



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

[versão preliminar]

UTAO | PARECER TÉCNICO n.º 4/2013

Análise da 1.^a alteração ao Orçamento do Estado para 2013

Proposta de Lei n.º 151/XII

04.06.2013

Ficha técnica

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 3 de junho de 2013.

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 O cenário macroeconómico considerado no OER/2013 prevê uma contração do PIB de 2,3%, o que representa uma revisão em baixa de 1,3 p.p. em relação ao OE/2013. Esta alteração decorreu sobretudo de um contributo mais negativo da procura interna. O cenário macroeconómico apresenta riscos descendentes, relacionados com a possível contração mais acentuada da procura externa relevante para as exportações portuguesas e com os efeitos restritivos das medidas de consolidação orçamental. Ademais, destaca-se a projeção do deflator do PIB de 1,8%, que não se concretizando terá efeitos significativos na diminuição do PIB nominal e, conseqüentemente, na receita fiscal. Relativamente aos riscos ascendentes, faz-se notar que o cenário macroeconómico não contempla os potenciais efeitos positivos das medidas de crédito fiscal extraordinário de apoio ao investimento.

Análise em contabilidade pública

2 A presente proposta do OER/2013 tem subjacente uma margem relativamente estreita face ao limite para o défice estabelecido no âmbito da 7.ª avaliação regular para efeitos de cumprimento dos critérios quantitativos de desempenho do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro.

3 Da proposta de alteração ao OE/2013 resulta um défice público superior ao previsto no orçamento inicial e esta alteração decorre sobretudo do aumento previsto para a despesa efetiva. Neste âmbito, destaca-se: a reposição do subsídio de férias a funcionários públicos e pensionistas da CGA e da segurança social, o reforço da dotação para efeitos de regularização de pagamentos em atraso da administração regional e local e do SNS e uma revisão em alta da previsão de despesa com o subsídio de desemprego. Ao nível da receita efetiva não se prevê uma alteração significativa em termos líquidos, uma vez que as revisões em alta que se encontram previstas na receita não fiscal (reprogramação do QREN, contribuições sociais, dividendos e racionalização da administração pública) acabam por ser absorvidas, em larga medida, por uma revisão em baixa da receita fiscal, decorrente do agravamento do cenário macroeconómico.

4 Ao nível dos subsetores, verifica-se uma revisão em alta do défice da administração regional e local e da administração central e uma manutenção do excedente da segurança social. Em relação a este último, foram introduzidas alterações de forma a acomodar o novo cenário macroeconómico e a decisão do Tribunal Constitucional. Nomeadamente, passa a estar contemplado um aumento da despesa com o subsídio de desemprego e apoio ao emprego e com pensões e uma redução da receita com contribuições e quotizações. Em contrapartida, foram reforçadas as transferências do OE e diminuída a previsão de despesa com ações de formação profissional.

5 No âmbito do Quadro Plurianual de Programação Orçamental, a alteração ao orçamento inicial tem subjacente um aumento do limite da despesa da administração central a financiar por receitas gerais. No âmbito do OE/2013, este limite já havia sido ampliado. Em ambas as situações, não foram revistos os limites para os anos subseqüentes.

Análise em contabilidade nacional

6 O OER/2013 manteve inalterado o objetivo para o défice orçamental em contabilidade nacional de 5,5%, definido no âmbito da 7.^a avaliação do PAEF em março de 2013. Face ao estabelecido no OE/2013, o objetivo para o défice foi revisto em alta, o que decorre essencialmente de uma projeção mais elevada para o défice primário. Por subsetor, o novo limite para o défice reflete uma revisão em baixa do saldo de todos os subsectores, com particular relevância na administração central. Esta deterioração decorre essencialmente da projeção menos favorável para a receita fiscal, quer por via dos impostos indiretos, quer por via dos impostos diretos, o que estará associado ao agravamento do cenário macroeconómico face ao anteriormente projetado. Embora de magnitude consideravelmente inferior, é também de referir a deterioração do saldo projetado para a segurança social, associada ao agravamento do cenário macroeconómico e consequente acréscimo das prestações por desemprego e à reposição de 90% do 14.^o mês aos pensionistas. Por sua vez, as despesas com pessoal das administrações públicas encontram-se em linha com as projetadas no OE/2013, apesar da reposição do subsídio de férias aos funcionários públicos, o que decorre da utilização da reserva orçamental que já se encontrava prevista no OE/2013.

7 O ajustamento orçamental previsto para 2013 no OER/2013 tem subjacente uma redução do défice, excluindo o efeito de medidas de natureza temporária, de 5,8% do PIB em 2012 para 5,7%. A receita ajustada de medidas temporárias deverá aumentar 2,4 p.p. do PIB, em resultado do aumento da receita corrente. No entanto, as projeções apontam para que cerca de 92% da receita adicional venha a ser absorvida pelo aumento da despesa.

Índice

I	INTRODUÇÃO	5
II	AVALIAÇÃO DO CENÁRIO MACROECONÓMICO	6
III	CONTABILIDADE PÚBLICA	12
	ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	12
	O CASO PARTICULAR DA SEGURANÇA SOCIAL	17
	DESPESA DO ESTADO POR CLASSIFICAÇÃO ORGÂNICA.....	19
	QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL.....	21
IV	CONTABILIDADE NACIONAL	23
	ANEXO I – QUADROS COMPLEMENTARES DE ANÁLISE	30

Índice de tabelas

Tabela 1 – Comparação do cenário macroeconómico para 2013 face ao OE/2013	7
Tabela 2 – Comparação do cenário macroeconómico para 2013 face às previsões da OCDE	8
Tabela 3 – Saldo das administrações públicas por subsetor: OE/2013 vs OER/2013	12
Tabela 4 – Resumo das principais alterações do OER/2013 à conta das administrações públicas	13
Tabela 5 – Conta das administrações públicas: alterações introduzidas ao OE/2013 pelo OER/2013	14
Tabela 6 – Conta das administrações públicas: OE/2013 vs OER/2013	15
Tabela 7 – Segurança social: principais agregados orçamentais	17
Tabela 8 – Despesa total do Estado por classificação orgânica	19
Tabela 9 – Quadro plurianual de programação orçamental (em milhões de euros e em percentagem do PIB)	21
Tabela 10 – Comparação da conta das administrações públicas face ao DEO/2013-17	24
Tabela 11 – Comparação da conta das administrações públicas face ao OE/2013, na ótica da contabilidade nacional	26
Tabela 12 – Evolução da conta das administrações públicas face ao ano anterior,	27
Tabela 13 – Conta das administrações públicas, subjacente ao OE/2013 aprovado, na ótica da contabilidade pública	30
Tabela 14 – Conta das administrações públicas, subjacente ao OER/2013, na ótica da contabilidade pública	31
Tabela 15 – Evolução da conta das administrações públicas face ao ano anterior,	32
Tabela 16 – Quadro Plurianual de Programação Orçamental	33

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Crescimento do PIB em volume	6
Gráfico 2 – Principais componentes do PIB em volume	6
Gráfico 3 – Investimento e empréstimos concedidos a empresas	9
Gráfico 4 – Evolução da procura externa, exportações e quota de mercado	10
Gráfico 5 – Decomposição do deflator do PIB	11
Gráfico 6 – Evolução dos limites definidos para o QPPO	22
Gráfico 7 – QPPO: revisão do limite definido para 2013	22
Gráfico 8 – Comparação do saldo orçamental das administrações públicas	23
Gráfico 9 – Evolução da receita face a 2012, ajustada de medidas temporárias	28
Gráfico 10 – Evolução da despesa face a 2012, ajustada de medidas temporárias	28

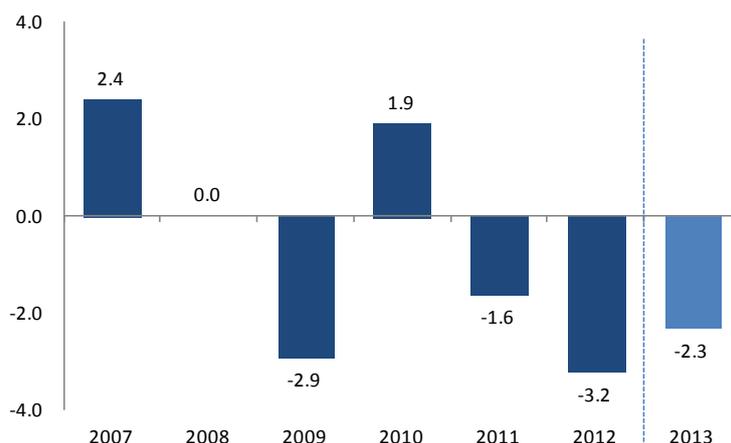
I Introdução

A Proposta de Lei n.º 151/XII corresponde à primeira alteração à Lei do Orçamento do Estado (OE) para 2013 (Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro). O presente parecer técnico 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, relativa à “Análise técnica da proposta de lei de Orçamento do Estado e suas alterações”. A UTAO analisa o cenário macroeconómico subjacente à referida Proposta de Lei, evidencia o seu impacte orçamental na ótica da contabilidade pública e na ótica da contabilidade nacional e efetua uma análise mais detalhada da conta da segurança social e da despesa da administração central e do Estado, nomeadamente ao nível dos limites plurianuais e da classificação orgânica. Trata-se de uma versão preliminar, elaborada em apenas 4 dias, sendo que a versão final poderá beneficiar de elementos adicionais e de uma análise mais detalhada. Em todo o caso, a corrente versão já beneficiou de informação prestada pelo Ministério das Finanças (DGO), nomeadamente as contas das administrações públicas em contabilidade pública e nacional, relativas ao OE/2013 após aprovação pela Assembleia da República, as quais permitiram o apuramento em detalhe das revisões introduzidas pelo OER/2013.

II Avaliação do cenário macroeconómico

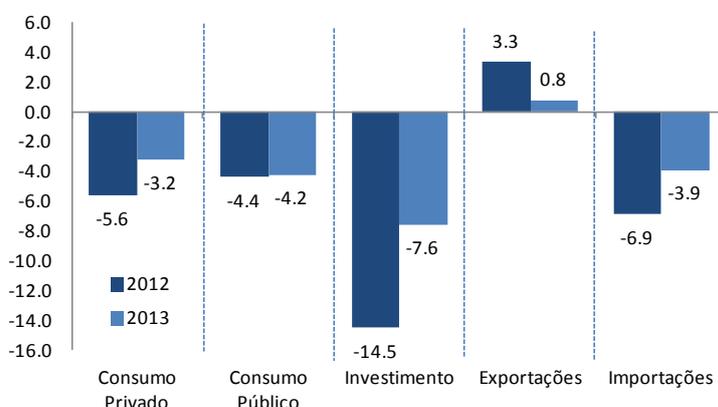
1 O cenário macroeconómico apresentado na proposta de alteração ao Orçamento do Estado para 2013 aponta para uma contração da atividade económica em 2013 de 2,3%, sem alteração relativamente ao cenário apresentado no DEO/2013-17. De acordo com este cenário, a contração do PIB decorre de uma queda generalizada da procura interna, ainda que menos acentuada do que no ano anterior, que deverá ser apenas parcialmente compensada pelo crescimento das exportações, não obstante o abrandamento previsto face a 2012 (Gráfico 1). A melhoria face a 2012 assenta numa contração menos acentuada do investimento e do consumo privado (Gráfico 2). Em resultado, encontra-se projetado para 2013 um contributo menos negativo da procura interna e um contributo menor das exportações líquidas para o crescimento do PIB do que em 2012. A taxa de desemprego deverá situar-se em níveis historicamente elevados: 18,2% em 2013.

Gráfico 1 – Crescimento do PIB em volume
(em percentagem)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Gráfico 2 – Principais componentes do PIB em volume
(taxa de variação anual, em percentagem)



Fonte: Ministério das Finanças.

2 Em relação ao OE/2013 as projeções para o crescimento económico foram revistas em baixa de forma acentuada para 2013, resultante de fatores internos e externos.

As perspetivas para a evolução do PIB para 2013 foram revistas em baixa, de uma contração de 1,0% no OE/2013 para uma contração mais pronunciada de 2,3% (Tabela 1). Para esta revisão das projeções contribuiu a revisão em baixa quer da procura interna, quer das exportações. Destaca-se o efeito de arrastamento (*carry over*) associado à concretização de uma evolução da atividade económica e da taxa de desemprego em 2012 mais desfavorável do que o projetado, o que determinou a revisão em baixa da evolução projetada para o consumo privado. O investimento foi também significativamente revisto no sentido descendente, tendo em conta a conjuntura interna e externa mais desfavorável. Em relação à procura externa, a acentuada revisão em baixa das perspetivas económicas nos principais parceiros comerciais contribuiu para a diminuição do ritmo de crescimento das exportações portuguesas. Contudo, em termos líquidos as exportações mantêm o contributo positivo, devido ao efeito da significativa redução das importações.

Tabela 1 – Comparação do cenário macroeconómico para 2013 face ao OE/2013
(taxa de variação anual, em percentagem, e em pontos percentuais)

	OER/2013	OE/2013	Diferença face ao OE/2013 (em p.p.)
PIB Óptica de Despesa			
PIB	-2.3	-1.0	-1.3
Consumo Privado	-3.2	-2.2	-1.0
Consumo Público	-4.2	-3.5	-0.7
Investimento	-7.6	-4.2	-3.4
Exportações	0.8	3.6	-2.8
Importações	-3.9	-1.4	-2.5
Contributos para o crescimento do PIB			
Procura Interna	-4.1	-2.9	-1.2
Exportações Líquidas	1.8	1.9	-0.1
Desemprego e Preços			
Taxa de desemprego	18.2	16.4	1.8
Inflação (IPC/IHPC)	0.7	0.9	-0.2
Deflator do PIB	1.8	1.3	0.5
Balança corrente e de capital (em % do PIB) e procura externa			
Necessidades líquidas de financiamento face ao exterior (em % do PIB)			
Balança corrente	-0.3	-0.6	0.3
Balança de bens	-3.1	-2.1	-1.0
Balança de capital	1.7	1.6	0.1
Procura externa dirigida à economia portuguesa	-0.4	2.8	-3.2

Fonte: Ministério das Finanças.

3 Apesar da revisão em baixa, o cenário apresentado para o OER/2013 apresenta riscos descendentes provenientes do efeito das medidas de consolidação orçamental e da evolução da procura externa. O cenário macroeconómico está em linha com as previsões do Banco de Portugal no Boletim Económico da Primavera, que foi publicado em março de 2013 e considera apenas as medidas de contenção orçamental incluídas no OE/2013. No OER/2013 estão previstas medidas de consolidação orçamental adicionais que permitem a redução do consumo público em 0,7 p.p.. As previsões da OCDE, divulgadas em final de maio de 2013, apresentam uma revisão em baixa para a generalidade das economias e uma contração de 2,7% para o PIB de Portugal (Tabela 2). A possível deterioração do mercado de trabalho superior ao previsto e a redução do rendimento disponível das famílias, associada às novas medidas de contenção orçamental, poderá conduzir a uma maior contração do consumo privado. O cenário apresentado pela OCDE, anterior às medidas apresentadas no OER/2013, considera já uma queda no consumo privado de 4%. Por outro lado, com efeitos potencialmente positivos, destaca-se o aumento do rendimento disponível das famílias na sequência da reposição dos subsídios e o incentivo fiscal ao investimento, este último não considerado no cenário macroeconómico apresentado no OER/2013.

Tabela 2 – Comparação do cenário macroeconómico para 2013 face às previsões da OCDE
(taxa de variação anual, em percentagem, e em pontos percentuais)

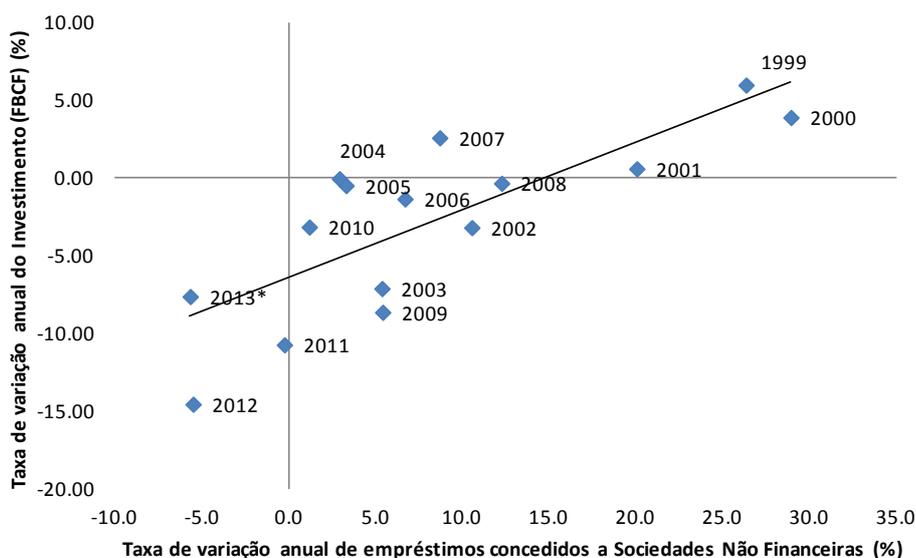
	OER/2013	OCDE	Diferença face à OCDE (em p.p.)
PIB Óptica de Despesa			
PIB	-2.3	-2.7	0.4
Consumo Privado	-3.2	-4.0	0.8
Consumo Público	-4.2	-3.9	-0.3
Investimento	-7.6	-10.6	3.0
Exportações	0.8	1.4	-0.6
Importações	-3.9	-3.1	-0.8
Contributos para o crescimento do PIB			
Procura Interna	-4.1	-4.5	0.4
Exportações Líquidas	1.8	1.8	0.0
Desemprego e Preços			
Taxa de desemprego	18.2	18.2	0.0
Inflação (IPC/IHPC)	0.7	0.0	0.7
Deflador do PIB	1.8	-0.4	2.2

Fonte: Ministério das Finanças e OCDE (*Economic Outlook*, Maio 2013).

4 Em relação ao investimento, poderá existir um efeito positivo decorrente das novas medidas de crédito fiscal. Contudo, a restrição ao financiamento bancário poderá limitar a recuperação prevista. De acordo com o OER/2013, o investimento deverá evidenciar um menor ritmo de redução, -7,6% em 2013 por comparação com -14,5% em 2012, não incorporando os efeitos potencialmente positivos decorrentes das novas medidas anunciadas de incentivo ao investimento. Contudo, este cenário central está sujeito a riscos descendentes e ascendentes. Um dos riscos negativos relaciona-se com a restrição no acesso ao financiamento das empresas não financeiras. Tendo presente a evolução histórica da dinâmica dos empréstimos concedidos pelo sector financeiro e do investimento, poderá construir-se uma relação entre as duas variáveis (Gráfico 3). A relação linear, identificada no Gráfico 3 com a reta a preto, sugere como aceitável

que o investimento contraia 7,6% em 2013, perante a variação anual dos empréstimos concedidos de -5,7%.¹ Esta relação pressupõe que não existem restrições adicionais de oferta de crédito, e a redução dos créditos concedidos resulta apenas de menor procura. No entanto, os dados mais recentes (por exemplo, 2009, 2011 e 2012) sugerem uma quebra de estrutura, no sentido de reduzir a dinâmica de investimento para o mesmo nível de crédito concedido.² Neste sentido, os anos de 2003 e 2009 são exemplo de uma variação de investimento semelhante à prevista para 2013 (entre -7 e -8,6%), mas nestes anos esteve associado um aumento dos empréstimos concedidos na ordem dos 5%.³ Deste modo, a persistência de uma trajetória de contração no crédito concedido apresenta-se como um risco para a evolução do investimento. Adicionalmente, a deterioração das expectativas sobre as condições de procura quer nos mercados internos quer externos, poderá limitar a evolução do investimento. Também o possível recrudescimento de tensões nos mercados financeiros, associadas à evolução da crise de dívida soberana, é um fator de incerteza que poderá restringir, ou adiar, as decisões de investimento. Por outro lado, esta projeção não incorpora as medidas de crédito fiscal extraordinário de apoio ao investimento, podendo traduzir-se num efeito positivo do investimento para 2013.

Gráfico 3 – Investimento e empréstimos concedidos a empresas
(em percentagem)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (OER/2013), Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Nota: Para 2013 os dados dos empréstimos concedidos correspondem ao valor observado do 1.º trimestre e o investimento corresponde à previsão apresentada pelo Ministério das Finanças.

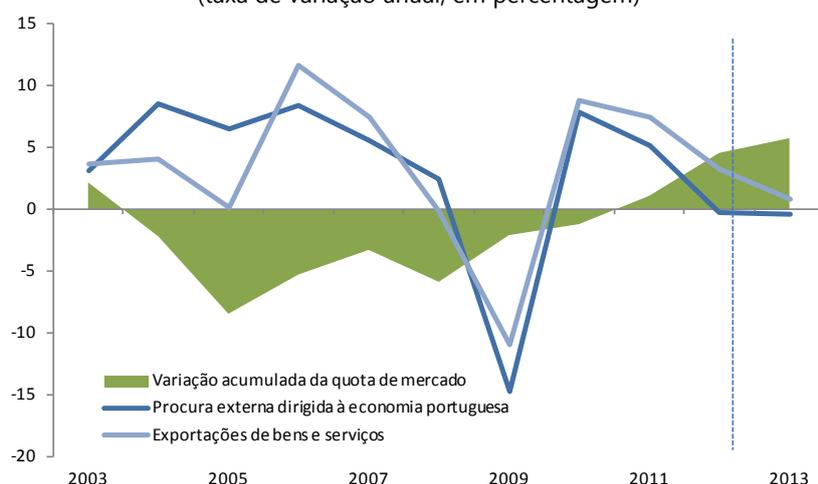
¹ Corresponde à média das variações anuais em Janeiro (-6%), Fevereiro (-6,2%), e Março (-4,9%).

² De acordo com informação da autoridade monetária, atualmente não existe uma restrição de oferta, mas o que estará a condicionar a evolução do crédito será a perceção dos bancos sobre o risco.

³ Para uma análise mais detalhada dos determinantes do investimento seria necessário ter em consideração outros fatores, tais como as taxas de juro, a distinção entre investimento empresarial e público e o setor de atividade.

5 As exportações poderão estar sujeitas a um abrandamento superior ao esperado, no caso de se verificar uma maior contração na procura externa relevante. O crescimento das exportações poderá estar condicionado pela evolução das economias dos principais parceiros comerciais de Portugal e pela evolução da quota de mercado (Gráfico 4). No OER/2013 está previsto um ganho de quota de exportações de bens e serviços de 1,2% em 2013. Contudo, refira-se que as últimas previsões da OCDE apresentam uma revisão em baixa para o crescimento económico nas principais economias, quer dentro da União Europeia quer fora, sendo, por isso, de esperar uma procura externa dirigida à economia portuguesa mais fraca do que a incorporada no cenário macroeconómico do OER/2013. Tendo em conta apenas a evolução das principais economias⁴ (com um peso de 56% do total das exportações de bens da economia portuguesa) e admitindo sem alteração a evolução nas restantes economias e os ganhos de quota de mercado, as previsões da OCDE implicam uma revisão em baixa do crescimento da procura externa dirigida à economia portuguesa de 0,1 p.p.. A concretização de uma procura externa mais baixa face ao projetado resultaria numa diminuição do crescimento do PIB em 0,02 p.p..

Gráfico 4 – Evolução da procura externa, exportações e quota de mercado
(taxa de variação anual, em percentagem)



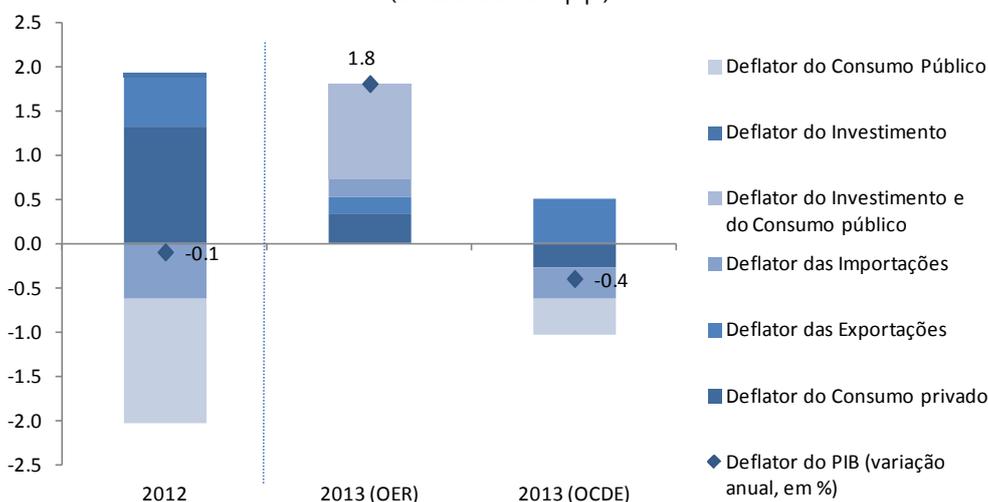
Fontes: Banco de Portugal, Ministério das Finanças (DEO 2013-17 e OER/2013) e cálculos da UTAO.

6 Relativamente à evolução dos preços, o cenário macroeconómico contemplado no OER/2013 incorpora uma subida dos preços relevantes para a atividade económica (deflator do PIB) muito superior à estimativa da OCDE. A evolução dos preços produz efeitos ao nível do PIB nominal, relevante, entre outros aspetos, para a receita fiscal e para o referencial do défice e da dívida em percentagem do PIB. Em termos genéricos, a um aumento dos preços corresponde um PIB nominal mais elevado. Por outro lado, o PIB real não é afetado. O deflator do PIB em 2012 situou-se em -0,1%, refletindo a evolução negativa dos preços relevantes para as componentes do consumo público (que diminuíram 7,7% em termos anuais) e, em menor medida, a evolução positiva dos preços das importações (com contributo negativo para o deflator do PIB) (Gráfico 5). Para 2013, a previsão do OER/2013 de 1,8% para o deflator do PIB considera todas as componentes do PIB com um contributo positivo, em particular os preços do investimento e

⁴ Os principais parceiros comerciais considerados são Espanha, Alemanha, França, Itália e Reino Unido.

consumo público com contributo de 1,1 p.p. para o deflator.⁵ Note-se que, de acordo com as previsões da OCDE da Primavera o deflator do PIB poderá situar-se em -0,4%. Em termos de composição, a OCDE prevê a continuação da queda dos preços dos bens de consumo público e de consumo privado (em 2,2% e 0,4%, respetivamente) e o aumento dos preços de bens importados (em 0,9%). É em grande parte devido a esta diferença na estimação do deflator do PIB que divergem as previsões quanto ao défice orçamental entre o OER/2013 e a OCDE. Isto significa que mesmo com uma contração real da atividade económica semelhante à prevista no OER/2013 (-2,3%), a previsão da OCDE para o deflator do PIB traduz-se numa diminuição do PIB nominal em cerca de 3,4 mil M€ em relação à previsão do OER/2013. Em consequência, e pelo efeito do deflator negativo, seria de esperar um agravamento do défice orçamental de 0,74 p.p. do PIB⁶, o que corresponde a cerca de 1,2 mil M€. Este agravamento do défice resulta, na sua maioria, do impacto da perda de receita fiscal em consequência da redução do PIB nominal.

Gráfico 5 – Decomposição do deflator do PIB
(contributos em p.p.)



Fontes: INE, Banco de Portugal, OCDE, Ministério das Finanças (DEO/2013-17 e OER/2013) e cálculos UTAO.

⁵ Em relação ao deflator do consumo público, passou a estar incorporado no OER/2013 o efeito preço decorrente da reposição integral dos subsídios dos funcionários públicos, contribuindo para a alteração do deflator do PIB de 1,3% no OE/2013 para 1,8%.

⁶ Considerando inalterado o peso da carga fiscal em 33,5% do PIB, tal como apresentado no DEO 2013/17.

III Contabilidade pública

Nesta secção procede-se à comparação entre o OER/2013 e o OE/2013. Para este efeito, o exercício beneficia dos quadros (atualizados) que resultaram da aprovação do OE/2013 pela Assembleia da República e que foram fornecidos à UTAO pelo Ministério das Finanças (DGO). Adicionalmente, efetua-se a comparação com o ano 2012, tendo por base a execução provisória para este ano.

Administrações Públicas

7 Da proposta de alteração ao OE/2013 resulta um défice público superior ao previsto no orçamento inicial. Com o OER/2013, o saldo orçamental em contabilidade pública previsto para 2013 passará a ser de -11 138 M€, o que representa um agravamento de 3808 M€ face ao OE inicial (Tabela 3). Esta alteração decorre sobretudo do aumento previsto para a despesa efetiva (4083 M€). Neste âmbito, destaca-se: a reposição do subsídio de férias a funcionários públicos e pensionistas da CGA e da segurança social, o reforço da dotação para efeitos de regularização de pagamentos em atraso da administração regional e local e do SNS e uma revisão em alta da previsão de despesa com o subsídio de desemprego (Tabela 4). Ao nível da receita efetiva não se prevê uma alteração significativa em termos líquidos (+276 M€), uma vez que as revisões em alta que se encontram previstas na receita não fiscal (reprogramação do QREN, contribuições sociais, dividendos e racionalização da administração pública) acabam por ser absorvidas, em larga medida, por uma revisão em baixa da receita fiscal, decorrente do agravamento do cenário macroeconómico.

Tabela 3 – Saldo das administrações públicas por subsetor: OE/2013 vs OER/2013
(em milhões de euros)

	Administração Central	Ad. Regional e Local	Segurança Social	Adm. Públicas	% PIB
OE/2013	-7 907	574	3	-7 330	-4,4
Revisão	-1 731	-2 076	0	-3 808	-2,4
OER/2013	-9 638	-1 502	3	-11 138	-6,8
<i>Por memória:</i>					
Ajustamentos PAEF d.q.				2 436	1,5
Pagamento de dívidas anos anteriores da ARL				nd	-
Pagamento de dívidas de anos anteriores do SNS				nd	-
Saldo ajustado para efeitos do PAEF				-8 702	-5,3
Limite do PAEF (critério de desempenho)				-8 900	-5,4
Margem face ao limite do PAEF				198	0,1

Fontes: Ministério das Finanças (OE/2013, OER/2013 e Síntese de Execução Orçamental) e cálculos da UTAO. | Nota: De acordo com indicação que consta no relatório do OER/2013, os ajustamentos para apuramento do saldo no âmbito do PAEF decorrerão dos programas de regularização de dívidas de anos anteriores por parte dos municípios (1000 M€ ao abrigo do PAEL) e da Região Autónoma da Madeira (1100 M€ de um empréstimo a contratar com o aval do Estado).

8 A margem face ao limite do PAEF é relativamente estreita para acomodar eventuais desvios orçamentais. A presente proposta do OER/2013 tem subjacente uma margem de 198 M€ face ao limite para o défice estabelecido no âmbito da 7.ª avaliação regular para efeitos de cumprimento dos critérios quantitativos de desempenho do PAEF. Note-se que, desde então, surgiram projeções mais pessimistas para a contração da atividade económica (interna e externa), pelo que eventuais desvios orçamentais daí resultantes poderão ser difíceis de acomodar na referida margem.

Tabela 4 – Resumo das principais alterações do OER/2013 à conta das administrações públicas
(em milhões de euros)

impacto positivo	M€	impacto negativo	M€
Util. de reserva orçamental (desp. c/ pessoal)	430	Receita fiscal (rev. em baixa)	1 562
Reprogramação do QREN	380	Investimento da ARL - (inc. pag. div. anos anteriores)	1 395
Despesa c/ Formação Profissional (rev. baixa)	325	Reposição sub. férias (pessoal e pensões CGA)	1 274
Contribuições Sociais: CGA (+302); SS (-94)	208	Aq. bens e serviços e out. desp. corrente (rev. alta)	821
Dividendos BdP/Parpública (rev. alta)	224	Despesa c/ pensões da SS (inc. reposição sub. férias)	369
Racionalização despesas c/ pessoal	200	Aumento despesas c/ subsídio de desemprego	270
Poupança líquida em juros (AC+ARL)	58	Encaixe da concessão da ANA (rev baixa)	100
Redução encargos PPP	50		
Outras medidas setoriais de redução da despesa	nd		
Total (1)	1875	Total (2)	5 791
Impacto no saldo global (1-2)	-3 916		
<i>Por memória:</i>			
revisão do saldo entre o OE/2013 e o OER/2013	-3 808		

Fontes: Ministério das Finanças (OE/2013, OER/2013) e cálculos da UTAO. | Nota: No caso das outras medidas setoriais de redução da despesa, não é quantificado no OER/2013 o seu impacto positivo.

9 Ao nível dos subsectores, verifica-se uma revisão em alta do défice da administração regional e local e da administração central e uma manutenção do excedente da segurança social. O défice da administração regional e local é aquele que sofre a maior revisão em alta na sequência do OER/2013 (Tabela 5). Esta deve-se sobretudo às despesas de investimento (revistas em 1395 M€), as quais estarão relacionadas com o pagamento de dívidas em atraso na sequência do PAEL⁷ e do empréstimo da RAM avalizado pelo Estado⁸, ao consumo público (468 M€) e às despesas com juros (353M€). O défice da administração central é igualmente revisto em alta, devendo-se tanto ao aumento da despesa, sobretudo devido à aquisição de bens e serviços e transferências correntes, como à diminuição da receita, com destaque para a redução da receita fiscal. O saldo da segurança social mantém-se inalterado, mas tal deve-se ao aumento das transferências da administração central e à redução da despesa com ações de formação profissional, que compensam o aumento da despesa com pensões e subsídio de desemprego (ver adiante a análise sobre a segurança social).

⁷ O PAEL – Programa de Apoio à Economia Local foi criado pela Lei n.º 43/2012 de 28 de agosto.

⁸ O referido empréstimo à RAM, de 1,1 mil M€, destinado ao pagamento de dívidas em atraso encontrou-se previsto no 2.º OER para 2012, mas não se concretizou durante esse ano.

Tabela 5 – Conta das administrações públicas: alterações introduzidas ao OE/2013 pelo OER/2013

(em milhões de euros)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas
Receita corrente	-885	4	336	-196
Impostos directos	-757	19	0	-738
Impostos indirectos	-838	14	0	-824
Contribuições de Segurança Social	334	0	-94	240
Outras receitas correntes	376	-28	430	1 127
(d.q.: transf. de outros subsectores da AP)	-938	-31	620	0
Despesa corrente	1 293	847	378	2 867
Consumo público	564	468	75	1 107
Despesas com o pessoal	-15	258	0	242
Aq. Bens e serviços e out. desp. corr.	579	211	75	865
Aquisição de bens e serviços	609	239	-2	846
Outras despesas correntes	-30	-29	77	19
Subsídios	-100	12	759	671
Juros e outros encargos	-411	354	-1	-58
Transferências correntes	1 241	12	-456	1 147
(d. q.: transf. p/ outros subsectores da AP)	673	106	-1 128	0
Saldo corrente	-2 178	-842	-42	-3 062
Receita de capital	327	142	0	471
(d.q.: transf. de outros subsectores da AP)	1	-2	-1	0
Despesa de capital	-120	1 376	-42	1 216
Investimentos	-95	1 395	6	1 306
Transferências de capital	-58	-26	-48	-130
(d. q.: transf. p/ outros subsectores da AP)	-3	1	0	0
Outras despesas de capital	33	7	0	40
Receita total	-558	147	336	276
Despesa total	1 173	2 223	336	4 083
Saldo global	-1 731	-2 076	0	-3 808
Despesa corrente primária	1 704	493	378	2 924
Saldo corrente primário	-2 589	-488	-42	-3 120
Despesa total primária	1 584	1 869	336	4 141
Saldo primário	-2 142	-1 722	-1	-3 865

Fontes: Ministério das Finanças (OE/2013, OER/2013 e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores identificados na presente tabela decorrem da diferença entre o OER/2013 e o OE/2013 (após aprovação na Assembleia da República).

10 Ao nível da receita fiscal, verifica-se uma revisão em baixa dos impostos directos e indirectos, dando origem a taxas de crescimento anuais mais próximas das verificadas no 1.º quadrimestre. A nova previsão para a receita fiscal das administrações públicas de 2013 incorpora essencialmente o agravamento do cenário macroeconómico, cujo impacto orçamental supera largamente o efeito positivo decorrente da reposição dos subsídios de férias dos funcionários públicos e pensionistas (cerca de 370 M€). Assim, em resultado do efeito conjugado desses dois fatores, a revisão em baixa da receita fiscal das administrações públicas ascende a 1562 M€, no conjunto dos impostos directos e indirectos, prevendo-se agora um aumento de 5,5% face à execução provisória de 2012 (ao invés dos 9,7% que resultavam da previsão do OE/2013) (Tabela 6). Note-se que no primeiro quadrimestre de 2013 a receita fiscal (da administração central e segurança social) apresentou um crescimento de 3,4%. Ainda que a receita fiscal se encontre em recuperação nos primeiros meses de 2013, será necessário um desempenho ainda mais positivo ao longo do ano para cumprir a nova previsão de receita fiscal. A este respeito, note-se que o efeito positivo sobre a tributação da reposição de um subsídio aos funcionários públicos só terá efeitos no final do ano. O aumento do incentivo à emissão de faturas, o qual passou de 5 para 15% o

valor da dedução do IVA em sede de IRS, no âmbito do OER/2013, também poderá ter efeitos positivos ao nível da receita fiscal.

Tabela 6 – Conta das administrações públicas: OE/2013 vs OER/2013
(em milhões de euros, em percentagem e em pontos percentuais)

	2012	2013		Variações homólogas				Revisão entre	
	Execução provisória	OE	OER	OE/2013 face a 2012		OER/2013 face a 2012		OE/2013 e OER/2013	
	em milhões de euros			em M€	em %	em M€	em %	M€	na tvh (em p.p.)
Receita corrente	65 275	71 383	71 188	6 108	9,4	5 913	9,1	-196	-0,3
Receita fiscal	37 534	41 171	39 609	3 637	9,7	2 075	5,5	-1 562	-4,2
- Impostos directos	16 438	19 737	18 999	3 299	20,1	2 562	15,6	-738	-4,5
- Impostos indirectos	21 097	21 434	20 610	338	1,6	-487	-2,3	-824	-3,9
Contribuições de Seg. Social	16 869	18 242	18 481	1 372	8,1	1 612	9,6	240	1,4
Outras receitas correntes	10 871	11 970	13 098	1 099	10,1	2 226	20,5	1 127	10,4
Despesa corrente	73 873	76 380	79 247	2 507	3,4	5 374	7,3	2 867	3,9
Consumo público	29 704	30 587	31 694	883	3,0	1 991	6,7	1 107	3,7
- Despesas com o pessoal	14 528	15 740	15 982	1 212	8,3	1 454	10,0	242	1,7
- Aq. bens serv. e outras desp.	15 176	14 847	15 712	-328	-2,2	536	3,5	865	5,7
Subsídios	2 216	2 026	2 696	-190	-8,6	480	21,7	671	30,3
Juros e outros encargos	8 189	8 630	8 572	440	5,4	383	4,7	-58	-0,7
Transferências correntes	33 764	35 138	36 284	1 374	4,1	2 521	7,5	1 147	3,4
Saldo corrente	-8 598	-4 997	-8 059	-3 601		-539		-3 062	
Receitas de capital	7 070	3 209	3 681	-3 861	-54,6	-3 389	-47,9	471	6,7
Despesas de capital	5 531	5 542	6 759	11	0,2	1 227	22,2	1 216	22,0
Investimentos	4 378	4 310	5 616	-68	-1,6	1 238	28,3	1 306	29,8
Transferências de capital	1 042	1 115	985	73	7,0	-57	-5,5	-130	-12,5
Outras despesas de capital	111	0	0	-111	-100,0	-111	-100,0	0	0,0
Saldo de capital	-1 538	-2 333	-3 078	-3 872		-4 617		-745	
Receita efetiva	72 345	74 592	74 868	2 248	3,1	2 523	3,5	276	0,4
Despesa efetiva	79 404	81 923	86 006	2 518	3,2	6 601	8,3	4 083	5,1
Saldo global	-7 060	-7 330	-11 138	-271		-4 078		-3 808	
Despesa corrente primária	65 683	67 751	70 675	2 067	3,1	4 991	7,6	2 924	4,5
Saldo corrente primário	-409	3 633	513	4 041		921		-3 120	
Despesa primária	71 215	73 293	77 434	2 078	2,9	6 219	8,7	4 141	5,8
Saldo primário	1 130	1 299	-2 565	169		-3 695		-3 865	

Fontes: Ministério das Finanças (OE/2013, OER/2013 e Síntese de Execução Orçamental) e cálculos da UTAO.

11 O OER/2013 tem subjacente um aumento homólogo da despesa corrente primária superior ao previsto no OE/2013. O presente OER/2013 tem implícita uma forte revisão em alta da despesa corrente primária (+2924 M€) na ótica da contabilidade pública. Esta circunstância deve-se sobretudo ao reforço da despesa com a regularização de pagamentos em atraso da administração regional e local.⁹ A contribuir para este aumento encontra-se ainda: a reposição dos subsídios de férias aos pensionistas e aos funcionários públicos (esta compensada pela utilização da reserva orçamental), o reforço da despesa prevista com o subsídio de desemprego e a revisão em alta da despesa com a aquisição de bens e serviços da administração central. Esta última estará relacionada com a regularização de dívidas em atraso do SNS e com o reforço da despesa com os contratos programa dos hospitais EPE. Em resultado da revisão em alta introduzida no OER/2013, a

⁹ A despesa de investimento e a aquisição de bens e serviços da administração regional e local foram revistas em alta em 1395 e 239 M€, respetivamente. Saliente-se que a regularização de dívidas em atraso não terá impacte em contas nacionais se as autoridades estatísticas confirmarem que as despesas foram registadas nas contas de anos anteriores, i.e. no momento em que ocorreram os respetivos compromissos.

despesa corrente primária deverá registar um aumento de 7,6% face à execução provisória de 2012, o qual contrasta com o aumento que resulta da previsão do OE/2013, que era de 3,1%. Note-se que, no âmbito do OER/2012, o reforço então efetuado da dotação das transferências para a segurança social e para o SNS (para regularização de dívidas em atraso) foi financiado pelo encaixe extraordinário relativo aos fundos de pensões do setor bancário. Ao nível do OER/2013 não se verifica uma contrapartida financeira do mesmo teor, mas encontra-se previsto um aumento do montante máximo para o endividamento global líquido de 3 490M€, para 12 350 M€ (cf. artigo 131.º). Dada a dimensão dos saldos de tesouraria que se verificam presentemente, o aumento das necessidades de financiamento poderá ser financiado igualmente por esta via.

12 O aumento homólogo da despesa efetiva que resulta do OER/2013 não é mais significativo porque se tinha considerado uma reserva orçamental na rubrica de despesas com pessoal. Tal como foi assinalado no Parecer Técnico n.º 6/2012¹⁰, a previsão inicial da despesa para o corrente ano tinha subjacente uma reserva orçamental de 430 M€ em despesas com pessoal (276 M€ para no Estado e 154 M€ nos serviços e fundos autónomos). Com efeito, a reserva orçamental será agora integralmente utilizada e constata-se que a reposição do subsídio de férias aos funcionários públicos não origina uma alteração significativa da previsão para as despesas com pessoal na administração central.¹¹ Já ao nível da administração regional e local, as despesas com pessoal foram revistas em alta em 258 M€. Note-se que, no OE/2013, encontrava-se prevista uma redução de 100 M€ em termos homólogos para este subsector.

13 No conjunto das administrações públicas, a poupança global com juros não se afigura significativa devido à revisão em alta da despesa com esta rubrica ao nível da administração regional e local. Ao nível da administração central verifica-se uma redução da despesa com juros e outros encargos de 411 M€.¹² De acordo com o relatório do OER/2013, esta redução decorrerá da redução dos encargos a suportar com os empréstimos do PAEF e com os juros a receber de aplicações financeiras (empréstimos concedidos e depósitos). Todavia, ao nível da administração regional e local verifica-se o oposto, isto é, uma revisão em alta dos juros a pagar, a qual ascende a 354 M€. Para este aumento poderão estar a contribuir os juros a pagar ao Estado pelos municípios e pela Região Autónoma da Madeira no âmbito dos referidos empréstimos para efeitos de regularização de dívidas em atraso. Assim para o conjunto das administrações públicas, em termos líquidos, a poupança prevista com juros e outros encargos não se afigura muito significativa, ao contrário do que parece sugerir a nota de apresentação do OER/2013, uma vez que esta se centra exclusivamente no efeito positivo ao nível da administração central.

¹⁰ Ver ponto 41 do referido Parecer Técnico.

¹¹ Note-se que a PPL do OER/2013 introduz uma cativação adicional de 2,5% das dotações iniciais relativas a remunerações certas e permanentes.

¹² Note-se que o valor diverge do referido no relatório do OER/2013, que é de 335 M€.

O caso particular da Segurança Social

Tabela 7 – Segurança social: principais agregados orçamentais

(em milhões de euros e em percentagem)

	2012	2013		Variação Homóloga		Revisão entre OE/2013 e OER/2013	
	Execução provisória	OE/2013 (M€)	OER/2013 (M€)	OE/2013 face a 2012	OER/2013 face a 2012	M€	tvh (em p.p.)
Receita corrente	24 174,4	25 040,0	25 375,8	3,6	5,0	335,8	1,4
Contribuições e quotizações	13 074,3	13 202,2	13 108,1	1,0	0,3	-94,1	-0,7
IVA Social e do Plano de Emergência Social	891,9	976,0	976,0	9,4	9,4	0,0	0,0
Transferências correntes da Administração Central	8 044,8	8 056,6	8 556,6	0,1	6,4	500,0	6,2
Transferências do IEFP/ Fundo Social Europeu			120,0			120,0	
Transferências do Fundo Social Europeu	1 176,1	1 757,6	1 567,5	49,4	33,3	-190,1	-16,2
Outras receitas correntes	987,3	1 047,5	1 047,6	6,1	6,1	0,0	0,0
Receita de capital	5,9	24,6	24,4	313,9	310,3	-0,2	-3,6
Receita Efetiva	24 180,3	25 064,6	25 400,2	3,7	5,0	335,6	1,4
						0,0	0,0
Despesa Corrente	23 737,3	25 020,9	25 350,4	5,4	6,8	329,4	1,4
Prestações Sociais	21 105,5	21 642,8	22 317,7	2,5	5,7	674,9	3,2
Pensões	14 428,6	14 945,4	15 314,6	3,6	6,1	369,3	2,6
Sobrevivência	2 002,6	2 048,9	2 069,2	2,3	3,3	20,3	1,0
Invalidez	1 373,7	1 399,2	1 389,0	1,9	1,1	-10,3	-0,7
Velhice	11 018,7	11 463,6	11 820,6	4,0	7,3	357,0	3,2
Beneficiários dos antigos combatentes	33,6	33,7	35,8	0,1	6,4	2,1	6,3
Subsídio familiar a crianças e jovens	663,9	677,8	660,3	2,1	-0,5	-17,5	-2,6
Subsídio por doença	414,3	414,2	410,6	0,0	-0,9	-3,6	-0,9
Subsídio desemprego e apoio ao emprego	2 593,0	2 691,2	2 961,4	3,8	14,2	270,2	10,4
Complemento Solidário para Idosos	272,1	243,3	252,8	-10,6	-7,1	9,5	3,5
Outras prestações	804,2	679,6	716,1	-15,5	-11,0	36,5	4,5
Ação social	1 541,6	1 687,5	1 688,6	9,5	9,5	1,1	0,1
Rendimento Social de Inserção	387,9	303,9	313,38	-21,65	-19,21	9,46	2,44
Pensão velhice do regime substitutivo dos bancários	516,0	502,3	502,3	-2,7	-2,7	0,0	0,0
Administração	283,7	306,5	305,3	8,1	7,6	-1,3	-0,4
Ações de Formação Profissional	1 240,3	1 989,0	1 665,4	60,4	34,3	-323,7	-26,1
<i>dos quais:</i>							
Com suporte no Fundo Social Europeu	1 083,3	1 795,9	1 471,2	65,8	35,8	-324,7	-30,0
Despesa de Capital	30,0	40,5	46,7	35,1	55,6	6,2	20,5
						0,0	0,0
Despesa efetiva	23 767,3	25 061,5	25 397,1	5,4	6,9	335,6	1,4
Saldo global	413,0	3,1	3,1			0,0	0,0

Fontes: Ministério das Finanças (PPL 209/XII/2.^a e Síntese de Execução Orçamental) e cálculos UTAO.

14 Apesar do OER/2013 ter implícito o mesmo saldo orçamental para a segurança social, registam-se alterações na sua composição. Está previsto, na 1.^a alteração ao Orçamento do Estado de 2013, um saldo orçamental da segurança social de 3,1 M€, valor similar ao inscrito no OE/2013. Não obstante esta manutenção, antevê-se um acréscimo de despesa neste subsector no valor de 336 M€. Este aumento, em razão do acréscimo das despesas com pensões de velhice (357 M€) e com subsídio de desemprego e apoio ao emprego (270 M€), é atenuado pela diminuição da despesa com ações de formação profissional, principalmente as suportadas pelo Fundo Social

Europeu (325 M€). A redução da despesa com ações de formação profissional ocorre simultaneamente com a revisão em alta da taxa de desemprego.

15 A despesa prevista com o subsídio de desemprego e apoio ao emprego conta com uma atualização significativa, encontrando-se mais ajustada ao novo cenário macroeconómico. O acréscimo previsto nesta rubrica figura um valor de 270 M€, o que constitui um novo objetivo, de 14,2%, para a taxa de crescimento anual, a qual compara com o crescimento verificado no 1.º quadrimestre, de 13,9%. Note-se que o crescimento implícito no OER/2013 pressupõe um aumento médio mensal da despesa com o subsídio de desemprego e apoio ao emprego inferior ao esperado para o número de desempregados que resulta do novo cenário macroeconómico. Neste sentido, a nova previsão estará a refletir o efeito causado pelo reforço da condição de recursos¹³ e das alterações ao regime jurídico das prestações de desemprego¹⁴, efetuadas em 2012.

16 A despesa com pensões de velhice regista um aumento expressivo, reflexo da reposição da parte do subsídio aos pensionistas que se encontrava suspensa. Na sequência da decisão do Tribunal Constitucional, está inscrita no OER/2013 a reposição de 90% de um subsídio aos pensionistas. Com base em informação disponibilizada no relatório do OE/2013, esta reposição representa um encargo adicional de, aproximadamente, 250 M€. Tendo em consideração, adicionalmente, as verbas necessárias para suportar o aumento previsível do número de pensionistas, a variação implícita de 7,3% no OER/2013 apresenta-se justificada.

17 A previsão da receita com contribuições e quotizações foi revista em baixa, embora se continue a perspetivar um crescimento face a 2012. Na proposta do OER/2013 é apresentado um decréscimo de 94,1 M€ de receitas com contribuições e quotizações face ao OE/2013. Para tal, contribuiu a deterioração do cenário macroeconómico e a declaração de inconstitucionalidade das contribuições de 5% e 6% sobre os subsídios de desemprego e doença. Contudo, existem fatores que atenuam esta queda, nomeadamente, as contribuições e quotizações provenientes do subsídio de férias reposto e a contribuição de 5% e 6% sobre os subsídios de desemprego e doença garantindo o valor mínimo das prestações, segundo os termos previstos nos respetivos regimes jurídicos. Neste sentido, encontra-se ainda previsto no OER/2013 um aumento da receita com contribuições e quotizações da segurança social de 0,3% face a 2012.

¹³ Cf. Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho.

¹⁴ Cf. Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março.

18 De forma a obter um saldo similar ao inscrito no orçamento inicial, o OER/2013 prevê um reforço das transferências do OE e uma transferência proveniente do IEFP/FSE para de forma a financiar despesa com apoios sociais aos formandos. De forma a colmatar o défice no orçamento da segurança social, em virtude do novo cenário macroeconómico e das decisões tomadas pelo Tribunal Constitucional, está previsto um reforço de 500 M€ das transferências do OE para a Segurança Social, dos quais 450 M€ são transferências extraordinárias. Ao mesmo tempo, no OER/2013 prevê-se um decréscimo da despesa com ações de formação profissional com suporte no fundo social europeu (FSE), em montante superior à redução das transferências do FSE para a segurança social. Associada a esta alteração, passou a prever-se uma transferência de 120 M€ proveniente do IEFP/FSE para o orçamento da segurança social de forma a financiar despesa com apoios sociais aos formandos.¹⁵

Despesa do Estado por classificação orgânica

19 O OER/2013 tem subjacente uma revisão em alta da despesa total do Estado, sendo que a maior fatia corresponde a despesas excecionais, suportadas pelo Ministério das Finanças. De acordo com a 1.ª alteração ao OE/2013, a despesa total do Estado é acrescida em 2026 M€, sendo de destacar os aumentos verificados ao nível do Ministério das Finanças (1222 M€), do Ministério da Solidariedade e Segurança Social (496 M€) e do Ministério da Educação e Ciência (301 M€).

Tabela 8 – Despesa total do Estado por classificação orgânica
(em milhões de euros e em percentagem)

DESIGNAÇÃO ORGÂNICA	OE/2012 (corrigido)		2013					
			OE/2013		OER/2013		Variação OER/2013-OE/2013	
	M€	Estrutura (%)	M€	Estrutura (%)	M€	Estrutura (%)	M€	Estrutura (p.p.)
Encargos Gerais do Estado	2 834	1,4	2 875	1,6	2 878	1,5	3	0,0
Presidência do Conselho de Ministros	275	0,1	253	0,1	242	0,1	-11	0,0
Finanças, do qual:	164 043	82,9	150 399	81,9	151 621	81,6	1 222	-0,2
<i>Proteção social</i>	4 971	2,5	4 420	2,4	4 581	2,5	161	0,1
<i>Gestão da dívida e da tesouraria pública</i>	131 191	66,3	124 725	67,9	124 390	67,0	-335	-0,9
<i>Despesas excecionais</i>	25 610	12,9	18 995	10,3	20 411	11,0	1 416	0,6
Negócios Estrangeiros	316	0,2	330	0,2	324	0,2	-6	0,0
Defesa Nacional	2 053	1,0	2 087	1,1	2 059	1,1	-28	0,0
Administração Interna	1 903	1,0	2 066	1,1	2 033	1,1	-33	0,0
Justiça	1 185	0,6	1 161	0,6	1 203	0,6	42	0,0
Economia e Emprego	238	0,1	228	0,1	219	0,1	-9	0,0
Agricultura, Mar, Ambiente e Orden. do Território	595	0,3	549	0,3	525	0,3	-24	0,0
Saúde	9 765	4,9	7 873	4,3	7 945	4,3	72	0,0
Educação e Ciência	6 889	3,5	7 051	3,8	7 352	4,0	301	0,1
Solidariedade e Segurança Social, do qual:	7 873	4,0	8 878	4,8	9 374	5,0	496	0,2
<i>Segurança Social - Transferências</i>	7 836	4,0	8 847	4,8	9 347	5,0	500	0,2
Despesa total (efetiva e não efetiva)	197 969	100,0	183 749	100,0	185 775	100,0	2 026	-

Fontes: Ministério das Finanças (OE/2012 e respetivas alterações, OE/2013, OER/2013) e cálculos da UTAO.

¹⁵ Cf. Despacho normativo n.º 6/2013, de 24 de maio.

20 Embora se registre um acréscimo da despesa total ao nível do Ministério das Finanças é de salientar a redução prevista com os encargos financeiros de gestão da dívida e da tesouraria pública. No caso particular do Ministério das Finanças, o acréscimo da despesa total previsto, em 1222 M€, resulta de contributos de sinal contrário, sendo de destacar a redução da despesa com juros e encargos com a dívida pública em 335 M€. Em sentido oposto, identifica-se um acréscimo de despesa do Ministério das Finanças com «despesas excecionais» e «proteção social» em 1416 M€ e 161 M€, respetivamente. Saliente-se que uma parte significativa da despesa a suportar pelo Ministério das Finanças não consubstancia a forma de despesa efetiva, reportando-se a despesa com ativos e passivos financeiros, nomeadamente empréstimos. Relativamente a este tipo de despesa é possível identificar as seguintes operações:

- A concessão de empréstimos à Transtejo, no valor de 119 M€ para cobertura de necessidade de financiamento de 2013 (refinanciamento de passivo bancário de curto prazo);
- Reforço da dotação para empréstimos às autarquias do Continente, em cerca de 257 M€, e das Regiões Autónomas, em 23 M€, no âmbito do PAEL;
- O reforço da dotação para capital e/ou empréstimos às EPR do perímetro de consolidação das administrações públicas, em montante não explicitado no relatório que acompanha o OER/2013, mas que deverá ser equivalente ao necessário para assegurar a liquidação antecipada das operações de derivados financeiros (*swaps*).

21 A despesa do Ministério da Solidariedade e Segurança Social foi revista em alta devido ao acréscimo na previsão de transferências para cobertura do défice do Sistema de Segurança Social. O acréscimo de despesa do Ministério da Solidariedade e Segurança Social deve-se à transferência extraordinária de 500 M€ destinada ao financiamento deste subsector pelos motivos acima explicitados.

22 A despesa dos Ministérios da Educação e da Saúde foi revista em alta. O OER/2013 tem subjacente um acréscimo da despesa do Ministério da Educação em cerca de 301 M€, a qual não se encontra mencionada no relatório do OER/2013, e que se subdivide em:

- 247 M€ (5,1%) ao nível do agrupamento «estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário»;
- 73 M€ (39,7%) ao nível do agrupamento «serviços gerais de apoio à área do ensino superior e à ciência».¹⁶

Relativamente ao Ministério da Saúde, a despesa foi revista em alta em 72 M€. Este reforço observa-se ao nível do agrupamento “intervenção na área dos cuidados de saúde”, e poderá estar relacionado com o montante afeto aos contratos-programa com os hospitais EPE, para cobertura da reposição do subsídio de férias.

¹⁶ Ao nível do Ministério da Educação verifica-se também uma redução da despesa de outras subunidades orgânicas no valor total de cerca de 18 M€.

Quadro plurianual de programação orçamental

23 No OE/2013 procedeu-se à revisão do Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO), aumentando-se significativamente, nessa ocasião, o limite de despesa para o ano de 2013. A Lei do OE/2013¹⁷ veio alterar o limite para 2013, instituído no QPPO aprovado em julho/2012 para a despesa da administração central financiada por receitas gerais, aumentando-o em 2109 M€. ¹⁸ Esta revisão deveu-se à necessidade de acomodar, nomeadamente, a reposição de um subsídio aos trabalhadores em funções públicas, 1,1 subsídios aos pensionistas e a transferência extraordinária (em 2013) destinada a assegurar o equilíbrio orçamental do sistema de segurança social (970 M€). Os limites relativos aos anos seguintes (2014 a 2016), não foram objeto de atualização pelo OE/2013. No âmbito do DEO/2013-17, recentemente apresentado, não se procedeu a qualquer revisão dos limites à despesa.

Tabela 9 – Quadro plurianual de programação orçamental
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

PROGRAMAS	Ministério Executor	2012	2013				Diferença OER/2013 - OE/2013		
		DEO 2012-2016	DEO 2012-2016	QPPO julho/2012	OE/2013	OER/2013	M€	%	
SOBERANIA	P001 - Órgãos de soberania	EGE	2 827	2 574	2 824	2 868	2 871	3	0,1
	P002 - Governação e cultura	PCM	231	221	221	222	222	0	0,0
	P005 - Representação externa	MNE	305	312	312	319	319	0	0,0
	P008 - Justiça	MJ	670	646	646	679	721	42	6,2
Subtotal do agrupamento			4 033	3 753	4 003	4 087	4 133	45	1,1
SEGURANÇA	P006 - Defesa	MDN	1 813	1 778	1 778	1 843	1 842	-1	-0,1
	P007 - Segurança interna	MAI	1 668	1 725	1 725	1 827	1 827	0	0,0
	Subtotal do agrupamento			3 480	3 503	3 503	3 669	3 669	-1
SOCIAL	P011 - Saúde	MS	7 779	7 546	7 546	7 841	7 913	72	0,9
	P012 - Ensino Básico e Secund. e Adm. Escolar	MEC	5 234	5 077	5 077	5 232	5 475	243	4,6
	P013 - Ciência e Ensino Superior	MEC	1 238	1 208	1 208	1 305	1 367	62	4,8
	P014 - Solidariedade e segurança social	MSSS	7 008	6 683	6 683	8 871	9 367	496	5,6
Subtotal do agrupamento			21 259	20 514	20 514	23 249	24 122	873	3,8
ECONÓMICA	P003 - Finanças e Administração Pública	MF	7 623	7 485	7 485	6 874	7 166	292	4,2
	P004 - Gestão da dívida pública	MF	7 330	7 551	7 551	7 276	6 941	-335	-4,6
	P009 - Economia e emprego	MEE	174	165	165	160	160	0	0,0
	P010 - Agricultura e Ambiente	MAMAOT	425	407	407	422	422	0	0,0
Subtotal do agrupamento			15 552	15 608	15 608	14 732	14 689	-43	-0,3
Total despesa efetiva da AC financiada por receitas gerais: M€			44 325	43 377	43 628	45 737	46 613	874	1,9
em % PIB			26,8	26,4	26,5	27,8	28	0,53	n.a.

Por memória:

PIB nominal (M€)	165 409	164 338
------------------	---------	---------

Fonte: Ministério das Finanças (DEO/2012-16, Lei n.º 28/2012, de 31 de julho, OE/2013 e OER/2013). | Nota: Em anexo encontra-se uma tabela completa que abrange o período 2012-2017.

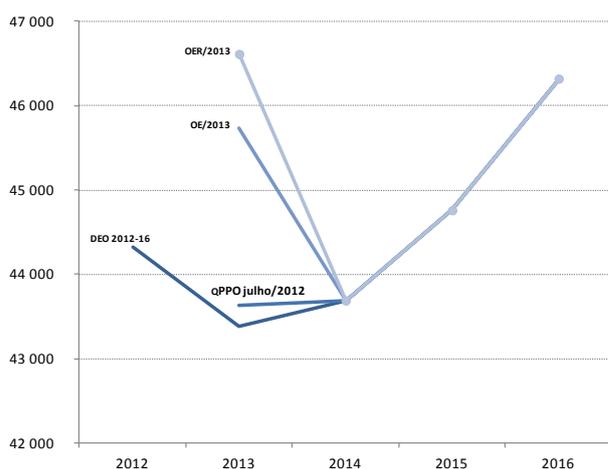
¹⁷ Artigo 173.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2013).

¹⁸ Cf. Lei n.º 28/2012, de 31 de julho.

24 No âmbito do OER/2013 procede-se a um novo aumento do limite da despesa. Face ao QPPO definido no OE/2013, a alteração orçamental agora proposta dá origem a um aumento de 874 M€ em 2013 no que se refere ao limite da despesa da administração central financiada por receitas gerais. Os programas orçamentais sobre os quais recai o maior impacte desta alteração são: “Solidariedade e segurança social”, “Finanças e administração pública” e “Ensino básico, secundário e administração escolar”, com aumentos de 496 M€, 292 M€ e 243 M€, respetivamente. Registe-se que, em sentido contrário, o programa “Gestão de dívida pública” apresenta uma diminuição do limite de despesa em -335 M€. De acordo com o relatório que acompanha a PPL, os motivos que estão na base desta redução refletem a redução prevista para a despesa com juros e outros encargos da dívida direta do Estado, resultante, sobretudo, da redução dos encargos a suportar com empréstimos no âmbito do PAEF e do aumento dos juros a receber de aplicações financeiras. Note-se que as sucessivas revisões em alta dos limites para 2013, tendo em conta o facto de se terem mantido inalterados os limites projetados para os anos subsequentes, implicam uma redução significativa do limite da despesa em 2014.

Gráfico 6 – Evolução dos limites definidos no QPPO

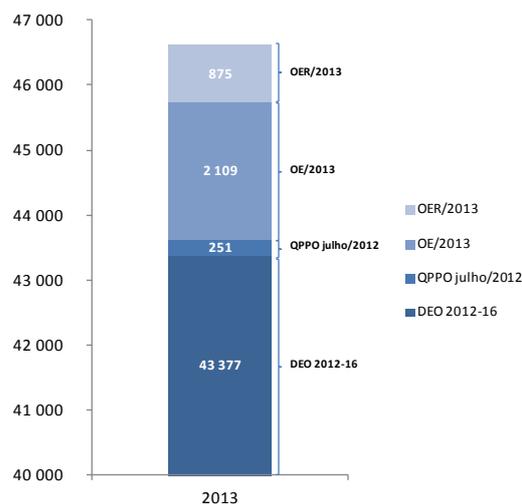
(em milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças (DEO/2012-16, Lei n.º 28/2012, de 31 de julho, OE/2013 e OER/2013).

Gráfico 7 – QPPO: revisão do limite de 2013

(em milhões de euros)



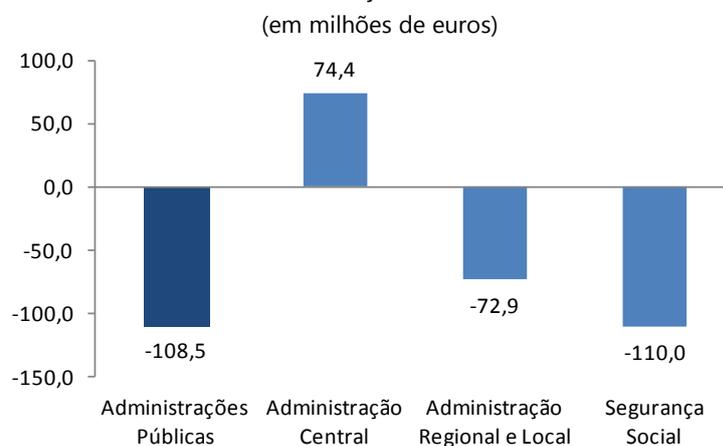
Fonte: Ministério das Finanças (DEO/2012-16, Lei n.º 28/2012, de 31 de julho, OE/2013 e OER/2013).

IV Contabilidade nacional

Nesta secção procede-se à comparação do OER/2013 com diversos referenciais: a estimativa para 2013 subjacente à 1.ª notificação do Procedimentos dos Défices Excessivos (PDE), o DEO/2013-17 e o OE/2013. De referir que, para efeitos de comparação com o OE/2013, este exercício beneficia dos quadros (atualizados) que resultaram da aprovação do OE/2013 pela Assembleia da República no final de 2012 e que foram fornecidos à UTAO pelo Ministério das Finanças (DGO). Adicionalmente, efetua-se a comparação com 2012, tendo por base a estimativa provisória para este ano incluída na 1.ª notificação do PDE.

25 O objetivo para o défice orçamental em contabilidade nacional estabelecido no OER/2013 situa-se em 5,5% do PIB, em consonância com o definido no âmbito da 7.ª avaliação do PAEF em março de 2013. Este objetivo encontra-se também em linha com o enviado às autoridades europeias na 1.ª notificação do PDE, de 28 de março, e que foi posteriormente confirmado no DEO/2013-17, divulgado a 30 de abril. No entanto, a informação disponível evidencia a existência de pequenas revisões em termos de composição do défice. Tendo em consideração a ótica de apresentação do objetivo orçamental disponível em cada um destes documentos oficiais, é possível identificar ligeiras revisões no défice por subsector face ao PDE (Gráfico 8) e por rubrica de classificação económica face ao DEO (Tabela 10). Tendo em consideração que o cenário macroeconómico apresentado no OER/2013 é idêntico ao considerado na elaboração do DEO, as revisões em termos de composição do défice deverão refletir essencialmente algum ajustamento ao nível das próprias medidas de consolidação face à versão final que foi anunciada ou ao nível da quantificação do impacto que essas medidas terão no orçamento, ou ainda possíveis alterações na reafectação por rubrica das reservas orçamentais. Recorde-se que as medidas de contenção orçamental para 2013 foram publicamente apresentadas posteriormente à divulgação do DEO, e foram agora complementadas no âmbito do OER/2013.

Gráfico 8 – Comparação do saldo orçamental das administrações públicas face à 1.ª notificação do PDE de 2013



Fontes: INE, Ministério das Finanças (OER/2013) e cálculos da UTAO.

**Tabela 10 – Comparação da conta das administrações públicas face ao DEO/2013-17,
na ótica da contabilidade nacional**
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	2013 OER/2013	2013 DEO/2013-17	Dif. face ao DEO/2013-17
Receita total	43,3	42,6	0,7
Receita corrente	42,0	41,5	0,5
Receita fiscal	24,3	24,1	0,2
Impostos indiretos	13,5	13,2	0,3
Impostos diretos	10,8	10,9	-0,1
Contribuições sociais	12,1	12,0	0,1
Outras receitas correntes	5,7	5,3	0,4
Receitas de capital	1,3	1,1	0,2
Despesa Total	48,9	48,0	0,9
Despesa corrente	46,7	46,1	0,6
Consumo intermédio	4,5	4,4	0,1
Despesas com pessoal	10,5	10,6	-0,1
Prestações sociais	23,5	23,9	-0,4
Juros (PDE)	4,5	4,4	0,1
Outras despesas correntes	3,6	2,9	0,7
Despesa de capital	2,2	1,9	0,3
FBCF	1,9	1,9	0,0
Outras despesas de capital	0,3	0,0	0,3
Saldo global	-5,5	-5,5	0,0
<i>Por memória:</i>			
PIB nominal (em mil M€)	164,3	164,3	

Fontes: Ministério das Finanças (OER/2013 e DEO/2013-17) e cálculos da UTAO. | Nota: As outras despesas correntes incluem a despesa com subsídios.

26 Face ao estabelecido no OE/2013, o objetivo para o défice foi revisto em alta em 0,9 p.p. do PIB, o que decorre essencialmente de uma projeção mais elevada para o défice primário. O défice primário agora projetado excede em 0,8 p.p. o objetivo previsto no OE/2013, em resultado de uma revisão em alta da despesa primária superior ao acréscimo projetado para a receita (Tabela 11). No que se refere à receita, verificou-se uma revisão em baixa da receita fiscal, quer por via dos impostos indiretos, quer por via dos impostos diretos, o que estará associado à deterioração do cenário macroeconómico. No entanto, este efeito é mais do que compensado pela previsão mais favorável ao nível das outras receitas correntes e das receitas de capital. Na despesa primária, a revisão em alta decorre de uma projeção mais elevada para as prestações sociais, associada quer à deterioração do cenário macroeconómico e consequente acréscimo das prestações de desemprego, quer à reposição de 90% do 14º mês aos pensionistas, bem como de uma projeção mais elevada para as outras despesas correntes. De salientar, as despesas com pessoal se encontram em linha com as projetadas no OE/2013, não obstante necessidade de se proceder à reposição do subsídio de férias aos funcionários públicos, uma vez que este efeito positivo sobre as despesas terá sido compensado pela utilização da reserva orçamental de todos os programas que já se encontrava atribuída às despesas com pessoal no OE/2013.

27 Por subsetor, o novo limite para o défice reflete uma revisão em baixa do saldo de todos os subsetores, com particular relevância na administração central. Com efeito, a deterioração do défice da administração central face ao anteriormente projetado no OE/2013 é responsável por aproximadamente 90% do agravamento do défice global das administrações públicas (Tabela 11). Aquela deterioração decorre essencialmente da projeção menos favorável para a receita fiscal, já referida anteriormente. Adicionalmente, embora de magnitude consideravelmente inferior, é também de referir a deterioração do saldo projetado para a segurança social, que passa de um excedente para um saldo ligeiramente deficitário. A revisão deste subsetor é explicada pelo agravamento das prestações sociais, também já anteriormente mencionado, e pela redução da receita de contribuições sociais, associada à deterioração do cenário macroeconómico. Estes efeitos são apenas parcialmente compensados por um aumento da transferência do orçamento do Estado destinada ao financiamento da segurança social, em 500 M€, visível no reforço das outras transferências correntes recebidas por este subsetor. A mesma transferência contribui para o aumento das outras despesas correntes do Estado face ao projetado no OE/2013.

28 O ajustamento orçamental previsto para 2013 traduz-se numa redução do défice, excluindo o efeito de medidas de natureza temporária, em 0,1 p.p. do PIB face ao ano anterior. Tomando como ponto de partida a estimativa incluída na 1.ª notificação do PDE deste ano, reportada ao *Eurostat* no final de março, o défice das administrações públicas ascendeu a 6,4% em 2012, o que corresponde a défice um excluindo medidas temporárias de 5,8% do PIB (Tabela 12). Por sua vez, o limite de 5,5% previsto para o défice global no OER/2013 implica que o défice excluindo medidas temporárias deva ascender a 5,7%, ou seja, 0,1 p.p. abaixo do verificado em 2012 em termos comparáveis (os ajustamentos efetuados em cada ano constam da Caixa 1). Esta ligeira melhoria projetada para o défice orçamental, num contexto em que se prevê no OER/2013 um acréscimo substancialmente superior da receita, é justificada pelo facto de se projetar que cerca de 92% da receita adicional venha a ser absorvida pelo aumento da despesa.

Tabela 11 – Comparação da conta das administrações públicas face ao OE/2013, na ótica da contabilidade nacional
(em percentagem do PIB)

	2013 OER/2013				2013 OE/2013				Diferença face ao OE/2013			
	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas
Receita total	30,7	6,7	14,4	43,3	31,3	6,5	14,1	43,1	-0,6	0,2	0,3	0,2
Receita corrente	29,8	5,6	14,4	42,0	31,1	5,5	14,1	42,5	-1,3	0,2	0,3	-0,4
Receita fiscal	21,8	2,4	0,1	24,3	22,7	2,4	0,1	25,2	-0,9	0,0	0,0	-0,9
Impostos indiretos	11,7	1,6	0,1	13,5	12,1	1,6	0,1	13,9	-0,4	0,0	0,0	-0,4
Impostos diretos	10,1	0,8	0,0	10,8	10,5	0,8	0,0	11,3	-0,5	0,0	0,0	-0,5
Contribuições sociais	3,7	0,4	7,9	12,1	3,8	0,4	8,0	12,2	-0,1	0,0	-0,1	-0,2
Outras receitas correntes	4,3	2,9	6,4	5,7	4,6	2,7	6,0	5,1	-0,3	0,1	0,4	0,6
Receitas de capital	0,9	1,1	0,0	1,3	0,3	1,0	0,0	0,7	0,6	0,0	0,0	0,7
Despesa Total	36,5	6,3	14,5	48,9	36,4	6,1	14,1	47,7	0,2	0,2	0,4	1,1
Despesa corrente	35,1	5,0	14,4	46,7	35,0	4,7	14,1	45,6	0,1	0,2	0,4	1,1
Consumo intermédio	3,0	1,5	0,1	4,5	3,1	1,5	0,1	4,7	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Despesas com pessoal	8,4	1,9	0,2	10,5	8,5	1,8	0,2	10,5	-0,1	0,1	0,0	0,0
Prestações sociais	9,9	0,8	12,8	23,5	9,8	0,6	12,5	22,9	0,1	0,2	0,3	0,6
Juros (PDE)	4,5	0,2	0,0	4,5	4,4	0,1	0,0	4,4	0,1	0,1	0,0	0,1
Outras despesas correntes	9,4	0,6	1,4	3,6	9,2	0,7	1,3	3,1	0,1	-0,1	0,1	0,5
Despesa de capital	1,4	1,4	0,0	2,2	1,4	1,4	0,1	2,1	0,1	0,0	0,0	0,0
FBCF	0,6	1,2	0,0	1,9	0,6	1,2	0,0	1,8	0,0	0,1	0,0	0,1
Outras despesas de capital	0,8	0,1	0,0	0,3	0,7	0,2	0,1	0,3	0,0	-0,1	0,0	-0,1
Saldo global	-5,9	0,4	0,0	-5,5	-5,1	0,4	0,0	-4,6	-0,8	0,0	-0,1	-0,9
Saldo primário	-1,4	0,6	0,0	-1,0	-0,7	0,5	0,0	-0,2	-0,7	0,0	-0,1	-0,8
Receita fiscal e contributiva	25,5	2,8	8,1	36,4	26,5	2,8	8,2	37,4	-1,0	0,0	-0,1	-1,1
Despesa corrente primária	30,7	4,8	14,4	42,1	30,6	4,6	14,1	41,2	0,0	0,2	0,4	0,9
Despesa primária	32,1	6,1	14,5	44,3	32,0	6,0	14,1	43,3	0,1	0,2	0,4	1,0
<i>Por memória:</i>												
PIB nominal (em mil M€)	164,3				164,3							

Fontes: Ministério das Finanças (OE/2013 e OER/2013) e cálculos da UTAO. | Nota: De modo a eliminar o impacto que a revisão do PIB nominal entre o OE/2013 e o OER/2013 poderia ter sobre os resultados da comparação, considerou-se para 2013 o PIB nominal subjacente ao OER/2013. Esta opção tem um impacto de 0,1 p.p. sobre o défice global das administrações públicas definido no OE/2013, que contemplava para o défice um objetivo de 4,5% do PIB, em vez de 4,6%.

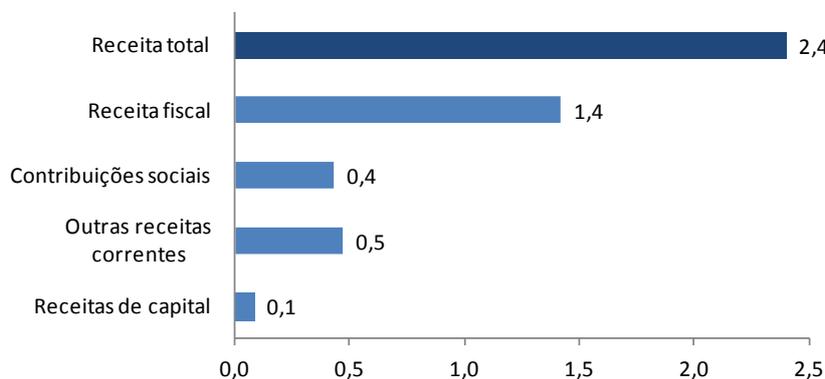
Tabela 12 – Evolução da conta das administrações públicas face ao ano anterior, ajustada de medidas temporárias, na ótica da contabilidade nacional

	2013 OER/2013	2012	Variação anual	Taxa de variação	2013 OER/2013	2012	Variação anual
	Em milhões de euros	Em milhões de euros	Em milhões de euros	Em %	Em % do PIB	Em % do PIB	Em p.p. do PIB
Receita total	70 981	67 479	3 501	5,2	43,2	40,8	2,4
Receita corrente	69 044	65 664	3 380	5,1	42,0	39,7	2,3
Receita fiscal	39 938	37 854	2 085	5,5	24,3	22,9	1,4
Impostos indiretos	22 122	22 747	-625	-2,7	13,5	13,8	-0,3
Impostos diretos	17 816	15 106	2 710	17,9	10,8	9,1	1,7
Contribuições sociais	19 811	19 230	580	3,0	12,1	11,6	0,4
Outras receitas correntes	9 295	8 580	715	8,3	5,7	5,2	0,5
Receitas de capital	1 937	1 815	122	6,7	1,2	1,1	0,1
Despesa Total	80 292	77 060	3 231	4,2	48,9	46,6	2,3
Despesa corrente	76 713	73 242	3 471	4,7	46,7	44,3	2,4
Consumo intermédio	7 463	7 536	-73	-1,0	4,5	4,6	0,0
Despesas com pessoal	17 304	16 309	995	6,1	10,5	9,9	0,7
Prestações sociais	38 550	37 355	1 194	3,2	23,5	22,6	0,9
Subsídios	1 165	1 039	127	12,2	0,7	0,6	0,1
Juros (PDE)	7 454	7 265	188	2,6	4,5	4,4	0,1
Outras despesas correntes	4 779	3 739	1 040	27,8	2,9	2,3	0,6
Despesa de capital	3 579	3 818	-239	-6,3	2,2	2,3	-0,1
FBCF	3 144	3 057	88	2,9	1,9	1,8	0,1
Outras despesas de capital	434	761	-327	-43,0	0,3	0,5	-0,2
Saldo global	-9 311	-9 581	270		-5,7	-5,8	0,1
Saldo primário	-1 857,5	-2 315,6	458,1		-1,1	-1,4	0,3
Receita fiscal e contributiva	59 748,8	57 084,1	2 664,7	4,7	36,4	34,5	1,8
Despesa corrente primária	69 259,6	65 977,1	3 282,5	5,0	42,1	39,9	2,3
Despesa primária	72 838,2	69 794,8	3 043,4	4,4	44,3	42,2	2,1
<i>Por memória:</i>							
PIB nominal	164 338	165 409	-1 071	-0,6			

Fontes: INE, Ministério das Finanças (OER/2013) e cálculos da UTAO. | Notas: Os dados encontram-se ajustados de medidas temporárias em ambos os exercícios. Os ajustamentos efetuados constam da Caixa 1.

29 A receita ajustada de medidas temporárias deverá aumentar 2,4 p.p. do PIB em 2013, em resultado do aumento da receita corrente. Para a receita fiscal encontra-se projetado um acréscimo de 1,4 p.p. face a 2012 (Gráfico 9). Apesar da previsível erosão da base fiscal associada à queda adicional da atividade para 2013, que justificará a projeção de uma menor receita de impostos indiretos, ao nível dos impostos diretos encontra-se projetado um aumento da receita relativamente ao ano anterior, que estará a refletir em grande medida o efeito da reposição dos subsídios aos funcionários públicos e pensionistas. Este fator, aliado ao aumento das contribuições dos beneficiários para os subsistemas de proteção da doença de funcionários públicos, traduz-se também num acréscimo projetado para a receita de contribuições sociais. Adicionalmente, encontra-se previsto um aumento das outras receitas correntes, que deverá resultar do aumento dos rendimentos recebidos sob a forma de dividendos, em que se destaca os dividendos pagos pelo Banco de Portugal, e sob a forma de juros, associados essencialmente aos empréstimos ao setor bancário sob a forma de CoCo's. Por último, a reprogramação do mecanismo de majoração dos fundos europeus recebidos no âmbito do QREN contribui para o aumento previsto quer ao nível das outras receitas correntes quer ao nível das receitas de capital.

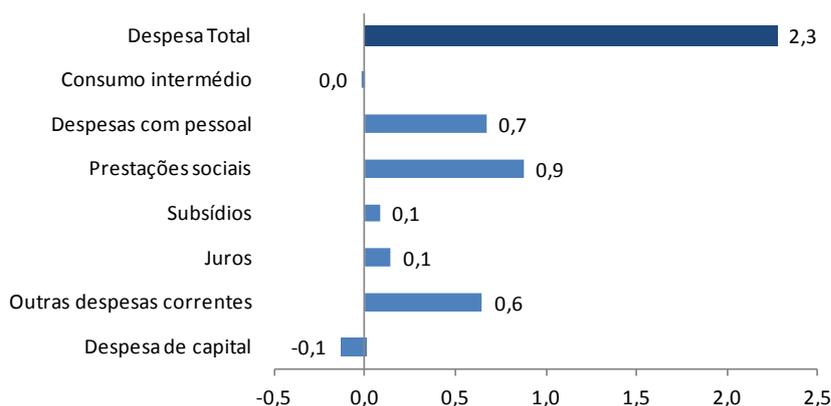
Gráfico 9 – Evolução da receita face a 2012, ajustada de medidas temporárias
(em pontos percentuais do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (OER/2013) e cálculos da UTAO. | Notas: Os dados encontram-se ajustados de medidas temporárias em ambos os exercícios. Os ajustamentos efetuados constam da Caixa 1.

30 Em termos da despesa, encontra-se projetado um aumento de 2,3 p.p. face a 2012, concentrado ao nível da despesa corrente primária. Para esta evolução contribui o aumento das despesas com pessoal, associada à reposição dos subsídios de férias e Natal face a 2012 (Gráfico 10). Para o acréscimo projetado para as despesas com prestações sociais concorre a reposição dos subsídios aos pensionistas e um aumento das prestações de desemprego e apoio ao emprego, em linha com a deterioração projetada para o mercado de trabalho. É também de assinalar o aumento previsto para as outras despesas correntes em 2013, para o qual não dispomos de informação até à data.

Gráfico 10 – Evolução da despesa face a 2012, ajustada de medidas temporárias
(em pontos percentuais do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (OER/2013) e cálculos da UTAO. | Notas: Os dados encontram-se ajustados de medidas temporárias em ambos os exercícios. Os ajustamentos efetuados constam da Caixa 1.

Caixa 1 – Ajustamentos efetuados – medidas temporárias e *one-off*

De forma a eliminar a distorção que medidas de carácter temporário ou *one-off* poderiam ter sobre a análise da evolução dos principais agregados orçamentais, a UTAO procedeu aos seguintes ajustamentos:

- 2012:** (i) Aumento de capital da CGD
(ii) Transferência do fundo de pensões do BPN
(iii) Sobretaxa extraordinária em sede de IRS anunciada em Julho/2011
(iv) Concessão relativa à atribuição dos direitos de utilização da frequência da 4ª geração móvel
(v) Regularização de pagamentos devidos à UE no âmbito da revisão do Rendimento Nacional Bruto
(vi) Imposto sobre a repatriação de capitais (RERT)
(vii) Conversão de suprimentos concedidos pela Parública em aumento de capital da Sagestamo
(viii) Imparidades associadas à transferência de ativos do BPN para a Parvalorem e Parups
(ix) Reembolsos de IVA
- 2013:** (i) Concessão do porto de Lisboa.

Anexo I – Quadros complementares de análise

Tabela 13 – Conta das administrações públicas, subjacente ao OE/2013 aprovado, na ótica da contabilidade pública
(em milhões de euros)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas
Receita corrente	51 017	8 183	25 039	71 383
Impostos directos	16 579	3 158	0	19 737
Impostos indirectos	20 347	1 087	0	21 434
Contribuições de Segurança Social	5 030	9	13 202	18 242
Outras receitas correntes	9 061	3 928	11 837	11 970
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	1 606	2 207	9 044	0
Despesa corrente	57 314	6 978	24 945	76 380
Consumo público	24 593	5 539	455	30 587
Despesas com o pessoal	12 557	2 921	262	15 740
Aquisição de bens e serviços e outras despesas correntes	12 036	2 618	193	14 847
Aquisição de bens e serviços	10 602	2 457	90	13 149
Outras despesas correntes	1 434	161	103	1 698
Subsídios	1 037	225	764	2 026
Juros e outros encargos	8 366	256	8	8 630
Transferências correntes	23 319	957	23 718	35 138
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	11 202	-86	1 740	0
Saldo corrente	-6 298	1 206	95	-4 997
Receita de capital	2 300	1 883	25	3 209
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	13	980	6	0
Despesa de capital	3 909	2 515	117	5 542
Investimentos	2 178	2 097	35	4 310
Transferências de capital	1 651	382	82	1 115
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	985	14	0	0
Outras despesas de capital	81	37	0	118
Receita total	53 317	10 066	25 065	74 592
Despesa total	61 224	9 493	25 061	81 923
Saldo global	-7 907	574	3	-7 330
Despesa corrente primária	48 948	6 722	24 937	67 751
Saldo corrente primário	2 068	1 462	103	3 633
Despesa total primária	52 858	9 237	25 054	73 293
Saldo primário	459	830	11	1 299

Fonte: Ministério das Finanças.

Tabela 14 – Conta das administrações públicas, subjacente ao OER/2013, na ótica da contabilidade pública
(em milhões de euros)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas
Receita corrente	50 131	8 188	25 375	71 188
Impostos directos	15 822	3 178	0	18 999
Impostos indirectos	19 509	1 100	0	20 610
Contribuições de Segurança Social	5 364	9	13 108	18 481
Outras receitas correntes	9 437	3 900	12 267	13 098
(das quais: transf. de outros subsectores)	668	2 175	9 663	0
Despesa corrente	58 607	7 824	25 322	79 247
Consumo público	25 156	6 008	530	31 694
Despesas com o pessoal	12 542	3 179	262	15 982
Aq. Bens e serviços e out. desp. corr.	12 615	2 829	268	15 712
Aquisição de bens e serviços	11 211	2 696	88	13 995
Outras despesas correntes	1 404	133	180	1 717
Subsídios	936	237	1 523	2 696
Juros e outros encargos	7 955	610	7	8 572
Transferências correntes	24 560	969	23 262	36 284
(das quais: transf. p/ outros subsectores)	11 875	20	611	
Saldo corrente	-8 476	364	53	-8 059
Receita de capital	2 627	2 026	25	3 681
(das quais: transf. de outros subsectores)	14	978	5	
Despesa de capital	3 789	3 892	75	6 759
Investimentos	2 083	3 492	41	5 616
Transferências de capital	1 593	356	34	985
(das quais: transf. p/ outros subsectores)	982	15	0	
Outras despesas de capital	114	44	0	157
Receita total	52 758	10 213	25 400	74 868
Despesa total	62 396	11 716	25 397	86 006
Saldo global	-9 638	-1 502	3	-11 138
Despesa corrente primária	50 652	7 214	25 315	70 675
Saldo corrente primário	-521	973	60	513
Despesa total primária	54 441	11 106	25 390	77 434
Saldo primário	-1 683	-893	10	-2 566

Fonte: Ministério das Finanças.

**Tabela 15 – Evolução da conta das administrações públicas face ao ano anterior,
na ótica da contabilidade nacional**
(em milhões de euros e em percentagem)

	2013	2012	Variação anual	Taxa de variação	2013	2012	Variação anual
	OER/2013				OER/2013		
	Em milhões de euros	Em milhões de euros	Em milhões de euros	Em %	Em % do PIB	Em % do PIB	Em p.p. do PIB
Receita total	71 208	67 794	3 413	5,0	43 330,1	40 985,8	2 344,3
Receita corrente	69 044	65 624	3 420	5,2	42 013,4	39 673,9	2 339,5
Receita fiscal	39 938	37 814	2 125	5,6	24 302,6	22 860,7	1 441,9
Impostos indiretos	22 122	22 522	-400	-1,8	13 461,5	13 616,2	-154,7
Impostos diretos	17 816	15 291	2 525	16,5	10 841,1	9 244,5	1 596,6
Contribuições sociais	19 811	19 230	580	3,0	12 054,7	11 626,0	428,8
Outras receitas correntes	9 295	8 580	715	8,3	5 656,0	5 187,2	468,9
Receitas de capital	2 164	2 170	-6	-0,3	1 316,7	1 311,9	4,8
Despesa Total	80 292	78 390	1 901	2,4	48 857,7	47 391,7	1 466,0
Despesa corrente	76 713	73 344	3 369	4,6	46 680,1	44 341,2	2 338,9
Consumo intermédio	7 463	7 536	-73	-1,0	4 541,1	4 555,8	-14,7
Despesas com pessoal	17 304	16 309	995	6,1	10 529,2	9 859,7	669,5
Prestações sociais	38 550	37 355	1 194	3,2	23 457,5	22 583,5	874,0
Subsídios	1 165	1 039	127	12,2	709,1	628,0	81,2
Juros (PDE)	7 454	7 265	188	2,6	4 535,5	4 392,4	143,1
Outras despesas correntes	4 779	3 841	938	24,4	2 907,7	2 321,9	585,9
Despesa de capital	3 579	5 046	-1 467	-29,1	2 177,5	3 050,5	-873,0
FBCF	3 144	3 057	88	2,9	1 913,3	1 847,9	65,4
Outras despesas de capital	434	1 989	-1 555	-78,2	264,2	1 202,5	-938,3
Saldo global	-9 084	-10 596	1 512		-5 527,6	-6 405,9	878,3
Saldo primário	-1 630,5	-3 330,6	1 700,1		-992,2	-2 013,5	1 021,4
Receita fiscal e contributiva	59 748,8	57 044,1	2 704,7	4,7	36 357,3	34 486,7	1 870,6
Despesa corrente primária	69 259,6	66 079,1	3 180,5	4,8	42 144,6	39 948,8	2 195,8
Despesa primária	72 838,2	71 124,8	1 713,4	2,4	44 322,2	42 999,3	1 322,9
<i>Por memória:</i>							
PIB nominal (em mil M€)	164,3	165,4	-1,1	-0,6			

Fontes: INE, Ministério das Finanças (OER/2013) e cálculos da UTAO.

Tabela 16 – Quadro Plurianual de Programação Orçamental
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

PROGRAMAS	Ministério Executor	2012	2013				Diferença OER/2013 - OE/2013		2014			2015			2016			
		DEO 2012-2016	DEO 2012-2016	QPPO julho/2012	OE/2013	OER/2013	M€	%	DEO 2012-2016	QPPO julho/2012	OE/2013 OER/2013	DEO 2012-2016	QPPO julho/2012	OE/2013 OER/2013	DEO 2012-2016	QPPO julho/2012	OE/2013 OER/2013	
SOBERANIA	P001 - Órgãos de soberania	EGE	2 827	2 574	2 824	2 868	2 871	3	0,1									
	P002 - Governação e cultura	PCM	231	221	221	222	222	0	0,0									
	P005 - Representação externa	MNE	305	312	312	319	319	0	0,0									
	P008 - Justiça	MJ	670	646	646	679	721	42	6,2									
	Subtotal do agrupamento		4 033	3 753	4 003	4 087	4 133	45	1,1	3 676	3 676	3 676						
SEGURANÇA	P006 - Defesa	MDN	1 813	1 778	1 778	1 843	1 842	-1	-0,1									
	P007 - Segurança interna	MAI	1 668	1 725	1 725	1 827	1 827	0	0,0									
	Subtotal do agrupamento		3 480	3 503	3 503	3 669	3 669	-1	-0,0	3 497	3 497	3 497						
SOCIAL	P011 - Saúde	MS	7 779	7 546	7 546	7 841	7 913	72	0,9									
	P012 - Ensino Básico e Secund. e Adm. Escolar	MEC	5 234	5 077	5 077	5 232	5 475	243	4,6									
	P013 - Ciência e Ensino Superior	MEC	1 238	1 208	1 208	1 305	1 367	62	4,8									
	P014 - Solidariedade e segurança social	MSSS	7 008	6 683	6 683	8 871	9 367	496	5,6									
	Subtotal do agrupamento		21 259	20 514	20 514	23 249	24 122	873	3,8	20 139	20 139	20 139						
ECONÓMICA	P003 - Finanças e Administração Pública	MF	7 623	7 485	7 485	6 874	7 166	292	4,2									
	P004 - Gestão da dívida pública	MF	7 330	7 551	7 551	7 276	6 941	-335	-4,6									
	P009 - Economia e emprego	MEE	174	165	165	160	160	0	0,0									
	P010 - Agricultura e Ambiente	MAMAOT	425	407	407	422	422	0	0,0									
	Subtotal do agrupamento		15 552	15 608	15 608	14 732	14 689	-43	-0,3	16 379	16 379	16 379						
Total despesa efetiva da AC financiada por receitas gerais: M€			44 325	43 377	43 628	45 737	46 613	874	1,9	43 691	43 691	43 691	44 761	44 761	44 761	46 320	46 320	46 320
em % PIB			26,8	26,4	26,5	27,8	28	0,53	n.a.	26,4	26,4	26,4	26,7	26,7	26,7	27,1	27,1	27,1

Por memória:

PIB nominal (M€) 165 409 164 338 165 324 167 804 170 824

Fonte: Ministério das Finanças (DEO/2012-16, Lei n.º 28/2012, de 31 de julho, OE/2013 e OER/2013).

Listas de Abreviaturas Utilizadas

Abreviatura	Designação
AP	Administrações Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
IMI	Imposto Municipal Sobre Imóveis
MF	Ministério das Finanças
OE/2013	Orçamento do Estado para o ano 2013
OER/2013	1.ª Proposta de alteração ao Orçamento do Estado de 2013
p.p.	Pontos percentuais
PAEF	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro
PAEF-RAM	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PIB	Produto Interno Bruto
PPL	Proposta de Lei
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
RAM	Região Autónoma da Madeira
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
FSE	Fundo Social Europeu