



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UTAO | PARECER TÉCNICO N.º 7/2012

Análise da Conta Geral do Estado de 2011

Ótica da Contabilidade Pública

28.12.2012

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 19 de dezembro de 2012.

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). Nos termos da Lei n.º 13/2010, de 19 de julho, a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe apoio pela elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública.

Sumário executivo

Enquadramento macroeconómico

1 O ano 2011 foi marcado pela agudização da crise da dívida soberana na área do euro, tendo o financiamento externo à economia portuguesa por via dos mercados da dívida sido interrompido e substituído, no que diz respeito às administrações públicas, pela assistência financeira da UE e do FMI. O cenário externo muito adverso veio expor de uma forma evidente os desequilíbrios macroeconómicos estruturais da economia portuguesa. Neste enquadramento, registou-se uma **contração da atividade económica**, contrastando com o crescimento previsto inicialmente no OE/2011. A maior quebra da procura interna do que a antecipada decorreu sobretudo do investimento e do consumo privado, já que a redução do consumo público foi menos acentuada do que aquela que se encontrava prevista inicialmente. Deste modo, o quadro recessivo da economia portuguesa traduziu-se em variações desfavoráveis ao nível do mercado de trabalho, muito distantes das previstas no OE/2011. Em termos positivos, destaca-se a vincada redução do desequilíbrio externo, que resultou da quebra das importações e de um crescimento robusto das exportações.

Situação financeira das administrações públicas

2 O **saldo global da administração central e segurança social** melhorou significativamente face a 2010, embora essa melhoria tenha sido menos expressiva em termos ajustados. Com efeito, face ao previsto inicialmente, o défice orçamental só foi inferior devido ao impacte de medidas temporárias.

3 Em 2011, o **saldo global do Estado** melhorou face ao ano anterior e superou a previsão inicial. Uma parte significativa deste resultado mais favorável proveio da transferência parcial dos fundos de pensões do setor bancário e da sobretaxa do IRS aplicada no final de 2011, mas também da adoção de diversas medidas de consolidação orçamental, das quais se destaca o aumento de 2 p.p. da taxa normal de Imposto sobre o Valor Acrescentado e a redução dos salários da administração pública.

4 A **receita efetiva** do Estado aumentou face a 2010, sendo de assinalar o impacte considerável de operações extraordinárias já referidas. Face ao previsto no OE/2011 inicial, e excluindo o efeito destas medidas, a execução orçamental da receita efetiva ficou abaixo da prevista, devido essencialmente ao contributo da receita de capital, uma vez que a execução da receita fiscal não se desviou da previsão inicial.

5 A **despesa efetiva** do Estado ficou aquém da prevista no orçamento inicial para 2011, embora esse desvio seja maioritariamente explicado pelo facto da dotação destinada à regularização de responsabilidades com a aquisição de material militar não ter sido executada, uma vez que o respetivo pagamento ocorreu em dezembro de 2010. A despesa corrente primária excedeu a previsão orçamental, sobretudo pelo facto de a despesa com o pessoal e as transferências correntes terem excedido a dotação inicial. Em contrapartida, a despesa de capital, mesmo ajustada da aquisição de material militar, ficou abaixo da prevista inicialmente.

6 As **alterações orçamentais** realizadas em 2011 respeitaram sobretudo ao reforço de dotações de despesa sem impacte no saldo global. O expressivo aumento das dotações de despesa com ativos financeiros refletiu a cobertura das necessidades de financiamento de entidades do Setor Empresarial do Estado e a necessidade de recapitalização do sistema bancário no âmbito da Iniciativa de Reforço da Solidez Financeira das Instituições de Crédito. Os reforços orçamentais decorrentes da utilização da **dotação provisional** totalizaram 776 M€, os quais visaram sobretudo o reforço dos agrupamentos de despesa com pessoal e transferências correntes (muito em particular as relativas à administração central). Cerca de 70% daqueles reforços orçamentais foram absorvidos pelos ministérios da Justiça, da Administração Interna e da Defesa Nacional.

7 Quase 2/3 do total de **cativos** previstos no OE/2011 foram objeto de libertação, refletindo uma taxa de descativação superior à verificada em 2010. O aumento da despesa resultou maioritariamente da descativação de verbas provenientes da reserva orçamental destinadas a fazer face às necessidades de reforço das rubricas da despesa com pessoal em diversos ministérios.

8 A **despesa com ativos financeiros** foi inferior à prevista, nomeadamente após os reforços orçamentais introduzidos pela 1.^a e 2.^a alteração à Lei do OE/2011. A escassa utilização de fundos públicos destinados ao reforço da estabilidade financeira justificou o menor grau de execução. No que respeita ao esforço financeiro líquido com o **Setor Empresarial do Estado**, este aumentou significativamente em 2011 por força da alteração das condições de financiamento da economia portuguesa, a qual resultou na necessidade de assegurar o financiamento das empresas públicas.

9 A profunda alteração ocorrida ao nível do financiamento externo à economia portuguesa teve como consequência um desvio face à previsão inicial das **necessidades brutas de financiamento** do Estado. Uma parte significativa do financiamento adicional permitiu a constituição de ativos financeiros, nomeadamente de empréstimos a empresas públicas com o objetivo de satisfazer as suas necessidades de financiamento. A constituição de elevados excedentes de tesouraria decorreu do estabelecido no PAEF e terá tido motivos de precaução, nomeadamente, o de permitir acautelar possíveis crises no setor financeiro ou desvios ao programa de ajustamento.

10 Os **juros e outros encargos** aumentaram face 2010. Este acréscimo refletiu o significativo incremento anual do *stock* da dívida pública, mas também a subida das taxas de juro. Não obstante o aumento homólogo, relativamente ao previsto inicialmente, a execução dos juros veio a revelar-se inferior. Para esta diferença poderá ter contribuído uma sobrestimação inicial, mas também o facto dos juros recebidos da aplicação de excedentes de tesouraria terem sido mais elevados.

11 Os encargos líquidos com as **parcerias público privadas** aumentaram face ao ano anterior, por via das parcerias rodoviárias. O total de encargos líquidos com PPP que consta da CGE/2011 não é diretamente comparável com a previsão incluída no relatório do OE por esta não incluir uma estimativa para os pedidos de reequilíbrio financeiro e para o IVA. Esta opção inviabilizou uma previsão fiável dos encargos líquidos com PPP no próprio ano a que respeita o Orçamento do Estado, comprometendo também a fiabilidade das estimativas apresentadas para os encargos plurianuais. Tomando por referência os boletins trimestrais da DGTF, constatou-se que, em 2011, os encargos líquidos com as PPP ficaram acima do previsto, correspondendo a um desvio de 25%.

Índice

| | |
|---|------------|
| SUMÁRIO EXECUTIVO | III |
| I INTRODUÇÃO | 1 |
| I.1 MANDATO E OBJETIVO..... | 1 |
| I.2 METODOLOGIA..... | 1 |
| II ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO..... | 2 |
| III SITUAÇÃO FINANCEIRA | 6 |
| III.1 CONTA CONSOLIDADA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E SEGURANÇA SOCIAL | 6 |
| III.2 SUBSETOR ESTADO | 12 |
| III.2.1 Saldo global | 14 |
| III.2.2 Receita | 15 |
| III.2.3 Despesa..... | 18 |
| III.2.3.1 Efetiva, por classificação económica | 18 |
| III.2.3.2 Efetiva, por classificação funcional..... | 24 |
| III.2.3.3 Alterações orçamentais..... | 26 |
| III.2.3.4 Não efetiva, por classificação económica | 31 |
| III.2.4 Dívida direta e garantias..... | 34 |
| III.2.4.1 Dívida direta | 34 |
| III.2.4.2 Garantias..... | 39 |
| III.2.5 Esforço Financeiro com o SEE..... | 40 |
| III.3 PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS..... | 42 |
| IV ANEXO..... | 47 |
| V LISTA DE ABREVIATURAS | 51 |

Índice de tabelas

| | |
|--|----|
| Tabela 1 – Crescimento económico mundial | 2 |
| Tabela 2 – Enquadramento macroeconómico em 2011 e previsões governamentais..... | 4 |
| Tabela 3 – Conta consolidada da Administração Central e Segurança Social..... | 8 |
| Tabela 4 – Saldo global (ajustado) da administração central e segurança social, por subsetor | 9 |
| Tabela 5 – Execução Orçamental do subsetor Estado..... | 13 |
| Tabela 6 – Execução Orçamental do Estado – comparação com o OE/2011 | 14 |
| Tabela 7 – Desvios da despesa efetiva por classificação económica..... | 18 |
| Tabela 9 – Cativos finais sobre a despesa do Estado, por classificação funcional..... | 23 |
| Tabela 9 – Despesa do Estado por classificação funcional: desvios face ao OE/2011..... | 25 |
| Tabela 10 – Alterações orçamentais em 2011 por classificação económica..... | 27 |
| Tabela 11 – Alterações orçamentais por classificação orgânica em 2011 | 29 |
| Tabela 12 – Desvios da despesa não efetiva face ao OE/2011..... | 32 |
| Tabela 13 – Necessidades de Financiamento do Estado | 35 |
| Tabela 14 – Composição do Financiamento..... | 35 |
| Tabela 15 – Dívida Direta do Estado..... | 36 |
| Tabela 16 – Juros e outros encargos com a dívida direta do Estado | 37 |
| Tabela 17 – Dívida garantida pelo Estado..... | 39 |
| Tabela 18 – Esforço financeiro do Estado com o SEE..... | 40 |
| Tabela 19 – Previsões de encargos líquidos com PPP para 2011 | 44 |
| Tabela 20 – Encargos líquidos com PPP..... | 45 |
| Tabela 21 – Evolução dos encargos líquidos com PPP em 2011 | 46 |
| Tabela 22 – Conta consolidada da administração central e segurança social: comparação face ao OE/2011..... | 47 |
| Tabela 23 – Conta consolidada da administração central e segurança social: 2009-2011 | 48 |
| Tabela 24 – Conta do Estado..... | 49 |
| Tabela 25 – Receita do Estado | 50 |
| Tabela 26 – Despesa fiscal | 50 |

Índice de gráficos

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 – Evolução dos saldos orçamentais entre 2009 e 2011 | 7 |
| Gráfico 2 – Evolução dos saldos orçamentais entre 2009 e 2011 | 7 |
| Gráfico 3 – Evolução do saldo global da administração central e segurança social, em 2011 | 9 |
| Gráfico 4 – Evolução do peso da receita e despesa da administração central e segurança social..... | 9 |
| Gráfico 5 – Grau de Execução dos impostos face ao OE/2011..... | 16 |
| Gráfico 6 – Peso da despesa fiscal na receita do imposto..... | 17 |
| Gráfico 7 – Desvio orçamental dos principais agregados da despesa efetiva..... | 19 |
| Gráfico 8 – Desvio orçamental dos principais agrupamentos da despesa efetiva..... | 19 |
| Gráfico 9 – Impacte dos Cativos..... | 22 |
| Gráfico 10 – Descativações por ministérios e fonte de origem..... | 22 |
| Gráfico 11 – Evolução dos cativos finais | 23 |
| Gráfico 12 – Impacte das descativações na despesa..... | 23 |
| Gráfico 13 – Evolução da despesa do Estado por funções entre 2009-2011 | 24 |
| Gráfico 14 – Encargos assumidos e não pagos..... | 33 |
| Gráfico 15 – Despesa por pagar..... | 33 |
| Gráfico 16 – Taxas de rendibilidade de Obrigações do Tesouro em 2011 | 34 |
| Gráfico 17 – Encargos líquidos com PPP no triénio 2009-2011 | 43 |
| Gráfico 18 – Encargos líquidos com PPP rodoviárias em 2011: comparação com o previsto..... | 45 |

I Introdução

I.1 Mandato e objetivo

1 Nos termos 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 do mandato expresso no Plano de Atividades da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) - XII Legislatura – 2.ª Sessão Legislativa, apresenta-se o Parecer Técnico sobre a Conta Geral do Estado para 2011 (CGE/2011), a qual foi submetida à Assembleia da República no final de junho de 2012.

I.2 Metodologia

2 A análise técnica efetuada pela UTAO baseia-se, essencialmente, em informação que consta na CGE e em outros elementos remetidos pelo Ministério das Finanças. Salvo menção expressa em contrário, a análise obedece à ótica da contabilidade pública.

3 A UTAO não aborda questões relacionadas com o cumprimento das disposições legais que regulam a contabilização das receitas e das despesas públicas, matérias cuja análise compete ao Tribunal de Contas.

4 Dada a dimensão e o elevado grau de complexidade técnica da informação constante na CGE/2011, o Parecer Técnico da UTAO tem subjacentes as seguintes perspetivas de análise:

- A identificação e breve resumo do conteúdo técnico essencial da CGE/2011;
- A apreciação da execução orçamental de 2011, na ótica da contabilidade pública, ao nível dos principais agregados;
- A contabilização dos principais desvios face ao previsto no Orçamento do Estado (inicial e final) para 2011.

II Enquadramento macroeconómico

1 A economia mundial continuou a recuperar em 2011, embora a um ritmo mais lento do que o verificado no ano anterior. Após uma forte recuperação da atividade económica em 2010, a economia mundial registou um crescimento moderado de 3,8% em 2011, continuando a registar-se uma elevada disparidade entre os ritmos de crescimento à escala global. Nas economias avançadas, o PIB cresceu 1,6% em 2011, enquanto no conjunto das economias de mercado emergentes e em desenvolvimento cresceu 6,2%.

Tabela 1 – Crescimento económico mundial
(taxa de variação real, em percentagem)

| | 2009 | 2010 | 2011 | Δ p.p. 2011/10 |
|--|-------------|------------|------------|-------------------|
| Economia mundial | -0,6 | 5,1 | 3,8 | -1,3 |
| Economias avançadas | -3,6 | 3,0 | 1,6 | -1,4 |
| Área do euro | -4,3 | 2,0 | 1,4 | -0,6 |
| EUA | -3,5 | 2,4 | 1,0 | -1,4 |
| Japão | -5,5 | 4,5 | -0,8 | -5,3 |
| Economias de mercado emergentes e em desenvolvimento | 2,8 | 7,4 | 6,2 | -1,2 |

Fonte: FMI (*World Economic Outlook*, outubro de 2012).

2 A atividade económica na área do euro registada em 2011 também veio a desacelerar face ao ano anterior, tendo ficado praticamente em linha com a hipótese subjacente ao OE/2011. Após um crescimento do PIB de 2% em 2010 na área do euro, a atividade económica continuou a expandir-se em 2011, mas a um ritmo ligeiramente mais lento (1,4%), tendo ficado praticamente em linha com o antecipado no OE/2011 (1,5%). No entanto, a taxa de inflação da área do euro foi superior em 1 p.p. à subjacente no OE/2011 (1,7%). Também o preço médio (em dólares) do barril de petróleo ficou muito acima do pressuposto no OE/2011, tendo registado um desvio de 40,6% face àquela previsão.

3 O ano de 2011 ficou marcado pela agudização da crise da dívida soberana na área do euro, tendo sido formalizado um pedido de assistência financeira internacional a Portugal. Num contexto em que se agudizou a crise da dívida soberana na área do euro e o financiamento externo à economia portuguesa por via dos mercados da dívida foi interrompido, acabou por suceder, em abril de 2011, um pedido formal de assistência financeira da República Portuguesa à UE/FMI. Este cenário externo muito adverso veio expor de uma forma evidente os desequilíbrios macroeconómicos estruturais da economia portuguesa.

4 Neste enquadramento, a economia portuguesa registou, em 2011, uma contração da atividade económica, contrastando com o crescimento previsto no OE/2011. Após o crescimento da atividade económica verificado em 2010 (1,9%), a economia portuguesa registou uma contração do PIB em 2011 (-1,6%) para o qual contribuiu a procura interna, uma vez que as exportações evidenciaram um crescimento robusto. Esta evolução negativa da atividade económica ficou 1,8 p.p. aquém do crescimento previsto no OE/2011 (0,2%), tendo divergido em 3 p.p. face ao crescimento do conjunto da área do euro, que foi, recorde-se, de 1,4%.

5 A maior quebra da procura interna do que a antecipada no OE/2011 decorreu sobretudo do investimento e do consumo privado. Comparando a composição do crescimento do PIB em 2011 com a previsão constante no OE/2011 verifica-se, ao nível da procura interna, que a formação bruta de capital fixo e o consumo privado diminuíram, respetivamente, 11,1 e 3,3 p.p. acima do previsto, ainda que esta evolução negativa tenha sido atenuada por uma menor quebra do consumo público (-4,3%) face à antecipada no OE/2011 (-8,8%). A forte redução do rendimento disponível real das famílias e o aumento da restritividade no acesso ao crédito, num quadro de deterioração das condições no mercado de trabalho, justificam as acentuadas quebras do consumo privado e do investimento.

6 A acentuada quebra das importações, a par de um crescimento robusto das exportações, veio a traduzir-se numa redução do desequilíbrio externo. Com efeito, a procura externa líquida revelou-se mais dinâmica do que o previsto no OE/2011, em resultado da quebra das importações ter sido superior à antecipada no OE/2011 (desvio de 4,2 p.p. face à previsão do OE/2011), uma vez que as exportações ficaram globalmente em linha com o crescimento previsto. Deste modo, em 2011, verificou-se uma redução considerável do défice externo (equivalente a 3,6 p.p. do PIB), traduzindo-se numa redução das necessidades líquidas de financiamento externo da economia portuguesa. Este ajustamento foi bastante relevante, na medida em que a correção do desequilíbrio externo permitiu diminuir a dependência do financiamento externo.

Tabela 2 – Enquadramento macroeconómico em 2011 e previsões governamentais

| | 2011 | Previsões M. Finanças | | FMI/CE/BCE | | | Erro de previsão | | | |
|--|---------------------------|-----------------------|-------------|------------|----------|----------|------------------|------|-------------|--------------|
| | Data: Dez-2012 | out-2010 | ago-2011 | jun-2011 | set-2011 | dez-2011 | | | | |
| | Documento: CNT 2012T3; CE | OE/2011 | DEO 2011/15 | MoU | 1.ª Rev. | 2.ª Rev. | OE/2011 | MoU | DEO 2011/15 | 1.ª Rev. MoU |
| Despesa e PIB (taxas reais de variação) | | | | | | | | | | |
| PIB | -1,6 | 0,2 | -2,2 | -2,2 | -2,2 | -1,6 | -1,8 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| Consumo Privado | -3,8 | -0,5 | -4,4 | -4,4 | -4,4 | -3,8 | -3,3 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| Consumo Público | -4,3 | -8,8 | -3,2 | -6,1 | -4,1 | -3,7 | 4,5 | 1,8 | -1,1 | -0,2 |
| FBCF | -13,8 | -2,7 | -10,6 | -9,9 | -11,4 | -11,3 | -11,1 | -3,9 | -3,2 | -2,4 |
| Procura interna | -5,8 | -2,5 | : | -5,7 | -5,6 | -5,1 | -3,3 | -0,1 | : | -0,2 |
| Exportações | 7,2 | 7,3 | 6,2 | 6,2 | 6,6 | 6,8 | -0,1 | 1,0 | 1,0 | 0,6 |
| Importações | -5,9 | -1,7 | -3,9 | -5,3 | -4,9 | -4,8 | -4,2 | -0,6 | -2,0 | -1,0 |
| Preços | | | | | | | | | | |
| Inflação | 3,7 | 2,2 | 3,5 | 3,4 | 3,4 | 3,6 | 1,5 | 0,3 | 0,2 | 0,3 |
| Deflador do Cons. Priv. | 3,9 | : | : | 3,4 | 3,5 | 3,5 | : | 0,5 | : | 0,4 |
| Deflador do PIB | 0,5 | 1,7 | 1,4 | 1,1 | 1,54 | 1,1 | -1,2 | -0,6 | -0,9 | -1,0 |
| Emprego e desemprego | | | | | | | | | | |
| Desemprego (%) | 12,7 | 10,8 | 12,5 | 12,2 | 12,1 | 12,7 | 1,9 | 0,5 | 0,2 | 0,6 |
| Emprego total (taxa de variação, %) | -1,5 | -0,4 | -1,5 | -1,5 | -1,4 | -1,0 | -1,1 | 0,0 | 0,0 | -0,1 |
| Financiamento (em % do PIB) | | | | | | | | | | |
| Saldo orçamental | -4,4 | -4,6 | -5,9 | -5,9 | -5,9 | -5,9 | 0,2 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Dívida Pública | 108,1 | 86,6 | 100,8 | 101,7 | 101,1 | 107,2 | 21,5 | 6,4 | 7,3 | 7,0 |
| Cap./necessidade líq. financto. face exterior | -5,2 | : | -6,8 | -6,0 | -5,7 | -6,1 | : | 0,8 | 1,6 | 0,5 |
| Enquadramento externo | | | | | | | | | | |
| Inflação (IHPC) - área do euro | 2,7 | 1,7 | : | : | : | : | 1,0 | : | : | : |
| Procura externa relevante p/ Portugal (bens) | 3,6 | 3,2 | 6,5 | : | : | : | 0,4 | : | -2,9 | : |
| Preço spot do petróleo Brent (Dólares/barril) | 110,8 | 78,8 | 106,3 | : | : | : | 32,0 | : | 4,5 | : |
| Taxas de juro de curto prazo (Euribor-3 meses) | 1,4 | 1,1 | 1,5 | : | : | : | 0,3 | : | -0,1 | : |
| Taxas de juro de longo prazo (OT 10 anos) | 12,9 | : | 6,4 | : | : | : | : | : | 6,5 | : |
| Taxa de câmbio nominal (€1 = x USD) | 1,392 | 1,2 | 1,42 | : | : | : | 0,2 | : | 0,0 | : |

Fontes: Ministério das Finanças, Eurostat e INE | Nota: A estimativa do PIB para 2011 corresponde à divulgada pelo INE nas Contas Nacionais Trimestrais do 3.º trimestre de 2012, de 7 de dezembro de 2012, e as restantes variáveis da base de dados da Comissão Europeia/Eurostat, INE e GPEARI (MF). O erro de previsão é definido como a diferença entre os valores efetivos e a respetiva previsão. Assim, um erro de previsão negativo significa que a previsão se veio a revelar otimista e um erro positivo que a previsão era pessimista.

7 A quebra do consumo público foi consideravelmente menos acentuada do que aquela que se encontrava prevista no OE/2011. Apesar do OE/2011 ter subjacente uma redução, em termos reais, de 8,8% no consumo público, esta variável registou uma diminuição de 4,3%, o que representa um desvio de 4,5 p.p. face ao inicialmente previsto – ver Tabela 2. Refira-se que a variação homóloga do consumo público está particularmente influenciada pelo efeito de base da aquisição de material militar no 4º trimestre de 2010. Corrigida deste efeito, a diminuição face a 2010 teria sido de apenas 1,5%, significativamente diferente da implícita no OE/2011 (que, inclusivamente, quando foi elaborado, pressupunha que a despesa com o material militar se faria em 2011 e não no final de 2010, como veio a ocorrer). Desvios ao nível do consumo público têm ocorrido constantemente, tal como procura demonstrar a análise da UTAO apresentada no Parecer Técnico n.º 8/2011 relativo ao Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015. Através dos sucessivos PEC desde 2001, constatou-se que o desvio médio para a variação (real) do consumo público entre as projeções e as taxas efetivamente verificadas é de 1,7 p.p. para cada um dos primeiros 4 anos e de 3,4 p.p. para o último ano da projeção. Trata-se de um desvio sistemático que revela a dificuldade em obter uma consolidação orçamental essencialmente por via da despesa pública. Neste caso, porém, o desvio é significativamente superior ao valor médio da referida análise e não estará tão relacionado com as despesas de consumo final, mas, sobretudo, com a projeção para o respetivo deflador, uma vez que a redução salarial dos

funcionários públicos teve efeitos nominais. Com efeito, a queda do consumo público em valor foi de 8,1% face a 2010, quase o dobro da verificada em volume.

8 No segundo semestre de 2011, o Ministério das Finanças reviu fortemente em baixa a previsão do PIB, devido essencialmente à FBCF, consumo privado e exportações. Após a apresentação do OE/2011, e já na sequência do pedido de assistência financeira internacional, a UE/FMI vieram rever o PIB fortemente em baixa (-2,4 p.p.), nomeadamente ao nível da FBCF, consumo privado e exportações, não obstante a revisão em alta do consumo público e uma maior quebra nas importações (3,6 p.p.).

9 O quadro recessivo da economia portuguesa traduziu-se em variações desfavoráveis, particularmente acentuadas, do emprego e da taxa de desemprego, muito distantes das previstas no OE/2011. O emprego e da taxa de desemprego apresentaram uma evolução bastante mais desfavorável do que a prevista no OE/2011, tendo a taxa de desemprego ficado 1,9 p.p. acima da projeção do OE/2011. No quadro de agravamento da situação económica em Portugal, o emprego registou uma forte queda em 2011, particularmente acentuada no final do ano, com consequências ao nível da segurança social.

10 A taxa de inflação ficou muito acima da prevista no OE/2011. Quanto à evolução dos preços, a taxa de inflação medida pelo IPC ficou 1,5 p.p. acima da prevista no OE/2011. Assinale-se que a aceleração dos preços no consumidor registada em 2011 foi essencialmente condicionada por alterações fiscais e nos preços administrados de alguns bens e serviços, no quadro do processo de consolidação orçamental. Os preços das matérias-primas nos mercados internacionais continuaram a aumentar consideravelmente em 2011, após já terem subido de forma significativa no ano transato. Para esta evolução, destacou-se o preço do petróleo com um aumento anual de 38,2%.

11 Não obstante o aumento dos preços no consumidor, os preços implícitos no produto ficaram abaixo do previsto. A projeção do OE/2011 para o deflator do PIB (1,7%) acabou por se revelar muito acima da verificada (0,5%), dando origem a um desvio ainda mais acentuado do PIB nominal face ao implícito no OE/2011: 3 p.p. da taxa de variação. O facto de se ter verificado uma contração mais forte da procura interna e um aumento acima do esperado para a taxa média de desemprego, entre outros fatores, terá contribuído para exercer uma pressão em baixa sobre os preços implícitos no produto. Já no que se refere ao deflator do consumo privado e ao índice de preços no consumidor, estes aumentaram substancialmente mais do que o deflator do produto, refletindo as diversas alterações de tributação indireta e de preços administrativos que ocorreram em 2011, nomeadamente o aumento de 2 p.p. na taxa normal de IVA.

III Situação Financeira

III.1 Conta consolidada da administração central e segurança social

De seguida procede-se à análise da conta consolidada da administração central (subsetor Estado e serviços e fundos autónomos) e segurança social, na ótica da contabilidade pública. Esta análise, que não inclui a administração regional e local, coloca em perspetiva a execução orçamental de 2011 face à registada no ano anterior e face às metas traçadas no Orçamento do Estado inicial. Dada a existência de diversas operações temporárias e medidas "one-offs", para efeitos de comparabilidade a análise é sobretudo centrada em valores ajustados (ver Caixa 1).¹

12 O saldo global (não ajustado) da administração central e segurança social melhorou significativamente face a 2010, pese embora, essa melhoria tenha sido menos expressiva em termos ajustados. Em 2011, o défice (não ajustado) da administração central e segurança social diminuiu cerca de 3,2 p.p. do PIB face ao ano anterior. Porém, em termos ajustados, esta melhoria homóloga foi de apenas 1 p.p. do PIB, a qual resulta em valor nominal da redução de um défice de 12 376 M€ em 2010, para um défice de 10 580 M€ em 2011. Analisando a composição do saldo (não ajustado), salienta-se que, em 2011, o saldo corrente inverteu a anterior trajetória de degradação, registando uma melhoria homóloga de 2 p.p. do PIB (1,5 p.p. do PIB em termos ajustados). Por sua vez, o saldo de capital, influenciado pelo impacte orçamental das operações temporárias e medidas "one-off", melhorou 1,1 p.p. do PIB, registando em 2011 um excedente orçamental de 0,5% do PIB. No entanto, expurgando os efeitos das referidas operações temporárias e medidas "one-off", quer em 2010 quer em 2011, o saldo de capital registou um défice de 1,7 % do PIB em 2011, tendo-se degradado em 0,6 p.p. do PIB face a 2010 (ver Gráfico 1, Gráfico 2 e Tabela 3).

¹ O orçamento inicial 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/2011. Assim, o orçamento inicial do Estado difere da versão proposta pelo Governo que serviu de base à elaboração do relatório que acompanha a proposta de Orçamento do Estado para 2011. O Orçamento final corresponde à versão corrigida, isto é, após incorporação das alterações orçamentais aprovadas ao longo do ano, da competência da Assembleia da República, do Governo e dos serviços. O OE/2011 (Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro) foi objeto de duas alterações aprovadas na Assembleia da República: a Lei n.º 48/2011, de 26 de agosto e a Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro. Para um maior detalhe sobre as alterações orçamentais aprovadas ao longo do ano de 2011 consultar o subcapítulo "III.2.3.4 Alterações orçamentais".

Gráfico 1 – Evolução dos saldos orçamentais
(em percentagem do PIB)

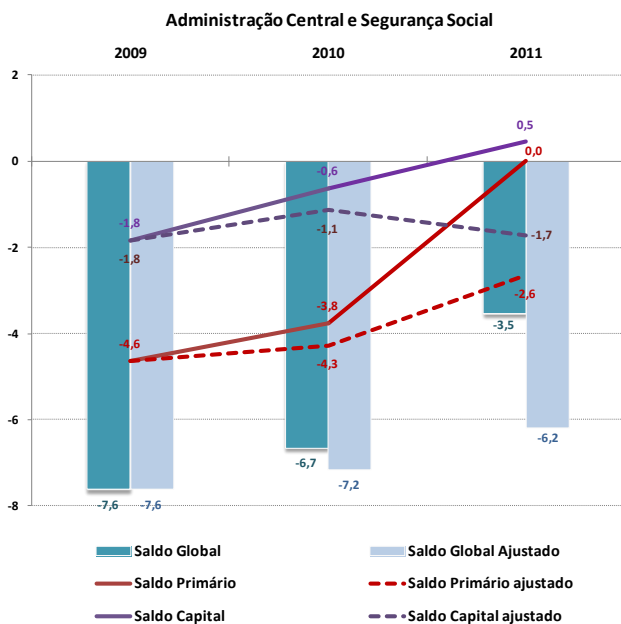
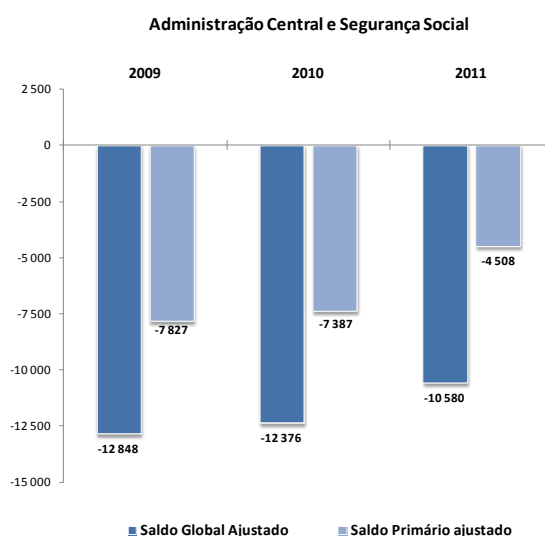


Gráfico 2 – Evolução dos saldos orçamentais
(em milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças (CGE/2009, CGE/2010 e CGE/2011), INE e cálculos da UTAO.

Fonte: Ministério das Finanças (CGE/2009, CGE/2010 e CGE/2011) e cálculos da UTAO.

Nota: Os saldos ajustados excluem os impactos orçamentais das operações temporárias e medidas "one-off" identificadas na Caixa 1.

13 O défice orçamental (não ajustado) registado pela administração central e segurança social foi inferior ao inicialmente previsto devido ao impacte de operações temporárias e medidas "one-off". Em 2011, o conjunto da administração central e segurança social atingiu um défice de 6058 M€ (3,5% do PIB), registando um desvio favorável de 3115 M€ (1,9 p.p. do PIB) face ao inicialmente previsto no OE/2011. Este desvio beneficiou do facto da receita efetiva ter excedido a previsão inicial do OE/2011 em cerca de 2153 M€ (1,3 p.p. do PIB), mas também devido ao facto de a despesa efetiva ter ficado aquém previsão inicial (-962 M€, equivalente a 0,6 p.p. do PIB). Contudo, estes resultados encontram-se influenciados pelo impacte de medidas temporárias e operações "one-off" identificadas na Caixa 1. Assim, em termos ajustados, o défice da administração central e segurança social, em 2011, ascendeu a 10 580 M€ (6,2% do PIB), tendo registado um desvio desfavorável de 2107 M€ (1,2 p.p. do PIB) face ao previsto no OE/2011 inicial.

Tabela 3 – Conta consolidada da Administração Central e Segurança Social
(em milhões de euros, em percentagem do PIB e em percentagem)

| | 2010 | | 2011 | | | | Var. 2010/2011 | | Tx. Cresc. OE/2011 inicial (%) | | |
|---|----------|-------|--------------|-------|----------|-------|----------------------------|---------------------------|--------------------------------------|---------------------|----------|
| | Execução | % PIB | Orç. Inicial | % PIB | Execução | % PIB | Grau de execução (%) | Desvios de execução | | Varição homóloga | Tvha (%) |
| | (2) | | (3) | | (4) | | (5)=(4)/(3) | (6)=(4)-(3) | | (8)=(4)-(2) | (8)/(2) |
| Administração Central e Segurança Social | | | | | | | | | | | |
| Receita efetiva | 61 346 | 35,5 | 63 650 | 37,2 | 65 802 | 38,5 | 103,4 | 2 153 | 4 456 | 7,3 | 3,8 |
| Despesa efetiva | 72 841 | 42,2 | 72 823 | 42,6 | 71 861 | 42,0 | 98,7 | -962 | -980 | -1,3 | 0,0 |
| Saldo global | -11 495 | -6,7 | -9 173 | -5,4 | -6 058 | -3,5 | 66,0 | 3 115 | 5 436 | : | : |
| Receita efetiva ajustada | 59 464 | 34,4 | 63 350 | 37,1 | 61 137 | 35,8 | 96,5 | -2 212 | 1 673 | 2,8 | 6,5 |
| Despesa efetiva ajustada | 71 840 | 41,6 | 71 823 | 42,0 | 71 717 | 42,0 | 99,9 | -106 | -123 | -0,2 | 0,0 |
| Saldo global ajustado | -12 376 | -7,2 | -8 473 | -5,0 | -10 580 | -6,2 | 124,9 | -2 107 | 1 796 | : | : |
| Estado | | | | | | | | | | | |
| Receita efetiva | 36 272 | 21,0 | 38 459 | 22,5 | 41 641 | 24,4 | 108,3 | 3 182 | 5 368 | 14,8 | 6,0 |
| Despesa efetiva | 50 551 | 29,3 | 49 213 | 28,8 | 48 684 | 28,5 | 98,9 | -528 | -1 866 | -3,7 | -2,6 |
| Saldo global | -14 278 | -8,3 | -10 754 | -6,3 | -7 044 | -4,1 | 65,5 | 3 710 | 7 235 | : | : |
| Receita efetiva ajustada | 36 272 | 21,0 | 38 459 | 22,5 | 37 596 | 22,0 | 97,8 | -863 | 1 324 | 3,6 | 6,0 |
| Despesa efetiva ajustada | 49 550 | 28,7 | 48 213 | 28,2 | 48 684 | 28,5 | 101,0 | 472 | -865 | -1,7 | -2,7 |
| Saldo global ajustado | -13 277 | -7,7 | -9 754 | -5,7 | -11 088 | -6,5 | 113,7 | -1 334 | 2 189 | : | : |
| Serviços e Fundos Autónomos | | | | | | | | | | | |
| Receita efetiva | 26 526 | 15,4 | 24 690 | 14,4 | 24 552 | 14,4 | 99,4 | -138 | -1 974 | -7,4 | -6,9 |
| Despesa efetiva | 24 432 | 14,1 | 23 709 | 13,9 | 24 006 | 14,0 | 101,3 | 297 | -425 | -1,7 | -3,0 |
| Saldo global | 2 095 | 1,2 | 981 | 0,6 | 546 | 0,3 | 55,6 | -435 | -1 549 | : | : |
| Receita efetiva ajustada | 24 644 | 14,3 | 24 390 | 14,3 | 23 931 | 14,0 | 98,1 | -459 | -713 | -2,9 | -1,0 |
| Despesa efetiva ajustada | 24 432 | 14,1 | 23 709 | 13,9 | 23 862 | 14,0 | 100,6 | 153 | -569 | -2,3 | -3,0 |
| Saldo global ajustado | 213 | 0,1 | 681 | 0,4 | 69 | 0,0 | 10,2 | -612 | -143 | : | : |
| Segurança Social | | | | | | | | | | | |
| Receita efetiva | 23 857 | 13,8 | 24 044 | 14,1 | 23 543 | 13,8 | 97,9 | -501 | -315 | -1,3 | 0,8 |
| Despesa efetiva | 23 168 | 13,4 | 23 444 | 13,7 | 23 103 | 13,5 | 98,5 | -341 | -65 | -0,3 | 1,2 |
| Saldo global | 689 | 0,4 | 600 | 0,4 | 439 | 0,3 | 73,3 | -160 | -250 | : | : |

Fonte: Ministério das Finanças (CGE/2009, CGE/2010 e CGE/2011), INE e cálculos da UTAO. | Notas: i) os valores constantes desta tabela diferem dos considerados nas análises isoladas de cada um dos subsectores; as diferenças relativas ao OE inicial resultam do facto de a conta consolidada da administração central e segurança social se encontrar líquida de cativos; no caso dos valores da execução orçamental as diferenças decorrem da consolidação de transferências intersectoriais; ii) O grau de execução tem por referência o orçamento inicial aprovado (que difere do que consta do relatório da proposta do OE/2011); iii) a taxa de crescimento implícita ao OE/2011 inicial foi calculada face aos valores apresentados na CGE/2010. iv) Os valores ajustados (assinalados a cinzento) excluem os impactes orçamentais das operações temporárias e "one-off" identificadas na Caixa 1.

Gráfico 3 – Evolução do saldo global da administração central e segurança social
(em milhões de euros, em termos acumulados)

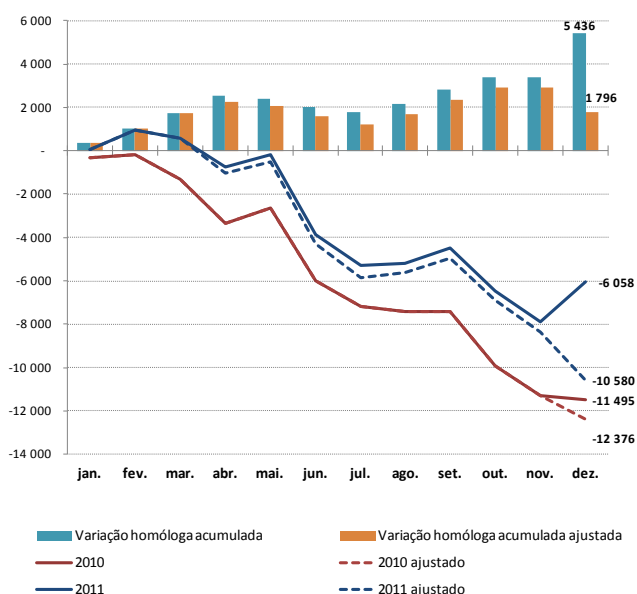
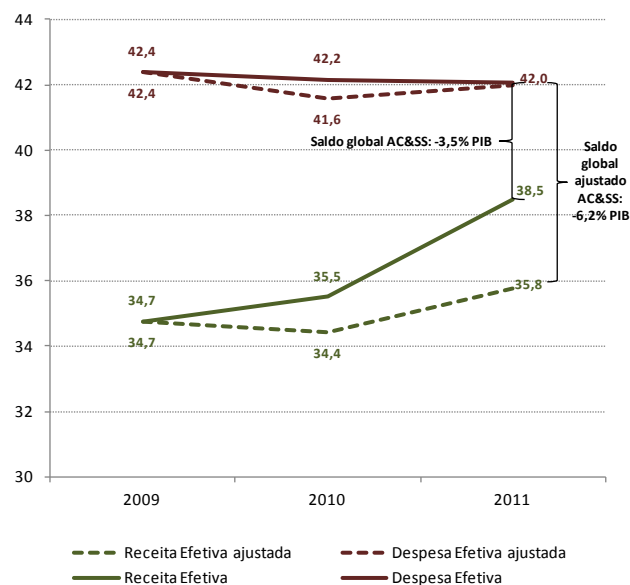


Gráfico 4 – Evolução do peso da receita e despesa da administração central e segurança social
(em percentagem do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças (Sínteses da Execução Orçamental referentes aos meses de janeiro/2011 a outubro/2012) e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores ajustados excluem operações temporárias e medidas "one-off" identificadas na Caixa 1.

Fonte: Ministério das Finanças (CGE/2009, CGE/2010 e CGE/2011), INE e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores ajustados excluem operações temporárias e medidas "one-off" identificadas na Caixa 1.

14 O défice da administração central e segurança social reduziu-se face a 2010, tanto em termos ajustados como em termos não ajustados. Este resultado reflete a melhoria do saldo da administração central e segurança social face a 2010, independentemente do efeito das operações temporárias e medidas "one-off" ocorridas nesse ano. O défice ajustado da administração central e segurança social registou uma melhoria homóloga de 1796 M€, correspondendo a 1% do PIB (em termos não ajustados a melhoria homóloga foi de 5436 M€). Este resultado deveu-se sobretudo ao crescimento da receita efetiva [+2,8% face a 2010 (+1673 M€), dado que a despesa efetiva registou uma redução de apenas 0,2% (-123 M€)]. Saliente-se que o crescimento da receita situou-se 3,7 p.p. abaixo do inicialmente previsto no OE/2011.

Tabela 4 – Saldo global (ajustado) da administração central e segurança social, por subsetor
(em percentagem do PIB)

| | 2009 | | 2010 | | 2011 | | Diferencial (p.p.) | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------------|-----------------------|--------------------|--|
| | CGE | CGE | OE inicial | CGE | CGE/2011 face CGE/2010 | CGE/2011 face OE/2011 | | |
| Administração Central e Segurança Social | -7,6 | -7,2 | -5,0 | -6,2 | 1,0 | -1,2 | | |
| Estado | -8,3 | -7,7 | -5,7 | -6,5 | 1,2 | -0,8 | | |
| Serviços e Fundos Autónomos | 0,4 | 0,1 | 0,4 | 0,0 | -0,1 | -0,4 | | |
| Segurança Social | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | -0,1 | -0,1 | | |

Fonte: Ministério das Finanças (CGE/2009, CGE/2010 e CGE/2011), INE e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores ajustados excluem os impactos orçamentais das operações temporárias e medidas "one-off" identificadas na Caixa 1.

15 Em termos ajustados, nenhum dos subsetores alcançou o objetivo para o saldo definido no OE/2011 inicial, não obstante o Estado ter sido o único subsetor a reduzir o seu défice face a 2010. O défice ajustado do conjunto da administração central e segurança social situou-se 1,2 p.p. acima do previsto inicialmente, sendo de realçar os desvios desfavoráveis registados no Estado (0,8 p.p. do PIB) e nos serviços e fundos autónomos (0,4 p.p. do PIB). Contudo, face ao ano de 2010, registou-se uma melhoria homóloga do saldo global do agregado administração central e segurança social (+1,0 p.p. do PIB), a qual se deveu exclusivamente ao Estado, cuja melhoria homóloga foi de +1,2 p.p. do PIB, dado que o saldo dos serviços e fundos autónomos e da segurança social registaram uma ligeira degradação homóloga (de 0,1 p.p. do PIB, em ambos os casos).

Caixa 1 – Ajustamentos à execução orçamental da administração central e segurança social

Na tabela seguinte apresentam-se os ajustamentos efetuados à conta da administração central e segurança social, identificando-se também o subsetor e âmbito (receita ou despesa) a que dizem respeito.

| Ajustamentos | Subsetor | Âmbito | Execução de 2010 | OE/2011 inicial | Execução de 2011 |
|--|----------|--------|------------------|-----------------|------------------|
| Transferência dos fundos de pensões da Portugal Telecom para a CGA | (a) | SFA | Receita | -1 882 | |
| Aquisição de material militar de sub-superfície | (b) | Estado | Despesa | -1 001 | -1 000 |
| Transferência dos fundos de pensões da PT para a CGA | (c) | SFA | Receita | | -300 |
| Transferência dos fundos de pensões do sector bancário | (d) | Estado | Receita | | -3 263 |
| Transferência dos fundos de pensões da Portugal Telecom para a CGA | (e) | SFA | Receita | | -621 |
| | | SFA | Despesa | | -144 |
| Sobretaxa extraordinária em sede de IRS | (f) | Estado | Receita | | -781 |
| Impacte total no saldo orçamental da administração central e segurança social | | | | -881 | 700 |
| | | | | | -4 521 |

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

(a) Eliminação da transferência relativa aos fundos de pensões da Portugal Telecom para a CGA, no valor de 1882 M€, com impacte na receita de capital (“outras transferências de capital”) em 2010;

(b) Exclusão do pagamento do material militar de sub-superfície, que ocorreu no final de 2010, o qual teve um impacte na despesa de capital (“investimento”) do subsetor Estado que ascendeu a 1001 M€;

O orçamento inicial de 2011 considerava uma dotação de 1000 M€, a título de despesa de capital (“outras transferências de capital”), destinada à regularização de responsabilidades financeiras relacionadas com a aquisição de material militar de sub-superfície, cujo pagamento ocorreu ainda no final de 2010; o ajustamento efetuado exclui esta dotação.

A previsão de receita de capital (“outras transferências de capital”), no orçamento inicial de 2011, considerava uma verba de 300 M€ relativa à transferência dos fundos de pensões da Portugal Telecom para a CGA; o ajustamento efetuado exclui esta dotação.

(c) Exclusão da verba recebida em 2011 relativa à transferência dos fundos de pensões do setor bancário, no valor de 3263 M€, com impacte na receita de capital (“outras transferências de capital”) do Estado.

(d) Exclusão da verba contabilizada em 2011 pelos SFA no âmbito da transferência dos fundos de pensões da Portugal Telecom para a CGA, com um impacte na receita de capital (“outras transferências de capital”) de 621 M€. (*)

Exclusão da despesa suportada em 2011 pelos SFA no âmbito da transferência dos fundos de pensões da Portugal Telecom para a CGA, com um impacte na despesa de capital (“outras transferências de capital”) de 144 M€. (*)

(e) Exclusão da receita proveniente da sobretaxa extraordinária em sede de IRS, aplicada em 2011, com impacte na receita do Estado proveniente de “impostos diretos”, no valor de 781,4 M€.

(*) Esta transferência ocorreu no âmbito de uma operação de cessão de créditos da CGA à *Caixa Leasing e Factoring*, através da qual se obteve uma antecipação da respetiva receita relativa à transferência dos fundos de pensões da Portugal Telecom para a CGA. Essa operação foi objeto de uma renegociação que se traduziu num aumento dos níveis de receita e de despesa em 144,2 M€, face ao montante previsto na alínea b) no n.º 2 do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 140-B/2010, de 30 de Dezembro.

III.2 Subsetor Estado

Neste capítulo, analisa-se a conta do Estado na ótica da contabilidade pública, uma vez que se trata do subsetor com maior peso no conjunto das administrações públicas, e que centraliza a maior parte das receitas, parte das quais são posteriormente transferidas para outros subsetores. A análise incide, numa primeira fase, ao nível do saldo global, sendo posteriormente mais detalhada nas componentes de receita e de despesa.

16 Nos anos de 2010 e 2011, a execução orçamental ficou marcada pela adoção de diversas medidas temporárias e “one-offs”, das quais se destacam:

- o efeito de base relacionado com a aquisição de material militar (1001 M€, em 2010);
- a transferência parcial dos fundos de pensões do setor bancário² (3263,1 M€, em 2011);
- a sobretaxa extraordinária em sede de IRS (781,4 M€, em 2011)³;

17 As contas públicas ficaram ainda marcadas pela adoção de diversas medidas de consolidação orçamental, das quais se destaca:

- a redução progressiva dos salários da administração pública, institutos públicos e órgãos de soberania, para valores totais de remunerações acima de 1500 €/mês, com consequente redução de 5%;
- o congelamento das promoções e progressões na Função Pública;
- o congelamento de admissões e redução do número de contratados;
- a alteração do sistema de deduções e de benefícios fiscais no âmbito do IRS;
- a revisão dos benefícios fiscais para pessoas coletivas;
- a convergência da tributação dos rendimentos da categoria H com o regime de tributação da categoria A;
- o aumento de 2 p.p. da taxa normal de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) e revisão das tabelas anexas;
- o aumento de 1 p.p. da contribuição dos trabalhadores para a Caixa Geral de Aposentações;
- a eliminação da taxa reduzida de IVA sobre a eletricidade e o gás natural (passando estes bens a estar sujeitos à taxa normal de IVA)⁴;

² Cf. Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro.

³ Decorrente da Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro. De acordo com a página ii da Conta Geral do Estado de 2011, o impacto desta medida foi de 781,4 M€, representando uma taxa de execução de 93% do montante inicialmente previsto para 2011 (840 M€).

⁴ Com efeitos a partir do dia 1 de outubro de 2011 cf. Lei n.º 51-A/2011, de 30 de setembro. Saliente-se, todavia que, na ótica da contabilidade pública, o efeito desta medida na receita fiscal de 2011 fica limitado ao mês de dezembro, uma vez que este traduz as declarações do IVA do regime mensal relativo ao mês de outubro.

Tabela 5 – Execução Orçamental do subsector Estado
(em milhões de euros, em percentagem e em pontos percentuais)

| | Execução orçamental (M€) | | | | Variação (%) | | Contributo var. 2011 | Rádios do PIB | | | Var. rádios PIB | |
|---|--------------------------|----------------|----------------|-----------------|--------------|--------------|-------------------------|---------------|-------------|-------------|-----------------|-------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | Estrut. 2011 | 2010 | 2011 | | 2009 | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 |
| 1. RECEITA CORRENTE | 34 166 | 35 462 | 38 061 | 91,3% | 3,8 | 7,3 | 7,2 | 20,3 | 20,5 | 22,3 | 0,2 | 1,7 |
| <i>das quais:</i> | | | | | | | | | | | | |
| — Impostos directos | 13 489 | 13 569 | 15 047 | 36,1% | 0,6 | 10,9 | 4,1 | 8,0 | 7,9 | 8,8 | -0,2 | 0,9 |
| — Impostos indirectos | 17 164 | 18 721 | 19 312 | 46,3% | 9,1 | 3,2 | 1,6 | 10,2 | 10,8 | 11,3 | 0,6 | 0,5 |
| — Contribuições p/a Seg. Social, CGA e AC | 231 | 234 | 465 | 1,1% | 1,4 | 98,5 | 0,6 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,0 | 0,1 |
| — Taxas, multas e outras penalidades | 581 | 590 | 699 | 1,7% | 1,6 | 18,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,0 | 0,1 |
| — Rendimentos da propriedade | 602 | 474 | 288 | 0,7% | -21,3 | -39,1 | -0,5 | 0,4 | 0,3 | 0,2 | -0,1 | -0,1 |
| — Transferências correntes | 1 151 | 1 009 | 1 213 | 2,9% | -12,3 | 20,2 | 0,6 | 0,7 | 0,6 | 0,7 | -0,1 | 0,1 |
| — Outras receitas correntes | 949 | 865 | 1 037 | 2,5% | -8,8 | 19,9 | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,6 | -0,1 | 0,1 |
| 2. RECEITA DE CAPITAL | 550 | 825 | 3 621 | 8,7% | 50,1 | 339,0 | 7,7 | 0,3 | 0,5 | 2,1 | 0,2 | 1,6 |
| Transferências capital | 71 | 94 | 3 319 | 8,0% | 32,9 | 3442,3 | 8,9 | 0,0 | 0,1 | 1,9 | 0,0 | 1,9 |
| Outras receitas de capital | 479 | 731 | 302 | 0,7% | 52,6 | -58,7 | -1,2 | 0,3 | 0,4 | 0,2 | 0,1 | -0,2 |
| 3. DESPESA CORRENTE | 45 020 | 46 574 | 45 575 | 93,5% | 3,5 | -2,1 | -2,0 | 26,7 | 26,9 | 26,6 | 0,2 | -0,3 |
| Despesas com pessoal | 11 484 | 11 383 | 10 294 | 21,1% | -0,9 | -9,6 | -2,2 | 6,8 | 6,6 | 6,0 | -0,2 | -0,6 |
| Aquisição bens e serviços | 1 391 | 1 357 | 1 817 | 3,7% | -2,4 | 33,9 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 1,1 | 0,0 | 0,3 |
| Juros e outros encargos | 5 007 | 4 972 | 6 039 | 12,4% | -0,7 | 21,5 | 2,1 | 3,0 | 2,9 | 3,5 | -0,1 | 0,7 |
| Transferências correntes | 25 955 | 27 756 | 26 288 | 54,0% | 6,9 | -5,3 | -2,9 | 15,4 | 16,1 | 15,4 | 0,7 | -0,7 |
| Subsídios | 785 | 699 | 602 | 1,2% | -11,0 | -13,9 | -0,2 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | -0,1 | -0,1 |
| Outras despesas correntes | 397 | 407 | 535 | 1,1% | 2,5 | 31,4 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,0 | 0,1 |
| 4. DESPESA DE CAPITAL | 3 754 | 3 992 | 3 151 | 6,5% | 6,3 | -21,1 | -1,7 | 2,2 | 2,3 | 1,8 | 0,1 | -0,5 |
| Aquisição de bens de capital | 650 | 1 506 | 432 | 0,9% | 131,8 | -71,3 | -2,1 | 0,4 | 0,9 | 0,3 | 0,5 | -0,6 |
| Transferências capital | 3 087 | 2 469 | 2 706 | 5,6% | -20,0 | 9,6 | 0,5 | 1,8 | 1,4 | 1,6 | -0,4 | 0,2 |
| Outras despesas capital | 17 | 17 | 14 | 0,0% | -4,8 | -18,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 5. RECEITA EFETIVA | 34 716 | 36 287 | 41 683 | 100% | 4,5 | 14,9 | 14,9 | 20,6 | 21,0 | 24,4 | 0,4 | 3,4 |
| — Receita fiscal | 30 653 | 32 290 | 34 359 | 82,4% | 5,3 | 6,4 | 5,7 | 18,2 | 18,7 | 20,1 | 0,5 | 1,4 |
| — Receita não fiscal | 4 063 | 3 997 | 7 323 | 17,6% | -1,6 | 83,2 | 9,2 | 2,4 | 2,3 | 4,3 | -0,1 | 2,0 |
| 6. DESPESA EFETIVA | 48 773 | 50 565 | 48 726 | 100% | 3,7 | -3,6 | -3,6 | 28,9 | 29,3 | 28,5 | 0,3 | -0,8 |
| 7. SALDO GLOBAL | -14 057 | -14 278 | -7 044 | : | : | : | : | -8,3 | -8,3 | -4,1 | 0,1 | 4,1 |
| Saldo primário | -9 051 | -9 307 | -1 005 | : | : | : | : | -5,4 | -5,4 | -0,6 | 0,0 | 4,8 |
| Saldo corrente | -10 853 | -11 112 | -7 514 | : | : | : | : | -6,4 | -6,4 | -4,4 | 0,0 | 2,0 |
| Saldo de capital | -3 204 | -3 167 | 470 | : | : | : | : | -1,9 | -1,8 | 0,3 | 0,1 | 2,1 |
| 5A. RECEITA EFETIVA AJUSTADA | 34 716 | 36 287 | 37 638 | 90% | 4,5 | 3,7 | 3,7 | 20,6 | 21,0 | 22,0 | 0,4 | 1,0 |
| — Receita fiscal ajustada | 30 653 | 32 290 | 33 578 | 80,6% | 5,3 | 4,0 | 3,5 | 18,2 | 18,7 | 19,6 | 0,5 | 0,9 |
| — Receita não fiscal ajustada | 4 063 | 3 997 | 4 060 | 9,7% | -1,6 | 1,6 | 0,2 | 2,4 | 2,3 | 2,4 | -0,1 | 0,1 |
| 6A. DESPESA EFETIVA AJUSTADA | 48 773 | 49 564 | 48 726 | 100% | 1,6 | -1,7 | -1,7 | 28,9 | 28,7 | 28,5 | -0,3 | -0,2 |
| 7A. SALDO GLOBAL AJUSTADO | -14 057 | -13 277 | -11 088 | : | : | : | : | -8,3 | -7,7 | -6,5 | 0,7 | 1,2 |

Fonte: Ministério das Finanças | Nota: Com a introdução da contribuição patronal para a ADSE, por força da Lei do OE/2011, as despesas com saúde da ADSE passaram, em 2011, a ser contabilizadas na rubrica Aquisição de bens e serviços correntes, em detrimento das despesas com pessoal.

Tabela 6 – Execução Orçamental do Estado – comparação com o OE/2011
(em milhões de euros e em percentagem)

| | OEI/2011 (Lei n.º 55-A/2010) | 2ª Alteração OE/2011 (Lei n.º 60-A/2011) | Execução orçamental 2011 | Taxa de Execução (%) | |
|----------------------------------|---------------------------------|---|-----------------------------|----------------------|-------------------------|
| | | | | OEI/2011 | 2ª Alteração OE/2011 |
| 1. RECEITA CORRENTE | 37 369,2 | 38 249,2 | 38 020,2 | 101,7 | 99,4 |
| — Receita fiscal | 33 506,0 | 34 386,0 | 34 318,3 | 102,4 | 99,8 |
| — Receita corrente não fiscal | 3 863,2 | 3 863,2 | 3 701,9 | 95,8 | 95,8 |
| 2. RECEITA DE CAPITAL | 1 089,6 | 1 089,6 | 3 620,4 | 332,3 | 332,3 |
| 3. RECEITA EFETIVA | 38 458,8 | 39 338,8 | 41 640,6 | 108,3 | 105,9 |
| 4. DESPESA CORRENTE | 45 011,1 | 45 787,8 | 45 534,1 | 101,2 | 99,4 |
| da qual: Juros e Outros Encargos | 6 300,6 | 6 373,5 | 6 039,2 | 95,9 | 94,8 |
| 5. DESPESA DE CAPITAL | 4 201,6 | 4 476,7 | 3 150,3 | 75,0 | 70,4 |
| 6. DESPESA EFETIVA | 49 212,7 | 50 264,5 | 48 684,4 | 98,9 | 96,9 |
| 7. SALDO GLOBAL | -10 753,9 | -10 925,7 | -7 043,8 | : | : |
| Saldo corrente | -7 641,9 | -7 538,6 | -7 513,9 | : | : |
| Saldo corrente primário | -1 341,3 | -1 165,1 | -1 474,7 | : | : |
| Saldo de capital | -3 112,0 | -3 387,1 | 470,1 | : | : |

Fonte: Ministério das Finanças | Notas: O quadro evidencia valores de estimativa de execução implícitos ao OE e à 2.ª alteração e, finalmente, 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. A 1ª Alteração ao OE/2011 (Lei n.º 48/2011, de 26 de agosto) não promoveu alterações na receita e na despesa efetivas do Estado.

III.2.1 Saldo global

18 Em 2011, o saldo global do Estado atingiu um défice de 4,1% do PIB, o que representa uma melhoria de 4,2 p.p do PIB face ao ano anterior. Em 2011, o saldo global do subsetor Estado atingiu um défice de 7044 M€ (4,1% do PIB), o que representa uma melhoria de 7235 M€ (4,2 p.p. do PIB) face ao ano anterior. Uma parte significativa desta melhoria proveio da transferência parcial dos fundos de pensões do setor bancário e da sobretaxa do IRS aplicada no final de 2011. Para esta melhoria contribuiu quer o aumento da receita efetiva, quer a redução da despesa efetiva.

19 O défice do Estado ficou abaixo do previsto no OE/2011 inicial. O saldo global deste subsetor ascendeu a -7043,8 M€, um défice inferior em 3710,1 M€ face ao previsto inicialmente, Para este resultado contribuiu o facto da cobrança de receita efetiva ter sido superior à prevista no OE/2011 (taxa de execução de 108,3%), conjugado com uma realização de despesa efetiva inferior à inscrita no mesmo documento (98,9%), sendo de ressaltar que na proposta do OE/2011 se encontrava previsto o pagamento de material militar de sub-superfície, o qual veio a ocorrer no final de 2010 – ver Tabela 6.

III.2.2 Receita

Nesta secção analisa-se a receita efetiva do Estado (Tabela 5 e Tabela 25) e a despesa fiscal verificada em 2011 (Tabela 26).

20 O aumento da receita efetiva deveu-se às suas principais componentes, sendo de assinalar o impacte considerável de medidas extraordinárias ao nível da receita de capital e da receita fiscal. A receita efetiva aumentou 14,9% em 2011, após a melhoria de 4,5% registada em 2010. Este acréscimo resultou sobretudo do aumento da receita de capital (com um contributo de 7,7 p.p. para o aumento da receita efetiva)⁵ e da receita fiscal (com um contributo de 5,7 p.p., sendo que 2,2 p.p são devidos ao efeito da medida da introdução de sobretaxa em sede de IRS). Apresenta-se de seguida um breve resumo das principais conclusões:

- a. A execução da receita efetiva do Estado fixou-se 8,3% acima do montante inscrito no OE/2011 inicial, execução que muito beneficiou da adoção das já referidas medidas extraordinárias no 2.º semestre de 2011. Excluindo os efeitos destas medidas, as taxas de execução da receita de capital e da receita fiscal, situar-se-iam em 32,8 e 100,1%, respetivamente, enquanto a da receita efetiva situar-se-ia em 97,8% (o que representa uma receita inferior de cerca de 820 M€).
- b. Tomando como referencial a 2.ª alteração do OE/2011, a receita efetiva registou uma taxa de execução de 105,9%, tendo a receita não fiscal (com uma taxa de execução de 147,8%) mais que compensado a menor taxa de execução da receita fiscal (99,8%).
- c. As receitas fiscais aumentaram 6,4% em termos homólogos. Todavia, ajustada da sobretaxa de IRS, a receita fiscal aumentou 4%. A evolução da receita fiscal traduz a adoção das medidas de consolidação, entre outras, a introdução da sobretaxa extraordinária em sede de IRS, a limitação dos benefícios e deduções fiscais em sede de IRS e IRC, o aumento de 2 p.p. na taxa normal e a revisão das tabelas anexas em sede de IVA e a atualização dos impostos específicos sobre o consumo.
- d. O aumento registado nas receitas fiscais explica 5,7 p.p. do aumento de 14,9% da receita efetiva. Esse acréscimo deveu-se essencialmente ao aumento dos impostos diretos, beneficiando igualmente da evolução positiva dos impostos indiretos, com contributos de 4,1 p.p. e 1,6 p.p. para a variação da receita efetiva, respetivamente. Em termos desagregados, os maiores aumentos na receita de impostos registaram-se, por ordem decrescente de importância, no IVA (7,5%), no IRS (10%), no IRC (12,5%) e no Imposto Único de Circulação (14,8%).⁶
- e. Em 2011, o grau de execução da receita prevista no OE/2011 inicial, fixou-se por ordem decrescente de importância na receita fiscal em (ver Gráfico 5): 98,5% no Imposto sobre o Valor

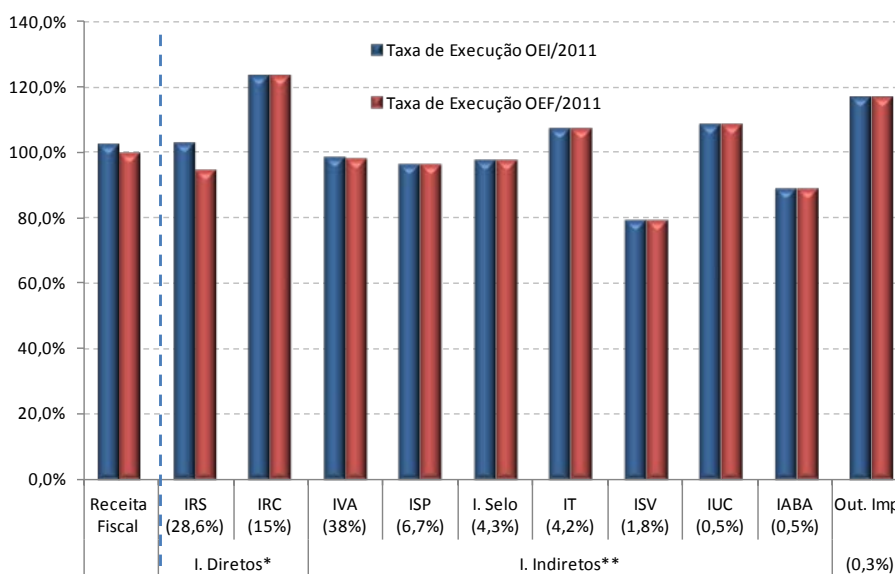
⁵ A melhoria da receita de capital deveu-se, em grande medida, à transferência parcial dos fundos de pensões do setor bancário num montante total de 3263,1 M€. A referida transferência contribuiu com 9 p.p. para a variação da receita efetiva, o que significa que as restantes receitas de capital contribuíram negativamente para a variação de 14,9% da receita efetiva.

⁶ A evolução positiva da receita fiscal foi realçada no Parecer Técnico da UTAO n.º 3/2012, nos seguintes termos: "A sobretaxa extraordinária em sede de IRS, a par de uma cobrança superior à orçamentada no caso do IRC, justificam o bom desempenho dos impostos diretos, tendo compensado a fraca execução dos impostos indiretos, em resultado do abrandamento do consumo, com exceção do Imposto sobre o Tabaco e do Imposto Único de Circulação".

Acrescentado; 102,6% no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares; 123,6% no Imposto sobre o Rendimento Coletivo; e 107,2% no Imposto sobre o Tabaco.

- f. A receita de capital apresenta habitualmente uma evolução irregular ao longo do tempo, tendo, em 2011, registado um aumento de 339% face ao ano anterior (2796,4 M€). Caso se exclua a já referida medida extraordinária relativa à transferência parcial dos fundos de pensões do setor bancário, a receita de capital diminuiria 56,6% (-466,7 M€).
- g. A receita corrente não fiscal apresentou uma taxa de execução de apenas 95,8%, apesar do acréscimo das contribuições para a ADSE resultante da contribuição patronal das entidades da administração central de 2,5% das remunerações sujeitas a descontos para a CGA, I. P. ou para a segurança social.

Gráfico 5 – Grau de Execução dos impostos face ao OE/2011



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: * Principais impostos diretos. ** Principais impostos indiretos. Abaixo da designação de cada imposto, indica-se o respetivo peso na receita fiscal.

21 A execução orçamental da receita fiscal em 2011 veio ao encontro do Parecer Técnico da UTAO sobre a Proposta do OE/2011, de 25 de outubro de 2010, designadamente quando refere que «ao descontarem-se os efeitos das medidas de natureza fiscal, para 2011, a UTAO obteve elasticidades próximas das elasticidades médias que se registaram em termos históricos no período de 2001 a 2008, excluindo medidas de natureza temporária. Deste modo, a UTAO considera que as estimativas de execução para 2010 e previsão para 2011 para as receitas fiscais, com a necessária ressalva quanto aos impactes efetivos das medidas de natureza fiscal, afiguram-se como sendo globalmente razoáveis».⁷

⁷ Ponto 17 do Parecer Técnico N.º 10/2010 da UTAO, de 25 de outubro, "Análise da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2011", no capítulo IV – "Receitas e despesas das Administrações Públicas em contabilidade pública".

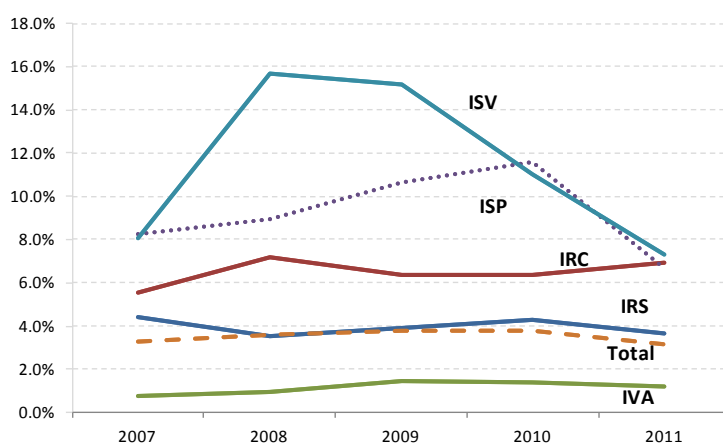
22 Em 2011, a despesa fiscal registou uma redução de 11,6% face ao ano anterior. A Tabela 17, em anexo, apresenta a evolução da despesa fiscal (quantificada no Relatório da CGE/2011 utilizando o conceito de receita fiscal cessante⁸) entre 2009 e 2011. A receita fiscal cessante ascendeu, em 2011, a 1082,1 M€ (o equivalente a 0,6% do PIB), representando 3,1% da receita fiscal. Assinale-se que aquele resultado corresponde a uma redução de 11,6% face ao ano de 2010, a qual resultou essencialmente da diminuição na despesa fiscal do ISP, ISV, IRS e IVA.

23 A taxa de execução da despesa fiscal no OE/2011 foi de 101,9%, devido ao comportamento mais desfavorável da despesa fiscal nos impostos diretos, em particular no IRC, que mais que compensou a execução favorável da despesa fiscal dos impostos sobre a despesa no OE/2011.

24 Após o peso da despesa fiscal total na receita fiscal ter aumentado entre 2007 e 2010, diminuiu em 2011 em resultado de uma recomposição nas suas componentes. De facto, a evolução desta rubrica é o resultado de evoluções diferenciadas nas suas componentes (ver Gráfico 6):

- Comparando os anos de 2007 e 2011 e considerando os impostos com maior expressão em termos de despesa fiscal, regista-se uma redução generalizada do rácio entre a despesa fiscal e a receita cobrada do imposto, com exceção do IRC e do IVA;
- Após a inflexão de 2008, o peso da despesa fiscal na receita do ISV tem vindo a apresentar uma trajetória descendente, fixando-se 0,7 p.p. abaixo do registado em 2007, apesar deste imposto apresentar o maior rácio de despesa fiscal face à receita do conjunto dos impostos;
- A aumentar encontra-se o peso da despesa fiscal na receita do IRC, que passou de 5,5% em 2007, para 6,9% em 2011, passando a ser o 2.º imposto que apresenta o maior peso da despesa fiscal na receita fiscal do respetivo imposto;

Gráfico 6 – Peso da despesa fiscal na receita do imposto
(em percentagem)



Fonte: Ministério das Finanças.

⁸ No entanto, recorde-se que a quantificação da despesa fiscal apresentada no Relatório do OE/2013 adotou uma nova metodologia de quantificação da despesa fiscal. Esta nova metodologia abandona o conceito de receita fiscal cessante, para dar lugar ao de receita (fiscal) potencial.

III.2.3 Despesa

III.2.3.1 Efetiva, por classificação económica

25 Em 2011, a despesa efetiva foi inferior à prevista, tanto no OE inicial como no OE final. A execução orçamental da despesa efetiva do Estado registou, em 2011, desvios favoráveis de 1079,6 M€ (0,6 p.p. do PIB) face ao OE inicial e de 1682,7 M€ (1,0 p.p. do PIB) face ao OE final.

Tabela 7 – Desvios da despesa efetiva por classificação económica
(em milhões de euros, em percentagem e em pontos percentuais)

| | Orçamento do Estado (M€) | | Execução Orçamental | | Desvio Face ao OE-Inicial | | Desvio Face ao OE-Final | |
|-----------------------------------|-----------------------------|-----------------|------------------------|-------------|------------------------------|-------------|----------------------------|-------------|
| | OE-Inicial | OE-Final | M€ | %PIB | M€ | p.p. PIB | M€ | p.p. PIB |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5)=(1)-(3) | (6) | (7)=(2)-(3) | (8) |
| Despesa Primária | 43 505,3 | 44 035,4 | 42 687,1 | 25,0 | -818,2 | -0,5 | -1 348,3 | -0,8 |
| Despesas Corrente Primária | 39 212,9 | 40 506,0 | 39 535,8 | 23,1 | 322,9 | 0,2 | -970,2 | -0,6 |
| Despesa com pessoal | 9 617,1 | 10 435,0 | 10 293,5 | 6,0 | 676,4 | 0,4 | -141,5 | -0,1 |
| Aquisição de bens e serviços | 1 983,1 | 2 157,1 | 1 817,4 | 1,1 | -165,7 | -0,1 | -339,7 | -0,2 |
| Transferências Correntes | 25 774,7 | 26 533,0 | 26 288,3 | 15,4 | 513,6 | 0,3 | -244,7 | -0,1 |
| Subsídios | 622,7 | 618,9 | 601,6 | 0,4 | -21,2 | 0,0 | -17,3 | 0,0 |
| Outras despesas correntes | 1 215,3 | 762,1 | 535,1 | 0,3 | -680,2 | -0,4 | -227,0 | -0,1 |
| Despesas de Capital | 4 292,4 | 3 529,4 | 3 151,3 | 1,8 | -1 141,1 | -0,7 | -378,1 | -0,2 |
| Aquisição de Bens de capital | 672,5 | 695,9 | 432,0 | 0,3 | -240,5 | -0,1 | -263,9 | -0,2 |
| Transferências de capital | 3 553,6 | 2 816,0 | 2 705,7 | 1,6 | -847,9 | -0,5 | -110,3 | -0,1 |
| Outras despesas de capital | 66,3 | 17,6 | 13,6 | 0,0 | -52,7 | 0,0 | -4,0 | 0,0 |
| Juros e outros encargos | 6 300,6 | 6 373,6 | 6 039,2 | 3,5 | -261,4 | -0,2 | -334,4 | -0,2 |
| Despesa Efetiva | 49 805,9 | 50 409,0 | 48 726,3 | 28,5 | -1 079,6 | -0,6 | -1 682,7 | -1,0 |

Fonte: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | Nota: Os desvios são calculados como a diferença entre a execução e o orçamentado: um desvio negativo significa que a execução da despesa ficou abaixo do previsto no orçamento, sendo portanto um desvio favorável.

26 A despesa corrente primária ficou acima da prevista no OE inicial, explicada em grande medida pela suborçamentação da despesa com o pessoal e pela cobertura das necessidades de financiamento de alguns serviços e fundos autónomos. A despesa corrente primária registou um desvio desfavorável de 322,9 M€ face ao OE inicial, o que resulta de efeitos de sentido contrário, sendo de destacar:

- A dimensão dos desvios desfavoráveis registados na despesa com pessoal (676,4 M€)⁹ e nas transferências correntes (513,6 M€), que poderá evidenciar uma suborçamentação da despesa suportada por estes agrupamentos. Em particular, as transferências correntes para a administração central registaram um desvio desfavorável de 578 M€ face ao OE inicial;¹⁰

⁹ Ao nível das despesas com o pessoal foram efetuados reforços orçamentais para acorrer a necessidades de financiamento adicionais, nomeadamente para assegurar o pagamento de encargos às forças e serviços de segurança, aos militares dos ramos das forças armadas e aos docentes do ensino não superior.

¹⁰ Relativamente ao agrupamento de despesa “transferências correntes para a administração central” há que realçar as seguintes alterações orçamentais:

- A inscrição de uma verba de 312,3 M€ para o IGFIJ, I.P., para compensação da perda de receitas [próprias] de taxas de justiça, desta forma substituídas por receitas gerais do Estado;

- Em sentido oposto registaram-se desvios favoráveis face ao OE inicial nas “outras despesas correntes” (-680,2 M€) e na “aquisição de bens e serviços” (-165,7 M€).

Gráfico 7 – Desvio orçamental dos principais agregados da despesa efetiva
(em pontos percentuais do PIB)

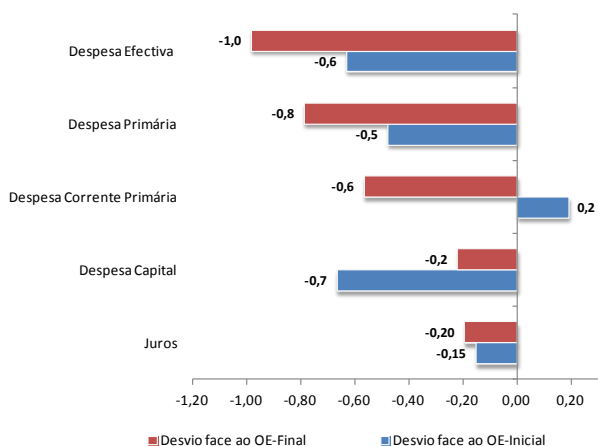
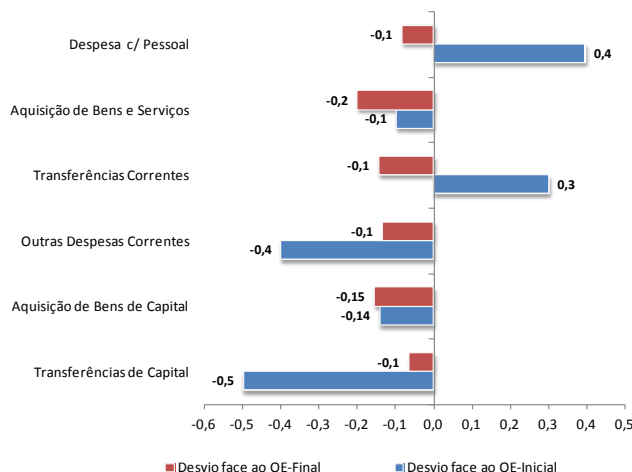


Gráfico 8 – Desvio orçamental dos principais agrupamentos da despesa efetiva
(em pontos percentuais do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | Nota: os desvios são calculados como a diferença entre a execução e o orçamentado: um desvio negativo significa que a execução da despesa ficou abaixo do previsto no orçamento, sendo portanto um desvio favorável.

27 As alterações orçamentais aprovadas durante o ano permitiram que os desvios apurados

face ao OE final fossem mais favoráveis. Com exceção da despesa com subsídios (cujas dotações praticamente se manteve) e das “outras despesas correntes” (que viram a sua dotação reduzida em 453,2 M€), as dotações iniciais dos restantes agrupamentos de despesa foram revistas em alta ao longo do ano. Assim, registaram-se as seguintes alterações orçamentais: +817,9 M€ nas despesas com o pessoal, +758,3 M€ nas transferências correntes e +174 M€ na despesa com a “aquisição de bens e serviços”. No seu conjunto, estas alterações orçamentais consubstanciaram um aumento das dotações de despesa corrente primária no valor de 1293,1 M€, o que permitiu que o desvio desfavorável deste agregado face ao OE inicial (322,9 M€) tenha passado a ser favorável face ao OE final (-970,2 M€). Situação semelhante ocorreu na despesa com pessoal (cujo desvio passou a ser favorável de -141,5 M€ face ao OE final) e das “transferências correntes” (desvio favorável de -244,7 M€ face ao OE final). O acréscimo da dotação para “aquisição de bens e serviços” (+174 M€) não terá servido para suportar um nível de despesa superior ao inicialmente previsto, pelo que se verificou um aumento do desvio favorável registado por este agregado (de -165,7 M€ face ao OE inicial para -339,7 M€ face ao

- A transferência adicional de 172,6 M€ para a CGA, para compensação da perda de receitas próprias, na sequência do decréscimo da receita proveniente das contribuições das entidades patronais para a CGA, devido às reduções remuneratórias aplicadas aos trabalhadores do setor público e a uma diminuição, acima do previsto, do número de subscritores por efeito de um maior número de aposentações;
- O reforço, em 150 M€, da verba a transferir para a ACSS, I.P., no âmbito do processo de regularização de dívidas do subsistema de saúde ao SNS.

OE final). Mais adiante, as alterações orçamentais serão objeto de análise numa secção própria deste parecer.

28 A despesa com juros e outros encargos situou-se abaixo da previsão do OE inicial, contribuindo para o desvio favorável da despesa efetiva. Embora a dotação afeta a “juros e outros encargos” tenha sido reforçada em 73 M€ (72 M€ através do orçamento rectificativo e 1 M€ por via da “gestão flexível”), a execução deste agrupamento ficou aquém da previsão inicial (-261,4 M€ face ao OE inicial e -334,4 M€ face ao OE final). É de salientar que a Lei do OE/2011, em linha com o que mais tarde veio a ser aprovado em sede da 5.ª alteração à LEO, permitiu que: i) a despesa decorrente de operações de derivados financeiros fosse deduzida às receitas obtidas com as mesmas operações; ii) a receita de juros resultantes de operações associadas à emissão e gestão da dívida pública direta do Estado e/ou à gestão da tesouraria do Estado fossem abatidos às despesas com a mesma natureza; iii) a receita de juros obtidos com operações associadas à aplicação dos excedentes de tesouraria do Estado e a adiantamentos de tesouraria fosse abatida às despesas com juros da dívida pública direta do Estado. Estas disposições constituem uma limitação à análise a qual foi assinalada pela UTAO no [Parecer Técnico n.º 1/2011](#), uma vez que os juros e outros encargos da dívida pública, assim apurados, podem resultar inferiores aos efetivamente suportados com a dívida direta do Estado.¹¹ A este respeito na CGE/2011 é referido o seguinte:

“...O nível de execução da despesa com juros e outros encargos da dívida pública resulta do aumento dos juros recebidos das aplicações resultante de excedentes de tesouraria mais elevados do que o antecipado e da redução dos encargos com comissões devidas no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira, em resultado da substituição dos empréstimos do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF) por empréstimos no âmbito do Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira (MEEF), em setembro e outubro, e do adiamento de empréstimos do FEEF e do MEEF de dezembro para janeiro de 2012”. (Cfr. Pág. 92 da CGE/2011).

29 A despesa de capital justificou uma parte significativa do desvio favorável da despesa efetiva face ao OE inicial. A despesa de capital registou uma execução abaixo do previsto no OE/2011, situando-se em 3151,3 M€, menos 1141,1 M€ que o previsto inicialmente (desvio favorável de 0,7 p.p. do PIB). Este resultado encontra-se influenciado pelo facto da dotação prevista para o pagamento de material militar no OE/2011 (inscrita no agrupamento “transferências de capital”, no valor de 1001 M€) não ter sido utilizada, em virtude daquele pagamento ter afetado o exercício orçamental de 2010.¹² Face ao OE/2011 final (o qual incorpora as alterações orçamentais, analisadas em secção própria deste parecer), em que a dotação orçamental destinada ao pagamento do material militar já se encontra corrigida, o desvio favorável da despesa de capital diminuiu substancialmente para cerca de -378,1 M€ (-0,2 p.p. do PIB).

¹¹ Parecer Técnico n.º 1 de 2011 de 11 de janeiro de 2011: Análise Técnica da PPL n.º 47/XI/2.ª, Procede à quinta alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto; página 3.

¹² A concretização deste pagamento veio a ocorrer em dezembro de 2010, já após a aprovação do OE/2011.

30 As alterações orçamentais efetuadas ao nível das transferências de capital traduziram-se numa diminuição da dotação inicial em virtude da antecipação do pagamento do material militar. No orçamento final de 2011, a dotação prevista para transferências de capital ascendeu a 2816 M€, um valor inferior em 737,6 M€ ao valor constante do OE inicial (3553,6 M€). Este valor reflete dois efeitos de sinal contrário:

- A reafecção da verba inicialmente prevista no OE para regularização das responsabilidades financeiras pela entrega de equipamento militar (1000 M€), para o reforço de ativos financeiros (empréstimos de curto prazo a empresas do SEE);
- O reforço das verbas destinadas à regularização de responsabilidades financeiras com as concessões rodoviárias, no valor de 263,5 M€.

O desvio favorável registado ao nível das transferências de capital cifrou-se em -110,3 M€, face ao OE final, para o qual contribuiu também a execução orçamental, abaixo do previsto, das transferências de capital para a administração central (-83,6 M€).

Caixa 2 – Eficácia do instrumento das cativações

O instrumento das cativações tem sido utilizado de forma recorrente no âmbito do controlo orçamental. Todavia a gestão deste instrumento tem demonstrado uma limitada eficácia no controlo efetivo da despesa pública, contribuindo na maior parte dos casos para um aumento da mesma. Regra geral, a elevada taxa de libertação de cativos tem dificultado o objetivo de contenção da despesa pública. A indisponibilização no relatório da CGE de informação mais desagregada relativa ao montante de cativos iniciais subjacente à previsão orçamental tem limitado o âmbito de análise do grau de eficácia deste instrumento, só possível através da solicitação de informação adicional.

A aplicação de cativos incidu sobretudo nos agrupamentos de despesa corrente primária. Em 2011, o montante de cativos iniciais ascendeu a 675,3 M€, dos quais 584,4 M€ foram aplicados nos agrupamentos de despesa corrente primária. A maior parte daqueles cativos incidu ao nível das “Outras despesas correntes”, justificadas na totalidade pela “reserva orçamental” prevista no OE/2011.

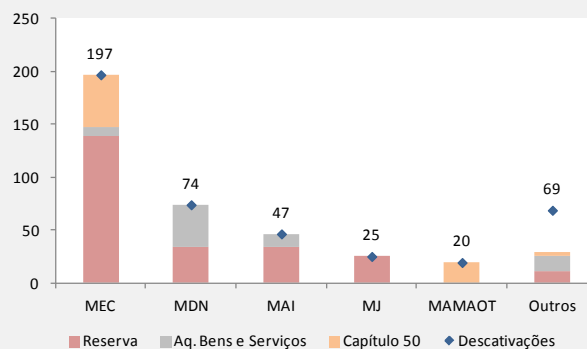
Quase 2/3 do total de cativos inicialmente previstos foi objeto de libertação. No exercício orçamental de 2011 registou-se uma percentagem de descativações de 63,9%, mais 18,3 p.p. que em 2010. Com efeito, a libertação das verbas cativadas (retenção de uma percentagem das dotações orçamentais) contribuiu em 2011 para elevar a despesa pública em 431,8 M€. Os agrupamentos de despesa onde ocorreram mais descativações foram, uma vez mais, os agrupamentos de despesa corrente primária (cerca de 90%), com particular destaque para as “Outras despesas correntes” (Refletindo a reafectação de verbas da “reserva orçamental” para reforço das necessidades de financiamento de outros agrupamentos de despesa, assegurando, ainda assim, uma poupança de 50 M€).

Gráfico 9 – Impacte dos Cativos
(em milhões de euros)

| Análise por Classificação Económica | Cativos Iniciais (1) | Cativos Finais (2) | Descativações (3)=(1)-(2) | Tx descativações (4)=(3)/(1) |
|---|----------------------|--------------------|---------------------------|------------------------------|
| 1. Despesa Corrente Primária (das quais) | 584,4 | 195,8 | 388,6 | 66,5% |
| Aquisição bens e serviços corr. | 155,6 | 75,6 | 80,0 | 51,4% |
| Transferências correntes (das quais) | 134,1 | 67,3 | 66,9 | 49,9% |
| Administrações Públicas | 128,8 | 61,1 | 67,8 | 52,6% |
| Outra despesa corrente | 294,3 | 50,0 | 244,3 | 83,0% |
| 2. Despesa de Capital | 90,8 | 47,6 | 43,2 | 47,5% |
| Aquisição de Bens de Capital | 24,0 | 15,5 | 8,5 | 35,5% |
| Transferências de Capital (das quais) | 66,8 | 32,2 | 34,6 | 51,8% |
| Administrações Públicas | 60,7 | 26,4 | 34,3 | 56,5% |
| Outra despesa de capital | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0% |
| 3. Despesa Primária (1+2) | 675,2 | 243,4 | 431,8 | 63,9% |
| 4. Juros e outros encargos | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 100,0% |
| 5. Despesa Efectiva (3+4) | 675,3 | 243,4 | 431,8 | 63,9% |

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO | Nota: taxa de descativações, ou taxa de libertação de cativos.

Gráfico 10 – Descativações por ministérios e fonte de origem
(em milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Três ministérios absorveram aproximadamente 75% das descativações ocorridas em 2011. Os ministérios da Educação e Ciência (MEC), Defesa Nacional (MDN) e Administração Interna (MAI) foram aqueles que mais beneficiaram das descativações. Mais de metade do aumento daquelas dotações resultou da descativação de verbas provenientes da “reserva orçamental” para fazer face às necessidades de reforço de rubricas de despesas com pessoal de diversos ministérios. A libertação de cativos ao nível da aquisição de bens e serviços, assim como ao nível do capítulo 50 – Investimentos do Plano prestaram-se a suprir necessidades de financiamento em remunerações certas e permanentes do MDN e a reforçar diversas rúbricas de despesa com pessoal no MAI, com particular destaque para a PSP e GNR.

Em termos de classificação funcional, o montante de cativos finais aplicados à despesa do Estado relacionada com funções gerais de soberania representou menos de 1/3 do total cativado no ano anterior. No ano de 2011, o total de cativos finais aplicados à despesa do Estado ascendeu a 243 M€, menos 419 M€ do que em 2010.¹ Esta diminuição foi mais significativa no âmbito das funções gerais de soberania (-249 M€), particularmente na subfunção “Defesa nacional” (-178 M€), no âmbito da qual foram autorizadas descativações para colmatar necessidades de financiamento em remunerações certas e permanentes em 2011. Saliente-se também o decréscimo de cativações sobre a despesa com funções económicas (-170 M€), nomeadamente nas “outras funções económicas” (-108 M€).

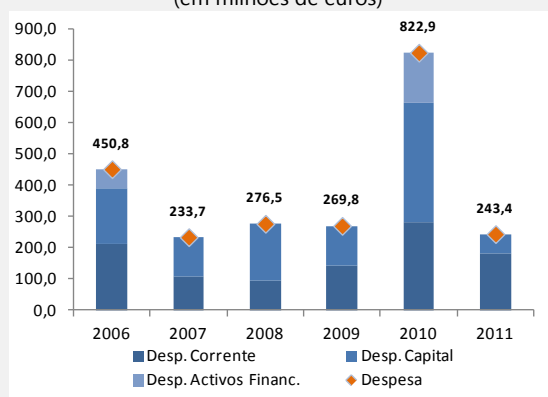
Tabela 8 – Cativos finais sobre a despesa do Estado, por classificação funcional
(em milhões de euros)

| Designação | 2010 | 2011 | Var. homóloga |
|--|------------|------------|---------------|
| Funções gerais de soberania | 352 | 103 | -249 |
| Serviços gerais da Administração Pública | 113 | 53 | -60 |
| Defesa nacional | 185 | 7 | -178 |
| Segurança e ordem públicas | 53 | 43 | -10 |
| Funções sociais | 82 | 82 | 0 |
| Educação | 11 | 30 | 19 |
| Saúde | 17 | 15 | -2 |
| Segurança e acção sociais | 4 | 4 | 0 |
| Habituação e serviços coletivos | 36 | 17 | -19 |
| Serviços culturais, recreativos e religiosos | 14 | 17 | 2 |
| Funções económicas | 228 | 59 | -170 |
| Agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca | 59 | 27 | -32 |
| Indústria e energia | 0 | 0 | 0 |
| Transportes e comunicações | 44 | 14 | -30 |
| Comércio e turismo | 0 | 0 | 0 |
| Outras funções económicas | 126 | 18 | -108 |
| Despesa efetiva | 662 | 243 | -419 |
| <i>por memória: Taxa de utilização de cativos</i> | <i>46%</i> | <i>64%</i> | |

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: não se encontram disponíveis dados sobre os cativos iniciais por classificação funcional.

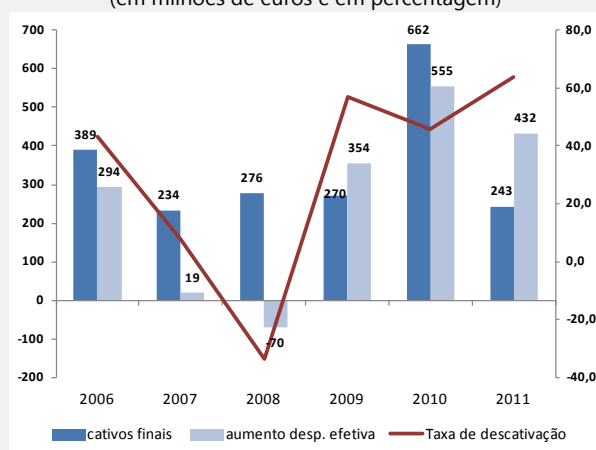
Nos últimos três anos, a taxa média de descativação foi superior a 50%. A partir de 2009, a taxa média de descativações foi de 53%. Esta contrasta com a verificada entre 2006 a 2008, anos em que a taxa média de descativação foi de 21%. Com efeito, no triénio 2009-2011 a libertação de cativos originou um aumento da despesa de 1341 M€, comparativamente com os 244 M€ registados no triénio anterior. Para esta diferença contribuiu o facto de, em 2010, os cativos subjacentes à proposta de orçamento (1217 M€) terem sido especialmente elevados. A esta circunstância não terá sido alheia a tentativa de fixar um objetivo mais restritivo para a despesa daquele ano, recorrendo-se ao instrumento das cativações.

Gráfico 11 – Evolução dos cativos finais
(em milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Gráfico 12 – Impacte das descativações na despesa
(em milhões de euros e em percentagem)



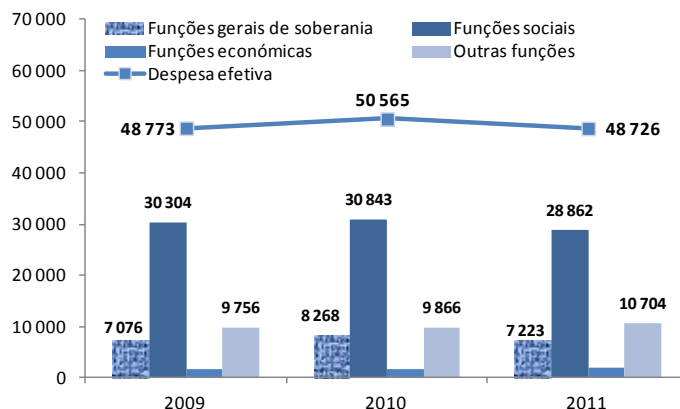
Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

¹ Caso a eficácia deste instrumento de gestão orçamental tivesse melhorado, a diminuição da despesa efetiva do Estado poderia ter sido mais acentuada em 2011.

III.2.3.2 Efetiva, por classificação funcional¹³

31 A despesa executada em funções sociais registou uma forte diminuição face a anos anteriores. Em 2011, a despesa com funções sociais ascendeu a 28 862 M€, ¹⁴ tendo diminuído 1981 M€ face a 2010. Trata-se de uma redução considerável, atendendo a que a despesa desta natureza vinha estabilizando em torno de valores superiores a 30 mil M€, tendo inclusivamente aumentado ligeiramente de 2009 para 2010. ¹⁵ Refira-se que o decréscimo da despesa realizada no âmbito das funções gerais de soberania (-1046 M€) encontra-se influenciado pelo efeito de base decorrente da aquisição de material militar em 2010 (1001 M€). Em sentido contrário, salienta-se sobretudo o acréscimo das “outras funções” (+838 M€), relacionado com as despesas com operações da dívida pública (+1068 M€), cujo peso na despesa efetiva do Estado passou de 9,8%, em 2010, para 12,4% em 2011.

Gráfico 13 – Evolução da despesa do Estado por funções entre 2009-2011
(em milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: i) não inclui ativos e passivos financeiros, nem a transferência para o FRDP; ii) no ano de 2010, a despesa com funções gerais de soberania encontra-se influenciada pela aquisição de material militar (1001 M€).

¹³ No seu Parecer sobre a CGE/2011, o Tribunal de Contas recomenda a atualização da classificação funcional da despesa, referindo o seguinte: “Na estruturação da despesa, as designações das medidas correspondem à classificação funcional, tornando-se esta informação redundante. A atual classificação funcional da despesa já não cumpre o objetivo das comparações internacionais, encontrando-se desajustada da classificação das funções das administrações públicas aprovada pela ONU em 2000 e adotada no SEC 95 em 2002”.

¹⁴ Cerca de 59,2% da despesa efetiva do Estado (excluindo a transferência para o Fundo de Regularização da Dívida Pública).

¹⁵ A diminuição da despesa com funções sociais ocorreu sobretudo nas subfunções “Educação”, “Saúde” e “Segurança e ações sociais”. Em 2011, as despesas do Estado com Educação e Saúde representaram 4,6% e 5,4% do PIB, respetivamente (em 2009 e 2010, aquelas despesas tinham representado 5% e 5,7% do PIB, respetivamente). Por outro lado, a despesa com a subfunção “Segurança e ações sociais” representou 23,1% da despesa efetiva do Estado em 2011 (23,4% em 2010).

Tabela 9 – Despesa do Estado por classificação funcional: desvios face ao OE/2011

| | OE/2011 | | Execução Orçamental | | | Desvio face ao OE-inicial | Desvio face ao OE-final |
|--|-----------------|---------------|---------------------|--------------|-------------|---------------------------|-------------------------|
| | OE-inicial (M€) | OE-final (M€) | M€ | Estrutura % | % do PIB | M€ | M€ |
| Funções gerais de soberania | 7 884 | 7 786 | 7 223 | 14,8 | 4,2 | -661 | -563 |
| Serv. gerais da Adm. Pública | 1 894 | 1 979 | 1 752 | 3,6 | 1,0 | -142 | -227 |
| Defesa Nacional | 2 899 | 2 081 | 1 944 | 4,0 | 1,1 | -955 | -137 |
| Segurança e ordem públicas | 3 091 | 3 726 | 3 527 | 7,2 | 2,1 | 436 | -199 |
| Funções sociais | 28 778 | 29 439 | 28 862 | 59,2 | 16,9 | 84 | -577 |
| Educação | 7 888 | 8 223 | 7 879 | 16,2 | 4,6 | -9 | -344 |
| Saúde | 9 048 | 9 258 | 9 172 | 18,8 | 5,4 | 124 | -86 |
| Segurança e acções Social | 11 079 | 11 251 | 11 233 | 23,1 | 6,6 | 155 | -18 |
| Habituação e serviços colectivos | 404 | 345 | 260 | 0,5 | 0,2 | -144 | -85 |
| Serv. culturais, recreat. e religiosos | 360 | 362 | 319 | 0,7 | 0,2 | -42 | -44 |
| Funções económicas | 1 775 | 2 135 | 1 938 | 4,0 | 1,1 | 163 | -197 |
| Agricult. e pec., silvicult., caça e pesca | 514 | 554 | 474 | 1,0 | 0,3 | -40 | -80 |
| Indústria e energia | 0 | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 | 0 |
| Transportes e comunicações | 1 002 | 1 318 | 1 269 | 2,6 | 0,7 | 267 | -50 |
| Outras funções económicas | 259 | 263 | 195 | 0,4 | 0,1 | -64 | -67 |
| Outras funções | 11 369 | 11 049 | 10 704 | 22,0 | 6,3 | -665 | -345 |
| Operações da dívida pública | 6 300 | 6 372 | 6 038 | 12,4 | 3,5 | -262 | -334 |
| Transferências entre AP | 4 669 | 4 676 | 4 666 | 9,6 | 2,7 | -3 | -10 |
| Diversas não especificadas | 400 | 1 | 0 | 0,0 | 0,0 | -400 | -1 |
| Despesa efetiva | 49 806 | 50 409 | 48 726 | 100,0 | 28,5 | -1 080 | -1 683 |

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: O desvio é calculado por diferença entre a execução e o orçamentado.

32 A despesa executada em 2011 reflete elevados desvios favoráveis, tanto face à previsão inicial como relativamente ao OE final. No exercício de 2011, a despesa efetiva do Estado ascendeu a 48 726 M€, o equivalente a 28,5% do PIB. Aquele montante ficou 1080 M€ abaixo do orçamentado no OE/2011, devido aos fatores pontuais/específicos referidos no parágrafo seguinte. Note-se que este desvio poderia ter sido mais favorável caso, em 2011, a taxa de utilização de cativos não tivesse sido mais elevada do que em anos anteriores (ver Tabela 9 da Caixa 2). O desvio apurado é ainda maior (-1683 M€) quando se toma como referência o OE final, ou seja, a dotação corrigida com as alterações orçamentais (reforços e anulações) aprovadas ao longo daquele exercício.

33 Face ao OE inicial, os principais desvios ocorreram nas “outras funções” e nas “funções gerais de soberania”, devido a fatores pontuais/específicos. Com efeito, cada uma daquelas subfunções registou um desvio superior a 660 M€. No caso das funções gerais de soberania, o desvio é explicado pelo facto da dotação destinada à regularização de responsabilidades relacionadas com a aquisição de material militar (1000 M€) não ter sido executada, uma vez que o respetivo pagamento ocorreu em dezembro de 2010. Por esse motivo, a despesa com a subfunção “Defesa nacional” ficou bastante abaixo do que se encontrava inicialmente previsto (-955 M€, -0,6% do PIB). Refira-se que esse desvio favorável foi atenuado pelo facto da despesa com “segurança e ordem públicas” ter excedido a previsão inicial em 436 M€. No caso das “outras funções”, o desvio é explicado sobretudo pela utilização da dotação provisional: no OE inicial aquela dotação ascendia a 400 M€ e encontrava-se integralmente afeta à subfunção “diversas não especificadas”, tendo posteriormente sido anulada por contrapartida de outras funções que ao longo do ano vieram a necessitar de reforço, com destaque para as funções gerais de soberania. Refira-se, ainda, que a poupança de juros e outros

encargos implicou que a despesa com “operações da dívida pública” se tenha situado 262 M€ abaixo do previsto inicialmente.

34 Face ao OE final, o maior desvio (favorável) ocorreu nas funções sociais, designadamente no âmbito da Educação.¹⁶ A despesa executada com funções sociais ascendeu a 28862 M€, menos 577 M€ do que o previsto no OE final. Em particular, a subfunção “Educação” situou-se 344 M€ abaixo da dotação corrigida, tendo ascendido a um montante sensivelmente igual ao aprovado no OE inicial. A justificação prende-se sobretudo com os estabelecimentos de ensino não superior, que apresentaram um desvio favorável de 246 M€, dos quais cerca de 160 M€ na rubrica “Outras despesas correntes – outras” das escolas básicas e secundárias.¹⁷ De acordo com o relatório da CGE/2011, aquelas escolas beneficiaram de créditos especiais no valor de 232 M€, relacionados com a “integração de receita proveniente do Fundo Social Europeu para pagamento a pessoal contratado e outras despesas no âmbito de projetos elegíveis”.

35 As funções gerais de soberania e as “outras funções” também apresentaram desvios favoráveis face ao OE final. No caso das funções gerais de soberania o desvio ascendeu a 563 M€, dos quais 227 M€ no âmbito dos serviços gerais da administração pública, 125 M€ nas forças armadas e 93 M€ nas forças de segurança. Saliente-se, ainda, o desvio favorável registado nas “outras funções”: 345 M€, dos quais 334 M€ nas “operações da dívida pública”. Note-se que o desvio da despesa com aquelas operações é superior (em 72 M€) ao que se apura por comparação com o OE inicial.¹⁸ De acordo com a DGO, este desvio ter-se-á ficado a dever a juros recebidos de aplicações resultantes de excedentes de tesouraria, num montante mais elevado do que o antecipado.¹⁹

III.2.3.3 Alterações orçamentais

36 Em 2011, as alterações orçamentais realizadas no âmbito do subsetor Estado incidiram sobretudo no reforço de dotações de despesa sem impacte no saldo global. As alterações orçamentais decorrentes da aplicação da 1.ª e 2.ª alteração à Lei do OE/2011 permitiram um aumento da despesa com ativos financeiros de 11 053,4M€. ²⁰ Com efeito, a cobertura das necessidades de financiamento de entidades do Setor Empresarial do Estado (8200 M€), bem como a necessidade de proceder à recapitalização do sistema bancário (2853,8 M€), no âmbito da Iniciativa de Reforço da Solidez Financeira das Instituições de Crédito explicaram aproximadamente 87% do total das alterações orçamentais ocorridas no total da despesa (efetiva e não efetiva) do Estado. Em menor grau, as alterações orçamentais decorrentes do âmbito da gestão flexível, equivalentes a 1000 M€ resultaram em grande medida da reafecção orçamental da verba prevista para a aquisição de material militar, a qual veio a ser aplicada em empréstimos de curto prazo a entidades públicas, ainda

¹⁶ Refira-se que o OE final já não inclui a referida dotação para aquisição de material militar.

¹⁷ Note-se que o parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE/2010 chamava a atenção para o facto das escolas secundárias e básicas registarem valores significativos naquela rubrica de carácter residual, “indiciando uma insuficiente especificação das despesas”.

¹⁸ Porque a dotação de “juros e outros encargos” do Estado foi reforçada em 72 M€, no âmbito da 2.ª alteração ao OE/2011.

¹⁹ A compensação entre a receita e a despesa com os juros da dívida pública dificulta a análise da execução orçamental, tal como referido no parágrafo n.º 28 do presente Parecer.

²⁰ Este reforço foi integralmente suportado pelo aumento de receita proveniente dos passivos financeiros.

no 1.º semestre.²¹ Destaque ainda para a “abertura de créditos especiais”, cujos reforços, no montante de 551 M€, derivaram de acréscimos de receita própria face à inscrita no orçamento inicial, bem como da integração de saldos de gerência anterior.²²

Tabela 10 – Alterações orçamentais em 2011 por classificação económica
(em milhões de euros)

| Classificação Económica | Orçamento Inicial (1) | Alterações Orçamentais | | | | Total (6)=(2)+..+(5) | Orçamento Final (7)=(1)+(6) |
|---|-----------------------|------------------------|-------------------------|---------------------------------------|------------------------------|----------------------|-----------------------------|
| | | Créditos Especiais (2) | Dotação provisional (3) | Alterações do Orçam. Retificativo (4) | Outras (Gestão flexível) (5) | | |
| Despesa Primária | 43 505,3 | 551,1 | 0,0 | 979,8 | -1 000,7 | 530,2 | 44 035,5 |
| Despesas Corrente Primária | 39 212,9 | 477,2 | 0,0 | 704,7 | 111,2 | 1 293,1 | 40 506,1 |
| Despesa com pessoal | 9 617,1 | 82,4 | 328,6 | - | 406,9 | 818,0 | 10 435,0 |
| Aquisição de bens e serviços | 1 983,1 | 90,6 | 59,5 | - | 23,9 | 174,1 | 2 157,1 |
| Transferências Correntes (<i>da qual</i>) | 25 774,7 | 70,4 | 352,5 | 322,6 | 12,7 | 758,2 | 26 533,0 |
| Administração Central | 14 256,8 | 29,7 | 324,4 | 322,6 | 9,0 | 685,7 | 14 942,4 |
| Administração Local | 1 900,8 | 1,1 | 10,0 | - | -3,5 | 7,6 | 1 908,3 |
| Subsídios | 622,7 | 0,0 | 0,0 | 5,1 | -9,0 | -3,9 | 618,8 |
| Outras despesas corr. | 1 215,3 | 233,8 | -740,7 | 377,0 | -323,4 | -453,3 | 762,1 |
| Despesas de Capital | 4 292,4 | 73,9 | 0,0 | 275,1 | -1 111,9 | -762,9 | 3 529,4 |
| Aquisição de Bens de capital | 672,5 | 70,2 | 0,4 | - | -47,2 | 23,3 | 695,9 |
| Transferências Capital (<i>da qual</i>) | 3 553,6 | 3,4 | 23,5 | 275,1 | -1 039,6 | -737,6 | 2 816,0 |
| Administração Central | 470,8 | 1,0 | 23,5 | - | -29,4 | -4,9 | 465,8 |
| Administração Local | 785,0 | 1,2 | - | - | -11,8 | -10,6 | 774,4 |
| Outras despesas de capital | 66,3 | 0,3 | -23,9 | - | -25,1 | -48,7 | 17,6 |
| Juros e outros encargos | 6 300,6 | 0,1 | 0,0 | 72,0 | 0,9 | 73,0 | 6 373,5 |
| Despesa Efetiva | 49 805,9 | 551,2 | 0,0 | 1 051,8 | -999,9 | 603,1 | 50 409,0 |
| Ativos financeiros | 11 060,1 | 0,0 | 0,0 | 11 053,4 | 999,9 | 12 053,3 | 23 113,4 |
| Empréstimos a curto prazo | 225,0 | | | 446,5 | 999,9 | 1 446,4 | 1 671,4 |
| Empréstimos a médio e longo prazo | 1 535,3 | | | 4 611,5 | | 4 611,5 | 6 146,7 |
| Ações e outras participações | 700,0 | | | 3 100,0 | | 3 100,0 | 3 800,0 |
| Outros ativos financeiros | 8 599,8 | | | 2 895,4 | | 2 895,4 | 11 495,2 |
| Passivos financeiros | 115 000,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 115 000,0 |
| Títulos a curto prazo | 100 499,0 | | | | -340,0 | -340,0 | 100 159,0 |
| Títulos a médio e longo prazo | 14 501,0 | | | | 340,0 | 340,0 | 14 841,0 |
| Outros passivos financeiros | 0,0 | | | | | 0,0 | 0,0 |
| Despesa não Efetiva | 126 060,1 | 0,0 | 0,0 | 11 053,4 | 999,9 | 12 053,3 | 138 113,4 |
| Transf. de capital para o FRDP | 1 870,0 | | | | | 0,0 | 1 870,0 |
| Despesa Total | 175 866,0 | 551,2 | 0,0 | 12 105,2 | 0,0 | 12 656,4 | 190 392,4 |

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

37 O reforço da dotação de ativos financeiros destinou-se sobretudo a dar cobertura às necessidades de financiamento de entidades do Setor Empresarial do Estado. O aumento da perceção de risco em torno da dívida da República Portuguesa, e a consequente dificuldade de financiamento das empresas do SEE ao longo do 1.º semestre de 2011, motivou, a partir do 2.º trimestre do ano, o reforço da dotação de empréstimos de curto prazo, através do recurso à gestão flexível. Numa primeira fase, procedeu-se à reafectação de verbas provenientes da dotação de empréstimos de médio e longo prazo (607,5 M€), assim como da verba que se encontrava prevista para a aquisição de material militar (1000 M€).²³ Com a aprovação da 2.ª alteração à Lei do OE/2011,

²¹ Estes financiamentos destinados a apoio de tesouraria vieram a ser reembolsados por aquelas entidades no final do ano.

²² Trata-se de reforços na despesa com contrapartida em acréscimo de receita.

²³ Esta verba inscrita no agrupamento de despesa relativo a “transferências de capital para outras sociedades não financeiras” (despesa efetiva) foi objeto de alteração orçamental por via da gestão flexível. Tal alteração resultou na anulação de verbas

reforçaram-se as dotações para apoio financeiro de entidades do SEE. As entidades públicas que relevam para o perímetro de consolidação das contas nacionais absorveram a totalidade deste novo reforço orçamental (8200 M€), do qual pouco menos de 2/3 (5200 M€) prestou-se à substituição de crédito bancário por financiamento do Estado.

38 Apesar de ter sido aprovado o reforço da dotação para pagamento de dívidas do BPN à CGD (3000 M€) no âmbito da 2.ª alteração ao OE/2011, este não se veio a concretizar em 2011.

Contrariamente ao que se encontrava refletido na execução orçamental provisória do mês de dezembro, que apontava para a utilização integral do reforço da dotação de despesa com ativos financeiros (8200 M€) aprovada na 2.ª alteração à lei do OE/2011, a Conta Geral do Estado reflete apenas uma concretização parcial daquele valor (5200 M€). Esta diferença decorreu do facto da dotação de 3000 M€ prevista para a recapitalização do BPN não ter sido executada em 2011.²⁴ Fora do âmbito da 2.ª alteração ao OE/2011, salienta-se a injeção de capital no BPN (600 M€) e a execução da garantia concedida pelo Estado às sociedades veículos criadas no âmbito da reestruturação do BPN (148 M€).

39 As alterações orçamentais com impacte no saldo traduziram-se num aumento global da despesa efetiva de 603 M€.

A aprovação da 2.ª alteração à lei do OE/2011 implicou um acréscimo de despesa no montante de 1051 M€, destinado na sua quase totalidade (93%): (i) ao reforço da dotação provisional (377 M€), (ii) à cobertura das necessidades de financiamento do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e da Caixa Geral de Aposentações (CGA), num total de 323 M€ e (iii) à regularização de responsabilidades financeiras no âmbito das concessões rodoviárias (275M€). Por outro lado, a abertura de créditos especiais implicou um aumento da despesa em 551 M€, o qual decorreu sobretudo da integração de saldos de gerência anterior e, em menor escala, do acréscimo de cobrança de receita própria face à inscrita no OE/2011. Por fim, as alterações orçamentais no âmbito da gestão flexível visaram sobretudo reforçar o apoio financeiro do Estado a empresas do setor empresarial do Estado, por contrapartida de uma redução da despesa efetiva de 1000 M€.

inscritas naquele agrupamento de despesa por contrapartida do reforço da dotação orçamental de ativos financeiros - empréstimos de curto prazo para entidades públicas (despesa não efetiva).

²⁴ De acordo com os esclarecimentos solicitados à DGO e obtida por esta junto da DGTF, a operação não se concretizou pelo facto não terem sido preenchidos todos os requisitos necessários à concessão do referido empréstimo. Sobre esta questão, o parecer do Tribunal de Contas à CGE/2011 acrescenta que, no âmbito do contraditório, o IGCP esclareceu que a "Amortização de dívidas da PARUPS e PARVALOREM num montante de EUR 3 mil milhões (a despesa chegou a ser contabilizada pela DGO em 31/12/2011, mas foi depois estornada até 15/02/2012" [não se concretizou] " porque se acordou com a missão da EU/FMI adiar esses pagamentos)"

Tabela 11 – Alterações orçamentais por classificação orgânica em 2011
(em milhões de euros)

| Classificação Orgânica | Orçamento Inicial (1) | Alterações Orçamentais | | | | Total (6) =(2)+..+(5) | Orçamento Final (7)=(1)+(6) |
|--|-----------------------|------------------------|-------------------------|---------------------------------------|------------------------------|-----------------------|-----------------------------|
| | | Créditos Especiais (2) | Dotação provisional (3) | Alterações do Orçam. Retificativo (4) | Outras (Gestão flexível) (5) | | |
| Encargos Gerais do Estado | 3 028,9 | 5,9 | - | - | 0,0 | 5,9 | 3 034,8 |
| Presidência de Conselho de Ministros | 397,8 | 3,7 | 4,0 | - | -0,2 | 7,5 | 405,3 |
| Finanças e Administração Pública | 16 482,9 | 51,1 | -750,6 | 901,8 | -1 000,1 | -797,8 | 15 685,1 |
| Negócios Estrangeiros | 363,4 | 20,9 | - | - | -2,2 | 18,7 | 382,1 |
| Defesa Nacional | 2 068,1 | 82,2 | 95,3 | - | -3,6 | 173,9 | 2 242,1 |
| Administração Interna | 1 822,9 | 69,8 | 239,1 | - | 2,8 | 311,7 | 2 134,6 |
| Justiça | 1 346,3 | 53,9 | 312,3 | - | 0,0 | 366,2 | 1 712,6 |
| Economia e Emprego | 349,2 | 4,2 | - | - | 0,0 | 4,2 | 353,4 |
| Agricultura, Mar, Amb. e Orden. Território | 727,6 | 7,2 | 23,5 | - | 3,4 | 34,1 | 761,7 |
| Saúde | 8 249,8 | 5,1 | - | 150,0 | 0,0 | 155,1 | 8 404,9 |
| Educação e Ciência | 8 203,5 | 245,9 | 76,4 | - | 0,0 | 322,3 | 8 525,9 |
| Solidariedade e Segurança Social | 6 765,4 | 1,2 | - | - | 0,0 | 1,2 | 6 766,6 |
| Despesa efetiva | 49 805,8 | 551,2 | 0,0 | 1 051,8 | -999,9 | 603,1 | 50 409,0 |

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

40 Em 2011, os reforços orçamentais decorrentes da utilização da dotação provisional ascenderam a 776 M€. Parte desta verba teve contrapartida no reforço da dotação provisional aprovado na 2.^a alteração à lei do OE/2011 (377M€).²⁵ A necessidade de reforço das dotações orçamentais concentrou-se, sobretudo, ao nível dos agrupamentos de despesa com pessoal e transferências correntes (muito em particular, as relativas à administração central). Com efeito, a cobertura dos encargos com remunerações das forças de segurança (PSP e GNR) e do Ministério da Educação e Ciência, a par do cumprimento de responsabilidades com pessoal nos três ramos das Forças Armadas (Marinha, Exército e Força Aérea) terão justificado pouco mais de 2/5 do total da utilização da dotação provisional. O reforço das transferências para a administração central prendeu-se com as necessidades de financiamento do sistema judicial e destinou-se à cobertura de despesas de funcionamento, nomeadamente para liquidação de encargos com mais de 90 dias.²⁶ Em menor escala, destaca-se o reforço orçamental do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP) para cumprimento de compromissos financeiros no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER), relativos ao financiamento nacional e o pagamento de bolsas de estudo do ensino secundário e encargos relativos ao ensino superior.

²⁵ A dotação provisional prevista no OE/2011 foi de 400 M€, a qual se encontrava refletida nos agrupamentos de "Outra despesa corrente" (350M€) e "Outra despesa de capital" (50M€).

²⁶ Ao Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça, I.P.

Caixa 3 – Impacte orçamental da 1.ª e da 2.ª alteração à lei do OE/2012

No quadro da execução orçamental de 2011, os desenvolvimentos orçamentais ocorridos na primeira metade do ano e a necessidade de cumprimento das medidas relativas ao reforço e estabilidade financeira do setor bancário constantes no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (MoU), obrigaram à apresentação de duas alterações à Lei do Orçamento de Estado para 2011 (Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro). Com impacte significativo no total da despesa (efetiva e não efetiva), a entrada em vigor destas alterações veio a ocorrer no segundo semestre daquele ano:

1.ª Alteração ao OE/2011 (Lei n.º 48/2011 de 26 de agosto): No cumprimento do previsto nos pontos 2.1 e 2.4 do MoU esta alteração visou:¹

- elevar a dotação de ativos financeiros destinada à capitalização das instituições de crédito em 2 853,8 M€, (de 9 146 M€ para 12 000 M€), no âmbito da Iniciativa de Reforço da Solidez Financeira das Instituições de Crédito;

2.ª Alteração ao OE/2011 (Lei n.º 60-A/2011 de 30 de novembro): Esta alteração destinou-se a assegurar a cobertura de desvios orçamentais identificados no decurso da execução orçamental, designadamente as necessidades decorrentes:²

- do financiamento de entidades do Setor Empresarial do Estado e do pagamento de dívidas do Banco Português de Negócios à Caixa Geral de Depósitos;
- da cobertura das despesas com pessoal dos ministérios da Educação e Ciência, Justiça, Administração Interna e Defesa Nacional, a assegurar através do reforço da dotação provisional em 377 M€;
- do financiamento da CGA (172,6 M€), em resultado da quebra das contribuições sociais, e do SNS (150 M€) para regularização de pagamentos em atraso;
- da regularização de responsabilidades financeiras no âmbito das concessões rodoviárias (263,9 M€), bem como do cumprimento das contribuições multilaterais em organizações financeiras internacionais (11,6 M€) e ainda o reforço de subsídios (5,1 M€), todas estas asseguradas pelo reforço do Capítulo 60 “Despesas Excepcionais”, na parte relativa a despesa efetiva.
- do acréscimo de encargos associados às comissões a pagar no âmbito do Plano de Assistência Económica e Financeira (PAEF), implicando o aumento da dotação relativa a juros e encargos da dívida pública (72 M€).

Figura 1 – Impacte orçamental da 2.ª alteração ao OE/2011

| Subsetor Estado | | | | Subsetor SFA | | | |
|----------------------------|--------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|------------|
| Receita | | Despesa | | Receita | | Despesa | |
| Imp. Diretos | 840 | Juros | 72 | Quotas e Contrib. CGA | -173 | | |
| Imp. Indiretos | 40 | Transf. Correntes | 323 | Transf. Correntes | 323 | Aq. Bens e Serv. | 150 |
| | | CGA | 173 | CGA | 173 | | |
| | | SNS | 150 | SNS | 150 | | |
| | | Subsídios | 5 | | | | |
| | | Outra Desp. Corrente | 377 | | | | |
| | | Dot. provisional | 377 | | | | |
| | | Outras Transf. Capital | 275 | | | | |
| Receita Efetiva | 880 | Despesa Efetiva | 1 052 | Receita Efetiva | 150 | Despesa Efetiva | 150 |
| Saldo Global | -172 | | | Saldo Global | 0 | | |
| ----- | | | | | | | |
| Activos Financ. | 0 | Activos Financ. | 8 200 | Activos Financeiros | 0 | Activos Financ. | 0 |
| Passivos Financ. | 8 371 | Passivos Financ. | 0 | Passivos Financeiros | 0 | Passivos Financ. | 0 |
| Receita não efetiva | 8 371 | Despesa não efetiva | 8 200 | Receita não efetiva | 0 | Despesa não efetiva | 0 |
| Receita Total | 9 251 | Despesa Total | 9 251 | Receita Total | 150 | Despesa Total | 150 |

¹ Sem impacte na despesa, incluiu-se igualmente no âmbito da 1.ª alteração ao OE/2011, o aumento das responsabilidades contingentes do Estado. Com efeito, aquela alteração veio a estabelecer o aumento do limite para a concessão extraordinária de garantias pessoais do Estado a Instituições de Crédito para reforço da estabilidade financeira e da disponibilidade de liquidez nos mercados financeiros de 20,2 mil M€ para 35 mil M€.

² Os reforços na despesa decorrentes da aplicação da 2.ª alteração ao OE/2012 foram compensados em parte pela incorporação de previsões de receitas adicionais relativas à: i) Aplicação da sobretaxa extraordinária de 3,5% em sede de IRS (840 M€) e; ii) Colocação da eletricidade e do gás natural na lista dos bens e serviços sujeitos à taxa normal de Imposto sobre o Valor Acrescentado (40 M€).

III.2.3.4 Não efetiva, por classificação económica

Na presente secção apresenta-se a análise da despesa relacionada com operações financeiras, a qual, recorde-se, não tem impacte no saldo global em contabilidade pública. A análise desagregada dos ativos e passivos financeiros apresentada nesta secção representa um acréscimo face àquela que se encontra no relatório da CGE/2011.

41 Em 2011, a despesa com ativos e passivos financeiros foi inferior à prevista. O grau de execução destes dois importantes agrupamentos de despesa não efetiva foi de 87,2%. No âmbito da despesa com ativos financeiros, salienta-se o facto de a Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira (IREF) não ter sido utilizada na recapitalização do setor bancário em 2011, à semelhança do sucedido em 2010.²⁷ Sublinha-se também o menor nível de amortizações de títulos de curto prazo, que contribuiu para um grau de execução da despesa com passivos igualmente baixo (88,3%). Face ao OE final, que incorpora as modificações aprovadas no âmbito da 1.ª e 2.ª alteração ao OE/2011, o grau de execução foi ainda mais baixo (79,6%).²⁸ Para este menor grau contribuiu exclusivamente a despesa com ativos financeiros, uma vez que uma parte daquelas alterações orçamentais acabou por não ter qualquer execução.²⁹

42 A escassa utilização de verbas destinadas ao reforço da estabilidade financeira explicou o baixo grau de execução orçamental da despesa com ativos financeiros em 2011. Apenas a contribuição portuguesa para o empréstimo à Grécia, de 554,8 M€, se enquadrou no âmbito da IREF, (ainda assim, um financiamento, inferior, em 201,3 M€ ao previsto inicialmente). O aumento para 12 000 M€ da dotação de ativos financeiros destinados à recapitalização das instituições de crédito aprovada na 1.ª alteração à Lei do OE/2011 (mais 2853,8 M€ que o previsto no OE inicial) acabou por não se executar em 2011.³⁰ Deste modo, a execução da despesa com ativos financeiros no âmbito do capítulo 60 do OE – Despesa excecionais - totalizou 8380 M€, traduzindo um grau de execução de 36,3% face à previsão corrigida.

²⁷ A dotação prevista no OE/2011 para Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira era de 9146,2M€, a qual incluía 756,1 M€ relativos à contribuição portuguesa para o empréstimo de médio e longo prazo concedido à Grécia. Recorde-se que relativamente a este último, a Lei n.º8-A/2010, de 18 de maio, aprovou um regime “que viabiliza a possibilidade de o Governo conceder empréstimos, realizar outras operações de crédito ativas a Estados membros da zona euro e prestar garantias pessoais do Estado a operações que visem o financiamento desses Estados, no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira.”

²⁸ Recorde-se que a 1.ª alteração à lei do OE/2011 contemplou um aumento da dotação da despesa com ativos financeiros em 2853,8 M€. A 2.ª alteração ao OE/2011 aprovada em novembro estabeleceu um novo reforço daquela dotação de despesa em 8200 M€.

²⁹ Neste âmbito, sublinham-se o aumento da dotação de ativos financeiros destinado à recapitalização das instituições de crédito em 2 853,8 M€, (de 9 146 M€ para 12 000 M€), no quadro da Iniciativa de Reforço da Solidez Financeira das Instituições de Crédito, aprovada na 1.ª alteração à Lei do OE/2011, assim como a dotação de 3000 M€ prevista para a recapitalização do BPN, aprovada na 2.ª alteração à Lei do OE/2011.

³⁰ Lei n.º 48/2011 de 26 de agosto.

Tabela 12 – Desvios da despesa não efetiva face ao OE/2011
(em milhões de euros e em percentagem)

| | OE/2011 (M€) | | Execução Orçamental | | | Incluindo IREF | | Excluindo a IREF | |
|---|-----------------|----------------|---------------------|---------------------------|-------------------------|------------------------------|----------------------------|------------------------------|----------------------------|
| | | | | | | Desvio face ao OE-inicial | Desvio face ao OE-final | Desvio face ao OE-inicial | Desvio face ao OE-final |
| | OE-inicial | OE-final | M€ | Grau de exec. (%) | | M€ | M€ | M€ | M€ |
| | (1) | (2) | (3) | OE-inicial (4)=(3)/(1) | OE-final (5)=(3)/(2) | (6)=(3)-(1) | (7)=(3)-(2) | (8)=(6)-(4) | (9)=(7)-(5) |
| Despesa com Ativos Financeiros | 11 060 | 23 113 | 8 380 | 75,8 | 36,3 | -2 680 | -14 733 | 5 911 | -3 288 |
| Empréstimos a curto prazo | 225 | 1 671 | 1 656 | 736,0 | 99,1 | 1 431 | -15 | 1 431 | -15 |
| Emprést. médio e longo prazo <i>(da qual)</i> | 1 535 | 6 147 | 5 738 | 373,7 | 93,3 | 4 203 | -409 | 4 404 | -207 |
| Iniciativa p/ Reforço da Estab. Fin. | 756 | 756 | 555 | 73,4 | 73,4 | -201 | -201 | | |
| Ações e outras participações | 834 | 3 834 | 814 | 97,7 | 21,2 | -20 | -3 020 | -20 | -3 020 |
| Outros ativos financeiros <i>(da qual)</i> | 8 466 | 11 461 | 172 | 2,0 | 1,5 | -8 294 | -11 290 | 96 | -46 |
| Iniciativa p/ Reforço da Estab. Fin. | 8 390 | 11 244 | 0 | 0,0 | 0,0 | -8 390 | -11 244 | | |
| Despesas com Passivos Financeiros | 115 000 | 115 000 | 101 585 | 88,3 | 88,3 | -13 415 | -13 415 | -13 415 | -13 415 |
| Títulos a curto prazo | 100 499 | 100 159 | 87 480 | 87,0 | 87,3 | -13 019 | -12 679 | -13 019 | -12 679 |
| Títulos a médio e longo prazos | 14 501 | 14 841 | 14 106 | 97,3 | 95,0 | -395 | -735 | -395 | -735 |
| Outros passivos financeiros | 0 | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Despesa Não Efetiva | 126 060 | 138 113 | 109 965 | 87,2 | 79,6 | -16 095 | -28 148 | -7 504 | -16 703 |

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. Nota: o desvio é calculado como a diferença entre a execução e o orçamentado. Um desvio favorável

43 Excluindo o efeito da IREF, a despesa com ativos financeiros decorreu sobretudo de empréstimos do Estado a entidades públicas reclassificadas (EPR). Devido ao programa de substituição de crédito bancário por financiamento do Estado a EPR, o total de empréstimos concedidos em 2011 totalizou 6784 M€, mais 5934 M€ do que o previsto inicialmente.³¹ A maioria destes empréstimos resultou da 2.ª alteração à Lei do OE/2011, a qual se destinou sobretudo a assegurar as necessidades de financiamento de entidades do Setor Empresarial do Estado. A verba de 1000 M€, inicialmente destinada à aquisição de material militar, foi reafectada para este efeito, contribuindo também para reforçar os empréstimos a entidades públicas reclassificadas.³² Em menor escala, e a contribuir também para aumentar o esforço financeiro do Estado saliente-se a despesa com: (i) as ações e outras participações (814,4 M€), nas quais se inclui a dotação de capital atribuída ao BPN (600 M€) e às empresas públicas não financeiras (105 M€)³³ e (ii) a execução de garantias concedidas pelo Estado (161 M€), sobretudo no âmbito da privatização do Banco Português de Negócios (146,8 M€).³⁴

³¹ Neste âmbito destacam-se os empréstimos de médio e longo prazo, num total de 5128 M€, os quais foram repartidos pelas seguintes empresas: REFER (2063 M€); Estradas de Portugal (1705 M€); Metropolitano de Lisboa (614M€), Metro do Porto (593 M€); RTP (150 M€) e Viana Pólis (3 M€).

³² Recorde-se que a dotação orçamental destinada ao pagamento do material militar de sub-superfície encontrava-se prevista no OE/2011. A antecipação do seu pagamento para o exercício orçamental de 2010 veio a decidir-se e a concretizar-se já após a apresentação e discussão do OE/2011.

³³ As sociedades não financeiras que beneficiaram destas dotações de capital foram: RTP, S.A. (66 M€), Parque Expo (35 M€) e SIMAB (4 M€).

³⁴ De acordo com o parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE/2011, a incapacidade das sociedades-veículo do BPN liquidarem a primeira prestação dos seus empréstimos, devida no final do ano a título de juros, obrigou a que o Estado procedesse ao pagamento da primeira prestação de juros dos empréstimos obrigacionistas das sociedades PARVALOREM (111,7 M€) e PARUPS (35,2 M€).

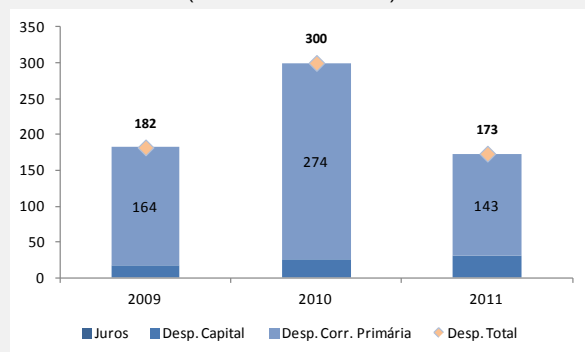
44 A despesa com passivos financeiros foi inferior à prevista inicialmente. Em 2011, a despesa com ativos financeiros ascendeu a 101,6 mil M€, refletindo um grau de execução de 88,3%. Para este resultado terá contribuído o menor *roll-over* que o previsto em instrumentos de dívida pública de curto prazo, também em resultado da substituição desse financiamento pelo do PAEF. De salientar, por fim, que as duas alterações aprovadas à Lei do Orçamento de Estado para 2011 não aumentaram a dotação global de despesa com passivos financeiros.

Caixa 4 – Encargos assumidos e não pagos

Os Encargos Assumidos e Não Pagos (EANP) constituem um instrumento relevante para o apuramento da despesa segundo o princípio de especialização do exercício. Não obstante a relevância dos EANP, na CGE/2011 não consta o *stock* no final do período, nem um referencial para efeitos de comparação.¹

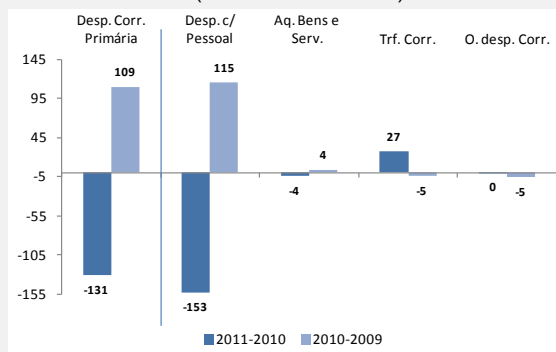
Tendo por base a informação publicada nas diversas CGE, constata-se que o aumento dos EANP em 2011 foi inferior ao verificado nos dois anos anteriores. A despesa incorrida no ano de 2011 e que ficou por pagar totalizou 173 M€, significando uma redução para quase metade quando comparada com a verificada no ano anterior (300 M€). Para esta variação contribuíram as despesas com pessoal (-153 M€), sobretudo as relativas à segurança social (-144 M€), designadamente as que se relacionam com os encargos com a saúde (-90 M€). A redução do volume de despesa por pagar em 2011 foi possível, sobretudo, devido ao reforço da dotação provisional aprovado no âmbito da 2.ª alteração ao OE/2011, destinado à cobertura das despesas com pessoal, principalmente nos ministérios da Justiça e Administração Interna.

Gráfico 14 – Encargos assumidos e não pagos
(em milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Gráfico 15 – Despesa por pagar
(em milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

A despesa corrente primária foi responsável pelo aumento em mais de 3/4 dos EANP em 2011. Cerca de 82,2% do aumento dos encargos assumidos e não pagos (+173 M€) ocorreu no âmbito da despesa corrente primária (143 M€), na sua grande maioria transferências correntes (63 M€) e aquisição de bens e serviços (47 M€).²

A despesa de capital explica os restantes EANP (31 M€), os quais se devem sobretudo à aquisição de bens de capital (23,4 M€), um aumento superior ao registado nos dois anos anteriores.³

¹ Recorde-se que no âmbito do PAEF, o Memorando de Entendimento Técnico definiu metas quantitativas relativas à redução do *stock* de “pagamentos em atraso” (domésticos) tendo por âncora o valor da dívida (não financeira) por pagar há mais de 90 dias, com referência ao final de junho de 2011. Todavia, a CGE/2011 é omissa quanto à avaliação daquelas metas quantitativas durante a 2.ª metade do ano de 2011.

² O aumento dos EANP ao nível das transferências correntes respeita sobretudo a “contribuições e quotizações para organizações internacionais” sendo que, ao nível da aquisição de bens e serviços, o aumento daqueles encargos é justificado em mais de 2/3 pelos seguintes serviços: Direção-Geral dos Serviços Prisionais; Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.; Serviços de Estrangeiros e Fronteiras e Direção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo.

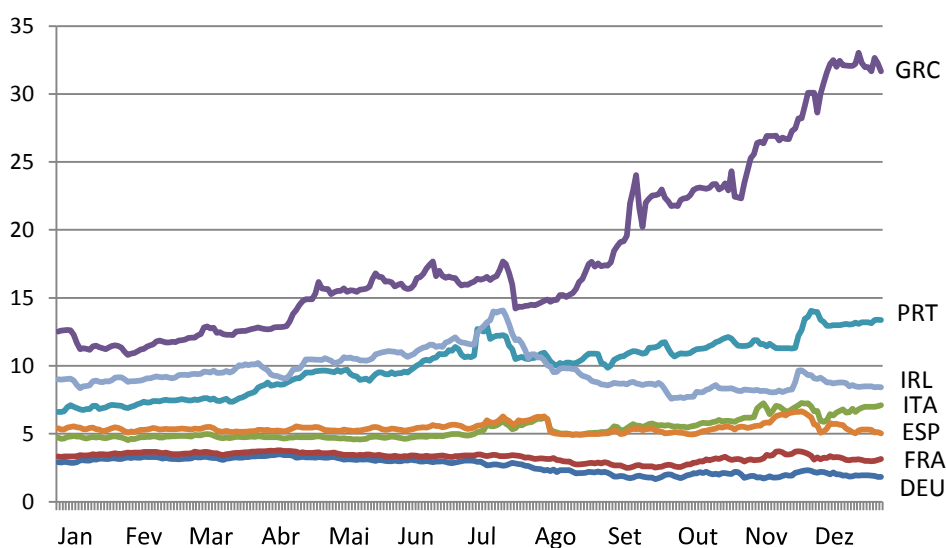
³ Mais de metade do aumento dos EANP relativos à aquisição de bens de capital foi devido à Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Regional.

III.2.4 Dívida direta e garantias

III.2.4.1 Dívida direta

45 Em 2011, o financiamento da República Portuguesa passou a ser efetuado essencialmente por intermédio de canais oficiais. O ano de 2011 foi marcado pelo agudizar da crise profunda do mercado europeu de dívida soberana, com repercussões importantes ao nível do financiamento público e privado, em particular a partir de maio de 2011, altura em que Portugal acordou com a CE, BCE e FMI um programa de assistência económica e financeira. Com efeito, os financiamentos oficiais da dívida pública passaram a ser dominantes, uma vez que a maior parte das necessidades passou a ser financiada pelos empréstimos acordados no âmbito do PAEF.

Gráfico 16 – Taxas de rendibilidade de Obrigações do Tesouro em 2011
(em percentagem)



Fonte: Bloomberg | Nota: A taxa de rendibilidade é referente a títulos da dívida pública com uma maturidade residual de 10 anos.

46 A profunda alteração ocorrida ao nível do financiamento externo à economia portuguesa teve como consequência um desvio das necessidades brutas de financiamento do Estado face à previsão inicial. Em 2011, as necessidades líquidas de financiamento do subsector Estado, apuradas na ótica da contabilidade pública, atingiram 14,3 mil M€, menos 2,9 mil M€ do que no ano anterior. Esta redução é explicada pela diminuição do défice primário em cerca de 8,3 mil M€, que foi compensada por um aumento significativo de outras componentes, nomeadamente os juros e a aquisição líquida de ativos financeiros. De acordo com a informação prestada no relatório da CGE/2011, esta última está sobretudo relacionada com o facto de algumas empresas do setor empresarial do Estado, integradas no perímetro de consolidação das administrações públicas, terem tido dificuldade em satisfazer as suas necessidades de financiamento no mercado, tendo o Estado suprido essas necessidades num montante de cerca de 5 mil M€. Em virtude da profunda alteração do financiamento externo à economia portuguesa, as necessidades brutas de financiamento do Estado desviaram-se face à previsão inicialmente considerada no OE/2011 em cerca de 3,5 mil M€.

Tabela 13 – Necessidades de Financiamento do Estado

(em milhões de euros)

| | 2009 | 2010 | 2011 | Variação homóloga | |
|---|--------|--------|--------|-------------------|--------|
| | | | | em valor | em % |
| Necessidades líquidas de financiamento | 15 774 | 17 136 | 14 277 | -2 859 | -16,7 |
| Défice primário | 9 051 | 9 307 | 1 005 | -8 302 | -89,2 |
| Juros e outros encargos | 5 007 | 4 972 | 6 039 | 1 068 | 21,5 |
| Outros (1) | 1 717 | 2 858 | 7 233 | 4 376 | 153,1 |
| Amortizações e anulações | 25 696 | 32 245 | 39 707 | 7 462 | 23,1 |
| Certificado de Aforro | 1 174 | 1 920 | 4 820 | 2 900 | 151,0 |
| Curto prazo em euros | 17 837 | 21 777 | 25 321 | 3 544 | 16,3 |
| Médio e longo prazo em euros | 6 044 | 7 709 | 9 591 | 1 882 | 24,4 |
| Outros (2) | 641 | 838 | -26 | -864 | -103,1 |
| Necessidades Brutas de Financiamento | 41 470 | 49 381 | 53 984 | 7 912 | 9,3 |

Fonte: Ministério das Finanças e IGCP. | Notas: As amortizações e anulações referem-se a dívida fundada. (1) Inclui a aquisição líquida de ativos financeiros, o reforço da estabilidade financeira, a dotação para o FRDP e a receita de privatizações utilizada para a amortização da dívida (esta última com um contributo negativo). (2) Inclui a dívida em moeda não euro e os fluxos de capital de *swaps*.

47 O financiamento concretizou-se essencialmente através de empréstimos ao abrigo do PAEF. As necessidades líquidas de financiamento de 2011 foram satisfeitas, sobretudo, através dos empréstimos concedidos no âmbito do PAEF, num montante de 34,2 mil M€, ao valor de encaixe. Estes empréstimos serviram não só para financiar as necessidades líquidas de financiamento, mas também para satisfazer as amortizações (líquidas) de outros instrumentos: em Bilhetes do Tesouro (6,8 mil M€), em Certificados de Aforro (4,1 mil M€), e em Obrigações do Tesouro (2,2 mil M€). As amortizações de dívida fundada totalizaram 39,7 mil M€, com o volume relativo aos instrumentos de curto prazo a atingir 25,3 mil M€, às Obrigações do Tesouro 9,6 mil M€, e aos Certificados de Aforro 4,8 mil M€. Assim, as necessidades brutas de financiamento atingiram cerca de 54 mil M€ em 2011, tendo-se verificado um aumento de 9,3 % face ao ano anterior.

Tabela 14 – Composição do Financiamento

(em milhões de euros)

| | 2010 | | | 2011 | | |
|-----------------------------------|---------------|---------------|-----------------|---------------|---------------|-----------------|
| | Emissões | Amortizações | Financ. Líquido | Emissões | Amortizações | Financ. Líquido |
| Obrigações do Tesouro (taxa fixa) | 21 446 | 7 709 | 13 737 | 7 321 | 9 491 | -2 170 |
| Bilhetes do Tesouro | 19 261 | 17 231 | 2 030 | 12 461 | 19 261 | -6 800 |
| Certificados de Aforro | 520 | 1 920 | -1 400 | 371 | 4 457 | -4 086 |
| Certificados do Tesouro | 685 | 0 | 685 | 986 | 363 | 623 |
| Assistência financeira | | | | 34 221 | 0 | 34 221 |
| Outros | 9 260 | 5 384 | 3 876 | 5 921 | 6 135 | -214 |
| Total | 51 171 | 32 245 | 18 926 | 61 281 | 39 707 | 21 574 |

Fonte: Ministério das Finanças e IGCP.

48 No ano de 2011, o stock da dívida direta do Estado aumentou face ao que se registou no final de 2010. No final de 2011, a dívida direta do Estado ascendeu a 174,9 mil M€, o que representou um acréscimo de 23,1 mil M€ relativamente ao final de 2010. Esse acréscimo é justificado sobretudo pelo financiamento do défice público, pela aquisição líquida de ativos financeiros e pela constituição de depósitos ao abrigo do PAEF. Com o pedido de assistência internacional, a República Portuguesa deixou de emitir instrumentos de dívida de médio e longo prazo no mercado. Os instrumentos de curto prazo também reduziram a sua importância no stock da dívida, sendo de destacar a diminuição do peso dos Bilhetes do Tesouro, de 12,7 para 7,1%. Verificou-se ainda uma redução significativa do stock de Certificados de Aforro de 4,1 mil M€, que foi só parcialmente compensada por um aumento dos Certificados do Tesouro, pelo que o peso destes instrumentos na dívida direta do Estado diminuiu de 10,7 para 7,2%. Os empréstimos concedidos ao abrigo do PAEF ascenderam, ao valor nominal, a um total de 35,9 mil M€, representando mais de 20% do stock total de dívida.

Tabela 15 – Dívida Direta do Estado
(stock no final do ano, em milhões de euros e em percentagem)

| | Dez-09 | Dez-10 | Dez-11 | Variação homóloga | |
|---------------------|----------------|----------------|----------------|-------------------|-------------|
| | | | | em M€ | em % |
| Titulada | 115 794 | 134 242 | 125 743 | -8 499 | -6,3 |
| Curto prazo | 22 909 | 24 946 | 17 236 | -7 710 | -30,9 |
| Médio e longo prazo | 92 885 | 109 296 | 108 507 | -789 | -0,7 |
| Não titulada | 16 951 | 17 533 | 13 284 | -4 249 | -24,2 |
| Cert. Aforro | 16 871 | 15 471 | 11 384 | -4 087 | -26,4 |
| Cert. do Tesouro | 0 | 685 | 1 308 | 623 | 90,9 |
| Outra | 80 | 1 377 | 592 | -785 | -57,0 |
| Assist. Financeira | | | 35 862 | | |
| Total | 132 747 | 151 775 | 174 895 | 23 120 | 15,2 |
| Por memória: | | | | | |
| Transaccionável | 112 009 | 129 354 | 121 670 | -7 684 | -5,9 |
| Não Transaccionável | 20 738 | 22 420 | 53 225 | 30 805 | 137,4 |
| Euro | 130 701 | 149 435 | 159 134 | 9 699 | 6,5 |
| Não euro | 2 046 | 2 340 | 15 761 | 13 421 | 573,5 |

Fontes: Ministério das Finanças, IGCP e cálculos da UTAO. | Notas: A dívida direta do Estado corresponde aos passivos do subsector Estado. De acordo com o Regulamento (CE) n.º 3605/93 do Conselho, de 22 de novembro, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 475/2000 do Conselho, de 28 de fevereiro, a dívida pública de Maastricht corresponde à totalidade das responsabilidades brutas consolidadas do setor das administrações públicas, expressas em termos nominais. No final de 2011, a dívida direta do Estado ascendeu a 174,9 mil M€ (102,3% do PIB), enquanto a dívida das administrações públicas, calculada de acordo com as regras acima definidas, atingiu 184,7 mil M€ (108,1% do PIB), segundo a notificação do INE ao Eurostat de 30 de setembro de 2012.

49 Os juros e outros encargos aumentaram comparativamente a 2010, ainda assim para um valor inferior ao inicialmente orçamentado. Também a taxa de juro implícita da dívida direta do Estado, calculada como o rácio entre o valor dos juros do ano (avaliado na ótica da contabilidade pública) e o stock da dívida do ano anterior, evidenciou um aumento, passando de 3,7% em 2010 para 4,0% em 2011. Este acréscimo refletiu o significativo incremento anual da dívida pública, mas também a subida das taxas de juro. Para esta variação contribuiu sobretudo o efeito volume associado ao aumento do stock da dívida. A contribuição do efeito preço foi mais reduzida e deveu-se ao aumento da taxa de juro implícita na dívida pública. Relativamente ao previsto inicialmente no OE/2011, a execução veio a revelar-se inferior em 261,4 M€, tendo contribuído para esta diferença os juros

recebidos da aplicação de excedentes de tesouraria (mais elevados do que o antecipado pelos motivos atrás identificados) em cerca de 259 M€. ³⁵ A este respeito, note-se que o saldo de tesouraria passou de 2,6 mil M€, no final de 2010, para 12,9M€, no final de 2011, sendo composto essencialmente por aplicações financeiras junto de instituições financeiras monetárias (incluindo o banco central). ³⁶ Adicionalmente, não será de excluir a existência de uma sobre orçamentação das despesas com juros no OE/2011. Refira-se, a este propósito, uma análise do Conselho de Finanças Públicas (ao DEO/2012-16) que concluiu que tem vindo a existir uma sobrestimação das despesas com juros, o que “tanto pode ser o resultado de previsões prudentes relativas a juros, como do desejo de criar uma almofada para acomodar excessos de despesa em outras áreas”. No que respeita aos “outros encargos”, o valor ascendeu a 263 M€ em 2011, o que compara com valores relativamente reduzidos nos anos precedentes. A variação em 2011 é explicada pelas comissões de emissão dos empréstimos no âmbito do PAEF.

Tabela 16 – Juros e outros encargos com a dívida direta do Estado
(em milhões de euros e em percentagem)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------------------------------|-------|-------|-------|--------|
| Juros (em M€) | 4 855 | 4 973 | 4 944 | 5 776 |
| Outros encargos (em M€) | 30 | 32 | 27 | 263 |
| Peso dos juros no PIB (em %) | 2,8 | 3,0 | 2,9 | 3,4 |
| Taxa de juro implícita (em %) | 4,3 | 4,2 | 3,7 | 3,8 |
| Por memória: | | | | |
| Situação de tesouraria (dez.) | 2 763 | 1 590 | 2 638 | 12 946 |

Fontes: IGCP, INE, Tribunal de Contas e cálculos da UTAO. | Nota: A taxa de juro implícita na dívida é obtida a partir do quociente entre as despesas com juros do ano t e o *stock* da dívida direta do Estado de final do ano t-1. Os outros encargos refletem nomeadamente custos associados à colocação de dívida no mercado (emissão, distribuição e amortização e custódia de títulos), comissão de gestão do IGCP e outras despesas relacionadas com a obtenção de notação de risco de crédito para a República. No que se refere ao ano 2011, àqueles encargos acrescem as comissões pagas no âmbito do PAEF.

50 Dependendo da opção de contabilização utilizada para a margem do FEEF, o valor dos juros e outros encargos poderá ser significativamente superior na ótica da contabilidade pública. Os empréstimos no âmbito do FEEF contemplaram, na sua formulação inicial, uma amortização parcial imediata (*Loan Specific Cash Buffer*) a cada utilização do empréstimo e que se destinava a constituir uma reserva de liquidez. No que se refere à taxa de juro, esta é composta por duas parcelas, uma equivalente ao custo de financiamento do FEEF e outra designada por margem (que se traduz num acréscimo face à taxa). Em 2011 foi tomada a decisão de abolir a margem nos empréstimos do FEEF a Portugal, ainda assim esta aplicou-se aos primeiros desembolsos. De acordo

³⁵ Uma parte deste montante (46,8 M€) diz respeito a juros do empréstimo concedido à Grécia. Note-se que o Tribunal de Contas refere no seu Parecer à CGE/2011 que “não se tratando de juros de uma aplicação de tesouraria, o abatimento efetuado não tem cobertura legal. Em consequência, a despesa com juros está subavaliada em € 46,8 M e a receita do Estado com juros da propriedade está igualmente subavaliada no mesmo montante. Assim, o procedimento adotado pelo IGCP traduziu-se numa desorçamentação de encargos com juros da dívida pública e violou o princípio orçamental da não compensação” (pág. 135).

³⁶ Note-se que a receita de juros (decorrente de operações associadas à emissão e gestão da dívida pública direta do Estado e/ou à gestão da tesouraria do Estado) é abatida à despesa com juros da dívida pública. Esta prática é uma exceção ao princípio orçamental da não compensação e constituiu uma limitação à análise das despesas com juros e outros encargos uma vez que os valores assim apurados resultam inferiores aos efetivamente suportados com a dívida direta do Estado.

com o Tribunal de Contas, “a amortização da reserva foi deduzida ao produto do empréstimo, compensando-se uma despesa com amortizações com a receita do próprio produto de emissão, com violação do princípio orçamental da não compensação consagrado na LEO. Verifica-se que a margem pré-paga de juros foi considerada menos-valia e, assim, este encargo, que constituiria uma despesa corrente de valor muito significativo, está omissa na CGE, o que contraria o princípio orçamental da unidade e universalidade.” Caso a margem pré-paga fosse contabilizada como defende o Tribunal de Contas, o encargo total com juros de dívida pública, em 2011, aumentaria 1 101 M€ passando para 7253 M€ (representando um acréscimo muito significativo de 0,6 p.p. do PIB na despesa em contabilidade pública). Saliente-se, porém, que o IGCP argumenta que “Conforme resulta dos contratos, a taxa de juro fixa destes empréstimos é composta por duas parcelas: uma equivalente ao custo de financiamento do FEEF (3,375% no caso do primeiro desembolso e 2,75% no caso do segundo) e outra designada por margem (2,08%). Sendo a taxa de cupão (fixa) destes empréstimos apenas igual à primeira parte, isto é, ao custo de financiamento do FEEF (ou seja 3,375% e 2,75%) o valor de encaixe é inferior a 100% do valor nominal e a diferença deve ser considerada como uma menos valia. Neste aspeto, a margem pré-paga nos *loans* do FEEF é em tudo idêntica ao desconto numa qualquer emissão de OT a taxa fixa em que a taxa de cupão é inferior à *yield*, pelo que recebeu exatamente o mesmo tratamento, isto é, o produto da emissão foi considerado pelo valor líquido de mais e de menos valias (cf. art.º 86 da Lei do OE 2011).” Importa esclarecer que, na ótica da contabilidade nacional, o registo dos juros obedece ao princípio da especialização do exercício, pelo que um (eventual) adiantamento por conta de juros não terá implicações na despesa pública no momento em que ocorre, mas sim ao longo de toda a maturidade do empréstimo.

III.2.4.2 Garantias

51 Em virtude da concessão de garantias a entidades financeiras, em 2011 foram assumidas consideravelmente mais responsabilidades que no ano anterior. Em 31 de dezembro de 2011, as garantias assumidas pelo Estado totalizaram 34,9 mil M€, correspondendo a um incremento de 44,4% (foi de apenas 5,7% em 2010). Por seu turno, as responsabilidades efetivas – aquelas que foram efetivamente utilizadas – totalizaram 32,8 mil M€, tendo aumentado 11,4 M€. Para este aumento contribuíram sobretudo as garantias concedidas a entidades financeiras no âmbito da Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira (Lei n.º 62-A/2008, de 20 de outubro).

52 As responsabilidades efetivas também aumentaram junto de algumas empresas públicas. Embora de menor expressão e sem uma referência digna de nota na CGE/2011, as responsabilidades efetivas aumentaram junto das empresas *Parpública* e *Parque Escolar*, em 610 e 400 M€, respetivamente, de acordo com a informação da DGTf, tendo sido parcialmente compensadas por reduções observadas noutras empresas públicas não financeiras, nomeadamente na *REFER* e na *STCP*. A respeito da garantia concedida à *Parpública*, o Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE/2011 esclarece que esta foi originada pela descida da notação de *rating* e teve por finalidade “a renovação de um anterior programa de papel comercial subscrito pela CGD, por forma a possibilitar o refinanciamento deste banco junto do BCE”.

Tabela 17 – Dívida garantida pelo Estado

(stock no final do ano, em milhões de euros)

| | 2010 | 2011 | Variação 2011/10 | |
|---|---------------|---------------|------------------|-------------|
| | | | em valor | em % |
| Responsab. Assumidas | 24 139 | 34 853 | 10 714 | 44,4 |
| Empresas Públicas Não Financeiras | 14 114 | 14 053 | -61 | -0,4 |
| Entidades Financeiras Públicas | 8 375 | 18 950 | 10 575 | 126,3 |
| Privadas | 4 750 | 9 100 | 4 350 | 91,6 |
| Cooperação para o desenvolvimento | 3 625 | 9 850 | 6 225 | 171,7 |
| | 1 650 | 1 850 | 200 | 12,1 |
| <i>Por memória:</i> | | | | |
| Responsab Efetivas | 21 411 | 32 782 | 11 371 | 53,1 |
| d.q.: incluídas no perímetro das Adm. Públicas (Contab. Nac.) | 11 708 | 12 824 | 1 116 | 9,5 |
| Pagamentos por Execução de Garantias | 457 | 164 | -292 | . |

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: As responsabilidades assumidas são contabilizadas no momento em que o Estado concede as garantias, no entanto a mesma só se torna efetiva quando utilizada. A garantia diz-se executada quando o Estado é chamado a efetuar pagamentos em nome do beneficiário. A dívida das entidades beneficiárias incluídas no perímetro das administrações públicas em contabilidade nacional já se encontra contabilizada na dívida pública reportada à Comissão Europeia ao abrigo do Tratado de *Maastricht*. Naquele agregado consta a dívida garantida das seguintes empresas: REFER, Metropolitano de Lisboa, Metro do Porto, Estradas de Portugal, Parque Escolar e veículos financeiros do BPN.

53 São ainda de destacar os pagamentos por execução de garantias, no montante de 164 M€, devido sobretudo ao BPN e participadas. De acordo com o Parecer do Tribunal de Contas à CGE/2011, "em 21/11/2011 veio o BPN comunicar, na qualidade de acionista único de cada uma das sociedades, a incapacidade das mesmas em liquidar a primeira prestação dos seus empréstimos, devidas no final do ano a título de juros, tendo o Estado, em 10/01/2012, efetuado o pagamento de € 146 888 807 M, relativo à primeira prestação de juros dos empréstimos obrigacionistas das sociedades PARVALOREM e PARUPS".

III.2.5 Esforço Financeiro com o SEE

54 A alteração das condições de financiamento do SEE em 2011 obrigou a um aumento significativo do esforço financeiro líquido do Estado. O esforço financeiro líquido do Estado com o Setor Empresarial do Estado (SEE) e com empresas privadas que asseguram a prestação de serviço público ascendeu, em 2011, a 6707,7 M€, o sêxtuplo do registado no ano de 2010. Apesar de se ter registado uma contração ao nível das indemnizações compensatórias (-22,6 M€), das dotações de capital (-196,7 M€) e da assunção de passivos e outras responsabilidades (-7,5 M€), destacou-se o acréscimo da despesa não efetiva com a concessão de empréstimos (+5585,8 M€). Por seu lado, a receita de dividendos obtida em 2011 ascendeu a 239,6 M€, um resultado inferior em 218,3 M€ face a 2010, explicada essencialmente pela não distribuição de dividendos por parte da *Caixa Geral de Depósitos* (em 2010 tinha entregue ao estado 136,1 M€ a título de dividendos) e pela redução dos dividendos distribuídos pela *Parpública* (-66 M€) e pelo *Banco de Portugal* (-44,6 M€).

Tabela 18 – Esforço financeiro do Estado com o SEE

| | Milhões de euros | | | | | | Taxa de variação (%) | | | | |
|--|------------------|----------------|----------------|----------------------|------------------------|----------------|----------------------|-----------------|---------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | | | 2009 | 2010 | 2011 | | |
| | | | | OE/2011 (inicial) | OE/2011 (corrigido) | Execução | | | | Desvio face OE/2011 inicial | Desvio face OE/2011 corrigido |
| (-) Dividendos | 560,9 | 573,2 | 457,9 | 361,5 | 361,5 | 239,6 | -121,9 | -121,9 | 2,2% | -20,1% | -47,7% |
| (+) Indemnizações compensatórias | 410,8 | 456,2 | 494,5 | 441,7 | 489,0 | 471,9 | 30,2 | -17,1 | 11,1% | 8,4% | -4,6% |
| (+) Dotações de capital | 691,2 | 1 481,3 | 1 011,1 | 834,0 | 3 834,0 | 814,4 | -19,5 | -3 019,5 | 114,3% | -31,7% | -19,4% |
| (+) Assunção de passivos e de outras responsabilidades | 70,0 | 1,6 | 7,9 | 12,5 | 12,5 | 0,4 | -12,1 | -12,1 | -97,6% | 381,6% | -95,2% |
| (+) Empréstimos concedidos | 41,8 | 175,6 | 74,8 | 850,0 | 6 907,9 | 5 660,6 | 4 810,6 | -1 247,3 | 320,6% | -57,4% | |
| Esforço Financeiro Líquido | 652,8 | 1 541,5 | 1 130,5 | 1 776,6 | 10 881,8 | 6 707,7 | 4 931,1 | -4 174,1 | 136,1% | -26,7% | 493,3% |

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Relativamente à execução dos empréstimos em 2011, o montante indicado não corresponde à execução orçamental mas sim aos empréstimos concedidos e em vigor no final do ano, porquanto alguns empréstimos a curto prazo foram convertidos em empréstimos de médio e longo prazo. De notar que o montante de empréstimos concedidos que consta nesta tabela difere dos referidos na secção da despesa com ativos financeiros, pelo facto do esforço financeiro líquido do Estado contemplar igualmente os montantes relativos ao reembolso daqueles empréstimos pelas entidades públicas.

55 A deterioração das condições de financiamento da economia portuguesa dificultou o acesso das empresas públicas ao mercado para o refinanciamento da sua dívida, obrigando o Estado a assumir o papel de financiador. Em 2011 foi particularmente difícil às empresas públicas recorrer a financiamento bancário, não tendo sido possível renovar parte dos empréstimos vencidos, sendo que, nos que foram renovados, os juros suportados foram superiores. Neste quadro, as empresas públicas (entre as quais as EPR) recorreram a empréstimos do Estado (concedidos pela

DGTF) como uma forma de assegurar o pagamento da sua dívida, beneficiando de condições de financiamento mais favoráveis. Assim, em 2011 os empréstimos concedidos pelo Estado às empresas públicas ascenderam a 5660,6 M€ (mais 5585,8 M€ que em 2010), tendo-se destinado sobretudo às empresas do setor dos transportes (*Metro do Porto, CP, Metropolitano de Lisboa*) e infraestruturas (*REFER e Estradas de Portugal*).

56 Consequentemente, o stock de responsabilidades assumidas pelo Estado aumentou significativamente no ano de 2011. O volume das responsabilidades assumidas pelo Estado registou um aumento significativo, tendo ascendido a 22 015,5 M€ no final de dezembro de 2011, em resultado das garantias concedidas pelo Estado a operações financeiras de algumas empresas públicas, com destaque para a CGD, BPN e *Parública*.³⁷

57 Face à previsão inicial constante do OE/2011, o esforço financeiro do Estado com o SEE foi superior em 4931,1 M€. O desvio resultou essencialmente do facto de terem sido concedidos empréstimos ao SEE no montante de 5660,6 M€, quando a previsão inicial era de apenas 850 M€. Este desvio deve-se ao facto de as empresas que integram o SEE terem enfrentado dificuldades de financiamento junto do setor financeiro, tendo o Estado suprido essas necessidades através de empréstimos diretos.³⁸

58 O esforço financeiro do Estado com o SEE ficou abaixo da previsão orçamental corrigida. Face à previsão corrigida (i.e. tendo em conta as alterações orçamentais introduzidas ao OE/2011), o esforço financeiro do Estado registou um desvio favorável de 4174,1 M€. Este resultou essencialmente de dois fatores: por um lado, da baixa execução da verba destinada a “dotações de capital”, que registou um desvio favorável de 3019,5 M€, pelo facto de não ter sido utilizado o reforço de 3000 M€ destinado ao aumento de capital de entidades públicas reclassificadas (para as sociedades veículo criadas no âmbito da privatização do BPN, tal como referido no parágrafo 38 do presente parecer), e, por outro lado, a um nível de empréstimos concedidos inferior ao previsto em 1247,3 M€.

³⁷ Note-se que as responsabilidades, embora contingentes, aumentaram igualmente por via da concessão de garantias do Estado.

³⁸ Saliente-se que o relatório do OE/2011 não apresentava uma previsão das transferências do Estado para o SEE, nem a execução de 2010. Assim, o apuramento dos desvios no âmbito do esforço financeiro do Estado só foi possível em resultado da resposta a um pedido de informação formulado pela UTAO. Saliente-se que a não disponibilização, em sede de Orçamento do Estado, dos elementos informativos sobre as transferências orçamentais previstas para as empresas públicas não cumpre o disposto na Lei de Enquadramento Orçamental (Cf. Artigo 37.º «Elementos informativos»), nem possibilita, a posteriori, a monitorização dos fluxos financeiros ocorridos por forma a verificar se os mesmos se encontravam ou não previstos. Esta matéria tem sido alvo das sucessivas recomendações por parte do Tribunal de Contas.

III.3 Parcerias Público Privadas

59 Em 2011, os encargos líquidos com as parcerias público privadas (PPP) aumentaram 62% face ao ano anterior, por via das parcerias rodoviárias.^{39, 40} Em 2011, as PPP envolveram pagamentos líquidos que totalizaram 1 822,6 M€, mais 695 M€ (+62%) do que em 2010.⁴¹ Trata-se de um aumento mais acentuado do que o observado no ano de 2010 (por memória: +229 M€, equivalente a um crescimento de 26% em termos nominais). Em percentagem do Produto, os encargos líquidos com PPP no ano de 2011 representaram 1,1% do PIB, quando em 2010 tinham atingido 0,7% do PIB. Refira-se que o acréscimo nominal verificado em 2011 deveu-se quase exclusivamente às parcerias rodoviárias: mais 624 M€, um crescimento de 70% face a 2010, resultante dos “pedidos de reequilíbrio económico e financeiro e do pagamento de investimentos previstos contratualmente” (REF),⁴² com particular destaque para as concessões do Interior Norte, Costa de Prata, Grande Porto, Norte Litoral e Túnel do Marão. Embora de dimensão muito inferior, refira-se ainda o aumento registado nas parcerias do setor da saúde (+71 M€) e que, de acordo com o relatório da CGE/2011, resultou dos seguintes fatores: i) passagem da gestão clínica do atual estabelecimento hospitalar de Vila Franca de Xira para o privado (o novo hospital ainda se encontra em construção); ii) início da liquidação dos encargos referentes às novas instalações do Hospital de Braga; e iii) incremento da atividade da gestão clínica do estabelecimento hospitalar de Cascais. Por fim, refira-se que apenas os encargos líquidos com as parcerias ferroviárias diminuíram, embora de forma pouco expressiva (-4 M€).

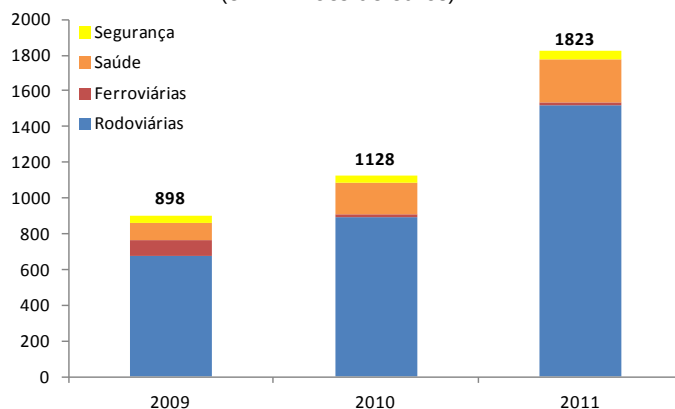
³⁹ Não se incluem os encargos financeiros com as concessões no setor portuário, do ambiente e da energia. Refira-se que em 2011 foram suspensas diversas PPP, nomeadamente as concessões rodoviárias cujo lançamento ainda não tinha ocorrido e as linhas de alta velocidade Lisboa-Porto e Porto-Vigo. Por outro lado, em dezembro de 2011, foi introduzido o regime de cobrança de taxas de portagem no 2.º grupo de SCUT: Algarve (A22), Beira Interior (A23), Interior Norte (A24) e Beira Litoral e Beira Alta (A25). Recorde-se que, de acordo com as regras da contabilidade nacional, as alterações aos contratos das autoestradas SCUT, com o objetivo de introduzir portagens pagas pelo utilizador, podem ter consequências para o défice e para a dívida pública (a este propósito, leia-se o parágrafo 115 do [Parecer Técnico da UTAO](#) n.º 6/2012).

⁴⁰ De acordo com o “Relatório anual – 2012 sobre PPP e concessões” da DGTF, não houve contratação de novas parcerias em 2011. O investimento acumulado em PPP e concessões terá ascendido a 36,5 mil M€ (dos quais 21,3 mil M€ no âmbito de concessões e 15,2 mil M€ relativos a parcerias). Em 31 de dezembro de 2011, o universo de PPP abrangia 35 projetos, dos quais 24 em fase de exploração e 11 em fase de construção, com a seguinte distribuição: 24 no setor dos transportes (22 rodoviárias e 2 ferroviárias), 10 no setor da saúde e 1 no setor da segurança. Em 2010, o universo de PPP totalizava mais um projeto do que em 2011, uma vez que ainda incluía o projeto relativo ao troço Poceirão-Caia, da rede de alta velocidade ferroviária, que posteriormente viria a ser suspenso.

⁴¹ Os encargos líquidos resultam da seguinte equação: Encargos Correntes + REF – Proveitos.

⁴² Os REF decorreram não só de pedidos de reequilíbrio financeiro (justificados por alteração das condições contratuais inicialmente estabelecidas em algumas concessões rodoviárias, as quais implicaram o pagamento de indemnizações pelo Estado Português), mas também do pagamento de investimentos daquelas concessões, conforme previsto nos respetivos contratos e acordos de reformulação de contratos.

Gráfico 17 – Encargos líquidos com PPP no triénio 2009-2011
(em milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças.

60 O total de encargos líquidos com PPP em 2011 que consta da CGE/2011 não é diretamente comparável com a previsão incluída no relatório do OE/2011. A informação sobre PPP, apresentada no relatório do OE/2011, continua a ser omissa relativamente aos critérios utilizados na sua elaboração. Com efeito, apenas através de informação adicional prestada pela DGO, foi possível constatar que a previsão de encargos com PPP rodoviárias que consta no relatório do OE/2011 (470,3 M€) não inclui qualquer estimativa para os pedidos de reequilíbrio financeiro, nem inclui o IVA. Não se compreende a adoção deste critério tendo em conta que, no Quadro V.4.4. do mesmo relatório, encontrava-se prevista uma verba de 587,2 M€ a transferir para o Grupo ASCENDI, a título de reposição do reequilíbrio financeiro.

61 A prática recorrente de não se considerar qualquer previsão para os Reequilíbrios Económicos e Financeiros (REF) nos relatórios do OE contraria a recomendação do Tribunal de Contas, não permitindo apresentar uma previsão fiável dos encargos líquidos com PPP.⁴³

Atendendo ao elevado peso que os reequilíbrios financeiros assumem de forma recorrente no total dos encargos com PPP rodoviárias (e que no ano de 2011 foi de 58%), o facto de os REF não estarem incluídos na previsão incluída no relatório do OE/2011 impossibilita que a execução final possa ser comparada com aquela previsão. Note-se que a opção subjacente ao relatório do OE/2011, de só terem sido considerados os encargos previstos e já assumidos, contraria uma recomendação do Tribunal de Contas, efetuada já em 2007, de acordo com a qual "os encargos adicionais com as PPP (expropriações, reequilíbrios financeiros e outros) deverão ser objeto de previsão em termos orçamentais, de modo a assegurar uma estimativa mais credível do custo efetivo dos contratos PPP e, nesta perspetiva, evitar a suborçamentação".⁴⁴ Para que se tenha noção da discrepância provocada por esta situação, apresenta-se a tabela seguinte, onde se pode constatar que, relativamente aos encargos líquidos com parcerias rodoviárias para 2011, a previsão incluída nos diversos relatórios da DGTF

⁴³ Para além de esta prática não permitir apresentar à Assembleia da República um retrato fiel dos encargos esperados com PPP no próprio ano a que respeita o Orçamento que a mesma Assembleia aprova, compromete também a fiabilidade das estimativas apresentadas para os encargos plurianuais das PPP rodoviárias. De acordo com o relatório do OE/2011, as concessões e subconcessões rodoviárias passariam a gerar receita líquida a partir do ano de 2029, sendo que, no período de 2029 a 2041, as receitas anuais seriam superiores (em 17 376 M€) aos encargos anuais. Contudo, para idêntico período, o relatório da CGE/2011 projeta um encargo líquido com PPP rodoviárias de 1406 M€.

⁴⁴ Relatório de auditoria n.º 4/2007, da 2.ª Secção do Tribunal de Contas – pág. 28.

relativos a “PPP e concessões” (e que inclui os REF e o IVA) é superior, em 696,2 M€, face ao valor que consta no relatório do OE/2011 (que não inclui nem os REF nem o IVA).

Tabela 19 – Previsões de encargos líquidos com PPP para 2011
(em milhões de euros)

| | OE/2011 (*) (out-10) (1) | Bol. DGTF (**) (mai11-fev12) (2) | Rel. DGTF(***) (ago-12) (3) | Diferença (3-1) |
|--------------|--------------------------------|--|-----------------------------------|--------------------|
| Rodoviárias | 470,3 | 1 166,5 | 1 166,5 | 696,2 |
| Ferroviárias | 94,1 | 102,1 | 17,8 | -76,3 |
| Saúde | 232,2 | 228,3 | 228,4 | -3,8 |
| Segurança | 45,3 | 45,1 | 45,1 | -0,2 |
| Total | 841,9 | 1 542,0 | 1 457,8 | 615,9 |

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (*) a previsão relativa a encargos com parcerias rodoviárias não inclui os REF (587,2 M€), nem o IVA; (**) previsão que consta dos diversos boletins informativos trimestrais da DGTF “PPP e concessões”, e que incluem os REF (604,2 M€) e o IVA; (***) previsão que consta do “Relatório anual – 2012 sobre PPP e concessões” da DGTF, de agosto de 2012, e que reviu em baixa os encargos com PPP ferroviárias, devido à exclusão do valor previsto para o projeto “AVF – Alta Velocidade Ferroviária”, que não se concretizou porque o respetivo visto foi recusado pelo Tribunal de Contas, em março de 2012.

62 Em 2011, os encargos líquidos com as PPP ficaram 360,8 M€ acima do previsto, o que corresponde a um desvio de 25%. Como já foi anteriormente referido, os encargos líquidos com as PPP em 2011, suportados diretamente pelo Estado (ou através da Estradas de Portugal, S.A., no que respeita às concessões rodoviárias),⁴⁵ ascenderam a 1822,6 M€. Embora o relatório da CGE continue a não apresentar a comparação dos encargos líquidos com as PPP com os valores orçamentados, a UTAO apurou, através da tabela seguinte, que o montante total executado excedeu a previsão em 360,8 M€, ou seja, aqueles encargos ficaram 25% acima do previsto para 2011.⁴⁶ De acordo com o Parecer do Tribunal de Contas à CGE/2011 “este desvio resultará, em parte, do pagamento de pedidos de reposição do equilíbrio financeiro ou investimentos resultantes dos acordos celebrados com algumas concessionárias, em virtude de alterações das condições contratuais inicialmente estabelecidas.” (pág. 40).

⁴⁵ O Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE/2011 refere, no capítulo relativo a «Deficiências de contabilização e controlo», que “a contribuição de serviço rodoviário (criada para financiar a Estradas de Portugal) continuou a ser efetuada por dedução à receita de ISP sem ter, portanto, qualquer reflexo no OE”. O Tribunal de Contas já tinha chamado a atenção para esta situação no «Relatório n.º 15/2012 – Auditoria ao modelo de gestão, financiamento e regulação do setor rodoviário», de maio de 2012, considerando que isso torna “menos clara a informação orçamental relativa aos encargos efetivamente incorridos com os contratos de concessão rodoviária, pelo facto de se desconhecer a verdadeira dimensão e os impactos destes nas contas públicas”. Todavia, atendendo à integração da empresa Estradas de Portugal no subsector dos Serviços e Fundos Autónomos a partir de 2012, enquanto entidade pública reclassificada, o Tribunal de Contas refere que, no âmbito do Parecer sobre a CGE/2012, examinará o impacto dessa integração e apreciará o cumprimento da lei no que respeita à cobrança e contabilização da receita.

⁴⁶ Para apurar o desvio dos encargos com as PPP face ao previsto, a UTAO utilizou como referenciais de comparação: i) as previsões de encargos líquidos com PPP rodoviárias e ferroviárias em 2011, incluídas no “Relatório anual – 2012 sobre PPP e concessões” da DGTF; ii) as previsões de encargos líquidos com PPP dos setores da saúde e da segurança que constam no relatório do OE/2011. No caso das PPP rodoviárias, a utilização dos dados publicados pela DGTF prende-se com o facto de incluírem os REF e o IVA. No caso das PPP ferroviárias, a previsão incluída no referido relatório da DGTF tem a vantagem de excluir o valor previsto para o projeto “AVF – Alta Velocidade Ferroviária”, que não se concretizou porque o respetivo visto foi recusado pelo Tribunal de Contas, em março de 2012.

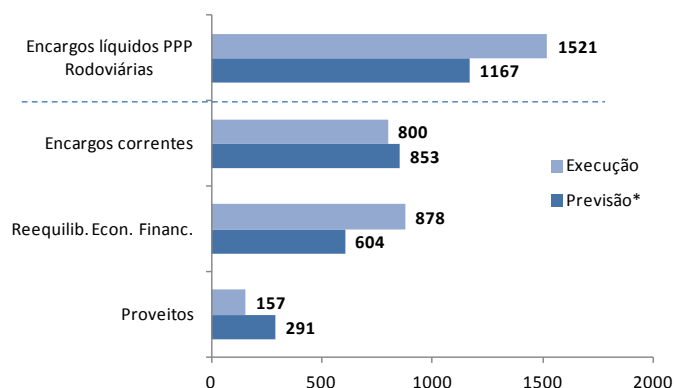
Tabela 20 – Encargos líquidos com PPP
(em milhões de euros e em percentagem)

| | 2009 | 2010 | 2011 | | Desvio | | Variação 2010/11 | |
|--------------|--------------|----------------|----------------|----------------|--------------|------------|------------------|------------|
| | CGE | CGE | Previsão | CGE | M€ | % | M€ | % |
| Rodoviárias | 674,1 | 896,6 | 1 166,5 (*) | 1 520,9 | 354,4 | 30% | 624,3 | 70% |
| Ferrovíárias | 89,2 | 15,0 | 17,8 (*) | 10,7 | -7,1 | -40% | -4,3 | -29% |
| Saúde | 96,4 | 172,2 | 232,2 | 243,6 | 11,4 | 5% | 71,3 | 41% |
| Segurança | 38,7 | 43,6 | 45,3 | 47,4 | 2,1 | 5% | 3,8 | 9% |
| Total | 898,4 | 1 127,5 | 1 461,8 | 1 822,6 | 360,8 | 25% | 695,1 | 62% |

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. Notas: (*) no caso das PPP rodoviárias e ferroviárias, considerou-se a previsão que consta do "Relatório anual – 2012 sobre PPP e concessões" da DGTF, de agosto de 2012; nos restantes casos foi utilizada a previsão que consta no relatório do OE/2011. Os motivos para a adoção deste procedimento encontram-se identificados na nota de rodapé 46.

63 O desvio global verificado deveu-se sobretudo aos encargos líquidos com as PPP rodoviárias, que ficaram 30% acima do inicialmente previsto. Com efeito, aqueles encargos ascenderam a 1520,9 M€ em 2011, mais 354,4 M€ do que o montante inicialmente previsto. Os encargos com as parcerias na área da saúde também foram superiores ao previsto: mais 11,4 M€. ⁴⁷ Saliente-se que o único desvio favorável verificou-se no âmbito das PPP ferroviárias (-7,1 M€).

Gráfico 18 – Encargos líquidos com PPP rodoviárias em 2011: comparação com o previsto
(em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças | Nota: (*) considerou-se a previsão que consta "Relatório anual – 2012 sobre PPP e concessões" da DGTF, de agosto de 2012, pelo facto de esta incluir os REF (604,2 M€) e o IVA.

64 O desvio verificado nas PPP rodoviárias deveu-se sobretudo a maiores encargos com os Reequilíbrios Económicos e Financeiros e a menores proveitos. Para o já referido desvio nos encargos líquidos com PPP rodoviárias (+354 M€), contribuíram maioritariamente os REF (+274 M€). De acordo com o Boletim da DGTF, ⁴⁸ estão essencialmente em causa os REF no âmbito da concessão do Túnel do Marão, que ascenderam a 197 M€ e que inicialmente não estavam previstos. Com efeito, o pagamento de investimentos na concessão do Túnel do Marão derivou da intervenção direta do Estado, que se substituiu à concessionária no suporte da obra. Embora de menor dimensão, saliente-

⁴⁷ O relatório da CGE/2011 refere que deverá ocorrer um incremento significativo em 2012, em virtude do crescimento dos encargos com os novos hospitais de Loures e de Vila Franca de Xira.

⁴⁸ "Boletim Informativo – PPP e Concessões – 4.º trimestre 2011".

se que os desvios nos REF das concessões do Norte Litoral, Costa de Prata e Grande Porto, deveram-se “ao reconhecimento do direito das concessionárias a REF, em virtude de decisão unilateral do concedente de introdução de portagens nas vias anteriormente sem custos para o utilizador, com custos de investimento resultantes da colocação de pórticos para a cobrança virtual de portagens”.⁴⁹ Saliente-se, ainda, o desvio registado nos proveitos das PPP rodoviárias (-135 M€): de acordo com a DGTF, “as receitas para 2011 ficaram abaixo das expectativas pelo facto da introdução de portagens da 2.ª fase apenas ter ocorrido em dezembro (oito meses depois do previsto inicialmente).” Por fim, refira-se que os encargos correntes com as PPP rodoviárias ficaram 6,3% abaixo do previsto, dado que estavam orçamentadas verbas para novas portagens (da Concessão do Algarve, Beira Interior, Beira Litoral e Alta e Interior Norte), que acabaram por não se verificar em 2011.

65 A análise dos relatórios trimestrais da DGTF, relativos às PPP e concessões, permite verificar que os encargos líquidos foram mais significativos no 2.º e no 4.º trimestre de 2011, períodos em que os REF dos contratos das PPP rodoviárias assumiram maior expressão. Aliás, no 2.º trimestre os encargos decorrentes de REF foram tão elevados (ascenderam a 594 M€, em termos não acumulados) que, no final daquele período, o total de encargos líquidos com parcerias já apresentava um grau de execução de 77%, tendo no final do ano excedido o previsto em 25%. Os encargos líquidos com as parcerias rodoviárias continuaram a ter um peso preponderante, tendo representado 83% do total dos encargos líquidos com PPP em 2011.

Tabela 21 – Evolução dos encargos líquidos com PPP em 2011

(valores acumulados, em milhões de euros)

| Boletim DGTF | Data de publicação | Execução trimestral acumulada | | | | | | |
|---------------|--------------------|-------------------------------|----------------------|-----------------------|-------|-----------|-----------------------------------|-----------------------|
| | | Total encargos líquidos PPP | Grau de execução (*) | d.q.: PPP Rodoviárias | | | | |
| | | | | Encargos correntes | REF | Proveitos | Encargos líquidos PPP Rodoviárias | Peso no total das PPP |
| 1.º trimestre | 15-05-2011 | 251,5 | 17% | 226,0 | 13,8 | 34,8 | 205,0 | 82% |
| 2.º trimestre | 12-08-2011 | 1 128,0 | 77% | 475,2 | 607,8 | 74,1 | 1 008,9 | 89% |
| 3.º trimestre | 15-11-2011 | 1 335,0 | 91% | 649,3 | 610,8 | 117,9 | 1 142,2 | 86% |
| 4.º trimestre | 15-02-2012 | 1 822,6 | 125% | 799,6 | 877,9 | 156,5 | 1 520,9 | 83% |

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. Notas: (*) pelos motivos já anteriormente referidos, o grau de execução foi calculado tendo como referência a previsão de encargos líquidos com PPP em 2011, que consta da Tabela 20 (1461,8 M€), em detrimento da previsão incluída no relatório do OE/2011 (841,9 M€); o total de encargos líquidos com PPP acumulado no final do 4.º trimestre corresponde ao valor publicado no relatório da CGE/2011; a sigla REF designa “Reequilíbrios Económicos e Financeiros”.

⁴⁹ A este propósito, refira-se que, de acordo com o relatório do OE/2011, “quando exista pagamento de portagens pelos utentes, a Estradas de Portugal passa a receber as receitas de portagem devidas nas concessões abrangidas, sendo a remuneração às concessionárias realizada através do pagamento pela disponibilidade das redes viárias que estas colocam ao serviço dos utentes”.

IV ANEXO

Tabela 22 – Conta consolidada da administração central e segurança social: comparação face ao OE/2011

(em milhões de euros, em percentagem e em pontos percentuais)

| | 2011 | | | Rátios do PIB | | |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|--------------|---------------|
| | OE inicial (M€) | CGE (M€) | Desvio (M€) | OE inicial (%) | CGE (%) | Desvio (p.p.) |
| Receita corrente | 61 420,5 | 60 843,4 | -577,0 | 35,9% | 35,6% | -0,3 |
| Impostos diretos | 13 794,0 | 15 066,5 | 1 272,5 | 8,1% | 8,8% | 0,7 |
| Impostos indiretos | 20 849,1 | 20 383,3 | -465,9 | 12,2% | 11,9% | -0,3 |
| Contribuições para Segurança Social, CGA, ADSE | 18 876,6 | 18 145,0 | -731,5 | 11,0% | 10,6% | -0,4 |
| Outras receitas correntes | 7 900,8 | 7 248,6 | -652,2 | 4,6% | 4,2% | -0,4 |
| Receita de capital | 2 229,1 | 4 959,0 | 2 729,9 | 1,3% | 2,9% | 1,6 |
| Receita efetiva | 63 649,6 | 65 802,4 | 2 152,8 | 37,2% | 38,5% | 1,3 |
| Despesa corrente | 67 558,3 | 67 685,7 | 127,4 | 39,5% | 39,6% | 0,1 |
| Despesas com o pessoal | 13 066,2 | 13 458,7 | 392,5 | 7,6% | 7,9% | 0,2 |
| Aquisição de bens e serviços | 9 836,1 | 10 368,2 | 532,1 | 5,8% | 6,1% | 0,3 |
| Juros e outros encargos | 6 323,0 | 6 072,0 | -251,0 | 3,7% | 3,6% | -0,1 |
| Transferências correntes | 34 540,7 | 35 369,6 | 828,8 | 20,2% | 20,7% | 0,5 |
| Subsídios | 2 702,6 | 1 811,4 | -891,2 | 1,6% | 1,1% | -0,5 |
| Outras despesas correntes | 1 089,7 | 605,8 | -483,8 | 0,6% | 0,4% | -0,3 |
| Despesa de capital | 5 264,3 | 4 175,2 | -1 089,1 | 3,1% | 2,4% | -0,6 |
| Investimento | 1 222,3 | 790,9 | -431,4 | 0,7% | 0,5% | -0,3 |
| Transferências de capital | 3 939,5 | 3 336,6 | -602,9 | 2,3% | 2,0% | -0,4 |
| Administrações Públicas | 1 497,8 | 1 433,0 | -64,9 | 0,9% | 0,8% | 0,0 |
| Outras | 2 441,6 | 1 903,6 | -538,0 | 1,4% | 1,1% | -0,3 |
| Outras despesas de capital | 102,6 | 47,7 | -54,9 | 0,1% | 0,0% | 0,0 |
| Despesa efetiva | 72 822,7 | 71 860,9 | -961,8 | 42,6% | 42,0% | -0,6 |
| Saldo global | -9 173,1 | -6 058,5 | 3 114,6 | -5,4% | -3,5% | 1,8 |
| <i>Por memória:</i> | | | | | | |
| Saldo corrente | -6 137,9 | -6 842,3 | -704,4 | -3,6% | -4,0% | -0,4 |
| Saldo de capital | -3 035,2 | 783,8 | 3 819,0 | -1,8% | 0,5% | 2,2 |
| Saldo primário | -2 850,0 | 13,6 | 2 863,6 | -1,7% | 0,0% | 1,7 |

Fonte: Ministério das Finanças (CGE/2011), INE e cálculos da UTAO.

Tabela 23 – Conta consolidada da administração central e segurança social: 2009-2011

(em milhões de euros, em percentagem e em pontos percentuais)

| | Execução Orçamental (M€) | | | Variação (%) | | Contributo Var. 2010 (p.p.) | Rácios do PIB (%) | | | Var. em p.p. do PIB | |
|---|--------------------------|------------------|-----------------|---------------|--------------|-----------------------------------|-------------------|--------------|--------------|---------------------|-------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2009/10 | 2010/11 | | 2009 | 2010 | 2011 | 2009/10 | 2010/11 |
| Receita corrente | 56 987,0 | 57 860,3 | 60 843,4 | 1,5% | 5,2% | 4,9% | 33,8% | 33,5% | 35,6% | -0,3 | 2,1 |
| Impostos diretos | 13 513,7 | 13 589,6 | 15 066,5 | 0,6% | 10,9% | 2,4% | 8,0% | 7,9% | 8,8% | -0,1 | 0,9 |
| Impostos indiretos | 18 209,8 | 19 766,4 | 20 383,3 | 8,5% | 3,1% | 1,0% | 10,8% | 11,4% | 11,9% | 0,6 | 0,5 |
| Contribuições para Segurança Social, CGA, ADSE | 17 159,8 | 17 898,1 | 18 145,0 | 4,3% | 1,4% | 0,4% | 10,2% | 10,4% | 10,6% | 0,2 | 0,3 |
| Outras receitas correntes | 8 103,7 | 6 606,2 | 7 248,6 | -18,5% | 9,7% | 1,0% | 4,8% | 3,8% | 4,2% | -1,0 | 0,4 |
| Receita de capital | 1 590,5 | 3 485,9 | 4 959,0 | 119,2% | 42,3% | 2,4% | 0,9% | 2,0% | 2,9% | 1,1 | 0,9 |
| Receita efetiva | 58 577,5 | 61 346,2 | 65 802,4 | 4,7% | 7,3% | 7,3% | 34,8% | 35,5% | 38,5% | 0,8 | 3,0 |
| Despesa corrente | 66 746,8 | 68 272,0 | 67 685,7 | 2,3% | -0,9% | -0,8% | 39,6% | 39,5% | 39,6% | -0,1 | 0,1 |
| Despesas com o pessoal | 15 174,2 | 14 818,1 | 13 458,7 | -2,3% | -9,2% | -1,9% | 9,0% | 8,6% | 7,9% | -0,4 | -0,7 |
| Aquisição de bens e serviços e outras desp. Corr. | 10 150,4 | 11 103,3 | 10 974,1 | 9,4% | -1,2% | -0,2% | 6,0% | 6,4% | 6,4% | 0,4 | -0,0 |
| Juros e outros encargos | 5 020,9 | 4 988,5 | 6 072,0 | -0,6% | 21,7% | 1,5% | 3,0% | 2,9% | 3,6% | -0,1 | 0,7 |
| Transferências correntes | 33 727,1 | 35 370,4 | 35 369,6 | 4,9% | 0,0% | 0,0% | 20,0% | 20,5% | 20,7% | 0,5 | 0,2 |
| Subsídios | 2 674,2 | 1 191,7 | 1 811,4 | -55,4% | 52,0% | 0,9% | 1,6% | 0,7% | 1,1% | -0,9 | 0,4 |
| Despesa de capital | 4 678,8 | 4 568,6 | 4 175,2 | -2,4% | -8,6% | -0,5% | 2,8% | 2,6% | 2,4% | -0,1 | -0,2 |
| Investimento | 1 036,9 | 1 853,5 | 790,9 | 78,8% | -57,3% | -1,5% | 0,6% | 1,1% | 0,5% | 0,5 | -0,6 |
| Transferências de capital | 3 358,0 | 2 626,6 | 3 336,6 | -21,8% | 27,0% | 1,0% | 2,0% | 1,5% | 2,0% | -0,5 | 0,4 |
| Administrações Públicas | 1 604,6 | 1 543,5 | 1 433,0 | -3,8% | -7,2% | -0,2% | 1,0% | 0,9% | 0,8% | -0,1 | -0,1 |
| Outras | 1 753,4 | 1 083,1 | 1 903,6 | -38,2% | 75,8% | 1,1% | 1,0% | 0,6% | 1,1% | -0,4 | 0,5 |
| Outras despesas de capital | 283,9 | 88,5 | 47,7 | -68,8% | -46,1% | -0,1% | 0,2% | 0,1% | 0,0% | -0,1 | -0,0 |
| Despesa efetiva | 71 425,6 | 72 840,6 | 71 860,9 | 2,0% | -1,3% | -1,3% | 42,4% | 42,2% | 42,0% | -0,2 | -0,1 |
| Saldo global | -12 848,1 | -11 494,4 | -6 058,5 | - | - | - | -7,6% | -6,7% | -3,5% | 1,0 | 3,1 |
| <i>Por memória:</i> | | | | | | | | | | | |
| Saldo corrente | -9 759,8 | -10 411,7 | -6 842,3 | - | - | - | -5,8% | -6,0% | -4,0% | -0,2 | 2,0 |
| Saldo de capital | -3 088,3 | -1 082,7 | 783,8 | - | - | - | -1,8% | -0,6% | 0,5% | 1,2 | 1,1 |
| Saldo primário | -7 827,2 | -6 505,9 | 13,6 | - | - | - | -4,6% | -3,8% | 0,0% | 0,9 | 3,8 |

Fonte: Ministério das Finanças (CGE/2009, CGE/2010, CGE/2011), INE e cálculos da UTAO.

Tabela 24 – Conta do Estado

(em milhões de euros, em percentagem e em pontos percentuais)

| | Milhões de euros | | | | | | Rácios do PIB | | | | | | | |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|-------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | | | Desvio em 2011 p/ | | 2009 | 2010 | 2011 | | | Desvio em 2011 p/ | |
| | | | OEI | OEF | Execução | OEI | OEF | | | OEI | OEF | Execução | OEI | OEF |
| Receita efetiva (a) (1+2): | 34 715,9 | 36 287,1 | 38 468,5 | 39 348,5 | 41 682,5 | 3 214,0 | 2 334,0 | 20,6 | 21,0 | 22,5 | 23,0 | 24,4 | 1,9 | 1,4 |
| (1) Corrente (b) | 34 166,2 | 35 462,1 | 37 378,9 | 38 258,9 | 38 061,1 | 682,2 | -197,8 | 20,3 | 20,5 | 21,9 | 22,4 | 22,3 | 0,4 | -0,1 |
| (2) Capital (c) | 549,7 | 825,0 | 1 089,6 | 1 089,6 | 3 621,4 | 2 531,8 | 2 531,8 | 0,3 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 2,1 | 1,5 | 1,5 |
| Despesas efetiva (a) (3+5): | 48 773,2 | 50 565,4 | 49 805,9 | 50 409,0 | 48 726,3 | -1 079,6 | -1 682,7 | 28,9 | 29,3 | 29,1 | 29,5 | 28,5 | -0,6 | -1,0 |
| (3) Corrente | 45 019,6 | 46 573,8 | 45 513,5 | 46 880,9 | 45 575,0 | 61,5 | -1 305,9 | 26,7 | 26,9 | 26,6 | 27,4 | 26,6 | 0,0 | -0,8 |
| (4) <i>Da qual: Juros e Outros Encargos</i> | 5 006,7 | 4 971,7 | 6 300,6 | 6 373,6 | 6 039,2 | -261,4 | -334,4 | 3,0 | 2,9 | 3,7 | 3,7 | 3,5 | -0,2 | -0,2 |
| (5) Capital (d) | 3 753,6 | 3 991,6 | 4 292,4 | 3 528,1 | 3 151,3 | -1 141,1 | -376,8 | 2,2 | 2,3 | 2,5 | 2,1 | 1,8 | -0,7 | -0,2 |
| (6) Saldo corrente (1-3) | -10 853,4 | -11 111,7 | -8 134,6 | -8 622,0 | -7 513,9 | 620,7 | 1 108,1 | -6,4 | -6,4 | -4,8 | -5,0 | -4,4 | 0,4 | 0,6 |
| (7) Saldo corrente primário (6+4) | -5 846,7 | -6 140,0 | -1 834,0 | -2 248,4 | -1 474,7 | 359,3 | 773,7 | -3,5 | -3,6 | -1,1 | -1,3 | -0,9 | 0,2 | 0,5 |
| (8) Saldo de capital (2 -5) | -3 203,9 | -3 166,6 | -3 202,8 | -2 438,5 | 470,1 | 3 672,9 | 2 908,6 | -1,9 | -1,8 | -1,9 | -1,4 | 0,3 | 2,1 | 1,7 |
| (9) Saldo global (6+8) | -14 057,3 | -14 278,3 | -11 337,4 | -11 060,5 | -7 043,8 | 4 293,6 | 4 016,7 | -8,3 | -8,3 | -6,6 | -6,5 | -4,1 | 2,5 | 2,3 |
| (10) Saldo primário (9+4) | -9 050,6 | -9 306,6 | -5 036,8 | -4 686,9 | -1 004,6 | 4 032,2 | 3 682,3 | -5,4 | -5,4 | -2,9 | -2,7 | -0,6 | 2,4 | 2,2 |

Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2011), INE e Cálculos UTAO | Notas: OEI – Orçamento do Estado inicial; OEF – Orçamento do Estado final; (a) Não inclui Ativos e Passivos financeiros; (b) Inclui os Recursos próprios comunitários e as Reposições não abatidas nos pagamentos; (c) Inclui o capítulo Saldo da gerência anterior; (d) Não inclui a transferência para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP).

Tabela 25 – Receita do Estado

(em milhões de euros, em percentagem e em pontos percentuais)

| Designação | 2009 | 2010 | 2011 | Estrutura 2011 | Variação (%) | | Contrib. var. em 2011 | Rádios do PIB | | | Var. rádios do PIB | |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|--------------|--------------|--------------------------|---------------|-------------|-------------|--------------------|------------|
| | | | | | 2010 | 2011 | | 2009 | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 |
| I- Receitas correntes: | 33 798,6 | 35 194,4 | 37 828,9 | 90,8% | 4,1 | 7,5 | 7,3 | 20,1 | 20,4 | 22,1 | 0,3 | 1,8 |
| A) Receita fiscal: | 30 652,9 | 32 289,7 | 34 359,2 | 82,4% | 5,3 | 6,4 | 5,7 | 18,2 | 18,7 | 20,1 | 0,5 | 1,4 |
| Impostos diretos | 13 489,4 | 13 569,2 | 15 046,9 | 36,1% | 0,6 | 10,9 | 4,1 | 8,0 | 7,9 | 8,8 | -0,2 | 0,9 |
| <i>dos quais:</i> | | | | | | | | | | | | |
| — IRS | 8 950,9 | 8 936,7 | 9 831,0 | 23,6% | -0,2 | 10,0 | 2,5 | 5,3 | 5,2 | 5,7 | -0,1 | 0,6 |
| — IRC | 4 540,3 | 4 591,6 | 5 167,6 | 12,4% | 1,1 | 12,5 | 1,6 | 2,7 | 2,7 | 3,0 | 0,0 | 0,4 |
| Impostos indiretos | 17 163,5 | 18 720,5 | 19 312,3 | 46,3% | 9,1 | 3,2 | 1,6 | 10,2 | 10,8 | 11,3 | 0,6 | 0,5 |
| <i>dos quais:</i> | | | | | | | | | | | | |
| — IVA | 10 883,4 | 12 145,9 | 13 051,6 | 31,3% | 11,6 | 7,5 | 2,5 | 6,5 | 7,0 | 7,6 | 0,6 | 0,6 |
| — ISP | 2 434,2 | 2 406,1 | 2 305,5 | 5,5% | -1,2 | -4,2 | -0,3 | 1,4 | 1,4 | 1,3 | -0,1 | 0,0 |
| — Imp. Selo | 1 652,9 | 1 538,7 | 1 483,0 | 3,6% | -6,9 | -3,6 | -0,2 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | -0,1 | 0,0 |
| — Imp. Tabaco | 1 140,0 | 1 428,7 | 1 446,7 | 3,5% | 25,3 | 1,3 | 0,0 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,2 | 0,0 |
| — Imp. S/ os Veículos | 693,3 | 809,1 | 626,5 | 1,5% | 16,7 | -22,6 | -0,5 | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,1 | -0,1 |
| — Imp. B. Álcool. (IABA) | 180,1 | 182,0 | 172,7 | 0,4% | 1,1 | -5,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| — Imp. Único de Circulação (IUC) | 128,4 | 151,2 | 173,6 | 0,4% | 17,8 | 14,8 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| B) Receitas correntes não fiscais: | 3 145,7 | 2 904,7 | 3 469,7 | 8,3% | -7,7 | 19,5 | 1,6 | 1,9 | 1,7 | 2,0 | -0,2 | 0,3 |
| Contribuições para a SS, a CGA e a ADSE | 230,9 | 234,0 | 464,8 | 1,1% | 1,3 | 98,6 | 0,6 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,0 | 0,1 |
| Taxas, multas e outras penalidades | 580,8 | 590,3 | 698,6 | 1,7% | 1,6 | 18,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,0 | 0,1 |
| Rendimentos da propriedade | 602,0 | 473,5 | 288,2 | 0,7% | -21,3 | -39,1 | -0,5 | 0,4 | 0,3 | 0,2 | -0,1 | -0,1 |
| Transferências correntes | 1 150,6 | 1 009,5 | 1 213,3 | 2,9% | -12,3 | 20,2 | 0,6 | 0,7 | 0,6 | 0,7 | -0,1 | 0,1 |
| Venda de bens e serviços correntes | 466,6 | 416,3 | 433,7 | 1,0% | -10,8 | 4,2 | 0,0 | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,0 | 0,0 |
| Outras receitas correntes | 114,8 | 181,1 | 371,1 | 0,9% | 57,8 | 104,9 | 0,5 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,1 |
| II- Receitas de capital: | 224,1 | 358,1 | 3 404,0 | 8,2% | 59,8 | 850,6 | 8,4 | 0,1 | 0,2 | 2,0 | 0,1 | 1,8 |
| Venda de bens de investimento | 179,5 | 169,4 | 17,4 | 0,0% | -5,6 | -89,7 | -0,4 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | -0,1 |
| Transferências de capital | 70,5 | 93,7 | 3 319,1 | 8,0% | 32,9 | 3 442,3 | 8,9 | 0,0 | 0,1 | 1,9 | 0,0 | 1,9 |
| Outras receitas de capital | -25,9 | 95,0 | 67,5 | 0,2% | -466,8 | -28,9 | -0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| Recursos próprios comunitários | 153,9 | 177,4 | 167,6 | 0,4% | 15,3 | -5,5 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Reposições não abatidas nos pagamentos | 213,7 | 90,4 | 64,6 | 0,2% | -57,7 | -28,5 | -0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | -0,1 | 0,0 |
| Saldo da gerência anterior | 325,6 | 466,8 | 217,4 | 0,5% | 43,4 | -53,4 | -0,7 | 0,2 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | -0,1 |
| TOTAL DA RECEITA EFETIVA S/ ATIVOS FINANCEIROS | 34 715,9 | 36 287,1 | 41 682,5 | 100,0% | 4,5 | 14,9 | 14,9 | 20,6 | 21,0 | 24,4 | 0,4 | 3,4 |

Fonte: Ministério das Finanças (CGE/2011), INE e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores constantes do presente quadro não excluem transferências intrasectoriais.

Tabela 26 – Despesa fiscal

(em milhões de euros, em percentagem e em pontos percentuais)

Evolução da despesa fiscal

| Designação | 2009 | 2010 | 2011 | | Estrutura 2011 | Variação (%) | | 2011 | | |
|--------------------------------------|----------------|----------------|----------------|-------------------------|-------------------|--------------|--------------|-------------------|----------------|----------------|
| | | | M€ | % da rec. imp. resp. | | 2010 | 2011 | Prev. Rel. OEI | Desvio (M€) | Desvio |
| Impostos diretos: | 638,0 | 671,4 | 714,0 | 4,7 | 66% | 5,2 | 6,3 | 628,9 | 85,1 | 13,5% |
| — IRS | 350,0 | 380,7 | 357,2 | 3,6 | 33% | 8,8 | -6,2 | 358,9 | -1,7 | -0,5% |
| — IRC | 288,0 | 290,7 | 356,8 | 6,9 | 33% | 0,9 | 22,7 | 270,0 | 86,8 | 32,1% |
| Impostos sobre o Património | 4,7 | 10,2 | 14,2 | 1,0 | 1% | 117,0 | 118,4 | 5,2 | 9,0 | 5010,0% |
| — I. Selo | 4,7 | 10,2 | 14,2 | 1,0 | 1% | 117,0 | 118,4 | 5,2 | 9,0 | 5010,0% |
| Impostos sobre a Despesa: | 524,6 | 541,9 | 353,9 | 2,0 | 33% | 3,3 | -34,7 | 427,6 | -73,7 | -17,2% |
| — IVA | 158,2 | 172,3 | 152,6 | 1,2 | 14% | 8,9 | -11,4 | 184,9 | -32,3 | -17,5% |
| — ISP | 259,7 | 278,1 | 153,6 | 6,7 | 14% | 7,1 | -44,8 | 182,4 | -28,8 | -15,8% |
| — I. S. Veículos | 105,1 | 89,4 | 45,7 | 7,3 | 4% | -14,9 | -48,9 | 58,9 | -13,2 | -22,4% |
| Outros (tabaco e bebidas alcoólicas) | 1,6 | 2,1 | 2,0 | 0,1 | 0% | 31,3 | -4,8 | 1,4 | 0,6 | 42,9% |
| TOTAL | 1 167,3 | 1 223,5 | 1 082,1 | 3,1 | 100% | 4,8 | -11,6 | 1 061,7 | 20,4 | 1,9% |
| TOTAL (%PIB) | 0,7% | 0,7% | 0,6% | | | 0,0% | -0,1% | 0,6% | 0,0% | |

Fonte: Ministério das Finanças (CGE/2011) e cálculos da UTAO. | Nota: A despesa fiscal no IVA respeita somente ao chamado IVA-interno. As taxas de variação homólogas, bem como, os desvios percentuais face ao OE/2011 inicial foram calculados tendo por base os valores da CGE/2011.

V Lista de abreviaturas

| Abreviatura | Designação |
|--------------------|---|
| ACSS | Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. |
| AC & SS | Administração Central e Segurança Social |
| ADSE | Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas |
| AVF | Alta Velocidade Ferroviária |
| BCE | Banco Central Europeu |
| BPN | Banco Português de Negócios |
| CE | Comissão Europeia |
| CGA | Caixa Geral de Aposentações, I.P. |
| CGD | Caixa Geral de Depósitos |
| CGE | Conta Geral do Estado |
| CGE/YYYY | Conta Geral do Estado para o ano YYYY |
| CP | Comboios de Portugal, E.P.E. |
| DEO | Documento de Estratégia Orçamental |
| DEO/YYYY | Documento de Estratégia Orçamental para o ano YYYY |
| DEU | Alemanha |
| DGO | Direção-Geral do Orçamento |
| DGTF | Direção-Geral do Tesouro e Finanças |
| EANP | Encargos Assumidos e Não Pagos |
| EPR | Entidade Pública Reclassificada |
| ESP | Espanha |
| FBCF | Formação Bruta de Capital Fixo |
| FEEF | Fundo Europeu de Estabilização Financeira |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| FRA | França |
| FRDP | Fundo de Regularização da Dívida Pública |
| GNR | Guarda Nacional Republicana |
| GPEARI | Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais |
| GPEARI-MF | Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças |
| GRC | Grécia |
| IFAP | Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. |
| IGCP | Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E. |
| IGFJ | Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça, I.P. |
| IHPC | Índice Harmonizado de Preços no Consumidor |
| INE | Instituto Nacional de Estatística |
| IPC | Índice de Preços no Consumidor |
| IRC | Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas |
| IREF | Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira |
| IRL | Irlanda |
| IRS | Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares |
| ISP | Imposto Sobre os Produtos Petrolíferos |
| ISV | Imposto Sobre os Veículos |

| Abreviatura | Designação |
|--------------------|--|
| ITA | Itália |
| IVA | Imposto Sobre o Valor Acrescentado |
| LEO | Lei de Enquadramento Orçamental |
| M€ | Milhões de euros |
| MAI | Ministério da Administração Interna |
| MDN | Ministério da Defesa Nacional |
| MEC | Ministério da Educação e Ciência |
| MEEF | Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira |
| MF | Ministério das Finanças |
| MoU | Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica |
| OE | Orçamento do Estado |
| OEI | Orçamento do Estado Inicial |
| OEF | Orçamento do Estado Final |
| OE/yyyy | Orçamento do Estado para o ano yyyy |
| OT | Obrigações do Tesouro |
| PAEF | Programa de Ajustamento Económico e Financeiro |
| PEC | Programa de Estabilidade e Crescimento |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PRODER | Programa de Desenvolvimento Rural |
| p.p. | Pontos percentuais |
| PPL | Proposta de Lei |
| PPP | Parcerias Público-Privadas |
| PRT | Portugal |
| PSP | Polícia de Segurança Pública |
| REF | Reequilíbrios Económicos e Financeiros |
| REFER | Rede Ferroviária Nacional - REFER, E.P.E. |
| RTP | Rádio e Televisão de Portugal, S.A. |
| SEE | Setor Empresarial do Estado |
| SFA | Serviços e Fundos Autónomos |
| SIMAB | Sociedade Instaladora de Mercados Abastecedores, S.A. |
| SNS | Serviço Nacional de Saúde |
| SS | Segurança Social |
| STCP | Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S.A. |
| UE | União Europeia |
| UTAO | Unidade Técnica de Apoio Orçamental |