



**Conselho das Finanças Públicas**  
*Portuguese Public Finance Council*

# **Análise do Programa de Estabilidade 2015-2019**

**Relatório do Conselho das Finanças Públicas**

**n.º 5/2015**

**maio 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 8 de maio de 2015.

Encontra-se disponível em [www.cfp.pt](http://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

<b>SUMÁRIO EXECUTIVO .....</b>	<b>V</b>
<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>2 AVALIAÇÃO DO AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL E DO CUMPRIMENTO DAS REGRAS ENTRE 2015 E 2019 .....</b>	<b>2</b>
2.1 SALDOS ORÇAMENTAIS.....	2
2.2 AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL E POSTURA DA POLÍTICA ORÇAMENTAL .....	3
2.3 EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA .....	5
<b>3 MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL.....</b>	<b>8</b>
<b>4 RISCOS NAS PROJEÇÕES ORÇAMENTAIS .....</b>	<b>11</b>
<b>5 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL ENTRE 2015 E 2019.....</b>	<b>14</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>17</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS .....</b>	<b>19</b>

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Cumprimento da Regra do Saldo (% e p.p. do PIB).....	4
Gráfico 2 – Política orçamental e posição cíclica [2011-2019].....	5
<b>Gráfico 4 – Contributos para a evolução da dívida pública, 2015-2019</b> (em % do PIB)....	6
<b>Gráfico 3 – Evolução da dívida pública</b> (em % do PIB) .....	7
Gráfico 5 – Evolução do saldo, receita e despesa ajustada (% do PIB).....	11
Gráfico 6 – Limites plurianuais de despesa no âmbito do QPPO (em M€).....	14
Gráfico 7 – Alteração dos limites para 2015-2018 desde o QPPO inicial (em M€).....	15
Gráfico 8 – Evolução da despesa sujeita aos limites do QPPO.....	16

## Índice de Quadros

Quadro 1 – Indicadores orçamentais.....	3
Quadro 2 – Cumprimento das regras do saldo orçamental (% do PIB).....	7
Quadro 3 – Elasticidades subjacentes às projeções do PE/2015 (M€ e %).....	12
Quadro 4 – Conta das Administrações Públicas ajustada, 2014 – 2019 (em % do PIB).....	17
Quadro 5 – Conta das Administrações Públicas não ajustada, 2014 – 2019 (em % do PIB)..	17

## SUMÁRIO EXECUTIVO

O CFP já se pronunciou sobre o cenário macroeconómico subjacente ao Programa de Estabilidade 2015-2019 no seu [Parecer n.º 1/2015](#) pelo que neste relatório não se inclui a secção sobre o mesmo que constou dos Relatórios publicados em anos anteriores.

O Programa de Estabilidade 2015-2019 reafirma o objetivo de encerramento da situação de défice excessivo em 2015, prevendo até 2019 uma trajetória de correção com vista à eliminação do desequilíbrio orçamental e uma redução do peso da dívida no PIB. A trajetória apresentada encontra-se em linha com o exigido pelas regras orçamentais a que Portugal se encontra vinculado.

De um modo global, o Programa de Estabilidade 2015-2019 prevê uma reversão progressiva de medidas transitórias aplicadas nos anos recentes, sendo o seu efeito mais do que compensado pela melhoria da conjuntura económica, por uma redução dos encargos com juros e pelo recurso a novas medidas, algumas das quais ainda em aberto quanto ao seu desenho. Neste domínio, assinala-se a identificação de medidas para todo o horizonte temporal do programa, uma melhoria importante face aos anteriores documentos de programação orçamental apresentados.

No entanto, as projeções orçamentais apresentadas pelo Ministério das Finanças para o horizonte 2015-2019 apresentam riscos. Para assegurar o nível de receita previsto no programa será determinante a melhoria da atividade económica e da eficiência fiscal, uma vez que o efeito das reformas implementadas em 2015 na receita fiscal é ainda um fator de incerteza. Em particular, a previsão da receita de impostos indiretos apresenta em todo o horizonte de projeção uma evolução mais forte que a sua base de incidência macroeconómica, sendo essa elasticidade particularmente elevada em 2015.

No que se refere à despesa, a trajetória apresentada assenta na concretização de várias medidas e no forte contributo da redução dos encargos com juros. A necessidade de introdução em 2016 de uma medida para assegurar a sustentabilidade da Segurança Social estimada em aproximadamente 600 M€ (0,3% do PIB), com uma configuração necessariamente diferente da hipótese técnica assumida no programa, condiciona as projeções apresentadas. A trajetória apresentada para os juros da dívida, encontra-se fortemente dependente da redução das taxas de juro da dívida pública portuguesa, uma vez que o efeito dos saldos primários e dos ajustamentos défice-dívida na redução da dívida seriam por si sós insuficientes para assegurar a quebra dos encargos com juros prevista no Programa.

O ajustamento estrutural previsto no Programa de Estabilidade 2015-2019 aponta para o cumprimento do Objetivo de Médio Prazo (OMP) em 2016 e uma estabilização do saldo estrutural em torno daquele referencial nos anos seguintes. Atingido o OMP o programa prevê uma deterioração do saldo primário estrutural, refletindo a ausência de medidas adicionais de consolidação orçamental, compensada pela referida redução dos encargos com juros. Esta evolução traduz-se numa orientação não restritiva para a política orçamental após 2016.

Contudo, para além dos riscos assinalados, o cumprimento do OMP em 2016 está muito dependente da estimativa considerada para a evolução do hiato do produto e conseqüente componente cíclica. Um menor valor absoluto para a estimativa do hiato do produto em 2016, pode fazer com o que o OMP possa não ser alcançado com o défice orçamental de 1,8% do PIB previsto para 2016.

A projeção do Ministério das Finanças aponta para que o rácio da dívida pública inicie uma trajetória descendente em 2015 atingindo 107,6 p.p. do PIB em 2019, cumprindo as regras de redução da dívida aplicáveis a Portugal. O efeito do crescimento económico dará o maior contributo para essa redução, os excedentes primários e os ajustamentos serão responsáveis pela parte remanescente. A magnitude da redução da dívida está assim, em parte, dependente da concretização das operações subjacentes aos ajustamentos défice-dívida, nomeadamente da utilização de depósitos.

Cerca de seis meses após a sua atualização na Lei do OE/2015, o Programa de Estabilidade preconiza uma revisão dos limites de despesa da administração central financiada por receita geral do Quadro Plurianual de Programação Orçamental, exceto o relativo a 2015, desta vez significativamente em baixa, não existindo no relatório do Programa de Estabilidade qualquer justificação para uma alteração tão expressiva. Com base na informação disponibilizada, não foi possível avaliar a compatibilidade daqueles limites de despesa com os objetivos orçamentais definidos em contas nacionais para o período 2015-2019.

# 1 INTRODUÇÃO

No presente relatório procede-se à análise do Programa de Estabilidade para o período de 2015-2019. Dá-se assim cumprimento ao que se encontra determinado no artigo 7.º dos estatutos do Conselho das Finanças Públicas (CFP), designadamente no que diz respeito à produção de relatórios sobre o Programa de Estabilidade e demais procedimentos no quadro regulamentar europeu do Pacto de Estabilidade e Crescimento, bem como sobre o Quadro Plurianual de Programação Orçamental. O cenário macroeconómico subjacente ao Programa de Estabilidade 2015-2019 foi já objeto de análise pelo CFP no [Parecer n.º 1/2015](#) pelo que neste relatório não se inclui a secção sobre o mesmo que constou dos Relatórios publicados em anos anteriores.

O relatório encontra-se estruturado em cinco capítulos. O primeiro é introdutório e apresenta os objetivos da análise e a estrutura do documento. No segundo capítulo apresenta-se uma avaliação do ajustamento orçamental e do cumprimento das regras aplicáveis a Portugal no período 2015-2019. No terceiro e quarto capítulos procede-se a uma apreciação das medidas de política orçamental e dos riscos subjacentes às projeções apresentadas para aquele período. No quinto e último capítulo faz-se uma apreciação do Quadro Plurianual de Programação Orçamental apresentado no Programa de Estabilidade 2015-2019 (PE/2015).

Para uma melhor avaliação do esforço de consolidação orçamental, os agregados orçamentais das administrações públicas foram ajustados do efeito de medidas temporárias, medidas não recorrentes e de outros fatores especiais. Neste âmbito, assinala-se o facto de estes ajustamentos diferirem daqueles que estão subjacentes às contas apresentadas no Relatório do PE/2015 para 2014, conforme referido em anteriores relatórios. Apesar das medidas temporárias consideradas a partir de 2016 não serem identificadas no PE/2015, o CFP ajustou as contas do seu montante, podendo este entendimento ser objeto de revisão, em função da natureza que essas medidas venham a assumir.

A elaboração deste relatório beneficiou de informação e esclarecimentos adicionais prestados por entidades do Ministério das Finanças (MF), designadamente do Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais (GPEAR) e da Direção-Geral do Orçamento (DGO), que o CFP desde já agradece.

## 2 AVALIAÇÃO DO AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL E DO CUMPRIMENTO DAS REGRAS ENTRE 2015 E 2019

*O cumprimento da Recomendação do Conselho ECOFIN, de 18 de junho de 2013 deverá conduzir ao encerramento em 2015 do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE). A partir de 2016 é expectável que a avaliação da situação das finanças públicas de Portugal passe a ser efetuada ao abrigo da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). Assim, para além da manutenção do saldo orçamental abaixo de 3% do PIB, Portugal deverá assegurar uma convergência do saldo estrutural em direção ao OMP fixado em - 0,5% do PIB. Até atingir o OMP, os Estados-Membros que, como Portugal, apresentem um nível de dívida superior a 60% do PIB, devem realizar um ajustamento anual mínimo de 0,5 p.p. do PIB, caso o crescimento do PIB seja superior ao crescimento do produto potencial e o hiato do produto de situe no intervalo [-3, -1,5]. Com o encerramento do PDE, inicia-se um período transitório de três anos até se começar a aplicar a regra de correção do excesso de dívida ao ritmo de 5% ao ano. Durante esse período (2016-18), Portugal deverá fazer progressos suficientes com vista à redução do rácio da dívida. Esses progressos serão avaliados anualmente, tanto de forma ex-ante como ex-post, comparando-os com um ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA), que tem em conta o efeito do ciclo económico e o padrão de referência para a redução da dívida.*

### 2.1 SALDOS ORÇAMENTAIS

**A projeção do MF para o período 2015-19 reafirma o encerramento da situação de défice excessivo previsto para 2015, prevendo até 2019 uma trajetória de correção com vista à eliminação do desequilíbrio orçamental.** Reiterando o objetivo de correção de défice excessivo até final de 2015, tal como recomendado pelo Conselho da União Europeia, (não obstante uma previsão de défice (2,7%) superior ao recomendado (2,5% do PIB))<sup>1</sup>, a sua concretização permitirá o encerramento do PDE e a consequente saída do mecanismo de correção previsto na vertente corretiva do PEC. A partir de 2016, já no âmbito da vertente preventiva do PEC, a projeção do PE/2015 aponta para uma trajetória do saldo orçamental, consentânea com as regras do PEC (ver ponto 2.2).

**Entre 2015 e 2019, o MF projeta a evolução do saldo orçamental de um défice de 2,7% do PIB para um excedente de 0,2% do PIB.** Esta melhoria de 2,9 p.p. do PIB (3 p.p. do PIB em termos ajustados)<sup>2</sup> resulta da previsão de excedentes primários crescentes (melhoria cumulativa de 1,5 p.p. do PIB) e da redução do peso dos juros da dívida pública (em 1,4 p.p. do PIB). A melhoria do saldo ocorrerá numa conjuntura favorável, beneficiando de um significativo contributo positivo do ciclo económico, estimado em 2,2 p.p. do PIB. A previsão de evolução favorável dos juros conduz a que a melhoria cumulativa do saldo primário seja

<sup>1</sup> [Recomendação de 18 de junho de 2013](#), na sequência da atualização do *Economic Outlook* para Portugal em maio de 2013, por parte da Comissão Europeia (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).

<sup>2</sup> Ver nota ao Quadro 1. O PE/2015 não identifica as medidas temporárias consideradas a partir de 2016. Em função da natureza dessas medidas o saldo ajustado considerado pelo CFP poderá ser objeto de revisão. Sem eliminar os efeitos dessas medidas (correspondente a 0,1% do PIB), obter-se-ia um défice estrutural de 0,4% em 2016, ou seja, inferior ao Objetivo de Médio Prazo (-0,5%) e uma estabilização da posição orçamental acima do Objetivo de Médio Prazo, no ano de 2017 (-0,4% do PIB). Em consequência, o excedente primário estrutural resultaria superior em 0,1 p.p. do PIB nos anos de 2016 e 2017.



inferior à prevista para o saldo global. No seu conjunto, estes fatores contribuem para a correção prevista do desequilíbrio orçamental e para uma trajetória descendente da dívida pública.

**Quadro 1 – Indicadores orçamentais**

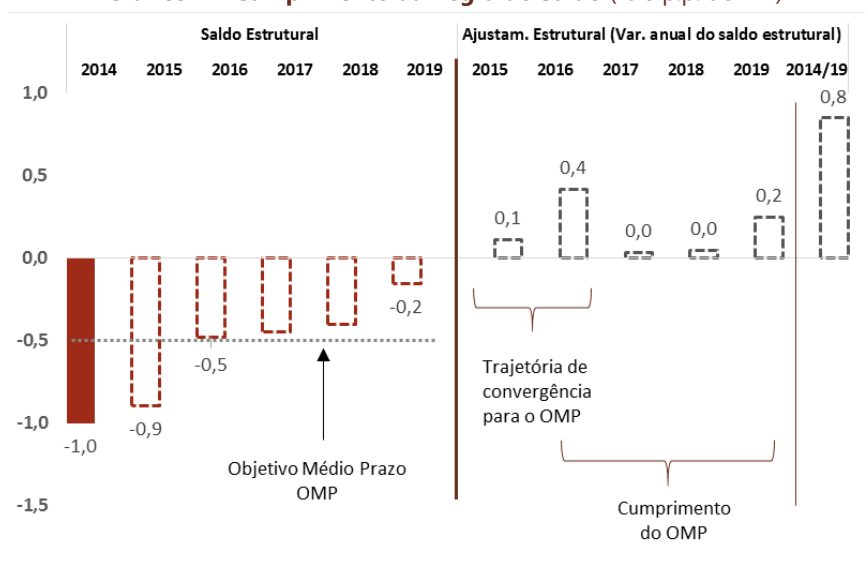
Saldo orçamental:	Em % do PIB							Variação (p.p. PIB)								
	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2010-14	2015-19
Primário	-8,2	0,5	2,2	2,6	3,0	3,2	3,7	-1,4	0,4	1,7	0,3	0,4	0,3	0,5	8,7	1,5
Global	-11,2	-4,5	-2,7	-1,8	-1,1	-0,6	0,2	-1,4	0,4	1,7	1,0	0,6	0,6	0,7	6,7	2,9
Ajustado de med. temporárias, não recorrentes e de fatores especiais (FE)	-8,5	-3,6	-2,8	-1,8	-1,2	-0,6	0,2	1,2	1,6	0,8	1,0	0,6	0,6	0,7	4,9	3,0
Ajustado do ciclo	-10,5	-1,9	-0,8	-0,4	-0,4	-0,4	-0,2	-2,2	-0,2	1,1	0,4	0,0	0,0	0,2	8,7	0,6
Estrutural	-7,9	-1,0	-0,9	-0,5	-0,5	-0,4	-0,2	0,4	1,0	0,1	0,4	0,0	0,0	0,2	6,9	0,7
Primário estrutural	-5,0	4,0	4,1	3,8	3,6	3,4	3,4	0,3	1,1	0,1	-0,2	-0,2	-0,2	0,0	8,9	-0,7
<i>por memória</i>																
medidas temp., não recorrentes e FE	-2,6	-0,9	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	-2,6	-1,2	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	-0,1
hiato do produto*	-1,3	-5,1	-3,8	-2,6	-1,4	-0,3	0,6	1,6	1,1	1,3	1,2	1,2	1,1	1,0	-3,8	4,4
componente cíclica	-0,7	-2,6	-1,9	-1,3	-0,7	-0,2	0,3	0,8	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	-1,9	2,2
juros	2,9	5,0	5,0	4,3	4,1	3,8	3,5	0,0	0,0	0,0	-0,6	-0,2	-0,3	-0,3	2,0	-1,4

Fonte: INE, MF. Cálculos do CFP. Nota: \* em percentagem do produto potencial. A componente cíclica foi calculada de acordo com o método comunitário das semi-elasticidades tendo por base o hiato do produto do MF; (i) As medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais relativos aos anos de 2010-17 constam do Quadro 6 em Anexo. Para os anos de 2016 e 2017, o CFP considerou o impacto das “medidas temporárias” apresentadas no Quadro 5 do Apêndice Quadros Estatísticos, constante do relatório do PE/2015; (ii) as variações podem não corresponder às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

## 2.2 AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL E POSTURA DA POLÍTICA ORÇAMENTAL

**O ajustamento estrutural previsto no PE/2015 aponta para o cumprimento do Objetivo de Médio Prazo (OMP) em 2016 e para uma estabilização do saldo estrutural em torno daquele referencial nos anos seguintes.** De acordo com a projeção do MF, a trajetória de convergência para o OMP indica que aquele objetivo seja atingido em 2016, um ano antes do previsto no DEO/2014. No âmbito da vertente preventiva do PEC, o ajustamento estrutural mínimo anual até atingir aquele objetivo deveria ser de 0,5 p.p. do PIB, esforço que não será necessário assegurar integralmente em 2016, dado o cumprimento do OMP nesse ano apenas exigir uma redução do défice estrutural em 0,4 p.p. do PIB, com base nas projeções do Programa de Estabilidade. A estabilização do saldo estrutural no OMP no período 2017 a 2018 decorrerá do contributo favorável dos juros que compensará a deterioração do saldo primário estrutural.

**Gráfico 1 – Cumprimento da Regra do Saldo (% e p.p. do PIB)**



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. Nota: Os valores estruturais encontram-se expurgados dos efeitos do ciclo económico e líquidos do efeito de medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais. (Ver Quadro 6)

**De acordo com os pressupostos subjacentes ao PE/2015, a partir de 2016, a política orçamental assumirá uma orientação não restritiva.** Contrariamente ao verificado no período de 2011 a 2015, em que a orientação de política orçamental assumiu uma natureza restritiva (ver painel esquerdo do Gráfico 2),<sup>3</sup> visando assegurar a correção da situação de défice excessivo e a convergência com o OMP, o compromisso de atingir em 2016 o OMP, e seguidamente manter ou melhorar esse saldo estrutural, passará, de acordo com as projeções do MF, a ser conduzido no quadro de uma política orçamental não restritiva.

**Com efeito, o MF prevê que o hiato do produto, atualmente negativo, se reduza progressivamente, passando a apresentar um diferencial positivo em 2019,** ou seja que o nível do produto gerado na economia naquele ano se situe acima do seu potencial.<sup>4</sup> Devido à incerteza na estimativa do nível do produto potencial, é habitual utilizar-se também a variação do hiato do produto para caracterizar uma melhoria ou deterioração da conjuntura. A melhoria da conjuntura prevista pelo MF (correspondente a uma variação positiva do hiato do produto), é visível no painel direito do Gráfico 2. Assim, num contexto de recuperação da economia, a evolução da posição orçamental, nos anos de 2016 a 2019, aponta para uma deterioração cumulativa do saldo primário estrutural de 0,7 p.p. do PIB, refletindo uma política expansionista de 2016 a 2018 e neutral em 2019.

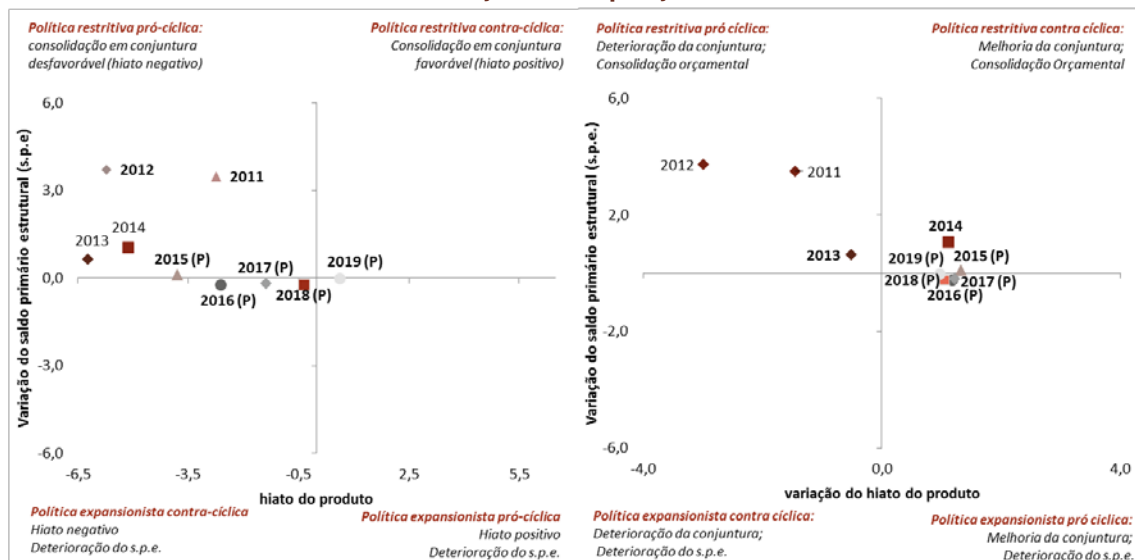
**De acordo com o previsto no PE/2015, não se prosseguirá uma trajetória de melhoria do saldo primário estrutural uma vez atingido o OMP.** Com efeito, a partir de 2016 o MF

<sup>3</sup> Neste período a natureza da política orçamental restritiva abrangeu dois momentos: um primeiro pro-cíclico entre 2011 e 2013, na medida em que os progressos orçamentais obtidos se realizaram no quadro de uma evolução desfavorável da conjuntura; um segundo contra-cíclico, (2014, 2015) em que a evolução favorável da conjuntura facilitou o processo de ajustamento estrutural.

<sup>4</sup> Um hiato do produto positivo significa que o nível do produto gerado pela economia é superior ao seu potencial. Para mais detalhe sobre o conceito de hiato do produto e produto potencial consultar o [Glossário de termos das Finanças Públicas](#).

prevê uma deterioração do saldo primário estrutural todos os anos (ver Gráfico 2), com exceção do ano de 2019, refletindo a ausência de medidas adicionais de consolidação orçamental. Recorda-se que o saldo estrutural após 2016 não se deteriora por este efeito ser compensado pelo comportamento favorável da despesa com juros (ver Quadro 1).

**Gráfico 2 – Política orçamental e posição cíclica [2011-2019]**



Fonte: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: (i) A natureza da política orçamental é avaliada pela variação do saldo primário estrutural; (ii) A evolução da 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.

### 2.3 EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

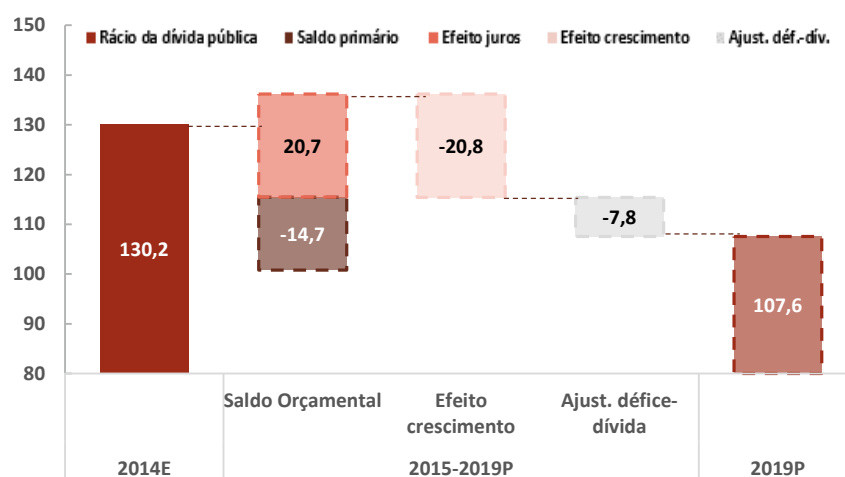
**A projeção do MF aponta para que o rácio da dívida pública inicie uma trajetória descendente em 2015 atingindo 107,6 p.p. do PIB em 2019.** No período que o PE/2015 contempla, o MF prevê uma diminuição do rácio da dívida em 22,9 p.p. do PIB. O efeito do crescimento económico dará o maior contributo para essa redução, sendo responsável por cerca de 50% da variação, sendo os excedentes primários e os ajustamentos responsáveis pela parte remanescente. Os juros serão o único fator a contrariar aquela diminuição apesar do MF prever um decréscimo anual da despesa com juros ao longo do horizonte temporal do PE/2015, passando de 5,0 p.p. do PIB em 2015 para 3,5 p.p. do PIB em 2019. Esta previsão reflete uma diminuição da taxa de juro implícita em 0,6 p.p. naquele período, o que traduz uma expectativa de evolução favorável das condições de financiamento do Estado e o efeito do reembolso antecipado do empréstimo ao FMI.<sup>5</sup>

**No final de 2019, o MF prevê uma redução da dívida pública, em termos nominais, de 3,3 mil M€ face a 2014.** De acordo com o PE/2015, o decréscimo mais expressivo do stock de dívida irá registar-se em 2015 (4,1 mil M€). No horizonte temporal 2015-2019, o único incremento da dívida pública nominal previsto pelo MF acontecerá no ano de 2016 (2,7 mil M€). Assinala-se, porém, que esta redução nominal está fortemente dependente da concretização das operações subjacentes ao ajustamento défice-dívida.

<sup>5</sup> Os empréstimos do FMI ao abrigo do PAEF apresentam para Portugal condições menos vantajosas de financiamento que os empréstimos contraídos junto do MEEF e do FEEF.

**O PE/2015 prevê um impacto favorável dos ajustamentos défice-dívida no período 2015-19 de 7,8 p.p. do PIB.** Estes ajustamentos refletem nomeadamente: (i) a utilização de depósitos para amortização de dívida pública, (ii) o encaixe que será obtido através da venda do Novo Banco, que permitirá a amortização dos empréstimos concedidos ao Fundo de Resolução e (iii) a realização de compra de dívida pública por parte do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

**Gráfico 3 – Contributos para a evolução da dívida pública, 2015-2019 (em % do PIB)**



Fonte: MF. Cálculos CFP.

**A trajetória da dívida pública apresentada no PE/2015 supera os requisitos mínimos das regras da dívida aplicáveis a Portugal no período transitório (2016-18).** A partir de 2019 aplica-se a regra de redução da dívida ao ritmo de um vigésimo por ano, que também é cumprida na projeção apresentada no PE/2015. No apuramento do ajustamento mínimo exigido para a dívida pública (*Minimum Linear Structural Adjustment - MLSA*),<sup>6</sup> os cálculos do CFP tiveram por base o saldo estrutural para o ano de 2015 e a trajetória do PIB nominal prevista no PE/2015, bem como uma hipótese para o crescimento nominal da economia em 2020 ligeiramente abaixo (em 0,1 p.p.) do nível previsto pelo Governo para 2019. Com base nestes pressupostos, o cumprimento das regras do período de transição exigirá alcançar em 2018 uma dívida pública inferior a 115,6% do PIB.<sup>7,8</sup> A tabela seguinte compara a evolução da dívida prevista no PE/2015 com a que resultaria caso se efetuasse o ajustamento estrutural linear mínimo exigido no período de transição. Como se pode ver, a trajetória prevista no PE/2015 supera em todos os anos a trajetória mínima exigida por esta regra.

<sup>6</sup> Durante o período transitório de três anos, até à aplicação da regra de redução do diferencial da dívida em 5% ao ano, é exigido aos Estados-Membros uma redução da dívida pública de modo a satisfazer pelo menos um de três critérios: retrospectivo, prospetivo, e ajustado do ciclo. Todos os critérios pressupõem um ajustamento linear ao longo de três anos. A magnitude do ajustamento exigido é proporcional ao desvio da trajetória estimada da dívida na ausência de ajustamento relativamente ao valor de referência (ou seja, mantendo o saldo estrutural inalterado no valor do ano de encerramento do procedimento dos défices excessivos). Para mais detalhe sobre os critérios para determinação do MLSA consultar: [Análise do Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018](#).

<sup>7</sup> Este resultado corresponde ao cumprimento do critério que nestas condições se revela o menos restritivo: o critério retrospectivo.

<sup>8</sup> As previsões do MF apontam para que se atinja em 2018 um saldo estrutural de - 0,4% e uma dívida de 112,1% do PIB.

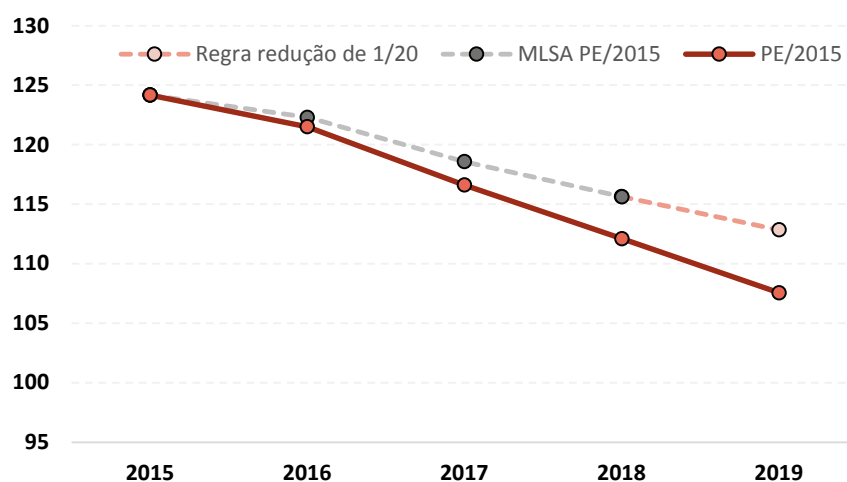
**Quadro 2 – Cumprimento das regras do saldo orçamental (% do PIB)**

Ano	Dívida PE/2015	Valor de referência para a dívida MLSA
2015	124,2	124,2
2016	121,5	122,3
2017	116,6	118,6
2018	112,1	115,6
2019	107,6	112,8

Fonte: MF. Cálculos CFP.

**Do conjunto de regras orçamentais a que Portugal se encontra vinculado, a manutenção do saldo estrutural ao nível do OMP constitui a restrição ativa no período transitório.** Embora o cumprimento da regra relativa à redução do rácio da dívida pública permitisse a manutenção de um saldo estrutural de -0,9 do PIB entre 2016 e 2018, a necessidade de assegurar em simultâneo o cumprimento da regra do saldo estrutural exige que se alcance o OMP de -0,5 do PIB em 2016, o que implica uma redução da dívida mais acentuada naquele período.

**Gráfico 4 – Evolução da dívida pública (em % do PIB)**



Fonte: MF. Cálculos CFP.

### 3 MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL

*No que diz respeito à identificação de medidas de política orçamental no PE/2015 assinala-se uma significativa melhoria face aos documentos de programação orçamental apresentados em anos anteriores, na medida em que identifica um conjunto de medidas a implementar ao longo de todo o horizonte temporal. Porém, a falta de especificação algumas medidas e da sua programação temporal condiciona das projeções apresentadas bem como a respetiva avaliação.*

**Para 2015, as medidas de consolidação orçamental permanentes previstas deverão ter um impacto na receita de 504 M€ (0,3% do PIB) e uma diminuição da despesa em 530 M€ (0,3% do PIB).** De acordo com o MF, as medidas permanentes consideradas no relatório da proposta do OE/2015 no valor de 1034 M€ (0,6% do PIB) não sofreram alterações no âmbito do PE/2015. Aproximadamente 85% do incremento previsto na receita encontra-se alicerçado em aumentos de impostos indiretos e diretos, bem como de contribuições sociais. Contudo, os impactos das reformas do IRS,<sup>9</sup> do IRC<sup>10</sup> e da Fiscalidade Verde não são objeto de detalhe nem a receita que se espera obter com a continuação dos esforços no combate à fraude e à evasão fiscais. Tais riscos poderão ser atenuados pela melhoria das perspetivas macroeconómicas para 2015. Do lado da despesa, o maior volume de poupanças decorre de medidas incidentes no consumo intermédio com um impacto de 507 M€, onde se destacam a redução de despesas com estudos, pareceres (179 M€) e outras medidas sectoriais (190 M€). De realçar ainda que a medida que prevê a introdução de um teto máximo sobre as prestações sociais (poupança de 100 M€) não está especificada no relatório do PE/2015, não indicando quais as prestações sobre as quais poderá vir a incidir, o que não permite avaliar a sua exequibilidade operacional.

**A estratégia orçamental apresentada prevê para o horizonte temporal 2016-2019 uma redução de aproximadamente 840 M€ na despesa e um decréscimo da receita estimado em cerca de 1542 M€ refletindo a reversão gradual de algumas medidas transitórias.** Do lado da despesa a redução mais significativa respeita à adoção de uma estratégia mais ambiciosa de reembolso antecipado dos empréstimos do FMI, a qual permitirá, em consonância com a estimativa do MF, uma poupança na despesa com juros no valor de 730 M€.<sup>11</sup> Do lado da receita destaca-se a redução anual de 0,875 p.p. da sobretaxa aplicada em sede de IRS (190 M€ por ano), representando cerca de 760 M€ ao longo deste período.<sup>12</sup> Entre outras medidas do lado da receita, merecem referência as seguintes: redução em 2 p.p.

<sup>9</sup> O MF informou o CFP que “no horizonte temporal 2015-2019 considera-se como impacto da reforma do IRS: - 150 milhões de euros em 2015. Trata-se de uma medida com impacto orçamental neutro, uma vez que é compensada pela receita a obter através da reforma da Fiscalidade Verde.” Note-se que, para além do quociente familiar, foram também introduzidas alterações noutros domínios: o reforço para 15% da percentagem de dedução das despesas com saúde, o acréscimo dos limites máximos das principais deduções à coleta, o aumento do mínimo de existência, a exclusão de tributação das mais-valias geradas com a alienação de habitação para amortizar empréstimos, assim como o aumento da dedução específica dos pensionistas.

<sup>10</sup> Sem prejuízo do impacto das inúmeras outras alterações legislativas preconizadas com a Reforma do IRC, a redução da taxa normal de 2 p.p. ocorrida em 2014 (com efeitos na autoliquidação a ocorrer em 2015) terá, só por si, um custo orçamental de 200 M€, segundo o MF.

<sup>11</sup> Estimativa do MF de acordo com as taxas de juro à data.

<sup>12</sup> De salientar que a Lei do OE/2015 prevê um crédito fiscal — que indexou a redução da sobretaxa ao aumento da receita com IRS e IVA — com efeitos apenas em 2016. A redução gradual da sobretaxa não colide com o crédito fiscal.

na tabela do IRC em 2015, a gerar uma perda prevista de 200 M€ no orçamento de 2016; transferência da contribuição sobre o setor bancário para o Fundo de Resolução Europeu, a explicar queda de 130 M€; eliminação da tributação extraordinária sobre o gás natural, levando a perda de 50 M€.

**No que respeita às medidas para o período 2016-2019, seria desejável um maior detalhe quanto à previsão no PE/2015 do impacto das medidas a implementar em cada um dos anos do horizonte de projeção.** Esse detalhe seria relevante designadamente no que se refere ao impacto anual previsto do pagamento antecipado dos empréstimos ao FMI (730 M€), das medidas na rubrica de consumos intermédios (390 M€), da reversão gradual de outras medidas de carácter transitório (190 M€) e da substituição gradual do IMT nas transações de imóveis por Imposto do Selo (230 M€).

**Na estratégia para o horizonte temporal 2016-2018 está prevista a compensação parcial da extinção progressiva do IMT e a eliminação da contribuição sobre o sector energético.** Com o objetivo de compensar de forma parcial e gradual a receita do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT), no valor de 459 M€,<sup>13</sup> o MF prevê um aumento da receita do Imposto do Selo, com um impacto acumulado de 230 M€. No PE/2015 não é especificado o ritmo de redução da contribuição sobre o sector energético, para a qual se encontra prevista uma receita de 150 M€ em 2015, na sequência do alargamento das incidências objetiva e subjetiva dessa tributação.<sup>14</sup>

**Tal como previsto no âmbito da Reforma do IRC, o MF prevê uma redução gradual da taxa deste imposto até 2019, ano em que se fixará em 17%.** O MF estima um custo para 2016 que ascende a 200 M€ decorrente da redução da taxa em 2 p.p. em 2015. Entre 2017 e 2019 projeta um custo anual adicional de 100 M€. Não obstante, o MF projeta que o efeito da redução da taxa será mais que compensado na receita em valor absoluto deste imposto em resultado da melhoria da atividade económica e do alargamento da base tributável por via da reforma da faturação.<sup>15</sup>

**O MF prevê a necessidade de introdução de uma medida para assegurar a sustentabilidade da Segurança Social estimada em aproximadamente 600 M€.** No PE/2015 o MF assumiu as hipóteses técnicas evidenciadas no DEO 2014-2018. Assim, para 2016, considera um acréscimo de receita de 277 M€<sup>16</sup> e uma redução das prestações sociais

---

<sup>13</sup> A extinção do IMT foi consagrada em lei em Setembro de 2013 (n.º 2 do artigo 81.º da [Lei das Finanças Locais](#)). A medida ora anunciada configura uma anulação parcial desta decisão.

<sup>14</sup> A [Lei n.º 33/2015, de 27 de abril](#) procedeu ao alargamento das incidências objetiva e subjetiva dessa tributação de forma a abranger os comercializadores do Sistema Nacional de Gás Natural que detenham contratos de aprovisionamento de longo prazo em regime de *take-or-pay*.

<sup>15</sup> Diversas alterações de âmbito fiscal no sentido de combater a fraude fiscal e de criar um incentivo à exigência de faturas (vd. [Decreto-Lei n.º 197/2012](#) (novas regras de faturação) e n.º 198/2012, ambos de 24 de agosto). O [Decreto-Lei n.º 198/2012](#) que entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2013, procedeu à criação de medidas de controlo da emissão de faturas, bem como a criação de um incentivo de natureza fiscal.

<sup>16</sup> 170 M€ decorrente de um aumento da taxa normal do IVA em 0,25 p.p. e 107 M€ de incremento de 0,2 p.p. da contribuição do trabalhador para os sistemas de previdência social, a suportar por todos os trabalhadores. Estas duas medidas, a par do aumento do Imposto do Selo para substituição do IMT, são as únicas com impacto positivo na receita.

em 372 M€. <sup>17</sup> Porém, dada a decisão de inconstitucionalidade<sup>18</sup>, a configuração da medida terá que ser necessariamente diferente da apresentada em 2014. Tal facto condiciona as projecções apresentadas no PE/2015, que, na ausência dessa medida, refletiriam uma sobre orçamentação da receita e/ou subavaliação da despesa.

**O MF estima que a reversão gradual da redução remuneratória em vigor para os funcionários públicos, 20% ao ano, com reposição integral em 2019 dos níveis vigentes em 2010, tenha um custo anual de 153 M€.** No PE/2015 o MF não especifica qual o impacto nas receitas fiscal e contributiva resultante desta reversão. A CES, que só se aplica a rendimentos mensais de pensões que excedam 4611€ será reduzida a 50% em 2016 e eliminada em 2017.

**O MF prevê novas medidas de reforma e racionalização dos serviços públicos com impacto de 390 M€ na rubrica de consumos intermédios.** A medida não se encontra adequadamente fundamentada, sendo referidas a título exemplificativo as iniciativas de política na área do medicamento e a gradual concretização da estratégia global de racionalização das tecnologias de informação e comunicação.

**De um modo global, a PE/2015 prevê uma reversão progressiva de medidas transitórias aplicadas nos anos recentes, sendo o seu efeito compensado com recurso a medidas adicionais ainda incertas.** A melhoria prevista ao longo do horizonte temporal do PE/2015, assenta em medidas com incertezas associadas, algumas das quais insuficientemente especificadas, mesmo em termos temporais. De destacar as poupanças previstas com medidas cujo detalhe ainda não se conhece como é o caso da relativa à sustentabilidade da Segurança Social, com uma magnitude de 600 M€ ao longo de todo o período do PE/2015, que acresce à medida prevista no âmbito do OE/2015 também relativa à Segurança Social, com um impacto de 100M€. A sua rápida especificação será indispensável para que se concretizem os efeitos previstos pelo MF.

---

<sup>17</sup> De referir que, excluindo as medidas temporárias consideradas, os 372 M€ representam cerca de 84% das medidas de redução de despesa para este ano.

<sup>18</sup> Acórdão n.º 575/2014, Processo n.º 819/14.

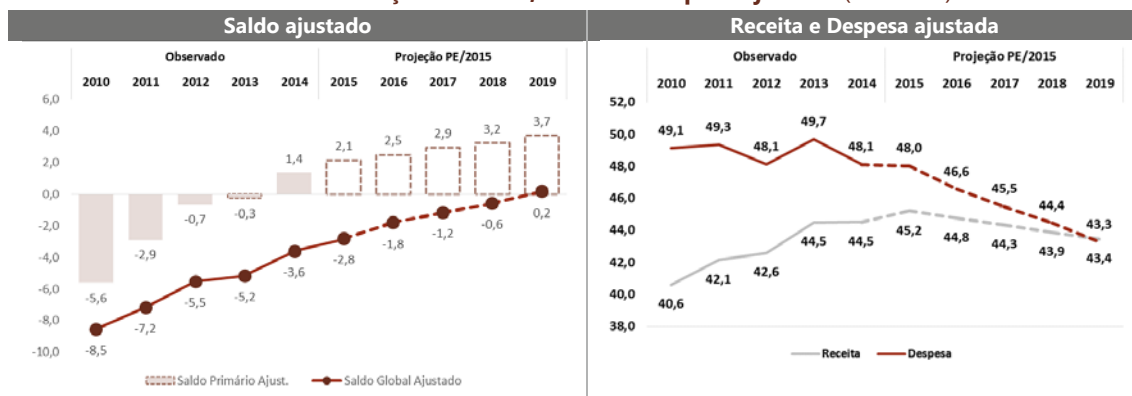


## 4 RISCOS NAS PROJEÇÕES ORÇAMENTAIS

As projeções orçamentais apresentadas pelo MF para o horizonte 2015–2019 apresentam riscos. Conforme referido no capítulo 2 do presente relatório, a trajetória apresentada no PE/2015 permite assegurar o cumprimento das regras a que Portugal ficará vinculado a partir de 2015, ano em que se prevê o encerramento do Procedimento em caso de Défices Excessivos. O MF projeta uma melhoria do saldo ajustado entre 2015 e 2019 de 3 p.p. do PIB, que decorre essencialmente da redução esperada do peso da despesa (-4,8 p.p. do PIB). O contributo da despesa primária para esta redução deverá ascender a 3,3 p.p. do PIB, sendo o remanescente assegurado pela prevista quebra dos encargos com juros, em 1,4 p.p. do PIB até 2019.

**A trajetória apresentada para a evolução da despesa no PE/2015 apresenta vários riscos.** Face ao cenário de políticas invariante estimado pelo MF, para atingir os níveis de despesa projetados até 2019 serão necessárias medidas com um impacto na despesa primária equivalente a 0,3 p.p. do PIB no final do horizonte de projeção, admitindo que se confirma a despesa com juros projetada.<sup>19</sup> Neste âmbito assinala-se, como já referido, o risco associado à indefinição de algumas medidas refletidas na projeção da despesa com prestações sociais. Acresce que a projeção de despesa para algumas rubricas não parece suficientemente fundamentada.

**Gráfico 5 – Evolução do saldo, receita e despesa ajustada (% do PIB)**



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

**No que diz respeito à trajetória apresentada para os encargos com juros, esta encontra-se fortemente dependente da redução das taxas de juro da dívida pública portuguesa,** uma vez que o efeito dos saldos primários e dos ajustamentos défice-dívida na redução da dívida seriam por si sós insuficientes para assegurar a quebra da despesa com juros prevista no PE/2015. Salienta-se que a redução da taxa de juro não decorre apenas da ação discricionária do Governo, mas reflete também condições do mercado que aquele não controla, nomeadamente as respeitantes à política monetária do BCE e à estabilidade da área do euro. A concretização de uma redução dos encargos com juros inferior à projetada teria consequências no cumprimento da regra relativa à variação do saldo estrutural.

<sup>19</sup> O MF prevê uma redução da despesa com juros em 2019 de 0,1 p.p. do PIB face ao cenário de políticas invariantes.

**Na receita, a melhoria da atividade económica e da eficiência fiscal serão determinantes para assegurar os níveis previstos.** Para o ano de 2015, a redução do défice prevista pelo MF está fortemente dependente da evolução prevista para a receita fiscal, designadamente dos impostos indiretos (0,6 p.p. do PIB). Esta variação reflete a esperada melhoria da atividade económica, bem como o efeito das medidas introduzidas nesta categoria de impostos.<sup>20</sup> Porém, o aumento da receita de impostos indiretos projetado pelo MF (correspondente a uma variação de 7,6%), encontra-se muito acima da variação nominal prevista para o consumo privado naquele ano (1,8%).<sup>21</sup> Esta variação, que corresponde a uma elasticidade de 4,2 em 2015 e a manutenção de elasticidades superiores à unidade até 2019,<sup>22, 23</sup> deverá refletir ganhos adicionais no âmbito do combate à fraude e à evasão fiscais incorporados na previsão do MF. Apesar de se considerar fundamental o aprofundamento do combate à fraude e à evasão fiscais, a incerteza associada aos potenciais ganhos em termos de receita pode comprometer o cumprimento das metas previstas.

**Quadro 3 – Elasticidades subjacentes às projeções do PE/2015 (M€ e %)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Elasticidade imp. indiretos face ao consumo privado	2,4	4,2	1,5	1,3	1,3	1,4
Elasticidade imp. diretos face às remunerações	3,0	2,1	0,2	0,5	0,5	0,5
Elasticidade das contribuições sociais efetivas face às remunerações	12,3	5,8	1,0	1,5	1,0	0,9
Elasticidade dos imp. indiretos face ao PIB	3,1	2,6	1,4	1,2	1,2	1,3
Elasticidade dos imp. diretos face ao PIB	0,6	0,9	0,1	0,3	0,3	0,4
Elasticidade das contribuições sociais efetivas face ao PIB	2,3	2,4	0,6	0,9	0,6	0,6

Fonte: INE. MF. Cálculos do CFP. | Notas: Os valores da receita de impostos e de contribuições sociais efetivas não foram ajustados de medidas. A receita de contribuições efetivas inclui as contribuições para a ADSE.

**O efeito das reformas implementadas em 2015 na receita fiscal é ainda um fator de incerteza.** Em 2015 foi implementada a reforma do IRS que, de acordo com as estimativas do MF, deverá resultar numa perda de receita de 150 M€, efeito que será compensado pelo incremento decorrente da reforma da Fiscalidade Verde. Todavia, o efeito neutro esperado destas duas reformas não é ainda passível de validação, podendo não ser assegurado ao longo de todo o horizonte de projeção.

<sup>20</sup> Em 2015 o MF prevê um aumento da receita de impostos indiretos de 1,8 mil M€. Deste aumento, 291M€ corresponde ao impacto das medidas previstas na POE/2015. Excluindo o efeito destas medidas, para manter a elasticidade face ao consumo privado verificada em 2014, seria necessário uma melhoria da eficiência fiscal equivalente a 500 M€.

<sup>21</sup> Embora o consumo privado possa ser considerado como base macroeconómica dos impostos indiretos, esta apresenta algumas limitações. Importa salientar que, por exemplo, no caso do IVA, a variação agregada do consumo privado não capta o efeito da evolução diferenciada das suas componentes sujeitas a diferentes regimes ou taxas, nem as relativas aos consumos intermédios do setor privado (caso de alguns sectores isentos como a atividade bancária, a saúde e a educação), ao consumo público (nas suas componentes de prestações sociais em espécie e consumo intermédio) e ao investimento público.

<sup>22</sup> A elasticidade da receita fiscal mede a variação relativa desta variável face à sua base de incidência, ou seja, traduz a sensibilidade da receita a alterações da base de incidência (PIB, às remunerações e ao consumo privado), permitindo avaliar a prudência do MF nas previsões de receita fiscal e contributiva.

<sup>23</sup> Para mais informação sobre as elasticidades da receita fiscal e contributiva calculadas para Portugal consultar [Price, R. W., T. Dang and Y. Guillemette \(2014\), "New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance", OECD](#) e [Esteves, P. S. e Braz, C.R. \(2013\), "Previsão de curto prazo das receitas dos impostos indiretos: uma aplicação para Portugal", Banco de Portugal](#).

**Para além dos riscos assinalados, o cumprimento do OMP está também dependente da estimativa considerada para a evolução do hiato do produto e consequente componente cíclica.** Um menor valor absoluto para a estimativa do hiato do produto em 2016, pode fazer com o que o OMP possa não ser alcançado com o défice orçamental de 1,8% do PIB previsto para 2016.<sup>24</sup>

**A inversão da trajetória da dívida pública está condicionada pelo nível de amortizações previsto para 2015 e anos seguintes.** Para além da amortização antecipada dos empréstimos ao FMI, em 2015 o MF prevê ainda a amortização dos empréstimos do Fundo de Resolução ao Estado e à banca com base nas receitas da alienação do Novo Banco, cujo valor não é ainda conhecido. Para além do risco desta operação poder determinar uma revisão do défice de 2014, uma venda deste ativo por um valor inferior ao da injeção de capital público naquele banco pode dificultar a obtenção do rácio de 124,2% do PIB em 2015, comprometendo a trajetória da dívida apresentada no PE/2015. Para além disso, outras operações incorporadas no ajustamento défice/dívida previsto, como a redução de depósitos, dependem da manutenção de condições favoráveis de financiamento no mercado que, como já assinalado, não dependem exclusivamente da atuação do MF.

---

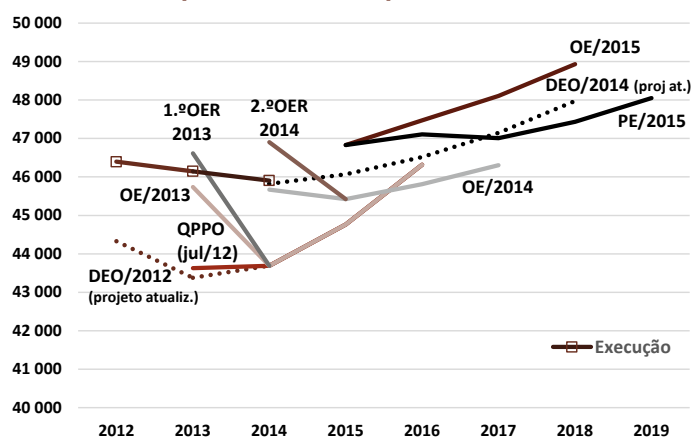
<sup>24</sup> Vide a estimativa do hiato do produto constante na [Spring Economic Forecast da Comissão Europeia](#), de 5 de maio de 2015.

## 5 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL ENTRE 2015 E 2019

Embora o Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) tenha sido criado em 2012, ainda não existe regulamentação que defina de forma rigorosa a despesa que está sujeita aos seus limites, nem o tratamento de situações específicas como sejam as transferências do Estado para os Serviços e Fundos Autónomos (SFA) que gerem saldos. Constatou-se que a despesa considerada no QPPO não corresponde integralmente à despesa da administração central financiada por receitas gerais, uma vez que no entendimento do MF existem operações específicas de despesa financiada por receitas gerais, com impacto diferenciado na despesa de determinado ano, consoante se esteja ou não na lógica de elaboração do QPPO. Esta interpretação levanta questões de comparabilidade entre os dados da execução consolidada e os limites aprovados no QPPO.

Cerca de seis meses após a sua atualização mais recente, o Programa de Estabilidade incorpora um projeto de revisão dos limites do QPPO. Este instrumento de contenção da despesa continua a não revelar a necessária estabilidade. Após todos os limites do QPPO para o período 2015-2018 terem sido atualizados no âmbito da Lei do OE/2015 - por forma a refletir a reposição da redução remuneratória, na sequência do Acórdão do Tribunal Constitucional<sup>25</sup> - o PE/2015 volta a prever a revisão daqueles limites, com exceção do relativo ao ano de 2015.

Gráfico 6 – Limites plurianuais de despesa no âmbito do QPPO (em M€)



Fonte: Ministério das Finanças. | Notas: as linhas a cheio correspondem às diversas previsões do MF: QPPO original (aprovado pela Lei n.º 28/2012, de 31/7), OE/2013 (Lei n.º 66-B/2012, de 31/12), 1.º OER/2013 (Lei n.º 51/2013, de 24/7), OE/2014 (Lei n.º 83-C/2013, de 31/12), 2.º OER/2014 (Lei n.º 75-A/2014, de 30/9), OE/2015 (Lei n.º 82-B/2014, de 31/12) e PE/2015 ([Resolução da Assembleia da República n.º 15/2015, publicado em 8/5/2015](#)). Representam-se ainda a tracejado os projetos de atualização do QPPO apresentados no âmbito do DEO/2012 e do DEO/2014. Os pontos quadrangulares correspondem à execução orçamental entre 2012 e 2014.

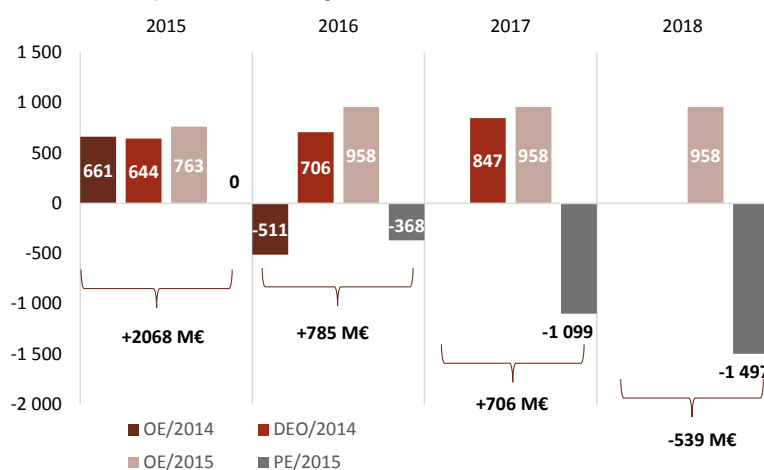
**Porém, ao contrário do que sucedeu anteriormente desta vez os limites foram revistos em baixa.** Os anos relevantes para verificar este resultado são 2016 a 2018, por terem sido objeto de fixação de limites na versão anterior (OE/2015). O MF prevê que o limite para o ano de 2016 diminua 368 M€, particularmente nos agrupamentos de programas da área

<sup>25</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014, de 30 de maio, que declarou a inconstitucionalidade da redução remuneratória prevista no artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 de 31 de dezembro.

económica (355 M€) e social (325 M€), compensando a revisão em alta nos agrupamentos de programas da área de soberania (211 M€) e segurança (102 M€). A revisão em baixa dos limites de despesa para os anos de 2017 e 2018 ascende a 1099 M€ e 1497 M€, respetivamente (ver Gráfico 6 e Gráfico 7). Refira-se que no relatório do PE/2015 não existe justificação para esta significativa revisão em baixa face aos montantes aprovados pela Lei do OE/2015.<sup>26</sup> O horizonte temporal do novo QPPO constante do PE/2015 termina em 2019, ano em que o limite de despesa é de 48 053 M€.

**Os limites para o período de 2015-2018 sofreram alterações significativas desde que foram inicialmente estabelecidos.** Face ao QPPO 2013-2016, aprovado em julho de 2012,<sup>27</sup> os limites de despesa definidos para 2015 e para 2016 no Programa de Estabilidade são superiores em 2068 M€ e 785 M€, respetivamente. O limite para 2017 aumentou 706 M€ desde que foi inicialmente estabelecido na Lei do OE/2014 e o limite para 2018 é inferior (em 539 M€) ao que constava no projeto de atualização apresentado no DEO/2014. Note-se que, até à aprovação do PE/2015, apenas havia ocorrido uma única revisão em baixa: nos termos da Lei do OE/2014, o limite do QPPO para o ano de 2016 tinha diminuído em 511 M€ face ao montante aprovado no QPPO inicial.

**Gráfico 7 – Alteração dos limites para 2015-2018 desde o QPPO inicial (em M€)**



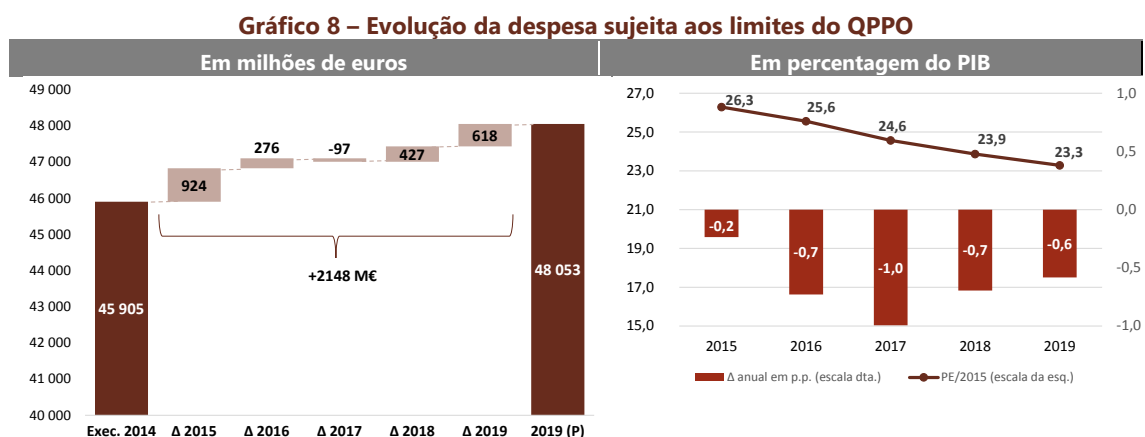
Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos CFP. | Nota: nos anos de 2015 e 2016, a revisão inicial tem por referência o QPPO 2013-16, aprovado pela Lei n.º 28/2012, de 31 de julho; no ano de 2017 a primeira alteração respeita ao projeto de atualização do montante aprovado no OE/2014; a revisão inicial do limite para 2018 é face ao projeto de atualização apresentado no DEO/2014.

**Entre 2015 e 2019, a despesa da administração central sujeita aos limites do QPPO deverá aumentar em termos absolutos e diminuir o seu peso no PIB.** No referido período, o MF prevê um aumento global de 2148 M€. O acréscimo mais expressivo deverá ocorrer no corrente ano (+924 M€), metade do qual justificado pelo programa “Gestão da Dívida

<sup>26</sup> Apenas é feita uma comparação com os limites publicados no DEO/2014.

<sup>27</sup> Lei n.º 28/2012, de 31 de julho. O CFP volta a recomendar a revogação do n.º 2 do artigo 2.º da Lei que instituiu o QPPO, que determina que os limites referentes ao período de 2014 a 2016 são indicativos. A manutenção da referida norma entra em conflito com o disposto na LEO, diploma que tem valor reforçado.

Pública”.<sup>28</sup> Saliente-se também o aumento previsto no final do horizonte temporal do QPPO (427 M€ e 618 M€ em 2018 e 2019, respetivamente). O novo QPPO incluído no PE/2015 aponta para que a despesa apenas diminua no ano de 2017 (-97 M€) – ver Gráfico 8. A confirmar-se esta evolução, registar-se-á uma inversão da trajetória nominal descendente da despesa sujeita aos limites do QPPO.<sup>29</sup> Contudo, em percentagem do PIB, a despesa sujeita aos limites do QPPO deverá diminuir 3,2 p.p. entre 2015 e 2019, devendo corresponder a 23,3% do PIB no último ano do horizonte temporal do QPPO.



Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos CFP. | Notas: o valor executado em 2014 é provisório; “Δ.” designa a variação prevista face ao ano anterior.

**No relatório do PE/2015 não é demonstrada a compatibilidade dos limites de despesa previstos no QPPO com os objetivos orçamentais definidos em contas nacionais para o período 2015-2019.** Nos termos do n.º 4 do artigo 12.º-D da LEO, o QPPO deve definir os limites de despesa da administração central financiada por receitas gerais, em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade. Porém, no relatório do PE/2015 não existe evidência dessa compatibilidade, sendo apenas referido que “o limite de despesa para a administração central é consistente com as perspetivas de médio prazo para as finanças públicas e com as metas de referência assumidas para as administrações públicas em contabilidade nacional”. A informação adicional disponibilizada pelo MF a pedido do CFP revelou-se insuficiente para aferir essa consistência. Refira-se ainda que, ao contrário do previsto no n.º 6 do artigo 12.º-D da LEO, continuam a não ser publicadas, conjuntamente com o QPPO, as projeções de receitas gerais e próprias dos organismos da administração central e do subsector da segurança social para os quatro anos seguintes.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Em menor grau, destacam-se os aumentos previstos nos programas “Solidariedade, Emprego e Segurança Social” e “Finanças e Administração Pública”. Para efeitos de comparação, considerou-se no programa “Solidariedade, Emprego e Segurança Social” (ao invés do programa “Finanças e Administração Pública”) a transferência para a CGA para cobertura de encargos com pensões em 2014, em consonância com o procedimento adotado a partir de 2015.

<sup>29</sup> Com efeito, no triénio 2012-2014 a despesa diminuiu 491 M€, particularmente nos agrupamentos de programas da área económica e social, mais do que compensando o aumento da despesa com os programas da área de soberania - ver Gráfico 1.

<sup>30</sup> Esta disposição legal nunca foi cumprida.

## ANEXOS

**Quadro 4 – Conta das Administrações Públicas ajustada, 2014 – 2019 (em % do PIB)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variação em p.p.	
							2014/2019	2015/2019
<b>Receita Total</b>	<b>44,5</b>	<b>45,2</b>	<b>44,8</b>	<b>44,3</b>	<b>43,9</b>	<b>43,4</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,8</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>43,8</b>	<b>44,4</b>	<b>44,0</b>	<b>43,5</b>	<b>43,1</b>	<b>42,6</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,8</b>
Receita fiscal	25,2	25,8	25,6	25,5	25,3	25,2	0,1	-0,5
Impostos indiretos	14,2	14,9	15,1	15,2	15,3	15,4	1,2	0,6
Impostos diretos	10,9	10,9	10,6	10,3	10,0	9,8	-1,1	-1,1
Contribuições sociais	11,9	11,8	11,6	11,5	11,3	11,1	-0,8	-0,7
Das quais: efetivas	9,0	9,4	9,2	9,2	9,1	9,0	-0,1	-0,4
Vendas e outras receitas correntes	6,8	6,8	6,7	6,5	6,4	6,3	-0,5	-0,5
<b>Receitas de capital</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>48,1</b>	<b>48,0</b>	<b>46,6</b>	<b>45,5</b>	<b>44,4</b>	<b>43,3</b>	<b>-4,8</b>	<b>-4,8</b>
<b>Despesa Primária</b>	<b>43,1</b>	<b>43,1</b>	<b>42,2</b>	<b>41,4</b>	<b>40,6</b>	<b>39,7</b>	<b>-3,4</b>	<b>-3,3</b>
Despesa Corrente Primária	40,8	40,4	39,7	38,8	38,0	37,2	-3,6	-3,2
Consumo intermédio	5,9	6,1	6,1	5,8	5,6	5,3	-0,6	-0,7
Despesas com pessoal	11,8	11,1	10,9	10,5	10,2	9,9	-1,9	-1,2
Prestações sociais	19,7	19,4	19,1	18,9	18,6	18,3	-1,4	-1,1
em espécie	1,9	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5	-0,4	-0,2
Subsídios	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	-0,2	0,0
Outra despesa corrente	2,7	3,3	3,2	3,2	3,2	3,2	0,5	-0,1
Despesas de capital	2,4	2,7	2,6	2,6	2,6	2,5	0,2	-0,2
FBCF	2,0	2,3	2,2	2,2	2,3	2,2	0,2	-0,1
Outras despesas de capital	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
<b>Juros</b>	<b>5,0</b>	<b>5,0</b>	<b>4,3</b>	<b>4,1</b>	<b>3,8</b>	<b>3,5</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,4</b>
<b>Saldo global</b>	<b>-3,6</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,2</b>	<b>3,8</b>	<b>3,0</b>
Saldo primário	1,4	2,1	2,5	2,9	3,2	3,7	2,3	1,6

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos CFP.

**Quadro 5 – Conta das Administrações Públicas não ajustada, 2014 – 2019 (em % do PIB)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variação em p.p.	
							2014/2019	2015/2019
<b>Receita Total</b>	<b>44,5</b>	<b>45,2</b>	<b>44,8</b>	<b>44,3</b>	<b>43,9</b>	<b>43,4</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,8</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>43,8</b>	<b>44,4</b>	<b>44,0</b>	<b>43,5</b>	<b>43,1</b>	<b>42,6</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,8</b>
Receita fiscal	25,2	25,8	25,6	25,5	25,3	25,2	0,1	-0,5
Impostos indiretos	14,2	14,9	15,1	15,2	15,3	15,4	1,2	0,6
Impostos diretos	10,9	10,9	10,6	10,3	10,0	9,8	-1,1	-1,1
Contribuições sociais	11,9	11,8	11,6	11,5	11,3	11,1	-0,8	-0,7
Das quais: efetivas	9,0	9,4	9,2	9,2	9,1	9,0	-0,1	-0,4
Vendas e outras receitas correntes	6,8	6,8	6,7	6,5	6,4	6,3	-0,5	-0,5
<b>Receitas de capital</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>49,0</b>	<b>47,9</b>	<b>46,5</b>	<b>45,5</b>	<b>44,4</b>	<b>43,3</b>	<b>-5,7</b>	<b>-4,7</b>
<b>Despesa Primária</b>	<b>44,0</b>	<b>43,0</b>	<b>42,2</b>	<b>41,4</b>	<b>40,6</b>	<b>39,7</b>	<b>-4,3</b>	<b>-3,2</b>
Despesa Corrente Primária	40,8	40,4	39,7	38,8	38,0	37,2	-3,6	-3,2
Consumo intermédio	5,9	6,1	6,1	5,8	5,6	5,3	-0,6	-0,7
Despesas com pessoal	11,8	11,1	10,9	10,5	10,2	9,9	-1,9	-1,2
Prestações sociais	19,7	19,4	19,1	18,9	18,6	18,3	-1,4	-1,1
em espécie	1,9	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5	-0,4	-0,2
Subsídios	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	-0,2	0,0
Outra despesa corrente	2,7	3,3	3,2	3,2	3,2	3,2	0,5	-0,1
Despesas de capital	3,2	2,6	2,5	2,5	2,6	2,5	-0,7	-0,1
FBCF	2,0	2,3	2,2	2,2	2,3	2,2	0,2	-0,1
Outras despesas de capital	1,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,9	0,1
<b>Juros</b>	<b>5,0</b>	<b>5,0</b>	<b>4,3</b>	<b>4,1</b>	<b>3,8</b>	<b>3,5</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,4</b>
<b>Saldo global</b>	<b>-4,5</b>	<b>-2,7</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,2</b>	<b>4,6</b>	<b>2,9</b>
Saldo primário	0,5	2,2	2,6	3,0	3,2	3,7	3,2	1,5

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos CFP.

**Quadro 6 – Medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais** (em % do PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Receita</b>	<b>0,0</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,8</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Receita de repatriamento de capitais	0,05		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					
<b>Despesa</b>	<b>2,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>
Receita de concessões (abate à despesa de capital)	-0,1	0,0	-0,2			-0,1		
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					
Outras medidas							-0,1	0,0
<b>Medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais</b>	<b>-2,6</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>

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



## LISTA DE ABREVIATURAS

Abreviaturas	Significado
ADSE	Direção Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração
BCE	Banco Central Europeu
BdP	Banco de Portugal
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FE	Fatores especiais
FEEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
GPEARl	Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Impostos sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
M€	Milhões de euros
MEEF	Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira
MF	Ministério das Finanças
MLSA	<i>Minimum Linear Structural Adjustment</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OER	Orçamento do Estado Retificativo
OMP	Objetivo de Médio Prazo
p.p.	Pontos percentuais
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PDE	Procedimento dos Défices Excessivos
PE	Programa de Estabilidade
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PO	Política Orçamental
POE	Proposta de Orçamento do Estado
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
SFA	Serviços e Fundos Autónomos



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](http://www.cfp.pt)