013, situando-se em 34,2%. Esta estabilização reflete um aumento do peso dos impostos indiretos e das contribuições sociais atenuado por uma redução dos impostos diretos. Apesar dos riscos assinalados ao longo da execução o comportamento da despesa foi melhor que o esperado, ao diminuir 1%, o que permitiu inverter a tendência de crescimento observada em 2013. Esta evolução foi impulsionada pela redução da despesa corrente primária e da despesa de capital, tendo sido atenuada pelo aumento da despesa com juros.

Subsectores em 2014

A melhoria do saldo (ajustado) em 1,6 p.p. do PIB foi explicada em cerca de três quartos pela Administração Central, tendo os subsectores dos Fundos de Segurança Social e da Administração Regional e Local reforçado o contributo positivo para o saldo orçamental das Administrações Públicas. Neste âmbito importa assinalar a melhoria registada no saldo dos Fundos de Segurança Social, mesmo excluindo a transferência extraordinária do Orçamento do Estado. A Administração Regional apresentou um excedente orçamental pelo segundo ano consecutivo, destacando-se o contributo positivo da Região Autónoma da Madeira para a obtenção daquele excedente, dado que a Região Autónoma dos Açores manteve uma posição deficitária, ainda que próxima do equilíbrio. O excedente da Administração Local

aumentou ligeiramente face ao ano anterior, sustentado na evolução da despesa, uma vez que a receita ajustada diminuiu.

Comparação com os documentos de programação orçamental para o ano de 2014

A estimativa do Ministério das Finanças para 2014, apresentada no relatório da Proposta do Orçamento do Estado 2015, constitui o único referencial anual que tem o SEC2010 como base metodológica. Face a esse referencial, o défice foi inferior em 0,4 p.p. do PIB em termos ajustados. A despesa ficou significativamente abaixo do estimado devido à fraca execução da formação bruta de capital fixo, dos subsídios e das outras despesas correntes. A receita foi inferior à estimada pelo Ministério das Finanças, uma vez que apenas a receita fiscal registou uma execução mais favorável.

Ao contrário do previsto, o rácio da dívida pública na ótica de *Maastricht* agravou-se em 2014, tendo ficado acima das diversas previsões do Ministério das Finanças. Face à estimativa apresentada em outubro passado, o desvio desfavorável ascendeu a 3 p.p. do PIB. Porém, o rácio da dívida pública líquida de depósitos da Administração Central ficou em linha com o objetivo delineado no relatório do Orçamento do Estado para 2015.

À semelhança do que sucedeu em 2013, a despesa da Administração Central sujeita ao limite do Quadro Plurianual de Programação Orçamental para 2014 foi sucessivamente revista em alta, comprovando a ineficácia deste instrumento como restrição da despesa. Contudo, a despesa executada ficou abaixo do limite aprovado no âmbito da segunda alteração ao Orçamento do Estado para 2014, ainda que a despesa de alguns programas orçamentais tenha excedido o limite aprovado nessa ocasião. Refira-se, ainda, que a despesa foi superior ao limite definido no Orçamento do Estado para 2014.

Ajustamento orçamental entre 2010 e 2014

No período 2010-2014, o saldo primário ajustado melhorou 7 p.p. do PIB e o défice orçamental ajustado reduziu-se em 4,9 p.p. do PIB. Esta correção contribuiu para que em 2014 se registasse o primeiro excedente primário (1,4% do PIB) desde 1998.

Entre 2010 e 2014 a consolidação orçamental efetuada contribuiu mais para o aumento do rácio da receita no PIB do que para a redução do rácio da despesa primária. Naquele período o rácio da receita no PIB aumentou 3,9 p.p. do PIB, tendo a redução verificada na despesa primária de 3,1 p.p. do PIB, sido parcialmente anulada pelo incremento verificado na despesa com juros (2 p.p. do PIB).

O rácio da dívida pública permaneceu numa trajetória ascendente com mais 0,5 p.p. do PIB face a 2013 (mais 34 p.p. do PIB do que em 2010). O défice orçamental foi responsável por cerca de dois terços daquele incremento, influenciado pelo forte aumento dos encargos com juros (19,1 p.p. do PIB). Assinala-se porém, que nos últimos dois anos o contributo do saldo primário já permitiu atenuar o crescimento da dívida pública.

1 INTRODUÇÃO

O presente relatório apresenta os desenvolvimentos orçamentais do sector das administrações públicas (AP) ao longo do ano de 2014 e a coerência da execução orçamental com os objetivos para o défice e para a dívida pública, bem como uma avaliação do grau de cumprimento dos limites de despesa fixados para a Administração Central (AC). Aproveita-se ainda para efetuar uma análise ao ajustamento orçamental no período 2010 – 2014, na sequência da publicação em 31 de março de 2014 das seguintes fontes estatísticas: primeira notificação de 2015 ao abrigo do Procedimento por Défices Excessivos (PDE), publicada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE); contas nacionais trimestrais por sector institucional (CNTSI) relativas ao 4.º trimestre de 2014, publicadas pelo INE e pelo Banco de Portugal (BdP). Atente-se que esses dados subjacentes ao presente relatório têm um carácter preliminar, sujeitos portanto, a eventuais revisões, tal como sucedeu relativamente aos valores dos trimestres precedentes.

O comportamento das finanças públicas foi, naturalmente, influenciado pelo enquadramento económico internacional e pela evolução da economia portuguesa, ao mesmo tempo que influenciou os desenvolvimentos desta última. O CFP teve oportunidade de apreciar a situação macroeconómica desde 2010, com particular destaque para o ano de 2014, e divulgou a sua análise no capítulo 3 do Relatório [Finanças Públicas: Situação e Condicionantes 2015-2019](#), publicado em 18 de março último. Por esta razão, os leitores interessados na apreciação do CFP ao enquadramento macroeconómico da execução orçamental em 2014 são convidados a ler aquele capítulo.

Como já é habitual nas análises do CFP, os agregados orçamentais das AP foram ajustados dos efeitos de medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais, permitindo desta forma uma melhor avaliação do esforço de consolidação. No âmbito da dívida pública, analisam-se em detalhe os fatores que, para além do défice, explicam a variação deste indicador. Com a publicação deste relatório o CFP disponibiliza um [Glossário de termos das Finanças Públicas](#) que visa contribuir para a melhor compreensão deste tema e para a clarificação dos conceitos utilizados nas estatísticas e publicações disponibilizadas.

O relatório encontra-se estruturado em seis capítulos. A seguir ao capítulo introdutório, o segundo capítulo faz um breve enquadramento das previsões orçamentais apresentadas pelo Ministério das Finanças (MF) ao longo do ano de 2014. O terceiro analisa a situação orçamental do conjunto das administrações públicas, e dos subsectores dos Fundos da Segurança Social (FSS) e da Administração Regional e Local (ARL). No quarto capítulo analisa-se a dívida pública, sendo o quinto capítulo dedicado à comparação entre as previsões nos diversos referenciais de programação orçamental e os resultados obtidos. No sexto e último capítulo é feita uma avaliação da evolução do ajustamento orçamental no período 2010 – 2014 dando nota da evolução dos principais agregados orçamentais e da dívida pública nesse período.

A presente análise beneficiou da informação regularmente recebida do BdP e do INE em contas nacionais (estatísticas financeiras e não financeiras), de esclarecimentos adicionais prestados por estas entidades e ainda de informação recebida da Direção-Geral do

Orçamento (DGO). A análise ao subsector dos FSS assenta sobretudo na informação financeira recebida do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), dado que não foram recebidos os dados físicos do sistema de segurança social solicitados pelo CFP. Uma análise mais aprofundada sobre este subsector pode ser encontrada no Relatório sobre a [Análise da Execução da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações em 2014](#), ainda que na ótica de contabilidade pública.

2 ENQUADRAMENTO DO EXERCÍCIO ORÇAMENTAL EM 2014

O exercício orçamental de 2014 foi marcado por um contexto particularmente complexo, com a ocorrência de desenvolvimentos que obrigaram a várias revisões dos agregados orçamentais. À semelhança do que sucedeu em 2013, o Governo voltou a submeter à Assembleia da República duas alterações ao Orçamento do Estado (OE). Esses dois documentos refletiram sobretudo a reconfiguração de algumas medidas de consolidação orçamental, na sequência de apreciação negativa do Tribunal Constitucional a diversas normas.

No decurso do ano, a evolução mais positiva do cenário macroeconómico – particularmente ao nível do mercado de trabalho e do consumo privado, com efeitos favoráveis na despesa com prestações de desemprego e na receita fiscal e contributiva – contribuiu para que, no âmbito dos diversos documentos orçamentais para 2014, o objetivo para o défice das AP se tenha mantido em 4% do PIB em termos não ajustados. Contudo, o impacto das medidas de consolidação orçamental para 2014 foi sendo revisto em baixa, tendo diminuído o contributo previsto da despesa para a redução do défice, compensado pelo aumento do contributo da receita.

A meta do défice orçamental seria apenas revista em alta (para 4,8% do PIB) na estimativa do MF apresentada em outubro no âmbito da proposta de Orçamento do Estado para 2015 (OE/2015). Essa estimativa constitui o único referencial para 2014 que tem como base metodológica o novo sistema europeu de contas nacionais e regionais (SEC2010), adotado a partir de setembro em simultâneo com a atualização do ano base de compilação de contas nacionais para todos os sectores da economia.

De seguida recordam-se os traços dos principais desenvolvimentos que tiveram impacto na conta das AP em 2014.

O OE/2014 tinha implícita uma melhoria do saldo orçamental das administrações públicas exclusivamente por via da redução da despesa, assente principalmente numa redução remuneratória mais agravada e na convergência das pensões da Caixa Geral de Aposentações (CGA) com as da Segurança Social. Em dezembro de 2013, essa convergência viria a ser inviabilizada por uma decisão do Tribunal Constitucional.¹

Assim, no âmbito da primeira alteração ao Orçamento do Estado para 2014 (OER/2014),² o Governo substituiu a medida de convergência por três medidas: alargamento da incidência da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) a pensões de valor mais baixo; agravamento da contribuição para os escalões mais elevados; aumento da taxa contributiva

¹ Acórdão n.º 862/2013, de 19 de dezembro.

² Lei n.º 13/2014, de 30 de março.

para a ADSE a cargo dos trabalhadores.³ O cenário macroeconómico não foi revisto nessa ocasião.

O Documento de Estratégia Orçamental (DEO/2014), apresentado no final de abril, refletiu um cenário macroeconómico bastante mais favorável, traduzindo uma revisão em alta do crescimento do produto (de 0,8% do PIB no OE/2014 para 1,2% do PIB) e uma revisão em baixa da taxa de desemprego (em 2,3 p.p.). As medidas de consolidação orçamental previstas para 2014 passaram a representar 2,1% do PIB (ao invés dos 2,3% do PIB considerados no 1.º OER/2014), em função da expectativa de um menor encaixe com o novo desenho da CES, com a execução do Programa de Rescisões por Mútuo Acordo (PRMA) e com a utilização do sistema de requalificação de trabalhadores. Embora o objetivo do défice para 2014 se tenha mantido em 4% do PIB, o contributo da redução da despesa diminuiu, passando a estar previsto um contributo positivo da receita.

Em maio, Portugal concluiu o Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), sem recorrer a um programa cautelar. No fim desse mês, o Tribunal Constitucional declarou⁴ a inconstitucionalidade de três normas do OE/2014 que, de acordo com o MF, representavam um impacto global no saldo de 860 M€ (0,5% do PIB):

- Artigo 33.º: Redução remuneratória entre 2,5% e 12%, aplicável aos vencimentos dos trabalhadores das AP superiores a 675 €;
- Artigo 115.º: Contribuição sobre prestações de doença e de desemprego (aplicação de taxas de redução de 5% e 6%, respetivamente);
- Artigo 117.º: Novas regras de cálculo das pensões de sobrevivência da CGA e da segurança social (no sentido da redução do valor a receber pelos cônjuges e ex-cônjuges).

Apesar do elevado impacto orçamental daquela decisão do Tribunal Constitucional, o Governo só apresentou a proposta de 2.º OER/2014 no final de agosto.⁵ As dotações de despesa foram reforçadas na sequência da declaração de inconstitucionalidade das normas referidas, tendo-se procurado atenuar o impacto da suspensão da nova redução remuneratória através da reintrodução da que vigorou em 2013.^{6,7} De acordo com o relatório

³ No OE/2014 já estava previsto um aumento da taxa de 2,25% para 2,5%. Mas como a lei do 1.º OER/2014 estipulou que metade da receita da ADSE relativa às contribuições das entidades empregadoras passaria a reverter a favor dos cofres do Estado, o Conselho de Ministros, de 30 de janeiro, decidiu aumentar a taxa de contribuição dos beneficiários de 2,5% para 3,5%. Esse acréscimo foi aprovado pela Lei n.º 30/2014, de 19 de maio, produzindo efeitos a partir do dia seguinte. Esta medida foi considerada constitucional, nos termos do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 745/2014, de 5 de novembro.

⁴ Acórdão n.º 413/2014, de 30 de maio.

⁵ Tendo sido aprovada pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro.

⁶ A nova redução deixou de vigorar a partir de 31 de maio, tendo sido substituída a partir de meados de setembro pela reposição das reduções que vigoraram entre 2011 e 2013 (entre 3,5% e 10% sobre as remunerações mensais superiores a 1500 €), aprovada pela Lei n.º 75/2014, de 13 de setembro. Enquanto essa reposição não entrou em vigor, os vencimentos foram pagos sem qualquer redução, conduzindo a um acréscimo das despesas com pessoal.

⁷ Através do Acórdão n.º 574/2014, de 14 de agosto, o Tribunal Constitucional declarou a constitucionalidade da reintrodução da redução remuneratória em 2014 e da reversão de 20% da mesma em 2015. Contudo, para os anos posteriores a 2015, a norma de reposição remuneratória em função da disponibilidade orçamental (constante do artigo 4.º do Decreto da Assembleia 264/XII) foi declarada inconstitucional. Recorde-se que no DEO/2014 estava prevista uma reversão gradual da redução remuneratória: 20% em 2015, sendo que a partir de 2016 o ritmo da reversão estaria dependente da obtenção de ganhos de eficiência.

do 2.º OER/2014, o montante global de medidas de consolidação previstas para 2014 foi revisto em baixa e as pressões orçamentais foram inteiramente acomodadas por uma forte revisão em alta da estimativa de receita fiscal face ao OE/2014)⁸ e, em menor escala, do saldo da Segurança Social,⁹ bem como pela consideração de um maior nível de poupanças com Parcerias Público-Privadas (PPP) face ao estimado no OE/2014. Porém, o contributo da despesa para a redução do défice previsto diminuiu substancialmente, passando o lado da receita a justificar mais de três quartos da melhoria do saldo em termos não ajustados.

Quadro 1 – Revisões à previsão da conta das administrações públicas para 2014 (em M€)

sistema de contas:	SEC 95				SEC 2010
referencial:	OE/2014	1OER/2014	DEO/2014	2OER/2014	Estimativa MF
data:	out/2013	mar/2014	abr/2014	set/2014	out/2014
A. Valores não ajustados					
Receita Total	71 964	71 990	72 951	73 450	78 071
Receita corrente	70 106	70 132	71 093	71 898	76 394
Receita fiscal	41 237	41 237	42 218	42 350	43 327
Impostos indiretos	22 558	22 558	23 189	23 489	24 458
Impostos diretos	18 679	18 679	19 029	18 861	18 869
Contribuições sociais	19 570	19 585	19 926	20 488	20 701
Vendas e outras receitas correntes	9 299	9 310	8 949	9 060	12 367
Receitas de capital	1 858	1 858	1 858	1 552	1 676
Despesa Total	78 757	78 783	79 629	80 274	86 407
Despesa primária	71 433	71 459	72 305	72 914	77 620
Despesa corrente primária	67 898	67 924	68 770	69 089	71 336
Consumo intermédio	7 754	7 754	7 746	7 835	10 146
Despesas com pessoal	15 773	15 641	16 370	17 076	20 318
Prestações sociais	38 327	38 486	38 657	38 659	34 188
Subsídios	1 201	1 201	1 201	1 172	1 401
Outras despesas correntes	4 842	4 842	4 796	4 347	5 283
Despesas de capital	3 535	3 535	3 535	3 825	6 284
FBCF	3 003	3 003	3 004	3 354	4 296
Outras despesas de capital	532	532	532	471	1 988
Juros	7 324	7 324	7 324	7 360	8 787
Saldo orçamental	-6 793	-6 793	-6 678	-6 824	-8 336
<i>em % do PIB</i>	<i>-4,0</i>	<i>-4,0</i>	<i>-4,0</i>	<i>-4,0</i>	<i>-4,8</i>
Saldo primário	531	531	646	536	451
B. Valores ajustados					
Receita Total	71 724	71 750	72 711	73 210	78 071
Despesa Total	78 927	78 953	79 799	80 444	85 118
Saldo orçamental	-7 203	-7 203	-7 088	-7 234	-7 047
<i>em % do PIB</i>	<i>-4,3</i>	<i>-4,3</i>	<i>-4,2</i>	<i>-4,3</i>	<i>-4,0</i>
Saldo Primário	121	121	236	126	1 739
<i>por memória:</i>					
Dívida Pública	212 972	212 972	219 916	221 105	223 247
PIB nominal	168 152	168 152	168 906	168 872	175 471

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: os ajustamentos efetuados em cada referencial podem não corresponder aos considerados pelo MF. Os ajustamentos na coluna da "Estimativa" podem ser consultados no Quadro 11 em anexo.

⁸ Beneficiando do crescimento real do PIB ter sido revisto para 1%, mais 0,2 p.p. face ao OE/2014.

⁹ Sobretudo, devido a uma revisão em baixa das prestações sociais que não em espécie, na sequência da taxa de desemprego ter sido revista para 14,2%, menos 3,5 p.p. face à previsão inicial.

Em outubro, o MF apresentou uma nova estimativa para 2014, no âmbito do OE/2015, a qual constitui o único referencial para 2014 em SEC2010. O principal impacto na estimativa para 2014 decorrente da adoção do SEC2010 prende-se com a integração de novas entidades no perímetro das AP. A estimativa do MF apontava para um défice orçamental de 4,8% em 2014, valor que não considerava o eventual impacto da medida de resolução aplicada ao BES (decidida em agosto e que implicou a subscrição integral do capital do Novo Banco pelo Fundo de Resolução, no montante de 4,9 mil M€),¹⁰ mas incluía os efeitos da reclassificação da dívida da STCP e da CARRIS no âmbito do processo de reestruturação financeira destas empresas¹¹ bem como o reconhecimento da perda (*write-off*) de crédito mal parado do BPN Crédito detido pela Parvalorem,¹² com um impacto global equivalente a 0,8 p.p. do PIB. As medidas de consolidação orçamental para 2014 foram revistas em baixa, para 1,5% do PIB.

¹⁰ Na presente data ainda não existe uma decisão da autoridade estatística nacional sobre esta matéria.

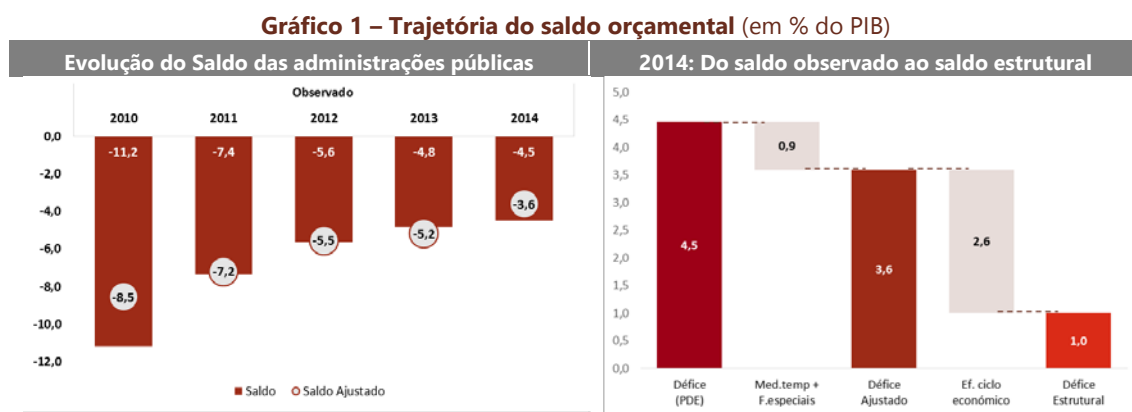
¹¹ O financiamento do Estado tinha sido concedido em abril.

¹² Na sequência da alienação pelo Estado da participação social detida no capital social do BPN Crédito.

3 PRINCIPAIS DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS EM 2014

3.1 SALDOS E AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL

Em 2014, o déficit das AP ajustado de medidas temporárias e não recorrentes e fatores especiais fixou-se em 3,6% do PIB, confirmando a trajetória de correção orçamental iniciada em 2011.¹³ O resultado obtido reflete uma redução do déficit ajustado de 1,6 p.p. face a 2013 (2533 M€) e um desempenho melhor (em 0,2 p.p. do PIB) do que a estimativa em SEC2010 apresentada pelo MF no Relatório do OE/2015. No âmbito da vertente corretiva prevista no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), o resultado alcançado em 2014 constitui um ponto de partida mais favorável para a revogação da situação de déficit excessivo prevista para 2015. A progressiva correção do desequilíbrio orçamental nos últimos anos contribuiu para a apresentação de um excedente primário em 2014 (1,4% do PIB), o primeiro desde 1998 na série ajustada de medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais.



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: valores apurados para efeitos do PDE. O termo Med.temp + F.especiais utilizado corresponde ao efeito de medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais (ver Quadro 11).

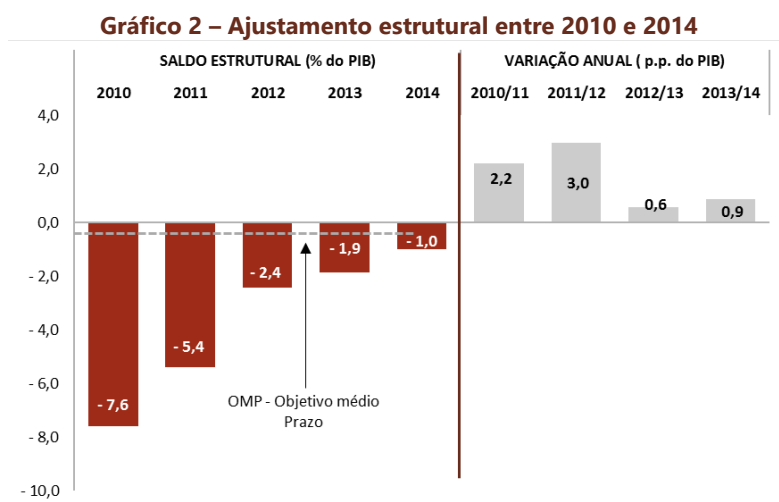
A redução do desequilíbrio orçamental em 2014 deveu-se ao contributo favorável da despesa e de todos os subsectores das AP. A melhoria do saldo (ajustado) em 1,6 p.p. do PIB foi explicada integralmente pela despesa pública (ajustada), cujo peso se reduziu de 49,7% do PIB em 2013 para 48,1% do PIB em 2014. Ao nível sectorial, a AC justificou cerca de três quartos da redução do déficit (1,2 p.p. do PIB) tendo os FSS¹⁴ e a ARL contribuído em menor escala, com uma melhoria dos respetivos excedentes em 0,3 p.p. do PIB e 0,1 p.p. do PIB, respetivamente.

Na primeira notificação no âmbito do PDE, o saldo orçamental reportado correspondeu a um déficit de 4,5% do PIB, resultado que é 0,5 p.p. do PIB pior que a meta anual estabelecida na Recomendação do Conselho da União Europeia (de junho de 2013). Ao abrigo da vertente corretiva do PEC que visa pôr fim à situação de déficit excessivo, Portugal

¹³ Sobre as medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais consideradas pelo CFP nesta análise ver Caixa 4.

¹⁴ Excluindo a transferência extraordinária do OE o contributo dos fundos de segurança social seria positivo em 0,4 p.p. do PIB.

encontra-se obrigado ao cumprimento das metas para o défice expresso em percentagem do PIB estabelecidas na referida recomendação.¹⁵ Contudo, a estimativa preliminar da autoridade estatística para o défice das AP em 2014 (4,5% do PIB) inclui o impacto de medidas temporárias e não recorrentes que pioraram o défice num montante equivalente a 0,9% do PIB.¹⁶ Estes *one-offs* contribuíram assim para um défice superior à meta orçamental estabelecida na referida Recomendação, em 0,5 p.p. do PIB. A este propósito, apesar do reconhecimento pelo Conselho da manutenção dos riscos de revisão em alta do défice para 2014, motivada em grande medida pelas incertezas jurídicas quanto à aprovação constitucional de algumas medidas e ao impacto estatístico de operações que visavam uma gestão mais eficiente do elevado endividamento de algumas empresas públicas, a mais recente Recomendação do Conselho (8 de julho de 2014) não alterou o objetivo de 4% do PIB para o défice orçamental. Esta recomendação¹⁷ antes reiterou a aplicação de medidas de consolidação orçamental necessárias para 2014, de modo a atingir os objetivos orçamentais e evitar a acumulação de novos pagamentos em atraso.¹⁸



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: Estimativa efetuada tendo por base o método comunitário e condicional à informação disponível para o cálculo do hiato do produto, que se encontra, por construção, sujeita a revisões, com particular incidência no período contemporâneo e na sua vizinhança.

Corrigido dos efeitos do ciclo e do impacto dos *one-offs*, estima-se em 2014 uma melhoria do saldo estrutural no montante de 0,9 p.p. do PIB, duplicando o esforço de

¹⁵ [Recomendação, de 18 de junho de 2013](#), na sequência da atualização do *Economic Outlook* para Portugal em maio de 2013, por parte da Comissão (que reviu em alta a meta do défice para o ano de 2014, de 2,5% do PIB para 4,0% do PIB em termos não ajustados).

¹⁶ As medidas temporárias e não recorrentes totalizaram 1,5 mil M€ (0,9% do PIB) e correspondem ao registo das seguintes operações: (i) financiamento do Estado à STCP e à CARRIS; (ii) *write-off* do crédito mal parado do BPN Crédito, detido pela Parvalorem, S.A.; (iii) assunção de dívida garantida do Fundo de Contragarantia Mútuo. As medidas em 2014 e nos anos anteriores constam do Quadro 11. As medidas em 2014 não incorporam um eventual impacto da subscrição de capital do Novo Banco pelo Fundo de Resolução, ocorrida no 3.º trimestre, uma vez que ainda não existe uma decisão da autoridade estatística nacional sobre essa matéria.

¹⁷ [Recomendação do Conselho, de 8 de julho de 2014](#) relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2014 e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2014.

¹⁸ Nesse âmbito, incluía-se igualmente, a adoção até final de 2014 de «novas medidas abrangentes que integrem a reforma das pensões em curso, destinadas a melhorar a sustentabilidade a médio prazo do sistema de pensões.»

convergência para o objetivo de médio prazo (OMP) face ao ano anterior. Expurgando o efeito das medidas temporárias e não recorrentes, bem como o efeito adverso do ciclo económico, os progressos orçamentais apontam para um défice estrutural de 1% do PIB, valor que traduz uma melhoria do saldo estrutural em 0,9 p.p. do PIB. Este resultado compara favoravelmente com a estimativa para 2014 subjacente ao OE/2015, na medida em que coloca o saldo estrutural mais próximo do OMP (a 0,5 p.p. do PIB, face aos 0,9 p.p. do PIB apresentados no OE/2015).¹⁹

Caixa 1 – Passagem do saldo em contabilidade pública para o saldo em contabilidade nacional

Em 2014, o défice (não ajustado) apurado em contas nacionais (4,5% do PIB) foi superior em 0,4 p.p. do PIB ao registado na ótica da contabilidade pública (4,0% do PIB).¹ Os ajustamentos decorrentes de relações entre as administrações públicas e outras entidades não incluídas no perímetro das administrações públicas foram determinantes na explicação desse diferencial, na medida em que o impacto dos aumentos de capital em Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) é neutro, dado afetar em igual montante mas com sinais contrários as categorias de “outros ajustamentos” e “especialização do exercício”.

Assim, excluindo da categoria de “outros ajustamentos” esses aumentos de capital, o contributo desta categoria para a explicação do défice em contas nacionais foi negativo (em 0,5 p.p. do PIB), determinado em grande medida pela assunção de dívidas das empresas de transporte CARRIS - Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. e STCP - Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, S.A. (0,7 p.p. do PIB) e pela assunção de dívida garantida do Fundo Contragarantia Mútuo (0,1 p.p. do PIB). Em sentido contrário, a atenuar estes impactos assinala-se o ajustamento relativo ao registo dos fundos de pensões (0,2 p.p. do PIB), cujo novo tratamento em SEC2010 estabelece a imputação em contas nacionais de uma transferência corrente proveniente das famílias resultando num impacto positivo desta “operação” na passagem do saldo em contabilidade pública ao saldo em contabilidade nacional.²

No que se refere aos ajustamentos relativos à especialização do exercício, estes não contribuíram em 2014 para explicar a diferença do saldo entre óticas, contrariamente ao verificado em 2013. Tal circunstância deveu-se ao facto do ajustamento temporal dos impostos e contribuições e dos outros desfasamentos temporais (que não os decorrentes dos aumentos de capital em EPR), compensarem o efeito relativo à diferença entre juros pagos e juros recebidos.

Ajustamento de passagem entre óticas contabilísticas (% do PIB)

	2013	2014
(1) Saldo em Contabilidade Pública	-4,9	-4,0
Administração Central e Segurança Social	-4,7	-4,1
Administração Regional e Local	-0,3	0,1
(2) Ajustamentos de passagem à Contabilidade Nacional	0,1	-0,4
Diferenças de universo	0,0	0,0
Especialização do exercício (Ajustamento Caixa-Compromissos)	0,6	2,2
Impostos e contribuições sociais *	0,0	0,1
Dif. entre juros pagos e devidos	-0,2	-0,3
Outros desfasamentos temporais (dos quais)	0,8	2,5
Ajustamento caixa-compromissos CGA e SNS	0,2	-0,1
Ajustamento de especialização às empresas públicas (dos quais)	0,3	2,2
Aumento de capital em EPR** - Novas dotações de Capital	0,3	0,7
Aumento de capital em EPR - Conversão de emprést. em dot. capital	0,0	1,4
Outros ajustamentos (dos quais)	-0,5	-2,6
Injeções de capital (dos quais)	-0,7	-2,2
Novas dotações de capital em EPR	-0,3	-0,7
Conversão de empréstimos concedidos a EPR em dot. de capital	0,0	-1,4
Fundos de pensões	0,2	0,2
Assunção de dívidas	0,0	-0,8
(3) = (1)+(2) Saldo em Contabilidade Nacional	-4,8	-4,5

Fonte: INE. Cálculos do CFP | Nota: (*) Ajustamento temporal (**) Empresas Públicas Reclassificadas. Os ajustamentos de sinal positivo/negativo originam um défice em contas nacionais inferior/superior ao obtido na ótica da contabilidade pública.

¹ Sobre ajustamentos entre óticas contabilísticas, ver [Apontamento do CFP “Do Saldo em Contabilidade Pública ao Saldo em Contabilidade Nacional”](#).

¹⁹ A explicar este melhor resultado do défice estrutural em 0,4 p.p. do PIB face ao apresentado para 2014 no relatório do OE/2015 (1,4% do PIB) está um défice das AP apurado em 2014 inferior (em 0,24 p.p. do PIB) e uma componente cíclica mais desfavorável em 0,2 p.p. do PIB, a par de um menor volume de medidas temporárias e não recorrentes em cerca de 0,07 p.p. do PIB.

² Sobre o novo tratamento contabilístico dos fundos de pensões ver [Análise da proposta de Orçamento do Estado para 2015](#), "Anexo 2 – O Impacto do SEC2010 nas contas nacionais nas finanças públicas".

3.2 ANÁLISE DA RECEITA E DA DESPESA

Em termos ajustados, a receita das AP registou um crescimento homólogo de 2,2% (em 1655 M€) face a 2013, mantendo-se constante o seu peso de 44,5% no PIB. Esta evolução foi determinada pelo comportamento da receita corrente, que aumentou 2,7%, parcialmente atenuado pela diminuição acentuada de 19,2% das receitas de capital que decorre, designadamente, da execução desfavorável no subsector da AL, com destaque para a quebra das ajudas ao investimento e outros fundos provenientes da União Europeia (UE).

Quadro 2 – Receita e despesa das administrações públicas (valores ajustados em M€)

	2010	2011	2012	2013	2014	Variação 2013/14		
						M€	%	Ctva
Receita Total	73 050	74 240	71 718	75 357	77 012	1 655	2,2	2,2
Receita corrente	70 855	72 301	69 005	73 783	75 741	1 958	2,7	2,6
Receita fiscal	38 989	40 275	38 296	41 785	43 538	1 753	4,2	2,3
Impostos indiretos	23 777	24 411	23 340	23 087	24 617	1 530	6,6	2,0
Impostos diretos	15 211	15 863	14 956	18 699	18 922	223	1,2	0,3
Contribuições sociais	21 362	21 201	19 142	19 817	20 513	696	3,5	0,9
Das quais: efetivas	15 457	15 671	14 621	14 881	15 615	734	4,9	1,0
Vendas e outras receitas correntes	10 504	10 826	11 567	12 181	11 690	-491	-4,0	-0,7
Receitas de capital	2 195	1 939	2 713	1 574	1 271	-303	-19,2	-0,4
Despesa Total	88 414	86 889	81 031	84 118	83 239	-879	-1,0	-1,0
Despesa Primária	83 145	79 285	72 817	75 799	74 659	-1 140	-1,5	-1,4
Despesa Corrente Primária	74 524	72 742	67 887	71 315	70 572	-744	-1,0	-0,9
Consumo intermédio	10 625	10 633	9 685	9 719	10 194	475	4,9	0,6
Despesas com pessoal	24 611	22 614	19 688	21 060	20 481	-578	-2,7	-0,7
Prestações sociais	33 452	33 325	33 010	34 522	34 092	-430	-1,2	-0,5
em espécie	3 879	3 389	3 356	3 277	3 303	27	0,8	0,0
Subsídios	1 295	1 131	1 018	1 034	1 164	130	12,6	0,2
Outra despesa corrente	4 541	5 039	4 485	4 981	4 640	-341	-6,8	-0,4
Despesas de capital	8 622	6 543	4 930	4 484	4 087	-397	-8,9	-0,5
FBCF	7 296	5 677	4 158	3 534	3 487	-47	-1,3	-0,1
Outras despesas de capital	1 325	867	772	950	600	-350	-36,8	-0,4
Juros (PDE)	5 268	7 604	8 214	8 319	8 580	262	3,1	0,3
Saldo global	-15 364	-12 649	-9 314	-8 760	-6 227	2 533	:	:
Saldo primário	-10 096	-5 045	-1 099	-442	2 353	2 795	:	:
PIB nominal	179 930	176 167	168 398	169 395	173 053	3 658	:	:

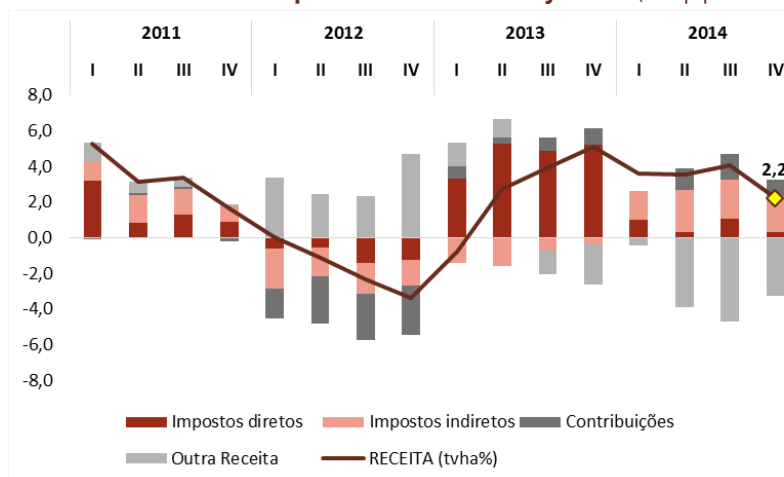
Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Notas: Os agregados orçamentais das administrações públicas foram ajustados dos efeitos de medidas temporárias, medidas não recorrentes e de outros fatores especiais evidenciados no Quadro 11. Ctva designa contributo para a taxa de variação anual.

A evolução favorável da receita corrente refletiu, essencialmente, o aumento da receita fiscal (em 4,2%) e contributiva (em 3,5%). As pressões orçamentais identificadas para 2014²⁰ foram acomodadas pela melhoria da receita fiscal e contributiva. Concorreu ainda

²⁰ No 2.º OER/2014 o MF procedeu à reavaliação das pressões orçamentais. De salientar as seguintes: (i) uma menor execução de Programas de Rescisões por Mútuo Acordo e a utilização do Sistema de Requalificação de trabalhadores – o menor volume de poupanças estimado para 2014 constituiu uma pressão adicional nas despesas com pessoal; (ii) a revisão em baixa do saldo da AL tendo em conta a informação disponível à data do primeiro semestre de execução orçamental; e (iii) o efeito do crédito fiscal extraordinário ao investimento na autoliquidação de 2014, por referência ao exercício de 2013.

para aquela execução favorável o incremento nas vendas de bens e serviços (1,5%) generalizado a todos os subsectores das AP com exceção dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA). Em sentido contrário, destaca-se a diminuição da outra receita corrente (em 10,8%), designadamente em resultado de um decréscimo dos rendimentos de propriedade (em 19,3%), justificado essencialmente pela redução dos dividendos pagos pelo BdP (de 359,3 M€ em 2013 para 202,4 M€ em 2014), dos juros recebidos de obrigações convertíveis contingentes (*CoCo bonds*) tomadas pelo sector financeiro e dos empréstimos concedidos a entidades públicas reclassificadas, entretanto convertidos em aumentos de capital.

Gráfico 3 – Contributos para a vha da receita ajustada (em p.p. do PIB)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: vha designa variação homóloga acumulada.

Os impostos diretos registaram um crescimento homólogo de 1,2%, justificado sobretudo pela evolução da receita do IRS (+2,7%). Este aumento do IRS traduz o impacto da reversão da redução remuneratória aos trabalhadores do sector público,²¹ o comportamento das variáveis que mais fortemente condicionam a evolução da base tributável do imposto, nomeadamente, o emprego e os salários nominais,²² assim como o aumento da eficiência fiscal. Ainda ao nível dos impostos diretos, a diminuição de 1,4% (- 70 M€) da receita de IRC encontra-se influenciada pelo crédito fiscal extraordinário ao investimento, o qual ascendeu a 221 M€.^{23, 24} A execução de 2014 reflete ainda o impacto das alterações legislativas introduzidas no OE/2013,²⁵ que atenuaram a quebra verificada no processo de autoliquidação ocorrido em 2014.²⁶

²¹ A eliminação completa das reduções remuneratórias, na sequência de declaração de inconstitucionalidade, vigorou entre 31 de maio e 12 de setembro de 2014.

²² De acordo com dados do INE (contas nacionais), as remunerações dos empregados terão aumentado 0,4% em 2014 e ter-se-á registado uma variação do emprego remunerado de 1,8%.

²³ Lei n.º 49/2013, de 16 de julho.

²⁴ Consultado em 6 de abril de 2015 no sítio internet da [Autoridade Tributária e Aduaneira](#).

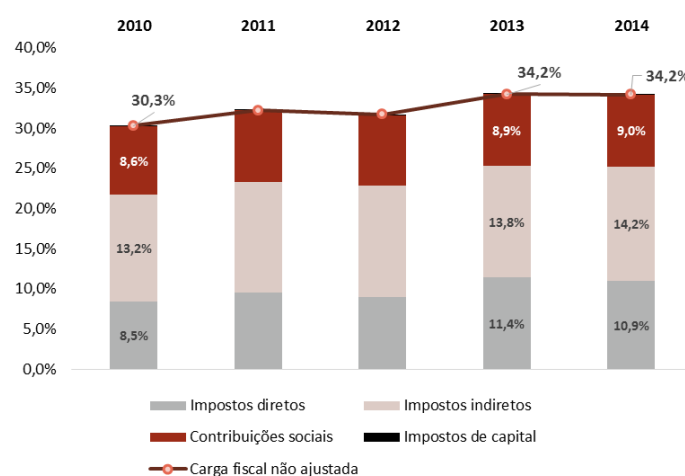
²⁵ Entre as quais se destacam a limitação à dedutibilidade de gastos de financiamento e a redução do limite mínimo ao qual se aplica a taxa máxima de Derrama Estadual.

²⁶ Quebra registada na autoliquidação de IRC de 10,1%.

Os impostos indiretos apresentaram um crescimento de 6,6% assente no contributo da quase generalidade das suas componentes. A retoma da atividade económica²⁷ contribuiu para o aumento da receita do IVA (+8,5%), um resultado que deverá refletir igualmente o impacto de medidas de combate à fraude e evasão fiscais. A evolução da receita dos restantes impostos indiretos (+4%) deverá espelhar o efeito de diversas medidas de política fiscal e, em particular, a alteração das taxas em sede de impostos especiais sobre o consumo. O acréscimo verificado no Imposto sobre Veículos (ISV) decorre do aumento na aquisição de veículos automóveis.²⁸ Excluindo o efeito do Regime Especial de Regularização de Dívidas Fiscais (RERD), o Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) registou uma variação homóloga de 45,5% (+157,9 M€)²⁹ e o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) de 11,1% (+143 M€).³⁰

As contribuições sociais registaram uma variação homóloga de 3,5% face a 2013. O incremento decorreu da variação das contribuições efetivas (734 M€), associada, designadamente, ao impacto da reversão da redução remuneratória e à evolução do emprego e dos salários nominais. A explicar este comportamento das contribuições sociais efetivas, destaca-se ainda a alteração na taxa contributiva, de 2,25% para 3,5%, para os subsistemas públicos de saúde (ADSE, ADM e SAD).³¹ As contribuições sociais imputadas evidenciam uma diminuição de 39 M€, atingindo o montante de 4897 M€ em 2014.

Gráfico 4 – Evolução da carga fiscal no período 2010-2014 em SEC 2010 (em p.p. do PIB)



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

Em 2014, a carga fiscal estabilizou face a 2013, situando-se em 34,2% do PIB. Esta estabilização³² traduz uma composição distinta da carga fiscal, refletindo um aumento de

²⁷ O consumo privado terá registado um incremento de 2,8% em termos nominais.

²⁸ Em 2014, as aquisições de viaturas aceleraram significativamente, evidenciando uma variação homóloga de 36,1%, de acordo com informação publicada pela [ACAP](#), consultada em 6 de abril de 2015.

²⁹ Esta variação exclui o valor do RERD em 2013 no valor de 34,8 M€.

³⁰ Esta variação exclui o valor do RERD em 2013 no valor de 18,6 M€.

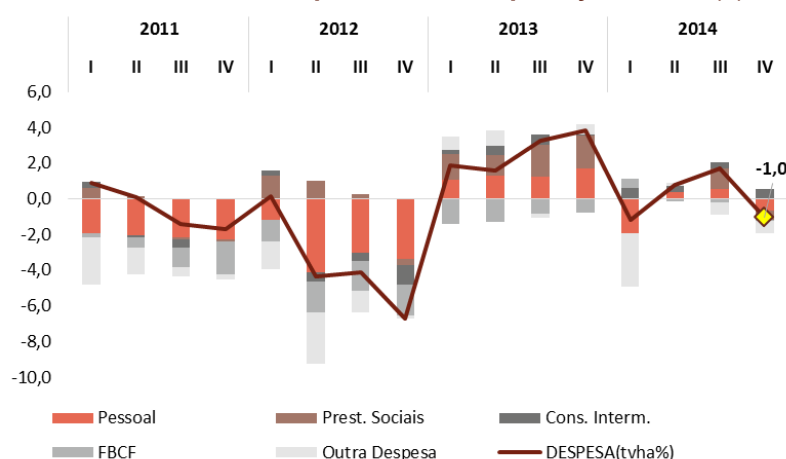
³¹ A partir de janeiro aumentou de 2,25% para 2,5% e a partir de maio para 3,5%.

³² Denote-se que, se considerarmos a carga fiscal ajustada dos efeitos do RERD para 2013, esta situou-se nos 33,5% do PIB.

0,4 p.p. dos impostos indiretos e de 0,1 p.p. das contribuições sociais e uma redução de 0,5 p.p. dos impostos diretos.

Passando à apreciação da despesa, nota-se que, em 2014, a despesa total ajustada diminuiu 1% (em 879 M€), reduzindo o seu peso no PIB em 1,6 p.p. e invertendo o crescimento observado em 2013. Esta evolução foi impulsionada pela redução de 744 M€ na despesa corrente primária e de 397 M€ na despesa de capital, tendo sido atenuada pelo aumento de 262 M€ na despesa com juros.

Gráfico 5 – Contributos para a vha da despesa ajustada (em p.p.)



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

As despesas com pessoal caíram 2,7% (-578 M€) face a 2013, apesar da reversão temporária da redução remuneratória aos trabalhadores do sector público. Mesmo considerando o efeito da referida reversão, esta rubrica e a de outra despesa corrente foram as que mais contribuíram para a diminuição da despesa em 2014. Importa notar que a redução na despesa com ordenados e salários (em 3,3%) reflete, essencialmente, uma quebra de 2,7%³³ no emprego (efeito volume) no sector das Administrações Públicas (AP).

A despesa com prestações sociais diminuiu 1,2% (ou 430 M€), dando assim o segundo maior contributo para a redução da despesa. Esta evolução é maioritariamente explicada pela diminuição das prestações sociais que não em espécie (em 457 M€), nas quais se destaca a quebra da despesa com prestações por desemprego (em 500 M€). No decurso de 2014, o ritmo de diminuição desta componente da despesa acentuou-se, acompanhando de perto a redução do número de beneficiários do subsídio de desemprego. Em dezembro, este indicador tinha diminuído 18,8% face ao ano anterior. De notar que o aumento da CES no valor de 134,9 M€ (ou 25%)³⁴ contribuiu igualmente para a diminuição da despesa com prestações sociais.³⁵

³³ Consultado em 6 de abril de 2015 em: http://www.dgaep.gov.pt/upload//DEEP/SIEP2014/DGAEP-DEEP_SIEP_2014_T4_16022015.pdf

³⁴ Em contabilidade pública, o montante da CES ascendeu a 540,3 M€ em 2013 e a 675,2 M€ em 2014.

³⁵ De notar que em contas nacionais esta contribuição tem sido contabilizada como abatimento à despesa com prestações sociais.

Relativamente às restantes rubricas da despesa destaca-se o seguinte:

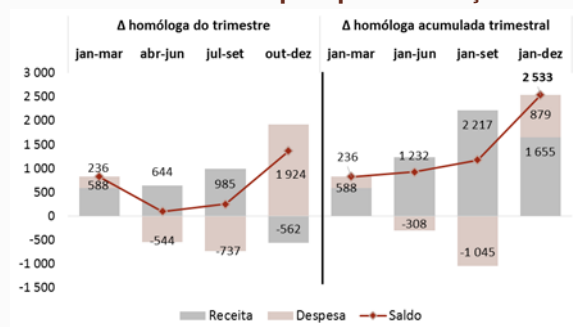
- Outra despesa corrente: registou uma diminuição face a 2013 (de 6,8% ou 341 M€) maioritariamente explicada pela redução de 6,9% (342 M€) das transferências para outros sectores institucionais;
- Subsídios: aumentaram 12,6% (130 M€) face a 2013, decorrente, designadamente, do aumento no subsector dos SFA, sendo de destacar os atribuídos pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP;
- Despesas de capital: reduziram-se em 8,9% (ou seja, em 397 M€) face ao ano anterior por via da redução das transferências de capital pagas a outros sectores da economia (em 268 M€). A diminuição da formação bruta de capital fixo (FBCF) foi de 1,3% (47 M€): apesar desta redução ser a menor desde 2011, fez com que a FBCF atingisse o valor mais reduzido da série iniciada em 1995, representando 2% do PIB em 2014;
- Consumo intermédio: aumentou 4,9% (475 M€). Em 2014 os encargos com as PPP rodoviárias aumentaram mais de 30%. Excluindo este efeito, a despesa com o consumo intermédio aumentou 1,8%;
- Despesa com juros: observou em 2014 um aumento de 3,1% (262 M€). Este aumento decorre exclusivamente do aumento do *stock* da dívida pública (efeito volume), uma vez que o efeito preço, ou seja, a variação na taxa de juro implícita, foi residual.

Caixa 2 – Evolução infra-anual do saldo orçamental ajustado

Os desenvolvimentos orçamentais ocorridos ao longo do ano de 2014 evidenciaram um contributo favorável da receita e da despesa na redução do défice das AP. A receita justificou o contributo positivo nos primeiros três trimestres do ano. Para este comportamento foi determinante a receita fiscal cujo contributo foi crescente desde o 1.º trimestre, acompanhado ainda que em menor escala pelas contribuições sociais. No último trimestre, a quebra da receita de capital e da “outra receita corrente”, em simultâneo com o comportamento desfavorável, da receita fiscal e contributiva, justificaram o contributo negativo da receita neste trimestre.¹

No que se refere à despesa, verificou-se um contributo favorável apenas no primeiro e último trimestres, em resultado da diminuição das despesas com pessoal e das prestações sociais. Enquanto no 1.º trimestre esse contributo se deveu à aplicação da nova tabela de redução remuneratória que vigorou nos primeiros cinco meses do ano, no 4.º trimestre o contributo positivo é quase inteiramente explicado pelo já referido desfasamento no pagamento dos subsídios de férias aos funcionários públicos e pensionistas. No 2.º e 3.º trimestres, o contributo negativo da despesa deveu-se: (i) ao pagamento em junho e julho do subsídio de férias (quando em 2013 ocorrera sobretudo em novembro), (ii) à suspensão da redução remuneratória dos funcionários públicos entre junho e meados de setembro, e (iii) ao elevado pagamento de indemnizações no âmbito do PRMA em setembro.

Gráfico 6 – Contributo da receita e da despesa para a variação do saldo global (em M€)



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

¹ O menor montante de juros e o desfasamento do pagamento do subsídio de férias aos funcionários públicos explicam respetivamente a quebra da “outra receita corrente” e o comportamento desfavorável da receita fiscal e contributiva. Nesta última, recorde-se que em 2014, o pagamento do subsídio de férias aos funcionários públicos ocorreu no 2.º trimestre e aos pensionistas no 3.º trimestre quando em 2013 se verificou respetivamente no 4.º trimestre e parcialmente no 3.º trimestre.

² Em menor escala, assinala-se a variação da despesa de capital cuja sua redução, a partir do 2.º trimestre, mais que compensou a evolução desfavorável dos juros ao longo de todos os trimestres do ano.

3.3 ANÁLISE POR SUBSECTORES

3.3.1 Fundos de Segurança Social

Em 2014, o subsector dos FSS contribuiu positivamente para a redução do défice público, registando um excedente orçamental de 783 M€.^{36,37} Apesar deste resultado ser inferior ao estimado pelo MF no relatório do OE/2015 (918 M€), foi possível graças ao comportamento da despesa, que diminuiu 2,1% (502 M€) face a 2013, superando a previsão do MF (que apontava para uma redução de 1,5%), e, em menor escala, ao crescimento da receita ajustada, em 0,4% (93 M€).

O comportamento da despesa resultou fundamentalmente de uma diminuição em 18,3% dos encargos com prestações de desemprego e medidas de apoio ao emprego face a 2013. Assinala-se ainda que 2014 foi um ano atípico no que diz respeito à evolução da despesa com pensões. Esta rubrica registou um crescimento de apenas 0,4%, refletindo o aumento da idade normal de acesso à pensão, que passou para os 66 anos, o que se traduziu numa diminuição do número de pensões de velhice em pagamento. Por seu turno, o conjunto das despesas com o Abono de Família, o Rendimento Social de Inserção (RSI) e o Complemento Solidário para Idosos (CSI) manteve a tendência decrescente que vinha registando desde 2011, tendo contribuído em 0,4 p.p. para a diminuição da despesa no ano transato.

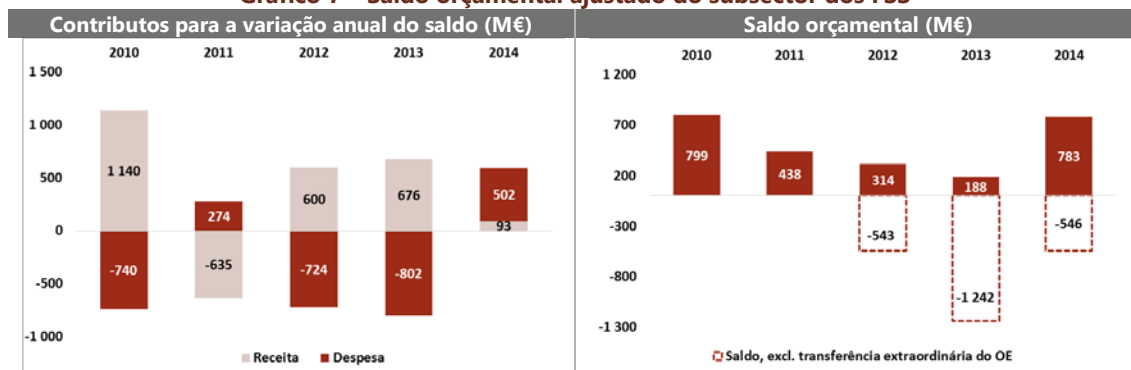
Do lado da receita, assinala-se a inversão da tendência de redução das contribuições sociais que se verificava desde 2012. Esta componente da receita, ajustada dos efeitos do RERD em 2013, cresceu 4,1% (536 M€), o que ficou a dever-se a uma execução mais elevada da receita proveniente da cobrança coerciva (excluindo o efeito do RERD), como também ao contributo positivo do efeito volume (aumento do número de beneficiários com remuneração declarada à Segurança Social).³⁸ Em sentido contrário evoluíram as transferências do OE para cumprimento da Lei de bases e para financiamento do défice do Sistema Previdencial-Repatrição, registando decréscimos de 2,4% (153 M€) e de 7,1% (101 M€), respetivamente.

³⁶ A conclusão mantém-se mesmo excluindo a transferência extraordinária do OE, com o subsector a registar um défice de 546 M€, uma melhoria significativa face ao défice de 1242 M€ apresentado em 2013 (ver painel direito do Gráfico 7).

³⁷ Para uma análise mais aprofundada sobre este subsector, consultar o [Relatório do CFP sobre a Análise da Execução Orçamental da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações em 2014](#), que contém informação sobre a execução orçamental na ótica da contabilidade pública.

³⁸ De acordo com o Boletim Estatístico do Banco de Portugal, consultado em março de 2015.

Gráfico 7 – Saldo orçamental ajustado do subsector dos FSS



Fonte: INE e IGFSS. Cálculos do CFP. | Nota: Em 2013 a receita foi ajustada de medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais (ver o Quadro 11 em anexo).

3.3.2 Administração Regional e Local

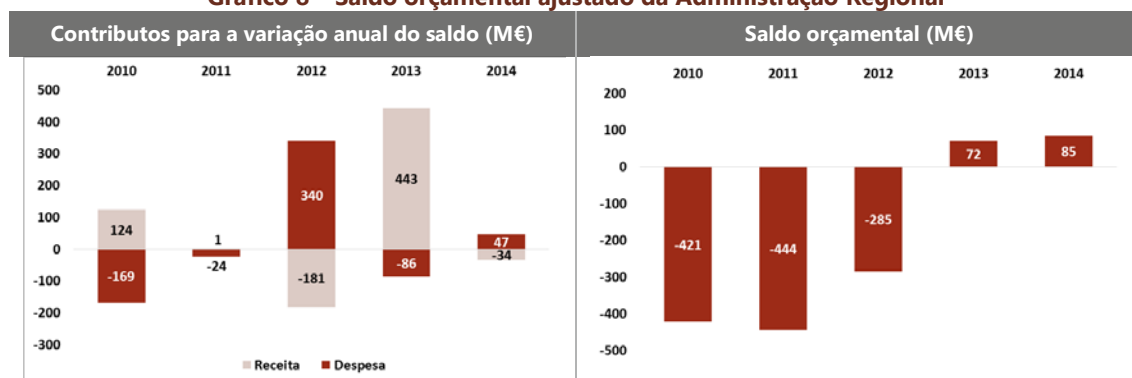
Desde 2011 que o subsector da ARL apresenta um excedente orçamental. O resultado atingido em 2014 (445 M€), apesar de superior ao alcançado em 2013 (+98 M€), situou-se abaixo do estimado em outubro passado pelo MF (667 M€), devido a uma redução mais acentuada na receita. Com efeito, este agregado diminuiu 3,7% (431 M€) face ao ano anterior, influenciado sobretudo por um decréscimo das receitas de capital, em particular na Administração Local. Não obstante, a despesa superou o ritmo de redução observado na receita, tendo registado um decréscimo de 4,7% (529 M€). Esta diminuição concentrou-se também no subsector da Administração Local, designadamente nas rubricas de despesas com pessoal, transferências correntes para fora das AP e despesas de capital.

Administração Regional

A Administração Regional apresentou um excedente orçamental pelo segundo ano consecutivo. Destaca-se o contributo positivo da Região Autónoma da Madeira (RAM) para a obtenção daquele excedente. Esta região apresentou pelo segundo ano consecutivo um saldo positivo, atingindo 89 M€ em 2014, enquanto a Região Autónoma dos Açores (RAA) manteve uma posição deficitária, ainda que próxima do equilíbrio (5 M€).

De assinalar o comportamento distinto da receita e da despesa em cada região. Enquanto na RAM, a receita e a despesa apresentaram variações anuais positivas, de 1,5% e 1,0%, respetivamente, na RAA os mesmos agregados decresceram 4,1% e 4,4%, respetivamente. Na RAM, o resultado foi influenciado sobretudo pelo aumento da receita fiscal e das despesas de capital. Já na RAA e não obstante o aumento da receita fiscal verificado, aquele comportamento resulta de uma diminuição significativa das receitas de capital, que afetou no mesmo sentido as despesas de investimento. Assinala-se a alteração na fórmula de cálculo das transferências do OE, de acordo com a nova lei das Finanças Regionais, e o fim da vigência da Lei de Meios aplicável à Região Autónoma da Madeira (RAM), que influenciaram a queda observada nas receitas de capital das duas regiões.

Gráfico 8 – Saldo orçamental ajustado da Administração Regional



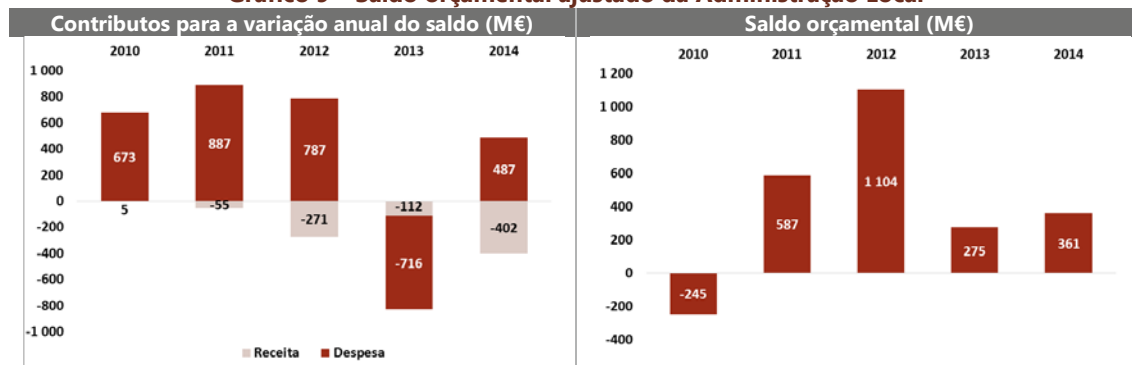
Fonte: INE. Cálculos do CFP. Nota: em 2010 e 2011, a despesa foi ajustada de medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais (ver Quadro 11 em anexo).

Administração Local

Em 2014, o excedente da Administração Local aumentou ligeiramente, sustentado na evolução da despesa, uma vez que a receita ajustada diminuiu 4,5% (402 M€). A redução deste agregado é explicada pela forte queda observada nas receitas de capital (de 63,8% ou 529 M€), refletindo não só a redução das transferências provenientes da União Europeia, devido à menor execução de projetos de investimento cofinanciados pelas autarquias, como também uma menor afetação pelos municípios das transferências do Fundo de Equilíbrio Financeiro à rubrica de capital. Assinala-se, no entanto, um aumento da receita própria das autarquias, com a receita fiscal a registar um incremento de 6,7% face a 2013, contribuindo para o acréscimo da receita corrente em 1,6% (127 M€).

A despesa contraiu 5,7% (487 M€), refletindo contributos semelhantes da despesa corrente e da despesa de capital. O comportamento da despesa corrente resulta essencialmente de uma redução significativa na rubrica de outras despesas correntes e, em menor dimensão, da diminuição nas despesas com pessoal. Assistiu-se simultaneamente à interrupção da tendência de redução da despesa em consumo intermédio observada nos últimos quatro anos, com esta rubrica a crescer 6,6% em 2014. Por sua vez, a despesa de capital evoluiu no mesmo sentido da respetiva receita, embora diminuindo menos expressivamente em termos nominais (15,6% ou 281 M€).

Gráfico 9 – Saldo orçamental ajustado da Administração Local



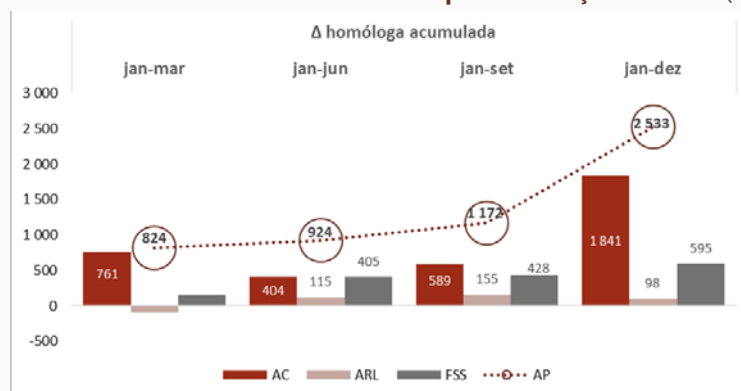
Fonte: INE. Cálculos do CFP. Nota: em 2013, a receita foi ajustada de medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais (ver o Quadro 11 em anexo).

Caixa 3 – Contributos sectoriais para a evolução infra-anual do saldo orçamental ajustado

No domínio sectorial, à semelhança do verificado em 2013, o contributo da Administração Central (AC) foi determinante para a diminuição anual do défice, apesar de em 2014 se registar o contributo igualmente favorável dos restantes subsectores. O aumento da receita, sobretudo na AC, por via da receita fiscal e da redução nominal da despesa em todos os subsectores explicam uma melhoria do saldo orçamental em 2014 (em 2533 M€), superior à verificada no ano anterior (de 553 M€).

Em termos infra-anuais, apesar da execução orçamental evidenciar o contributo globalmente positivo de todos os subsectores, esse contributo foi distinto por trimestre. O 3.º trimestre foi o único em que se verificou o contributo favorável de todos os subsectores, em contraste com o 2.º trimestre que registou o contributo mais desfavorável da AC, com a consequente menor diminuição do défice público nesse trimestre. O 1.º e o 4.º trimestres foram, por ordem crescente, os mais determinantes, pese embora apenas com o contributo favorável da AC e dos FSS. O contributo da ARL foi assegurado pela despesa primária, o mesmo acontecendo, ainda que parcialmente, com os FSS. Na AC a receita foi o agregado predominante, justificando o contributo favorável deste subsector para a redução do défice das administrações públicas.

Gráfico 10 – Contributo dos subsectores para a variação do saldo (M€)



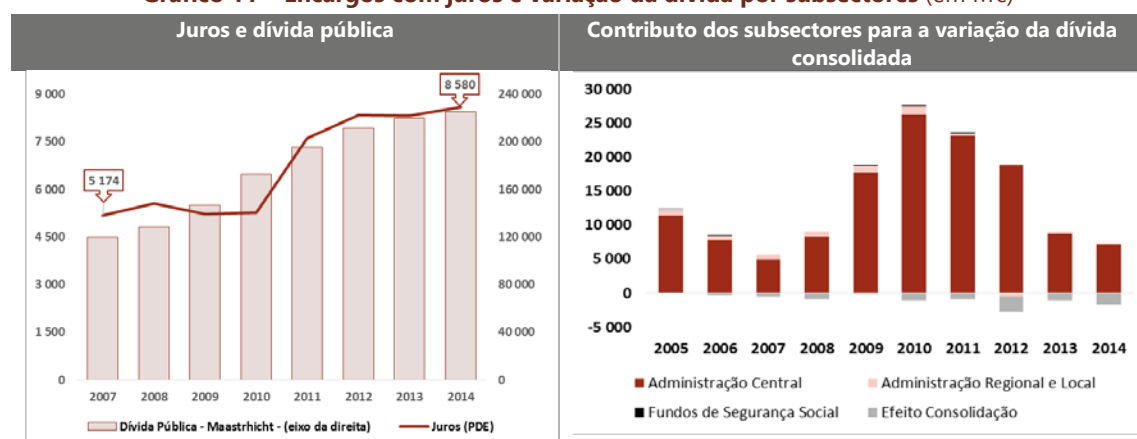
Fonte: INE. Cálculos do CFP.

4 EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA EM 2014

4.1 DÍVIDA DE MAASTRICHT

Em 2014 a dívida bruta das administrações públicas continuou uma trajetória ascendente tendo atingido 225,3 mil M€ (130,2% do PIB). O aumento do *stock* de dívida verificado foi de 5,6 mil M€ em 2014, tendo este incremento sido menor do que o ocorrido em 2013, de 7,9 mil M€. Por seu lado, os juros da dívida pública voltaram a subir depois da ligeira quebra registada em 2013. O acréscimo dos encargos com juros deveu-se exclusivamente ao crescimento do volume de dívida, uma vez que a taxa de juro implícita manteve-se praticamente inalterada (3,9%).

Gráfico 11 – Encargos com juros e variação da dívida por subsectores (em M€)



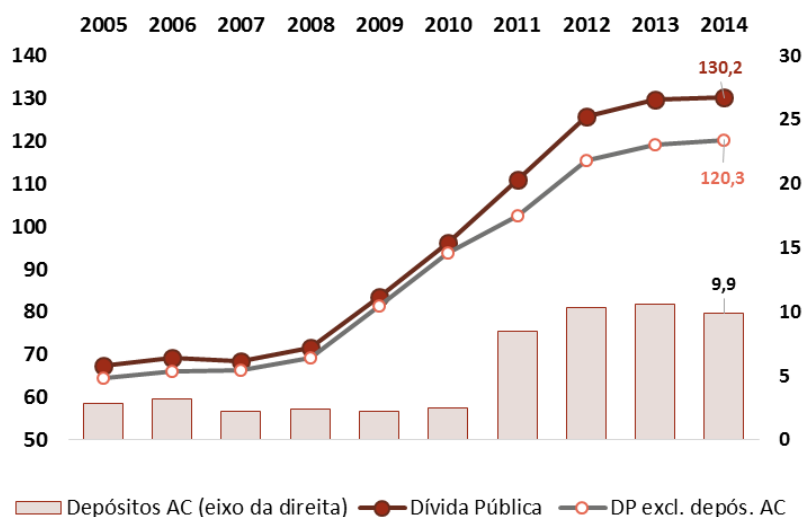
Fonte: INE e Banco de Portugal. Cálculos do CFP.

O aumento da dívida em 2014 representou aproximadamente três quartos do crescimento verificado em 2013. Enquanto em 2013 a variação de dívida tinha sido de 7860 M€, em 2014 o acréscimo foi de 5636 M€. A Administração Central permaneceu o subsector responsável por grande parte do incremento de dívida, muito por via do financiamento das empresas públicas reclassificadas (aí integradas) e do financiamento das transferências do subsector Estado para os outros subsectores das administrações públicas.

No final de 2014 o rácio da dívida pública cifrou-se em 130,2% do PIB, ficando 3 p.p. do PIB acima da meta estabelecida pelo MF.³⁹ Contudo, o rácio da dívida pública líquida de depósitos da Administração Central atingiu 120,3% do PIB, em linha com o objetivo delineado no relatório do OE/2015 (120,2% do PIB). No final de 2014 os depósitos da Administração Central ascendiam a 17,1 mil M€, sendo este o valor mais baixo registado em final de ano no triénio 2012 – 2014. O valor destes depósitos corresponde a 9,9% do PIB e reflete os montantes não utilizados dos empréstimos recebidos no âmbito do programa de assistência financeira e de emissões efetuadas pelo Tesouro.

³⁹ Constante do Relatório do OE/2015.

Gráfico 12 – Evolução da dívida das administrações públicas (% do PIB)



Fonte: BdP. Cálculos do CFP.

A variação do rácio da dívida pública registou em 2014 um dos valores menos expressivos dos últimos anos (0,5 p.p. do PIB). Esta situação resulta do efeito conjugado de um ajustamento défice-dívida favorável (redução de 1,2 p.p. do PIB) que foi mais expressivo que o verificado no ano anterior (-0,2 p.p. do PIB), de um excedente primário (de 0,5 p.p. do PIB) mais favorável do que em 2013 e de um efeito dinâmico desfavorável que se reduziu para quase metade do verificado em 2013.⁴⁰ De forma mais desagregada, verifica-se que, à semelhança do que sucedeu no ano anterior, em 2014, o efeito juros foi o único fator que contribuiu para o aumento do rácio da dívida pública, que, ao não ter sido totalmente compensado pelo efeito crescimento, originou o referido efeito dinâmico desfavorável em 2,2 p.p. do PIB.

Quadro 3 – Dinâmica da dívida (p.p. do PIB)

Administrações Públicas	INE (PDE)						Variação Acum.	
	2007	2010	2011	2012	2013	2014	2007/10	2010/14
Variação da dívida (em p.p. do PIB)	-0,7	12,6	14,9	14,7	3,9	0,5	27,7	34,0
Déficite primário	0,1	8,2	3,0	0,7	-0,1	-0,5	15,7	3,2
Efeito dinâmico (bola de neve)	-0,7	0,8	6,4	10,0	4,2	2,2	7,0	22,8
- efeito juros	2,9	2,9	4,3	4,9	4,9	5,0	9,0	19,1
- efeito crescimento	-3,6	-2,1	2,1	5,1	-0,7	-2,7	-2,0	3,7
Ajust. défice-dívida (por diferença)	-0,1	3,5	5,5	3,9	-0,2	-1,2	5,0	8,0

Fonte: INE e Banco de Portugal. Cálculos do CFP.

4.2 AJUSTAMENTO DÉFICE-DÍVIDA

Em 2014 o défice orçamental global (não ajustado) de 7717 M€ justificou o aumento da dívida pública em 5636 M€. O diferencial entre o aumento da dívida e o défice orçamental, correspondente ao ajustamento défice-dívida, ascendeu a -2081 M€, sendo a rubrica dos “títulos exceto ações” a que mais contribuiu para aquele ajustamento. Em 2014

⁴⁰ O leitor interessado pode consultar na Caixa 3 do [Apontamento do CFP sobre Dívida Pública](#) a explicação para a decomposição da variação no rácio da dívida que é usada no Quadro 3 deste relatório.

estes refletem, essencialmente as amortizações de CoCo's efetuadas por diversas entidades bancárias (BCP, BPI e BANIF). A atenuar aquele efeito, contribuíram as "ações e outras participações" que deram um contributo positivo para o incremento da dívida pública, tendo a operação mais significativa sido a aquisição de ações do Novo Banco pelo Fundo de Resolução.

Quadro 4 – Ajustamento défice-dívida

(Unid.: M€, exceto %)

Administrações Públicas							Efeito acum.		
	2007	2010	2011	2012	2013	2014	2007/10	2010/14	2013/14
(1) Défice orçamental das AP	5 279	20 100	12 967	9 450	8 181	7 717	49 319	58 416	15 898
(2) Ajustamento défice-dívida (diferença) = (3)-(1)	-193	6 271	9 660	6 645	-321	-2 081	8 741	20 174	-2 402
Aquisição líquida de ativos financeiros	-1 064	5 658	14 584	1 578	-2 278	-2 849	7 664	16 693	-5 127
Numerário e depósitos	-786	483	10 078	1 445	1 445	-241	-744	13 211	1 205
Títulos exceto ações	108	30	283	6 518	-958	-4 698	100	1 176	-5 656
Empréstimos	-1 885	1 256	838	1 261	-105	-356	-545	2 894	-461
Ações e outras participações	1 096	2 106	-437	-4 081	-751	2 896	6 490	-267	2 144
Outros ativos financeiros	405	1 782	3 822	-3 565	-1 908	-451	2 364	-321	-2 359
Passivos Financeiros não incluídos na Dívida	-1 657	3 478	6 487	-4 039	-2 007	-329	423	3 589	-2 336
Outr. variações na dívida (Inclui valorizações)	-786	4 091	1 563	1 167	-50	333	1 500	7 105	283
(3) Variação da Dívida das AP	5 086	26 371	22 627	16 095	7 860	5 636	58 060	78 589	13 496
(4) Dívida Pública (ótica de Maastricht)	120 088	173 062	195 690	211 784	219 645	225 280			
Dívida Pública (% do PIB)	68,4	96,2	111,1	125,8	129,7	130,2			
<i>Por memória</i>									
Juros	5 174	5 268	7 604	8 214	8 319	8 580	21 217	32 718	16 899
Taxa juro implícita (J/Dt-1)	4,5%	3,6%	4,4%	4,2%	3,9%	3,9%			

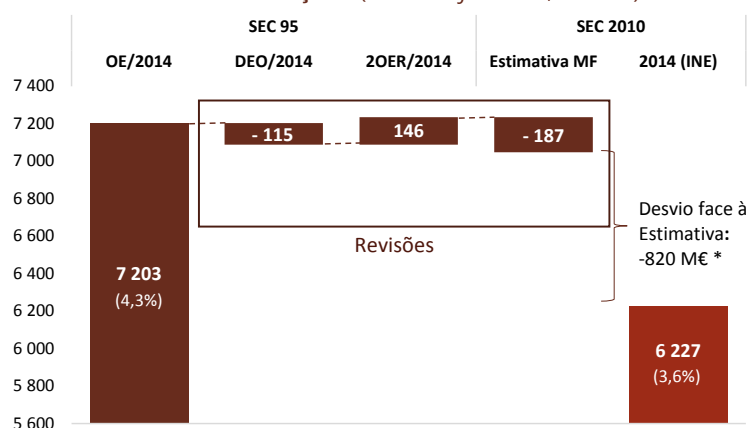
Fonte: INE e Banco de Portugal. Cálculos do CFP.

5 COMPARAÇÃO COM OS DOCUMENTOS DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

Nota prévia: A comparação da execução orçamental com os documentos de programação orçamental para 2014 encontra-se prejudicada pela alteração do quadro metodológico subjacente à produção das estatísticas em contas nacionais, verificada em setembro de 2014. Com efeito, na altura da elaboração dos documentos de programação orçamental (OE/2014, 1.º OER/2014, DEO/2014 e 2.º OER/2014) ainda vigoravam as regras do SEC95, sendo que a Estimativa do MF para 2014, apresentada no relatório da POE/2015, constitui o único referencial anual que tem o SEC2010 como base metodológica. Esta circunstância impede uma comparação direta da execução orçamental com as previsões apresentadas nos referidos documentos, razão pela qual se privilegiou a comparação com a estimativa do MF (em termos ajustados do efeito de medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais). Ainda assim, por forma a poder confrontar os resultados alcançados com as restantes previsões do MF, o CFP efetuou um exercício de comparação entre a variação verificada em 2014 (em SEC2010) e a que estava implícita em cada um dos referenciais (em SEC95).

A previsão do défice orçamental das administrações públicas para 2014 foi sujeita a várias revisões. Em termos ajustados, a meta definida no OE/2014 correspondia a um défice orçamental de 4,3% do PIB. No âmbito do 1.º OER/2014, o saldo orçamental permaneceu inalterado. No DEO/2014 o défice foi revisto em baixa (menos 115 M€). Na sequência da aprovação do 2.º OER/2014, a previsão do défice foi revista em alta (mais 146 M€), ficando praticamente ao nível do valor projetado no orçamento inicial. Por fim, no âmbito do OE/2015, o MF apresentou uma estimativa para 2014 em SEC2010, que correspondia a um défice orçamental de 4,0% do PIB em termos ajustados (menos 187 M€ face ao subjacente no 2.º OER/2014).⁴¹ Refira-se que as circunstâncias que estiveram na origem de cada uma das referidas revisões estão descritas no Capítulo 2.

Gráfico 13 – Déficit orçamental das administrações públicas em 2014: da previsão inicial até ao resultado alcançado (valores ajustados, em M€)



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: * significa que o déficit orçamental das administrações públicas foi inferior (em 820 M€) à estimativa do MF para 2014; uma revisão com sinal negativo corresponde a um déficit orçamental mais baixo, sucedendo o inverso relativamente a uma revisão com sinal positivo; no âmbito do 1.º OER/2014 o saldo orçamental não foi revisto.

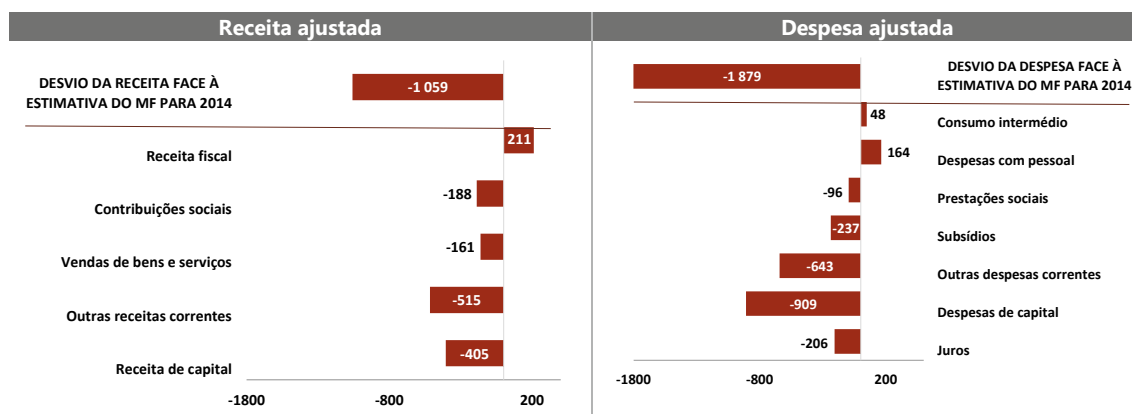
⁴¹ A estimativa do MF para 2014 foi ajustada em consonância com as medidas temporárias consideradas na análise da execução orçamental.

5.1 COMPARAÇÃO DA CONTA DAS AP COM A ESTIMATIVA DO MF

O saldo alcançado em 2014 compara favoravelmente com a estimativa do MF apresentada em outubro passado. Em termos ajustados, o défice orçamental atingiu 3,6% do PIB em 2014, menos 0,4 p.p. do PIB (820 M€) relativamente à estimativa do MF.⁴² Atendendo a que essa estimativa serviu de base para as projeções do MF para 2015, o ponto de partida para o ajustamento a alcançar no corrente ano é mais favorável por essa via.

O défice orçamental (ajustado) em 2014 foi inferior à estimativa do MF devido a uma diminuição mais acentuada da despesa, particularmente da FBCF. Com efeito, a despesa ficou 1879 M€ abaixo da estimativa apresentada pelo MF em outubro passado, mais do que compensando uma receita inferior em 712 M€. Essa comparação favorável é em grande parte explicada pelo comportamento das despesas de capital (menos 909 M€), sendo de referir que a FBCF não só ficou significativamente abaixo do estimado (menos 809 M€), como inclusivamente diminuiu 47 M€ face a 2013.⁴³ A despesa com juros também registou uma execução inferior à estimada pelo MF (menos 206 M€).⁴⁴

Gráfico 14 – Desvios face à estimativa do MF para 2014 (em M€)



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. Nota: um desvio com sinal positivo na receita e negativo na despesa corresponde a uma execução orçamental mais favorável, sucedendo o inverso relativamente a um desvio com sinal negativo na receita e positivo na despesa.

A despesa corrente primária também ficou abaixo do estimado pelo MF (menos 764 M€). Tal deveu-se ao facto de o conjunto da despesa com subsídios, “outras despesas correntes” e prestações sociais ter ficado 975 M€ abaixo da estimativa do MF, mais do que

⁴² Em termos não ajustados, a comparação também é favorável uma vez que o défice orçamental das administrações públicas fixou-se em 4,5% do PIB em 2014 e a estimativa do MF apontava para 4,8% do PIB. Ambos os valores não incluem qualquer impacto decorrente da capitalização do Novo Banco por parte do Fundo de Resolução, uma vez que ainda não existe uma decisão da autoridade estatística nacional sobre essa matéria. No Destaque do INE de 26 de março de 2015, relativo à 1.ª Notificação de 2015 no âmbito do PDE, é salientada a natureza provisória desse registo, tendo em conta que a venda do Novo Banco ainda não ocorreu.

⁴³ A estimativa do MF para 2014, apresentada a dois meses do final do ano, tinha subjacente um aumento da FBCF em 762 M€. Note-se que essa estimativa já traduzia um montante inferior (em 124 M€) ao que tinha sido reportado no final de setembro, no âmbito da 2.ª notificação de 2014 relativa ao PDE (em SEC2010).

⁴⁴ Face à previsão reportada no âmbito da 2.ª notificação de 2014 relativa ao PDE, o desvio registado na rubrica de juros foi ainda mais favorável: menos 269 M€.

compensando os desvios desfavoráveis registados nas despesas com pessoal (mais 164 M€) e no consumo intermédio (mais 48 M€).

Em 2014 a receita ficou 1059 M€ abaixo da estimativa de outubro de 2014 do MF porque apenas a receita fiscal registou uma execução mais favorável. A receita proveniente de “outras receitas correntes” ficou bastante aquém da estimativa do MF (menos 515 M€), o mesmo tendo sucedido à receita de capital (menos 405 M€), às contribuições sociais (menos 188 M€) e às vendas (menos 161 M€). Esta situação foi apenas parcialmente atenuada pela execução do conjunto da receita fiscal, que excedeu em 211 M€ (dos quais 159 M€ ao nível dos impostos indiretos) o valor estimado pelo MF em outubro passado. Essa circunstância contribui para atenuar, por efeito de arrastamento, os riscos de previsão deste agregado para o corrente ano, assinalados pelo CFP no âmbito da análise da proposta do OE/2015.

Por fim, saliente-se que não existe informação disponível sobre o grau de execução das medidas de consolidação implementadas. Assim, o CFP volta a recomendar a definição e divulgação de um modelo de governação das medidas de consolidação a implementar onde, entre outros elementos, seja especificada a natureza de cada medida, a(s) entidade(s) coordenadora(s), as entidade(s) executora(s), o calendário de implementação e o respetivo impacto orçamental. Numa fase posterior, o grau de utilização das medidas de consolidação anunciadas deveria ser objeto de avaliação, procedimento que permitiria aumentar a transparência e a credibilidade da programação orçamental e melhorar a monitorização e a capacidade de correção ao longo do ano.

5.2 COMPARAÇÃO DA CONTA DAS AP COM OS RESTANTES DOCUMENTOS DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

O saldo orçamental registado compara favoravelmente com o definido no âmbito do OE/2014, 1.º OER/2014, DEO/2014 e 2.º OER/2014. Os desvios favoráveis ascenderam a 0,7 p.p., 0,7 p.p., 0,6 p.p. e 0,7 p.p. do PIB, respetivamente.

Quadro 5 – Variações anuais registadas em 2014 vs. variações implícitas nos documentos de programação orçamental (valores ajustados, em M€)

sistema de contas:	SEC 95				SEC 2010	
	OE/2014	1OER/2014	DEO/2014	2OER/2014	Estimativa MF	2014 (INE)
	out/2013	mar/2014	abr/2014	set/2014	out/2014	mar/2015
Receita Total	593	620	1 580	2 080	2 714	1 655
Receita corrente	418	445	1 405	2 210	2 611	1 958
Receita fiscal	192	192	1 173	1 305	1 541	1 753
Impostos indiretos	345	345	976	1 276	1 371	1 530
Impostos diretos	-153	-153	197	29	170	223
Contribuições sociais	-335	-321	20	583	884	696
Vendas e outras receitas correntes	562	573	212	323	186	-491
Receitas de capital	175	175	175	-130	102	-303
Despesa Total	-905	-879	-32	613	1 001	-879
Despesa primária	-1 165	-1 139	-293	316	533	-1 140
Despesa corrente primária	-1 546	-1 520	-674	-355	21	-744
Consumo intermédio	446	446	438	527	428	475
Despesas com pessoal	-2 015	-2 148	-1 419	-712	-742	-578
Prestações sociais	-507	-348	-177	-175	-334	-430
Subsídios	85	85	84	55	367	130
Outras despesas correntes	446	446	400	-50	302	-341
Despesas de capital	381	381	382	672	512	-397
FBCF	627	627	628	978	762	-47
Outras despesas de capital	-246	-246	-246	-306	-250	-350
Juros	260	260	260	297	468	262
Saldo orçamental	1 498	1 498	1 613	1 467	1 713	2 533
Saldo primário	1 758	1 758	1 873	1 764	2 181	2 795
<i>por memória:</i>						
Dívida Pública	-659	-659	6 285	7 474	3 602	5 636
PIB nominal	2 462	2 462	3 216	3 182	6 076	3 658

Fonte: INE. Ministério das Finanças. | Notas: variações com sinal positivo na receita/saldo e sinal negativo na despesa correspondem a uma evolução favorável face a 2013, sucedendo o inverso relativamente a variações com sinal negativo na receita/saldo e sinal positivo na despesa; os ajustamentos efetuados podem ser consultados no Quadro 10 em anexo

O aumento da receita foi superior ao previsto no OE/2014, no 1.º OER/2014 e no DEO/2014, devido a uma evolução bastante mais favorável da receita fiscal e contributiva. Em sentido inverso, a receita proveniente de “vendas e outras receitas correntes” diminuiu, embora todas as previsões do MF apontassem para um crescimento em 2014. Refira-se ainda que o decréscimo das receitas de capital foi muito superior ao que estava implícito no 2.º OER/2014.

A diminuição da despesa só não compara favoravelmente com a prevista no OE/2014. Com efeito, nessa altura era expectável uma redução das despesas com pessoal bastante mais expressiva, por via do agravamento da redução remuneratória (medida que entretanto foi considerada inconstitucional).⁴⁵ A despesa com FBCF diminuiu 47 M€, embora em todos os documentos de programação orçamental estivesse subjacente um aumento superior a 600 M€. Note-se que redução da despesa foi igual à implícita no 1.º OER/2014 precisamente porque essa evolução da FBCF compensou o facto de a diminuição da despesa corrente primária não ter sido tão acentuada. A diminuição das prestações sociais e da “outra despesa corrente” foi bastante maior que a implícita no 2.º OER/2014. O acréscimo da despesa com

⁴⁵ Contudo, a diminuição das despesas com pessoal também foi inferior à que estava subjacente no 2.º OER/2014, documento que já refletiu a referida decisão do Tribunal Constitucional.

juros ficou em linha com o previsto nos documentos orçamentais em análise neste subcapítulo.

5.3 COMPARAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA COM AS METAS DEFINIDAS

A previsão do rácio da dívida pública na ótica de *Maastricht* para 2014 foi objeto de diversas revisões. No OE/2014, a previsão do MF (em SEC95) apontava para que o ano de 2014 marcasse o início de uma trajetória descendente do rácio da dívida, que deveria diminuir para 126,7%. Contudo, no âmbito do 2.º OER/2014 essa previsão foi revista para 130,9% do PIB na sequência do financiamento concedido pelo Estado às empresas STCP, Carris e CP que teve como efeito o reconhecimento da dívida bancária destas entidades como dívida do Estado, bem como em reflexo do efeito da aplicação da medida de resolução do Banco Espírito Santo, S.A.⁴⁶ Tendo já o SEC2010 como base metodológica, a estimativa do MF para 2014, apresentada no relatório do OE/2015, voltou a apontar para uma inversão da trajetória ascendente do rácio da dívida pública em 2014, que deveria diminuir para 127,2% do PIB.⁴⁷

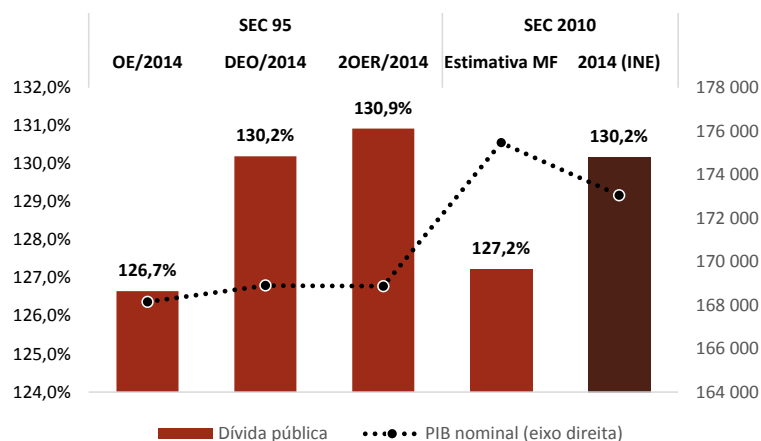
Ao contrário do previsto, o rácio da dívida pública na ótica de *Maastricht* agravou-se em 2014, tendo ficado acima da estimativa do MF apresentada em outubro passado. A dívida pública ascendeu a 130,2% do PIB em 2014. Este rácio traduz um agravamento de 0,5 p.p. do PIB face a 2013, tendo ficado 3 p.p. do PIB acima da última estimativa do MF. Aquele desvio desfavorável deveu-se maioritariamente ao facto de se ter registado um PIB nominal mais baixo que o considerado na estimativa do MF (menos 2418 M€) – ver Gráfico 15.⁴⁸ O desvio também é justificado por uma dívida pública nominal superior à estimada pelo MF (em 2033 M€). Refira-se que face ao DEO/2014 o desvio também foi desfavorável, atendendo a que esse documento incluiu uma estimativa em SEC2010, que apontava para um rácio mais baixo (127,5% do PIB). O rácio atingido no final de 2014 foi bastante superior à meta inicial de 126,7% do PIB, estabelecida em SEC95.

⁴⁶ Relevando o impacto do empréstimo de 0,6 mil M€ do sistema bancário ao Fundo de Resolução, entidade que passou a integrar o perímetro das administrações públicas.

⁴⁷ A nova metodologia adotada a partir de setembro de 2014 teve efeitos contrários no apuramento deste rácio, essencialmente por via da reclassificação de entidades e da revisão do PIB. A revisão em baixa (-3,7 p.p.) do rácio face à previsão incluída no 2.º OER/2014 encontra-se influenciada por um efeito do denominador (PIB mais elevado – Gráfico 15), que mais do que compensou a revisão em alta do valor nominal da dívida pública (+2,1 mil M€).

⁴⁸ Por um lado, essa diferença significativa decorre de uma sobrestimação do PIB nominal no âmbito da estimativa do MF; por outro lado, resulta da recente revisão em baixa do PIB nominal (menos 1331 mil M€), efetuada pelo INE no âmbito da divulgação das contas anuais finais de 2012. Caso o PIB nominal considerado na estimativa do MF se tivesse verificado, o desvio desfavorável face à estimativa do MF teria sido de 1,2 p.p. do PIB (em vez de 3 p.p. do PIB) e o rácio da dívida pública teria registado uma melhoria de 1,3 p.p. do PIB face a 2013 (ao invés de um agravamento de 0,5 p.p. do PIB).

Gráfico 15 – Previsões para a dívida pública em 2014 e para o PIB nominal (em % do PIB e M€)



Fonte: INE e Ministério das Finanças. | Notas: o DEO/2014 incluiu uma estimativa do MF para o rácio da dívida pública em SEC2010, que apontava para 127,5% do PIB em 2014. Em setembro, o reporte no âmbito da 2.ª notificação de 2014 relativa ao PDE (em SEC2010) apontava para que o défice público atingisse 127,8% do PIB.

5.4 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

A despesa da Administração Central sujeita ao limite do QPPO para 2014 foi sucessivamente revista em alta, facto que comprova a ineficácia deste instrumento como restrição da despesa. Na prática, os limites estabelecidos no QPPO, em contabilidade pública, não têm vindo a assumir um carácter vinculativo, bastando recordar que o limite para 2013 já tinha sido objeto de diversas revisões em alta. Situação idêntica voltou a ocorrer relativamente ao limite de despesa para 2014. No QPPO aprovado ao abrigo da lei do OE/2014, o limite tinha sido estabelecido em 45 669 M€. ⁴⁹ Em abril do ano transato, o DEO/2014 apresentou um projeto de atualização do QPPO que pressupunha uma revisão em alta do limite, em 154 M€. ⁵⁰ Esse valor mais elevado refletia o impacto orçamental decorrente da aprovação do 1.º OER/2014, nomeadamente o acréscimo da despesa com pensões e abonos da CGA. ⁵¹ Na sequência da aprovação do 2.º OER/2014, o limite para 2014 foi revisto em alta em 1081 M€, refletindo sobretudo os reforços decorrentes da alteração da política remuneratória. ⁵² Em todas essas ocasiões, o impacto orçamental decorrente das referidas circunstâncias não foi compensado pela adoção de medidas do lado da despesa que o

⁴⁹ O limite de despesa para 2014 foi estabelecido pela primeira vez na Lei n.º 28/2012, de 31 de julho, no montante de 43 691 M€, pressupondo a suspensão dos subsídios aos reformados e pensionistas (facto que não viria a verificar-se). Refira-se ainda que na referida lei (que instituiu o QPPO) permanece inalterada a norma que determina que os limites referentes ao período de 2014 a 2016 são indicativos. O CFP tem vindo a chamar a atenção para esta lacuna na lei e recomenda mais uma vez 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.

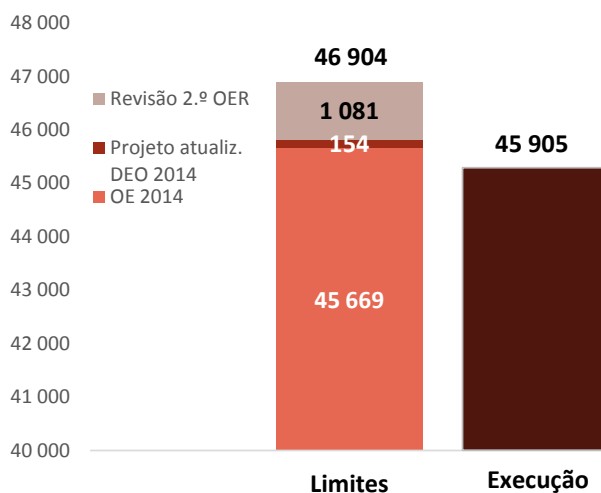
⁵⁰ Esse projeto de atualização para o ano de 2014 carecia de alteração legislativa, uma vez que o QPPO não foi revisto no âmbito do 1.º OER/2014.

⁵¹ 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).

⁵² Na sequência do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014, de 30 de maio, que declarou a inconstitucionalidade de três normas do OE/2014.

neutralizasse. Esta prática reiterada retira credibilidade ao QPPO, conduzindo à ineficácia deste instrumento.

Gráfico 16 – Limite de despesa para 2014: Previsões de limites vs. Execução (em M€)



Fonte: INE e Ministério das Finanças. | Nota: no relatório do OE/2015, a estimativa do MF para 2014 apontava para que a despesa da Administração Central financiada por receitas gerais ascendesse a 46 519 M€. No âmbito do DEO/2014 apenas foi apresentada uma previsão para os limites do QPPO.

Contudo, a execução orçamental provisória aponta para que a despesa tenha ficado abaixo do limite revisto no 2.º OER/2014.⁵³ A estimativa do MF para 2014, apresentada no relatório da POE/2015, já apontava para que a despesa viesse a ser inferior (em 385 M€) ao limite aprovado no âmbito do 2.º OER/2014.⁵⁴ Os dados provisórios de 2014 traduzem um desvio ainda mais favorável: menos 999 M€, dos quais 827 M€ ao nível do programa “Finanças e Administração Pública”.⁵⁵ Note-se que, face ao OE/2014 e ao DEO/2014, a despesa sujeita ao limite do QPPO foi superior em 236 M€ e 82 M€, respetivamente. Para essa comparação desfavorável contribuiu sobretudo a execução dos programas “Gestão da dívida pública” (a despesa com juros ficou 243 M€ abaixo do montante previsto naqueles dois documentos), “Finanças e Administração Pública” e “Solidariedade, Emprego e Segurança Social”.

Em alguns programas orçamentais a despesa excedeu o limite aprovado no âmbito do 2.º OER/2014. Estão nessa situação os programas relativos à “Justiça”, “Segurança Interna”, “Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar”, “Ciência e Ensino Superior” e “Agricultura e Mar”.⁵⁶ Contudo, em parte essa circunstância decorre dos reforços com contrapartida na dotação provisional. Essa dotação é inscrita inicialmente no programa

⁵³ Os dados definitivos do QPPO serão disponibilizados na Conta Geral de Estado de 2014.

⁵⁴ Estimativa incluída no Quadro I.1.6. – “Despesa da Administração Central financiada por receitas gerais – Grandes agregados” do relatório da POE/2015 (página 88).

⁵⁵ O facto da despesa da AC sujeita ao limite do QPPO ter ficado abaixo do limite estabelecido no 2.º OER/2014, aumenta de forma significativa a margem para o cumprimento do limite para 2015. Com efeito, o limite definido para o corrente ano pressupunha uma diminuição da despesa face ao limite aprovado no 2.º OER/2014 (-75 M€).

⁵⁶ A execução dos programas “Saúde” e “Ambiente, Ordenamento do Território e Energia” ficou ligeiramente acima do limite aprovado no 2.º OER/2014 (+1 M€ e +2 M€, respetivamente).

“Finanças e administração pública”, sendo reafectada a outros programas no decurso da execução orçamental. Este procedimento não se afigura ser o mais adequado, na medida em que a lei de enquadramento orçamental determina que os limites de despesa para cada programa são vinculativos para o primeiro ano económico do QPPO.⁵⁷ Por outro lado, a dotação para pagamento de indemnizações ao abrigo do Programa de Rescisões por Mútuo Acordo também foi inicialmente inscrita no Ministério das Finanças e posteriormente reafectada a vários programas,⁵⁸ tendo a respetiva despesa financiada por receitas gerais ficado aquém do previsto no 2.º OER/2014.⁵⁹

Quadro 6 – QPPO: desvios face aos limites de despesa estabelecidos para 2014 (em M€)

Programa	2013 CGE (jun/14)	2014			Variação 2013/14	Desvios de execução face a:	
		OE 2014	2.º OER	Execução		OE 2014	2.º OER
		(dez/13)	(set/14)	provisória			
1. SOBERANIA	4 112	4 144	4 257	4 290	178	146	33
Órgãos de soberania	2 857	2 975	2 977	2 968	112	-7	-9
Governança e cultura	206	226	232	223	17	-3	-9
Representação externa	307	285	292	289	-17	4	-3
Justiça	743	658	756	809	67	151	53
2. SEGURANÇA	3 513	3 309	3 367	3 271	-242	-38	-96
Defesa	1 759	1 694	1 723	1 617	-142	-77	-106
Segurança interna	1 754	1 615	1 644	1 654	-100	39	10
3. SOCIAL	24 089	23 213	23 744	23 708	-381	495	-36
Saúde	7 903	7 621	7 753	7 754	-149	133	1
Ensino básico e sec e adm escolar	5 429	4 938	5 362	5 400	-29	462	38
Ciência e ensino superior	1 356	1 296	1 363	1 387	31	91	24
Solidariedade, emprego e segurança social	9 401	9 358	9 266	9 167	-234	-191	-99
4. ECONÓMICA	14 433	15 002	15 536	14 637	204	-365	-899
Finanças e administração pública	7 144	7 172	7 782	6 955	-189	-217	-827
Gestão da dívida pública	6 827	7 239	7 111	6 996	169	-243	-115
Economia	91	222	259	238	146	16	-21
Ambiente, ordenamento território e energia	337	41	42	44	-293	3	2
Agricultura e mar	33	328	342	404	371	76	62
5. TOTAL (1+2+3+4)	46 146	45 669	46 904	45 905	-241	236	-999

Fonte: DGO. Cálculos do CFP. | Notas: valores em contabilidade pública, relativos à despesa da AC financiada por receitas gerais; a dotação orçamental do programa “Finanças e Administração Pública” inclui a dotação provisória; a execução orçamental provisória de 2014 foi fornecida pela DGO em resposta a uma solicitação do CFP.

A despesa sujeita ao limite do QPPO diminuiu face a 2013, ao contrário do que estava implícito no 2.º OER/2014. A despesa da Administração Central sujeita ao limite do QPPO ascendeu a um valor (provisório) de 45 905 M€, que corresponde a uma redução de 241 M€ face a 2013.⁶⁰ Esta evolução contrasta com o aumento de 758 M€ que estava subjacente ao limite aprovado no 2.º OER/2014. A divergência é maioritariamente justificada pelo programa “Finanças e Administração Pública”, influenciada pelo referido facto de inicialmente a dotação provisória e a dotação do Programa de Rescisões por Mútuo Acordo para 2014 terem sido integralmente imputadas nesse programa.

⁵⁷ Nos termos do n.º 5 do artigo 12.º-D da Lei n.º 41/2014, de 10 de julho. Refira-se que não está prevista na lei qualquer norma de exceção ao cumprimento dos limites do QPPO decorrente de eventuais reforços da despesa com contrapartida na dotação provisória.

⁵⁸ De acordo com informação adicional prestada pela DGO, a dotação afeta ao Programa de Rescisões por Mútuo Acordo ascendeu a 207 M€, maioritariamente destinada aos programas “Finanças e Administração Pública” e “Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar” (100 M€ e 68 M€, respetivamente).

⁵⁹ De acordo com a DGO, ficou por utilizar um montante de 29 M€ do total da dotação do Programa de Rescisões por Mútuo Acordo para 2014. Nesse ano, a taxa de utilização da dotação provisória foi de apenas 47,6%, tendo ficado por utilizar um montante de aproximadamente 280 M€.

⁶⁰ O peso da despesa da Administração Central sujeita ao limite do QPPO diminuiu 0,4 p.p. em 2014.

6 AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL ENTRE 2010 E 2014

Nota prévia: Este capítulo aprecia a evolução registada nas principais rubricas orçamentais do conjunto das administrações públicas no período marcado pela execução do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF).

6.1 SALDOS ORÇAMENTAIS E COMPOSIÇÃO DO AJUSTAMENTO

No período 2010-2014, o saldo primário ajustado melhorou 7 p.p. do PIB e o défice orçamental ajustado reduziu-se em 4,9 p.p. do PIB. Os condicionalismos decorrentes da situação de défice excessivo aberto em 2009, acentuados em 2011 com a aplicação do PAEF influenciaram substancialmente a correção do desequilíbrio orçamental. O défice orçamental (não ajustado) passou de 11,2% do PIB em 2010 para 4,5% do PIB em 2014, refletindo uma melhoria de 6,7 p.p. do PIB. Desta evolução, quase três quartos corresponderam a uma redução do saldo ajustado (4,9 p.p. do PIB), de 8,5% do PIB em 2010 para 3,6% do PIB em 2014. O remanescente (1,8 p.p. do PIB) corresponde a uma redução do impacto desfavorável de medidas temporárias ou não recorrentes e fatores especiais, que afetaram, na sua quase totalidade, o lado da despesa.⁶¹ No que respeita ao saldo primário (ajustado) verificou-se uma melhoria de 7 p.p. do PIB, que reflete a alteração de sinal deste saldo, de um défice de 5,6% do PIB em 2010 para um excedente de 1,4% do PIB em 2014.

Quadro 7 – Indicadores orçamentais (% do PIB)

Saldo orçamental:						Variação (em p.p. do PIB)					
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014	2010/14
Primário	-8,2	-3,0	-0,7	0,1	0,5	-1,4	5,2	2,3	0,8	0,4	8,7
Global	-11,2	-7,4	-5,6	-4,8	-4,5	-1,4	3,8	1,7	0,8	0,4	6,7
Ajustado de med. temporárias, não recorrentes e de fatores especiais (FE)	-8,5	-7,2	-5,5	-5,2	-3,6	1,2	1,4	1,6	0,4	1,6	4,9
Ajustado do ciclo	-10,2	-5,6	-2,5	-1,5	-1,9	-2,1	4,7	3,1	1,0	-0,3	8,4
Estrutural	-7,6	-5,4	-2,4	-1,9	-1,0	0,5	2,2	3,0	0,6	0,9	6,6
Primário estrutural	-4,7	-1,1	2,5	3,0	4,0	0,5	3,6	3,5	0,6	0,9	8,6
<i>por memória</i>											
medidas temporárias, não recorrentes e FE	-2,6	-0,2	-0,1	0,3	-0,9	-2,6	2,5	0,1	0,4	-1,2	1,8
hiato do produto*	-1,9	-3,5	-6,1	-6,5	-5,1	n.d.	-1,7	-2,6	-0,4	1,4	-3,3
componente cíclica	-0,9	-1,8	-3,1	-3,3	-2,6	0,7	-0,8	-1,3	-0,2	0,7	-1,6
juros	2,9	4,3	4,9	4,9	5,0	0,0	1,4	0,6	0,0	0,0	2,0

Fonte: INE. Cálculos do CFP. Nota: * em percentagem do produto potencial. A componente cíclica foi calculada de acordo com o método comunitário das semi-elasticidades, com base na estimativa de hiato do produto, assente na metodologia da função de produção, condicional à informação disponível, que se encontra, por construção, sujeita a revisões, com particular incidência no período contemporâneo e na sua vizinhança. A classificação das medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais relativas aos anos de 2010-14 constam do Quadro 11, sendo da responsabilidade do CFP e podendo diferir da utilizada por outras entidades.

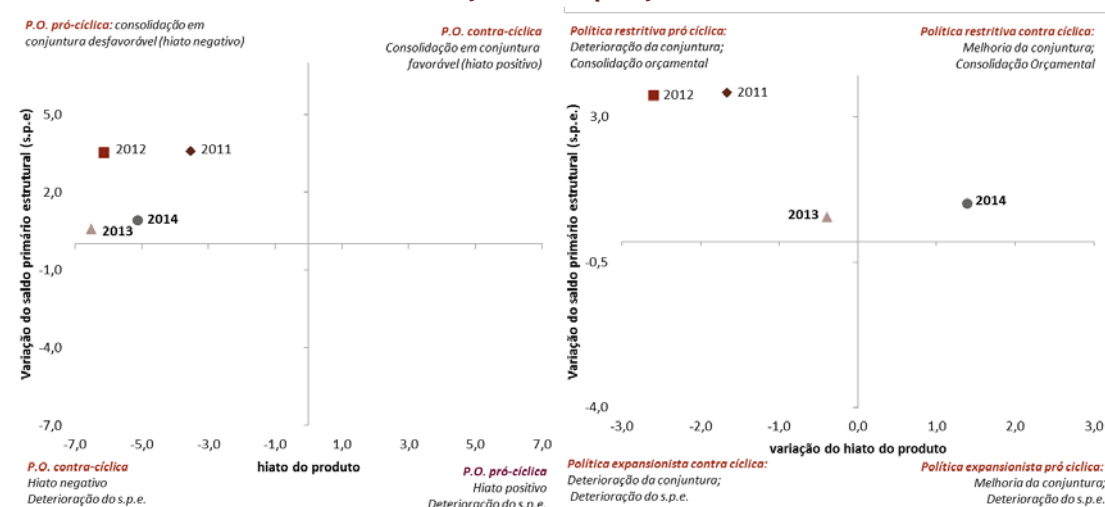
Nos primeiros dois anos o ritmo de correção orçamental foi mais intenso, justificando mais de metade da melhoria efetiva do saldo entre 2010 e 2014. Avaliando o progresso na correção do desequilíbrio orçamental, que expurga dos agregados orçamentais o efeito das medidas temporárias, das medidas não recorrentes e dos fatores especiais, verifica-se que os anos de 2011 e 2012 foram aqueles que mais contribuíram para a correção orçamental, no período 2010-2014. A restante parte, equivalente a um terço (1,9 p.p. do PIB),

⁶¹ Justificadas na sua maior expressão pelos encargos decorrentes da recapitalização do sistema bancário, concretamente BPN, CGD e BANIF (ver Quadro 11 em anexo).

foi quase totalmente assegurada pelos desenvolvimentos orçamentais de 2014. Nesse ano recuperou-se o ritmo de consolidação alcançado nos dois primeiros anos (2011 e 2012), tendo-se verificado uma melhoria de 1,6 p.p. do PIB no saldo.

No período de 2010 a 2014, as contas das administrações públicas registaram uma melhoria da posição estrutural permitindo uma aproximação ao objetivo de médio prazo (OMP). Em 2014 o défice estrutural deverá ter atingido 1% do PIB. Este resultado corresponde a uma melhoria de 6,6 p.p. do produto face ao valor de 2010, dos quais 1,6 p.p. do PIB são explicados pela evolução da componente cíclica,⁶² uma vez que o PIB se manteve abaixo do seu nível potencial ao longo daquele horizonte temporal.⁶³

Gráfico 17 – Política orçamental e posição cíclica (2011 – 2014)



Fonte: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: (i) A natureza da política orçamental é avaliada pela variação do saldo primário estrutural; (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 correção do desequilíbrio das finanças públicas realizou-se no quadro de uma política orçamental restritiva, exercida num ambiente adverso do ciclo económico. Com o objetivo de corrigir a situação de défice excessivo e de atingir o OMP foram implementadas medidas discricionárias. Neste contexto, a orientação da política orçamental assumiu uma natureza restritiva. No período 2011-13 caracterizou-se como pró-cíclica, na medida em que os progressos orçamentais, aferidos pela variação positiva do saldo primário estrutural (7,7 p.p. do PIB) se realizaram no contexto de um agravamento da conjuntura económica, na medida pela deterioração da estimativa do hiato do produto e marcada pela quebra acumulada do produto real em 7,1 p.p. do PIB. Em 2014, a manutenção de uma orientação discricionária restritiva ocorreu no contexto de uma melhoria da conjuntura económica, medida por uma melhoria da estimativa do hiato do produto.

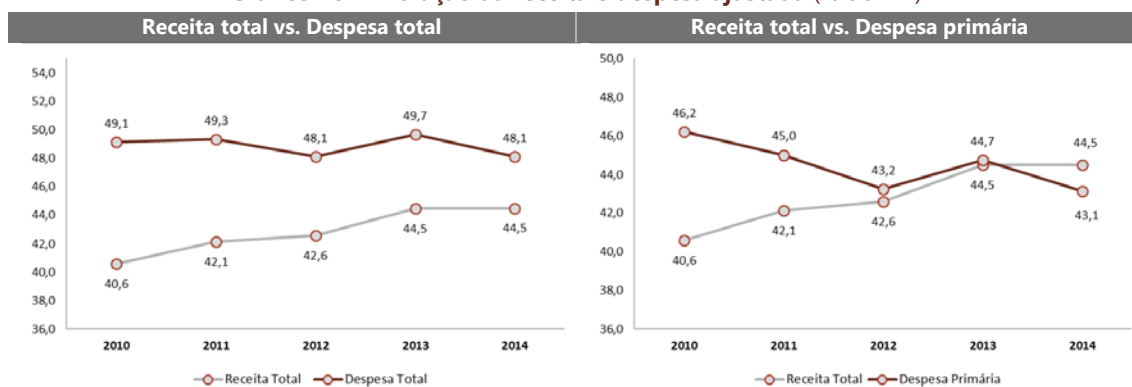
⁶² Em 2010 o efeito dos estabilizadores automáticos terá agravado o défice em 0,9% do PIB, sendo que em 2014 se estima que esse efeito tenha representado cerca de 2,6% do PIB.

⁶³ A nova metodologia de cálculo do hiato do produto e a alteração efetuada às elasticidades da receita fiscal e da despesa, aproximou o saldo estrutural do OMP. A alteração metodológica no cálculo do hiato do produto pode ser encontrada em European Economic Forecast – Spring 2014 Box I.1: [The revised methodology for calculating output gap](#). A alteração do cálculo das referidas elasticidades pode ser encontrada em: [Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology](#).

6.2 EVOLUÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA

A consolidação orçamental efetuada entre 2010 e 2014 contribuiu mais para o aumento do rácio da receita no PIB do que para a redução do rácio da despesa primária. A quebra verificada no nível do PIB entre 2010 e 2014 ampliou o efeito da consolidação orçamental do lado da receita, reduzindo o impacto na despesa. Entre 2010 e 2014 o rácio da receita no PIB aumentou 3,9 p.p. do PIB (+3962 M€), enquanto o peso da despesa primária no PIB recuou 3,1 p.p. apesar de corresponder a uma redução em termos absolutos de 8487 M€. ⁶⁴ O Gráfico 20 e o Gráfico 21, em anexo, complementam a informação apresentada nesta secção.

Gráfico 18 – Evolução da receita e despesa ajustada (% do PIB)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Notas: Os valores da receita e despesa encontram-se ajustados de medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais.

Entre 2010 e 2014 as principais componentes da receita das administrações públicas registaram uma evolução muito distinta. Em termos ajustados a receita corrente reforçou o seu peso no PIB em cerca de 4,4 p.p. do PIB, tendo-se verificado uma quebra nas receitas de capital de 0,5 p.p. do PIB entre 2010 e 2014, mais acentuada a partir de 2013 (ver Gráfico 20 em anexo).

O aumento da carga fiscal foi determinante para a evolução da receita ajustada. O comportamento da receita fiscal entre 2010 e 2014 explica mais de 90% do aumento verificado na receita ajustada, tendo registado um incremento de 3,5 p.p. do PIB. Os impostos diretos foram os que mais cresceram no período em análise, com uma variação equivalente a 2,5 p.p. do PIB, essencialmente explicada pelo aumento do nível de fiscalidade no âmbito do IRS, introduzido em 2013. A receita de impostos indiretos aumentou o seu peso no PIB para 13,9 p.p. em 2011 e 2012, na sequência do aumento de diversas taxas de IVA que

⁶⁴ O PIB a preços correntes diminuiu 3,8% entre 2010 e 2014, resultado que amplia o efeito do aumento da receita em percentagem do PIB. Dado que a despesa evoluiu no mesmo sentido do PIB, o efeito desta redução em percentagem do PIB é parcialmente anulada pela quebra do denominador.

ocorreu naqueles anos.⁶⁵ Depois de uma quebra de 0,3 p.p. do PIB em 2013,⁶⁶ em 2014 assistiu-se a uma recuperação da receita dos impostos indiretos, que atingiu um valor equivalente a 14,2 % do PIB.

Quadro 8 – Conta das administrações públicas ajustada 2010 - 2014

Valores ajustados	Milhões de Euros					Variação 2010/2014			
	2010	2011	2012	2013	2014	M€	%	Ctva	p.p. PIB
Receita Total	73 050	74 240	71 718	75 357	77 012	3 962	5,4	5,4	3,9
Receita Corrente	70 855	72 301	69 005	73 783	75 741	4 885	6,9	6,7	4,4
Receita fiscal	38 989	40 275	38 296	41 785	43 538	4 550	11,7	6,2	3,5
Impostos indiretos	23 777	24 411	23 340	23 087	24 617	839	3,5	1,1	1,0
Impostos diretos	15 211	15 863	14 956	18 699	18 922	3 710	24,4	5,1	2,5
Contribuições sociais	21 362	21 201	19 142	19 817	20 513	-850	-4,0	-1,2	0,0
Contribuições sociais efetivas	15 457	15 671	14 621	14 881	15 615	159	1,0	0,2	0,4
Vendas e outras receitas correntes	10 504	10 826	11 567	12 181	11 690	1 186	11,3	1,6	0,9
Receitas de capital	2 195	1 939	2 713	1 574	1 271	-923	-42,1	-1,3	-0,5
Despesa Total	88 414	86 889	81 031	84 118	83 239	-5 175	-5,9	-5,9	-1,0
Despesa Primária	83 145	79 285	72 817	75 799	74 659	-8 487	-10,2	-9,6	-3,1
Despesa Corrente Primária (da qual):	74 524	72 742	67 887	71 315	70 572	-3 952	-5,3	-4,5	-0,6
Consumo intermédio	10 625	10 633	9 685	9 719	10 194	-432	-4,1	-0,5	0,0
Despesas com pessoal	24 611	22 614	19 688	21 060	20 481	-4 129	-16,8	-4,7	-1,8
Prestações sociais	33 452	33 325	33 010	34 522	34 092	641	1,9	0,7	1,1
que não em espécie	29 573	29 936	29 654	31 245	30 789	1 216	4,1	1,4	1,4
Subsídios	1 295	1 131	1 018	1 034	1 164	-131	-10,1	-0,1	0,0
Outra despesa corrente	4 541	5 039	4 485	4 981	4 640	99	2,2	0,1	0,2
Despesas de capital	8 622	6 543	4 930	4 484	4 087	-4 535	-52,6	-5,1	-2,4
FBCF	7 296	5 677	4 158	3 534	3 487	-3 810	-52,2	-4,3	-2,0
Outras despesas de capital	1 325	867	772	950	600	-725	-54,7	-0,8	-0,4
Juros	5 268	7 604	8 214	8 319	8 580	3 312	62,9	3,7	2,0
Saldo global	-15 364	-12 649	-9 314	-8 760	-6 227	9 137	:	:	4,9
Saldo primário	-10 096	-5 045	-1 099	-442	2 353	12 449	:	:	7,0
Carga fiscal	54 443	55 945	52 917	56 668	59 154	4 711	8,7	6,4	3,9
Despesa corrente	79 792	80 346	76 101	79 634	79 152	-640	-0,8	-0,7	1,4
PIB nominal	179 930	176 167	168 398	169 395	173 053	-6 877	-3,8	:	:

Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Notas: Os valores da receita e da despesa encontram-se ajustados de medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais.

A evolução da despesa pública ajustada também deu um contributo importante para a redução do défice orçamental. Em termos ajustados, a despesa das administrações públicas representava 49,1% do PIB no ano de 2010. Apesar de algumas flutuações entre 2010 e 2014, no final deste quadriénio a despesa pública representava menos 1 p.p. do PIB. Este resultado decorre da redução verificada na despesa primária de 3 p.p. do PIB, que foi parcialmente anulada pelo incremento verificado na despesa com juros (+2 p.p. do PIB).

A diminuição da despesa primária reflete a forte quebra das despesas de capital, que atingiram em 2014 menos 2,4 p.p. do PIB do que em 2010. A evolução das despesas de

⁶⁵ A Lei do Orçamento do Estado para 2011 procedeu ao aumento da taxa normal de 21% para 23%, no Continente, e de 15% para 16%, nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, acompanhada de uma reestruturação dos bens e serviços que estavam sujeitos à taxa reduzida de 6% e intermédia de 13%. Na sequência da publicação da Lei n.º 51-A/2011, de 30 de setembro, a eletricidade e o gás natural deixaram de beneficiar da taxa reduzida, passando a ser tributados à taxa normal, a partir de 1 de outubro de 2011. Em 2012 o MF procedeu à racionalização da estrutura de taxas do IVA, que se traduziu na transferência de bens e serviços da taxa reduzida (6%) para a taxa normal (23%) e em alguns casos para a taxa intermédia (13%) e na transferência de bens e serviços da taxa intermédia (13%) para a taxa normal (23%).

⁶⁶ Excluindo o efeito do RERD, que em 2013 representou uma receita de 355 M€ nos impostos indiretos.

capital contribuiu de forma decisiva para a redução do rácio da despesa no PIB, devido essencialmente à componente de formação bruta de capital fixo (-2 p.p. do PIB). Esta foi a única componente da despesa que se reduziu sistematicamente ao longo de todo o período em análise (ver Gráfico 21 em anexo).

A despesa corrente primária evidenciou uma redução de 0,6 p.p. do PIB, assente no comportamento da rubrica de despesas com pessoal. Com efeito, entre 2010 e 2014 verificou-se uma redução do peso das despesas com pessoal de 1,8 p.p. do PIB, a que corresponde uma quebra nominal, em termos ajustados, de 16,8%.⁶⁷ A despesa com prestações sociais manteve uma tendência de crescimento, aumentando 1,1 p.p. do PIB face ao valor executado em 2010, essencialmente explicado pela evolução da despesa com prestações sociais que não em espécie, uma vez que as prestações sociais em espécie estabilizaram o seu peso no PIB.

O comportamento nominal dos agregados orçamentais entre 2010 e 2014 não reflete a mesma evolução que os agregados avaliados em rácio do PIB. Com efeito variação nominal da despesa ajustada (-5,9%) foi superior à da receita (5,4%). Para este resultado contribuiu a redução da despesa primária (9,6 p.p.), parcialmente atenuado pelo contributo desfavorável dos juros (3,7 p.p.).

6.3 EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

Entre 2010 e 2014 o rácio da dívida pública sofreu um aumento de 34 p.p. do PIB. Cerca de 87% do agravamento deste indicador concentrou-se nos anos de 2011 e 2012. Nestes dois anos especificamente o incremento resultou dos ajustamentos défice - dívida (9,5 p.p. do PIB), e em menor escala do efeito juros (9,3 p.p. do PIB), do efeito crescimento (7,2 p.p. do PIB) e dos défices primários (3,6 p.p. do PIB). Contudo, o saldo primário, o efeito crescimento e os ajustamentos défice-dívida inverteram em 2013 e 2014 o sentido do seu contributo para o rácio da dívida atenuando o seu crescimento, com o registo de excedentes primários a totalizarem 0,6 p.p. do PIB, com efeitos crescimento favoráveis de 3,5 p.p. do PIB e os ajustamentos défice-dívida a contribuírem 1,4 p.p. do PIB (ver Quadro 3).

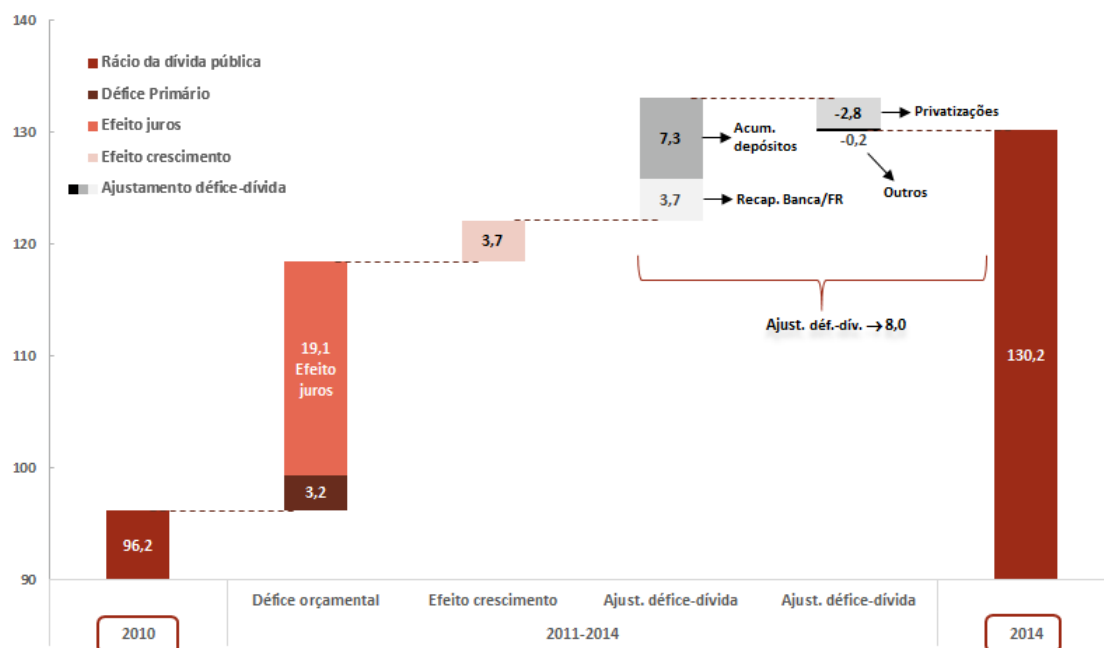
O significativo aumento do rácio da dívida nos últimos quatro anos ficou a dever-se, por ordem decrescente de importância, ao défice orçamental, ao ajustamento défice-dívida e à evolução desfavorável do produto. Assim:

- 22,3 p.p. do PIB desse acréscimo resultaram da acumulação de défices orçamentais entre os anos de 2011 e 2014, repartidos entre um défice primário acumulado (3,2 p.p. do PIB) e encargos com juros (19,1 p.p. do PIB). Os encargos com juros representam mais de metade do incremento do rácio da dívida (56%).

⁶⁷ Para além das reduções remuneratórias aplicadas a partir de 2011, esta evolução reflete uma quebra significativa do emprego no sector público naquele período (ver Gráfico 21 em anexo). De acordo com os dados da [Síntese Estatística do Emprego Público da DGAEP \(SIEP\)](#) relativa a 31 de dezembro de 2014, o emprego público registou uma quebra de 9,8% entre dezembro de 2011 e dezembro de 2014. No que diz respeito à variação 2010/11 apenas estão disponíveis os dados do emprego em contas nacionais (INE), que evidenciam uma redução de 2,9% naquele ano.

- 8,0 p.p. do PIB são justificados pelo ajustamento défice-dívida para o qual contribuiu principalmente a acumulação de depósitos da Administração Central (decorrente das emissões ligadas a operações de gestão da dívida pública, dos empréstimos recebidos no âmbito do programa de assistência financeira), a recapitalização da banca e o Fundo de Resolução, atenuado pelo encaixe financeiro obtido com privatizações;
- 3,7 p.p. do PIB traduzem o efeito desfavorável do crescimento cumulativo neste período, resultante da conjuntura desfavorável registada nos anos de 2011 e 2012.

Gráfico 19 – Contributos para a evolução da dívida pública 2010 - 2014 (em % do PIB)



Fonte: INE e Banco de Portugal. Cálculos do CFP. | Nota: FR – Fundo de Resolução. “Outros” inclui designadamente a diferença entre juros pagos e juros devidos bem como variações cambiais sobre dívida denominada em moeda estrangeira. Para mais detalhe consultar o [Apontamento do CFP sobre Dívida Pública](#).

Excluindo os depósitos da Administração Central o rácio da dívida aumentou 26,6 p.p. do PIB. Entre 2010 e 2014 os depósitos da Administração Central aumentaram 7,3 p.p. do PIB refletindo os empréstimos não utilizados no âmbito do PAEF e o incremento da reserva de liquidez que ocorreu sobretudo em 2014, aproveitando as condições de mercado mais favoráveis, refletidas numa redução da taxa de juro.

Caixa 4 – Medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais considerados

No período em análise no presente relatório as contas das administrações públicas foram ajustadas dos efeitos das medidas temporárias, medidas não recorrentes e de fatores especiais (*one-offs*), por forma a identificar o esforço de consolidação orçamental. No ano de 2014 foram apenas consideradas medidas do lado da despesa, que ascendem a 0,9% do PIB.

A operação de maior impacto registado em 2014 foi a assunção de dívida da STCP e da CARRIS por parte do Estado que levou ao registo de uma transferência de capital do Estado para estas entidades de igual montante (0,7% do PIB). Esta reclassificação de dívida decorreu do financiamento concedido pelo Estado a estas entidades tendo como objetivo a substituição da dívida bancária. De acordo com as regras do SEC2010 este financiamento por parte do Estado constitui o reconhecimento de que estas entidades não têm capacidade para manter o serviço da sua dívida com custos sustentáveis, levando à sua assunção pelo Estado. A classificação desta operação como *one-off* decorre do facto do seu efeito orçamental ser transitório, não conduzindo a uma alteração sustentada da posição orçamental.

Para além da assunção de dívidas da STCP e da CARRIS, em 2014 foi ainda registada a assunção de dívidas garantidas pelo Estado ao Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM) decorrente da sucessiva execução de garantias nos anos de 2012, 2013 e 2014 (0,1% do PIB). Esta classificação ocorreu porque as regras do Manual do Défice e da Dívida estabelecem que, na sequência da execução de garantias durante três anos consecutivos a dívida deve ser automaticamente considerada como assumida pelo Estado.

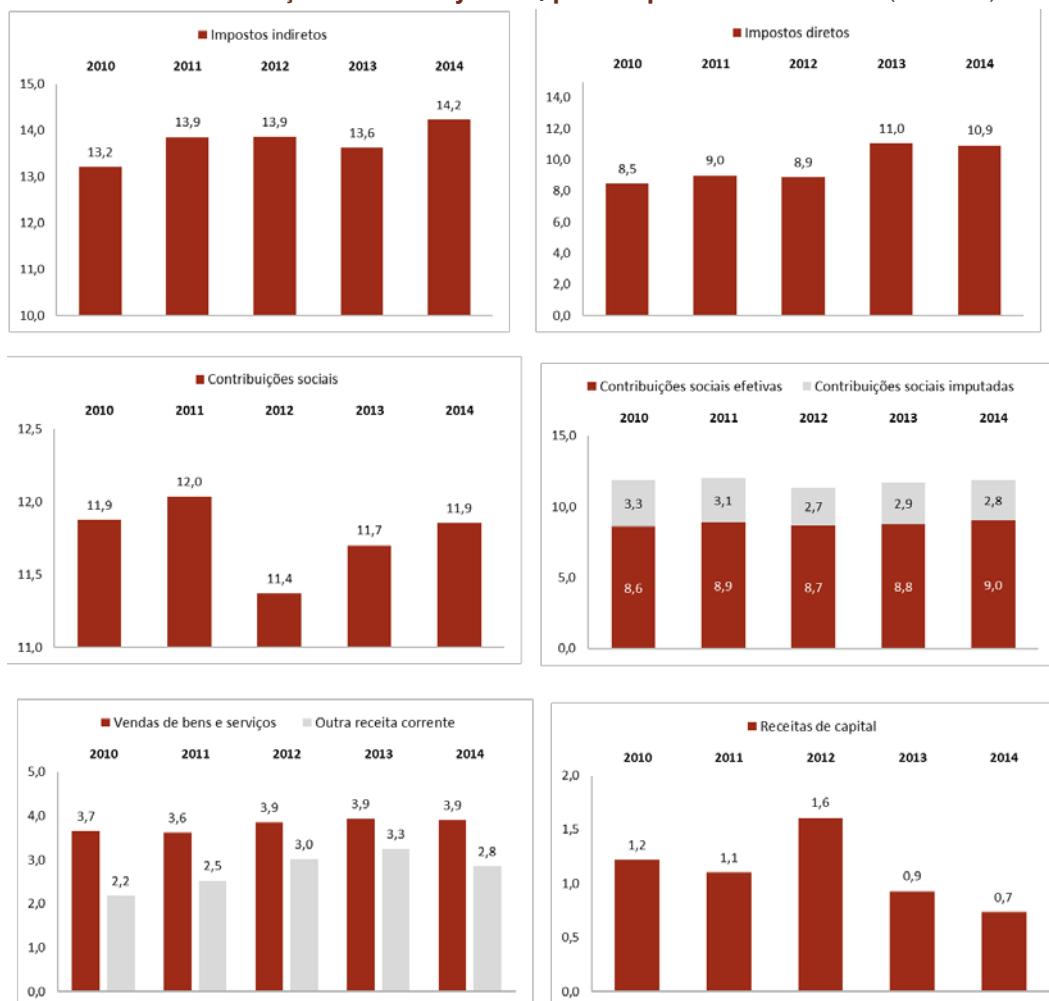
No âmbito dos apoios à banca que têm vindo a ser classificadas pelo CFP como medidas temporárias, em 2014 foi considerado o perdão do empréstimo (*write-off*) que a Parvalorem havia concedido ao BPN Crédito (0,1% do PIB).

Em 2014, não se considerou como medida temporária a perda de receita do crédito fiscal ao investimento nem o impacto das indemnizações (Programa de Rescisões por Mútuo Acordo), com um impacto conjunto estimado pelo MF em 0,2% do PIB. A primeira não foi considerada pelo CFP por se tratar de uma medida discricionária que aumenta o défice orçamental. A sua classificação como medida não recorrente induziria uma melhoria artificial da receita, enviesando a análise.

No que diz respeito à despesa no âmbito do Programa de Rescisões por Mútuo Acordo (PRAM) esta medida também não foi considerada não recorrente por se tratar igualmente de uma medida que aumenta o défice orçamental. Ainda assim, poder-se-ia admitir a sua classificação como *one-off*, caso estivesse, de facto, assegurada a sua efetiva descontinuidade temporal, o que não sucede uma vez que o programa foi estendido para além do ano de 2014, nomeadamente para o subsector da Administração Local (Portaria n.º 209/2014, de 13 de outubro), evidenciando tratar-se de uma medida de gestão de recursos humanos. Acresce que não são conhecidos os seus efeitos indiretos, designadamente sobre a receita fiscal e contributiva.

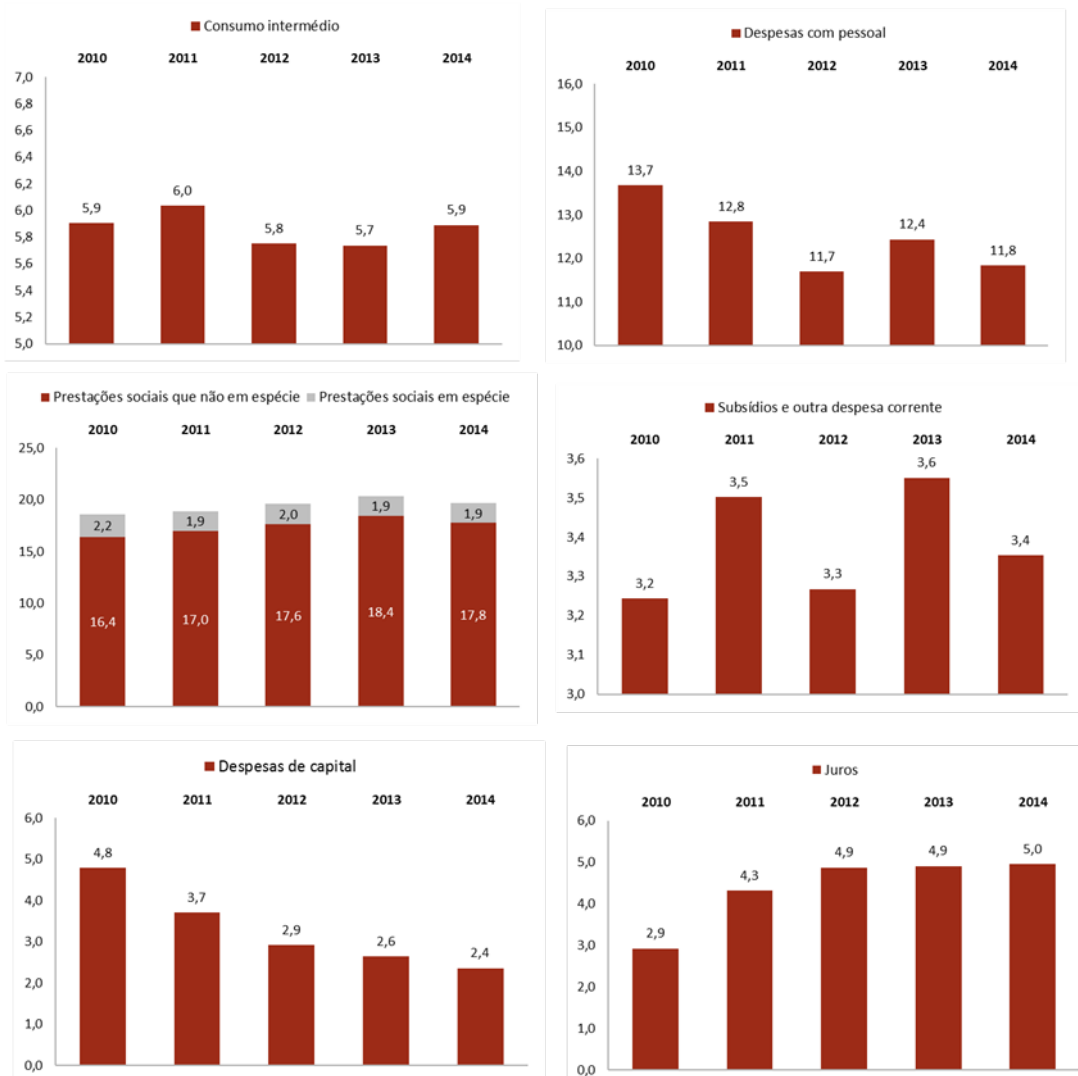
ANEXOS

Gráfico 20 – Evolução da receita ajustada, por componente 2010 - 2014 (% do PIB)



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

Gráfico 21 – Evolução da despesa ajustada, por componente 2010 - 2014 (% do PIB)



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

Quadro 9 – Conta das administrações públicas não ajustada 2010 - 2014 (M€)

	2010	2011	2012	2013	2014	Variação 2013/14		
						M€	%	Ctva
Receita Total	73 137	75 080	72 161	76 637	77 012	375	0,5	0,5
Receita corrente	70 855	73 141	69 190	75 063	75 741	678	0,9	0,9
Receita fiscal	38 989	41 115	38 481	42 831	43 538	708	1,7	0,9
Impostos indiretos	23 777	24 411	23 340	23 442	24 617	1 175	5,0	1,5
Impostos diretos	15 211	16 703	15 141	19 388	18 922	-467	-2,4	-0,6
Contribuições sociais	21 362	21 201	19 142	20 051	20 513	461	2,3	0,6
Das quais: efetivas	15 457	15 671	14 621	15 115	15 615	500	3,3	0,7
Vendas e outras receitas correntes	10 504	10 826	11 567	12 181	11 690	-491	-4,0	-0,6
Receitas de capital	2 282	1 939	2 971	1 574	1 271	-303	-19,2	-0,4
Despesa Total	93 237	88 048	81 611	84 818	84 729	-89	-0,1	-0,1
Despesa Primária	87 969	80 443	73 397	76 499	76 149	-350	-0,5	-0,4
Despesa Corrente Primária	75 019	72 791	67 989	71 315	70 572	-744	-1,0	-0,9
Consumo intermédio	10 627	10 645	9 685	9 719	10 194	475	4,9	0,6
Despesas com pessoal	24 611	22 614	19 688	21 060	20 481	-578	-2,7	-0,7
Prestações sociais	33 452	33 325	33 010	34 522	34 092	-430	-1,2	-0,5
em espécie	3 879	3 389	3 356	3 277	3 303	27	0,8	0,0
Subsídios	1 295	1 168	1 018	1 034	1 164	130	12,6	0,2
Outra despesa corrente	5 034	5 039	4 587	4 981	4 640	-341	-6,8	-0,4
Despesas de capital	12 950	7 652	5 408	5 184	5 577	393	7,6	0,5
FBCF	9 479	6 139	4 158	3 534	3 487	-47	-1,3	-0,1
Outras despesas de capital	3 471	1 513	1 250	1 650	2 090	440	26,7	0,5
Juros	5 268	7 604	8 214	8 319	8 580	262	3,1	0,3
Saldo global	-20 100	-12 967	-9 450	-8 181	-7 717	464	:	:
Saldo primário	-14 832	-5 363	-1 236	138	863	726	:	:
PIB nominal	179 930	176 167	168 398	169 395	173 053	3 658	:	:

Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: Ctva designa contributos para a taxa de variação anual.

Quadro 10 – Conta das administrações públicas ajustada 2010 - 2014 (% do PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014	Variação em p.p. do PIB	
						2010/2014	2013/2014
Receita Total	40,6	42,1	42,6	44,5	44,5	3,9	0,0
Receita corrente	39,4	41,0	41,0	43,6	43,8	4,4	0,2
Receita fiscal	21,7	22,9	22,7	24,7	25,2	3,5	0,5
Impostos indiretos	13,2	13,9	13,9	13,6	14,2	1,0	0,6
Impostos diretos	8,5	9,0	8,9	11,0	10,9	2,5	-0,1
Contribuições sociais	11,9	12,0	11,4	11,7	11,9	0,0	0,2
Das quais: efetivas	8,6	8,9	8,7	8,8	9,0	0,4	0,2
Vendas e outras receitas correntes	5,8	6,1	6,9	7,2	6,8	0,9	-0,4
Receitas de capital	1,2	1,1	1,6	0,9	0,7	-0,5	-0,2
Despesa Total	49,1	49,3	48,1	49,7	48,1	-1,0	-1,6
Despesa Primária	46,2	45,0	43,2	44,7	43,1	-3,1	-1,6
Despesa Corrente Primária	41,4	41,3	40,3	42,1	40,8	-0,6	-1,3
Consumo intermédio	5,9	6,0	5,8	5,7	5,9	0,0	0,2
Despesas com pessoal	13,7	12,8	11,7	12,4	11,8	-1,8	-0,6
Prestações sociais	18,6	18,9	19,6	20,4	19,7	1,1	-0,7
em espécie	2,2	1,9	2,0	1,9	1,9	-0,2	0,0
Subsídios	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7	0,0	0,1
Outra despesa corrente	2,5	2,9	2,7	2,9	2,7	0,2	-0,3
Despesas de capital	4,8	3,7	2,9	2,6	2,4	-2,4	-0,3
FBCF	4,1	3,2	2,5	2,1	2,0	-2,0	-0,1
Outras despesas de capital	0,7	0,5	0,5	0,6	0,3	-0,4	-0,2
Juros (PDE)	2,9	4,3	4,9	4,9	5,0	2,0	0,0
Saldo global	-8,5	-7,2	-5,5	-5,2	-3,6	4,9	3,6
Saldo primário	-5,6	-2,9	-0,7	-0,3	1,4	7,0	4,2
Carga fiscal	30,3	31,8	31,4	33,5	34,2	3,9	2,4

Fonte: INE. Cálculos do CFP.

Quadro 11 – Medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais (% do PIB)

	INE				
	2010	2011	2012	2013	2014
Receita	0,0	0,5	0,3	0,7	0,0
Receita de repatriamento de capitais	0,0		0,2		
Regime excecional de regularização de dívidas fiscais - IVA				0,1	
Regime excecional de regularização de dívidas fiscais - Out. Imp. Ind.				0,1	
Regime excecional de regularização de dívidas fiscais - IRS ; IRC				0,4	
Regime excecional de regularização de dívidas fiscais - IMI ; IMT				0,0	
Regime excecional de regularização de dívidas à segurança social				0,1	
Sobretaxa em sede de IRS relativos a rendimentos de 2011		0,5	0,1		
Despesa	2,7	0,7	0,4	0,4	0,9
Receita de concessões (abate à despesa de capital)	-0,1	0,0	-0,2		
Transferências de capital (Banca)	1,3	0,3	0,5	0,4	0,1
Pagamentos <i>one-off</i> à União europeia	0,1		0,1		
Assunções de dívida (Carris, STCP e Fundo Contragarantia Mútuo)					0,8
Entrega de submarinos	0,5				
Reclassificação de PPP	0,4	0,1			
Registo dívida Gov. Regional da Madeira	0,5				
Operações Madeira (Reclassificação Via Madeira)		0,2			
Dívidas de contratos-programa e a clubes de futebol na RA Madeira		0,1			
Medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais	2,7	1,2	0,7	1,1	0,9

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

LISTA DE ABREVIATURAS

Abreviaturas	Significado
AC	Administração Central
ACAP	Associação Automóvel de Portugal
ADM	Assistência na Doença aos Militares das Forças Armadas
ADSE	Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
AL	Administração Local
AP	Administrações Públicas
ARL	Administração Regional e Local
BANIF	Banco Internacional do Funchal
BdP	Banco de Portugal
BCP	Banco Comercial Português
BES	Banco Espírito Santo
BPN	Banco Português de Negócios
CARRIS	Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A.
CE	Comissão Europeia
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos, SA
CNTSI	Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional
CoCo	<i>Contingent convertible capital instruments</i>
CP	CP – Comboios de Portugal, EPE
CSI	Complemento Solidário para Idosos
Ctva	Contributo para a taxa de variação anual
Ctvh	Contributo para a taxa de variação homóloga
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGO	Direção-Geral do Orçamento
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo
FSS	Fundos de Segurança Social
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
ISV	Imposto sobre Veículos
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
M€	Milhões de Euros
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento do Estado
OER	Orçamento do Estado Retificativo
OMP	Objetivo de Médio Prazo
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PAEL	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Administração Local
PARVALOREM	Parvalorem, S.A.,
PDE	Procedimento por Défices Excessivos
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
POE	Proposta de Orçamento do Estado
p.p.	Pontos percentuais
PPP	Parcerias Público Privadas
PRMA	Programa de Rescisões por Mútuo Acordo

QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
Abreviaturas	Significado
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RERD	Regime Excecional de Regularização de Dívidas Fiscais e à Segurança Social
RSI	Rendimento Social de Inserção
SAD	Serviços de Assistência na Doença (da GNR e da PSP)
SEC	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SIEP	Síntese Estatística do Emprego Público
SNS	Serviço Nacional de Saúde
STCP	Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, S.A.
TC	Tribunal Constitucional
UE	União Europeia
VHA	Variação Homóloga Acumulada

PRINCIPAIS FONTES DE INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA

Banco de Portugal (2015 a), *Boletim Estatístico* – abril de 2015

Banco de Portugal (2015 b), *BPstat | Estatísticas online*

DGAEP (2015), *Síntese estatística do emprego público* - 4.º trimestre de 2014

DGO (2015), *Síntese de execução mensal de janeiro de 2015*

IGCP (2015), *Estatísticas online*

INE (2015 a), *Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional*, 4.º trimestre de 2014

INE (2015 b), *Procedimento dos Défices Excessivos (1.ª Notificação de 2015)*



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