



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Relatório final

Conta Geral do Estado de 2012

Autor: Deputado Pedro

Nuno Santos

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS	3
1. NOTA INTRODUTÓRIA	3
2. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO EM 2012	11
3. AS PREVISÕES MACROECONÓMICAS PARA 2012: DO ORÇAMENTO INICIAL À EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	15
4. POLÍTICAS ECONÓMICAS QUE INFLUENCIARAM A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL EM 2012	17
5. CONTAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS (ÓTICA DE CONTABILIDADE NACIONAL)	19
6. CONTA CONSOLIDADA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS (ÓTICA DA CONTABILIDADE PÚBLICA).....	25
7. CONTA CONSOLIDADA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E SEGURANÇA SOCIAL	27
✓ SUBSETOR ESTADO	31
✓ SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS.....	36
8. DESPESA CONSOLIDADA POR MINISTÉRIOS	39
9. ADMINISTRAÇÃO LOCAL	40
10. ORÇAMENTO E CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL	41
11. DÍVIDA PÚBLICA	50
12. FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA	56
13. FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DE ESTADO E O SETOR PÚBLICO EMPRESARIAL.....	60
14. FLUXOS FINANCEIROS COM AS REGIÕES AUTÓNOMAS E COM AS AUTARQUIAS LOCAIS....	61
15. CONDICIONANTES ESTRUTURAIS DAS FINANÇAS PÚBLICAS	63
PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER	67
PARTE III – CONCLUSÕES.....	67
PARTE IV – PARECER.....	69
PARTE IV – ANEXOS	70

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória

A Conta Geral do Estado relativa ao ano de 2012 foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) em 2 de julho de 2013, encontrando-se em conformidade com o disposto na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), a qual estabelece “*as regras relativas à organização, elaboração, apresentação, discussão e votação das contas do Estado, incluindo a da segurança social*”¹.

Os artigos 73.º e seguintes da Lei de Enquadramento Orçamental estabelecem, entre outros aspetos, o conteúdo, o prazo para apresentação (30 de junho do ano seguinte àquele a que respeite) e a forma de publicação da Conta Geral do Estado.

Nos termos do disposto na alínea d), do artigo 162.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), compete à Assembleia da República, no exercício das suas funções de fiscalização, tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar, com o parecer do Tribunal de Contas (TC) e os demais elementos necessários à sua apreciação.

Audições e Pareceres

No uso das suas atribuições, e no exercício das competências e controlo político em matéria de Conta Geral do Estado, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública solicitou a emissão de Parecer à Conta Geral do Estado de 2012 ao Conselho Económico e Social (CES) e ao Tribunal de Contas (TC), tendo procedido no âmbito deste processo às seguintes audições:

- i) Conselho Económico e Social, no dia 8 de janeiro de 2014;
- ii) Tribunal de Contas, no dia 4 de fevereiro de 2014;
- iii) Governo, no dia 28 de fevereiro de 2014.

A COFAP solicitou ao **Conselho Económico e Social** um Parecer sobre a CGE 2012, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º da LEO, inserindo-se no âmbito das competências

¹ Alínea c) do Artigo 1.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

próprias daquele organismo, nomeadamente das que estão associadas à natureza de órgão consultivo e de concertação no domínio das políticas económicas e sociais, tendo o referido Parecer sido aprovado em reunião plenária realizada em 9 de outubro de 2013.

O CES foi ouvido no dia 8 de janeiro de 2014, tendo intervindo nesta audição o seu Presidente, Dr. José Silva Peneda, bem como a Relatora Conselheira Dra. Ana Paula Bernardo.

A apreciação do CES foi efetuada no quadro das políticas de médio prazo conhecidas, e teve em consideração os resultados do processo de acompanhamento e avaliação do PAEF, destacando-se do seu Parecer as seguintes conclusões e recomendações:

- *“não obstante a CGE 2012 apresentar melhorias face a exercícios anteriores, o CES considera que continuam a existir algumas fragilidades no que concerne à disponibilização de informação que facilite a análise do exercício orçamental, situação que importará corrigir com celeridade”;*
- *“O ano de 2012 foi marcado pela manutenção de medidas de carácter recessivo, que provocaram uma enorme contração da procura interna e, conseqüentemente, do PIB acima do previsto quando a aprovação do OE, com menores resultados em termos de consolidação orçamental”;*
- *“a quebra de receitas fiscais e de contribuições sociais, bem como o crescimento das despesas com prestações sociais (...) determinam uma evolução orçamental na qual se destaca uma redução mais lenta do défice orçamental bem como uma subida da dívida pública e dos encargos que lhe estão associados, face ao ano anterior. Os sucessivos desvios entre previsões macroeconómicas e o que de facto se verificou demonstram a desadequação das medidas ao contexto e realidade da economia (...)”;*
- *“o CES recorda que, no seu parecer sobre o OE 2012, alertou para a urgência e necessidade de medidas de promoção do crescimento económico e de melhoria das condições de vida da população. Na mesma ocasião, teceu recomendações no sentido de negociar com a Troika os prazos de redução do défice, sob pena de se acentuar a crise económica e social do país. Tendo-se confirmado os receios expressos pelo CES, este não pode assim deixar de reiterar essas recomendações”.*

O Parecer do **Tribunal de Contas** sobre a CGE 2012 foi enviado à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) em 19 de dezembro de 2013, para que esta se



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

pronunciasse sobre as matérias da sua competência e, nos termos do artigo 107.º da CRP, e do artigo 206.º, n.º 2 alínea c) do Regimento da Assembleia da República.

No dia 4 de fevereiro de 2014 decorreu a audição ao Tribunal de Contas, através do Conselheiro Presidente, Guilherme d' Oliveira Martins, e dos Juizes Conselheiros Relatores José Luís Pinto Almeida, José de Castro de Mira Mendes, António Manuel Fonseca da Silva e António Augusto dos Santos Carvalho, tendo sido salientadas as seguintes conclusões²:

i) Âmbito do Parecer

O Parecer do TC à CGE incide sobre a atividade financeira do estado, incluindo a Segurança Social nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, da dívida pública e do património e sobre a sustentabilidade das finanças públicas nacionais.

ii) Elaboração do Parecer

Foi elaborado por quatro Conselheiros relatores, sendo um deles o coordenador, e envolve um trabalho permanente de acompanhamento da atividade financeira do estado³, sendo aprovado pelo Tribunal em Plenário Geral.

iii) Acesso à Informação

Para um correto acompanhamento da atividade financeira do Estado é necessária uma adequada disponibilização da informação residente nos sistemas de informação da Administração Pública⁴.

iv) Aprovação

O Parecer do Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado de 2012 foi aprovado em reunião de Plenário Geral, realizada em 11 de dezembro de 2013⁵.

v) Parecer sobre a CGE de 2012

- O presente Parecer incide sobre as Contas da Administração Central, na ótica da contabilidade pública, e da Segurança Social, na ótica da contabilidade pública e da contabilidade patrimonial;
- Registou-se uma alteração ao universo em análise face a 2011, na sequência da reforma do processo orçamental introduzido pela 5.ª alteração à Lei de Enquadramento

² Considerado as intervenções, bem como a apresentação efetuada pelo TC na audição.

³ Beneficiando dos resultados de auditorias e de outras ações de controlo das diferentes áreas de responsabilidade do Tribunal.

⁴ Nomeadamente os relativos a Receitas, Despesas, PIDDAC, Fundos Comunitários e Segurança Social.

⁵ O Plenário Geral é composto pelo Conselheiro Presidente e por 18 Juizes Conselheiros.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

orçamental, a qual previu o alargamento do perímetro orçamental do OE e da CGE, reclassificando 53 entidades públicas no subsetor dos SFA;

- O Parecer é composto por um volume repartido por 4 partes: Enquadramento Macroeconómico; Conta Geral do Estado, Conta da Segurança Social e Conclusões, Recomendações e Juízo sobre a Conta;

No âmbito do enquadramento macroeconómico, destaca-se o processo de consolidação orçamental subjacente ao PAEF e a incerteza quanto ao enquadramento internacional, as medidas de consolidação orçamental com relevância na execução do OE 2012 e fatores de risco diversos para a sustentabilidade das finanças públicas.

vi) Aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública na Administração Central

De acordo com o Tribunal de Contas, registou-se no final de 2012 uma melhoria na adoção do POCP ou sistema de contabilidade patrimonial aplicável (378 em 2012, face a 258 em 2011), correspondendo a uma cobertura de 75% do universo de 506 serviços, exceto estabelecimentos de ensino não superior e serviços externos do MNE⁶.

vii) Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal (PAEF)

O Tribunal de Contas aprovou a realização de uma ação plurianual (período 2011/2014) sobre os mecanismos de assistência financeira a Portugal e o seu impacto nas contas públicas.

viii) Banco Português de Negócios (BPN)

O Tribunal de Contas vem prestando uma particular atenção ao reflexo orçamental da intervenção do Estado no BPN, sendo de salientar que em 2012 se verificou a alienação da totalidade do capital do Banco, com consequências financeiras relevantes.

ix) Caixa Geral de Aposentações (CGA)

O Tribunal de Contas analisou em particular a situação financeira orçamental da Caixa Geral de Aposentações (CGA), considerando em especial o universo de aposentados e subscritores da CGA, as fontes de financiamento da CGA e sua evolução e a aplicação de recursos e o grau de cobertura das despesas com pensões.

x) Grau de Acolhimento das Recomendações

Relativamente ao grau de acolhimento das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2010, cerca de 52,2% das recomendações foram acolhidas total ou parcialmente ou ficaram prejudicadas, não tendo sido acolhidas 47,8% das recomendações.

⁶ Estava prevista a adoção generalizada do POCP em 2013, tendo essa meta deslizado para 2015.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

xi) Conclusões e Recomendações

Com vista a melhorar a fiabilidade e o rigor da CGE, o Tribunal de Contas formulou 77 recomendações, tendo sido dirigidas à Administração Central 48 recomendações e à Segurança Social 29.

xii) Juízo sobre a CGE de 2012⁷

O Tribunal de Contas formula um juízo globalmente favorável sobre a legalidade da execução orçamental da administração central, mas com ênfases quanto ao cumprimento de alguns princípios orçamentais.

Na Conta da Segurança Social formula reservas no que respeita à legalidade, pelo incumprimento de disposições legais com impacto nos valores registados na conta, referentes ao reconhecimento indevido, em procedimentos manuais e automáticos, de prescrição de dívida de contribuintes e à ausência de instauração de processos executivos relativos a valores indevidamente pagos a beneficiários, e no que concerne à concessão de garantias de valor superior ao limite máximo fixado na LOE para entidades públicas que não o Estado.

Quanto à correção financeira o TC formula reservas sobre a fiabilidade e a integralidade dos valores inscritos na CGE, incluindo a da Conta da Segurança Social.

A COFAP ouviu também o **Governo**, através de audição ao senhor **Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento**, Dr. Hélder Reis, no dia 28 de fevereiro de 2014.

Para além do Tribunal de Contas e do Conselho Económico e Social, emitiram ainda parecer sobre a CGE 2012 a **Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO)** e as **Comissões Parlamentares Permanentes**⁸.

A UTAO apresentou o Parecer Técnico n.º 8/2013, datado de 27 de dezembro de 2013, ao abrigo do artigo 10.º-A da Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004, de 16 de fevereiro, aditado pela Resolução n.º 53/2006, de 7 de agosto e, posteriormente, pela Resolução n.º 57/2010, de 23 de julho, e no mandato expresso no respetivo Plano de Atividades.

⁷ O juízo sobre a legalidade e sobre a correção financeira da Conta Geral do Estado de 2012, proferido pelo Tribunal de Contas encontra-se detalhado na **PARTE III (Conclusões)** do presente Relatório Final.

⁸ Cujos pareceres se encontram em anexo ao presente Relatório Final.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) solicitou às demais Comissões Parlamentares, nos termos do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, o envio de parecer sobre a CGE de 2012, relativamente às respetivas áreas de competência⁹.

Legislação Relevante

O **Orçamento de Estado para 2012 (OE 2012)** foi aprovado pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, tendo as normas de execução orçamental para 2012 (DLEO) sido aprovadas pelo Decreto-lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro.

O OE 2012 destaca-se pelas medidas de consolidação orçamental, com vista ao cumprimento dos limites definidos em cada uma das revisões do PAEF, designadamente:

- suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal aos pensionistas e trabalhadores da administração pública com remunerações iguais ou superiores a € 1 000;
- manutenção das reduções salariais e proibição de valorizações remuneratórias na Administração Pública;
- contribuição especial aplicável às pensões de valor superior a € 1 500;
- redução em 50% do acréscimo pago por trabalho suplementar e alteração relativa ao cálculo da remuneração horária;
- introdução de uma taxa adicional de solidariedade aplicável ao rendimento coletável superior a € 153 300;

⁹ **A saber, os Deputados(as) Relatores(orais), por Comissão:**

- (i) *Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias:* António Gameiro (PS);
- (ii) *Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas:* José Lino Ramos (CDS-PP);
- (iii) *Comissão de Defesa Nacional:* Catarina Marcelino (PS);
- (iv) *Comissão de Assuntos Europeus:* Carlos São Martinho (PSD);
- (v) *Comissão de Economia e Obras Públicas:* Rui Barreto (CDS-PP);
- (vi) *Comissão de Agricultura e Mar:* Nuno Serra (PSD);
- (vii) *Comissão de Educação, Ciência e Cultura:* Michael Seufert (CDS-PP);
- (viii) *Comissão de Saúde:* José Junqueiro (PS);
- (ix) *Comissão de Segurança Social e Trabalho:* Andreia Neto (PSD);
- (x) *Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local:* Miguel Tiago (PCP);
- (xi) *Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação:* Maria da Conceição Caldeira (PSD).

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- alteração da estrutura das taxas de IVA com transferência de bens e serviços das taxas mais baixas para as taxas mais altas, fixação de limites de dedução à coleta e dedução dos valores de dedução, em sede de IRS;
- aumento da tributação em sede de imposto sobre veículos e imposto único de circulação;
- aumento das taxas mínimas e máximas de imposto municipal sobre imóveis;
- agravamento das taxas liberatórias aplicáveis aos rendimentos de capitais;
- redução de despesas no âmbito da saúde e da educação;
- redução de despesas de investimento.

Durante o ano de 2012 foram aprovadas **duas alterações à Lei do Orçamento de Estado**. A primeira alteração, através da Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, resultou da necessidade de contemplar os efeitos da transferência parcial dos fundos de pensões dos bancos, do pagamento de pensões correspondentes às responsabilidades assumidas e receita proveniente das concessões de frequência de 4ª geração da rede móvel, bem como da necessidade de refletir os ajustamentos decorrentes da atualização do cenário macroeconómico, as despesas adicionais no âmbito de transferências para o Serviço Nacional de Saúde e a regularização de responsabilidades financeiras, designadamente a cessão de créditos elegíveis do setor bancário sobre entidades públicas (€ 3 000 M), a concessão de empréstimos (€ 1 507 M) e o aumento de capital da CGD (€ 1 000 M).

A segunda alteração, através da Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro, para além de ter procedido a diversas alterações legislativas, definiu o aumento do limite à concessão de créditos e outras operações ativas, em mais de € 1 000 M, e autorizou o Governo a conceder garantias no âmbito das responsabilidades assumidas em investimentos financiados pelo Banco Europeu de Investimento.

Com efeito, a política orçamental do ano de 2012 traduz, em grande medida, o efeito das medidas marcadas pelo Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) concretizadas pela assinatura do Memorando de Entendimento, em 17 de maio de 2011, com a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu e posteriores Revisões ¹⁰.

O Regime Jurídico-financeiro do Estado rege-se, em primeira instância, pela **Constituição da República Portuguesa**, salientando-se em matéria orçamental e financeira a **Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)**, criada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, a qual

¹⁰ Até Dezembro de 2012 o PAEF inicial foi sujeito a seis Revisões.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

“estabelece as regras de enquadramento dos orçamentos e contas do setor público administrativo, nomeadamente no que toca à organização, elaboração e execução do orçamento de Estado, seu conteúdo e estrutura, as normas que orientam a execução, o controlo orçamental e a responsabilidade financeira, a apresentação das contas e os princípios e os procedimentos em matéria de estabilidade orçamental”¹¹.

A atividade financeira do estado encontra-se ainda enquadrada pelo **Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE)**, de qual se destacam os seguintes diplomas:

- Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro: Lei de Bases da Contabilidade Pública;
- Decreto-lei n.º 155/92, de 28 de julho: Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE);
- Decreto-lei n.º 232/97, de 3 de setembro: Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP);
- Decreto-lei n.º 191/99, de 5 de junho: Regime de Tesouraria do Estado;
- Decreto-lei n.º 301/99, de 5 de agosto: Regime de Contabilização das Receitas do Estado;
- Decreto-lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro: Regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas e da estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos da administração central.

No ano de 2012, através da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, foi publicada a **Lei de Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)**, a qual veio introduzir um conjunto de princípios, regras e procedimentos a adotar na realização da despesa pelas entidades incluídas no âmbito de aplicação subjetiva da LEO e pelas entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde. A LCPA visava evitar a acumulação dos pagamentos em atraso, prevendo ainda a existência de planos de liquidação de pagamentos em atraso a elaborar pelas entidades que se encontrassem nessa situação e estabelecendo novas regras e um controlo mais rigoroso sobre a assunção de compromissos plurianuais.

O presente relatório analisa a CGE 2012, tendo como base na sua elaboração o próprio relatório da CGE 2012 e o parecer emitido pelo Tribunal de Contas, sendo também tidos em consideração os pareceres da CES e da UTAO bem como a apresentação realizada pelo Senhor Secretário de Estado do Orçamento aquando da audição parlamentar.

¹¹ In Parecer n.º 1/2014 do Tribunal de Conta, sobre a Conta Geral do Estado de 2012, alínea a) do Capítulo II.

Atendendo à extensão do documento em análise, salientam-se apenas alguns dos aspetos considerados essenciais. Para uma leitura mais detalhada e exaustiva, recomenda-se a consulta dos Pareceres em anexo, bem como dos restantes pareceres supracitados.

2. Enquadramento macroeconómico em 2012

O ano de 2012 *"foi marcado pela continuação da recessão da economia portuguesa, num contexto de abrandamento da economia mundial e de recessão na área do euro. A evolução negativa da procura interna foi ligeiramente compensada pelo contributo positivo das exportações líquidas, que permitiram a melhoria da capacidade líquida de financiamento face ao exterior. Este contexto macroeconómico demonstrou-se mais adverso do que o inicialmente previsto, o que terá motivado a revisão de alguns dos objetivos orçamentais estabelecidos no âmbito da assistência financeira da UE e do FMR"*¹².

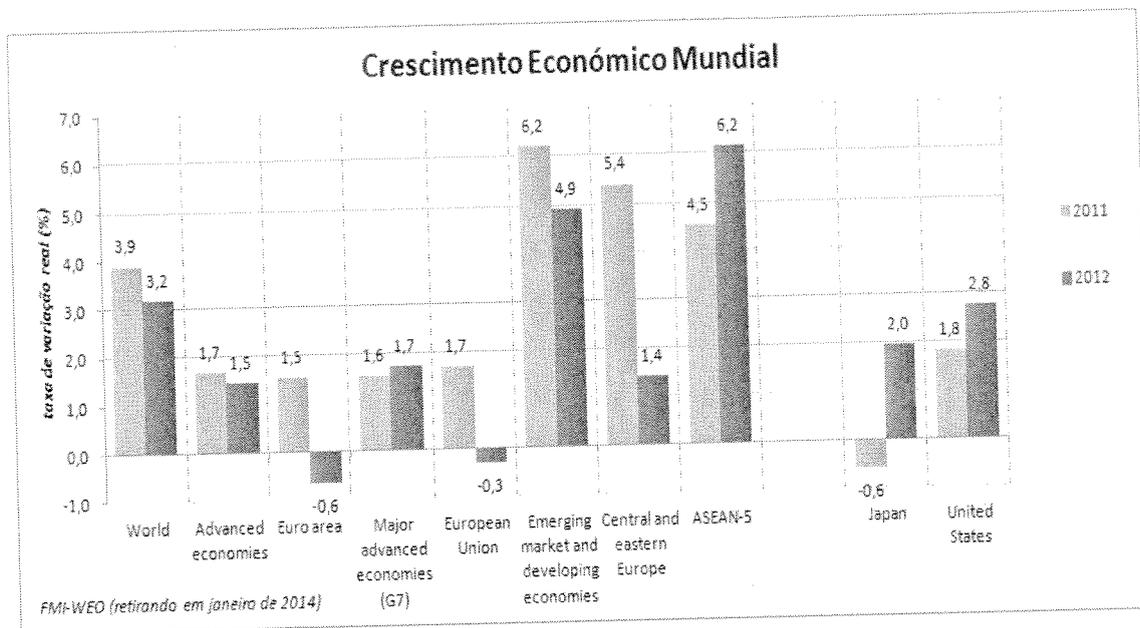
A nível internacional a economia mundial registou, em 2012, um crescimento de 3,2%, em desaceleração face ano anterior (4,0%) e face ao ano de 2010 (5,1%), mantendo-se contudo grandes disparidades à escala global entre os ritmos de crescimento. Com efeito, nas economias avançadas o PIB cresceu 1,5%, enquanto no conjunto das economias de mercado emergentes e em desenvolvimento aumentou 4,9%. Os países asiáticos continuaram a revelar um elevado dinamismo, assente sobretudo no crescimento robusto da China e da Índia, o qual foi em média de 6,2%. Nos EUA, a atividade económica cresceu 2,8%, no Japão 2,0% (associado aos efeitos do terramoto ocorrido em março desse ano).

A zona euro entrou em recessão, registando-se uma retração do PIB de 0,6%, tendência similar ao conjunto da União Europeia, cuja retração correspondeu a 0,3% (+1,6% em 2011).

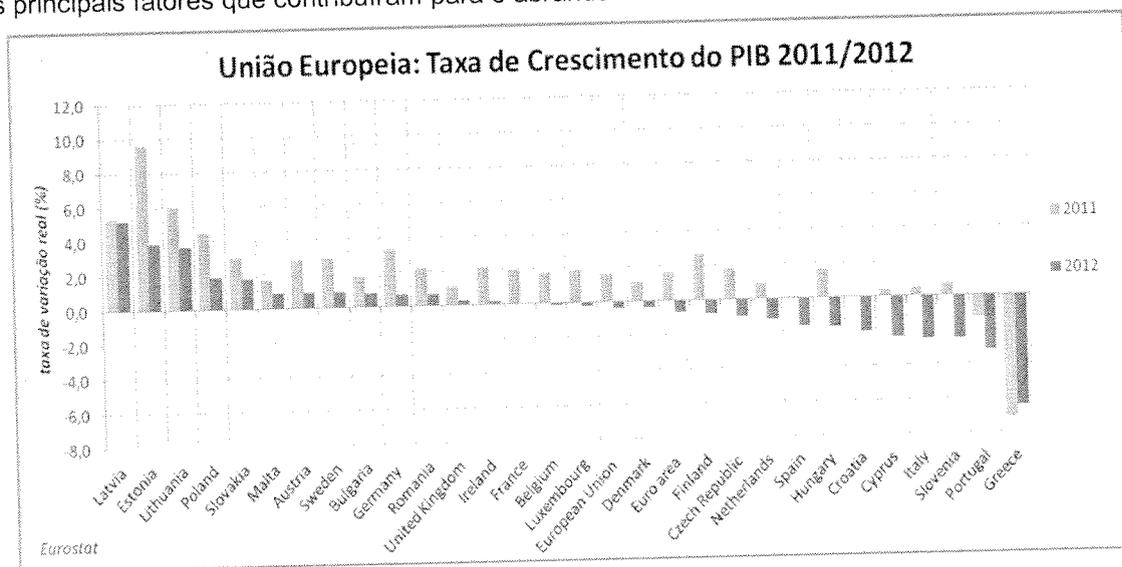
A deterioração da atividade económica na zona euro ficou a dever-se a inúmeros fatores, designadamente *"os efeitos da crise da dívida soberana, as repercussões do processo de alavancagem do setor bancário num quadro de ajustamento dos balanços das famílias e empresas, as vulnerabilidades do setor financeiro colocando fortes restrições na concessão do crédito, o impacto da maior restritividade das políticas orçamentais na generalidade dos países, bem como desaceleração do crescimento das exportações"*¹³.

¹² In Parecer Técnico n.º 8/2013, de 27 de dezembro de 2013, da Unidade Técnica de Apoio Orçamental.

¹³ Relatório da Conta Geral do Estado para 2012. Página 3.



Em traços gerais a instabilidade nos mercados financeiros, bem como a opção de algumas economias avançadas em adotarem uma política orçamental restritiva, num contexto de crise das dívidas soberanas na área do euro, e o previsível fim dos estímulos orçamentais nos EUA foram os principais fatores que contribuíram para o abrandamento da economia mundial em 2012.



O abrandamento da economia mundial em 2012, em particular na zona euro, acentuou o impacto recessivo da atividade económica em Portugal, traduzindo-se num menor contributo da procura externa líquida no PIB, como veremos mais à frente.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Em Portugal a recessão económica agudizou-se no ano de 2012, ao apresentar um crescimento negativo do PIB pelo segundo ano consecutivo, realidade que aconteceu pela primeira vez desde 1960 (ano a partir do qual existem dados disponíveis). Em termos reais registou-se uma quebra de **3,2 %** do PIB (face a 2,8% previstos no OE 2012 inicial), correspondendo a uma recessão económica que representou mais do **dobro** da retração registada em 2011 (-1,3%).

No ano de 2012 a recessão económica em Portugal foi quase cinco vezes superior à recessão verificada na zona euro (-0,7%) e oito vezes superior à recessão da União Europeia (-0,4%). Comparativamente com os restantes países da UE, Portugal registou a 2ª recessão mais profunda (a seguir à da Grécia).

O impacto recessivo das medidas de correção dos desequilíbrios macroeconómicos previstas no âmbito do PAEF, designadamente nos níveis de despesa dos setores público e privado, resultou numa queda da procura interna de 6,6 %, associada sobretudo às quebras do consumo privado (-5,3%) e do investimento (-14,4%), bastante superior aos 5,1 % e 10,5% registados, respetivamente, em 2011. Este efeito de contração na procura interna foi contudo ligeiramente atenuado pela sobrestimação da queda do consumo público.

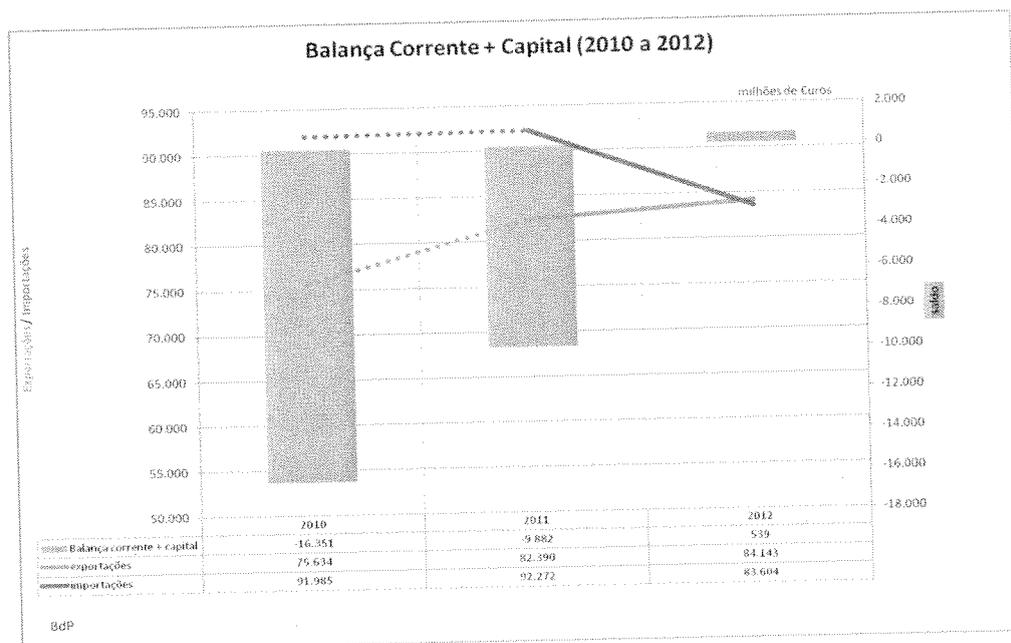
PIB e Principais Componentes: 2010, 2011 e 2012

	<i>taxa de crescimento homólogo real(%)</i>		
	2010	2011	2012
PIB	1,9	-1,3	-3,2
Consumo Privado	2,5	-3,3	-5,3
Consumo Público	0,1	-5	-4,7
FBCF	-3,1	-10,5	-14,4
Procura Interna	1,8	-5,1	-6,6
Exportações	10,2	6,9	3,2
	Bens	11,3	7,1
	Serviços	7,5	6,4
Importações	8,0	-5,3	-6,6
	Bens	8,6	-6,3
	Serviços	4,7	0,7
Emprego	1,5	-1,5	-4,2
Taxa de Desemprego	10,8	12,7	15,7
Saldo da Balança corrente e de capital (% do PIB)	-9,4	-5,8	0,8

Fonte: INE (Contas Nacionais Trimestrais); BdP

As exportações, por seu lado, registaram uma evolução positiva de 3,2%, (bens: 4,1%; serviços: 0,7%), embora em forte desaceleração face aos crescimentos verificados nos anos anteriores, correspondentes a 6,9% em 2011 e 10,2% em 2010. Da conjugação das exportações com as

importações, com esta última a cair 6,6%, observou-se uma contribuição positiva da procura externa líquida para o crescimento do PIB, ainda que em menor intensidade que em 2011.



O crescimento das exportações em 2012 ficou abaixo do verificado no ano anterior (em -3,7 p.p.), acentuando-se a quebra das importações, o que determinou (conforme quadro seguinte), uma correção do desequilíbrio externo que permitiu que a economia portuguesa apresentasse um saldo positivo da balança corrente e de capitais, que se traduziu numa capacidade líquida de financiamento de 0,8 do PIB (-5,8% do PIB em 2011)¹⁴.

A forte contração da procura interna refletiu-se no mercado de trabalho, com a taxa de desemprego a aumentar de 12,7% em 2011 para 15,7% em 2012, atingindo um máximo de 16,9% no 4.º trimestre, o equivalente a 923,2 mil pessoas.

O emprego registou uma queda, em termos nominais, de 4,2%, no conjunto do ano de 2012 que correspondente a uma diminuição de 202,3 mil empregos.

¹⁴ Parecer do Tribunal de Contas à CGE 2012. Parte A. Ponto 1.3. Quadro "Várias Projeções macroeconómicas do Governo: 2012).

3. As previsões macroeconómicas para 2012: do orçamento inicial à execução orçamental

O cenário macroeconómico apresentado no OE para 2012 apontava para uma recessão económica de 2,8% do PIB, assente no contributo negativo da Procura Interna atenuado pela evolução positiva da Procura Externa Líquida. O Ministério das Finanças (MF) considerou como hipóteses de enquadramento internacional a desaceleração da Procura Externa relevante para Portugal, a diminuição das taxas de juro de curto prazo e do preço do petróleo, assim como a apreciação do euro face ao dólar.

Este cenário integrava também a aplicação de medidas adicionais no âmbito do PAEF, as quais o MF assumiu traduzirem-se, com maior reflexo, no Consumo Privado, em virtude da diminuição do rendimento disponível influenciado pelo aumento de impostos e pela redução salarial na função pública. O efeito positivo esperado do aumento das horas de trabalho no sector privado sobre as exportações e o investimento foi igualmente uma variável considerada pelo MF na construção do cenário de base do OE para 2012.

A elaboração da previsão macroeconómica de base assentou, ainda, na condição da recuperação da atividade económica em 2013, que seria acompanhada do decréscimo da taxa de desemprego e da diminuição do rácio da dívida pública.

Conforme quadro seguinte, verifica-se que no decurso do ano de 2012 foram várias as projeções assumidas pelo Governo.

Várias Projeções macroeconómicas do Governo: 2012

	2011 verificado	taxa de crescimento homólogo real(%)					
		2012					
		DEO (agosto 2011)	OE2012 (outubro 2011)	OER2012 (março 2012)	DEO (abril 2012)	OE2013 (Outubro 2012)	verificado
PIB	-1,3	-1,8	-2,8	-3,3	-3,0	-3,0	-3,2
Consumo Privado	-3,3	-3,3	-4,8	-5,8	-6,3	-5,9	-5,3
Consumo Público	-5	-6,5	-6,2	-3,2	-3,2	-3,3	-4,7
FBCF	-10,5	-5,6	-9,5	-10,2	-9,8	-14,1	-14,4
Procura Interna	-5,1	-	-	-	-6,7	-	-6,6
Exportações	6,9	6,4	4,8	2,1	3,4	4,3	3,2
Importações	-5,3	-1,3	-4,3	-5,9	-6,4	-6,6	-6,6
Inflação	3,7	2,3	3,1	3,1	3,2	2,8	2,8
Emprego	-1,5	-1	-1,0	-2,5	-2,5	-4,3	-4,2
Desemprego (Taxa %)	12,7	13,2	13,4	14,5	14,5	15,5	15,7
Défice público (% do PIB)	4,4	4,5	4,5	-	4,5	5,0	6,4
Dívida Pública Bruta (% do PIB)	108,2	106,1	110,5	-	113,1	119,1	124,1

Nota: os valores verificados para o PIB e componentes correspondem aos dados divulgados pelo INE nas Contas Nacionais Trimestrais do 3º trimestre de 2013, de 9 de dezembro de 2013. Os dados verificados para o défice e dívida pública baseiam-se no Procedimento dos Défices Excessivos (2ª Notificação de 2013)- INE, de 30 de setembro de 2013

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Face à previsão expressa no Documento de Estratégia Orçamental (DEO), em agosto de 2011, o MF reviu em baixa a evolução do PIB no OE/2012 em 1,0 p.p. como resultado da deterioração dos agregados que compõem a procura interna. Para esta revisão contribuíram as medidas de consolidação orçamental apresentadas no OE para 2012, as quais originaram revisões à previsão do consumo privado, das importações e do investimento. Outro fator que concorreu para a revisão foi a previsão de abrandamento da atividade económica a nível mundial que implicou a redução do contributo das Exportações para o crescimento do PIB.

No Orçamento Retificativo, em março de 2012, o Governo reviu em baixa a previsão do PIB (em -0,5 p.p.), passando para uma recessão de 3,3%. O MF justificou a nova previsão com as alterações de enquadramento internacional, designadamente na redução da procura externa relevante (-2,7 p.p.), na menor diminuição do preço do petróleo e na menor apreciação do euro face ao dólar.

No Documento de Estratégia Orçamental (DEO), em abril de 2012, o Governo volta a alterar aqueles números, revindo em alta as projeções para o PIB passando de -3,3% para -3,0%, na sequência da previsão de contração adicional do consumo privado, das importações e do investimento, como consequência do efeito das medidas de consolidação orçamental apresentadas no OE 2012, bem como da previsão de abrandamento da atividade económica a nível mundial que implicou a redução do contributo das exportações para o crescimento do PIB.

Em outubro, aquando da apresentação do orçamento do Estado para o ano seguinte, o Governo mantém a queda do PIB em 3,0% *“...sendo de destacar contudo que, nesta terceira revisão ao cenário macroeconómico de 2012 após a apresentação do respetivo orçamento, os desvios em algumas variáveis são superiores a 1 p.p.: a quebra prevista de 4,3 p.p. no investimento e de 2,3 p.p. na procura externa, assim como a contínua deterioração do mercado de trabalho, com a variação negativa do emprego de 1,8 p.p. e o aumento da taxa de desemprego de 1 p.p.”*¹⁵

Em suma, as medidas adotadas num contexto de consolidação orçamental, bem como o contexto económico internacional verificado no ano de 2012, conduziram a uma contração da atividade económica superior à prevista inicialmente, tendo o PIB diminuído 3,2 em 2012 (face aos 2,8 previsto no OE 2012 inicial), traduzindo-se este quadro recessivo da economia portuguesa em variações desfavoráveis, particularmente acentuadas, nos indicadores do mercado de trabalho, nomeadamente no que concerne ao crescimento do emprego e à taxa de desemprego, onde se registaram evoluções bastante mais desfavoráveis que as inicialmente previstas no OE 2012.

¹⁵ Parecer do Tribunal de Contas à CGE 2012. Parte A. Ponto 1.1.3.

Com efeito, o emprego registou uma forte queda no conjunto do ano, de 4,2%, quando se previa inicialmente uma quebra de 1,0%. Quanto à taxa de desemprego, ficou acima de qualquer projeção feita pelo Governo ao atingir 15,7% no ano, quando a projeção inicial apontava para 13,4% e as subsequentes para 14,5 e 15,5%.

Quanto às projeções para a dívida pública foram sempre revistas em alta, desde o valor plasmado no orçamento inicial, que apontava para um rácio no PIB de 110,5%, passando pelas projeções constantes no DEO e no OE retificativo, de 113,1 e 119,1% do PIB respetivamente.

4. Políticas económicas que influenciaram a execução orçamental em 2012

À semelhança de 2011, o ano de 2012 foi igualmente marcado pelo PAEF, o qual se consubstanciou num plano que visava a consolidação das finanças públicas com o objetivo de assegurar uma trajetória de evolução sustentável e de corrigir os desequilíbrios estruturais da economia portuguesa.

“A política orçamental continuou a evidenciar uma orientação contracionista pró-cíclica assente na redução da procura agregada através da contração da despesa pública e do aumento de impostos.

Perante o cenário macroeconómico atrás referido, o OE 2012 consubstanciava um conjunto de medidas que representavam um esforço de consolidação orçamental com impacto esperado de 6,1% do PIB (€ 10.350 M), mais € 4.309 M face às medidas previstas no PAEF para esse ano.

Esta previsão do impacto das medidas de consolidação orçamental em 2012 consubstanciava -se numa redução da despesa em € 7.460 M (4,4% do PIB) e num aumento da receita em € 2.890 M (1,7% do PIB).

O esforço de consolidação orçamental assentava em, cerca de, 77% na redução das despesas com pessoal, das quais o corte salarial na Administração Pública representava 1,1% do PIB (€ 1.800 M), e com prestações sociais, com o corte das pensões a atingir 0,7% (€ 1.260 M) e a redução de despesas públicas com saúde (medicamentos, taxas moderadoras, subsistemas públicos de saúde e planos de reestruturação dos hospitais) a representar 0,6% (€ 1.000 M), assim como no agravamento dos impostos sobre a produção, com a racionalização da estrutura de taxas do IVA a ascender a 1,2% (€ 2.044 M)”¹⁶.

¹⁶ Parecer do Tribunal de Contas à CGE 2012. Parte A. Ponto 1.3.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

O Tribunal de Contas destaca no seu Parecer à CGE 2012 um conjunto de medidas de consolidação orçamental que assumiram relevância em sede de execução orçamental:

- **“Com incidência na despesa**

- ✓ *Cativações de parte das verbas previstas em diversas dotações orçamentais;*
- ✓ *Suspensão do subsídio de férias e do subsídio de Natal aos funcionários públicos, bem como aos reformados e pensionistas;*
- ✓ *Suspensão da regra de indexação das pensões, excluindo a atualização das pensões mais baixas;*
- ✓ *Redução de despesas nas áreas da saúde e da educação;*
- ✓ *Reorganização e racionalização do Setor Empresarial do Estado.*

- **Com incidência na receita**

- ✓ *Revisão e limitação dos benefícios e deduções fiscais em sede de IRS e IRC;*
- ✓ *Racionalização da estrutura de taxas do IVA;*
- ✓ *Contribuição especial aplicável a todas as pensões acima de € 1.500 com regras semelhantes à redução dos salários da Administração Pública, em 2011;*
- ✓ *Aumento de 1 p.p. da contribuição dos reformados para a ADSE e diminuição do limite a partir do qual este desconto passa a ser aplicado;*
- ✓ *Receita adicional de € 2.687 M: transferência para o Estado da titularidade dos ativos dos fundos de pensões da banca;*
- ✓ *Receita adicional de € 1.672 M: 8.ª fase de reprivatização da EDP;*
- ✓ *Receita adicional de € 800 M: contrato de concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal;*
- ✓ *Receita adicional de € 496 M: 2.ª fase de reprivatização da REN — Redes Energéticas Nacionais, SGPS, SA;*
- ✓ *Receita adicional de € 272 M: atribuição dos direitos de utilização de frequências de 4.ª geração da rede móvel;*
- ✓ *Receita adicional de € 258 M: no âmbito do Regime Especial de Regularização Tributária de elementos patrimoniais no exterior (RERT III).”*

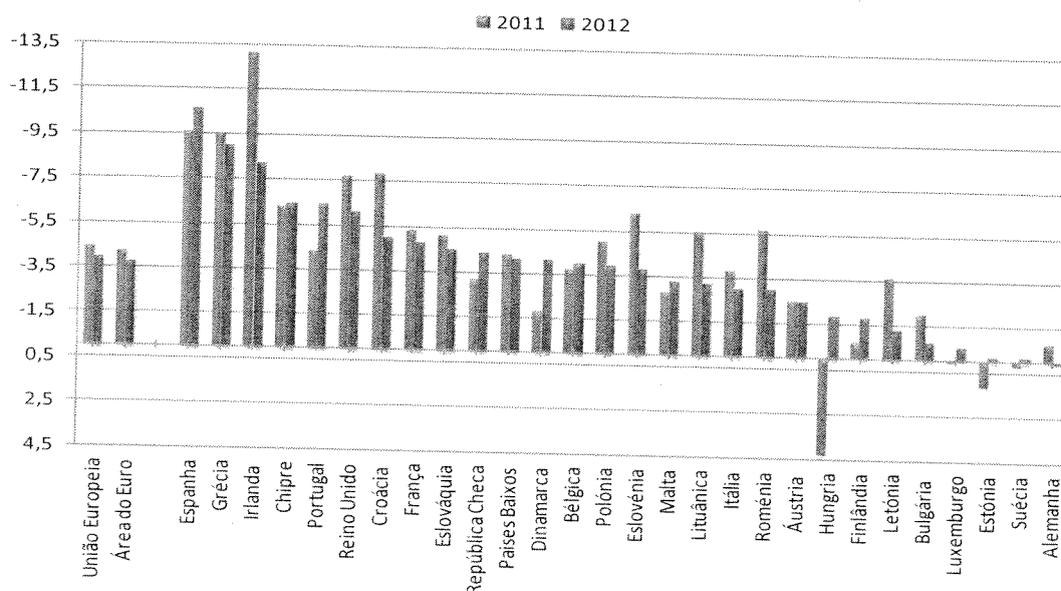
5. Contas das Administrações Públicas (ótica de contabilidade nacional)

Em 2012, a política orçamental da generalidade dos países da União Europeia (UE27) caracterizou-se pelo prosseguimento do esforço de consolidação orçamental, que se traduziu pela redução do défice orçamental em 0,5 p.p., passando de um défice de 4,4% do PIB em 2011 para 3,9% do PIB em 2012.

No conjunto de países da área euro o défice orçamental reduziu-se para 3,7% do PIB em 2012 (-0,5 p.p.), tendo no entanto 11 dos 17 estados membros continuado a registar défices orçamentais excessivos (acima dos 3% do PIB).

Portugal registou um saldo orçamental de 6,4% do PIB, superior à média da área euro.

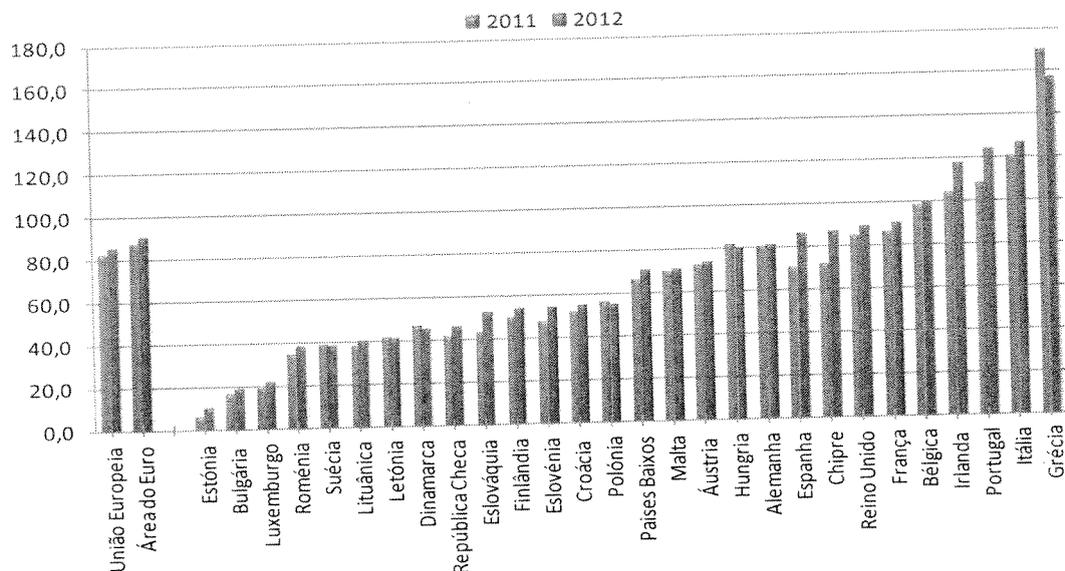
Saldo Orçamental na União Europeia



Fonte: Eurostat, *Euro-indicators*, 23 outubro 2013.

Portugal registou um aumento expressivo também na dívida pública, mantendo-se como o terceiro país da União Europeia com maior valor da dívida pública em percentagem do PIB, a seguir à Grécia e à Itália. Por outro lado, e apesar de manter a sua posição no ranking europeu, registou o aumento mais expressivo de dívida pública face ao registado no final de 2011, de 15,9 p.p., passando de uma dívida pública de 108,2% do PIB em 2011, para uma dívida pública de 124,1% do PIB em 2012.

Dívida Pública na União Europeia



Fonte: Eurostat, *Euro-indicators*, 23 outubro 2013.

O PAEF fixava como limite para o défice orçamental das administrações públicas portuguesas, em 2012, numa ótica de contabilidade nacional, o valor de € 7.645 M (4,5 % do PIB), cujo cumprimento seria condição necessária para assegurar o cumprimento do Programa.

Contudo o défice orçamental das administrações públicas acabou por se situar em 6,4% do PIB (+1,9 p.p. face ao previsto), e mais 2,1 p.p. do que em 2011, depois do OE e das metas estabelecidas no PAEF terem sido revistas em alta, com uma nova meta para o défice de 5,0% do PIB.

Saldo 2012	(1)	-6,4
Operações com tratamento estatístico diferenciado no 7º exame regular		
Recapitalização da CGD	(2)	0,5
Re-routing da operação Sagestamo, SGPS.	(3)	0,5
Imparidades BPN	(4)	0,1
Concessão ANA	(5)	0,7
	(6) =	
Saldo excluindo operações com tratamento estatístico diferenciado	(1)+(2)+(3)+(4)+(5)	-4,7

Nota: o total pode diferir da soma das parcelas devido a arredondamentos.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Conforme quadro anterior¹⁷ para efeitos de aferição do cumprimento das metas fixadas no PAEF, o défice situou-se em 4,7% do PIB em resultado de operações com tratamento estatístico diferenciado na sétima avaliação do programa. “O limite só foi considerado cumprido tendo em conta um conjunto de operações específicas (recapitalização da CGD, 0,5% do PIB; re-routing da operação SAGESTAMO, 0,5%; imparidades BPN, 0,1%; concessão ANA, 0,7%).”¹⁸

Registe-se ainda que o défice, excluindo as medidas de carácter extraordinário, situar-se-ia, nos 5,8% do PIB em 2012 (quadro seguinte¹⁹).

QUADRO 7 - Saldo orçamental e operações de carácter extraordinário
(percentagem do PIB)

Saldo orçamental de 2012	(1)	-6,4
Operações de carácter extraordinário		
Leilão dos direitos de utilização de frequências da 4ª geração de comunicações móveis	(2)	0,2
Transferência do Fundo de Pensões do BPN	(3)	0,1
Sobretaxa extraordinária em sede de IRS	(4)	0,1
Contribuição financeira extraordinária para a União Europeia	(5)	0,1
Aumento de capital na CGD	(6)	0,5
Conversão de suprimentos concedidos pela Ppública em aumento de capital na Sagestamo, SGPS, SA	(7)	0,5
Imparidades associadas à transferência de ativos do BPN	(8)	0,1
	(9) = (1)-(2)-(3)-	
Saldo orçamental, excluindo operações de carácter extraordinário	(4)+(5)+...+(8)	-5,8

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Relativamente à receita da venda da concessão aeroportuária ANA – Aeroportos de Portugal, SA, o Eurostat decidiu que seria contabilizada em contas nacionais como uma operação financeira, isto é, como receita de privatização não tendo portanto impacto no défice.

Ao contrário do verificado no ano anterior, as medidas temporárias em 2012 tiveram um impacto líquido desfavorável no saldo orçamental uma vez que totalizaram cerca de 0,4 p.p. do PIB e 1 p.p. do PIB, na receita e na despesa, respetivamente (quadro seguinte²⁰).

¹⁷ Relatório da Conta Geral do Estado para 2012. Quadro 6. Página 13.

¹⁸ Parecer do Tribunal de Contas à CGE 2012. Parte B. Ponto 4.1.3

¹⁹ Relatório da Conta Geral do Estado para 2012. Quadro 7. Página 14.

²⁰ Parecer do Tribunal de Contas à CGE 2012. Parte A. Quadro 8. Ponto 1.1.4.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

QUADRO 8

Saldo orçamental ajustado de medidas temporárias nos anos de 2010 a 2012

	(% PIB)		
	2010	2011	2012
1 - Saldo orçamental (PDE)	-9,8	-4,3	-6,4
2 - Receita	1,7	4,0	0,4
Transferência do fundo de pensões da PT para a CGA	1,6	-	-
Transferência do fundo de pensões do sector bancário	-	3,5	-
Transferência do fundo de pensões do BPN	-	-	0,1
Receita de repatriamento de capitais	0,1	-	0,2
Sobretaxa extraordinária em sede de IRS	-	0,5	0,1

	(% PIB)		
	2010	2011	2012
3 - Despesa	2,8	1,2	1,0
Entrega de dois submarinos	0,5	-	-
Execução da garantia concedida pelo Estado ao BPP	0,3	-	-
Reclassificação de contratos de PPP	0,4	0,1	-
Reclassificação do fundo de apoio ao SNS	-	0,3	-
Assunção de dívidas da empresa VIA Madeira	-	0,2	-
Execução de garantias da SESARAM	-	0,2	-
Registo da dívida do Governo Regional da Madeira	0,6	-	-
Receita de concessão de recursos hídricos e fotovoltaicos	-0,1	-	-
Receita de concessão de licenças da 4.ª geração da rede móvel	-	-	-0,2
Contribuição financeira extraordinária para a União Europeia	0,1	-	0,1
Aumento do capital na CGD	-	-	0,5
Aumento no capital da Sagestamo, SGPS, SA	-	-	0,5
Imparidades BPN	1,0	-	-
Recapitalização do BPN	-	0,4	-
Imparidades associadas à transferência de ativos do BPN	-	-	0,1
Saldo orçamental, excluindo medidas temporárias = 1-2+3	-8,7	-7,1	-5,8

Fonte: INE, Ministério das Finanças e Banco de Portugal.

No que se refere aos desvios das previsões macroeconómicas o Tribunal de Contas, no seu Parecer à CGE 2012²¹ identifica, entre outros, os seguintes aspetos:

- “A previsão macroeconómica de base subjacente à orçamentação das receitas e despesas das administrações públicas no OE 2012 não teve plenamente em conta o impacto recessivo das medidas de consolidação propostas.
- Esta tendência otimista das previsões macroeconómicas que tem caracterizado as previsões oficiais foi um dos fatores que motivou as duas alterações orçamentais ao OE 2012 com a finalidade de cumprimento das metas orçamentais.
- Nestas condições, o cenário previsional do OE apresentou-se mais otimista face ao cenário efetivamente observado, nomeadamente quanto à evolução do investimento e do mercado de trabalho. Neste último caso, a subestimação da queda do emprego e do aumento da taxa de desemprego teve influência dominante nas alterações orçamentais, em virtude do funcionamento dos estabilizadores automáticos ter tido maior impacto face ao esperado pelo MF.

²¹ Parecer do Tribunal de Contas à CGE 2012. Parte A. Ponto 1.1.4.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- Os dados (qualitativos e quantitativos) sobre as previsões macroeconómicas constantes do Orçamento de Estado continuaram a ser claramente insuficientes, limitando-se à identificação de hipóteses externas e de alguns efeitos, de carácter geral, da aplicação das medidas de política orçamental sobre agregados macroeconómicos previstos. Esta realidade não permite conhecer com transparência e integralidade os pressupostos de base nem as estimativas quantificadas do efeito das medidas incorporadas no orçamento. (...)"

O quadro seguinte²² permite avaliar a evolução e a composição da Conta das AP:

QUADRO 8 - Conta das Administrações Públicas
(ótica de contabilidade nacional)

	Milhões de euros		Em % do PIB	
	2011	2012	2011	2012
1. Receitas Fiscais	40.352,3	37.813,7	23,6	22,9
Impostos s/Produção e Importação	23.389,8	22.522,4	13,7	13,6
Impostos s/Rendimento e Património	16.962,6	15.291,3	9,9	9,2
2. Contribuições Sociais	20.928,6	19.230,4	12,2	11,6
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	15.965,0	14.981,5	9,3	9,1
3. Outras Receitas Correntes	3.580,5	4.018,6	2,1	2,4
4. Total Receitas Correntes (1+2+3)	69292,9	65624,2	40,5	39,7
5. Consumo Intermédio	8.039,2	7.535,7	4,7	4,6
6. Despesas com Pessoal	19.438,4	16.308,9	11,4	9,9
7. Prestações Sociais	37.624,9	37.355,2	22,0	22,6
Das quais: Prestações que não em Espécie	29.645,4	29.788,7	17,3	18,0
8. Juros	6.937,8	7.265,4	4,1	4,4
9. Subsídios	1.187,6	1.038,8	0,7	0,6
10. Outras Despesas Correntes	4.412,5	3.840,6	2,6	2,3
11. Total Despesa Corrente (5+6+7+8+9+10)	77.640,3	73.344,5	45,4	44,3
12. Poupança Bruta (4-11)	-8347,4	-7720,3	-4,9	-4,7
13. Receitas de Capital	7.641,0	2.170,0	4,5	1,3
14. Formação Bruta de Capital Fixo	4.435,5	3.056,7	2,6	1,8
15. Outras Despesas de Capital	2.400,9	1.989,1	1,4	1,2
16. Total Despesas de Capital (14+15)	6836,5	5045,8	4,0	3,1
17. Total Receitas (4+13)	76934,0	67794,2	45,0	41,0
18. Total Despesa (11+16)	84.476,8	78.390,2	49,4	47,4
19. Total Despesa primária (18-8)	77.539,0	71.124,8	45,3	43,0
20. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (17-18)	-7.542,8	-10.596,0	-4,4	-6,4
<i>Da qual: Saldo Primário (19+8)</i>	<i>-605,1</i>	<i>-3.330,6</i>	<i>-0,4</i>	<i>-2,0</i>

Fonte: INE.

A evolução do défice orçamental reflete, comparativamente a 2011, a diminuição da receita em 4 p.p. e da despesa em 2 p.p., com a despesa primária a registar uma diminuição de 8,3% face ao ano anterior²³.

²² Relatório da Conta Geral do Estado para 2012. Quadro 8. Página 15.

²³ Relatório da Conta Geral do Estado para 2012. Página 15.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Em termos de componente da receita e da despesa, verifica-se que a receita fiscal registou uma diminuição de 0,7 p.p., influenciada em grande medida pelo decréscimo da receita dos impostos sobre o rendimento²⁴ e o património e pelo decréscimo da receita dos impostos sobre a produção e importação. As contribuições também registaram um decréscimo de 0,6 p.p. do PIB, influenciado pela diminuição do emprego total na economia e, conseqüente aumento da taxa de desemprego, embora parcialmente compensado pelo efeito da cobrança coerciva.

A despesa apresenta uma redução de 2 p.p. face a 2011, sendo mais acentuada quando analisada em termos de despesa primária, cuja redução se cifrou nos 2,3 p.p., sendo que o acréscimo da despesa com juros (0,3 p.p. do PIB) reflete, em grande medida, o aumento do nível de endividamento público. A diminuição das despesas com pessoal (-1,5 p.p.), o decréscimo de outras despesas correntes (-0,3 p.p.), de despesa com subsídios (-0,1 p.p.) e consumo intermédio (-0,1 p.p.), bem como das despesas de capital (-0,9 p.p.) contribuíram para aquele resultado da despesa primária. Em sentido contrário, verificou-se um aumento das prestações sociais (0,6 p.p. do PIB), justificado em particular pelo aumento das despesas com pensões e com subsídio de desemprego.

Dinâmica da dívida pública
(% do PIB e p.p. do PIB)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dinâmica da dívida								
Stock da dívida em % do PIB	67,7	69,4	68,4	71,7	83,7	94,0	108,2	124,1
Var. rácio da dívida (pp. do PIB)	5,8	1,8	-1,1	3,3	12,0	10,3	14,3	15,8
Contributos para a var. rácio da dívida	5,8	1,8	-1,1	3,3	12,0	10,3	14,3	15,8
1. Saldo primário (-)	3,4	1,8	0,2	0,6	7,3	7,0	0,3	2,1
2. Efeito "snow-ball"	0,5	0,0	-0,5	2,0	4,3	0,7	5,0	8,3
3. Ajustamentos Stock-Flow	1,9	-0,1	-0,7	0,7	0,4	2,6	9,0	5,4

Fontes: INE, BdP e MF.

"No período compreendido entre 1999 e 2010, o aumento da dívida foi essencialmente explicado pela acumulação de défices primários (...). Nos anos de 2010 e 2012, o agravamento do rácio da dívida deveu-se, na sua quase totalidade, ao ajustamento défice-dívida (48%) e ao efeito "bola de neve" (45%) (...). Nestes dois anos registou-se uma redução significativa do défice primário" – CFP, Apontamento nº1, 2013

No final de 2012, o rácio da dívida pública em percentagem do PIB manteve a tendência de acréscimo verificada em anos anteriores, fixando-se em 124,1% do PIB (conforme quadro

²⁴ Influenciada pela quebra de receita de IRS originada pelo aumento da taxa de desemprego e pela suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal aos funcionários públicos e aos pensionistas, assim como o efeito base da coleta da sobretaxa extraordinária em sede de IRS.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

anterior²⁵), 15,9 p.p. superior ao registado no final de 2011, 13,6 p.p. face ao inicialmente previsto na elaboração do Orçamento do Estado e 11,0 p.p. face ao DEO (de abril).

O quadro seguinte permite comparar a conta consolidada das administrações públicas em 2011 e 2012 por subsetor.

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

	2011 (Final)	2012 (Provisório)	2011 (Final)	2012 (Provisório)
	Milhões de Euros		% do PIB	
Administração Pública	-7398,4	-10641,3	-4,3%	-6,4%
Administração Central	-7250,8	-11796,8	-4,2%	-7,1%
Administração Local e Regional	-586,0	855,9	-0,3%	0,5%
Fundos da Segurança Social	438,4	299,6	0,3%	0,2%

Fonte: INE - Procedimentos dos Défices Excessivos - 2ª Notificação de 2013, de 30 de setembro de 2013

No subsetor Estado foi apurada uma necessidade de financiamento equivalente a 7,1% do PIB, representando um agravamento 2,9 p.p. face ao défice registado em 2011. No ano de 2011 havia contribuído para a redução das necessidades de financiamento a transferência dos fundos de pensões.

No subsetor da Administração Local e Regional apurou-se um saldo positivo de 0,5% do PIB, o que representa uma melhoria de 0,8 p.p. face ao ano de 2011. Os Fundos da Segurança Social apresentaram um saldo positivo de 0,2% do PIB, inferior em 0,1 p.p. do PIB relativamente ao valor registado em 2011, mantendo deste modo a tendência de agravamento.

6. Conta Consolidada das Administrações Públicas (ótica da contabilidade pública)

Em 2012, o saldo global das Administrações Públicas, na ótica da contabilidade pública, situou-se em -4,3% do PIB, 0,9 p.p. do PIB acima do défice do ano anterior e 0,3 p.p. acima do valor inicialmente previsto no Orçamento de Estado para 2012 (-4% do PIB)²⁶.

A deterioração do défice em 2012 reflete uma subida da despesa total de 2,8 p.p do PIB acima da verificada na receita total (1,9 p.p. do PIB).

²⁵ Quadro "Dinâmica da Dívida Pública", que integrou a apresentação do senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, Dr. Hélder Reis, no dia 28 de fevereiro de 2014 em sede de audição da COFAP.

²⁶ Relatório da Conta Geral do Estado para 2012. Página 38.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

O quadro seguinte²⁷ reflete a passagem da contabilidade pública e nacional e resume os principais ajustamentos de passagem do saldo global, incluindo ativos financeiros numa ótica de contabilidade pública, ao saldo em contabilidade nacional.

QUADRO 13 - Ajustamentos de Passagem da Contabilidade Pública a Nacional - 2012

(Milhões de euros)

	2012		
	Administração Central	Adm. Local e Regional	Fundos Seg. Social
Saldo Global incluindo Ativos Financeiros (Ótica da Contab. Pública)	-20.781,5	630,0	-1.206,3
Operações financeiras consideradas no Saldo Global incluindo Ativos Financeiros	11.858,5	12,1	1.619,3
Empréstimos, concedidos (+)	5.261,8	3,4	0,0
Empréstimos, amortizações (-)	-156,6	11,2	0,0
Ações e outras participações e unidades de participação, aquisição (+)	1.589,7	0,0	0,0
Ações e outras participações e unidades de participação, alienação (-)	-3,1	0,0	-706,7
Outras operações financeiras (+/-)	5.166,7	-2,5	2.326,0
Outras contas a receber (+) / a pagar (-)	-3.339,8	217,9	-126,0
Ajustamento temporal dos impostos e contribuições sociais	-169,4	0,0	-33,2
Neutralidade dos fundos comunitários	0,0	0,0	-92,8
Outras	-3.170,4	217,9	0,0
Das quais:			
Fundos de pensões	-2.687,2	0,0	0,0
Receita de concessão da Ana	-800,0	0,0	0,0
Licenças 4G	100,0	0,0	0,0
Ajustamentos anual da Administração Local	0,0	141,8	0,0
Ajustamentos anual da Administração Regional	0,0	94,3	0,0
Diferença entre juros pagos (+) e juros vencidos (EDP D.41)(-)	-91,3	0,0	0,0
Necessidade (-) Capacid. líq. de financ. (+) de outras entidades das Adm. Públicas	2.328,1	-79,3	0,0
Outros ajustamentos (+/-)	-1.698,1	66,3	-5,8
Leasing (novos contratos - amortizações)	5,7	12,2	0,0
Injeções de capital reclassificadas como despesa não-financeira	-1.649,5	-21,0	0,0
Execução de garantias	-53,8	0,0	0,0
Cancelamento de dívidas	0,0	71,0	0,0
Outras	-0,5	4,1	-5,8
Necessidade (-)/ Capacidade líquida de financiamento (+) (EDP 8.9)	-11.724,2	847,0	281,2

Fonte: INE, Procedimento dos Défices Excessivos de abril de 2013.

²⁷ Relatório da Conta Geral do Estado para 2012. Quadro 13. Página 35.

7. Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social

A conta da Administração Central e da Segurança Social (na ótica da contabilidade pública) é uma conta consolidada onde são eliminados os fluxos intra e intersectoriais. Sempre que se verificam divergências de consolidação por comparação dos fluxos de receita de um subsetor e da despesa de outro, há necessidade de se proceder a ajustamentos de consolidação.

Em 2012 o défice global da conta consolidada das Administrações Públicas situou-se em € 7 137 M (4,3% do PIB), embora em termos ajustados (retirando as medidas temporárias e “one offs”) se tenha situado em € 8 804 M (5,3% do PIB).

A Tabela seguinte²⁸ reflete a execução orçamental em 2012, face às metas traçadas no orçamento inicial e face à execução registada em 2011, bem como a execução orçamental ajustada, isto é, **expurgando as diversas medidas temporárias e “one offs”** que ocorreram naqueles anos, das quais se destacam no ano de 2012:

- **Do lado da receita:**

- ✓ Exclusão da verba recebida em 2012 relativa aos fundos de pensões do setor bancário, correspondente à parcela remanescente, no valor de € 2 687 M, com impacto na receita de capital;
- ✓ Eliminação da receita proveniente do Regime Excepcional de Regularização Tributária de elementos patrimoniais colocados no exterior, no valor de € 258 M;
- ✓ Exclusão da receita extraordinária associada à venda de direitos de utilização de licenças de 4ª geração de redes móveis, no valor de € 272 M;
- ✓ Exclusão da primeira parcela relativa à receita da concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil, no valor de € 800 M, na sequência da celebração do respetivo contrato entre o Estado e a ANA – Aeroportos de Portugal, SA;
- ✓ Expurgada a receita proveniente da sobretaxa extraordinário em sede de IRS, no valor de € 185 M;
- ✓ Eliminação do efeito de base relacionado com a transferência dos fundos de pensões da Portugal Telecom para a esfera da CGA, no valor de € 476 M e da transferência decorrente da integração do fundo de pensões do Grupo BPN na CGA, no valor de € 97 M;

²⁸ UTAO – Parecer Técnico n.º 8/2013, de 27 de dezembro de 2013. Ótica de Contabilidade Pública, página 8 e seguintes e “Tabela 5”.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- ✓ De modo a assegurar o cumprimento do princípio da neutralidade dos fundos comunitários foram ajustadas as transferências do Fundo Social Europeu para a segurança social e a respetiva aplicação em despesa, traduzindo-se no abate de € 93 M.

- **Do lado da despesa:**

- ✓ Eliminação do efeito de base relativo à regularização de responsabilidades financeiras do Estado a concessionários de infraestruturas rodoviárias, no valor de € 90 M;
- ✓ Eliminação da transferência de capital do OE para a RTP, no valor de € 346 M, destinada à amortização da dívida daquela empresa, no âmbito do processo de alienação de um dos canais de televisão pública, de forma a assegurar que essa transferência não tem impacto no saldo global da administração central e segurança social, tal como implícito no OE 2012;
- ✓ Exclusão da operação de venda entre o Estado e a Câmara de Lisboa, na sequência da qual a CML procedeu à venda dos terrenos do Aeroporto de Lisboa, no valor de € 286 M;
- ✓ Para efeitos de comparação com o ano de 2011 são excluídas as EPR's que passaram a integrar o perímetro de consolidação também na ótica de contabilidade pública, no valor de € 749 M;
- ✓ Exclusão do pagamento do SNS relativo a dívidas de anos anteriores, que ascendeu a € 1 500 M em 2012.

O impacto das medidas temporárias e operações “one off” foi muito significativo, quer em 2011, quer em 2012.

Verifica-se, em 2012, nas Administrações Públicas que, considerando estas medidas temporárias e “one offs”, o saldo global (ajustado) melhorou face a 2011, pese embora o saldo global não ajustado ter-se agravado.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Tabela 5 – Conta consolidada da Administração Central e Segurança Social
(em milhões de euros, em percentagem do PIB e em percentagem)

	2011		2012				Var. 2011/2012		Tx. Cresc. OE/2012 inicial (%)		
	Execução	% PIB	Orç. Inicial	% PIB	Execução	% PIB	Grau de execução (%)	Desvios de execução		Variação homóloga	T/ha (%)
Administrações Públicas											
Receita efetiva	72 078	42,1	72 750	44,1	72 780	44,1	100,0	30	703	1,0	0,9
Despesa efetiva	77 940	45,5	79 572	48,2	79 917	48,4	100,4	345	1976	2,5	2,1
Saldo global	-5 863	-3,4	-6 822	-4,1	-7 137	-4,3	104,6	-315	-1 274		
Receita efetiva ajustada	67 433	39,4	64 450	39,0	64 101	38,8	99,5	-349	-3 332	-4,9	-4,4
Despesa efetiva ajustada	77 091	45,0	71 825	43,5	72 905	44,2	101,5	1 080	-4 187	-5,4	-6,8
Saldo global ajustado	-9 658	-5,6	-7 375	-4,5	-8 804	-5,3	119,4	-1 429	855		
Administração Central e Segurança Social											
Receita efetiva	65 802	38,5	66 686	40,4	66 326	40,2	99,5	-360	524	0,8	1,3
Despesa efetiva	71 861	42,0	74 141	44,9	73 944	44,8	99,7	-197	2 083	2,9	3,2
Saldo global	-6 059	-3,5	-7 454	-4,5	-7 617	-4,6	102,2	-163	-1 559		
Receita efetiva ajustada	61 158	35,7	58 386	35,4	57 938	35,1	99,2	-453	-3 225	-5,3	-4,5
Despesa efetiva ajustada	71 012	41,5	66 394	40,2	66 932	40,5	100,8	538	-4 080	-5,7	-6,5
Saldo global ajustado	-9 854	-5,8	-8 007	-4,8	-8 998	-5,5	112,4	-991	855		
Estado											
Receita efetiva	41 641	24,3	39 269	23,8	39 860	24,1	101,5	591	-1 781	-4,3	-5,7
Despesa efetiva	48 684	28,4	46 784	28,3	48 756	29,5	104,2	1 972	71	0,1	-3,9
Saldo global	-7 044	-4,1	-7 515	-4,6	-8 896	-5,4	118,4	-1 381	-1 852		
Receita efetiva ajustada	37 464	21,9	35 261	21,4	35 658	21,6	101,1	397	-1 807	-4,8	-5,9
Despesa efetiva ajustada	47 835	28,0	42 598	25,8	44 509	27,0	104,5	1 911	-3 327	-7,0	-10,9
Saldo global ajustado	-10 371	-6,1	-7 337	-4,4	-8 851	-5,4	120,6	-1 514	1 520		
Serviços e Fundos Autónomos											
Receita efetiva	24 552	14,3	26 432	16,0	28 194	17,1	106,7	1 763	3 642	14,8	7,7
Despesa efetiva	24 006	14,0	26 726	16,2	27 347	16,6	102,3	621	3 341	13,9	11,3
Saldo global	546	0,3	-294	-0,2	847	0,5	-287,7	1 142	302		
Receita efetiva ajustada	24 075	14,1	23 508	14,2	25 469	15,4	108,3	1 962	1 394	5,8	-2,4
Despesa efetiva ajustada	24 006	14,0	23 687	14,3	25 098	15,2	106,0	1 411	1 092	4,5	-1,3
Saldo global ajustado	69	0,0	-179	-0,1	371	0,2	-206,9	551	303		
Segurança Social											
Receita efetiva	23 543	13,8	23 800	14,4	24 192	14,7	101,6	392	650	2,8	1,1
Despesa efetiva	23 103	13,5	23 445	14,2	23 761	14,4	101,3	316	658	2,8	1,5
Saldo global	439	0,3	355	0,2	431	0,3	121,5	76	-8		
Receita efetiva ajustada	23 552	13,8	22 492	13,6	22 726	13,8	101,3	294	-825	-3,5	-4,8
Despesa efetiva ajustada	23 103	13,5	22 923	13,9	23 245	14,1	101,4	322	142	0,6	-0,8
Saldo global ajustado	448	0,3	-491	-0,3	-519	-0,3	105,7	-28	-967		
Administração Local e Regional											
Receita efetiva	9 722	5,7	9 620	5,8	9 643	5,8	100,2	23	-79	-0,8	-1,0
Despesa efetiva	9 526	5,6	8 987	5,4	9 162	5,5	101,9	175	-364	-3,8	-5,7
Saldo global	196	0,1	633	0,4	481	0,3	76,0	-152	285		
Receita efetiva ajustada	9 722	5,7	9 620	5,8	9 357	5,7	97,3	-263	-365	-3,8	-1,0
Despesa efetiva ajustada	9 526	5,6	8 987	5,4	9 162	5,5	101,9	175	-364	-3,8	-5,7
Saldo global ajustado	196	0,1	633	0,4	195	0,1	30,8	-438	-1		

Fonte: Ministério das Finanças (CGE/2011, OE/2012 e CGE/2012), INE e cálculos da UTAO. | Notas: i) a taxa de crescimento implícita ao OE/2012 inicial foi calculada face aos valores apresentados na CGE/2011. ii) Os valores ajustados (assinalados a cinzento) excluem os impactos orçamentais das operações temporárias e "one-off" identificadas na Caixa 1; iii) o orçamento inicial para 2012 corresponde à versão aprovada na Assembleia da República, a qual incorpora as alterações à Proposta de Lei do Orçamento de Estado aprovadas pela Assembleia da República no decurso da discussão e aprovação da Lei do OE/2012 (excetuam-se os valores apresentados a título de orçamento inicial para as administrações públicas e administração regional e local, para os quais não foi possível reunir os valores correspondentes ao OE/2012 aprovado, tendo-se considerado os valores constantes no relatório que acompanha a proposta do OE/2012).

Com efeito, em 2012, o saldo global (não ajustado) das administrações públicas degradou-se em 0,9 p.p. do PIB face ao ano anterior, correspondendo a € 1 274 M. Porém, em termos ajustados

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

registou-se uma melhoria em 0,3 p.p. do PIB face a 2011, a qual resulta em valor nominal numa redução de € 854 M.

Analisando o ano de 2012 verifica-se que os ajustamentos efetuados representaram impactos líquidos negativos no saldo de execução orçamental das administrações públicas, que ascendeu a € 1 667 M.

É principalmente pelo lado da receita que estes resultados são conseguidos e mesmo assim a receita arrecadada fica aquém da inicialmente prevista no OE 2012 e a despesa ajustada situa-se acima do previsto em sede de orçamento inicial.

Do ponto de vista da contabilidade pública o quadro seguinte²⁹ reflete a evolução das receitas e despesas da Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social, entre 2011 e 2012.

QUADRO 10

Evolução das receitas e despesas 2011-2012 (ótica da contabilidade pública)

(em milhões de euros)

Discriminação	2011	2012	Variação
Receita Total, da qual se destaca:	66 566	68 772	3,3%
Receita Corrente (a)	60 843	60 250	-1,0%
Receitas Fiscais	35 450	33 976	-4,2%
Receitas de Capital (b)	5 723	8 521	48,9%
Despesa Total, da qual se destaca:	79 469	82 760	4,1%
Despesas Correntes	67 686	69 221	2,3%
Despesas com pessoal	13 459	11 754	-12,7%
Aquisição de bens e serviços	10 368	12 094	16,6%
Juros e outros encargos (a)	6 072	7 725	27,2%
Transferências correntes	35 370	34 788	-1,6%
Subsídios	1 811	1 996	10,2%
Outras despesas correntes	606	863	42,4%
Despesas de Capital (b)	11 784	13 539	14,9%
Saldo Global	-12 903	-13 988	8,4%

(a) Foram consolidados (excluídos) € 204,8 M de juros pagos pelos SFA ao Estado relativos a empréstimos.

(b) Os ativos financeiros não incluem depósitos, certificados de depósito e poupança, empréstimos de curto prazo, nem empréstimos de médio e longo prazo a SFA; em títulos incluem apenas, na despesa, a aquisição de instrumentos de capital contingente, líquidos dos valores recomprados pelas instituições de crédito.

Fonte: CGE 2011 e 2012, e cálculos do TC, cfr. ponto 14 deste Parecer.

²⁹ Parecer do Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado de 2012.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Registe-se os seguintes aspetos:

- A quebra das receitas fiscais em 4,2 % devido ao abrandamento da atividade económica;
- A redução das despesas de pessoal em 12,7 %, justificado em grande medida pela suspensão dos subsídios de férias e de Natal, bem como pela diminuição do número de funcionários públicos;
- O aumento das despesas de capital, em 14,9%, devido principalmente aos “*instrumentos de capital contingente*” para capitalização de três instituições de crédito, em 2012, que ascenderam a € 5 100 M, bem como dos empréstimos a médio e longo prazo a empresas públicas que totalizaram € 3 781 M.

✓ **Subsetor Estado**

O défice do subsetor Estado situou-se em 5,4% do PIB em 2012, atingindo cerca de € 8 896 M, o que corresponde a um agravamento, face a 2011, de 1,3 p.p. do PIB. Em termos ajustados o défice deste subsetor situou-se igualmente em 5,4% do PIB, melhorando em 0,7 p.p. do PIB face ao ano anterior.

QUADRO 20 - Evolução da Estimativa do Subsector Estado em 2012

Agregados	(Milhões de euros)			
	Orçamento Inicial 2012 Lei n.º 64-8/2011	Lei n.º 20/2012 (1.ª alteração ao OE/2012)	Lei n.º 64/2012 (2.ª alteração OE/2012)	Execução Orçamental
Receita efetiva	39.268,5	42.035,8	42.635,8	39.859,5
Receita Corrente	38.892,8	38.695,1	38.695,1	35.756,6
Receita Fiscal	35.333,1	35.135,4	35.135,4	32.040,6
Receita não fiscal	3.559,7	3.559,7	3.559,7	3.715,9
Receita Capital	375,7	3.340,7	3.940,7	4.102,9
Despesa efetiva	46.783,7	48.311,2	49.729,9	48.755,5
Despesa Corrente	44.202,9	45.633,3	47.051,9	45.933,8
Despesa de Capital	2.580,8	2.678,0	2.678,0	2.821,7
Saldo Global	-7.515,2	-6.275,4	-7.094,1	-8.896,0

Fonte: DGO (SIGO-SCC e SCR)

Notas: O quadro evidencia valores de estimativa de execução implícitos ao OE, respetiva alteração e a execução verificada;

As dotações orçamentais de despesa excluem cativos incidentes sobre a despesa, nos termos da Lei, pelo que os respetivos montantes diferem dos mapas contabilísticos.

• **No que se refere à Receita**

Do lado da receita, esta registou uma execução superior ao previsto no OE 2012 inicial, aumento esse mais do que justificado pelo comportamento favorável das receitas de capital.

As receitas fiscais, por sua vez, registaram uma execução no ano de 2012 inferior ao previsto no OE inicial. Face a 2011 a receita do subsetor Estado diminuiu 4,3% face a 2011, devido ao decréscimo de 6,7% (€ -2 318,6 M) da receita fiscal.

QUADRO 24 - Impostos Diretos

(Milhões de euros)

Designação	Execução orçamental			OE	Variação homóloga em 2012/2011		Grau de execução em 2012
	2010	2011	2012	2012	Valor	%	%
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	8 936,7	9 831,0	9 085,5	9 539,9	-745,5	-7,6	95,2
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)	4 591,6	5 167,6	4 280,5	4 859,1	-887,1	-17,2	88,1
Imposto sobre as sucessões e doações	2,0	0,0	0,0	3,4	0,0	-	0,0
Imposto do uso, porte e detenção de armas	3,6	3,6	6,7	5,1	3,1	86,1	131,4
Impostos abolidos	-0,1	-0,6	0,0	-	0,6	na	na
Impostos diretos diversos	35,4	45,3	260,9	41,5	215,6	475,9	628,7
TOTAL	13 569,2	15 046,9	13 633,6	14 449,0	-1 413,3	-9,4	94,4

Fonte: DGD

Notas: na - não aplicável.

A quebra da receita obtida com os impostos diretos em 2012 ascendeu a € 13 633,6 M, menos 9,4% que a receita obtida no ano anterior (€ - 1 413,3 M).

O IRC foi o imposto que registou uma quebra superior (menos 17,2% que no ano anterior), em resultado do efeito conjugado da diminuição da receita bruta e do aumento do valor dos reembolsos pagos.

O decréscimo registado no IRS, com uma variação homóloga negativa de 7,6% (cerca de € -745,5 M), é justificado pela não cobrança da sobretaxa extraordinária e pela inexistência de retenções na fonte de IRS sobre o subsídio de Natal dos funcionários públicos e pensionistas, devido à sua suspensão.

No que se refere à cobrança de impostos indiretos, a quebra de € 905,3 M em 2012, face a 2011, é explicada essencialmente pela diminuição em 42,2% da cobrança do Imposto sobre Veículos (ISV) consequência da quebra nas vendas de automóveis, pela diminuição da receita do IVA, refletindo designadamente as transferências para o Programa de Emergência Social e para o Apoio Social Extraordinário ao Consumo de Energia (ASECE), assim como pela redução da receita proveniente do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos, bem como do Imposto de Selo.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

QUADRO 25 - Impostos indiretos – Evolução e previsão corrigida

(Milhões de euros)

Designação	Execução orçamental			OE (previsão corrigida)	Variação homóloga em 2012/2011		Grau de execução em 2012
	2010	2011	2012		Valor	%	
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP)	2.406,1	2.305,5	2.115,6	2.261,0	-189,9	-8,2	93,6
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	12.145,9	13.051,6	12.800,1	14.503,0	-251,5	-1,9	88,3
Imposto sobre Veículos (ISV)	809,1	626,5	361,9	586,0	-264,6	-42,2	61,8
Imposto sobre o Tabaco (IT)	1.428,7	1.446,7	1.353,6	1.482,6	-93,1	-6,4	91,3
Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcodicas (IABA)	182,0	172,7	168,0	211,0	-4,7	-2,7	79,6
Imposto do Selo (IS)	1.538,7	1.483,0	1.358,3	1.397,0	-124,7	-8,4	97,2
Imposto Único de Circulação (IUC)	151,2	173,6	197,6	187,0	24,0	13,8	105,7
Lotarias	26,3	26,4	20,5	28,0	-5,9	-22,3	73,2
Imposto do jogo	20,9	20,5	18,7	18,7	-1,8	-8,8	100,0
Resultados da exploração de apostas mútuas	2,3	1,3	4,2	4,4	2,9	223,1	95,5
Impostos indiretos diversos	9,4	4,5	8,5	9,4	4,0	88,9	90,4
TOTAL	18.720,6	19.312,3	18.407,0	20.688,1	-905,3	-4,7	89,0

Fonte: DGO (SCR).

A despesa fiscal ascendeu em 2012 a € 1.029,6 M, diminuindo 4,9% face a 2011. Conforme quadro seguinte³⁰, este decréscimo deve-se maioritariamente ao Imposto sobre Veículos, e ao IRS, com - 34,4% e -29,8%, respetivamente. A quebra na despesa fiscal em sede de ISV, no ano de 2012 foi influenciada pelo forte decréscimo da procura de veículos automóveis, em resultado da conjuntura económica nacional recessiva, da diminuição do rendimento disponível das famílias e da restrição ao crédito. Já a diminuição da despesa em IRS resulta das deduções relativas à aquisição de equipamentos novos para a utilização de energias renováveis, às aplicações PPR / Fundos de Pensões e aos prémios de seguros de saúde.

Registou-se um aumento de despesa fiscal, face a 2011, quer no Imposto de Selo, quer no IRC, com 94,8% e 25,5%, respetivamente. Em sede de IRC, o aumento registado na despesa fiscal resulta essencialmente do incremento nas isenções definitivas, o qual se consubstanciou na eliminação de entrega da declaração de rendimentos que inviabilizou a quantificação real da despesa. Quanto ao Imposto de Selo, os benefícios fiscais concedidos consubstanciam-se, em regra, em isenções, mantendo-se os constrangimentos na quantificação da despesa fiscal que vinham de anos anteriores.

³⁰ Relatório da Conta Geral do Estado de 2012. Quadro 33. Página 68.

QUADRO 33 - Despesa Fiscal

(milhões de euros)

Designação	Execução orçamental			OE 2012	Variação 2012/2011		Grau de execução 2012 %
	2010	2011	2012		Valor	%	
Rendimento	671,4	714,0	698,5	658,5	-15,5	-2,2	106,1
IRS	380,7	357,2	250,6	220,5	-106,6	-29,8	113,7
IRC	290,7	356,8	447,9	438,0	91,1	25,5	102,3
Património	10,2	14,3	27,8	10,1	13,5	94,8	274,9
IS	10,2	14,3	27,8	10,1	13,5	94,8	274,9
Despesa	541,9	353,9	303,3	286,1	-50,6	-14,3	106,0
IA/ISV	89,4	45,7	30,0	40,3	-15,7	-34,4	74,4
IVA - interno	172,3	152,6	134,7	106,0	-17,9	-11,7	127,1
ISP	278,1	153,6	136,6	137,6	-17,0	-11,1	99,3
IABA	0,9	0,8	0,8	1,0	0,0	0,0	80,0
IT	1,2	1,2	1,2	1,2	0,0	0,0	100,0
TOTAL	1.223,5	1.082,2	1.029,6	954,7	-52,6	-4,9	107,8

141,4

Fontes: AT; OE 2012

Nota: Ver detalhe da informação nos quadros anexos da despesa fiscal por cada imposto e no Mapa n.º 42 dos elementos informativos (Volume II - Tomo I).

No que concerne à despesa fiscal, importa referir que de acordo com o Tribunal de Contas, a “despesa fiscal relevada na CGE (€ 1.030 M) encontra -se subavaliada, com destaque para a omissão de € 1.045 M, em IRC, por benefícios fiscais atribuídos a sociedades gestoras de participações sociais. A falta de informação sobre parte dos benefícios fiscais, a subavaliação recorrente da despesa fiscal pela AT e a sua insuficiente relevação na CGE constituem limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores envolvidos”³¹.

- **No que se refere à Despesa**

No que se refere à despesa, regista-se uma execução no Subsetor Estado superior ao previsto inicialmente, em cerca de € 1 871,4 M, o que corresponde a uma derrapagem de 4,0%, sendo justificada em termos de volume essencialmente pelas despesas correntes, cuja execução superou o valor inicialmente previsto em, cerca de, € 1.696,5 M (quadro seguinte ³²).

³¹ Parecer do Tribunal de Contas à CGE 2012. Ponto 9. Sumário.

³² Relatório da Conta Geral do Estado de 2012. Quadro 49. Página 91.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

As transferências correntes para a Administração Central (em + € 2 434,9 M), correspondem sobretudo às verbas atribuídas ao SNS para efeitos de regularização de dívidas de anos anteriores (€ 1 932 M) e para cobertura do défice de 2012 (€ 200 M), bem como o reforço da transferência para a CGA (€ 251,7 M) e o reforço para pagamento de dívidas da ADSE ao SNS, em € 65 M.

Relativamente à rubrica transferências correntes para a Segurança Social (+ € 1 462,2 M), o desvio face ao orçamento inicial justifica-se pela necessidade de reforço para cobertura de encargos decorrentes do regime de segurança social substitutivo do setor bancário (€ 522 M), e pela verba adicional no montante de € 856,6 M (previsto no segundo orçamento rectificativo), destinado ao orçamento da segurança social.

QUADRO 49 – Análise por classificação económica do Subsector Estado

(Milhões de euros)

Classificação	Orçamento Inicial	Orçamento final	Cativos finais	Execução orçamental	Execução Vs Orçamento Inicial		Execução Vs Orçamento final		Estrutura execução %
					Valor	%	Valor	%	
					(5) = (4) - (2)	(6) = (5)/(1)	(7) = (4) - (3)	(8) = (7)/(4)	
(2)	(3) = (1) + (2)		(4)	(5) = (4) - (2)	(6) = (5)/(1)	(7) = (4) - (3)	(8) = (7)/(4)		
Despesas correntes	44.251,4	47.398,7	373,0	45.947,8	1.696,5	3,8	-1.450,8	-3,1	94,2
Despesas com Pessoal	8.813,4	8.840,5	105,4	8.438,3	-375,1	-4,3	-202,2	-2,3	17,3
Aquisição de bens e serviços	1.901,2	2.036,7	107,8	1.650,0	-251,2	-13,2	-386,7	-19,0	3,4
Juros e outros encargos	8.013,8	7.354,4	-	6.874,0	-1.139,8	-14,2	-480,4	-6,5	14,1
Transferências correntes	24.346,1	28.381,8	31,8	28.228,0	3.881,9	15,9	-153,8	-0,5	57,9
Administrações Públicas	21.933,4	25.898,2	29,5	25.824,7	3.891,3	17,7	-73,6	-0,3	53,0
Administração Central	13.632,2	16.124,3	29,4	16.067,1	2.434,9	17,9	-57,2	-0,4	32,9
Administração Regional	-	7,7	-	7,7	7,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Administração Local	1.796,4	1.789,5	0,1	1.783,0	-13,5	-0,7	-6,5	-0,4	3,7
Segurança Social	6.504,8	7.976,8	-	7.966,9	1.462,2	22,5	-9,8	-0,1	16,3
Outras	2.412,7	2.483,6	2,3	2.403,3	-9,4	-0,4	-80,3	-3,2	4,9
Subsídios	304,1	274	-	247,2	-56,9	-18,7	-27,2	-9,9	0,5
Outras despesas correntes	872,8	711	122,9	510,3	-362,5	-41,5	-200,6	-28,2	1,0
Despesas de capital	2.646,8	3.119,8	32,4	2.821,7	174,9	6,6	-298,1	-9,6	5,8
Aquisição de bens de capital	509,3	840,1	11,6	659,6	150,3	29,5	-180,5	-21,5	1,4
Transferências de capital	2.127,7	2.225,8	30,8	2.127,2	-0,5	0,0	-98,6	-4,4	4,4
Administrações Públicas	2.030,2	2.032,8	19,4	1.958,3	-71,9	-3,5	-74,5	-3,7	4,0
Administração Central	711,0	721,6	13,3	672,1	-38,9	-5,5	-49,5	-6,9	1,4
Administração Regional	565,8	565,8	-	565,3	-0,3	-0,1	-0,3	-0,1	1,2
Administração Local	747,2	739,1	5,4	717,5	-29,7	-4,0	-21,7	-2,9	1,5
Segurança Social	6,2	6,2	0,8	3,3	-2,9	-47,0	-2,9	-47,0	0,0
Outras	97,5	198,0	1,4	168,8	71,4	73,2	-24,2	-12,5	0,3
Outras despesas de capital	9,8	53,9	-	35,0	25,1	255,5	-19,0	-35,2	0,1
Despesa Efetiva	46.898,2	50.518,5	405,41	48.769,6	1.871,4	4,0	-1.748,9	-3,5	100,0
Ativos financeiros	17.827,1	23.909,2	-	11.810,3	-6.016,9	-33,8	-12.098,9	-50,6	
Passivos financeiros	122.250,0	122.250,0	-	91.276,5	-30.973,5	-25,3	-30.973,5	-25,3	
Transferências (de capital) para o FRDP	1.600,0	5.200,0	-	2.768,1	1.168,1	73,0	-2.431,9	-46,8	
Despesa Total	188.575,3	201.877,7	405,4	154.624,3	-33.951,0	-18,0	-47.253,3	-23,4	

Fonte: DGD (SIGO-SCC)

Mapas contabilísticos: Mapa IV - Despesa dos Serviços Integrados, por Classificação Económica.

Elementos informativos: Mapa n.º 9 - Alterações orçamentais - subsector Estado; Mapa n.º 13 - Despesas pagas, de acordo com a especificação económica; Mapas n.º 19 e n.º 21 Despesas cruzadas segundo as classificações económica/orgânica e económica/funcional, respetivamente.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Em sentido inverso, destaca-se a rubrica Juros e Outros Encargos, cuja execução ficou aquém do inicialmente previsto em, cerca de, € 1.139,8 M, justificada pela poupança dos encargos inerentes aos mecanismos de apoio financeiro a Portugal.

Quanto à despesa não efetiva, a recapitalização da banca nacional no âmbito da Iniciativa de Reforço de Estabilidade Financeira ficou aquém do previsto inicialmente (cerca de € 12.000 M), tendo sido afetos para esse fim € 4 500 M através de instrumentos de capital contingente.

Conforme Parecer Técnico da UTAO, o acréscimo das necessidades de financiamento externo decorreu, em parte, do montante usado para a recapitalização do sistema bancário português. Em 2012, as necessidades líquidas de financiamento do subsetor Estado, apuradas na ótica de contabilidade pública, atingiram € 18 mil M, mais € 4,7 mil M do que no ano anterior.

O financiamento concretizou-se através de empréstimos ao abrigo do PAEF (€ 28,4 mil milhões, ao valor de encaixe) e de Bilhetes de Tesouro (€ 17,8 mil milhões). Estes serviram não só para financiar as necessidades líquidas de financiamento, mas também para fazer face às amortizações e anulações da dívida fundada.

✓ **Serviços e Fundos Autónomos**

Em 2012, tal como havia sucedido em 2011, o universo do subsetor dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) alterou-se, tendo passado para o Setor Empresarial do Estado oito estabelecimentos de saúde que integravam o Serviço Nacional de Saúde e tendo sido objeto de fusão nas Administrações Regionais de Saúde três outros estabelecimento. Foi ainda criado o Conselho de Finanças Públicas e reclassificadas na Administração Central, cerca de, 53 Entidades Públicas (denominadas Entidades Públicas Reclassificadas).

Conforme quadro seguinte³³, o saldo global dos SFA situou-se nos € 847,3 M, dos quais € 1 004,9 M correspondem a Efeitos Extraordinários.

³³ Relatório da Conta Geral do Estado de 2012. Quadro 56. Página 106.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

QUADRO 56 - Objetivo Implícito ao OE e Execução Orçamental 2012

(Milhões de euros)

	Objectivo Inicial Relatório do OE 2012	Objectivo revisto 1.ª alteração OE 2012	Objectivo revisto 2.ª alteração OE 2012	Execução orçamental 2012		Execução Real face a 2.ª alteração OE 2012
				Real	dos quais: Efeitos Extraordinários	
Receita efectiva	26.431,6	28.187,3	28.839,3	28.194,4	2.504,9	-2,2%
Receita Corrente	23.996,5	25.655,5	26.307,5	25.694,8	1.932,0	-2,3%
Receita de Capital	2.435,1	2.531,9	2.531,9	2.499,6	572,9	-1,3%
Despesa efectiva	26.726,1	28.384,0	29.038,7	27.347,1	1.500,0	-5,8%
Despesa Corrente	23.728,3	25.385,9	26.039,2	24.958,1	1.500,0	-4,2%
Despesa de Capital	2.997,8	2.998,1	2.999,6	2.389,1	0,0	-20,4%
Saldo Global	-294,5	-196,6	-199,4	847,3	1.004,9	
Por memória:						
Endividamento Líquido	1.080,5	1.081,2	1.083,9	1.383,6		
Activos financeiros líquidos	701,4	800,1	800,1	1.174,5		

Fonte: Direção Geral do Orçamento (SIGO-SFA)

Nota: Não inclui o FRDP na parte correspondente às operações de dívida pública.

Os valores respeitam aos Serviços e Fundos Autónomos incluindo as Empresas Públicas Recllassificadas.

São considerados efeitos extraordinários os decorrentes da incorporação dos Fundos de Pensões da PT e BPN na CGA e do reforço ao orçamento do SNS para efeitos de regularização de pagamentos de anos anteriores, cujo impacto no saldo global é de 572,9 M€ e 432,0 M€, respetivamente

Face ao saldo previsto na 2ª alteração ao OE 2012, o saldo global foi positivo, explicado pelo desvio negativo da despesa efetiva em 5,8%. Este desvio resulta essencialmente do comportamento da despesa corrente, destacando-se a poupança observada em consumo público (€ 476,4 M) explicado pela poupança em despesas com pessoal e na aquisição de bens e serviços devido à não concretização até final do ano da totalidade do pagamento de dívidas de anos anteriores do SNS (€ 432 M), o menor volume de transferências para serviços integrados e de subsídios cofinanciados pelo Fundo Social Europeu bem como encargos com pensões inferior ao estimado.

Relativamente à receita efetiva registou-se uma variação negativa (cerca de, € 644,9 M) reflete essencialmente a evolução da receita corrente, justificada pelo grau de cobrança de receita própria relativa a taxas e venda de bens e serviços (€ 378,1 M) e a receita referente a quotizações e contribuições cobradas pela CGA (- € 117,2 M).

O quadro seguinte³⁴ reflete a variação homóloga da receita e despesa efetiva excluída de operações de carácter extraordinário, como a incorporação do Fundo de Pensões da PT e do BPN na CGA, em 2011 e 2012, e o reforço da transferência do OE para o SNS, no âmbito do plano de regularização de dívidas de anos anteriores a fornecedores.

³⁴ Relatório da Conta Geral do Estado de 2012. Quadro 59. Página 109.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

QUADRO 59 – Execução orçamental consolidada dos SFA excluindo efeitos extraordinários

(Milhões de euros)

	Execução orçamental		Variação em 2012		Efeitos Extraordinários		Cativos finais 2012
	2011	2012	Valor	%	2011	2012	
Receita Efetiva	23.931,2	22.363,9	-1.567,3	-6,5	620,9	2.504,9	
Receita Corrente	22.828,9	21.227,9	-1.601,1	-7,0		1932,0	
Receita de Capital	1.102,3	1.136,0	33,8	3,1	620,9	572,9	
Despesa Efetiva	23.862,1	21.686,7	-2.175,4	-9,1	144,2	1.500,0	217,6
Despesa Corrente	22.655,8	20.726,3	-1.929,4	-8,5		1.500,0	196,2
Despesa de Capital	1.206,3	960,4	-246,0	-20,4	144,2		21,4
Saldo Global	69,1	677,2	608,1		476,7	1.004,9	

Fonte: Direcção-Geral do Orçamento (SIGO-SFA)

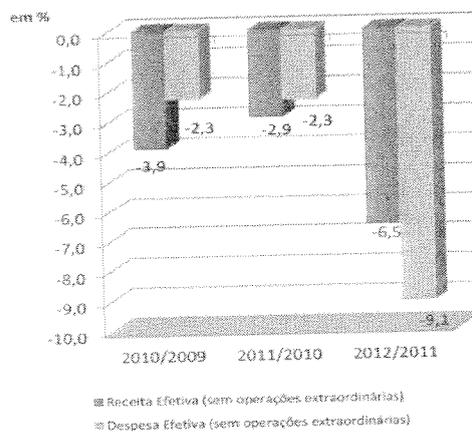
Notas: Os valores de receita encontram-se líquidos de reembolsos pagos.

Não inclui o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) na parte referente às operações da dívida pública.

Não inclui os efeitos da incorporação do Fundo de Pensões da PT na CGA em 2011 e 2012 e do BPN em 2012 bem como os reforços destinados a pagamentos de anos anteriores do SNS.

A variação da receita (-6,5%) é explicada pelo menor volume de transferência do OE, bem como pela redução das quotizações e contribuições para a CGA. Por sua vez, a variação da despesa (-9,1%) deve-se sobretudo à redução do nível de encargos com pensões, despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços.

GRÁFICO 10 - Evolução homóloga das Receita e Despesa Efetiva dos SFA



Fonte: Direcção Geral do Orçamento (SIGO-SFA)

• Entidades Públicas Reclassificadas (EPR's)

O saldo global das EPR's foi negativo no valor de € 834,9 M, no ano de 2012, justificado essencialmente pelas entidades que constam do quadro seguinte³⁵, sendo que o saldo reflete em grande medida o endividamento destas entidades, para cobertura de despesas de investimento (no caso das Estradas de Portugal SA e da Parque Escolar EPE), bem como para pagamento de

³⁵ Relatório da Conta Geral do Estado de 2012. Quadro 60. Página 112.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

juros e outros encargos financeiros (essencialmente empréstimos contraídos para financiamento da atividade, como é o caso das empresas de transportes, bem como empresas-veículo do BPN).

QUADRO 60 – Saído Global – Empresas Públicas Reclassificadas em 2012

(Milhões de euros)

Entidades Públicas Reclassificadas	Execução 2012
Total	-834,9
<i>Dos quais:</i>	
REFER	-144,7
Estradas de Portugal	-407,2
Metropolitano de Lisboa	-187,4
Metro do Porto	-175,3
Parvaíorem	-165,6
Parups	-127,7
RTP	372,0

Fonte: Direção-Geral do Orçamento (SIGO-SFA)

8. Despesa Consolidada por Ministérios

Por último, e de uma forma muito sintética, importa efetuar uma análise da execução orçamental ao nível setorial, sendo que o quadro seguinte apresenta a Despesa Consolidada da Administração Central por Ministérios (por Programas Orçamentais), destacando-se as colunas correspondentes ao “Total Consolidado”.

Despesa Consolidada da Administração Central – por Ministérios³⁶

(Milhões de euros)

Designação	Orçamento de 2012*			Execução de 2012		
	Estado	SFA	Total Consolidado	Estado	SFA	Total Consolidado
Encargos Gerais do Estado	2.827,5	147,7	2.865,6	2.815,5	115,8	2.824,9
Presidência do Conselho de Ministros	252,6	950,9	726,3	211,8	459,7	600,5
Ministério das Finanças	16.175,2	8.980,6	20.573,2	15.502,3	9.656,2	19.585,6
Ministério dos Negócios Estrangeiros	323,6	86,3	346,5	301,5	75,1	317,5
Ministério da Defesa Nacional	1.999,2	167,0	2.159,6	1.816,3	127,4	1.937,1
Ministério da Administração Interna	1.823,2	204,7	1.930,8	1.725,2	189,4	1.820,1
Ministério da Justiça	1.143,8	570,4	1.386,9	1.078,5	471,5	1.273,2
Ministério da Economia e do Emprego	240,6	4.314,0	4.342,5	206,8	3.582,6	3.600,9
Ministério da Agricultura, do Mar, do Amb. e do Ord. do Território	579,6	1.707,6	1.941,9	526,8	1.262,7	1.458,9
Ministério da Saúde	9.829,5	11.023,7	10.566,3	9.795,8	10.312,7	9.838,1
Ministério da Educação e Ciência	7.028,2	2.943,4	8.590,3	6.909,1	2.597,1	8.128,6
Ministério da Solidariedade e Segurança Social	7.893,9	293,6	8.186,5	7.879,9	248,2	8.127,5
Sub-Total	50.113,0	30.989,9	63.616,4	48.769,5	28.098,4	59.513,0
Transferências para outros ministérios AC			717,4			679,3
Total da despesa da AC Consolidada			62.899,0			58.833,8

Fonte: SCC e SIGO-SFA.

Mapas contabilísticos gerais: Mapa XV - Despesas Correspondentes a Programas.

Nota: Exclui passivos e ativos e transferência do OE para o FRDP.

*Dotação corrigida abatida de cativos.

³⁶ Relatório da Conta Geral do Estado 2012. Quadro 96 – Despesa Consolidada da Administração Central – por Ministérios. Página 168.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

No ano de 2012 o orçamento total (consolidado) Administração Central, por ministério, ascendeu a € 62 899,0 M³⁷, tendo-se registado uma execução de € 58 833,8 M (cerca de 93,5%).

No que se refere à execução, o quadro seguinte desagrega relativamente a cada ministério a dotação final e a despesa paga (execução) dos Serviços Integrados (SI) e dos Serviços e Fundos autónomos (SFA).

Comparação da despesa orçamentada com a executada, por Ministério — serviços integrados e SFA³⁸

(em milhões de euros)

Ministérios	Serviços integrados				SFA			
	Dotação final	Cativos	Despesa paga		Dotação final	Cativos	Despesa paga	
			Valor	Tx exec (1)			Valor	Tx exec (1)
Encargos Gerais do Estado	2 831	3	2 816	99,6	144	3	110	77,7
Presidência do Conselho de Ministros	282	29	212	83,8	560	13	456	83,3
Finanças	45 008	47	29 766	66,2	10 106	18	9 498	94,1
Negócios Estrangeiros	338	15	302	93,2	88	3	74	87,3
Defesa Nacional	2 074	75	1 818	90,9	175	6	129	76,6
Administração Interna	1 912	91	1 725	94,7	218	2	200	92,7
Justiça	1 212	70	1 078	94,4	574	25	454	82,8
Economia e do Emprego	266	28	207	85,9	4 870	95	3 929	82,3
Agricultura, Mar, Ambiente e do Ordenamento do Território	599	19	527	90,9	1 868	34	1 269	69,2
Saúde	9 837	8	9 796	99,7	10 525	16	9 798	93,2
Educação e Ciência	7 042	14	6 909	98,3	2 824	4	2 475	87,8
Solidariedade e da Segurança Social	7 889	5	7 880	99,8	293	1	247	84,5
Despesa, excluindo:	79 304	405	63 033	79,9	32 248	220	28 640	89,4
Ativos financeiros em títulos	300		(2) 300		3 924		2 840	72,4
Ativos financeiros em empréstimos a curto prazo	24		15	62,8	1		1	97,1
Passivos financeiros, exceto PARVALOREM e PARJPS	122 250		91 276	74,7	6 985		5 006	71,7
Transferências correntes de SFA para SFA					707		691	97,8
Transferências de capital de SFA para SFA					98		95	96,5
Total da despesa	201 878	405	154 624	76,7	43 963	220	37 271	85,2

(1) Calculada em relação à dotação disponível (dotação final deduzida de cativos), assinalando-se a sombreado os Ministérios cuja taxa de execução é inferior à média.

(2) Nos serviços integrados, dos ativos financeiros em títulos, referentes a "instrumentos de capital contingente", foi excluída a recompra pelo BPI: € 300 M (cfr. a nota de p.p. 6 da página anterior).

Fonte: CGE/2012 e SÍGO - Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.

9. Administração Local

Na ótica da contabilidade pública a Administração Local registou em 2012 um saldo global positivo de € 747,3 M, superior ao registado nos anos anteriores e ao previsto na primeira alteração ao Orçamento de Estado, tendo contribuído para este resultado uma receita efetiva superior à prevista, em € 205 M, a par de um menor grau de execução da despesa efetiva (98%), correspondente a € 168 M³⁹.

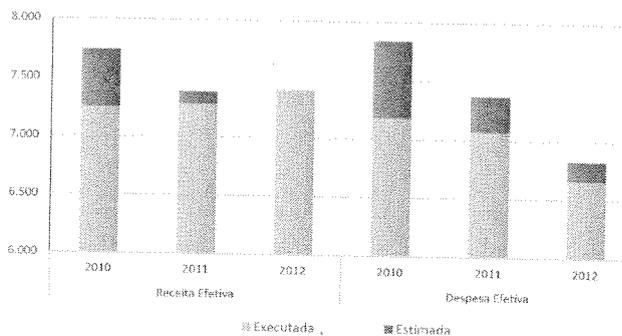
³⁷ Dotação corrigida abatida de Cativos.

³⁸ Parecer do Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado 2012 – Quadro 18. Ponto 3.3.1.

³⁹ Relatório da Conta Geral do Estado de 2012. Página 123.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

GRÁFICO 14 – Grau de execução da receita e despesa efetivas em 2012
(Milhões de euros)



Nota: Em 2012, a receita efetiva executada excedeu a estimada em 205 ME.

Fonte: DGO com base nos dados do SIBAL DGOAL

10. Orçamento e Conta da Segurança Social

No Orçamento da Segurança Social inicial a previsão de despesa situava-se 0,7% abaixo da previsão de receita, no entanto as alterações orçamentais efetuadas ao longo do exercício traduziram-se num reforço da receita em 12,8% e da despesa em 9,7%.

O quadro seguinte⁴⁰ sintetiza as alterações orçamentais ao OSS inicial⁴¹ destacando-se os valores de reforços, quer na receita, quer na despesa.

QUADRO 169 - Alterações Orçamentais

	Receita		Despesa	
	Parcial	Total	Parcial	Total
Orçamento inicial		37.341,8		37.093,9
Alterações orçamentais				
Créditos especiais	1.286,2		578,1	
Reforços	7.227,1		11.852,8	
Anulações	-3.745,3			
Orçamento corrigido		42.109,9	8.832,8	3.598,1

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP

Da análise à execução orçamental Orçamento da Segurança Social (OSS), verifica-se que a receita efetiva registou um acréscimo de 2,76% em relação ao ano anterior, totalizando € 24.192,2 M, enquanto a despesa efetiva apresentou igualmente um acréscimo de 2,85% face ao ano de 2011, correspondendo a € 23.760,8 M⁴².

⁴⁰ Relatório da Conta Geral do Estado de 2012. Quadro 169. Página 276.

⁴¹ Aprovado pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

⁴² Relatório da Conta Geral do Estado de 2012. Página 277 e seguintes. "Receita Efetiva: receita total deduzida do valor do saldo do ano anterior, dos ativos e passivos financeiros"; "Despesa Efetiva: despesa total deduzida dos passivos e ativos financeiros".

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

QUADRO 171 - Execução Orçamental da Conta da Segurança Social

Unidade: Milhões de Euros

Designação	Execução Orçamental	OSS Revisto	Execução Orçamental	Grau de Execução em 2012	Variação em 2012-2011	
	2011	2012	2012	%	Valor	%
Receita corrente	23.535,9	24.385,9	24.584,5	99,17	648,6	2,76
Contribuições e quotizações	13.746,3	13.019,3	13.082,1	100,48	-664,2	-4,83
Contribuições e quotizações	13.746,3	13.019,3	13.076,6	100,44	-669,7	-4,87
Contribuições Extraordinária de Solidariedade		,0	5,5			
IVA Social	715,2	718,8	718,8	100,00	3,6	0,50
I.V.A. (PES)+ ASECE		230,0	173,1	75,27		
Transferências Correntes da Administração Central	6.899,2	8.042,1	8.044,8	100,03	1.145,6	16,61
Transferências da Lei de Bases da Segurança Social	6.721,3	6.482,2	6.482,2	100,00	-239,0	-3,56
Regime substitutivo Bancário + BPN		516,4	515,8	99,89		
Tif extraordinária do DE (Vésmo do défice do SSS)		856,6	856,6	100,00		
Transferências do Fundo Social Europeu	1.150,7	1.371,1	1.176,1	85,78	25,4	2,21
Outras receitas correntes	1.024,5	1.004,6	989,5	98,49	-35,0	-3,41
Receita de capital	6,7	26,3	7,8	29,60	1,1	15,95
Transferências do Orçamento do Estado	2,7	6,3	5,1	81,55	2,4	90,10
Outras receitas capital	4,0	20,0	2,6	13,24	-1,4	-34,00
Receita efetiva	23.542,6	24.412,2	24.592,2	99,19	649,7	2,76
Despesa corrente	23.073,1	24.295,9	23.729,9	97,67	656,8	2,85
Pensões	14.448,7	14.449,1	14.427,6	99,85	-21,1	-0,15
Sobrevivência	1.955,1	2.005,6	2.002,3	99,83	47,2	2,41
Invalidez	1.895,5	1.976,7	1.973,6	99,77	-21,9	-1,57
Velhice	11.083,8	11.033,0	11.018,1	99,87	-45,7	-0,41
Benefícios dos Antigos Combatentes	34,3	33,8	33,6	99,42	-6	-1,89
Pensão velhice do regime substitutivo Bancário + BPN		516,2	516,0	99,96		
Abono de família	674,4	664,6	663,9	99,90	-10,5	-1,55
Subsídio por doença	450,5	418,2	414,3	99,08	-36,2	-8,03
Subsídio desemprego e apoio ao emprego	2.103,8	2.606,4	2.593,0	99,48	-489,2	-23,25
Complemento Solidário para idosos	272,7	273,4	272,1	98,54	-6	-0,23
Outras prestações	838,8	809,7	804,2	99,32	-34,6	-4,12
Ação social	1.548,9	1.679,3	1.534,7	91,39	-14,1	-0,91
Rendimento Social de Inserção	414,4	388,8	387,9	99,78	-26,5	-6,39
Administração	337,6	326,6	284,1	87,01	-53,5	-15,84
Outras despesas correntes	596,1	597,5	591,8	99,05	-4,3	-0,72
das quais:						
Transferências e subsídios correntes	596,1	597,5	591,8	99,05	-4,3	-0,72
Ações de Formação Profissional	1.387,1	1.568,3	1.240,2	79,18	-146,9	-10,59
das quais:						
Com suporte no Fundo Social Europeu	1.159,5	1.382,3	1.083,3	78,37	-79,2	-6,58
Despesas de capital	30,1	41,0	30,9	75,39	,8	1,61
PIIDAE	2,6	6,2	2,8	45,32	,2	8,39
Outras	27,5	34,7	28,1	80,80	,6	2,06
Despesa efetiva	23.103,2	24.336,9	23.760,8	97,63	657,6	2,85
Saldo Orçamental na Ótica da Contabilidade Pública	439,4	75,3	431,5	573,13	-8,0	-1,81
Por memória						
Ativos financeiros líquidos de reembolsos	806,0	752,8	-1.619,3		-813,2	-100,89
Passivos financeiros líquidos de amortizações	,0	,0	,0		,0	
Reserva (ex/futurização) de saldo da gerência anterior	-366,6	-677,5	-1.187,8		-821,2	-224,00

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP

Analisando as diferentes componente da **receita efetiva**, verifica-se que o comportamento registado em 2012 reflete essencialmente:

- Um decréscimo das contribuições e quotizações correspondente a € 664,2 M face ao ano de 2011 (-4,83%);
- Um acréscimo nas transferências da receita fiscal do IVA relativamente ao período homólogo de 2011, em € 176,7 M, ou seja +24,71%, justificado essencialmente pelo IVA Social para cofinanciamento do subsistema de Proteção Familiar, bem como para financiamento do

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Programa de Emergência Social (PES) e do Apoio Social aos Consumidores de Energia (ASECE);

- As transferências correntes da Administração Central registaram um acréscimo de 16,61%, correspondente a + € 1.145,6 M, justificado pela transferência do OE para fazer face à despesa com as pensões do regime substitutivo dos bancários (€ 515,8 M) e a transferência extraordinária do OE para compensar a estimativa de défice do Sistema de Segurança Social naquele ano (€ 856,6 M);
- As transferências do exterior para financiamento de ações de formação profissional aumentaram 2,21% face a 2011 (correspondente a € 25,5 M).

Relativamente às componentes de **despesa efetiva**, verifica-se que o acréscimo de 2,85% registado em 2012 face ao ano anterior é justificado essencialmente pelas seguintes rubricas:

- A despesa com “Pensões” totaliza € 14.943,6 M, correspondendo a uma variação face ao período homólogo de + 3,43%, sendo que:
 - ✓ Contribuíram para este aumento fundamentalmente as pensões do regime substitutivo Bancário, no montante de € 515,8 M;
 - ✓ Excluindo aquele regime, registou-se em 2012 um decréscimo de despesa em € 21,1 M (cerca de -0,15%), justificado pela suspensão das pensões antecipadas com efeitos a partir de 2009 e pela suspensão total ou parcial do pagamento do 14.º mês e do subsídio de natal para as pensões do Regime Geral.
- O aumento da despesa com “subsídio de desemprego e apoio ao emprego”, em 23,25%, consequência do aumento do número de desempregados subsidiados;
- Em sentido contrário registe-se a redução de encargos com o “Abono de Família” em cerca de € 10,5 M, bem como na despesa com o Rendimento Social de Inserção, em € 26,5 M, justificado pelas alterações legislativas introduzidas pelo Governo restringindo o montante de apoio;
- As despesas com Administração também registaram uma tendência de redução face a 2011, em € 53,5 M, justificado essencialmente pela redução das despesas com pessoal (€ 39,6 M), em resultado das medidas introduzidas no OE 2012, designadamente as reduções de remunerações e a suspensão do subsídio de férias e de Natal.

Saldo Efetivo da Execução Orçamental

Em 31 de dezembro de 2012 o saldo da execução do OSS na ótica de contabilidade pública (Mapas XIII e XVI), no valor de € 431,5 M, reflete um decréscimo de € 8 M, isto é, -1,81% que em igual período do ano anterior, desagregado do seguinte modo por subsistema⁴³:

(Unidade: Euros)

Sistema/subsistema	Total
Sistema Previdencial - Repartição	113.363.045,97
Sistema Previdencial - Capitalização	377.135.772,12
Sistema de Protecção Social de Cidadania + Regimes Especiais	-59.035.809,72
Total	431.463.008,37

Balanço e Demonstração de Resultados

Relativamente às demonstrações financeiras consolidadas⁴⁴, as rubricas mais significativas do ativo líquido (após dedução das amortizações e provisões) do Balanço da Segurança Social em 31 de dezembro de 2012 são compostas por disponibilidades (€ 12 768,9 M) e por dívidas de terceiros de curto, médio e longo prazo (€ 5 473,4), representando respetivamente 68,13% e 29,20% do total do ativo líquido.

O passivo da Segurança Social registou um acréscimo em 2012 de € 40M, face a 2011 (+3,5%). Apresentam-se com maior expressão os “acréscimos e diferimentos” no valor de € 844,5 M (97,2% dos quais “proveitos diferidos”), representando aquela rubrica 73,09% do passivo total. Este valor corresponde essencialmente aos saldos do FSE que se encontram na posse da Segurança Social, relativos a Ações de Formação Profissional e outros saldos de programas com receitas consignadas (€ 249,9 M e € 415,0 M, respetivamente).

Os “Fundos Próprios” do Sistema de Segurança Social ascenderam no exercício de 2012 e € 17 587,6 M, registando um acréscimo de € 2 932,6 M relativamente ao exercício anterior. Em 31 de dezembro de 2012 a carteira de títulos do FEFSS ascendia a € 10 944 M.

⁴³ Relatório da Conta Geral do Estado de 2012. Página 281.

⁴⁴ Relatório da Conta Geral do Estado de 2012. Quadros 172 e 173. Páginas 281 e 283.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

BALANÇO

QUADRO 172 - Balanço Consolidado em 31 de dezembro
Variação das rubricas do balanço - Biénio 2011/2012

Unidade: Milhões de Euros

Rubricas	2011		2012		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Absoluta	%
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(1)	(6)=(4)/(1)
ATIVO LÍQUIDO DE AMORTIZAÇÕES E PROVISÕES						
Ativo fixo líquido	432,0	2,73%	464,5	2,46%	32,5	7,52%
Imobilizado	432,0	3,70%	464,5	2,46%	32,5	7,52%
Imobilizações incorpóreas	0,0	0,00%	0,0	0,00%	0,0	-100,00%
Imobilizações corpóreas	217,4	1,38%	263,8	1,08%	46,4	21,44%
Investimentos financeiros	214,5	1,36%	260,7	1,40%	46,2	21,54%
Ativo circulante líquido	18.074,2	97,27%	18.276,5	97,52%	2.002,3	10,91%
Existências	1,6	0,01%	1,5	0,01%	-0,1	-3,13%
Dívidas de terceiros - Médio e longo prazo	593,5	2,49%	2.866,3	15,20%	2.272,7	382,36%
Dívidas de terceiros - Curto prazo	4.236,2	26,81%	2.607,2	13,91%	-1.629,0	-38,46%
Disponibilidades	10.707,9	67,73%	12.768,0	68,13%	2.060,1	19,30%
Títulos negociáveis	8.399,3	53,15%	11.631,5	62,06%	3.232,2	38,48%
Depósitos em instituições financeiras e caixas	2.308,6	14,58%	1.137,4	6,07%	-1.166,2	-50,62%
Acréscimos e diferimentos	37,1	0,23%	34,7	0,18%	-2,4	-6,48%
TOTAL DO ATIVO LÍQUIDO	18.506,2	100,00%	18.743,0	100,00%	2.236,8	12,09%
FUNDOS PRÓPRIOS E PASSIVO						
Fundos Próprios	14.635,0	92,73%	17.587,6	93,84%	2.952,6	20,18%
Reserva	1.148,2	2,23%	1.155,4	6,16%	7,2	0,63%
Provisões para riscos e encargos	0,1	0,00%	0,3	0,00%	0,2	121,64%
Dívidas a terceiros - curto prazo	426,9	2,70%	310,8	1,66%	-116,4	-27,25%
Acréscimos e diferimentos	771,1	4,56%	844,5	4,51%	73,4	17,18%
TOTAL DOS FUNDOS PRÓPRIOS E PASSIVO	15.870,2	100,00%	18.743,0	100,00%	2.872,8	18,11%

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

A demonstração de resultados (quadro seguinte) revela a manutenção do padrão de distribuição de custos e proveitos no OSS, destacando-se as prestações sociais nas rubricas de custos e as contribuições (incluídas na rubrica "impostos e taxas") e as transferências do Estado nas rubricas de proveitos.

Os proveitos ascenderam a € 28 100,2 M, dos quais € 24 372,3 M correspondem a proveitos operacionais.

Relativamente aos resultados financeiros, em 2012, no montante de € 2 106,4M, a mesma é influenciada maioritariamente pelo resultado das operações financeiras levadas a cabo no âmbito da Capitalização Pública de Estabilização.

Os resultados extraordinários atingiram no exercício económico de 2012 o montante de € 656,0 M refletindo um decréscimo de 1,49% em relação ao ano anterior.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

QUADRO 173 - Demonstração de Resultados Consolidada em 31 de dezembro
Variação das rubricas da Demonstração de Resultados – Biénio 2011/2012

Unidade: Milhões de Euros

Rubricas	2011		2012		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Absoluta	%
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(1)	(6)=(5)/(1)
Custos e Perdas						
Custos e perdas operacionais	23.296,6	88,81%	24.102,6	85,77%	806,06	3,46%
Custos e perdas financeiros	2.221,2	8,47%	838,0	2,98%	-1.383,17	-62,27%
Custos e perdas extraordinários	602,6	2,30%	127,4	0,45%	-475,20	-78,86%
Resultado líquido do exercício	112,9	0,43%	3.032,1	10,79%	2.919,19	2585,98%
Total de Custos e Perdas com RLE	26.233,3	100,00%	28.100,2	100,00%	1.866,9	7,12%
Proveitos e Ganhos						
Proveitos e ganhos operacionais	23.708,5	90,38%	24.372,3	86,73%	663,79	2,80%
Proveitos e ganhos financeiros	1.256,2	4,79%	2.944,4	10,48%	1.688,24	134,40%
Proveitos e ganhos extraordinários	1.268,6	4,84%	783,4	2,79%	-485,16	-38,24%
Total de Proveitos e Ganhos	26.233,3	100,00%	28.100,2	100,00%	1.866,9	7,12%

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP

O resultado líquido consolidado relativo ao exercício de 2012 ascendeu a € 3 032,1 M correspondente a:

- Resultados operacionais: € 269,7 M;
- Resultados financeiros: € 2 106,4 M;
- Resultados extraordinários: € 656,0 M.

Destacam-se do Parecer do Tribunal de Contas as seguintes conclusões às contas da Segurança Social 2012⁴⁵:

- ✓ “A receita total arrecadada pelo sistema de segurança social foi de € 37.249 M, 88,5% do previsto no OSS final, sendo as receitas mais significativas a proveniente de contribuições e quotizações (€ 13.082 M) e as transferências correntes (€ 9.393 M). A despesa total atingiu € 36.341 M, com uma taxa de execução de 89,3%, destacando-se as despesas com pensões (€ 14.944 M) e desemprego e apoio ao emprego (€ 2.593 M). A receita e a despesa totais registaram ambas acréscimos de 23,8% relativamente ao ano anterior.

⁴⁵ Conclusões constantes do “Sumário” do Parecer do TC à CGE 2012. Pontos 24 a 33.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- ✓ O saldo de execução orçamental foi negativo em € 1.188 M. No entanto, adicionado o saldo transitado de anos anteriores e integrado no ano para aplicação em despesa, € 2.095 M, o saldo é positivo em € 908 M. Já o saldo de execução efetiva foi de € 432 M. O saldo de anos anteriores não integrado foi de € 71 M, o que perfaz um saldo final de € 979 M. Para este saldo contribuiu uma transferência do Orçamento do Estado no montante de € 857 M para financiamento do défice da segurança social. (...)
- ✓ Foram prestadas duas garantias no âmbito das Linhas de Crédito de Apoio à Economia Social não precedidas da autorização parlamentar imposta pela Constituição da República Portuguesa.
- ✓ A despesa com pensões revelou uma tendência consistente de desaceleração do crescimento entre 2008 e 2011, com ligeiro decréscimo em 2012. Não foi uniforme a evolução das três eventualidades, porquanto se registaram, decréscimos na velhice (-0,4%) e na invalidez (-1,7%) e um acréscimo na sobrevivência (2,4 %). (...)
- ✓ Os desempregados subsidiados rondam os 684 mil, mais 94 mil (15,9%) que em 2011, sendo o subsídio de desemprego a prestação mais representativa no conjunto das prestações de desemprego, abrangendo 79,5% dos beneficiários daquelas prestações. No que respeita ao volume financeiro das prestações de desemprego e apoio ao emprego (€ 2.593 M), o subsídio de desemprego é o mais representativo (€ 1.993 M), seguido do subsídio social de desemprego (€ 326 M).
- ✓ No âmbito de uma ação de verificação a processos de prestações de desemprego detetou-se que: o seu deferimento não é precedido de despacho autorizador de quem detém a competência para o efeito; um beneficiário tinha associados dois NISS, com o inerente risco de atribuição de prestações sobrepostas por entidades diferentes; foram detetadas situações de prestações de valor superior ao devido e de beneficiários que continuaram a receber prestações de desemprego apesar do incumprimento, por mais de uma vez, do dever de apresentação quinzenal, em desrespeito pelas normas legais aplicáveis.
- ✓ O FEFSS encontra-se valorizado, a 31 de dezembro, em € 10.944 M (6,6% do PIB) — o que representa uma valorização de € 2.072 M face a 2011. (...) Da gestão do Fundo resultaram ganhos de € 2.069 M, em consequência da variação positiva das valias potenciais, tendo-se registado uma rendibilidade de 23,3%. Desde a sua constituição, os rendimentos e valias gerados ascendem a € 3.599 M, traduzindo uma rendibilidade média anual de 4,1%, ostentando o impacto da recuperação ocorrida em 2012.
- ✓ As receitas efetivas da CGA totalizaram € 8.571 M, menos 6,3% do que em 2011, destacando-se a diminuição, em 15,4%, das receitas provenientes de quotizações. As despesas efetivas

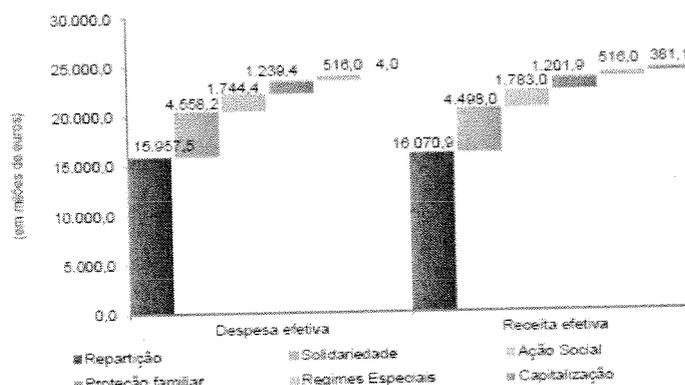
Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

situaram-se em € 8.020 M, menos 10,5% do que em 2011, destacando-se a despesa com pensões — que representou 99,1% daquelas — que vinha a manifestar uma tendência crescente continuada e recuou, em 2012, 8,8% face a 2011, comportamento decorrente das alterações legislativas ocorridas. (...)”.

Em síntese, no ano de 2012, o saldo orçamental, na ótica da Contabilidade Pública, apresenta o seguinte desdobramento por Sistemas⁴⁶:

GRÁFICO 1

Receita e despesa efetiva por componentes e subsistemas



Nota: Valores não consolidados.

Fonte: IGFSS.

À componente Repartição do Sistema Previdencial cabe a maior fatia de movimentação de recursos financeiros com natureza efetiva. Por sua vez a componente de Capitalização do Sistema Previdencial é a menos relevante.

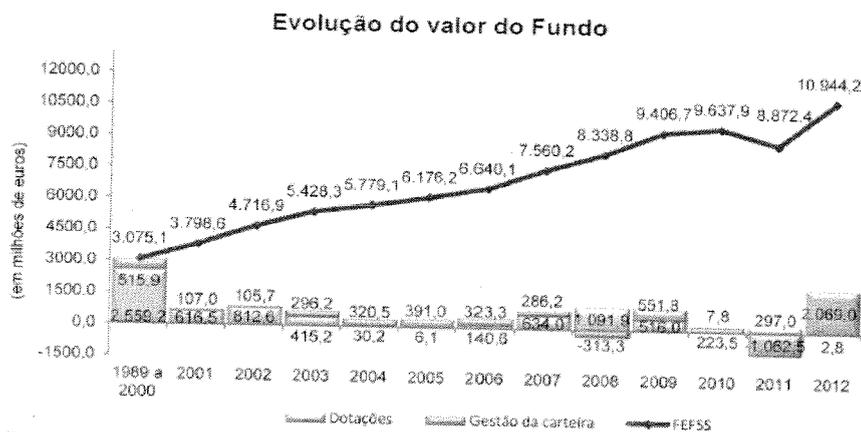
No Sistema de Proteção Social de Cidadania o maior volume financeiro esteve a cargo do Subsistema de Solidariedade.

Numa análise detalhada ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), o Tribunal de Contas apresentou no seu Parecer (gráfico seguinte) a evolução do valor do Fundo desde a sua criação em 1989. Até 2003 cresceu, essencialmente em resultado da transferência dos saldos excedentários de execução orçamental do Sistema Previdencial e, em menor parte, dos resultados provenientes da gestão de ativos. Em 2006 iniciou-se nova expansão das transferências.

⁴⁶ Parecer do Tribunal de Contas à CGE 2012. Gráfico 1. Ponto 12.2.2.4.

Os resultados da gestão no mercado tornaram-se mais irregulares a partir da crise financeira de 2008, com novo impacto a partir de 2010 com o efeito no mercado da dívida soberana e as fortes desvalorizações dos títulos dos países periféricos. Em 2011, o ligeiro aumento de transferência não compensou a desvalorização histórica dos ativos (forçada pelas menos valias potenciais da dívida pública portuguesa), mas em 2012, a recuperação parcial do valor desses títulos permitiu anular os efeitos do ano anterior e recolocar o Fundo na tendência de crescimento.

GRÁFICO 12

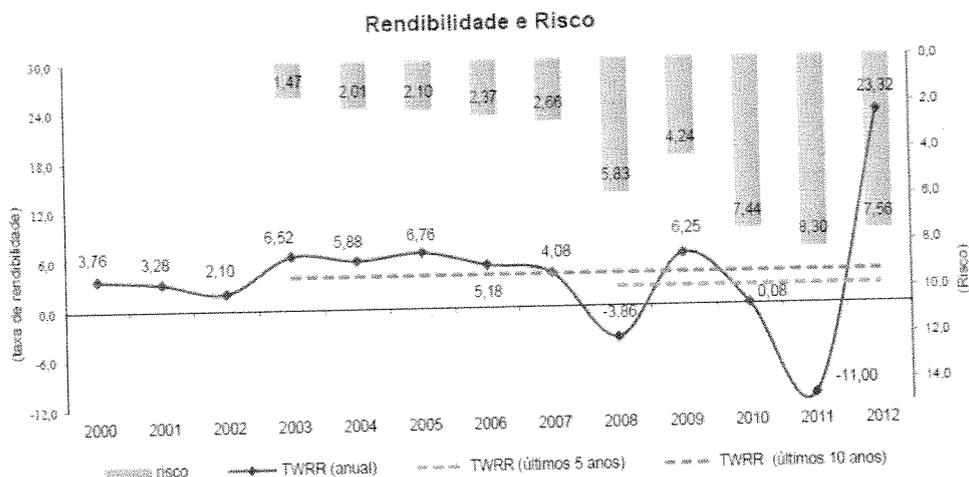


O gráfico seguinte⁴⁷ demonstra a evolução em termos de rentabilidade normal e risco. Os anos de 2008 e 2011 destacam-se pelas taxas de rentabilidade fortemente negativas, incorporando os efeitos da crise nos mercados financeiros e os anos imediatamente seguintes contrapõem taxas positivas elevadas, beneficiando da inversão dos movimentos anteriores.

Por contraponto, os anos entre 2003 e 2006 caracterizaram-se por corresponderem a um período de rentabilidade elevada e risco relativamente baixo.

⁴⁷ Parecer do Tribunal de Contas à CGE 2012. Gráfico 13. Ponto 13.3.3.

GRÁFICO 13



“Considerando a recuperação de 2012, o FEFSS apresenta uma rendibilidade média anual, desde a sua constituição, de 4,14%, que baixa para 3,9% nos últimos 10 anos e para 2,62% nos últimos cinco. Em termos reais a taxa de rendibilidade é positiva, mas inferior a 1% a 5 anos e a 2% considerando os outros intervalos”⁴⁸.

11. Dívida Pública

A celebração do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) a Portugal em Maio de 2011 conduziu à substituição do financiamento de médio e longo prazo através do recurso ao mercado da dívida, por empréstimos concedidos pelo MEEF, pelo FEEF e pelo FMI.

Segundo o Tribunal de Contas, “no final de 2012, o rácio da dívida pública atingiu 123,6% do PIB, tendo aumentado 15,3 p.p. face ao ano anterior. Esta variação é principalmente explicada pelo efeito dinâmico (8,2 p.p.) o qual reflete o agravamento dos encargos com a dívida pública e a evolução negativa da economia portuguesa”.

Os ajustamentos défice-dívida, onde se inclui o mecanismo de apoio à recapitalização dos bancos, contribuem com 5,2 p.p., registando contudo uma diminuição de 3,8 p.p. face a 2011, resultado da utilização destas verbas para apoio a diversas instituições financeiras no ano de 2012.

⁴⁸ Parecer ao Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado de 2012. Ponto 13.3.3.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

QUADRO 68 – Dinâmica da Dívida Pública

	(% do PIB)			
	2009	2010	2011	2012
Dívida Bruta Consolidada das AP (final do ano)	83,7	94,1	108,3	123,6
variação da dívida (p.p. do PIB)	12,1	10,4	14,2	15,3
Efeito Dinâmico	4,4	0,7	5,0	8,3
Efeito Juros	2,9	2,7	4,1	4,5
Efeito do crescimento nominal do PIB	1,5	-2,0	0,9	3,7
Efeito do Saldo Primário	7,3	7,0	0,4	2,0
Outros	0,4	2,6	8,9	5,2
<i>Por memória:</i>				
<i>Dívida Bruta Consolidada das AP - OE2012</i>	<i>83,0</i>	<i>93,3</i>	<i>101,9</i>	<i>110,5</i>

Fonte: INE, Procedimento dos Défices Excessivos de abril de 2013.

Com efeito, a dívida direta do Estado ascendeu a € 194 500 M, no final de 2012, o que representou um acréscimo de € 19 600 M em termos homólogos, justificado pelo défice orçamental, pela aquisição líquida de ativos financeiros, e pela constituição de depósitos para reforço da estabilidade financeira, ao abrigo do PAEF.

Durante o ano de 2012 a principal fonte de financiamento da República Portuguesa foram os empréstimos do PAEF, com o total de emissões líquidas a fixar-se em € 27 500 M, aumentando o peso destes empréstimos no stock de dívida total, de 20,5% em 2011, para 32,4% em 2012.

O peso das OT reduziu em 2012 (de 59,4% para 48,1%) por não ter havido emissão de OT durante o ano, à exceção da oferta de troca da OT 5,45% set 2013 pela OT 3,35% out 2015, com um valor nominal de € 3 800 M.

Os Certificados de Aforro voltaram a perder representatividade, enquanto o peso dos Certificados do Tesouro se manteve estável.

Invertendo a tendência do ano anterior, os instrumentos de curto prazo registaram (conforme quadro seguinte⁴⁹) um aumento da sua percentagem relativa na composição do financiamento anual, passando de 9,8% para 12,4%.

⁴⁹ Relatório da Conta Geral do Estado de 2012. Quadro 71. Página 133.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

QUADRO 71 – Estrutura da dívida direta do Estado – Evolução

(Ótica da Contabilidade Pública)

(Miliões de euros)

Instrumentos	Execução orçamental						Variação homóloga 2012 vs 2011	
	2010		2011		2012		Valor	%
	Montante	%	Montante	%	Montante	%		
OT - Obrigações do Tesouro	105.946	69,8	103.940	59,5	93.626	48,1	-10.314	-9,9
CT - Certificados do Tesouro	685	0,5	1.308	0,7	1.416	0,7	108	8,2
CA - Certificados de Aforro	15.471	10,2	11.384	6,5	9.669	5,0	-1.715	-15,1
Dívida de curto prazo em euros da qual: BT - Bilhetes do Tesouro	25.321	16,7	17.000	9,7	24.157	12,4	7.157	42,1
Outra dívida em euros (excluindo ajuda externa) ⁽¹⁾	19.261	12,7	12.461	7,1	17.777	9,1	5.316	42,7
Dívida em moedas não euro (excluindo ajuda externa) ⁽²⁾	1.933	1,3	3.216	1,8	945	0,5	-2.271	-70,6
PAEF - Programa de Assistência Económica e Financeira	2.340	1,5	2.106	1,2	1.639	0,8	-467	-22,2
FEFF - Facilidade Europeia de Estabilização Financeira	-	-	8.113	4,6	19.478	10,0	11.365	140,1
MEEF - Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira	-	-	14.100	8,1	22.100	11,4	8.000	56,7
FMI - Fundo Monetário Internacional	-	-	13.649	7,8	21.436	11,0	7.787	57,1
TOTAL	151.696	100,0	174.816	100,0	194.466	100,0	19.649	11,2

⁽¹⁾ Exclui promissórias de participação no capital de instituições internacionais e derivados financeiros. Seguindo a recomendação do parecer do Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado de 2011, a dívida direta do Estado deixou de incluir as promissórias em moeda euro, reduzindo-se assim o valor da dívida no final de 2010 e 2011 em 79 M€, face ao reportado na CGE 2011.
Fonte: IGCP, E.P.E.

O TC chama a atenção⁵⁰ para o facto de a CGE continuar a “não conter toda a informação relativa à dívida pública direta (designadamente, não contém informação sobre o stock da dívida dos SFA, situação que agora assume outra dimensão atenta a inclusão neste subsector das designadas EPR) e a que contém apresenta deficiências. Feitas as correções devidas, o Tribunal apurou que a dívida global direta do Estado (SI e SFA, sem EPR) ascendia em 31/12/2012 a € 194 766 M (mais € 19 670 M do que em 31/12/2011, +11,2%) e equivalia a 118% do PIB; a dívida efetiva ascendia a € 177 125 M (mais € 18 489 M do que em 31/12/2011, +11,7%) e equivalia a 107,3% do PIB; foram pagos € 7 236 M de juros e € 118 M de outros encargos de dívida pública (€ 263M em 2011) ”.

Nas correções efetuadas pelo TC foram consideradas outras situações que apesar de corresponderem a recomendações formuladas em anteriores Pareceres da CGE, não foram acolhidas em 2012, designadamente o facto de não englobar as operações de derivados e apresentar situações de erradas classificações económicas de fluxos relacionados com a gestão da dívida pública.

Garantias do Estado

Foram autorizadas pelo Estado no ano de 2012, garantias no montante de € 8 930 M, assumindo as autorizações de operações garantidas ao setor financeiro cerca de 53% do total de garantias autorizadas naquele ano (€ 4 700 M).

⁵⁰ Conclusão constante do “Sumário” do Parecer do TC à CGE 2012. Ponto 15.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Com menor expressão, surgem as garantias concedidas à operações de seguro de crédito à exportação com € 303,51 M.

As responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias pessoais prestadas totalizavam cerca de € 36 147,4 M⁵¹.

QUADRO 79 - Responsabilidades assumidas por garantias prestadas (2009-2012)

Sector de Actividade	(Euros)			
	2009	2010	2011	2012
EMPRESAS PÚBLICAS NÃO FINANCEIRAS	13.230.825.152,14	14.113.734.999,76	14.052.796.860,85	17.573.158.050,22
Gestão de Infraestruturas	4.920.227.580,46	4.914.880.159,90	4.177.853.791,20	3.929.213.509,95
Habituação e Requalificação	280.722.867,78	280.295.839,20	254.846.789,33	229.114.930,26
Ambiente	168.139.699,27	143.011.968,37	124.133.839,05	111.313.262,23
Serviços de Utilidade Pública	1.476.167.655,04	1.474.088.268,65	1.519.062.220,54	1.799.863.810,30
Transportes	6.022.177.112,07	6.087.914.451,30	6.001.307.619,71	5.437.693.252,40
Diversos	363.390.237,52	1.213.544.312,34	1.975.592.601,02	6.065.959.285,08
ENTIDADES FINANCEIRAS	7.900.375.120,20	8.375.000.000,00	18.950.000.000,00	16.720.060.483,37
Públicas	4.250.375.120,20	4.750.000.000,00	9.100.000.000,00	4.795.060.483,37
Privadas	3.650.000.000,00	3.625.000.000,00	9.850.000.000,00	11.925.000.000,00
ADMINISTRAÇÃO LOCAL	436.448,16			
COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO	1.250.000.000,00	1.650.000.000,00	1.850.000.000,00	1.750.000.000,00
REGIÕES AUTÓNOMAS				104.166.666,67
TOTAL	22.381.636.720,50	24.138.734.999,76	34.852.796.860,85	36.147.385.200,26

Fonte: DGTF

Em termos de beneficiários das garantias do Estado, verifica-se que, do total das responsabilidades assumidas em 31 de dezembro de 2012, 62% cabem ao setor público e, dentro deste setor, assumem particular relevância as empresas públicas não financeiras de gestão de infraestruturas e transportes, com mais 26% do total das responsabilidades do Estado, bem como as empresas públicas financeiras, com 13% do total das responsabilidades.

Conforme Parecer do TC⁵², “a responsabilidade do estado por garantias prestadas totaliza cerca de € 38 150 M no final de 2012, compreendendo € 36 547,4 M de garantias a operações de financiamento (95,8%) e € 1 602,6 M a seguros de crédito e similares (4,2%), registando-se um aumento, face a 2011, de € 1 689,9 M (4,6%)”.

QUADRO 41

Responsabilidades do Estado por garantias prestadas

Responsabilidades do Estado	(em milhões de euros)					
	31/12/2011		31/12/2012		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias a operações de financiamento	34 852,8	95,8	36 547,4	95,8	1 694,6	4,9
Garantias a seguros de crédito e similares	1 607,3	4,4	1 602,6	4,2	-4,7	-0,3
Total geral	36 460,1	100,0	38 150,0	100,0	1 689,9	4,6

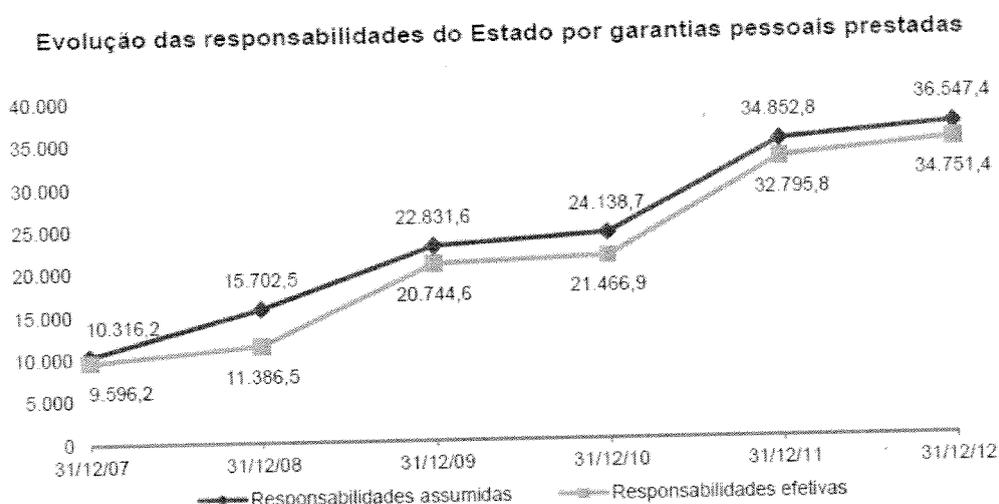
Fonte: DGTF (operações de financiamento) e COSEC (seguros de crédito e similares).

⁵¹ Relatório da Conta Geral do Estado de 2012. Página 143.

⁵² Parecer do TC à CGE 2012. Ponto 4.1.2.1.

“Nos últimos cinco anos, as responsabilidades mais do que triplicaram, registando-se neste período uma taxa média anual de crescimento de 29%. Os aumentos mais significativos ocorreram em 2009 e 2011, em consequência das garantias concedidas ao sistema financeiro e ao BPN, tendo-se registado também em 2009 um aumento expressivo das garantias concedidas ao abrigo do regime geral”.

GRÁFICO 9



“A diferença entre as responsabilidades assumidas e as responsabilidades efetivas do Estado, decorre essencialmente do reduzido grau de utilização que registavam as linhas de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa, e também devido à utilização faseada por alguns beneficiários do financiamento de que dispõem junto do BEI”.

Pagamentos em Execução de Garantias

O Estado efetuou o pagamento em execução de garantias no montante total de € 61,7 M, envolvendo a Casa do Douro, a Europarque, a Parque Expo, SA, a FCGM (Fundo de Contragarantia Mútuo) e as responsabilidades decorrentes das Convenções de Lomé e Cotonou, como se apresenta no quadro seguinte⁵³:

⁵³ Parecer do TC à CGE 2012. Ponto 4.1.2.2.1

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

QUADRO 48

Pagamentos do Estado em execução de garantias

(em euros)

Mutuário/Emitente	Capital	Juros	Juros de mora e outros	Total
Pagamentos DGTF				
Casa do Douro	4 852 099	1 076 249	(a) 101 938	6 030 286
EUROPARQUE	10 168 806	309 682	78 470	10 556 958
PARQUE EXPO, SA	24 681 767	176 475	0	24 858 242
FCCM	19 939 517	0	0	19 939 517
Convenções de Lomé e Cotonou	13 603	0	172	13 775
Total DGTF	59 655 791	1 562 406	180 580	61 398 778
Pagamentos IAPMEI				
Total Geral				260 208
				61 658 986

(a) Engloba € 86.351 do prémio de seguro sobre os vinhos penthorados e € 15.587 de juros de mora.

Conforme referido anteriormente, o TC apurou o montante de € 177 125,1 M de dívida efetiva do Estado no final de 2012⁵⁴:

QUADRO 55

Evolução da dívida efetiva do Estado (SI e SFA, excluindo EPR)

(em milhões de euros)

Descrição	31/12/2011	31/12/2012	Variação	
			Valor	%
Dívida direta do Estado (1)	175 096,4	194 766,4	19 670,0	11,2
Títulos de DP detidos pelos SI	281,3	261,4	- 19,9	-7,1
Títulos de DP detidos pelos SFA (excluindo EPR)	9 803,1	9 909,8	106,6	1,1
Títulos de DP detidos pela SS	6 375,6	7 470,1	1 094,5	17,2
Total de títulos detidos por SI, SFA e SS (2)	16 460,0	17 641,3	1 181,3	7,2
Dívida efetiva (1) - (2)	158 636,4	177 125,1	18 488,7	11,7

Fonte: IGCP (CEDIC e CEDIM) e Instruções n.º 1/2008 – 2.ª Secção.

A dívida direta do Estado sofreu um aumento de 11,2% em 2012, e a dívida efetiva um aumento de 11,7%, apesar de, durante o ano de 2012, ter aumentado em 7,2% o valor dos títulos de dívida pública, detidos pelos vários subsetores do Estado, com destaque para o subsetor Segurança Social.

⁵⁴ Parecer do TC à CGE 2012. Ponto 4.1.3

12. Fluxos Financeiros com a União Europeia

As transferências financeiras entre Portugal e a União Europeia resultam essencialmente da contribuição financeira de Portugal e dos montantes apurados relativos aos direitos aduaneiros para o orçamento geral da UE, que se traduz num pagamento mensal dos vários recursos próprios comunitários, e no recebimento das participações da UE, no âmbito dos fundos europeus.

QUADRO 85 - Transferências Financeiras entre Portugal e a UE

(Milhões de euros)

Designação	Transferências			Variação homóloga Ano 2012 vs Ano 2011	
	2010	2011	2012	Valor	%
1. Transferências de Portugal para a União Europeia	1.802,0	1.750,5	1.722,0	-28,5	-1,6
Direitos Aduaneiros e agrícolas	134,3	127,1	124,8	-2,3	-1,8
Recursos Próprios IVA	276,3	299,9	235,3	-64,6	-21,5
Recurso Próprio com base no RNB	1.349,4	1.217,1	1.260,1	43,0	3,5
Compensação ao Reino Unido	77,5	85,7	85,4	-0,3	-0,3
Redução do RNB da Holanda e Suécia	10,8	10,8	10,6	-0,2	-1,5
Diversos	0,4	17,4	23,9	6,5	37,4
Restituições e Reembolsos (a)	-46,7	-7,4	-18,2	-10,8	145,3
2. Transferências da União Europeia para Portugal	4.194,8	4.509,3	6.666,4	317,9	7,6
FEOGA-Garantia/FEAGA	737,4	768,3	767,6	30,9	4,2
FEDER	1.510,4	1.805,0	3.131,0	294,6	19,5
FSE	910,2	1.150,7	1.215,6	240,5	26,4
FEOGA-Orientação	1,8	35,5		33,7	1872,2
FEADER	456,0	487,4	677,9	31,4	6,9
IFOP	3,4				
FEP	29,9	19,2	28,2	-10,7	-35,8
Fundo Coesão	474,7	161,0	762,0	-313,7	-66,1
Outras ações			6,5		
Diversos	71,0	82,2	77,7	11,2	15,7
saldo Global (2-1)	2.392,8	2.758,8	4.944,5	346,4	14,5

Fonte: IGCP, IFDR, IGFSE, IFAP e informação proveniente das várias entidades receptoras diretas de Fundos comunitários.

Notas: (a) Inclui os montantes recebidos por Portugal referentes a anos anteriores, nomeadamente os relativos a orçamentos rectificativos adotados no final do ano e que apenas produzem efeito no ano seguinte.

Conforme quadro anterior ⁵⁵, o resultado líquido das transferências entre Portugal e a União Europeia foi de € 4 944,5 M, o que corresponde a um aumento de 79,2% face ao ano anterior, tendência que se deveu essencialmente ao aumento substancial do montante reembolsado no âmbito do QREN pela União Europeia (FEDER e Fundo de Coesão).

⁵⁵ Relatório da Conta Geral do Estado de 2012. Página 153.

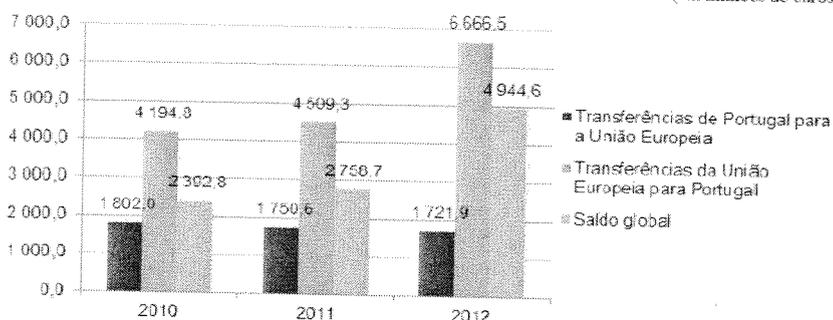
Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

A evolução dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia, no período 2010 a 2012, encontra-se representada no Parecer do TC⁵⁶, verificando-se o “saldo global” regista uma tendência de aumento, bastante acentuada em 2012 face ao ano anterior (+79,2%), no montante de € 2 185,9 M, justificada em grande medida pelo aumento das transferências da União Europeia para Portugal (+47,8%).

GRÁFICO 13

Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia — 2010 a 2012

(em milhões de euros)



Fonte: CGE/2012.

O Tribunal de Contas apurou⁵⁷ um montante de contribuição líquida de Portugal para o financiamento do orçamento da EU, incluindo fluxos líquidos e valores negativos, de cerca de € 1 735,6 M, a que corresponde uma diferença de € 13,7 M relativamente ao quadro anterior.

O quadro seguinte detalha as divergências apuradas pelo TC, justificadas por um montante que foi restituído em janeiro e utilizado num pagamento em abril, que havia sido deduzido em duplicado, no item “recursos próprios RNB” e “restituições e reembolsos”.

QUADRO 65

Transferências para a União Europeia em 2012 — Divergências apuradas

(em milhões de euros)

Designação	CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (3)=(1)-(2)
Transferências de Portugal para a UE	(*) 1 721,9	1 735,6	-13,7
Direitos aduaneiros e agrícolas (a)	124,8	124,8	0,0
Recursos próprios IVA	235,3	235,3	0,0
Recursos próprios RNB	1 260,1	1 274,1	-14,0
Compensação ao Reino Unido	85,4	85,4	0,0
Redução do RNB da Suécia e Holanda	10,6	10,6	0,0

⁵⁶ Parecer do TC à CGE 2012. Ponto 5.1.

⁵⁷ Não existe coincidência entre os valores constantes na CGE 2012 e os valores apurados pelo TC porque de acordo com o Parecer do TC, a execução do Orçamento deveria respeitar o princípio da não compensação.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

O Tribunal de Contas apurou um montante de contribuição líquida de Portugal para o financiamento do orçamento da EU, incluindo fluxos líquidos e valores negativos, de cerca de € 1 735,6 M, a que corresponde uma diferença de € 13,7 M relativamente ao quadro anterior.

No montante de transferências da União Europeia, o TC detetou igualmente divergências, no valor total de € 41,4 M, justificado em grande medida pela rubrica “diversos” (- € 42,3 M) e “FEOGA-Garantia/FEAGA” (+ € 6,0 M).

Na rubrica “diversos” foram consideradas pelo TC transferências recebidas por várias entidades das administrações públicas, que não tinham sido consideradas no relatório da CGE 2012, concluindo que não se encontram evidenciados todos os fundos recebidos da EU no ano, contribuindo *“para este resultado o facto de a maioria das verbas transferidas no âmbito dos Programas de Ação de Iniciativa Comunitária e de linhas orçamentais comunitárias diversas ter sido depositada em várias instituições bancárias, mesmo no caso de beneficiários que se integram na administração central ou são empresas públicas não financeiras”*.

No caso da diferença apurada na rubrica “FEOGA-Garantia /FEAGA” se encontrar justificada por corresponder a várias transferências deste fundo que foram integradas pela DGO no item “outras ações”.

QUADRO 66

Transferências da União Europeia — Divergências apuradas

(em milhões de euros)

Designação	CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (valor) (3)=(1)-(2)
Transferências da União Europeia para Portugal	6 666,5	6 707,9	-41,4
FEOGA-Garantia/FEAGA	767,6	773,6	-6,0
FEDER	3 131,0	3 130,7	0,3
FSE	1 215,6	1 215,5	0,1
FEOGA-Orientação	0,0	0,0	0,0
FEADER	677,9	677,9	0,0
Fundo de Coesão	762,0	762,0	0,0
IFOP/FEP	28,2	28,2	0,0
Outras ações	6,5	0,0	6,5
Diversos	77,7	120,0	-42,3

Execução do QREN

De acordo com o TC, da análise aos fluxos relativos ao período de programação 2007-2013, estava programado para o ano de 2012 despesa comunitária no valor de € 3 140,8 M, dos quais

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

€ 1 622,6 M do FEDER, € 1 063,8 M do FSE e € 454,4 M do Fundo de Coesão. Tendo em conta o montante de despesa comunitária atingido em 2012 de € 4 547,3 M, registou-se uma taxa de execução anual de 144,8% superior à observada em 2011 (101,7%).

Face ao valor total da despesa pública executada em 2012 (€ 5 008,2 M), o cofinanciamento comunitário representou 90,8%, contra 78,6% em 2011.

A referida taxa do financiamento comunitário é influenciada pelo valor da execução do Fundo de Coesão, o qual, de acordo com os dados fornecidos pelo IFDR, é superior ao montante da execução da despesa pública. Em sede de contraditório o IFDR esclareceu o TC que esse facto se deveu essencialmente à deliberação da CMC do QREN de “[...] *aumentar de forma generalizada a taxa de cofinanciamento para 85% para os projetos Fundo de Coesão ainda não encerrados e promovidos por entidades que consolidam para efeitos de contabilidade nacional*” com “efeitos retroativos sobre toda a despesa”.

As transferências oriundas da UE no ano de 2012 totalizaram € 4 584,4 M, devido sobretudo aos reembolsos de FEDER (€ 2 738,5 M) e de FSE (€ 1 110,2 M) para os respetivos PO's. De acordo com o TC, em termos absolutos a despesa pública acumulada validada no âmbito do QREN ascendeu a € 15 721,1 M. Deste valor € 12 511,8 M respeita a financiamento comunitário, representando taxas de execução de 60,6% para a despesa pública e de 58,4% para a despesa comunitária.

O FSE foi o que mais contribuiu para este grau de execução financeira da despesa comunitária, com uma taxa de execução de 68,6%, em virtude dos bons níveis de execução dos PO por si financiados, nomeadamente do POPH (com uma taxa de execução acumulada de 68,5%), sendo que as taxas de execução do FEDER e do Fundo de Coesão se situavam em 55,7% e 45,6%.

Execução dos Programas Operacionais financiados pelo FEADER e FEP

Os programas operacionais⁵⁸ cofinanciados pelo FEADER receberam em 2012, cerca de, € 677,9 M, destinando-se a maior parcela ao PRODER (€ 600,6 M). Estes programas operacionais atingiram em 2012 níveis de execução superiores ao montante anual previsto, recuperando dos baixos níveis de execução registados nos anos anteriores.

⁵⁸ PRODER; PRORURAL; PRODERAM e PRRN.

Contudo, se a taxa de execução atingida no FEADER (58,8%) significou alguma recuperação de atrasos anteriores, a taxa do FEP, que financia exclusivamente o PROMAR era em 2012 bastante reduzida (39,1%).

13. Fluxos Financeiros entre o Orçamento de Estado e o Setor Público Empresarial

O montante total de fluxos para o SPE em 2012 ascendeu a € 5 830 M, sendo que destes, cerca de, € 5 700 M são provenientes de Serviços Integrados (97,8%).

As receitas provenientes do SPE foram bastante inferiores, € 1 141 M, traduzindo-se num saldo de - €4 689 M.

Os fluxos financeiros, em 2012, entre o OE e o SPE encontram-se resumidos no quadro seguinte⁵⁹:

QUADRO 67

Resumo dos fluxos entre a administração central e o SPE

(em milhões de euros)

Subsectores	Receitas provenientes do SPE	Despesas destinadas ao SPE	Saldo
Serviços integrados, dos quais:	1 136	5 700	-4 564
- Contrato de concessão da ANA	800	-	800
- Juros de empresas públicas reclassificadas (EPR)	205	-	-
- Empréstimos a médio e longo prazos (a EPR)	1	3 781	-3 780
- Títulos e ações (capitalização da CGD)	-	1 650	-1 650
Serviços e fundos autónomos	8	130	-125
Total	1 141	5 830	-4 689

Fonte: CGE/2012 e serviços processadores.

“As principais operações respeitam a ativos financeiros: € 5 512 M (94,5%). Nestes, os empréstimos a médio e longo prazo foram concedidos no subsector dos Serviços Integrados (€ 3 781 M), a: Parvalorem e Parups (€ 1 033 M), Estradas de Portugal (€ 881 M), REFER (€ 800 M), Metropolitano de Lisboa (€ 649M), Metro do Porto (€ 309 M), Parque Escolar (€ 90 M) e Vianapolis (€ 20 M)...”

Relativamente aos fluxos provenientes do SPE, no montante de € 1 141 M, “essencialmente receita dos serviços integrados (€ 1 136 M; 99,6%). A título de outras receitas ascenderam a € 800 M, referente a verbas recebidas da ANA, relativas ao contrato de concessão de serviços públicos aeroportuários de apoio à aviação civil em Portugal.

⁵⁹ Parecer do TC à CGE 2012. Ponto 5.1.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Os juros das administrações públicas relativos a empréstimos concedidos a EPR, foram de € 205 M, recebidos da REFER (€ 85 M), das Estradas de Portugal (€ 70 M), do Metropolitano de Lisboa (€ 25 M), do Metro do Porto (€ 24 M) e da EMA (€ 0,2 M).

Os dividendos e participações nos lucros em empresas públicas não financeiras foram de € 58 M, pagos pelos CTT (€ 40 M), pelas administrações portuárias (€ 9 M) e pela ANA (€ 6 M).

A alienação de partes sociais de empresas foi de € 40 M, relativa à alienação de ações do BPN. Os dividendos e participação nos lucros em bancos e outras instituições financeiras ascenderam a € 19 M (Banco de Portugal) ”.

14. Fluxos Financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais

O TC examinou os fluxos de receita e de despesa orçamental e extraorçamental entre a administração central, incluindo a segurança social, e as administrações regional e local baseando-se nos dados contidos nos mapas da CGE, bem como na informação obtida através dos sistemas informáticos da DGO (SIGO e SGR) e foi validada junto das entidades envolvidas.

Foi com base nessa informação que o TC sistematizou a seguinte informação e apurou diferenças⁶⁰:

QUADRO 71

Fluxos financeiros com as Administrações Regional e Local em 2012

(em milhões de euros)

	OE	CGE (Mapas XVIII e XIX)	Valores da execução apurados TC	Diferença
Regiões Autónomas (1+2+3+4)	575	574	1 760	1 187
1. Mapa XVIII	575	574	574	-
2. Informação não incluída no Mapa XVIII	-	-	770	770
3. Operações extraorçamentais	-	-	320	320
4. Segurança Social	-	-	96	96
Autarquias Locais (5+6+7+8+9)	2 468	2 284	3 906	1 622
5. Mapa XIX	2 284	2 284	2 284	-
6. Mapa XX	184	-	184	184
7. Informação não incluída nos Mapas XIX e XX	-	-	650	650
8. Operações extraorçamentais	-	-	775	775
9. Segurança Social	-	-	13	13

Fonte: OE, CGE, SIGO e informação prestada pelas entidades.

“A diferença referente às regiões autónomas, de € 1 187 M, respeita a empréstimos destinados às regiões autónomas – ativos financeiros – (€ 770 M), a transferências efetuadas no âmbito da segurança social (€ 96 M) e a operações extraorçamentais (€ 320 M).

⁶⁰ Parecer do TC à CGE 2012. Ponto 7.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Relativamente às autarquias, os Mapas (...) não comportam uma parte significativa das transferências, mas tão só a sua participação nos impostos do Estado, tendo os fluxos alcançado mais € 1 622 M.

Regiões Autónomas

“O OE previa, inicialmente, transferências para a administração regional no montante de € 575 M (€ 247 M para a Madeira e € 328 M para os Açores), valor que não incluía os fluxos transferidos pela segurança social (€ 107 M) e os ativos financeiros (€ 68 M). Este valor global inicial de € 749 M foi depois reforçado, em especial nos subsetores segurança social (€ 7 M) e do Estado (...) ascendendo, no final, a € 1 863 M.

A execução foi de € 1 440 M (incluindo € 96 M da segurança social), mais € 724 M que em 2011. (...)

Dos € 1 440 M executados por operações orçamentais, 53% (€ 770 M) decorreram de empréstimos a médio e longo prazos (Madeira - € 635 M e Açores - € 135 M) e 40% (€ 574 M) resultaram da aplicação da Lei das Finanças Regionais (Açores - € 334 M e Madeira - € 240 M). O valor remanescente, € 96 M respeita à Segurança Social.

Os fluxos extraorçamentais totalizaram € 320 M (...) corresponderam à execução de fundos comunitários, maioritariamente do FEDER e Fundo de Coesão (...).”

Autarquias Locais

“O OE (...) previa a transferência de € 2 284 M, destinando-se € 2 129 M às autarquias do Continente, € 92 M às dos Açores e € 63 M às da Madeira, incluindo o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), o Fundo Social Municipal (FSM) e a participação variável no IRS. (...)

Do montante executado por operações orçamentais (€ 2 740 M), 77,2 % (€ 2 115 M) foram processados pela DGAL, destinando-se € 1 920 M aos municípios, € 189 M às freguesias e € 5 M às áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais (...).”

Excluindo os fluxos processados pela DGAL, destacam-se “as despesas na educação, que absorveram € 378 M e que representam cerca de 63% do total pago pelas outras entidades que não a DGAL. (...)

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Na área do turismo, os fluxos financeiros repartiram-se pelas entidades regionais de turismo (€ 17 M) e por 25 municípios (€ 22 M), sendo que apenas três absorveram 66% (Lisboa - € 7 M; Cascais - € 5 M e Póvoa do Varzim - € 2 M).

Nas operações extraorçamentais destacam-se os fundos comunitários transferidos pelo IFDR, € 734 M (...) e pelo IFAP, € 30 M (...)."

Os fluxos financeiros da Administração Local para a Administração Central concentram-se no subsetor dos SFA, sendo que € 36 M respeitam a pagamentos à ACSS relativos a encargos com trabalhadores da administração local por prestações de saúde pelo SNS.

15. Condicionantes Estruturais das Finanças Públicas

O Parecer do Tribunal de Contas identifica quatro grandes áreas como fatores de risco para a sustentabilidade das finanças públicas, a saber: o impacto orçamental do envelhecimento da população; a evolução do défice orçamental e da dívida pública; as necessidades de financiamento das empresas públicas e os encargos futuros com parcerias público-privadas.

O impacto orçamental do envelhecimento da população

As alterações demográficas representam um dos fatores com impacto na sustentabilidade das finanças públicas nacionais. O aumento da esperança de vida aliado a baixas taxas de natalidade e ao fluxo líquido cada vez menor de migração refletem-se no envelhecimento da população e, em consequência, no crescimento da despesa pública.

O quadro seguinte reflete a evolução esperada da despesa pública em Portugal relacionada com o envelhecimento⁶¹:

QUADRO 11

Evolução esperada da despesa pública em Portugal relacionada com o envelhecimento

(em % PIB)

Natureza da despesa	2010	2020	2030	2040	2050	2060	Δ 2010-60
Educação	4,7	3,9	3,5	3,5	3,6	3,7	-1,1
Saúde	7,2	6,7	7,2	7,7	8,1	8,3	1,1
Cuidados continuados	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	0,3
Pensões	12,5	13,5	13,2	13,1	13,1	12,7	0,2
Desemprego	1,2	1,3	1,0	0,9	0,8	0,8	-0,4
Total	25,9	25,7	25,3	25,6	26,1	26,1	0,1

Fonte: Comissão Europeia, 2012 Ageing Report, maio 2012.

⁶¹ Parecer do TC à CGE 2012. Ponto 7.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

O agravamento do rácio de dependência total em Portugal deve ocorrer entre 2020 e 2050, decorrente principalmente do comportamento das taxas de natalidade verificadas até 1975, altura em que registaram uma inversão.

No contexto dos países da UE, o relatório elaborado pela CE projeta um aumento médio na despesa pública, entre 2010 e 2060, em cerca de 4,1 p.p. do PIB para a área do euro e de 3,7 p.p. para a UE resultante do envelhecimento.

No caso de Portugal, o aumento é inferior ao da média da UE, situando-se em 0,1 p.p. do PIB.

Segundo o relatório da Comissão Europeia⁶², *“Portugal situa-se no grupo de países com menor crescimento da despesa relacionado com o envelhecimento [quinto país com menor aumento], o que reflete os efeitos da reforma do sistema de pensões e das medidas de consolidação orçamental que incidiram sobre as remunerações do funcionários públicos.”*

A evolução do défice orçamental e da dívida pública

No âmbito do PAEF, Portugal comprometeu-se com uma dupla estratégia, de consolidação orçamental e de reformas estruturais, que reponha o equilíbrio das finanças públicas e promova o crescimento económico sustentado. O programa contempla um conjunto de medidas que, pela redução da despesa e pelo aumento da receita, contribuam para a redução sustentada do défice e da dívida pública, mas também um conjunto de intervenções estruturais que criem as bases para um crescimento sustentado, sob os princípios da concorrência, da transparência e da flexibilidade.

Elencam-se, de seguida, as principais conclusões, relativas à análise de sustentabilidade da dívida pública, que acompanharam os documentos da sétima avaliação do Memorando:

“... o FMI afirma que a dinâmica da dívida pode tornar-se insustentável num cenário de choques adversos combinados.

Neste âmbito, esta organização internacional indicou um choque de crescimento que reduza o produto em 5 p.p. entre 2013 e 2015 que poderia aumentar o rácio da dívida em 7 p.p.) uma subida das taxas de juro de 400 p.b. no mesmo período (que teria um impacto de 5 p.p.) e uma redução do potencial de crescimento (que teria um impacto semelhante ao da subida das taxas de juro).

⁶² “2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)”, maio de 2012.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

O FMI aponta ainda um quarto choque que teria implicações negativas na trajetória da dívida. A realização de potenciais imparidades identificadas, nomeadamente com parcerias Público-Privadas (PPP) e a dívida de empresas públicas (...) que levaria imediatamente o rácio da dívida para perto de 140% do PIB, um valor que só cairia abaixo dos 120% em 2023.

As projeções do FMI apontam para que o nível de dívida pública em 2030 (82,1%) se situe ainda acima do valor de 2008 (71,6%). A condicionar negativamente esta projeção está a evolução prevista para o PIB que só será positivo em 2014 (...). O estudo⁶³ conclui que, com as taxas de juro de longo prazo em cerca de 6%, Portugal tem que atingir um crescimento nominal do PIB de, pelo menos, 4% (que implica um crescimento real do PIB de, pelo menos, 2,5%) e um excedente primário para assegurar a sustentabilidade da dívida.”

As necessidades de financiamento das empresas públicas

O endividamento das empresas públicas tem sido apontado pelas entidades envolvidas no PAEF como um dos fatores de risco na trajetória da dívida pública.

O impacto do endividamento das empresas públicas no OE é distinto conforme estas estejam ou não integradas no perímetro de consolidação das administrações públicas. A integração de mais empresas públicas no perímetro pode implicar, de acordo com o Conselho de Finanças Públicas, a inclusão na esfera da dívida pública de, pelo menos, um quarto da dívida das empresas fora do perímetro em julho de 2013.

Considerando o período de 2013 a 2016, a previsão das necessidades de financiamento totais destas empresas é de € 31 790 M (68,9% deste valor diz respeito a empresas integradas no perímetro). Por outro lado, as necessidades de financiamento associadas à dívida (onde se incluem os encargos financeiros com juros) correspondem a € 28 804 M (cerca de 91% das necessidades totais), sendo os setores dos transportes e de infraestruturas responsáveis por € 18 843 M (65% do total).

⁶³ Estudo realizado pela BRUEGEL aos programas de ajustamento financeiro na Irlanda, na Grécia e em Portugal, considerando os pressupostos admissíveis à data.

GRÁFICO 9

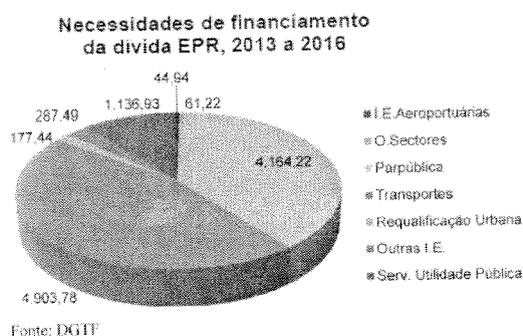
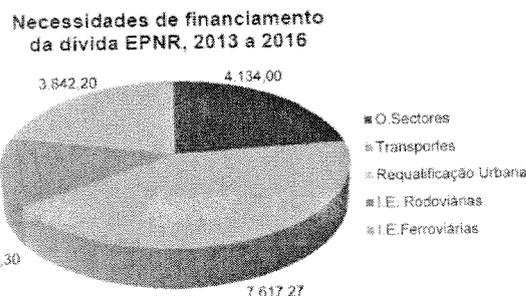


GRÁFICO 10



De acordo com o TC no seu Parecer à CGE de 2012, o serviço da dívida provisionar (amortização e juros) representará, na média do período em análise, um encargo financeiro de € 7 080 M. Os encargos anuais previstos para as oito empresas que apresentam maiores encargos com o serviço da dívida totalizam no seu conjunto 84,5% do esforço financeiro com o serviço da dívida.

Os encargos futuros com parcerias público-privadas

Por último, o novo enquadramento das parcerias público-privadas (PPP) aprovado em 2012 teve como finalidade a introdução de uma análise de comportabilidade orçamental e a realização de análises de sensibilidade, com vista à verificação da sustentabilidade de cada parceria face a variações de procura e a alterações macroeconómicas, bem como uma análise custo-benefício e a elaboração de uma matriz de partilha de riscos.

O universo de PPP manteve-se em 31 de dezembro de 2012 com 35 projetos dos quais 24 são no setor dos transportes (22 rodoviárias e 2 ferroviárias), 10 no setor da saúde e 1 no setor da segurança e emergência, no valor total de € 19 329 M.

No final do ano de 2012, as PPP envolveram pagamentos líquidos que totalizaram € 1 067 M (€ 1 823 M em 2011) e representaram um desvio de 8 % face aos montantes orçamentados, conforme quadro seguinte⁶⁴:

⁶⁴ Parecer do TC à CGE 2012. Ponto 1.4.4.

QUADRO 12

Pagamentos líquidos no exercício de 2012

(em milhões de euros)

Parcerias	2012			Execução 2011
	Previsão	Execução	% Desvio	
Rodoviárias	605	676	12%	1 521
Ferrovárias	10	17	74%	11
Saúde	327	326	0%	244
Segurança e Emergência	46	48	4%	47
Total	987	1 067	8%	1 823

Fonte: UTAP - Boletim Trimestral PPP – 4.º Trimestre de 2012.

Registou-se uma diminuição dos pagamentos líquidos (-41% face ao ano anterior), exclusivamente, à redução dos encargos líquidos com as concessões rodoviárias.

De acordo com o TC, o valor atualizado dos encargos brutos futuros do Estado em resultado dos contratos estabelecidos com os parceiros privados é estimado em € 26 875 M até 2041, o que representa, cerca de, 16,3% do PIB previsto para 2012. Após considerar o valor dos proveitos previstos, o valor atualizado dos encargos líquidos é de € 15 455 M, sendo que estes valores podem ser alterados mediante renegociação dos contratos em curso.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano de 2012, reservando-a para o debate em plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Assembleia da República é o órgão constitucionalmente competente para aprovar a Conta Geral do Estado, incluindo a Conta da Segurança Social, suportando a sua apreciação pelo Parecer emitido pelo Tribunal de Contas.

No exercício do seu poder de fiscalização e controlo político sobre a execução do Orçamento e Conta Geral do Estado, incluindo da Segurança Social, a Assembleia da República procedeu às audições do Tribunal de Contas e do Conselho Económico e Social, após a entrega dos respetivos Pareces, bem como à audição do Governo.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Foram ainda recebidos os Pareceres da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) e das Comissões Parlamentares Permanentes, em função das suas áreas de competência.

O ano de 2012 foi marcado pela execução do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), acordado com a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, tendo-se registado um défice das Administrações Públicas (AP), na ótica de contabilidade nacional, de 6,4% do PIB, mais 2 p.p. do que em 2011. Contudo, considerando as correções subjacentes ao acordado com a *Troika*, o saldo orçamental, em 2012, situou-se nos -4,7% do PIB, abaixo do limite definido (-5,0% do PIB).

A dívida pública aumentou o seu peso no PIB no ano de 2012 em 15,3 p.p. (atingindo 123,6% face à previsão de 110,5% no OE 2012 inicial), justificado em grande medida pelo efeito dinâmico, i.e. pelo diferencial de crescimento da taxa de juro implícita na dívida e o crescimento nominal do PIB (8,1 p.p.), pelos ajustamentos défice-dívida (5,2 p.p.) e pelo défice primário (2 p.p.).

No ano de 2012 assistiu-se a uma retração da economia, com uma quebra de **3,2 %** do PIB em termos reais (face a 2,8% previstos no OE 2012 inicial),

Em termos de saldo estrutural, assistiu-se a uma redução do défice de 6,6% do PIB, em 2011, para 4,2% do PIB, em 2012, tendo contribuído para este resultado a adoção e concretização de várias medidas de consolidação orçamental.

Registou-se uma contração da procura interna de 6,6 %, associada sobretudo às quebras do consumo privado (-5,3%) e do investimento (-14,4%), sendo que ao nível do mercado de trabalho, a taxa de desemprego aumentou de 12,7% em 2011, para 15,7% em 2012 (quando o OE 2012 inicial previa uma taxa de 13,4%).

Por outro lado, o contexto económico adverso conduziu à necessidade de apresentação de dois orçamentos de Estado retificativos durante o ano de 2012.

Em termos genéricos, o Tribunal de Contas formula um juízo globalmente favorável sobre a legalidade da execução orçamental da administração central, mas com ênfases quanto ao cumprimento de certos princípios orçamentais.

Na Conta da Segurança Social, formula reservas pela concessão de garantias e valor superior ao fixado a LEO, pelo incumprimento de disposições legais no âmbito do procedimento de reconhecimento automático de prescrição de dívida de contribuintes e pela ausência de instauração de processos executivos de valores indevidamente pagos e beneficiários; formula ainda reservas quanto à correção financeira da Conta Geral do Estado, incluindo a Conta da Segurança Social.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE IV – PARECER

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública considera estarem reunidas as condições constitucionais e regimentais para a discussão e votação em Plenário do presente Relatório sobre a Conta Geral do Estado de 2012, reservando-se a cada Grupo Parlamentar as suas posições finais para o debate a ter lugar em Plenário.

Palácio de S. Bento, 26 de maio de 2014

O Deputado Relator

(Pedro Nuno Santos)

O Presidente da Comissão

(Eduardo Cabrita)



PARTE IV – ANEXOS

Pareceres das Comissões Permanentes:

1. **Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.**
Deputado relator: António Gameiro (PS).
2. **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas.**
Deputado relator: José Lino Ramos (CDS-PP)
3. **Comissão de Defesa Nacional.**
Deputada relatora: Catarina Marcelino (PS).
4. **Comissão de Assuntos Europeus.**
Deputado relator: Carlos São Martinho (PSD).
5. **Comissão de Economia e Obras Públicas.**
Deputado relator: Rui Barreto (CDS-PP).
6. **Comissão de Agricultura e Mar.**
Deputado relator: Nuno Serra (PSD).
7. **Comissão de Educação, Ciência e Cultura.**
Deputado relator: Michael Seufert (CDS-PP).
8. **Comissão de Saúde:**
Deputado relator: José Junqueiro (PS).
9. **Comissão de Segurança Social e Trabalho:**
Deputada relatora: Andreia Neto (PSD).
10. **Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local.**
Deputado relator: Miguel Tiago (PCP).
11. **Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação.**
Deputada relatora: Maria da Conceição Caldeira (PSD).