



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UTAO | PARECER TÉCNICO n.º 10/2011 (versão preliminar)

Análise à proposta de Orçamento do Estado para 2012

Proposta de Lei n.º 27/XII/1

25.10.2011

Ficha técnica

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 23 de Outubro de 2011.

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

Sumário executivo

Cenário macroeconómico

1 O inevitável processo de consolidação orçamental previsto para 2012 impõe um decréscimo significativo do contributo da procura interna para o crescimento da actividade económica. Embora as projecções para a evolução da economia portuguesa se encontrem rodeadas de elevada incerteza, com uma margem de erro superior à habitual, não se pode excluir a hipótese de os efeitos recessivos imediatos das medidas de consolidação orçamental sobre a procura interna poderem vir a ser superiores aos projectados pelo Ministério das Finanças.

2 Em resultado do processo de consolidação orçamental, apenas a procura externa líquida poderá vir a contribuir positivamente para a variação do PIB (estimando o Ministério das Finanças um contributo superior a 3 pontos percentuais). Contudo, esse contributo encontra-se condicionado pelo enfraquecimento da procura dirigida às exportações portuguesas em resultado do abrandamento da actividade económica mundial. A este propósito é de destacar o surgimento recente de previsões mais pessimistas para o crescimento económico da área do euro em 2012. Este abrandamento, não integralmente considerado na proposta de Orçamento, poderá ter consequências significativas nas projecções para a evolução da actividade económica nacional.

Saldos das administrações públicas

3 Em consonância com objectivo definido no Programa de Assistência Financeira a proposta do OE/2012 prevê um défice orçamental de 4,5%. O cumprimento desta meta orçamental obrigará em 2012, a uma redução do défice em 1,4 p.p. do PIB.

4 Ajustado do efeito das medidas temporárias (líquidas) em 2011, o esforço de consolidação orçamental em 2012 será mais exigente do que o previsto pelo governo em Agosto. Na origem desta revisão está a alteração do ponto de partida relativamente a 2011, ascendendo o défice sem medidas temporárias a 7,9% do PIB.

5 Em face deste contexto mais desfavorável, para se atingir a melhoria programada do saldo orçamental em 1,4 p.p. do PIB, em 2012, o esforço de consolidação orçamental, medido pela variação do saldo primário estrutural, será equivalente a 5,5 p.p. do PIB. Este elevado contributo das medidas discricionárias é necessário para contrariar os efeitos negativos decorrentes da redução da utilização programada de medidas temporárias (2 p.p. do PIB), do efeito da deterioração da conjuntura económica (1,1 p.p. do PIB) e do agravamento dos encargos com juros (1 p.p. do PIB).

6 O esforço de consolidação estrutural exigido para 2012 assenta numa redução da despesa primária estrutural em 3,3 p.p. do PIB e no aumento da receita estrutural em 2,2 p.p. do PIB. Trata-se de um esforço de consolidação superior face ao previsto em Agosto, que a concretizar-se será o mais elevado desde 1977.

7 Parte da redução do défice encontra-se sustentado na previsão de uma melhoria em 0,8 p.p. do PIB do saldo da Administração Regional e Local, o que constitui um factor de risco atendendo ao histórico.

Receita

8 A evolução da receita fiscal depende crucialmente do encaixe decorrente das medidas de aumento de tributação estar correctamente estimado. Com efeito a previsão de receita fiscal antes da consideração das medidas é prudente face ao cenário macroeconómico apresentado: a receita fiscal teria uma variação negativa; já considerando o encaixe decorrente das medidas, a previsão do Ministério das Finanças aponta para um crescimento nominal de 2,8%. O relatório da proposta de Orçamento não apresenta elementos que permitam validar essa estimativa.

9 A variação na rubrica residual “Outras Receitas Correntes” para 2012 poderá constituir igualmente um factor de risco para a cobrança da receita, não estando suficientemente fundamentada essa evolução no Relatório da proposta do OE/2012.

Despesa

10 O cumprimento do objectivo para 2012 de um défice orçamental de 4,5% do PIB dependerá consideravelmente da concretização das medidas de diminuição da despesa anunciadas e do seu impacte ter sido correctamente estimado. O esforço de consolidação previsto ao nível da despesa pública estará essencialmente suportado na redução das despesas com pessoal (na sequência da redução/suspensão do pagamento de subsídios de férias e de Natal a parte dos trabalhadores em exercício de funções públicas) e das prestações sociais.

11 No caso das prestações sociais, salienta-se, por um lado, que a despesa com o subsídio de desemprego deverá diminuir 1% em termos nominais, apesar de se prever para 2012 um aumento da taxa de desemprego em 0,9 p.p.. Por outro lado, a diminuição dos encargos com pensões será pouco significativa (-0,1% em termos nominais), uma vez que se estima um aumento dos encargos com o pagamento de pensões de velhice em 1,1%, não obstante a redução/suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal a parte dos pensionistas.

12 A despesa de consumo intermédio, embora diminua residualmente em termos globais, deverá aumentar nos subsectores da administração central e da segurança social, não obstante a implementação de medidas de racionalização dos serviços, do aprofundamento da racionalização da rede escolar e do aumento da eficiência no aprovisionamento. Deste modo, aquela diminuição marginal ficará a dever-se exclusivamente ao contributo da administração local e regional.

13 A magnitude da despesa estimada com juros, cujo peso no PIB atingirá os 5,2% em 2012, implicará a obtenção de um saldo primário positivo já no próximo ano para que seja cumprido o objectivo do défice orçamental previsto. A degradação das condições de financiamento exigidas ao Sector Empresarial do Estado também contribuirá para o agravamento daquela despesa.

14 Numa abordagem *top-down*, a restrição máxima que o défice das Administrações Públicas pode assumir em contabilidade pública compatível com o objectivo de défice definido em contabilidade nacional (4,5% do PIB), prevê-se que os excedentes orçamentais a alcançar pelos subsectores da Administração Regional e Local e Segurança Social serão em parte determinantes para absorver o impacte das empresas públicas reclassificadas no défice. Consequentemente, o saldo dos Serviços Integrados do Estado em contabilidade pública não poderá ser superior a 7593,3 M€. Em face desta restrição, a redução do valor máximo da despesa efectiva do subsector Estado será de 5,9% equivalente a 1,4 p.p. do PIB. No conjunto dos grandes agregados de despesa do Estado, a despesa de funcionamento prevista para 2012 explicará mais de metade da redução do limite máximo da despesa (0,9 p.p. do PIB).

Dívida Pública

15 Não obstante todos os factores condicionantes que envolvem a trajectória da dívida pública, as projecções do Ministério das Finanças parecem contemplar uma parte substancial dos riscos ascendentes que seriam apontados à partida a projecções mais convencionais (tal como por exemplo a apresentada no DEO).

16 O programa de assistência financeira acordado com o FMI e à UE permitirá, em princípio, assegurar as necessidades de financiamento até 2013 sem recurso aos mercados da dívida de longo prazo. Se, por um lado, este novo enquadramento garantirá uma relativa previsibilidade no que se refere à evolução da dívida pública, por outro lado, existe um conjunto de factores exógenos, internos e externos, que pode influenciar decisivamente a trajectória que a dívida pública irá tomar, designadamente: a eventual recapitalização do sistema bancário, as receitas de privatizações utilizadas na amortização de dívida e, em geral, as necessidades de financiamento do Sector Empresarial do Estado.

Riscos adicionais

17 Este Parecer Técnico identifica um conjunto de riscos para a execução orçamental que não decorrem do que poderia ser designado por "execução normal" do orçamento, mas antes da acumulação de outro tipo de responsabilidades e desequilíbrios, tais como: em geral o sector empresarial público; os aumentos de capital destinados aos hospitais-empresa; a concessão de garantias a empresas públicas (fora do perímetro) não viáveis; a execução de garantias já existentes; a concessão de empréstimos a empresas públicas (fora do perímetro) não viáveis economicamente; a necessidade de ocorrer até ao final de 2011 o reembolso dos empréstimos concedidos às empresas fora do perímetro de consolidação durante o ano de 2011; uma partilha de riscos desequilibrada entre o sector público e o privado nas Parcerias Público-Privadas; eventuais novos alargamentos do perímetro de consolidação de contas nacionais; a reestruturação prevista do sector empresarial público (e seu impacto no perímetro de consolidação); a nacionalização do BPN; os custos com a eventual recapitalização da banca; a transferência dos fundos de pensões da banca não será fácil de concretizar em 2011.

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO	II
I INTRODUÇÃO	1
II ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO	3
II.1 PREVISÕES PARA 2011 E 2012	3
II.2 RISCOS INERENTES ÀS PROJECCÕES MACROECONÓMICAS	5
III PERSPECTIVAS ORÇAMENTAIS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	8
III.1 SALDOS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE NACIONAL	8
III.2 DECOMPOSIÇÃO DA EVOLUÇÃO DO SALDO ORÇAMENTAL	9
III.3 PERSPECTIVAS FINANCEIRAS DAS AP PARA 2012 EM CONTABILIDADE NACIONAL.....	13
<i>III.3.1 Evolução da Receita</i>	<i>13</i>
<i>III.3.1 Evolução da Despesa.....</i>	<i>16</i>
III.4 COMPARAÇÃO DO OE/2012 COM O PREVISTO NO DEO E NO PAF	21
<i>III.4.1 Conta das administrações públicas</i>	<i>21</i>
<i>III.4.2 Impacto das medidas de consolidação: OE/2012 vs PAF</i>	<i>23</i>
III.5 ARTICULAÇÃO MAPAS DA LEI E O RELATÓRIO DO OE/2012	25
III.6 OBJECTIVOS ORÇAMENTAIS DO OE/2012 NUMA PERSPECTIVA <i>TOP-DOWN</i>	28
IV DÍVIDA PÚBLICA	31
V IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS.....	36
VI ANEXOS.....	41
VI.1 CAIXAS.....	41
VI.2 RECEITAS E DESPESAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE NACIONAL	45

Índice de caixas

Caixa 1 – Projecções para o PIB no âmbito de outros programas de assistência financeira	7
Caixa 2 – Ajustamentos efectuados – efeitos das medidas temporárias e one-offs	41
Caixa 3 – Sustentabilidade Financeira da Segurança Social	41
Caixa 4 – Abordagem <i>Top-Down</i> numa perspectiva orçamental.	43

Índice de tabelas

Tabela 1 – Projecções para o PIB da Grécia efectuadas no âmbito do PAF	7
Tabela 2 – Projecções para o PIB da Irlanda efectuadas no âmbito do PAF	7
Tabela 3 – Taxas de rendibilidade das Obrigações do Tesouro com maturidades a 10 anos	7
Tabela 4 – Decomposição da variação do saldo orçamental	10
Tabela 5 – Evolução dos principais agregados orçamentais em termos estruturais (% do PIB)	13
Tabela 6 – Receita das Administrações Públicas, em contabilidade nacional	15
Tabela 7 – Estrutura da Receita das Administrações Públicas em 2012, em contabilidade nacional	15
Tabela 8 – Principais indicadores de dívida pública e encargos com juros	19
Tabela 9 – Contributos para a variação dos encargos com juros (em mil milhões de euros)	20
Tabela 10 – Impacte Orçamental das medidas de consolidação face a um cenário de políticas inariantes	24
Tabela 11 – Diferenças entre os mapas da proposta de lei e os quadros do relatório OE/2012	26
Tabela 12 – Taxa de utilização dos cativos no subsector Estado	27
Tabela 11 – Objectivos Orçamentais do OE/2012	29
Tabela 12 – Evolução das receitas e despesas das Administrações Públicas (óptica da contabilidade nacional)	46
Tabela 13 – Evolução das receitas e despesas das Administrações Públicas (óptica da contabilidade nacional) – <u>sem medidas temporárias mas excluindo a aquisição de material militar em 2010</u>	47

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Revisão face às projecções do Documento de Estratégia Orçamental	4
Gráfico 2 – Crescimento do PIB real e variação da taxa de desemprego	6
Gráfico 3 – Evolução do Saldo Global para as Administrações Públicas no período 1996-2012	8
Gráfico 4 – Evolução dos saldos previstos para as Administrações Públicas (% do PIB)	9
Gráfico 5 – Esforço de consolidação orçamental previsto para 2012 (p.p. do PIB)	10
Gráfico 6 – Esforço de consolidação orçamental e ciclo económico – 1978 -2012	11
Gráfico 7 – Orientação da política orçamental (1978-2012)	12
Gráfico 8 – Contributos para a Tvha da despesa total ajustada em 2011 e 2012 (em p.p.)	16
Gráfico 9 – Contributos para a Tvha da despesa corrente primária em 2011 e 2012 (em p.p.)	16
Gráfico 10 – Variação homóloga da despesa de consumo intermédio prevista para 2012, por subsectores (em milhões de euros)	18
Gráfico 11 – Diferenças da previsão de receita e despesa do OE/2012 face ao previsto no PAF	21
Gráfico 12 – Diferenças da previsão de receita e despesa do OE/2012 face ao previsto no DEO	21
Gráfico 13 – Evolução da Dívida Pública	32
Gráfico 14 – Projecções para a dinâmica da dívida em 2012	32
Gráfico 15 – <i>Debt Affordability</i>	34
Gráfico 16 – Comparação da estimativa da conta das administrações públicas para 2011: OE/2012, PAF, DEO	48
Gráfico 16 – Comparação da estimativa da conta das administrações públicas para 2012: OE/2012, PAF, DEO	49

I Introdução

- 1** Este Parecer Técnico preliminar analisa a proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2012 (OE/2012).
- 2** Esta análise preliminar encontra-se condicionada pelo reduzido tempo disponível para a sua elaboração (6 dias úteis), bem como pela ausência de elementos informativos suficientemente detalhados, nomeadamente no que diz respeito às previsões apresentadas na óptica das contas nacionais.
- 3** Em particular a ausência de detalhe suficiente relativamente aos ajustamentos da passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional, detalhes relativamente ao montante dos cativos, bem como a desagregação de algumas rubricas dos quadros anexos ao Relatório da proposta do OE/2012, relativos às perspectivas para a conta das administrações públicas nas duas ópticas de contabilização, dificultaram o trabalho de análise técnica da UTAO à proposta do OE/2012. Por exemplo, a ausência de detalhe suficiente na previsão da conta das administrações públicas na óptica da contabilidade nacional impede o cálculo de um indicador tão simples quanto relevante quanto a carga fiscal, que exigiria conhecer o montante de contribuições sociais efectivas, que não é apresentado no documento.
- 4** Não obstante esses elementos terem sido solicitados à Direcção-Geral do Orçamento, ao abrigo do disposto na Lei n.º 13/2010, de 19 de Julho, a mesma recusou-se a fornecê-los. A referida lei dispõe que a Unidade Técnica de Apoio Orçamental «pode, com a anuência da comissão parlamentar permanente junto da qual funciona, solicitar aos competentes serviços e organismos do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP) todos os elementos informativos de que careça».
- 5** A análise beneficiou de esclarecimentos e informação adicional por parte do GPEARI do Ministério das Finanças, solicitados ao abrigo da mesma disposição legal.

II Enquadramento macroeconómico

II.1 Previsões para 2011 e 2012

6 Os próximos anos serão marcados por um forte ajustamento dos desequilíbrios macroeconómicos da economia portuguesa. As condições muito favoráveis de acesso ao financiamento externo que existiram ao longo de vários anos no contexto da área do euro permitiram suportar as diferenças que ocorreram sistematicamente entre a poupança e o investimento internos. Este financiamento possibilitou a expansão da procura interna, tanto pública como privada, mas também contribuiu para um endividamento crescente. O momento actual caracteriza-se pela inadiável modificação desta trajectória para a economia portuguesa, tanto porque se alteraram as condições de acesso ao financiamento externo, como porque os desequilíbrios macroeconómicos atingiram nível muito elevados. Foi neste contexto que se tornou necessário o pedido de assistência financeira efectuado junto do FMI e da UE. Deste modo, a evolução da actividade económica em 2011 e 2012 será fortemente condicionada por uma política orçamental muito restritiva e pela redução gradual do endividamento do sector privado, as quais conduzirão a uma forte contracção da procura interna que, de acordo com a previsão constante do Relatório do OE/2012, apenas será parcialmente compensada pela evolução favorável da procura externa.

Tabela 1 – Comparação das projecções macroeconómicas para a economia portuguesa

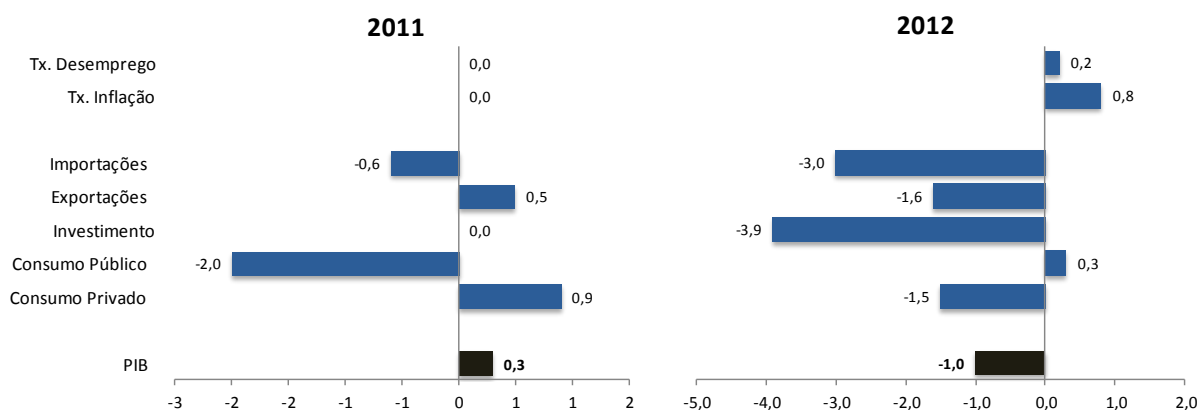
	Ano:	2011 (Previsão)					2012 (Previsão)				
	Org.:	MF	MF	BdP	FMI	CE	MF	MF	BdP	FMI	CE
	Data:	Out-11	Ago-11	Out-11	Set-11	Set-11	Out-11	Ago-11	Out-11	Set-11	Set-11
	Documento:	OE/12	DEO	BE Out.	WEO/PAF	PAF	OE/12	DEO	BE Out.	WEO/PAF	PAF
PIB (taxa de variação real, em %)	1,4	-1,9	-2,2	-1,9	-2,2	-2,2	-2,8	-1,8	-2,2	-1,8	-1,8
Consumo Privado	2,3	-3,5	-4,4	-3,8	-4,6	-4,4	-4,8	-3,3	-3,6	-3,7	-3,7
Consumo Público	1,3	-5,2	-3,2	-3,3	-4,0	-4,1	-6,2	-6,5	-4,1	-4,6	-4,6
FBCF	-4,9	-10,6	-10,6	-11,4	-11,4	-11,4	-9,5	-5,6	-10,8	-9,2	-9,0
Exportações	8,8	6,7	6,2	6,7	6,6	6,6	4,8	6,4	4,8	6,5	6,5
Importações	5,1	-4,5	-3,9	-4,1	-4,9	-4,9	-4,3	-1,3	-2,8	-2,0	-2,0
Inflação	1,4	3,5	3,5	3,5	3,4	3,4	3,1	2,3	2,4	2,1	2,1
Deflator do PIB	1,1	1,0	1,4	:	1,3	1,3	1,7	1,4	:	1,4	1,4
Desemprego (%)	10,8	12,5	12,5	:	12,2	12,1	13,4	13,2	:	13,4	12,8
<i>(em % do PIB)</i>											
Saldo orçamental	-9,8	-5,9	-5,9	:	-5,9	-5,9	-4,5	-4,5	:	-4,5	-4,5
Dívida Pública	93,3	101,9	100,8	:	106,0	101,1	110,5	106,1	:	111,8	106,2
Cap./nec. líq. financto. face exterior	-8,4	-6,7	-6,8	-6,9	:	-5,7	-2,5	-4,3	-3,1	:	-3,1

Fontes: WEO – World Economic Outlook; DEO – Documento de Estratégia Orçamental; OE- Relatório da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para o ano indicado; PAF – Programa de Assistência Financeira (1.ª avaliação).

Notas: Taxa de inflação: variação homóloga do IHPC no caso das previsões das organizações internacionais e do Banco de Portugal; variação média anual do IPC no caso do DEO e do Relatório do Orçamento do Estado.

7 Para o ano de 2011 o Governo perspectiva uma contracção real do PIB de 1,9%, que representa uma revisão em alta face às projecções efectuadas no âmbito do DEO e na primeira avaliação do PAF. Esta encontra-se em conformidade com as projecções de Outono do Banco de Portugal (BdP), embora, em termos das suas componentes haja diferenças dignas de nota. A maior diferença encontra-se na evolução do consumo público, projectando o MF uma quebra (5,2%) superior à perspectivada pelo BdP (3,3%). Atendendo a que a variação do consumo público no 1.º semestre foi menos negativa do que a projectada em Maio no PAF em resultado dos desvios já identificados à execução orçamental das despesas com pessoal e dos consumos intermédios, poderá não haver sustentação para a queda projectada pelo MF para o total do ano 2011, a qual se traduz, inclusive, numa revisão face ao DEO de -2,0 p.p. da taxa de crescimento. Da mesma forma, a actualização da projecção do MF para o consumo privado para uma quebra de 3,5% (+0,9 p.p. face ao DEO) não parece reflectir os impactes da tributação extraordinária sobre o rendimento a ter efeito no 4.º trimestre de 2011. Inclusivamente, o FMI e a CE projectaram em Setembro reduções para o consumo privado de 4,6 e 4,4%, respectivamente, não tendo integrado nas suas análises o efeito da referida tributação extraordinária. Refira-se ainda que todas estas projecções têm subjacente um crescimento do PIB muito negativo no segundo semestre de 2011 (nomeadamente no último trimestre), uma vez que no primeiro semestre a variação homóloga acumulada foi de -0,7%.¹

Gráfico 1 – Revisão face às projecções do Documento de Estratégia Orçamental
(em pontos percentuais)



Fonte: Ministério das Finanças (Relatório do OE/2012 e Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015).

8 Para 2012 o MF prevê uma redução da actividade económica superior à perspectivada para 2011. A actividade económica deverá contrair-se fortemente em consequência do esforço de consolidação orçamental e da redução gradual do endividamento do sector privado. Com efeito, a correcção dos desequilíbrios macroeconómicos não deixará de ter efeitos recessivos no curto prazo. A restritividade da política orçamental far-se-á sentir não apenas no consumo público mas também no consumo privado, uma vez que induz uma redução do rendimento disponível real das famílias. Ao efeito contraccionista causado pela política orçamental

¹ A projecção do MF tem implícito um decréscimo médio em cadeia de 1,5% nos dois últimos trimestres de 2011.

acrescem as consequências do processo gradual de redução de balanços e do reforço de capitais próprios por parte do sector bancário, tudo isto num contexto em que se mantêm as condições restritivas de acesso ao financiamento externo.

9 A projecção do relatório do OE para o PIB de 2012 foi revista em baixa face ao DEO.

Para esta alteração contribuíram as medidas de consolidação orçamental apresentadas no OE/2012, as quais originaram revisões à projecção do consumo privado, das importações e do investimento, mas para aquela revisão também contribuiu a redução do contributo das exportações para o crescimento do PIB na sequência do provável abrandamento da actividade económica a nível mundial. Já no parecer técnico da UTAO de análise ao DEO se alertava para a necessidade de actualizar as previsões macroeconómicas no tocante às exportações.

II.2 Riscos inerentes às projecções macroeconómicas

10 A variação do PIB está fortemente dependente do comportamento das exportações.

Com efeito, a procura externa líquida contribui com cerca de 3 p.p. para a taxa de crescimento do PIB em 2012. O enfraquecimento da procura dirigida às exportações portuguesas em resultado do abrandamento da actividade económica mundial terá, assim, consequências significativas nas projecções para a evolução da actividade económica nacional. A este propósito é de destacar o recente surgimento de previsões mais pessimistas para o crescimento económico da área do euro em 2012, por exemplo a previsão do *Economist Intelligence Unit* de 14 de Outubro aponta para uma contracção do PIB de 0,3% em 2012 (a qual contrasta com a previsão de uma expansão de 1,1% que consta no Relatório do OE/2012 e que corresponde ao publicado pelo FMI no *World Economic Outlook* de Setembro de 2011).²

11 A inevitável restritividade da política orçamental no curto prazo poderá ter um efeito contraccionista superior ao estimado no OE/2012.

Embora as projecções para a evolução da economia portuguesa se encontrem rodeadas de elevada incerteza, portanto com uma margem de erro maior que a habitual, não será de excluir que os efeitos recessivos imediatos das medidas de consolidação orçamental possam vir a ser superiores aos projectados pelo MF. Há um conjunto de factores que podem apontar neste sentido, nomeadamente: o abrandamento ainda mais acentuado da actividade económica mundial; resultados incipientes da tentativa de resolução institucional da crise da área do euro.

12 Um estudo recente, desenvolvido por economistas do FMI, aponta para um efeito negativo da consolidação orçamental no consumo privado e no PIB.

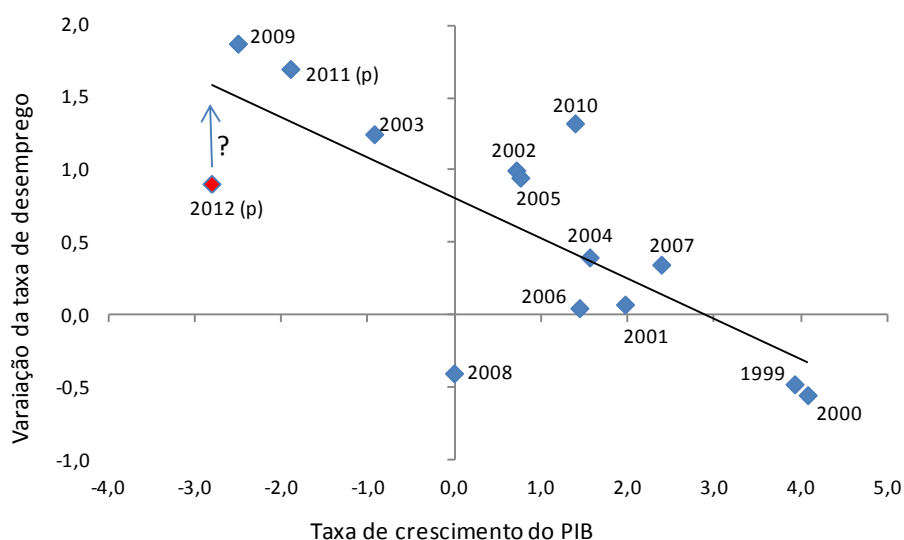
A estimativa central aponta para que cada ponto percentual do PIB de consolidação orçamental se traduza, em média, numa redução do consumo privado em 0,75 p.p. dentro de dois anos e uma redução de 0,62 p.p. do PIB real a dois anos.³ Este resultado contraria alguma da literatura económica sobre os efeitos

² No âmbito da *Consensus Economics*, a qual agrega um conjunto de estimativas de instituições financeiras e de outras entidades (nas quais se inclui a *Economist Intelligence Unit*), a previsão média para o crescimento do PIB real da área do euro para 2012 é de 0,6%, variando entre um máximo de 1,4 e um mínimo de -0,5%.

³ Guajardo, J. D. Leigh e A. Pescatori (2011), "Expansionary Austerity: New International Evidence", IMF Working Paper WP 11/158, disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25021.0>.

expansionistas das consolidações orçamentais. Contudo, é necessário ter em consideração a composição do processo de ajustamento orçamental, uma vez que quando baseado na redução da despesa corrente, incluindo as despesas sociais, aquele ajustamento tende a ser de maior amplitude e mais duradouro, bem como a apresentar maior taxa de sucesso (ver, entre outros, OCDE, *Economic Outlook*, Maio de 2007).

Gráfico 2 – Crescimento do PIB real e variação da taxa de desemprego
(em percentagem e em pontos percentuais)



Fonte: INE (Inquérito ao Emprego e Contas Nacionais Anuais).

Nota: A variação de 2011 está condicionada pela existência de uma quebra de série ocorrida nesse ano na taxa de desemprego.

13 O aumento da taxa de desemprego em 2012 poderá vir a revelar-se superior ao projectado. A taxa de desemprego varia habitualmente em contra-ciclo com a actividade económica. Em conformidade com esta regularidade estatística, para 2011 está projectada uma contracção real do PIB de 1,9% e um aumento da taxa de desemprego de 1,7 p.p.. Para 2012 perspectiva-se uma contracção da actividade económica superior à verificada em anteriores episódios de redução real do PIB, porém esta é acompanhada por um aumento inferior da taxa de desemprego (0,9 p.p.). A concretizar-se, este risco de aumento superior ao previsto do número de desempregados colocará uma pressão adicional sobre as despesas com prestações sociais.

14 As consequências do abrandamento da actividade económica mundial e a contracção do consumo privado estarão a compensar o efeito inflacionista das medidas tendentes ao aumento da receita fiscal. A reestruturação das tabelas de IVA e o aumento dos preços administrativos de diversos bens e serviços coloca uma pressão sobre o índice de preços ao consumidor. Em sentido contrário, o abrandamento da actividade económica mundial (por intermédio dos preços das importações), bem como a redução do consumo privado, produzirão pressões no sentido de conter o aumento dos preços.

15 As medidas de carácter estrutural destinadas a promover o crescimento económico surtirão efeitos apenas a médio e longo prazo. No programa de assistência financeira estão previstas medidas destinadas a promover a concorrência, a flexibilizar a reafecção de recursos na economia e a reforçar as instituições. Porém, o efeito destas medidas não se reflecte no horizonte de projecção. Adicionalmente, o OE/2012 não apresenta um estudo sobre o impacte no PIB do aumento do horário de trabalho do sector privado em 30 minutos.

Caixa 1 – Projecções para o PIB no âmbito de outros programas de assistência financeira

É consensual assumir-se que a adopção de medidas restritivas de política orçamental tem efeitos contraccionistas sobre a actividade económica no curto prazo. Por esse motivo este instrumento de política económica é utilizado habitualmente com o objectivo de estabilizar o ciclo económico em momentos de sobre-aquecimento da actividade económica. Porém, num contexto em que existem fortes restrições ao financiamento e um endividamento excessivo, este instrumento de política económica não pode ser utilizado com a mesma margem de manobra, sob pena de agravar os desequilíbrios orçamentais existentes.¹ Uma preocupação que tem sido frequentemente manifestada sobre os programas de assistência financeira prende-se com a possível criação de um ciclo vicioso que conduza a uma espiral de contracção da actividade económica, originando menor receita (e maior despesa) pública e, por sua vez, obrigando a novas medidas de consolidação orçamental. A evolução das projecções para o crescimento do PIB da Grécia e da Irlanda, efectuadas no âmbito dos respectivos programas de assistência financeira, permite observar duas realidades absolutamente distintas. Apenas a Grécia parece apresentar tal espiral, uma vez que os desequilíbrios que a conduziram à actual situação são substancialmente diferentes daqueles que obrigaram a Irlanda a solicitar a assistência financeira (recorde-se que este último país não apresentava desequilíbrios ao nível dos défices e dívidas públicas e externas). Com efeito, a adopção de medidas (de carácter estrutural) destinadas a, por um lado, reduzir o défice orçamental e, por outro lado, promover a competitividade externa e o crescimento económico parecem ser fundamentais para quebrar este ciclo, nomeadamente se estas estiverem inseridas numa estratégia reformista de médio prazo e se forem entendidas pelos agentes económicos como credíveis e duradouras.

Tabela 1 – Projecções para o PIB da Grécia efectuadas no âmbito do PAF
(taxa de crescimento real)

	2010	2011	2012
Programa (Maio/2010)	-4,0	-2,6	1,1
1ª Revisão (Ago./2010)	-4,0	-2,6	1,1
2ª Revisão (Nov./2010)	-4,2	-3,0	1,1
3ª Revisão (Fev./2011)	-4,5	-3,0	1,1
4ª revisão (Mai./2011)	-4,5	-3,8	0,6
WEO-FMI (Set./2011)	-4,4	-5,0	-2,0

Fontes: Comissão Europeia e FMI

Tabela 2 – Projecções para o PIB da Irlanda efectuadas no âmbito do PAF
(taxa de crescimento real)

	2010	2011	2012
Programa (Dez/2010)	-0,2	0,9	1,9
1ª Revisão (Abr./2011)	-1,0	0,6	1,9
WEO-FMI (Set./2011)	-0,4	0,4	1,5

Fontes: Comissão Europeia e FMI

Tabela 3 – Taxas de rendibilidade das Obrigações do Tesouro com maturidades a 10 anos
(média mensal, em percentagem)

	Set. 10	Out. 10	Nov. 10	Dez. 10	Jan. 11	Feb. 11	Mar. 11	Abr. 11	Mai. 11	Jun. 11	Jul. 11	Ago. 11	Set. 11
Grécia	11,3	9,6	11,5	12,0	11,7	11,4	12,4	13,9	15,9	16,7	16,2	15,9	17,8
Irlanda	6,1	6,4	8,2	8,5	8,8	9,1	9,7	9,8	10,6	11,4	12,5	9,6	8,5

Fonte: Banco Central Europeu

¹ Para mais elementos sobre este assunto sugere-se a consulta dos seguintes documentos:

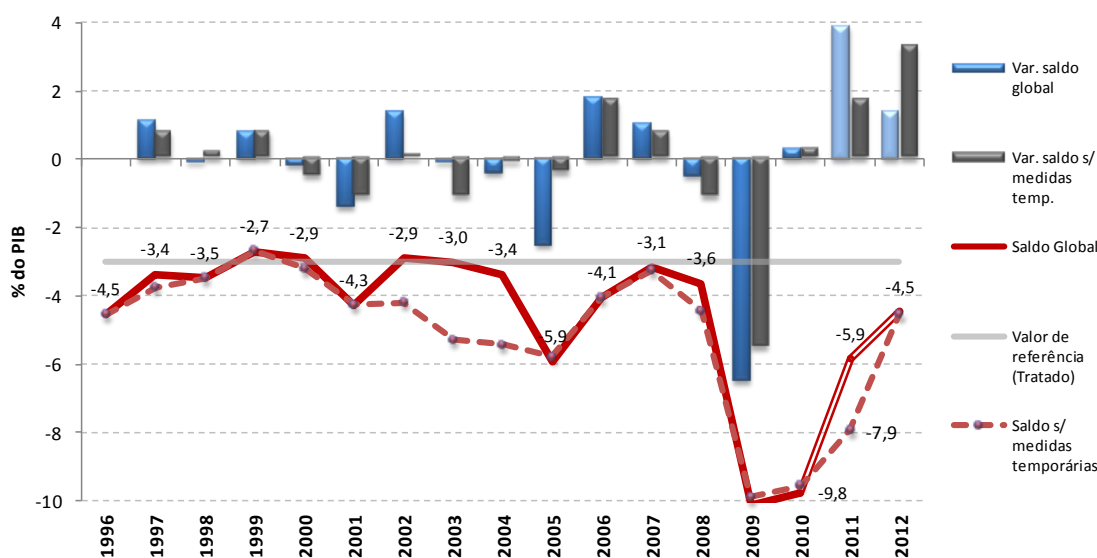
- Rother, Philipp; Schuknecht, Ludger and Stark, Jürgen (2010), "The benefits of fiscal consolidation in uncharted waters", European Central Bank, Occasional Paper Series, N.º 121, November. Disponível em: <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp121.pdf>
- Congressional Budget Office (2010) "Federal Debt and the Risk of a Fiscal Crisis", Economic and Budget Issue Brief, July 27. Disponível em: http://www.cbo.gov/ftpdocs/116xx/doc11659/07-27_Debt_FiscalCrisis_Brief.pdf

III Perspectivas Orçamentais das Administrações Públicas

III.1 Saldos das administrações públicas em contabilidade nacional

16 A proposta do OE/2012 apresenta como objectivo, para 2012, atingir um défice das Administrações Públicas equivalente a 4,5% do PIB (7557 M€) [Gráfico 3]. Trata-se de um valor ligeiramente abaixo do objectivo definido, em termos absolutos, no memorando de entendimento do PAF (7645 M€).

Gráfico 3 – Evolução do Saldo Global para as Administrações Públicas no período 1996-2012



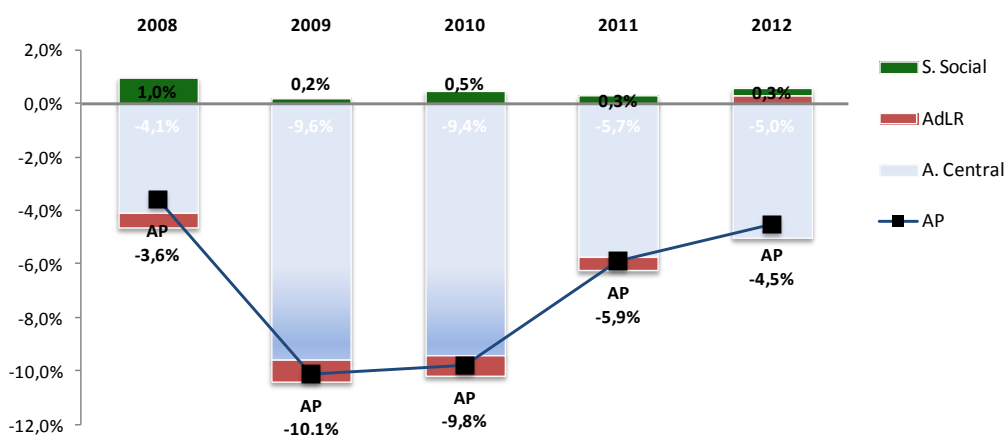
Fonte: INE e MF (OE/2012). Nota: a estimativa para 2011 e a previsão para 2012 do saldo global das AP são as constantes do OE/2012.

17 Neste contexto, assinala-se que o objectivo para o saldo das Administrações Públicas em 2012 se encontra acima do valor de referência do Tratado da União Europeia (3% PIB)⁴ e do Objectivo de Médio Prazo (0,5% PIB). De acordo com a informação constante do OE/2012, para se alcançar o objectivo de um défice orçamental equivalente a 3% do PIB, o saldo em 2012 teria de ter uma redução adicional de 2478 M€ (equivalente a 1,5 p.p. do PIB).

18 A melhoria prevista no saldo global das AP para 2012 será devida a uma redução dos défices da Administração Local e Regional e da Administração Central, em 0,8 e 0,7 p.p., respectivamente, prevendo-se a manutenção de um excedente de 0,3 p.p. do PIB dos Fundos de Segurança Social (Gráfico 4).

⁴ Considerando o período de análise, constata-se que desde 2003 que Portugal não cumpre este objectivo para o saldo das Administrações Públicas.

Gráfico 4 – Evolução dos saldos previstos para as Administrações Públicas (% do PIB)



Fonte: INE e MF (OE/2012).

III.2 Decomposição da evolução do saldo orçamental

19 Em 2011, o défice ajustado dos efeitos das operações temporárias ascenderá a **7,9% do PIB em 2011** (7,6% caso se excluíssem também as reclassificações decorrentes da RAM). Consideraram-se neste cálculo as operações com efeito positivo no saldo correspondentes à transferência de fundos de pensões da banca, à receita de concessões e à sobretaxa de IRS.⁵ A esse montante deduziu-se o impacto negativo decorrente da recapitalização do BPN.⁶

20 Esse valor constitui uma pior base de partida para alcançar o objectivo para o défice de **4,5% do PIB em 2012**, traduzindo-se na prática numa redução do défice ajustado dos efeitos das medidas temporárias de 5844 M€, equivalente a 3,4 p.p. do PIB. A melhoria do saldo orçamental antes do pagamento dos juros da dívida pública (saldo primário), descontando os efeitos dessas medidas temporárias, subjacente ao proposto no relatório da proposta de OE/2012, será de 7371 M€ (4,3 p.p. do PIB), atendendo ao agravamento dos encargos com juros em 1527 M€ (1 p.p. do PIB).

21 Em 2012, se não contrariados, o funcionamento dos estabilizadores automáticos da conjuntura, o agravamento dos encargos com juros e a redução na utilização de medidas temporárias e pontuais agravariam o défice orçamental em **4,1 p.p. do PIB**, tomando como base o cenário macroeconómico do OE/2012.⁷

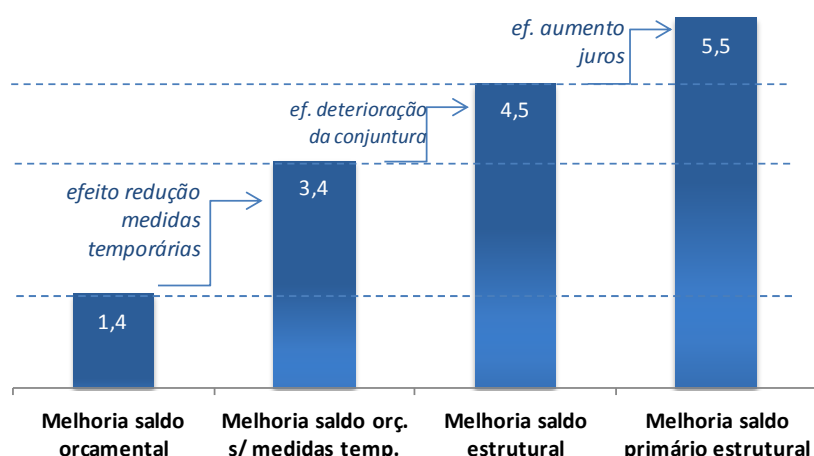
⁵ No caso da sobretaxa de IRS a sua receita foi considerada *one-off* devido à necessidade de alterar a legislação para obter um efeito semelhante nos anos subsequentes, pese embora a medida representar um efectivo ónus para os contribuintes. Tal como em 2010, a recapitalização do BPN foi considerada *one-off* atendendo à classificação enquanto medida temporária das operações de recapitalização do sistema bancário a nível europeu.

⁶ Atendendo à classificação enquanto medida temporária das operações de recapitalização do sistema bancário a nível europeu.

⁷ Trata-se assim de uma análise de equilíbrio parcial.

22 Assim, o esforço de consolidação orçamental, medido pela variação do saldo primário estrutural, será de 5,5 p.p. do PIB em 2012. O esforço de consolidação será muito maior do que a melhoria prevista do saldo orçamental em 1,4 p.p.. do PIB para contrariar os efeitos negativos decorrentes dos efeitos atrás referidos (Gráfico 5), designadamente: a redução na utilização programada de medidas temporárias (2 p.p. do PIB); o efeito da deterioração da conjuntura económica (1,1 p.p. do PIB); o agravamento dos encargos com juros (1 p.p. do PIB). Desta forma para se atingir a melhoria programada do saldo orçamental serão necessárias medidas discricionárias que ascenderão a 5,5 p.p. do PIB face a 2011.

Gráfico 5 – Esforço de consolidação orçamental previsto para 2012 (p.p. do PIB)



23 Consequentemente, o esforço de consolidação programado para 2012 será superior em 1,8 p.p. do PIB ao estimado para 2011 (3,7 p.p. do PIB).⁸ Trata-se de um valor que é 1,2 p.p. do PIB mais elevado do que o previsto no DEO, em Agosto, para o mesmo ano de 2012 (quando utilizando um critério semelhante para a classificação de medidas temporárias e *one-offs*).

Tabela 4 – Decomposição da variação do saldo orçamental

	Variação Anual (p.p. PIB)					Variação 2010/2012
	2008	2009	2010	2011 (E)	2012 (P)	
Variação do saldo orçamental	-0,5	-6,5	0,4	3,9	1,4	5,3
Ciclo económico*	-0,3	-1,1	0,6	-0,8	-1,1	-1,9
Medidas temporárias (variação)	0,7	-1,1	0,1	2,3	-2,0	0,3
Contributo juros dívida	-0,1	0,1	-0,1	-1,3	-1,0	-2,2
Medidas discricionárias (=Var. Saldo Primário Estr.**)	-0,8	-4,5	-0,1	3,7	5,5	9,1
das quais:						
Contributo receita total estrutural	0,2	-0,2	-0,6	2,1	2,2	4,3
Contributo da redução despesa corrente primária estrutural**	-0,6	-4,1	0,8	1,1	2,4	3,5
Contributo da redução despesa de capital (aj. medidas temp.)	-0,5	-0,2	-0,3	0,5	0,8	1,4

Notas: * Variação da componente cíclica do saldo orçamental. ** Por uma razão de coerência metodológica incluiu-se a aquisição de material militar em 2010 no cálculo das medidas temporárias, para efeitos de alisamento da evolução do consumo intermédio, mas esta operação, na realidade, não se reveste de natureza temporária. As medidas temporárias e *one-offs* considerados nos cálculos encontram-se listadas na Caixa 2. A componente cíclica do saldo orçamental encontra-se baseada na estimativa do hiato do produto do Ministério das Finanças. Essa estimativa do hiato do produto não difere substancialmente de uma estimativa própria utilizando o filtro estatístico de Hodrick-Prescott.

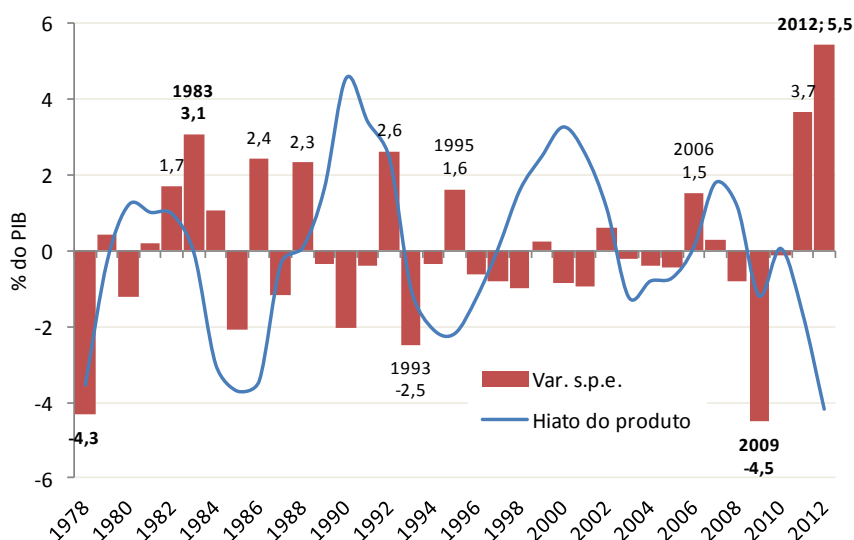
⁸ Caso não se considerasse a receita oriunda da sobretaxa de IRS em 2011 como *one-off* as variações do saldo primário estrutural seriam de 4,2 e 5,1 p.p. do PIB, em 2011 e 2012, respectivamente, o que implicaria um esforço acrescido em 2012 de 0,9 p.p. do PIB face a 2011.

24 O esforço de consolidação programada para 2012, bem como o estimado para 2011, serão, a concretizaram-se, os mais elevados desde 1977 (Gráfico 6). Adicionalmente esse esforço será efectuado numa conjuntura económica desfavorável, prevendo o Ministério das Finanças um hiato do produto negativo de elevado valor absoluto (-4% do PIB).⁹ No período 1977-2010 somente em quatro anos se verificou um esforço de consolidação orçamental superior a 2% do PIB: em 1983, 1986, 1988 e 1992. Desses 4 episódios, apenas o de 1983 foi realizado com uma conjuntura ligeiramente desfavorável (hiato do produto de -0,08% do PIB), tendo o esforço de consolidação ascendido a 3,1 p.p. do PIB.

25 Nos anos em que se consolidou as contas públicas numa conjuntura muito desfavorável, semelhante à prevista para 2011-2012, o esforço de consolidação foi bastante inferior ao previsto para 2012. Trata-se do caso de 1984, 1986 e 1995 (ver Gráfico 6).

26 A dimensão do esforço de consolidação previsto para o conjunto dos anos de 2011 e 2012 (9,1 p.p. do PIB) é muito superior ao realizado no conjunto dos anos 1982, 1983 e 1984 (5,9 p.p. do PIB), tendo Portugal nessa altura assinado um acordo de *standby* com o FMI em 1983, que teve por objectivo principal o de resolver um problema de balança de pagamentos.

Gráfico 6 – Esforço de consolidação orçamental e ciclo económico – 1978 -2012



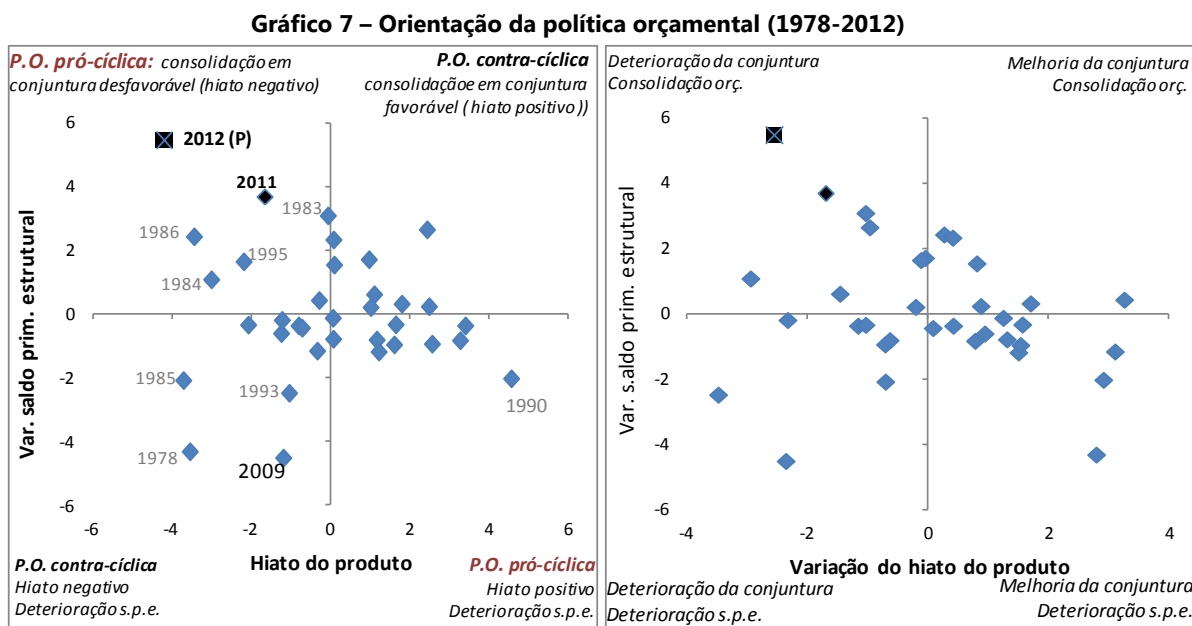
Fontes: Comissão Europeia, Ministério das Finanças e UTAO.

Notas: O esforço de consolidação orçamental é medido pela variação do saldo primário estrutural (s.p.e.). Um valor positivo traduz-se numa melhoria desse saldo e assim num esforço de consolidação. O saldo primário estrutural corresponde ao saldo antes do pagamento de juros, deduzido da componente cíclica e dos efeitos de medidas temporárias. Existem quebras de série das contas nacionais em 1995 e 2007. A fonte da estimativa do saldo primário ajustado do ciclo e hiato do produto é a base de dados AMECO da Comissão Europeia até 2003; a partir de 2003 utilizou-se a estimativa de hiato do produto do Ministério das Finanças.

⁹ O hiato do produto mede a diferença entre o produto efectivo e o produto potencial.

27 A existência de desequilíbrios orçamentais acumulados restringe a margem de manobra da política orçamental e impede a utilização dos estabilizadores automáticos (orçamentais) para estabilizar a economia. A acumulação de défices e de dívida pública em períodos de conjuntura favorável, não possibilita o livre funcionamento dos estabilizadores automáticos em períodos subsequentes de conjuntura desfavorável, levando à necessidade de corrigir o défice e a acumulação de dívida pública na pior fase do ciclo económico, dando uma orientação pró-cíclica à política orçamental. Note-se que quando a orientação é pró-cíclica a política orçamental discricionária está a contribuir para ampliar, em vez de reduzir, a amplitude do ciclo económico.

28 Efectivamente, nos 33 anos que medeiam o período de 1977-2010, em apenas 13 se verificou uma redução do saldo primário estrutural, não obstante a conjuntura favorável em mais de metade desses anos (18). Desses 13 episódios 7 decorreram em anos em que a conjuntura se deteriorou (variação negativa do hiato), tendo 5 decorrido em conjuntura desfavorável (hiato do produto negativo), o que prova que se trata de processos de consolidação ditados pela necessidade de corrigir desequilíbrios acumulados e não o resultado de uma contínua preocupação com a necessidade de garantir a sustentabilidade das finanças públicas portuguesas (Gráfico 7).



Fontes: Comissão Europeia, Ministério das Finanças e UTAO. | Ver notas ao gráfico anterior.

29 De acordo com OE/2012, o esforço de consolidação de 5,5 p.p. do PIB será conseguido por uma redução da despesa primária estrutural de 3,3 p.p. do PIB e por um aumento em 2,2 p.p. da receita. A redução da despesa primária será na sua maior parte (2,4 p.p.) resultante de uma redução da despesa corrente primária e os restantes 0,8 p.p. da redução da despesa de capital.

30 A receita aumentará mais em termos estruturais do que de forma não ajustada do ciclo. O agravamento previsto para a conjuntura económica em 2012 exigirá um aumento da receita em termos estruturais em 2,2 p.p. do PIB, de forma a contrariar os efeitos negativos sobre a

receita que decorrem do funcionamento dos estabilizadores automáticos (estimados em 1 p.p. do PIB), para que o rácio da receita (ajustada de medidas temporárias) aumente os previstos 1,1 p.p. do PIB.

Tabela 5 – Evolução dos principais agregados orçamentais em termos estruturais (% do PIB)

	Em % do PIB						Variação anual (p.p. PIB)				
	2007	2008	2009	2010	2011 (E)	2012 (P)	2008	2009	2010	2011 (E)	2012 (P)
Receita total	40,4	40,6	40,5	39,9	41,9	44,1	0,2	-0,2	-0,6	2,1	2,2
Despesa total	44,5	45,6	49,8	49,5	49,1	46,8	1,1	4,2	-0,3	-0,3	-2,3
<i>Despesa de capital</i>	3,4	3,9	4,1	4,4	3,9	3,1	0,5	0,2	0,3	-0,5	-0,8
<i>Juros</i>	2,9	3,0	2,9	3,0	4,3	5,2	0,1	-0,1	0,1	1,3	1,0
Desp. Primária	41,5	42,6	46,9	46,5	44,9	41,6	1,0	4,4	-0,5	-1,6	-3,3
Desp. Corrente primária	38,1	38,7	42,8	42,1	41,0	38,5	0,6	4,1	-0,8	-1,1	-2,4
Saldo estrutural	-4,1	-5,0	-9,4	-9,6	-7,2	-2,7	-0,9	-4,4	-0,2	2,4	4,5
Saldo primário (SPE)	-1,1	-1,9	-6,5	-6,6	-2,9	2,5	-0,8	-4,5	-0,1	3,7	5,5
<i>por memória:</i>											
Saldo orçamental	-3,1	-3,6	-10,1	-9,8	-5,9	-4,5	-0,5	-6,5	0,4	3,9	1,4
Saldo orç. s/med. temporárias	-3,3	-4,4	-9,9	-9,6	-7,9	-4,6	-1,2	-5,5	0,3	1,7	3,4
Medidas temporárias*	0,1	0,8	-0,3	-0,2	2,1	0,1	0,7	-1,1	0,1	2,3	-2,0

Notas: *Por uma razão de coerência metodológica incluiu-se a aquisição de material militar em 2010 no cálculo das medidas temporárias, para efeitos de alisamento da evolução do consumo intermédio, mas esta operação, na realidade, não se reveste de natureza temporária. As medidas temporárias e *one-offs* considerados nos cálculos encontram-se listadas na Caixa 2. A componente cíclica do saldo orçamental encontra-se baseada na estimativa do hiato do produto apresentada pelo MF.

III.3 Perspectivas financeiras das AP para 2012 em contabilidade nacional

III.3.1 Evolução da Receita

31 Em 2012, a receita total não ajustada diminuirá face à estimativa de execução do ano anterior, em resultado da diminuição quer das receitas de capital quer da receita de contribuições, embora esteja previsto um aumento significativo na receita fiscal. De acordo com o previsto para 2012 na proposta do Orçamento do Estado para 2012, a receita total das Administrações Públicas diminuirá 3,2% em termos nominais, diminuindo o seu peso no PIB em 0,9 p.p., concorrendo para esse efeito quer a redução da receita de capital (-1,7 p.p. do PIB) quer a diminuição das contribuições sociais (-0,5 p.p. do PIB), parcialmente anulada pelas restantes componentes (de facto, a receita fiscal e as outras receitas correntes aumentam 0,9 e 0,4 p.p. do PIB, respectivamente) – ver Tabela 6 e Tabela 14.

32 Porém, as receitas de capital de 2011 encontram-se influenciadas pela transferência de um montante significativo de Fundos de Pensões. Relativamente à receita de capital convém assinalar que esta quebra (56,5%) se encontra fortemente influenciada por um importante efeito de base, uma vez que, em 2011, se encontra previsto a utilização de um montante significativo de receitas provenientes da transferência de fundos de pensões – ver Tabela 6 e Tabela 15. Deste modo, se descontarmos esse efeito, a receita de capital registaria, em 2012, uma redução de 4,1% (ao invés de uma redução de 56,5%).

33 Deste modo, o executivo espera que a receita total ajustada das referidas transferências aumente 1,6%. Se excluirmos da análise a recente medida da sobretaxa de IRS, com efeitos sobretudo em 2011, mas também em 2012, e os Fundos de Pensões da Banca, verificar-se-ia um aumento da receita total em 1,6%, com contributos de 2,5 p.p. e 0,8 p.p. da receita fiscal e de outras receitas correntes para aquela variação, respectivamente, parcialmente anulado pelas contribuições sociais (-1,6 p.p.) – ver Tabela 6A..

34 O OE/2012 sustenta a sua previsão da cobrança da receita fiscal adoptando um conjunto muito significativo de medidas fiscais, considerando os efeitos das medidas de redução dos salários da função pública e das pensões. O relatório da Proposta do OE/2012 prevê que o aumento da carga fiscal em 2012 se venha a traduzir no acréscimo da receita fiscal em 2,8% em termos nominais, especialmente ao nível dos impostos indirectos (7,2%), pese embora este resultado esteja igualmente influenciado por diversos efeitos de sinal contrário, nomeadamente pela degradação da conjuntura económica (com reflexos ao nível do emprego e nos salários) e pelas medidas temporárias de suspensão (total ou parcial) dos subsídios de férias e de Natal dos trabalhadores do sector público/pensionistas que auferiam/recebam rendimentos acima de 485 euros, previsto para a duração do Programa de Assistência Económica e Financeira.

35 A elasticidade da receita fiscal e contributiva antes dos efeitos das medidas face ao PIB é elevada, sendo superior à elasticidade *ex-ante* calculada pela OCDE, o que no caso de uma deterioração da conjuntura económica denota prudência na previsão. A redução nominal (em termos comparáveis) prevista para 2012 de 3,7% da receita fiscal e contributiva traduz-se numa elasticidade dessa receita face ao PIB de 3,2. Trata-se de um valor que se encontra bastante acima do valor da elasticidade *ex-ante* (de longo prazo) tal como calculado pela OCDE (1,08), embora seja relativamente próxima da registada em 2009 (2,7, numa análise *ex-post*), justamente num cenário de redução da actividade económica.

36 Contudo, a receita fiscal encontra-se dependente do impacto das medidas fiscais previstas para 2012. Antes da consideração das medidas adicionais, a receita fiscal subjacente reduzir-se-ia 2,8% em termos nominais. Assim, a obtenção do objectivo de crescimento de 2,8% para a receita fiscal depende crucialmente dos efeitos dessas medidas terem sido correctamente estimados. Convém referir que o encaixe a obter por via das medidas do lado da receita representam 4% do total (ver Tabela 7). O relatório da proposta de lei não apresenta elementos que permitam a um observador externo aferir da razoabilidade da estimativa da receita decorrente do aumento de tributação.

Tabela 6 – Receita das Administrações Públicas, em contabilidade nacional

	Milhões de euros			Variação (M€)		Variação nominal			Em percentagem do PIB			Variação de rácios PIB	
	2010	2011	2012	2011	2012	2011	2012	CTVH 2012	2010	2011	2012	2011	2012
Receita Total	71 817	74 411	72 000	2 594	-2 410	3,6%	-3,2%	-3,2%	41,6	43,4	42,5	1,9	-0,9
Receitas correntes	67 164	69 145	69 712	1 981	567	2,9%	0,8%	0,8%	38,9	40,4	41,2	1,5	0,8
Receita fiscal	38 343	40 123	41 245	1 780	1 122	4,6%	2,8%	1,5%	22,2	23,4	24,4	1,2	0,9
– Impostos indirectos	23 005	23 923	25 654	918	1 731	4,0%	7,2%	2,3%	13,3	14,0	15,2	0,7	1,2
– Impostos directos	15 338	16 200	15 592	862	-609	5,6%	-3,8%	-0,8%	8,9	9,5	9,2	0,6	-0,2
Contribuições Sociais	21 166	21 369	20 235	203	-1 134	1,0%	-5,3%	-1,5%	12,2	12,5	12,0	0,2	-0,5
O. receitas correntes (inclui vendas)	7 654	7 652	8 231	-2	579	-0,02%	7,6%	0,8%	4,4	4,5	4,9	0,0	0,4
Receitas de Capital	4 653	5 266	2 288	613	-2 978	13,2%	-56,5%	-4,0%	2,7	3,1	1,4	0,4	-1,7

A. Evolução da Receita das Administrações Públicas Ajustada da Sobretaxa de IRS (2011 e 2012) e das Transferências dos Fundos de Pensões (2011)

	2010	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Receita Total	68 930	70 690	71 815	1 760	1 126	2,6%	1,6%	1,6%	39,9	41,3	42,4	1,4	1,1
Receitas correntes	67 081	68 305	69 527	1 224	1 222	1,8%	1,8%	1,7%	38,8	39,9	41,1	1,1	1,2
Receita fiscal	38 260	39 283	41 060	1 023	1 777	2,7%	4,5%	2,5%	22,1	22,9	24,3	0,8	1,3
– Impostos indirectos	23 005	23 923	25 654	918	1 731	4,0%	7,2%	2,4%	13,3	14,0	15,2	0,7	1,2
– Impostos directos	15 255	15 360	15 407	105	46	0,7%	0,3%	0,1%	8,8	9,0	9,1	0,1	0,1
Contribuições Sociais	21 166	21 369	20 235	203	-1 134	1,0%	-5,3%	-1,6%	12,2	12,5	12,0	0,2	-0,5
O. receitas correntes (inclui vendas)	7 654	7 652	8 231	-2	579	-0,02%	7,6%	0,8%	4,4	4,5	4,9	0,0	0,4
Receitas de Capital	1 849	2 385	2 288	536	-97	29,0%	-4,1%	-0,1%	1,1	1,4	1,4	0,3	-0,0

B. Evolução da Receita das Administrações Públicas Ajustada da Sobretaxa de IRS, das Transferências dos Fundos de Pensões e de medidas (2012)

	2010	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Receita Total	68 930	70 690	68 908	1 760	-1 782	2,6%	-2,5%	-2,5%	39,9	41,3	40,7	1,4	-0,6
Receitas correntes	67 081	68 305	66 620	1 224	-1 685	1,8%	-2,5%	-2,4%	38,8	39,9	39,4	1,1	-0,5
Receita fiscal	38 260	39 283	38 193	1 023	-1 091	2,7%	-2,8%	-1,5%	22,1	22,9	22,6	0,8	-0,4
– Impostos indirectos	23 005	23 923	23 380	918	-543	4,0%	-2,3%	-0,8%	13,3	14,0	13,8	0,7	-0,2
– Impostos directos	15 255	15 360	14 813	105	-547	0,7%	-3,6%	-0,8%	8,8	9,0	8,7	0,1	-0,2
Contribuições Sociais	21 166	21 369	20 195	203	-1 174	1,0%	-5,5%	-1,7%	12,2	12,5	11,9	0,2	-0,5
O. receitas correntes (inclui vendas)	7 654	7 652	8 231	-2	579	-0,02%	7,6%	0,8%	4,4	4,5	4,9	0,0	0,4
Receitas de Capital	1 849	2 385	2 288	536	-97	29,0%	-4,1%	-0,1%	1,1	1,4	1,4	0,3	-0,0

Fonte: INE e MF (OE/2012). Cálculos UTAO. Nota: Para uma descrição das medidas Ver Quadros II.1.1 e II.3.1 do Relatório do OE/2012, pág. 22 e 28.

Tabela 7 – Estrutura da Receita das Administrações Públicas em 2012, em contabilidade nacional

	M. €	Estrutura (em %)
1. Receita Fiscal e Contributiva antes de medidas	58 388	81,3
2. Impacto das Medidas Previstas	2 907	4,0
a) Impostos Indirectos	2 274	3,2
b) Impostos Directos	593	0,8
c) Contribuições Sociais	40	0,1
3. Total Receita Fiscal e Contributiva, inclui medidas (1 + 2)	61 295	85,4
4. Outras receitas correntes (inclui vendas)	8 231	11,5
5. Receita Corrente (3 + 4)	69 527	96,8
6. Receita de Capital	2 288	3,2
7. Receita Total (5 + 6)	71 815	100,0

Fonte: INE e MF (OE/2012). Cálculos UTAO baseados na Tabela 6 e no impacte das medidas prevista no OE/2012, excluindo as estimativas referentes ao combate à fraude e evasão fiscais.

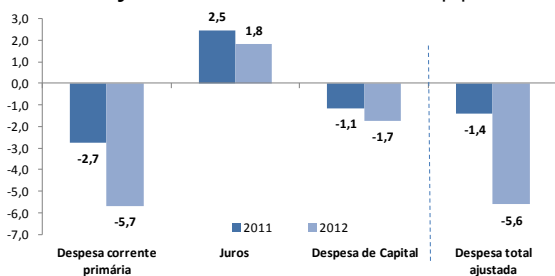
37 De forma similar, a rubrica residual “Outras receitas correntes” poderá constituir igualmente um factor de risco para a cobrança da receita. Deste modo, constata-se que esta previsão de receita para 2012 tem subjacente, como factores de risco, a dependência do encaixe das medidas de aumento de tributação e uma considerável dependência da evolução da rubrica residual da receita “outras receitas correntes”, sem que haja uma adequada fundamentação no Relatório da proposta do OE/2012.

III.3.1 Evolução da Despesa

38 O cumprimento do objectivo para 2012 de um défice orçamental de 4,5% do PIB¹⁰ dependerá em grande parte da concretização das medidas de diminuição da despesa anunciadas e do seu impacte ter sido correctamente estimado. As medidas de consolidação da despesa pública previstas no relatório da proposta do OE/2012, não incluindo as referentes a políticas invariáveis, representam uma redução de 6152 M€ em 2012, montante equivalente a 3,6% do PIB. Trata-se de um objectivo extremamente exigente que, caso venha a ser integralmente cumprido, contribuirá para que a despesa total ajustada decresça 4719 M€ no próximo ano¹¹. O diferencial deverá ser justificado por um acréscimo da despesa com juros, que se estima na ordem dos 1500 M€.

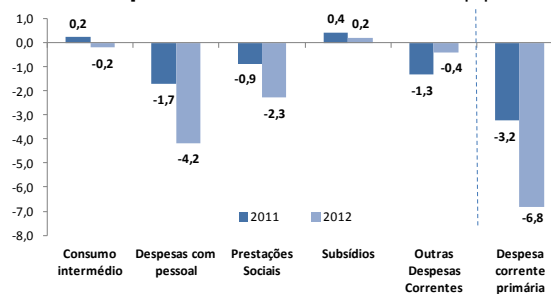
39 O esforço de consolidação da despesa pública estará suportado sobretudo no decréscimo das despesas com pessoal e das prestações sociais. O peso da despesa das administrações públicas no PIB deverá diminuir 2,2 p.p. do PIB (2,3 p.p. do PIB em termos não ajustados). A despesa deverá diminuir 5,6% no próximo ano (5,8% em termos não ajustados), por via da despesa corrente primária, cujo contributo deverá exceder a redução da despesa total em 0,1 p.p.. Esse expressivo contributo estará essencialmente suportado numa significativa diminuição das despesas com pessoal e das prestações sociais. Por outro lado, o contributo negativo da despesa com juros e outros encargos (1,8 p.p.) deverá ser quase integralmente compensado pelo contributo oriundo da redução da despesa de capital de 1,7 p.p. para a diminuição da despesa total.

Gráfico 8 – Contributos para a Tvha da despesa total ajustada em 2011 e 2012 (em p.p.)



Fonte: Relatório da proposta do OE/2012. Cálculos UTAO.
Nota: Os valores subjacentes encontram-se ajustados das medidas pontuais referidas na Caixa 2.

Gráfico 9 – Contributos para a Tvha da despesa corrente primária em 2011 e 2012 (em p.p.)



Fonte: Relatório da proposta do OE/2012. Cálculos UTAO.
Nota: Os valores subjacentes encontram-se ajustados das medidas pontuais referidas na Caixa 2.

40 O peso das despesas com pessoal no PIB deverá diminuir 1,6 p.p., justificando maioritariamente a redução prevista da despesa corrente primária. As despesas com pessoal deverão diminuir 14,8%, contribuindo em 4,2 p.p. para a redução esperada de 6,8% ao nível da

¹⁰ Em termos ajustados (designadamente do efeito relacionado com a cobrança da receita proveniente da sobretaxa extraordinária em sede de IRS, medida a implementar no final de 2011 e que terá ainda um efeito de 185 M€ em 2012), o objectivo do défice orçamental para 2012 é de 4,6%.

¹¹ Em termos não ajustados, a despesa total deverá diminuir 4874 M€. Esta variação não reflecte, porém, as cativações sobre as despesas de funcionamento previstas na proposta de lei do OE/2012 (com excepção da relativa à dotação afectada à Lei de Programação Militar).

despesa corrente primária. Esta evolução decorrerá sobretudo da redução/suspensão do pagamento de subsídios de férias e de Natal aos trabalhadores em exercício de funções públicas (que, de acordo com o relatório da proposta do OE/2012, representará uma poupança líquida de 1065 M€), bem como da redução do número de funcionários públicos através de restrições nas admissões na administração central, local e regional e da implementação de medidas sectoriais de redução do número de contratados, que deverão permitir uma diminuição de despesa na ordem dos 500 M€, de acordo com o referido relatório.

41 Em 2012, encontra-se prevista uma redução dos encargos com prestações sociais superior a 1600 M€. Essa variação corresponde a uma diminuição de 4,3%, que contribuirá em 2,3 p.p. para a diminuição da despesa corrente primária (-6,8%). Esse contributo só não é superior porque a despesa do subsector da Segurança Social a título de prestações sociais deverá registar um aumento de 1,6%. O relatório do OE/2012 não apresenta a previsão da despesa com prestações sociais de uma forma desagregada, o que seria útil para aferir se é expectável que a despesa com prestações sociais em dinheiro apresente uma dinâmica distinta da relativa às prestações sociais em espécie (nas quais se inserem, por exemplo, despesas com saúde relacionadas com contratos com os Hospitais EPE). A UTAO não teve acesso a essa informação desagregada.

42 Os encargos com o pagamento de pensões de velhice deverão aumentar 1,1%, apesar da redução/suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal dos pensionistas. A diminuição dos encargos com pensões será pouco significativa (-0,1% em termos nominais), uma vez que se estima um aumento de 1,1% da despesa com pensões de velhice (que em 2012 representarão mais de 77% do total da despesa com pensões). Atendendo a que se encontra prevista a redução/suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal dos pensionistas em 2012, em moldes idênticos aos que se aplicam aos funcionários públicos no activo (que, de acordo com o relatório da proposta do OE/2012, representará uma poupança líquida de 951,5 M€), presume-se que na evolução dos encargos com as pensões de velhice, o efeito-preço será mais que compensado pelo efeito-volume decorrente da incorporação dos pensionistas da banca no sistema público da segurança social, na sequência da anunciada transferência de fundos de pensões do sector bancário¹², que se deverá concretizar ainda em 2011.

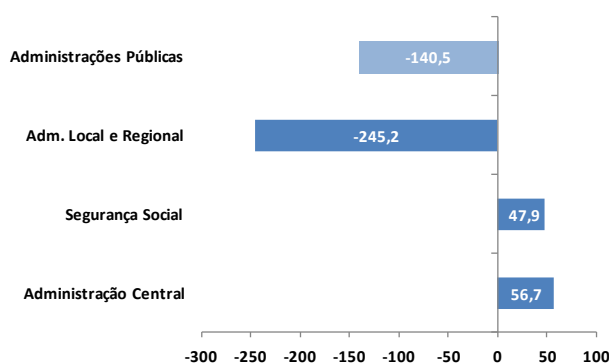
43 Estima-se que a despesa com o subsídio de desemprego diminua 1%, apesar da previsão de aumento da taxa de desemprego em 0,9 p.p.. Neste caso, presume-se que se tenha estimado que o efeito-preço, decorrente da redução da duração e do valor máximo daquele subsídio em 2012, mais que compensará o efeito-volume provocado pelo aumento previsto da taxa de desemprego (de 12,5% para 13,4%), na sequência da deterioração da conjuntura económica. Esse pressuposto incorre ainda num risco acrescido pelo facto da taxa de desemprego para 2012 poder vir a revelar-se superior ao projectado, tal como referido no capítulo II.2. deste parecer. Ainda relativamente ao subsector da Segurança Social, assinala-se que, em contabilidade nacional, será o único subsector para o qual se encontra previsto um aumento da despesa total em 2012, ainda que num montante residual (7,4 M€).

¹² O relatório da proposta do OE/2012 não apresenta qualquer estimativa do acréscimo de encargos com pensões que decorrerá da incorporação desses funcionários.

44 A despesa de consumo intermédio deverá aumentar nos subsectores da administração central e da segurança social. Prevê-se que em 2012 a despesa das administrações públicas com consumo intermédio se reduza de forma pouco significativa em termos nominais (-1,8%, correspondente a -141 M€), não obstante a implementação de medidas de racionalização dos serviços, do aprofundamento da racionalização da rede escolar (com efeitos na administração local) e do aumento da eficiência no aprovisionamento que, de acordo com o relatório da proposta do OE/2012, deverão gerar uma poupança de 690 M€. Ainda assim, aquela diminuição representará uma inflexão face ao aumento de 2,3% (175 M€) previsto para 2011 e ficará a dever-se exclusivamente ao conjunto da administração local e regional, uma vez que se estima que a administração central e a segurança social apresentem crescimentos da despesa de consumo intermédio, respectivamente de 1,1% e 35,3%.

45 É na rubrica de consumo intermédio que se registam, em contas nacionais, os encargos decorrentes de contratos de PPP e das comissões pagas no âmbito do PAF, que, contudo, não deverão contribuir para o aumento desta rubrica em 2012. No caso das PPP, cabe referir que aqueles encargos representavam 9% do consumo intermédio em 2008 e 2009, tendo aumentado o seu peso para 18% em 2010, devido à regularização de responsabilidades. O relatório do OE prevê uma diminuição dos encargos líquidos com PPP em 2012, não esclarecendo, porém, se essa estimativa se encontra numa óptica de caixa (contabilidade pública) ou de especialização do exercício (contabilidade nacional). Relativamente aos encargos decorrentes das comissões pagas pelos empréstimos obtidos no âmbito do PAF, o seu peso dever-se-á reduzir em 2012 de 0,2 para 0,1 p.p. do PIB, não contribuindo para o aumento previsto do consumo intermédio.

Gráfico 10 – Variação homóloga da despesa de consumo intermédio prevista para 2012, por subsectores (em milhões de euros)



Fonte: Relatório da proposta do OE/2012. Cálculos UTAO.

46 Encontra-se previsto um aumento expressivo da despesa com juros em 2012, cujo peso no PIB atingirá os 5,2%. O exercício de projecção subjacente ao relatório da proposta do OE/2012 tem subjacente a normalização das condições de acesso ao mercado para efeitos de financiamento da dívida de longo prazo, já a partir de 2013. Deste modo, prevê-se uma redução da taxa de juro de longo prazo para 5,0 % em 2012 (Tabela 8). Não obstante esta hipótese relativamente optimista à luz do contexto actual, as despesas com juros deverão totalizar 8824 M€ (5,2% do PIB) em 2012 - traduzindo um acréscimo de 20,9% face ao montante que se estima pagar

em 2011 - tendo essa estimativa sido revista em alta em cerca de 600 M€ face ao DEO e face às previsões do FMI e da CE (que eram de 4,8% do PIB).

47 O relatório do OE/2012 não esclarece se a previsão do montante de juros a pagar em 2012 já terá tido em conta as recentes alterações dos termos da assistência financeira a Portugal. Importaria esclarecer se aquela previsão já terá levado em consideração as recentes decisões das instituições comunitárias, no sentido de reduzir as margens que estavam a ser adicionadas às taxas de juro no âmbito dos empréstimos concedidos ao abrigo do PAF. Caso essas condições mais favoráveis não tenham sido consideradas pelo Ministério das Finanças, o peso dos juros poderá não vir a ser tão expressivo.

48 A degradação das condições de financiamento exigidas ao Sector Empresarial do Estado contribuirá para o agravamento da despesa com juros. O relatório do OE/2012 estima um aumento dos encargos financeiros das empresas públicas que se encontram dentro do perímetro de consolidação, na ordem dos 378 milhões de euros, "resultante, quer do aumento do nível de endividamento em 2011, quer do aumento dos *spreads* praticados nos novos financiamentos".

Tabela 8 – Principais indicadores de dívida pública e encargos com juros

	2009	2010	2011 (p)	2012 (p)	Var 2011/12
Taxa de juro de longo prazo (média anual, em %) ^{a)}	4,3	5,3	6,4	5,0	-1,4
Despesas com Juros (em % do PIB)	2,9	3,0	4,3	5,2	0,9
Despesas com Juros (em mil M€)	4,9	5,2	7,3	8,8	1,5
Taxa de juro implícita na dívida (em %) ^{b)}	4,0	3,7	4,5	5,1	0,5
Dívida Pública (em % do PIB)	83,0	93,3	101,9	110,5	8,6
Dívida Pública (em mil M€)	139,9	160,5	174,5	187,1	12,5

Fonte: MF (Relatório do OE/2011) e cálculos da UTAO.

Notas: a) Refere-se à taxa de rendibilidade das OT a 10 anos. b) A taxa de juro implícita na dívida é obtida a partir do quociente entre as despesas com juros do ano t e o stock da dívida pública de final do ano t-1.

49 A projecção para a despesa com juros está muito dependente das hipóteses assumidas para a evolução das taxas de juro. Constata-se que a despesa com juros é extraordinariamente sensível a variações da taxa de juro, o que confere um grau de incerteza elevado à previsão desta despesa num horizonte de médio prazo. Com efeito, um incremento de 0,5 pontos percentuais no custo aparente da dívida, previsto em 2012, será o principal responsável (em 3/5 do total) pelo aumento das despesas com juros, as quais se estimam passarem de 7,3 mil M€, em 2011, para 8,8 mil M€, em 2012 (Tabela 9). Tendo presente este efeito, a diminuição da aversão ao risco e o consequente acesso aos mercados da dívida pública, num horizonte de médio prazo, a taxas de juro mais baixas que as actuais, serão absolutamente determinantes para o processo de consolidação orçamental em curso.

Tabela 9 – Contributos para a variação dos encargos com juros

(em mil milhões de euros)

	Dívida Pública	Variação da dívida	Despesa com Juros	Custo aparente da dívida	Variação da despesa com juros		
					Total	efeito stock	efeito taxa de juro
2008	123,1	7,5	5,3	4,5%	0,2	0,3	0,0
2009	139,9	16,8	4,9	3,7%	-0,4	0,6	-1,0
2010	160,5	20,5	5,2	3,5%	0,3	0,6	-0,3
2011 (p)	174,5	14,1	7,3	4,4%	2,1	0,6	1,4
2012 (p)	187,1	12,5	8,8	4,9%	1,5	0,6	0,9

Fonte: MF (Relatório do OE/2011), INE (Contas Nacionais), Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

Notas: Admite-se que o custo aparente da dívida resulta do quociente entre as despesas com juros do ano t e o stock médio da dívida pública do ano t e do ano t-1. Omite-se o contributo do “efeito cruzado” para a variação da despesa com juros, pois este efeito assume valores pouco expressivos.

50 A magnitude da despesa estimada com juros implicará a obtenção de um saldo primário positivo já em 2012 para que seja cumprido o objectivo do défice previsto. Para se ter uma ideia da forte condicionante que a evolução dos juros representará no processo de consolidação orçamental, basta constatar que será necessário obter já em 2012 um excedente do saldo primário (cujo cálculo não inclui os juros), na ordem dos 0,6% (0,7% em termos não ajustados) para atingir o objectivo de um défice orçamental de 4,5% do PIB. Salienta-se também, a título de exemplo, que caso os juros a pagar em 2012 fossem de igual montante ao previsto para 2011, o objectivo para o défice orçamental seria, *ceteris paribus*, de 3,7% do PIB em vez de 4,5% (4,6% em termos não ajustados).

51 Em 2012, o peso da despesa de capital no PIB continuará a diminuir, estimando-se que represente menos 2,5 p.p. do PIB face ao registado em 2010. A despesa de capital contribuirá em 1,7 p.p. para a diminuição de 5,6% prevista da despesa total ajustada das operações pontuais relativas às concessões e à recapitalização do BPN em 2011, estimando-se uma redução da formação bruta de capital fixo e da “outra despesa de capital”. A redução da “outra despesa de capital” em 36,2% (cerca de 40% caso não se excluíssem as operações pontuais de recapitalização do BPN e de encaixe com a venda de concessões¹³) encontra-se sobretudo influenciada pelo efeito base relativo à assunção de dívidas do sector empresarial da Região Autónoma da Madeira, num montante global de 570 M€. A formação bruta de capital fixo deverá diminuir em mais de 500 M€, sobretudo em função da implementação de medidas no âmbito do Sector Empresarial do Estado.

¹³ Em contas nacionais, a receita proveniente da venda de concessões abate à “outra despesa de capital”.

III.4 Comparação do OE/2012 com o previsto no DEO e no PAF

III.4.1 Conta das administrações públicas

52 A diferença da actual previsão para 2012 face ao programado no DEO revela um maior esforço de correcção orçamental por via da despesa (0,4 p.p. do PIB) que visa compensar a quebra de contributo da receita (0,4 p.p. do PIB).

- Entre as previsões de Agosto constantes no DEO e as de Outubro que estabelecem o OE/2012, as principais alterações na previsão do governo são explicadas pelo efeito da redução de salários e pensões com consequente impacto quebra da receita contributiva, e na revisão em alta das despesas de capital.
- Comparativamente ao previsto inicialmente no PAF e às projecções actualizadas na 1.ª avaliação de Setembro do FMI, as previsões do governo constantes da proposta do OE/2012 mantêm um nível de previsão da receita e despesa superior em 0,2 p.p. do PIB. Estas diferenças de previsão face ao constante no PAF são explicadas no lado da receita pela maior expressão da receita fiscal. Do lado da despesa, a despesa de capital e os juros absorvem o maior esforço de redução da despesa corrente primária previsto pelo governo, fortemente sustentada nas despesas com pessoal e prestações sociais.

Gráfico 11 – Diferenças da previsão de receita e despesa do OE/2012 face ao previsto no PAF
(em pontos percentuais do PIB)

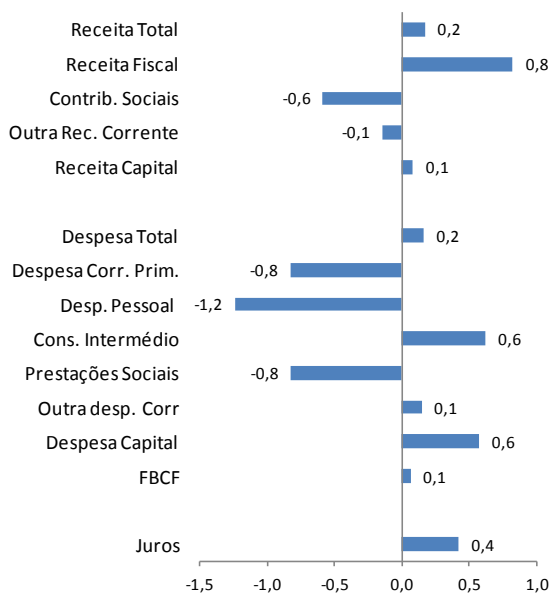
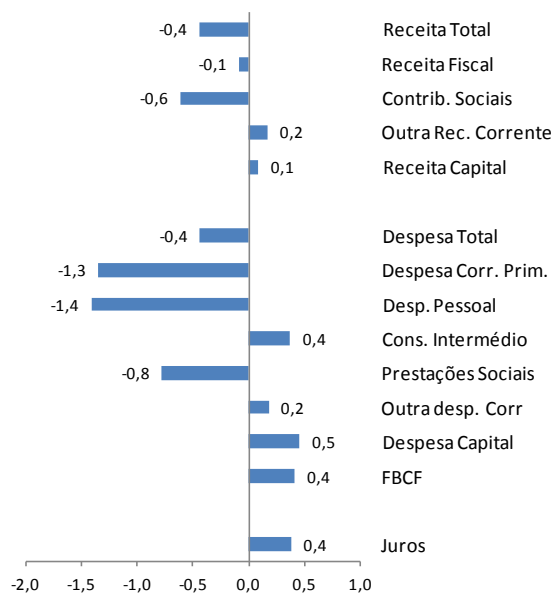


Gráfico 12 – Diferenças da previsão de receita e despesa do OE/2012 face ao previsto no DEO
(em pontos percentuais do PIB)



Fontes: MF (Relatório do OE/2012), FMI (Request for a Three-Year Arrangement Under the Extended Fund Facility - Staff Report | Maio 2011) e cálculos da UTAO.

53 O esforço de redução da despesa corrente primária é superior ao previsto no PAF e no DEO, contudo a previsão da despesa de capital subjacente ao relatório do OE/2012, continua a contribuir para que o nível da despesa total seja superior.

- a. O esforço de consolidação orçamental a realizar em 2012, apesar de aumentar o grau de correcção da despesa corrente primária, por via de um contributo elevado da redução das despesas com pessoal e diminuição das prestações sociais (2,2 p.p. do PIB), revela contudo que esta correcção não se traduz igualmente na diminuição da despesa com consumo intermédio, subsídios e outra despesa corrente. Estas três componentes da despesa evidenciam comparativamente ao previsto no DEO, um maior peso da sua despesa no PIB, respectivamente em 0,4, 0,3 e 0,2 p.p. do PIB, sendo que 0,1 p.p. do PIB de aumento da despesa com o consumo intermédio será devida às comissões pagas pelos empréstimos obtidos no âmbito do PAF.
- b. A despesa de capital prevista no OE/2012, é superior face ao previsto no PAF (+0,6 p.p. do PIB) e no DEO, sendo que, comparativamente a esta última, a UTAO não obteve justificações para a revisão da previsão em mais 0,5 p.p. do PIB, explicada na quase totalidade pela despesa com formação bruta de capital fixo (0,4 p.p. do PIB).
- c. A diferença da actual previsão de juros do OE/2012 face ao PAF e ao DEO, em mais 0,4 p.p. do PIB, supõe-se que seja explicada em grande parte pela incorporação dos juros das sociedades veículo criadas no âmbito da reestruturação financeira do BPN, bem como dos juros relativos às empresas públicas de transportes reclassificadas.

54 A previsão de receita implícita no OE/2012 revê em baixa (0,4 p.p. do PIB) a anterior projecção avançada no DEO, mas mantêm-se ainda assim superior em 0,2 p.p. do PIB face ao previsto no PAF.

- a. A revisão em baixa da receita é marcada essencialmente pelo contributo negativo da receita fiscal e contributiva, que representam uma quebra de 0,7 p.p. do PIB face ao previsto no DEO. Esta menor previsão da receita, prende-se com o facto de tanto os impostos directos como as contribuições sociais serem fortemente afectadas pelos efeitos da redução de salários e pensões previstas para 2012, a qual acrescerá ainda o impacto do agravamento do desemprego.
- b. A contrariar os efeitos negativos na receita, as outras receitas correntes e a receita de capital revelam-se contudo superiores em 0,3 p.p. do PIB face às previsões avançadas no PAF e na 1.^a avaliação do PAF efectuada pelo FMI. A justificar as diferenças positivas da outra receita corrente (+0,2 p.p. do PIB), supõe-se que possam estar a actualização das tarifas de transporte das empresas públicas reclassificadas, a actualização das taxas moderadoras do Serviço Nacional de Saúde, e o valor mais optimista de dividendos a receber do sector empresarial do Estado. No que se refere à receita de capital, a poupança a obter em contrapartida nacional de funcionamento comunitário (associada à antecipação de fundo comunitários) poderão explicar mais 0,1 p.p. do PIB que o previsto no PAF e DEO.

III.4.2 Impacto das medidas de consolidação: OE/2012 vs PAF

A não apresentação do cenário base de políticas invariantes, assim como a não disponibilização do modelo de simulação subjacente a esse cenário, não permitem uma análise substantiva e fundamentada. Perante esta limitação, a análise da UTAO centra-se apenas na comparação do impacte das medidas face ao PAF e DEO.

55 O impacte orçamental das medidas propostas no OE/2012 reforça o esforço de consolidação orçamental em 1,5 p.p. no DEO e em 2,5 p.p. do PIB face ao PAF. Para este objectivo contribuirá a maior dimensão de ajustamento da despesa, a qual passa a representar mais de 90% do esforço de correcção orçamental necessário para alcançar o défice de 4,5% do PIB¹⁴ em 2012, quando no DEO este ajustamento pressupunha um contributo superior da receita face à despesa. Esta alteração do perfil de ajustamento deve-se em boa parte ao impacte orçamental das medidas a realizar no lado da despesa, designadamente o corte salarial¹⁵ na administração pública (1,1 p.p. do PIB) com consequente efeito de redução na receita contributiva (0,2 p.p. do PIB), e o corte nas pensões e prestações sociais em espécie, equivalentes a 0,8 p.p. do PIB.

56 A intensificação em 1,4 p.p. do PIB da redução da despesa prevista no OE/2012 face ao DEO, (menos 0,4 p.p. do que no PAF) será suportada na diminuição da despesa com pessoal e prestações sociais, apesar da revisão em baixa da despesa com os consumos intermédios e outra despesa corrente. Não obstante o corte na despesa com pessoal e prestações sociais, equivalentes a 1,8 p.p. do PIB, a proposta de orçamento 2012, comparativamente ao previsto no DEO retrocede no contributo do consumo intermédio e da outra despesa corrente para a diminuição da despesa. A revisão em baixa destas duas últimas componentes representa no conjunto uma alteração de 0,4 p.p. do PIB, o que contraria a anterior previsão apresentada no DEO. Para este efeito, muito contribuiu a revisão do impacte orçamental em menos 0,3 p.p. do PIB relativos designadamente às medidas de racionalização dos serviços e controlo de custos operacionais na Administração Pública (0,2 p.p. do PIB), bem como a racionalização da rede escolar e aumento da eficiência no aprovisionamento (0,1 p.p. do PIB), para além da redução de transferências para outros subsectores (0,1 p.p. do PIB).

57 A previsão da receita subjacente ao OE/2012 revela um aumento de 0,2 p.p. face estabelecido no DEO e de mais 0,8 p.p. do que o previsto no PAF. Este novo reforço do contributo da receita previsto na proposta do OE/2012 sustenta-se integralmente na ampliação em 0,3 p.p. do efeito das medidas fiscais decorrentes da racionalização da estrutura de taxas do IVA - um impacto acrescido de 0,5 p.p. do PIB face ao DEO. Este importante impacto é contudo esbatido pelo efeito na receita contributiva da redução salarial (-0,2 p.p. do PIB), a qual não se encontrava prevista no PAF nem no DEO. No que respeita aos impostos sobre o rendimento, o efeito no IRS da redução de salários e pensões (0,4 p.p. do PIB), anulará por inteiro a receita a arrecadar sobretudo com a revisão e limitação dos benefícios e deduções fiscais, designadamente em sede de IRS e IRC, bem como a alteração da taxa de IRC sobre os lucros de empresas, respectivamente em 0,2 p.p. e 0,1 p.p. do PIB.

¹⁴ Mais 1/5 do que previsto no PAF.

¹⁵ Subsídios de férias e subsídios de natal.

Tabela 10 – Impacte Orçamental das medidas de consolidação face a um cenário de políticas invariantes

Ano 2012	OE vs PAF		OE vs DEO	
	M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB
Diminuição de Despesa	2.954	1,8	2.315	1,4
Despesas com o pessoal	1.954	1,2	1.954	1,2
Corte salarial na Administração Pública face a 2011		:	1800,0	1,1
Congelamento de salários na função pública	0	0,0	0	0,0
Redução do número de funcionários públicos através de restrições nas admissões na Administração Central e na Administração Regional e Local, bem como de medidas setoriais de redução de número de contratados	100	0,1	100	0,1
PREMAC	:	:	54,1	0,0
Prestações sociais	993,3	0,6	960,6	0,6
Cortes na pensões face a 2011	:	:	1.260,2	0,7
Contribuição especial aplicável a todas as pensões acima de 1500 euros com regras semelhantes à redução dos salários da Administração Pública, em 2011	-445	-0,3	-383	-0,2
Suspensão da regra de indexação das pensões, excluindo a atualização das pensões mais baixas	0	0,0	0	0,0
Poupança na despesa com prestações sociais.	178	0,1	83	0,0
Prestações sociais em espécie	316	0,2	226	0,1
Redução de despesa pública com saúde, nas áreas do medicamento, taxas moderadoras, sub-sistemas públicos de saúde e planos de reestruturação dos hospitais	316	0,2	226	0,1
Consumo intermédio	-12	0,0	-570	-0,3
Medidas de racionalização dos serviços e controlo de custos operacionais na Administração Pública	-40	0,0	-283	-0,2
Aprofundamento da racionalização da rede escolar e aumento da eficiência no aprovisionamento	28	0,0	-87	-0,1
Redução de custos no Sector Empresarial do Estado	:	:	-200	-0,1
Subsídios	-224	-0,1	-28	0,0
Redução de custos no Sector Empresarial do Estado e nos Serviços e Fundos Autónomos: revisão das indemnizações compensatórias e dos custos operacionais	-224	-0,1	-28	0,0
Outra despesa corrente	-150	-0,1	-150	-0,1
Redução de transferências para outros subsectores das Administrações Públicas	-150	-0,1	-150	-0,1
Despesas de capital	77	0	-77	0
Redução da despesa de capital (incluindo SFAs, SEE e redução de transferências para a Administração Local e Regional.	77	0,0	-77	0,0
Aumento de Receita	1.355	0,8	247	0,2
Impostos sobre a produção	1.274	0,8	544	0,3
Racionalização da estrutura de taxas do IVA, incluindo alteração da taxa do IVA sobre produtos energéticos	1.634	1,0	904	0,5
Atualização dos impostos especiais sobre o consumo	-70	0,0	-70	0,0
Redução substancial das isenções do IMI	-200	-0,1	-200	-0,1
Reforço do combate à fraude e evasão fiscais	-90	-0,1	-90	-0,1
Impostos sobre o rendimento	233	0,1	38	0,0
Revisão e limitação dos benefícios e deduções fiscais, designadamente em sede de IRS e IRC	456	0,3	306,4	0,2
Sobretaxa extraordinária em sede de IRS (medida implementada em 2011)	185	0,1	-10,0	0,0
Conclusão da convergência no regime de IRS de pensões e rendimentos do trabalho	-35	0,0	115,0	0,1
Sobretaxa de solidariedade IRS	:	:	16,0	0,0
Alteração da taxa das mais-valias	:	:	3,0	0,0
Alterações na medida de "aumento de 2,5 p.p. na taxa de IRC para lucros acima de 2 milhões de euros" - a sobretaxa passa a 3% e o limiar de lucros desce para 1,5 milhões de euros.	:	:	187,0	0,1
Adicionalmente, no caso dos lucros acima de 10milhões de euros, a taxa a aplicar passa a ser de 5%.				
Combate à evasão fiscal	:	:	89,8	0,1
Efeito no IRS da redução de salários e pensões	:	:	-668,7	-0,4
Contribuições Sociais	-335	-0,2	-335,0	-0,2
Reestruturação voluntária de dívidas	40	0,0	40,0	0,0
Efeito na receita contributiva da redução salarial	-375	-0,2	-375,0	-0,2
Receita não fiscal	183	0,1	-0,3	0,0
Aumento do financiamento, pela UE, de projetos na área da educação	154	0,1	-29,0	0,0
Outras medidas.	29	0,0	28,7	0,0
Total	4.309	2,6	2.563	1,5

Fonte: Relatório do OE/2012 e Documento de Estratégia Orçamental. Cálculos da UTAO

III.5 Articulação Mapas da Lei e o Relatório do OE/2012

58 Os mapas da proposta de lei do OE/2012, sujeitos a aprovação da Assembleia da República, são apresentados numa óptica contabilística distinta da que é relevante na avaliação comunitária. Com efeito, os mapas da proposta de lei do OE seguem a óptica da contabilidade pública, em que as operações são registadas no momento em que são efectuados os recebimentos e os pagamentos (princípio de caixa). Esta óptica difere da utilizada na compilação das contas das administrações públicas no âmbito do reporte do Procedimento dos Défices Excessivos, efectuada na óptica da contabilidade nacional, de acordo com a qual o registo das operações é efectuado no momento em que efectivamente ocorrem as transacções económicas (princípio da especialização).

59 A estimativa da conta das administrações públicas para 2012, na óptica da contabilidade nacional, constante no relatório da proposta do OE/2012 não é vinculativa. Essa estimativa não está sujeita a votação na Assembleia da República e baseia-se na previsão de execução, na óptica da contabilidade pública, das receitas e despesas previstas nos mapas da lei, ajustadas das convenções de registo segundo a lógica da especialização do exercício e ajustadas das diferenças de universo do perímetro de consolidação.

Figura 1 – Processo de votação da proposta do Orçamento do Estado



Fonte: UTAO

60 A divergência entre estas duas ópticas contabilísticas deverá ser mitigada em 2012 por intermédio da uniformização dos universos do perímetro de consolidação, preconizada na lei de enquadramento orçamental (LEO).¹⁶ De acordo com a LEO, “consideram-se integradas no sector público administrativo, como fundos e serviços autónomos (SFA), nos respectivos subsectores da administração central, regional e local, as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas nacionais sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento”. Deste modo, o universo do OE/2012 integra, como serviços e fundos autónomos, 53 Empresas Públicas Reclassificadas (EPR), estimando-se que o défice das Administrações Públicas em contabilidade nacional seja superior em 0,5 p.p. relativamente ao apurado na óptica de caixa. Este valor compara favoravelmente com o diferencial de 3,1 p.p. verificado em 2010 e de 2,2 p.p. estimado para 2011.

¹⁶ Através da redacção dada pelo n.º 2 do art. 5.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de Maio (5.ª alteração da lei de enquadramento orçamental) e mantida na 6.ª alteração (Lei n.º 52/2011, de 13 de Outubro).

61 A estimativa da conta das administrações públicas para 2012, na óptica da contabilidade pública, não integra as EPR da administração local e regional, o que poderá não estar integralmente de acordo com o disposto na lei de enquadramento orçamental.

Com efeito, o relatório da proposta do OE/2012 refere que “o universo do Orçamento do Estado para 2012 integra (...) as entidades incluídas no sector das Administrações Públicas das Contas Nacionais em 2010, ao nível da Administração Central”. Ainda que o universo do Orçamento do Estado não abranja os orçamentos da administração local e regional (incluindo apenas as transferências para aqueles subsectores), a UTAO considera que, de forma a dar cumprimento integral ao disposto no n.º 2 do art. 5.º da referida lei, a estimativa para 2012 constante do Quadro III.3.1. e da “Conta das Administrações Públicas – 2012” (no anexo A3. do relatório da proposta do OE/2012) deveria integrar as EPR da administração local e regional, como SFA dos respectivos subsectores. Esta evidência é notada no quadro de “Passagem do Saldo em Contabilidade Pública para Contabilidade Nacional - 2012”, constante do anexo A3., na coluna relativa à Administração Local e Regional, na qual continuam a ser identificadas diferenças de universo.

62 Os totais de receita e despesa inscritos nos mapas da proposta de lei do OE/2012, não são directamente comparáveis com os quadros do relatório da proposta do OE/2012.

Tal é explicado pelo facto de, ao contrário do que sucede com os mapas I e IV (subsector Estado) e VI e IX (subsector dos SFA) da proposta de lei, os valores que constam desses quadros se encontrarem consolidados das respectivas transferências intersectoriais e, no caso do subsector Estado (Quadro III.3.15), estarem líquidos de cativos sobre as despesas afectas ao capítulo 50 do OE em financiamento nacional¹⁷ e afectas à Lei de Programação Militar (LPM)¹⁸. No caso do subsector dos SFA (Quadro III.3.20), apenas estão reflectidos na receita os cativos sobre as transferências do capítulo 50 do OE, não sendo incluída a transferência do OE para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) nem a respectiva aplicação em despesa, para efeitos de amortização da dívida pública.

63 O quadro seguinte apresenta os factores que estão na origem das diferenças entre os totais de receita e despesa (incluindo activos e passivos financeiros e, no caso da receita, o saldo da gerência anterior) dos mapas I e IV (Estado) e VI e IX (SFA) da proposta de lei OE/2012 e os totais que constam dos quadros III.3.15 (Estado) e III.3.20 (SFA):

Tabela 11 – Diferenças entre os mapas da proposta de lei e os quadros do relatório OE/2012
(em M€)

	Serviços Integrados		Serviços e Fundos Autónomos	
	Receita	Despesa	Receita	Despesa
Mapas da proposta de lei	Mapa I	Mapa IV	Mapa VI	Mapa IX
	40 731,5	188 481,2	35 530,7	35 108,3
Consolidação + Cativos (*)	-10,3	-114,6	-288,5	-288,5
Transf. FRDP	-	-	-1 600,0	-1 600,0
Quadros do relatório OE	Quadro III.3.15		Quadro III.3.20	
	40 721,2	188 366,6	33 642,2	33 219,8

Fonte: Relatório e Mapas da proposta de lei do OE/2012. | Nota: (*) Valores calculados por diferença. O montante de cativos diz apenas respeito às dotações de investimento.

¹⁷ 12,5% nos termos do n.º 1 do art. 3.º da proposta de Lei do OE/2012.

¹⁸ 59,59% nos termos do art. 14.º da proposta de Lei do OE/2012.

64 As dotações que constam no relatório da proposta do OE/2012 não se encontram líquidas das cativações sobre as despesas de funcionamento previstas na proposta de lei do OE/2012. Este procedimento contraria a prática seguida nos relatórios dos últimos orçamentos, uma vez que, relativamente às despesas de funcionamento, apenas foram reflectidos os cativos sobre as dotações da LPM. A aplicação das cativações previstas sobre as restantes despesas de funcionamento dos subsectores Estado e SFA no decurso da execução orçamental deverá contribuir para assegurar alguma margem de manobra no controle do nível da despesa pública. A UTAO não obteve resposta da DGO relativamente ao apuramento do montante total dos cativos que se encontram previstos na proposta de lei do OE/2012.

65 Contudo, o instrumento das cativações não tem vindo a revelar grande eficácia no controle da despesa pública. A título de exemplo, salienta-se que no biénio de 2009-2010 a taxa média de utilização dos cativos afectos à despesa do subsector Estado foi de aproximadamente 50%. Note-se que, mesmo no quadro de forte restrição orçamental verificado em 2010, marcado por um considerável reforço das cativações no âmbito do Decreto de Execução Orçamental¹⁹ e, posteriormente, da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, a taxa de utilização dos cativos excedeu os 40%, como se pode observar no quadro seguinte:

Tabela 12 – Taxa de utilização dos cativos no subsector Estado
(em M€)

	Cativos iniciais (*)	Cativos finais	Taxa utilização
2009	624,1	269,7	56,8%
2010	1 377,3	822,9	40,3%
Média	1 000,7	546,3	48,5%

Fonte: CGE/2010 e CGE/2011. | Nota: (*) Incluem os cativos previstos na lei do OE, no Decreto-Lei de Execução Orçamental e, no caso do ano de 2010, a cativação de 300 M€ a transferir do OE para empresas do sector empresarial do Estado, prevista na Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho.

¹⁹ Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de Junho.

III.6 Objectivos Orçamentais do OE/2012 numa perspectiva *Top-Down*

Esta abordagem pretende evidenciar os principais objectivos orçamentais compatíveis com o défice orçamental definido em contabilidade nacional, tendo como finalidade determinar o valor máximo da despesa do subsector Estado coberto por receitas gerais, igualmente compatível com aquele objectivo, assumindo como um dado os saldos dos restantes subsectores (Tabela 13 e Caixa 4).

66 A magnitude do esforço de ajustamento orçamental previsto para 2012 obrigará a uma redução do valor máximo da despesa efectiva do Estado em 5,9% equivalente a 1,4 p.p. do PIB. Em consonância com o objectivo de 4,5% do PIB para o défice orçamental em contabilidade nacional estabelecido para 2012 e com os saldos previstos para os restantes subsectores, o valor máximo da despesa efectiva do subsector Estado em contabilidade pública não poderá ultrapassar os 46 689,6 M€²⁰, sendo que 43 998,5 M€ têm um impacto no saldo orçamental dado corresponder a despesa com cobertura em receitas gerais. O valor máximo da despesa efectiva previsto para 2012 reflecte em termos nominais a diminuição de 2918 M€ face ao estimado para 2011, dos quais 2248,9 M€ correspondem à redução da despesa coberta por receitas gerais. Os restantes 669,1 M€ correspondem a despesa financiada por receitas próprias com impacte nulo no saldo global e no endividamento líquido global directo do Estado.

67 A integração no universo do OE/2012 das empresas públicas reclassificadas (EPR) explicam, em 2012, um défice das AP em contabilidade pública superior ao estimado para 2011. A aproximação do universo da contabilidade pública ao universo da contabilidade nacional resultante da aplicação da nova redacção da Lei de Enquadramento Orçamental²¹ permitiu esbater a elevada expressão das diferenças de universo registadas no passado. O impacto da integração das EPR (0,7 % do PIB), em 2012, implicou o aumento do défice apurado na óptica da contabilidade pública. Este ajustamento que anteriormente relevava as diferenças de universo na explicação da passagem da óptica da contabilidade pública à óptica da contabilidade nacional, conjugado com o facto de na previsão orçamental para 2012 não se registar a existência de operações *one-off*, contribuirá para que a divergência de valores do défice entre as duas ópticas, seja inferior 1,7 p.p. do PIB ao estimado para 2011.

68 Na óptica da contabilidade pública, os excedentes orçamentais a alcançar pelos subsectores da Administração Regional e Local e Segurança Social serão em parte determinantes, para absorver o impacto das empresas públicas reclassificadas no défice. O esforço de ajustamento orçamental a realizar pelos subsectores da Administração Regional e Local representará em 2012 uma melhoria de 0,5 p.p. do PIB. A alcançar-se este resultado, este subsector será o único²² no conjunto das AP apresentar uma melhoria do seu saldo orçamental, atenuando a exigência do esforço de consolidação orçamental a realizar pelo Subsector Estado.

²⁰ O valor máximo de despesa efectiva do Estado apurado não é comparável com o valor da despesa efectiva constante no Mapa VI da lei do OE, dado este incluir a transferência para o FRDP (1600 M€) e não se encontrar afectado de cativos.

²¹ Lei n.º 52/2011 de 13 de Outubro, Sexta alteração à Lei n.º 91/2001 de 20 de Agosto (lei de enquadramento orçamental)

²² Caso as empresas públicas reclassificadas não fossem integradas nos SFA, este subsector reflectiria uma melhoria de 0,1 p.p. do PIB

Tabela 13 – Objectivos Orçamentais do OE/2012

ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS (AP)	Milhões €			% do PIB		
	2011	2012	var. Anual	2011	2012	var. p.p. PIB
1. Saldo das AP (Óptica da Contab. Nacional)	-10.020,2	-7.556,9	2.463,3	-5,9	-4,5	1,4
2. Ajust. de passagem à Contabilidade Pública	3.601,1	735,3	-2.865,8	2,1	0,4	-1,7
Efeito do registo seg. a especializ. do exercício	746,3	-58,4	-804,7	0,4	0,0	-0,5
Ajustamento de diferença de Universo	2.324,3	693,0	-1.631,4	1,4	0,4	-0,9
Princípio da Neutralid. dos Fundos Comunitários	13,7	-8,6	-22,4	0,0	0,0	0,0
Outros Ajustamentos	516,8	109,4	-407,4	0,3	0,1	-0,2
3. Saldo das AP (Óptica da Contab. Pública) [(3)=(1)+(2)]	-6.419,1	-6.821,6	-402,5	-3,7	-4,0	-0,3
(a) Saldo dos SFA (do qual)	677,6	-281,0	-958,7	0,4	-0,2	-0,6
<i>Saldo das Empresas Públicas Reclassificadas (EPR)</i>		-1.188,9	-1.188,9	0,0	-0,7	-0,7
(b) Saldo do Adm. Regional e Local	-144,2	632,7	776,9	-0,1	0,4	0,5
(c) Saldo do Seg. Social	552,4	420,0	-132,4	0,3	0,2	-0,1
(3.1) Saldo do Subsector Estado [(3.1)=(3)-(a)-(b)-(c)]	-7.504,9	-7.593,3	-88,3	-4,4	-4,5	-0,1

SUBSECTOR ESTADO - Óptica da Contab. Pública	Milhões €			% do PIB		
	2011	2012	var. Anual	2011	2012	var. p.p. PIB
(e) Saldo do Subsector Estado	-7.504,9	-7.593,3	-88,3	-4,4	-4,5	-0,1
(f) Receita Efectiva	42.102,6	39.096,3	-3.006,3	24,6	23,1	-1,5
Receita Fiscal	34.158,8	35.159,1	1.000,3	19,9	20,8	0,8
Outra Receita Corrente	3.876,0	3.561,4	-314,6	2,3	2,1	-0,2
Receita de Capital	4.067,8	375,7	-3.692,1	2,4	0,2	-2,2
(g) Valor Máximo da Despesa Efectiva do Estado [(g)=(f)-(e)]	49.607,5	46.689,6	-2.918,0	29,0	27,6	-1,4
(h) Cobertura por Receitas próprias [(h)=(m)]	3.360,1	2.691,1	-669,1	2,0	1,6	-0,4
(i) Cobertura por Receitas gerais [(i)=(g)-(h)]	46.247,4	43.998,5	-2.248,9	27,0	26,0	-1,0
<i>Por Memória: Despesa Primária coberta por rec. geral</i>	<i>39.875,4</i>	<i>35.985,5</i>	<i>-3.889,9</i>	<i>23,3</i>	<i>21,3</i>	<i>-2,0</i>

Por Memória: Grandes Agregados da Despesa do Estado	Milhões €			2011/2012		
	2011	2012	var. Anual	VH	CTVH p.p.	var. p.p. PIB
(g) Valor Max. da Despesa Efectiva Estado [(g)=(j)+(k)+(l)+(m)]	49.607,5	46.689,4	-2.918,1	-5,9%	-5,9	-1,4
(j) Funcionamento em sentido estrito*	10.535,3	8.938,0	-1.597,3	-15,2%	-3,2	-0,9
(K) Investimentos	744,4	720,6	-23,8	-3,2%	0,0	0,0
(l) Dotações Específicas (sem Activos Financeiros)	34.967,6	34.339,8	-627,8	-1,8%	-1,3	-0,1
Serviço Nacional Saúde	8.251,8	7.498,8	-753,0	-9,1%	-1,5	-0,4
Lei de Bases da Segurança Social (LBSS)	6.721,3	6.457,2	-264,0	-3,9%	-0,5	-0,1
Juros e outros encargos da dívida	6.372,0	8.013,0	1.641,0	25,8%	3,3	1,0
Contrib. Financeira para CGA	4.186,2	3.946,5	-239,7	-5,7%	-0,5	-0,1
Finanças Locais (ao abrigo da LFL)	2.222,3	2.076,6	-145,7	-6,6%	-0,3	-0,1
Contribuição financeira para a UE	1.630,0	1.500,0	-130,0	-8,0%	-0,3	-0,1
Ensino Superior e acção social	1.140,0	917,4	-222,6	-19,5%	-0,4	-0,1
Desp. excepcionais (Cap.60) (sem dotação Provisional)	1.631,4	1.035,7	-595,7	-36,5%	-1,2	-0,3
Finanças Regionais (ao abrigo da LFR)	550,0	515,8	-34,2	-6,2%	-0,1	0,0
Educação pré-escolar	509,3	518,9	9,6	1,9%	0,0	0,0
Dotação provisional		400,0	400,0	0,0%	0,0	0,2
Lei da Programação Militar	278,2	230,7	-47,5	-17,1%	-0,1	0,0
Ensino part. e cooperativo	268,9	253,7	-15,2	-5,6%	0,0	0,0
Pensões de reserva das Forças Milit. e de Segurança	298,6	267,2	-31,4	-10,5%	-0,1	0,0
Encargos c/ saúde das Forças Milit. e de Segurança	164,8	101,6	-63,2	-38,4%	-0,1	0,0
Outras	742,8	606,6	-136,2	-18,3%	-0,3	-0,1
(m) Despesa com compensação em receita	3.360,1	2.691,1	-669,1	-19,9%	-1,3	-0,4

Fonte: Relatório do OE/2012. Cálculos da UTAO baseados na informação constantes no Quadro III.3.14 Grandes Agregados do Orçamento de Estado; III.3.20 Estimativa do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos e quadros dos Anexos relativos: às Contas das Administrações Públicas na óptica da contabilidade pública e óptica da contabilidade nacional; Passagem do Saldo em Contabilidade Pública para Contabilidade Nacional. Nota*: Por funcionamento em sentido estrito, entende-se, genericamente, o conjunto de despesas de funcionamento próprio dos serviços integrados, excluindo, assim, as dotações inscritas no orçamento de funcionamento, mas respeitantes a encargos específicos resultantes de Lei ou de outras vinculações externas, designados como — dotações específicas.

69 O défice máximo para o subsector Estado em contabilidade pública para 2012 é de 7593,3 M€, tendo em conta os objectivos de saldo orçamental definidos para os restantes subsectores das AP e a restrição máxima que o défice das AP pode assumir em contabilidade pública. Atendendo ao objectivo de défice do subsector Estado, a previsão de decréscimo da receita efectiva (1,5 p.p. do PIB) para 2012, derivada do facto de em 2011 a receita de capital ter beneficiado do efeito de inclusão de receitas de carácter excepcional e não repetível, obrigará em 2012 a uma redução do valor máximo da despesa efectiva do Estado em 1,4 p.p. do PIB. Neste valor máximo da despesa, a diminuição em 9,8% da despesa primária coberta por receitas gerais, equivalente a 2 p.p. do PIB, constituirá um objectivo mais ambicioso que o inicialmente avançado no DEO, o qual previa um redução de 7%.

70 Nos grandes agregados da despesa do Estado, a despesa de funcionamento prevista para 2012 explicará mais de metade da redução do valor máximo da despesa. No conjunto dos grandes agregados de despesa do Estado, a componente de funcionamento terá em 2012 uma redução de 1597,3 M€ (15,2%) equivalente a 0,9 p.p. do PIB. As dotações específicas que absorvem quase $\frac{3}{4}$ do limite da despesa e concentram o maior grau de rigidez dos encargos do Estado terão um contributo de redução para o limite da despesa que representará 0,1 p.p. do PIB. Esta aparente marginal redução é explicada pelo aumento dos juros e outros encargos da dívida pública (1 p.p. do PIB), que mais que anulam os efeitos de redução verificados nas dotações específicas destinadas: (i) ao Serviço Nacional de Saúde; (ii) ao capítulo 60-Despesas excepcionais, em particular nas comissões e outros encargos, e subsídios e indemnizações; (iii) à Lei de Bases da Segurança Social; (iv) à contribuição financeira para a CGA e União Europeia, entre outras. Sem impacto no saldo orçamental, a despesa financiada por receitas próprias terá uma redução equivalente a 0,3 p.p. do PIB.

IV Dívida Pública

71 A trajectória da dívida pública em 2012 será fortemente influenciada por factores exógenos. O programa de assistência financeira acordado em 2011 junto do FMI e da UE permitirá, à partida, assegurar as necessidades de financiamento até 2013 sem recurso aos mercados da dívida de longo prazo. Se, por um lado, este novo enquadramento garantirá uma relativa previsibilidade no que se refere à evolução da dívida pública, num contexto de fortíssimas restrições no acesso ao financiamento externo a custos suportáveis, por outro lado, existe um conjunto de factores exógenos, internos e externos, que pode influenciar decisivamente a trajectória que a dívida pública irá tomar. Desde logo, a eventual recapitalização do sistema bancário estará dependente de uma (mais que provável) reestruturação da dívida grega e, também, da capacidade dos bancos nacionais em garantir o reforço dos rácios de capital com recurso aos normais mecanismos de mercado. Este factor, isoladamente, origina uma margem de erro de 7,1 % do PIB de 2012 (12 mil M€) para a trajectória da dívida pública. Para além deste, existem outros factores com capacidade para influenciar a evolução da dívida pública, designadamente: as receitas de privatizações utilizadas na amortização de dívida e, em geral, as necessidades de financiamento do Sector Empresarial do Estado.

72 O programa de assistência financeira negociado com o FMI e UE não parece ter previsto as consequências das restrições de acesso ao financiamento por parte das empresas públicas. Com efeito, as dificuldades de financiamento com se que defrontou o Estado português foram extensíveis ao sector privado em geral, e às empresas públicas, em particular. Estas últimas gozavam amplamente de um acesso privilegiado ao mercado de financiamento por via de garantias pessoais concedidas pelo Estado que lhe conferiam um risco mais baixo. O novo contexto restritivo veio condicionar também a capacidade de refinanciamento das empresas públicas. Neste sentido, o Estado português viu-se obrigado a conceder empréstimos ao longo de 2011 para satisfazer as necessidades de refinanciamento e as necessidades que decorreram, em alguns casos, da actividade corrente deficitária. Este novo enquadramento não deixará de ter implicações em 2012.

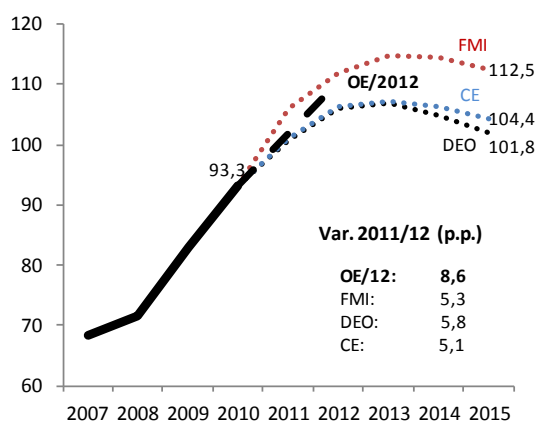
73 A redefinição do Sector Empresarial do Estado pode vir também a condicionar a trajectória da dívida pública em 2012. São variadas as implicações para a trajectória da dívida pública que resultam do novo contexto económico-financeiro. No caso das empresas que já se encontram no perímetro de consolidação das administrações públicas não parecem existir implicações de maior, uma vez que a sua dívida já estará contabilizada. Porém, a redefinição do Sector Empresarial do Estado vem colocar dificuldades adicionais. Por exemplo, a fusão de duas empresas, uma das quais se encontre dentro do perímetro de consolidação, pode resultar no surgimento de uma nova empresa que, pela relação entre os seus custos e as suas receitas mercantis, passe a consolidar no sector das administrações públicas, levando consigo os passivos da empresa que se encontrava fora do perímetro. Outro exemplo é o seguinte: a mera concessão de uma nova garantia a uma empresa com dificuldades de tesouraria, mas também de solvabilidade questionável, poderá dar origem à assunção de todos os passivos dessa empresa (à semelhança da empresa SESARAM) pela aplicação das regras da contabilidade nacional seguindo

um critério de prudência. Por fim, um último exemplo: a necessidade de reestruturar algumas empresas previamente à sua privatização poderá obrigar o Estado a incorrer em despesas adicionais não antecipadas, tendo para tal de recorrer a financiamento adicional.

74 As actuais projecções apontam para uma trajectória marcadamente ascendente do rácio da dívida pública no PIB em 2012. Não obstante todos os factores condicionantes que envolvem a trajectória da dívida pública, as projecções do MF parecem contemplar uma parte substancial dos riscos ascendentes que seriam apontados à partida a uma projecção mais convencional (tal como por exemplo a apresentada no DEO). A dívida pública deverá continuar a apresentar uma tendência ascendente em 2012, ano em que atingirá os 110,5% do PIB (era de 106,1% no DEO) (Gráfico 13). Comparativamente a outras projecções, a trajectória traçada pelo MF revela-se mais cautelosa que a projectada pela CE, mas um pouco menos conservadora que a do FMI (para o conjunto do período 2011-2012).

Gráfico 13 – Evolução da Dívida Pública

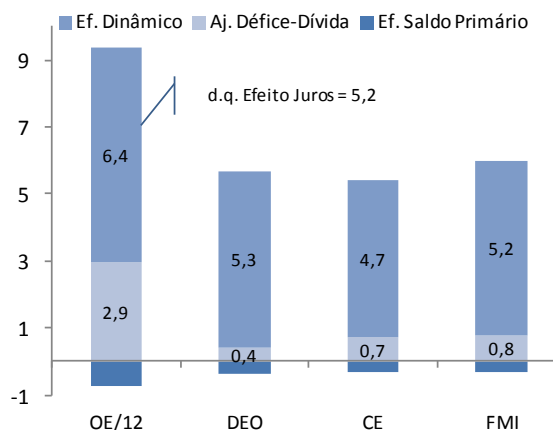
(em percentagem do PIB e variação em pontos percentuais)



Fontes: MF (Relatório do OE/2012 e Documento de Estratégia Orçamental / Agosto 2011), Banco de Portugal (Contas Nacionais); CE (*The Economic Adjustment Programme for Portugal First Review - Summer 2011*) e FMI (*Portugal: First Review Under the Extended Arrangement - Staff Report | September 2011*).

Gráfico 14 – Projecções para a dinâmica da dívida em 2012

(em pontos percentuais do PIB)



Fontes: MF (Relatório do OE/2012 e Documento de Estratégia Orçamental / Agosto 2011); CE (*The Economic Adjustment Programme for Portugal First Review - Summer 2011*) e FMI (*Portugal: First Review Under the Extended Arrangement - Staff Report | September 2011*).

75 De acordo com o relatório do OE/2012, a variação total do rácio da dívida em 2012 será de 8,6 p.p.. O MF apresenta uma estimativa para o efeito dinâmico (vulgo “bola-de-neve”) de 6,4 p.p. (Gráfico 14). Neste efeito inclui-se o contributo dos juros, que é de 5,2 p.p., sendo o restante explicado pelo efeito da variação nominal do PIB (1,2 p.p.), o qual concorre para o aumento da dívida pelo facto de se esperar para 2012 uma diminuição do produto, não só a preços constantes, mas também a preços correntes. A conjugação destas duas hipóteses na projecção – a existência de encargos mais elevados com juros e a redução mais acentuada do produto – conduz a um efeito dinâmico mais forte que o considerado pela CE e pelo FMI, cujas projecções foram elaboradas em Agosto aquando da primeira avaliação regular do programa.

76 No OE/2012 considera-se a utilização de um montante substancial dos fundos destinados à recapitalização dos bancos, os quais contribuem para o aumento do rácio da dívida no PIB em 4,7p.p. em 2012. Esta opção materializa-se num maior ajustamento défice-dívida. De notar que a utilização daqueles fundos poderá vir a ser desnecessária, caso as instituições bancárias revelem a capacidade de aumentar os seus rácios de capital próprio recorrendo directamente ao mercado. Das três entidades, o FMI foi aquele que adoptou a projecção mais cautelosa, tendo antecipado para 2011 a utilização de uma parcela significativa do montante destinado à recapitalização do sector bancário e tendo admitido a necessidade de financiamentos adicionais para fazer face a outras despesas sem impacte no défice (tal como por exemplo em activos financeiros). Em consequência destas opções, a projecção do FMI, das três apresentadas, é aquela que apresenta uma perspectiva mais negativa para a dinâmica da dívida pública.

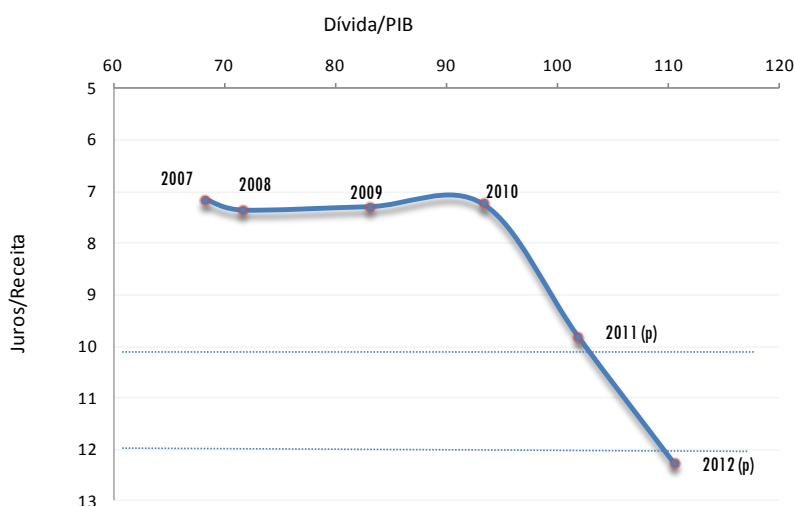
77 A utilização das receitas de privatizações na amortização da dívida pública será relevante para a trajectória da dívida em 2012 e constitui um dos principais riscos caso não se concretize. As receitas das privatizações são usadas maioritariamente para efeitos de amortização de dívida pública. No OE/2012 está prevista a utilização de 4 mil M€ para este efeito, o equivalente a 2,4% do PIB. Este montante contribuiria para a redução do ajustamento entre o défice e a dívida, compensando parcialmente o efeito causado pela utilização dos fundos para a recapitalização dos bancos. Contudo, não será de ignorar as dificuldades que poderão advir com a concretização destas operações em condições favoráveis no contexto actual, com o consequente impacto nos montantes arrecadados. Exemplos destas dificuldades têm sido as sucessivas revisões aos montantes esperados para o encaixe com as privatizações, desde, pelo menos, o previsto no OE/2011. Face ao considerado no DEO em Agosto deste ano, o OE/2012 prevê um encaixe cerca de três vezes menor para 2011 e duas vezes e meia mais elevado para 2012. Acresce às dificuldades causadas pelo contexto económico-financeiro actual, a (eventual) necessidade de reestruturar as empresas e/ou a (eventual) assunção de passivos pelo Estado, previamente à sua privatização.

78 A transferência dos fundos de pensões da banca terá impacto também na dívida pública por via da consolidação dos títulos de dívida pública portuguesa. Para aferir os limites definidos no tratado de Maastricht convencionou-se utilizar um conceito de dívida que, entre outras características, possibilita a consolidação dos títulos de dívida pública que se encontram na carteira de entidades que pertencem ao sector das administrações públicas. Desta forma, a transferência de fundos de pensões cuja carteira seja composta por Obrigações do Tesouro ou outra forma de dívida pública portuguesa terá como consequência, não só a diminuição do défice público (sob determinadas condições, nomeadamente se esse fundo estiver devidamente capitalizado), mas também a redução da dívida pública por via da consolidação daquela carteira (a valor nominal). Por este motivo, a transferência dos fundos de pensões dos bancos, nas condições referidas, pode contribuir para a redução da dívida pública. Porém, a transferência de um montante tão significativo comporta riscos acrescidos, uma vez que a transformação de activos diversos (de liquidez variável) em títulos de dívida pública portuguesa, previamente à transferência dos fundos de pensões, não será de execução fácil e pode originar a assunção de perdas acrescidas caso existam imparidades entre o valor inscrito na carteira e o valor de mercado desses activos.

79 A trajectória da dívida pública não é indiferente para efeitos da monitorização do financiamento ao abrigo do PAF. No âmbito do memorando técnico de entendimento (TMU) foram definidos diversos limites quantitativos (*Quantitative Performance Criteria*) que não deverão ser ultrapassados e que serão monitorizados regularmente pelo FMI e pela CE. Para 2011 o limite é de 175,9 mil M€ e para 2012 é de 189,4 mil M€, este último ainda como objectivo indicativo. O cumprimento do objectivo em 2012 não parece estar comprometido²³, a concretizar-se a trajectória prevista e as hipóteses subjacentes ao Relatório do OE/2012, uma vez que o 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 Fundo Europeu de Estabilização Financeira (do final de Setembro em diante).

Gráfico 15 – Debt Affordability

(em percentagem)



Fontes: MF (Relatório do OE/2012) e cálculos UTAO.

Notas: Quanto mais baixa a trajectória da curva, maior o peso da dívida e menor *affordability* dos encargos da mesma. A título de exemplo, a banda limite usada por uma agência de notação de rating para considerar a notação Aaa encontra-se entre 10% e 12%.

80 O acréscimo previsto para os juros e a diminuição prevista para a receita total agravam o indicador de “comportabilidade da dívida”. Em termos de *debt affordability*, medida pela proporção da receita total das administrações públicas destinada a suportar o pagamento dos juros da dívida, verificar-se-á uma deterioração em 2012, à semelhança do estimado para 2011. A deterioração prevista para 2012 neste indicador resulta do acréscimo das despesas com juros (em mais 600 M€ face ao estimado no DEO) e, sobretudo, da diminuição prevista para a receita total (em 1250 M€ face ao referido documento). Assim sendo, é de realçar que os juros passarão a corresponder a mais de 12% da receita total, um valor que é normalmente considerado como dificilmente comportável (sem um programa de assistência financeira que assegure o financiamento). A evolução deste indicador diverge do projectado pela CE/FMI e também do DEO, que embora perspectivassem uma deterioração até 2014, não previam que o rácio atingisse

²³ Sobre 2011 remete-se para a Informação Técnica n.º 23/2011 da UTAO relativa às contas nacionais das administrações públicas do 1.º semestre de 2011.

valores superiores a 12% em 2012, tal como sucede agora com as projecções apresentadas no Relatório do OE/2012. Refira-se que se trata de um indicador particularmente escrutinado por parte das agências de notação de risco (*rating*), a par de outros parâmetros relacionados com a maturidade da dívida (e consequente necessidade de refinanciamento a curto prazo), que no seu conjunto são determinantes para a classificação de risco da dívida soberana.

81 O financiamento do FMI em moeda estrangeira comporta um risco cambial que colocará uma pressão adicional sobre a gestão da dívida pública. Prevê-se que os empréstimos a conceder pelo FMI ao abrigo do PAF venham a atingir cerca de 21 mil M€ no final de 2012.²⁴ Este montante é expresso em moeda estrangeira e representará mais de 10% da dívida pública directa do Estado, ultrapassando assim o limite estipulado no artigo 91.º da PPL do OE/2012, que fixa naquela percentagem a exposição cambial a moedas diferentes do euro (de notar, porém, que o cabaz de DSE é também composto por euros). Para diminuir a exposição cambial o IGCP será forçado a contratar instrumentos derivados de cobertura do risco cambial (*currency swaps*) num contexto de mercado adverso em que, refere-se no Relatório do OE/2012 (pág. 125), as contrapartes se têm revelado pouco disponíveis para efectuar estas operações. Caso, num cenário extremo em que não fosse possível fazer qualquer cobertura cambial adicional dos empréstimos do FMI, o limite legal da PPL do OE/2012 seria ultrapassado em cerca de 1 p.p.. A respeito do risco cambial que envolve a detenção de valores consideráveis de dívida em moeda estrangeira, o Relatório do OE/2012 refere que em resultado de uma depreciação em 10% do euro face aos DSE a dívida directa do Estado no final de 2012 aumentaria aproximadamente 1,5 mil M€ (0,9 p.p. do PIB).

Caixa 2 – Limites legais ao financiamento do Estado

O artigo 88.º da PPL de OE/2012 autoriza um aumento do endividamento líquido global directo para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado para 2012, incluindo os serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira, no montante de 13,89 mil M€ (8,2% do PIB). Com base na informação constante no mesmo Relatório, estima-se um aumento do endividamento líquido do Estado (definido como emissões no ano civil deduzidas das amortizações e anulações de dívida fundada) de 16,4 mil M€. Consequentemente, o montante da autorização proposta no articulado incorpora uma margem de segurança de 15% (2,5 mil M€) face ao acréscimo de endividamento líquido do Estado. O articulado da PPL (artigo 92.º) autoriza a emissão de dívida flutuante, estando o montante acumulado de emissões vivas em cada momento sujeito ao limite máximo de 30 mil M€ (o que representa um aumento face aos 25 mil M€ de limite máximo autorizado no ano anterior).

Ao montante atrás referido acresce a autorização constante no artigo 96.º para um aumento adicional de endividamento líquido global directo até ao montante de 12 mil M€ para reforço da estabilidade financeira e disponibilização de liquidez nos mercados financeiros. No mesmo âmbito podem ser concedidas garantias pessoais do Estado até ao limite de 29,92 mil M€ (era de 20,2 M€ em 2011), nos termos do artigo 95.º.

De acordo com a informação constante no Relatório, as emissões brutas de dívida directa do Estado (para financiar as necessidades de financiamento e as amortizações de dívida de 2012) ascenderão a 48,3 mil M€ (28.5% do PIB). Neste montante estão incluídos os empréstimos concedidos pelas organizações internacionais num total de aproximadamente 30.3 mil M€.

²⁴ O FMI concede os seus empréstimos aos países sujeitos a assistência financeira em moeda estrangeira, designadamente em DSE (Direitos de Saque Especiais / *Special Drawing Rights*). Esta “moeda” do FMI é, na verdade, um cabaz de moedas composto por Dólares Americanos, Ienes Japoneses e libras esterlinas e o próprio euro.

V Identificação dos riscos

RISCOS E INCERTEZAS PARA A CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL

82 A concretização do objectivo orçamental para 2011 dependerá crucialmente no montante de receitas extraordinárias a obter com a transferência de fundos de pensões. O encaixe previsto com essa transferência foi reforçado face previsto no DEO de Agosto. A revisão em alta da utilização de medidas temporárias encontra-se em linha com a conclusão retirada pela UTAO na análise à execução orçamental do 1.º semestre, a qual concluiu: «O défice das administrações públicas ascendeu a 6995,4 M€ no 1.º semestre de 2011, o equivalente a 8,3% do PIB, ficando assim a apenas 3072,6 M€ do limite definido no Programa de Assistência Financeira para o conjunto do ano de 2011. Assim sendo, a dimensão do ajustamento orçamental requerido no segundo semestre comporta um risco não negligenciável para o cumprimento do limite do programa, o qual poderá exigir o recurso a medidas adicionais.» Ainda relativamente às medidas temporárias, o relatório da proposta de OE/2012 confirmou também o risco identificado, pela UTAO, para a não concretização integral das receitas de concessões. Estas tinham sido significativamente revistas em alta no DEO, tendo merecido reparos da UTAO. Efectivamente, o relatório da proposta de OE/2012, tem subjacente um montante de receitas de concessões inferior, não só aquele montante previsto no DEO, mas igualmente inferior ao constante no orçamento inicial para 2011 e ao previsto no PAF. De notar que uma tão forte revisão de um encaixe extraordinário, em tão curto espaço de tempo, dos efeitos de uma medida dependente de decisões governamentais, não contribui para reforçar a credibilidade da programação orçamental portuguesa.

83 Uma parte significativa da necessidade de consolidação orçamental (e dos desvios na execução do OE/2011) decorre da acumulação de situações de insustentabilidade que as restrições de financiamento da economia portuguesa evidenciaram. Em primeiro lugar, decorre da permanente acumulação de necessidades de financiamento, não tendo Portugal apresentado um único excedente orçamental nos últimos 34 anos, nem saldos primários de dimensão suficiente para impedir o agravamento do rácio de dívida pública.²⁵ Com efeito, a acumulação de dívida pública daí resultante tornou-se mais premente com a redução do ritmo de crescimento da economia desde o ano 2000, que induziu um efeito dinâmico negativo sobre o rácio da dívida pública. Em segundo lugar, a difícil situação financeira do sector empresarial do Estado, Local e Regional, conjugada com o processo de desorçamentação que tem vindo a ser seguido, tem vindo a potenciar riscos para a execução orçamental.

84 Existe assim um conjunto de riscos para a execução orçamental que não decorrem do que poderia ser designado por “execução normal” do orçamento, mas antes da acumulação de outro tipo de responsabilidades e desequilíbrios, são exemplo:

²⁵ Abstraindo dos ajustamentos défice-dívida, o saldo primário foi inferior ao valor que permitiria estabilizar o rácio de dívida no produto nos períodos 1978-1987, 1997-2001, 2004-2007 e 2009-2010.

- a. **Os aumentos de capital destinados aos hospitais-empresa** que se encontram fora do perímetro de consolidação de contas nacionais. Estes têm vindo a ser reclassificados enquanto transferências de capital com impacto no défice do ano em que o aumento de capital ocorre. Essas necessidades de reforço de capital decorrem de défices de exploração que não influenciam as contas nacionais das administrações públicas nos anos em que são gerados, mas, em bloco, no ano em que se torna necessário reforçar o capital de um hospital deficitário.
- i. Por se situarem fora das administrações públicas, parte das necessidades de financiamento destas entidades não são contabilizadas no défice público.
 - ii. Contudo, a acumulação de dívidas por parte dos Hospitais EPE terá, a prazo mais ou menos curto, com elevado grau de probabilidade, um impacto no défice orçamental.
 - iii. O elevado montante da dívida dos Hospitais EPE e a sua débil situação financeira fazem com que, na avaliação da CE, “não seja provável que os Hospitais EPE sejam capazes de encontrar os recursos necessários para pagarem as suas responsabilidades em atraso. Se e quando as administrações públicas (Governo) tiver de efectuar transferências de capital para pagar esses atrasados, essa transferência irá aumentar o défice tanto na óptica de caixa como de compromissos”.²⁶
- b. **Em geral o sector empresarial público**, que tal como reconhecido no relatório da proposta de lei, «(...) cuja dimensão, em termos do volume de responsabilidades efectivas ou contingentes para o Estado, representa um risco muito significativo para os objectivos de consolidação das finanças públicas.» (pág. 117)
- c. **A concessão de garantias a empresas públicas (fora do perímetro) não viáveis**, que de acordo com as regras de contas nacionais obrigam a reclassificar de imediato todo o *stock* de dívida garantida existente dessa empresa enquanto dívida pública, independentemente de essas garantias serem ou não exercidas, tendo impacto no défice e na dívida pública. Um exemplo recente é o caso da SESARAM. A dívida garantida do Estado às empresas públicas não financeiras fora do universo das administrações públicas ascendia a 4657 M€ (2,7% do PIB) em Julho de 2011, de acordo com a DGTF.
- i. A propósito das necessidades de financiamento do SEE, o relatório refere na pág. 127 a possibilidade de se vir a ampliar este risco ao afirmar que «As empresas poderão solicitar a concessão de garantias, tendo por finalidade melhorar o acesso ao financiamento, sendo que a dotação considerada pode revelar-se insuficiente. Às EPR poderão ser concedidos empréstimos do Tesouro.»
 - ii. O risco identificado no relatório acima citado (insuficiência da dotação) não é o mais relevante, mas sim as consequências da solução preconizada para melhorar o acesso ao financiamento do sector empresarial. Em termos de contas nacionais, se para melhorar esse acesso forem concedidas novas garantias a empresas fora do perímetro (entidades não EPR) sem viabilidade económica, a totalidade do *stock* de garantias já existente será reclassificado em dívida pública (de notar que a empresa CP tem um total de dívida garantida equivalente a 0,7% do PIB).
- d. **A execução de garantias já existentes** a entidades fora do perímetro terá impacto no défice e na dívida pública.

²⁶ No original: «Given their weak financial position, it seems unlikely that these hospitals will be able to find resources on their own to repay arrears. If and when the general government has to make a transfer to pay the arrears, this will increase the deficit both in cash and accruals terms.»

- e. **A concessão de empréstimos a empresas públicas (fora do perímetro) não viáveis economicamente**, configura uma transferência de capital com impacte no défice orçamental. Este risco decorre da existência de um elevado *stock* de dívida destas empresas, que em parte beneficia de garantias do Estado e, sobretudo na dificuldade de renovação dessa dívida nas actuais condições de mercado. Caso uma empresa pública não consiga renovar parte do seu *stock* de dívida e recorra a um empréstimo do Estado, se essa empresa for considerada sem viabilidade económica, esse empréstimo contará para o apuramento do défice em contas nacionais. Neste contexto, prevê-se que o SEE tenha uma necessidade de renovação de créditos de 3,5 mil M€ entre Agosto e Dezembro de 2011, de acordo com o FMI. O relatório da proposta de lei do Orçamento refere que para 2012 as necessidades previsionais de refinanciamento ascenderão a 4460 M€ (2,6% do PIB) e as novas necessidades de financiamento, antes de ser levados em linha de conta os cortes de alguns subsídios de férias e natal, de 1950 M€ (1,2% do PIB), o que totaliza um total de necessidades brutas de financiamento de 6410 M€ (3,8% do PIB) em 2012. O relatório refere ainda que «a forma de refinanciamento das responsabilidades que se vencem no último trimestre de 2011 podem, caso financiadas a curto prazo, representar necessidades adicionais de financiamento no próximo exercício económico» (pág. 127).
- f. **Os empréstimos concedidos às empresas fora do perímetro de consolidação durante 2011 terão de ser reembolsados até ao final de 2011** de forma a não terem impacte no défice de 2011. A este respeito o Senhor Secretário de Estado do Orçamento referiu em audição parlamentar que os empréstimos estatais já teriam sido revertidos.
- g. **Uma partilha de riscos desequilibrada entre o sector público e o privado nas Parcerias Público-Privadas**, que se tem reflectido em avultados encargos com reequilíbrios financeiros das concessionadas, bem como em sucessivas revisões do custo esperado dos encargos do Estado.
- h. **Eventuais novos alargamentos do perímetro de consolidação de contas nacionais**, em resultado de não cumprimento da regra de obtenção de suficiente receita mercantil. Um exemplo recente ocorreu na revisão de base de contas nacionais, em Junho de 2010, com a integração da RTP e um conjunto de outras empresas de menor dimensão. Em Abril de 2011, verificou-se uma nova integração de empresas públicas de transporte Metro de Lisboa, Metro do Porto e REFER (com impacto de 0,5% do PIB no défice e 6,8% do PIB na dívida pública), bem como de 3 PPP do Continente.
- i. **A reestruturação prevista do sector empresarial público**. Não obstante o objectivo de repor o equilíbrio operacional, a reestruturação das empresas poderá envolver alguma forma de assunção de passivos por parte das administrações públicas, quer em resultado de fusões entre empresas dentro e fora do perímetro, quer para permitir o equilíbrio financeiro das empresas envolvidas. Por exemplo, o *Plano Estratégico dos Transportes* envolve a fusão das empresas prestadoras de transportes na Área Metropolitana de Lisboa e Porto, o que implica integrar as empresas CARRIS e STCP, com capital próprio negativo de 776 M€ e 276 M€, respectivamente. Essas empresas que se encontram fora do perímetro de consolidação, serão fundidas com as empresas de Metropolitano de Lisboa e Porto, respectivamente, as quais já se encontram dentro do perímetro de consolidação. Assim, o processo de fusão influenciará directamente a conta das administrações públicas em contabilidade nacional, consoante as empresas que resultem da fusão fiquem fora ou

dentro do perímetro. A dívida poderá ainda ser afectada caso o Estado assumira alguns passivos:

- i. O relatório da proposta de lei refere explicitamente (pág. 128) que no caso das empresas em liquidação, existem passivos não devidamente identificados ou acautelados que poderão envolver um esforço financeiro acrescido do Estado.
 - ii. O relatório é omissivo relativamente ao risco para o défice e para a dívida resultante da reestruturação do sector empresarial, acima identificado pela UTAO.
 - iii. Neste domínio refira-se que para efeitos da avaliação do cumprimento dos objectivos do PAF, não é claro se esses impactes serão ou não levados em conta, atendendo a que o objectivo último previsto no Memorando de entendimento é o de assegurar um défice inferior a 7645 M€ (4,5% do PIB) em 2012, presume-se que na óptica das contas nacionais, sem qualquer ajustamento.²⁷ Já relativamente aos "*Quantitative Performance Criteria*", definidos na óptica de caixa, o memorando técnico de entendimento refere alguns ajustamentos para o apuramento do *Consolidated General Government Cash Balance* relativamente à aquisição de activos financeiros ao abrigo da estratégia de reestruturação no âmbito do PAF.²⁸ Trata-se de um aspecto que beneficiaria de clarificação.
- j. **A nacionalização do BPN.** Esta nacionalização terá um custo directo acumulado no saldo orçamental de 1,3% do PIB no conjunto dos anos de 2010 e 2011, tomando como boa a projecção do MF para 2011. Adicionalmente, em 2012 e anos seguintes as sociedades veículo BPN originarão encargos com juros de 323 M€ por ano (0,2% do PIB de 2012). No total o impacto no défice público suplantarà o valor do corte de subsídios de férias e de Natal de alguns funcionários públicos e pensionistas, avaliados em 1,2% do PIB (2016 M€). O impacto na dívida pública foi de 2,2% do PIB em 2010.
- k. **Os custos com a eventual recapitalização da banca,** cujo financiamento se encontra garantido até 12 000 M€ ao abrigo do PAF, mas que terá custos em termos de juros e consequentemente de défice público. Dependendo da configuração legal deste tipo de apoio, o Estado poderá vir a ser ressarcido destes custos e do risco que estará a assumir.
- l. **A transferência dos fundos de pensões da banca não será fácil de concretizar em 2011.** A dificuldade advém da complexidade deste tipo de operação, das características dos activos e da eventual existência de imparidades entre o valor contabilístico dos activos e o seu valor de mercado, caso estes fossem transaccionados de imediato.

85 Quanto a riscos da execução "normal" de 2012 identificam-se os seguintes:

- a. **O abrandamento da actividade económica mundial, em particular da área do euro, terá consequências significativas no esforço de consolidação orçamental.** Tal como referido no ponto relativo ao cenário macroeconómico, o abrandamento da actividade económica mundial terá consequências significativas na evolução do PIB nacional, com

²⁷ Ver "*Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality*", 1.ª actualização de 1 de Setembro de 2011. Não foram disponibilizadas traduções oficiais para português.

²⁸ O ponto 6 do Technical Memorandum Of Understanding, de 1 de Setembro de 2011, na definição do "Floor on the Consolidated General Government Cash Balance (Performance Criterion)" dispõe que: «The net acquisition of financial assets for policy purposes, including loans and equity participation will be recorded as cash expenditures, except for transactions related to the banking sector support and restructuring strategy under the Program.»

reflexos ao nível da despesa (pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos) e da receita (por via da menor cobrança de impostos).

- b. **Parte da redução do défice encontra-se sustentada na previsão de uma melhoria em 0,8 p.p. do PIB do saldo da Administração Regional e Local.** O OE/2012 prevê um excedente de 0,3% do PIB. Contudo, os orçamentos das autarquias e regiões são aprovados pelos próprios e não no Orçamento do Estado que apenas dispõe o montante de transferências para esses subsectores. Nas regiões autónomas, o risco de aumento das necessidades líquidas de financiamento e agravamento da dívida deste subsector incidem nomeadamente na reclassificação da totalidade da dívida garantida de empresas regionais em situação económico-financeira deficitária, decorrente da concessão de elevadas garantias pelo governo regional, bem como assunção pelo mesmo da totalidade do passivo de empresas públicas em situação económico-financeira deficitária. No subsector da administração local, a suspensão na proposta de lei do OE/2012 da aplicação do regime de excepção consagrado na Lei de Finanças Locais (LFL), que contribuirá para contrair o nível de despesa de capital dos municípios, poderá não ser suficiente, num contexto em que a aplicação dos limites de endividamento consagrados na LFL para as autarquias, não tem mostrado de todo compatível com o objectivo de défice em contas nacionais. A existência de um perímetro de consolidação diferente para efeitos de cumprimento dos limites de endividamento daquele que é considerado relevante em contas nacionais, poderão continuar a justificar uma transferência de despesa dos municípios, para outras entidades da administração local. Este expediente poderá elevar as necessidades de financiamento de um subsector cada vez mais pressionado pelo risco de incumprimento dos objectivos de redução das dívidas em atraso, perante uma capacidade de acesso a crédito na banca que agravará a regularização de dívidas comerciais.
- c. **Os riscos decorrentes da obtenção da receita fiscal prevista no relatório.**

86 Relativamente ao apuramento de riscos é de louvar a inclusão de um novo capítulo no relatório da proposta de OE/2012 que identifica alguns riscos para a concretização das previsões do Ministério das Finanças (secção III.9 do relatório).

VI ANEXOS

VI.1 Caixas

Caixa 2 – Ajustamentos efectuados – efeitos das medidas temporárias e one-offs

Por forma a melhorar a interpretação económica da evolução dos principais agregados orçamentais a UTAO procedeu a um conjunto de ajustamentos, tendo retirado quer as medidas temporárias, quer operações com efeitos *one-off*, independentemente de as mesmas se revestirem ou não de natureza temporária. Nem todas as operações aqui excluídas contribuíram para reduzir o défice das AP. Os ajustamentos correspondem a:

2007: Concessão da Barragem do Alqueva.

2008: (i) Concessões do domínio hídrico e rodoviárias, (ii) amortização do défice tarifário da REN.

2009: Antecipação reembolsos de IVA.

2010: (i) Imposto sobre a repatriação de capitais (RERT); (ii) Transferência de responsabilidades dos fundos de pensões da PT para a CGA; (iii) Aquisição de material militar de sub-superfície; (iv) Contribuição para a UE devido à revisão do Rendimento Nacional Bruto (RNB); (v) Concessões de recursos hídricos e fotovoltaicos; (vi) garantia do BPP; (vii) imparidades do BPN.

2011: (i) Sobretaxa extraordinária em sede de IRS; (ii) Transferência de Fundos de Pensões; (iii) Concessões e outras vendas; (iv) Recapitalização do BPN (efeito líquido).

2012: Impacte da sobretaxa extraordinária em sede de IRS de 2011.

Caixa 3 – Sustentabilidade Financeira da Segurança Social

Em 2012 o sector da Segurança Social reduzirá a sua capacidade líquida de financiamento em 136 M€ face à estimativa apresentada para 2011. De acordo com a estimativa do OE/2012 a Segurança Social atingirá, em 2011, um saldo positivo (capacidade líquida de financiamento) na ordem de 592 M€. Para 2012 a previsão do OE/2012 para este sector é de 456 M€ (menos 136 M€ que no ano anterior). Este resultado tem por base dois efeitos:

- Uma redução prevista do nível da receita corrente em cerca de 130 M€ (-73 M€ nas contribuições sociais e -51 M€ nas outras receitas correntes);
- A manutenção do nível de despesa verificado no ano anterior, alterando-se contudo a composição da mesma em 2012, através de uma redução de 342 M€ na despesa de capital e um aumento de 350 M€ na despesa corrente. Neste aspecto as prestações sociais assumem um papel de destaque apresentando um aumento de despesa de 307 M€ face a 2011.

Dada a importância deste sector, do impacto orçamental que tem no conjunto das AP e das medidas recentemente implementadas e as propostas para 2012, apresentamos de seguida um resumo das que consideramos terem maior impacto orçamental em 2011 e 2012 bem como das projecções do relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social de 2012.

Relatório Sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social de 2012: 2010-2050

Este relatório apresenta algumas projecções de longo prazo sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social num horizonte temporal até 2050. Para o efeito considera um conjunto de pressupostos demográficos e económicos que sintetizamos de seguida:

Cenário demográfico:

- Face a 2011 considera uma forte revisão em baixa do total da população residente em Portugal entre 2010-2050 (por alteração do fluxos migratórios). Assim, espera-se uma redução da população activa e, consequente, o agravamento do rácio de dependência dos idosos no período 2010-2050;
- Para este resultado contribui também um novo aumento da esperança média de vida aos 65 anos.

Cenário Macroeconómico:

- No curto e médio prazo foi utilizado o cenário macroeconómico definido pelo Governo no DEO 2011-2015; para o período subsequente considerou-se o cenário macroeconómico de longo prazo elaborado pela Comissão Europeia no âmbito do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento (AWG); as principais diferenças face ao cenário considerado no ano 2011 referem-se a:
 - i) uma projecção inferior para a evolução real do PIB (abaixo dos 2% até 2050);
 - ii) estagnação do crescimento do nível de emprego até 2015; após este período a variação média anual projectada será de 0,4% até 2030, altura a partir da qual se projecta uma descida acentuada do nível de emprego até 2050;
 - iii) revisão em alta da taxa de desemprego (acima de 10% até 2025) e uma taxa de desemprego estrutural de cerca de 7,3%;
 - iv) desaceleração do ritmo de crescimento dos salários reais;
- Considerou-se uma taxa de inflação anual constante de 2% a partir de 2016;

Resultado das Projecções 2010-2050:

- A projecção elaborada aponta para a manutenção de saldos positivos do subsistema previdencial até ao início da década de 30. Após este período e até 2050 será necessário recorrer ao Fundo Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).
- Entre 2011 e o início da década de 30 prevê-se um crescimento da dotação final do FEFSS, de 5,8% PIB em 2011 para 10,5% PIB em 2030, decrescendo daí em diante, em consequência dos saldos negativos gerados, atingido 2,5% PIB em 2050.
- A receita de contribuições e quotizações terá um crescimento mais moderado no longo prazo, em resultado da evolução menos favorável do nível de emprego, dos salários e de um cenário mais desfavorável no que respeita ao volume de força de trabalho disponível;
- As prestações imediatas substitutivas do rendimento do trabalho, a evolução das prestações com o subsídio de desemprego e de apoio ao emprego tendem a evoluir de forma mais controlada devido a:
 - i) Maturação de um conjunto de alterações introduzidas em 2010
 - Limitação das prestações de desemprego a 75% da remuneração de referência líquida;
 - Flexibilização do regime de acumulação de rendimentos com prestações de desemprego
 - Alteração às regras de aceitação de emprego conveniente e suspensão de regimes temporários
 - ii) Introdução de novas regras a partir de 2012
 - Redução do prazo contributivo para acesso ao subsídio de desemprego de 15 para 12 meses
 - Redução do período máximo de concessão do subsídio para 18 meses
 - Introdução de um limite máximo ao valor da prestação equivalente a 2,5 vezes o IAS
 - Redução do valor da prestação ao fim de 6 meses
 - Majoração do subsídio a casais desempregados com filhos a cargo.
- Relativamente às projecções avançadas anteriormente prevê-se um crescimento menos acentuado das pensões de sobrevivência. As pensões por velhice continuam a apresentar um crescimento, embora de forma menos acentuada a partir de 2040.

Caixa 4 – Abordagem *Top-Down* numa perspectiva orçamental.

Esta abordagem constitui um importante instrumento para aferição do nível máximo de despesa efectiva do subsector Estado coberta por receitas gerais compatível com os objectivos orçamentais subjacentes ao défice orçamental definido em contabilidade nacional.

A realização deste exercício consiste em partir do objectivo do **defícite das AP em contas nacionais**, e deduzir os ajustamentos previstos que explicam a passagem da óptica da contabilidade nacional à óptica da contabilidade pública, numa lógica de raciocínio simétrico ao realizado na habitual passagem entre as duas ópticas.

O resultado obtido corresponderá ao valor do défice das AP apurado em contabilidade pública. Determinada a restrição do **defícite das AP em Contabilidade Pública**, e tomando como um dado os saldos orçamentais previstos para os subsectores dos SFA, Administração Local e Regional e Segurança Social, é apurado o **defícite orçamental máximo que o subsector Estado** poderá incorrer nesse ano.

Uma vez determinado o défice máximo previsto para o Subsector Estado, e a previsão de receita fiscal e não fiscal a realizar por este subsector, apura-se por diferença o **valor máximo de despesa efectiva do subsector Estado**.

Tomando por referência este valor, subtraindo-lhe a despesa coberta por receita próprias, dado esta não ter impacto no saldo orçamental, obtém-se o **valor máximo despesa efectiva do subsector Estado financiado por receitas gerais** compatível com o objectivo de défice orçamental definido em contabilidade nacional.

A despesa efectiva do subsector Estado financiada por receitas gerais constituirá o **limite máximo de despesa** que este subsector poderá **afectar aos grandes agregados de despesa**, designadamente funcionamento, investimento e dotações específicas, esta última respeitante a encargos específicos resultantes de lei ou de outras vinculações externas.

VI.2 Receitas e Despesas das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional

Tabela 14 – Evolução das receitas e despesas das Administrações Públicas (óptica da contabilidade nacional)

	Milhões de euros					Variação (M€)		Variação nominal				CTVH 2012	Em percentagem do PIB					Variação de rácios PIB		
	2008	2009	2010	2011	2012	2011	2012	2010	2011	2012	2008		2009	2010	2011	2012	2010	2011	2012	
Receita Total	70 697	66 967	71 817	74 411	72 000	2 594	-2 410	7,2%	3,6%	-3,2%	-3,2%	41,1	39,7	41,6	43,4	42,5	1,8	1,9	-0,9	
Receitas correntes	69 447	65 390	67 164	69 145	69 712	1 981	567	2,7%	2,9%	0,8%	0,8%	40,4	38,8	38,9	40,4	41,2	0,1	1,5	0,8	
Receita fiscal	40 858	36 549	38 343	40 123	41 245	1 780	1 122	4,9%	4,6%	2,8%	1,5%	23,8	21,7	22,2	23,4	24,4	0,5	1,2	0,9	
– Impostos indirectos	24 214	21 319	23 005	23 923	25 654	918	1 731	7,9%	4,0%	7,2%	2,3%	14,1	12,6	13,3	14,0	15,2	0,7	0,7	1,2	
– Impostos directos	16 644	15 231	15 338	16 200	15 592	862	-609	0,7%	5,6%	-3,8%	-0,8%	9,7	9,0	8,9	9,5	9,2	-0,2	0,6	-0,2	
Contribuições Sociais	20 503	21 090	21 166	21 369	20 235	203	-1 134	0,4%	1,0%	-5,3%	-1,5%	11,9	12,5	12,2	12,5	12,0	-0,3	0,2	-0,5	
Outras receitas correntes (inclui vendas)	8 086	7 750	7 654	7 652	8 231	-2	579	-1,2%	-0,0%	7,6%	0,8%	4,7	4,6	4,4	4,5	4,9	-0,2	0,0	0,4	
Receitas de Capital	1 250	1 577	4 653	5 266	2 288	613	-2 978	195,1%	13,2%	-56,5%	-4,0%	0,7	0,9	2,7	3,1	1,4	1,8	0,4	-1,7	
Despesa total	76 953	84 074	88 680	84 431	79 557	-4 249	-4 874	5,5%	-4,8%	-5,8%	-5,8%	44,7	49,9	51,3	49,3	47,0	1,5	-2,0	-2,3	
Despesa Corrente	71 653	77 159	78 935	77 629	74 369	-1 307	-3 260	2,3%	-1,7%	-4,2%	-3,9%	41,7	45,8	45,7	45,3	43,9	-0,1	-0,4	-1,4	
Consumo Intermédio	7 637	8 322	8 667	7 926	7 786	-741	-141	4,1%	-8,5%	-1,8%	-0,2%	4,4	4,9	5,0	4,6	4,6	0,1	-0,4	-0,0	
Despesas com pessoal	20 677	21 295	21 093	19 860	16 930	-1 233	-2 930	-0,9%	-5,8%	-14,8%	-3,5%	12,0	12,6	12,2	11,6	10,0	-0,4	-0,6	-1,6	
Prestações Sociais	33 205	36 975	37 884	37 244	35 641	-641	-1 603	2,5%	-1,7%	-4,3%	-1,9%	19,3	21,9	21,9	21,7	21,1	-0,0	-0,2	-0,7	
Juros (PDE)	5 188	4 872	5 190	7 296	8 824	2 106	1 527	6,5%	40,6%	20,9%	1,8%	3,0	2,9	3,0	4,3	5,2	0,1	1,3	1,0	
Subsídios	1 168	1 342	1 193	1 506	1 667	313	160	-11,1%	26,2%	10,7%	0,2%	0,7	0,8	0,7	0,9	1,0	-0,1	0,2	0,1	
Outras Despesas Correntes	3 778	4 353	4 908	3 796	3 522	-1 112	-274	12,8%	-22,6%	-7,2%	-0,3%	2,2	2,6	2,8	2,2	2,1	0,3	-0,6	-0,1	
Despesa de Capital	5 300	6 915	9 745	6 802	5 188	-2 943	-1 614	40,9%	-30,2%	-23,7%	-1,9%	3,1	4,1	5,6	4,0	3,1	1,5	-1,7	-0,9	
Formação Bruta Capital Fixo	5 059	4 993	6 197	4 146	3 593	-2 051	-553	24,1%	-33,1%	-13,3%	-0,7%	2,9	3,0	3,6	2,4	2,1	0,6	-1,2	-0,3	
Outra despesa capital	241	1 921	3 548	2 656	1 595	-892	-1 061	84,7%	-25,1%	-39,9%	-1,3%	0,1	1,1	2,1	1,6	0,9	0,9	-0,5	-0,6	
Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido	-6 256	-17 107	-16 863	-10 020	-7 557	6 843	2 463	-	-	-	-	-3,6	-10,1	-9,8	-5,9	-4,5	0,4	3,9	1,4	
<i>Outros agregados:</i>																				
Saldo primário	-1 067	-12 235	-11 674	-2 724	1 267	8 950	3 990	-	-	-	-	-0,6	-7,3	-6,8	-1,6	0,7	0,5	5,2	2,3	
Poupança Bruta	-2 206	-11 769	-11 772	-8 484	-4 657	3 288	3 827	-	-	-	-	-1,3	-7,0	-6,8	-5,0	-2,8	0,2	1,9	2,2	
Despesa corrente primária	66 464	72 288	73 746	70 332	65 545	-3 413	-4 787	2,0%	-4,6%	-6,8%	-5,7%	38,6	42,9	42,7	41,1	38,7	-0,2	-1,6	-2,3	
Despesa primária	71 764	79 202	83 491	77 135	70 734	-6 356	-6 401	5,4%	-7,6%	-8,3%	-7,6%	41,7	47,0	48,3	45,0	41,8	1,3	-3,3	-3,3	
<i>Por memória:</i>																				
PIB nominal utilizado nos cálculos	171 983	168 587	172 799	171 285	169 300	-1 513	-1 985	2,5%	-0,9%	-1,2%										

Fonte: INE (anos 2008 a 2010) e Proposta do OE/2012. O valor do PIB nominal corresponde ao disponibilizado pelo MFAP.

Tabela 15 – Evolução das receitas e despesas das Administrações Públicas (óptica da contabilidade nacional) – *sem medidas temporárias mas excluindo a aquisição de material militar em 2010*

	Milhões de euros					Variação (M€)		Variação nominal				Em percentagem do PIB					Variação rácios PIB		
	2008	2009	2010	2011	2012	2011	2012	2010	2011	2012	CTVH 2012	2008	2009	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Receita Total	70 697	67 389	68 930	70 690	71 815	1 760	1 126	2,3%	2,6%	1,6%	1,6%	41,1	40,0	39,9	41,3	42,4	-0,1	1,4	1,1
Receitas correntes	69 447	65 812	67 081	68 305	69 527	1 224	1 222	1,9%	1,8%	1,8%	1,7%	40,4	39,0	38,8	39,9	41,1	-0,2	1,1	1,2
Receita fiscal	40 858	36 971	38 260	39 283	41 060	1 023	1 777	3,5%	2,7%	4,5%	2,5%	23,8	21,9	22,1	22,9	24,3	0,2	0,8	1,3
– Impostos indirectos	24 214	21 740	23 005	23 923	25 654	918	1 731	5,8%	4,0%	7,2%	2,4%	14,1	12,9	13,3	14,0	15,2	0,4	0,7	1,2
– Impostos directos	16 644	15 231	15 255	15 360	15 407	105	46	0,2%	0,7%	0,3%	0,1%	9,7	9,0	8,8	9,0	9,1	-0,2	0,1	0,1
Contribuições Sociais	20 503	21 090	21 166	21 369	20 235	203	-1 134	0,4%	1,0%	-5,3%	-1,6%	11,9	12,5	12,2	12,5	12,0	-0,3	0,2	
Outras receitas correntes (inclui vendas)	8 086	7 750	7 654	7 652	8 231	-2	579	-1,2%	-0,0%	7,6%	0,8%	4,7	4,6	4,4	4,5	4,9	-0,2	0,0	0,4
Receitas de Capital	1 250	1 577	1 849	2 385	2 288	536	-97	17,3%	29,0%	-4,1%	-0,1%	0,7	0,9	1,1	1,4	1,4	0,1	0,3	-0,0
Despesa total	78 340	84 074	85 488	84 276	79 557	-1 212	-4 719	1,7%	-1,4%	-5,6%	-5,6%	45,6	49,9	49,5	49,2	47,0	-0,4	-0,3	-2,2
Despesa Corrente	71 653	77 159	77 859	77 629	74 369	-231	-3 260	0,9%	-0,3%	-4,2%	-3,9%	41,7	45,8	45,1	45,3	43,9	-0,7	0,3	-1,4
Consumo Intermédio (s/ subm.)	7 637	8 322	7 751	7 926	7 786	175	-141	-6,9%	2,3%	-1,8%	-0,2%	4,4	4,9	4,5	4,6	4,6	-0,5	0,1	-0,0
Despesas com pessoal	20 677	21 295	21 093	19 860	16 930	-1 233	-2 930	-0,9%	-5,8%	-14,8%	-3,5%	12,0	12,6	12,2	11,6	10,0	-0,4	-0,6	-1,6
Prestações Sociais	33 205	36 975	37 884	37 244	35 641	-641	-1 603	2,5%	-1,7%	-4,3%	-1,9%	19,3	21,9	21,9	21,7	21,1	-0,0	-0,2	-0,7
Juros (PDE)	5 188	4 872	5 190	7 296	8 824	2 106	1 527	6,5%	40,6%	20,9%	1,8%	3,0	2,9	3,0	4,3	5,2	0,1	1,3	1,0
Subsídios	1 168	1 342	1 193	1 506	1 667	313	160	-11,1%	26,2%	10,7%	0,2%	0,7	0,8	0,7	0,9	1,0	-0,1	0,2	0,1
Outras Despesas Correntes	3 778	4 353	4 748	3 796	3 522	-952	-274	9,1%	-20,0%	-7,2%	-0,3%	2,2	2,6	2,7	2,2	2,1	0,2	-0,5	-0,1
Despesa de Capital	6 687	6 915	7 628	6 647	5 188	-981	-1 459	10,3%	-12,9%	-21,9%	-1,7%	3,9	4,1	4,4	3,9	3,1	0,3	-0,5	-0,8
Formação Bruta Capital Fixo	5 059	4 993	6 197	4 146	3 593	-2 051	-553	24,1%	-33,1%	-13,3%	-0,7%	2,9	3,0	3,6	2,4	2,1	0,62	-1,2	-0,3
Outra despesa capital	1 628	1 921	1 432	2 501	1 595	1 070	-906	-25,5%	74,7%	-36,2%	-1,1%	0,9	1,1	0,8	1,5	0,9	-0,3	0,6	-0,5
Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido	-7 643	-16 685	-16 558	-13 586	-7 742	2 972	5 844	-	-	-	-	-4,4	-9,9	-9,6	-7,9	-4,6	0,3	1,7	3,4
<i>Outros agregados:</i>																			
Saldo primário	-2 454	-11 814	-11 368	-6 290	1 082	5 078	7 371	-	-	-	:	-1,4	-7,0	-6,6	-3,7	0,6	0,4	2,9	4,3
Poupança Bruta	-2 206	-11 347	-10 779	-9 324	-4 842	1 455	4 482	-5%	-13%	-48,1%	:	-1,3	-6,7	-6,2	-5,4	-2,9	0,5	0,8	2,6
Despesa corrente primária	66 464	72 288	72 670	70 332	65 545	-2 337	-4 787	0,5%	-3,2%	-6,8%	-5,7%	38,6	42,9	42,1	41,1	38,7	-0,8	-1,0	-2,3
Despesa primária	73 151	79 202	80 298	76 980	70 734	-3 318	-6 246	1,4%	-4,1%	-8,1%	-7,4%	42,5	47,0	46,5	44,9	41,8	-0,5	-1,5	-3,2
<i>Por memória:</i>																			
PIB nominal utilizado nos cálculos	171 983	168 587	172 799	171 285	169 300	-1 513	-1 985	2,5%	-0,9%	-1,2%									

Fonte: INE (anos 2008 a 2010) e Proposta do OE/2012. O valor do PIB nominal corresponde ao disponibilizado pelo MFAP.

**Gráfico 16 – Comparação da estimativa da conta das administrações públicas para 2011:
OE/2012, PAF, DEO**

	Milhões de euros				% do PIB					Diferenças da actual estimativa do MF para:					
	OE/2011	PAF (Mai11)	FMI (Set11)	ROE/2012	OE/2011	PAF (Mai11)	FMI (Set11)	DEO (Ag11)	ROE/2012	(em M€)			(em p.p. do PIB)		
										OE/2011	PAF (Mai11)	FMI (Set11)	OE/2011	PAF (Mai11)	DEO (Ag11)
Receita Total	72 261	71 258	72 221	74 411	41,1	41,8	42,2	42,7	43,4	2 150	3 152	963	2,4	1,7	0,8
Receitas correntes	75 079	69 093	69 782	69 145	42,7	40,5	40,8	40,7	40,4	-5 934	52	689	-2,3	-0,1	-0,3
Receita fiscal	39 946	39 215	40 607	40 123	22,7	23,0	23,7	23,7	23,4	178	908	1 392	0,7	0,4	-0,2
– Impostos indirectos	24 505	23 673	24 092	23 923	13,9	13,9	14,1	14,0	14,0	-582	250	419	0,0	0,1	0,0
– Impostos directos	15 440	15 543	16 515	16 200	8,8	9,1	9,6	9,6	9,5	760	658	972	0,7	0,3	-0,2
Contribuições Sociais	22 271	21 382	21 363	21 369	12,7	12,5	12,5	12,5	12,5	-902	-13	-19	-0,2	-0,1	0,0
Outras receitas correntes (inclui vendas)	12 862	8 495	7 812	7 652	7,3	5,0	4,6	4,6	4,5	-5 210	-843	-683	-2,8	-0,5	-0,1
Receitas de Capital	2 070	2 165	2 439	5 266	1,2	1,3	1,4	2,0	3,1	3 196	3 101	274	1,9	1,8	1,1
Despesa total	80 307	81 300	82 262	84 431	45,6	47,7	48,0	48,5	49,3	4 124	3 131	962	3,7	1,6	0,8
Despesa Corrente	75 882	76 460	77 528	77 629	43,1	44,8	45,3	45,4	45,3	1 747	1 169	1 068	2,2	0,5	-0,1
Consumo Intermédio	8 075	7 278	7 861	7 926	4,6	4,3	4,6	4,8	4,6	-149	648	583	0,0	0,4	-0,2
Despesas com pessoal	18 553	19 590	19 898	19 860	10,5	11,5	11,6	11,6	11,6	1 307	270	308	1,1	0,1	0,0
Prestações Sociais	38 011	37 506	37 684	37 244	21,6	22,0	22,0	22,0	21,7	-768	-262	178	0,1	-0,2	-0,3
Juros (PDE)	6 327	7 127	7 127	7 296	3,6	4,2	4,2	4,2	4,3	969	169	-0	0,7	0,1	0,1
Subsídios	1 290	1 183	1 183	1 506	0,7	0,7	0,7	0,7	0,9	216	323	0	0,1	0,2	0,2
Outras Despesas Correntes	3 626	3 775	3 775	3 796	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2	171	21	-0	0,2	0,0	0,0
Despesa de Capital	4 425	4 840	4 734	6 802	2,5	2,8	2,8	3,1	4,0	2 377	1 962	-106	1,5	1,1	0,9
Formação Bruta Capital Fixo	3 807	4 341	4 161	4 146	2,2	2,5	2,4	2,5	2,4	339	-196	-180	0,3	-0,1	0,0
Outra despesa capital	618	499	573	2 656	0,4	0,3	0,3	0,6	1,6	2 038	2 158	74	1,2	1,3	0,9
Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido	-8 046	-10 042	-10 041	-10 020	-4,6	-5,9	-5,9	-5,9	-5,9	-1 974	21	1	-1,3	0,0	0,0
<i>Outros agregados:</i>															
Saldo primário	-1 719	-2 914	-2 914	-2 724	-1,0	-1,7	-1,7	-1,7	-1,6	-1 005	190	0	-0,6	0,1	0,1
Poupança Bruta	-803	-7 367	-7 746	-8 484	-0,5	-4,3	-4,5	-4,8	-5,0	-7 681	-1 117	-379	-4,5	-0,6	-0,2
Despesa corrente primária	69 555	69 332	70 401	70 332	39,5	40,6	41,1	41,3	41,1	777	1 000	1 069	1,5	0,4	-0,2
Despesa primária	73 980	74 172	75 135	77 135	42,0	43,5	43,9	44,3	45,0	3 155	2 962	963	3,0	1,5	0,7
<i>Por memória:</i>															
PIB nominal	175 977	170 563	171 222	171 285						-4 692	722	659			

Fonte: MF (OE/2012), DEO, PAF.

**Gráfico 17 – Comparação da estimativa da conta das administrações públicas para 2012:
OE/2012, PAF, DEO**

	Milhões de euros			% do PIB				Diferenças da actual estimativa do MF para:				
	PAF (Mai11)	FMI (Set11)	ROE/2012	PAF (Mai11)	FMI (Set11)	DEO (Ag11)	ROE/2012	(em M€)		(em p.p. do PIB)		
								PAF (Mai11)	FMI (Set11)	PAF (Mai11)	FMI (Set11)	DEO (Ag11)
Receita Total	71 906	72 127	72 000	42,4	42,3	43,0	42,5	94,2	-126,8	0,2	0,2	-0,4
Receitas correntes	69 752	69 958	69 712	41,1	41,0	41,7	41,2	-40,1	-246,0	0,1	0,1	-0,5
Receita fiscal	39 964	40 801	41 245	23,5	23,9	24,4	24,4	1 281,1	444,2	0,8	0,4	-0,1
– Impostos indirectos	24 199	24 672	25 654	14,3	14,5	14,9	15,2	1 455,2	981,7	0,9	0,7	0,2
– Impostos directos	15 766	16 129	15 592	9,3	9,5	9,5	9,2	-174,1	-537,5	-0,1	-0,3	-0,3
Contribuições Sociais	21 283	21 276	20 235	12,5	12,5	12,6	12,0	-1 047,7	-1 040,7	-0,6	-0,5	-0,6
Outras receitas correntes (inclui vendas)	8 505	7 881	8 231	5,0	4,6	4,7	4,9	-273,5	350,5	-0,1	0,2	0,2
Receitas de Capital	2 154	2 169	2 288	1,3	1,3	1,3	1,4	134,4	119,3	0,1	0,1	0,1
Despesa total	79 500	79 767	79 557	46,8	46,8	47,4	47,0	57,7	-209,8	0,2	0,2	-0,4
Despesa Corrente	75 263	76 137	74 369	44,3	44,7	44,8	43,9	-894,3	-1 768,2	-0,4	-0,7	-0,9
Consumo Intermédio	6 761	7 255	7 786	4,0	4,3	4,2	4,6	1 024,5	530,5	0,6	0,3	0,4
Despesas com pessoal	19 080	19 229	16 930	11,2	11,3	11,4	10,0	-2 149,7	-2 299,1	-1,2	-1,3	-1,4
Prestações Sociais	37 132	37 335	35 641	21,9	21,9	21,8	21,1	-1 491,1	-1 693,7	-0,8	-0,8	-0,8
Juros (PDE)	8 137	8 137	8 824	4,8	4,8	4,8	5,2	686,2	686,5	0,4	0,4	0,4
Subsídios	864	871	1 667	0,5	0,5	0,6	1,0	802,2	795,6	0,5	0,5	0,4
Outras Despesas Correntes	3 288	3 310	3 522	1,9	1,9	1,9	2,1	233,6	212,0	0,1	0,1	0,2
Despesa de Capital	4 236	3 630	5 188	2,5	2,1	2,6	3,1	952,0	1 558,4	0,6	0,9	0,5
Formação Bruta Capital Fixo	3 498	2 918	3 593	2,1	1,7	1,7	2,1	94,7	675,1	0,1	0,4	0,4
Outra despesa capital	738	712	1 595	0,4	0,4	0,9	0,9	857,3	883,3	0,5	0,5	0,0
Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido	-7 594	-7 640	-7 557	-4,5	-4,5	-4,5	-4,5	36,6	83,1	0,0	0,0	0,0
<i>Outros agregados:</i>												
Saldo primário	544	497	1 267	0,3	0,3	0,4	0,7	722,8	769,6	0,4	0,5	0,4
Poupança Bruta	-5 511	-6 179	-4 657	-3,2	-3,6	-3,1	-2,8	854,2	1 522,2	0,5	0,9	0,4
Despesa corrente primária	67 126	68 000	65 545	39,5	39,9	40,0	38,7	-1 580,5	-2 454,7	-0,8	-1,2	-1,3
Despesa primária	71 362	71 630	70 734	42,0	42,0	42,6	41,8	-628,5	-896,3	-0,3	-0,2	-0,8
<i>Por memória:</i>												
PIB nominal	169 754	170 471	169 300					-454	-1 171			

Fonte: MF (OE/2012), DEO, PAF.

Listas de Abreviaturas Utilizadas

Abreviatura	Designação
AP	Administrações Públicas
BPN	Banco Português de Negócios
COFAP	Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública
CE	Comissão Europeia
CGA	Caixa Geral de Aposentações
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPR	Empresa Pública Reclassificada
FEEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
MEF	Ministro de Estado e das Finanças
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento de Estado
PAF	Programa de Assistência Financeira
PIB	Produto Interno Bruto
PPL	Proposta de Lei
PPP	Parcerias Público-Privadas
p.p.	pontos percentuais
RAM	Região Autónoma da Madeira
SEE	Sector Empresarial do Estado
SESARAM	Serviços de Saúde da Região Autónoma da Madeira, E.P.E.
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SI	Serviços Integrados
TMU	Momorando Técnico de Entendimento
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental