



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

[Substitui a versão preliminar de 3.04]

UTAO | PARECER TÉCNICO n.º 2/2012

Análise da 1.ª alteração ao Orçamento do Estado para 2012

Proposta de Lei n.º 51/XII/1.ª

17.04.2012

Ficha técnica

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 13 de Abril de 2012.

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

Sumário executivo

Cenário macroeconómico

1 A apresentação da proposta da 1.^a alteração ao Orçamento do Estado para 2012 (OER/2012) decorreu não apenas da necessidade de contemplar os impactes de operações não integralmente incluídas no orçamento aprovado, mas também da alteração do cenário macroeconómico para a economia portuguesa. Deste modo, a queda do PIB foi revista em alta, ficando assim alinhada com as projeções da Comissão Europeia e do Banco de Portugal. Salienta-se sobretudo a previsão de um menor crescimento das exportações e de uma contração mais moderada do consumo público.

2 A taxa de desemprego (média) para 2012 foi revista em alta, para 14,5%, corrigindo-se assim uma desadequação que já havia sido assinalada pela UTAO na análise da proposta do OE/2012. Note-se, porém, que o Banco de Portugal projeta uma redução do emprego mais acentuada do que a prevista no OER/2012.

Análise em contabilidade pública

Administrações públicas

3 O OER/2012 tem implícito um menor défice orçamental das administrações públicas, do que o previsto no orçamento inicial. Essa melhoria do saldo global (629 M€) decorre dos impactes positivos ao nível do subsetor Estado (com destaque para o efeito da receita extraordinária proveniente da transferência do montante remanescente dos fundos de pensões do setor bancário) e, em menor grau, do subsetor dos serviços e fundos autónomos (SFA). Esses impactes mais do que compensam a revisão em baixa dos excedentes orçamentais da segurança social e da administração regional e local. Esta evolução menos negativa beneficiou sobretudo de uma significativa poupança com “juros e outros encargos” (560 M€), dado que a revisão em alta do excedente primário das administrações públicas foi pouco acentuada.

4 A margem para o limite do défice das administrações públicas para 2012 (em contabilidade pública), no âmbito da avaliação do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, diminuiu de forma substancial, passando agora a ser de apenas 18 M€. Esta circunstância torna ainda mais crucial que as previsões orçamentais do Ministério das Finanças para 2012 se revelem adequadas.

5 A previsão da receita fiscal das administrações públicas para 2012 foi revista em baixa, na sequência das “alterações decorrentes da revisão do cenário macroeconómico e da revisão da estimativa da receita fiscal para 2011”, não obstante a incorporação da receita fiscal adicional resultante da implementação das medidas de consolidação orçamental preconizadas no âmbito do Programa de Ajustamento da Região Autónoma da Madeira (PAEF-RAM).

6 A despesa corrente primária das administrações públicas foi fortemente revista em alta, estando agora implícito um aumento de 1,1% neste agregado face à execução provisória de 2011, contrastando com a diminuição de 2,9% que se encontrava subjacente no OE/2012. Esta circunstância deve-se sobretudo ao reforço da despesa com: i) o SNS (para regularização de pagamentos em atraso e para cobertura de insuficiências financeiras); ii) prestações sociais (para dar cobertura ao pagamento de pensões do regime substitutivo bancário e dos encargos com o subsídio de desemprego) e; iii) a RAM (em resultado da incorporação das medidas previstas no respetivo PAEF e da estimativa da execução orçamental das entidades públicas reclassificadas da administração regional).

7 O OER/2012 passou a refletir, ainda que parcialmente, algumas das cativações previstas na Lei do OE (com destaque para a chamada “reserva orçamental”), que inicialmente não se encontravam deduzidas nos mapas de despesa. O reflexo agora preconizado, num montante global de 139 M€, contribuiu para atenuar o aumento da despesa implícito no OER/2012.

Subsetor Estado

8 Apesar do reforço de dotação nos agrupamentos de despesa primária do subsetor Estado, a presente proposta de lei terá um impacte positivo no saldo global em 1240 M€.

9 Os efeitos isolados da transferência do montante remanescente dos fundos de pensões do setor bancário e da receita proveniente das licenças de comunicações móveis de 4.ª geração (com um impacto estimado na receita de capital de 2693 e 272 M€, respetivamente), mais do que compensarão o reforço da despesa primária (em 2212 M€) e a perda prevista ao nível da receita fiscal (198 M€).

10 Embora o OER/2012 reveja a previsão da receita fiscal em baixa, a previsão da receita de capital aumenta consideravelmente face à versão anterior (2965 M€), o que se traduz num aumento expressivo da receita efetiva. Todavia, convém salientar que o OER/2012 continua a sustentar a sua previsão de receita fiscal num aumento muito significativo da tributação face ao ano anterior, o que poderá constituir um risco acrescido para a execução orçamental.

11 Ao nível da despesa efetiva, assinala-se o pedido de autorização de aumento da despesa efetiva em mais 1528 M€, destinada ao aumento de transferências correntes (em 2179 M€) e de transferências de capital (97 M€), ainda que parcialmente compensado pelas poupanças esperadas nas rubricas “juros e outros encargos” (684 M€) e “outras despesas correntes” (65 M€).

12 O aumento das transferências correntes previsto no OER/2012 visa essencialmente: i) reforçar a transferência para o SNS em 1 700 M€ (subsetor SFA), para a regularização de dívidas respeitantes a anos anteriores (88%) e a dar cobertura ao défice implícito do SNS no OE/2012; ii) dotar a segurança social de verba para pagamento das pensões dos trabalhadores do setor bancário (522 M€).

13 Por seu lado, o acréscimo de transferências de capital (em 92 M€) visa essencialmente regularizar as responsabilidades financeiras no âmbito das concessões rodoviárias e ferroviárias.

14 A proposta do OER/2012 prevê uma redução substancial nos juros e outros encargos, em resultado da: i) redução das taxas de juro dos mecanismos de apoio financeiro a que Portugal recorreu no âmbito do PAEF, dos Certificados de Aforro, dos Certificados do Tesouro e dos Bilhetes de Tesouro; ii) contabilização da receita, na rubrica juros e outros encargos com sinal negativo, proveniente de rendimentos de ativos dos fundos de pensões dos bancários e de outras aplicações. Ainda assim, prevê-se que a despesa com “juros e outros encargos” cresça 21,4% face à execução provisória de 2011.

15 A análise da despesa total (efetiva e não efetiva) do Estado por classificação orgânica permite constatar que a revisão em alta da dotação orçamental do Ministério das Finanças prendeu-se sobretudo com despesas excecionais (quase na íntegra de natureza não efetiva). Destaque ainda para o reforço das dotações do Ministério da Saúde e do Ministério da Solidariedade e Segurança Social. Por classificação funcional, o reforço das dotações relacionadas com funções gerais de soberania e com funções sociais, foi apenas parcialmente atenuado pela revisão em baixa da despesa com operações da dívida pública. A principal alteração à estrutura por programas (que inclui os SFA) diz respeito ao aumento da despesa não efetiva do programa P-003 – Finanças e administração pública. No âmbito da despesa efetiva, destaca-se o reforço do P-011 – Saúde, P-014 – Solidariedade e segurança social e P-011 – Economia e emprego. A despesa do P-004 – Gestão da dívida pública foi revista em baixa face ao OE/2012.

Endividamento líquido global direto do Estado

16 O OER/2012 tem implícito um aumento do limite de endividamento líquido global direto do Estado em 5020 M€ face ao aprovado inicialmente, na sequência de um aumento da despesa com ativos financeiros. Com efeito, o apoio financeiro do Estado a entidades das administrações públicas justifica mais de 2/3 do aumento da despesa com ativos financeiros, sendo que mais de metade do acréscimo daquela despesa destina-se à substituição de créditos bancários por financiamento do Estado, para amortização do passivo bancário de entidades públicas. Por outro lado, o aumento de responsabilidades contingentes do Estado em 3000 M€ destina-se sobretudo à cobertura de responsabilidades assumidas por instituições financeiras nacionais no quadro de investimentos financiados pelo BEI, razão pela qual o limite máximo para a concessão de garantias do Estado ascenderá a 5400 M€.

Análise em contabilidade nacional

17 O objetivo para o défice orçamental de 2012 mantém-se inalterado nos 4,5% do PIB, em consonância com o definido no programa de ajustamento económico e financeiro, apesar do défice orçamental ajustado de medidas temporárias agora apresentado (4,9% do PIB) ser superior ao previsto no âmbito do OE/2012 (4,6% do PIB).

18 Em resultado desta nova estimativa para o défice ajustado de 2012, a sua comparação com o défice de 2011 subjacente à estimativa provisória do INE (7,9% do PIB, excluindo os efeitos igualmente de operações não repetíveis) representará um ajustamento orçamental de 3 p.p. do PIB em 2012 (que compara com o ajustamento de 3,4 p.p. do PIB que se encontrava implícito no OE/2012).

19 O contributo da receita e despesa para esse ajustamento orçamental reflete uma inversão face ao previsto no OE/2012. Para esta alteração, muito contribuiu a revisão em alta dos níveis de receita e despesa introduzida pelo OER/2012. Destacam-se como fatores justificativos dessa revisão: (i) da "outra receita corrente", (ii) da despesa com pensões do setor bancário, (iii) dos subsídios de desemprego, e (iv) da despesa do SNS relacionada com adiantamentos no âmbito de contratos programa das entidades públicas empresariais do setor da saúde.

20 O cumprimento do ajustamento orçamental em 2012 dependerá em mais de 2/3 do nível de execução da receita (1/3 no OE/2012), com particular destaque para a receita fiscal. O contributo da despesa representará menos de 1/3 do esforço de correção previsto para este ano (2/3 no OE/2012), o qual assentará exclusivamente na redução da despesa corrente primária, sobretudo da despesa com pessoal, prestações sociais e "outra despesa corrente". Uma conclusão semelhante é obtida com recurso à informação do FMI e da CE, entretanto disponibilizada no âmbito da 3.ª avaliação do PAEF. Efetivamente, também a partir desses elementos é possível verificar que o efeito de base (revisão em baixa da receita e da despesa em 2011) foi determinante para as conclusões apresentadas.

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO	2
I INTRODUÇÃO	8
II AVALIAÇÃO DO CENÁRIO MACROECONÓMICO	9
III ANÁLISE EM CONTABILIDADE PÚBLICA	13
III.1 REVISÃO DA CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	13
III.2 REVISÃO DA CONTA DO SUBSETOR ESTADO	18
III.2.1 RECEITA E DESPESA POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	18
III.2.2 DESPESA DO ESTADO POR CLASSIFICAÇÃO ORGÂNICA	23
III.2.3 DESPESA POR CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL	25
III.2.4 DESPESA POR PROGRAMAS	26
III.2.5 ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO GLOBAL DIRETO E GARANTIAS DO ESTADO	27
IV ANÁLISE EM CONTABILIDADE NACIONAL	29
IV.1 EVOLUÇÃO FACE A 2011	29
IV.2 COMPARAÇÃO FACE AO OE/2012	36
ANEXO I – QUADROS COMPLEMENTARES DE ANÁLISE	42
ANEXO II. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS DO OER/2012	47

Índice de tabelas

Tabela 1 – Projeções macroeconómicas (taxa de variação e em percentagem)	9
Tabela 2 – Enquadramento internacional - Principais hipóteses do exercício de projeção	10
Tabela 3 – Impactes orçamentais do OER/2012 (em milhões de euros)	13
Tabela 4 – Efeito da poupança de juros na revisão do saldo global	14
Tabela 5 – Revisão do saldo global das administrações públicas, por subsetor	14
Tabela 6 – Saldo global das administrações públicas para efeitos de avaliação do PAEF	16
Tabela 7 – Aplicação da transferência dos fundos de pensões do setor bancário em 2012	16
Tabela 8 – Impacte orçamental do OER/2012 no subsetor Estado (em milhões de euros)	19
Tabela 9 – Impacte orçamental do OER/2012 no subsetor Estado (em milhões de euros)	20
Tabela 10 – Estado: Objetivos dos principais agregados orçamentais do OE/2012 aprovado e OER/2012 face à estimativa de execução de 2011 (em milhões de euros e em percentagem)	23
Tabela 11 – Despesa total do Estado por classificação orgânica (em milhões de euros e em percentagem)	24
Tabela 12 – Despesa do Estado por classificação funcional (em milhões de euros e em percentagem)	25
Tabela 13 – Despesa por programas	26
Tabela 14 – Despesa com ativos financeiros proposta na 1.ª alteração ao OE/2012 (em milhões de euros)	27
Tabela 15 – Alterações ao cálculo do ajustamento orçamental para 2012	30
Tabela 16 – Evolução das receitas e despesas (ajustadas) das administrações públicas, em contabilidade nacional (em milhões de euros e em percentagem do PIB)	31
Tabela 17 – Projeções para o desvio orçamental de 2011 (em percentagem do PIB)	35
Tabela 18 – Conta das administrações públicas - diferenças entre OE/2012 e OER/2012 (contabilidade nacional)	37
Tabela 19 – Comparação das receitas e despesas (ajustadas) das administrações públicas face ao OE/2012 (em contabilidade nacional) (em milhões de euros e em percentagem do PIB)	38
Tabela 20 – Impacte orçamental do OER/2012 face ao inicialmente previsto (valores ajustados).	39
Tabela 21 – Comparação entre diferentes projeções para as contas das administrações públicas de 2012	40
Tabela 22 – Projeções para as contas das administrações públicas - diferenças entre avaliações do PAEF	41
Tabela 23 – Conta das administrações públicas (contabilidade pública)	42
Tabela 24 – Impacte orçamental da 1.ª Proposta de alteração ao OE/2012 (em milhões de euros)	43
Tabela 25 – Estado: avaliação do impacte da 1.ª alteração do OE/2012 (em milhões de euros e em percentagem)	44
Tabela 26 – Evolução das receitas e despesas das administrações públicas em 2012, ótica da contabilidade nacional (em milhões de euros e em percentagem)	45
Tabela 27 – Comparação das receitas e despesas das administrações públicas face ao OE/2012, ótica da contabilidade nacional (em milhões de euros e em percentagem)	46

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Impacte orçamental por subsetor das administrações públicas (em milhões de euros)	13
Gráfico 2 – Carga fiscal no período de 1995-2012	32
Gráfico 3 – Evolução ajustada dos principais agregados e componentes da receita em 2012	33
Gráfico 4 – Evolução ajustada dos principais agregados e componentes da despesa em 2012	33
Gráfico 5 – OER/2012 vs OE/2012: Revisão ajustada dos principais agregados da receita e despesa	39

I Introdução

1 A presente análise enquadra-se no âmbito da alínea a) do n.º 1, do Artigo 10.º-A da Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004, de 16 de fevereiro, com a epígrafe “Análise técnica da proposta de lei de Orçamento do Estado e suas alterações”. Este documento substitui a versão preliminar deste parecer, tendo beneficiado de informação adicional (ainda que incompleta) prestada pelos serviços do Ministério das Finanças (DGO e GPEARI).

2 A Proposta de Lei n.º 51/XII/1.ª corresponde à primeira alteração à Lei do Orçamento do Estado (OE) para 2012 (Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro). Neste sentido, apresenta-se a análise técnica à referida PPL, evidenciando o seu impacte orçamental na conta das Administrações Públicas, tanto na ótica da contabilidade pública como na ótica da contabilidade nacional. Efetua-se também uma análise mais detalhada da despesa do subsetor Estado (atendendo à respetiva classificação económica, orgânica, funcional), bem como por programas orçamentais.

3 A nota de apresentação da 1.ª alteração ao Orçamento do Estado para 2012 não incluiu qualquer justificação relativamente aos dados em contabilidade nacional e ao ajustamento entre as duas óticas contabilísticas, dificultando a análise das principais diferenças face ao Orçamento do Estado para 2012. No entanto, este parecer técnico beneficiou de informação adicional solicitada ao Ministério das Finanças, nomeadamente: i) as contas das administrações públicas em contabilidade pública e nacional, relativas ao OE/2012 após aprovação pela Assembleia da República, e ii) o ajustamento entre as duas óticas contabilísticas.

4 A presente análise beneficiou ainda dos seguintes elementos, divulgados após a apresentação da 1.ª alteração ao Orçamento do Estado para 2012: i) as contas das administrações públicas de 2011, na ótica da contabilidade nacional, divulgadas pelo INE no dia 30 de março de 2012 no âmbito da 1.ª notificação do procedimento dos défices excessivos, e ii) os relatórios da terceira avaliação do PAEF.

II Avaliação do cenário macroeconómico

5 Para além dos impactes orçamentais decorrentes da transferência de fundos de pensões de instituições financeiras para a esfera do Estado, a degradação da conjuntura económica também terá influenciado a decisão de apresentar uma proposta de alteração orçamental. A atividade económica mundial tem vindo a abrandar desde a apresentação da proposta do OE/2012 e as projeções para 2012 foram revistas em baixa de forma unânime pelos organismos internacionais de referência nesta matéria. Neste contexto, para além da necessidade de contemplar os impactes de operações não integralmente incluídas no Orçamento do Estado para 2012 (OE/2012), a alteração do cenário macroeconómico para a economia portuguesa foi outro dos fatores que terá motivado a apresentação de uma proposta de alteração ao Orçamento do Estado (OER/2012). Com efeito, as previsões iniciais para a receita fiscal e contributiva e para as prestações sociais tornar-se-iam desajustadas em consequência da queda mais pronunciada da atividade económica, sendo que este afastamento começou a fazer-se sentir nos primeiros dois primeiros meses de execução orçamental.

Tabela 1 – Projeções macroeconómicas (taxa de variação e em percentagem)

	Pesos em 2011	2011	2012(p)			Projeção	
			MF	BdP	dif. (p.p.)	OE/2012 (out/2011)	Dif. (p.p.)
Produto Interno Bruto	100	-1,6	-3,3	-3,4	0,1	-2,8	-0,5
Consumo Privado	66,3	-3,9	-5,8	-7,3	1,5	-4,8	-1,0
Consumo Público	20,2	-3,9	-3,2	-1,7	-1,5	-6,2	3,0
Investimento (FBCF)	18	-11,4	-10,2	-12,0	1,8	-9,5	-0,7
Procura Interna	103,9	-5,7	-	-6,2	-	-	-
Exportações	35,5	7,4	2,1	2,7	-0,6	4,8	-2,6
Importações	39,3	-5,5	-5,9	-5,6	-0,3	-4,3	-1,7
Contrib. para o cresc. do PIB							
Exportações Líquidas		4,6	-	3,1	-	-	-
Procura interna		-6,2	-	-6,5	-	-	-
Evolução dos Preços							
Deflador do PIB		0,7	0,9	-	-	1,7	-0,8
IPC/IHPC		3,7	3,1	3,2	-	3,1	0,0
Mercado de Trabalho							
Emprego		-2,8	-2,5	-3,6	1,1	-1,0	-1,6
Taxa de Desemprego (%)		12,7	14,5	-	-	13,4	1,2
Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)		-5,2	-3,0	-2,8	-0,2	-2,5	-0,5
Balança Corrente		-6,5	-4,5	-	-	-3,9	-0,7
Balança de Bens e Serviços		-3,2	-	-1,0	-	-	-
Balança de Bens		-7,2	-5,0	-	-	-5,5	0,5
Balança de Rendimentos		-5,0	-	-	-	-	-
Balança de Capital		1,4	1,5	-	-	1,4	0,1
Por memória:							
PIB nominal (M€)		171 015	168 305	-	-	169 300	-995
Défice Público (% PIB)		-4,2	-4,5	-	-	-4,5	-0,06
Dívida Pública (% PIB)		107,8	112,5	-	-	110,5	2,0

Fontes: Ministério das Finanças (OER/2012), Banco de Portugal (Boletim Económico da Primavera - 2012) e Instituto Nacional de Estatística (Procedimento dos Défices Excessivos – 1.ª notificação de 2012).

6 Prevê-se uma contração mais acentuada da atividade económica, em linha com as projeções de instituições de referência. Quaisquer projeções macroeconómicas efetuadas no atual contexto comportam riscos acrescidos, essencialmente devido aos efeitos que determinados fatores externos (incontroláveis) poderão exercer sobre a economia nacional. A incerteza em torno da resolução da crise das dívidas soberanas na área do euro será o principal fator de risco. Para esta incerteza concorrem ainda, a nível interno, os efeitos não completamente previsíveis do objetivo simultâneo de consolidação orçamental e de desalavancagem do setor privado. Neste contexto, a queda do PIB foi revista em alta, em 0,5 p.p. do PIB, no OER/2012, ficando assim alinhada com outras projeções de referência, nomeadamente as da Comissão Europeia, apresentadas em Fevereiro, e do Banco de Portugal, constantes no boletim económico da primavera.¹ A forte contração da procura interna é acompanhada por um crescimento das exportações, o qual não é no entanto suficiente para compensar o impacto do primeiro efeito. Não obstante as referidas semelhanças ao nível da contração da atividade económica, as principais diferenças face às projeções anteriores encontram-se na evolução das exportações líquidas e do consumo público.

Tabela 2 – Enquadramento internacional - Principais hipóteses do exercício de projeção²

indicador	fonte	Actuais		Anteriores		Diferencial	
		2011	2012	2011	2012	2011	2012
Procura Externa relevante (tva, %)	MF	5,1	2,1	5,4	4,8	-0,3	-2,7
	BdP	3,9	0,6	4,7	3,2	-0,8	-2,6
Preço do Petróleo (média anual, dólares)	MF	110,8	119,5	111,7	108,6	-0,9	10,9
	BdP	111	119,6	111,1	106,7	-0,1	12,9
Taxa de juro de curto prazo (euribor 3 meses, %)	MF	1,4	1,1	1,3	1,0	0,1	0,1
	BdP	1,4	0,8	1,4	1,1	0	-0,3
Taxa de juro de longo prazo (%)	MF	6,4	5,0	6,4	5,0	0	0
	BdP	4,1	2,2	4,9	3,3	-0,8	-1,1
Taxa de câmbio do euro (média anual)	MF	1,39	1,33	1,40	1,39	-0,01	-0,06
	BdP	1,39	1,33	1,39	1,33	0	0

Fontes: Ministério das Finanças (OER/2012) e Banco de Portugal (Boletim Económico da Primavera - 2012).

¹ Não foi apenas a variação real do produto a ser revista em baixa face ao OE/2012. A projeção para o PIB nominal também foi alterada em conformidade. A confirmar-se a nova projeção, o nível do PIB nominal será inferior em cerca de 995 M€ face ao antecipado no OE/2012, aspeto que não beneficiará os principais rácios das finanças públicas no PIB. Posteriormente à entrega do OER/2012, em contacto estabelecido junto do GPEARI do Ministério das Finanças, concluiu-se que a estimativa para o deflator do PIB que consta no cenário macroeconómico não deverá ser considerada.

² A hipótese utilizada para a taxa de juro de longo prazo não está ajustada à realidade, na medida em que a mesma não reflete a média do custo do financiamento externo da dívida pública portuguesa de longo prazo. Por exemplo, o Banco de Portugal deixou de utilizar, desde o boletim económico do verão de 2011, as *yields* relativas às Obrigações do Tesouro com maturidade a 10 anos nas hipóteses subjacentes às suas projeções e passou a considerar os custos do financiamento obtido no âmbito do programa de assistência financeira. No entanto, o quadro do OER/2012 relativo às hipóteses do cenário continua a apresentar uma taxa (média anual) de 5% para 2012, decorrente de hipóteses para a evolução das referidas *yields*. A utilização desta hipótese no cenário macroeconómico (sem qualquer aderência à realidade, quanto mais não seja porque o financiamento de longo prazo da dívida pública deixou de ser efetuado no mercado primário) está em contradição com a substancial revisão em baixa da despesa com juros que é apresentada no OER/2012. Após contacto estabelecido junto do GPEARI do Ministério das Finanças, posteriormente à apresentação do documento, foi esclarecido que a hipótese utilizada é semelhante à do Banco de Portugal, pelo que o valor do quadro I.2.1 da nota de apresentação não deverá ser considerado, e que a revisão em baixa dos juros estará a refletir a redução dos custos de financiamento. De notar que a hipótese utilizada pelo Banco de Portugal para a taxa de juro de longo prazo tem vindo a ser revista em baixa, em conformidade com as sucessivas alterações favoráveis das condições de financiamento no que respeita à componente europeia no âmbito do PAF: no boletim económico do verão era de 5,6%, no do outono passou para 3,3% e, mais recentemente, no boletim económico da primavera de 2012 é de 2,2%.

7 O abrandamento da procura externa determinou a revisão em baixa das exportações, não substancialmente diferente da revisão implícita nas projeções do banco central. O abrandamento da atividade económica mundial e a desaceleração das trocas comerciais internacionais exercerá, indubitavelmente, uma pressão adicional sobre as exportações portuguesas, podendo comprometer aquele que tem sido o único motor de crescimento. Com efeito, a procura externa relevante foi uma das hipóteses do exercício de projeção que mais foi revista no OER/2012, tendo o mesmo sucedido nas recentes projeções do banco central.³

8 A variação do consumo público foi substancialmente revista face à projeção que consta no OE/2012. De acordo com o OER/2012, o consumo público deverá continuar a contrair-se em 2012, embora a um ritmo mais moderado do que o previsto no OE/2012. Com efeito, a redução do consumo público foi revista em 3 p.p., passando de -6,2% para -3,2%. As projeções do FMI/CE, efetuadas no âmbito da primeira revisão do PAEF, já apontavam para reduções menos pronunciadas do que as do Ministério das Finanças no âmbito do OE/2012. Com efeito, este agregado tem sido objeto de revisões significativas nas projeções do Ministério das Finanças (ver Parecer Técnico da UTAO n.º 8/2011, relativo ao Documento de Estratégia Orçamental: 2011-2015). Neste caso, o desvio poderá estar relacionado tanto com o aumento das despesas públicas, agora revisto em alta, como com a estimativa do respetivo deflador, uma vez que a suspensão dos subsídios/redução de férias e de Natal para os funcionários públicos tem significativos efeitos nominais.

9 A redução do emprego poderá ser maior que a projetada. A taxa de desemprego (média anual) para 2012 foi substancialmente revista em alta entre exercícios orçamentais, de 13,4% para 14,5%. A revisão agora operada era inevitável face ao súbito aumento verificado no 4º trimestre de 2011 (para 14%), colocando o ponto de partida acima da projeção do OE/2012 para a taxa média de desemprego. Com efeito, as consequências do desvio na projeção para a taxa de desemprego fizeram-se sentir nos primeiros meses de execução orçamental, quer ao nível da receita (com a contração das contribuições e quotizações), quer ao nível da despesa (com o aumento das prestações sociais). A desadequação da estimativa do Ministério da Finanças para este indicador já tinha sido assinalada pela UTAO na análise da proposta do OE/2012. A este respeito, note-se que o Banco de Portugal no boletim económico da primavera projeta uma redução do emprego de 3,6% em 2012, uma queda mais acentuada em 1,1 p.p. que a projetada no OER/2012.⁴

³ Não obstante este cenário mais negativo para as exportações, o Banco de Portugal antecipa um ganho de quota de mercado em 2012. Ainda de acordo com as projeções da mesma instituição, os termos de troca deverão deteriorar-se por efeito do aumento do preço dos bens energéticos, sendo mais do que compensado pelo aumento das exportações em volume.

⁴ De salientar que na Grécia, em resultado de uma contração mais pronunciada da atividade económica, observou-se um aumento súbito de desemprego em apenas quatro meses, no final de 2010, de 12,4% para cerca de 15%, encontrando-se neste momento em cerca de 20% da população ativa. Embora as duas realidades não possam ser comparadas de forma direta e a contração prevista para a atividade económica em Portugal seja mais moderada, o efeito da redução da procura interna (pública e privada) deverá predominar, pelo menos no curto prazo, sobre o efeito positivo esperado das reformas estruturais tendentes a melhorar a competitividade externa e a geração de empregos nos setores transacionáveis da economia portuguesa.

10 O OER/2012 antecipa uma correção do desequilíbrio externo em 2012, em linha com as projeções do Banco de Portugal. Em 2011 verificou-se uma melhoria assinalável do saldo da balança corrente e de capital, o qual decorre em grande medida da melhoria da balança de bens e serviços, que se traduz numa redução das necessidades líquidas de financiamento do país face ao exterior. Este ajustamento é muito relevante, na medida em que a correção do desequilíbrio externo permitirá diminuir progressivamente a dependência de poupanças externas no financiamento da atividade económica nacional. Para 2012 está prevista uma correção adicional do défice externo, devendo este vir a situar-se em 3% do PIB de acordo com o OER/2012. No entanto, face ao OE/2012, o défice da balança corrente e de capital foi revisto em alta em 0,5 p.p. do PIB.⁵

11 Os riscos subjacentes ao cenário macroeconómico parecem apontar maioritariamente para uma evolução mais desfavorável da atividade económica. Não obstante a projeção agora avançada no OER/2012 colocar a contração da atividade económica ao nível da avançada pelos organismos nacionais e internacionais de referência, nos últimos meses têm surgido previsões mais negativas por parte de analistas de mercado ligados a instituições financeiras internacionais e que apontam, nalguns casos, para quedas no produto superiores, em 2012, e para uma nova contração, embora mais moderada, em 2013. Estas projeções mais pessimistas parecem materializar os riscos descendentes que estão subjacentes ao cenário central das projeções oficiais.

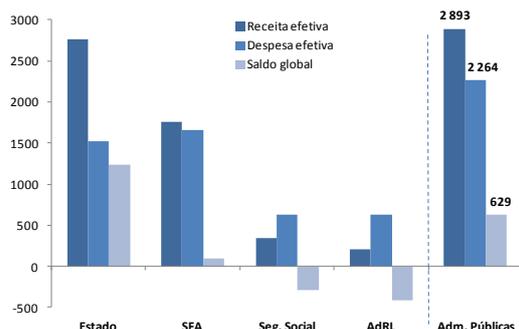
⁵ O Banco de Portugal prevê a redução do défice externo para níveis próximos do equilíbrio, e para esta correção contribuirá decisivamente a balança de bens e serviços, que deverá passar a ter um excedente nos próximos anos. De notar, porém, que o défice da balança de rendimentos deverá permanecer persistentemente acima de 4% do PIB nos próximos anos, ainda que isso represente um moderado abrandamento face ao observado em 2011 (5% do PIB) devido a hipóteses mais favoráveis para as taxas de juro. O elevado nível de passivos externos da economia portuguesa continuará a exercer uma pressão negativa sobre a evolução do saldo da balança corrente e de capital obrigando, mesmo num cenário de normalização do acesso ao financiamento externo, à manutenção de excedentes comerciais por um período de tempo prolongado de modo a garantir a redução ou estabilização da dívida privada, à semelhança do que é necessário suceder ao nível do saldo primário para garantir uma trajetória sustentável da dívida pública.

III Análise em contabilidade pública

III.1 Revisão da conta das administrações públicas

12 A proposta de alteração ao OE/2012 tem implícito um menor défice orçamental das administrações públicas do que o previsto no orçamento inicial. Essa melhoria, que ascende a 629 M€⁶, decorre da previsão de um aumento da receita efetiva (2893 M€), superior ao acréscimo de despesa efetiva (2264 M€). Ao nível da receita efetiva, destaca-se sobretudo o efeito de receitas extraordinárias no subsetor Estado (provenientes da transferência dos fundos de pensões do setor bancário⁷ e das concessões de frequências de 4.ª geração da rede móvel⁸). No âmbito da despesa efetiva, salienta-se o reforço da dotação dos serviços e fundos autónomos (SFA) - maioritariamente para regularização de pagamentos em atraso do SNS - e da segurança social (para pagamento das pensões dos bancários correspondente às responsabilidades assumidas).

Gráfico 1 – Impacte orçamental por subsector das administrações públicas (em milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças (OER/2012) e cálculos da UTAO.

Tabela 3 – Impactes orçamentais do OER/2012 (em milhões de euros)

Impactes positivos		Impactes negativos	
Fundos pensões setor bancário	2693	SNS - regularização pag. em atraso	1500
Juros (revisão em baixa)	684	SNS - insuficiências financeiras	200
Venda licenças 4G	272	Pensões regime substitutivo bancário	522
Cativações (reprogramação QREN)	139	Adm. Regional (PAF-RAM)	400
Fundo pensões BPN	97	Pagamento de pensões BPN	0,3
		Receita fiscal (revisão em baixa)*	215
		Contribuições sociais (rev. em baixa)	183
		Subsídio desemprego (var. em alta)	138
		Despesas excecionais (Cap. 60)	97
Total (1)	3885	Total (2)	3255
Impacte no saldo global das AP (1-2)	629		
em % PIB	0,4		

Fonte: Ministério das Finanças (OER/2012) e cálculos da UTAO.

Nota: (*) Não inclui o efeito da revisão em alta da receita fiscal da RAM (+133 M€), o qual está incluído na linha da administração regional. PIB utilizado no OER/2012: 168 305 M€.

⁶ Esta variação resulta do facto da revisão em alta do saldo de capital (+2988 M€) ter mais do que compensado a revisão em baixa verificada ao nível do saldo corrente (-2359 M€).

⁷ No montante de 2693 M€, a receber até 30 de junho de 2012, nos termos do Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de Dezembro (complementando a transferência de 3263 M€, realizada em 2011).

⁸ Encaixe de 272 M€, decorrente do leilão de atribuição dos direitos de utilização de frequências de 4.ª geração da rede móvel (272 M€). Apesar do encaixe com as concessões das 4G ter sido previsto ocorrer em 2011, tal não veio a acontecer, tendo sido apenas sido concretizado em fevereiro de 2012. Esse registo foi efetuado no subsector dos SFA mas no OER/2012 encontra-se previsto no subsector Estado. A alínea b) do n.º 13 do art. 18º da PPL n.º 51/XII/1.ª prevê a possibilidade desta receita poder ser transferida do ICP-ANACOM para os cofres do Estado, mediante portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das comunicações eletrónicas e das finanças.

13 A revisão em baixa do défice das administrações públicas em 2012 decorre sobretudo de uma significativa poupança com juros, dado que a revisão em alta do excedente primário foi menos acentuada. Tendo em conta que a proposta do OER/2012 reflete uma ligeira melhoria do saldo primário de 68 M€ face ao previsto no OE/2012, conclui-se que a revisão em baixa do défice das administrações públicas (em 629 M€) beneficiou sobretudo da significativa poupança de 560 M€ com “juros e outros encargos”. Com efeito, o aumento⁹ previsto para este agrupamento face à execução provisória de 2011 ascende a 2545 M€, ao invés de 3105 M€. Deste modo, em contabilidade pública, o peso dos juros diminui 0,3 p.p. do PIB face ao implícito no OE/2012, para 5,2% do PIB. Saliente-se que, não considerando o efeito dos juros a pagar pela RAM (123 M€, decorrentes da implementação do seu Programa de Ajustamento Económico e Financeiro), a despesa prevista com “juros e outros encargos” em 2012 é inferior em 683 M€, face ao inicialmente previsto.

Tabela 4 – Efeito da poupança de juros na revisão do saldo global
(em milhões de euros)

	OE/2012	OER/2012	Var. face OE/2012
1. Saldo primário	2 549	2 617	68
2. Juros e outros encargos	9 370	8 810	-560
3. Saldo global (1-2)	-6 822	-6 193	629

Fonte: Ministério das Finanças (OER/2012) e cálculos da UTAO.

14 A previsão de um menor défice orçamental do subsetor Estado em 2012 mais do que compensa as revisões em baixa dos excedentes da segurança social e da administração regional e local (AdRL). Essa melhoria, de 629 M€ (0,3 p.p. do PIB), decorre sobretudo do contributo do subsetor Estado, que mais do que compensa o efeito negativo das revisões do saldo global da segurança social e da AdRL¹⁰. Assinale-se, ainda, que o défice previsto para o subsetor dos SFA foi revisto em baixa. Deste modo, identifica-se de seguida a dimensão da revisão do saldo global de cada subsetor:

Tabela 5 – Revisão do saldo global das administrações públicas, por subsetor
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Estado	SFA	Segurança Social	AdRL	Adm. Públicas	% PIB
OE/2012	-7 515	-294	355	633	-6 822	-4,0%
Revisão	1 240	98	-292	-417	629	0,4%
OER/2012	-6 275	-197	63	216	-6 193	-3,7%

Fonte: Ministério das Finanças (OER/2012) e cálculos da UTAO.

Nota: PIB utilizado no OE/2012 (171 015 M€) e PIB utilizado no OER/2012 (168 305 M€).

⁹ Tendo por comparação a execução provisória de 2011.

¹⁰ Na sequência da incorporação da conta da Região Autónoma da Madeira (RAM), subjacente ao programa de ajustamento económico e financeiro acordado com aquela Região.

Caixa 1 - Alterações com maior impacto no saldo global de cada subsetor

▪ Estado (+1240 M€)

(+) Forte revisão em baixa da dotação orçamental relativa a "juros e outros encargos"¹¹ (-684 M€);

(+) Efeito líquido positivo da receita remanescente relativa à transferência dos fundos de pensões do setor bancário (671 M€)¹² – ver Tabela 7;

(+) Receita extraordinária relativa ao leilão de atribuição dos direitos de utilização de frequências de 4.^a geração da rede móvel (272 M€), que se encontrava prevista para 2011 mas que apenas foi contabilizada em fevereiro de 2012;

(-) Reforço das transferências para o SNS, para colmatar insuficiências financeiras (200 M€);

(-) Decréscimo da receita fiscal em 198 M€, relativamente ao inscrito no OE/2012.

▪ Serviços e Fundos Autónomos (+98 M€)

(+) Decorrente da transferência dos fundos de pensões do Banco Português de Negócios (BPN) para a esfera da Caixa Geral de Aposentações (97 M€)¹³. Em 2012, os encargos estimados com os trabalhadores, reformados e pensionistas do BPN representam 255 mil euros.

▪ Segurança Social (-292 M€)

(-) Revisão em baixa da receita proveniente de contribuições (-183 M€);

(-) Aumento da despesa prevista com o subsídio de desemprego (138 M€);

(+) Cativação de despesas (28,7 M€), sobretudo com ações de formação profissional com suporte no Fundo Social Europeu (FSE), decorrente da poupança estimada para a contrapartida pública nacional, no âmbito da reprogramação estratégica do QREN.

▪ Administração Regional e Local (-417 M€)

(-) Decorrente da incorporação da conta da RAM, subjacente ao programa de ajustamento económico e financeiro acordado com aquela Região¹⁴ (-400 M€) e, no caso da administração local, por efeito de uma revisão em baixa da receita fiscal na sequência da deterioração do cenário macroeconómico (-17 M€).

¹¹ De acordo com a nota de apresentação do OER/2012, essa revisão ocorreu na sequência da eliminação dos encargos inerentes aos empréstimos da UE e do FMI a que Portugal recorreu (490 M€), da redução de juros de Certificados de Aforro e do Tesouro (84 M€) e de Bilhetes do Tesouro (15 M€), bem como de receitas adicionais de aplicações de tesouraria, incluindo as relativas aos ativos dos fundos de pensões dos bancários (97 M€).

¹² Tendo em conta que, de acordo com a nota de apresentação do OER/2012, a transferência dos fundos de pensões do setor bancário em 2012 (2693 M€) terá correspondência num aumento de transferências para o SNS (1500 M€) e para a segurança social (522 M€).

¹³ Nos termos do Decreto-Lei n.º 88/2012, de 11 de abril.

¹⁴ A despesa da administração regional foi revista em alta em 626 M€, sobretudo nos seguintes agrupamentos: juros (+123 M€); aquisição de bens e serviços (cerca de 177 M€, presume-se que sobretudo decorrentes da utilização de infraestruturas de transporte); e transferências correntes para entidades fora do perímetro das administrações públicas (+310 M€). Em contrapartida, a receita fiscal deste subsetor foi revista em alta em 106 M€.

15 A margem para o limite do défice das administrações públicas para 2012 (em contabilidade pública), para efeitos de avaliação do PAEF, diminuiu de forma substancial, sendo agora mínima. Com efeito, o défice orçamental previsto no OE/2012 tinha implícita uma margem de 706 M€ face ao estabelecido para efeitos de cumprimento dos critérios quantitativos de desempenho do PAEF que, com a presente proposta do OER/2012, se reduz para apenas 18 M€. Esta circunstância implica que qualquer desvio orçamental possa vir a colocar em causa o cumprimento daquele Programa. Este risco ganha ainda maior relevância no atual contexto de contração da atividade económica, sendo por isso crucial que se venham a confirmar as previsões orçamentais do Ministério das Finanças.

Tabela 6 – Saldo global das administrações públicas para efeitos de avaliação do PAEF
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	OE/2012	Revisão	OER/2012
1. Saldo global das Adm. Públicas (AP)	-6822	629	-6193
em % PIB	-4,0	0,4	-3,7
(-) Fundos pensões setor bancário		2693	
(-) Fundo pensões BPN		97	
(-) Execução garantias Europarques e MARL		27	
(+) Regulariz. pagamentos em atraso do SNS		1500	
2. Saldo global das AP (segundo critérios PAF*)	-6894	-688	-7582
em % PIB	-4,1	-0,4	-4,5
3. Limite PAF	-7600		-7600
4. Margem face ao limite do PAF (2-3)	706		18

Fonte: Ministério das Finanças (OER/2012) e cálculos da UTAO. | Notas: (*) Para efeitos da avaliação do PAEF, não foram considerados no OER/2012: os valores relativos à transferência dos fundos de pensões do setor bancário (incluindo BPN) nem a regularização de pagamentos em atraso do SNS; é, contudo, incluído o montante relativo à execução de garantias da Europarques e MARL (27 M€); Não se dispõe de informação sobre os ajustamentos considerados no OE/2012; PIB utilizado no OE/2012 (171 015 M€) e PIB utilizado no OER/2012 (168 305 M€).

16 Pelo menos cerca de 3/4 da receita dos fundos de pensões do setor bancário prevista para 2012 terão correspondência num aumento da despesa efetiva. Com efeito, a nota de apresentação do Orçamento Retificativo (OER/2012) refere que o encaixe extraordinário de 2693 M€ será utilizado como contrapartida do reforço de transferências para a segurança social (522 M€, para pagamento das responsabilidades assumidas com a transferência dos fundos de pensões do setor bancário, cujas respetivas dotações orçamentais não se encontravam inscritas no OE/2012) e para o SNS (1500 M€, para regularização de pagamentos em atraso). Refira-se que uma parte daquela receita destinar-se-á a aplicações de tesouraria.

Tabela 7 – Aplicação da transferência dos fundos de pensões do setor bancário em 2012
(em milhões de euros)

Receita efetiva		Despesa efetiva	
Fundos pensões setor bancário (valor remanescente)	2693	SNS - regulariz. pagamentos em atraso	1500
		Pagamento pensões dos bancários	522
Sub-total (1)	2693	Sub-total (2)	2022
Efeito líquido no saldo das AP (1-2)	671		

Fonte: Ministério das Finanças (OER/2012) e cálculos da UTAO.

17 A revisão em baixa da receita fiscal das administrações públicas em 2012 só não foi mais significativa devido ao efeito resultante da incorporação do Programa de Ajustamento da RAM. A revisão da previsão da receita fiscal das administrações públicas para o ano de 2012 incorpora “as alterações decorrentes da revisão do cenário macroeconómico e da revisão da estimativa da receita fiscal para 2011”, bem como a receita fiscal adicional resultante da implementação das medidas de consolidação orçamental preconizadas no PAEF-RAM. Assim, em resultado do efeito conjugado desses dois fatores, a revisão em baixa da receita fiscal das administrações públicas ascendeu a 82 M€, prevendo-se agora um aumento de 5%, em termos nominais, face à execução provisória de 2011 (ao invés dos 5,2% implícitos no OE/2012). Caso não se considere o referido efeito do PAEF-RAM, a revisão em baixa ascende a 223 M€ e o crescimento face ao ano transato é inferior (4,6%).

18 O aumento da previsão de despesa efetiva que se encontra implícito no OER/2012 foi atenuado pela aplicação de cativações que se encontravam previstas no OE/2012 mas que não estavam refletidas nos quadros do respetivo relatório. Como assinalado no Parecer Técnico n.º 10/2011¹⁵, ao contrário da prática seguida usualmente, a previsão inicial da despesa para o corrente ano não refletiu as cativações previstas na Lei do OE/2012¹⁶ sobre as despesas de funcionamento¹⁷ dos serviços e organismos da administração central. De acordo com a nota de apresentação do OER/2012, uma das principais cativações previstas – a chamada “reserva orçamental”¹⁸ (que no OE/2012 ascendia a 248,6 M€ para o subsetor Estado¹⁹, mas cujo valor não se encontrava deduzido nos quadros do respetivo relatório) será agora parcialmente refletida, num valor total de 110 M€. Por outro lado, o OER/2012 também procede à cativação de despesas no subsetor da segurança social (28,7 M€), sobretudo com ações de formação profissional com suporte no FSE, decorrente da poupança estimada para a contrapartida pública nacional, no âmbito da reprogramação estratégica do QREN. O reflexo destas cativações que agora se preconiza contribui, assim, para atenuar o aumento da despesa implícito no OER/2012.

¹⁵ Ver pontos 50, 51 e 70.

¹⁶ Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

¹⁷ Com exceção dos cativos sobre a Lei de Programação Militar.

¹⁸ Nos termos do n.º 2 do art.º 3º da Lei do OE/2012.

¹⁹ O relatório do OE/2012 não quantificou a reserva orçamentada no subsetor dos SFA.

19 O OER/2012 tem implícito um aumento da despesa corrente primária das administrações públicas face à execução provisória de 2011, que contrasta com a diminuição que estava implícita no OE/2012. O presente OER/2012 tem implícita uma forte revisão em alta da despesa corrente primária (+2664 M€) na ótica da contabilidade pública. Esta circunstância deve-se sobretudo ao reforço da despesa com: i) o SNS (para regularização de pagamentos em atraso²⁰ e para cobertura de insuficiências financeiras); ii) às pensões dos bancários; iii) a RAM (em resultado da incorporação das medidas previstas no respetivo PAEF e da estimativa da execução orçamental das entidades públicas reclassificadas da administração regional); iv) o subsídio de desemprego; e com v) as responsabilidades financeiras na área das concessões rodoviárias e ferroviárias. Esta revisão implica que a despesa corrente primária deverá registar um aumento de 1,1% face à execução provisória de 2011, o qual contrasta com a significativa redução que estava implícita no OE/2012 (-2,9%).

20 A previsão da despesa com prestações sociais foi revista em alta em 660 M€. Esta revisão decorreu do facto de no OER/2012 passar a estar prevista uma dotação para dar cobertura aos compromissos previstos no corrente ano com a transmissão das responsabilidades com pensões do regime substitutivo bancário (522 M€), bem como do aumento dos encargos com o subsídio de desemprego em 138 M€. Deste modo, a despesa com prestações sociais deverá aumentar 3,7% face a 2011 (1,2% sem efeito das referidas pensões), o que compara com o ligeiro aumento que se encontrava implícito no OE/2012 (+0,5%).

III.2 Revisão da conta do subsector Estado

III.2.1 Receita e despesa por classificação económica

21 Apesar do reforço de dotação nos agrupamentos de despesa primária do subsector Estado, a presente proposta de lei terá um impacte positivo no saldo global em 1240 M€. O acréscimo previsto na receita de capital (2965 M€) proveniente quer da parte remanescente da transferência dos fundos de pensões do setor bancário (2693 M€), quer da receita proveniente das licenças de comunicações móveis de 4.ª geração (272 M€, a qual já foi contabilizada em fevereiro de 2012), mais que compensará o reforço da despesa primária (em 2212 M€, em termos não consolidados e líquido de cativos) e a perda prevista na receita fiscal (198 M€). Os efeitos destas operações e alterações orçamentais traduzir-se-ão numa melhoria prevista no saldo global em 1240 M€. Por outro lado, o Ministério das Finanças prevê uma poupança líquida de juros e outros encargos que ascende a 684 M€ – ver Tabela 8, Tabela 9 e Tabela 25 (em anexo).

²⁰ Note-se que essa regularização de dívidas do SNS (no montante de 1500 M€) não tem impacte em contas nacionais.

Tabela 8 – Impacte orçamental do OER/2012 no subsetor Estado (em milhões de euros)

Receita		Despesa	
Receita Corrente	-197,7	Despesa Corrente	1 430,4
Imp. Directos	111,3	Transf. Correntes	2 179,4
Imp. Indirectos	-309,0	Ad. Central (SFA)	1 657,0
		Transf. SNS	1 700,0
		T. Conselho Fin. P.	2,0
		Poupança QREN	-45,0
		Seg. Social	522,4
		Juros e outros enc.	-684,0
		Outra Desp. Corrente	-65,0
Receita de Capital	2 965,0	Despesa de Capital	97,1
Transf. de capital	2 693,0	Transf. de capital	97,1
Outras receitas cap.	272,0		
Receita Efetiva	2 767,3	Despesa Efetiva	1 527,5
Saldo Global	1 239,8		

Fonte: Ministério das Finanças (OER/2012).

22 O efeito isolado da transferência do remanescente dos fundos de pensões do setor bancário promoverá uma melhoria significativa no saldo global do subsetor Estado. Caso se exclua o efeito de parte da transferência dos fundos de pensões do setor bancário (2693 M€), o saldo global do Estado registaria uma deterioração de 1453,3 M€ (ao invés da referida melhoria de 1528 M€)²¹.

²¹ Assinale-se, todavia, na ótica de compromissos (i.e., na ótica da contabilidade nacional) esta medida temporária já foi totalmente contabilizada no saldo global das administrações públicas em 2011.

Tabela 9 – Impacte orçamental do OER/2012 no subsetor Estado (em milhões de euros)

Descrição	Agregado (Rubrica)	Impacte
Efeito de base na receita fiscal de 2011 (*) e efeito resultante da alteração do cenário macroeconómico	receita fiscal	-197,8
Transferência dos Fundos de Pensões do setor bancário	transf. de capital	2 693,0
Licenças da 4.ª Geração Móvel	outras rec. capital	272,0
Impacte total na receita efetiva		2 767,2
Acréscimo de transf. (correntes) para a Administração Central:	transf. correntes	1 657,0
— <i>Acréscimo de transf. do Orçamento do Estado para o SNS</i>	<i>idem</i>	1 700,0
— <i>Transf. do OE para o Conselho de Finanças Públicas</i>	<i>idem</i>	2,0
— <i>Poupança líquida de cativos resultante da reprogramação do QREN</i>	<i>idem</i>	-45,0
Acréscimo de transf. (correntes) para a Segurança Social	<i>idem</i>	522,4
Redução da rubrica "Outra despesa corrente"	<i>Outra desp. Corrente</i>	-65,0
Acréscimo de transferências (de capital) para os SFA:	transf. de capital	97,1
— <i>Regularização de responsabilidades financeiras na área das concessões rodoviárias</i>	<i>idem</i>	59,0
— <i>Regularização de responsabilidades financeiras na área das concessões ferroviárias</i>	<i>idem</i>	30,0
— <i>Contribuições para organizações internacionais (Fundo Europeu de Desenvolvimento - 8 M€; e Fundo de Op.Especiais do B. I. de Desenvolvimento - 0,1 M€)</i>	<i>idem</i>	8,1
Impacte total na despesa primária (efetiva)		2 211,5
Redução da despesa com juros e outros encargos (**):	juros e outros encargos	-684,0
— <i>Poupanças esperadas nos encargos inerentes aos mecanismos de apoio financeiro a que Portugal recorreu no âmbito do PAF</i>	<i>idem</i>	-490,0
— <i>Decréscimo dos encargos com juros dos Certificados de Aforro e dos Certificados do Tesouro</i>	<i>idem</i>	-84,0
— <i>Diminuição dos juros dos Bilhetes do Tesouro</i>	<i>idem</i>	-15,0
— <i>Contabilização da receita de rendimentos dos ativos dos fundos de pensões dos bancários e outras aplicações (***)</i>	<i>idem</i>	-97,0
Impacte total na despesa efetiva		1 527,5

Fonte: Ministério das Finanças (OER/2012 e relatório da PPL 51/XII/1.ª.) | Notas: (*) O efeito de base resultou de, em 2011, a execução da receita fiscal ter ficado 78,3 M€ acima do montante estimado pelo Ministério das Finanças (constante na Proposta do OE/2011, que era de 34242 M€). (**) De notar que existe uma diferença de 2 M€ entre o montante indicado no Quadro II.1.1 (-684 M€) e a soma dos impactes estimados pelo MF (-686 M€), a qual se refere a receita de juros do BPN, sendo contabilizado nos SFA. (***) A última revisão à lei de enquadramento orçamental veio permitir que a receita de juros (resultante de operações associadas à emissão e gestão da dívida pública direta do Estado e/ou à gestão da tesouraria do Estado) seja abatida à despesa com os juros da dívida pública.

23 Embora a 1.ª alteração do OE/2012 reveja a previsão da receita fiscal em baixa, a previsão da receita de capital aumenta consideravelmente face à versão anterior, o que se traduz num aumento expressivo da receita efetiva. Com efeito, o aumento na previsão da receita efetiva (2767 M€) reflete, essencialmente, o aumento da receita de capital (2965 M€), já que a previsão da receita fiscal foi revista em baixa em cerca de 198 M€. De acordo com a nota de

apresentação que acompanha a PPL n.º 51/XII/1ª, o aumento da cobrança do IRC (+104 M€²²), do lado dos impostos diretos, e do Imposto sobre o Tabaco (+97 M€), do lado dos impostos indiretos, será insuficiente para anular a quebra da receita do IVA (-239 M€), do ISV (-158 M€) e do ISP (-15 M€). De acordo com a referida proposta de lei, a revisão em baixa da previsão da receita fiscal reflete, essencialmente, as “alterações decorrentes da revisão do cenário macroeconómico”, apesar de a mesma beneficiar de um efeito de base de sinal contrário (o qual decorre do facto de a estimativa de execução da receita fiscal de 2011 ter sido 78,3 M€ superior à estimativa que constava na Proposta do OE/2012 para o mesmo ano).²³

24 Apesar de ter sido revista em baixa, o OER/2012 continua a sustentar a sua previsão de receita fiscal num aumento muito significativo da tributação face ao ano anterior, o que poderá constituir um risco acrescido na execução do OE. O aumento da carga fiscal em 2012 (especialmente decorrente da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro) tem implícito um crescimento da receita fiscal, em termos nominais, de 2,6% face à execução provisória de 2011 (a qual compara com um crescimento implícito no OE/2012 de 3,2%²⁴).

25 O reforço da despesa primária²⁵ encontra-se associado a um aumento significativo de transferências. Ao nível da despesa, assinala-se o pedido de autorização de aumento da despesa efetiva em mais 1 527,5 M€, destinada ao aumento de transferências correntes (em 2179 M€) e de transferências de capital (97,1 M€), ainda que parcialmente compensadas pelas poupanças esperadas nas rubricas “juros e outros encargos” (684 M€) e “outras despesas correntes” (65 M€), a última das quais resultantes da reprogramação do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) com efeito direto no subsetor Estado²⁶.

26 O acréscimo de transferências correntes prende-se, essencialmente, com o SNS e com o pagamento de pensões do setor bancário. De acordo com a Tabela 9 e a nota de apresentação do OER/2012, o aumento das transferências correntes, visa: i) reforçar a transferência para o SNS de 1 700 M€ (subsetor SFA), para a “regularização de dívidas respeitantes a anos anteriores (1500 milhões de euros)” e para dar cobertura “ao défice para 2012 do SNS previsto em sede de aprovação do Orçamento do Estado, por forma a não avolumar o nível de dívida não financeira do subsetor da saúde (200 milhões de euros)”; ii) dotar a segurança social de verba para pagamento das pensões dos trabalhadores do setor bancário (522 M€); iii) dotar o Conselho de Finanças Públicas de meios financeiros para o seu funcionamento (2 M€, SFA). Por seu lado, a referida reprogramação do QREN reduz em 45 M€ o nível de transferências correntes para os SFA.

²² Muito embora a nota de apresentação não refira explicitamente a razão do aumento da previsão de cobrança do IRC, este imposto ficou, em 2011, 117 M€ acima da estimativa de execução contida no OE/2012 para o mesmo ano.

²³ Recorde-se que, em ambos os casos, as estimativas incluíam o efeito do aumento da tributação, em 2011, decorrente da sobretaxa extraordinária em sede de IRS e do aumento da taxa do IVA sobre os produtos energéticos.

²⁴ Sem excluir, em ambos os casos, o efeito de base, em 2011, decorrente da medida da sobretaxa extraordinária em sede de IRS (a qual foi contabilizada, ainda que provisoriamente, em 790 M€). Caso se exclua este efeito de base, a presente proposta de alteração do OE tem implícito um crescimento de 5% na receita fiscal (a qual compara com 5,6% decorrente do OE/2012 aprovado).

²⁵ A despesa primária corresponde à diferença entre a despesa efetiva e montante de juros e outros encargos.

²⁶ A poupança resultante da reprogramação do QREN indicada na pág. 11 da nota de apresentação do OER/2012, é de 110 M€, repartindo-se, de acordo com a DGO, numa poupança de 65 M€ no subsetor Estado e de 45 M€ no subsetor SFA.

27 Por seu lado, a previsão de regularização das responsabilidades financeiras no âmbito das concessões rodoviárias e ferroviárias originam um acréscimo de transferências de capital. A regularização de responsabilidades financeiras na área das concessões rodoviárias e ferroviárias serão responsáveis em 91,7% do acréscimo de transferências de capital para os SFA (97,1 M€) – ver Tabela 9.

28 A proposta de alteração do OE/2012 prevê uma redução substancial nos juros e outros encargos, embora a mesma continue a aumentar consideravelmente face à execução provisória de 2011. A redução das taxas de juro dos mecanismos de apoio financeiro a que Portugal recorreu no âmbito do PAEF, dos Certificados de Aforro, dos Certificados do Tesouro e dos Bilhetes de Tesouro, acrescida da receita proveniente de rendimentos de ativos dos fundos de pensões dos bancários e de outras aplicações (que, como já foi referido, abate à despesa com juros) justifica a poupança com juros e outros encargos. Ainda assim, prevê-se que a despesa com juros e outros encargos cresça 21,4% face à execução provisória de 2011.

29 Em síntese, os principais agregados sofreram ajustamentos nos objetivos implícitos do OE/2012. Efetivamente, as principais alterações orçamentais promoveram ajustamentos nos objetivos implícitos do OE/2012 face à execução provisória de 2011 (valores não ajustados), os quais passaram a ser de (ver Tabela 10 e Tabela 25, em anexo, para maior detalhe):

- 2,1% ao nível da receita corrente (ao invés de um crescimento de 2,6% implícito no OE/2012 aprovado), sendo em particular de:
 - 2,6% na receita fiscal (ao invés de 3,2%);
 - -3,6% nos impostos diretos (ao invés de -4,3%);
 - 7,4% nos impostos indiretos (ao invés de 9%);
- -6,7% na receita de capital (ao invés de -93,8%, devido aos já referidos efeitos das transferências de capital de parte dos fundos de pensões do setor bancário e da receita proveniente das concessões de licenças de comunicações 4G);
- -3,1% na despesa corrente primária (ao invés de -8,5%, devido aos já referidos efeitos de reforço de transferências correntes para os SFA e segurança social);
- -15,1% na despesa de capital (ao invés de -18,2%)
- 21,4% nos juros e outros encargos (ao invés de 32,7%, devido à poupança prevista em resultado da redução das taxas de juro, bem como da contabilização da receita proveniente de rendimentos de ativos dos fundos de pensões dos bancários e de outras aplicações).

Tabela 10 – Estado: Objetivos dos principais agregados orçamentais do OE/2012 aprovado e OER/2012 face à estimativa de execução de 2011 (em milhões de euros e em percentagem)

	Milhões de euros				Variação nominal				Contrib. var. OER2012 vs 2011
	Exec. 2011	OE2012	Alteração ao OE2012	OER2012	OE2012 vs 2011		OER2012 vs 2011		
					em M€	em %	em M€	em %	
Receita Corrente	37 685	38 663	-198	38 465	979	2,6%	781	2,1%	1,9%
Receita Fiscal	34 242	35 333	-198	35 135	1 091	3,2%	893	2,6%	2,2%
Impostos diretos	14 981	14 338	111	14 449	-644	-4,3%	-532	-3,6%	-1,3%
— IRC	5 138	4 755	104	4 859	-383	-7,4%	-279	-5,4%	-0,7%
Impostos indiretos	19 261	20 995	-309	20 687	1 735	9,0%	1 426	7,4%	3,4%
— IVA	12 995	14 742	-239	14 503	1 747	13,4%	1 508	11,6%	3,6%
— ISV	627	744	-158	586	117	18,7%	-41	-6,5%	-0,1%
Receita de capital	3 403	210	2 965	3 175	-3 193	-93,8%	-228	-6,7%	-0,5%
— Transferências de capital	3 319	110	2 693	2 803	-3 209	-96,7%	-516	-15,5%	-1,2%
— Outras receitas de capital	68	4	272	276	-64	-94,1%	209	308,9%	0,5%
Receita Efetiva	41 537	39 279	2 767	42 046	-2 258	-5,4%	509	1,2%	1,2%
Despesa Corrente	45 578	44 203	1 430	45 633	-1 375	-3,0%	55	0,1%	0,1%
Despesas com Pessoal	10 296	8 813	-	8 813	-1 482	-14,4%	-1 482	-14,4%	-3,0%
Transferências Correntes	26 289	24 308	2 179	26 488	-1 981	-7,5%	199	0,8%	0,4%
<i>para</i> Administrações Públicas	23 489	21 898	2 179	24 077	-1 592	-6,8%	588	2,5%	1,2%
— Administração Central	14 835	13 597	1 657	15 254	-1 239	-8,3%	418	2,8%	0,9%
— Segurança Social	6 765	6 505	522	7 027	-260	-3,8%	263	3,9%	0,5%
Despesa Corrente Primária	39 539	36 189	2 114	38 303	-3 350	-8,5%	-1 235	-3,1%	-2,5%
Juros e outros encargos	6 039	8 014	-684	7 330	1 975	32,7%	1 291	21,4%	2,6%
Despesa de Capital	3 154	2 581	97	2 678	-573	-18,2%	-476	-15,1%	-1,0%
— Transferências de Capital	2 708	2 075	97	2 172	-633	-23,4%	-536	-19,8%	-1,1%
<i>para</i> Outros sectores	953	96	97	193	-857	-89,9%	-760	-79,7%	-1,6%
Despesa sem Activos Financeiros	48 732	46 784	1 528	48 311	-1 948	-4,0%	-420	-0,9%	-0,9%
Saldo Global*	-7 195	-7 504	1 240	-6 265	-310	-	930	-	-

Fonte: Ministério das Finanças (PPL 51/XII/1.ª e Execução Orçamental de 2011) e cálculos UTAO.

* Na nota de apresentação do OER/2012, existe uma diferença de 10,6 M€ entre a receita efetiva do Estado do quadro II.1.3 e a que resulta dos quadros II.1.4 (receita fiscal) e II.1.5 (receita não fiscal). A presente análise foi efetuada tendo por base os últimos dois quadros devido ao detalhe neles contido.

III.2.2 Despesa do Estado por classificação orgânica

30 A revisão em alta da despesa total do Ministério das Finanças deve-se essencialmente a despesa não efetiva, associada a ativos e passivos financeiros. Apesar de a despesa total do Ministério das Finanças ter sido revista em alta em cerca de 5796 M€ (a qual inclui a despesa com ativos e passivos financeiros cuja análise é realizada no capítulo III.2.5 *Endividamento líquido global direto e garantias do Estado*) regista-se uma diminuição da respetiva despesa efetiva. Contudo, o principal impacte no saldo orçamental do Estado refere-se à redução da despesa efetiva relativa à gestão da dívida e da tesouraria pública (nomeadamente na despesa com juros e outros encargos), a qual diminui 684 M€. Relativamente ao aumento das despesas excecionais, que aumentam 6435 M€, apenas 97 M€ representam despesa efetiva.

Tabela 11 – Despesa total do Estado por classificação orgânica
(em milhões de euros e em percentagem)

MINISTÉRIOS	OE/2011 (corrigido)		2012					
			OE/2012		OER/2012		Variação OER/2012-OE/2012	
	M€	Estrutura (%)	M€	Estrutura (%)	M€	Estrutura (%)	M€	Estrutura (p.p.)
Encargos Gerais do Estado	3 029	1,6	2 831	1,5	2 834	1,4	2	-0,1
Presidência do Conselho de Ministros	a) 392	0,2	273	0,1	273	0,1	0	0,0
Finanças, do qual:	156 368	82,4	158 117	83,9	163 913	83,4	5 796	-0,5
<i>Proteção social</i>	5 056	2,7	4 707	2,5	4 707	2,4	0	-0,1
<i>Gestão da dívida e da tesouraria pública</i>	123 255	64,9	131 875	70,0	131 191	66,8	-684	-3,2
<i>Despesas excecionais</i>	25 532	13,4	19 265	10,2	25 700	13,1	6 435	2,9
Negócios Estrangeiros	363	0,2	316	0,2	316	0,2	0	0,0
Defesa Nacional	2 068	1,1	2 053	1,1	2 053	1,0	0	0,0
Administração Interna	1 823	1,0	1 881	1,0	1 881	1,0	0	0,0
Justiça	1 346	0,7	1 182	0,6	1 182	0,6	0	0,0
Economia e Emprego	b) 298	0,2	240	0,1	240	0,1	0	0,0
Agricultura, Mar, Ambiente e Orden. do Território	c) 728	0,4	593	0,3	593	0,3	0	0,0
Saúde	8 400	4,4	7 632	4,0	9 333	4,7	1 701	0,7
Educação e Ciência	d) 8 210	4,3	6 870	3,6	6 870	3,5	0	-0,1
Solidariedade e Segurança Social	6 817	3,6	6 494	3,4	7 017	3,6	523	0,1
Despesa total (efetiva e não efetiva)	189 841	100,0	188 481	100,0	196 503	100,0	8 021	-

Fonte: Ministério das Finanças (OE/2011 e respetivas alterações, OE/2012, OER/2012) e cálculos da UTAO.

Notas: a) em 2011 inclui o Ministério da Cultura; b) em 2011 inclui o Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento e o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações; c) em 2011 inclui o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.

A repartição da despesa dos serviços integrados por classificação orgânica apresentada no OER/2012 é inferior (em 47,9 M€) ao total apresentado no Mapa II.

31 A revisão em alta da despesa do Ministério da Saúde traduz o reforço das transferências para o SNS. O OER/2012 contempla um reforço de 1700 M€ das transferências do OE para o SNS. Este reforço destina-se ao SNS para regularização de pagamentos em atraso (1500 M€) e à cobertura de insuficiências financeiras (200 M€).

32 A despesa do Ministério da Solidariedade e Segurança Social foi revista em alta, em razão da transferência de fundos de pensões do setor bancário para o Estado e da correspondente assunção, pela segurança social, da responsabilidade pelo pagamento das respetivas pensões.²⁷ Esta operação traduziu-se na transferência para o Estado da titularidade do património dos respetivos fundos de pensões e na assunção, pela segurança social, da responsabilidade pelo pagamento das respetivas pensões. Esta operação foi concretizada no final de 2011, não se encontrando portanto contemplada no OE/2012. A despesa prevista para 2012 com as referidas pensões ascende a cerca de 522 M€, a qual se encontra refletida na Tabela 11.

²⁷ Decreto-Lei n.º 127/2011 de 31 de dezembro.

III.2.3 Despesa por classificação funcional

33 A 1.ª alteração ao OE/2012 revê em alta a despesa total com as funções gerais de soberania e com as funções sociais mas revê em baixa a despesa com juros e outros encargos. A previsão para a despesa total (que inclui a despesa com ativos e passivos financeiros) é revista em alta, em cerca de 8043 M€. Embora grande parte desta despesa não represente despesa efetiva, o maior reforço é registado ao nível das funções gerais de soberania, nomeadamente com os serviços gerais da administração pública (acréscimo de 5773 M€). A despesa com saúde é revista em alta em 1921 M€, da qual cerca de 1700 corresponde a despesa efetiva e os restantes 220 M€ a despesa não efetiva relacionada com operações de cessão de créditos de bancos sobre hospitais. A revisão em baixa da despesa com juros e outros encargos reflete-se positivamente na função relativa a operações da dívida pública, cuja despesa diminui 684 M€.

Tabela 12 – Despesa do Estado por classificação funcional
(em milhões de euros e em percentagem)

FUNÇÕES/SUBFUNÇÕES	OE/2011 (corrigido)		2012					
			OE/2012		OER/2012		Variação OER/2012-OE/2012	
	M€	% do PIB	M€	% do PIB	M€	% do PIB	M€	p.p. do PIB
Funções Gerais de Soberania	29 909	17,5	21 818	13,0	27 590	16,4	5 773	3,4
Serviços gerais da Administração Pública	23 919	14,0	16 873	10,0	22 646	13,5	5 773	3,4
Defesa Nacional	2 899	1,7	1 958	1,2	1 958	1,2	0	0,0
Segurança e ordem públicas	3 091	1,8	2 986	1,8	2 986	1,8	0	0,0
Funções Sociais	29 206	17,1	26 461	15,7	29 079	17,3	2 618	1,6
Educação	7 888	4,6	6 589	3,9	6 698	4,0	109	0,1
Saúde	9 298	5,4	8 303	4,9	10 224	6,1	1 921	1,1
Segurança e acção sociais	11 251	6,6	10 692	6,4	11 258	6,7	566	0,3
Habituação e serviços colectivos	409	0,2	249	0,1	269	0,2	20	0,0
Serviços culturais, recreativos e religiosos	360	0,2	628	0,4	629	0,4	1	0,0
Funções Económicas	2 039	1,2	3 579	2,1	3 915	2,3	336	0,2
Agricultura e pecuária, silvíc., caça e pesca	514	0,3	472	0,3	472	0,3	0	0,0
Indústria e energia		0,0					0	0,0
Transportes e comunicações	1 265	0,7	2 907	1,7	3 243	1,9	336	0,2
Comércio e turismo		0,0					0	0
Outras funções económicas	259	0,2	200	0,1	200	0,1	0	0,0
Outras Funções	128 688	75,2	136 624	81,2	135 940	80,8	-684	-0,4
Operações da dívida pública	123 242	72,1	131 863	78,3	131 179	77,9	-684	-0,4
Transferências entre administrações	4 669	2,7	4 357	2,6	4 357	2,6	0	0,0
Diversas não especificadas	777	0,5	404	0,2	404	0,2	0	0,0
Despesa total (efetiva e não efetiva)	189 841	111,0	188 481	112,0	196 524	116,8	8 043	4,8

Fonte: Ministério das Finanças (OE/2011 e respetivas alterações, OE/2012, OER/2012) e cálculos da UTAO.

Nota: a repartição da despesa dos serviços integrados por classificação funcional apresentada na 1.ª proposta de lei de alteração ao OE/2012 é inferior, em 26,2 M€, ao total apresentado no respetivo mapa da lei (mapa III).

III.2.4 Despesa por programas

A despesa por programas inclui os subsectores Estado e os Serviços e Fundos Autónomos.

34 As alterações introduzidas pelo OER/2012 implicam alterações significativas na estrutura da despesa por programas, nomeadamente com os programas da saúde, da gestão da dívida pública e da solidariedade e segurança social. A Tabela 13 refere-se à distribuição da despesa total por programas, a qual inclui a despesa com ativos e passivos financeiros do Estado e dos SFA. O reforço da despesa do programa da saúde, em cerca de 1700 M€ (3400 M€ em termos não consolidados, uma vez que a despesa do Estado é novamente contabilizada ao nível dos SFA) representa um acréscimo de 1,1 p.p. face ao total. A redução face ao OE/2012 prevista para a despesa com juros e outros encargos, no valor de 684 M€, representa uma diminuição de 3,2 p.p. no peso relativo do programa de gestão da dívida pública. A previsão de despesa com o programa de solidariedade e segurança social é acrescida em 522 M€ face ao OE/2012, em virtude da transferência dos fundos de pensões do setor bancário para o Estado e da subsequente assunção de responsabilidades, pela segurança social, com o pagamento das respetivas pensões.²⁸

Tabela 13 – Despesa por programas
(em milhões de euros e em percentagem)

PROGRAMAS	2012					
	OE/2012		OER/2012		Variação OER/2012-OE/2012	
	M€	Estrutura (%)	M€	Estrutura (%)	M€	Estrutura (p.p.)
P-001-Órgãos de soberania	2 953	1,3	2 957	1,3	4	-0,1
P-002-Governação e cultura	1 166	0,5	1 166	0,5	0	0,0
P-003-Finanças e administração pública	36 255	16,2	43 888	18,7	7 634	2,5
P-004-Gestão da dívida pública	136 412	61,0	135 728	57,8	-684	-3,2
P-005-Representação externa	370	0,2	370	0,2	0	0,0
P-006-Defesa	2 225	1,0	2 225	0,9	0	0,0
P-007-Segurança interna	2 100	0,9	2 100	0,9	0	0,0
P-008-Justiça	1 744	0,8	1 744	0,7	0	0,0
P-009-Economia e emprego	6 270	2,8	6 518	2,8	247	0,0
P-010-Agricultura e ambiente	2 276	1,0	2 296	1,0	20	0,0
P-011-Saúde	15 543	6,9	18 943	8,1	3 400	1,1
P-012-Ensino básico e secundário e administração escolar	6 260	2,8	6 350	2,7	90	-0,1
P-013-Ciência e ensino superior	3 401	1,5	3 401	1,4	0	-0,1
P-014-Solidariedade e segurança social	6 786	3,0	7 308	3,1	522	0,1
Despesa total dos programas	223 762	100,0	234 995	100,0	11 234	0,0
Despesa total dos programas consolidada	207 059	-	216 591	-	9 532	-

Fonte: Ministério das Finanças (OE/2011 e respetivas alterações, OE/2012, OER/2012) e cálculos da UTAO.

²⁸ Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro.

III.2.5 Endividamento líquido global direto e garantias do Estado

35 O OER/2012 prevê um aumento do limite de endividamento líquido direto do Estado em 5020 M€.²⁹ Para este acréscimo contribuirá decisivamente o aumento da despesa com ativos financeiros em 6338 M€, sobretudo empréstimos do Estado a entidades públicas.³⁰ As menores necessidades de financiamento do subsetor Estado face às que se encontravam previstas no OE/2012 decorrem da revisão em baixa do défice deste subsetor em 1240 M€, que resulta sobretudo da incorporação da restante receita proveniente da transferência dos fundos de pensões da banca e da forte revisão em baixa da dotação orçamental relativa a “juros e outros encargos”, que contribuirá para atenuar o aumento mais expressivo do limite de endividamento líquido direto do Estado.

Tabela 14 – Despesa com ativos financeiros proposta na 1.ª alteração ao OE/2012 (em milhões de euros)

Finalidade do Reforço da despesa com ativos financeiros	Reforço da dotação orçamental	da qual :	
		Substituição de crédito bancário por financia/o do Estado	Dívida de entidades das Adm. Públicas detida pelo Estado
1. Cessões de Créditos elegíveis dos Bancos sobre entidades públicas :	3000	3000	2780
Municípios	2057	2057	2057
Entidades Públicas Reclassificadas	723	723	723
Hospitais	220	220	
2. Empréstimos concedidos a/para:	1507	357	1430
Região Autónoma da Madeira (PAFE-RAM)	938	0	938
Região Autónoma dos Açores	135	0	135
Entidades Públicas Reclassificadas	357	357	357
REFER	150	150	150
Parque Escolar	90	90	90
Estradas de Portugal	97	97	97
VIANA POLIS**	20	20	20
QREN/BEI***	77	0	0
3. Aumento Capital da Caixa Geral de Depósitos	1000	0	0
4. Participação no Mecanismo de Estabilidade Europeia (MEE)	804	0	0
5. Execução de garantias da Europarques e MARL	27	0	0
Reforço da despesa com ativos financeiros	6338	3357	4210
Em % do Reforço da Desp. com ativos financeiros	100	53	66

Fonte: Ministério das Finanças (OER/2012) e cálculos da UTAO. | Nota: : A UTAO considerou que: i) os hospitais em causa se referirão aos Hospitais EPE, portanto, fora das administrações públicas; ii) os empréstimos a conceder no âmbito do QREN/BEI não foram considerados para efeitos deste exercício por se desconhecer a parte do financiamento a utilizar pelas entidades privadas e entidades públicas.

²⁹ A autorização do acréscimo deste limite encontra-se prevista no n.º 1 do artigo 95.º da PPL n.º 51/XII/1.ª.

³⁰ A presente autorização aumenta o limite de concessão de empréstimos e realização de outras operações ativas em 6400 M€, conforme previsto no n.º 1 do artigo 84.º da PPL n.º 51/XII/1.ª.

36 Mais de metade do aumento da despesa com ativos financeiros destina-se à substituição de crédito bancário por financiamento do Estado. O objetivo de assegurar um maior nível de fundos disponíveis para o financiamento da economia, que já se encontrava previsto no OE/2012, é reforçado na presente proposta de alteração. Neste âmbito, os empréstimos concedidos pelo Estado às Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) para amortização dos seus passivos bancários serão reforçados em 357 M€, sendo o financiamento do Estado, agora, alargado para operações de cessões de créditos elegíveis do setor bancário sobre os municípios, entidades públicas e entidades do setor da saúde (3000 M€).

37 O apoio financeiro do Estado a entidades das administrações públicas justifica 2/3 do aumento da despesa com ativos financeiros. As administrações públicas concentram a maioria destes apoios financeiros, contribuindo deste modo para um maior volume de dívida pública a ser detida pelo Estado. No conjunto daqueles apoios, identificam-se 4210 M€ relativos: i) ao financiamento do Estado para operações de cessões de créditos elegíveis do setor bancário sobre entidades das administrações públicas (2780 M€) e ii) de empréstimos a conceder pelo Estado às regiões autónomas (1073 M€)³¹ e às EPR (357 M€).³² A restante despesa com ativos financeiros (2128 M€) destina-se a entidades fora do perímetro das administrações públicas, sobretudo para o aumento do capital da Caixa Geral de Depósitos, S.A. (1000 M€) e para a participação portuguesa no Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira (804 M€).

38 O aumento das responsabilidades contingentes do Estado (3000 M€) destina-se sobretudo a reforçar as garantias ao Banco Europeu de Investimentos (BEI) por financiamentos prestados à economia. A proposta de alteração ao OE/2012 eleva para 5400 M€ o limite máximo para a concessão de garantias do Estado. Este novo limite amplia em 3000 M€ o montante de autorização do Estado inicialmente aprovado (2400 M€). Enquadra-se neste domínio a cobertura de responsabilidades assumidas por instituições financeiras nacionais no quadro de investimentos financiados pelo BEI. Exclui-se deste âmbito, a concessão de garantias do Estado para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilidade de liquidez nos mercados financeiros, cujo limite máximo aprovado no OE/2012 foi de 29 920 M€.^{33, 34}

³¹ Inclui o empréstimo à Região Autónoma da Madeira (938M€) em resultado do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro.

³² No capítulo da nota de apresentação do OER/2012 relativa ao subsector dos SFA identifica-se ainda um aumento 1100 M€ de passivos financeiros das sociedades PARVALOREM, S.A. e PARUPS, S.A destinados à amortização de empréstimos bancários de médio e longo prazo. Os fundos para cobertura de amortização daqueles empréstimos provêm do orçamento do Ministério das Finanças. Os esclarecimentos solicitados pela UTAO ao Ministério das Finanças, neste âmbito não tiveram resposta à data de fecho do presente Parecer. Não obstante a falta de esclarecimento, em sede de audição de S. Exas, o Secretário de Estado do Orçamento e a Secretária de Estado do Tesouro e Finanças, na Comissão de Orçamento Finanças e Administração Pública, foi referido pela último, que na fase de finalização do processo de venda do BPN, tinha sido efetuada uma transferência adicional de ativos do BPN para as sociedades veículos, dado que o montante de ativos incluídos na venda era menor do que o valor de ativos incluídos no banco. O montante de ativos que foi transferido foi de 1439 M€.

³³ No quadro da Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira (IREF) já se encontravam previstos no OE/2012, 12 000 M€ de despesa com ativos financeiros destinada a reforçar os fundos próprios de instituições bancárias em cumprimento dos novos requisitos de capital estabelecidos no ponto 2.4 do MoU.

³⁴ Cf. Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, (OE/2012), e a autorização do limite máximo para concessão de garantias do Estado encontra-se previsto no n.º 1 do artigo 91.º da PPL n.º 51/XII/1.ª.

IV Análise em contabilidade nacional

IV.1 Evolução face a 2011

Nesta secção procede-se à análise das variações entre 2011 e 2012. Para o ano 2011 utilizou-se informação divulgada pelo INE no âmbito do procedimento dos défices excessivos (de 30 de Março) e para 2012 foi utilizada a estimativa do Ministério da Finanças subjacente à primeira alteração orçamental (de 29 de Março) ao OE/2012. A análise desta secção encontra-se sustentada em valores ajustados de medidas temporárias.³⁵

39 A estimativa provisória recentemente divulgada pelo INE para a conta das administrações públicas em 2011 constitui o ponto de partida para o ajustamento orçamental a realizar em 2012. No âmbito da 1.^a notificação do Procedimento de Défices Excessivos deste ano, reportada pelo INE ao EUROSTAT no final do mês de março, a estimativa provisória para 2011 aponta para um défice das administrações públicas de 4,2% do PIB. Excluindo os efeitos de operações não repetíveis, os quais condicionam a análise da sua evolução temporal, o défice ajustado foi de 7,9% do PIB.³⁶

40 Excluindo o efeito de medidas temporárias, o ajustamento orçamental previsto para o défice em 2012 é de 3 p.p. do PIB. De acordo com a estimativa apresentada pelo Ministério das Finanças para 2012, o défice global ajustado ascenderá a 4,9% do PIB (4,5% caso não se excluíssem as medidas temporárias), valor que compara com 7,9% do PIB (4,2% caso não se excluíssem as medidas temporárias) em 2011, tendo por base a estimativa provisória do INE para 2011.³⁷ Face à estimativa para 2012 apresentada pelo Ministério das Finanças, o ajustamento orçamental previsto para o défice será de 3 p.p. do PIB (ver caixa 2).

³⁵ Os ajustamentos correspondem àqueles que são habitualmente efetuados para efeitos do cálculo do saldo estrutural. Os valores não ajustados encontram-se em anexo (Tabela 26). Nesta nota não se procede ao cálculo do saldo ajustado do ciclo económico.

³⁶ As medidas temporárias consideradas para 2011 foram: a receita proveniente da transferência dos fundos de pensões do setor bancário (3,5% do PIB), a receita fiscal resultante da sobretaxa de IRS (0,5% do PIB), bem como a recapitalização do BPN (efeito líquido) (0,3% do PIB). O impacto global destas medidas temporárias corresponde a 3,7% do PIB.

³⁷ As medidas temporárias consideradas para 2012 foram: o impacto da sobretaxa extraordinária em sede de IRS de 2011 (0,1% do PIB) e a receita de concessões de licenças para a 4.^a geração de rede móvel (0,2% do PIB) e a receita proveniente da transferência de Fundo de pensões do BPN para a CGA.(0,1% do PIB). O impacto global destas medidas temporárias corresponde a 0,4% do PIB.

Caixa 2 – Alterações ao ajustamento orçamental face à versão preliminar do Parecer da UTAO

A presente caixa apresenta as principais alterações aos ajustamentos efetuados entre a versão preliminar e a versão final deste Parecer Técnico, bem como os fatores que influenciam os contributos de receita e despesa para o ajustamento orçamental. Relativamente às alterações, identificam-se as seguintes:

- **Receita da concessão de frequências da 4ª geração de rede móvel:** as operações temporárias consideradas pela UTAO e a respetiva classificação em contas nacionais decorreram da aplicação das regras previstas no Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95). Assim, em contas nacionais, o encaixe financeiro da operação relativa à concessão de frequências da 4ª geração de rede móvel deve ser classificada como uma *aquisição líquida de cessões de ativos não-financeiros não produzidos (K2)*, sendo abatido ao agregado “outra despesa de capital”. Porém, o MF não classificou esta operação de forma apropriada em contas nacionais. Ainda assim, para efeitos de ajustamento, a UTAO teve em consideração o procedimento do MF, reclassificando essa operação de “Outras despesas de capital” para “Receitas de capital”. Esta alteração modificou os níveis de receita e despesa anteriormente considerados em termos ajustados.
- **Transferência do fundo de pensões do BPN (97 M€) para a CGA:** a UTAO apenas foi informada posteriormente que esta operação reveste de carácter extraordinário em contas nacionais;

No que diz respeito às despesas do fundo de pensões do regime substitutivo bancário as mesmas não foram objeto de qualquer ajustamento por parte da UTAO. Com efeito, esta despesa não configura uma operação temporária suscetível de ser incluída nos ajustamentos que habitualmente são efetuados no âmbito do apuramento do saldo estrutural. Note-se que a despesa relacionada com anteriores operações de transferência de fundos de pensões, cujos encargos passaram a ser da responsabilidade do Estado (caso dos CTT, CGD e Portugal Telecom), já havia merecido idêntico tratamento.

Cumpra também assinalar que a análise do ajustamento orçamental para 2012 encontra-se influenciada por diferenças de consolidação ao nível das estimativas elaboradas pelo MF e pelo INE. A estimativa do MF para 2012 apresenta diferenças de estrutura relativamente à estimativa para 2011 elaborada pelo INE, em parte decorrentes das regras de consolidação utilizadas. Com efeito, para efeitos de consolidação da conta das administrações públicas (AP), o INE tem em consideração todos os setores de contrapartida das AP. Esta diferença influencia a comparabilidade das estimativas, sobretudo dos níveis de receita e despesa, afetando o contributo daqueles agregados para o ajustamento orçamental. De acordo com a informação prestada pelo MF, as diferenças de consolidação poderão justificar alterações adicionais à estimativa para 2012, no âmbito do Documento de Estratégia Orçamental, que deverá ser apresentado na Assembleia da República até ao final do mês de abril.

Deste modo, a informação adicional obtida junto do MF, bem como os esclarecimentos prestados pelo SEAO na Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, permitiram à UTAO atualizar o cálculo do ajustamento orçamental a realizar no corrente ano: 3 p.p. do PIB (ao invés de 3,1 p.p. do PIB na versão preliminar).

Em síntese, o contributo da receita e da despesa para o ajustamento orçamental alterou-se. Na versão preliminar era de 3/4 (receita) e 1/4 (despesa); na presente versão o ajustamento decorre em mais de 2/3 do lado da receita e em menos de 1/3 do lado da despesa.

Tabela 15 – Alterações ao cálculo do ajustamento orçamental para 2012

	Versão Preliminar (Parecer UTAO)					Versão final (Parecer UTAO)				
	2011	2012	2011	2012	Var p.p.	2011	2012	2011	2012	Var p.p.
	M€		% do PIB			M€		% do PIB		
Receita	76.369	72.551	44,7	43,1	-1,5	76.369	72.551	44,7	43,1	-1,5
Ajustamentos	-6.833	-185	-4,0	-0,1	3,9	-6833	-654	-4,0	-0,4	3,6
Sobretaxa Excepcional de IRS	-840	-185	-0,5	-0,1	0,4	-840	-185	-0,5	-0,1	0,4
Fundo Pensões da Banca	-5.993		-3,5	0,0	3,5	-5.993		-3,5	0,0	3,5
Fundo Pensões do BPN							-97	0,0	-0,1	-0,1
Concessão 4ª G. Rede Móvel							-372	0,0	-0,2	-0,2
Receita Ajustada	69.536	72.366	40,7	43,0	2,3	69.536	71.897	40,7	42,7	2,1
Despesa	83.632	80.156	48,9	47,6	-1,3	83.632	80.156	48,9	47,6	-1,3
Ajustamentos	-560	372	-0,3	0,2	0,5	-560	0	-0,3	0,0	0,3
Ef. Líq. da recapitaliz. do BPN	-560		-0,3	0,0	0,3	-560		-0,3	0,0	0,3
Concessão 4ª G. Rede Móvel	0	372	0,0	0,2	0,2	0	372	0,0	0,0	0,0
Despesa Ajustada	83.072	80.528	48,6	47,8	-0,7	83.072	80.156	48,6	47,6	-1,0
Saldo	-7.262	-7.605	-4,2	-4,5	-0,3	-7.262	-7.605	-4,2	-4,5	-0,3
Saldo Ajustado*	-13.535	-8.162	-7,9	-4,8	3,1	-13.535	-8.259	-7,9	-4,9	3,0
Total dos ajustam. efetuados	-6.273	-557	-3,7	-0,3	3,3	-6.273	-654	-3,7	-0,4	3,3

Fontes: INE (PDE março de 2012), Ministério das Finanças (OER/2012) e cálculos da UTAO.

Tabela 16 – Evolução das receitas e despesas (ajustadas) das administrações públicas, em contabilidade nacional (em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	M€		Variação			Em % do PIB		Var. p.p. PIB
	2011	2012	2012			2011	2012	2012
			M€	%	Contrib. Var.(p.p.)			
1. Impostos indirectos (prod. & import.)	23.327	25.512	2.185	9,4	3,1	13,6	15,2	1,5
2. Impostos directos (correntes s/ Rendimento e Patr.)	16.047	15.718	-329	-2,1	-0,5	9,4	9,3	-0,0
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	21.058	20.138	-920	-4,4	-1,3	12,3	12,0	-0,3
4. Outras Receitas Correntes (inclui vendas)	7.580	8.352	773	10,2	1,1	4,4	5,0	0,5
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	68.012	69.721	1.709	2,5	2,5	39,8	41,4	1,7
6. Receitas de Capital	1.524	2.176	652	42,8	0,9	0,9	1,3	0,4
7. Total RECEITA	69.536	71.897	2.360	3,4	3,4	40,7	42,7	2,1
8. Consumo Intermédio	7.862	7.493	-369	-4,7	-0,4	4,6	4,5	-0,1
9. Despesas com pessoal	19.370	16.943	-2.427	-12,5	-2,9	11,3	10,1	-1,3
10. Prestações Sociais	37.844	36.539	-1.305	-3,4	-1,6	22,1	21,7	-0,4
11. Juros (PDE)	6.622	8.310	1.688	25,5	2,0	3,9	4,9	1,1
12. Subsídios	1.183	1.689	506	42,8	0,6	0,7	1,0	0,3
13. Outras Despesas Correntes	4.350	3.780	-570	-13,1	-0,7	2,5	2,2	-0,3
14. Total Despesa Corrente	77.232	74.755	-2.477	-3,2	-3,0	45,2	44,4	-0,7
15. Formação Bruta Capital Fixo	4.428	3.354	-1.074	-24,3	-1,3	2,6	2,0	-0,6
16. Outra Despesa Capital	1.411	2.047	635	45,0	0,8	0,8	1,2	0,4
17. Total Despesa Capital (15+16)	5.840	5.401	-439	-7,5	-0,5	3,4	3,2	-0,2
18. Total DESPESA (14+17)	83.072	80.156	-2.916	-3,5	-3,5	48,6	47,6	-1,0
19. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido Ajustado (7-18)	-13.535	-8.259	5.276	-39,0	-	-7,9	-4,9	3,0
<i>Outros agregados:</i>								
20. Saldo primário ajustado (19+11)	-6.913	51	6.964	-	-	-4,0	0,0	4,1
21. Poupança Bruta (5-14)	-9.220	-5.034	4.186	-45,4	-	-5,4	-3,0	2,4
22. Despesa corrente primária (14-11)	70.610	66.444	-4.165	-5,9	-5,0	41,3	39,5	-1,8
23. Despesa primária (18-11)	76.450	71.846	-4.604	-6,0	-5,5	44,7	42,7	-2,0
24. Receita fiscal (1+2)	39.375	41.231	1.856	4,7	2,7	23,0	24,5	1,5
<i>Por memória:</i>								
Total ajustamentos efectuados	-6.273	-654				-3,7	-0,4	3,3
Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido PDE (não ajust.)	-7.262	-7.605				-4,2	-4,5	-0,3
PIB nominal	171.015	168.305	-2.710	-1,6				

Fontes: INE (PDE março de 2012), Ministério das Finanças (Relatório da 1.ª alteração ao OE/2012) e cálculos da UTAO.

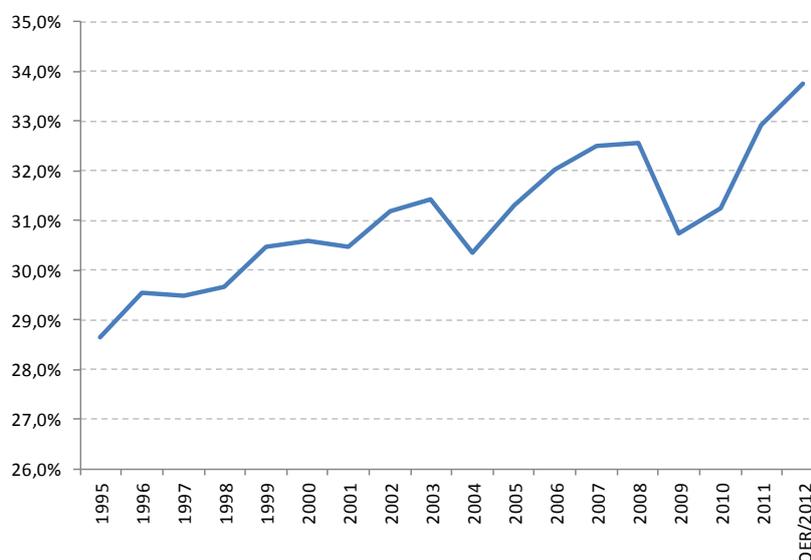
Nota: os valores não se encontram arredondados.

41 O cumprimento do ajustamento orçamental em 2012 dependerá em grande medida do nível de execução da receita. Em termos ajustados, e tendo como ponto de partida a já referida estimativa provisória do INE para 2011, verifica-se que a receita explicará mais de 2/3 (2,1 p.p. do PIB) do esforço de correção a orçamental a realizar em 2012. A receita fiscal contribuirá em quase metade (1,5 p.p. do PIB) para o ajustamento total (3 p.p. do PIB, sobretudo por via dos impostos indirectos (+1,5 p.p. do PIB comparativamente a 2011), cuja estimativa mais elevada para 2012 incorpora o efeito da reestruturação das taxas de IVA já previstas no OE/2012.

42 Em 2012, a carga fiscal implícita no OER/2012 é equivalente a 33,8% do PIB, mantendo-se num nível similar ao do OE/2012.³⁸ A verificar-se esta previsão, a carga fiscal em Portugal atingiria o rácio mais elevado desde 1995, aumentando 0,8 p.p. do PIB face à estimativa de 2011.

³⁸ Medida através do agregado (não ajustado) da receita fiscal, contribuições sociais efetivas e impostos de capital. As contribuições sociais efetivas relativas ao OER/2012 foram disponibilizadas pela DGO no dia 13 de abril de 2012. Por insuficiência desta última informação, a UTAO não procedeu ao cálculo deste indicador aquando quer da avaliação do OE/2012 quer da versão preliminar do presente Parecer do OER/2012.

Gráfico 2 – Carga fiscal no período de 1995-2012
(em percentagem do PIB)



Fonte: INE (Anos 1995-2011), Ministério das Finanças (OER/2012 e contribuições sociais efetivas) e cálculos da UTAO.

43 A receita de capital e a “outra receita corrente” justificam uma parte substancial do restante contributo da receita para o ajustamento em 2012. Com um contributo conjunto de 0,9 p.p. do PIB, estes dois agregados da receita evidenciam riscos quanto ao resultado a atingir este ano. Com efeito, já no Parecer Técnico n.º 10/2011 relativo à análise da proposta do OE/2012, a UTAO tinha alertado para a existência de riscos na outra receita corrente, dado que ocorreram erros de previsão para aquele agregado no passado recente.³⁹ Note-se que, ainda em termos ajustados, a evolução da outra receita corrente foi de 0,1 p.p. do PIB em 2011 (o que compara com um crescimento previsto de 0,5 p.p. do PIB para 2012) enquanto a receita de capital registou um decréscimo de 0,2 p.p. do PIB (que compara com um crescimento previsto de 0,4 p.p. do PIB para 2012).

³⁹ Nestas duas rúbricas, conforme previsto no OE/2012, incluem-se as verbas provenientes da atualização das tarifas de transporte das empresas públicas reclassificadas, bem como a atualização das taxas moderadoras do SNS, a par de um eventualmente menor valor de dividendos a receber do Setor Empresarial do Estado, este último tendo presente a receita de dividendos constante no Mapa I da Lei do OE/2012.

Gráfico 3 – Evolução ajustada dos principais agregados e componentes da receita em 2012
(em pontos percentuais do PIB)

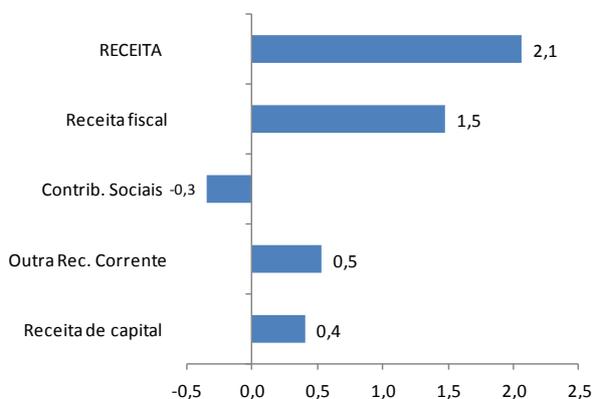
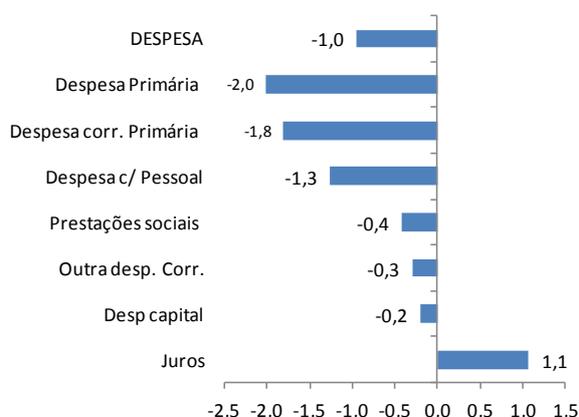


Gráfico 4 – Evolução ajustada dos principais agregados e componentes da despesa em 2012
(em pontos percentuais do PIB)



Fontes: INE, PDE março de 2012; Ministério das Finanças (OER/2012) e cálculos da UTAO.

44 O contributo da despesa representa menos de 1/3 do esforço de ajustamento previsto para este ano. Penalizada pelo aumento da despesa com juros em 1,1 p.p. do PIB, a consolidação orçamental da despesa em 2012 (-1 p.p. do PIB) assentará sobretudo na redução da despesa corrente primária. Este importante agregado de despesa deverá apresentar uma diminuição de 1,8 p.p. do PIB, em 2012, valor que compara com a diminuição de 0,9 p.p. do PIB alcançada em 2011. Excluindo o efeito dos juros, a despesa corrente primária contribuiria com 1,8 p.p. do PIB (44%) para a redução do saldo primário em 4,1 p.p. do PIB, dependendo o restante do contributo, sobretudo da receita fiscal.

45 A redução da despesa corrente primária será sustentada sobretudo pela despesa com pessoal, prestações sociais e “outra despesa corrente”. Em 2012, estas componentes da despesa corrente primária representam um contributo de 2 p.p. do PIB para a redução da despesa total, apenas contrariada em parte pelo acréscimo dos subsídios (0,3 p.p. do PIB). A diminuição das despesas com pessoal (-1,3 p.p. do PIB) deverá ser intensificada em 2012 (-0,9 p.p. do PIB em 2011), através da redução/suspensão do pagamento de subsídios de férias e de Natal aos trabalhadores em exercício de funções públicas, bem como da redução do número de funcionários públicos através de restrições nas admissões na administração pública e da implementação de medidas setoriais de redução do número de contratados.⁴⁰ As prestações sociais, que em 2011 registaram um crescimento de 0,2 p.p. do PIB, deverão reduzir-se este ano em 0,4 p.p. do PIB, muito contribuindo para o efeito as medidas de consolidação previstas no OE/2012, designadamente os cortes nas pensões e nas prestações sociais em espécie. Refira-se neste âmbito que, esta redução das despesas com prestações sociais dependerá muito da evolução da taxa de

⁴⁰ Encontram-se igualmente refletidas neste pacote, as medidas de consolidação de despesas com pessoal previstas no Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira.

desemprego em 2012. Por fim, a despesa com consumo intermédio terá em 2012 uma redução de 0,1 p.p. do PIB, que contrasta com o acréscimo de 0,1 p.p. do PIB registado no ano anterior.⁴¹

46 A despesa de capital contribuirá em 0,2 p.p. do PIB para o ajustamento orçamental em 2012. Este contributo dever-se-á a uma redução da formação bruta de capital fixo em 0,6 p.p. do PIB, influenciada, em parte, pela implementação de medidas de consolidação orçamental já previstas no OE/2012, no âmbito do Setor Empresarial do Estado. A "outra despesa de capital" terá um aumento previsto de 0,4 p.p. do PIB, explicada apenas em parte pela (i) regularização de responsabilidades das concessões rodoviárias e ferroviárias a (ii) execução de garantias da Europarques e MARL e (iii) o acréscimo de despesa das regiões autónomas decorrente do PAEF-RAM.⁴²

⁴¹ Supõe-se que esta redução se deva às comissões dos empréstimos do Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira.

⁴² O Ministério das Finanças esclareceu igualmente que uma parte do acréscimo desta despesa resultaria de revisões decorrentes de operações de consolidação.

Caixa 3 - O desvio orçamental de 2011: das projeções iniciais às estimativas mais recentes

A presente caixa foi elaborada com base nos relatórios da terceira avaliação do PAEF, os quais foram disponibilizados em data posterior à versão preliminar do presente parecer técnico da UTAO.

O desvio orçamental projetado para 2011 foi sendo objeto de sucessivas revisões. Em agosto de 2011 foi estimado um desvio orçamental de 1% do PIB, com origem, fundamentalmente, em insuficiências associadas à diferenças entre a previsão e a execução orçamental. Em outubro de 2011, por ocasião do OE/2012, a projeção desse desvio foi significativamente ampliada (para 2,1% do PIB), essencialmente devido a deficiências identificadas ao nível da execução de: receitas de concessões, despesa de capital e despesa com juros. Ainda no âmbito do OE/2012, a revisão em baixa da projeção para a receita fiscal também contribuiu para o aumento (esperado) desse desvio. No âmbito da segunda avaliação regular do PAEF, a projeção do desvio total foi novamente ampliada, sobretudo devido à revisão em baixa das receitas provenientes de vendas de imobilizado. Mais recentemente, no âmbito da terceira avaliação regular do PAEF, o desvio foi estimado em 2,2%, ligeiramente inferior ao projetado na versão anterior do PAEF (2,5%).⁴³

Tabela 17 – Projeções para o desvio orçamental de 2011 (em percentagem do PIB)

	DEO/11-15 (ago.11)	OE/2012 (out.11)	2.ª av. PAEF (dez.11)	3.ª av. PAEF (mar.12)
Desvio total	-1,0	-2,1	-2,5	-2,2
com efeito de arrastamento	-0,9	-1,4	-1,5	-0,8
Despesa	-0,7	-1,0	-1,0	0,3
primária	-0,6	-0,6	-0,6	-0,1
com juros		-0,1	-0,1	0,1
de capital (excl. one-off e concessões)	-0,1	-0,3	-0,3	0,3
Receita	-0,2	-0,4	-0,5	-1,0
fiscal	0,2	0,0	0,0	-0,1
corrente não fiscal	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3
de capital (excl. fundos de pensões)				-0,5
outra			-0,1	-0,1
com efeito pontual (one-off)	-0,1	-0,7	-1,0	-1,5
assunções de dívida e PPP da RAM	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
reclassificação de investimento em PPP				-0,2
custos de privatização do BPN	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3
vendas de imobilizado			-0,2	-0,2
receitas de concessões	0,4	-0,2	-0,2	-0,4
Medidas corretivas	1,2	2,2	2,5	4,1
sobretaxa IRS	0,5	0,5	0,5	0,5
aumento do IVA no gás e na energia	0,1	0,1	0,1	0,1
transferência de fundos de pensões	0,6	1,6	1,9	3,5

Fontes: Ministério das Finanças (DEO/2011-15 e OE/2012), Comissão Europeia (*The Economic Adjustment for Portugal Third review*, abril 2012 e *The Economic Adjustment for Portugal Second review*, dezembro 2011) e FMI (*Portugal: Third Review Under the Extended Arrangement – Staff Report*, abril 2012 e *Portugal: Second Review Under the Extended Arrangement – Staff Report*, dezembro de 2011).

O desvio orçamental de 2011 deveu-se, em grande medida, a fatores de natureza não recorrente (pontuais), pelo que o efeito de arrastamento para 2012 provocado pelos restantes desvios foi menor do que o inicialmente projetado. Ainda mais importante do que a revisão em baixa do desvio total apurado na última avaliação do PAEF (em 0,3 p.p.), é a alteração da sua composição. Com efeito, o contributo dos fatores recorrentes (aqueles que provocam um efeito de arrastamento de um ano para o outro) foi substancialmente mais reduzido que o projetado anteriormente (-0,8% em vez de -1,5%), tendo o principal contributo tido origem em fatores pontuais (-1,5%, na 3.ª avaliação, em vez de -1,0%, da 2.ª avaliação). Adicionalmente, o relatório da Comissão Europeia sobre a 3.ª avaliação do PAEF concluiu que foi o desvio das receitas que mais contribuiu para o desvio total, uma vez que o desvio estimado para a despesa foi positivo (em cerca de 0,3%), contrariamente ao estimado na segunda avaliação do PAEF.

⁴³ Ver Comissão Europeia, *The Economic Adjustment for Portugal Third review, Occasional Paper 95, April 2012, "Table 5 – Estimated 2011 budget shortfall and corrective measures"*, pág. 18.

O desvio que se verificava no primeiro semestre ao nível da despesa foi revertido no segundo semestre de 2011. Tal como a UTAO fez notar em documentos anteriores, a execução orçamental do segundo semestre ao nível da despesa foi mais favorável que a verificada no primeiro semestre. Com efeito, a adoção de medidas adicionais e o controlo da execução orçamental terá contribuído para reverter o contributo negativo da despesa verificado no primeiro semestre. Por seu turno, a evolução menos desfavorável da atividade económica em 2011 terá dado um contributo positivo para a execução orçamental, não impedindo, porém, que o principal motivo identificado para o desvio orçamental (com efeito de arrastamento) se tenha verificado ao nível da receita.

IV.2 Comparação face ao OE/2012

Nesta secção procede-se à comparação do OE/2012 com a estimativa para 2012 subjacente à 1.ª alteração ao OE/2012. Este exercício de comparação beneficia dos quadros (atualizados) que resultaram da aprovação do OE/2012 pela Assembleia da República no final de 2011 e que foram fornecidos à UTAO pelo Ministério das Finanças.

47 O objetivo de défice orçamental mantém-se inalterado nos 4,5% do PIB, em consonância com o definido no programa de assistência financeira. Apesar da presente alteração ao Orçamento do Estado de 2012 refletir os ajustamentos decorrentes da atualização do cenário macroeconómico, com consequências na receita fiscal, nas contribuições sociais e nas prestações sociais, entre outras, o défice das administrações pública permanece inalterado em 4,5% do PIB.

48 O défice orçamental (ajustado) agora previsto para 2012 é superior ao estimado no âmbito do OE/2012. Ajustado de medidas temporárias, o défice orçamental previsto para 2012 é de 4,9%, quando o défice subjacente ao OE/2012 era de 4,6%. Com efeito, a redução do défice passou agora a ser de 3 p.p. do PIB, (de 7,9% para 4,8% do PIB) quando no âmbito do OE/2012 era de 3,4 p.p. do PIB (de 7,9% para 4,6% do PIB).

49 O OER/2012 incorpora revisões significativas nos níveis de receita e de despesa na ótica da contabilidade nacional. Se no OE/2012 se previa que o contributo para a redução do défice fosse repartido numa proporção de 1/3 para o aumento da receita (1,1 p.p. do PIB) e de 2/3 para a diminuição da despesa (2,3 p.p. do PIB), no âmbito do OER/2012 o contributo destes dois agregados inverteu-se, passando o aumento da receita a representar mais de 2/3 (2,1 p.p. do PIB) e a diminuição da despesa menos de 1/3 (1,0 p.p. do PIB) desse ajustamento. A inversão dos contributos é explicada por um duplo efeito: a revisão em alta da receita e da despesa para 2012 e o efeito de base resultante da revisão em baixa da despesa e da receita para 2011. De salientar que o resultado desta análise (distribuição dos contributos entre receita e despesa para a variação do défice de um ano para o outro) não é necessariamente incompatível com a previsão para a repartição (entre receita e despesa) das medidas de consolidação orçamental que incidem sobre um determinado ano.

Tabela 18 – Conta das administrações públicas - diferenças entre OE/2012 e OER/2012
(contabilidade nacional)

	OE/2012			PDE e Proposta do OER/2012			Dif. entre OE/2012 e OER/2012		
	2011	2012	var.	2011	2012	var	2011	2012	var
Receita	70 690	71 746	1 056	69 536	71 897	2 361	-1 154	151	1 305
Despesa	84 276	79 477	-4 799	83 072	80 156	-2 916	-1 204	679	1 883
Despesa Primária	76 980	70 652	-6 328	76 450	71 846	-4 604	-530	1 194	1 724
Juros	7 296	8 825	1 529	6 622	8 310	1 688	-674	-515	159
Saldo	-13 586	-7 731	5 855	-13 536	-8 259	5 277	50	-528	-578
Receita	41,3	42,4	1,1	40,7	42,7	2,1	-0,6	0,3	1,0
Despesa	49,2	46,9	-2,3	48,6	47,6	-1,0	-0,6	0,7	1,3
Despesa Primária	44,9	41,7	-3,2	44,7	42,7	-2,0	-0,2	1,0	1,2
Juros	4,3	5,2	1,0	3,9	4,9	1,1	-0,4	-0,3	0,1
Saldo	-7,9	-4,6	3,4	-7,9	-4,9	3,0	0,0	-0,3	-0,4
Por memória:									
PIB do PDE (em M€)	171 285	169 300	-1 985	171 015	168 305	-2 710	-270	-995	-725

Fontes: Ministério das Finanças (OE/2012 e OER/2012), e Instituto Nacional de Estatística (Procedimento dos Défices Excessivos – 1.ª notificação de março de 2012). | Notas: os dados encontram-se ajustados de medidas temporárias em ambos os exercícios (com a informação conhecida à data do respetivo exercício). Os ajustamentos são os seguintes: i) na proposta do OE2012: a sobretaxa extraordinária em sede de IRS (2011 e 2012), a transferência dos fundos de pensões (2011), o efeito líquido da recapitalização e reprivatização do BPN (2011) e as concessões das licenças de 4.ª geração móvel (2011); ii) na proposta do OER/2012: a sobretaxa extraordinária em sede de IRS (2011 e 2012), a transferência dos fundos de pensões (2011), o efeito líquido da recapitalização e reprivatização do BPN (2011) e as concessões das licenças de 4.ª geração móvel (2012).

50 Face ao inicialmente previsto para 2012, o agravamento do défice ajustado subjacente ao OER/2012 é devido sobretudo ao aumento da despesa. A deterioração em 0,3 p.p. do PIB do défice ajustado para 2012 é explicada em 0,7 p.p do PIB pelo contributo desfavorável da despesa total, não obstante a revisão em baixa dos encargos com juros (-0,3 p.p. do PIB). Para este agravamento contribuirá sobretudo o aumento da despesa primária (1 p.p. do PIB) induzido pelas prestações sociais (0,7 p.p. do PIB), na sequência do reforço para pagamento das prestações do regime substitutivo bancário da revisão em alta da despesa com o subsídio de desemprego e do adiantamento de pagamentos no âmbito de contratos programas das entidades públicas.

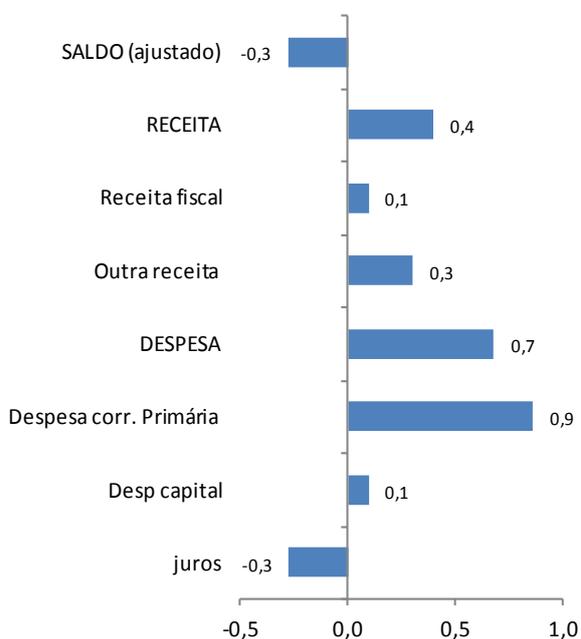
Tabela 19 – Comparação das receitas e despesas (ajustadas) das administrações públicas face ao OE/2012 (em contabilidade nacional) (em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	M€		Varição	Em % do PIB		Var. p.p. PIB
	OE/2012	2012	Face ao OE/2012 M€	OE/2012	2012	Face ao OE/2012
1. Impostos indirectos (prod. & import.)	25.732	25.512	-220	15,2	15,2	-0,0
2. Impostos directos (correntes s/ Rendimento e Patr.)	15.581	15.718	138	9,2	9,3	0,1
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	20.243	20.138	-105	12,0	12,0	0,0
4. Outras Receitas Correntes (inclui vendas)	7.902	8.352	450	4,7	5,0	0,3
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	69.458	69.721	263	41,0	41,4	0,4
6. Receitas de Capital	2.288	2.176	-112	1,4	1,3	-0,1
7. Total RECEITA	71.746	71.897	151	42,4	42,7	0,3
8. Consumo Intermédio	7.724	7.493	-230	4,6	4,5	-0,1
9. Despesas com pessoal	16.989	16.943	-46	10,0	10,1	0,0
10. Prestações Sociais	35.495	36.539	1.044	21,0	21,7	0,7
11. Juros (PDE)	8.825	8.310	-515	5,2	4,9	-0,3
12. Subsídios	1.667	1.689	22	1,0	1,0	0,0
13. Outras Despesas Correntes	3.504	3.780	276	2,1	2,2	0,2
14. Total Despesa Corrente	74.204	74.755	551	43,8	44,4	0,6
15. Formação Bruta Capital Fixo	3.584	3.354	-230	2,1	2,0	-0,1
16. Outra Despesa Capital	1.689	2.047	358	1,0	1,2	0,2
17. Total Despesa Capital (15+16)	5.273	5.401	128	3,1	3,2	0,1
18. Total DESPESA (14+17)	79.477	80.156	679	46,9	47,6	0,7
19. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido Ajustado (7-18)	-7.731	-8.259	-528	-4,6	-4,9	-0,3
<i>Outros agregados:</i>						
20. Saldo primário ajustado (19+11)	1.094	51	-1.043	0,6	0,0	-0,6
21. Poupança Bruta (5-14)	-4.746	-5.034	-288	-2,8	-3,0	-0,2
22. Despesa corrente primária (14-11)	65.379	66.444	1.065	38,6	39,5	0,9
23. Despesa primária (18-11)	70.652	71.846	1.194	41,7	42,7	1,0
24. Receita fiscal (1+2)	41.313	41.231	-82	24,4	24,5	0,1
<i>Por memória:</i>						
Total ajustamentos efectuados	-185	-654	-469,0	-0,1	-0,4	-0,3
Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido PDE (não ajust.)	-7.546	-7.605		-4,5	-4,5	-0,1
PIB nominal	169.300	168.305	-995			

Fontes: Ministério das Finanças (OE/2012 e OER/2012). | Notas: os dados encontram-se ajustados de medidas temporárias em ambos os exercícios.

51 A revisão em alta da receita prevista no OER/2012 estará a suportar uma parte da revisão em alta da despesa. Excluindo o efeito de medidas temporárias, a revisão em alta da receita (0,3 p.p. do PIB) é explicado sobretudo pela "outra receita corrente" (0,4 p.p. do PIB). No âmbito do Documento de Estratégia Orçamental seria desejável que a revisão deste agregado pudesse ser melhor explicada.

Gráfico 5 – OER/2012 vs OE/2012: Revisão ajustada dos principais agregados da receita e despesa
(em pontos percentuais do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças (OER/2012) e cálculos da UTAO. Nota: eventuais diferenças entre os valores do gráfico e da tabela decorrem de arredondamentos.

Tabela 20 – Impacte orçamental do OER/2012 face ao inicialmente previsto (valores ajustados).
(em percentagem e pontos percentuais do PIB)

Défi ce OE/2012 (em % do PIB)	-4,6
Deterioração do Défi ce (em p.p. do PIB)	-0,3
(+) Redução no défi ce	0,9
Revisão em alta da Receita:	
Receita Fiscal	0,4
Outra Rec. Corrente	0,1
Revisão em baixa da Despesa	0,4
Consumos Intermédios	0,5
Despesas com pessoal	0,1
Poupança dos Juros	0,0
Investimento	0,3
(-) Agravamento no défi ce	-1,2
Revisão em baixa da Receita:	
Contrib. para Fundos Seg. Soc.	-0,1
Receita de Capital	0,0
Revisão em alta da Despesa:	
Pensões dos bancários	-1,1
Adiant. Pag. Hospitais, EPE	-0,3
Subsídio de desemprego	-0,1
Outras prestações sociais	-0,1
Outra desp. Corrente	-0,2
Outra desp. de Capital	-0,2
Défi ce OER/2012 (em % do PIB)	-4,9

Caixa 4 - Análise comparativa entre o OER/2012 e a avaliação no âmbito do PAEF

A presente caixa foi elaborada com base nos relatórios da terceira avaliação do PAEF, os quais foram disponibilizados em data posterior à versão preliminar do presente parecer técnico da UTAO.

As projeções da CE e do FMI para 2012, efetuadas no âmbito da 3.ª avaliação do PAEF, apresentam algumas diferenças face ao OER/2012. Ao nível da receita identifica-se uma diferente composição entre impostos diretos e indiretos, a qual se anula no âmbito da receita fiscal. Ainda no domínio da receita, a principal diferença encontra-se ao nível das outras receitas correntes, com uma projeção inferior por parte da CE e do FMI em 0,2 mil M€. ⁴⁴ Não se verificam diferenças no que se refere à projeção para o total da despesa corrente, porém a sua composição é distinta: enquanto a CE e o FMI projetam um maior nível de despesa em consumo intermédio (0,2 mil M€) e com prestações sociais (0,3 mil M€), a sua projeção para os encargos com juros, subsídios e outras despesas correntes é mais moderada que a apresentada no OER/2012, sobretudo em relação às despesas com juros (-0,2 mil M€). De salientar que esta rubrica foi uma das mais revistas face ao OE/2012.

Tabela 21 – Comparação entre diferentes projeções para as contas das administrações públicas de 2012

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

	Proposta	3.ª av.	dif.	Proposta	3.ª av.	dif.
	OER/2012	PAEF		OER/2012	PAEF	
	em mil milhões de euros			em % do PIB		
						p.p.
1. Impostos indirectos (prod. & import.)	25,5	25,4	-0,1	15,2	15,1	-0,0
2. Impostos directos (correntes s/ Rendimento e Patr.)	15,9	16,0	0,1	9,4	9,5	0,1
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	20,1	20,1	-0,0	12,0	12,0	0,0
4. Outras Receitas Correntes (inclui vendas)	8,4	8,2	-0,2	5,0	4,9	-0,1
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	70,0	69,7	-0,3	41,6	41,6	-0,0
6. Receitas de Capital	2,5	2,1	-0,4	1,5	1,2	-0,4
7. Total RECEITA	72,6	71,8	-0,8	43,1	42,8	-0,3
8. Consumo Intermédio	7,5	7,7	0,2	4,5	4,6	0,1
9. Despesas com pessoal	16,9	16,9	-0,0	10,1	10,1	0,0
10. Prestações Sociais	36,5	36,8	0,3	21,7	21,9	0,2
11. Juros (PDE)	8,3	8,1	-0,2	4,9	4,8	-0,1
12. Subsídios	1,7	1,6	-0,1	1,0	1,0	-0,0
13. Outras Despesas Correntes	3,8	3,7	-0,1	2,2	2,2	-0,0
14. Total Despesa Corrente	74,8	74,8	0,0	44,4	44,6	0,2
15. Formação Bruta Capital Fixo	3,4	3,5	0,1	2,0	2,1	0,1
16. Outra Despesa Capital	2,0	1,2	-0,8	1,2	0,6	-0,6
17. Total Despesa Capital (15+16)	5,4	4,7	-0,7	3,2	2,8	-0,4
18. Total DESPESA (14+17)	80,2	79,4	-0,8	47,6	47,4	-0,2
19. Cap. (+) / Nec. (-) Financ. Líquido (ajustada)	-8,3	-8,3	0,0	-4,9	-4,9	-0,0
20. Cap. (+) / Nec. (-) Financ. Líquido (não ajustada)	-7,6	-7,6	0,0	-4,5	-4,5	-0,0
PIB nominal	168,3	167,7	-0,6	100	100	-

Fontes: Ministério das Finanças (OER/2012) e FMI (Portugal: *Third Review Under the Extended Arrangement – Staff Report*, abril 2012) | Nota: Valores não ajustados de medidas temporárias e *one-off*. As despesas e as receitas de capital não são diretamente comparáveis devido a uma classificação, diferente da habitual, efetuada pelo Ministério das Finanças relativamente à concessão de licenças de 4G (ver explicação na Caixa 2).

⁴⁴ A despesa e a receita de capital não são diretamente comparáveis devido a uma classificação diferente da habitual, efetuada pelo Ministério das Finanças, relativamente à concessão de licenças de 4G (ver explicação na Caixa 2).

Após a 3.ª avaliação do PAEF, as projeções da CE e do FMI passaram a apresentar um contributo distinto entre receita e despesa para a redução do défice de 2012. De acordo com as projeções que constavam na segunda avaliação do PAEF, o contributo para a redução do défice encontrava-se repartido numa proporção de cerca de 1/3 para o aumento da receita (1,0 p.p. do PIB) e de 2/3 para a diminuição da despesa (2,2 p.p. do PIB). Já no âmbito da terceira avaliação, recentemente divulgada, o contributo destes dois agregados inverteu-se, passando o aumento da receita a representar cerca de 3/4 (2,0 p.p. do PIB) e a diminuição da despesa apenas 1/4 (0,7 p.p. do PIB) desse ajustamento. A inversão dos contributos é explicada essencialmente por um efeito de base (ver explicação na caixa 3) resultante da revisão em baixa da despesa e da receita para 2011. Esta conclusão é semelhante à obtida pela UTAO no presente parecer técnico através da comparação efetuada entre os dados do INE relativos à primeira notificação do procedimento dos défices excessivos, para 2011, e a estimativa do Ministério das Finanças, para 2012. De salientar que o resultado desta análise (distribuição dos contributos entre receita e despesa para a variação do défice de um ano para o outro) não é necessariamente incompatível com a previsão para a repartição (entre receita e despesa) das medidas de consolidação orçamental que incidem sobre um determinado ano.

Tabela 22 – Projeções para as contas das administrações públicas - diferenças entre avaliações do PAEF
(em mil milhões de euros, em percentagem e em pontos percentuais do PIB)

	2.ª av. PAEF (dez.11)			3.ª av. PAEF (mar.12)			Dif. entre 2.ª e 3.ª av. PAEF		
	2011	2012	var.	2011	2012	var	2011	2012	var
Receita	71,1	71,4	0,4	69,9	71,5	1,7	-1,2	0,1	1,3
Despesa	84,6	79,2	-5,4	83,0	79,8	-3,3	-1,6	0,6	2,2
Despesa Primária	77,3	70,7	-6,6	76,0	71,7	-4,4	-1,3	1,0	2,3
Juros	7,3	8,5	1,2	7,0	8,1	1,1	-0,3	-0,4	-0,1
Saldo	-13,6	-7,8	5,8	-13,2	-8,3	4,9	0,4	-0,5	-0,9
Receita	41,4	42,4	1,0	40,7	42,6	2,0	-0,7	0,3	0,9
Despesa	49,2	47,0	-2,2	48,4	47,7	-0,7	-0,8	0,7	1,5
Despesa Primária	45,0	42,0	-3,1	44,3	42,7	-1,5	-0,7	0,8	1,5
Juros	4,2	5,0	0,8	4,1	4,8	0,8	-0,2	-0,2	0,0
Saldo	-7,9	-4,6	3,3	-7,7	-4,9	2,7	0,2	-0,3	-0,6
Por memória: PIB (em M€)	171,8	168,5	-3,3	171,7	167,7	-4,0	-0,1	-0,8	-0,7

Fontes: FMI (Portugal: *Third Review Under the Extended Arrangement – Staff Report*, abril 2012 e Portugal: *Second Review Under the Extended Arrangement – Staff Report*, dezembro de 2011). | Notas: os dados encontram-se ajustados de medidas temporárias em ambos os exercícios (com a informação conhecida à data do respetivo exercício). Os ajustamentos efetuados foram os seguintes: a sobretaxa extraordinária em sede de IRS, a transferência dos fundos de pensões, o efeito líquido da recapitalização e reprivatização do BPN e as concessões das licenças de 4.ª geração móvel.

Anexo I – Quadros complementares de análise

Tabela 23 – Conta das administrações públicas (contabilidade pública)

	2011	2012		Variações				Rátios PIB		
	Execução provisória	OE	OER	OE/2012 face a 2011	OER/2012 face a 2011	Revisão face ao OE		OE/2012	OER/2012	Variação
	em milhões de euros			em percentagem		M€	%	em % do PIB		p.p. do PIB
Receita corrente	66 005	69 905	69 629	5,9	5,5	-276	-0,4	41,3	41,4	-0,1
Receita fiscal	39 122	41 160	41 078	5,2	5,0	-82	-0,2	24,3	24,4	-0,1
- Impostos directos	17 934	17 285	17 418	-3,6	-2,9	133	0,8	10,2	10,3	-0,1
- Impostos indirectos	21 189	23 875	23 660	12,7	11,7	-215	-0,9	14,1	14,1	0,0
Contribuições de Seg. Social	18 150	17 785	17 603	-2,0	-3,0	-182	-1,0	10,5	10,5	0,0
Outras receitas correntes	8 733	10 960	10 948	25,5	25,4	-12	-0,1	6,5	6,5	0,0
Despesa corrente	72 373	73 540	75 624	1,6	4,5	2 084	2,8	43,4	44,9	-1,5
Consumo público	29 874	29 583	31 318	-1,0	4,8	1 735	5,9	17,5	18,6	-1,1
- Despesas com o pessoal	16 670	15 316	15 310	-8,1	-8,2	-6	0,0	9,0	9,1	0,0
- Aq. bens serv. e outras desp	13 204	14 267	16 009	8,1	21,2	1 742	12,2	8,4	9,5	-1,1
Subsídios	2 041	1 785	1 807	-12,6	-11,5	22	1,2	1,1	1,1	0,0
Juros e outros encargos	6 265	9 370	8 810	49,6	40,6	-560	-6,0	5,5	5,2	0,3
Transferências correntes	34 193	32 801	33 688	-4,1	-1,5	887	2,7	19,4	20,0	-0,6
Saldo corrente	-6 368	-3 635	-5 994	-42,9	-5,9	-2 359	64,9	-2,1	-3,6	1,4
Receitas de capital	5 873	3 056	6 219	-48,0	5,9	3 163	103,5	1,8	3,7	-1,9
Despesas de capital	5 104	6 243	6 418	22,3	25,8	175	2,8	3,7	3,8	-0,1
Investimentos	2 792	4 901	4 946	75,5	77,2	45	0,9	2,9	2,9	0,0
Transferências de capital	2 232	1 247	1 376	-44,2	-38,4	129	10,4	0,7	0,8	-0,1
Outras despesas de capital	80	96	96	20,5	20,4	0	-0,1	0,1	0,1	0,0
Saldo de capital	770	-3 187	-199			2 988		-1,9	-0,1	1,8
Receita efetiva	71 879	72 962	75 848	1,5	5,5	2 886	4,0	43,1	45,1	-2,0
Despesa efetiva	77 477	79 783	82 041	3,0	5,9	2 258	2,8	47,1	48,7	-1,6
Saldo global	-5 598	-6 822	-6 193			629		-4,0	-3,7	-0,3
Despesa corrente primária	66 108	64 169	66 813	-2,9	1,1	2 644	4,1	37,9	39,7	-1,8
Saldo corrente primário	-103	5 736	2 816			-2 920		3,4	1,7	1,7
Despesa primária	71 211	70 413	73 231	-1,1	2,8	2 818	4,0	41,6	43,5	-1,9
Saldo primário	667	2 549	2 617			68		1,5	1,6	0,0

Fonte: Ministério das Finanças (OER/2012) e cálculos da UTAO.

Tabela 24 – Impacte orçamental da 1.ª Proposta de alteração ao OE/2012 (em milhões de euros)

Subsetor Estado				Subsetor SFA			
Receita Efetiva		Despesa Efetiva		Receita Efetiva		Despesa Efetiva	
Receita Corrente	-197,7	Despesa Corrente	1 430,4	Receita Corrente	1659,0	Despesa Corrente	1 657,6
Imp. Directos	111,3	Transf. Correntes	2 179,4	Transf. Correntes	1657,0	Despesas com Pessoal	1,4
Imp. Indirectos	-309,0	Ad. Central (SFA)	1 657,0	Ad. Central (Estado)	1657,0	Aq. Bens e Serv.	1 700,3
		Transf. SNS	1 700,0	Outras rec. correntes	2,0	Juros e outros enc.	0,7
		T. Conselho Fin. P.	2,0			Transf. Correntes	0,3
		Poupança QREN	-45,0			Outras desp. correntes	-45
		Seg. Social	522,4				
		Juros e outros enc.	-684,0				
		Outra Desp. Corrente	-65,0				
Receita de Capital	2 965,0	Despesa de Capital	97,1	Receita de Capital	96,8	Despesa de Capital	0,3
Transf. de capital	2 693,0	Transf. de capital	97,1	Transf. de capital	96,8	Aq. Bens de Capital	0,3
Outras receitas cap.	272,0						
Receita Efetiva	2 767,3	Despesa Efetiva	1 527,5	Receita Efetiva	1755,8	Despesa Efetiva	1 657,9
Saldo Global	1 239,8			Saldo Global	97,9		
Subsetor Segurança Social							
Receita Efetiva		Despesa Efetiva		Receita Efetiva		Despesa Efetiva	
Receita Corrente	339,9	Despesa Corrente	634,4				
Contribuições Sociais	-182,5	Pensões	522,0				
Transf. Correntes	522,4	Reg. Subs. Bancário	522,0				
Ad. Central (Estado)	522,4	Subs. Desemprego...	138,4				
Reg. Subs. Bancário	522,4	Outras desp. correntes	0,4				
		Cativações	-26,4				
Receita de Capital	0,0	Despesa de Capital	-2,3				
		Cativações (O. Despesas)	-2,3				
Receita Efetiva	339,9	Despesa Efetiva	632,2				
Saldo Global	-292,3						
OPERAÇÕES ABAIXO DA LINHA (SEM IMPACTE NO DÉFICE)							
Subsetor Estado				Subsetor SFA			
Receita Não Efetiva		Despesa Não Efetiva		Receita Não Efetiva		Despesa Não Efetiva	
Ativos financeiros	0,0	Ativos financeiros	6 338	Ativos financeiros	0,0	Ativos financeiros	99
		Cess. de Crédito dos :	3 000				
		Bancos s/ mun.	2057				
		Bancos s/ EPR	723				
		Bancos s/ hosp.	220	Passivos financeiros	1457	Passivos financeiros	1 457
		Aumento Cap. CGD	1000	Parva Iorem+Parups	1100		
		Emprést. RAM	938	REFER	150		
		Emprést. RAA	135	Parque Escolar	90		
		Emprést. MEE	804	Estradas de Portugal	97		
		Emprést. EPR	357	VIANA POLIS	20		
		REFER	150				
		Parque Escolar	90				
		Estradas de Portugal	97				
		VIANA POLIS	20				
		Emprést. QREN	77				
		Exec. Garantias	27				
Passivos financeiros	5 208	Passivos financeiros	0				
Receita Não Efetiva	5 208	Despesa Não Efetiva	6 338	Receita Não Efetiva	1457	Despesa Não Efetiva	1 556

Fonte: Ministério das Finanças (OER/2012 e PPL 51/XII/1.ª) e cálculos da UTAO.

Tabela 25 – Estado: avaliação do impacto da 1.ª alteração do OE/2012
(em milhões de euros e em percentagem)

	Milhões de euros				Variação nominal			Em percentagem do PIB			Var. rácios PIB	
	Exec. 2011	OE2012	Alteração ao OE2012	OER2012	OE2012 vs 2011	OER2012 vs 2011	Contrib.v ar. OER12 vs 11	Exec. 2011	OE2012	OER2012	Face a 2011	
											OE2012	OER2012
Receita Corrente	37 684,5	38 663,2	-197,8	38 465,4	2,6%	2,1%	1,9%	22,0	23,0	22,9	0,9	0,8
Receita Fiscal	34 242,0	35 333,2	-197,8	35 135,4	3,2%	2,6%	2,2%	20,0	21,0	20,9	1,0	0,9
Impostos diretos	14 981,3	14 337,8	111,2	14 449,0	-4,3%	-3,6%	-1,3%	8,8	8,5	8,6	-0,2	-0,2
— IRS	9 794,9	9 532,4	7,5	9 539,9	-2,7%	-2,6%	-0,6%	5,7	5,7	5,7	-0,1	-0,1
— IRC	5 138,0	4 755,3	103,7	4 859,0	-7,4%	-5,4%	-0,7%	3,0	2,8	2,9	-0,2	-0,1
— Outros	48,4	50,1	-	50,1	3,5%	3,5%	0,0%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impostos indiretos	19 260,7	20 995,4	-308,9	20 686,5	9,0%	7,4%	3,4%	11,3	12,5	12,3	1,2	1,0
— IVA	12 994,9	14 741,6	-238,6	14 503,0	13,4%	11,6%	3,6%	7,6	8,8	8,6	1,2	1,0
— ISP	2 310,4	2 276,1	-15,1	2 261,0	-1,5%	-2,1%	-0,1%	1,4	1,4	1,3	0,0	0,0
— Imp. Selo	1 483,2	1 400,0	-3,0	1 397,0	-5,6%	-5,8%	-0,2%	0,9	0,8	0,8	0,0	0,0
— Imp. Tabaco	1 446,7	1 386,1	96,5	1 482,6	-4,2%	2,5%	0,1%	0,8	0,8	0,9	0,0	0,0
— ISV	626,5	743,8	-157,8	586,0	18,7%	-6,5%	-0,1%	0,4	0,4	0,3	0,1	0,0
— IUC	173,6	178,0	9,0	187,0	2,5%	7,7%	0,0%	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
— IABA	172,7	210,9	0,1	211,0	22,1%	22,2%	0,1%	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
— Outros	52,7	58,9	-	58,9	11,8%	11,8%	0,0%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Receita corrente não fiscal	3 442,5	3 330,0	-	3 330,0	-3,3%	-3,3%	-0,3%	2,0	2,0	2,0	0,0	0,0
— Participações para a ADSE e o	465,1	530,0	-	530,0	14,0%	14,0%	0,2%	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
— Taxas, multas e outras penalidade	669,3	674,0	-	674,0	0,7%	0,7%	0,0%	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0
— Rendimentos da propriedade	324,5	458,0	-	458,0	41,1%	41,1%	0,3%	0,2	0,3	0,3	0,1	0,1
— Transferências correntes	1 219,2	957,0	-	957,0	-21,5%	-21,5%	-0,6%	0,7	0,6	0,6	-0,1	-0,1
— Venda de bens e serviços corrente	429,6	407,0	-	407,0	-5,3%	-5,3%	-0,1%	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0
— Outras receitas correntes	334,8	304,0	-	304,0	-9,2%	-9,2%	-0,1%	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Receita de capital	3 403,3	210,0	2 965,0	3 175,0	-93,8%	-6,7%	-0,5%	2,0	0,1	1,9	-1,9	-0,1
— Venda de bens de investimento	17,3	96,0	-	96,0	454,9%	454,9%	0,2%	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
— Transferências de capital	3 318,5	110,0	2 693,0	2 803,0	-96,7%	-15,5%	-1,2%	1,9	0,1	1,7	-1,9	-0,3
— Outras receitas de capital	67,5	4,0	272,0	276,0	-94,1%	308,9%	0,5%	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1
Recursos próprios comunitários	167,6	170,0	-	170,0	1,4%	1,4%	0,0%	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Reposições não abatidas nos pagam	64,3	70,0	-	70,0	8,9%	8,9%	0,0%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldos da gerência anterior	217,5	166,0	-	166,0	-23,7%	-23,7%	-0,1%	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Receita Efetiva	41 537,2	39 279,2	2 767,2	42 046,4	-5,4%	1,2%	1,2%	24,3	23,3	25,0	-1,0	0,7
Despesa Corrente	45 578,0	44 202,9	1 430,4	45 633,3	-3,0%	0,1%	0,1%	26,7	26,3	27,1	-0,4	0,5
Despesas com Pessoal	10 295,5	8 813,3	-	8 813,3	-14,4%	-14,4%	-3,0%	6,0	5,2	5,2	-0,8	-0,8
Aquisição Bens e Serviços	1 817,6	1 890,9	-	1 890,9	4,0%	4,0%	0,2%	1,1	1,1	1,1	0,1	0,1
Transferências Correntes	26 288,8	24 308,2	2 179,4	26 487,6	-7,5%	0,8%	0,4%	15,4	14,4	15,7	-0,9	0,4
para Administrações Públicas	23 489,4	21 897,8	2 179,4	24 077,2	-6,8%	2,5%	1,2%	13,7	13,0	14,3	-0,7	0,6
— Administração Central	14 835,3	13 596,7	1 657,0	15 253,7	-8,3%	2,8%	0,9%	8,7	8,1	9,1	-0,6	0,4
— Administração Local	1 889,6	1 796,4	-	1 796,4	-4,9%	-4,9%	-0,2%	1,1	1,1	1,1	0,0	0,0
— Segurança Social	6 764,5	6 504,8	522,4	7 027,2	-3,8%	3,9%	0,5%	4,0	3,9	4,2	-0,1	0,2
para Outros sectores	2 799,4	2 410,4	-	2 410,4	-13,9%	-13,9%	-0,8%	1,6	1,4	1,4	-0,2	-0,2
Subsídios	601,6	304,1	-	304,1	-49,5%	-49,5%	-0,6%	0,4	0,2	0,2	-0,2	-0,2
Outras Despesas Correntes	535,3	872,6	-65,0	807,6	63,0%	50,9%	0,6%	0,3	0,5	0,5	0,2	0,2
Despesa Corrente Primária	39 538,8	36 189,1	2 114,4	38 303,5	-8,5%	-3,1%	-2,5%	23,1	21,5	22,8	-1,6	-0,4
Juros e outros encargos	6 039,2	8 013,8	-684,0	7 329,8	32,7%	21,4%	2,6%	3,5	4,8	4,4	1,2	0,8
Despesa de Capital	3 153,7	2 580,8	97,1	2 678,0	-18,2%	-15,1%	-1,0%	1,8	1,5	1,6	-0,3	-0,3
— Aquisição Bens de Capital	432,0	496,2	-	496,2	14,9%	14,9%	0,1%	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
— Transferências de Capital	2 708,2	2 074,8	97,1	2 171,9	-23,4%	-19,8%	-1,1%	1,6	1,2	1,3	-0,4	-0,3
para Administrações Públicas	1 755,1	1 978,9	-	1 978,9	12,8%	12,8%	0,5%	1,0	1,2	1,2	0,1	0,1
— Administração Central	384,8	665,9	-	665,9	73,0%	73,0%	0,6%	0,2	0,4	0,4	0,2	0,2
— Administração Regional	600,0	565,8	-	565,8	-5,7%	-5,7%	-0,1%	0,4	0,3	0,3	0,0	0,0
— Administração Local	767,6	741,8	-	741,8	-3,4%	-3,4%	-0,1%	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0
— Segurança Social	2,7	5,5	-	5,5	102,4%	102,4%	0,0%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
para Outros sectores	953,1	95,9	97,1	193,0	-89,9%	-79,7%	-1,6%	0,6	0,1	0,1	-0,5	-0,4
— Outras Despesas Capital	13,5	9,8	-	9,8	-27,1%	-27%	0,0%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Despesa sem Activos Financeiros	48 731,7	46 783,7	1 527,5	48 311,2	-4,0%	-0,9%	-0,9%	28,5	27,8	28,7	-0,7	0,2
Saldo Global*	-7 194,5	-7 504,5	1 239,7	-6 264,8	-	-	-	-4,2	-4,5	-3,7	-0,3	0,5

Fonte: Ministério das Finanças (OE/2012, OER/2012 e Execução Orçamental de 2011), INE (Contas Nacionais Trimestrais e PDE, de 30 de março de 2012) e cálculos da UTAO.

* Na nota de apresentação do OER/2012, existe uma diferença de 10,6 M€ entre a receita efetiva do Estado do quadro II.1.3 e a que resulta dos quadros II.1.4 (receita fiscal) e II.1.5 (receita não fiscal). A presente análise foi efetuada tendo por base os últimos dois quadros devido ao detalhe neles contido.

Tabela 26 – Evolução das receitas e despesas das administrações públicas em 2012, ótica da contabilidade nacional (em milhões de euros e em percentagem)

Evolução da Conta das Administrações Públicas

	M€		Variação			Em % do PIB		Var. p.p. do PIB
	2011	2012	2012			2011	2012	2012
			M€	%	Contrib. Variação			
1. Impostos indirectos (prod. & import.)	23.327,2	25.512,5	2.185,3	9,4	2,9	13,6	15,2	1,5
2. Impostos directos (correntes s/ Rendimento e Patr.)	16.887,3	15.903,1	-984,2	-5,8	-1,3	9,9	9,4	-0,4
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	21.057,8	20.137,9	-919,9	-4,4	-1,2	12,3	12,0	-0,3
4. Outras Receitas Correntes (inclui vendas)	7.579,8	8.449,3	869,5	11,5	1,1	4,4	5,0	0,6
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	68.852,1	70.002,8	1.150,7	1,7	1,5	40,3	41,6	1,3
6. Receitas de Capital	7.517,0	2.547,7	-4.969,2	-66,1	-6,5	4,4	1,5	-2,9
7. Total RECEITA	76.369,1	72.550,5	-3.818,5	-5,0	-5,0	44,7	43,1	-1,5
8. Consumo Intermédio	7.861,9	7.493,2	-368,7	-4,7	-0,4	4,6	4,5	-0,1
9. Despesas com pessoal	19.370,4	16.943,0	-2.427,4	-12,5	-2,9	11,3	10,1	-1,3
10. Prestações Sociais	37.844,4	36.539,2	-1.305,2	-3,4	-1,6	22,1	21,7	-0,4
11. Juros (PDE)	6.622,0	8.310,3	1.688,3	25,5	2,0	3,9	4,9	1,1
12. Subsídios	1.182,7	1.688,8	506,1	42,8	0,6	0,7	1,0	0,3
13. Outras Despesas Correntes	4.350,5	3.780,3	-570,2	-13,1	-0,7	2,5	2,2	-0,3
14. Total Despesa Corrente	77.231,8	74.754,7	-2.477,1	-3,2	-3,0	45,2	44,4	-0,7
15. Formação Bruta Capital Fixo	4.428,4	3.354,4	-1.074,0	-24,3	-1,3	2,6	2,0	-0,6
16. Outra Despesa Capital	1.971,4	2.046,7	75,3	3,8	0,1	1,2	1,2	0,1
17. Total Despesa Capital (15+16)	6.399,7	5.401,1	-998,6	-15,6	-1,2	3,7	3,2	-0,5
18. Total DESPESA (14+17)	83.631,6	80.155,8	-3.475,7	-4,2	-4,2	48,9	47,6	-1,3
19. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (7-18)	-7.262,5	-7.605,3	-342,8	4,7	-	-4,2	-4,5	-0,3
<i>Outros agregados:</i>								
20. Saldo primário (19+11)	-640,5	705,0	1.345,5	-210	-	-0,4	0,4	0,8
21. Poupança Bruta (5-14)	-8.379,7	-4.751,9	3.627,8	-43,3	-	-4,9	-2,8	2,1
22. Despesa corrente primária (14-11)	70.609,8	66.444,4	-4.165,4	-5,9	-5,0	41,3	39,5	-1,8
23. Despesa primária (18-11)	77.009,5	71.845,5	-5.164,0	-6,7	-6,2	45,0	42,7	-2,3
24. Receita fiscal (1+2)	40.214,5	41.415,6	1.201,0	3,0	1,6	23,5	24,6	1,1
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	171.015,4	168.305,0		-1,6	-	-	-	-

Fontes: INE, PDE Março de 2012; Ministério das Finanças (OER/2012, Relatório da 1.ª alteração ao OE/2012) e cálculos da UTAO. | Nota: os valores não se encontram arredondados.

Tabela 27 – Comparação das receitas e despesas das administrações públicas face ao OE/2012, ótica da contabilidade nacional (em milhões de euros e em percentagem)

	M€		Variação	Em % do PIB		Var. p.p. do PIB
	OE/2012	2012	Face ao OE/2012	OE/2012	2012	Face ao OE/2012
			M€			
1. Impostos indirectos (prod. & import.)	25.732,4	25.512,5	-220,0	15,2	15,2	-0,0
2. Impostos directos (correntes s/ Rendimento e Patr.)	15.765,5	15.903,1	137,5	9,3	9,4	0,1
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	20.242,7	20.137,9	-104,8	12,0	12,0	0,0
4. Outras Receitas Correntes (inclui vendas)	7.901,9	8.449,3	547,4	4,7	5,0	0,4
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	69.642,6	70.002,8	360,2	41,1	41,6	0,5
6. Receitas de Capital	2.288,2	2.547,7	259,6	1,4	1,5	0,2
7. Total RECEITA	71.930,8	72.550,5	619,7	42,5	43,1	0,6
8. Consumo Intermédio	7.723,5	7.493,2	-230,4	4,6	4,5	-0,1
9. Despesas com pessoal	16.989,1	16.943,0	-46,1	10,0	10,1	0,0
10. Prestações Sociais	35.495,5	36.539,2	1.043,7	21,0	21,7	0,7
11. Juros (PDE)	8.825,0	8.310,3	-514,7	5,2	4,9	-0,3
12. Subsídios	1.666,6	1.688,8	22,2	1,0	1,0	0,0
13. Outras Despesas Correntes	3.504,3	3.780,3	276,0	2,1	2,2	0,2
14. Total Despesa Corrente	74.204,0	74.754,7	550,7	43,8	44,4	0,6
15. Formação Bruta Capital Fixo	3.584,2	3.354,4	-229,7	2,1	2,0	-0,1
16. Outra Despesa Capital	1.688,6	2.046,7	358,1	1,0	1,2	0,2
17. Total Despesa Capital (15+16)	5.272,7	5.401,1	128,4	3,1	3,2	0,1
18. Total DESPESA (14+17)	79.476,7	80.155,8	679,1	46,9	47,6	0,7
19. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (7-18)	-7.545,9	-7.605,3	-59,3	-4,5	-4,5	-0,1
<i>Outros agregados:</i>						
20. Saldo primário (19+11)	1.279,0	705,0	-574,0	0,8	0,4	-0,3
21. Poupança Bruta (5-14)	-4.561,4	-4.751,9	-190,5	-2,7	-2,8	-0,1
22. Despesa corrente primária (14-11)	65.379,0	66.444,4	1.065,4	38,6	39,5	0,9
23. Despesa primária (18-11)	70.651,7	71.845,5	1.193,8	41,7	42,7	1,0
24. Receita fiscal (1+2)	41.498,0	41.415,6	-82,4	24,5	24,6	0,1
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	169.300,0	168.305,0		-	-	-

Fontes: Ministério das Finanças (OER/2012, Relatório da 1.ª alteração ao OE/2012) e cálculos da UTAO.

Nota: os valores não se encontram arredondados

Anexo II. Principais alterações legislativas do OER/2012

A proposta de lei n.º 51/XII/1.^a procede à alteração da lei do OE/2012 designadamente do seu articulado e mapas da lei.⁴⁵ Neste âmbito, o referido documento propõe a alteração da legislação seguinte:

- Código do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares;
- Código fiscal de investimento;
- Código do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas;
- Código dos impostos especiais sobre o consumo;
- Lei geral tributária;
- Regime geral das infrações tributárias;
- Estatuto dos tribunais administrativos e fiscais;
- Regime jurídico da arbitragem em matéria tributária;
- Estatuto dos benefícios fiscais;
- Código dos regimes contributivos do sistema previdencial de segurança social;
- Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de fevereiro, que cria as secções de processo executivo do sistema de solidariedade e segurança social, define as regras especiais daquele processo e adequa a organização e a competência dos tribunais administrativos e tributários;
- Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro, que procede à transmissão para o Estado das responsabilidades com pensões previstas no regime de segurança social substitutivo constante de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho vigente no sector bancário;
- Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas;
- Decreto-lei n.º 151-A/2000 de 20 de julho, que estabelece o regime aplicável ao licenciamento de redes e estações de radiocomunicações e à fiscalização da instalação das referidas estações e da utilização do espectro radioelétrico, bem como a definição dos princípios aplicáveis às taxas radioelétricas, à proteção da exposição a radiações eletromagnéticas e à partilha de infraestruturas de radiocomunicações.

1.1 Alterações à Lei do OE/2012

1.1.1 Capítulo II - Disciplina Orçamental

É reforçada a disciplina orçamental constante da lei do OE/2012, nomeadamente no que respeita à utilização das dotações orçamentais, restringindo a descativação e a reafectação de verbas;

Relativamente às alterações orçamentais no âmbito do QREN, PROMAR, PRODER, PRRN, PREMAC e QCA III, autoriza o governo a proceder a alterações orçamentais mediante despacho simples do

⁴⁵ O OE/2012 foi aprovado pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

membro do Governo, entre o programa P003-Finanças (Programa Porta 65 Jovem) e o programa P010-Agricultura, Mar e Ambiente e Ordenamento do Território;

1.1.2 Capítulo III - Disposições relativas a trabalhadores do sector público

- **Redução de cargos dirigentes nas autarquias locais:** é definido um prazo de 30 dias para o Governo aprovar legislação referente ao pessoal dirigente da administração local, estabelecendo uma redução não inferior a 15%.

1.1.3 CAPÍTULO VI – Operações ativas, regularizações e garantias do Estado

- **Concessão de empréstimos e outras operações ativas:** é alargado de 3200 M€ para 9600 M€ o limite estabelecido no artigo 84.º - Concessão de empréstimos e outras operações ativas;
- **Aquisição de ativos e assunção de passivos e responsabilidades:** autoriza o Governo a adquirir créditos sobre os municípios, empresas públicas que integrem o perímetro de consolidação da administração central e entidades públicas do setor da saúde;
- **Limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado e por outras pessoas coletivas de direito público:** é alargado de 2400 M€ para 5400 M€ o limite para a autorização da concessão de garantias dadas pelo Estado;

1.1.4 CAPÍTULO VII – Financiamento do Estado e gestão da dívida pública:

- É alargado o limite ao endividamento líquido global direto de 13 890 M€ para 18 910 M€;

1.2 Alteração dos Mapas da Lei

- Os Mapas I a XV e XXI são alterados de acordo com o OER/2012.

1.3 Aditamentos à Lei do OE/2012

1.3.1 CAPÍTULO II – Disciplina orçamental

- **Mecanismo Europeu de Estabilidade:** autoriza o Governo a realizar uma quota-parte do capital do Mecanismo Europeu de Estabilidade até ao montante de 803 M€.
- **Conselho de Finanças Públicas:** inscrição orçamental de 2 M€ (mapas II a IV e V a IX).
- **Dotação provisional:** reposição na dotação provisional do montante transferido para o OSS destinado ao pagamento de pensões de aposentação do regime substitutivo bancário (Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro), entre 1 de Janeiro de 2012 e a entrada em vigor do OER/2012.

1.3.2 Capítulo III - Disposições relativas a trabalhadores do sector público

- **Promoções:** admite a possibilidade de promoções, mediante despacho dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da tutela, desde que justificada a sua necessidade e que não resulte em aumento da despesa com o pessoal nas entidades em que se verificarem as promoções, para:
 - Militares das Forças Armadas;

- Militares da Guarda Nacional Republicana;
- Pessoal com funções policiais da PSP;
- Pessoal da Polícia Marítima e outro pessoal militarizado;
- Pessoal do corpo de guarda prisional.

1.3.3 CAPÍTULO VIII – Iniciativa para o reforço da estabilidade financeira

- **Garantias a instituições financeiras:** autoriza o Governo a conceder garantias pessoais, com carácter excecional, a instituições financeiras nacionais ou outras que beneficiem de igualdade de tratamento, para a cobertura de responsabilidades por estas assumidas no âmbito de investimentos financiados pelo Banco Europeu de Investimento, ao abrigo do regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado.
- **Garantias prestadas no âmbito da nacionalização do BPN:** mantém a eficácia e a validade, dispensando quaisquer formalidades, das garantias prestadas pelo Estado no âmbito da Lei n.º 62-A/2008, de 11 de novembro, em caso de transmissão das relações jurídicas garantidas ocorridas ou a ocorrer em virtude da privatização do BPN; caso sejam efetuadas emissões de valores mobiliários de natureza monetária ao abrigo das referidas relações jurídicas garantidas, as mesmas ficam dispensadas dos requisitos previstos no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 69/2004, de 25 de março;

1.4 Alterações à legislação tributária e aduaneira

1.4.1 CAPÍTULO X – Impostos diretos

- **Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares:** Altera o regime dos residentes não habituais, passando a prever um prazo para requerer a aplicação do mesmo;
- **Código fiscal do investimento:** é revogada a parte III do código fiscal do investimento, relativa ao regime fiscal do investidor residente não habitual;
- **Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas:** é restringida a dispensa da Declaração Modelo 22 (relativa à declaração periódica de rendimentos das pessoas coletivas) a entidades isentas de IRC.

1.4.2 CAPÍTULO XI – Impostos especiais

- **Impostos especiais de consumo:** encontra-se prevista a introdução de um limite mínimo para a taxa do ISP (Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos) na eletricidade de € 0,5/MWh (antes o limite era de € 0/MWh).

1.4.3 CAPÍTULO XIV – Benefícios fiscais

- **No âmbito dos benefícios fiscais, encontra-se previsto:** i) a eliminação da **isenção de Imposto Municipal sobre Imóveis** anteriormente aplicável aos prédios ou parte de prédios destinados diretamente à realização dos fins das entidades licenciadas nas zonas francas e que exerçam a atividade de intermediação financeira, de seguros, das instituições auxiliares de intermediação financeira e de seguros e do tipo “serviços intragrupo”, designadamente centros de coordenação, de tesouraria e de distribuição; ii) a **revogação da isenção de IRS e IRC aplicável aos rendimentos pagos por instituições de crédito instaladas nas zonas francas**, relativamente às operações de financiamento dos passivos

do balanço, quando os mesmos rendimentos sejam auferidos por entidades instaladas nas zonas francas ou por entidades não residentes em território português.

1.4.4 CAPÍTULO XV – Procedimento, processo tributário e outras disposições

- No âmbito das medidas de combate à fraude e evasão fiscais, salientam-se as seguintes alterações à **Lei Geral Tributária**: i) a obrigatoriedade de todos os pagamentos respeitantes a faturas ou documentos equivalentes de montante igual ou superior a € 1000 (recorde-se que o montante de referência atualmente em vigor é equivalente a 20 vezes a retribuição mensal mínima) passarem a ter de ser efetuados através de meio de pagamento que permita a identificação do respetivo destinatário, designadamente transferência bancária, cheque nominativo ou débito direto; ii) obrigatoriedade de as instituições bancárias comunicarem à Administração Tributária e Aduaneira ou ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, a qualquer momento e a pedido desta(s), as informações respeitante aos fluxos de pagamentos com cartões de crédito e débito, efetuadas por seu intermédio, aos sujeitos passivos da categoria B de IRS e IRC.

1.4.5 CAPÍTULO XVI – Disposições diversas com relevância tributária

- **Autorização legislativa no âmbito da assistência mútua na recuperação de créditos:** no âmbito do combate internacional à fraude e evasão fiscais, autoriza o Governo a transpor a Diretiva n.º 2010/24/U.E., do conselho, de 16 de março (relativa à assistência mútua em matéria de cobrança de créditos respeitantes a impostos, direitos e outras medidas, definindo-se o âmbito e a extensão da autorização) e a revogar o Decreto-Lei n.º 296/2003, de 21 de novembro;
- **Autorização legislativa – unidade dos grandes contribuintes:** autoriza o Governo a alterar a Lei Geral Tributária, o Código de Procedimento e Processo Tributário, o Regime Geral das Infrações Tributárias e o Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária, adaptando-os à estrutura nuclear da Autoridade Tributária e Aduaneira; define o respetivo sentido e extensão;

1.4.6 Alteração ao regime jurídico da arbitragem em matéria tributária

- O Decreto-Lei n.º 10/2011, de 20 de janeiro disciplina a arbitragem como meio alternativo de resolução jurisdicional de conflitos em matéria tributária. No seu artigo 7.º são definidos os **requisitos de designação dos árbitros**; neste âmbito, o OER/2012 confere aos magistrados jubilados a possibilidade de exercer as funções de árbitro em matéria tributária, estabelecendo as condições para esse efeito.

1.5 Alteração ao Código dos regimes contributivos do sistema previdencial de segurança social (Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, alterada pela Lei n.º 119/2009, de 30 de Dezembro, pelo Decreto-Lei 140-B/2010, de 30 de dezembro, e pelas Leis n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e 64-B/2011, de 30 de dezembro). A Lei do OER/2012 contempla alterações aos seguintes artigos deste código:

- **Parte II – Regimes contributivos do sistema previdencial**

TÍTULO I – Regime geral dos trabalhadores por conta de outrem

Capítulo II – Regimes aplicáveis a trabalhadores integrados em categorias ou situações específicas

Secção IV – Disposições gerais referentes ao regime de incentivos ao emprego

- **Disposições gerais referentes ao regime de incentivos ao emprego:** prevê a possibilidade de o Governo, mediante decreto-lei, de forma transitória, adotar medidas de isenção ou diferimento contributivo, total ou parcial, desde que esses montantes sejam integralmente financiados por transferências do Orçamento de Estado, e se destinem: a) ao estímulo à criação de postos de trabalho e à reinserção profissional de pessoas afastadas do mercado de trabalho; b) à redução de encargos não salariais em situação de catástrofe, de calamidade pública ou de fenómenos de gravidade económica ou social, nomeadamente de aleatoriedades climáticas.

TÍTULO II – Regime dos trabalhadores independentes

Capítulo I – Âmbito de aplicação

- **Âmbito material:** possibilidade de concessão de subsídio de desemprego a trabalhadores independentes que sejam considerados economicamente dependentes de uma única entidade contratante.

Capítulo II – Relação jurídica de vinculação

- **Produção de efeitos:** O mês de novembro passa a ser o mês relevante para a produção de efeitos do enquadramento da relação jurídica de vinculação e de determinação da base contributiva e escalonamento das contribuições devidas. Ainda no âmbito de enquadramento, apenas se atende a um único período de doze meses para o caso de atividades inseridas no mesmo código da Classificação das Atividades Económicas Portuguesas por Ramos de Atividade (CAE) ou no mesmo código mencionado na tabela de atividades aprovada pela Portaria n.º 1011/2001, tendo por base as inscrições efetuadas nos serviços competentes da Administração Tributária e Aduaneira.

Capítulo III – Relação jurídica contributiva

Secção I – Obrigações dos contribuintes

- **Declaração de serviços prestados:** a declaração do montante das atividades dos trabalhadores independentes passa a ser feita através do preenchimento de anexo ao modelo 3 da declaração (anual) do IRS, com exceção se, em momento anterior à data da apresentação desta obrigação declarativa, o trabalhador independente tiver solicitado subsídio de desemprego, caso em que esta declaração é entregue conjuntamente com o pedido de subsídio.

Secção II – Bases de incidência contributiva

- **Determinação do rendimento relevante do trabalhador independente:** no âmbito de atividades hoteleiras e similares, restauração e bebidas, corresponde à aplicação do coeficiente de 20% do rendimento bruto declarado para efeitos fiscais;
- **Base de incidência contributiva dos trabalhadores independentes:** introduzida a possibilidade de o trabalhador independente, ao verificar alterações significativas no seu rendimento, em períodos mínimos de três meses consecutivos, durante os doze meses em que produz efeitos a base de incidência contributiva fixada, requerer uma reavaliação da sua base de incidência;

• Parte III – Incumprimento da obrigação contributiva

Capítulo II – Causas de extinção da dívida

- **Situações excecionais para a regularização da dívida:** alargamento da possibilidade de a regularização das dívidas à segurança social ser realizada através de pagamentos prestacionais, por empresas que se encontrem em processo de revitalização económica (não estando reservado apenas aos casos de insolvência ou de recuperação);

• Parte V – Disposições complementares transitórias e finais

Título II – Disposições transitórias e finais

Capítulo I – Disposições transitórias

- **Ajustamento progressivo da base de incidência contributiva dos trabalhadores independentes;**

Capítulo II – Disposições finais

- **Efeitos específicos no registo de remunerações:** as contribuições das entidades contratantes sobre serviços prestados por trabalhadores independentes destinam-se à proteção destes trabalhadores na eventualidade de desemprego;

1.6 Aditamento ao Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de fevereiro (cria as secções de processo executivo do sistema de solidariedade e segurança social, define as regras especiais daquele processo e adequa a organização e a competência dos tribunais administrativos e tributários). A Lei do OER/2012 adita os seguintes artigos a este Decreto-Lei:

- **Artigo 6.º-A – Caixa postal eletrónica:** institui a obrigação de os executados em processos de execução fiscal por dívidas à segurança social terem de possuir caixa postal eletrónica; especifica o conceito de executados e remete a regulamentação desta obrigação para diploma próprio;
- **Artigo 18.º-A – Disposição transitória:** estabelece que os executados sujeitos à obrigação acessória de criação de caixa postal eletrónica nos termos do artigo 6.º-A, com processos de execução fiscal em curso por dívidas à segurança social, devem criar a referida caixa postal eletrónica até 30 de junho de 2012, passando as comunicações a serem efetuadas por esta via a partir de 1 de julho de 2012.

1.7 Aditamento ao Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro (Procede à transmissão para o Estado das responsabilidades com pensões previstas no regime de segurança social substitutivo constante de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho vigente no sector bancário). A Lei do OER/2012 introduz as seguintes alterações:

- **Artigo 8.º – Pagamento das pensões** (aditamento de dois parágrafos):
- **ANEXO [a que se refere a alínea b) do artigo 2.º]:** é alterado no sentido de incluir duas novas instituições financeiras:
 - *BNP Paribas Wealth Management, S.A. – Sucursal em Portugal;*
 - *BNP Paribas Lease Group, S.A. – Sucursal em Portugal.*
- Aos reformados e pensionistas abrangidos por este Decreto-Lei não é aplicável a contribuição extraordinária de solidariedade prevista no n.º 15 do artigo 20.º e no artigo 25.º da Lei do OE/2012 e no n.º 2 e n.º 3 do artigo 162.º da Lei do OE/2011.

1.8 Alteração à Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro [aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas (Lei dos Compromissos)]. Exclui a possibilidade de uma decisão arbitral poder afastar a nulidade prevista no n.º 3 do artigo 5.º. Afasta também da ponderação a “gravidade da ofensa geradora do vício do ato procedimental em causa”.

1.9 Alteração à Lei n.º 151-A/2000, de 20 de julho (Estabelece o regime aplicável ao licenciamento de redes e estações de radiocomunicações e à fiscalização da instalação das referidas estações e da utilização do espectro radioelétrico, bem como a definição dos princípios aplicáveis às taxas radioelétricas, à proteção da exposição a radiações eletromagnéticas e à partilha de infraestruturas de radiocomunicações). É alterado o artigo 19.º - Taxas, no sentido de que as contrapartidas pagas pelos interessados na atribuição de frequências, em processo de leilão, cuja receita é do ICP-ANACOM, possa ser transferida para os cofres do Estado mediante portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das comunicações eletrónicas e das finanças. Esta disposição aplica-se a todos os leilões para atribuição de direitos de utilização de frequências do espectro radioelétrico cujo pagamento da contrapartida se efetive a partir de 1 de janeiro de 2012, independentemente da fase em que se encontrem.

1.10 Artigo 20.º - Disposição complementar

- estabelece que a contribuição extraordinária de solidariedade prevista no n.º 15 do artigo 20.º e no artigo 25.º da Lei do OE/2012 e no n.º 2 e n.º 3 do artigo 162.º da Lei do OE/2011, abrange as pensões pagas a qualquer título, incluindo as de sobrevivência, excetuando apenas as expressamente excluídas por disposição legal;

- considera urgente, para os efeitos do artigo 155.º do Código dos Contratos Públicos, os concursos públicos realizados em 2010 e 2011 pelas autarquias locais, respeitantes à celebração de contratos de empreitada no âmbito de projetos cofinanciados por fundos comunitários.⁴⁶

⁴⁶ O artigo 155.º do Código dos Contratos Públicos define o âmbito e pressupostos de um concurso público urgente, o qual tem regras próprias relativas à respetiva tramitação, anúncio, prazo mínimo para a apresentação das propostas, prazo da obrigação de manutenção das propostas, adjudicação e prazo para a apresentação dos documentos de habilitação.

Listas de Abreviaturas Utilizadas

Abreviatura	Designação
AP	Administrações Públicas
BPN	Banco Português de Negócios
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CIMI	Código do Imposto Municipal Sobre Imóveis
CIMT	Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
IMI	Imposto Municipal Sobre Imóveis
MF	Ministério das Finanças
OE/2012	Orçamento do Estado para o ano 2012
OER/2012	1.ª Proposta de alteração ao Orçamento do Estado de 2012 (março de 2012)
p.p.	Pontos percentuais
PAEF	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro
PAEF-RAM	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira
PIB	Produto Interno Bruto
PPL	Proposta de Lei
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado
RAM	Região Autónoma da Madeira
REFER	Rede Ferroviária Nacional – REFER, E.P.E.
SESARAM	Serviços de Saúde da Região Autónoma da Madeira, E.P.E.
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
FSE	Fundo Social Europeu