



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL  
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UTAO | PARECER TÉCNICO n.º 1/2012

# Contas das Administrações Públicas: 3.º trimestre de 2011

Ótica da Contabilidade Nacional

17.01.2012

### Ficha técnica

---

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 9 de Janeiro de 2012.

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

---

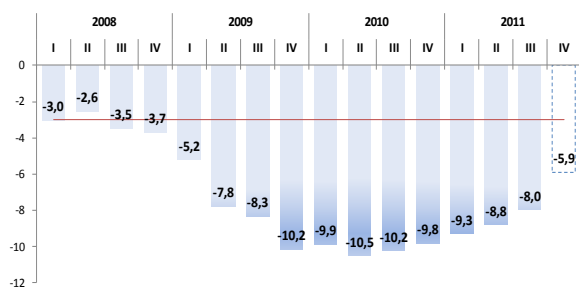
Entre janeiro e setembro de 2011, o défice das administrações públicas ascendeu a 8640 M€ (6,8% do PIB), representando 86% do limite para 2011 definido no Programa de Assistência Financeira (PAF). Em resultado desta "execução", a margem de 1433 M€ existente para o 4.º trimestre do ano não deverá ser suficiente para alcançar o objetivo orçamental para aquele ano sem recurso a medidas extraordinárias. A dívida pública manteve no 3.º trimestre do ano uma trajetória ascendente, atingindo 189,7 mil M€ (110,4% do PIB) no final desse período e superando em 3,2 p.p. do PIB o previsto para 2011 na 2.ª avaliação regular do PAF.

A presente nota complementa a análise efetuada na Nota Rápida de 2 janeiro (Informação Técnica da UTAO n.º 1/2012), tendo por base elementos adicionais aos quais, posteriormente, esta unidade técnica teve acesso. A informação analisada corresponde às contas nacionais trimestrais por setor institucional, divulgadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) no dia 29 de dezembro de 2011, bem como à dívida pública trimestral, apurada pelo Banco de Portugal (BdP). Estas estatísticas são provisórias.

### Saldo orçamental

**1 No ano terminado no 3.º trimestre de 2011, o défice das administrações públicas foi de 8,0% do PIB.** A redução em 0,8 p.p. do PIB face ao ano acabado no trimestre anterior é explicada em mais de 2/3 pela receita (0,6 p.p. do PIB), sobretudo pela receita fiscal e contributiva. A despesa reduziu-se 0,2 p.p. do PIB, tendo sido penalizada pelo (crescente) peso dos juros, o qual absorveu mais de metade da redução da despesa primária (que foi de 0,5 p.p. do PIB). Com efeito, as referidas variações da receita e da despesa contribuíram para que a trajetória do défice público tenha registado uma redução gradual, a qual já se verifica pelo quinto trimestre consecutivo.

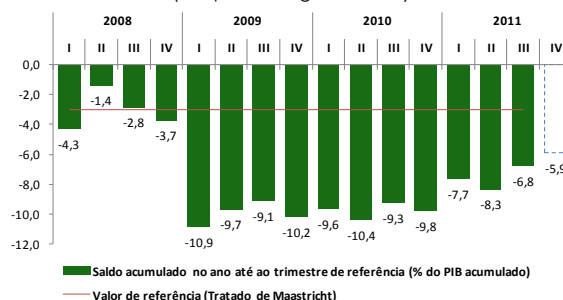
**Gráfico 1 – Saldo deslizando de 4 trimestres**  
(em percentagem do PIB)



Fonte: INE e Programa de Assistência Financeira (PAF), (para o limite anual). | Nota: Valores não ajustados. O saldo deslizando de quatro trimestres permite avaliar a evolução infra-anual do défice público de forma diretamente comparável com as contas nacionais anuais, reduzindo problemas de sazonalidade. Tem, porém, neste caso, a desvantagem de incluir o último trimestre de ano de 2010.

**2 Entre janeiro e setembro de 2011, o défice foi de 8635 M€, representando 6,8% do PIB gerado nesse período.** Este resultado reflete a redução de 1,5 p.p. do PIB face ao registado no 1.º semestre, encontrando-se, contudo, 0,9 p.p. do PIB acima do limite estabelecido para 2011 (5,9%).

**Gráfico 2 - Saldo acumulado em cada ano**  
(em percentagem do PIB)

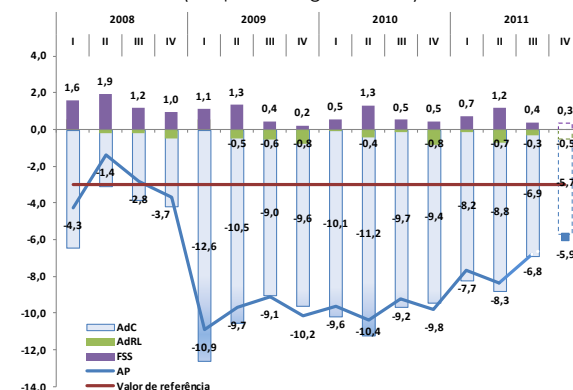


Fonte: INE e cálculos da UTAO.

Nota: O 4.º trimestre corresponde ao limite estabelecido no PAF.

**3 A administração central foi o subsector que mais contribuiu para a redução do défice nos primeiros nove meses do ano.** Por subsectores, e comparativamente ao verificado no 4.º trimestre de 2010, a administração central explicou a quase totalidade da redução do défice (2,5 num total de 3 p.p. do PIB). Em menor escala, registou-se a diminuição do défice da administração regional e local, em 0,5 p.p. do PIB.

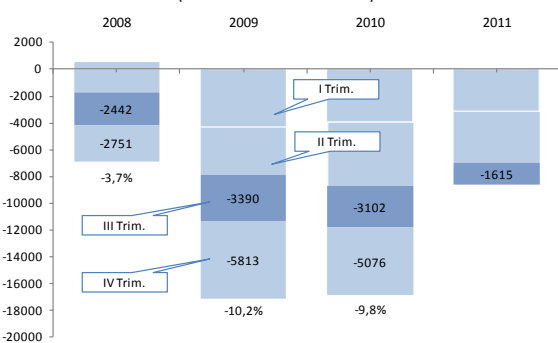
**Gráfico 3 - Saldo acumulado em cada ano, por subsector**  
(em percentagem do PIB)



Fonte: INE, e MF (estimativa para 2011) e cálculos da UTAO.

**4 Não obstante a redução do défice no 3.º trimestre, esta melhoria seria insuficiente para assegurar o objetivo orçamental sem recurso a receitas extraordinárias.** O défice alcançado até ao 3.º trimestre representava já 86% do limite definido para o conjunto do ano. Apesar de no 3.º trimestre se ter verificado um défice inferior ao registado em anos anteriores, bem como uma melhoria face ao verificado no 1.º semestre, a margem de 1433 M€ para atingir aquele limite quantitativo não se afiguraria alcançável sem o recurso a receitas extraordinárias. Com efeito, nos últimos 3 anos, em média, o défice do 4.º trimestre representou 35,7% do total anual, contribuindo para tal o padrão característico das receitas e despesas desse trimestre.

**Gráfico 4 – Contributo trimestral para o défice**  
(em milhões de euros)



Fontes: INE e PAF (para o limite anual). Nota: Os valores não se encontram ajustados de medidas temporárias.

**5 O saldo da administração central apresentou um desvio desfavorável face ao objetivo.** Este desvio representa 1,2 p.p. do PIB e deve-se em grande medida ao défice das entidades públicas reclassificadas. De salientar, porém, que o desvio é inferior em 1,9 p.p. ao verificado no 1.º semestre. Pelo contrário, a administração regional e local e os fundos da segurança social apresentam um desvio favorável do seu saldo orçamental, de 0,2 e de 0,1 p.p. do PIB, respectivamente.

**Tabela 1 – Comparação entre a estimativa e a execução orçamental** (em milhões de euros)

	2011					
	Estimativa Anual OE/2012	% do PIB	Jan.-Set.11 Contas Trimestrais	% do PIB	Diferença	p.p. do PIB
Adm Públicas	-10.020,2	-5,9	-8.635,1	-6,8	1.385,2	-0,9
Adm. Central	-9.729,6	-5,7	-8.765,1	-6,9	964,5	-1,2
Adm. Regional e Local	-882,3	-0,5	-388,1	-0,3	494,2	0,2
Fundos da Seg. Social	591,6	0,3	518,1	0,4	-73,6	0,1

Fonte: INE, MF (relatório do OE/2012) e cálculos da UTAO.

**6 O cumprimento do objetivo orçamental obrigaria a que o défice no último trimestre do ano não ultrapassasse 3,2% do PIB gerado nesse período.**

Entretanto foi decidido um conjunto de medidas temporárias (com destaque para a transferência dos fundos de pensões do setor bancário) que, de acordo com o Ministério das Finanças, colocarão o défice de 2011 abaixo dos 5,9% do PIB. Contudo, o apuramento (provisório) do défice só será realizado pela autoridade estatística nacional no final de março de 2012, no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos.

### Receita e despesa

**7 A receita continua a dar o maior contributo para a redução do défice.**

O crescimento homólogo acumulado até setembro da receita foi de 3,1%, uma aceleração de 0,4 p.p. face ao verificado no 1.º semestre. Este resultado foi sustentado em 80% pela receita fiscal, destacando-se os impostos directos, com um contributo de 1,7 p.p., o qual justificou mais de metade do aumento da receita. A redução homóloga da despesa em 2,7% (superior em 0,5 p.p. ao verificado até final do 1.º semestre) deveu-se sobretudo à evolução da despesa primária (-5,2%), uma vez que os juros registaram um aumento de 36%. Os maiores contributos para a redução da despesa primária resultaram das despesas com pessoal, das despesas de

capital e do consumo intermédio, este último influenciado pelo efeito de base decorrente da aquisição de um submarino em 2010.

**Tabela 2 – Receitas e despesas** (variação homóloga acumulada, em percentagem)

Ano:	2010				2011		Variação implícita 2011	
	Trimestre:	IV	I	II	III	OE/2012	OE/2012 ajust.	
<b>Receita Total</b>	<b>7,4</b>	<b>5,9</b>	<b>2,7</b>	<b>3,1</b>	<b>3,9</b>	<b>2,8</b>		
Receita fiscal	4,7	7,2	3,8	4,4	4,6	2,6		
- Impostos indirectos	7,8	1,5	2,8	2,5	3,3	3,1		
- Impostos directos	0,3	18,4	5,5	7,4	6,7	1,7		
Contribuições Sociais	0,6	1,4	1,5	1,2	1,0	1,0		
O. rec. correntes (inclui vendas)	-4,2	13,7	1,1	4,5	2,5	2,5		
Receitas de capital	273,4	8,1	-3,2	-17,0	13,2	29,0		
<b>Despesa Total</b>	<b>5,6</b>	<b>0,6</b>	<b>-2,2</b>	<b>-2,7</b>	<b>-4,6</b>	<b>-2,0</b>		
Consumo intermédio	4,0	8,2	-8,4	-9,7	-9,1	-4,1		
Despesas com pessoal	-1,4	-5,4	-6,1	-6,9	-5,8	-5,8		
Prestações sociais	2,4	0,0	-0,9	-0,6	-1,7	-1,7		
- Das quais em dinheiro	2,6	2,6	1,0	1,3	-0,4	-0,4		
- Das quais em espécie	1,7	-8,3	-6,7	-7,0	-6,3	-6,3		
Juros	3,5	32,1	37,1	36,0	46,6	46,6		
Subsídios	-6,1	-5,4	-7,2	-9,8	26,2	26,2		
Outra despesa corrente	14,4	-13,2	-10,2	-16,7	-22,7	-22,7		
Despesas de capital	45,9	3,5	-11,1	-12,0	-30,3	-13,0		
Rec. Fiscal e contributiva*	4,0	6,2	4,0	4,4	3,8	2,3		
Despesa Corrente	2,1	0,3	-1,5	-2,0	-1,5	-0,9		
Despesa Corrente Primária	2,0	-2,0	-4,0	-4,6	-4,7	-4,1		
Despesa Primária	5,7	-1,6	-4,6	-5,2	-7,7	-4,9		

Fonte: INE e MF. Notas: \* exclui contribuições imputadas. A taxa de variação (nominal) implícita no OE/2012 foi calculada pela UTAO entre os valores apurados para o ano de 2010 (PDE setembro/2011) e os valores nominais para 2011 previstos no OE/2012. A variação implícita no OE/2012 ajustada exclui no 4.º trimestre dos anos de 2010 e 2011 as medidas pontuais que incidiram/previstas no OE/2012 para o último trimestre desses dois anos (transferências de fundos de pensões, concessões e outras vendas, sobretaxa de IRS, antecipação da subida tributação indirecta sobre a energia, BPN e aquisição de um submarino em 2010).

**8 A receita fiscal contribuiu para o bom desempenho da receita total.**

Inflétindo o abrandamento registado no 2.º trimestre, a receita fiscal acelerou 0,6 p.p. face ao verificado até ao final do 1.º semestre. Este comportamento mais favorável (1,8 p.p. acima do objectivo anual ajustado dos efeitos da sobretaxa de IRS e da antecipação do aumento de tributação incidente sobre a energia)<sup>1</sup> encontra-se suportado no desempenho dos impostos directos (7,4%), pese embora o abrandamento dos impostos indirectos (2,5%). Em resultado do bom desempenho da receita fiscal, a receita total, até setembro, situou-se 0,3 p.p. acima do objectivo orçamental (ajustado).

**9 Em termos ajustados, o esforço de redução da despesa encontra-se acima do objetivo estabelecido para o conjunto do ano.**

Ajustado dos efeitos decorrentes de medidas pontuais no último trimestre do ano (concessões e outras vendas), bem como das verificadas no 4.º trimestre de 2010, verifica-se que a redução da despesa até ao 3.º trimestre (2,7%) supera em 0,7 p.p. o objetivo anual (ajustado). Para este resultado foi determinante o ritmo de redução da despesa corrente primária em 4,6%, (mais 0,5 p.p. que o estimado para o conjunto do ano) induzido em particular pelos consumos intermédios (ajustado da aquisição de material militar) e pelas despesas com pessoal (ver Tabela 2).

<sup>1</sup> Os efeitos na receita destas medidas temporárias incidentes sobre a tributação ocorrerão apenas no 4.º trimestre, pelo que se ajustou o objetivo anual de forma a torná-lo comparável com os valores acumulados até ao 3.º trimestre.

**Tabela 3 – Receitas e despesas** (acumuladas desde o início do ano, em percentagem do PIB do respetivo período)

	Ano: 2010		2011		Variação T3/2011-14/2010
	Trimestre: IV	I	II	III	
<b>Receita Total</b>	<b>41,5</b>	<b>37,8</b>	<b>38,1</b>	<b>39,6</b>	<b>-1,9</b>
Receita fiscal	22,2	21,6	21,2	22,8	0,6
- Impostos indirectos	13,4	13,6	13,4	13,6	0,2
- Impostos directos	8,8	8,1	7,9	9,2	0,4
Contribuições Sociais	12,3	11,8	12,2	12,1	-0,2
O. rec. correntes (inclui vendas)	4,3	4,0	4,3	4,3	-0,1
Receitas de capital	2,7	0,5	0,5	0,5	-2,2
<b>Despesa Total</b>	<b>51,3</b>	<b>45,5</b>	<b>46,4</b>	<b>46,4</b>	<b>-4,9</b>
Consumo intermédio	5,1	3,8	4,2	4,1	-0,9
Despesas com pessoal	12,2	10,7	11,7	11,1	-1,1
Juros	2,9	3,8	3,7	3,8	0,9
Subsídios	0,7	0,6	0,6	0,6	-0,1
Prestações sociais	22,0	20,7	20,5	21,5	-0,5
Outra despesa corrente	2,8	2,8	2,4	2,2	-0,7
Despesa de capital	5,7	3,0	3,3	3,1	-2,5
- Dos quais FBCF	3,6	1,7	2,3	2,3	-1,3
- Outra despesa de capital	2,1	1,3	1,0	0,8	-1,3
<b>Saldo global</b>	<b>-9,8</b>	<b>-7,7</b>	<b>-8,3</b>	<b>-6,8</b>	<b>3,0</b>
Saldo Primário	-6,9	-3,9	-4,6	-3,0	4,0
Rec. Fiscal e contributiva*	31,2	30,5	30,4	32,0	0,8
Despesa Corrente	45,7	42,5	43,1	43,3	-2,3
Despesa Corrente Primária	42,8	38,7	39,4	39,5	-3,3
Despesa Primária	48,4	41,7	42,7	42,6	-5,8

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

Nota: \* Ver Tabela 2.

**10 Os encargos com juros aumentaram significativamente em 2011.** Em resultado da degradação das condições de refinanciamento no mercado da dívida soberana, a taxa de juro implícita sofreu um aumento acelerado desde o final de 2010. Em virtude desse crescimento, e em consequência do aumento do stock da dívida, os encargos com juros no 3.º trimestre de 2011 (1741 M€) foram superiores em 443 M€ aos registados no período homólogo. Em termos acumulados, os encargos com juros já representam 4878 M€, mais 1291 M€ que em igual período de 2010, atingindo praticamente o montante correspondente à totalidade do ano 2010.

**Gráfico 5 – Encargos trimestrais com juros e taxa de juro implícita** (em milhões de euros e em percentagem)

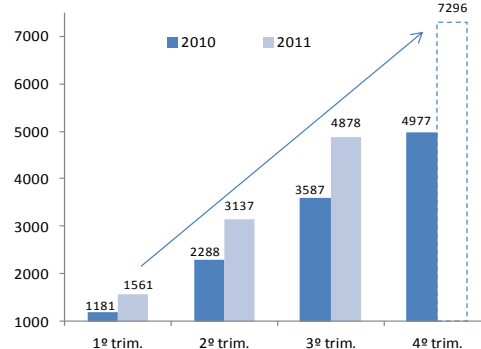


Fontes: INE, Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

Nota: Admite-se que a taxa de juro implícita resulta do quociente entre os juros e o stock médio da dívida pública.

**11 Os encargos com juros em 2011 poderão ficar abaixo do previsto no relatório do OE/2012.** Não obstante prever-se um aumento dos encargos com juros até ao final do ano, é possível que não se atinja a projeção do Ministério das Finanças, da Comissão Europeia e do FMI para 2011 (7296 M€), dado que existe ainda uma margem de 2418 M€ para fazer face a esses encargos no 4.º trimestre de 2011. Ainda assim, entre o final de 2010 e o 3.º trimestre de 2011 verifica-se um agravamento destes encargos em 0,9 p.p. do PIB.

**Gráfico 6 – Encargos com juros** (acumulado desde o início do ano, em milhões de euros)



Fontes: INE e Ministério das Finanças (previsão para 2011).

### Ajustamentos entre óticas contabilísticas

**12 O ajustamento entre óticas contabilísticas foi elevado, correspondendo o défice em contas nacionais ao dobro do défice na ótica de caixa.** Nos primeiros nove meses do ano, o ajustamento entre as duas óticas contabilísticas (pública e nacional) ascendeu a 3,3% do PIB. Este valor, acrescido ao défice de 3,4% do PIB registado em contabilidade pública, deu origem a necessidades líquidas de financiamento (défice na ótica das contas nacionais) de 6,8% do PIB.

**Tabela 4 – Ajustamento entre óticas contabilísticas** (em milhões de euros e em % do PIB acumulado desde o início do ano)

	Jan-Set.11	
<b>1. Saldo em Contabilidade Pública</b>	<b>-4.388</b>	<b>-3,4</b>
Administração Central e Segurança Social	-4.601	-3,6
Administração Regional e Local	213	0,2
<b>2. Ajust. de passagem a Contab. Nacional</b>	<b>-4.253</b>	<b>-3,3</b>
Diferenças de universo	-1.498	-1,2
Especializ. do exercício (Aj. Caixa-Compromissos)	-2.730,0	-2,1
Impostos e contribuições sociais	-736	-0,6
Dif. entre juros pagos e devidos	-743	-0,6
Outros desfasamentos temporais	-1.251	-1,0
Aj. caixa-compromissos ao SNS e à CGA	-846	-0,7
Aj. Accrual da Adm Local	221	0,2
Encargos assumidos e não pagos	-503	-0,4
Comissões no âmbito do PAF	-27	0,0
Anulação de intermediação de fundos da UE	-4	0,0
Outros	-91	-0,1
Outros Ajustamentos	-25	0,0
Injecções de capital	-80	-0,1
Assunção de dívidas (RAM)	-569	-0,4
Regulariz. de responsab. às Concessionárias	576	0,5
Outros	48	0,0
<b>3. Saldo em Contabilidade Nacional (1+2)</b>	<b>-8.640</b>	<b>-6,8</b>

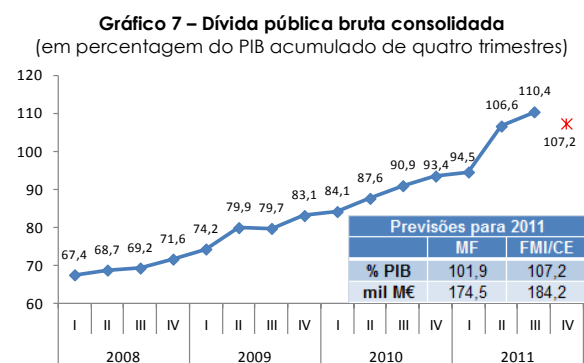
Fonte: INE e cálculos da UTAO.

**13 A especialização do exercício e as diferenças de universo contribuíram para a elevada dimensão do ajustamento entre aquelas duas óticas.** No âmbito da "especialização do exercício", destaca-se, em particular, o ajustamento da despesa da CGA e do SNS entre diferentes óticas (caixa e compromissos), representando 0,7 p.p. do PIB. Neste domínio, destacam-se ainda os ajustamentos decorrentes dos impostos e contribuições sociais e da diferença entre

juros pagos e devidos, cada qual com um impacto de 0,6 p.p. do PIB. As necessidades líquidas de financiamento das entidades públicas reclassificadas contribuíram para que as “diferenças de universo” representassem mais de 1/3 do total do ajustamento entre as duas óticas (1,2 p.p. do PIB).

### Dívida Pública

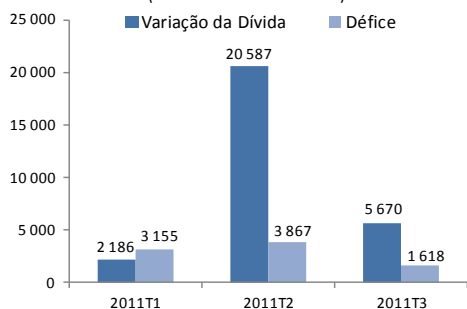
**14 No período de janeiro a setembro de 2011, o rácio da dívida pública no PIB ascendeu a 110,4% do PIB, ultrapassando o previsto para o ano de 2011.** A dívida pública portuguesa ascendeu no 3.º trimestre de 2011 a 110,4% do PIB (189,7 mil M€), aumentando 17 p.p. face ao observado no final de 2010. Esta variação correspondeu a um aumento de 28,4 mil M€ (do qual 5,7 mil M€ no 3.º trimestre).



Fonte: Banco de Portugal (Dívida Pública Trimestral), Ministério das Finanças (Relatório do OE/2012), FMI (Staff Report on the Second Review Under the Extended Arrangement) e Comissão Europeia (The Economic Adjustment Programme for Portugal – Second review – Autumn 2011). | Nota: A definição utilizada para a dívida pública bruta consolidada é a estabelecida no âmbito do procedimento dos défices excessivos. A comparação entre a dívida segundo aquele conceito e o limite estabelecido no âmbito do PAF (Quantitative Performance Criteria) deve ser efetuada com cautela, pois existem diferenças metodológicas importantes entre os dois conceitos.

**15 A dívida do 3.º trimestre de 2011 é superior em 8,5 p.p. do PIB à prevista pelo Ministério das Finanças para o conjunto do ano** (sendo ainda superior em 3,2 p.p. à prevista pelo FMI/CE). Recorde-se que o Ministério das Finanças estimava 101,9% do PIB no relatório do OE/2012, o qual era claramente inferior ao previsto no PAF. A constituição de uma confortável “almofada de liquidez” poderá ter contribuído para uma variação da dívida acima do défice orçamental registado.

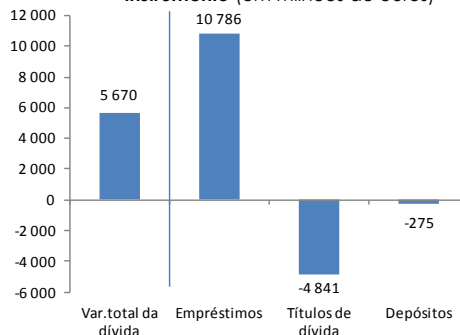
**Gráfico 8 – Déficit e variação trimestral da dívida em 2011**  
(em milhões de euros)



Fonte: Banco de Portugal e INE.

**16 Para o aumento da dívida contribuíram decisivamente os empréstimos do PAF**, os quais totalizaram 18,8 mil M€ no 1.º semestre e 11 mil M€ no 3.º trimestre. De salientar que o montante total recebido em 2011 no âmbito do PAF foi de 34,2 mil M€, tendo ficado ligeiramente acima do previsto no relatório do OE/2012 (33 mil M€).<sup>2</sup>

**Gráfico 9 – Variação da dívida no 3.º trimestre, por instrumento**  
(em milhões de euros)



Fonte: Banco de Portugal.

**17 É prematuro concluir que irá ser ultrapassada a previsão da Comissão Europeia e do FMI para a dívida pública em 2011 (107,2% do PIB).** Considerando que no 4.º trimestre poderão vir a ser contabilizadas algumas operações com impacto na dívida pública, ainda não é possível garantir que o rácio da dívida pública no PIB irá ser superior às recentes estimativas no âmbito da 2.ª avaliação regular do PAF. A título de exemplo, a existência de amortizações de dívida financeira por parte de entidades públicas reclassificadas e sociedades veículo do BPN (que terão beneficiado de empréstimos do Tesouro, ao abrigo da 2.ª alteração do OE/2011) contribuiriam para reduzir aquele rácio.

**18 A dívida no final do 3.º trimestre (189,7 mil M€) não pode ser comparada diretamente com o limite de 175,9 mil M€ estabelecido no âmbito do PAF (Quantitative Performance Criteria).** Com efeito, existem diferenças metodológicas importantes entre os dois conceitos. A definição do referido limite assenta no conceito de dívida pública bruta consolidada, mas a esta devem ser subtraídos os seguintes elementos: i) os montantes utilizados na recapitalização do sector bancário; ii) os depósitos do IGCP; e iii) a margem paga em antecipação pelas emissões do FEEF (para emissões posteriores a Setembro de 2011).

<sup>2</sup> A fonte dos dados relativos aos recebimentos do PAF é IGCP.