

Orçamento Cidadão

O ORÇAMENTO DO ESTADO 2014

Ministério das Finanças

Orçamento Cidadão

O ORÇAMENTO DO ESTADO 2014

Índice

Porquê um Orçamento Cidadão?	4	Quais os impostos mais relevantes e qual a receita estimada do OE 2014?	17
O que é o Orçamento do Estado?	5	De onde vem a receita do Estado? (IRS - escalões de rendimento)	18
O que está incluído no Orçamento do Estado?	6	De onde vem a receita do Estado? (IRC – escalões de volume de negócios)	19
Como se faz, aprova, implementa e monitoriza o Orçamento do Estado?	7	Quais as medidas para reduzir o défice em 2014?	20
Como é que as recentes adversidades afectam o Orçamento do Estado?	10	Onde será gasto o dinheiro dos contribuintes em 2014?	21
Em que previsões para 2014 se baseia o Governo para definir as receitas e despesas inscritas no Orçamento do Estado?	11	Contributos para a reforma da despesa pública	23
O que se prevê para o défice orçamental e a dívida pública em 2014?	12	A redução da despesa nas prestações sociais	24
Quanto dinheiro já recebemos da Troika e quanto falta receber?	13	Grandes componentes da despesa pública: pensões e despesas com o pessoal	25
Dados relativos à evolução do défice orçamental e da dívida pública	14	A redução da despesa na saúde e na educação	26
Do défice orçamental de 2013 ao défice orçamental de 2014	15	Que medidas para promover o crescimento da economia no OE2014?	28
De onde vem a receita do Estado?	16	Glossário	29
		Informação desagregada por organismo	30
		Onde encontrar mais informação – Ficha Técnica	31

Porquê um Orçamento Cidadão?

O que é?

O Orçamento Cidadão (OC) resume o Orçamento do Estado (OE) nos seus pontos essenciais. Pretende-se, através de quadros e tabelas simplificados, a fácil compreensão pelos eleitores das prioridades e decisões implícitas na política orçamental.

A comunicação das prioridades orçamentais é fundamental para que os cidadãos entendam como o governo pretende cobrar receitas e onde elas vão ser gastas; como espera cumprir os objectivos do défice orçamental e da dívida pública.

A elaboração deste documento pretende estabelecer boas práticas de transparência que servem para aumentar a qualidade da democracia em Portugal.

O valor da Transparência Orçamental

Existem Orçamentos Cidadão em vários países europeus, tais como o Reino Unido, a Suécia, os Países Baixos, entre outros. Em todos estes, o Orçamento Cidadão é visto como um instrumento que serve dois objectivos: por um lado a **responsabilização dos governantes** e por outro o **envolvimento dos cidadãos no processo político**.

Como utilizar?

Neste Orçamento Cidadão, poderá encontrar informação acessível e objectiva sobre:

1. Processo do Orçamento do Estado e respetivas componentes.
2. Cenários que o governo antecipa para a evolução da economia em 2014, os quais condicionam as escolhas orçamentais.
3. Os objectivos para o [défice orçamental](#) e a [dívida pública](#), bem como um conjunto de outros indicadores-chave.
4. Receitas e despesas previstas para 2014.
5. Síntese das principais medidas da política orçamental do lado da receita e despesa.

O presente documento tem por base a Lei nº83-C/2013 de 31 de dezembro de 2013.

Ao longo do Orçamento Cidadão, procura-se utilizar uma linguagem simples e acessível a todos. Ainda assim, no [Glossário](#) estão disponíveis definições precisas de alguns conceitos-chave ([marcados a azul](#)).

Elaborado com base na informação disponibilizada no OE 2014.

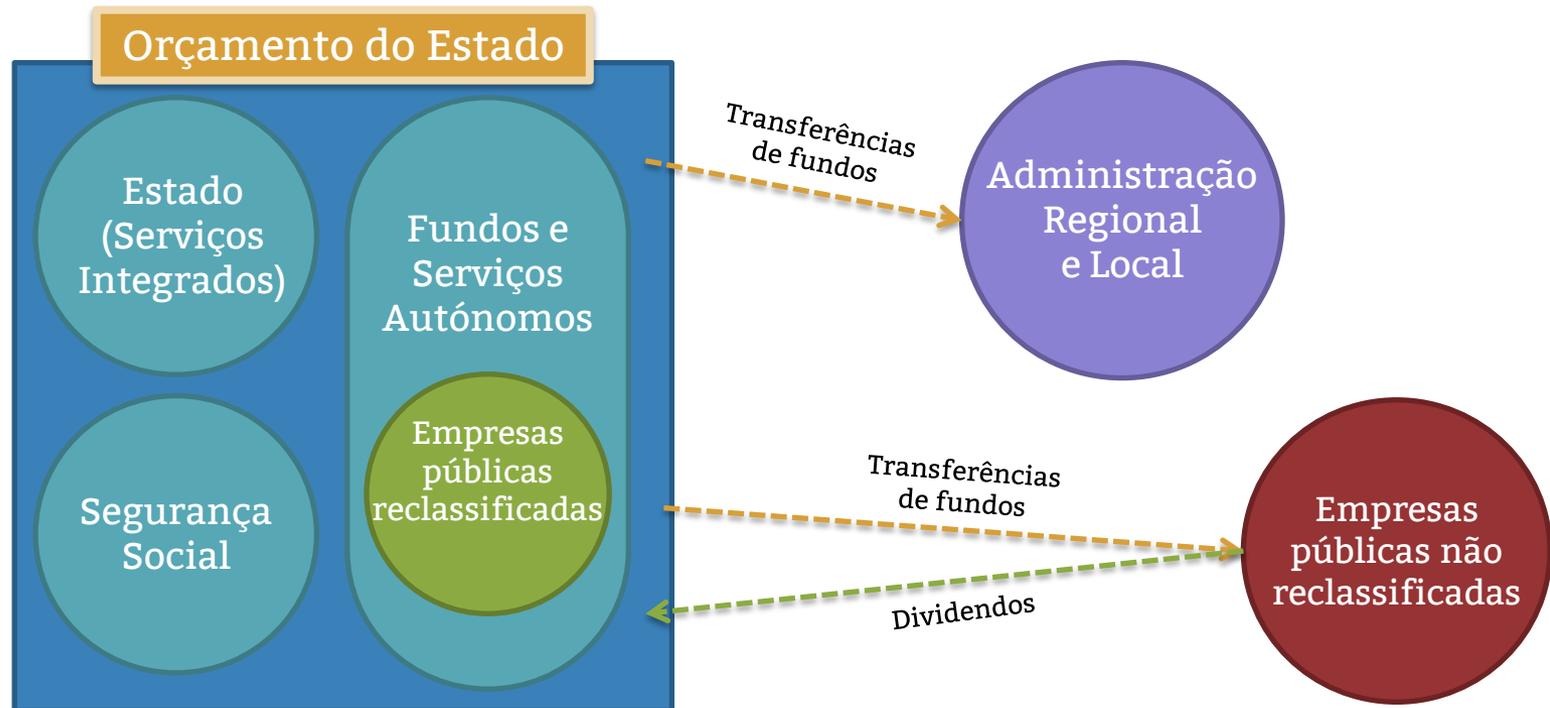
O que é o Orçamento do Estado?

O Orçamento do Estado é o documento ou conjunto de documentos que, com força de lei, detalha todas as receitas e despesas do Estado previstas para um determinado ano, propostas pelo Governo e autorizadas pela Assembleia da República. Cumpre em simultâneo três funções fundamentais:

- ✓ Constitui um instrumento de política económica do Governo que afecta o rendimento das famílias, os lucros das empresas, o investimento público e o privado
 - ▶ *Permite às famílias e às empresas formar as suas expectativas*
- ✓ Constitui uma autorização política pela Assembleia da República para o planeamento do Governo para um determinado ano
 - ▶ *Clarifica as prioridades políticas do governo e permite o controlo democrático da governação*
- ✓ Limita os poderes financeiros do Estado ao que for inscrito no Orçamento, no que respeita às despesas, receitas e endividamento
 - ▶ *Enquadra legalmente a governação, garantindo uma medida de estabilidade e previsibilidade*



O que está incluído no Orçamento do Estado?



O que está incluído...

O Orçamento do Estado detalha as receitas e despesas de todos os organismos da **Administração Central (A.C.)** – que inclui os serviços integrados do **Estado em sentido estrito** (Ministérios, Secretarias de Estado e Direções Gerais) e os **Serviços e Fundos Autónomos** da A.C. (Institutos Públicos, Entidades Reguladoras, que gozam de maior autonomia na sua gestão, e as [empresas públicas reclassificadas](#), que dependem significativamente do OE) – e da **Segurança Social**.

...e o que não está

Os orçamentos da Administração Regional (Madeira e Açores) e Local (municípios, freguesias), embora se inclua uma estimativa da conta destas entidades para que se possa ter uma estimativa do saldo orçamental agregado de todas as entidades (Administrações Públicas).

...bem como as [empresas públicas não reclassificadas](#)

Como se faz, aprova, implementa e monitoriza o Orçamento do Estado? (1)



Como se faz, aprova, implementa e monitoriza o OE? (2)

Os principais documentos do ciclo orçamental



Proposta de Lei do Orçamento



Lei do Orçamento

A Lei aprovada pela Assembleia da República, que corresponde ao articulado da Proposta de Lei do OE, depois de alterado de acordo com os resultados da discussão parlamentar.



Sínteses de Execução Orçamental

Publicadas mensalmente pela DGO, apresentam dados sobre a liquidação mensal da receita e da despesa para os vários subsectores das administrações públicas.



Conta Geral do Estado

Documento que apresenta as receitas e despesas do ano orçamental, comparando os valores orçamentados e executados.

Articulado

Mapas orçamentais

Desenvolvimentos orçamentais

Relatório do OE

Documento de Estratégia Orçamental

Enquadramento do ciclo orçamental numa estratégia de médio prazo

O DEO enquadra a política orçamental num horizonte temporal superior a um ano, é publicado **anualmente**, e estabelece os principais indicadores de finanças públicas numa ótica de médio prazo, por norma cinco anos, que se iniciam no ano da publicação.

Substitui o **Programa de Estabilidade e Crescimento** (vulgo “P.E.C.”) – durante o o Programa de Assistência Económica e Financeira (2011–14). A apresentação anual dos P.E.C. deriva do quadro Europeu das regras orçamentais de supervisão e monitorização das finanças públicas.

Como se faz, aprova, implementa e monitoriza o OE? (3)

Os documentos que compõem e acompanham a Proposta de Lei do Orçamento

Articulado

Diploma legal do Orçamento do Estado. Corresponde a um conjunto de artigos de lei, que se limitam ao “estritamente necessário para a execução da política orçamental e financeira” do ano, integrando, nomeadamente, alterações ao sistema fiscal, limites máximos para o endividamento do Estado, normas relativas à execução orçamental, entre outras matérias.

Mapas orçamentais

Conjunto de mapas que integram o Orçamento do Estado, contendo tabelas discriminadas e detalhadas das receitas e despesas dos vários organismos, utilizando diferentes metodologias de classificação. A lista completa dos mapas orçamentais do OE 2014 consta [no final do documento](#) bem como a forma de aceder a eles. Abaixo detalha-se exemplo da página 2 do Mapa II.

CAPÍTULO	DESIGNAÇÃO ORGÂNICA	IMPORTÂNCIAS EM EUROS	
		POR CAPÍTULOS	POR MINISTÉRIOS
05	DEFESA NACIONAL	464 197 450	1 943 981 749
01	AÇÃO GOVERNATIVA E SERVIÇOS CENTRAIS DE SUPORTE	464 197 450	
02	ESTADO-MAIOR-GENERAL DAS FORÇAS ARMADAS	37 899 573	

CAPÍTULO	DESIGNAÇÃO ORGÂNICA	IMPORTÂNCIAS EM EUROS	
		POR CAPÍTULOS	POR MINISTÉRIOS
05	DEFESA NACIONAL		1 943 981 749
01	AÇÃO GOVERNATIVA E SERVIÇOS CENTRAIS DE SUPORTE	464 197 450	
02	ESTADO-MAIOR-GENERAL DAS FORÇAS ARMADAS	37 899 573	

Desenvolvimentos orçamentais

Mapas do OE que incluem as receitas e despesas dos serviços integrados e serviços e fundos autónomos de forma totalmente desagregada; o orçamento da segurança social. Permitem um acompanhamento e fiscalização da execução do orçamento a um nível desagregado das receitas e despesas.

Relatório do Orçamento do Estado

Integra os elementos que justificam a política orçamental vertida na Proposta de Lei do OE. Descreve, entre outros, o cenário macroeconómico utilizado, as linhas gerais da política orçamental e sua integração no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) e restantes obrigações face à União Europeia. Define também as prioridades políticas setoriais de cada Ministério. Para além do relatório propriamente dito, incluem-se ainda vários elementos informativos adicionais, como a programação financeira plurianual, endividamento e transferências para a administração regional e local, estimativas do orçamento consolidado das Administrações Públicas, entre outros.

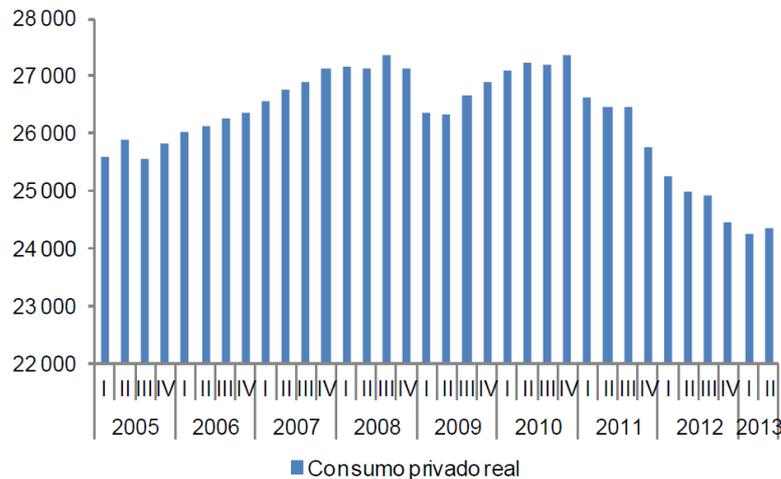
Como é que as recentes adversidades afectam o Orçamento do Estado?

Nos últimos anos, a retração do consumo e do investimento impõem desafios acrescidos à consolidação orçamental.

As dificuldades que a economia tem sentido, (redução do investimento e do consumo, a par do aumento do desemprego) afetam o OE de múltiplas formas (os chamados [estabilizadores automáticos](#)). O aumento do desemprego aumenta a despesa com as prestações sociais (nomeadamente subsídio de desemprego) e reduz a receita das contribuições para a Segurança Social e IRS. A queda da atividade económica (menos produção, menos investimento, menos consumo) implica uma diminuição da receita fiscal.

Consumo privado

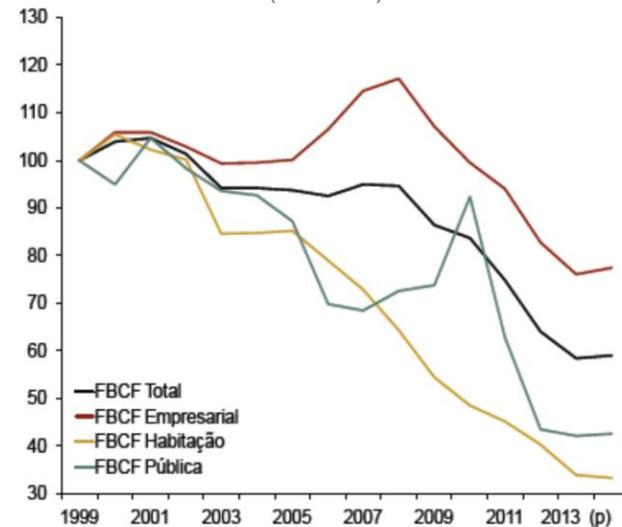
(trimestral, milhões de Euros, preços 2006)



Fonte: INE

Investimento (FBCF)

(1999=100)



Fonte: Banco de Portugal

Em que previsões para 2014 se baseia o Governo para definir as receitas e despesas inscritas no Orçamento do Estado?

A importância do cenário macroeconómico

Para prever as receitas que serão arrecadadas e as despesas que terão que ser efetuadas, é necessário ter uma previsão da evolução da economia nacional, bem como da economia internacional que a condiciona.

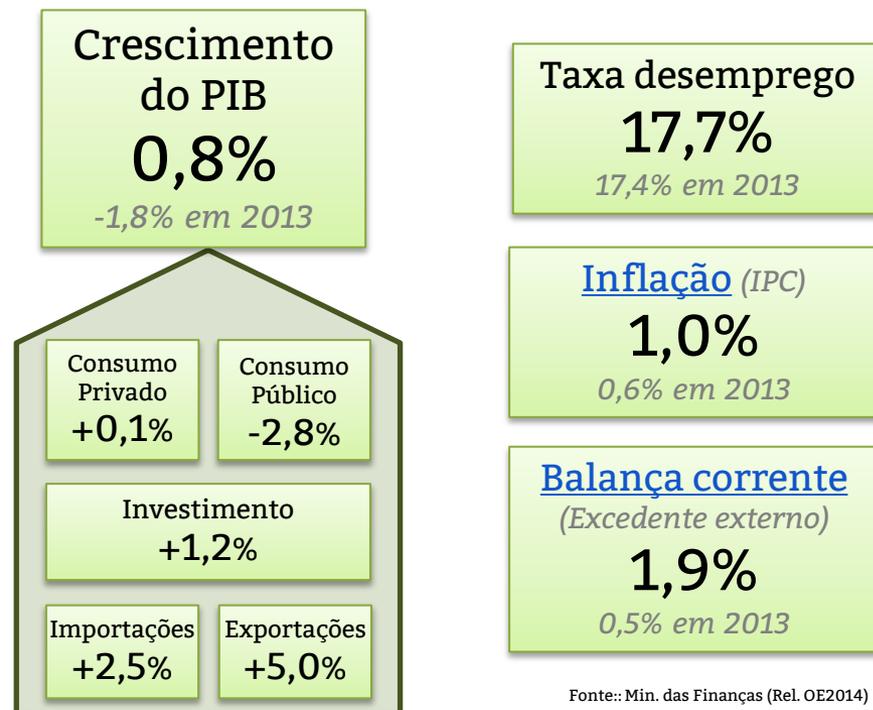
Por exemplo, um maior consumo por parte das famílias significa mais receita de IVA, enquanto que um aumento de desemprego aumenta a despesa com os subsídios de desemprego.

O cenário macroeconómico constitui essa previsão, sendo assim uma componente central do OE. Inclui as previsões quanto à conjuntura económica internacional (nomeadamente a evolução do preço do petróleo e a evolução das economias da área do euro) e as previsões em relação à evolução da economia nacional (incluindo o PIB, taxa de inflação e taxa de desemprego).

Como se mede o PIB?

O Produto Interno Bruto (PIB), que mede a produção de bens e serviços da economia nacional, num determinado período, pode ser calculado pela soma da Procura Interna (Consumo Privado, Consumo Público e Investimento) e da Procura Externa Líquida (Exportações menos Importações).

Como é que o governo prevê que a economia vá evoluir em 2014?



Fonte: Min. das Finanças (Rel. OE2014)

Algumas variáveis que têm a ver com a conjuntura internacional afectam decisivamente aquilo que será o comportamento da economia portuguesa.

O Governo toma em consideração a sua evolução esperada em 2014 no cálculo das previsões do OE.

O que se prevê para o défice orçamental e a dívida pública em 2014?

Défice orçamental e défice primário: de que se trata?

Quando as receitas efetivas são menores que as *despesas efetivas* há um **defícite orçamental** que tem que ser coberto por novos empréstimos. Portugal, desde 1974, tem vindo a registar, todos os anos, défices orçamentais.

Os juros da dívida pública são despesa efetiva. Se ao total das despesas efetivas se retirar a rubrica de juros obtém-se a despesa primária; o saldo primário resulta da diferença entre as receitas efetivas e a despesa primária do ano. O termo "primário" dá uma ideia dos valores que essas variáveis teriam se não houvesse lugar a pagamento de juros ou, dito de outra forma, se não existisse dívida anteriormente contraída. que no caso de ter receitas inferiores às despesas origina défice primário.

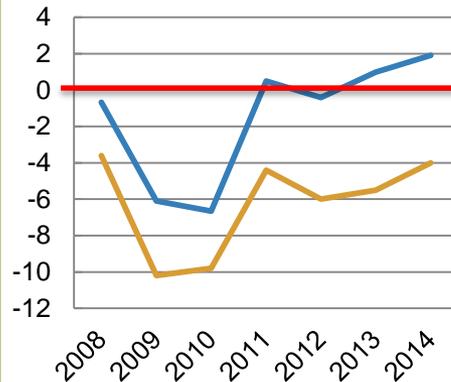
O valor da dívida pública a vencer em 2014 é o que consta do Relatório do OE2014. Os valores já foram alterados em função da operação de troca de dívida efetuada em dezembro de 2013.

Défice orçamental

% do PIB

4,0%

5,9% em 2013



Fonte: Min. das Finanças (Rel. OE2014)

- Saldo orçamental primário das Administrações Públicas (% PIB)
- Saldo orçamental (défice quando negativo) em % PIBpm

Défice do Estado
7.385 M€

+

Aquisição de Ativos Financeiros
4.473 M€

-

Privatizações
90 M€

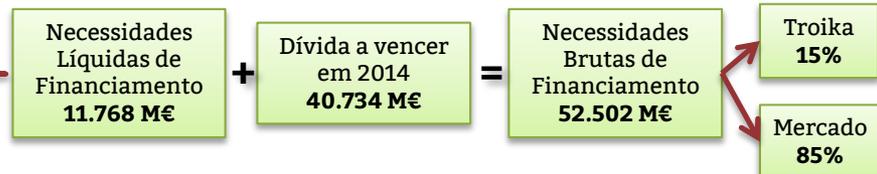
O défice, a dívida e a necessidade de recorrer aos mercados

Estima-se que no final de 2013 a **dívida das administrações públicas** atinja os **211 milhões** de euros ou seja 127,8% do PIB. Este valor corresponde ao *stock da dívida pública*.

Em 2014 a dívida pública irá **aumentar** pois há **necessidades líquidas de financiamento (NLF)** adicionais de **11.768 M€**, que resultam do **defícite público** do ano (7.385 milhões) de outras necessidades de financiamento (sobretudo aquisição de activos financeiros) a que se subtraem as receitas de privatizações.

Mas o Estado necessita também de se financiar para amortizar, isto é, reembolsar, os títulos da dívida que vencem nesse ano e que serão de 40.734 milhões. Assim, **o montante que o Estado necessita de obter em 2014** - as suas **necessidades brutas de financiamento (NBF)** - são **52.502 milhões**.

Para se financiar, o Estado, em condições normais, recorre apenas ao mercado (por exemplo através da emissão de Obrigações do Tesouro ou Bilhetes do Tesouro, e de títulos de dívida destinados às famílias, como os Certificados de Aforro ou os Certificados do Tesouro). Contudo, Portugal vive ainda sob o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) da Troika, através do qual obtém financiamento. O montante remanescente do empréstimo da Troika cobre 15% das NBF. As restantes necessidades terão de ser obtido nos mercados financeiros.



Fonte: IGCP e Min. das Finanças

Quanto dinheiro já recebemos da Troika, e quanto falta receber?

Portugal financiou-se, até ao final de 2010, com taxas de juro das Obrigações do Tesouro a 10 anos a valores em torno de 5%, mas o seu aumento, em 2011, tornou impossível satisfazer as já referidas necessidades de financiamento através da emissão de obrigações, porquanto o pagamento de juros tão elevados oneraria o Estado de modo insustentável. Assim, em 2011 foi necessário recorrer a um resgate por parte da Troika (Banco Central Europeu, Comissão Europeia e Fundo Monetário Internacional), que mais não é do que um empréstimo a taxas muito mais favoráveis que as do mercado, ao qual estão associadas determinadas obrigações, nomeadamente no sentido de consolidar as contas públicas.

Principais amortizações de dívida pública em 2014

Fonte: IGCP

Tipo	Data	Montante (milhões de Euros)
BT	Maio	2.997
OT	Junho	5.755
BT	Julho	2.596
OT	Outubro	7.780

BT – Bilhetes do Tesouro (dívida de curto prazo)
OT – Obrigações do Tesouro (dívida de longo prazo)

O valor da dívida pública a vencer em 2014 é o que consta do Relatório do OE2014. Os valores foram entretanto alterados em função da operação de troca de dívida efetuada em dezembro de 2013.

Os “juros” da dívida emitida ou transaccionada a 10 anos



A Troika vai libertando as tranches do empréstimo dependendo de uma boa avaliação do cumprimento do Programa. Em outubro de 2013 fecharam-se, de forma positiva, as 8ª e 9ª Avaliações, pelo que os empréstimos da Troika ao abrigo do PAEF ascendem, após o recebimento da tranche associada em novembro, a 71,5 mil milhões de euros que representam mais de 30% do “stock” da dívida pública.

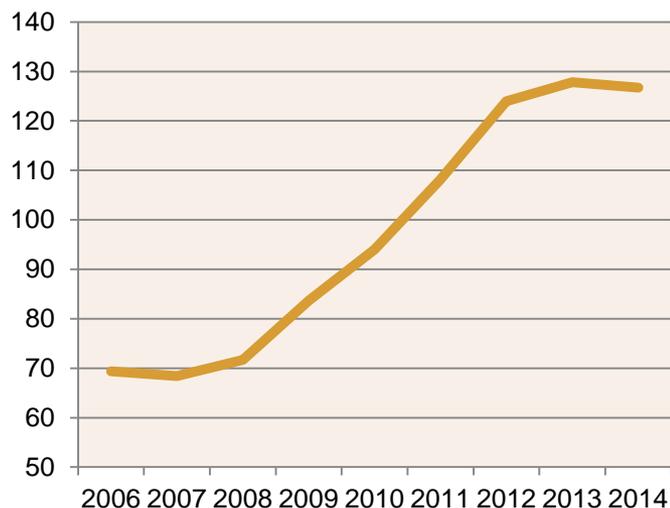
Tranches a receber em 2014

Fonte: DG ECFIN

Avaliação	Data (provisória)	Montante (milhões de Euros)
10ª	fevereiro	2.700
11ª	abril	2.500
12ª	julho	2.600

Dados relativos à evolução do défice orçamental e da dívida pública

Dívida pública 2006-14 (percentagem do PIB)



Fonte: Min. das Finanças (Rel. OE2014)

Porque tem aumentado a dívida pública?

Componentes da variação da dívida 2009-14

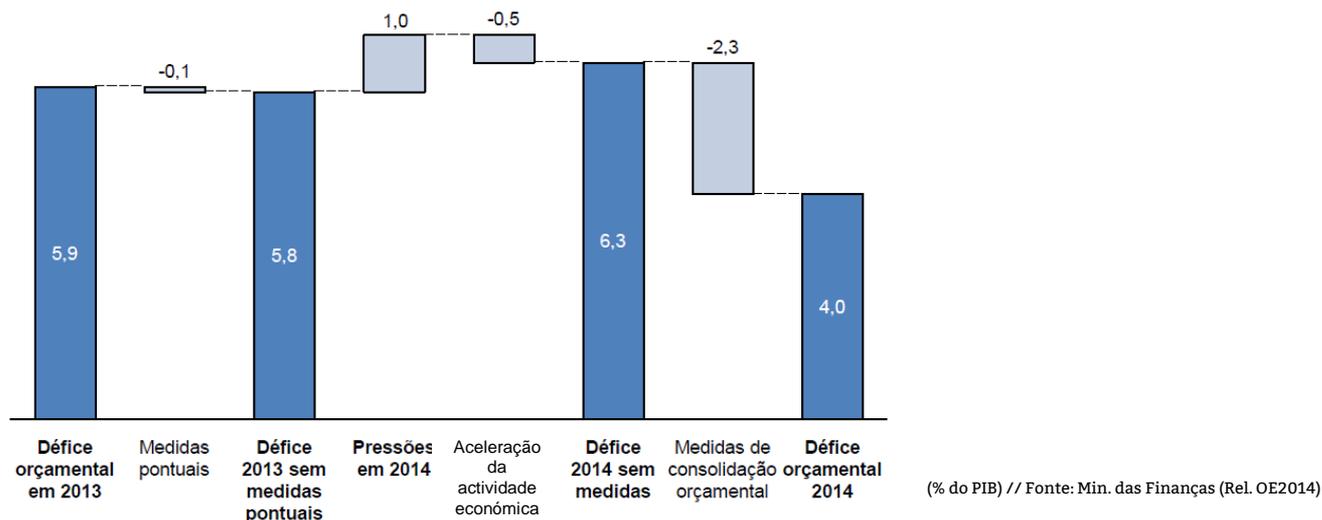
(percentagem do PIB)



Fonte: Min. das Finanças (Rel. OE2014)

- **Efeito saldo primário.** Quando as receitas **efetivas** são inferiores à despesa primária do ano, regista-se um défice primário, o que contribui para o aumento da dívida pública. Em 2009 este efeito foi de 7,3% do PIB. Em 2014 espera-se um saldo primário marginalmente positivo, contribuindo para uma redução da dívida pública.
- **Efeito juros.** Mesmo com um saldo primário quase equilibrado é necessário pagar os juros que resultam da dívida contraída em anos anteriores. Os juros contribuem para o défice orçamental e, por conseguinte, para o aumento da dívida pública. São tanto mais altos quanto maior for a **taxa de juro implícita na dívida**, e quanto maior a quantidade de dívida emitida.
- **Efeito PIB.** Como o “stock” da dívida se mede como uma percentagem do PIB, se o PIB crescer num determinado ano, esta percentagem desce mesmo que a dívida permaneça constante. Prevê-se para 2014 que o PIB nominal cresça 0,8%. O efeito PIB isola o contributo dessa variação.
- **Outros.** Aqui capturam-se os efeitos sobretudo das receitas de privatizações (que reduzem as **necessidades de financiamento**), e dos resultados negativos das empresas públicas reclassificadas (que as aumentam).

Do défice orçamental de 2013 ao défice orçamental de 2014



Sem efetuar alterações ao OE de um ano para o outro, em 2014 obter-se-ia um défice orçamental não de 4,0% (acordado com a Troika no 7º exame regular), mas sim de 6,3%. Esta diferença prende-se com três elementos fundamentais:

1. O ponto de partida é um défice de 5,8% do PIB que difere do défice “oficial” devido a operações com impacto só em 2013: a perda de receita de IRC devido ao crédito fiscal ao investimento (0,1 p.p. do PIB), a receita do perdão de dívidas fiscais e contributivas (0,4 p.p. do PIB) e as despesas com a recapitalização do BANIF (0,4 p.p. do PIB) – na prática, estas duas últimas operações anulam-se.
2. Existirão em 2014 algumas “pressões” que terão um impacto negativo direto nas contas públicas, nomeadamente, um acréscimo dos encargos com as Parcerias Público-Privadas face a 2013 (que decorre dos contratos celebrados antes de entrada em funções deste Governo), e um aumento do número de pensionistas e reformados, que por si impõem um agravamento no défice orçamental em cerca de 1,0% do PIB.
3. Este agravamento no défice orçamental será parcialmente compensado por uma ligeira aceleração da atividade económica (efeito cenário macroeconómico) que irá ajudar no cumprimento das metas da consolidação orçamental, pois tem uma implicação “automática” no sentido do aumento da receita e da redução da despesa, resultando numa redução de 0,5 p.p. no défice orçamental.
4. Assim, para se atingir no próximo ano o objectivo de 4,0% do PIB para o défice orçamental, terão de ser aplicadas medidas de modo a mais do que compensar o efeito 2, com a ajuda do efeito 3. Isto significa que entre as medidas de redução da despesa e as de aumento da receita, **o esforço total terá uma dimensão de 2,3% do PIB, para se conseguir reduzir o défice em 1,9 p.p. do PIB face a 2013.**

De onde vem a receita do Estado?

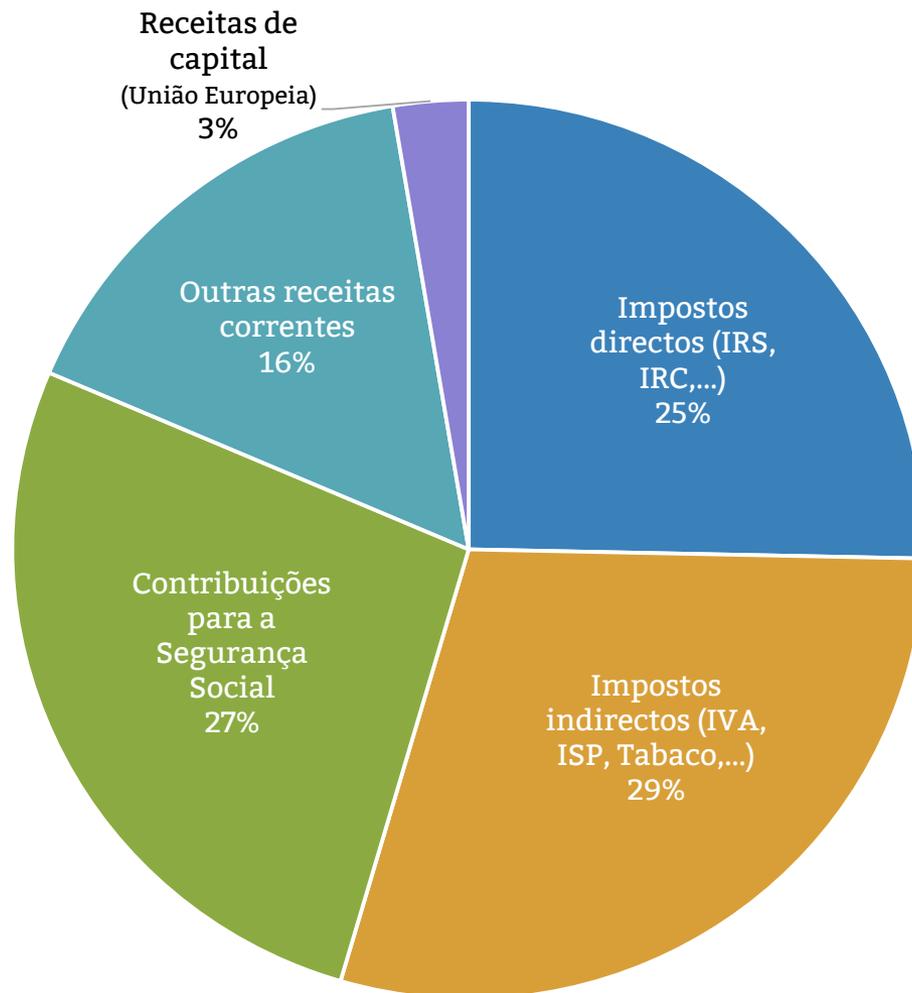
As principais fontes de receita pública do **Orçamento do Estado** são a receita fiscal, as contribuições para a segurança social, pagas pelas entidades empregadores e pelos trabalhadores, e de forma mais residual, as receitas da União Europeia.

No topo do valor das receitas estão os **impostos indirectos** - o IVA, o imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos, sobre o tabaco, bebidas alcoólicas e outros.

Seguem-se as **contribuições sociais** que são realizadas quer pelas entidades patronais, quer pelos trabalhadores.

Depois os **impostos directos** sobre as famílias (IRS) e as empresas (IRC).

Para além das receitas fiscais, as **receitas não fiscais** são vendas de bens e serviços públicos, taxas, multas, etc. (outras receitas correntes) bem como receitas da UE.



Receita por fonte

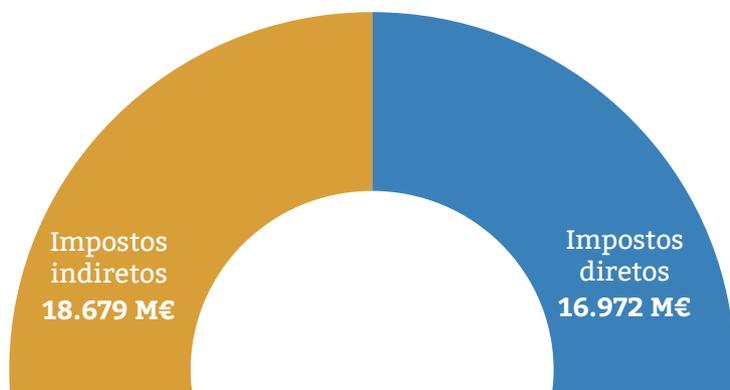
Fonte: Min. das Finanças

Quais os impostos mais relevantes e qual a receita estimada do OE 2014?

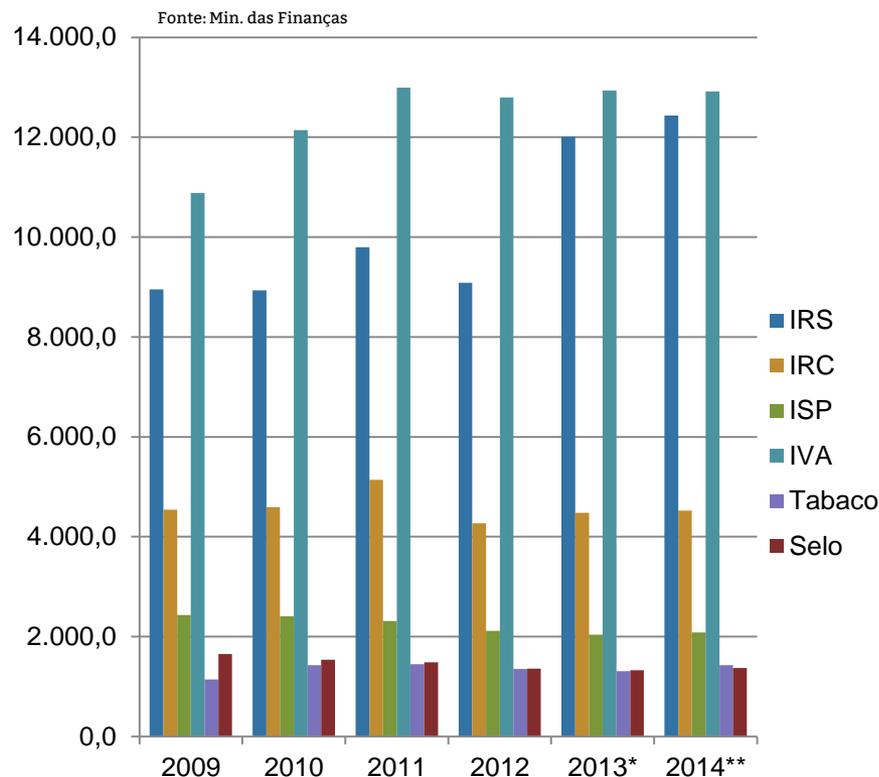
Há seis impostos que resumem a principal fonte de receita fiscal do Estado: o IRS, o IRC, o IVA, Imposto sobre o Tabaco, Imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (ISP) e Imposto do selo.

A previsão da receita fiscal tem sempre algum grau de incerteza, dependendo da evolução da atividade económica. No OE 2014 prevê-se uma ligeira subida da receita do IRS e do Imposto sobre o Tabaco e estabilização da coleta dos restantes impostos.

Receita fiscal
35.651 M€
34.903 M€ em 2013



Receita dos principais impostos (milhões de Euros)



* Previsão da colecta para 2013

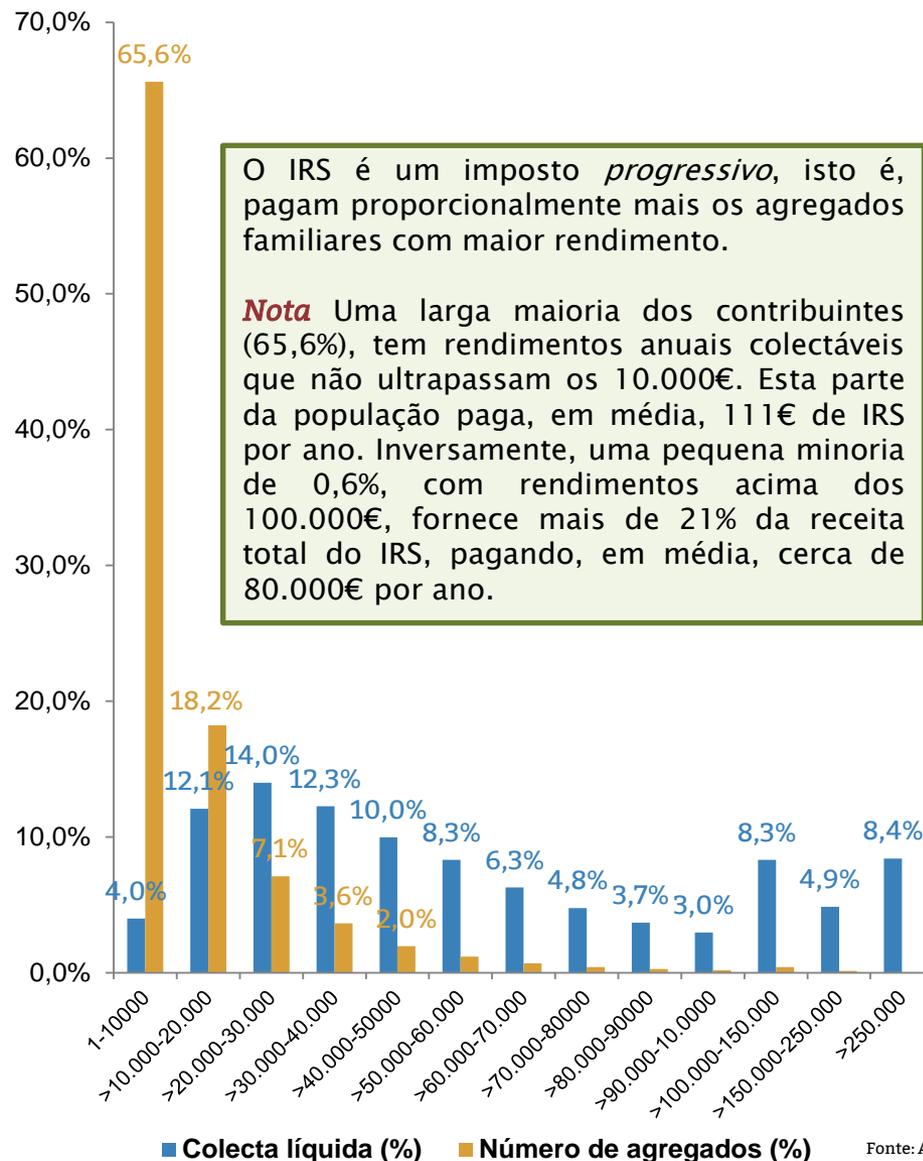
** Valor orçamentado para 2014

De onde vem a receita do Estado? (IRS - escalões de rendimento)

Fonte: Ministério das Finanças/DGO e AT

Rendimento colectável (anual)	Número de famílias*	%	Colecta (líquida)	Coleta (média)	%
1-10.000€	3.034.586	65,6%	338 M€	111 €	4,0%
10.001-20.000€	843.586	18,2%	1.022 M€	1.211 €	12,1%
20.001-30.000€	328.489	7,1%	1.184 M€	3.605 €	14,0%
30.001-40.000€	168.630	3,6%	1.038 M€	6.155 €	12,3%
40.001-50.000€	91.345	2,0%	845 M€	9.253 €	10,0%
50.001-60.000€	55.386	1,2%	704 M€	12.713 €	8,3%
60.001-70.000€	32.847	0,7%	533 M€	16.213 €	6,3%
70.001-80.000€	19.967	0,4%	404 M€	20.226 €	4,8%
80.001-90.000€	13.319	0,3%	313 M€	23.489 €	3,7%
90.001-100.000€	9.142	0,2%	252 M€	27.519 €	3,0%
100.001-150.000€	18.987	0,4%	703 M€	37.035 €	8,3%
150.001-250.000€	6.275	0,1%	412 M€	65.699 €	4,9%
Mais de 250.000€	2.343	0,1%	713 M€	304.118 €	8,4%
Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares	4.624.902		8.460 M€	1.829 €	

* O número de famílias tanto pode representar um agregado de várias pessoas como um indivíduo único. O conceito é o de [agregado familiar](#) considerado para efeitos fiscais.

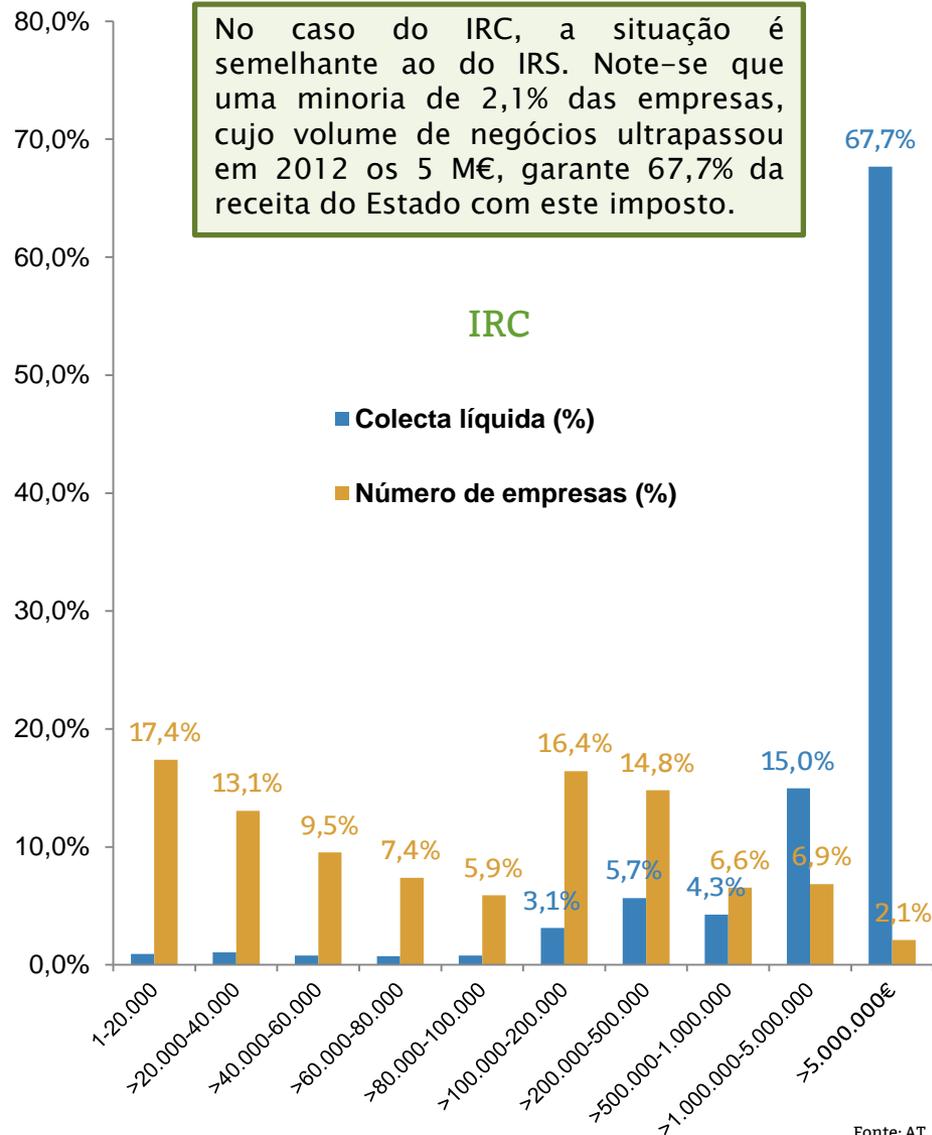


Fonte: AT

De onde vem a receita do Estado? (IRC - escalões de v. negócios)

Fonte: Ministério das Finanças/DGO e AT

Volume de negócios em 2012	Nº empresas	%	Coleta (líquida)	Coleta (média)	%
1-20.000€	51.563	17,4%	28 M€	534 €	0,9%
20.001-40.000€	38.769	13,1%	32 M€	814 €	1,1%
40.001-60.000€	28.272	9,5%	24 M€	832 €	0,8%
60.001-80.000€	21.882	7,4%	22 M€	1.015 €	0,7%
80.001-100.000€	17.497	5,9%	23 M€	1.329 €	0,8%
100.001-200.000€	48.749	16,4%	93 M€	1.916 €	3,1%
200.001-500.000€	43.932	14,8%	169 M€	3.857 €	5,7%
500.001-1.000.000€	19.433	6,6%	127 M€	6.546 €	4,3%
1.000.001-5.000.000€	20.325	6,9%	447 M€	22.015 €	15,0%
Mais do que 5.000.000€	6.242	2,1%	2022 M€	323.924 €	67,7%
Impostos sobre os lucros das empresas	296.664		2988 M€	10.070 €	

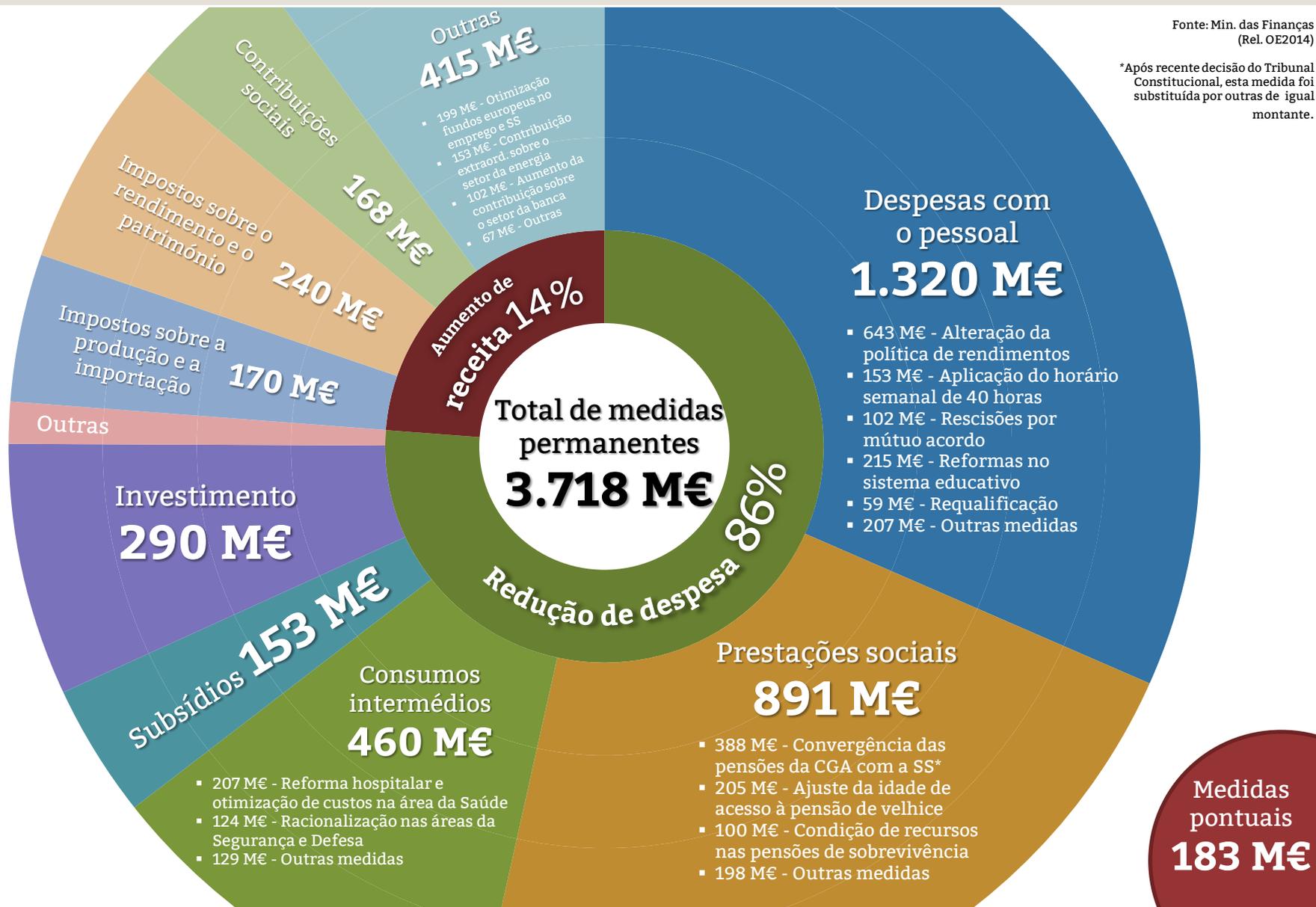


Fonte: AT

Quais as medidas para reduzir o déficit em 2014?

Fonte: Min. das Finanças (Rel. OE2014)

*Após recente decisão do Tribunal Constitucional, esta medida foi substituída por outras de igual montante.



Onde será gasto o dinheiro dos contribuintes em 2014? (1)

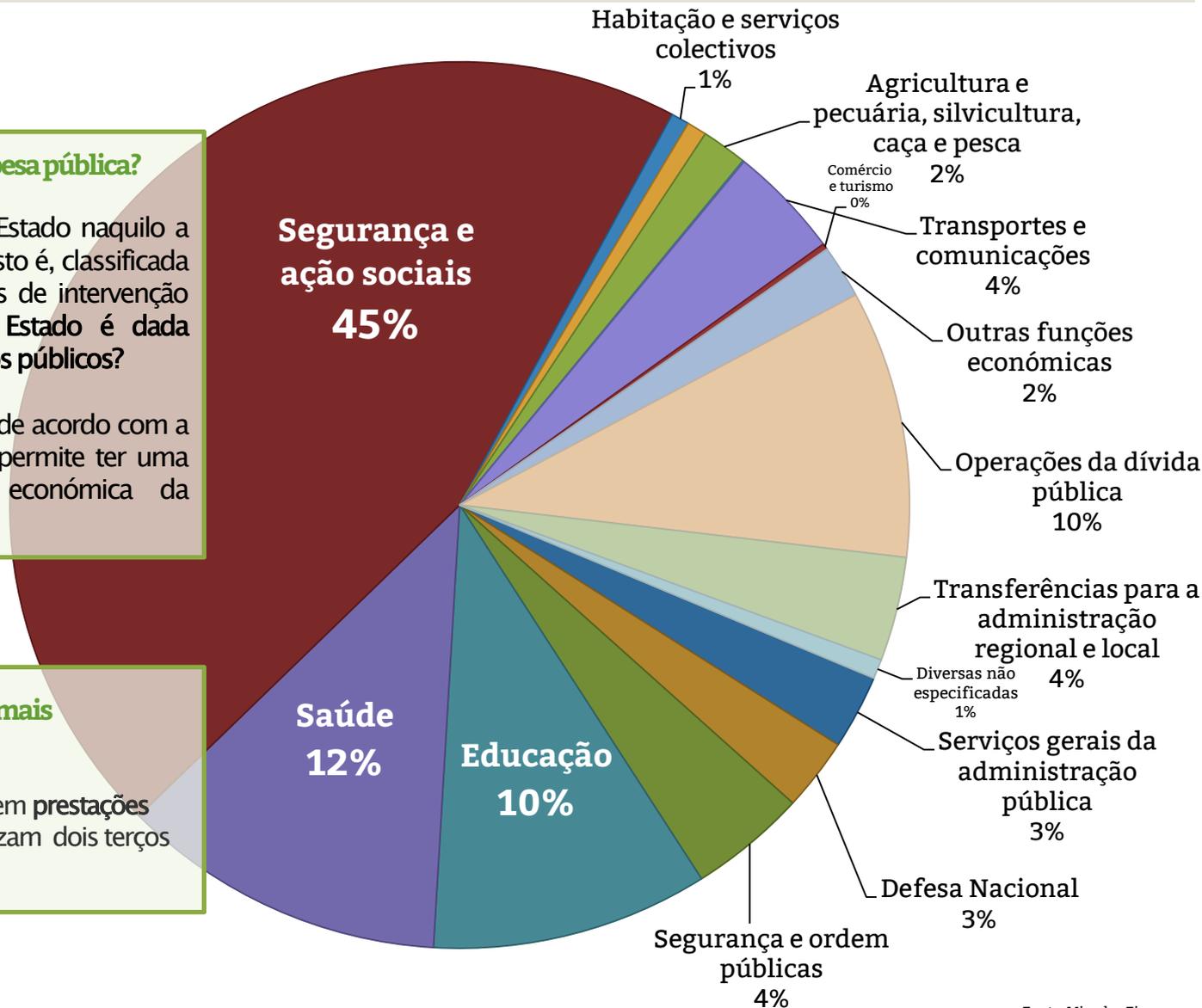
Como podemos interpretar a despesa pública?

Aqui apresenta-se a despesa do Estado naquilo a que se chama a “ótica funcional”, isto é, classificada em termos dos grandes domínios de intervenção do Estado: a que funções do Estado é dada prioridade na alocação dos recursos públicos?

Na página seguinte, apresenta-se de acordo com a chamada “ótica económica”, que permite ter uma ideia detalhada da tradução económica da intervenção do Estado.

Que funções do Estado absorvem mais despesa pública?

O grosso da despesa pública é feita em **prestações sociais, saúde e educação**, que totalizam dois terços da despesa (67%).



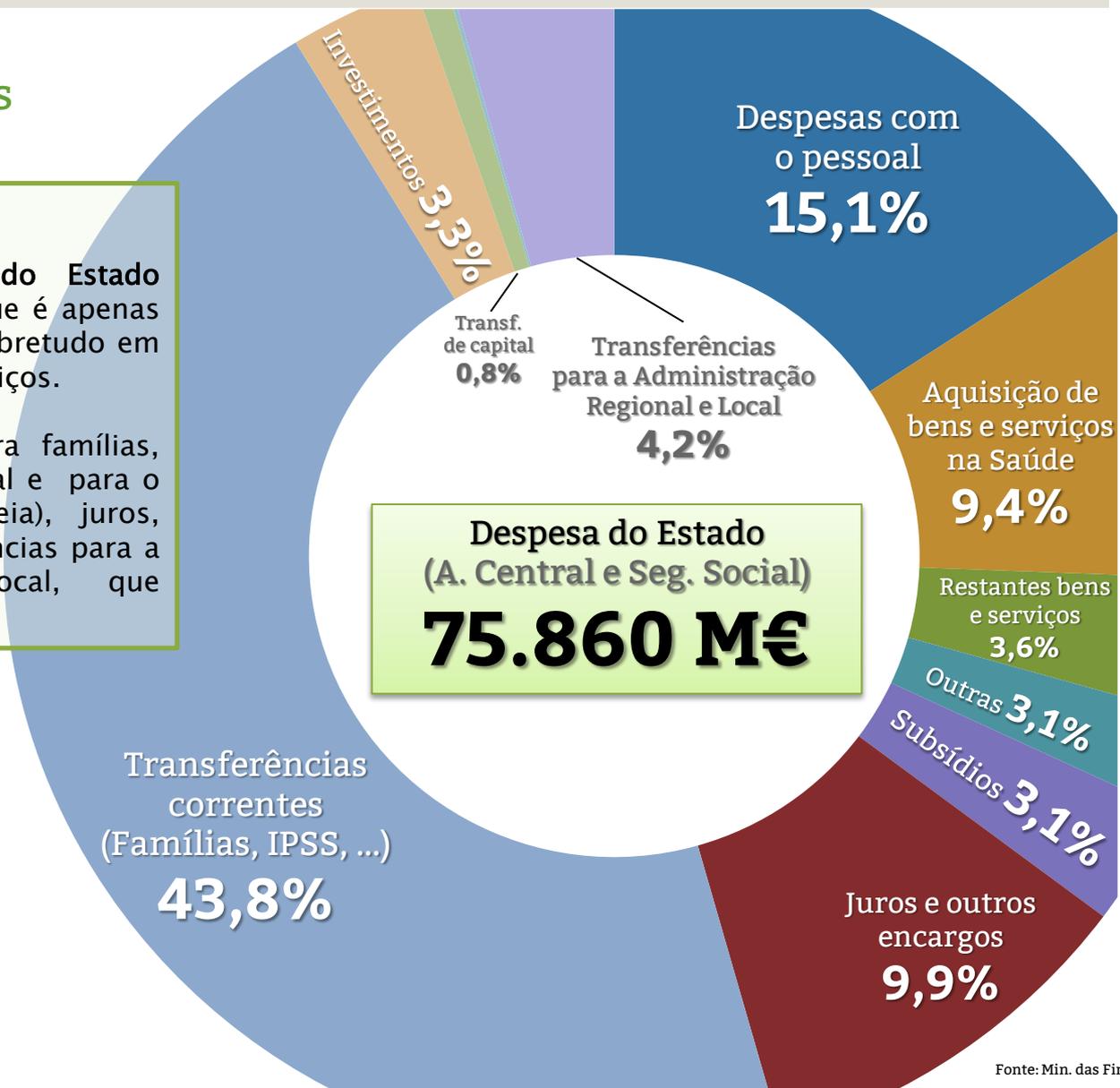
Fonte: Min. das Finanças

Onde será gasto o dinheiro dos contribuintes em 2014? (2)

Despesa pública por itens

Importa distinguir:

- ✓ O gasto com as atividades do Estado (educação, saúde, justiça, etc.) que é apenas cerca de **um terço da despesa**, sobretudo em pessoal e aquisição de bens e serviços.
- ✓ O gasto com transferências para famílias, instituições de solidariedade social e para o exterior (por ex. União Europeia), juros, subsídios a empresas e transferências para a Administração regional e local, que representa 2/3 da despesa.



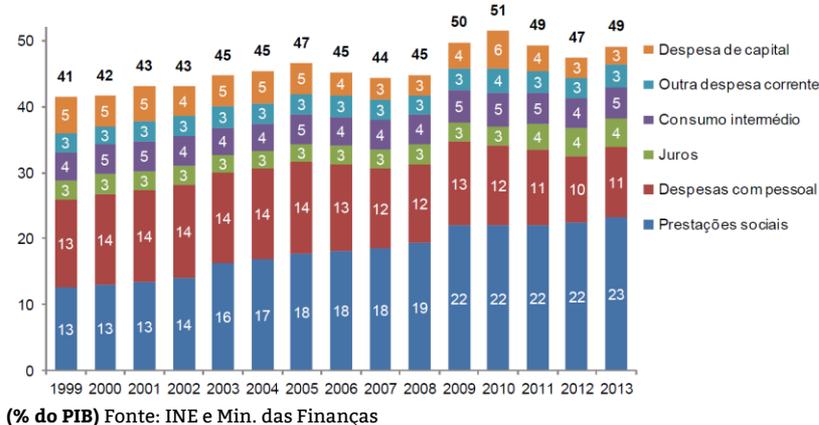
Fonte: Min. das Fin.

Contributos para a reforma da despesa pública

O que se entende por reforma da despesa pública?

Um dos principais desafios com que o governo e o país se confrontam hoje é a capacidade de controlar e reduzir a despesa pública para que Portugal possa ganhar competitividade num quadro de finanças públicas sustentáveis. Nessa óptica, o OE2014 visa empreender um conjunto de reformas sobretudo nas áreas da segurança social, da saúde e da educação.

O peso do Estado na economia

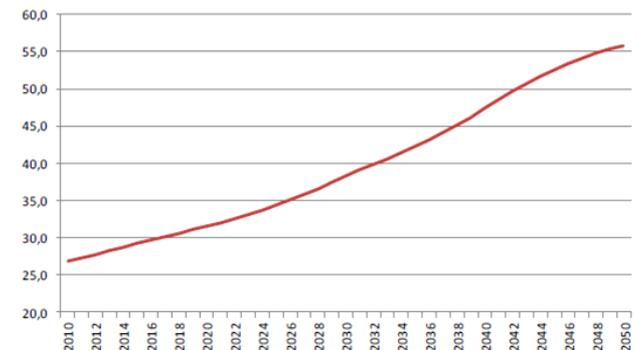


O peso do Estado na economia (medido pelo rácio da despesa no PIB) atingiu o seu máximo em 2010. A tendência tem sido para o crescimento devido às prestações sociais, um problema com tendência para se agravar no futuro devido ao envelhecimento da população (*ver caixa*).

Dado que as rubricas de prestações sociais e de despesas com o pessoal representam 70% da despesa pública, uma reforma da mesma tem de atuar, necessariamente, ao nível destas rubricas. Em 2014, 86% das medidas de consolidação orçamental são do lado da despesa.

O problema do envelhecimento

Projeções para o rácio de dependência



Fonte: Europop 2010.

O que é o rácio de dependência?

O rácio de dependência é a proporção entre os idosos e a população activa (em idade de trabalhar). Se a tendência actual prosseguir, passaremos dos actuais 4 trabalhadores por cada idoso para apenas 2 (aprox.) em 2040. Isto significa que, ignorando outros efeitos, o esforço contributivo que cada trabalhador terá de fazer para suportar a pensão dos idosos será maior.

A redução da despesa nas prestações sociais

Como se distribuem as pensões de velhice? Como têm evoluído?

Escalão de pensão de velhice (anual)	Número de pensionistas*	%	Total pago pela CGA e Seg. Social	Pensão média (a 12 meses)	%
1-10.000 €	1.919.403	79.68%	8384 M€	364 €	43.58%
10.001-20.000 €	275.589	11.44%	3858 M€	1.167 €	20.05%
20.001-30.000 €	95.943	3.98%	2318 M€	2.013 €	12.05%
30.001-40.000 €	85.016	3.53%	2937 M€	2.879 €	15.26%
40.001-50.000 €	17.983	0.75%	796 M€	3.689 €	4.14%
50.001-60.000 €	7.365	0.31%	399 M€	4.516 €	2.07%
60.001-70.000 €	4.407	0.18%	286 M€	5.410 €	1.49%
70.001-80.000 €	2.218	0.09%	164 M€	6.158 €	0.85%
80.001-90.000 €	403	0.02%	34 M€	7.023 €	0.18%
90.001-100.000 €	198	0.01%	19 M€	7.886 €	0.10%
100.001-150.000 €	300	0.01%	34 M€	9.535 €	0.18%
>150.000 €	56	0.00%	11 M€	16.785 €	0.06%
Total	2.408.881		19240 M€	666 €	

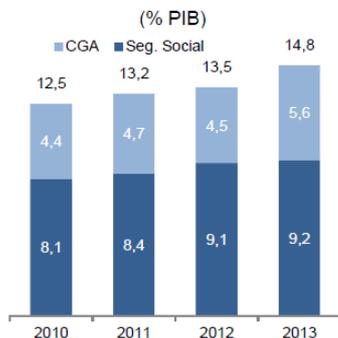
* Consideram-se aqueles que recebem apenas a pensão de velhice, ou que a recebem acumulando com outras prestações, como pensões de sobrevivência ou invalidez. Não são considerados os beneficiários que, encontrando-se ainda no activo, recebem algum tipo de prestação.

Cerca de 80% dos pensionistas recebem uma média mensal de 364€.

A despesa só com os pensionistas que recebem pensões de velhice é de 19.240 milhões de euros.

Repare! É importante não confundir escalão de *pensão* com escalão de *rendimento* (como no caso do IRS), pois o pensionista poderá ter outras fontes de rendimento, para além das pensões.

Despesa com pensões



Fonte: Min. das Finanças (Rel. OE2014)

A tendência de subida marcada que os gastos com as pensões têm verificado nos últimos anos força o Governo a tomar medidas no sentido da sua contenção, procurando proteger aqueles que recebem valores mais reduzidos.

Valores mínimos protegidos em função da idade* (euros)

Idade do pensionista	Pensão de velhice	Pensão de sobrevivência
>75 e <80	750	450
>80 e <85	900	500
>85 e <90	1050	550
>90	1.200	600

Fonte: Min. das Finanças

*Após a decisão do Tribunal Constitucional, esta medida foi substituída por outras de igual montante.

Nas reduções propostas no OE2014 para as pensões de sobrevivência foi tida em conta a idade dos beneficiários, sendo que, dos mais idosos, apenas aqueles cujas pensões têm valores mensais mais elevados são afectados.

Grandes componentes da despesa pública: pensões e despesas com o pessoal

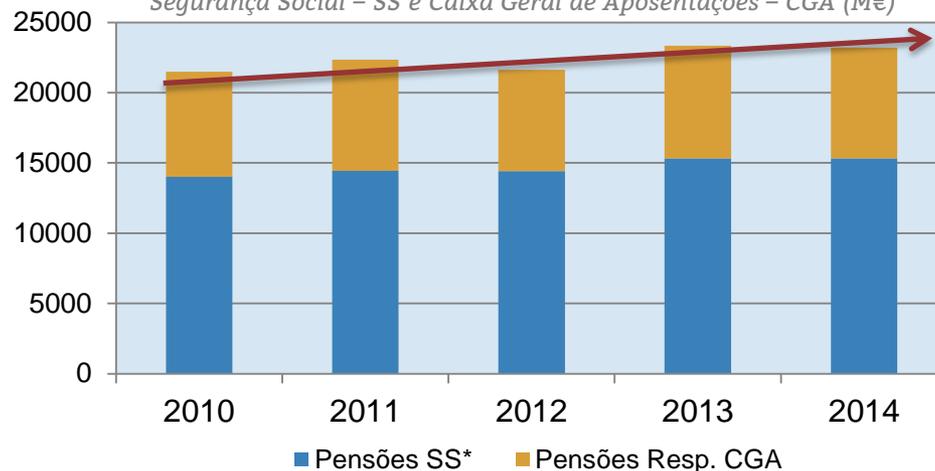
A dinâmica das pensões tem impacto directo no OE. A rubrica da despesa em pensões tem tido tendência para crescer nos últimos anos, pese embora as medidas de contenção que o Governo tem aplicado. Em virtude do seu peso na despesa do Estado (mais de um quinto), esta tendência impõe dificuldades acrescidas à consolidação orçamental.

Já na rubrica das despesas com o pessoal, outra das mais importantes do OE, a tendência tem sido para um decréscimo gradual, explicado principalmente pelo efeito das medidas que visam a redução gradual do número de funcionários do Estado e redução das remunerações.

2012 foi um ano de excepção: o único em que as pensões baixaram e em que os salários da função pública se reduziram mais do que a tendência. Tal foi conseguido com base nas medidas que foram aplicadas sobre os subsídios de férias e de Natal de pensionistas e funcionários públicos. Porém, estas medidas tiveram de ser invertidas no ano seguinte, o que, levando ao aumento de ambas as rubricas, obrigou o Governo a conjugar a redução da despesa com um **aumento da carga fiscal em 2013**, sobretudo via IRS, para não prejudicar a prossecução da estratégia de consolidação orçamental. **Para 2014**, esta poderá ser prosseguida apenas através da **redução da despesa pública** – o que é desejável do ponto de vista do crescimento e emprego.

Despesa em pensões

Segurança Social – SS e Caixa Geral de Aposentações – CGA (M€)



Prevê-se que as medidas para 2014 permitam que se repita essa excepção, não aumentando a despesa com pensões e reduzindo a despesa com o pessoal em linha com a tendência recente.

Despesas com o pessoal

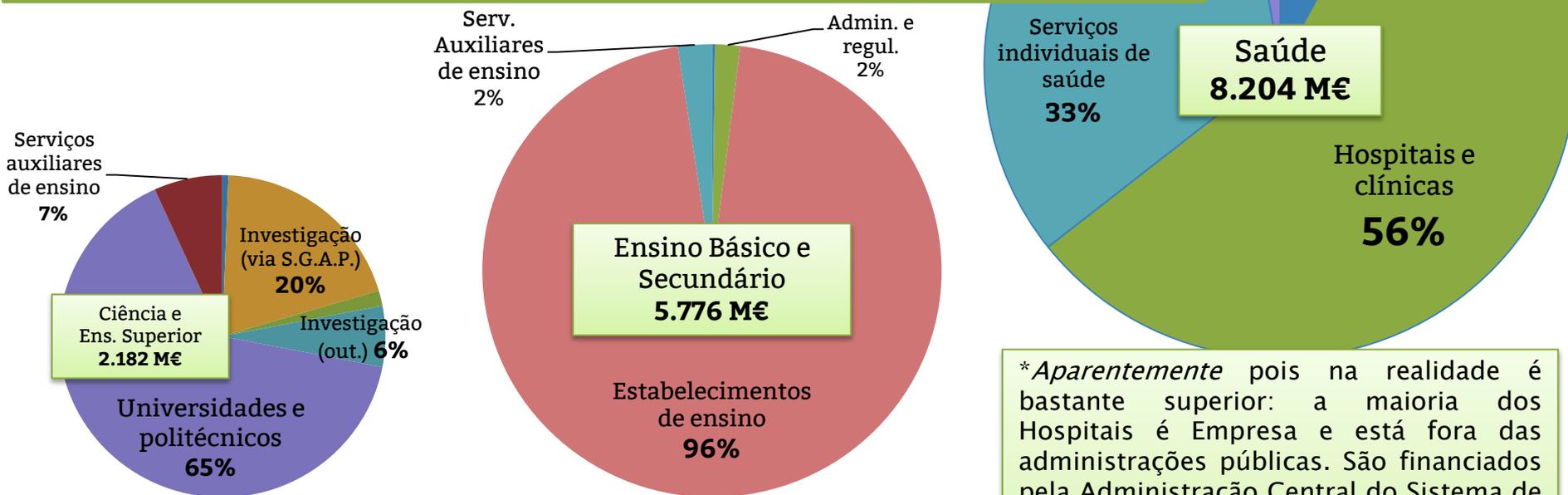
A. Central + Segurança Social (M€)



A redução da despesa na saúde e na educação (1)

Como se distribui a despesa pública nas áreas da saúde e da educação?

A despesa dedicada aos [programas orçamentais](#) da Saúde não difere muito do montante alocado à educação e ciência, ao contrário da respectiva estrutura. Na educação, as despesas com o pessoal tomam a maior fatia dos fundos, chegando a dois terços no caso do ensino básico e secundário. Já na saúde, os encargos com pessoal têm aparentemente* um peso reduzido, de apenas 12%, sendo a despesa sobretudo explicada pelo funcionamento dos hospitais e clínicas, em que a maior despesa é com a prestação de serviços, e aquisição de bens (medicamentos).



Mais de metade é despesa em pessoal docente (56%).

Dois terços da despesa nas escolas do básico e secundário é em pessoal.

**Aparentemente* pois na realidade é bastante superior: a maioria dos Hospitais é Empresa e está fora das administrações públicas. São financiados pela Administração Central do Sistema de Saúde como “aquisição de bens e serviços” que acabam por financiar despesas com pessoal.

A redução da despesa na saúde e na educação (2)

Que medidas nos sectores da Saúde, e da Educação? Que novas medidas em 2014?

Fonte: Min. das Finanças (Rel. OE2014)

Um sistema de saúde mais eficiente e nova política do medicamento

Em 2014, alterar-se-á o modelo de organização e remuneração das Unidades de Saúde Familiares diferenciando resultados pela sua qualidade e premiando os melhores. Racionalizar-se-á a despesa com Meios Complementares de Diagnóstico e Terapêutica (MCDT), através da aplicação de acordos-quadro ao sector convencionado da Saúde. Prosseguir-se-á a implementação de medidas já em curso como a revisão de preços dos medicamentos dispensados em ambulatório ou em meio hospitalar, de acordo com os preços nos países de referência; a desmaterialização completa do circuito de prescrição, dispensa e conferência de medicamentos ou o desenvolvimento de sistemas informáticos que melhorem a cobrança de dívidas aos utilizadores do SNS.

- ✓ No total, as medidas sectoriais de redução de despesa na Saúde ascenderão a **259,3 milhões de euros**, correspondendo a cerca de **8,1% do esforço total de redução da despesa** em 2014.



Reorganização das escolas

Esperam-se melhorias significativas a nível da gestão dos recursos educativos, nomeadamente, através da generalização da implementação da matrícula eletrónica e sua renovação nos vários ciclos de ensino, numa maior eficácia nos processos de constituição de turmas, num melhor aproveitamento dos recursos existentes para manutenção das atividades de enriquecimento curricular e na reorganização dos quadros de zona pedagógica.

- ✓ No total, as medidas sectoriais de redução de despesa na Educação ascenderão a **315,4 milhões de euros** correspondendo a cerca de **9,9% do esforço total de redução da despesa** em 2014.

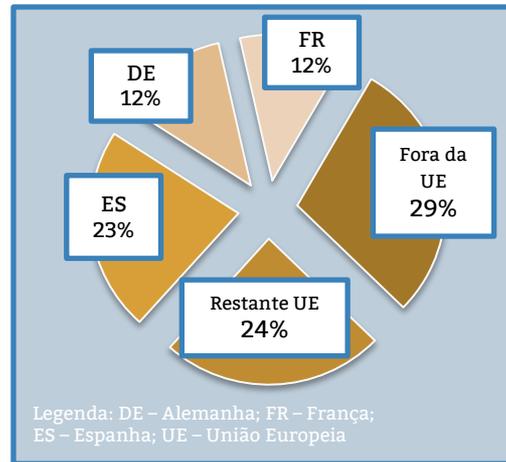


Que medidas para promover o crescimento da economia no OE2014?

Exportar para a Europa e o Mundo

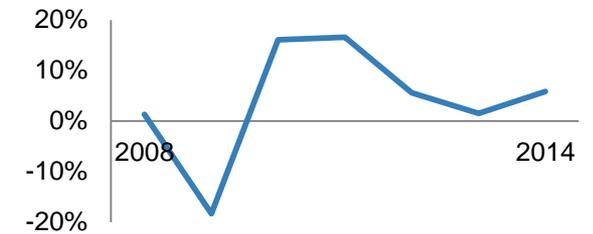
Desde a adesão de Portugal à UE, o comércio externo foi-se centrando crescentemente nos nossos parceiros europeus. Em 2012, apenas 28% das nossas exportações não tinham como destino a União Europeia (ver gráfico). Assim, a fraca prestação da economia da UE afecta particularmente o potencial de crescimento das nossas exportações. Contudo, *nos últimos anos, a quota dos países fora da UE tem vindo a crescer*, o que permite, ainda assim, encarar a dinâmica das exportações com optimismo.

Destinos de exportação (2013)



Fonte: AMECO/DG ECFIN

Crescimento anual das exportações



Fonte: AMECO

Como potenciar a nossa capacidade de exportar e atrair investimento estrangeiro?

Tornar Portugal mais atraente para o investidor – a reforma do IRC

Em 2014 tem início a implementação do Projecto para a Reforma do IRC apresentado em outubro pelo Governo. Esta planificação abrangente prevê um conjunto alargado de medidas para os próximos cinco anos e tem por objectivo a criação de um ambiente mais favorável ao investimento nacional e estrangeiro na economia portuguesa. Pretende-se:

- ✓ Simplificar a estrutura fiscal e procedimentos associados ao IRC, reduzindo o tempo e recursos que as empresas despendem apenas para conseguir cumprir as suas obrigações fiscais.
- ✓ Reduzir o nível de tributação. Pretendendo melhorar as condições de competitividade da economia, através da chamada “competitividade fiscal”. Este objectivo dever-se-á atingir gradualmente, sem prejudicar a consolidação orçamental. Neste contexto, prevê-se uma redução gradual da taxa geral de IRC até 2018, de 25% para 18%, e a eliminação da derrama municipal e estadual.

► Em 2014, a primeira fase destas medidas de apoio ao crescimento e emprego, terá um impacto negativo na receita da ordem dos 60M€.

Taxa de IRC e receita – o exemplo do Canadá



Ao contrário do que seria imediatamente expectável, pensa-se que no longo prazo este conjunto de medidas possa não ter um impacto negativo nas contas do Estado, sendo a redução da parte dos lucros das empresas que entra nos cofres públicos compensada pelo estímulo à actividade económica, como se verificou no Canadá, onde foi aplicado um programa semelhante na década de 2000.

Fonte: Comissão para a reforma do IRC

Glossário

Administrações públicas - São unidades institucionais da Administração Central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos), da Administração Regional (órgãos de governos regionais e serviços e fundos autónomos), da Local (municípios, freguesias e serviços e fundos autónomos) e da Segurança Social.

Agregado familiar (para efeitos fiscais) - São considerados elementos do agregado familiar, as pessoas que vivam em economia comum e que tenham entre si laços de parentesco (definidos na legislação).

Défi ce orçamental - o simétrico do *saldo global*, diferença entre receitas e despesas efetivas, quando este é negativo.

Défi ce primário - défi ce orçamental excluindo a despesa com juros.

Despesa primária - despesa excluindo a componente da despesa com juros

Dívida pública (bruta) - Stock de responsabilidades das Administrações Públicas, excluindo derivados financeiros e outros débitos, valorizados a valor nominal.

Empresas públicas reclassificadas/não reclassificadas - Uma empresa pública é reclassificada no perímetro das Administrações

públicas quando as suas vendas não cobrirem pelo menos 50% dos seus custos durante um período prolongado.

Estabilizadores automáticos Variações automáticas no orçamento do Estado, decorrentes da atividade económica, não dependentes de qualquer decisão política

Impostos diretos - Receitas resultantes da tributação dos rendimentos de capital e do trabalho, dos ganhos de capital e de outras fontes de rendimentos incluindo as que recaem sobre o património, ex. IRS, IRC, IMI.

Impostos indiretos - que recaem sobre o setor produtivo, incidindo sobre a produção, a venda, a compra ou a utilização de bens e serviços, ex. Imposto sobre valor acrescentado (IVA), Especiais, Imposto Automóvel (IA), Imposto do Selo.

Mapas orçamentais - Conjunto de mapas que integram o Orçamento do Estado, contendo tabelas discriminadas e detalhadas das receitas e despesas.

Necessidades brutas de financiamento - Acrescenta às necessidades líquidas as amortizações e anulações da dívida pública no exercício. É o valor que é necessário financiar através da emissão de dívida.

Necessidades líquidas de financiamento - Corresponde, em cada ano, ao aumento/redução da dívida pública em termos absolutos. Soma ao défi ce do exercício operações sobre activos e passivos financeiros e subtrai eventuais receitas de privatizações.

Programa orçamental - Abrange as despesas correspondentes a um conjunto de medidas de caráter plurianual que concorrem, de forma articulada, para a concretização de um ou vários objetivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas.

Receita/despesa efetiva - Nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental, as despesas/receitas efetivas são as que alteram definitivamente o património financeiro líquido, constituído pelos ativos financeiros detidos, nomeadamente pelas disponibilidades, pelos depósitos pelos títulos, pelas ações e por outros valores mobiliários, subtraídos dos passivos financeiros.

Saldo primário - Saldo orçamental excluindo a despesa com juros.

Serviços e Fundos Autónomos Organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, regime que assume um caráter excepcional face à regra geral (autonomia administrativa).

Excluindo os casos em que tal decorre de imperativo constitucional, este regime apenas pode ser atribuído a serviços que satisfaçam, cumulativamente, certos requisitos: Não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas; Quando se justifique para a adequada gestão (em particular a gestão de fundos comunitários); E as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais, com exclusão das despesas co-financiadas pela União Europeia.

Taxa de juro implícita - É a taxa de juro média da dívida pública emitida e não amortizada.

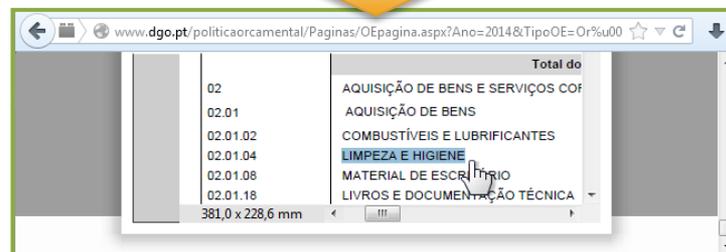
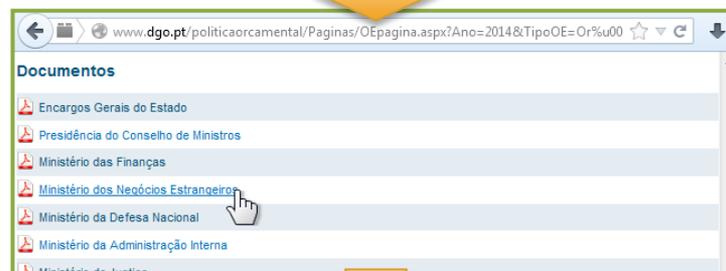
Fontes: “GLOSSARY of Public Finance Terms”, Comissão Europeia; Boletins de Execução Orçamental, DGO; *Economia e Finanças Públicas*, P.Pereira et al.

Informação desagregada por organismo

Como encontrar informação específica sobre o orçamento de um organismo público em particular?

Para encontrar o orçamento de um determinado organismo público, e respectivas rubricas de receita e despesa, devem consultar-se os **desenvolvimentos orçamentais** do OE 2014. Apresenta-se abaixo o procedimento adequado, exemplificado, do lado direito, com a obtenção do valor previsto no OE 2014 para a despesa em higiene e limpeza do Instituto Camões.

1. Aceder aos “desenvolvimentos orçamentais” do OE 2014 na [página da Direcção-Geral do Orçamento](#).
2. No campo “Tipo Documentos” seleccionar “Desenvolvimentos Orçamentais (SI)” se o organismo em questão fizer parte dos [Serviços Integrados](#) ou “Desenvolvimentos Orçamentais (SFA)” para o caso dos [Serviços e Fundos Autónomos](#) (ex. Universidades, Institutos)
3. Seleccionar o Ministério a que pertence o organismo pretendido. Abrir-se-á um ficheiro PDF.
4. Este ficheiro PDF contém o orçamento de todos os organismos do ministério em questão. Utilize a função de pesquisa (prima Ctrl-F em PC, Maçã-F em Mac, ou toque no ícone “lupa” em *smartphone* e *tablet*) do seu leitor de PDF para encontrar o organismo que pretende.
5. Desça na página até encontrar a rubrica pretendida.



Onde encontrar mais informação – Ficha Técnica

Links para os principais documentos

[Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017](#)

[Articulado da Lei do OE para 2014](#)

[Relatório do Orçamento do Estado para 2014](#)

[Mapas orçamentais do OE 2014](#)

[Desenvolvimentos orçamentais do OE 2014](#)

[Sínteses da execução orçamental mensal em 2014](#)
(*calendário de publicação*)

[Conta Geral do Estado 2012](#)

[Lista dos mapas orçamentais do OE 2014](#)

Mapa I - Receitas dos Serviços Integrados por classificação económica
Mapa II - Despesas dos Serviços Integrados por classificação orgânica, especificadas por capítulos
Mapa III - Despesas dos Serviços Integrados por classificação funcional
Mapa IV - Despesas dos Serviços Integrados por classificação económica
Mapa V - Receitas dos Serviços e Fundos Autónomos por classificação orgânica, com especificação das receitas globais de cada serviço e fundo
Mapa VI - Receitas dos Serviços e Fundos Autónomos por classificação económica
Mapa VII - Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos por classificação orgânica, com especificação das despesas globais de cada serviço e fundo
Mapa VIII - Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos por classificação funcional
Mapa IX - Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos por classificação económica
Mapa X - Receitas da Segurança Social por classificação económica
Mapa XI - Despesas da Segurança Social por classificação funcional
Mapa XII - Despesas da Segurança Social por classificação económica
Mapa XIII - Receitas de cada Subsistema por classificação económica
Mapa XIV - Despesas de cada Subsistema por classificação económica
Mapa XV - Despesas correspondentes a Programas
Mapa XVI - Repartição Regionalizada dos Programas e Medidas
Mapa XVII - Responsabilidades plurianuais dos Serviços Integrados e dos Serviços e Fundos Autónomos, agrupadas por ministérios
Mapa XVIII - Transferências para as Regiões Autónomas
Mapa XIX - Transferências para os municípios
Mapa XX - Transferências para as freguesias
Mapa XXI - Receitas tributárias cessantes dos Serviços Integrados, dos Serviços e Fundos Autónomos e da Segurança Social

Dados e informação adicional disponível em:

[Governo de Portugal](#)
[Direcção-Geral do Orçamento](#)
[Instituto da Gestão e do Crédito Público](#)
[Banco de Portugal](#)
[Instituto Nacional de Estatística](#)

O Orçamento Cidadão é uma publicação do Ministério das Finanças.

As sugestões e críticas dos cidadãos são essenciais para que o Orçamento Cidadão possa atingir os seus objetivos.

Convidamo-lo(a) a endereçar as suas para os contactos:

ocidadao@dgo.pt

Colaborou na elaboração do Orçamento Cidadão o [Institute of Public Policy Thomas Jefferson – Correia da Serra](#).