



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UTAO | PARECER TÉCNICO n.º 9/2011

Análise da 2.ª alteração ao Orçamento do Estado para 2011

Proposta de Lei 26/XII/1

24.10.2011

Ficha técnica

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 21 de Outubro de 2011.

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

Índice

I	INTRODUÇÃO	2
II	ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS	3
II.1	ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS PROPOSTAS	3
II.2	IMPACTE ORÇAMENTAL DA 2.ª PROPOSTA DE ALTERAÇÃO AO OE/2011	5
II.3	SUBSECTOR ESTADO: COMPARAÇÃO DA SEGUNDA PROPOSTA DE ALTERAÇÃO AO OE/2011 COM A ESTIMATIVA PARA 2011 APRESENTADA NO RELATÓRIO DO OE/2012	9
III	CONTAS NACIONAIS	11
IV	ANEXO	14

Índice de tabelas

Tabela 1 – Impacte orçamental da 2.ª Proposta de alteração ao OE/2011 (M€)	5
Tabela 2 – Serviços Integrados: alterações orçamentais aos Mapas I a IV (M€)	7
Tabela 3 – Serviços e Fundos Autónomos: alterações orçamentais aos Mapas V a IX (M€)	8
Tabela 4 – Despesas Correspondentes a Programas: alterações orçamentais ao Mapa XVI (M€)	9
Tabela 5 – Serviços Integrados: OE/2011 inicial, respectivas alterações e desvios face ao OE/2011 rectificativo e estimativa para 2011 implícita no OE/2012 (M€)	10
Tabela 6 – Evolução das previsões para a conta das administrações públicas em 2011	13
Tabela 7 – Serviços e Fundos Autónomos: OE/2011 inicial, respectivas alterações e desvios face ao OE/2011 rectificativo e estimativa para 2011 implícita no OE/2012 (M€)	14

I Introdução

1 A presente análise, ainda que não especificada no Plano de Actividades da UTAO, 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”.

2 A Proposta de Lei n.º 26/XII corresponde à segunda alteração à Lei do Orçamento de Estado (OE) para 2011 (Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro) já anteriormente alterada pela Lei n.º 48/2011, de 26 de Agosto. Neste sentido, apresenta-se a análise técnica à referida PPL evidenciando as alterações orçamentais propostas, aos diferentes mapas da lei do OE/2011, o impacte orçamental na conta dos Serviços Integrados do subsector Estado e Serviços e dos Fundos Autónomos, e a comparação com a estimativa para 2011 dos Serviços Integrados do subsector Estado apresentada no OE/2012.

3 Em face das alterações orçamentais propostas, apresenta-se a actualização da previsão da conta das administrações públicas para o ano de 2011 constante no relatório que acompanha a proposta de lei de Orçamento do Estado para 2012 (PPL 27/XII/1).

II Alterações orçamentais

II.1 Alterações orçamentais propostas

- 1 As alterações orçamentais propostas no articulado da PPL 26/XII/1 enquadram-se nos seguintes aspectos:

Alargamento dos limites à concessão de empréstimos e outras operações activas e do endividamento líquido global directo

- O limite à concessão de empréstimos e outras operações activas será alargado de 1004 M€ para 5543 M€;
- No que respeita ao financiamento do Orçamento do Estado o limite ao endividamento líquido global directo será alargado de 11 573 M€ para 22 479 M€.

Reforço da dotação provisional e das transferências para os Serviços Integrados (SI) e para os Serviços e Fundos Autónomos (SFA)

- Estes reforços são apresentados nas alterações aos mapas orçamentais adiante evidenciadas.

Alterações orçamentais decorrentes da nova orgânica do Governo e da Administração Pública

- Esta alteração visa autorizar o Governo a ajustar as dotações orçamentais à nova orgânica do Governo, à estrutura dos ministérios e à implementação do Programa de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC).

Tributação do património imobiliário urbano – avaliação global de prédios urbanos

- A presente alteração dá cumprimento ao estabelecido no ponto 6.3 do memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica, de 17 de Maio de 2011, de acordo com o qual se estabeleceu que até finais de 2012, o valor patrimonial tributável de todos os bens imóveis se deve aproximar do valor de mercado. Segundo a PPL, esta medida é um vector prioritário da política fiscal na área do património, permitindo concluir a reforma da tributação do património imobiliário urbano, corrigindo distorções, desigualdades e iniquidades entre contribuintes, tornando o sistema fiscal mais justo e moderno.
- Com a apresentação desta PPL será alterado o Decreto-Lei n.º 287/2003¹, de 12 de Novembro que procedeu à reforma da tributação do património, no sentido de regular e

¹ O Decreto-Lei n.º 287/2003 procede à reforma da tributação do património, aprovando os novos Códigos do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI) e do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (CIMT) e procedendo a alterações de diversa legislação tributária conexas com a mesma reforma.

promover a avaliação global de prédios urbanos, objecto de tributação em sede de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI). Note-se que o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), em vigor desde 1 de Dezembro de 2003, já previa que a avaliação geral dos prédios urbanos fosse realizada no prazo máximo de 10 anos após a sua entrada em vigor.

Proibição de valorizações remuneratórias – alargamento das excepções

- Serão alargadas as excepções à proibição de valorizações remuneratórias, no sentido de contemplar reposicionamentos remuneratórios decorrentes da transição para as novas tabelas remuneratórias previstas no Sistema de Remunerações dos Militares da Guarda Nacional Republicana² e no Estatuto do Pessoal Policial da Polícia de Segurança Pública³.

Alteração ao Estatuto da Aposentação – alargamento das excepções

- Serão alargadas as excepções às medidas adicionais de redução de despesa com vista à consolidação orçamental prevista no PEC 2010/2013⁴, no sentido de permitir o exercício de funções públicas e acumulação de rendimentos em um terço do salário ou da pensão, consoante o mais favorável, aos seguintes elementos: (i) equipas de vigilância às escolas, (ii) pilotos, controladores de tráfego aéreo, técnicos de manutenção aeronáutica e outro pessoal aeronáutico especializado.

Já se encontrava salvaguardada a contratação de médicos ao abrigo do regime excepcional de contratação de médicos aposentados pelos serviços e estabelecimentos do SNS⁵.

Integração da receita da sobretaxa extraordinária em IRS no OE

- Estabelece que: (i) a receita fiscal oriunda da aplicação da sobretaxa extraordinária sobre os rendimentos sujeitos a IRS auferidos no ano de 2011 reverte integralmente para o OE; (ii) neste sentido, a referida receita não será considerada para o cálculo das subvenções previstas na Lei das Finanças Locais⁶, que procede à repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios, nomeadamente no que diz respeito ao Fundo de Equilíbrio Financeiro;
- O articulado da PPL inclui ainda uma nota interpretativa sobre a participação variável de 5% do IRS a favor das autarquias locais das regiões autónomas, no sentido que o Estado entregue essa participação directamente às respectivas autarquias locais.

² Decreto-Lei n.º 298/2009 de 14 de Outubro.

³ Decreto-Lei n.º 299/2009 de 14 de Outubro.

⁴ Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de Dezembro.

⁵ Decreto-Lei n.º 89/2010, de 21 de Julho.

⁶ Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, alterada pelas Leis n.º 22-A/2007, de 29 de Junho, 67-A, de 31 de Dezembro, 3-B/2010, de 28 de Abril e 55-A/2010, de 31 de Dezembro.

II.2 Impacte Orçamental da 2.ª proposta de alteração ao OE/2011

2 As alterações introduzidas pela presente proposta de lei terão impacte no saldo orçamental dos Serviços Integrados do subsector Estado e no limite de endividamento líquido global directo do Estado. As alterações propostas visam o aumento da previsão de receita e o reforço das dotações de despesa em 9401 M€ (não consolidado), com impacte negativo no saldo do subsector dos Serviços Integrados do Estado e impacte nulo no saldo dos Serviços e Fundos Autónomos (Tabela 1). O limite global de endividamento líquido directo do Estado eleva-se em mais 8052,2 M€.

Tabela 1 – Impacte orçamental da 2.ª Proposta de alteração ao OE/2011 (M€)

Subsector Estado				Subsector SFA			
Receita		Despesa		Receita		Despesa	
Imp. Directos	840	Juros	72	Quotas e Contrib. CGA	-173		
Imp. Indirectos	40	Transf. Correntes	323	Transf. Correntes	323	Aq. Bens e Serv.	150
		CGA	173	CGA	173		
		SNS	150	SNS	150		
		Subsídios	5				
		Outra Desp. Corrente	377				
		Dot. provisional	377				
		Outras Transf. Capital	275				
Receita Efectiva	880	Despesa Efectiva	1 052	Receita Efectiva	150	Despesa Efectiva	150
Saldo Global	-172			Saldo Global	0		

Activos Financeiros	0	Activos Financ.	8 200	Activos Financeiros	0	Activos Financ.	0
Passivos Financeiros	8 371	Passivos Financ.	0	Passivos Financeiros	0	Passivos Financ.	0
Receita Financeira	8 371	Despesa Financeira	8 200	Receita Financeira	0	Despesa Financeira	0
Receita Total	9 251	Despesa Total	9 251	Receita Total	150	Despesa Total	150

Fonte: PPL 26/XII/1, Mapas I,II,III,IV,V,VI,VII,VIII e IX.

3 Os Serviços Integrados do Estado absorvem o maior volume de alterações orçamentais, com maior expressão no reforço da despesa financeira e da despesa efectiva. O maior reforço proposto na dotação da despesa, corresponde à aquisição de activos financeiros, valor que representa um acréscimo de 8199 M€ face à 1.ª alteração ao OE/2011 já aprovada. No conjunto da despesa efectiva assinala-se a autorização de aumento da despesa em mais 1051,8 M€, destinada a reforçar a dotação das outras despesas correntes (377 M€, na sua totalidade afectos à dotação provisional), transferências correntes para a Administração Central (322,6 M€), outras transferências de capital (275 M€), juros (72 M€) e subsídios (5,1 M€). No lado da receita, a correcção da previsão da receita fiscal tem implícito um aumento de 880 M€, dos quais 840 M€ são relativos à sobretaxa de IRS e os restantes 40 M€ referentes à antecipação da subida do IVA sobre os produtos energéticos. A proposta de aumento dos passivos financeiros em mais 8200 M€, visa assegurar o financiamento do novo aumento do limite global de endividamento líquido directo do Estado.

4 O aumento da despesa com activos financeiros contribuirá em grande parte para o aumento do limite de endividamento líquido global directo do Estado. O novo reforço em 8199,6 M€ da despesa com activos financeiros previsto na 2.^a proposta de alteração à lei do OE/2011, para além dos 2853 M€ já aprovado na 1.^a alteração à lei do OE 2011, incrementa em 11 053,4 M€ o valor das necessidades de financiamento do subsector Estado, face ao aprovado inicialmente no OE/2011. Este valor, acrescido à maior necessidade de financiamento do saldo do subsector Estado (171,8 M€), explica em boa parte o aumento do limite de endividamento líquido global directo deste subsector.

5 Não se apresenta qualquer justificação para o reforço da dotação para aquisição de activos financeiros. No agrupamento de despesa relativo à aquisição de activos financeiros incluem-se os empréstimos ao Sector Empresarial do Estado (SEE) que têm vindo a assumir uma dimensão considerável na execução orçamental de 2011.

6 As necessidades de financiamento do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e da Caixa Geral de Aposentações (CGA) exigem o reforço das dotações orçamentais do subsector dos SFA. O reforço em 322,7 M€ das transferências para os SFA, não implica em termos orçamentais uma alteração do saldo global deste subsector. Estes reforços destinam-se a suprir as necessidades de financiamento da CGA em 172,6 M€, por via da revisão em baixa da receita relativa a quotas e participações, e do SNS em 150 M€ devido à revisão em alta da despesa com a aquisição de bens e serviços.

7 As modificações introduzidas na proposta de lei reflectem-se nas alterações dos mapas orçamentais I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX e XVI. As diversas alterações aos mapas da lei do OE inicial para 2011, resultantes da 1.^a alteração ao OE/2011 e da presente proposta de lei apresentam-se detalhadas nas tabelas seguintes (Tabela 2 a Tabela 4).⁷

⁷ No Anexo VI – Mapa VI da Proposta de Lei 26/XII/1 não se encontram reflectidos os novos valores relativos à classificação económica “06.00.00 Transferências correntes”, e correspondentes subtotais e totais respectivamente: “Total das Receitas Correntes” e “Total Geral”. Não obstante este lapso, a UTAO considerou na sua análise os valores corrigidos, os quais se encontram assinalados com sombreado vermelho.

Tabela 2 – Serviços Integrados: alterações orçamentais aos Mapas I a IV (M€)

	OE Inicial/2011	1.ª Alteração OE/2011 Acréscimo	2.ª Alteração OE/2011 Acréscimo	Dotação final/2011
MAPA I - RECEITAS DOS SERVIÇOS INTEGRADOS, POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA				
RECEITAS CORRENTES				
IMPOSTOS DIRECTOS	13 773		840	14 613
<i>Sobre o Rendimento</i>	13 762		840	14 602
Imposto Sobre o Rendimento de Pessoas Singulares	9 580		840	10 420
(...)				
IMPOSTOS INDIRECTOS	19 733		40	19 773
<i>Sobre o Consumo</i>	17 978		40	18 018
Imposto Sobre o Valor Acrescentado (IVA)	13 250		40	13 290
(...)				
RECEITAS DE CAPITAL				
(...)				
PASSIVOS FINANCEIROS				
<i>Títulos de Curto Prazo</i>	0	2 283	116 594	118 877
Sociedades e quase-sociedades não financeiras	9 616	200	586	10 402
Sociedades financeiras	46 706	970	2 846	50 523
Adm. Pública - Adm. Central - Serviços e Fundos Autónomos	45 333	942	2 763	49 037
Resto do Mundo - União Europeia	8 242	171	502	8 916
<i>Títulos de Médio e Longo Prazo</i>	0	571	29 149	29 719
Sociedades Financeiras	26 101	542	1 591	28 233
Famílias	1 374	29	84	1 486
(...)				
TOTAL DAS RECEITAS DE CAPITAL	140 332	2 854	8 371	151 557
(...)				
Total Geral	177 736	2 854	9 251	189 841
MAPA II - DESPESAS DOS SERVIÇOS INTEGRADOS, POR CLASSIFICAÇÃO ORGÂNICA, ESPECIFICADAS POR CAPÍTULOS				
Finanças e Administração Pública				
Protecção Social	4 883		173	5 056
Gestão da Dívida e da Tesouraria Pública	123 183		72	123 255
Capítulo 60 - Despesas excepcionais	13 821	2 854	8 857	25 532
(...)				
Saúde				
Intervenção na área dos cuidados de saúde	8 174		150	8 324
(...)				
Total Geral	177 736	2 854	9 251	189 841
MAPA III - DESPESAS DOS SERVIÇOS INTEGRADOS, POR CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL				
Funções Gerais de Soberania				
Serviços Gerais da Administração Pública	12 854	2 854	8 211	23 919
Funções Sociais				
Saúde	9 148		150	9 298
Segurança e Acção Sociais	11 079		173	11 251
Habituação e Serviços Colectivos	404		5	409
Funções Económicas				
Transportes e Comunicações	1 002		264	1 265
Outras Funções				
Operações da Dívida Pública	123 170		72	123 242
Diversas Não Especificadas	400		377	777
Total Geral	177 736	2 854	9 251	189 841
MAPA IV - DESPESAS DOS SERVIÇOS INTEGRADOS, POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA				
DESPESAS CORRENTES				
Juros e Outros Encargos	6 301		72	6 373
Transferências Correntes	25 775		323	26 097
Administração Central	14 257		323	14 579
Subsídios	623		5	628
Outras Despesas Correntes	1 215		377	1 592
Total das Despesas Correntes	45 514		777	46 290
DESPESAS DE CAPITAL				
Transferências de Capital	5 424		275	5 699
Outros Subsectores	1 690		275	1 966
Activos Financeiros	11 060	2 854	8 200	22 113
Total das Despesas de Capital	132 222	2 854	8 475	143 551
Total Geral	177 736	2 854	9 251	189 841

Fonte: Fonte: PPL 26/XII/1.ª.

Tabela 3 – Serviços e Fundos Autónomos: alterações orçamentais aos Mapas V a IX (M€)

	OE Inicial/2011	1.ª Alteração OE/2011 Acréscimo	2.ª Alteração OE/2011 Acréscimo	Dotação final/2011
MAPA V - RECEITAS DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS, POR CLASSIFICAÇÃO ORGÂNICA, COM ESPECIFICAÇÃO DAS RECEITAS GLOBAIS DE CADA SERVIÇO E FUNDO				
Saúde				
Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.	8 140		150	8 290
(...)				
Total Geral	32 638		150	32 788
MAPA VI - RECEITAS DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS, POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA				
RECEITAS CORRENTES				
Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE				
Caixa Geral de Aposentações e ADSE	4 174		-173	4 001
Quotas e Comparticipações para a CGA	3 427		-173	3 254
(...)				
Transferências Correntes	19 842		323	20 165
Administração Central	18 141		323	18 464
Estado	14 170		323	14 493
(...)				
TOTAL GERAL	32 638		323	32 960
(...)				
MAPA VII - DESPESAS DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS, POR CLASSIFICAÇÃO ORGÂNICA, COM ESPECIFICAÇÃO DAS DESPESAS GLOBAIS DE CADA SERVIÇO E FUNDO				
SAÚDE				
Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.	8 066		150	8 216
(...)				
Total Geral	31 921		150	32 071
MAPA VIII - DESPESAS DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS, POR CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL				
FUNÇÕES SOCIAIS	24 091		150	24 241
Saúde	12 348		150	12 498
(...)				
Total Geral	31 921		150	32 071
MAPA IX - DESPESAS DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS, POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA				
DESPESAS CORRENTES				
(...)				
Aquisição de bens e serviços correntes	8 172		150	8 322
(...)				
Total das Despesas Correntes	26 543		150	26 693
(...)				
Total Geral	31 921		150	32 071

Fonte: Fonte: PPL 26/XII/1.ª.

Tabela 4 – Despesas Correspondentes a Programas: alterações orçamentais ao Mapa XVI (M€)

MAPA XVI - DESPESAS CORRESPONDENTES A PROGRAMAS					
Designação: Programa Ministério Executor	OE Inicial/2011	1.ª Alteração OE/2011	2.ª Alteração OE/2011	Dotação final/2011	TOTAL Plurianual Corrigido
Finanças e Adm. Pública Finanças	30 988	2 854	9 018	42 860	
Total por Programa	30 988	2 854	9 018	42 860	42 927
Gestão da Dívida Pública Finanças	125 627		72	125 699	
Total por Programa	125 627		72	125 699	125 627
Saúde Saúde	20 598		300	20 898	
Total por Programa	20 598		300	20 898	20 951
(...)					
Cooperação para o desenvolvimento Finanças	202		12	213	
(...)					
Total por Programa	304		12	316	1 138
(...)					
Total Geral dos Programas	209 657	2 854	9 401	221 912	233 747
Total Geral dos Programas Consolidado	188 363	2 854	9 079	200 296	210 929

Fonte: Fonte: PPL 26/XII/1.ª.

II.3 Subsector Estado: Comparação da segunda proposta de alteração ao OE/2011 com a estimativa para 2011 apresentada no relatório do OE/2012

8 A segunda proposta de alteração do OE/2011 não incorpora o aumento da receita efectiva em 2759 M€, constante na estimativa para 2011 apresentada no relatório do OE/2012. As alterações propostas no Mapa I não incluem a revisão em alta do valor da receita de capital constante na estimativa para 2011 apresentada no relatório do OE/2012. A explicar o incremento da receita de capital encontra-se o aumento das transferências de capital (+2910,7 M€) que acolhe as verbas provenientes da transferência do Fundo de Pensões da banca, bem como o adicional de receita da venda de bens de investimento (342 M€) a arrecadar com a emissão de licenças 4G (340 M€). As outras receitas de capital apresentam uma revisão em baixa de 416 M€.

9 A estimativa da despesa corrente implícita no OE/2012 é coerente com a 2.ª proposta de alteração ao OE/2011. O reforço orçamental da despesa proposto na segunda alteração ao OE/2011, na qual se prevê o aumento da dotação provisional para 777 M€, bem como o reforço em 322,6 M€ das transferências para o SNS e CGA, destinaram-se a reforçar em boa parte os agrupamentos de despesa relativa às despesas com pessoal (+868,2 M€) e a transferências correntes para os SFA (132,3 M€). Encontra-se igualmente incorporada na estimativa de despesa corrente para 2011, o reforço da despesa com juros (+72M€), assim como o aumento das outras transferências de capital (275 M€).

10 O OE/2012 estima para 2011 um valor de despesa de capital inferior em 1236,2 M€, face ao proposto na segunda alteração ao OE/2011. Este valor destina-se, em grande parte, a financiar empréstimos de curto prazo a empresas públicas. Esta expressiva diminuição da despesa considerada na estimativa para 2011 do relatório da proposta do OE/2012, decorre do facto da dotação relativa à regularização de responsabilidades do material militar de sub-superfície

não ter sido afectada à realização de despesa com impacto no saldo global em 2011. A execução orçamental do 1.º semestre de 2011 do subsector Estado veio a revelar a afectação da dotação orçamental atrás referida ao reforço em grande parte (1000 M€) da dotação de activos financeiros destinados a empréstimos de curto prazo a empresas públicas.

Tabela 5 – Serviços Integrados: OE/2011 inicial, respectivas alterações e desvios face ao OE/2011 rectificativo e estimativa para 2011 implícita no OE/2012 (M€)

SUBSECTOR ESTADO	OE/2011 Inicial	1ª Alteração	2ª Alteração	OE/2011 Dotação Final	Variação	Por memória	
		OE/2011 Acréscimo	OE/2011 Acréscimo		OE/2011 Inicial - OE/2011 Final	2011 (OE/2012)	Variação 2011 (OE/2012) - OE/2011 Final
	(1)	(2)	(3)	(4)=1+2+3	(5)=4-1	(6)	(7)=6-4
1. Receita Corrente	37 152,1		880,0	38 032,1	880,0	37 804,1	-228,0
Receita fiscal	33 506,0		880,0	34 386,0	880,0	34 163,7	-222,3
Impostos directos	13 773,2		840,0	14 613,2	840,0	14 831,3	218,1
Impostos indirectos	19 732,8		40,0	19 772,8	40,0	19 332,4	-440,4
Outra Receita corrente	3 646,1		0,0	3 646,1	0,0	3 640,4	-5,7
2. Receita de Capital	1 064,6		0,0	1 064,6	0,0	3 901,3	2 836,7
Venda de Bens de Invest.	398,5			398,5	0,0	740,5	342,0
Transf. de Capital	129,1			129,1	0,0	3 039,8	2 910,7
Outras Receitas de Capital	537,0			537,0	0,0	121,0	-416,0
Recursos Próprios Comunitários	176,7			176,7	0,0	164,0	-12,7
Reposições Não Abat	50,1			50,1	0,0	71,6	21,5
Saldo da Gerência Anterior	25,0			25,0	0,0	166,5	141,5
3. Receita Efectiva	38 468,5		880,0	39 348,5	880,0	42 107,5	2 759,0
4. Despesas Correntes	45 513,5		776,7	46 290,2	776,7	46 276,2	-14,0
Despesas com Pessoal	9 617,1		0,0	9 617,1	0,0	10 485,3	868,2
Aquisição Bens e Serviços	1 983,1		0,0	1 983,1	0,0	1 914,2	-68,9
Juros e outros encargos	6 300,6		72,0	6 372,6	72,0	6 372,7	0,1
Transferências Correntes	25 774,7		322,6	26 097,3	322,6	26 229,6	132,3
— Administração Central, das quais:	14 256,8		322,6	14 579,4	322,6	14 717,4	138,0
CGA			172,6		0,0	n.d.	n.d.
SNS	8 140,4		150,0	8 290,4	150,0	n.d.	n.d.
— Administração Regional	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
— Administração Local	1 900,8		0,0	1 900,8	0,0	1 906,9	6,1
— Segurança Social	6 739,6		0,0	6 739,6	0,0	6 739,6	0,0
— Outros Sectores	2 877,4		0,0	2 877,4	0,0	2 865,7	-11,7
Subsídios	622,7		5,1	627,9	5,1	614,9	-13,0
Outras Despesas Correntes	1 215,3		377,0	1 592,3	377,0	659,5	-932,8
5. Despesa de Capital	4 292,4		275,1	4 567,5	275,1	3 331,3	-1 236,2
Aquisição Bens de Capital	672,5		0,0	672,5	0,0	585,1	-87,4
Transferências de Capital	3 553,6		275,1	3 828,7	275,1	2 729,0	-1 099,7
— Administração Central	470,8		0,0	470,8	0,0	400,2	-70,7
— Administração Regional	600,0		0,0	600,0	0,0	600,0	0,0
— Administração Local	785,0		0,0	785,0	0,0	765,8	-19,2
— Segurança Social	7,3		0,0	7,3	0,0	1,7	-5,6
— Outros Sectores	1 690,4		275,1	1 965,6	275,1	961,4	-1 004,2
Outras Despesas Capital	66,3		0,0	66,3	0,0	17,2	-49,1
6. Despesa Efectiva	49 805,9		1 051,8	50 857,7	1 051,8	49 607,5	-1 250,2
7. Saldo Global	-11 337,4	0,0	-171,8	-11 509,2	-171,8	-7 500,0	4 009,2
Receita - Activos Financeiros	1 895,9		0,0	1 895,9	0,0	3 556,3	1 660,4
Receita - Passivos Financeiros	137 371,6	2 853,8	8 371,4	148 596,8	11 225,2	n.d.	n.d.
8. RECEITA TOTAL*	177 736,0		12 105,2	189 841,2			
Despesa - Activos Financeiros	11 060,1	2 853,8	8 199,6	22 113,5	11 053,4	22 783,8	670,3
Despesa - Passivo Financeiros	115 000,0		0,0	115 000,0	0,0	115 000,0	0,0
9. DESPESA TOTAL* (Excepto FRDP)	175 866,0		9 251,4	187 971,2	12 105,2	187 391,3	-579,9
FRDP	1 870,0			1 870,0	0,0	1 870,0	0,0
10. DESPESA TOTAL*	177 736,0		9 251,4	189 841,2	12 105,2	189 261,3	-579,9

* Os Agregados Receita Total e a Despesa Total incluem os Activos e Passivos Financeiros.

FRDP: Fundo de Regularização da Dívida Pública; n.d.: não disponível.

2011 (OE/2012): Estimativa para a execução de 2011 contida no OE/2012.

Fonte: Fonte: PPL 26/XII/1.ª e OE/2012.

III Contas Nacionais

11 A PPL n.º 26/XII não se encontra acompanhada de um relatório contendo uma actualização da previsão da conta das administrações públicas para o ano de 2011. Contudo, a mesma é apresentada no relatório que acompanha a proposta de lei de Orçamento do Estado para 2012.

12 O objectivo de défice orçamental mantém-se inalterado nos 5,9% do PIB, em consonância com o definido no PAF. Esse défice corresponde a uma necessidade líquida de financiamento das Administrações Públicas (AP) de 10 020 M€ em 2011. Trata-se de um valor mais elevado do que o constante no relatório do orçamento inicial para 2011 (4,6% do PIB), que fica a dever-se a um alargamento do perímetro de consolidação de contas nacionais, decidido em Abril de 2011, pela autoridade estatística, que passou a incluir, a REFER, Metro de Lisboa, Metro do Porto e três Parcerias Público-Privadas (PPP), bem como à revisão de outros pressupostos no âmbito do processo de negociação do Programa de Assistência Financeira (PAF). Relativamente a estes últimos, o relatório da proposta de OE/2012 refere uma revisão em alta dos custos de financiamento, um cenário macroeconómico mais desfavorável e os desvios na execução orçamental no 1.º trimestre de 2011.

13 O cumprimento desse objectivo encontra-se sustentado em operações temporárias com um efeito líquido no saldo que ascende a 2% do PIB. Consideraram-se neste cálculo as operações com efeito positivo no saldo correspondentes à transferência de fundos de pensões da banca, à receita de concessões e à sobretaxa de IRS.⁸ A esse montante deduziu-se o impacto negativo decorrente da recapitalização do BPN.⁹ Não foram consideradas enquanto temporárias as operações, com impacto negativo no saldo, decorrentes da reclassificação da totalidade da dívida garantida da SESARAM [em resultado da concessão de uma nova garantia a esta empresa por parte da Região Autónoma da Madeira (RAM)] nem o impacto da extinção da Via Madeira, que tiveram um impacte de 0,3% do PIB.

14 O défice global ajustado dos efeitos das operações temporárias ascenderá a 7,9% do PIB em 2011 (7,6% caso se excluíssem também as reclassificações decorrentes da RAM).

15 Apesar da manutenção do objectivo de 5,9% de défice, detectam-se diferenças consideráveis na sua composição face a previsões anteriores. Pela razão aludida anteriormente, os pontos de comparação a privilegiar na análise são a previsão inicial do PAF (de Maio de 2011) e a previsão apresentada pelo Ministério das Finanças (MF) no DEO (a 31 de Agosto de 2011).

⁸ Neste último caso devido à necessidade de alterar a legislação para obter uma receita semelhante nos anos subsequentes, o que lhe confere um carácter temporário, pese embora a medida representar um ónus para os contribuintes.

⁹ Atendendo à classificação enquanto medida temporária das operações de recapitalização do sistema bancário a nível europeu.

16 Face à previsão de Maio do PAF, o Ministério das Finanças prevê actualmente níveis de receita e de despesa mais elevados em 1,6 p.p. do PIB:

- A previsão de receita é 3152 M€ mais elevada do que a prevista no PAF, sobretudo em resultado de uma receita de capital 3101 M€ superior ao então previsto, que resultará sobretudo da transferência de fundos de pensões da banca (até 1,7% do PIB).¹⁰
- A previsão do total de receita corrente é semelhante, uma vez que o menor montante de outra receita corrente (-843 M€) previsto pelo MF é mais do que compensado por uma previsão mais elevada em 908 M€ para a receita fiscal face ao PAF.
- O montante de despesa previsto pelo MF é actualmente superior em 3131 M€ à previsão de Maio do PAF, dos quais 1962 M€ (1,1% do PIB) se devem a despesa de capital e 1169 M€ a despesa corrente (0,5% do PIB).
 - i. A diferença na estimativa da despesa de capital decorre da “outra despesa de capital”, que apresenta um acréscimo de 2158 M€ (1,3% do PIB) face ao PAF. Desse montante, a revisão em baixa do encaixe das concessões, face ao assumido no PAF, bem como a reclassificação de operações de capital relativas ao sector empresarial da RAM (não consideradas no PAF), explicam apenas 0,5 p.p. do PIB desse acréscimo.¹¹
 - ii. Na base de uma estimativa de despesa corrente mais elevada face ao previsto no PAF encontram-se as diferenças em consumo intermédio (+648 M€), subsídios (+323 M€), despesas com pessoal (+270 M€) e juros (+169 M€). Em sentido oposto o MF estima um encargo menor com prestações sociais (-262 M€).

17 Face à previsão de 31 de Agosto do próprio Ministério das Finanças (apresentada no DEO), o Ministério das Finanças prevê actualmente níveis de receita e de despesa mais elevados em 0,8 p.p. do PIB:

- Face a Agosto, a revisão na previsão de receita deve-se sobretudo a um nível mais elevado de receita de capital (+1,1 p.p. do PIB), que resultará da revisão em alta da transferência de fundos de pensões da banca (até 1,7% do PIB). A previsão de receita fiscal foi ajustada 0,2 p.p. do PIB em baixa.
- O montante de despesa previsto pelo MF é actualmente superior em 0,8 p.p. do PIB à previsão de Agosto do DEO, dos quais 0,9 p.p. do PIB se devem a despesa de capital, tendo a despesa corrente sido revista 0,1 p.p. do PIB em baixa.
 - i. A diferença na estimativa da despesa de capital decorre da “outra despesa de capital”, que apresenta um incremento de 0,9 p.p. do PIB. Desse montante, a

¹⁰ Em contas nacionais, a receita proveniente de concessões abate à outra despesa de capital.

¹¹ Tenha-se presente que a venda de bens imóveis abate à FBCF e não à outra despesa de capital. A UTAO não teve acesso à estimativa de receita relativa a essas vendas.

revisão em baixa do encaixe das concessões, face ao assumido no DEO, explicam aproximadamente metade (0,5 p.p. do PIB) desse acréscimo.¹²

- ii. A ligeira revisão em baixa do peso da despesa corrente no PIB decorre de menores encargos com prestações sociais (-0,3 p.p.) e menor consumo intermédio (-0,2 p.p.) face ao estimado no DEO. Em sentido oposto revê-se em alta a estimativa de subsídios (0,2 p.p.) e juros (0,1 p.p.).
- iii. Não é apresentada qualquer justificação para o incremento da estimativa de encargos com subsídios.
- iv. Parte da revisão em alta dos juros em 2011 poderá ser devida ao pagamento de juros por parte dos veículos de reestruturação financeira do BPN (PARVALOREM, S.A. e PARUPS, S.A.) que se encontram no perímetro de consolidação. Estas duas sociedades têm orçamentado para 2012 um total de 322,8 M€, na óptica da contabilidade pública.¹³

Tabela 6 – Evolução das previsões para a conta das administrações públicas em 2011

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

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos da UTAO.

¹² Tenha-se presente que relativamente ao DEO não se verifica qualquer impacte da reclassificação de operações de capital relativas ao sector empresarial da RAM, uma vez que essa reclassificação já tinha sido levada em conta nessa estimativa. A diferença por explicar não se pode ficar a dever a um menor encaixe relativo a vendas de imóveis, dado que este tipo de vendas é subtraído à FBCF e não à outra despesa de capital. A UTAO não teve acesso à estimativa de receita relativa a essas vendas.

¹³ No debate quinzenal de dia 14 de Outubro de 2011 o Senhor Primeiro-Ministro referiu que: «(...) no caso dos juros que vão ser enfrentados pela área pública no próximo ano [2012], eles crescem além do que estava previsto cerca de 820 milhões de euros — 200 sobre a dívida directa do Estado, 270 sobre as quatro empresas públicas que passam a consolidar no perímetro do Estado e 350 milhões devidas pelos dois veículos que foram criados no passado para as carteiras de crédito do BPN.» [Diário da Assembleia da República, XII Legislatura, 1.ª Sessão Legislativa (2011-2012), I série, n.º 31, de 15 de Outubro de 2011, p.32]

IV Anexo

Tabela 7 – Serviços e Fundos Autónomos: OE/2011 inicial, respectivas alterações e desvios face ao OE/2011 rectificativo e estimativa para 2011 implícita no OE/2012 (M€)

SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	OE/2011 Inicial	1ª Alteração OE/2011 Acréscimo	2ª Alteração OE/2011 Acréscimo	OE/2011 Dotação Final	Variação OE/2011 Inicial - OE/2011 Final	Por memória	
						2011 (OE/2012)	Variação 2011 (OE/2012) - OE/2011 Final
	(1)	(2)	(3)	(4)=1+2+3	(5)=4-1	(6)	(7)=6-4
1. Receita Corrente	27 026,1		150,0	27 176,1	150,0	22 997,9	-4 178,2
Contribuição p/ CGA,SS,ADSE	4 173,7		150,0	4 001,2	-172,6	3 986,4	-14,8
Quotas e comparticip CGA	3 426,8		-172,6	3 254,3	-172,6		
Transf. Correntes	19 842,2		322,6	20 164,8	322,6		
— Administração Central	18 141,0		322,6	18 463,6	322,6		
Subsector Estado	14 170,2		322,6	14 492,8	322,6		
2. Receita de Capital	3 519,8		0,0	3 519,8	0,0	1 988,4	-1 531,5
3. Receita Efectiva	30 546,0		150,0	30 696,0	150,0	24 986,3	-5 709,7
4. Despesas Correntes	26 542,9		150,0	26 692,9	150,0	22 609,3	-4 083,6
Despesas com Pessoal	3 103,3		0,0	3 103,3	0,0	2 832,2	-271,1
Aquisição Bens e Serviços	8 171,8		150,0	8 321,8	150,0		
Juros e outros encargos	15,5		0,0	15,5	0,0	33,5	18,0
Transferências Correntes	14 372,0		0,0	14 372,0	0,0	10 647,3	-3 724,7
— Administração Central dq	4 610,3		0,0	4 610,3	0,0		
CGA			0,0		0,0		
SNS			0,0		0,0		
— Administração Regional	0,5		0,0	0,5	0,0		
— Administração Local	17,8		0,0	17,8	0,0		
— Segurança Social	126,3		0,0	126,3	0,0		
— Outros Sectores	9 617,1		0,0	9 617,1	0,0		
Subsídios	656,8		0,0	656,8	0,0	567,8	-89,0
Outras Despesas Correntes	223,5		0,0	223,5	0,0		
5. Despesa de Capital	1 480,3		0,0	1 480,3	0,0	1 699,4	219,1
Aquisição Bens de Capital	548,6		0,0	548,6	0,0	458,7	-89,8
Transferências de Capital	923,8		0,0	923,8	0,0	1 222,3	298,6
— Administração Central	85,6		0,0	85,6	0,0		
— Administração Regional	3,2		0,0	3,2	0,0		
— Administração Local	116,5		0,0	116,5	0,0		
— Segurança Social			0,0		0,0		
— Outros Sectores	718,4		0,0	718,4	0,0		
Outras Despesas Capital	8,0		0,0	8,0	0,0	18,3	10,3
6. Despesa Efectiva	28 023,2		150,0	28 173,2	150,0	24 308,7	-3 864,6
7. Saldo Global	2 522,7		0,0	2 522,7	0,0	677,6	-1 845,1
Receita - Activos Financeiros	1 045,8		0,0	1 045,8	0,0	2 764,1	1 718,3
Receita - Passivos Financeiros	415,0		0,0	415,0	0,0	400,0	-15,0
Saldo da Gerência Anterior	631,0		0,0	631,0	0,0	2 840,8	2 209,8
8. RECEITA TOTAL	32 637,8		150,0	32 787,8	150,0	30 991,2	-1 796,6
Despesa - Activos Financeiros	2 089,0		0,0	2 089,0	0,0	4 285,1	2 196,1
Despesa - Passivo Financeiros	1 808,8		0,0	1 808,8	0,0	312,6	-1 496,2
9. DESPESA TOTAL	31 921,1		150,0	32 071,1	150,0	28 906,4	-3 164,7

* Os Agregados Receita Total e a Despesa Total incluem os Activos e Passivos Financeiros.

FRDP: Fundo de Regularização da Dívida Pública; n.d.: não disponível.

2011 (OE/2012): Estimativa para a execução de 2011 contida no OE/2012.

Fonte: PPL 26/XII/1.^a e OE/2012.

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	Orçamento do Estado
PAF	Programa de Assistência Financeira
PIB	Produto Interno Bruto
p.p.	Pontos percentuais
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
SI	Serviços Integrados
VM	VIAMADEIRA – Concessão Viária de Madeira, S. A.