ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Divisão de Apoio às Comissões
COFAP
Nº Único 412220
Entrada/Saída nº 187 Data 9/11/2011

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Exma. Senhora
Presidente da Assembleia da República

Of. n.º 187/ COFAP / 2011 09-11-2011

Assunto: Parecer sobre a Proposta de Lei nº 27/XII

Junto se envia a Vossa Excelência o parecer elaborado por esta Comissão Parlamentar sobre a **Proposta de Lei nº 27/XII** – "Aprova o Orçamento do Estado para 2012", cujas Partes I e III foram aprovadas em reunião de 09 de Novembro de 2011, com os votos favoráveis do PSD, PS e CDS-PP e contra do PCP e BE.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,

(Eduardo Cabrita)

Palácio de S. Bento - 1249-068 LISBOA
Telefone: 21 3919402/23 - Fax: 21 3936945
@: Comissao.5A-COFAPXII@ar.parlamento.pt

PARECER

Proposta de Lei n.º 27/XII/1ª

ORÇAMENTO DO ESTADO PARA O ANO DE 2012

Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Relator: Deputado Pedro de Jesus Marques (GPPS)

PARTE I - CONSIDERANDOS

I.1 - Considerandos prévios

Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (doravante abreviadamente designada por CRP), o Governo apresentou à Assembleia da República, a Proposta de Lei 27/XII/1ª que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2012.

No dia 17 de Outubro p.p., a referida Proposta de Lei foi admitida por Sua Ex.ª a Presidente da Assembleia da República, tendo sido, nos termos regimentais, remetida à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (doravante abreviadamente designada por COFAP) para elaboração de relatório e subsequente apreciação e votação do mesmo.

No sentido da apreciação na generalidade, a COFAP reuniu no dia 26 de Outubro com Sua Ex.ª o Ministro de Estado e das Finanças e, no dia 28 do mesmo mês, com Sua Ex.ª o Ministro da Solidariedade e da Segurança Social.

Para efeito de discussão na generalidade da Proposta de Lei do Orçamento de Estado, a Unidade Técnica de Apoio Orçamental elaborou uma análise técnica preliminar, que segue em anexo na Parte IV (Anexos) deste relatório.

O debate na generalidade, em sede plenária, da Proposta de Lei 27/XII/1ª, inicialmente, agendado para os dias 3 e 4 de Novembro, foi adiado para os dias 10 e 11 do mesmo mês, por deliberação em sede de conferência de líderes, em virtude da Proposta de Lei do Orçamento do Estado não estar acompanhada, do documento das Grande Opções nem da Proposta de Lei com o quadro plurianual de programação orçamental.

A presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do poder de iniciativa da lei, em conformidade com o disposto no artigo n.º 106.º, n.º 1 do artigo 167.º e alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Em 9 de Novembro, o Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de lei nº31/XII/1ª que aprova as Grandes Opções do Plano para 2012-2015 e a Proposta de Lei nº

32/XII, que "Aprova a estratégia e os procedimentos a adoptar no âmbito da lei de enquadramento orçamental, bem como a calendarização para a respectiva implementação até 2015", em observância do disposto nos artigos 105º da CRP e 12º-D da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental), respectivamente.

I.2 - Cenário macroeconómico do Orçamento do Estado para 2012

a) Contexto Internacional

Verificou-se uma forte recuperação da actividade económica mundial em 2010, a qual se estendeu à generalidade dos países, acompanhada por um maior dinamismo do sector industrial e de uma intensificação das trocas comerciais, evidenciada pelo aumento do comércio internacional em 12,8% em termos reais nesse ano (-10,7%, em 2009).

Contudo, no período mais recente tem-se vindo a assistir a uma revisão em baixa das perspectivas de crescimento do PIB mundial e do comércio internacional de bens e serviços para os anos de 2011 e 2012.

As perspectivas para os referidos anos apontam para uma desaceleração significativa do crescimento económico mundial, a qual deve ser particularmente acentuada nas principais economias avançadas (EUA, Japão e União Europeia), sendo esta tendência atenuada pelo forte crescimento dos países emergentes e em desenvolvimento e assente no elevado dinamismo dos países asiáticos (China e Índia), América Latina e Rússia.

Quadro I.1.1 Crescimento Económico Mundial

(taxa de crescimento real, em %)

	Estrutura 2010*	2010	2011P	2012P
	(%)			
Economia Mundial	100,0	5,1	4,0	4,0
Economias avançadas	52,1	3,1	1,6	1,9
das quais:				
EUA	19,5	3,0	1,5	1,8
Área do Euro, *da qual:*	14,6	1,8	1,6	1,1
Alemanha	4,0	3,6	2,7	1,3
França	2,9	1,4	1,7	1,4
Itália	2,4	1,3	0,6	0,3
Espanha	1,8	-0,1	0,8	1,1
Reino Unido	2,9	1,4	1,2	2,0
Japão	5,8	4,0	-0,5	2,3
Outras economias, *das quais:*				
China	13,6	10,4	9,5	9,0
India	5,5	10,1	7,8	7,5
Rússia	3,0	4,0	4,3	4,1
Brasil	2,9	7,5	3,8	3,6
Por memória				
UE-27	21,3**	1,8	1,7	1,4

Nota: (*) com base no PIB avaliado em paridade de poder de compra. (**) 2009; (P) Previsão
Fonte: FMI, *World Economic Outlook*, setembro de 2011.

Para a maioria das economias avançadas, a produção actual permanece abaixo do seu potencial, de acordo com estimativas do FMI, e a taxa de desemprego continua muito elevada, sem perspectivas de diminuição acentuada dado o fraco crescimento económico previsto.

Este crescimento lento é causado, por um lado, pelos desequilíbrios macroeconómicos acumulados no período anterior à corrente crise e que necessitam actualmente de ser corrigidos, e, por outro, pelas consequências inerentes à própria crise, nomeadamente o ainda fraco dinamismo do mercado imobiliário, nos EUA, a deterioração da situação das finanças públicas na maior parte dos países pertencentes ao grupo das economias avançadas e o contexto de crise e incerteza em importantes segmentos dos mercados de divida soberana e do sistema financeiro.

O nível de incerteza do enquadramento internacional tornou-se particularmente elevado no período mais recente, tendo contribuído para o aumento dos riscos negativos para o crescimento económico mundial.

Para esta situação tem contribuído, de acordo como Governo, no caso dos EUA, a persistência de elevados desequilíbrios macroeconómicos (défices público e externo e dívida pública); a fragilidade do mercado de habitação; a manutenção de um mercado de trabalho algo anémico e a adversidade das condições financeiras quanto à concessão do crédito.

Este conjunto de factores tem provocado um fraco crescimento da procura interna privada, a qual também se encontra influenciada pela necessidade das famílias continuarem a ajustar a sua situação financeira, recorrendo menos ao financiamento.

Já em relação à área do euro, de salientar a crise no mercado da dívida soberana, a fragilidade do sistema bancário e existência de sérios riscos de contágio. Esta situação tem-se traduzido na elevada volatilidade dos mercados financeiros e cambiais e numa diminuição abrupta dos índices bolsistas. Neste contexto, verifica-se uma diminuição generalizada do nível de confiança dos agentes económicos, especialmente dos consumidores e das empresas industriais.

É também de referir que grande parte dos países está a levar a cabo um grande esforço de consolidação orçamental, no sentido de garantir a sustentabilidade nas finanças públicas, mas que contribuirá, no curto prazo, para a desaceleração da procura interna, com potenciais consequências negativas sobre o comércio internacional. Por fim, a tendência de subida do preço das matérias-primas, nomeadamente do petróleo e dos produtos alimentares, constitui igualmente um factor de risco acrescido tendo em conta o seu impacto sobre a taxa de inflação e, consequentemente, sobre o rendimento disponível real das famílias.

A taxa de inflação deve aumentar, *associada à aceleração dos preços das matérias-primas, sobretudo do petróleo e de bens alimentares* na generalidade dos países, em 2011, para níveis elevados nos países emergentes e permanecendo mais moderada na maioria das economias avançadas.

Com efeito, o preço do petróleo Brent, após ter atingido os 80 USD/bbl (60,5 €/bbl) no ano de 2010, tem vindo a oscilar em torno de 112 USD/bbl (79 €/bbl) no conjunto dos 9 primeiros meses de 2011 (até ao dia 19), correspondendo a um aumento de 43% em termos homólogos.

Os preços das matérias-primas não energéticas também têm acelerado, tendo registado um crescimento médio de 29% em termos homólogos até Agosto de 2011 (26% no conjunto do ano

de 2010), impulsionados pela tendência ascendente dos preços dos bens alimentares, estes últimos com especial impacto na subida da taxa de inflação das economias emergentes.

Em 2011, a política monetária caracterizou-se por uma tendência expansionista na generalidade das economias avançadas, com as taxas de juro oficiais a situarem-se em níveis historicamente baixos.

No período mais recente a política monetária do BCE tem apresentado um carácter acomodatício, não devendo, por isso, voltar a registar-se uma subida das taxas de juro directoras pelo menos até ao final deste ano, refira-se que a taxa de referência baixou, há dias, em 25 p.b..

Já em relação às economias emergentes (caso da China), o elevado dinamismo registado ao longo de 2011, a par de um forte crescimento do crédito e subidas dos preços dos activos, levou as autoridades monetárias desses países a adoptarem uma política monetária mais restritiva, caracterizada por subidas das taxas de juro, aumento do coeficiente de reservas obrigatórias dos bancos e imposição de limites de crédito.

A nível do mercado monetário, a Euribor a 3 meses registou uma tendência de aumento a partir do 2.° trimestre de 2010 que se prolongou até Julho de 2011.

Contudo, a partir de Agosto deste ano, esta taxa tem vindo a diminuir ligeiramente, invertendo a tendência registada desde meados do ano transacto, tendo-se situado em 1,5% em Setembro, até ao dia 19 (0,8% no conjunto do ano de 2010).

Os empréstimos das Instituições Financeiras Monetárias ao sector privado da área do euro, após terem desacelerado significativamente em 2008 e 2009, recuperaram moderadamente em 2010 e nos sete primeiros meses de 2011.

Porém, dada a conjuntura macroeconómica anteriormente descrita, o aumento do custo de financiamento do sector bancário e as maiores exigências impostas a nível dos rácios de capital e de alavancagem, os bancos continuaram a aplicar critérios de maior exigência na concessão do crédito às famílias e às empresas da área do euro ao longo de 2010 e 2011.

b) Contexto Nacional

Portugal registou, no ano de 2010, um crescimento da actividade económica de 1,4%, em grande parte devido ao bom desempenho das exportações (crescimento de 8,8%) e ao reanimar do consumo privado (crescimento de 2,3%), entretanto, registou-se uma contracção económica, no primeiro semestre de 2011, de 0,6% em termos homólogos reais.

Para este resultado concorreu a quebra de todas as componentes da procura interna.

O esforço de contenção orçamental justificou o comportamento da despesa pública, enquanto a evolução do investimento e do consumo privado (em particular na componente de bens duradouros) foi influenciada pela dificuldade de acesso ao crédito, pelas próprias medidas de consolidação orçamental (designadamente o aumento de imposto e a quebra de vencimentos na função pública) e pelo elevado nível de incerteza dada a actual conjuntura macroeconómica nacional e internacional.

Por outro lado, a procura externa líquida registou um contributo positivo de 3,8 p.p. para o crescimento do PIB, reflectindo o dinamismo das exportações e a redução das importações, em resultado da diminuição do investimento e consumo final.

Quadro I.1.2. Despesa Nacional

(taxas de variação homóloga em volume, %)

	2009	2010	2009				2010				2011	
			I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
Taxa de crescimento homólogo real (%)												
PIB	**-2,5**	**1,4**	**-3,8**	**-3,0**	**-2,0**	**-1,1**	**1,7**	**1,4**	**1,3**	**1,1**	**-0,4**	**-0,9**
Procura interna	-2,9	0,7	-3,8	-3,8	-2,3	-1,7	1,3	2,1	-0,8	0,2	-3,1	-5,2
Consumo Privado	-1,1	2,3	-2,0	-1,6	-1,2	0,3	2,9	3,2	2,1	1,2	-2,2	-3,4
Consumo Público	3,7	1,3	4,3	3,4	4,1	2,9	0,5	4,4	-2,0	2,3	-3,1	-4,3
Investimento (FBCF)	-11,3	-4,9	-12,9	-11,9	-8,4	-11,9	-2,5	-5,4	-7,5	-4,0	-7,0	-10,3
Exportações	-11,6	8,8	-19,2	-15,3	-9,7	-1,2	9,2	9,6	8,5	7,8	8,4	8,4
Importações	-10,6	5,1	-15,9	-14,8	-8,6	-2,8	6,2	9,6	1,2	3,7	-0,9	-5,4
Contributos para o crescimento do PIB (pontos percentuais)												
Procura interna	-3,2	0,8	-4,2	-4,2	-2,5	-1,8	1,4	2,1	-0,8	0,2	-3,2	-5,5
Exportações Líquidas	0,7	0,6	0,3	1,2	0,5	0,8	0,3	-0,8	2,1	0,9	2,8	4,7

Fonte: INE, Contas trimestrais 2.º trimestre de 2011.

No 1.º semestre de 2011 a taxa de desemprego atingiu os 12,3% e o emprego total diminuiu 2,4%.

Importa, no entanto, referir que se verificou uma alteração metodológica por parte do INE nos inquéritos trimestrais ao emprego, estimando o INE que com a metodologia anterior a taxa de desemprego no 1.º trimestre seria de 11,4% e a redução no emprego seria de 1,3%.

A contenção na evolução das remunerações por trabalhador, conjugada com o aumento de 2,9% na produtividade, levou a que em 2010 se verificasse uma redução de 1,2% do custo do trabalho por unidade produzida. No primeiro trimestre de 2011, apesar do abrandamento verificado na produtividade, manteve-se a tendência de redução nas CTUPS, já que se manteve a desaceleração nas remunerações por trabalhador (tendo estas diminuído inclusive no 2.º trimestre de 2011, em termos homólogos).

No segundo trimestre de 2011, a produtividade do factor trabalho estagnou, resultando de uma contracção quase idêntica do produto e do emprego, o que não impediu a diminuição das CTUPS dado o comportamento das remunerações, anteriormente referido.

Para este desfasamento concorrem duas ordens de razão: em primeiro lugar, o ajustamento que tem sido efectuado nas remunerações nas administrações públicas (que influenciam o primeiro indicador), e, em segundo lugar, a subida do salário mínimo e o consequente efeito sobre os sectores abrangidos pelos acordos colectivos.
A evolução da inflação em Portugal, nos últimos anos, tem sido explicada, fundamentalmente, pela evolução dos preços do petróleo e de outras matérias-primas nos mercados internacionais, em detrimento do impacto dos fundamentais da economia. Assim se justifica o aumento do diferencial entre a inflação total e a inflação subjacente, excluindo os alimentos não processados e energia, que se verificou em 2009 e 2010.

Os transportes e a habitação, água e electricidade foram as categorias que mais contribuíram para o aumento da inflação, dada a influência do preço dos produtos energéticos sobre estas.

Adicionalmente há ainda que ter em conta o efeito do aumento em 1 p.p. de todas as taxas do IVA a partir de Julho de 2010 e um aumento adicional de 2 p.p. da taxa normal em Janeiro de 2011, com impacto na inflação total e subjacente.

Portugal tem apresentado um persistente défice da balança comercial. Após a recuperação das exportações verificada em 2006 e 2007, a crise económica e financeira internacional e a

consequente diminuição da procura internacional, levaram uma acentuada redução das exportações portuguesas e a um novo agravamento da balança corrente e das necessidades de financiamento da economia em 2008.

Nos anos seguintes, a balança corrente voltou a recuperar, devido à redução do défice da balança comercial, fruto do dinamismo das exportações e do abrandamento das importações, e contando, para o efeito com o contributo positivo do saldo da balança de serviços, sempre positivo e influenciado pelo comportamento da rubrica viagens e turismo. Nos dois primeiros trimestres de 2011 continuou a registar-se um elevado dinamismo das exportações de bens e serviços, em linha com o comportamento das exportações da área do euro.

A diversificação dos mercados de exportação teve um papel relevante no bom desempenho das exportações e, consequentemente, no aumento do seu peso no PIB, compensando a diminuição da procura externa que se tem verificado por parte dos principais parceiros comerciais de Portugal (Espanha, Alemanha, França, Reino Unido, Bélgica e Holanda).

Já a evolução das importações reais resulta, em grande parte, do impacto da quebra da actividade económica e, em particular, da procura interna em Portugal.

O grau de dependência energética de Portugal face ao exterior, e o consequente elevado défice da balança energética, tem contribuído para o agravamento das necessidades de financiamento da economia, sendo que estas se reduzem de forma significativa quando se exclui esta componente.

No quadro de crise no mercado de dívida soberana, as condições de financiamento do sector público e do sector bancário nos mercados internacionais deterioraram-se significativamente desde o início de2010. As medidas não convencionais de política monetária do BCE, com destaque para as operações de cedência de liquidez, permitiram assegurar o financiamento do sistema bancário português, substituindo em parte o financiamento de médio e longo prazo nos mercados internacionais de dívida por grosso. Em 2010 e em 2011, o enquadramento do sistema bancário foi particularmente adverso e implicou um ajustamento do balanço da maioria dos bancos, que incluiu reforços de capital, vendas de activos, e uma intensificação da captação de recursos de clientes.

Este enquadramento tem naturalmente repercussões sobre o volume de crédito concedido pelo sector bancário. Refira-se, a título de exemplo, o crédito destinado às empresas não financeiras em Portugal, que após ter mantido um crescimento de 2 dígitos em 2008, iniciou uma trajectória de descida em 2009, tendo atingido uma variação negativa de 0,4% em Julho de 2011. Para esta evolução contribuem não apenas as condições mais restritivas aplicadas pelos bancos na concessão de empréstimos, como também um efeito de procura por parte das empresas num contexto de clara desaceleração da actividade económica.

A grande volatilidade e incerteza nos mercados financeiros repercutiu-se igualmente no mercado accionista, tendo o índice PSI-20 registado desde finais de 2010 quebras significativas, à semelhança das registadas nos índices bolsistas internacionais.

c) Pressupostos

As perspectivas para os anos de 2011 e 2012 apontam para uma revisão em baixa face às previsões anteriormente divulgadas pelas Instituições Internacionais, que tem em conta o contexto e os riscos descritos na secção anterior.

Neste enquadramento, prevê-se para o próximo ano uma desaceleração da procura externa relevante para Portugal e uma diminuição das taxas de juro de curto prazo. Antecipa-se, igualmente, uma diminuição do preço do petróleo e uma apreciação do euro face ao dólar.

O quadro a seguir resume as hipóteses externas subjacentes ao cenário macroeconómico apresentadas pelo Governo na proposta de Orçamento do Estado para 2012:

	Fonte	2010	2011(p)	2012(p)
Crescimento da procura externa relevante (%)	MF	7,9	5,4	4,8
Preço do petróleo Brent (US$/bbl)	NYMEX	80,2	111,7	108,6
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %) (a)	BdP	0,8	1,3	1,0
Taxa de juro de longo prazo (média anual, %) (b)	PAEF	5,3	6,4	5,0
Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual)	BCE	1,33	1,40	1,39

Nota: (p) previsão. (a) Euribor a 3 meses; (b) Obrigações do Tesouro a 10 anos.

d) Perspectivas

O cenário macroeconómico aponta para uma quebra do PIB de 1,9% em 2011 e 2,8% em 2012, associada a uma forte redução da procura interna a qual é atenuada pelo contributo positivo esperado da procura externa líquida - o quadro seguinte apresenta as estimativas para 2011 e as previsões para 2012.

	2010	2011(p)	2012(p)
PIB e Componentes da Despesa *(em termos reais)*			
PIB	1,4	-1,9	-2,8
Consumo Privado	2,3	-3,5	-4,8
Consumo Público	1,3	-5,2	-6,2
Investimento (FBCF)	-4,9	-10,6	-9,5
Exportações de Bens e Serviços	8,8	6,7	4,8
Importações de Bens e Serviços	5,1	-4,5	-4,3
Evolução dos Preços			
Deflator do PIB	1,1	1,0	1,7
IPC	1,4	3,5	3,1
Evolução do Mercado de Trabalho			
Emprego	-1,5	-1,5	-1,0
Taxa de Desemprego (%)	10,8	12,5	13,4
Produtividade aparente do trabalho	2,9	-0,3	-1,8
Saldo das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)			
Necessidades líquidas de financiamento face ao exterior	-8,4	-6,7	-2,5
- Saldo da Balança Corrente	-9,7	-7,9	-3,9
da qual Saldo da Balança de Bens	-10,0	-8,4	-5,5
- Saldo da Balança de Capital	1,4	1,2	1,4

Nota: (p) previsão.

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Esta quebra mais acentuada do produto em 2012, face ao apresentado no Documento de Estratégia Orçamental resulta das medidas adicionais tomadas no âmbito do actual OE2012, as quais se traduzem, com maior reflexo, no consumo privado, na sequência da redução do rendimento disponível quer pela via do aumento dos impostos quer pela redução dos salários nominais na função pública e das pensões.

Adicionalmente, de acordo com o Governo, o cenário macroeconómico tem subjacente o efeito positivo esperado que o aumento das horas trabalhadas no sector privado exerce sobre as exportações e sobre o investimento e por essa via sobre o produto.

No que respeita ao consumo privado, e fruto de um ajustamento do padrão do consumo das famílias, com especial enfoque nos bens duradouros (cujo consumo aumentou significativamente em 2010), espera-se uma quebra já significativa em 2011, mas ainda mais acentuada em 2012.

Neste ano, a quebra esperada (-4,8%) é resultado quer do aumento esperado dos preços por via fiscal (aumento de impostos indirectos), quer por redução do rendimento disponível das famílias (efeito de procura).

Por sua vez, em face, das medidas de consolidação orçamental que têm vindo a ser adoptadas, prevê-se uma quebra do consumo público em 5,2% e 6,2% em 2011 e 2012, respectivamente.

As exportações de bens e serviços deverão apresentar, segundo o Governo, um comportamento favorável, apesar de desacelerarem face aos anos anteriores, fruto do abrandamento da procura externa relevante. O crescimento das exportações, associado à redução prevista das importações (em 4,5% e 4,3%, em 2011e 2012, respectivamente) deverá reflectir-se numa redução mais intensa do défice da balança comercial nos dois anos. Refira-se, no entanto, que a previsão agora apresentada beneficia igualmente do efeito da medida de aumento das horas trabalhadas pela via da redução dos custos salariais.

Para a formação bruta de capital fixo prevê-se uma quebra significativa, em resultado de condições mais exigentes do financiamento do sector privado e, também, às perspectivas menos optimistas dos empresários quanto à evolução da economia. Para esta contracção contribuirá, também, a diminuição do investimento público previsto para os dois anos. Contudo, apesar da redução esperada, estima-se que o investimento empresarial venha a ter uma menor quebra em resultado da medida atrás referida relativa às horas trabalhadas.

Adicionalmente, espera-se, ainda, que as necessidades de financiamento da economia se reduzam, beneficiando da redução do défice comercial que mais do que compensa o agravamento previsto do défice da balança de rendimentos primários.

A inflação em 2011 deverá aumentar para 3,5%, abrandando para 3,1% no próximo ano. Em 2012, parte do aumento da inflação está directamente relacionado com o efeito fiscal (alteração de alguns bens e serviços de taxas do IVA reduzidas para normais, ou de intermédias para normais). Naturalmente, o efeito mecânico desta medida seria substancialmente superior à actual taxa de inflação esperada. Contudo, quer o efeito contracção da procura, quer o efeito esperado sobre os custos salariais, atenuam o referido efeito provocado directamente pelo aumento dos impostos.

A taxa de desemprego deverá continuar a agravar-se no próximo ano em resultado do comportamento mais negativo do ciclo económico.

Com efeito, segundo o relatório da UTAO, verifica-se elevada incerteza no que respeita às projecções do Governo para a taxa de desemprego.

I.3 - Aspectos globais do Orçamento do Estado para 2012

Tendo como base as perspectivas orçamentais para 2011 e o actual enquadramento macrofinanceiro, a proposta do Governo do Orçamento do Estado para 2012 materializa um conjunto de medidas de consolidação orçamental com vista, de acordo com o governo, a garantir a sustentabilidade das contas públicas num contexto de grande exigência, o controlo da despesa em todas as áreas da Administração Pública, a monitorização rigorosa dos riscos orçamentais e o cumprimento dos limites definidos no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).

As medidas propostas incidem em grande parte sobre a despesa pública tendo inerentes cortes transversais a toda Administração Pública, incluindo institutos públicos, Administração Local e Regional e Sector Empresarial do Estado. O cumprimento da meta para o défice em 2012 torna também necessário proceder a um ajustamento pela via fiscal, tal como aliás já previsto no próprio programa.

O PAEF impõe um limite para o défice orçamental das Administrações Públicas, numa óptica de contabilidade nacional, de 7.645 milhões de euros em 2012 (equivalente a 4,5% do PIB), cujo cumprimento é condição necessária para garantir os desembolsos associados ao Programa e, portanto, para impedir a interrupção do financiamento da economia portuguesa.

Para atingir tal objectivo, a proposta de orçamento materializa um esforço de consolidação orçamental com medidas que totalizam um impacto esperado na ordem dos 6% do PIB quando comparado com um cenário da políticas invariantes, i.e., cerca 2.4 p.p. acima do previsto no PAEF.

A estratégia de consolidação orçamental incorpora, assim, medidas de contenção da despesa que vão além das incluídas no PAEF de forma a compensar, de forma permanente, as necessidades de financiamento que o Governo considera decorrer da execução orçamental de 2011 e da situação económica e financeira prevista para 2012.

I.3.1 – Receitas do Estado

I.3.1.1 – Receitas Fiscais

A previsão das receitas fiscais para 2012 ascende a 35.159 milhões de euros, valor que representa um acréscimo de 2,9% relativamente à estimativa de execução da receita fiscal para 2011 (incluindo a receita derivada da sobretaxa extraordinária).

Esta variação resulta de uma redução de 4,5% na receita dos impostos directos e de um aumento de 8,6% nos impostos indirectos, face a 2011.

Com efeito, a análise das elasticidades face ao PIB parece revelar alguma prudência na previsão da receita fiscal e contributiva antes das medidas discricionárias de aumento de tributação em 2012.

De acordo com o relatório da UTAO, expurgada das medidas de consolidação do lado da receita, a redução relativa da receita fiscal e contributiva é maior do que a redução relativa do PIB nominal, denotando, da parte do Governo, prudência na previsão da receita fiscal e contributiva antes de medidas relativamente ao cenário macroeconómico apresentado.

A redução prevista para 2012 de 2,8% da receita fiscal e contributiva antes de medidas traduz-se numa elasticidade dessa receita face ao PIB de 2,4.

Trata-se de um valor que se encontra bastante acima da elasticidade *ex-ante* (de longo prazo) estimada pela OCDE (1,08).

(milhões de euros)

Impostos	2011	2012	Variação 2012/2011	
	Estimativa	Orçamento	€ Milhões	%
Impostos Diretos	**14.831,3**	**14.163,7**	**-667,6**	**-4,5%**
Imposto sobre Rendimento Pessoas Singulares (IRS)	9.757,6	9.358,4	-399,2	-4,1%
Imposto sobre Rendimento Pessoas Coletivas (IRC)	5.020,8	4.755,3	-265,5	-5,3%
Outros	52,9	50,1	-2,8	-5,4%
Impostos Indiretos	**19.332,4**	**20.995,4**	**1663,0**	**8,6%**
Imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (ISPE)	2.321,2	2.276,1	-45,1	-1,9%
Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA)	13.108,0	14.761,6	1.653,6	12,6%
Imposto sobre Veículos (ISV)	692,2	743,8	51,6	7,5%
Imposto de consumo sobre o tabaco (IT)	1.345,7	1.386,1	40,4	3,0%
Imposto sobre álcool e bebidas alcoólicas (IABA)	175,0	190,9	15,9	9,1%
Imposto do Selo (IS)	1.478,9	1.400,0	-78,9	-5,3%
Imposto Único de Circulação (IUC)	165,3	178,0	12,7	7,7%
Outros	46,1	58,9	12,8	27,7%
Total Receita Fiscal	**34.163,7**	**35.159,1**	**995,4**	**2,9%**

Fonte: Ministério das Finanças.

Impostos Directos

Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)

Para 2012, prevê-se que a receita líquida ascenda a 9.358,4 milhões de euros, registando-se um decréscimo de 4,1% face à receita prevista para 2011. De notar que nestas estimativas está incluída uma receita não recorrente (sobretaxa extraordinária em IRS), que atinge €840 milhões em 2011 e €185 milhões em 2012. Se se excluírem estas verbas, a receita em IRS teria uma variação positiva de 2,9%.

Estes valores reflectem, por um lado, o impacto esperado das alterações legislativas propostas e do esforço acrescido no combate à fraude e evasão fiscal; e, por outro, a evolução do quadro macroeconómico, nomeadamente: (i) o abrandamento económico e a

evolução da inflação, (ii) a redução prevista em salários e pensões; e (iii) a variação prevista no emprego.

Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas - IRC

Estes valores reflectem os efeitos negativos do cenário macroeconómico, tendo em conta, no entanto, os efeitos que resultam das medidas legislativas propostas, que incluem, nomeadamente: (i) a eliminação das taxas reduzidas e a supressão e redução dos benefícios fiscais; (ii) o aumento das taxas da derrama estadual e (iii) o esforço acrescido no combate à fraude e evasão fiscal.

Impostos indirectos

Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos ISPE

Para 2012, prevê-se que a receita líquida atinja os 2.276,1 milhões de euros, registando-se uma diminuição de 1,9% face à estimativa prevista para o ano de 2011.

Esta estimativa teve por base: (i) uma previsão relativamente à evolução das quantidades de produtos petrolíferos a introduzir no consumo; (ii) a alteração das taxas do ISPE aplicáveis aos diferentes produtos que resulta desta proposta; e (iii) a tributação da electricidade a partir de Janeiro de 2012. Foram ainda consideradas as transferências referentes à Contribuição do Serviço Rodoviário e Fundo Florestal Permanente.

Imposto sobre o Valor Acrescentado - IVA

Para 2012, prevê-se que a receita líquida atinja os 14.761,6 milhões de euros, registando-se um aumento de 12,6% face à estimativa prevista para o ano de 2011. Esta estimativa incorpora os efeitos esperados do aumento do IVA na electricidade e gás natural (que entrou em vigor no início de Outubro de 2010), bem como os restantes reajustamentos efectuados nas tabelas deste imposto; e tem ainda em consideração os efeitos negativos inerentes ao cenário macroeconómico subjacente às projecções e o impacto restritivo resultante de algumas medidas orçamentais.

Imposto sobre o Tabaco - IT

Para 2012, prevê-se que a receita líquida atinja os 1.386,1 milhões de euros, registando-se um aumento de 3% face à estimativa para o ano de 2011. Este resultado tende a reflectir a evolução do mercado face ao cenário macroeconómico restritivo previsto e o aumento de receita fruto das medidas adicionais previstas, nomeadamente o reajustamento das taxas do imposto e o esforço acrescido no combate à fraude e evasão fiscais.

Imposto sobre Veículos - ISV

A previsão da receita do ISV tem em consideração os efeitos sobre a receita decorrentes da actualização dos parâmetros fiscais e da redução dos benefícios fiscais; e reflecte ainda a redução esperada na venda de veículos.

Imposto do Selo - IS

Para 2012, prevê-se que a receita líquida atinja os 1.400 milhões de euros, registando-se um decréscimo de 5,3% face à estimativa de execução orçamental para o ano de 2011. Este resultado tem por base, essencialmente, a diminuição das operações financeiras ligadas ao consumo privado previstas para o ano de 2012.

Imposto Único de Circulação - IUC

Para 2012, prevê-se que a receita líquida atinja os 178 milhões de euros, registando-se um aumento de 7,7% face à estimativa prevista para o ano de 2011. Este aumento resulta, nomeadamente, da actualização das taxas deste imposto, bem como do agravamento em 7,5% da tributação dos veículos de alta cilindrada, embarcações de recreio e aeronaves para uso particular.

Restantes Impostos Directos e Indirectos

Em relação aos outros impostos directos, estima-se que a receita atinja um valor de 50,1 milhões de euros, que resulta da cobrança destes outros impostos e leva ainda em consideração a receita resultante da regularização tributária de elementos patrimoniais colocados no exterior.

Por seu lado, a previsão dos restantes impostos indirectos para 2011 ascende a 58,9 milhões de euros, representando um incremento de 27,7% face à receita estimada na execução de 2011.

I.3.1.2 Receita não Fiscal

A estimativa da receita efectiva não fiscal para 2011 é de 7.943,8 M€, representando 19% da receita efectiva total cobrada pelo Estado.

A decomposição da receita não fiscal, mostra que 46% tem natureza corrente, 49% de receitas de capital, sendo os restantes 5% compostos pelos Recursos próprios comunitários, por Reposições não abatidas nos pagamentos e Saldo da gerência anterior.

Esta decomposição altera-se em 2012, com um aumento significativo do peso das receitas correntes não fiscais (para 84%) no total da receita, explicada principalmente pela quebra nas receitas de capital.

(milhões de euros)

Classificação económica	2010	2011	2012	2011/2010	2012/2011
	CGE	Estimativa	Orçamento	Variação (%)	Variação (%)
RECEITA EFECTIVA NÃO FISCAL	3 988,1	7 943,8	3 937,1	99,2	-50,4
Receitas correntes não fiscais:	2 895,3	3 640,4	3 321,1	25,7	-8,8
Comparticipações para a ADSE e outras	234,0	585,1	529,7	150,0	-9,5
Taxas, multas e outras penalidades	590,3	730,5	674,0	23,8	-7,7
Rendimentos da propriedade	473,5	333,0	457,9	-29,7	37,5
Transferências correntes	1 000,1	1 271,6	948,1	27,1	-25,4
Venda de bens e serviços correntes	416,3	424,6	407,2	2,0	-4,1
Outras receitas correntes	181,1	295,6	304,2	63,2	2,9
Receitas de capital:	358,2	3 901,3	210,2	989,1	-94,6
Venda de bens de investimento	169,5	740,5	96,5	336,9	-87,0
Transferências de capital	92,9	3 039,8	109,5	3 172,1	-96,4
Outras receitas de capital	95,8	121,0	4,2	26,3	-96,5
Recursos próprios comunitários	177,4	164,0	170,2	-7,6	3,8
Reposições não abatidas nos pagamentos	90,4	71,6	70,1	-20,8	-2,1
Saldo da gerência anterior	466,8	166,5	165,5	-64,3	-0,6
Por memória: Activos financeiros	*822,5*	*3 556,3*	*1 625,0*	*332,4*	*-54,3*

Fonte: Ministério das Finanças.

I.3.2 Despesa Fiscal

A despesa fiscal tem vindo a ser quantificada e caracterizada no Relatório do Orçamento do Estado de acordo com o Classificador dos Benefícios Fiscais, aprovado por deliberação do Conselho Superior de Estatística em 2007. Esta metodologia mantém-se nesta proposta de Orçamento.

Em termos globais, a despesa fiscal para 2012 é de 954,7 Milhões de Euros, representando um decréscimo de 19,4% relativamente à estimativa para 2011.

Esta redução é o reflexo das medidas tomadas em sede de OE 2011, bem como de medidas constantes desta proposta de orçamento com reflexo na cobrança em 2012.

(milhões de euros)

Código	Imposto	2009	2010	2011 (e)	2012 (p)	Variação (%) 2012/2011
Despesa Fiscal						
DF.1.A	IRS	350,0	380,0	364,3	220,5	-39,5
DF.1.B	IRC	298,8	292,4	462,9	438,0	-5,4
DF.2.E	IS	0,2	10,9	10,6	10,1	-4,5
DF.3.A	ISV	105,1	89,4	47,5	40,3	-15,2
DF.3.B	IVA	134,5	174,6	149,1	106,0	-28,9
DF.3.C	ISPE	259,7	278,2	148,1	137,6	-7,1
DF.3.D	IABA	0,5	0,9	0,9	1,0	11,1
DF.3.E	IT	1,1	1,2	1,2	1,2	0,0
Total da Despesa Fiscal		1.149,9	1.227,6	1.184,6	954,7	-19,4

Fonte: Ministério das Finanças.

I.3.3 - Despesas do Estado

I.3.3.1 - Classificação económica

O saldo global do subsector Estado estimado para 2011 é de -7,5 mil M€, tendo implícito uma melhoria de 6,8 mil M€ relativamente ao ano anterior.

Estima-se que, para a redução do peso do défice no PIB em 3,9 p.p., o aumento da receita efectiva contribua em 3,5 p.p. e a diminuição da despesa efectiva em 0,4 p.p..

Para 2012, o Governo prevê-se que o défice atinja - 7,6 mil M€, o que representará um agravamento na ordem dos 0,1 mil M€ e de 0,1 p.p. do PIB.

Este resultado é explicado pelo facto de a redução do peso da despesa efectiva em 1,3 p.p. do PIB não ser suficiente para compensar a variação da receita efectiva em -1,4 p.p..

Com efeito, o esforço de consolidação previsto ao nível da despesa pública estará essencialmente suportado na redução das despesas com pessoal (na sequência da redução/suspensão do pagamento de subsídios de férias e de Natal a parte dos trabalhadores em exercício de funções públicas) e das prestações sociais.

(milhões de euros)

DESIGNAÇÃO	2010	2011	2012	Taxa de variação (%)		2012	
				2011	2012	v.absoluta	em p.p. do total
Despesa Corrente	46.564,5	46.276,2	44.108,7	-0,6	-4,7	-2.167,5	-4,4
Despesas com Pessoal	11.283,3	10.485,3	8.766,5	-7,9	-16,4	-1.718,8	-3,5
Remunerações certas e permanentes	8.445,3	8.031,2	6.792,0	-4,9	-15,4	-1.239,2	-2,5
Abonos variáveis ou eventuais	531,9	484,0	417,2	-7,1	-15,6	-76,8	-0,2
Segurança Social	2.406,1	1.969,0	1.557,3	-18,9	-20,5	-402,7	-0,8
Aquisição Bens e Serviços	1.357,0	1.914,2	1.892,9	41,1	-1,1	-21,3	0,0
Juros e outros encargos	4.971,7	6.372,7	8.013,8	28,2	25,8	1.641,1	3,3
Transferências Correntes	27.740,7	26.229,7	24.259,2	-5,4	-7,5	-1.970,5	-4,0
Administrações Públicas	24.700,0	23.364,0	21.848,8	-5,4	-6,5	-1.515,1	-3,1
Administração Central	14.966,5	14.717,4	13.547,7	-1,7	-7,9	-1.169,7	-2,4
Administração Regional	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0
Administração Local	1.974,1	1.906,9	1.795,4	-3,4	-5,8	-110,5	-0,2
Segurança Social	7.759,5	6.739,6	6.504,8	-13,1	-3,5	-234,9	-0,5
Outros sectores	3.040,7	2.865,7	2.410,4	-5,8	-15,9	-455,4	-0,9
Subsídios	698,8	614,9	304,1	-12,0	-50,5	-310,8	-0,6
Outras Despesas Correntes	413,0	659,5	872,2	59,7	32,3	212,6	0,4
Despesa Corrente Primária	41.592,8	39.903,5	36.094,9	-4,1	-9,5	-3.808,6	-7,7
Despesa de Capital	3.991,6	3.331,3	2.586,7	-16,5	-22,5	-750,5	-1,5
Aquisição Bens de Capital	1.505,7	585,1	496,2	-61,1	-15,2	-88,9	-0,2
Transferências de Capital	2.469,3	2.729,0	2.074,7	10,5	-24,0	-654,3	-1,3
Administrações Públicas	2.191,2	1.767,6	1.978,8	-19,3	11,9	211,2	0,4
Administração Central	733,8	400,2	665,9	-45,5	66,4	265,7	0,5
Administração Regional	616,7	600,0	565,8	-2,7	-5,7	-34,2	-0,1
Administração Local	836,6	765,8	741,7	-8,5	-3,1	-24,1	0,0
Segurança Social	4,0	1,7	5,5	-57,8	227,6	3,8	0,0
Outros sectores	278,2	961,4	96,9	245,6	-90,0	-865,4	-1,7
Outras Despesas Capital	16,6	17,2	9,8	3,5	-42,7	-7,3	0,0
Despesa Efectiva	50.556,2	49.607,5	46.680,4	-1,9	-5,9	-2.918,1	-5,9
Activos Financeiros	2.188,1	22.783,8	17.827,1				
Passivos financeiros	113.927,1	116.000,0	122.250,0				
Transferência para o FFDP	2.230,6	1.870,0	1.600,0				
Despesa Total	168.902,2	190.261,3	188.366,6				

Fonte: Ministério das Finanças. (2010 CGE; 2011 estimativa; 2012 OE)

Nota: Valores consolidados de transferências no âmbito do subsector Estado.

I.3.3.2 - Classificação Funcional

A análise da despesa segundo a classificação funcional evidencia uma previsão, para 2012, de redução do conjunto das funções em percentagem do PIB em cerca de 1,7 p.p..

No entanto, é esperado o aumento do peso das "Outras Funções" em 1 p.p., justificado, sobretudo, pelo aumento acentuado da despesa com juros e outros encargos da dívida em

2012, bem como pelo facto de a dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças estar classificada na subfunção –Diversas não especificadas.

A diminuição do peso das "Funções sociais" em 1,6 p.p do PIB reflecte-se nas subfunções "Educação" e "Saúde", em resultado da redução das verbas afectas ao Ministério da Educação e Ciência e da transferência para o SNS.

De referir que o peso das "Funções económicas" deverá reduzir-se para 0,6% do PIB, explicado pelo efeito de base de 2011 associado aos encargos com a regularização de responsabilidades financeiras do Estado na área das concessões de infra-estruturas rodoviárias, classificadas na subfunção "Transportes e comunicações".

Prevê-se a diminuição do peso no PIB das "Funções gerais de soberania" em 0,5 p.p., influenciada, sobretudo, pelo comportamento da subfunção "Segurança e ordem pública" (-0,3 p.p.), reflectindo a diminuição da despesa orçamentada para 2012 nos ministérios da Justiça e da Administração Interna.

I.3.3.3 - Classificação Orgânica

O quadro seguinte mostra a distribuição da despesa por ministérios, das dotações orçamentadas para 2012.

(Milhões de euros)

MINISTÉRIOS	2011	2012	Taxa de variação (%)	Variação absoluta
Encargos Gerais do Estado	3.030,5	2.831,2	-6,6	-199
Presidência do Conselho de Ministros	355,8	267,1	-24,9	-89
Finanças	15.610,4	16.438,9	5,3	829
Negócios Estrangeiros	358,4	314,8	-12,2	-44
Defesa Nacional	2.175,7	2.050,4	-5,8	-125
Administração Interna	1.997,1	1.860,5	-6,8	-137
Justiça	1.589,2	1.180,4	-25,7	-409
Economia e Emprego	300,9	228,7	-24,0	-72
Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território	685,6	570,9	-16,7	-115
Saúde	8.386,3	7.628,9	-9,0	-757
Educação e Ciência	8.361,9	6.824,3	-18,4	-1.538
Solidariedade e Segurança Social	6.755,7	6.493,1	-3,9	-263
Despesa Efectiva	**49.607,5**	**46.689,4**	**-5,9**	**-2.918**
Activos Financeiros	22.783,8	17.827,1		
Passivos financeiros	115.000,0	122.250,0		
Transferência para o FRDP	1.870,0	1.600,0		
Despesa Total	**189.261,3**	**188.366,6**		

Nota: Valores consolidados de transferências no âmbito do subsector Estado.
Fonte: Ministério das Finanças. (2011 estimativa; 2012 OE).

I.3.4 - Receitas e despesas dos Fundos e Serviços Autónomos

No subsector dos Serviços e Fundos Autónomos estima-se que o saldo global em 2011 se situe em 678 M€ o que traduz, face a 2010, uma redução na ordem de 1.417 M€ equivalente 0,8 pp. do PIB.

A variação do saldo global é essencialmente justificada pelo decréscimo na receita efectiva em 5,8%, contribuindo a receita de capital com 5,4 pp., reflectindo o efeito de base de 2010 relativo à transmissão de responsabilidades respeitante a planos de pensões para a CGA no montante de 1.882 M€ em 2010 e 450 M€ em 2011.

Expurgada essa operação extraordinária, prevê-se um decréscimo na receita efectiva de 0,4%, decorrente do comportamento da receita corrente.

A despesa efectiva registará face a 2010 uma diminuição de 0,5% em resultado de factores de efeito contrário, diminuição da despesa corrente em 2,4% (-2,3 pp.) e crescimento da despesa de capital em 35,1% (1,8 pp.).

(milhões de euros)

Receita/Despesa	2010	2011 (E)	Variação Absoluta	Taxa de Variação (%)	Cont VH
Receita Efectiva	**26.526,2**	**24.986,3**	**-1.539,9**	**-5,8**	**-5,8**
Receita Corrente	23.115,4	22.997,9	-117,4	-0,5	-0,4
Receita de Capital	3.410,8	1.988,4	-1.422,4	-41,7	-5,4
Despesa Efectiva	**24.431,5**	**24.308,7**	**-122,8**	**-0,5**	**-0,5**
Despesa Corrente	23.173,6	22.609,3	-564,3	-2,4	-2,3
Despesa de Capital	1.257,9	1.699,4	441,5	35,1	1,8
Saldo Global	**2.094,7**	**677,6**	**-1.417,1**		
Saldo Global (Exclui Fundo Pensões da PT)	**212,6**	**227,6**	**15,0**		

Nota: Os dados não incluem o Fundo de Regularização da Dívida Pública na parte referente às operações de dívida pública.
A comparticipação financeira de incorporação Fundo de Pensões da PT na Caixa Geral de Aposentações é de 1 882,1 milhões de euros em 2010 e de 450 milhões de euros em 2011.
Fonte: Ministério das Finanças.

Na receita corrente a variação negativa é explicada em grande medida pela diminuição da transferência do OE para o SNS (menos 600 M€), decorrente do efeito de base da alteração em 2010 do modelo de financiamento dos subsistemas públicos, que passou a ser efectuado directamente pelo OE ao SNS, variação atenuada, em parte, pelo acréscimo da

comparticipação financeira do OE para a CGA (mais 411 M€) destinada ao financiamento de encargos com pensões.

No que respeita à receita de capital, conforme referido, verifica-se uma diminuição em resultado da incorporação do Fundo de Pensões da Portugal Telecom na CGA, e ainda, embora em menor grau, do efeito de base dos apoios à economia concedidos pelo IAPMEI e as verbas transferidas pelo Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação para a Parque Escolar em 2010.

Merece ainda referência, o crescimento na receita corrente proveniente de rendimentos de activos financeiros da CGA e da venda de bens e serviços correntes, particularmente pelo SNS.

Na despesa efectiva a variação deve-se essencialmente ao peso da redução da despesa corrente em - 2,4% face a 2010, com maior impacto em:

- Aquisição de bens e serviços (2,6 pp.), pelo menor nível de despesa efectuada pelo SNS com comparticipações de medicamentos, aquisição de produtos farmacêuticos e meios complementares de diagnóstico e terapêutica;

- Despesas com pessoal (menos 1,1 pp.), decorrente da aplicação da taxa de redução sobre as remunerações totais e o aumento do número de aposentações, salientando-se os casos do SNS e dos estabelecimentos do Ensino Superior.

Em sentido contrário, refere-se o acréscimo de encargos com pensões e abonos da responsabilidade da CGA motivado pelo aumento de novos pensionistas.

A despesa de capital apresenta um aumento de 35,1%, explicado pelo maior volume de verbas atribuídas pelo IFAP no âmbito do FEADER para financiamento das medidas do Programa de Desenvolvimento Rural e do Fundo Europeu das Pescas e pelo IAPMEI na concessão de incentivos não reembolsáveis a entidades não pertencentes às AP.

I.3.5 - Serviços e Fundos Autónomos excluindo Empresas públicas reclassificadas

Em 2012, o saldo global do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos deverá registar um défice de 281 M€ que representa menos 0,2% do PIB influenciado pela entrada das EPR no subsector. Excluindo essas entidades, o saldo estimado é de 908 M€ traduzindo uma melhoria de 230 M€ face ao período homólogo.

A melhoria do saldo global (excluindo EPR) é resultado da diferença de 1,2 pp. entre os ritmos de receita e despesa efectiva, explicado principalmente pela redução na receita das transferências provenientes do OE e na despesa da aquisição de bens e serviços correntes.

A receita efectiva regista um decréscimo de 8,2% face à estimativa para 2011, determinado particularmente pela receita corrente (- 7,1 pp.), com impacto sobretudo nas transferências do OE e nas contribuições da CGA.

A diminuição de 6,2% nas transferências correntes do OE (menos 1.559 M€) é explicada pelos seguintes factores:

- A introdução de medidas adicionais de contenção de despesa na área da saúde, previstas no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (MoU) com impacto nos estabelecimentos do SNS e do efeito de base das verbas atribuídas em 2011 ao IGFIJ necessárias à cobertura de necessidades de financiamento do Ministério da Justiça;

- A aplicação da medida de redução dos subsídios de férias e de Natal dos pensionistas, com impacto na comparticipação financeira do OE para CGA.

E ainda, a quebra da receita da CGA proveniente de contribuições e quotizações, decorrente da medida acima mencionada aplicada aos subsídios de férias e de Natal dos funcionários da Administração Pública e, também, da redução do número de subscritores, uma vez que se trata de um sistema fechado.

A diminuição da receita de capital (-1,1 pp.) esta associada à operação de cessão de créditos à Caixa Leasing e Factoring referente à contribuição da PT efectuada pela CGA em 2011 e à diminuição da transferência do OE para a FCT destinada a projectos de investimento.

Refere-se ainda, em relação à receita corrente o crescimento de transferências da segurança social atribuídas ao IEFP e o incremento dos rendimentos de propriedade arrecadados pelo FRDP resultante da carteira de títulos.

A despesa efectiva evidencia um decréscimo, face à estimativa de 2011, de 9,4%, traduzindo a variação negativa registada, quer pela despesa corrente, quer pela capital, com um contributo de 7,4 p.p. e 2 p.p., respectivamente.

O comportamento da despesa corrente é justificado, em grande medida, pela diminuição nas transferências para fora das AP, aquisição de bens e serviços, despesas com pessoal e transferências de verbas para o subsector dos serviços integrados, sendo de salientar:

- O decréscimo de encargos com pensões suportados pela CGA resultante do corte que incide sobre os subsídios de férias e de Natal dos pensionistas bem como o efeito dessa medida nas despesas com o pessoal;

- A aplicação de medidas de contenção orçamental subjacentes ao MoU para a área da saúde, destacando-se a redução de encargos com contratos-programa celebrados com os Hospitais EPE, comparticipação de medicamentos, Sistema Integrado de Gestão de Inscritos para Cirurgia e transporte de doentes bem como a utilização dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde;

- A redução das verbas transferidas pelo IGFIJ para os serviços integrados do Ministério da Justiça, na sequência da prevista reestruturação orgânica do ministério.

A redução da despesa de capital em 28,3% advém maioritariamente da quebra prevista nas transferências para entidades fora do perímetro das AP e para a administração local, devendo-se aos seguintes factores:

- Efeito de base de pagamentos efectuados em 2011 pelo IAPMEI relativos a incentivos a empresas no âmbito do Sistema de Incentivos a Projectos de Modernização do Comércio, à liquidação de overbookings do QCA III e de outros projectos de investimento suportados pelo Fundo de Desenvolvimento Empresarial;

- Menor volume de transferências atribuídas pelo IFAP no âmbito das acções co-financiadas previstas no Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER E REDE RURAL NACIONAL);

- Reclassificação das verbas transferidas pelo ITP a entidades públicas e regiões de turismo de capital para correntes as quais se inserem no âmbito do apoio anual a eventos e actividades de promoção e animação bem como ao desenvolvimento regional.

I.3.6 - Empresas públicas reclassificadas

Em 2012 foram integradas no subsector dos SFA 52 entidades públicas, em cumprimento do determinado na Lei de Enquadramento Orçamental.

No sentido de manter a comparabilidade do universo dos serviços e fundos autónomos em 2012 face a 2011, estas entidades foram excluídas da análise do ponto anterior, na medida em que apenas têm expressão orçamental, na óptica da contabilidade pública, em 2012.

O saldo global das EPR deverá ascender em 2012 a -1.189 M€, devido essencialmente ao peso significativo dos encargos financeiros, subjacentes à contracção de empréstimos para financiamento da actividade.

A receita efectiva deverá situar-se em 3.519 M€, destacando-se o peso das seguintes componentes e EPR:

- Transferências Correntes, relativas às verbas provenientes da União Europeia para a Parque Escolar , E.P.E no âmbito do Programa Operacional Valorização do Território do QREN para requalificação e modernização das escolas e as transferências do Estado para as instituições de ensino superior pública de natureza fundacional;

- Venda de Bens e Serviços Correntes, em particular a RTP, S.A. e o Metropolitano de Lisboa, S.A., neste último respeita à previsão da receita tarifária;

- Impostos Indirectos que traduz a cobrança do imposto sobre produtos petrolíferos da Estradas de Portugal, S.A. e os resultados de apostas múltiplas da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa;

- Taxas, Multas e Outras Penalidades, reflectem a receita de portagens da Estradas de Portugal, S.A. e das propinas relativas às fundações do ensino superior.

A despesa efectiva ascenderá a 4.708 M€, sobressaindo o volume da despesa corrente nos agregados a seguir indicados:

- Aquisição de Bens de Investimento, influenciada sobretudo pelas concessões da Estradas de Portugal S.A no âmbito das obras previstas no Plano Rodoviário Nacional (PRN) e pela Parque Escolar, E.P.E. ao abrigo do Programa de Modernização das escolas;

- Juros e Outros Encargos, respeitante ao reembolso de juros sobre os empréstimos realizados através do Estado particularmente pelas EPR pertencentes ao sector dos transportes ferroviários. Destaca-se ainda os encargos financeiros da PARVALOREM, S.A. e PARUPS, S.A. decorrentes de empréstimos.

- Aquisição de Bens e Serviços, evidencia-se as despesas inscritas pela RTP, os encargos com a conservação de estradas e pontes e protocolos com autarquias da Estradas de Portugal, S.A. bem como as respeitantes ao Metro do Porto, S.A. no âmbito do contrato de operação do sistema de metro ligeiro das áreas metropolitanas.

(milhões de euros)

Designação	2010 (CGE)	2011 (E)	2012			2011/2010		2012/2011	
	SFA		SFA	EPR	TOTAL	SFA	SFA	EPR	TOTAL
RECEITAS CORRENTES	33.115,4	32.997,3	31.223,9	2.707,3	33.931,9	-0,5	-7,7	-87,9	4,1
Impostos directos	20,5	20,8	19,7	0,0	19,7	1,7	-5,3	-100,0	-5,3
Impostos indirectos	348,1	361,1	357,5	720,0	1.077,5	3,5	-0,2	99,0	162,7
Contribuições p/ Seg. Social, CGA e ADSE	4.180,8	3.996,4	3.454,3	0,0	3.454,3	-4,7	-13,3	-100,0	-13,3
Outras receitas correntes	18.566,0	18.609,0	17.391,4	2.673,3	19.380,3	0,2	-6,5	-88,0	4,1
(das quais: transf. de outros subsectores)	15.609,5	15.586,1	14.260,4	415,7	14.676,1	-1,4	-8,5	-97,3	-5,8
RECEITAS DE CAPITAL	3.410,6	1.988,9	1.720,0	735,3	2.455,4	-41,7	-13,5	-63,0	23,5
(das quais: transferências de outros subsectores)	741,5	421,8	332,7	394,7	727,4	-43,1	-21,1	-6,4	72,5
RECEITA EFECTIVA	36.526,0	34.986,0	32.943,9	3.518,6	36.386,9	-5,8	-8,2	-85,9	5,5
Activos Financeiros	605,8	2.764,1	3.364,4	302,3	3.666,7	356,3	21,7	-89,1	32,7
Passivos Financeiros	108,1	400,0	548,5	2.735,8	3.284,3	270,0	37,1	584,0	721,1
Saldo de Gerência Anterior	3.809,9	2.840,8	324,3	0,0	324,3	-25,4	-88,6	-100,0	-88,6
RECEITA TOTAL	41.049,8	40.991,2	37.181,1	6.556,8	43.643,2	-0,2	-9,3	-79,6	6,5

DESPESAS CORRENTES	29.177,6	27.809,3	20.916,5	2.913,0	23.650,1	-4,7	-7,9	-87,1	-4,9
Consumo público	12.206,5	11.368,7	10.643,0	1.237,0	12.255,6	-6,9	-6,3	-84,7	8,2
do qual: Pessoal	3.697,2	2.832,2	2.582,1	681,1	3.263,2	-8,6	-8,8	-76,0	15,2
Bens Serviços e Outras Despesas Correntes	9.108,3	8.528,5	8.060,9	1.055,9	9.032,4	-6,4	-5,5	-87,6	5,9
Subsídios	586,2	567,8	619,5	29,8	649,3	-3,0	9,1	-94,7	14,4
Juros da dívida	13,9	33,8	19,0	1.128,0	1.147,0	141,2	-43,4	3.263,9	3.320,5
Transferências Correntes	16.369,0	16.647,3	9.535,0	23,2	9.558,2	2,7	-10,4	-99,8	-10,2
(das quais: transf. para outros subsectores)	802,7	871,5	706,5	0,0	706,5	8,6	-18,9	-100,0	-18,9
DESPESAS DE CAPITAL	1.257,9	1.699,4	1.219,5	1.789,4	2.997,8	35,1	-28,2	5,3	76,4
Investimentos	322,5	458,7	451,0	1.789,4	2.240,4	42,2	-1,7	290,1	388,4
Transferências de Capital	663,5	1.222,0	738,1	0,0	738,1	41,6	-39,6	-100,0	-39,6
(das quais: transf. para outros subsectores)	130,3	115,7	69,8	0,0	69,8	-11,2	-39,7	-100,0	-39,7
Outras despesas de capital	71,9	18,3	29,5	0,0	19,3	-74,5	60,9	-100,0	5,2
DESPESA EFECTIVA	24.431,5	24.308,7	22.035,0	4.707,5	26.647,9	-0,5	-9,4	-80,8	9,6
Activos Financeiros	2.691,9	4.285,1	4.364,7	3,2	4.367,9	48,2	1,9	-99,9	1,9
Passivos Financeiros	88,3	312,6	414,3	1.799,7	2.204,0	254,0	32,5	472,5	605,0
DESPESA TOTAL	27.411,7	28.906,4	26.814,0	6.500,4	33.219,8	5,5	-7,2	-77,5	14,9

SALDO CORRENTE	-58,3	388,0	406,4	-124,7	281,7
SALDO DE CAPITAL	2.152,9	289,0	501,5	-1.054,2	-552,7
SALDO GLOBAL	2.094,7	-577,6	907,9	-1.178,9	-271,0
(em percentagem do PIB)	1,2%	-0,4%	0,5%	-0,7%	-0,2%
SALDO PRIMÁRIO	2.108,6	-711,2	926,8	-50,9	875,9
(em percentagem do PIB)	1,2%	-0,4%	0,5%	0,0%	0,5%
ACTIVOS FINANCEIROS LÍQUIDOS DE REEMBOLSOS	2.286,1	1.521,0	1.000,3	-299,1	701,2
SALDO GLOBAL INCLUINDO ACTIVOS FINANCEIROS	-191,5	-943,9	-92,5	-889,7	-982,2
(em percentagem do PIB)	-0,1%	-0,5%	-0,1%	-0,6%	-0,6%

Nota: Os dados incluem o Fundo de Regularização da Dívida Pública, excluindo o montante afeto à operação da dívida pública.
Fonte: Ministério das Finanças.

I.3.7 - Administração Regional e Local

A Administração Local e Regional deverá registar, em 2011, um saldo deficitário de 144 milhões de euros. Para 2012, e em linha com o objectivo de melhoria gradual da posição orçamental das administrações públicas, prevê-se um saldo global positivo de 633 milhões de euros. O alcance deste valor pressupõe a concretização plena das medidas acordadas no âmbito do PAEF bem como das medidas adicionais de ajustamento orçamental contempladas no presente orçamento. A revisão da lei das finanças locais e da lei das finanças regionais de

modo a adaptá-las integralmente aos princípios e regras da nova Lei do Enquadramento Orçamental irá reforçar a disciplina orçamental neste subsector das administrações públicas.

I.3.7.1 - Administração Local

Em 2011 e 2012 a Administração Local deverá registar uma melhoria do saldo global em relação ao verificado no ano de 2010.

A evolução positiva em 2011 é explicada pela diminuição da despesa, que mais do que compensa a diminuição prevista para a receita. Para o conjunto do ano estima-se uma diminuição da receita em 1,2%, em resultado, essencialmente, da diminuição das transferências do Orçamento do Estado para as Autarquias Locais, em 8,8%, bem como da redução de outras receitas (designadamente de venda de bens de investimento), na ordem dos 18,6%, sendo que estas mais que compensam o aumento de 9,9% da receita fiscal municipal.

Quanto às restantes componentes da receita, destaca-se o incremento das verbas arrecadadas através das transferências das outras administrações públicas, bem como dos montantes recebidos da União Europeia.

A despesa total deverá registar, em 2011, uma diminuição em cerca de 1,4% para a qual deverá contribuir principalmente a redução das despesas com pessoal, em 4,9%. Também as despesas de capital sofrerão um ligeiro decréscimo (0,4%), em relação ao ano de 2010, devido à quebra que se tem vindo a registar no investimento.

	Milhões de Euros			% do PIB			Taxa de Variação (%)	
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2011	2012
Receita Total	7.730	7.639	7.550	4,5	4,4	4,5	-1,2	-1,2
Receita Fiscal Municipal	2.345	2.576	2.619	1,4	1,5	1,5	9,9	1,7
da qual: Receita de IRS	391	377	391	0,2	0,2	0,2	-3,7	4,0
Transferências	3.499	3.529	3.396	2,0	2,1	2,0	0,8	-3,8
OE - Lei Finanças Locais	2.444	2.227	2.089	1,4	1,3	1,2	-8,8	-6,2
Outras Transf. das Adm. Públicas	442	595	635	0,3	0,3	0,4	34,5	6,6
Resto do Mundo	487	559	547	0,3	0,3	0,3	14,8	-2,3
Outra Receita	1.885	1.534	1.535	1,1	0,9	0,9	-18,6	0,1
Despesa Total	7.651	7.545	7.159	4,4	4,4	4,2	-1,4	-5,1
Despesa Corrente	5.320	5.224	4.915	3,1	3,0	2,9	-1,8	-5,9
Despesas com Pessoal	2.665	2.535	2.245	1,5	1,5	1,3	-4,9	-11,4
Outra Despesa Corrente	2.655	2.689	2.670	1,5	1,6	1,6	1,3	-0,7
Despesa de Capital	2.330	2.321	2.245	1,3	1,3	1,3	-0,4	-3,3
Saldo global	79	94	391	0,0	0,1	0,2		
Saldo Primário	185	221	517	0,1	0,1	0,3		

Fonte: Ministério das Finanças.

Para 2012, o Governo, e em linha com o objectivo de melhoria gradual da posição orçamental das administrações públicas, prevê-se um saldo global para a administração local de 391 milhões de euros (0,2% do PIB). Em termos globais, o saldo previsto para 2012 tem subjacente uma redução da despesa em 5,1%, face ao ano anterior, e da receita, em 1,2%.

A diminuição da receita reflecte essencialmente o decréscimo das transferências provenientes do Orçamento do Estado e da União Europeia, em 6,2% e 2,3% face a 2011, respectivamente, que mais que compensa o aumento previsto das outras transferências das Administrações Públicas bem como o aumento previsto no IMI, derivado da eliminação das isenções, o que se traduz num aumento esperado da receita deste imposto em 2,5%.

No âmbito das medidas acordadas no PAEF, a administração local procederá à implementação de um programa de racionalização visando reduzir custos através, nomeadamente, da diminuição do número de trabalhadores e de cargos dirigentes, além da eliminação dos subsídios de Férias e de Natal dos funcionários das administrações públicas com vencimentos superiores a mil euros, que representa uma redução de 11,4%, face a 2011.

I.3.7.2 - Administração Regional

O saldo global da Administração Regional deverá registar uma deterioração em relação ao verificado em 2010 situando-se, em 2011, em -238 milhões de euros.

Do lado da receita, prevê-se uma diminuição de 1,2%, derivada essencialmente da diminuição das transferências do Orçamento do Estado, que mais que compensa o aumento previsto nas transferências provenientes de outras Administrações Públicas.

Do lado da despesa, estima-se um aumento na ordem dos 3,5%, face ao ano anterior. Esta situação deve-se, essencialmente, ao aumento da despesa com aquisição de bens e serviços na Região Autónoma da Madeira.

	Milhões de Euros			% do PIB			Taxa de Variação (%)	
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2011	2012
Receita Total	2.145	2.119	2.090	1,2	1,2	1,2	-1,2	-1,4
Receita Fiscal e de Contribuições	1.168	1.172	1.172	0,7	0,7	0,7	0,3	0,0
Transferências	852	840	811	0,5	0,5	0,5	-1,4	-3,4
OE - Lei Finanças Regionais	617	600	566	0,4	0,4	0,3	-2,7	-5,7
Outras Transf. das Adm. Públicas	32	26	32	0,0	0,0	0,0	-17,2	20,7
Resto do Mundo	180	212	212	0,1	0,1	0,1	17,6	0,0
Outra Receita	125	107	107	0,1	0,1	0,1	-14,7	0,0
Despesa Total	2.276	2.357	1.848	1,3	1,4	1,1	3,5	-21,6
Despesa Corrente	1.866	1.920	1.471	1,1	1,1	0,9	2,9	-23,4
Despesa com Pessoal e Bens e Serviços	1.174	1.223	995	0,7	0,7	0,6	4,1	-18,6
Outra Despesa Corrente	691	697	476	0,4	0,4	0,3	0,8	-31,7
Despesa de Capital	411	437	377	0,2	0,3	0,2	6,5	-13,8
Saldo global	-131	-239	242	-0,1	-0,1	0,1		
Saldo Primário	-80	-163	317	0,0	-0,1	0,2		

Fonte: Ministério das Finanças.

No âmbito do princípio da solidariedade, as regiões autónomas deverão ter um ajustamento que se deverá traduzir num saldo global positivo, na ordem dos 242 milhões de euros (0,1% do PIB).

Em 2012, as transferências do Orçamento do Estado, ao abrigo da Lei das Finanças Regionais, deverão totalizar 566 milhões de euros, menos 5,7% face a 2011, que mais que compensa o aumento previsto das transferências provenientes das outras Administrações Públicas, o que contribui para a quebra prevista de 1,4% na receita efectiva.

I.3.8 - Segurança Social

O Orçamento da Segurança Social para o ano de 2012, à semelhança do verificado em 2011, continuará a ser profundamente influenciado por um conjunto de condicionantes, nomeadamente de ordem externa, de onde se destacam o processo da crise da dívida

soberana e os ajustamentos decorrentes dos compromissos internacionais firmados pelo Estado Português no âmbito do programa de assistência externa.

Importa, ainda, referir a necessidade, identificada pelo Governo, de garantir um orçamento de rigor que permita a assunção de um conjunto de políticas sociais consubstanciadas no Programa de Emergência Social (PES).

Fruto da conjuntura desfavorável e do seu impacto na situação financeira do Sistema Previdencial - Repartição, não se prevê concretizar, em 2012, a transferência de quotizações dos trabalhadores para reforço do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, conforme o disposto no n.º 3 do Artigo 91.º da Lei de Bases da Segurança Social.

Apesar da actual conjuntura desfavorável, influenciada, em particular, pela retracção da actividade económica, a situação orçamental do Sistema da Segurança Social mantém-se positiva, prevendo-se, para o período de 2011 a 2012, um saldo positivo:

- 552,35 milhões de euros em 2011, e
- cerca de 419,96 milhões de euros em 2012.

O orçamento para 2012 incorpora ainda o impacto de um conjunto de medidas, previstas no Memorando de Entendimento do Estado Português com a UE e o FMI (MoU) e coerentes com as metas definidas no Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015, nomeadamente:

- A suspensão da regra de indexação das pensões, excluindo a actualização das pensões mais baixas;
- A racionalização da despesa com prestações sociais por via do reforço da aplicação da condição de recursos; e
- As alterações ao regime jurídico das prestações de desemprego. Designadamente, na matéria do subsídio de desemprego prevê-se a repristinação da Lei n.º 5/2010, de 5 de maio, que majorará o subsídio de desemprego para casais ou unidades monoparentais desempregados e com filhos a cargo.

	CSS 2010 (1)	Previsão Exec. 2011 (2)	CSS 2012 (3)	Prev.Exec.2011 / CSS 2010 (2)/(1)	CSS2012 / Prev.Exec. 2011 (3)/(2)
1. RECEITAS CORRENTES	23.829,36	23.885,71	23.774,19	0,2%	-0,5%
Contribuições	13.483,33	13.854,12	13.774,58	2,8%	-0,6%
Adicional ao IVA	697,75	715,19	718,77	2,5%	0,5%
Transferências do OE-LBSS	7.496,72	6.603,47	6.255,48	-11,9%	-5,3%
Transferências do OE-AFP/CPN	228,19	117,80	201,75	-48,4%	71,3%
Transferências do OE-outras entidades	155,81	200,40	192,14	28,6%	-4,1%
Transferências do FSE	910,25	1.345,34	1.371,14	47,8%	1,9%
Outras Receitas	855,33	1.049,38	1.030,33	22,7%	-1,8%
Receita Fiscal Consignada: ASECE e PES			230,00		
2. RECEITAS DE CAPITAL	28,02	19,37	26,30	-30,9%	35,8%
Transferências do OE	3,95	5,33	6,24	34,8%	17,2%
Outras	24,07	14,05	20,06	-41,6%	42,8%
3. TOTAL DA RECEITA (1+2)	23.857,40	23.905,08	23.800,49	0,2%	-0,4%
4. DESPESAS CORRENTES	23.136,16	23.307,59	23.346,49	0,7%	0,2%
Pensões	14.011,91	14.425,18	14.413,36	2,9%	-0,1%
Sobrevivência	2.027,68	1.954,45	1.871,63	-3,6%	-4,2%
Invalidez	1.407,72	1.397,84	1.351,81	-0,7%	-3,3%
Velhice	10.547,33	11.042,91	11.160,14	4,7%	1,1%
Benefícios Antigos Combatentes	29,19	29,98	29,98		
Subsídio de desemprego, apoio ao emprego, lay-off...	2.221,14	2.067,35	2.046,36	-6,9%	-1,0%
Subsídio de doença	446,93	455,64	426,53	1,9%	-6,4%
Abono de família	968,20	659,48	655,59	-31,9%	-0,6%
Rendimento social de inserção	519,91	421,86	370,00	-18,9%	-12,3%
Outras Prestações	808,24	840,05	776,92	3,9%	-7,5%
CSI	265,22	272,20	274,50	2,6%	0,8%
Acção Social	1.611,41	1.592,60	1.846,46	-1,2%	15,9%
Administração	375,67	365,46	339,39	-2,7%	-7,1%
Outras	700,89	613,73	585,03	-12,4%	-4,7%
das quais: Transferências Correntes	698,93	610,73	582,53	-12,6%	-4,6%
Acções de Formação Profissional	1.205,63	1.594,00	1.612,36	32,2%	1,2%
das quais: com suporte no FSE	982,42	1.367,85	1.382,25	39,2%	1,1%
5. DESPESAS DE CAPITAL	33,10	45,14	34,04	36,4%	-24,6%
PIDDAC	3,18	5,33	6,24	67,3%	17,2%
Outras	29,91	39,81	27,79	33,1%	-30,2%
6. TOTAL DA DESPESA (4+5)	23.168,26	23.352,73	23.380,53	0,8%	0,1%
7. Activos Financeiros líquidos de reembolsos	-723,62	-404,09	-786,31	-35,9%	69,4%
8. SALDO GLOBAL (3-6)	689,15	552,35	419,96	-19,9%	-24,0%

Fonte: Ministério das Finanças.

Receita

No âmbito das contribuições, a receita estimada para 2012 prevê-se que atinja o montante de 13.774,58 milhões de euros, com uma variação implícita de -0,6%. Esta variação reflecte, para além do agravamento do cenário económico, a redução das contribuições devidas pelas Entidades Públicas, na sequência da redução/suspensão dos subsídios de férias e Natal aos Funcionários Públicos. As contribuições, que representarão cerca de 57,9% dos recursos orçamentados para o ano de 2012, em conjunto com as transferências provenientes do Orçamento do Estado e de outros Ministérios, atingirão cerca de 85,8% do total da receita efectiva do sistema.

O esforço do Orçamento do Estado, através das transferências correntes para a Segurança Social e receitas fiscais consignadas assume um montante de 7.598,14 milhões de euros, o que corresponde a uma variação de -0,5%. Desta receita 6.457,23 milhões de euros visam o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social e o financiamento da CPN, 200 milhões de euros destinam-se ao financiamento do Programa de Emergência Social e 30 milhões de euros visam garantir o Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia.

As outras receitas correntes deverão situar-se em 1.030,33 milhões de euros, a que corresponde uma variação de -1,8%. Estas receitas incluem a rubrica de rendimentos que se estima que atinja os 484,44 milhões de euros.

As transferências correntes do exterior ascenderão a cerca de 1.371,14 milhões de euros, destinando-se essa receita a co-financiar acções de formação profissional, no âmbito do Fundo Social Europeu.

Despesa

A despesa total prevista para o ano de 2012 deverá atingir os 23.380,53 milhões de euros, o que representará um crescimento de 0,1%, face à previsão de execução para 2011. Importa salientar que o crescimento da despesa corrente total se encontra fortemente condicionado pela aplicação da redução/suspensão do 13.° e 14.° mês às pensões.

Prestações Sociais

Em 2012, no cômputo global, a estimativa das despesas com pensões e com os respectivos complementos é de 14.413,36 milhões de euros, representando uma variação de -0,1% relativamente à previsão de execução para 2011.

A despesa com pensões representará 61,6% do total da despesa prevista para 2012, sendo que merecem destaque os seguintes aspectos:

- À variação da despesa com pensões, previsto para 2012, está implícito um congelamento das pensões com a excepção das pensões mínimas, sociais e rurais, as quais serão actualizadas à taxa de inflação;

- A aplicação da redução/suspensão anunciada para o 13° e 14° mês no pagamento de pensões permitirá uma poupança de 453 Milhões de Euros;

- No total do agregado de pensões, as pensões de velhice destacam-se com um peso de 77,4%, as pensões de sobrevivência e invalidez representarão, em 2012, respectivamente, 12,7% e 9,3% da despesa total com pensões, mantendo-se praticamente a proporção prevista em 2011.

No que concerne às prestações de desemprego e de apoio ao emprego, prevê-se uma despesa de 2.046,36 milhões de euros, em 2012, o que evidencia um decréscimo de -1,0% relativamente à previsão de execução para 2011, designadamente:

- A evolução das despesas associadas às prestações de desemprego decorre em grande medida, da maturação do conjunto de alterações às regras de atribuição das prestações e suspensão de regimes temporários de reforço desta tipologia de apoios, efectuadas ao longo de 2010;

- No âmbito destas medidas assume ainda particular evidência a limitação das prestações de desemprego a 75% da remuneração de referência líquida, a flexibilização do regime de acumulação de rendimentos com prestações de desemprego, alteração às regras do emprego conveniente;

- Tomou-se ainda em consideração os impactos decorrentes das alterações legislativas nas prestações de desemprego previstos no MoU (4.1. MoU).

Atendendo ao Programa de Governo, e em linha com o anunciado no Documento de Estratégia Orçamental, o Orçamento da Segurança Social reflecte ainda um conjunto de pressupostos assentes no sentido de aplicar condições de recurso a todas as prestações sociais do regime não contributivo, bem com proceder a plafonamento de determinadas prestações do regime contributivo por forma a garantir uma maior equidade de distribuição dos recursos existentes.

Acção Social

O Governo, no âmbito do subsistema de acção social, tomou em consideração a despesa associada à nova medida de apoio às famílias: um apoio social extraordinário ao consumidor de energia (ASECE).

Criado no âmbito do PES, esta medida procura reduzir o impacto do aumento dos preços da electricidade e do gás natural no rendimento disponível dos consumidores economicamente vulneráveis.

Outras Despesas

As despesas de administração estimadas para 2012 atingirão o montante de 339,39 milhões de euros evidenciando um decréscimo relativamente à previsão de execução para 2011 de -7,1%, para o qual concorre a redução dos subsídios de natal e de ferias, assim como a redução dos cargos dirigentes.

Prevê-se ainda que a despesa com acções de formação profissional, em 2012, se situe em 1.612,36 milhões de euros.

Saldo Orçamental

Face ao volume de receita e despesa considerados no Orçamento da Segurança Social, para 2012, o saldo orçamental:

- Deverá situar-se em 419,96 milhões de euros, na óptica da Contabilidade Pública (excluindo o saldo do ano anterior, os activos e os passivos financeiros);

- Cerca de 431,06 milhões de euros, na óptica da Contabilidade Nacional.

I.4 - Passivos das Administrações Públicas

I.4.1 - Dividas das Administrações Públicas

O rácio da dívida pública tem vindo a apresentar uma tendência crescente.

Desde 2008 que o rácio da dívida pública em percentagem do PIB tem vindo a apresentar uma trajectória crescente, num contexto de défices orçamentais excessivos e do agravamento das condições macroeconómicas e de financiamento da economia portuguesa.

Nos últimos anos é também visível uma alteração na composição da dívida pública, com o recurso aos instrumentos de curto prazo a aumentar o seu peso relativo, de menos de 12% no final de 2007, para cerca de 15%, em 2010.

A componente Moeda e Depósito tem registado uma diminuição da sua importância relativa reflectindo, essencialmente, a amortização líquida de Certificados de Aforro.

Até 2012, o rácio da dívida pública deverá manter a tendência crescente, mas com uma alteração nos factores para esse comportamento.

Em 2010, o défice primário constituiu o principal factor para o acréscimo do rácio da dívida, tendo a aquisição líquida de activos financeiros, designadamente sob a forma de aumentos de capital em empresas públicas, contribuído também para esse acréscimo.

O efeito da deterioração das condições de financiamento reflectida no aumento das taxas de juro foi compensado, em larga escala, pelo efeito do crescimento do PIB nominal.

Para 2011, estima-se um acréscimo do rácio da dívida em cerca de 8,6 p.p. do PIB, mas com a componente juros a explicar mais de metade desta subida, enquanto o défice primário tem agora um contributo significativamente menor (registando uma diminuição de cerca de 5 p.p. face ao ano anterior, situando-se agora nos 1,6 p.p. do PIB).

O efeito juros e crescimento nominal do PIB deverá intensificar-se em 2012, contribuindo com cerca de ¾ para a variação do peso relativo do *stock* da dívida no PIB (8,6 p.p.).

Esta evolução reflecte um acentuar da contracção da actividade económica já registada em 2011, a par do acréscimo significativo dos encargos com a dívida.

Em sentido oposto, e contrariamente ao ocorrido nos anos anteriores, o saldo primário positivo que se prevê para 2012 deixa de concorrer para o acréscimo do rácio da dívida, o qual também beneficia das receitas de privatizações afectas à amortização da dívida, num montante equivalente a 2,4% do PIB.

De salientar que o mecanismo de apoio à recapitalização dos bancos, contribuindo para o aumento da dívida pública, constitui um activo disponível para suportar operações de estabilização do sistema financeiro nacional. Para 2012 prevê-se, de acordo com o PAEF, que este mecanismo contingente represente cerca de 4,7% do PIB, i.e., aproximadamente ¾ do valor global previsto para o horizonte do Programa.

Refira-se ainda que, de acordo com o Memorando Técnico de Entendimento subjacente ao PAEF, os montantes afetos a este mecanismo não são considerados para efeitos da avaliação do cumprimento dos limites para a dívida definidos no Programa, sendo no entanto incluídos na dívida bruta das Administrações Públicas de acordo com o PDE.

	2010	2011	2012
Stock da dívida (final do ano)	93,3	101,9	110,5
variação da dívida (p.p. do PIB)	10,3	8,6	8,6
Efeito saldo primário	6,8	1,6	-0,7
Efeito juros e PIB ("snow-ball effect")	1,0	5,1	6,4
Efeito juros	3,0	4,3	5,2
Efeito do crescimento nominal do PIB	-2,0	0,8	1,2
Outros	2,6	1,9	2,9
d.q. Mecanismo de apoio à recapitalização dos bancos		1,6	4,7
Por memória:			
Stock da dívida excluindo mecanismo de apoio à recapitalização dos bancos	93,3	100,3	105,8

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

I.4.2 - Divida Directa do Estado

No final de 2011, a dívida directa do Estado deverá ascender a 173,1 mil milhões de euros, aumentando 21,4 mil milhões de euros face ao final do ano anterior. Esse acréscimo é justificado pelo défice orçamental, pela aquisição líquida de activos financeiros, e pela constituição de depósitos ao abrigo do Programa de Assistência Económica e Financeira acordado com a UE e o FMI. As receitas de privatizações, pelo contrário, contribuíram para limitar o aumento da dívida.

Até ao início de Abril, o financiamento esteve, como habitualmente, concentrado no mercado das obrigações do Tesouro (OT), tendo as emissões deste instrumento alcançado um total de 7,5 mil milhões de euros nesse período. No entanto, com o pedido de assistência internacional, a República Portuguesa deixou de emitir instrumentos de dívida de médio e longo prazo no mercado, pelo que no total do ano se verificou uma emissão líquida negativa de OT, que se deverá traduzir numa redução do peso deste instrumento no *stock* de dívida, de quase 70% no final de 2010, para cerca de 60% no final de 2011.

Os instrumentos de curto prazo também reduziram a sua importância no saldo da dívida, sendo de destacar a diminuição prevista do peso dos bilhetes do Tesouro (BT), de quase 13%

para menos de 7 por cento no final do ano. Verifica-se ainda, em termos previsionais, uma redução significativa do saldo de certificados de aforro (CA) de mais de 3 mil milhões de euros, que será só parcialmente compensada por um aumento do *stock* de certificados do Tesouro (CT), pelo que o peso dos instrumentos de retalho no *stock* da dívida diminuirá de 10,7 para cerca de 7,5%.

A partir de maio, o financiamento líquido da República foi garantido pelos empréstimos concedidos ao abrigo do Programa de Assistência Financeira acordado com a UE e o FMI. Estes empréstimos, que deverão ascender a um total de aproximadamente 34,2 mil milhões de euros (quase 20 por cento do *stock* total de dívida) no final do ano, foram também parcialmente utilizados na amortização de dívida de médio e longo prazo que se venceu em 2011.

A expressão da dívida denominada em moedas não euro continuou a ser residual, com excepção dos empréstimos do FMI que são denominados em SDR (um cabaz que inclui USD, EUR, GBP, e JPY) e deverão alcançar um saldo de aproximadamente 12,9 mil milhões de euros no final do ano.

Instrumentos	2010		2011 P	
	Montante	%	Montante	%
OT - taxa fixa	105.946	69,8	103.939	60,0
Certificados do Tesouro	685	0,5	1.427	0,8
Certificados de Aforro	15.471	10,2	11.390	6,6
Divida de curto prazo em euros	25.321	16,7	17.446	10,1
Da qual: Bilhetes do Tesouro	19.261	12,7	11.831	6,8
Outra divida em euros [1]	2.012	1,3	2.793	1,6
Divida em moedas não euro [1]	2.340	1,5	1.962	1,1
Programa de Assistência Financeira	-	-	34.174	19,7
TOTAL	151.775	100,0	173.131	100,0

[1] Inclui promissórias de participação no capital de instituições internacionais e exclui derivados financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

I.4.3 – Financiamento do Estado

Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado em 2011

Em 2011, as necessidades líquidas de financiamento do subsector Estado, apuradas na óptica da contabilidade pública, deverão atingir 18,7 mil milhões de euros. Este montante é superior ao do ano anterior, não por via do défice orçamental, que se terá reduzido em quase 7 mil milhões de euros, mas porque se incluem nas necessidades deste ano um montante significativo resultante da regularização da situação do BPN (cerca de 3,5 mil milhões de euros), e da criação de um fundo de suporte à recapitalização do sistema bancário (1.000 milhões de euros).

A estes factores acresce ainda o facto de algumas empresas do sector empresarial do Estado, integradas no perímetro de consolidação das administrações públicas, terem tido dificuldade em cobrir as suas necessidades de financiamento no mercado, tendo o Estado suprido essas necessidades num montante que poderá ascender a 5,1 mil milhões de euros. As receitas de privatizações a aplicar na amortização de dívida são estimadas em 600 milhões de euros, devendo contribuir assim para limitar o aumento das necessidades líquidas de financiamento. Prevê-se que o remanescente das receitas da privatização das empresas do sector da energia só seja recebido em Janeiro de 2012.

As amortizações de dívida fundada deverão totalizar 39,8 mil milhões de euros em 2011, com o volume relativo às OT a atingir 9,5 mil milhões de euros, aos BT 19,3 mil milhões de euros e aos CA/CT 4,8 mil milhões de euros. Assim, as necessidades brutas de financiamento deverão atingir 58,4 mil milhões de euros no total do ano.

O financiamento fundado em 2011, numa perspectiva de ano civil, deverá situar-se em 60,1 mil milhões de euros, incluindo 783 milhões de emissões efectuadas ao abrigo do período complementar de receita de 2010, para satisfação de necessidades orçamentais do ano anterior.

O financiamento líquido terá sido assegurado através dos empréstimos concedidos no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira, num montante de cerca de 33 mil milhões de euros. Estes empréstimos servirão, não só para financiar as necessidades líquidas de financiamento, como para cobrir as emissões líquidas negativas observadas nos outros instrumentos: BT 7,4 mil milhões de euros, CA/CT 3,3 mil milhões de euros, e OT 2,2 mil milhões de euros.

	2010	2011 E
1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO	17,106	18,689
Défice Orçamental	14,249	7,505
Aquisição líquida de activos financeiros (excepto receita de privatizações)	2,088	10,784
Reforço da estabilidade financeira *	-	1,000
Dotação para o FRDP	1,500	-
Receita de privatizações aplicadas na amortização de dívida (-) **	731	600
2. AMORTIZAÇÕES E ANULAÇÕES (Dívida Fundada)	32,245	39,752
Certificados de Aforro + Certificados do Tesouro	1,920	4,828
Dívida de curto prazo em euros	21,777	25,321
Dívida de médio e longo prazo em euros	7,709	9,541
Dívida em moedas não euro	1,245	378
Fluxos de capital de swaps (líq.)	-406	-316
3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1. + 2.)	49,351	58,441
4. FONTES DE FINANCIAMENTO	49,552	59,544
Saldo de financiamento de Orçamentos anteriores	98	201
Emissões de dívida relativas ao Orçamento do ano	48,671	59,344
Emissões de dívida no Período Complementar	783	0
5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEGUINTES	201	1,103
p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (Dívida Fundada)	51,171	60,126
Relativas ao Orçamento do ano anterior (Período Complementar)	2,500	783
Relativas ao Orçamento do ano	48,671	59,344

* Montante cativado pelo Estado para criação de um fundo de suporte à recapitalização do sistema bancário. Até à data nenhuma instituição de crédito recorreu a este fundo.

** O valor previsto para 2011 é uma estimativa conservadora, que se justifica pela dificuldade em antecipar com precisão a data de entrada destes montantes.

Fonte: Ministério das Finanças.

Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado em 2012

As necessidades líquidas de financiamento deverão atingir cerca de 17,4 mil milhões de euros em 2012, valor inferior em 1,3 mil milhões de euros ao do ano anterior. De salientar, no entanto, que uma parte substancial das necessidades (8 mil milhões de euros) resulta do reforço do fundo de recapitalização do sistema bancário acordado no Programa de Assistência

Económica e Financeira, que contempla verbas próprias para este efeito. Excluindo este montante, as necessidades situar-se-iam então em 9,4 mil milhões de euros.

As amortizações de dívida fundada são estimadas em cerca de 31,9 mil milhões de euros, o que representa uma redução de cerca de 7,8 mil milhões de euros, quando comparado com o valor de 2011. Em resultado, as necessidades brutas de financiamento deverão atingir 49,4 mil milhões de euros em 2012.

Tal como em 2011, em 2012 está previsto que o programa de financiamento se baseie nos empréstimos concedidos pelas instituições internacionais (num total de aproximadamente 30,3 mil milhões de euros), que será suficiente para cobrir as necessidades líquidas de financiamento e emissões líquidas negativas dos restantes instrumentos, nomeadamente 10,2 mil milhões de euros de OT.

	2012 P
1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO	**17,420**
Défice Orçamental	7,593
Aquisição líquida de activos financeiros (excepto receita de privatizações)	5,827
Reforço da estabilidade financeira	8,000
Receita de privatizações aplicadas na amortização de dívida (-)	4,000
2. AMORTIZAÇÕES E ANULAÇÕES (Dívida Fundada)	**31,941**
Certificados de Aforro + Certificados do Tesouro	2,300
Dívida de curto prazo em euros	17,446
Dívida de médio e longo prazo em euros	11,847
Dívida em moedas não euro	370
Fluxos de capital de swaps (liq.)	-22
3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1. + 2.)	**49,361**
4. FONTES DE FINANCIAMENTO	**49,361**
Saldo de financiamento de Orçamentos anteriores	1,103
Emissões de dívida relativas ao Orçamento do ano	48,258
Emissões de dívida no Período Complementar	0
5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEGUINTES	**0**
p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (Dívida Fundada)	**48,258**
Relativas ao Orçamento do ano anterior (Período Complementar)	0
Relativas ao Orçamento do ano	48,258

Fonte: Ministério das Finanças.

I.5 - Transferências financeiras entre Portugal e a União Europeia

As transferências financeiras entre Portugal e a União Europeia (UE) reflectem do lado da despesa a contribuição financeira de Portugal para o orçamento geral da UE, que se traduz num pagamento mensal dos vários recursos próprios, e, do lado da receita, o recebimento das comparticipações da UE no co-financiamento dos fundos estruturais.

	2009	2010	2011 (E)	2012 (P)
1. Transferências de Portugal para a U.E	**1.595**	**1.802**	**1.802**	**1.685**
Direitos Aduaneiros e Agrícolas	118	134	177	186
Recursos Próprios IVA	231	276	250	245
Recursos Próprios RNB	1.235	1.349	1.304	1.166
Recursos Próprios com base no RNB Suécia/Holanda	32	11	11	11
Compensação ao Reino Unido	123	78	65	78
Outras Saídas	1	0	0	0
Restituições e Reembolsos/ Diversos	-144	-47	-5	0
2. Transferências da U.E para Portugal	**3.583**	**4.195**	**5.975**	**5.685**
FEOGA - Garantia/FEAGA	724	737	748	826
FEDER	965	1.510	2.771	2.363
FSE	1.010	910	1.344	1.254
FEOGA Orientação	109	2	127	0
FEADER	236	456	458	636
IFOP	25	3	8	0
FEP	-	30	22	64
Fundo de Coesão	457	475	448	537
Diversos	59	71	49	5
Saldo Global (2-1)	**1.988**	**2.393**	**4.173**	**4.000**

Nota: (E) Estimativa; (P) Previsão.
Fontes: DGO, IGCP DGAIEC, IFDR, IGFSE e IFAP.

I.6 - Sector Empresarial do Estado

Em 2010, o desempenho económico das empresas que constituem o Sector Empresarial do Estado (SEE), excluindo o sector financeiro, reflectiu-se na diminuição da capacidade de libertação de meios. O EBITDA agregado foi de aproximadamente 1.209 milhões de euros, o que representa um decréscimo de 28% face ao exercício anterior. A margem EBITDA das empresas do SEE sofreu uma quebra de 8,8 p.p.

O resultado líquido global agregado do conjunto das Empresas Públicas não Financeiras (EPNF) foi negativo em consequência, fundamentalmente, do maior peso dos resultados apurados pelas empresas do Sector de Transportes e das Infra-estruturas (mais concretamente a REFER). Importa sublinhar o desempenho económico positivo registado pelo conjunto das

restantes empresas do Sector das Infra-estruturas, Comunicação Social, grupo Par-pública e CTT, com resultados líquidos positivos.

O passivo agregado das EPNF registou um aumento percentual próximo, mas superior, do crescimento observado no activo.

Assim, observou-se um agravamento do capital próprio do capital próprio agregado para -1.507 milhões de euros, o que representa uma diminuição de 35,3% face ao ano anterior. Por outro lado, verificou-se uma degradação dos rácios financeiros, evidenciando um excessivo recurso a capitais alheios para financiamento das suas actividades, não obstante os apoios financeiros concedidos pelo Estado através de indemnizações compensatórias (IC) e dotações de capital.

Esta evolução espelha o crescente peso do endividamento, com um crescimento de 5,5% (excluindo as empresas que foram excecionadas do cumprimento do limite estipulado de 7%), e dos elevados encargos financeiros na actividade das EPNF, com agravamento de 128,2% para os 1.049 milhões de euros.

No que respeita às Empresas Públicas Financeiras (EPF), no qual o Grupo CGD tem uma posição muito substancial, importa referir que o resultado líquido consolidado do grupo foi de 299 milhões de euros em 2010 (-5 milhões de euros do que no ano anterior).

Este resultado reflecte, sobretudo, o contributo da margem financeira alargada com 1.613 milhões de euros, a qual registou um ligeiro decréscimo de -1,7% em relação a 2009.

I.6.1 - Evolução dos indicadores económico-financeiros do SEE

No exercício de 2010 registou-se um acréscimo de seis empresas, sendo o sector da Saúde o que mais contribuiu para esse aumento.

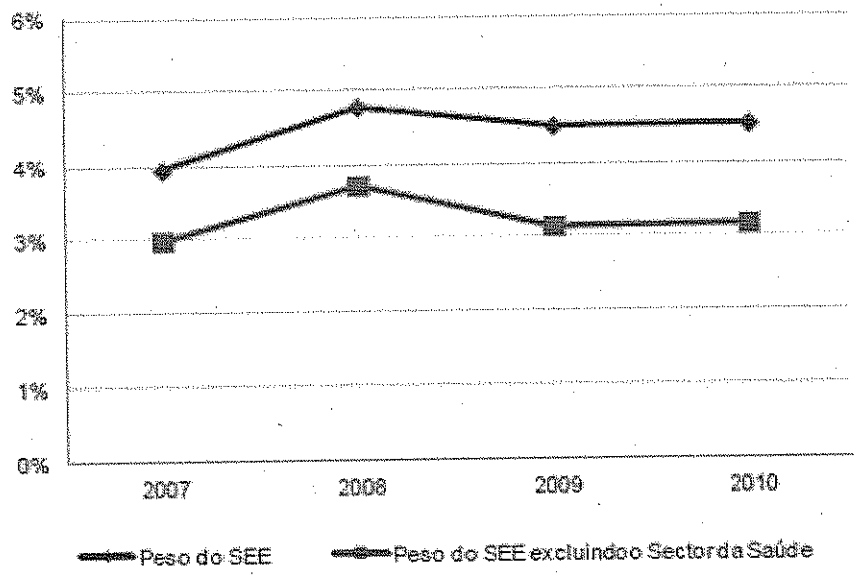
O peso do SEE na economia apresentou, em 2010, uma tendência de estabilização. O rácio Valor Acrescentado Bruto a preços de mercado do SEE/PIB preços de mercado (VAB*pm*SEE/PIB*pm*) manteve-se constante relativamente ao exercício anterior em 4,5%. Caso se excluam da análise as empresas do sector da Saúde, a situação de estabilidade mantém-se: o rácio VAB*pm*SEE/PIB*pm* é de 3,1%, valor igual ao ano anterior.

Movimentos na Carteira de Títulos do Estado

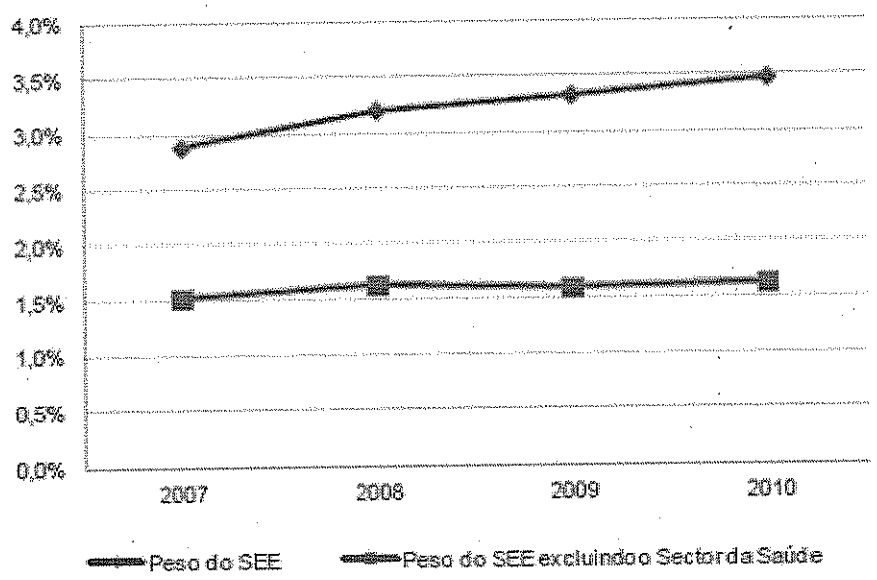
Sector		Ano 2009	Ano 2010	Entradas	Saídas	Var.
Participações Relevantes	Saúde	39	42	Hospital Curry Cabral, EPE Hospital do Litoral Alentejano, EPE Unidade Local de Saúde de Castelo Branco, EPE		+3
	Outros	12	13	SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE		+1
	Empresas Sediadas no Estrangeiro	0	1	Fundo de Estabilização da Zona Euro, SA		+1
	Restantes setores	42	42			0
	subtotal [1]	93	98			
Outras participações	Carteira Acessória	32	33	Parquinverca - Coop. Abastecimento Alimentar, SCARL		+1
TOTAL		125	131			+6

Fonte: Direção-Geral de Tesouro e Finanças.

Peso do SEE no PIB



Peso do SEE no emprego



NO que toca aos Resultados das EPNF, é de salientar o sector da Saúde, devido ao seu contínuo crescimento, e a Par-pública, dado o grande peso no conjunto das EPNF.

I.6.2 - Reestruturação do SEE

Na estratégia orçamental de médio prazo do Governo, um elemento central é a reestruturação do SEE, cuja dimensão, em termos do volume de responsabilidades efectivas ou contingentes para o Estado, representa um risco muito significativo para os objectivos de consolidação das finanças públicas.

O elevado nível de endividamento da generalidade das empresas coloca ainda grandes desafios à capacidade de financiamento da economia.

No final de 2010, existiam 94 EPNF na carteira de participações da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) a actuar nos mais diversos sectores de actividade.

Dentro deste universo consta a Par-pública, entidade que engloba ainda um subconjunto relevante de participações, designadamente nos sectores de águas e resíduos, e aeronáutico.

A reestruturação do SEE abrangerá vertentes, segundo o Governo, como a redução do seu universo, gastos com pessoal, endividamento, redução da actividade, reporte da informação e medidas transversais.

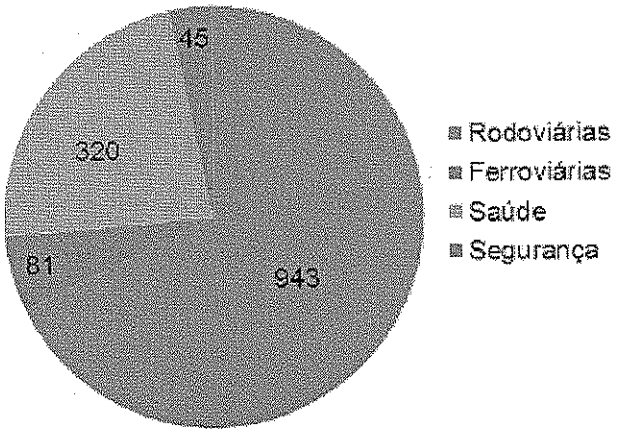
I.7 – Parcerias Público - Privadas

O universo de concessões e projectos desenvolvidos na modalidade de Parcerias Público Privadas (PPP), abrange sectores de actividade muito diversificados. Para efeitos do presente relatório, apenas foram considerados os projectos contratados relativamente aos quais se prevê a ocorrência de encargos financeiros para o ente público.

Desta forma, o impacto dos encargos com as PPP na conta das Administrações Públicas será de aproximadamente de 0,9% do PIB. Neste universo, o sector rodoviário representa 80% do valor total a pagar pelo ente público (directa ou indirectamente) ao parceiro privado. Segue-se o sector da saúde, o qual representa 16% do valor total dos encargos líquidos.

Em 2012, as previsões indicam que os encargos brutos com as PPP poderão atingir os 1.389 milhões de euros.

A verificarem-se as projecções de proveitos, que incluem receitas das portagens no sector rodoviário, o valor líquido dos encargos situar-se-á nos 1.036 milhões de euros, o que significará um decréscimo de 35% face ao ano de 2011.



Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças

A maior parte do valor dos investimentos contratados diz respeito a infra-estruturas rodoviárias, seguida das na área da saúde e das ferroviárias.

Parcerias Setores	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rodoviárias	1.272	590	439	986	1.074	979	946	927	895
encargos brutos	1.449	943	955	1.531	1.661	1.627	1.612	1.608	1.588
receitas	176	353	516	545	587	648	666	681	693
Ferroviárias	12	81	45	7	43	91	91	83	84
Saúde	259	320	365	384	381	377	372	343	248
Segurança	46	45	46	48	47	45	43	42	27
Total	1.590	1.036	900	1.425	1.544	1.491	1.443	1.395	1.253

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Rodoviárias	876	654	609	643	586	363	363	275	244
encargos brutos	1.585	1.573	1.537	1.396	1.326	1.255	1.260	1.172	1.146
receitas	709	719	728	744	760	892	897	897	901
Ferroviárias	83	84	84	87	88	71	51	50	50
Saúde	186	147	49	34	37	37	34	33	33
Segurança	28	19	0	0	0	0	0	0	0
Total	1.172	1.004	942	765	689	471	448	358	328

	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037
Rodoviárias	191	180	187	210	191	146	86	108	99
encargos brutos	1.028	907	739	658	598	556	678	663	617
receitas	837	728	552	447	407	410	593	555	518
Ferroviárias	52	51	50	48	42	44	35	23	22
Saúde	36	36	34	32	31	29	29	29	29
Segurança	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	279	267	270	290	264	220	149	160	150

	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046
Rodoviárias	85	-59	-28	0	0	0	0	0	0
encargos brutos	584	213	5	0	0	0	0	0	0
receitas	500	272	34	0	0	0	0	0	0
Ferroviárias	23	26	28	27	26	23	23	22	18
Saúde	26	19	7	3	0	0	0	0	0
Segurança	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	143	-14	6	30	26	23	23	22	18

	2047	2048	2049	2050	2051
Rodoviárias	0	0	0	0	0
encargos brutos	0	0	0	0	0
receitas	0	0	0	0	0
Ferroviárias	18	18	18	17	9
Saúde	0	0	0	0	0
Segurança	0	0	0	0	0
Total	18	18	18	17	9

Nota: Valores a preços constantes com IVA.
Fonte: Entidades Gestoras dos Projetos.

I.8 - Divida Pública

A trajectória da dívida pública em 2012 será fortemente influenciada por factores exógenos. O programa de assistência financeira acordado em 2011 junto do FMI e da UE permitirá, à partida, assegurar as necessidades de financiamento até 2013 sem recurso aos mercados da dívida de longo prazo.

Se, por um lado, este novo enquadramento garantirá uma relativa previsibilidade no que se refere à evolução da dívida pública, num contexto de fortíssimas restrições no acesso ao financiamento externo a custos suportáveis, por outro lado, existe um conjunto de factores

exógenos, internos e externos, que pode influenciar decisivamente a trajectória que a dívida pública irá tomar.

Desde logo, a eventual recapitalização do sistema bancário estará dependente da reestruturação da dívida grega e, também, da capacidade dos bancos nacionais em garantir o reforço dos rácios de capital com recurso aos normais mecanismos de mercado.

Este factor, isoladamente, origina uma margem de erro de 7,1 % do PIB de 2012 (12 mil M€) para a trajectória da dívida pública. Para além deste, existem outros factores com capacidade para influenciar a evolução da dívida pública, designadamente: as receitas de privatizações utilizadas na amortização de dívida e, em geral, as necessidades de financiamento do Sector Empresarial do Estado.

Com efeito, as dificuldades de financiamento com se que defrontou o Estado português foram extensíveis ao sector privado em geral, e às empresas públicas, em particular. Estas últimas gozavam amplamente de um acesso privilegiado ao mercado de financiamento por via de garantias pessoais concedidas pelo Estado que lhe conferiam um risco mais baixo.

O novo contexto restritivo veio condicionar também a capacidade de refinanciamento das empresas públicas.

Neste sentido, o Estado português viu-se obrigado a conceder empréstimos ao longo de 2011 para satisfazer as necessidades de refinanciamento e as necessidades que decorreram, em alguns casos, da actividade corrente deficitária.

Este novo enquadramento não deixará de ter implicações em 2012.

A redefinição do Sector Empresarial do Estado pode vir também a condicionar a trajectória da dívida pública em 2012.

No caso das empresas que já se encontram no perímetro de consolidação das administrações públicas não parecem existir implicações de maior, uma vez que a sua dívida já estará contabilizada.

As actuais projecções do Governo apontam para uma trajectória marcadamente ascendente do rácio da dívida pública no PIB em 2012.

A dívida pública deverá continuar a apresentar uma tendência ascendente em 2012, ano em que atingirá os 110,5% do PIB.

Comparativamente a outras projecções, a trajectória traçada pelo MF revela-se mais cautelosa que a projectada pela CE, mas um pouco menos conservadora que a do FMI (para o conjunto do período 2011-2012).

De acordo com o relatório do OE/2012, a variação total do rácio da dívida em 2012 será de 8,6 p.p..

O MF apresenta uma estimativa para o efeito dinâmico (vulgo "bola-de-neve") de 6,4 p.p.. Neste efeito inclui-se o contributo dos juros, que é de 5,2 p.p., sendo o restante explicado pelo efeito da variação nominal do PIB (1,2 p.p.), o qual concorre para o aumento da dívida pelo facto de se esperar para 2012 uma diminuição do produto, não só a preços constantes, mas também a preços correntes.

A conjugação destas duas hipóteses na projecção - a existência de encargos mais elevados com juros e a redução mais acentuada do produto - conduz a um efeito dinâmico mais forte que o considerado pela CE e pelo FMI, cujas projecções foram elaboradas em Agosto aquando da primeira avaliação regular do programa.

No OE/2012 considera-se a utilização de um montante substancial dos fundos destinados à recapitalização dos bancos, os quais contribuem para o aumento do rácio da dívida no PIB em 4,7p.p. em 2012.

Esta opção materializa-se num maior ajustamento défice-dívida.

De salientar que a utilização daqueles fundos poderá vir a ser desnecessária, caso as instituições bancárias revelem a capacidade de aumentar os seus rácios de capital próprio recorrendo directamente ao mercado.

A utilização das receitas de privatizações na amortização da dívida pública será relevante para a trajectória da dívida em 2012 e constitui um dos principais riscos caso não se concretize.

As receitas das privatizações são usadas maioritariamente para efeitos de amortização de dívida pública. No OE/2012 está prevista a utilização de 4 mil M€ para este efeito, o equivalente a 2,4% do PIB.

Este montante contribuiria para a redução do ajustamento entre o défice e a dívida, compensando parcialmente o efeito causado pela utilização dos fundos para a recapitalização dos bancos.

Contudo, não será de ignorar as dificuldades que poderão advir com a concretização destas operações em condições favoráveis no contexto actual, com o consequente impacto nos montantes arrecadados. Exemplos destas dificuldades têm sido as sucessivas revisões aos montantes esperados para o encaixe com as privatizações, desde, pelo menos, o previsto no OE/2011.

Face ao considerado no DEO em Agosto deste ano, o OE/2012 prevê um encaixe cerca de três vezes menor para 2011 e duas vezes e meia mais elevado para 2012. Acresce às dificuldades causadas pelo contexto económico-financeiro actual, a (eventual) necessidade de reestruturar as empresas e/ou a (eventual) assunção de passivos pelo Estado, previamente à sua privatização.

A transferência dos fundos de pensões da banca terá impacto também na dívida pública por via da consolidação dos títulos de dívida pública portuguesa.

Para aferir os limites definidos no tratado de Maastricht convencionou-se utilizar um conceito de dívida que, entre outras características, possibilita a consolidação dos títulos de dívida pública que se encontram na carteira de entidades que pertencem ao sector das administrações públicas.

Desta forma, a transferência de fundos de pensões cuja carteira seja composta por Obrigações do Tesouro ou outra forma de dívida pública portuguesa terá como consequência, não só a diminuição do défice público (sob determinadas condições, nomeadamente se esse

fundo estiver devidamente capitalizado), mas também a redução da dívida pública por via da consolidação daquela carteira (a valor nominal).

Por este motivo, a transferência dos fundos de pensões dos bancos, nas condições referidas, pode contribuir para a redução da dívida pública.

Porém, a transferência de um montante tão significativo comporta riscos acrescidos.

A trajectória da dívida pública não é indiferente para efeitos da monitorização do financiamento ao abrigo do PAF.

No âmbito do memorando técnico de entendimento (TMU) foram definidos diversos limites quantitativos *(Quantitative Performance Criteria)* que não deverão ser ultrapassados e que serão monitorizados regularmente pelo FMI e pela CE.

Para 2011 o limite é de 175,9 mil M€ e para 2012 é de 189,4 mil M€, este último ainda como objectivo indicativo. O cumprimento do objectivo em 2012 não parece estar comprometido, a concretizar-se a trajectória prevista e as hipóteses subjacentes ao Relatório do OE/2012, uma vez que o referido limite assenta no conceito de dívida pública bruta consolidada, mas a esta devem ser subtraídos os seguintes elementos: i) os montantes utilizados na recapitalização do sector bancário; ii) os depósitos do IGCP; e iii) a margem paga em antecipação pelas emissões do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (do final de Setembro em diante).

O acréscimo previsto para os juros e a diminuição prevista para a receita total agravam o indicador de "comportabilidade da dívida".

Em termos de *debt affordability*, medida pela proporção da receita total das administrações públicas destinada a suportar o pagamento dos juros da dívida, verificar-se-á uma deterioração em 2012, à semelhança do estimado para 2011.

A deterioração prevista para 2012 neste indicador resulta do acréscimo das despesas com juros (em mais 600 M€ face ao estimado no DEO) e, sobretudo, da diminuição prevista para a receita total (em 1250 M€ face ao referido documento).

Assim sendo, é de realçar que os juros passarão a corresponder a mais de 12% da receita total, um valor que é normalmente considerado como dificilmente comportável (sem um programa de assistência financeira que assegure o financiamento).

A evolução deste indicador diverge do projectado pela CE/FMI e também do DEO, que embora perspectivassem uma deterioração até 2014, não previam que o rácio atingisse valores superiores a 12% em 2012, tal como sucede agora com as projecções apresentadas no Relatório do OE/2012.

Refira-se que se trata de um indicador particularmente escrutinado por parte das agências de notação de risco (*rating*), a par de outros parâmetros relacionados com a maturidade da dívida (e consequente necessidade de refinanciamento a curto prazo), que no seu conjunto são determinantes para a classificação de risco da dívida soberana.

O financiamento do FMI em moeda estrangeira comporta um risco cambial que colocará uma pressão adicional sobre a gestão da dívida pública.

Prevê-se que os empréstimos a conceder pelo FMI ao abrigo do PAF venham a atingir cerca de 21 mil M€ no final de 2012.

Este montante é expresso em moeda estrangeira e representará mais de 10% da dívida pública directa do Estado, ultrapassando assim o limite estipulado no artigo 91.º da PPL do OE/2012, que fixa naquela percentagem a exposição cambial a moedas diferentes do euro (de notar, porém, que o cabaz de DSE é também composto por euros).

Para diminuir a exposição cambial o IGCP será forçado a contratar instrumentos derivados de cobertura do risco cambial (*currency swaps*) num contexto de mercado adverso em que, refere-se no Relatório do OE/2012, as contrapartes se têm revelado pouco disponíveis para efectuar estas operações.

Caso, num cenário extremo em que não fosse possível fazer qualquer cobertura cambial adicional dos empréstimos do FMI, o limite legal da PPL do OE/2012 seria ultrapassado em cerca de 1 p.p..

A respeito do risco cambial que envolve a detenção de valores consideráveis de dívida em moeda estrangeira, o Relatório do OE/2012 refere que em resultado de uma depreciação em 10% do euro face aos DSE a dívida directa do Estado no final de 2012 aumentaria aproximadamente 1,5 mil M€ (0,9 p.p. do PIB).

I.9 - Normas fiscais e orçamentais da Proposta de Lei

I.9.1 - Normas Orçamentais

A Proposta de Lei 27/XII/1ª contempla um conjunto de normas com incidência orçamental, das quais se destacam:

Cativações

Ficam cativos 12,5% das despesas afectas a Investimento relativas a financiamento nacional.

Fica cativa a rubrica "Outras despesas correntes - Diversas - Outras - Reserva" correspondente a 2,5% do total das verbas de funcionamento dos orçamentos dos serviços e organismos da administração central.

Nos orçamentos de funcionamento dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos ficam cativos: i) 10% das dotações iniciais das rubricas 020201 "Encargos das instalações", 020202 "Limpeza e higiene", 020203 "Conservação de bens" e 020209 "Comunicações móveis"; ii) 20% das dotações iniciais das rubricas 020102 - "Combustíveis e lubrificantes", 020108 - "Material de escritório", 020112 - "Material de transporte - peças", 020113 - "Material de consumo hoteleiro", 020114 - "Outro material - peças", 020121 - "Outros bens", 020216 - "Seminários, exposições e similares" e 020217 - "Publicidade"; iii) 30 % das dotações iniciais das rubricas 020213 - «Deslocações e estadas», 020220 - «Outros trabalhos especializados» e 020225 - «Outros serviços»; iv) 60 % das dotações iniciais da rubrica 020214 - «Estudos, pareceres, projectos e consultadoria».

Alienação e oneração de imóveis e afectação do produto

A alienação e a oneração de imóveis pertencentes ao Estado ou a organismos públicos com personalidade jurídica, dotados ou não de autonomia financeira, que não tenham a natureza, a forma e a designação de empresa, fundação ou associação pública, dependem de

autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, que fixa, mediante despacho, a afectação do produto da alienação ou da oneração.

Enquanto regra genérica, o produto da alienação e da oneração de imóveis efectuadas reverte até 50% para o serviço ou organismo proprietário ou ao qual o imóvel está afecto, ou para outros serviços do mesmo ministério, desde que se destine a despesas de investimento.

Reorganização de serviços e transferências na Administração Pública

Ficam suspensas, até 31 de Dezembro de 2012, as reorganizações de serviços públicos, excepto as que ocorram no contexto da redução transversal a todas as áreas ministeriais de cargos dirigentes e de estruturas orgânicas, e aquelas de que resulte diminuição da despesa.

A criação de serviços públicos ou de outras estruturas, até 31 de Dezembro de 2012, só pode verificar-se se for compensada pela extinção ou pela racionalização de serviços ou estruturas públicas existentes no âmbito do mesmo ministério, da qual resulte diminuição de despesa.

Deste modo, não pode resultar um aumento do número de cargos de dirigentes, salvo nas situações que impliquem uma diminuição de despesa.

Retenção de montantes nas dotações, transferências e reforço orçamental

As transferências correntes e de capital do Orçamento do Estado para os organismos autónomos da administração central, para as regiões autónomas e para as autarquias locais podem ser retidas para satisfazer débitos, vencidos e exigíveis, constituídos a favor da CGA, I.P., da Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE), do Serviço Nacional de Saúde (SNS), da segurança social e da DGTF, e ainda em matéria de contribuições e impostos, bem como dos resultantes da não utilização ou da utilização indevida de fundos comunitários.

Transferências para Fundações

Durante o ano de 2012, como medida excepcional de estabilidade orçamental, as transferências para fundações de direito privado cujo financiamento dependa em mais de 50% de verbas do Orçamento do Estado são reduzidas em 30% do valor orçamentado ao abrigo da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, alterada pelas Leis nº 12-A/2010, de 30 de Junho, e 55-A/2010, de 31 de Dezembro.

Dotação inscrita no âmbito da Lei de Programação Militar

Durante o ano de 2012, como medida de estabilidade orçamental, a dotação inscrita no mapa XVI, referente à Lei de Programação Militar, corresponde à verba prevista naquela lei deduzida de 40%, acrescida de 19,5% como medida adicional de estabilidade orçamental.

Disposições remuneratórias

Durante o ano de 2012 mantêm-se em vigor os artigos 19.° e 23.°, os n.°s 1 a 7 e 11 a 16 do artigo 24.°, e os artigos 25.°, 26.°, 28.°, 35.°, 40.°, 45.° e 162.°, todos da Lei n.° 55-A/2010, de 31 de Dezembro, alterada pela Lei n.° 48/2011, de 26 de Agosto.

Nesta matéria assumem especial relevo, como medida excepcional, a suspensão do pagamento de subsídios de férias e de Natal ou quaisquer prestações correspondentes aos 13.° e, ou, 14.° meses, às pessoas a que se refere o n.° 9 do artigo 19.° da Lei n.° 55-A/2010, de 31 de Dezembro, alterada pela Lei n.° 48/2011, de 26 de Agosto, cuja remuneração base mensal seja superior a € 1000.

(euros)

Pensão mensal	Redução	Valor final do 13°/14° mês
485,00	0,00	485,00
500,00	29,13	470,88
550,00	126,21	423,79
600,00	223,30	376,70
650,00	320,39	329,61
700,00	417,48	282,53
750,00	514,56	235,44
800,00	611,65	188,35
850,00	708,74	141,26
900,00	805,83	94,18
950,00	902,91	47,09
1000,00	1000,00	0,00

Fonte: Ministério das Finanças.

As pessoas a que se refere o n.° 9 do artigo 19.° da Lei n.° 55-A/2010, de 31 de Dezembro, alterada pela Lei n.° 48/2011, de 26 de Agosto, cuja remuneração base mensal seja igual ou superior à retribuição mínima mensal garantida (RMMG) e não exceda o valor de € 1000, ficam

sujeitas a uma redução nos subsídios ou prestações previstos no número anterior, auferindo o montante calculado nos seguintes termos: subsídios/prestações = 941,75 - 0.94175 X remuneração base mensal.

Por outro lado, os aposentados cuja pensão mensal seja igual ou superior à retribuição mínima mensal garantida (RMMG) e não exceda o valor de € 1000, ficam sujeitos a uma redução nos subsídios ou prestações, auferindo o montante calculado nos seguintes termos: subsídios/prestações = 941,75 - 0.94175 X pensão mensal.

O Governo mantém em 2012, a título excepcional e transitório, as reduções salariais aprovadas pela Lei do Orçamento de Estado para 2011. Estas reduções remuneratórias são feitas de forma progressiva, ficando isentas as pessoas que recebam rendimento igual ou inferior a 1500 euros.

Saúde

Na área da saúde, o Governo, adopta medidas de consolidação orçamental sobretudo ao nível da racionalização de recursos e controlo de despesa pelas unidades hospitalares, o qual fixou como meta a redução de custos operacionais em 11%.

Educação

Na área da educação, ciência e ensino superior, o Governo, prevê uma redução da despesa no montante de 0,4% do PIB. As medidas serão transversais às várias áreas de actuação do Ministério: Ensino Pré-Escolar, Básico e Secundário, Ensino Superior e Ciência, envolvendo a racionalização no uso dos recursos, quer no número de escolas quer no número de professores contratados.

Prémios de gestão

Durante o período de execução do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) para 2010-2013, não podem retribuir os seus gestores ou titulares de órgãos directivos, de administração ou outros órgãos estatutários, com remunerações variáveis de desempenho: as empresas do sector empresarial do Estado, as empresas públicas, as empresas participadas e ainda as empresas detidas, directa ou indirectamente, por todas as entidades públicas estaduais, nomeadamente as dos sectores empresariais regionais e municipais; os institutos públicos de regime geral e especial; as pessoas colectivas de direito público dotadas de independência decorrentes da sua integração nas áreas da regulação, supervisão ou controlo.

Montantes da participação das autarquias locais nos impostos do Estado

Em 2012, a repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios, tendo em vista atingir os objectivos de equilíbrio financeiro horizontal e vertical, inclui as seguintes participações: i) uma subvenção geral fixada em € 1.752.023.817, para o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF); ii) Uma subvenção específica fixada em € 140.561.886, para o Fundo Social Municipal (FSM); iii) Uma participação variável no imposto sobre o rendimento das pessoas singulares dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial, do continente, Açores e Madeira, incluída na coluna 7 do mapa XIX anexo ao Orçamento de Estado.

Em 2012, o montante do FSM destina-se exclusivamente ao financiamento de competências exercidas pelos municípios no domínio da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, a distribuir de acordo com os indicadores identificados na alínea *a)* do n.º 1 do artigo 28.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

No ano de 2012, o montante global do Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) é fixado em € 184.038.450, sendo o montante a atribuir a cada freguesia o que consta do mapa XX em anexo ao Orçamento de Estado.

Descentralização de competências para os municípios

Durante o ano de 2012, fica o Governo autorizado a transferir para todos os municípios do continente as dotações inscritas no orçamento do Ministério da Educação, acrescidas de actualização nos termos equivalentes à inflação prevista, referentes a competências a descentralizar no domínio da educação.

Endividamento municipal

Em 31 de Dezembro de 2012, o valor do endividamento líquido não pode ser superior ao observado em 31 de Dezembro do ano anterior.

Atenta a necessidade de atingir as metas e os objectivos de estabilidade orçamental decorrentes da aplicação do PAEF, o valor do endividamento líquido durante o ano de 2012 não pode exceder 62,5% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama, e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local relativas ao ano anterior.

Paralelamente o montante da dívida de cada município referente a empréstimos de médio e longo prazo não pode exceder em 31 de Dezembro de 2012, 62,5% da soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local e da derrama, relativas ao ano anterior.

Os municípios que a 1 de Janeiro de 2012 não cumpram os limites de endividamento líquido previstos devem, em 2012, e em cada um dos anos subsequentes até que o referido limite seja cumprido, reduzir no mínimo 10% do montante que exceda o respectivo limite de endividamento líquido.

Concessão de empréstimos e outras operações activas

Fica o Governo autorizado, nos termos da alínea *h)* do artigo 161.º da Constituição, através do membro do Governo responsável pela área das finanças, com a faculdade de delegação, a conceder empréstimos e a realizar outras operações de crédito activas, até ao montante contratual equivalente a € 3.200.000.000, incluindo a eventual capitalização de juros, não contando para este limite os montantes referentes a reestruturação ou consolidação de créditos do Estado.

Acresce ao limite fixado a concessão de empréstimos pelos serviços e fundos autónomos, até ao montante contratual equivalente a € 500 000 000, incluindo a eventual capitalização de juros, não contando para este limite os montantes referentes a reestruturação ou consolidação de créditos.

Aquisição de activos e assunção de passivos e responsabilidades

Fica o Governo autorizado, através do membro do Governo responsável pela área das finanças, com a faculdade de delegação: i) A adquirir créditos de empresas públicas, no contexto de planos estratégicos de reestruturação e de saneamento financeiro; ii) A assumir passivos e responsabilidades, ou adquirir créditos sobre empresas públicas e estabelecimentos fabris das Forças Armadas no contexto de planos estratégicos de reestruturação e de saneamento financeiro ou no âmbito de processos de liquidação.

Limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado

O limite máximo para a autorização da concessão de garantias pelo Estado em 2012 é fixado, em termos de fluxos líquidos anuais, em € 2.400.000.000. Não se encontram abrangidas pelo limite fixado no número anterior as operações resultantes de deliberações tomadas no seio da União Europeia.

Financiamento do Orçamento do Estado

Para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado, incluindo os serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira, fica o Governo autorizado, nos termos da alínea *h)* do artigo 161.º da Constituição e do artigo 90.º da Proposta de Lei do Orçamento de Estado, a aumentar o endividamento líquido global directo, até ao montante máximo de € 13.890.000.000.

Dívida flutuante

Para satisfação de necessidades transitórias de tesouraria e maior flexibilidade de gestão da emissão de dívida pública fundada, fica o Governo autorizado a emitir dívida flutuante, ficando o montante acumulado de emissões vivas em cada momento sujeito ao limite máximo de € 30.000.000.000.

Concessão extraordinária de garantias pessoais do Estado

Excepcionalmente, pode o Estado conceder garantias, em 2012, nos termos da lei, para reforço da estabilidade financeira e da disponibilidade de liquidez nos mercados financeiros.

O limite máximo para a autorização da concessão de garantias previsto no número anterior é de € 29.920.000.000 e acresce ao limite fixado no n.º 1 do artigo 84.º.

Transferências orçamentais para as regiões autónomas

Nos termos do artigo 37.º da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro, são transferidos € 277.949.692 para a Região Autónoma dos Açores e € 182.260.369 para a Região Autónoma da Madeira. Nos termos do artigo 38.º da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro, são transferidos as € 55.289.938 para a Região Autónoma dos Açores e € 0 para a Região Autónoma da Madeira.

Necessidades de financiamento das regiões autónomas

As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira não podem acordar contratualmente novos empréstimos, incluindo todas as formas de dívida, que impliquem um aumento do seu endividamento líquido.

I.9.2 - Normas Fiscais

A Proposta de Lei 27/XII/1ª contempla um conjunto de normas com incidência fiscal, das quais se destacam:

I.9.2.1 - Impostos directos

Imposto sobre os rendimentos singulares (IRS)

O Governo propõe a alteração aos artigos 2°, 3°, 5°, 10°, 13°, 18°, 20°, 24°, 27°, 31-A, 35°, 36°-B, 37°, 38, 39°, 41°, 43°, 44°, 53°, 55°, 57°, 69°, 70°, 71.°, 72.°, 77°, 78.°, 82.°, 83.°-A, 85.°, 87.°, 92°, 97°, 101.°, 115°, 117°, 119°, 127.° e 130° do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aprovado pelo Decreto-Lei n.° 422-A/88, de 30 de Novembro.

Em sede de IRS o Governo não propõe qualquer alteração à tabela prática deste imposto, mantendo inalterados quer os valores e escalões de rendimento, quer as taxas aplicáveis.

O Governo prevê a aplicação de uma taxa adicional de 2,5% sobre os contribuintes com rendimento colectável superior a € 153.300,00.

O Governo, eleva para 21,5% o valor da taxa especial aplicável às mais-valias de partes sociais, outros valores mobiliários e instrumentos financeiros derivados, equiparando-a à taxa liberatória aplicável aos juros e dividendos.

O Governo, reduz a dedução específica da categoria H (pensões) para 72% de 12 vezes o valor do IAS, concluindo-se a convergência da dedução específica desta categoria com a estabelecida para os rendimentos do trabalho dependente (Categoria A), assim, o limite mínimo de existência passa a ser também aplicável aos pensionistas.

As deduções à colecta serão objecto de limitações muito significativas, sendo que, o Governo estabelece novos limites globais regressivos para as deduções à colecta relativas a despesas

de saúde, educação ou formação, encargos com lares, encargos com imóveis e com encargos com pensões de alimentos.

Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)

O Governo propõe a alteração aos artigos 8.°, 10°, 29°, 52°, 65°, 66°, 69°, 87°, 87°-A,88.°, 105°-A, 123.°, 124.°,126.°, 127° e 130° do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas, aprovado pelo Decreto-Lei n.° 442-B/88, de 30 de Novembro.

O IRC volta a ter uma taxa única de 25% por via da revogação da taxa de 12,5%, actualmente aplicável à matéria colectável até € 12,500.00.

O Governo extingue um conjunto de mecanismos de redução de taxa ou de beneficio fiscal, como o regime fiscal para a interioridade.

O Governo propõe-se alargar o prazo de dedução de prejuízos fiscais de 4 para 5 anos, mas deixa de ser possível deduzir a totalidade dos prejuízos fiscais de exercícios anteriores ao lucro tributável, estando a dedução limitada a 75% do lucro tributável.

O Governo prevê, também, o aumento da derrama estadual às empresas que apresentem lucros superiores a € 1,5 milhões de euros passam as estar sujeitas a uma taxa adicional de 3% e as empresas com lucros superiores a € 10 milhões ficam sujeitas a uma taxa de 5% sobre a parte do lucro que exceda aquele limite.

I.9.2.2 Impostos indirectos

Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

O Governo propõe a alteração aos artigos 9°, 16°, 27°, 29°, 32°, 58° e 88.° do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, aprovado pelo Decreto-Lei n.° 394-B/84, de 26 de Dezembro.

O Governo propõe, em sede de OE 2012, um aumento do IVA num número considerável de categorias de bens e serviços.

O Governo exclui da Lista I - bens e serviços que beneficiam da taxa reduzida - todas as águas engarrafadas, as bebidas e sobremesas lácteas, os refrigerantes, xaropes e concentrados de

frutos, as batatas preparadas, bem como as manifestações de carácter artístico ou desportivo.

Por um lado exclui da Lista II - bens e serviços que beneficiam da taxa intermédia as conservas de frutas e produtos hortícolas, as gorduras e óleos comestíveis, o café, os aperitivos e snacks, os serviços de restauração, as refeições prontas a consumir e o *take away* e os equipamentos destinados à captação e aproveitamento de energias renováveis.

Por outro lado, o Governo inclui nesta Lista - as águas engarrafadas, ainda que adicionadas de gás carbónico.

O Governo prevê, que as empresas exportadoras passarão a poder aceder a um novo modelo de certificação (Certificado Comprovativo de Exportação - CCE), destinado a agilizar e simplificar os mecanismos para a restituição do IVA nas exportações.

I.9.2.3 Impostos especiais

Impostos especiais de consumo

O Governo propõe a alteração aos artigos 4°, 7°, 9°, 10°, 11°, 12°, 33°, 47°, 55°, 61°, 71°, 74°, 76°, 83°, 86°, 87°, 88°, 89°, 91°, 92°, 93°, 94°°, 95°, 98°, 100°, 103°, 104°. 105°, 110°, 111° e 112° do Código dos Impostos Especiais de Consumo, aprovado pelo Decreto-Lei n.° 73/2010.

Introdução do imposto especial sobre o consumo da electricidade a ser devido pelos comercializadores produtores que vendam electricidade directamente aos consumidores finais, auto-produtores e os consumidores que comprem electricidade através de operações em mercados organizados.

O Governo prevê, ainda, o aumento significativo das taxas máximas dos restantes IEC.

I.9.2.4 Impostos locais

Imposto municipal sobre imóveis (IMI)

O Governo propõe alterações aos artigos 9°, 13°, 37°, 40°-A, 42°, 45°, 68°, 75°, 76°, 112°, 128°, 130° e 138° do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, aprovado pelo Decreto-Lei n.° 287/2003, de 12 de Novembro.

Em sede de IMI o Governo propõe aumentos de 0,1% das taxas mínima e máxima para prédios urbanos, de 0,5% e 0,8% para prédios ainda não avaliados pelo CIMI e de 0,3% e 0,5% para prédios urbanos já avaliados.

O regime de isenções é significativamente limitado, sendo que, apenas poderão beneficiar de isenção os prédios cujo valor tributável não exceda € 125.000,00 (em vez dos actuais € 236.250,00), por um prazo máximo de 3 anos e desde que o rendimento colectável do sujeito passivo ou do seu agregado familiar para efeitos de IRS do ano anterior não ultrapasse € 153.300,00.

Imposto Municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT)

O Governo propõe alterações aos artigos 17.° e 40.° do Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, aprovado pelo Decreto-Lei n.° 287/2003, de 12 de Novembro.

No que respeita ao IMT, o Governo aumenta a taxa aplicável em 2% (de 6% para 8%) a imóveis adquiridos por entidades residentes em paraísos fiscais.

O Governo prevê, ainda, a revogação do mecanismo previsto no CIMT que permitia ao contribuinte requerer o reembolso indevidamente pago no prazo de 4 anos após a liquidação.

I.9.2.5 Benefícios fiscais

O Governo propõe alterações aos artigos 3°, 16°, 17°, 21°, 22°, 26°, 27°, 32°, 33°, 46°, 48°, 52°, 54°, 58°, 62°, 70° e 74° do Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.° 215/89, de 1 de Julho.

No que respeita a benefícios fiscais o Governo propõe exclusões à cláusula de caducidade prevista no EBF passando a vigorar, por tempo indeterminado, os benefícios fiscais relativos às SGPS (isenção de tributação de mais-valias) e à reorganização e reestruturação de empresas, mediante a isenção de IMT, IS e emolumentos e encargos legais.

I.9.3 - Combate à fraude evasão fiscal

O Governo, prevê alterações à justiça tributária, designadamente, através do reforço do combate à fraude e evasão fiscais, através do agravamento das penas para os crimes fiscais mais graves, flexibilização da aplicação das normas anti-abuso, medidas para evitar a

utilização abusiva de paraísos fiscais, regularização tributária de elementos patrimoniais colocados no exterior, emissão e transmissão electrónica de facturas.

I.10 - Normas de procedimento tributário

I.10.1 Lei Geral Tributária

O Governo propõe alterações aos artigos 19°, 23°, 43°, 44°, 45°, 46°, 48°, 52°, 54°, 57°, 59°, 61°, 68° e 100° da Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.° 398/98, de 17 de Dezembro.

O Governo revoga o prazo de 3 anos para cálculo de juros de mora, sendo estes calculados até ao pagamento da divida fiscal.

Por outro lado, a taxa de juros de mora é elevada para o dobro no caso de a administração fiscal ou o contribuinte não derem cumprimento à sentença judicial.

I.10.2 Procedimento e Processo Tributário

O Governo propõe alterações aos artigos 24.°, 27.°, 29.°, 38.°, 39.°, 41.°, 42.°, 43.°, 59.°, 63.°, 88.°, 89.°, 103.°, 150.°, 151.°, 163.°, 169.°, 170.°, 181.°, 189.°, 190.°, 191.°, 192.°, 193.°, 195.°, 196.°, 198.°, 199.°, 217.°, 227.°, 239.°, 242.°, 244.°, 248.°, 249.°, 250.°, 255.°, 256.°, 257.°, 262.°, 264.° e 269.° do Código de Procedimento e de Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei n.° 433/99,de 26 de Outubro.

O Governo revoga o prazo de 3 anos para abertura do procedimento, sendo aplicável o prazo geral de caducidade.

I.10.3 - Regime Geral das Infracções Tributárias

O Governo propõe alterações aos artigos 22.°, 23.°, 26.°, 29.°, 31.°, 87.°, 89.°, 95.°, 96.°, 97.°, 97.°-A, 104.°, 108.°, 109.°, 110.°, 110.°-A, 111.°, 111.°-A, 112.°, 113.°, 114.°, 115.°, 116.°, 117.°, 118.°, 119.°, 120.°, 121.°, 122.°, 123.°, 124.°, 125.°, 125.°-A, 125.°-B, 126.°,

127.°, 128.° e 129.°artigo 25.° do Regime Geral das Infracções Tributárias, aprovado pela Lei n.° 15/2001, de 5 de Junho.

O Governo prevê o aumento em 50% dos limites em abstracto das coimas e do montante das coimas de procedimentos contra-ordenacionais.

PARTE II - OPINIÃO DO RELATOR

O relator do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço, a qual é, de resto, de *"elaboração facultativa"* conforme o disposto no n.° 3 do artigo 137.° do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

1 - Nos termos da alínea d) do n.° 1 do artigo 197.° da CRP, o Governo apresentou à Assembleia da República, a Proposta de Lei 27/XII/1ª que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2012.

2 - Em 9 de Novembro o Governo apresentou à Assembleia da República, a Proposta de Lei 31/XII/1ª, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2012-2015, dando cumprimento ao requisito constitucional previsto no artigo 105° da Constituição da República Portuguesa.

3 - De igual forma, na mesma data, o Governo apresentou à Assembleia da República, a Proposta de Lei n° 32/XII/1ª que aprova "Aprova a estratégia e os procedimentos a adoptar no âmbito da lei de enquadramento orçamental, bem como a calendarização para a respectiva implementação até 2015", nos termos do disposto na Lei 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental).

4 - O Orçamento do Estado para 2012 tem como ponto de partida o cumprimento das metas e objectivos do Programa de Assistência Económica e Financeira.

5 - Na proposta de Lei do OE 2012 o Governo prevê um défice orçamental de 7.556,90 milhões de euros, equivalente a 4,5% do PIB.

6 - O Governo prevê atingir o objectivo de redução do défice, em 2/3 por via da redução da despesa e 1/3 pelo aumento das receitas. Pelo lado da despesa através da redução de 1,6% do PIB com despesas de pessoal, com a redução de 1,2% do PIB do montante das prestações sociais, diminuição de 0,6% do PIB nas prestações sociais em espécie, redução de 0,4% do PIB nos consumos intermédios e no corte de 0,5% do PIB nas despesas de investimento das empresas públicas e das autarquias locais; pelo lado da receita pela reestruturação das listas do IVA, alargamento da base tributável em sede de IRS, eliminação de todas as taxas reduzidas de IRC e supressão de benefícios fiscais e de redução do regime de isenções aplicados aos imóveis.

7 - O Governo prevê uma quebra do PIB de 2,8% em 2012.

8 - O Governo prevê que em 2012 a taxa de inflação se situe nos 3,1% e a taxa de desemprego atinja 13,4%.

9 - A divida pública deverá ascender em 2012 a 110,5% do PIB.

10 - O Governo, na sua proposta de OE para 2012, introduz diversas alterações ao sistema fiscal, designadamente, no que tange ao combate à fraude e evasão fiscal.

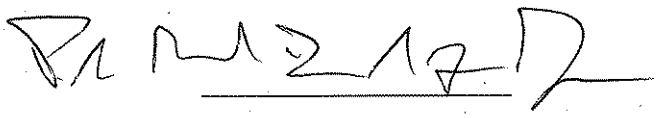
Assim, face ao exposto e nos termos regimentais, a COFAP é do parecer que a Proposta de Lei 27/XII/1ª - Orçamento de Estado para 2012, reúne as condições legais necessárias para subir a Plenário da Assembleia da República, para apreciação na generalidade.

PARTE IV - ANEXOS

São anexados os pareceres das Comissões Permanentes da Assembleia da República recebidos pela Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, a nota técnica da UTAO - Unidade Técnica de Apoio Orçamental, o parecer da ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses e o parecer do Conselho Económico Social.

Palácio de São Bento, 9 de Novembro de 2011

O Deputado Relator



Pedro Jesus Marques

O Presidente da Comissão

Eduardo Cabrita