

O défice provisório das administrações públicas em 2012, relevante para efeitos do PAEF, terá ficado abaixo do limite quantitativo revisto por ocasião da 5.ª avaliação. Todavia, para o cumprimento do referido limite contribuíram algumas operações de carácter não recorrente. Em termos ajustados, a redução do défice das administrações públicas ficou relativamente em linha com a prevista na nova estimativa para 2012, apresentada em outubro, porque o desvio desfavorável do Estado foi compensado por uma execução orçamental mais favorável dos restantes subsectores. Face à previsão inicial, a receita fiscal registou um desvio muito significativo, desvio esse que tornou a ocorrer face à nova estimativa, embora com uma dimensão menor. Em contrapartida, os juros e a despesa de investimento apresentaram um grau de execução abaixo do previsto. Adicionalmente, destaca-se a redução mais acentuada que a prevista da despesa corrente primária da administração central e segurança social, nomeadamente, devido às despesas com pessoal e à aquisição de bens e serviços.

Administrações Públicas

1 O défice provisório das administrações públicas terá ficado abaixo do limite do PAEF. De acordo com a informação da DGO, em 2012, o défice (provisório) das administrações públicas, relevante para efeitos do PAEF (ótica de caixa ajustada), terá atingido 8329 M€, o que significa que ficou abaixo do limite previsto no memorando. Note-se que este limite foi revisto na sequência da 5.ª avaliação regular, de 7600 para 9028 M€.

Tabela 1 – Saldo das administrações públicas relevante para o PAEF
(em milhões de euros)

	jan - dez
1. Saldo das AP em contabilidade pública	-7 028
2. Estimativa de exec. municípios em falta	77
3. Ajustamentos PAEF:	
Garantias, empréstimos e dotações de capital	-93
Transferência adicional para o SNS	1 500
Fundos de pensões de instituições de crédito	-2 784
4. Saldo das AP relevante para o PAEF (1+2+3)	-8 329
5. Meta estabelecida no PAEF	-9 028
6. Diferença (4-5)	699

Fonte: DGO e cálculos da UTAO.

2 O cumprimento do referido limite contou com o contributo de algumas operações de carácter não recorrente. Para o cumprimento do limite definido no PAEF contribuiu o encaixe proveniente da concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil, de 800 M€, sendo que este encaixe passou a ser considerado como receita para efeitos do PAEF apenas no âmbito da 6.ª avaliação, designadamente no Memorando Técnico de Entendimento do dia 19 dezembro de 2012.¹ A compensação remanescente devida pela Portugal Telecom, na sequência da incorporação do fundo de pensões da PT na CGA em 2010, no montante de 476,1 M€, foi também considerada como receita pela DGO para efeitos do limite quantitativo do PAEF.² Por fim, igualmente para o cálculo do défice provisório, a DGO teve em consideração uma estimativa para a execução de municípios que não reportaram informação (um excedente de 77 M€).

¹ Os termos utilizados no Memorando Técnico de Entendimento na 6.ª avaliação regular do PAEF foram os seguintes: "In 2012-13, the cash proceeds from the sale of the ANA airport concession will be accounted for as cash expenditure-reducing transactions", FMI, pág. 36. Com efeito, no Memorando Técnico de Entendimento relativo à 5.ª avaliação do PAEF, com data de 14 de outubro de 2012, não constava ainda qualquer referência a esta possibilidade. Adicionalmente, refira-se que este encaixe foi superior em 200 M€ ao previsto na estimativa para 2012 apresentada no âmbito do OE/2013.

² A contabilização desta operação enquanto receita para efeitos do limite do PAEF motivou dúvidas levantadas pela UTAO na versão preliminar do presente documento (e também na análise à execução orçamental do mês precedente), uma vez que o Memorando Técnico de Entendimento explicita que, de 2012 em diante, as receitas provenientes de fundos de pensões não serão consideradas no cálculo do limite quantitativo do PAEF. Com efeito, o encaixe, em 2012, proveniente dos fundos de pensões dos bancários (2784 M€), não foi contabilizado como receita para este efeito, fazendo parte dos ajustamentos efetuados para efeitos do PAEF. Dado que a contabilização como receita da transferência dos fundos de pensões dos bancários foi considerada uma exceção aplicada apenas ao ano 2011, desde a 1.ª avaliação regular do PAEF, os termos utilizados no Memorando Técnico de Entendimento passaram a ser utilizados os seguintes: "In 2012 and beyond, revenues from the reclassification of pension funds into the general government will not be accounted for as cash revenues for the purpose of the calculation of the consolidated general

3 O objetivo do défice orçamental das administrações públicas para 2012 foi objeto de várias revisões ao longo do ano. Com efeito, a meta inicial na ótica da contabilidade pública apontava para um défice de 4% do PIB. Na sequência da aprovação da 1.ª alteração à Lei do OE/2012, a meta para o défice passou a ser mais ambiciosa (3,7% do PIB).³ Em outubro de 2012, o Ministério das Finanças apresentou uma nova estimativa da conta das administrações públicas (incluída no relatório do OE/2013), no âmbito da qual o objetivo do défice foi revisto para 4,9% do PIB. Essa nova estimativa passou a constituir o novo referencial para o ano de 2012, uma vez que é compatível com a revisão acordada com as organizações internacionais no âmbito da 5.ª de avaliação do PAEF (de 4,5% para 5% do PIB, em contabilidade nacional).⁴

Tabela 2 – Saldo das administrações públicas em 2012
(ótica da contabilidade pública, em milhões de euros)

	Previsão			Exec. Provisória	Desvios face a:	
	OE inicial (Out-11)	1.º OER (Mar-12)	Estimativa (Out-12)		OE inicial	Estimativa
	(1)	(2)	(3)	(4)	(4)-(1)	(4)-(3)
1. Saldo primário	2 549	2 617	262	1 088	-1 461	826
2. Juros e outros encargos	9 370	8 810	8 391	8 116	-1 253	-275
3. Saldo global (1-2)	-6 822	-6 193	-8 130	-7 028	-206	1 102
em % do PIB	-4,0%	-3,7%	-4,9%	-4,2%		

Fonte: DGO e cálculos da UTAO.

4 Na ótica da contabilidade pública, e em termos não ajustados, o défice provisório das administrações públicas registado em 2012 compara muito favoravelmente com a nova estimativa.⁵ O referido défice ascendeu a 7028 M€, registando um desvio favorável de 1102 M€ face ao projetado na recente estimativa para 2012. Com efeito, o elevado desvio verificado ao nível da receita (fiscal e não fiscal) foi mais do que compensado pelo efeito dos seguintes fatores:

- excedente orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) superior ao previsto (mais 675 M€, dos quais 358 M€ nas EPR - Entidades Públicas Reclassificadas), explicado sobretudo pelo:
 - baixo grau de execução da despesa de investimento

government cash balance.", FMI, *Technical Memorandum of Understanding*, de 1 de setembro de 2011. Note-se que a partir desta explicação não é possível concluir que a não contabilização se aplica apenas aos fundos de pensões dos bancários, tal como foi interpretado pelas autoridades nacionais e internacionais. Com efeito, o Memorando Técnico refere-se apenas em termos genéricos, sem especificar a proveniência dos fundos de pensões. Durante a audição na 5.ª COFAP ao Secretário de Estado do Orçamento, no dia 25 de janeiro de 2013, foi por este esclarecido que a interpretação das autoridades nacionais está em conformidade com o entendimento manifestado pelos organismos internacionais que superintendem o programa de ajustamento. Foi ainda esclarecido que o limite do PAEF foi fixado tendo em consideração o saldo em contabilidade pública previsto para 2012, o qual já incluía a receita remanescente do fundo de pensões da PT.

³ Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, que alterou a Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

⁴ Refira-se que no âmbito da 2.ª alteração à Lei do OE/2012, aprovada pela Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro, não foi apresentada a conta consolidada das administrações públicas para 2012. Tal apenas se verificou no relatório do OE/2013, com a apresentação da nova estimativa para 2012.

⁵ Trata-se de um valor provisório uma vez que só no próximo boletim de execução é que a DGO irá publicar a conta consolidada do conjunto das administrações públicas, que incluirá a execução orçamental de municípios que encontram em falta. O valor do défice só terá carácter definitivo após a publicação da Conta Geral do Estado de 2012.

(menos 548 M€ do que o estimado, dos quais 405 M€ no âmbito das EPR)⁶; e ii) pagamento inferior ao previsto de despesas em atraso por parte do SNS (menos 432 M€). Em 2012 estava previsto o pagamento de 1932 M€, mas o SNS regularizou apenas 1500 M€, apesar de ter recebido a totalidade das transferências do OE para aquele efeito;⁷

- excedente da segurança social muito acima do previsto na última estimativa (mais 379 M€), o que significa que a transferência adicional do OE (857 M€), aprovada em sede da segunda alteração do OE/2012, se veio a revelar mais do que suficiente;⁸
- poupança de “juros e outros encargos” em cerca de 275 M€, dos quais 102 M€ na administração regional e 47 M€ nas EPR (sobretudo ao nível das sociedades veículo do BPN);
- encaixe acima do previsto com a concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil, na sequência da celebração do respetivo contrato entre o Estado e a ANA - Aeroportos de Portugal, SA (mais 200 M€ do que o estimado).⁹

5 Ainda em termos não ajustados, o défice das administrações públicas ficou relativamente em linha com a previsão inicial para 2012. Apesar do desvio desfavorável da receita fiscal e contributiva ter sido muito superior ao observado face à recente estimativa para 2012, o défice ficou apenas 206 M€ acima da previsão inicial para 2012. Este resultado deveu-se sobretudo à: i) poupança extremamente significativa na despesa com “juros e outros encargos” (na ordem dos 1253 M€); e à ii) contabilização da receita extraordinária proveniente da concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil (800 M€), que inicialmente não se encontrava prevista.

Tabela 3 - Saldo global por subsetores - janeiro a dezembro
(em milhões de euros)

Subsetor	2011	2012	Variação Homóloga	Por memória:			
				Referencial p/2012		Var. homóloga	
				Org. Inicial	Estimativa	OE/12 face CGE/11	Est/12 face CGE/11
1. Estado	-7 044	-8 898	-1 854	-7 515	-8 586	-471	-1 542
2. Serviços e Fundos Autónomos <i>do qual: Entidades Públicas Recllassificadas</i>	546	1 099	553	-294	424	-840	-122
3. Administração Central (1+2)	-6 498	-7 799	-1 301	-7 810	-8 162	-1 312	-1 664
4. Segurança Social	439	413	-26	355	34	-84	-405
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-6 059	-7 386	-1 327	-7 454	-8 128	-1 396	-2 069
6. Administração Regional e Local*	197	358	161	633	-2	437	-198
7. Administrações Públicas (5+6)	-5 861	-7 028	-1 167	-6 822	-8 130	-959	-2 267
8. Administrações Públicas ajustado**	-9 657	-8 695	961	-	-8 683	-	975

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: a “estimativa” para 2012 corresponde à apresentada no OE/2013. (*) universo real, não inclui as entidades públicas recllassificadas da Região Autónoma da Madeira nem as freguesias, além de não refletir o universo completo dos municípios (ao contrário do que sucede com o saldo subjacente à Estimativa/2012). Ainda assim, a DGO estima que os municípios que não reportaram informação terão apresentado um excedente de 76,7 M€ em 2012; (**) os ajustamentos efetuados encontram-se especificados na Caixa 1, em anexo.

6 À semelhança do verificado em anos anteriores, em 2012, a execução orçamental foi muito marcada pela contabilização de operações de carácter extraordinário. Efetivamente, o recurso àquele tipo de operações tem constituído uma prática recorrente. Se nos anos mais recentes tinham sido obtidas

⁶ No caso das EPR, acresce que as transferências de capital provenientes da União Europeia ficaram cerca de 100 M€ acima do estimado.

⁷ Saliente-se que aquele montante não utilizado (432 M€) havia sido transferido pelo Estado, no âmbito da 2.ª alteração ao OE/2012, para efeitos da regularização de pagamentos em atraso do SNS, tendo a nota explicativa da referida alteração (datada de 26 de outubro) explicitado que a utilização daquele montante estaria dependente da sua aceitação pelos parceiros internacionais e do seu impacto em contas nacionais.

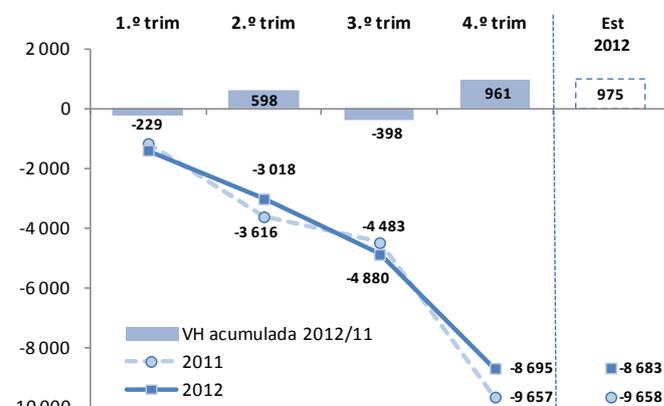
⁸ O saldo provisório da administração regional e local também foi bastante superior ao estimado: mais 360 M€. Porém, aquele resultado deveu-se maioritariamente à contabilização de uma operação que não se encontrava prevista mas que não tem impacto no saldo do conjunto das administrações públicas, respeitante a terrenos do Aeroporto de Lisboa vendidos ao Estado pela Câmara Municipal de Lisboa, no final de dezembro de 2012, por 286 M€.

⁹ A celebração do referido contrato foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2012, de 12 de dezembro.

receitas provenientes da transferência dos fundos de pensões da Portugal Telecom e do setor bancário, bem como da sobretaxa extraordinária em sede de IRS, em 2012 foram contabilizadas as parcelas remanescentes daquelas receitas, às quais ainda acresceram as receitas relativas à concessão do serviço aeroportuário de apoio à aviação civil, concessão de licenças de comunicações móveis de 4.ª geração e ao fundo de pensões do BPN. Deste modo, e porque importa analisar a execução orçamental sem o efeito daquelas e de outras medidas pontuais e *one-offs* verificadas em 2011 e 2012, a UTAO efetuou os ajustamentos que se apresentam na Caixa 1 da presente nota.

7 Em termos ajustados, a redução do défice das administrações públicas ficou relativamente em linha com a prevista na nova estimativa para 2012. O défice ajustado ascendeu a 8695 M€, apenas 12 M€ superior ao estimado. Como se pode observar através do gráfico seguinte, em 2012, o défice (ajustado) das administrações públicas reduziu-se em 961 M€, uma melhoria relativamente semelhante à implícita na nova estimativa (975 M€).

Gráfico 1 – Saldo global (ajustado) das administrações públicas
(valores acumulados, em milhões de euros)



Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: valores acumulados, em termos ajustados; os ajustamentos efetuados encontram-se especificados na Caixa 1, em anexo.

8 O défice (ajustado) só ficou em linha com o estimado porque o desvio desfavorável do subsector Estado foi compensado por uma execução orçamental mais favorável dos restantes subsectores das administrações públicas. Com efeito, o défice (ajustado) do Estado ficou 444 M€ acima do estimado, sobretudo devido ao fraco comportamento da receita fiscal. Este desvio negativo foi praticamente compensado por uma evolução mais favorável nos restantes subsectores, com destaque para a segurança social, cujo défice ajustado (536 M€) não foi tão negativo como o que se encontrava subjacente na nova estimativa para 2012 (811 M€), sobretudo devido a uma menor despesa com ação social (que ficou 129 M€ abaixo do estimado).¹⁰ Os excedentes registados pelos SFA e pela administração regional e local situaram-se acima do estimado, respetivamente em 84 M€ e 72 M€.

¹⁰ A despesa com ação social diminuiu 7 M€ face a 2012, o que contrasta com o aumento de 122 M€ implícito na Estimativa/2012. Note-se que a previsão para a despesa com ação social em 2012 foi revista em baixa (-176 M€) face à aprovada no OE inicial (o que permitiu atenuar a forte revisão em alta da despesa com o subsídio de desemprego e apoio ao emprego); caso aquela revisão em baixa não tivesse ocorrido, a previsão de aumento anual da despesa com ação social seria de 298 M€, ao invés de 122 M€.

Tabela 4 - Saldo global (ajustado) das administrações públicas
janeiro a dezembro (em milhões de euros)

Subsetor	2011	2012	Variação homóloga	Por memória:	
				Est/2012	Var. Est/12 face CGE/11
1. Estado	-10 371	-8 854	1 517	-8 409	1 962
2. Serviços e Fundos Autónomos (sem EPR)	69	623	554	539	470
3. Administração Central (1+2)	-10 302	-8 230	2 071	-7 870	2 432
4. Segurança Social	448	-536	-985	-811	-1 259
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-9 854	-8 767	1 087	-8 682	1 172
6. Administração Regional e Local	197	72	-125	-2	-198
7. Administrações Públicas (5+6)	-9 657	-8 695	961	-8 683	975

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: os ajustamentos efetuados encontram-se identificados na Caixa 1, em anexo.

A análise (ajustada) que se apresenta nos pontos seguintes diz respeito apenas à conta da administração central e segurança social e tem por base informação detalhada por classificação económica, que consta das Tabelas 18 e 19, em anexo. Com efeito, apenas no próximo boletim de execução é que a DGO irá publicar a conta consolidada do conjunto das administrações públicas de 2012.

9 Face ao orçamento inicial para 2012, o défice (ajustado) da administração central e segurança social registou um elevado desvio desfavorável, justificado sobretudo por um nível de receita fiscal muito abaixo do previsto. Na ótica da contabilidade pública, o défice ajustado da administração central e segurança social (com EPR) ascendeu a 5,9% do PIB, mais 1,1 p.p. do que do que o inicialmente previsto (mais 1787 M€) – ver Tabela 19. Este desvio deveu-se sobretudo ao facto da receita fiscal ter ficado muito abaixo da previsão inicial: menos 3686 M€, o equivalente a 2,2% do PIB (ver Gráfico 2). Trata-se de um montante extremamente elevado que, embora em parte tenha decorrido de uma conjuntura económica mais adversa, levanta igualmente dúvidas sobre a razoabilidade da meta estabelecida para a receita fiscal em 2012.

10 A poupança de juros foi muito significativa face ao OE inicial, assim como a verificada ao nível do investimento. Para além da receita fiscal, salienta-se igualmente os desvios desfavoráveis observados na receita contributiva e na despesa com subsídios, sendo que, no caso desta última, o desvio encontra-se influenciado por uma reclassificação contabilística.¹¹ Note-se que o desvio total só não foi ainda mais expressivo porque se verificou uma poupança muito significativa ao nível da despesa com “juros e outros encargos” (cerca de 1265 M€).¹² Salientam-se igualmente as poupanças obtidas em investimento, despesas com o pessoal, “outras despesas correntes”. A despesa (ajustada) de investimento ficou 662 M€ abaixo do previsto,¹³ facto para o qual também terá contribuído o despacho do Ministro das Finanças, de 12 de setembro de 2012, sujeitando a assunção de compromissos relativos a despesa de capital (exceto a financiada por fundos comunitários) a autorização prévia.

11 A execução das despesas com pessoal e das “outras despesas correntes” foi mais favorável do que o inicialmente previsto, embora em parte devido à adoção de determinados

¹¹ De acordo com a DGO, as verbas atribuídas a entidades da administração central, no âmbito da ação social, passaram a estar relevadas como subsídios, em vez de transferências, dando acolhimento a uma recomendação do Tribunal de Contas. Esta alteração não havia sido considerada no orçamento inicial nem em sede de Estimativa. Não foi possível corrigir o efeito desta reclassificação porque na síntese publicada pela DGO não foi especificado o valor em causa.

¹² Na última síntese publicada pela DGO é referido que a poupança de “juros e outros encargos” é justificada em grande medida pelo recebimento de juros de aplicações mais elevado do que o previsto, por uma poupança dos juros pagos ao FMI e aos detentores de certificados de aforro e CEDIC, bem como por encargos inferiores ao previsto em algumas EPR. No entanto, um desvio (favorável) desta ordem de grandeza também poderá estar relacionado com uma eventual sobrestimação das despesas com juros, à semelhança do que já se verificou no passado.

¹³ Excluindo o investimento adicional, por parte do Estado, nos terrenos do Aeroporto de Lisboa. Esta operação não estava prevista no orçamento inicial nem no âmbito da nova estimativa.

procedimentos técnicos por parte do Ministério das Finanças no âmbito da elaboração do OE/2012. No caso das despesas com pessoal, cabe referir que mais de metade do desvio favorável (de 656 M€) deve-se ao facto de o Ministério das Finanças, contrariando a prática habitualmente seguida na elaboração do OE, ter imputado um montante de 360 M€ neste agrupamento, respeitante à dotação provisional, mas que não terá sido utilizado.¹⁴ Uma parte do referido desvio é também explicada pelo efeito da redução do número de funcionários públicos, nomeadamente os docentes dos estabelecimentos do ensino não superior. Por sua vez, a poupança obtida em “outras despesas correntes” (572 M€) encontra-se influenciada pelo facto de ser nesta rubrica que é inscrita a reserva orçamental¹⁵ (que ascendeu a cerca de 250 M€ no âmbito do subsetor Estado, não tendo sido divulgado o montante da reserva respeitante aos SFA), bem como as dotações comuns do Ministério da Defesa Nacional, que ao longo do ano são reafectas em função da evolução da execução orçamental.

Gráfico 2 – Principais contributos para o desvio do saldo da administração central e segurança social face ao OE inicial/2012
(valores ajustados, com EPR, em milhões de euros)



Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: os valores com sinal negativo correspondem a desvios desfavoráveis, sucedendo o inverso relativamente aos valores com sinal positivo; os ajustamentos efetuados são os especificados na Caixa 1, em anexo (no caso do orçamento inicial, os ajustamentos têm um carácter semelhante aos efetuados à Estimativa mas apenas quando aplicável), com exceção do relativo às EPR. O motivo para não se terem excluído das EPR prende-se com o facto de se tratar de uma análise de desvios relativos a 2012 e não de uma comparação homóloga com o ano anterior.

12 Comparativamente com a recente estimativa para 2012, o défice ajustado da administração central e segurança social (com EPR) foi inferior em 270 M€. Este resultado positivo verificou-se apesar dos desvios desfavoráveis observados na receita fiscal, na despesa com subsídios (devido à referida reclassificação contabilística) e nas “outras receitas correntes”.¹⁶ Isso só foi possível porque, face à estimativa apresentada em outubro de 2012, registou-se uma execução inferior sobretudo nas seguintes despesas: transferências correntes (estando sobretudo em causa um menor nível de despesa da segurança social com ação social, tal como já referido), investimento, “outras despesas

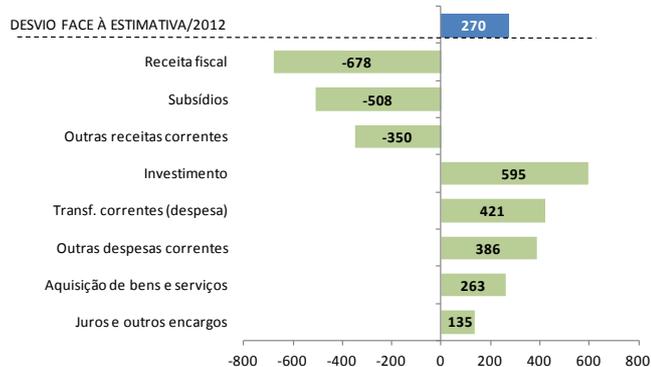
¹⁴ Note-se que, em fevereiro de 2012, procedeu-se à anulação daquela imputação, por contrapartida do reforço da rubrica “outras despesas correntes – dotação provisional”. Dado que, por definição, a dotação provisional se destina a fazer face a “despesas correntes não previstas e inadiáveis”, o procedimento habitual tem sido de inscrevê-la naquela rubrica residual, sendo posteriormente anulada em função do apuramento de necessidades.

¹⁵ A reserva orçamental constitui uma espécie de provisão para a cobertura de riscos da execução orçamental e, de acordo com a Circular da DGO n.º 1367, de 1 de agosto de 2011, correspondeu a 2,5% da despesa com o pessoal e com a aquisição de bens e serviços.

¹⁶ Para o desvio desfavorável registado em “outras despesas correntes” (-350 M€), contribuiu sobretudo o menor volume do que o estimado em transferências do Fundo Social Europeu (FSE) para financiamento de ações de formação profissional (menos 195 M€). Acresce que aquelas transferências foram objeto de ajustamento por parte da UTAO, com o objetivo de garantir a observância do princípio da neutralidade dos fundos comunitários. Esse ajustamento contribuiu para ampliar o desvio desfavorável em 104 M€. Saliente-se que o menor volume de transferências do FSE teve correspondência num menor nível de despesa com ações de formação profissional. De acordo com a DGO, a parte remanescente do desvio (-246 M€) prende-se com a “quebra na venda de bens e serviços de diversas EPR” e com o facto de as taxas, multas e outras penalidades terem evidenciado “uma redução no caso da receita própria afeta a algumas entidades”.

correntes”, aquisição de bens e serviços e “juros e outros encargos”. Refira-se que o desvio favorável (de 263 M€) registado na aquisição de bens e serviços, poderá ter beneficiado do facto de o Ministério das Finanças não ter refletido na respetiva dotação inicial a poupança decorrente das cativações que, de acordo com a Lei do OE/2012, incidiram sobre este agrupamento de despesa (e que ascenderam a cerca de 280 M€), desconhecendo-se se entretanto essa expectativa de poupança terá passado a estar refletida (de forma integral ou parcial) na nova estimativa para 2012.

Gráfico 3 – Principais contributos para o desvio do saldo da administração central e segurança social face à Estimativa/2012
(valores ajustados, com EPR, em milhões de euros)



Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: os valores com sinal negativo correspondem a desvios desfavoráveis, sucedendo o inverso relativamente aos valores com sinal positivo; os ajustamentos efetuados são os especificados na Caixa 1, em anexo (com exceção do relativo às EPR). O motivo para não se terem excluído as EPR prende-se com o facto de se tratar de uma análise de desvios relativos a 2012 e não de uma comparação homóloga com o ano anterior.

13 Face à estimativa apresentada em outubro, a receita fiscal ajustada da administração central e segurança social (sem EPR) registou um desvio desfavorável de 670 M€, equivalente a 0,4% do PIB, tal como a UTAO já havia avançado. O referido desvio decorreu de insuficiências na cobrança de impostos indiretos (-402 M€) e diretos (-268 M€). Este desvio de 670 M€ face à estimativa de receita fiscal efetuada em outubro passado poderá, por efeito de arrastamento, implicar uma dificuldade acrescida na obtenção de receita no corrente ano, uma vez que aquela estimativa terá servido de base para a projeção da receita fiscal de 2013.

Tabela 5 – Desvios da receita fiscal (ajustada) da administração central e segurança social em 2012 (sem EPR, em milhões de euros)

	OE inicial	1.º OER	Estimativa	Execução provisória	Desvios, face a:	
	(Out-11)	(Mar-12)	(Out-12)		Org. inicial	Estimativa
	(1)	(2)	(3)		(4)-(1)	(4)-(3)
Impostos diretos	14 172	14 284	13 471	13 203	-969	-268
Impostos indiretos	22 302	21 993	20 032	19 630	-2 672	-402
Receita fiscal	36 474	36 276	33 503	32 833	-3 641	-670

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: não foi considerado o universo completo das administrações públicas porque a receita fiscal da administração regional e local tem vindo a ser objeto de revisão em alta no mês seguinte à publicação da respetiva execução orçamental: os ajustamentos efetuados incidiram sobre os impostos diretos (receita relativa ao RERT III, no montante de 258 M€, e à parcela remanescente da sobretaxa extraordinária em sede de IRS: 185 M€), bem como sobre os impostos indiretos (exclusão das EPR).

14 Apesar do aumento da tributação verificado em 2012, a receita fiscal (ajustada) da administração central e segurança social diminuiu 4,9%, uma redução mais acentuada do que a subjacente na nova estimativa (-3,0%). Ainda que a quebra da receita fiscal tenha registado uma recuperação de 1 p.p. no último trimestre de 2012, esta acabou por ser 1,9 p.p. superior à implícita na nova estimativa, devido aos seguintes fatores:

- a diminuição da receita de impostos diretos (-6,7%) ter sido 1,9 p.p. mais acentuada do que a implícita na recente estimativa (-4,8%), tendo inclusivamente piorado face à quebra registada

até ao mês anterior (6%). Note-se que, tanto no âmbito do OE inicial, como da primeira alteração ao OE/2012, o Ministério das Finanças projetava um ligeiro crescimento homólogo;

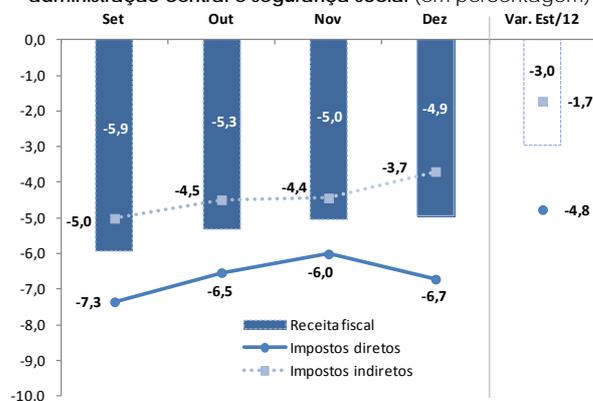
- o decréscimo da receita de impostos indiretos (-3,7%) ter sido 2 p.p. mais acentuado do que o subjacente na nova estimativa (-1,7%), apesar de alguma recuperação face à quebra registada até ao mês anterior (-4,4%). Note-se que o Ministério das Finanças apontava para um aumento de 9,4% no OE inicial e de 7,9% no âmbito da primeira alteração ao OE/2012.

Tabela 6 – Evolução homóloga da receita fiscal (ajustada) da administração central e segurança social: execução vs. previsões
(em milhões de euros e em percentagem)

	Execução orçamental			Tvh prevista para 2012		
	2011	2012	Tvh	OE inicial	1.º OER	Estimativa
Impostos diretos	14 154	13 203	-6,7%	0,1%	0,9%	-4,8%
Impostos indiretos	20 383	19 630	-3,7%	9,4%	7,9%	-1,7%
Receita fiscal	34 537	32 833	-4,9%	5,6%	5,0%	-3,0%

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: os ajustamentos efetuados incidiram sobre os impostos diretos em 2011 [exclusão dos montantes decorrentes da distribuição de dividendos extraordinários (131,6 M€) e da introdução da sobretaxa extraordinária em sede de IRS (781 M€)] e em 2012 (receita relativa ao RERT III, no montante de 258 M€, e à parcela remanescente da sobretaxa extraordinária em sede de IRS: 185 M€), bem como sobre os impostos indiretos em 2012 (exclusão das EPR).

Gráfico 4 – Evolução homóloga da receita fiscal (ajustada) da administração central e segurança social (em percentagem)



Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: ver nota da tabela 6.

15 Face a 2011, o défice (ajustado) da administração central e segurança social reduziu-se em 1087 M€, sobretudo devido a uma forte contenção salarial. Com efeito, a despesa efetiva diminuiu a um ritmo mais acentuado (-4,6%) que o da receita efetiva (-3,6%). A receita fiscal e contributiva da administração central e segurança social registou uma quebra de cerca de 3 mil M€ face a 2011. Por outro lado, a despesa com juros aumentou 13,9%. No entanto, estas evoluções negativas foram mais do que compensadas pelo acréscimo das “outras receitas correntes” (+770 M€) e pela diminuição da despesa corrente primária (-6% em termos ajustados), sobretudo por via das despesas com pessoal (-2412 M€) e das transferências correntes, na sequência da medida de redução/suspensão dos subsídios de férias e de Natal dos funcionários públicos e pensionistas - ver Tabela 18, em anexo.

16 A redução da despesa corrente primária (ajustada) da administração central e segurança social foi mais acentuada do que a implícita na nova estimativa para 2012. A redução homóloga foi de 6%, o que compara favoravelmente com a implícita na nova estimativa (-5%). Saliente-se que todos os subsectores registaram evoluções mais favoráveis do que o previsto. Cerca de 2/3 da redução homóloga alcançada (-3676 M€) deveu-se à diminuição de despesas com pessoal (-2412 M€).

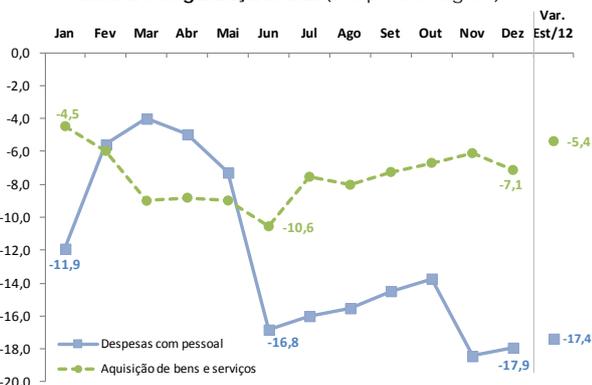
Tabela 7 – Variação da despesa corrente primária (ajustada) em 2012 (variações homólogas acumuladas, em milhões de euros e percentagem)

Subsetor	VH Jan-Dez		VH estimada	
	M€	%	M€	%
1. Estado	-4 004	-10,1	-3 872	-9,8
2. SFA (sem EPR)	-2 199	-9,7	-1 809	-8,0
3. Segurança Social	168	0,7	703	3,0
4. Elementos de consolidação	-2 359		-1 877	
5. Adm. Central e Seg. Social (1+2+3-4)	-3 676	-6,0	-3 101	-5,0
da qual: Despesas com pessoal	-2 412	-17,9	-2 339	-17,4
Aquisição de bens e serviços	-739	-7,1	-558	-5,4

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: o cálculo das variações anuais baseia-se na estimativa para 2012 (que consta do relatório do OE/2013), face à CGE/2011: os ajustamentos efetuados à execução de novembro consistiram em eliminar: i) as EPR; ii) a regularização de dívidas do SNS; e iii) o pagamento de pensões do regime substitutivo bancário. As variações anuais também foram ajustadas, quando aplicável. Para uma descrição mais detalhada dos ajustamentos, ver Caixa 1.

17 Ainda em termos ajustados, a diminuição das despesas com pessoal e com a aquisição de bens e serviços da administração central e segurança social compara favoravelmente com a prevista na nova estimativa. Com efeito, a despesa com aquisição de bens e serviços diminuiu 7,1%, um ritmo mais acentuado (em 1,7 p.p.) do que o estimado. Esta evolução mais favorável deveu-se sobretudo ao subsetor Estado (poupança de 211 M€). Por outro lado, a diminuição das despesas com pessoal foi 0,5 p.p. mais acentuada do que a estimada.

Gráfico 5 – Evolução (ajustada) das principais despesas da administração central e segurança social (em percentagem)



Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: variações acumuladas; o cálculo das variações anuais tem por base a estimativa para 2012 (que consta do relatório do OE/2013), face à CGE/2011: os ajustamentos efetuados à execução orçamental e à variação implícita à estimativa/2012 consistiram na exclusão das EPR e da regularização de dívidas de anos anteriores por parte do SNS (esta última com incidência na aquisição de bens e serviços); As variações intra- anuais das despesas com pessoal encontram influenciadas pelos seguintes fatores, com impactos de sinal contrário: i) reporte incompleto das despesas com pessoal da ARS Norte até abril de 2011; ii) alterações do universo, resultantes da integração de 7 estabelecimentos de saúde no setor empresarial do Estado, a partir de abril de 2011 (inclusive) e de outros 3 a partir do início de 2012; e, iii) reclassificação das despesas com saúde da ADSE cobertas por receitas gerais, que a partir de 2012 passaram a ser contabilizadas como "aquisição de bens e serviços"; iv) efeito de base (setembro de 2011) associado ao comportamento da despesa com pessoal das forças e serviços de segurança, integradas no Ministério da Administração Interna; v) redução do número de docentes dos estabelecimentos do ensino superior, a partir de outubro de 2012 (inclusive).

Estado

18 Em 2012, em termos não ajustados, o défice (provisório) do Estado registou uma deterioração face ao ano anterior. O défice deste subsetor cifrou-se em 8898 M€, o que representa uma deterioração de 1854 M€ face a igual período do ano anterior, mais acentuada que a implícita na estimativa para 2012 apresentada no OE/2013. Saliente-se que a execução até novembro de 2012 registava uma melhoria homóloga de 2060 M€ – ver Tabela 8. Para a deterioração significativa do saldo acumulado do Estado face ao mês anterior concorrem, entre outros fatores, do lado da receita, os efeitos de base relativos à transferência do Fundo de Pensões do Setor Bancário (3263,1 M€) e à sobretaxa do IRS (781,4 M€) e, do lado da despesa, o aumento de transferências correntes do Estado para a Segurança Social (transferência extraordinária de 856,6 M€), para o SNS (432 M€), para a CGA (220 M€), bem como o pagamento dos terrenos do aeroporto de Lisboa (286 M€).

Tabela 8 – Execução orçamental do subsetor Estado em 2012 (em milhões de euros e em percentagem)

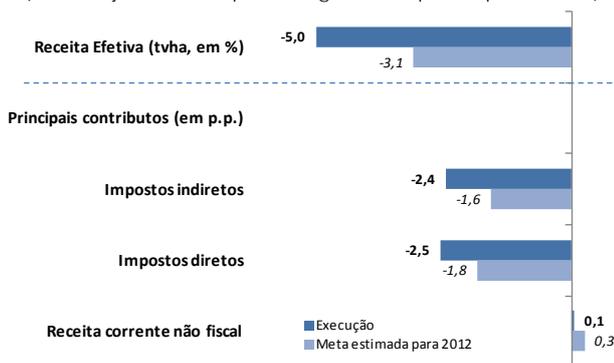
	Milhões de Euros		Grau de Exec. da estimativa p/2012 OE2013 (%)	Variação 2011/12 tvha (%)	Por memória:				
	2011	2012			Contr. p/ tvha (p.p.)	Estimativa p/2012 OE2013 (M.€)	TVH Est. p/2012 (%)	Contr. p/ tx var. (p.p.)	
1. Receita Corrente	38 061	35 749	98,1	-6,1	-5,5	36 431,1	-4,3	-3,9	
Receita fiscal	34 359	32 025	98,2	-6,8	-5,6	32 624,9	-5,0	-4,2	
Impostos Diretos	15 047	13 625	98,1	-9,5	-3,4	13 894,7	-7,7	-2,8	
IRS	9 831	9 084	98,4	-7,6	-1,8	9 232,9	-6,1	-1,4	
IRC	5 168	4 272	97,4	-17,3	-2,1	4 386,8	-15,1	-1,9	
Outros	48	268	97,6	455	0,5	275,0	469,3	0,5	
Impostos Indiretos	19 312	18 401	98,2	-4,7	-2,2	18 730,3	-3,0	-1,4	
ISP	2 306	2 116	98,7	-8,2	-0,5	2 143,6	-7,0	-0,4	
IVA	13 052	12 794	98,3	-2,0	-0,6	13 016,8	-0,3	-0,1	
ISV	627	362	93,9	-42,2	-0,6	385,5	-38,5	-0,6	
I. Tabaco	1 447	1 354	100,3	-6,4	-0,2	1 350,0	-6,7	-0,2	
Imposto do selo	1 483	1 358	95,0	-8,4	-0,3	1 429,5	-3,6	-0,1	
Receita corrente não fiscal	3 702	3 724	97,8	0,6	0,1	3 806,2	2,8	0,3	
2. Receita de Capital	3 622	4 103	104,4	13,3	1,2	3 928,7	8,5	0,7	
3. Receita Efetiva (1+2)	41 683	39 852	98,7	-4,4	-4,4	40 359,8	-3,2	-3,2	
4. Despesa Corrente Primária, da qual:	39 536	39 057	99,1	-1,2	-1,0	39 394,2	-0,4	-0,3	
Despesas com o pessoal	10 294	8 432	99,1	-18,1	-3,8	8 508,7	-17,3	-3,7	
Aquisição bens e serviços	1 817	1 627	88,5	-10,5	-0,4	1 838,1	1,1	0,0	
Transferências correntes	26 288	28 229	100,5	7,4	4,0	28 090,1	6,9	3,7	
Subsídios	602	258	96,9	-57,0	-0,7	266,9	-55,6	-0,7	
5. Despesa de Capital	3 151	2 819	108,8	-10,5	-0,2	2 591,6	-17,8	-1,1	
Investimento	432	659	160,8	52,5	0,5	409,6	-5,2	0,0	
Transferências de capital	2 706	2 126	97,8	-21,4	-1,2	2 173,5	-19,7	-1,1	
6. Despesa Primária (4+5)	42 687	41 876	99,7	-1,9	-1,7	41 985,8	-1,6	-1,4	
7. Juros e outros encargos	6 039	6 874	98,8	13,8	1,7	6 960,3	15,3	1,9	
8. Despesa Efetiva (6+7)	48 726	48 750	99,6	0,0	0,0	48 944,1	0,5	0,5	
9. Saldo Primário (3-6)	-1 005	-2 024				-1 626,0			
10. Saldo Global (3-8)	-7 044	-8 898				-8 586,2			
Por memória: após ajustamentos									
1A. Receita Corrente, da qual:	37 148	35 306	98,1	-5,0	-4,9	35 987,7	-3,1	-3,1	
Receita fiscal	33 446	31 582	98,1	-5,6	-5,0	32 181,5	-3,8	-3,4	
Impostos Diretos	14 134	13 181	98,0	-6,7	-2,5	13 451,3	-4,8	-1,8	
IRS	9 050	8 899	98,4	-1,7	-0,4	9 049,9	0,0	0,0	
IRC	5 036	4 272	97,4	-15,2	-2,0	4 386,8	-12,9	-1,7	
Outros	48	10	59,8	-79,5	-0,1	16,6	-65,7	-0,1	
2A. Receita de Capital, da qual:	358	344	94,5	-4,1	0,0	363,7	1,5	0,0	
Transferências de capital	56	160	89,8	184,3	0,3	177,7	217,3	0,3	
Outras Receitas de Capital	68	14	158,6	-79,6	-0,1	8,7	-87,1	-0,2	
3A. Receita Efetiva (1A+2A)	37 506	35 649	98,1	-5,0	-5,0	36 351,4	-3,1	-3,1	
4A. Despesa Corrente Primária, da qual:	39 536	35 532	99,6	-10,1	-8,4	35 663,6	-9,8	-8,1	
Transferências correntes	26 288	24 705	101,4	-6,0	-3,3	24 359,5	-7,3	-4,0	
Subsídios	602	258	96,9	-57,0	-0,7	266,9	-55,6	-0,7	
5A. Despesa de Capital, da qual:	2 302	2 097	98,1	-8,9	-0,4	2 136,9	-7,2	-0,3	
Investimento	432	373	91,0	-13,8	-0,1	409,6	-5,2	0,0	
Transferências de capital	1 870	1 689	98,3	-9,0	-0,3	1 718,8	-7,4	-0,3	
8A. Despesa Efetiva (4A+5A+7)	47 876	44 503	99,4	-7,0	-7,0	44 750,8	-6,5	-6,5	
9A. Saldo Primário (3A-8A)	-4 332	-1 980				-1 449,1			
10A. Saldo Global (3A-8A)	-10 371	-8 854				-8 409,3			

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. Nota: ver para uma descrição dos ajustamentos efetuados.

19 No entanto, ajustado de fatores específicos, o défice do Estado registou uma melhoria face ao ano anterior, embora inferior à implícita na estimativa para 2012 inscrita no OE/2013. Excluindo os principais fatores pontuais que condicionam as comparações homólogas, onde se destaca o encaixe financeiro, em 2011 e 2012, proveniente da transferência de fundos de pensões do sistema bancário, o défice do subsetor Estado registou uma melhoria homóloga de 1517 M€, embora inferior à melhoria implícita na estimativa para 2012 que consta no OE/2013 (1962 M€).

20 Em 2012, o desvio desfavorável na receita efetiva (ajustada) deveu-se sobretudo à evolução negativa da receita fiscal. Com efeito, a receita efetiva (ajustada) registada em 2012 ficou 702 M€ aquém da estimativa para 2012 que consta no relatório do OE/2013 (com um desvio de 1,9 p.p. ao nível da variação homóloga). Para a evolução mais desfavorável da receita efetiva contribuiu sobretudo a quebra na receita fiscal (com um contributo de 5,0 p.p., repartido entre os impostos diretos e os impostos indiretos) -- ver Gráfico 6.

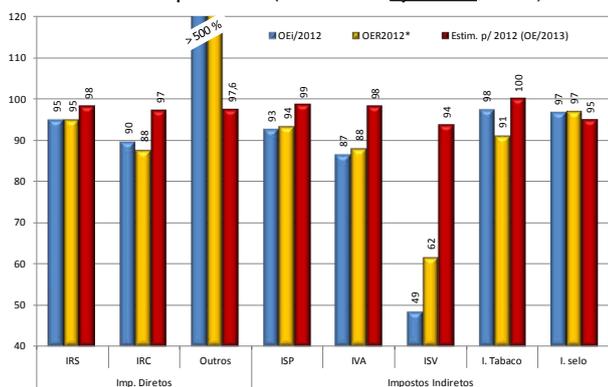
Gráfico 6 – Receita efetiva: execução vs estimativa para 2012
(valores ajustados, em percentagem e em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: as taxas de variação implícitas para 2012 foram calculadas tendo por referência a estimativa para 2012 (constante na Proposta do OE/2013) e a CGE/2011, divulgada em junho de 2012. Para efeitos de comparabilidade, os dados encontram-se ajustados de fatores específicos de efeito pontal (ver Caixa 1).

21 Em 2012, a receita proveniente dos principais impostos ficou bastante aquém das previsões constantes no OE/2012 e, em menor grau, das estimativas apresentadas para esse ano no âmbito do OE/2013 (excetuando-se o imposto sobre o tabaco). Com efeito, a execução da receita dos principais impostos (acima de 200 M€) registou desvios muito significativos face às previsões do OE/2012 inicial e às suas alterações e, em menor grau, face às estimativas apresentadas para 2012 no OE/2013, confirmando as sucessivas análises da UTAO à receita fiscal – ver Gráfico 7. A maior diferença registou-se ao nível do ISV, com desvios de 51,3 e 38,2% face ao OE/2012 inicial e ao OER/2012,¹⁷ respetivamente (e 6,1% face à estimativa para 2012 do OE/2013). Já em termos absolutos, o maior desvio (negativo) face ao OE/2012 deveu-se ao IVA, com diferenças de 1947 e 1709 M€ face ao OE/2012 inicial e ao OER/2012, respetivamente. Do conjunto dos principais impostos, apenas o Imposto sobre o Tabaco registou um grau de execução ligeiramente acima de 100% e somente quando comparado com a estimativa para 2012 que consta no OE/2013. Face ao OE/2012 convém assinalar a execução muito positiva do Regime de Regularização Tributária dos Elementos Patrimoniais (RERT III), contabilizada na rubrica outros impostos diretos, que evidenciou uma receita mais de cinco vezes superior ao montante inscrito no OER/2012 (50,1 M€) – ver Tabela 8, Gráfico 7 e Gráfico 9.

Gráfico 7 – Receita Fiscal: grau de execução face ao OE/2012 e à estimativa para 2012 (valores não ajustados, em %)

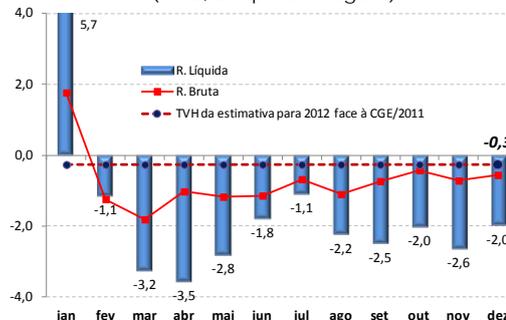


Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: OE/2012 – Orçamento do Estado para 2012 inicial. * Orçamento do Estado Retificativo - 1.ª e 2.ª alterações.

22 A receita líquida do IVA ficou aquém da estimativa para 2012, tendo inclusivamente ficado abaixo da receita obtida em 2011. Apesar de, desde o mês de fevereiro de 2012, a receita do IVA beneficiar do pleno efeito da medida de aumento das taxas do IVA da eletricidade e do gás natural que ocorreu no quarto

trimestre de 2011 e, posteriormente, da medida de racionalização da estrutura das taxas do IVA prevista no OE/2012, a receita bruta deste imposto registou uma diminuição de 0,6% face ao ano anterior, em resultado da forte quebra do consumo privado e das importações. Saliente que, em 2012, a receita líquida do IVA ficou 222 M€ abaixo da estimativa para 2012 que consta no OE/2013 (elevando-se o desvio negativo a 1947 e a 1709 M€ quando comparado com o OE/2012 inicial e o OER/2012, respetivamente) – ver Tabela 8, Gráfico 8 e Gráfico 9.

Gráfico 8 – Evolução da receita do IVA em 2012
(tvha, em percentagem)



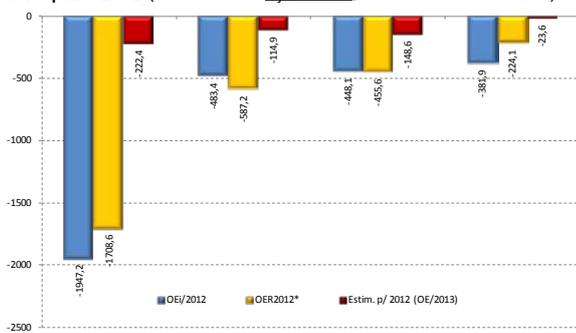
Fonte: DGO e cálculos da UTAO. Nota: a taxa de variação implícita para 2012 foi calculada tendo por referência a estimativa da receita do IVA para 2012 (constante da Proposta do OE/2013) e a registada na CGE/2011.

23 A receita líquida (ajustada) dos impostos diretos ficou também muito aquém da estimativa para 2012 e dos objetivos inscritos no OE/2012 e suas alterações. Apesar da recente aprovação do “Pacote Fiscal”, a receita líquida do IRS e do IRC, em conjunto, ficou 264 M€ aquém da estimativa para 2012 (ascendendo a 932 e a 1043 M€ face ao OE/2012 inicial e ao OER/2012, respetivamente). Saliente-se que, a evolução menos favorável ao nível da receita líquida do IRC (desvio de 115 M€) ficou a dever-se, em grande parte, quer à redução dos lucros das empresas, quer ao aumento expressivo de reembolsos (15,8%), confirmando a análise da UTAO ao IRC efetuada no âmbito do Parecer Técnico n.º 5/2012 - Análise da 2.ª alteração ao Orçamento do Estado para 2012. A execução menos positiva do IRS dever-se-á, em grande medida, ao aumento do desemprego e ao consequente impacto ao nível das retenções na fonte, uma vez que o OE/2012 já antecipava uma quebra homóloga devido ao efeito base da sobretaxa do IRS e da não cobrança de retenções na fonte de IRS sobre os subsídios de Natal dos funcionários públicos e dos pensionistas e reformados, por efeito da suspensão daqueles subsídios.

24 Apesar da receita corrente não fiscal ter ficado abaixo do estimado para 2012, saliente-se a evolução positiva das rubricas de juros e de “prémios e taxas por garantias de riscos”. Embora a receita corrente não fiscal de 2012 tenha ficado ligeiramente abaixo da estimativa para 2012 que consta no OE/2013, convém salientar que, ao nível dos rendimentos de propriedade, a receita de juros aumentou 401,8 M€ face ao ano anterior. Este aumento decorreu “sobretudo de empréstimos concedidos a várias sociedades públicas não financeiras, maioritariamente integradas no perímetro das administrações públicas, e em dezembro (224,9 milhões de euros) provenientes sobretudo de obrigações de capital contingente (coco bonds) de várias sociedades financeiras adquiridas pelo Estado”. Para a evolução positiva das “Outras receitas correntes”, inclusivamente acima da estimativa para 2012, saliente-se igualmente o aumento em 147 M€ na rubrica “Prémios e taxas por garantias de riscos” face ao ano de 2011, devido ao aumento das comissões de garantia de empréstimos avalizados pelo Estado, conforme destacado pela DGO, “concedidos ao setor bancário e, num segundo plano, a empresas do setor dos transportes públicos”.

¹⁷ Note-se que no 2.º OER/2012 não ocorreram alterações ao nível da receita fiscal.

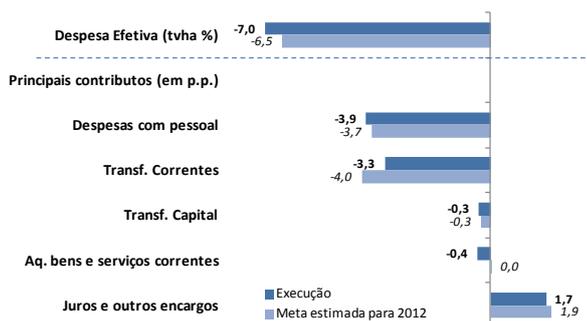
Gráfico 9 – Receita Fiscal: desvio da execução face ao OE/2012 e à estimativa para 2012 (valores não ajustados, em milhões de euros)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: OE/2012 – Orçamento do Estado para 2012 inicial. * Orçamento do Estado Retificativo - 1.ª e 2.ª alterações.

25 A despesa efetiva (ajustada) ficou globalmente em linha com a estimativa para 2012. Com efeito, em termos ajustados, a despesa efetiva ficou aquém do previsto para 2012 – ver Tabela 8 e Gráfico 10. Para esta execução mais positiva contribuiu sobretudo a quebra da despesa corrente primária (com um contributo de 8,4 p.p. para a redução de 7% da despesa efetiva) e, em menor grau, a redução da despesa de capital (0,4 p.p.), parcialmente compensada pelo aumento dos juros e outros encargos (com um contributo de +1,7 p.p. para a referida evolução da despesa efetiva). Relativamente às despesas com o pessoal, a execução de 2012 ficou 77 M€ aquém da estimativa que consta no OE/2013 para o mesmo ano – ver Tabela 8.

Gráfico 10 – Despesa efetiva: execução vs objetivo anual (valores ajustados, em percentagem e em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: as taxas de variação implícitas para 2012 foram calculadas tendo por referência a estimativa para 2012 (constante no OE/2013) e a CGE/2011. Para efeitos de comparabilidade, os dados encontram-se ajustados de fatores específicos de efeito pontal (ver Caixa 1)

26 A execução de transferências correntes (tanto em termos ajustados, como não ajustados) ficou acima da estimativa para 2012 constante no OE/2013. As transferências correntes foram influenciadas por diversos fatores não recorrentes: i) a regularização de dívidas do SNS em atraso (1932 M€); ii) a cobertura das pensões do regime substitutivo bancário (515,8 M€); iii) o equilíbrio da situação orçamental da segurança social (856,6 M€); e iv) o equilíbrio financeiro da CGA (220 M€). Conclui-se que a execução deste agrupamento de despesa (tanto ajustada como não ajustada dos referidos fatores) ficou acima da estimativa para 2012, constante no OE/2013.

27 Os juros e outros encargos aumentaram 13,8%, mas ficaram bastante abaixo do previsto. O aumento dos juros e outros encargos ficaram a dever-se, segundo a DGO, “sobretudo [ao] efeito de stock da dívida pública”, apesar do grau de execução ter ficado bastante abaixo do previsto no OE/2012 inicial (85,8%), nas posteriores alterações ao mesmo (93,8%18) e, em menor grau, na estimativa para 2012 contida no OE/2013 (98,8%).

¹⁸ Na primeira alteração ao OE/2012, a rubrica juros e outros encargos foi revista em baixa em 684 M€, fixando-se em 7 329,8 M€, não tendo sofrido quaisquer alterações no âmbito da 2.ª alteração ao OE/2012. Não obstante, a estimativa contida no OE/2013 veio reduzir o montante em 369,5 M€ face ao OER/2012.

Informação técnica da UTAO n.º 5/2013

Baseado na Síntese de Execução Orçamental da DGO de 23 de janeiro de 2013 e sistemas aplicacionais da DGO. Substitui a versão preliminar do dia 24 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/sites/com/XIILeg/5COFAP/Paginas/default.aspx>

28 Os serviços e fundos autónomos (excluindo as EPR) alcançaram um excedente orçamental superior ao estimado.¹⁹ Os serviços e fundos autónomos (SFA) apresentaram um excedente de 1848 M€ em 2012, correspondendo a uma melhoria de 1303 M€ face ao verificado em 2011. O excedente situou-se 317 M€ acima do estimado para 2012 no relatório do OE/2013. Contudo, este resultado encontra-se influenciado por operações pontuais muito significativas, cujos impactos no saldo global ascenderam a 477 M€ em 2011 e a 1005 M€ em 2012 (para maior detalhe consultar a Caixa 1).

Tabela 9 - Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos (em milhões de euros e em percentagem)

	Milhões de Euros		TVha (%)			Estimativa 2012 (M€)	TVh Estim. 2012 (%)	Grau de Execução (%)
	2011	2012	Total	do qual: SNS	CTVHA (p.p.)			
1. Receita Corrente, da qual:	22 829¹	23 083¹	1,1¹	1,0¹	6,4	23 612	3,4	97,8
Contribuições p/ SS, CGA e ADSE	3 934 ¹	3 353 ¹	-14,8 ¹	-2,4 ¹	-	3 333	-15,3	100,6
Transferências correntes	16 245 ¹	17 156 ¹	5,6 ¹	3,7 ¹	5,9	17 433	7,3	98,4
2. Receita de Capital, da qual:	1 723¹	1 707¹	-1,0¹	-0,1¹	0,1	1 847¹	7,2	92,4
Transferências de capital, das quais	1 706 ¹	1 701 ¹	-0,3 ¹	0,0 ¹	0,1	1 831	7,3	92,9
Outras transferências + Trsf. UE	1 311 ¹	1 383 ¹	5,5 ¹	0,3 ¹	-	1 475	12,5	93,8
3. Receita Efetiva (1+2)	24 552¹	24 790¹	1,0¹	1,0¹	6,5	25 459¹	3,7	97,4
4. Despesa Corrente, da qual:	22 656¹	21 968¹	-3,0¹	-2,9¹	3,6	22 788	0,6	96,4
Despesas com o pessoal	2 863 ¹	2 363 ¹	-17,5 ¹	-2,1 ¹	-0,8	2 324	-18,8	101,7
Aquisição de bens e serviços	8 453 ¹	9 423 ¹	11,5 ¹	4,0 ¹	4,7	9 797	15,9	96,2
Transferências correntes	10 770 ¹	9 657 ¹	-10,3 ¹	-4,6 ¹	-0,1	9 767	-9,3	98,9
Subsídios	4 771	4 70 ¹	-1,5 ¹	0,0 ¹	-	595	-24,7	79,0
5. Despesa de Capital, da qual:	1 350¹	973¹	-28,0¹	-1,6¹	-0,1	1 140	-15,6	85,4
Outras transferências de capital	909 ¹	542 ¹	-40,4 ¹	-1,5 ¹	-	559	-38,5	97,0
6. Despesa Efetiva (4+5)	24 006¹	22 941¹	-4,4¹	-4,4¹	3,5	23 928	-0,3	95,9
7. Saldo Global (3-6), da qual:	546¹	1 848¹				1 531		
SNS	-123 ¹	620 ¹				n.d.		
CGA	186 ¹	559 ¹				383 ¹		

Por memória: após ajustamentos

Receita corrente	22 829 ¹	20 931 ¹	-8,3 ¹	-7,9 ¹	0,3	21 260 ¹	-6,9	98,5
Transferências correntes	16 245 ¹	15 004 ¹	-7,6 ¹	-5,2 ¹	-0,2	15 081 ¹	-7,2	99,5
Receita de capital	1 102 ¹	1 134 ¹	2,8 ¹	0,1 ¹	0,1	1 275 ¹	15,7	88,9
Receita efetiva	23 931¹	22 065¹	-7,8¹	-7,8¹	0,4	22 535	-5,8	97,9
Despesa corrente primária, da qual:	22 625 ¹	20 427 ¹	-9,7 ¹	-9,2 ¹	-2,7	20 817 ¹	-8,0	98,1
Despesas com o pessoal	2 863 ¹	2 363 ¹	-17,5 ¹	-2,1 ¹	-0,8	2 324	-18,8	101,7
Aquisição de bens e serviços	8 453 ¹	7 923 ¹	-6,3 ¹	-2,2 ¹	-1,5	7 865	-7,0	100,7
Transferências correntes	10 770 ¹	9 657 ¹	-10,3 ¹	-4,7 ¹	-0,1	9 767	-9,3	98,9
Despesa de capital	1 206 ¹	973 ¹	-19,3 ¹	-1,0 ¹	-0,1	1 140	-5,5	85,4
Despesa efetiva	23 862¹	21 441¹	-10,1¹	-10,1¹	-2,8	21 996	-7,8	97,5
Saldo global, da qual:	69¹	623¹				539		
SNS	-123 ¹	188 ¹						
CGA	-290 ¹	-234 ¹						

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Exclui as EPR. As taxas de variação homologa anual foram apuradas tendo por referência a Estimativa para 2012 (incluída no relatório do OE/2013), face à CGE/2011. Ver Caixa 1 para uma descrição dos ajustamentos efetuados.

29 Em termos ajustados, o excedente do SFA traduz uma melhoria homologa significativa, situando-se, inclusive, acima da estimativa para 2012.²⁰ Em 2012, os SFA registaram um excedente orçamental de 623 M€, o qual traduz uma melhoria significativa face a 2011, que ascendeu a 554 M€. A melhoria homologa beneficiou da redução dos encargos com pensões da CGA, em consequência da suspensão/redução do pagamento dos subsídios de férias e de Natal (ou equivalente) aos reformados e pensionistas, bem como da redução da despesa com o pessoal e com a aquisição de bens e serviços, o que mais que compensou a redução da receita efetiva.²¹ De salientar que o excedente deste subsector situou-se 84 M€ acima da estimativa para 2012 apresentada no OE/2013, devido à

¹⁹ As EPR passaram a integrar o perímetro das administrações públicas em 2012. Procedeu-se à sua exclusão para efeitos de comparabilidade com o período homólogo.

²⁰ A análise em termos ajustados exclui não apenas a execução orçamental das EPR mas também as operações pontuais referidas no parágrafo anterior e detalhadas na Caixa 1.

²¹ A CGA registou um défice de 234 M€ em 2012, correspondendo a uma melhoria homologa de 56 M€. Na ótica de caixa, o SNS gerou um excedente orçamental ajustado de 188 M€, um valor que contrasta com o défice de 123 M€ verificado no exercício de 2011.

maior contração da despesa, nomeadamente da despesa de capital, dos subsídios e das transferências correntes.²²

30 A receita efetiva (ajustada) diminuiu em termos homólogos, tendo registado um desvio desfavorável face ao estimado. Em 2012, a receita efetiva ajustada registou uma diminuição homóloga de 7,8%, a qual se deveu essencialmente à redução das contribuições e quotizações, em resultado da suspensão/redução do pagamento dos subsídios de férias e de Natal aos trabalhadores em funções públicas. A redução da receita efetiva compara desfavoravelmente com a implícita na estimativa para 2012, registando-se um desvio de 2 p.p., equivalente a cerca de 471 M€. Este desvio deveu-se, essencialmente, às transferências correntes, às outras receitas correntes e às taxas, multas e outras penalidades.

31 A despesa corrente primária (ajustada) reduziu-se consideravelmente em termos homólogos, tendo ficado aquém da estimativa para 2012. No exercício de 2012, a despesa corrente primária dos SFA registou uma diminuição de 9,7% em termos homólogos (menos 2199 M€ que o verificado em 2011). Tal como já referido anteriormente, a contração desta despesa deve-se, sobretudo, ao impacto orçamental da suspensão/redução do pagamento dos subsídios de férias e de Natal aos trabalhadores em funções públicas (com efeitos sobre a redução da despesa com o pessoal) e aos reformados e pensionistas da responsabilidade da CGA (com efeitos na redução da despesa com transferências correntes). Desta forma, as despesas com o pessoal dos SFA (excluindo EPR) registaram uma quebra homóloga de 17,5% e as transferências correntes uma diminuição de 10,3%, face aos valores executados em 2011.

32 A redução da despesa corrente primária foi mais pronunciada que a prevista para 2012, registando-se um desvio favorável de 1,7 p.p., equivalente a cerca de 390 M€. A contenção da despesa ocorreu, essencialmente, ao nível das outras despesas correntes (-253 M€), rubrica onde se encontrava inicialmente imputada a reserva orçamental, indiciando que esta terá tido pouca utilização. São também de assinalar poupanças ao nível dos subsídios (-125 M€) e das transferências correntes para entidades fora do perímetro das administrações públicas (-100 M€).

33 A despesa de capital (ajustada) dos SFA situou-se abaixo da estimativa para 2012. Em termos ajustados, a despesa de capital dos SFA ascendeu a 973 M€, tendo registado uma diminuição de 19,3% face a 2011. Relativamente à estimativa para 2012, verificou-se uma menor execução de despesa em cerca de 167 M€, nomeadamente ao nível do investimento. O grau de execução da despesa de capital (ajustada) foi de 85,4%, para o qual terá contribuído o despacho do Ministro de Estado e das Finanças de 12 de Setembro de 2012, o qual determinou que a assunção de compromissos relativos a despesa de capital (Capítulo 50 – Investimentos) ficava condicionada, desde essa data, a autorização prévia, com exceção da despesa financiada por fundos comunitários.

Tabela 10 - Execução orçamental da CGA
(em milhões de euros e em percentagem)

	Milhões de Euros		Variação 2011-2012		Estimativa 2012 (M€)	Tvh Estimada 2012 (%)	Grau de Execução (%)
	2011	2012	Tvha (%)	Contr. p/ tvha (p.p.)			
1. Receita corrente	8 528	7 999	-6,2	-5,8	8 059	-5,5	99,3
Contribuições para a CGA	3 928	3 348	-14,8	-6,3	3 464	-11,8	96,6
Transferências correntes	4 470	4 478	0,2	0,1	4 444	-0,6	100,8
Orçamento do Estado	4 453	4 469	0,4	0,2	4 437	-0,4	100,7
Outras receitas correntes	129	173	34,7	0,5	150	17,0	115,2
2. Receita de capital	621	573	-7,7	-0,5	563	-9,3	101,7
3. Receita Efetiva	9 148	8 572	-6,3	-6,3	8 622	-5,8	99,4
4. Despesa corrente, da qual:	8 818	8 013	-9,1	-9,0	8 239	-6,6	97,3
Despesas com pessoal	8	7	-11,3	0,0	8	7,0	82,9
Aquisição de bens e serviços	33	21	-37,5	-0,1	33	-1,6	63,5
Transferências correntes	8 757	7 984	-8,8	-8,6	8 191	-6,5	97,5
<i>Pensões e abonos responsab. de:</i>							
CGA	7 898	7 200	-8,8	-7,8	7 390	-6,4	97,4
5. Despesa de capital	144	0	-	-	0	-	-
6. Despesa Efetiva	8 962	8 013	-10,6	-10,6	8 239	-8,1	97,3
7. Saldo global	186	559			383		
<i>Por memória: após ajustamentos</i>							
Impacto no saldo global	477	793			572		
Receita corrente	8 528	7 779	-8,8	-8,8	7 839	-8,1	99,2
Receita de capital	0	0		0,0	0	n.a.	n.d.
Receita efetiva	8 528	7 779	-8,8	-8,8	7 839	-8,1	99,2
Despesa corrente	8 818	8 013	-9,1	-9,1	8 239	-6,6	97,3
Despesa de capital	0	0			0	n.a.	n.d.
Despesa efetiva	8 818	8 013	-9,1	-9,1	8 239	-6,6	97,3
Saldo global	-290	-234			-401		

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: as taxas de variação homóloga anuais foram apuradas face à CGE/2011. Ver Caixa 1 para uma descrição dos ajustamentos efetuados.

34 O saldo global da CGA ficou melhor que o estimado para 2012. A CGA apresentou um défice (ajustado) de 234 M€ em 2012, registando uma melhoria homóloga de 56 M€. O défice obtido compara favoravelmente com a estimativa (ajustada) para 2012 apresentada no OE/2013, i.e. um défice de 401 M€. ²³ Este desvio favorável resultou sobretudo de um menor pagamento de pensões que o previsto (em 190 M€), o qual compensou a insuficiente execução da receita com as contribuições para a CGA (que foram inferiores às previstas em 116 M€).

35 O saldo da CGA foi afetado pela suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal. A despesa efetiva (ajustada) registou uma diminuição homóloga de 9,1%, o que permitiu compensar a quebra de 8,8% na receita efetiva. Saliente-se a redução homóloga da receita proveniente de contribuições para a CGA que ascendeu a 14,8%, e, do lado da despesa, a contração verificada na despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA que ascendeu a 8,8%.

36 O défice orçamental das EPR situou-se significativamente abaixo da estimativa anual, devido a uma forte contenção do investimento. Em 2012, as EPR apresentaram um défice (provisório) de 749 M€, inferior (em 358 M€) ao projetado na nova estimativa apresentada em outubro de 2012. Aquele desvio favorável é explicado sobretudo por uma forte contenção da despesa de investimento, que ficou 405 M€ abaixo da prevista na nova estimativa para 2012. De acordo com a DGO, o baixo grau de execução do investimento das EPR (77,5%) decorre do atraso ou adiamento de alguns projetos. Esta poupança em investimento permitiu compensar o facto da receita efetiva destas entidades ter sido inferior ao estimado (menos 184 M€), sobretudo ao nível da venda de bens e serviços correntes.

²² Em 2012, o SNS beneficiou de transferências correntes no montante de 1942 M€ (1500 M€ + 432 M€) destinados à regularização de dívidas de anos anteriores do SNS, dos quais 432 M€ não foram ainda alocados ao pagamento destas dívidas. No caso da CGA o ajustamento considerado expurga, na receita desta entidade, a transferência extraordinária do OE no valor de 220 M€, introduzida com a segunda alteração ao OE/2012 (Caixa 1).

²³ Os ajustamentos efetuados à execução orçamental da CGA incidiram sobre as transferências dos fundos de pensões do BPN (97 M€ em 2012), da Portugal Telecom (477 M€ em 2011 e de 476 M€ em 2012) bem como de uma transferência extraordinária do OE no valor de 220 M€.

Tabela 11 - Execução orçamental das EPR
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro a março/2012 (M€)	Janeiro a junho/2012 (M€)	Janeiro a setembro 2012 (M€)	Janeiro a novembro 2012 (M€)	Janeiro a dezembro 2012 (M€)	Estimativa 2012 (M€)	Grau de execução (%)
1. Receita Corrente, da qual:	527	1 051	1 709	2 130	2 589	2 800	92,5
Impostos indirectos	169	335	512	619	674	681	98,9
Transferências correntes	124	319	582	617	887	970	91,4
2. Receita de Capital	361	383	495	544	738	103,7	
3. Receita Efetiva (1+2)	889	1 434	2 203	2 673	3 355	3 538	94,8
4. Despesa Corrente, da qual:	523	1 157	1 669	2 112	2 709	2 845	95,2
Despesas com o pessoal	164	332	496	609	688	689	99,9
Aquisição de bens e serviços	143	301	466	593	718	800	89,8
Juros e outros encargos	121	361	463	625	985	1 032	95,5
5. Despesa de Capital	434	749	1 035	1 264	1 395	1 800	77,5
6. Despesa Efetiva (4+5)	957	1 906	2 705	3 377	4 104	4 645	88,4
7. Saldo Global (3-6)	-68	-472	-501	-703	-749	-1 107	
Saldo Corrente	5	-107	39	17	-119	-45	
Saldo de Capital	-73	-366	-541	-721	-630	-1 062	
8. Saldo Primário	52	-112	-38	-78	236	-75	
Por memória:							
Saldo global das 6 maiores EPR: (*)	-100	-431	-527	-747	-541	-890	
Rádio e Televisão de Portugal, SA	347	358	364	365	372	345	
Parque Escolar, EPE	-56	-76	-134	-142	-40	-80	
Estradas de Portugal, SA	-143	-253	-281	-383	-405	-533	
Metro de Lisboa, SA	-5	-76	-86	-95	-178	-146	
Metro do Porto, SA	-79	-132	-148	-161	-173	-121	
REFER, EPE	-163	-251	-243	-331	-117	-355	
Saldo global sociedades veículo BPN (*)	n.d.	n.d.	-100**	-84,3**	-240	-332	
PARVALOREM, SA	n.d.	n.d.	-44,8**	-36,6**	-168,4	-244	
PARUPS, SA	n.d.	n.d.	-55,2**	-47,7**	-71,7	-88	

Fonte: DGO e cálculos da UTAAO. | Nota: (*) os valores apresentados na coluna "Estimativa 2012" correspondem à previsão inicial do OE/2012 por não se dispor dos valores constantes da estimativa/2012. ** Valores estimados.

37 As sociedades veículo Parvalorem e Parups, criadas no âmbito da privatização do BPN, apresentaram uma execução orçamental mais favorável do que o previsto. Aquelas entidades reportam a respetiva execução orçamental nos sistemas aplicacionais da DGO apenas no último mês de 2012, tendo apresentado um défice de 240 M€. Esse saldo compara favoravelmente com a previsão inicial, que apontava para que o conjunto daquelas sociedades registasse um défice de 332 M€. Este resultado deveu-se ao facto de a despesa com juros e outros encargos (248 M€) ter ficado cerca de 75 M€ abaixo do inicialmente previsto.²⁴

38 A REFER, as Estradas de Portugal e o Parque Escolar também apresentaram défices inferiores ao previsto, com menos 238 M€, 128 M€ e 40 M€, respetivamente. Em sentido contrário, a Metro do Porto e a Metro de Lisboa registaram défices superiores ao previsto, respetivamente 52 M€ e 32 M€. A RTP terá registado um excedente superior ao previsto em cerca de 28 M€.²⁵

39 No último mês de 2012, a REFER e o Parque Escolar registaram reduções significativas dos respetivos défices orçamentais face ao mês anterior, menos 214 M€ e 102 M€, respetivamente. Esta evolução mensal beneficiou do recebimento de transferências provenientes da União Europeia ao abrigo do Fundo de Coesão e do FEDER, desconhecendo-se se esta receita corresponde a despesa de investimento já realizada.

40 A receita proveniente de privatizações e aplicada na amortização da dívida em 2012, por via do Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) ascendeu aproximadamente a 2,8 mil M€, um montante superior (em cerca de 500 M€) ao que tinha sido avançado na nova estimativa.

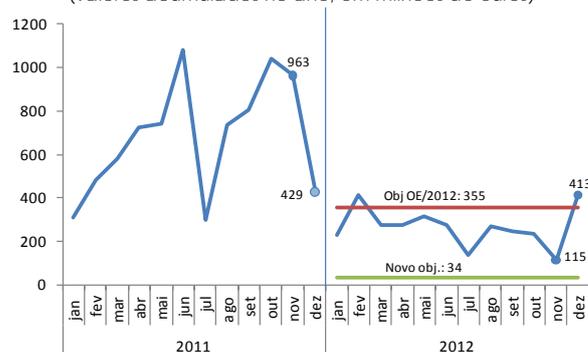
²⁴ De acordo com informação extraída dos sistemas aplicacionais da DGO, a dotação inicial para 2012 relativa a juros e outros encargos das sociedades PAR (323 M€) terá sido reforçada em 197 M€. Assim, a respetiva dotação corrigida aumentou para cerca de 520 M€, desconhecendo-se a razão para tal reforço. Porém, este montante corrigido não terá sido considerado em sede da nova estimativa apresentada em outubro, dado que a previsão de juros para o conjunto das EPR até foi revista em baixa (de 1128 M€ para 1032 M€).

²⁵ Não foi possível comparar o saldo global registado por cada EPR com o estimado em outubro de 2012 porque esse detalhe por entidade não se encontra disponível. Por esse motivo, neste caso adotou-se a previsão inicial como referencial.

Informação técnica da UTAAO n.º 5/2013

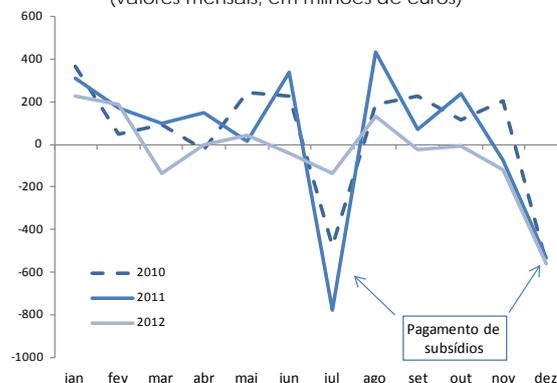
Baseado na Síntese de Execução Orçamental da DGO de 23 de janeiro de 2013 e sistemas aplicacionais da DGO. Substitui a versão preliminar do dia 24 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/sites/com/XIILeg/5COFAP/Paginas/default.aspx>

41 Em termos não ajustados, em 2012, a segurança social apresentou um excedente. O saldo da segurança social ascendeu a 413 M€, acima da estimativa de 34 M€ recentemente revista no âmbito do OE/2013. O objetivo para 2012, estabelecido no OE inicial, tinha sido de 355 M€, tendo sido posteriormente revisto em baixa em virtude da insuficiente execução das receitas com contribuições sociais e do aumento das despesas com algumas prestações sociais. Deve ser salientado que o saldo deste subsector beneficiou de uma transferência extraordinária do OE para garantir o financiamento do défice, de 857 M€, a qual foi concretizada em dezembro.

Gráfico 11 – Segurança Social: evolução do saldo
(valores acumulados no ano, em milhões de euros)

Fonte: DGO.

42 Ajustada de efeitos pontuais, em 2012, a segurança social apresentou um défice. Ajustada da transferência extraordinária do OE, do excesso de receita das transferências do FSE em relação à respetiva despesa e das pensões do regime substitutivo bancário, a segurança social apresentou um défice de 536,4 M€, o qual compara com um défice estimado de 811 M€.²⁶ Este resultado tem subjacente uma degradação homóloga de 985 M€, quando a estimativa para o saldo da segurança social, constante do relatório do OE/2013, tinha implícita uma redução (também ajustada) de 1260 M€ para o conjunto do ano 2012, o que significa que a degradação homóloga verificada ficou aquém da prevista. Por este resultado favorável contribuíram diversos fatores, sendo de destacar a execução inferior à prevista da despesa com ação social e das despesas de administração da segurança social. O contributo do mês de dezembro para o défice acabou por não ser tão acentuado como em anos anteriores, em virtude da suspensão parcial do subsídio de Natal (tal como ocorreu em julho com o subsídio de férias).²⁷

Gráfico 12 – Segurança Social: evolução intra-anual do saldo
(valores mensais, em milhões de euros)

Fonte: DGO. | Nota: valores ajustados da transferência extraordinária do OE para equilíbrio do saldo da segurança social, ocorrida em 2012 (857 M€).

²⁶ Este último ajustamento não tem influência no saldo da segurança social, dado que afeta também a despesa por um montante idêntico.

²⁷ Com efeitos ao nível da despesa com pensões.

Tabela 12 - Execução orçamental da segurança social
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-Dez		Variação 2011-12		Estimativa 2012 (M€)	Tvh Estimada 2012 (%)	Grau de execução (%)
	2011	2012	Tvha (%)	Contr. p/tvha (p.p.)			
1. Receita Corrente - da qual:	23 536	24 174	2,7	2,7	24 351	3,5	99,3
Contribuições e quotizações	13 746	13 074	-4,9	-2,9	13 033	-5,2	100,3
IVA Social e Plano de Emergência Social	7151	892	24,7	0,8	895	25,1	99,7
Transf. correntes da Ad. Central	6 974	8 045	15,4	4,5	8 047	15,4	100,0
— Financ. da Lei de Bases da SS e outras	6 974	6 672	-4,3	-1,3	6 668	-4,4	100,1
— Transf. extraordinária fin. défice	-	857	:	:	857	n.d.	100,0
— Transf. OE regime subst. Bancário	-	516	:	:	522	n.d.	98,8
Transf. do Fundo Social Europeu	1 151	1 176	2,2	0,1	1 371	19,2	85,8
Outras receitas correntes	950	987	3,9	0,2	1 005	5,8	98,2
2. Receita de Capital	1	6	-11,4	0,0	26	3,5	22,6
3. Receita Efetiva (1+2)	23 543	24 180	2,7	2,7	24 378	3,5	99,2
4. Despesa Corrente - da qual:	23 073	23 737	2,9	2,9	24 303	5,3	97,7
Prestações Sociais - das quais:	20 752	21 106	1,7	1,5	21 248	2,4	99,3
Pensões, das quais:	14 449	14 429	-0,1	-0,1	14 429	-0,1	100,0
— Velhice	11 064	11 019	-0,4	-0,2	11 012	-0,5	100,1
Sub. familiar a crianças e jovens	674	664	-1,6	0,0	668	-0,9	99,3
Subsídio por doença	451	414	-8,0	-0,2	427	-5,3	97,1
Sub. desemprego e apoio ao emp.	2 104	2 593	23,3	2,1	2 565	21,9	101,1
Ação social	1 549	1 542	-0,5	0,0	1 671	7,9	92,3
Pensões do Regime Sub. Bancário	0	516	:	2,2	522	n.d.	98,8
Administração	338	284	-16,0	-0,2	339	0,4	83,7
Ações de Formação Profissional	1 387	1 240	-10,6	-0,6	1 594	14,9	77,8
— das quais: c/ suporte no FSE	1 160	1 083	-6,6	-0,3	1 382	19,2	78,4
5. Despesa de Capital	30	30	-0,3	0,0	41	35,6	73,5
6. Despesa Efetiva (4+5)	23 103	23 767	2,9	2,9	24 344	5,4	97,6
7. Saldo Global (3-6)	439	413			34		
<i>Por memória: após ajustamentos</i>							
Receita corrente	23 545	22 709	-3,5	-3,5	22 973	-2,4	98,9
Transf. correntes da Ad. Central	6 974	6 672	-4,3	-1,3	6 668	-4,4	100,1
Receita efetiva	23 551	22 715	-3,6	-3,6	23 010	-2,3	98,7
Despesa corrente	23 073	23 221	0,6	0,6	23 781	3,1	97,6
Despesa efetiva	23 103	23 251	0,6	0,6	23 822	3,1	97,6
Saldo Global	448,3	-536,4			-811		

Fonte: DGO e cálculos da UTAAO. | Notas: ver Caixa 1 para uma descrição dos ajustamentos efetuados. As taxas de crescimento estimadas para 2012 foram calculadas tendo por referência a estimativa para 2012 constante no relatório do OE/2013 e a CGE/2011.

43 A receita efetiva ajustada contraiu-se a um ritmo superior ao estimado. Para esta variação contribuiu a baixa execução das transferências do Fundo Social Europeu. A receita efetiva ajustada recuou 3,6%, registando-se um desvio de 1,3 p.p. face à redução anual prevista. Para esta diferença contribuiu essencialmente a menor transferência do FSE que a prevista. De salientar, ainda, a aceleração nos últimos meses da execução da receita proveniente da consignação do IVA, o que resultou num grau de execução muito próximo dos 100% no final do ano. Com efeito, no âmbito do PES e ASECE, foi realizada uma transferência de 176,7 M€, em linha com estimativa para 2012 apresentada no OE/2013 (embora revista em baixa face ao OE inicial), contribuindo para o aumento global de 24,7% da receita fiscal consignada.

Tabela 13 – Principais contributos para as variações homólogas da receita e despesa efetivas (em percentagem e em pontos percentuais)

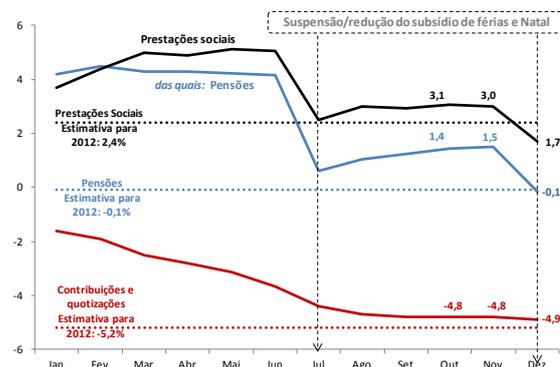
	Estimativa para 2012	Execução jan.-dez. 2012	Diferencial
Receita efetiva ajustada (em %)	-2,3	-3,6	-1,3
Contributos (em p.p.)			
Contribuições e quotizações	-3,0	-2,9	0,2
Receita fiscal consignada	0,8	0,8	0,0
Transferências Correntes da Adm. Central	-1,3	-1,3	0,0
Transf. FSE	0,9	-0,3	-1,3
Despesa efetiva ajustada (em %)	3,1	0,6	-2,5
Contributos (em p.p.)			
Pensões	-0,1	-0,1	0,0
Subs. desemprego e apoio ao emprego	2,0	2,1	0,1
Outras prestações sociais	-0,1	-0,1	-0,1
Ação social	0,5	0,0	-0,6
Administração	0,0	-0,2	-0,2
Ações de formação profissional	0,9	-0,6	-1,5

Fonte: DGO e cálculos da UTAAO. | Notas: os dados encontram-se ajustados pelos fatores mencionados na Caixa 1. (a) Inclui o IVA Social e a receita consignada para efeitos do Programa de Emergência Social.

44 A despesa efetiva (ajustada) cresceu abaixo da estimada para o conjunto do ano, sobretudo, devido a uma forte contenção ao nível da ação social, das ações de formação profissional e das despesas de administração. A despesa efetiva ajustada aumentou 0,6% em termos homólogos, apresentando

um desvio favorável de 2,5 p.p. face à nova estimativa para 2012 (+3,1%) implícita ao relatório do OE/2013. Esta evolução favorável deveu-se, sobretudo, a uma forte contenção ao nível das ações de formação profissional, da ação social e das despesas de administração. Mesmo após a revisão em baixa da estimativa para a despesa com a ação social em 2012, verificou-se uma execução inferior ao orçamentado, com um grau de execução de 92,3%.²⁸ O grau de execução foi igualmente reduzido no caso das ações de formação profissional (77,8%), embora, neste caso, sem provocar um efeito significativo no saldo da segurança social, uma vez que esta está igualmente associada uma baixa execução das transferências do FSE. Por fim, assinala-se a redução das despesas com a administração em 55 M€, quando estava prevista a manutenção destas despesas em termos anuais. Para a referida diminuição contribuíram as despesas com o pessoal e com a aquisição de bens e serviços.²⁹

Gráfico 13 – Segurança Social: evolução das principais rubricas (taxa de variação homóloga acumulada, em percentagem)



Fonte: DGO e cálculos da UTAAO. | Notas: a variação homóloga da rubrica "Pensões" será influenciada pela suspensão/redução do pagamento do subsídio de Natal dos pensionistas, a ocorrer em dezembro. Foram excluídas as pensões de velhice do regime substitutivo bancário. As taxas de crescimento estimadas para 2012 foram calculadas tendo por referência a estimativa para 2012 constante no relatório do OE/2013 e a CGE/2011.

45 Em 2012, a despesa com pensões diminuiu em linha com o previsto na nova estimativa. A despesa com pensões registou uma diminuição homóloga pouco expressiva (0,1%). A execução orçamental beneficiou da suspensão/redução do pagamento do subsídio de férias e de Natal aos pensionistas, a qual ocorreu em julho e dezembro (ver Gráfico 13) e foi suficiente para fazer cumprir a estimativa anual. Para se ter uma noção da importância que esta suspensão teve na execução da despesa da segurança social, recorde-se que, em 2011, a despesa com pensões aumentou 3,1% (436M€) e, para 2013, já com o efeito da reposição de 1,1 vezes do valor de um subsídio, está previsto um aumento de 3,6% (516M€).³⁰

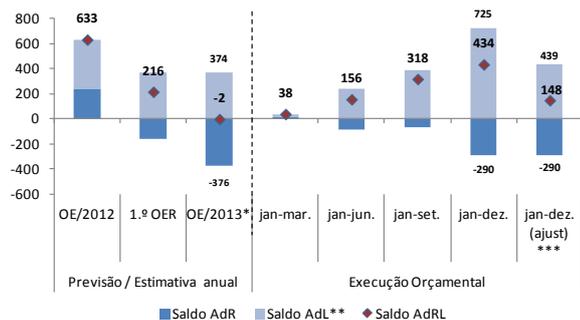
²⁸ O valor orçamentado inicialmente para a ação social foi de 1846,5 M€, tendo sido reduzido para 1670,8 M€ no âmbito do OE/2013. Note-se que a redução das despesas ao nível dos apoios sociais tende a promover efeitos mais gravosos no consumo privado do que as diminuições noutras prestações, contribuindo para o acentuar da procricidade das medidas de consolidação, uma vez que os beneficiários daqueles apoios atribuem uma percentagem elevada do seu rendimento ao consumo (i.e. têm uma maior propensão marginal a consumir).

²⁹ Note-se que a síntese de execução orçamental passou a disponibilizar um quadro em anexo com a execução da segurança social por classificação económica, o qual permite obter, entre outras, as variações homólogas para as referidas rubricas (despesas com o pessoal e aquisição de bens e serviços). Em 2012, estas foram de -50,9 e de -18,5 M€, respetivamente.

³⁰ Para além do referido efeito, há ainda a considerar um outro efeito, em sentido contrário, da aplicação de um fator de redução, entre 3,5 e 10%, do valor das pensões superiores a 1350 €.

46 O subsector da administração regional e local deverá ter contribuído favoravelmente para a redução do défice público em 2012. A execução orçamental (ainda incompleta) para o conjunto do ano aponta para um saldo global positivo de 358 M€. Para o conjunto de 52 municípios que ainda não reportaram a execução orçamental, a DGO estimou um excedente de 76,7 M€. Considerando esta estimativa, o excedente da administração regional e local seria de 434 M€, um resultado que supera o objetivo (um saldo praticamente equilibrado) avançado na última estimativa para 2012 (OE/2013) e para o qual concorreu uma receita de capital extraordinária (286 M€) da administração local, no último mês do ano.^{31, 32}

Gráfico 14 – Administração regional e local: execução orçamental vs previsão (em milhões de euros)



Fonte: MF (OE/2012, 1.º OER/2012, OE/2013 e sínteses de execução orçamental) e cálculos da UTAO. | Nota: * Estimativa para 2012 implícita ao Relatório do OE/2013; ** Os saldos trimestrais acumulados da administração local correspondem ao valor obtido por diferença entre o saldo conjunto da administração regional e local divulgado nas sínteses de execução orçamental e o saldo da administração regional apurado naquele mesmo período. No caso particular da execução anual provisória (jan-dez), teve-se em conta o saldo da administração local considerado para efeitos do limite do PAEF (Excedente orçamental de 725 M€);*** Saldo global excluindo a receita extraordinária de 286 M€ obtida pela administração local. A execução orçamental da administração local, representativa de 83% dos municípios, traduziu-se num saldo positivo de 648 M€. Para o conjunto de 52 municípios que não reportaram ainda a execução orçamental, o MF estimou um excedente de 76,7 M€. Incluindo esta estimativa, o excedente seria de 725 M€.

47 De acordo com a informação provisória que se encontra disponível, o défice orçamental da administração regional não terá sido tão negativo quanto o previsto, sobretudo devido à contenção da despesa. O défice orçamental (provisório) da administração regional ascendeu a 290 M€. Para este resultado contribuiu sobretudo o défice da Região Autónoma da Madeira (RAM) (279M€), uma vez que o défice da Região Autónoma dos Açores (RAA) foi de apenas 11 M€. Apesar da forte deterioração em 2012, o défice orçamental da administração regional foi inferior ao previsto em 85 M€. Este desempenho favorável deveu-se ao comportamento da despesa (com um aumento de 6,3% em vez de 30,2%), uma vez que a receita efetiva ficou muito aquém do objetivo (-6,9% em vez de +13,1%), acumulando um desvio negativo de 420 M€.³³ Relativamente ao orçamentado, a contenção da despesa incidu sobretudo sobre a outra despesa corrente (221 M€), os juros (102 M€), a despesa de capital (103 M€) e, em menor escala, a aquisição de bens e serviços (65 M€). Relativamente ao baixo grau de execução dos juros, este estará relacionado com despesa ainda não paga por parte da RAM.³⁴

³¹ A receita de capital extraordinária obtida pela administração local insere-se no âmbito do Memorando de Entendimento entre o Estado e a Câmara Municipal de Lisboa, como contrapartida pelo reconhecimento da propriedade do Estado sobre os terrenos do Aeroporto de Lisboa.

³² O pagamento da operação de titularização de créditos no montante de 150 M€ prevista no âmbito PAEF-RAM contribuiu fortemente para o aumento da despesa de capital no subsector da administração regional e local.

³³ A quebra da receita fiscal na RAA foi de 15,1% e na RAM de 8,5%.

³⁴ De acordo com o último boletim de execução orçamental, divulgado pela Secretaria Regional do Plano e Finanças daquela região autónoma, a dívida não financeira da RAM diminuiu no seu conjunto, apesar de ter aumentado ao nível dos juros.

48 A quebra da receita e o aumento da despesa justificaram a forte degradação do saldo orçamental da administração regional face a 2011. A acentuada deterioração homóloga do saldo orçamental deste subsector deveu-se maioritariamente à quebra da receita (-6,9%), sobretudo da receita fiscal (-11,3%). Não obstante o aumento da tributação na RAM, em conformidade com o estabelecido no PAEF-RAM, este foi insuficiente para contrariar a quebra da receita, já de si penalizada pela redução das transferências provenientes do OE (tvha -4,8%), em consequência das medidas de consolidação orçamental previstas no OE/2012. O aumento da despesa em 2012 foi justificado sobretudo pela despesa de capital, na sequência do pagamento da operação de titularização de créditos de 150 M€ prevista no âmbito PAEF-RAM. Em sentido contrário, a despesa corrente primária diminuiu devido à suspensão do pagamento de subsídio de férias e de Natal, compensando o crescimento da despesa com aquisição de bens e serviços resultante da regularização de dívidas a fornecedores previstos no PAEF-RAM. Por fim, saliente-se que a RAM foi responsável pelo aumento da despesa da administração regional, uma vez que ao nível da RAA, verificou-se uma diminuição em todos os agrupamentos da despesa.

Tabela 14 – Execução orçamental da administração regional (em milhões de euros, em percentagem e em pontos percentuais)

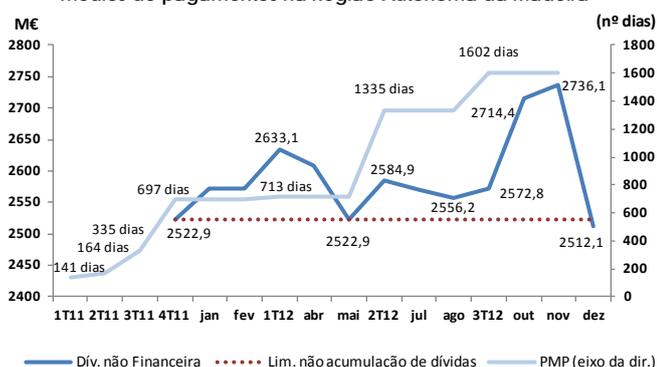
	2011		2012		Execução		por memória:	
	jan-dez. (M€)	jan-dez. (M€)	jan-dez. (M€)	jan-dez. (M€)	Contrib. p/Tvha	Exec. (%)	2012 (M€)	tvh 2012 (%)
Receita efetiva	2 114	1 969	-6,9	-6,9	82,4	2 389	13,1	
Receita fiscal	1 169	1 037	-11,3	-6,2	81,8	1 267	8,4	
Transferências	836	804	-3,8	-1,5	79,7	1 009	21,2	
Outra Receita	110	129	17,4	0,9	113,9	113	2,5	
Despesa efetiva	2 127	2 260	6,3	6,3	81,7	2 765	30,2	
Despesa Corrente Primária	1 749	1 703	-2,6	-2,1	85,0	2 004	14,8	
Despesa c/ pessoal	766	661	-13,7	-4,9	97,8	676	-11,5	
Aq. bens e serviços	347	416	19,9	3,2	86,6	481	38,7	
Outra despesa corrente	635	626	-1,5	-0,4	73,9	847	33,4	
Despesa de Capital	321	465	44,9	6,8	81,9	568	76,7	
Juros	57	91	60,3	1,6	47,1	193	239,2	
Saldo Primário	44	-199				-183		
Saldo Global	-12	-290				-376		
d.q.: RA Madeira	11	-279						
RA Açores	-23	-11						
Por memória								
Ativos fin. Liq. de reemb.	8	253						
Passivos financeiros líquidos de amortizações	29	595						
Poupança (+) / Utilização (-) de saldo de gerência anterior	8	51						

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Estimativa para 2012 implícita ao Relatório do OE/2013; o cálculo da "tvh 2012" levou em conta os valores de execução deste subsector em 2011, publicados na CGE/2011.

49 Os resultados de avaliação do 2.º e 3.º exame trimestral definidos no PAEF-RAM continuam por divulgar, dificultando a análise do subsector. Os empréstimos à RAM concretizaram-se integralmente, de acordo com a dotação aprovada na 1.ª alteração ao OE/2012 (937M€). Este facto, só por si, indicaria que os principais objetivos e limites quantitativos, pelo menos até ao 3.º trimestre, foram cumpridos.³⁵ Todavia, dado que os relatórios relativos à segunda e terceira avaliação trimestral continuam por divulgar, não é possível confirmar se os objetivos foram efetivamente atingidos. O mais recente boletim de execução orçamental divulgado em janeiro de 2013 pela Secretaria Regional do Plano e Finanças da RAM não permite ainda retirar conclusões sólidas. Destaca-se, todavia, a indicação de que se terão diminuído os passivos da RAM em 2012 (exceto juros e despesas com pessoal). Este resultado, a confirmar-se, poderá significar que foi cumprido o objetivo de não acumulação de dívidas daquela região autónoma, estabelecido no programa de ajustamento.

³⁵ Conforme expresso no relatório da primeira avaliação trimestral do programa PAEF-RAM, os desembolsos para esta Região Autónoma estão dependentes de uma avaliação de condicionalidade, nomeadamente do cumprimento dos limites quantitativos trimestrais para o saldo orçamental.

Gráfico 15 – Evolução da dívida não financeira e dos prazos médios de pagamentos na Região Autónoma da Madeira



Fonte: DGO, Secretaria Regional de Plano e Finanças da RAM e cálculos da UTAO. | Notas: A dívida não financeira corresponde aos "passivos" os quais compreendem as obrigações constituídas de uma entidade, decorrentes de um contrato vinculativo, legislação, requisito estatutário, ou outra operação da lei. Na prática, a constituição desses passivos pode resultar, por exemplo, da (i) entrega de bens com guia de remessa, contabilizados em receção e conferência; (ii) formalização de contratos e/ou acordos vinculativos de direitos e obrigações entre as partes que estabeleçam uma transação económica.

50 O excedente orçamental da administração local deverá ter ficado acima do previsto.³⁶ A execução orçamental da administração local, representativa de 83% dos municípios, traduziu-se num saldo positivo de 648 M€. ³⁷ Trata-se de um resultado superior ao previsto, para o qual contribuiu a receita de capital extraordinária (286 M€) de final de ano, relativa à contrapartida pelo reconhecimento da propriedade do Estado sobre os terrenos do Aeroporto de Lisboa. Excluindo o efeito daquela operação extraordinária, o excedente orçamental para o universo ainda incompleto de municípios seria de 362 M€.³⁸ A contração da despesa foi determinante para a forte melhoria do saldo orçamental em 2012. O bom desempenho orçamental contribuiu para a diminuição da dívida financeira, tal como atesta a variação dos passivos financeiros líquidos de amortizações.

³⁶ Admite-se um contributo nulo das freguesias para este saldo, tal como habitualmente sucede.

³⁷ Para o conjunto de 52 municípios que não reportaram ainda a execução orçamental, o MF estimou um excedente de 76,7 M€. Incluindo esta estimativa, o excedente seria de 725 M€.

³⁸ Considerando a estimativa do MF e excluindo o efeito daquela operação extraordinária, o excedente orçamental seria de 439 M€, ao invés dos 725 M€.

Tabela 15 – Execução orçamental da administração local (em milhões de euros, em percentagem e em pontos percentuais)

	2011	2012	Execução		por memória:	
	jan.-dez. (M€)	jan.-dez. (M€)	tvha (%)	Contrib. p/Tvha (p.p.)	2012 (M€)	tvh 2012 (%)
Receita efetiva	5 939	6 113	2,9	2,9	7 733	1,4
Receita fiscal Municipal	1 816	1 800	-0,9	-0,3	2 535	-3,5
Transferências (das quais:)	3 009	2 949	-2,0	-1,0	3 619	2,1
Do OE ao abrigo da LFL	1 980	1 891	-4,5	-1,5	2 077	-5,9
Do Resto do Mundo UE	586	626	6,8	0,7	565	-19,4
Outra Receita	1 113	1 364	22,5	4,2	1 579	8,7
Despesa Efetiva	5 781	5 465	-5,5	-5,5	7 359	-0,8
Despesa Corrente Primária	3 978	3 767	-5,3	-3,6	5 119	0,1
Despesa c/ pessoal	1 915	1 690	-11,8	-3,9	2 350	-8,6
Outra Despesa	2 063	2 078	0,7	0,3	2 769	8,8
Despesa de Capital	1 686	1 575	-6,5	-1,9	2 080	-3,6
Juros	11	122	4,3	0,1	160	12,5
Saldo Primário	275	770			534	
Saldo Global	158	648			374	
Por memória						
Ativos financeiros líquidos de reembolsos	11	1				
Passivos financeiros líquidos de amortizações	-97	-599				
Poupança (+)/Utilização (-) de saldo de gerência anterior	50	48				
Por memória: Após ajustamentos						
Receita efetiva	5 939	5 827	-1,9	-1,9	7 733	1,4
Outra Receita	1 113	1 078	-3,2	-0,6	1 579	8,7
Saldo Global	158	362			374	

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: valores em universo comparável para a execução de 2012. Estimativa para 2012 implícita ao Relatório do OE/2013. O cálculo da "tvh 2012" leva em conta já os valores de execução deste subsector em 2011 publicados na CGE/2011. O saldo global ajustado, exclui a receita extraordinária de 286 M€ relativa à contrapartida obtida pelo município de Lisboa pelo reconhecimento da propriedade do Estado sobre os terrenos do Aeroporto de Lisboa.

51 A melhoria do saldo orçamental deveu-se sobretudo à redução da despesa. A contração da despesa dos municípios (-316M€) deveu-se em grande medida à despesa com pessoal (-225 M€), e à despesa de capital (-110 M€, sobretudo investimento). A suspensão do pagamento do subsídio de férias e de Natal, bem como a imposição de limites ao nível do endividamento municipal foram determinantes para a redução verificada ao nível daqueles dois agrupamentos de despesa. O crescimento da receita municipal (não ajustada) deveu-se exclusivamente ao bom desempenho da receita de capital (+268 M€) no último mês do ano, resultante da operação extraordinária já referida, uma vez que se verificou uma diminuição ao nível das transferências ao abrigo da lei das finanças locais (-89M€) e da receita fiscal (-16M€). Assim, caso a receita não tivesse beneficiado daquela operação extraordinária, a quebra global deste agregado teria sido de 112 M€. A diminuição da receita fiscal só não foi superior devido ao comportamento favorável de alguns impostos municipais, que atenuaram a quebra do imposto municipal sobre transmissões (-23,7%).

52 Em 2012, a despesa com ativos financeiros foi cerca de metade da dotação prevista. A execução orçamental provisória até dezembro aponta para uma despesa com ativos financeiros de 12 323 M€, a que corresponde um grau de execução de 51,5%. A baixa execução resulta da utilização apenas parcial dos fundos para recapitalização do setor bancário (cerca de 37% da dotação aprovada) e pela não concretização da operação de aquisição de créditos.^{39,40} Em menor escala, e a contribuir igualmente para a baixa execução, salientam-se as dotações de capital do Estado a empresas públicas não financeiras (menos 544 M€ do que o previsto), e os empréstimos do Estado a outras entidades e subsetores (menos 486 M€).^{41,42}

Tabela 16 – Despesa com ativos financeiros (em milhões de euros)

	Dot.		Execução		não executado	
	Inicial	Alterações Orçamentais	Corrigida	dez	jan-dez	executado
Activos Financeiros - dos quais:	17 827	6 082	23 909	2 457	12 323	11 586
Instrum. de capital contingente	0	5 400	5 400	0	5 400	0
CGD		900	900	0	900	0
BCP		3 000	3 000	0	3 000	0
BPI		1 500	1 500	0	1 500	0
Inic. p/ o Ref. da Estab. Financeira	12 000	-4 500	7 500	0	0	7 500
Empréstimos a EPR - dos quais:	2 536	1 472	4 008	1 157	3 796	212
Estradas de Portugal	912	97	1 009	0	881	129
REFER	650	150	800	0	800	0
Metro do Porto	309	0	309	5	309	0
Metropolitano de Lisboa	664	0	664	99	649	16
Parque Escolar	0	90	90	0	90	0
Socied. Veículos BPN	0	1 100	1 100	1 033	1 033	67
Outros Empréstimos - dos quais:	605	1 134	1 740	1 269	1 466	274
Administração Regional	63	1 073	1 135	926	1 072	63
Administração Local	10	314	324	324	324	0
QREN	441	-237	203	0	24	179
Dotações de capital - dos quais:	2 621	-457	2 165	5	1 590	575
Participação no MEE/ESM	0	804	804	0	803	1
Empresas Púb. Não financ.	2 067	-1 510	557	1	12	544
Instit. de Crédito	500	250	750	0	750	0
Aquisição de Créditos	0	3 000	3 000	0	0	3 000
Adm. Local	0	2 057	2 057	0	0	2 057
EPR	0	723	723	0	0	723
Hospitais	0	220	220	0	0	220
Execução de garantias - dos quais:	52	32	84	25	64	19
Entidades Privadas	7	27	34	4	17	17
Entidades Públicas	20	25	45	20	45	0

Fonte: OER/2012. Sistemas aplicativos da DGO e cálculos da UTAO. | Nota: * Valores não executados resultam da diferença entre o valor da dotação corrigida e o valor da execução provisória para o ano de 2012.

53 Cerca de metade do reforço orçamental aprovado no âmbito do 1.º OER/2012 não se concretizou.⁴³ As modificações introduzidas pela 1.ª alteração ao OE/2012 reforçaram a despesa com ativos financeiros em 6338 M€, dos quais 3097 M€ não se concretizaram, nomeadamente a dotação para aquisição de créditos (3000 M€) e o reforço do empréstimo à empresa Estradas de Portugal (97 M€). Em contrapartida, o apoio financeiro concedido pelo Estado às Regiões Autónomas para sustentabilidade das finanças regionais foi concretizado na totalidade, bem como a dotação de capital prevista para a participação no Mecanismo Europeu de Estabilidade (804 M€), e o empréstimo concedido à empresa Parque Escolar (90 M€).⁴⁴

³⁹ Caso estas operações tivessem tido a sua execução plena, o total da despesa com ativos financeiros teria ascendido a 22 823M€ (95% de grau de execução).

⁴⁰ A cessão de créditos compreende os empréstimos elegíveis do setor bancário sobre os municípios (2057 M€), entidades públicas (723 M€) e entidades do setor da saúde (220 M€).

⁴¹ As injeções de capital do Estado a empresas públicas não financeiras em 2012 cingiram-se quase exclusivamente à empresa SIMAB (11M€), tendo sido contabilizadas como transferências de capital, afetando o défice das administrações públicas no 3.º trimestre de 2012. O eventual impacto no défice público deste tipo de operações terá contribuído para limitar a utilização da dotação orçamental.

⁴² Recorde-se que relativamente à administração local, o aumento em 1000 M€ do limite para a concessão de empréstimos e outras operações de crédito, aprovado no âmbito da 2.ª alteração ao OE/2012 e destinado ao enquadramento de operações no âmbito do PAEL – Programa de Apoio à Economia Local, apenas foi utilizado em 239 M€.

⁴³ No âmbito da 2.ª alteração ao OE/2012 não foram reforçadas as dotações orçamentais de despesa com ativos financeiros. O aumento em 1000 M€ do limite para a concessão de empréstimos e outras operações de crédito, destinado ao PAEL seria assegurado através de uma reafectação das dotações disponíveis no capítulo 60 – despesas excecionais.* Por outro lado, recorde-se que a concessão de uma garantia do Estado para o refinanciamento da dívida comercial da RAM, até ao montante de 1100 M€, não tem impacto ao nível da despesa com ativos financeiros.

⁴⁴ De acordo com o estabelecido na 1.ª alteração ao OE/2012, o empréstimo a conceder à RAA totalizava 135 M€, enquanto o empréstimo previsto para a RAM era de 938 M€.

Informação técnica da UTAO n.º 5/2013

Baseado na Síntese de Execução Orçamental da DGO de 23 de janeiro de 2013 e sistemas aplicativos da DGO. Substitui a versão preliminar do dia 24 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/sites/com/XIILeg/5COFAP/Paginas/default.aspx>

54 O stock de “pagamentos domésticos em atraso” reduziu-se de forma generalizada no mês de dezembro. No final de novembro, as dívidas em atraso ascendiam a 3809 M€, menos 915 M€ que o verificado no final de 2011. De acordo com a informação provisória relativa ao mês de dezembro, as dívidas em atraso ter-se-ão reduzido em cerca de 650 M€, devendo-se os maiores contributos à administração regional (331M€) e aos hospitais EPE (205 M€).

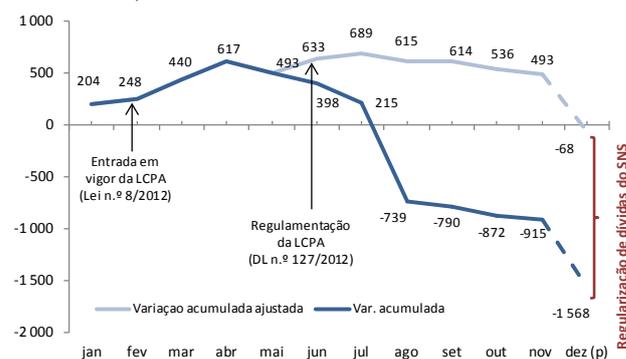
Tabela 17 – Pagamentos em atraso até dezembro de 2012 (dívidas por pagar há mais de 90 dias, em milhões de euros)

Subsetor	jun.	dez.	nov.	dez.	Variações	
	2011	2011	2012	2012 (P)	mensal	desde dez. 2011
(1) Administrações Públicas (consolidado)	3181	3087	2741	2292	-448	-795
1.1 Adm. Central excl. Subs.da Saúde	312	162	105	58	-47	-104
1.2 Subsetor da Saúde	346	214	24	20	-4	-195
1.3 Entid. públicas reclassificadas	58	58	33	33	0	-25
1.4 Administração Local	1716	1646	1402	1345	-57	-301
1.5 Administração Regional	923	1129	1280	949	-331	-180
(2) Outras Entidades fora das AP	1731	1637	1068	863	-205	-774
2.1 Emp. públicas não reclassificadas	13	20	50	50	0	30
2.2 Hospitais EPE	1718	1616	1018	813	-205	-803
(3) Total = (1) + (2)	4912	4724	3809	3155	-653	-1568
Por memória						
(4) Subsetor da Saúde e Hospitais EPE (1.2) + (2.2)	2064	1831	1042	833	-209	-998
(5) Regularização de dívidas do SNS (acum.)			1408	1500	92	1500
(6) Total ajustado = (3) + (5)	4912	4724	5217	4655	-561	-68

Fonte: DGO e cálculos da UTAO.

55 A confirmarem-se estes dados provisórios, o stock de dívida em atraso ter-se-á reduzido em cerca de 1/3 ao longo do ano 2012. As dívidas por pagar há mais de 90 dias registaram uma diminuição pelo oitavo mês consecutivo. A redução destas dívidas em atraso beneficiou sobretudo do programa de regularização extraordinária de dívidas do SNS (1500 M€) e dos empréstimos do Estado à administração regional. Ainda que a redução de dívidas verificada em 2012 seja de assinalar, será necessário aguardar pelos próximos meses para avaliar a eficácia do novo sistema de controlo de compromissos para o cumprimento das metas quantitativas previstas no Memorando Técnico de Entendimento, relativas à não-acumulação de “pagamentos em atraso”.^{45 46}

Gráfico 16 – Variação acumulada das dívidas em atraso face a 2012 (em milhões de euros)



Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: os valores relativos ao mês de dezembro são provisórios.

⁴⁵ De acordo com o relatório da Comissão Europeia relativo à 6.ª avaliação do PAEF, a diminuição das dívidas em atraso na administração local beneficiará nos próximos meses do Programa de Apoio para as Autoridades Locais (PAEL). No caso das dívidas comerciais da administração regional, a 2.ª alteração à lei do OE/2012 aprovou a concessão de uma garantia do Estado ao refinanciamento daquela dívida, até ao montante de 1100 M€. Com efeito, nos termos do n.º 3 do artigo 107 da Lei n.º 64/2012 de 20 de dezembro, estabelece que “Excepcionalmente e no âmbito da estratégia de regularização da dívida comercial da Região Autónoma da Madeira fica o Governo autorizado a conceder a garantia do Estado ao refinanciamento daquela dívida, até ao montante de € 1 100 000 000, ao abrigo do regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado”.

⁴⁶ As regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas foram aprovadas pela Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro. Os procedimentos necessários à aplicação daquela lei e à operacionalização da prestação de informação constante do artigo 10.º da mesma lei foram regulados pelo Decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

Caixa 1 - Ajustamentos à execução orçamental das administrações públicas

Na tabela seguinte apresenta-se a variação ajustada do saldo global das administrações públicas, identificando-se cada um dos fatores que, por assumirem um carácter específico, foram ajustados em 2011 e 2012, tanto na execução orçamental como nos referenciados anuais (Conta Geral do Estado de 2011 e a Estimativa/2012 que consta do relatório do OE/2013).

Essa identificação é feita com especificação do subsetor e do âmbito do respetivo impacte (na receita ou na despesa).

Ajustamentos à conta das administrações públicas (em milhões de euros)

	Subsetor	Âmbito	Execução jan-dez		Referenciais anuais		
			2011	2012	CGE/2011	Est/12	
Saldo global não ajustado			-5 861	-7 028	-5 863	-8 130	
<i>Ajustamentos c/efeito negativo no saldo:</i>							
Fundos Pensões do setor bancário	(1)	Estado	Receita	3 263	2 687	3 263	2 693
Dividendos extraordinários	(2)	Estado	Receita	132		132	
RERT III	(3)	Estado	Receita		258		258
Concessão da 4G	(4)	Estado	Receita		272		272
Concessão serv. aeroportuário apoio aviação civil	(5)	Estado	Receita		800		600
Sobretaxa extraordinária IRS	(6)	Estado	Receita	781	185	781	185
Transferência do OE para regularizar dívidas SNS (*)	(7)	SFA	Receita		1 932		1 932
Transferência OE p/cobertura défice do SNS (*)	(8)	SFA	Receita				200
Transferência do OE para CGA (*)	(9)	SFA	Receita		220		220
Fundos Pensões da PT	(10)	SFA	Receita	477	476	477	475
Fundos Pensões do BPN	(11)	SFA	Receita		97		97
Transf. p/pagamento pensões bancários (*)	(12)	Seg. Soc.	Receita		516		522
Transf. extraordinária do OE para Seg. Social (*)	(13)	Seg. Soc.	Receita		857		857
Transferência Fundo Social Europeu	(14)	Seg. Soc.	Receita	-9	93	-9	-11
Compra de terrenos do Aeroporto de Lisboa à CML (*)	(15)	Adm. Local	Receita		286		
<i>Ajustamentos c/efeito positivo no saldo:</i>							
Transferência do OE para regularizar dívidas SNS (*)	(7)	Estado	Despesa		1 932		1 932
Transferência OE p/cobertura défice do SNS (*)	(8)	Estado	Despesa				200
Transferência do OE para CGA (*)	(9)	Estado	Despesa		220		220
Transf. extraordinária do OE para Seg. Social (*)	(13)	Estado	Despesa		857		857
Transf. OE p/pagamento pensões bancários (*)	(12)	Estado	Despesa		516		522
Regularização Concessionárias Rodoviárias	(16)	Estado	Despesa	849	90	849	110
Transferência (de capital) do OE para RTP	(17)	Estado	Despesa		346		345
Compra de terrenos do Aeroporto de Lisboa à CML (*)	(15)	Estado	Despesa		286		
Entidades Públicas Reclatificadas	(18)	SFA	Rec / Desp		749		1 107
Regularização dívidas SNS	(19)	SFA	Despesa		1 500		1 932
Pagam. pensões regime substitutivo bancário	(20)	Seg. Soc.	Despesa		516		522
Efeito líquido dos ajustamentos				-3 795	-1 667	-3 795	-554
Saldo global ajustado				-9 657	-8 695	-9 658	-8 683

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (*) operações sem impacte no saldo global das administrações públicas, por tratar-se de transferências que consolidam no perímetro; relativamente aos ajustamentos efetuados na análise do mês transato já não se efetuou o relativo às indemnizações compensatórias, uma vez que este se prendia com o seu diferente padrão intra-anual. Por outro lado, foi introduzido um novo ajustamento, relativo à compra de terrenos do Aeroporto de Lisboa.

(1) Exclusão da parcela remanescente da transferência dos **fundos de pensões do setor bancário**. A primeira parcela foi transferida em dezembro de 2011 (3263 M€), tendo a parte remanescente (2687 M€) sido recebida em junho de 2012.

(2) Eliminação do efeito de base decorrente da distribuição de **dividendos extraordinários** por parte da Portugal Telecom, na sequência do encaixe com a venda da Vivo, com impacto na receita em sede de IRC em 2011.

(3) Eliminação da receita proveniente do **Regime Excecional de Regularização Tributária** (RERT III) de elementos patrimoniais colocados no exterior.

(4) Foi expurgada a receita extraordinária associada à **venda de direitos de utilização de licenças de 4.ª geração de redes móveis** (272 M€). Note-se que aquela receita não estava prevista no OE/2012 porque era expectável que a sua contabilização tivesse ocorrido no exercício de 2011. Como tal acabou por não suceder, aquela receita (do Estado) foi inscrita no âmbito do OE/2012. Refira-se que até junho esta receita foi sendo contabilizada no âmbito do subsetor dos SFA, tendo sido entregue nos cofres do Estado em julho, nos termos da Portaria n.º 218/2012, de 19/7.

(5) Primeira parcela relativa à receita da **concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil**, na sequência da celebração do respetivo contrato entre o Estado e a ANA - Aeroportos de Portugal, SA.

(6) No cálculo da variação do saldo global, implícita à Estimativa/2012, foi expurgada a receita proveniente da **sobretaxa extraordinária em sede de IRS**, tanto em 2011 como em 2012. Ao nível da execução orçamental, foi eliminada a parcela remanescente da receita recebida em 2012 e o montante recebido em novembro de 2011 (uma vez que não se dispõe deste último valor, considerou-se metade do valor recebido em 2011).

(7) Exclusão da **transferência do OE para o SNS, destinada ao pagamento de dívidas de anos anteriores** (1500 M€). O objetivo anual foi também expurgado do reforço adicional proposto no 2.º OE/2012 (432 M€).

(8) Exclusão da **transferência prevista do OE para o SNS (200 M€), destinada à cobertura do défice do SNS** (que acabou por não se realizar).

(9) Eliminação do reforço da **transferência extraordinária do OE para a CGA** (220 M€), proposto no âmbito do 2.º OE/2012.

(10) Eliminação do efeito de base relacionado com a transferência dos **fundos de pensões da Portugal Telecom** para a esfera da CGA. A referida transferência foi efetuada através de uma operação de cessão de créditos, com impacte líquido de 450 M€ até novembro de 2011 e de 477 M€ no final daquele ano. Em 2012 foram recebidos 476 M€.

(11) Exclusão da transferência decorrente da integração do **fundo de pensões do Grupo BPN** na CGA.

(12) Foi expurgada a **transferência do OE para a segurança social, destinada a dar cobertura ao pagamento das pensões do regime substitutivo bancário** em 2012.

(13) Exclusão da **transferência extraordinária para a segurança social**, proposta no âmbito do 2.º OE/2012, no sentido de assegurar o equilíbrio da respetiva situação orçamental (857 M€).

(14) As transferências do Fundo Social Europeu (FSE) para a segurança social e a respetiva aplicação em despesa com ações de formação profissional foram ajustadas de maneira a assegurar o cumprimento do **princípio da neutralidade dos fundos comunitários**. Em 2011 aquela receita foi 9 M€ inferior à respetiva despesa com suporte no FSE, enquanto em 2012 foi superior em 93 M€. Assim, aqueles montantes foram abatidos à execução da receita da segurança social em 2011 e 2012, respetivamente.

(15) Foi excluída a operação acordada, no final de dezembro de 2012, entre o Estado e a Câmara Municipal de Lisboa (CML), na sequência da qual aquele município procedeu à **venda dos terrenos do Aeroporto de Lisboa**. Esta operação não se encontrava prevista. De acordo com a síntese da execução orçamental, publicada pela DGO no dia 23/1, o Estado terá pago 286 M€. No entanto, no mesmo documento é referido que a CML registou 271 M€ como receita. Uma vez que se trata de uma operação que não deveria ter impacte no saldo das administrações públicas, a UTAO considerou que o montante pago pelo Estado terá sido contabilizado pela CML.

(16) Eliminação do efeito de base relativo à regularização de responsabilidades financeiras do Estado a **concessionárias de infraestruturas rodoviárias**.

(17) Foi eliminada a **transferência de capital do OE para a RTP**, destinada à amortização da dívida daquela empresa, no âmbito do processo de alienação de um dos canais da televisão pública. A lógica deste ajustamento reside no carácter extraordinário daquela transferência, uma vez que se deveu a um motivo pontual que não se verificou no período homólogo. Assegura-se, deste modo, que essa transferência não tem impacte no saldo global da administração central e segurança social, tal como implícito no OE/2012.

(18) A partir de 2012, as **entidades públicas reclassificadas** (EPR) passaram a integrar o perímetro de consolidação também na ótica da contabilidade pública. Para efeitos de comparação com o ano de 2011, excluíram-se as EPR, tanto na execução orçamental como no objetivo anual para 2012.

(19) Exclusão do **pagamento do SNS relativo a dívidas de anos anteriores**, que ascendeu a 1500 M€ em 2012. O objetivo anual foi também expurgado do reforço adicional proposto no 2.º OE/2012 (432 M€). Embora esta última verba tenha sido transferida para o SNS, não foi aplicada na regularização de dívidas de anos anteriores, pelo que o seu pagamento só deverá ocorrer em 2013.

Tabela 18 - Conta (ajustada) da administração central e segurança social:
comparação homóloga (sem EPR)

	2011	2012	Variação homóloga	
	Execução (M€)	Execução (M€)	M€	%
Receita corrente	59 939	57 721	-2 218	-3,7
Receita fiscal	34 537	32 833	-1 703	-4,9
Impostos directos	14 154	13 203	-950	-6,7
Impostos indirectos	20 383	19 630	-753	-3,7
Contribuições de Segurança Social	18 145	16 860	-1 285	-7,1
Outras receitas correntes	7 258	8 027	770	10,6
(das quais: transferências de outros subsectores das AP)	67	68	1	1,5
Receita de capital	1 075	1 107	32	3,0
Venda de bens de investimento	39	10	-29	-73,8
Transferências de Capital	731	913	182	24,9
(das quais: transferências de outros subsectores das AP)	10	8	-2	-24,5
Outras receitas de capital	306	184	-122	-39,8
Receita efetiva	61 015	58 828	-2 187	-3,6
Despesa corrente	67 686	64 855	-2 831	-4,2
Despesas com o pessoal	13 459	11 046	-2 412	-17,9
Aquisição de bens e serviços	10 368	9 629	-739	-7,1
Subsídios	1 811	1 985	173	9,6
Juros e outros encargos	6 072	6 918	846	13,9
Transferências correntes	35 370	34 702	-667	-1,9
(das quais: transferências para outros subsectores das AP)	2 016	2 346	330	16,4
Outras despesas correntes	606	575	-30	-5,0
Despesa de capital	3 182	2 740	-442	-13,9
Investimento	791	707	-84	-10,6
Transferências de capital	2 343	1 977	-366	-15,6
(das quais: transferências para outros subsectores das AP)	1 433	1 682	249	17,4
Outras despesas de capital	48	56	8	17,7
Despesa efetiva	70 868	67 595	-3 272	-4,6
Saldo global	-9 854	-8 767	1 087	
<i>Por memória:</i>				
Saldo corrente	-7 746	-7 134	612	
Despesa corrente primária	61 614	57 937	-3 676	-6,0
Saldo corrente primário	-1 674	-216	1 458	
Saldo de capital	-2 107	-1 633	474	
Despesa primária	64 796	60 677	-4 118	-6,4
Saldo primário	-3 782	-1 849	1 932	
Ativos financeiros líquidos de reembolsos	8 829	14 362	5 534	
<i>dos quais Receitas de:</i>				
Alienação de partes de Capital	600	2 208	1 608	
Passivos financeiros líquidos de amortizações	13 286	21 469	8 183	

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: valores ajustados e sem EPR (ver ajustamentos na Caixa 1); O Quadro 3 da síntese da execução orçamental (pág. 8), publicado pela DGO em 23/1, não apresenta informação desagregada da despesa com aquisição de bens e serviços, uma vez que a agrega com as "outras despesas correntes". Porém, o valor relativo a 2011 apresentado naquele quadro (11 094 M€) é superior em 120 M€ face ao que consta da Conta Geral do Estado (CGE) do ano de 2011 (10 974 M€). No entanto, o saldo global é semelhante porque essa diferença é compensada na despesa com "transferências correntes" e nas "outras receitas correntes". A UTAO considerou o valor publicado na CGE/2011, pelo que a despesa (não ajustada) com bens e serviços e outras despesas correntes cresceu 6,7% e não 5,5%, como é referido na síntese mensal da DGO.

Tabela 19 – Desvios da conta (ajustada) da administração central e segurança social
(inclui EPR, em milhões de euros)

	2012	Referenciais para 2012		Desvios face a:	
	Exec. Provisória	OE/2012 inicial	Estimativa 2012 (OE/2013)	OE/2012 inicial	Estimativa 2012 (OE/2013)
Receita corrente	59 817	64 362	60 855	-4 545	-1 039
Receita fiscal	33 508	37 194	34 185	-3 686	-678
- Impostos diretos	13 462	14 172	13 729	-711	-268
- Impostos indiretos	20 046	23 022	20 456	-2 976	-410
Contribuições para Seg. Social, CGA e ADSE	16 860	17 774	16 871	-914	-11
Outras receitas correntes	9 449	9 393	9 799	55	-350
Receita de capital	1 504	1 684	1 645	-180	-141
Receita efetiva	61 321	66 046	62 500	-4 725	-1 179
Despesa corrente	67 070	69 121	67 841	-2 052	-771
Despesas com o pessoal	11 734	12 390	11 808	-656	-74
Aquisição de bens e serviços	10 347	10 499	10 610	-152	-263
Juros e outros encargos	7 903	9 168	8 039	-1 265	-135
Transferências correntes	34 233	34 083	34 654	150	-421
Administrações Públicas	1 848	2 067	2 073	-219	-225
Outras	32 385	32 016	32 582	369	-196
Subsídios	2 011	1 569	1 503	442	508
Outras despesas correntes	840	1 413	1 226	-572	-386
Despesa corrente primária	59 166	59 953	59 802	-787	-636
Despesa de capital	4 113	5 000	4 792	-887	-678
Investimento	2 102	2 765	2 697	-662	-595
Transferências de capital	1 944	2 206	2 059	-263	-116
Administrações Públicas	1 303	1 362	1 337	-59	-35
Outras	641	844	722	-203	-81
Outras despesas de capital	68	29	35	38	33
Despesa efetiva	71 183	74 121	72 633	-2 938	-1 450
Saldo global	-9 862	-8 075	-10 132	-1 787	270
em % do PIB	-5,9	-4,9	-6,1	-1,1	0,2
Saldo corrente primário	650	4 409	1 053	-3 759	-403
Despesa primária	63 280	64 953	64 594	-1 673	-1 314
Saldo corrente	-7 253	-4 760	-6 986	-2 494	-267
Saldo primário	-1 959	1 093	-2 094	-3 052	135

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: valores ajustados (ver Caixa 1), sendo que no caso do orçamento inicial, os ajustamentos têm um carácter semelhante aos efetuados à Estimativa mas apenas quando aplicável; os dados de execução orçamental apresentados nesta tabela incluem as EPR e, por essa razão, não são comparáveis com as tabelas 3, 4 e 5 da presente nota informativa.