

Barómetro das Crises

18-11-2014 | Nº 11

Orçamento para 2015: mais custos para pior Estado

Oito anos depois do início da Grande Recessão e passados cinco anos de austeridade, o Orçamento do Estado para 2015, comparado com o exercício de 2007, prevê:

- Uma despesa pública 9,7% superior em termos nominais e 2,9 pontos em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB), por força de juros da dívida que aumentam 3,7 mil milhões de euros (+71%) e prestações sociais que crescem 6,4 mil milhões de euros (+22%);
- Uma receita 10,7% maior em valor absoluto e em 3,1 pontos em percentagem do PIB, financiada por mais IRS (+45%), mais IVA (+10%) e menos IRC (-18%);
- Um défice semelhante de cerca de 5 mil milhões de euros;
- Um PIB 4,9% inferior em termos reais;
- Menos meio milhão de pessoas empregadas.

A imagem que emerge do orçamento para 2015 é a de um Estado deformado pelo serviço da dívida e outras despesas que aumentaram, algumas por causas estruturais, outras induzidas pela própria recessão e por uma coleta fiscal injustamente repartida. A “consolidação orçamental” em contexto recessivo falhou no seu propósito. Aprofundou a recessão e, sem reduzir o défice, impôs mais custos para uma provisão pública de bens serviços e uma proteção social menos acessível e de pior qualidade.

É habitual comparar o orçamento de cada ano com a estimativa dos resultados do exercício do ano anterior para deste modo detetar as principais alterações da política orçamental. No entanto, se a comparação for feita com mais recuo, podemos tornar visíveis outras mudanças, nomeadamente, alterações estruturais no próprio Estado. Neste Barómetro, o Orçamento para 2015 é confrontado com o exercício de 2007 – o último antes da eclosão da Grande Recessão.¹

A evolução das contas públicas entre 2007 e 2015 ilustra a **extrema dificuldade, ou mesmo a impossibilidade, de equilibrar as contas do Estado num contexto de recessão**. As políticas de “consolidação orçamental”, ao forçarem o reequilíbrio **contraíram a atividade económica**. Ao mesmo tempo, **induziram importantes alterações estruturais no próprio Estado**, nomeadamente, (a) a desarticulação da administração pública e a crescente subcontratação de funções públicas; (b) o retrocesso na garantia dos direitos económicos, sociais e culturais, e (d) a erosão das funções redistributivas da fiscalidade.

¹ A comparação é possível porque o INE publicou já as contas das Administrações Públicas de anos anteriores de acordo com os conceitos e definições do Sistema Europeu de Contas 2010 (SEC 2010):

<http://www.dgo.pt/EstatisticasFinancasPublicas/Paginas/Procedimento-dos-Defices-Excessivos.aspx>.

Nominal

Valor quantificado aos preços do período temporal a que se refere a quantificação. A comparação da despesa ou da receita, em termos nominais, de 2015 e de 2007, compara a despesa e a receita a preços de cada um desses anos.

Real

Valor que desconta o efeito da variação dos preços. A comparação da despesa ou da receita, em termos reais, de 2015 e de 2007, desconta no valor de 2015 o efeito da variação dos preços entre 2007 e 2015.

Estabilizadores automáticos

Mecanismos que atuam sobre as receitas e as despesas públicas sem que sejam tomadas decisões pelo governo. Os impostos e as prestações sociais são estabilizadores automáticos. Quando, em contexto de crise, o desemprego aumenta e o rendimento das empresas e das famílias diminui, o Estado passa automaticamente a cobrar menos impostos e a pagar mais subsídios. Esta redução da receita e aumento da despesa pública têm geralmente um efeito estabilizador porque contrariam a quebra do rendimento privado e do consumo evitando falências e desemprego.

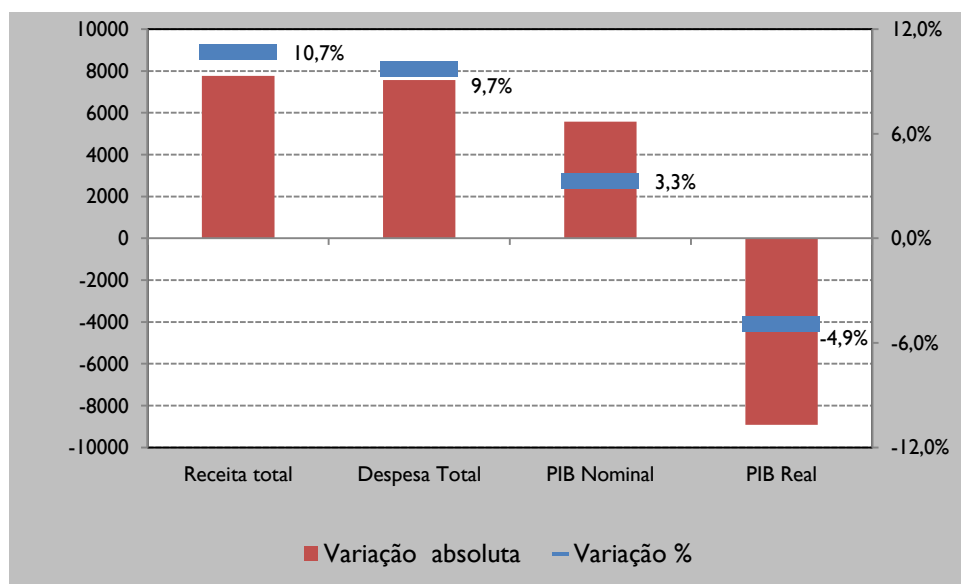
I. Recessão e orçamento

Mesmo que as previsões otimistas de crescimento apresentadas na proposta de Orçamento do Estado para 2015 se confirmem, o PIB de 2015, em [termos reais](#), será inferior ao de 2007 em cerca de 5% e haverá menos meio milhão de pessoas empregadas.ⁱⁱ

Esta economia deprimida é a que, segundo o orçamento, deverá gerar mais 8 mil milhões de euros em receitas do Estado para financiar um acréscimo semelhante da despesa.

Como em [termos nominais](#) o PIB previsto para 2015 é superior ao de 2007 em apenas 3,3% e a receita e a despesa orçamentadas para 2015 crescem cerca de 10 % relativamente a 2007, o peso da receita e da despesa no PIB deverá aumentar cerca de 3 pontos percentuais. Mesmo assim, o défice previsto para 2015 (4,8 mil milhões de euros) é muito semelhante ao verificado em 2007 (5,3 mil milhões de euros) (ver anexo e gráfico 1).

Gráfico I
PIB Real, PIB nominal, Despesa Orçamental e Receita Orçamental Totais
(2007-2015: Variações absolutas em milhões de euros, variações percentuais)



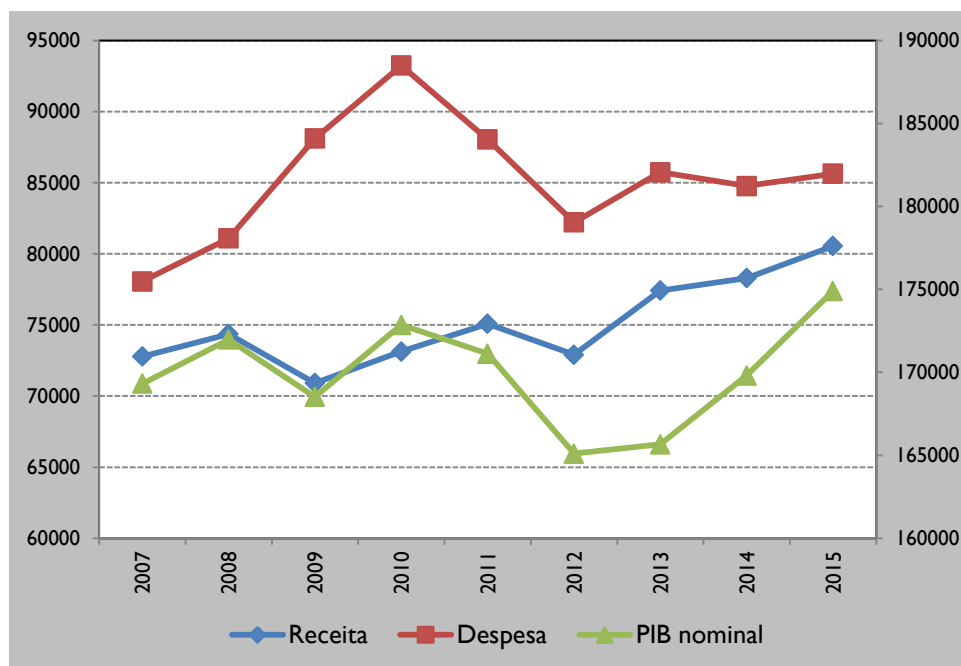
Fontes: AMECO, Banco de Portugal, INE, Relatório do Orçamento de Estado para 2015

A constatação de que, ao cabo de cinco anos de austeridade, um défice das contas públicas semelhante implica mais receita e mais despesa, ilustra bem a dificuldade, senão mesmo a impossibilidade, de reduzir défices públicos em contexto recessivo. Esta dificuldade resulta da dependência mútua entre o nível de atividade económica e o orçamento do Estado.

A relação entre o nível de atividade económica e o orçamento pode assumir duas formas distintas. Quando se verifica uma súbita contração da atividade económica, como a ocorrida em 2008, a receita fiscal tende a diminuir por força da quebra do rendimento das famílias e das empresas. Ao mesmo tempo, as despesas, em particular as relacionadas com a proteção do desemprego, tendem a aumentar rapidamente.

ⁱⁱ Fontes: Para 2007, AMECO; para 2015, Relatório do Orçamento do Estado para 2015.

Gráfico 2
 PIB Nominal (escala direita), Despesa Total e Receita Total (escala esquerda)
 (2007-2015, milhões de euros)



Fonte: AMECO, Banco de Portugal, Relatório do Orçamento do Estado para 2015 (2014-2015, previsões)

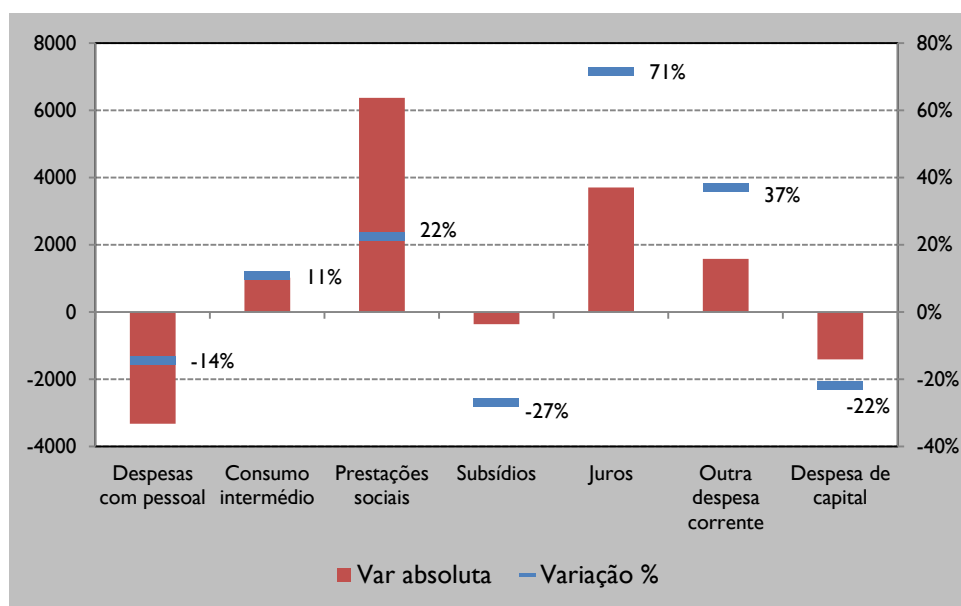
A redução da coleta fiscal e o aumento da despesa social atuam neste contexto como amortecedores da recessão económica - “[estabilizadores automáticos](#)”. Foi o que aconteceu em 2009 e em parte do ano de 2010 em consequência da opção tomada pelo G20, a União Europeia e o Governo português a favor de políticas orçamentais expansionistas (livre atuação dos estabilizadores automáticos e algum investimento público). O resultado foi uma recuperação do nível de atividade em 2010, que proporcionou um ligeiro acréscimo da receita, insuficiente para compensar a expansão da despesa.

Já quando, em meados de 2010, a União Europeia e o Governo português inverteram a orientação da política orçamental, procurando agora comprimir rapidamente os défices orçamentais entretanto gerados, a direção da relação entre o nível de atividade inverteu-se. A redução da despesa iniciada em meados de 2010 e intensificada em 2011 e 2012 provocou uma nova contração do nível de atividade que acabou por se traduzir num recuo da receita. A partir de 2012, a compressão do défice prosseguiu, sobretudo através de um reforço da coleta fiscal, obtido com o aumento da carga fiscal e o ligeiro aumento do PIB nominal relativamente ao seu mínimo de 2012 (ver gráfico 2).

2. Mais despesa. Que despesa?

O acréscimo da despesa pública entre 2007 e 2015 ocorre, sobretudo, nos juros da dívida pública e nas prestações sociais (ver gráfico 3). Como este acréscimo não é compensado com a mesma intensidade pelos cortes verificados nas despesas com pessoal e nas despesas de investimento (despesas de capital), a despesa pública prevista para 2015 é substancialmente superior à de 2007, quer em termos nominais, quer em percentagem do PIB.

Gráfico 3
Rúbricas da Despesa
(2007-2015, variações absolutas em milhões de euros, variações percentuais)



Fonte: INE, Relatório do Orçamento do Estado para 2015

Entre 2007 e 2015, os juros da dívida pública aumentam 3,7 mil milhões de euros (71%). Este incremento fica a dever-se ao crescimento do valor nominal da dívida e não ao das taxas de juro.ⁱⁱⁱ De facto, entre 2007 e 2015 a dívida pública quase duplica, passando de 120 mil milhões de euros, em 2007, para 216 mil milhões, em 2015, segundo a previsão apresentada no Relatório do Orçamento do Estado para 2015.^{iv}

Já as prestações sociais crescem, entre 2007 e 2015, cerca de 6,4 mil milhões de euros (22%). Grande parte deste incremento (cerca de 90%) deve-se às despesas da Segurança Social.

Como se pode verificar no gráfico 4, as prestações da Segurança Social cresceram acentuadamente até 2010 em consequência de um rápido crescimento das “outras prestações” e praticamente estabilizaram a partir desse ano. A despesa em pensões aumentou a uma taxa mais ou menos constante ao longo do período, agravada pelo aumento do número de pensionistas e pela integração na Segurança Social de fundos de pensões de bancos.

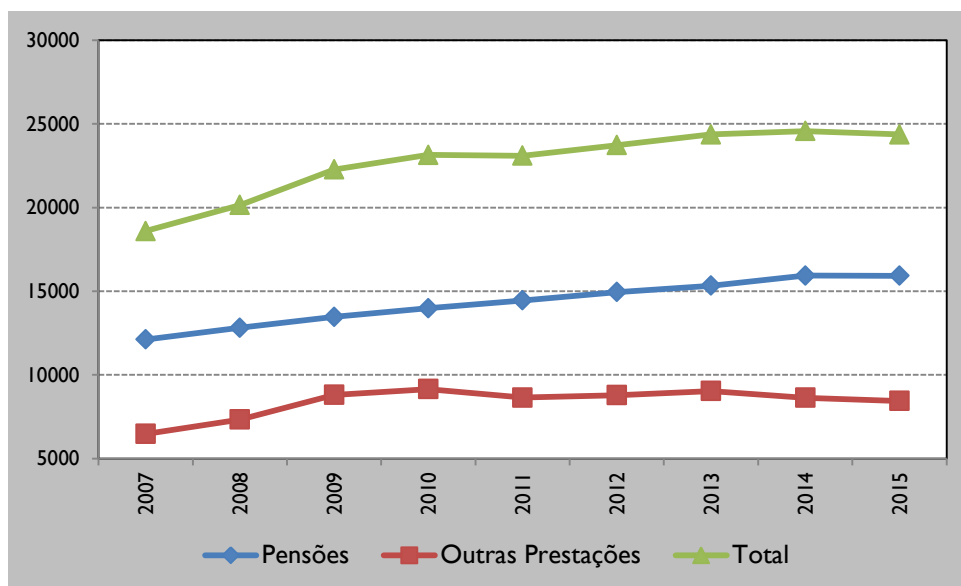
O incremento do valor das pensões – 3,8 mil milhões de euros (de 7,2% do PIB em 2007, para 9,1% em 2015) – decorre de fatores estruturais, isto é, do aumento do número de pensionistas e do número de pensionistas com trajetórias contributivas substanciais. Este incremento constituiu-se numa forte pressão sobre o orçamento em consequência da contração do nível de atividade económica. Bastaria que, em média, o PIB nominal tivesse crescido desde 2007 a uma modesta taxa anual de 3,5% (1,5% de crescimento real e 2% dos preços, por exemplo) para que o peso das pensões no PIB se tivesse mantido no nível de 2007.

Já o aumento verificado nas “outras prestações” decorre diretamente da recessão. Como se pode ver no gráfico 5, em 2013 o subsídio de desemprego mobilizou, relativamente a 2007, cerca de mil milhões de euros mais. A partir de 2013, regrediu, não tanto devido a uma real redução do desemprego, mas à redução da prestação e ao endurecimento das condições de acesso. Apesar disso, em 2015, a despesa diretamente relacionada com o desemprego será ainda superior à de 2007.

ⁱⁱⁱ Na realidade, a taxa de juro média passou de 4,3%, em 2007, para 4,1%, em 2015.

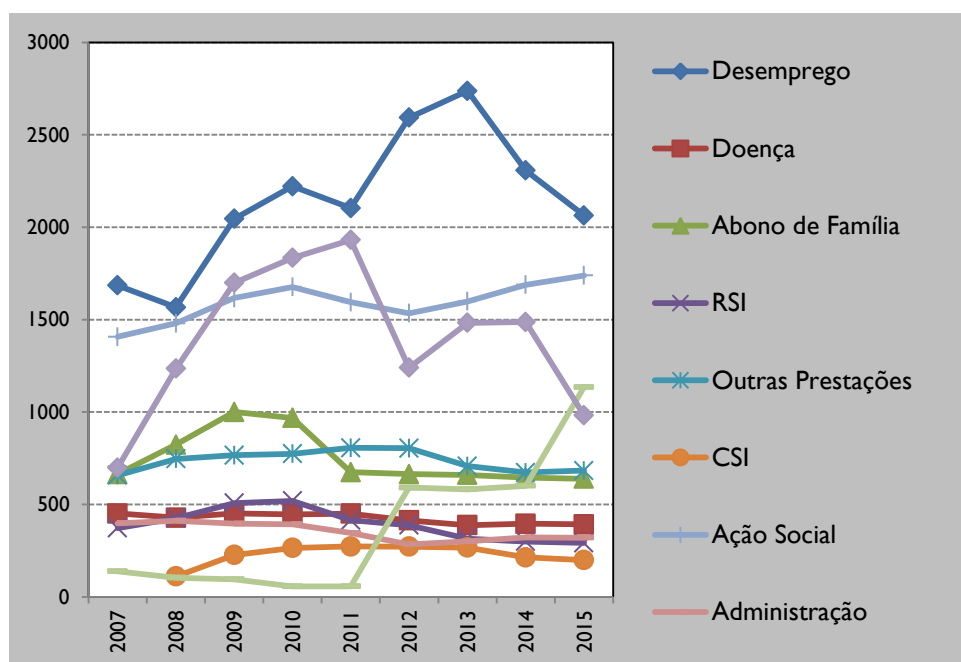
^{iv} Fontes: Para 2007 AMECO (SEC 2010), para 2015 Relatório do Orçamento do Estado 2015.

Gráfico 4
Prestações da Segurança Social (2007-2015, milhões de euros)



Fonte: Conta Geral do Estado, Relatório do Orçamento de Estado para 2015

Gráfico 5
“Outras prestações” da Segurança Social (2007-2015, milhões de euros)



Fonte: Conta Geral do Estado, Relatório do Orçamento de Estado para 2015

Apesar do agravamento da pobreza e da exclusão, outras prestações, nomeadamente o Abono de Família, o Rendimento Social de Inserção (RSI) e o Complemento Social para Idosos (CSI), regrediram acentuadamente a partir de 2010, em consequência de medidas de restrição das condições de acesso e da redução das prestações. Em contrapartida, a despesa em “ação social”, onde são contabilizadas muitas transferências para instituições privadas de solidariedade, aumenta substancialmente a partir de 2012.

O crescimento do peso das prestações sociais no orçamento do Estado não pode, portanto, ser interpretado como consequência de uma resposta pública adequada e proporcional à situação de crise social, mas antes como um ajustamento a tendências estruturais (no caso das pensões) e conjunturais (no caso do subsídio de desemprego) que as medidas de “contenção orçamental” só em parte conseguiram contrariar. A evolução entre

2007 e 2015 reflete ainda um movimento de “concessão” das políticas sociais a instituições privadas que configura uma discreta, mas importante, alteração na natureza das políticas públicas neste domínio.

Apesar de toda a retórica acerca de “gorduras do Estado” que seria necessário e fácil reduzir, os consumos intermédios aumentaram 11%, cerca de mil milhões de euros. Os encargos com PPP, incluídos nesta rúbrica, que eram estimados no orçamento de 2007 em cerca de mil milhões de euros, totalizam no orçamento de 2015 cerca de 1,4 mil milhões de euros. A diferença remanescente indicia e reflete o cada vez mais frequente e oneroso recurso a serviços privados por parte do Estado.

A redução de despesa verificada entre 2007 e 2015 incide exclusivamente em duas rúbricas: despesas com pessoal e despesas de capital. A redução em despesas com pessoal, que avulta pelo seu montante – 3,3 mil milhões de euros – decorre não só de cortes diretos no vencimento dos funcionários públicos como de uma enorme redução do número de efetivos. Só em três anos, entre 2011 e 2013, a administração central perdeu cerca de 40 mil funcionários (8,6%), dos quais 27 mil (11%) no Ministério da Educação.^v

A perda de capacidade da administração pública e a degradação da qualidade dos serviços por ela prestados, resultante desta delapidação de recursos humanos é difícil de quantificar. Mas, em diversos domínios, da educação à justiça, passando pela saúde, as consequências são visíveis.

3. Mais receita: quem paga?

A maior parte do incremento das receitas do Estado (59%) provém de impostos. Como se pode ver no gráfico 6, o IRS e o IVA são os que maior incremento da coleta proporcionam. A coleta de outros impostos, com destaque para o IRC, regride.

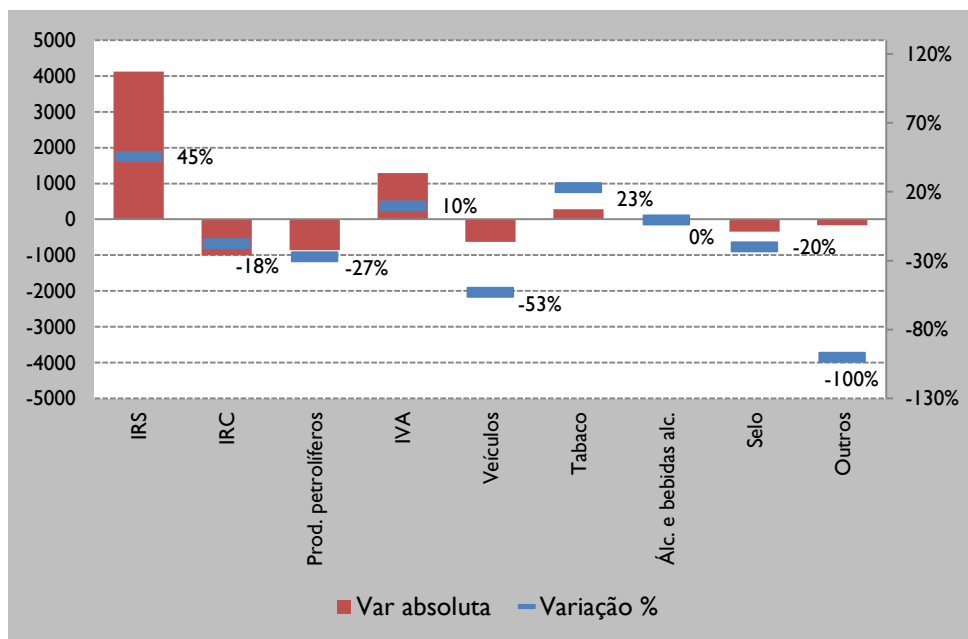
Tendo em conta a redução da coleta de IRC, o facto de o IRS incidir principalmente sobre os rendimentos do trabalho e pensões e do IVA ser um imposto claramente regressivo, a questão que naturalmente ocorre a respeito do aumento da carga fiscal diz respeito à evolução da sua distribuição social.

A subida do IRS não agravou todos os contribuintes da mesma forma. A informação a respeito da distribuição do IRS por escalões de rendimento, disponível apenas até 2012, mostra que o agravamento da coleta de IRS foi generalizado a todos os escalões de rendimento. No entanto, como se pode ver na tabela I (variação %) os agravamentos penalizaram sobretudo os agregados familiares com rendimentos anuais até 10 mil euros e entre 19 e 40 mil euros.

Independentemente da necessidade de uma análise mais cuidada sobre a evolução do impacto das alterações na fiscalidade na distribuição do rendimento, tudo indica que as mudanças ocorridas – redução do IRC, aumento das taxas de IVA, alterações no IRS – vão num sentido regressivo. A redução do número de escalões de rendimento para efeitos de IRS, ocorrida em 2013, e algumas das alterações propostas para 2015 ao código do IRS (ver caixa) acentuam esta tendência.

^v DGAEP, Boletim Estatístico do Emprego Público - BOEP n.º 11.

Gráfico 6
Receitas fiscais da Administração Central
 (2007-2015, variações absolutas em milhões de euros, variações percentuais)



Fonte: Conta Geral do Estado 2007 e Relatório do Orçamento do Estado para 2015

Tabela I
 Variação nominal e percentual da coleta de IRS média por escalão de rendimento

Escalões de rendimento (euros/ano)	Variação (euros)	Variação %
De 1 a 5000	86	48,8
De 5000 a 10000	35	15,4
De 10000 a 13500	30	6,6
De 13500 a 19000	51	6,1
De 19000 a 27500	187	12,1
De 27500 a 32500	543	19,3
De 32500 a 40000	566	13,3
De 40000 a 50000	478	7,6
De 50000 a 100000	904	7,0
De 100000 a 250000	1938	5,2
Mais de 250000	14189	8,5

Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

Caixa

Reforma do IRS e as tendências regressivas

Do que é conhecido, a reforma de IRS apresentada no Parlamento contempla diversos elementos de regressividade num imposto ainda não totalmente progressivo, acabando – ao arpejo do espírito da Constituição – por fazer com que rendimentos mais elevados paguem proporcionalmente menos.

1) Fim dos limites às deduções

Atualmente estão em vigor um conjunto de limites às deduções à coleta inversamente proporcionais ao rendimento. O primeiro escalão de rendimento do IRS (até 7 mil euros) não tinha limites, o segundo escalão (de 7 a 20 mil euros) tinha um limite de 1250 euros, o terceiro (de 20 a 40 mil euros) de 1000 euros, o quarto (de 40 a 80 mil euros) de 500 euros e o último escalão (mais de 80 mil euros) não podia beneficiar de deduções à coleta. A reforma do IRS põe fim a estes limites.

2) Quociente familiar

Esta é uma medida que claramente beneficia as famílias de maior rendimento com descendentes até 25 anos. Atualmente, o rendimento líquido do casal é dividido por 2. Mas a partir de 2015 deverá passar a contar com mais 0,3 por cada descendente e 0,15 por cada ascendente a cargo. Dado que o rendimento familiar é dividido por esses valores, torna-se evidente que rendimentos mais elevados têm benefícios mais elevados. Veja-se o caso de três famílias com dois descendentes, mas de rendimentos diferentes:

Rendimento bruto	28000€	28000€	56000€	56000€	84000€	84000€
Rendimento coletável	19792	19792	47792	47792	75792	75792
Quociente	2	2,6	2	2,6	2	2,6
Rendimento a sujeitar a taxa	9896	7612	23896	18382	37896	29150
Taxa de IRS	28,5%	28,5%	37%	28,5%	37%	37%
Coleta líquida	3680,72	3093,73	12888	11073	22683	21075
Diferença		-558		-1250		-1608

Fonte: cálculos efetuados sobre simulações da firma PricewaterhouseCoopers

O que acontece com a introdução do coeficiente familiar? 1) A consideração dos descendentes na determinação da coleta faz com que duas crianças da família mais pobre proporcionem uma redução da coleta de 558 euros, enquanto duas crianças numa família de rendimento superior ocasionam uma dedução à coleta de 1250 euros ou de 1608 euros; 2) Acresce que as famílias de menor rendimento, isentas de IRS, não beneficiam em nada com esta medida;

3) Abatimento de despesas com formação e educação

A reforma põe termo à dedução à coleta de 30% das despesas em educação e formação até um limite de 760 euros, mas substitui-a por um abatimento ao rendimento líquido de 1100 euros por cada membro do agregado familiar até um limite máximo de 2250 ou 4500 euros, consoante a declaração de rendimentos seja individual ou conjunta. O resultado prático desta mudança é visível nas tabelas em que se calcula o montante da coleta em IRS para famílias com rendimentos de 28 mil, 56 mil e 84 mil euros (sem e com coeficiente familiar de dois descendentes), tomando como referência a declaração conjunta. Dado que as despesas com a educação são função do rendimento, considerou-se também a hipótese de que os rendimentos mais baixos gastem apenas metade do abatimento (abatimento diferenciado):

Coleta de IRS (sem e com quociente familiar) por rendimento bruto

	28000€		Var.		56000€		Var.		84000€		Var.	
	S/ Quof. Fam.	C/ Quof. Fam.	S/ Quof. Fam.	C/ Quof. Fam.	S/ Quof. Fam.	C/ Quof. Fam.	S/ Quof. Fam.	C/ Quof. Fam.	S/ Quof. Fam.	C/ Quof. Fam.	S/ Quof. Fam.	C/ Quof. Fam.
Com dedução de 760€	2970				11563				21923			
Com abatimento de 4500€	2398	2217	-19,30%	-25,40%	10658	9790	-7,80%	-15,30%	21869	19410	-0,30%	-11,50%
Com abatimento de 2250€	3039	2543,6	2,30%	-14,40%								

Fonte: cálculos efetuados sobre simulações da firma PricewaterhouseCoopers

A reforma do IRS aumenta o montante das despesas cobertas, passando de um total de 2533 euros (760/30%) para 4500 euros. A introdução de um tal abatimento, provoca uma redução assinalável da coleta em todos os níveis de rendimento. Esta redução da coleta é mesmo mais elevada em termos percentuais para os rendimentos mais baixos.

No entanto, as despesas de educação e formação são função do rendimento disponível das famílias. O abatimento de 4500 euros representa 5% do rendimento das famílias de rendimento mais elevado, subindo para 8% no rendimento intermédio e 16,1% no rendimento mais baixo. É mais provável uma família de rendimento elevado ultrapassar os 4500€ anuais em despesas de educação e formação do que uma família de baixo rendimento.

Uma família com rendimento anual de 28 mil euros com despesas de educação não de 4500€ mas apenas de 2250€ teria, não uma redução, mas um aumento da coleta de IRS em 2,3%. Já a consideração do quociente familiar melhora o impacto do abatimento. Mas a medida não deixa de ser regressiva. Se as famílias de baixos rendimentos usassem em educação a mesma percentagem do rendimento das famílias de rendimento mais elevado (5%), beneficiariam de um abatimento não de 4500 euros mas de apenas 1500 euros e isso resultaria numa redução da coleta de IRS de 10,3%, inferior em termos percentuais à redução da das famílias de rendimento mais elevado.

4. Mais custos para pior Estado

A imagem do Estado que emerge da comparação do orçamento para 2015 com o exercício de 2007 é a de um Estado deformado pela recessão e pelo serviço da dívida, e por despesas cujo peso aumentou, em consequência de causas estruturais e da própria recessão.

A “consolidação orçamental” em contexto recessivo falhou no seu propósito. Aprofundou a recessão e, sem reduzir o défice, impôs mais custos para uma provisão pública de bens serviços e uma proteção social menos acessível e de pior qualidade.

Ao mesmo tempo a “consolidação orçamental” em contexto recessivo contribuiu para transformar sub-repticiamente o próprio Estado. A necessidade de cortar na despesa justificou a desarticulação da administração pública e a “concessão” a privados de funções públicas – da ação social à consultoria, passando pela própria produção legislativa. A pressão para a consolidação orçamental justificou o retrocesso da provisão pública e da acessibilidade em domínios cruciais como a saúde, a educação, a proteção social e a justiça. O aumento da carga fiscal foi acompanhado pela erosão da função distributiva do Estado.

Anexo

Quadro I
Contas das Administrações Públicas (Ótica da Contabilidade Nacional)

	2007	% PIB	Orçamento 2015	% PIB
Receita corrente	71 358	42,1%	78833	45,1%
Receita Fiscal	41 355	24,4%	45729	26,1%
Impostos s/ produção e importação	25 270	14,9%	26380	15,1%
Impostos correntes s/ rendimento, património	16 085	9,5%	19349	11,1%
Contribuições sociais	19 866	11,7%	21089	12,1%
Vendas	5 786	3,4%	6868	3,9%
Outras receitas correntes	4 351	2,6%	5146	2,9%
Receita de capital	1 423	0,8%	1722	1,0%
Receita total	72 780	43,0%	80555	46,1%
Despesa corrente	71 631	42,3%	80611	46,1%
Despesas com pessoal	23 007	13,6%	19681	11,3%
Consumo intermédio	9 493	5,6%	10509	6,0%
Prestações sociais	28 342	16,7%	34709	19,8%
Subsídios	1 337	0,8%	975	0,6%
Juros	5 184	3,1%	8886	5,1%
Outra despesa corrente	4 269	2,5%	5851	3,3%
Despesa de capital	6 428	3,8%	5019	2,9%
Formação Bruta de Capital Fixo	5 580	3,3%	4373	2,5%
Outras despesas de capital	848	0,5%	646	0,4%
Despesa Total	78 060	46,1%	85630	49,0%
Capacidade / Necessidade de Financiamento	-5279	-3,12%	-5075	-2,90%
Receita extraordinária		0,0%	215	0,1%
Capacidade / Necessidade de Financiamento (com receita extraordinária)	-5279	-3,1%	-4860	-2,78%
Saldo primário	-95	-0,1%	4026	2,3%
PIB Nominal	169319		174902	
PIB Real (a preços de 2010)	181635		172709	

Fontes: INE, Relatório do Orçamento do Estado para 2015, Eurostat

Observatório sobre Crises e Alternativas

CES Lisboa | Picoas Plaza | Rua do Viriato 13 – Lj 117/118 | 1050-227 Lisboa | T. +351 216 012 848

W. <http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/> | E. observatoriocrises@ces.uc.pt