

Proposta do Orçamento do Estado para 2014

No passado dia 15 de outubro, o Governo entregou na Assembleia da República, a proposta de lei do Orçamento do Estado para 2014.

Este documento visa prosseguir os compromissos que o Governo português assumiu no âmbito do Programa de Ajustamento Económico (PAE) e, designadamente, no cumprimento dos limites para o défice orçamental. No sétimo exame regular do PAE, tendo em conta a deterioração da atividade económica e o reconhecimento de que as medidas de consolidação orçamental, entretanto implementadas, se encontravam dentro dos valores especificados pelo Conselho, as metas para o défice de 2013 e 2014 foram objeto de revisão passando de 4,0% para 2,5% do PIB em 2014 e tendo-se fixado para 2015 o valor indicativo em 2,5% do PIB. Contudo, apesar da revisão em alta do limite do défice, o processo de consolidação orçamental continua a ser um fator determinante para que se atinja uma situação orçamental sustentável, com efeitos macroeconómicos positivos. Salienta-se a importância de uma evolução favorável das condições de financiamento, a fim de ser possível a emissão de dívida soberana com maturidades cada vez mais longas e a taxas tendencialmente mais baixas. O próprio processo de consolidação orçamental é também um instrumento fundamental para a sustentabilidade da dívida pública.

Assim, e partindo de um défice nominal de 5,9% do PIB, em 2013, e tendo em conta que:

- As medidas pontuais com impacto no saldo de 2013 têm um peso no PIB de 1p.p.⁶;
- Os fatores de pressão orçamental, como o acréscimo dos encargos com as Parcerias Público-Privadas (PPP) face a 2013, o aumento, em termos líquidos, do número de pensionistas e reformados e a necessidade de constituir uma dotação provisional para fazer face a despesas não previstas, representam 1 p.p. do PIB;
- A melhoria das perspetivas da atividade económicas para 2013 e 2014 tem um impacto favorável na redução anual do défice orçamental em 0,5 p.p. do PIB;
- Para se atingir um défice de 4% em 2014, terão que ser tomadas medidas de consolidação orçamental de 2,3% do PIB (Quadro 1).

Neste enquadramento, o Governo decidiu atuar em três frentes de atuação integradas:

- (i) Medidas transversais à Administração Pública,
- (ii) Medidas sobre o sistema de pensões, e
- (iii) Medidas sectoriais, como forma de concretizar uma redução sustentada dos níveis de despesa pública.

A alteração da política de rendimentos de todos os trabalhadores das Administrações Públicas e do Sector Empresarial do Estado, consubstanciada na redução progressiva entre 2,5% e 12% das remunerações mensais superiores a 600 euros, bem como dos titulares de cargos políticos e outros altos cargos públicos, a convergência da fórmula de cálculo das pensões da CGA com as da Segurança Social compensada com a não acumulação dos efeitos da convergência das pensões da CGA com a Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES), o ajuste da idade de acesso à pensão de velhice com base no fator de sustentabilidade, as reformas estruturantes no sistema educativo e reforma hospitalar e otimização de custos na área da saúde, do lado da despesa, constituem as medidas de carácter permanente da redução de despesa, e o aumento da tributação autónoma sobre automóveis detidos pelas empresas, do lado da receita, são as medidas com maior impacto no défice.

⁶ As medidas pontuais consideradas em 2013 são: (i) o regime excecional e temporário de regularização de dívidas fiscais e à Segurança Social (aumento da receita em 0,4% do PIB); (ii) o crédito fiscal extraordinário ao investimento (diminuição da receita em 0,1% do PIB); e (iii) a injeção de capital no BANIF reclassificada em transferência de capital (aumento da despesa em 0,4% do PIB).

Quadro 1 – Medidas de consolidação orçamental em 2014

	M€	% do PIB
Diminuição de Despesa	3.184	1,9
Despesas com o pessoal	1.320	0,8
Prestações sociais	891	0,5
Prestações sociais em espécie	21	0,0
Consumo intermédio	460	0,3
Subsídios	153	0,1
Investimento	290	0,2
Outra despesa corrente	48	0,0
Aumento de Receita	534	0,3
Impostos sobre a produção e a importação	170	0,1
Impostos sobre o rendimento e o património	240	0,1
Contribuições sociais	168	0,1
Outras receitas	415	0,2
Perda de receita fiscal das medidas em despesas com pessoal e prestações sociais	-314	-0,2
Perda de receita contributiva do empregado das medidas em despesas com pessoal	-145	-0,1
Total de medidas permanentes	3.718	2,2
Total de medidas pontuais	183	0,1
Total	3.901	2,3

Fonte: Ministério das Finanças.

Para 2014, prevê-se uma redução do défice orçamental excluído de medidas temporárias de 5,8%, para 4,2% do PIB. No que respeita aos saldos estruturais, após uma correção de 0,5 p.p. em 2013, prevê-se, em 2014, que o saldo global apresente uma subida de 1 p.p. do PIB face a 2013, situando-se nos -2,7% do PIB e o saldo primário aumente o seu excedente em 1,1p.p do PIB atingindo 1,7% do PIB (Quadro 2).

Quadro 2: Conta das Administrações Públicas – Principais indicadores
(% do PIB)

	2012	2013 ^e	2014 ^p
Saldo global	-6,4	-5,9	-4,0
Saldo primário	-2,1	-1,6	0,3
Juros	4,3	4,3	4,4
Medidas pontuais	-0,6	-0,1	0,1
Componente cíclica	-1,6	-2,1	-1,4
Saldo estrutural	-4,2	-3,7	-2,7
Var. saldo estrutural	2,3	0,5	1,0
Saldo primário estrutural	0,1	0,6	1,7
Var. saldo primário estrutural	2,6	0,5	1,1
Receita estrutural	40,9	43,0	42,6
Despesa estrutural	45,0	46,8	45,3
Despesa primária estrutural	40,7	42,4	40,9

Nota: e – estimativa; p – previsão.

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

No que respeita à dívida pública, o seu rácio no PIB, em 2014, deverá inverter a tendência de crescimento e apresentar uma diminuição, após atingir um máximo estimado para 2013, situando-se em 126,7% no final deste ano. Para este comportamento deverão contribuir os ajustamentos défice-dívida, o crescimento do PIB nominal e o saldo primário positivo, em sentido contrário, o efeito do diferencial dos juros face ao PIB nominal (Quadro 3).

A diminuição da dívida pública em 2014 por via dos ajustamentos défice-dívida reflete a redução de depósitos das Administrações Públicas e a aquisição adicional de títulos de dívida pública por parte do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

Quadro 3: Evolução da Dívida Pública
(% do PIB e p.p.)

	2012	2013 ^e	2014 ^p
<i>Stock</i> da dívida (final do ano)	124,1	127,8	126,7
variação da dívida (p.p. do PIB)	15,8	3,8	-1,2
Efeito saldo primário	2,1	1,6	-0,3
Efeito dinâmico (<i>snow-ball effect</i>)	8,3	4,2	2,2
Efeito juros	4,3	4,3	4,4
Efeito do crescimento nominal do PIB	3,9	-0,2	-2,1
Outros	5,4	-2,0	-3,1

Nota: e – estimativa; p – previsão.

Fontes: INE, BP e Ministério das Finanças.

O atual cenário macroeconómico reflete a informação disponível aquando os oitavo e nono exames regulares e as medidas constantes da Proposta do Orçamento de Estado para 2014.

Quadro 4: Indicadores

	2012	2013 ^(e)	2014 ^(p)
PIB e Componentes da Despesa (Taxa de crescimento homólogo real, %)			
PIB	-3,2	-1,8	0,8
Consumo Privado	-5,4	-2,5	0,1
Consumo Público	-4,7	-4,0	-2,8
Investimento (FBCF)	-14,3	-8,5	1,2
Exportações de Bens e Serviços	3,2	5,8	5,0
Importações de Bens e Serviços	-6,6	0,8	2,5
Contributos para o crescimento do PIB (pontos percentuais)			
Procura Interna	-6,9	-3,6	-0,3
Procura Externa Líquida	3,8	1,9	1,1
Evolução dos Preços			
Deflator do PIB	-0,3	1,9	0,9
IPC	2,8	0,6	1,0
Evolução do Mercado de Trabalho			
Emprego	-4,2	-3,9	-0,4
Taxa de Desemprego (%)	15,7	17,4	17,7
Produtividade aparente do trabalho	1,0	2,2	1,2
Saldo das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)			
Capacidade/Necessidade líquida de financiamento face ao exterior	0,2	2,3	3,5
- Saldo da Balança Corrente	-1,9	0,5	1,9
da qual Saldo da Balança de Bens	-4,7	-2,6	-1,7

Notas: p – previsão, e – estimativa.

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Neste contexto, projeta-se para 2013 uma contração do PIB de 1,8% em média anual, uma revisão em alta em 0,5 p.p. face à estimativa apresentada no âmbito do Orçamento do Estado Retificativo para 2013.

Para o ano corrente é ainda de mencionar a revisão em baixa da taxa de desemprego, que deverá situar-se em 17,4%.

Para 2014, prevê-se agora um crescimento do PIB de 0,8%, em consequência de uma contribuição menos negativa da procura interna, bem como a manutenção do contributo positivo da procura externa líquida. O investimento deverá apresentar uma evolução positiva de 1,2%, resultante de uma melhoria do investimento empresarial, em conjunto com condições de financiamento mais favoráveis da economia portuguesa. Também o consumo privado deverá apresentar uma recuperação de 0,1% em 2014, após o ajustamento ocorrido nos últimos três anos.

Esta nova dinâmica da procura interna vem materializar a recuperação da atividade económica. Ao nível das contas externas, a manutenção de um elevado crescimento das exportações, em linha com a procura externa, sustenta a expectativa de que o ajustamento continue, fixando-se em 3,5% do PIB o saldo conjunto da Balança Corrente e de Capital, reforçando a Balança Corrente o excedente alcançado em 2013.

A taxa de desemprego deverá situar-se nos 17,7%, acompanhada pela manutenção de uma produtividade aparente do trabalho positiva, ainda que em desaceleração. Este facto é explicado pelo efeito conjunto de uma queda do emprego inferior à registada em 2013 e um crescimento do produto.

A inflação deverá atingir 1% em 2014, num contexto de ausência de tensões inflacionistas nos mercados internacionais de *commodities*, sendo que esta ligeira subida da inflação face a 2013 traduzirá alguma pressão sobre os preços derivada da melhoria da procura interna, e algum ganho de rentabilidade dos empresários, após anos consecutivos de contração das margens de lucro.