



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UTAO | PARECER TÉCNICO N.º 5/2014

Análise da Conta Geral do Estado de 2013

29.12.2014

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 22 de dezembro de 2014.

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

Sumário executivo

Enquadramento macroeconómico

1 O ano 2013 foi marcado pela continuação da recessão da economia portuguesa, ainda que numa intensidade menor do que no ano anterior, num contexto de recessão na área do euro. A evolução negativa da procura interna continuou a ser compensada pelo contributo positivo das exportações líquidas, que permitiram a obtenção de uma capacidade líquida de financiamento face ao exterior. Este contexto macroeconómico demonstrou-se mais adverso do que o inicialmente previsto, o que terá contribuído para a revisão de alguns dos objetivos orçamentais estabelecidos no âmbito da assistência financeira da UE e do FMI.

Situação Financeira

Ótica da contabilidade pública

2 Em 2013, as administrações públicas verificaram um défice orçamental em contabilidade pública superior ao registado em 2012, em termos não ajustados. Este facto é explicado por fatores pontuais que limitam a comparabilidade homóloga. Em termos ajustados, verificou-se uma melhoria entre 2012 e 2013, tanto ao nível do défice global como do défice primário.

3 O défice das administrações públicas em 2013 ficou abaixo do implícito nos 1.º e 2.º orçamentos do Estado retificativos, mas ficou acima do previsto no orçamento inicial. O défice inferior ao previsto nos orçamentos retificativos decorreu, essencialmente, de uma receita fiscal superior à estimada e de uma despesa em consumo público aquém da prevista, nomeadamente nas rubricas de aquisição de bens e serviços e outras despesas correntes. Tendo como termo de comparação o orçamento inicial, o défice superior ao previsto deveu-se sobretudo às despesas com pensões e outras prestações sociais, despesas com pessoal e subsídios, mas também decorreu da execução inferior à prevista das outras receitas correntes e da receita fiscal. Este desvio face ao orçamento inicial foi influenciado pela declaração de inconstitucionalidade da suspensão do pagamento de um subsídio e pela evolução menos favorável da atividade económica que aquela que tinha sido prevista inicialmente. Em sentido contrário, a execução de algumas componentes de despesa ficou abaixo do orçamentado, essencialmente investimento, juros e outras despesas correntes, o que compensou parcialmente o desvio do saldo. No que se refere às outras despesas correntes, o desvio verificado decorreu do facto do orçamento inicial incluir a dotação provisional e a reserva orçamental, sendo que estas foram utilizadas, tendo a sua dotação sido atribuída a outras componentes de despesa por via de alterações orçamentais.

4 A avaliação da eficácia do Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) para 2013 encontra-se limitada pelos Acórdão do Tribunal Constitucional sobre subsídios de férias e Natal. Na sequência destes, foi necessário rever o valor orçamentado para despesas com pessoal, pensões da CGA e transferências para a segurança social, aspeto que limita a avaliação dos desvios face aos objetivos implícitos à lei inicialmente aprovada. De referir que as alterações de orgânica que entretanto ocorreram também condicionam a comparabilidade, sendo que, para contornar esta

dificuldade, foram apresentados em conjunto os programas que registaram alterações dessa natureza. Em termos gerais, não obstante as dificuldades de comparação, face ao QPPO 2013-2016 da Lei n.º 51/2013 de 24 de julho, conclui-se que a despesa executada foi inferior ao limite estabelecido para os diversos programas exceto para os programas Saúde e Justiça.

Ótica da contabilidade nacional

5 Em 2013, o défice das administrações públicas na ótica da contabilidade nacional, em SEC95, ascendeu a 4,9% do PIB, tendo beneficiado de um conjunto de medidas extraordinárias que contribuíram para desagrar o défice em 0,4 p.p. do PIB. Face ao estabelecido na proposta do OE/2013, verificou-se um desvio desfavorável do défice em 0,6 p.p. do PIB, que refletiu um nível de despesa superior face ao orçamentado inicialmente. Para este resultado contribuiu a reposição de um subsídio, na sequência da decisão do Tribunal Constitucional, posterior ao OE inicial, com reflexo nas despesas com pessoal e prestações sociais. Contudo, face aos subsequentes orçamentos retificativos o défice registado em 2013 evidenciou um desvio favorável.

6 Em SEC2010, o novo referencial metodológico adotado em setembro de 2014, o défice de 2013 manteve-se inalterado em 4,9% do PIB. Este resultado decorre de uma revisão em alta do défice em termos nominais, associada neste ano fundamentalmente ao alargamento do perímetro das administrações públicas, compensada pela revisão em alta do PIB nominal, de acordo com o novo referencial. Refira-se que este resultado incorpora também os resultados mais recentes para o défice em contabilidade pública, que determinaram uma revisão em alta do défice numa ótica de caixa quando comparado com a execução provisória.

7 Face a 2012, o défice em SEC2010 manteve-se sensivelmente inalterado, apresentado uma redução de 0,1 p.p. do PIB. Porém, tanto a receita como a despesa registaram aumentos mais expressivos face ao ano anterior, tendo o acréscimo nominal da despesa absorvido cerca de 95% do aumento nominal da receita. Esta evolução resulta de dois fatores que influenciaram o défice em 2013: o aumento da tributação ao nível dos impostos diretos, por um lado, e a reposição dos subsídios a funcionários públicos e pensionistas, pelo outro.

Dívida pública e financiamento

8 Em 2013, assistiu-se a alguma volatilidade das taxas de rendibilidade da dívida pública portuguesa no mercado secundário seguida de uma relativa estabilização. Merecem destaque alguns fatores externos ocorridos durante o ano, tais como a implementação de novos estímulos monetários por parte do Banco Central Europeu e, em sentido oposto, a redução do programa de aquisições de ativos financeiros por parte da Reserva Federal dos EUA. Adicionalmente, o aumento da volatilidade da dívida pública portuguesa apresentado nos meses de junho e julho estão, em parte, associados ao clima de instabilidade e incerteza política que se instalou em Portugal nesse período. Pela positiva, o Eurogrupo aprovou em junho as extensões de maturidades dos empréstimos a Portugal e à Irlanda, no âmbito do PAEF, ao mesmo tempo que aprovava normas sobre a recapitalização bancária através do Mecanismo Europeu de Estabilidade. O Conselho da UE decidiu, no final de junho, sobre o fundo de resolução bancária e os novos requisitos de capital associados.

9 Apesar das necessidades líquidas de financiamento em 2013 terem ficado em linha com previsto no OE/2013, o mesmo não aconteceu ao nível das suas componentes. Em 2013, registou-se um desvio favorável, apesar de pouco significativo, das necessidades líquidas de financiamento face à estimativa apresentada no OE/2013. No entanto, por componente registaram desvios significativos. Por um lado, registou-se um défice orçamental primário, quando estava previsto um excedente no Orçamento do Estado, por outro lado, a aquisição líquida de ativos financeiros verificada foi inferior à estimada. Relativamente às amortizações e anulações de dívida fundada, observou-se um acréscimo face ao previsto devido, sobretudo, a operações de oferta de troca de três OT com maturidades em 2014 e 2015, por OT com maturidades em 2017 e 2018. Esta operação permitiu a redução dos compromissos para 2014 e 2015, tendo o refinanciamento passado para 2017 e 2018.

10 O ano de 2013 caracterizou-se pela reativação do mercado primário de Obrigações de Tesouro da República Portuguesa. As necessidades brutas de financiamento de 2013 foram satisfeitas, sobretudo, através dos empréstimos concedidos no âmbito do PAEF, tendo-se registado emissões significativas de Bilhetes de Tesouro. Adicionalmente, e apesar da redução do peso das Obrigações do Tesouro no total da dívida, verificaram-se emissões brutas de OT no valor de 12 mil M€, o que representa um acréscimo face a 2012 e face a 2011.

11 No final de 2013, segundo o sistema europeu de contas nacionais SEC 95, o rácio da dívida bruta da administração pública atingiu os 129% do PIB, representando um acréscimo de 4,9 p.p. face ao ano anterior. O rácio da dívida pública em percentagem do PIB manteve em 2013 a tendência de acréscimo verificada em anos anteriores, fixando-se no final de ano em 129% do PIB, o que representa um acréscimo de 4,9 p.p. face ao registado no final de 2012. Para este aumento contribuiu, sobretudo, o efeito dinâmico intrínseco à dívida, tendo o acréscimo via efeito de juros sido parcialmente compensado pelo efeito positivo decorrente do crescimento nominal da atividade económica. Embora em pequena magnitude, quer o ajustamento défice-dívida, quer o saldo primário concorreram para o aumento da dívida em 2013.

12 Segundo o novo método contabilístico (SEC 2010), o rácio de dívida pública fixou-se em 128% do PIB. De acordo com os dados do Banco de Portugal, a diferença entre os valores da dívida pública decorrente da transição de sistema de contas nacionais deveu-se sobretudo à alteração da delimitação sectorial, i.e., do universo das entidades públicas para efeitos de contas nacionais, as quais justificaram um aumento de 7,4 mil M€.

Encargos Plurianuais com Parcerias Público-Privadas

13 O ano de 2013 foi marcado pelo início do processo de renegociação das parcerias do setor rodoviário, o qual visava reduzir os encargos suportados pelo setor público, alinhar adequadamente as estruturas de incentivos entre os parceiros públicos e privados e minimizar riscos contingentes. De acordo com o OE inicial, o qual foi elaborado tendo como pressuposto o início e a conclusão do processo negocial em 2013, previa-se uma redução dos encargos brutos suportados pelo erário público (liquidados pelo Estado ou pela empresa Estradas de Portugal, S.A.) em cerca de 250 M€ nesse ano. Esta representava uma redução de cerca de 30% dos encargos originalmente contratados, para

um montante de 721 M€ em termos brutos. Posteriormente, com a primeira alteração orçamental ao OE/2013, o objetivo de poupança foi elevado em 50 M€, para um total de 300 M€.

14 Face ao verificado em 2012, em 2013 registou-se uma redução nos encargos líquidos suportados com PPP. Os encargos líquidos suportados com PPP registaram uma redução homóloga em 2013 de 9,3%, sobretudo devido ao contributo das PPP do setor rodoviário. Com efeito, os encargos líquidos com PPP rodoviárias reduziram-se 24,4% em 2013, o que representou um decréscimo de 165 M€, em termos nominais, face a 2012. Esta redução resultou do efeito conjugado de dois fatores: i) uma redução de 129 M€ nos encargos brutos com PPP rodoviárias e, ii) um acréscimo de 36 M€ na receita obtida com as PPP rodoviárias, nomeadamente com portagens. No setor da saúde registou-se um aumento dos encargos com PPP de 22,9%, o que representa mais 75 M€ que a despesa suportada no ano anterior.

15 Apesar da redução verificada em termos homólogos, a execução de 2013 apresentou um desvio global desfavorável quando comparada com a previsão orçamental inicial. Ao nível dos encargos líquidos totais, o desvio de execução foi de 84,1 M€ (9,5%). O desvio concentrou-se ao nível das PPP rodoviárias (61,9 M€) e das PPP do setor da saúde (24,1 M€). No que se refere às PPP rodoviárias, os encargos brutos apresentaram uma execução superior à orçamentada em 83,8 M€, uma vez que foram efetivamente pagos 805 M€ em vez dos 721 M€ previstos inicialmente. Ao nível das receitas também se registou um desvio de execução, tendo sido cobrados 294 M€, quando tinham sido orçamentados 272 M€. Este acréscimo de receita compensou parcialmente o desvio de execução verificado ao nível dos encargos brutos. De acordo com a CGE/2013, os desvios desfavoráveis registados nos encargos brutos das PPP rodoviárias encontram-se fundamentados, essencialmente, no facto de não ter sido possível concluir, em tempo útil, as renegociações das PPP rodoviárias iniciadas em 2013, tendo uma parte destas poupanças acordadas transitado para o exercício seguinte. De acordo com o Relatório Anual das PPP da UTAP relativo a 2013, no âmbito do processo de renegociação das concessões rodoviárias, em 2013 foram obtidos acordos preliminares com sete concessões, tendo sido possível incorporar parte das poupanças acordadas no âmbito dos pagamentos realizados a algumas concessionárias. Adicionalmente, de acordo com o referido na CGE/2013, os desvios verificados na execução das PPP rodoviárias terão sido compensados por medidas alternativas operadas no orçamento da empresa Estradas de Portugal, S.A.. Contudo, embora estas medidas possam ter compensado o impacto orçamental não obtido por via do processo de renegociação, é de referir que são qualitativamente distintas, porquanto dizem respeito à gestão interna da empresa Estradas de Portugal, S.A..

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO	III
I INTRODUÇÃO	1
I.1 MANDATO E OBJETIVO.....	1
I.2 METODOLOGIA.....	1
II ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO	2
III SITUAÇÃO FINANCEIRA	7
III.1 ÓTICA DA CONTABILIDADE PÚBLICA.....	7
III.2 ÓTICA DAS CONTAS NACIONAIS.....	18
IV FINANCIAMENTO E DÍVIDA PÚBLICA.....	28
V ENCARGOS PLURIANUAIS COM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	36
VI ANEXO.....	44
VII LISTA DE ABREVIATURAS	47

Índice de tabelas

Tabela 1 – Crescimento económico mundial	2
Tabela 2 – Taxa de inflação	3
Tabela 3 – Taxa de desemprego	3
Tabela 4 – Enquadramento macroeconómico em 2013 e previsões governamentais	5
Tabela 5- Diferenças entre execução provisória e CGE/2013 para o saldo global.....	7
Tabela 6 - Diferenças entre execução provisória e a CGE/2013, por classificação económica	8
Tabela 7 - Diferenças entre execução provisória e a CGE/2013, por classificação económica	9
Tabela 8 – Saldos das administrações públicas.....	11
Tabela 9 – Conta consolidada das Administrações Públicas	12
Tabela 10 – Saldo global (ajustado e não ajustado) das administrações públicas, por subsector.....	13
Tabela 11 – Despesa efetiva consolidada da administração central	15
Tabela 12 – Despesa efetiva consolidada: comparação com a receita financiada por receitas gerais do QPPO.....	17
Tabela 13 - Saldo das administrações públicas em SEC95:.....	19
Tabela 14 – Conta das administrações públicas.....	20
Tabela 15 – Ajustamento entre o saldo em contabilidade pública e em contabilidade nacional em 2013	21
Tabela 16 – Revisão do saldo orçamental das administrações públicas	22
Tabela 17 – Contributos para a revisão do saldo orçamental.....	23
Tabela 18 – Revisão da receita e da despesa na sequência da adoção do SEC 2010.....	24
Tabela 19 – Receita e despesa (ajustadas).....	26
Tabela 20 – Dinâmica da dívida pública (SEC 2010).....	30
Tabela 21 – Contributos para a revisão do saldo e da dívida das administrações públicas	30
Tabela 22 – Necessidades de Financiamento do Estado.....	31
Tabela 23 – Composição do Financiamento.....	32
Tabela 24 – Composição do Financiamento e Execução.....	32
Tabela 25 – Dívida Direta do Estado	33
Tabela 26 – Juros com a dívida direta do Estado	34
Tabela 27 – Endividamento líquido global direto	35
Tabela 28 – Encargos com PPP: execução e desvios face ao OE/2013.....	39
Tabela 29 – Evolução das previsões para os encargos do ano 2013	40
Tabela 30 – Conta consolidada (ajustada) das administrações públicas: comparação face ao OE/2013.....	44
Tabela 31 – Conta consolidada (ajustada) das administrações públicas: 2012-2013.....	45

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Evolução do PIB.....	4
Gráfico 2 – Investimento	5
Gráfico 3 – Evolução dos saldos orçamentais.....	10
Gráfico 4 – Evolução dos saldos orçamentais.....	10
Gráfico 5 – Evolução do saldo global das administrações públicas	10
Gráfico 6 – Evolução do peso da receita e despesa das administrações públicas	10
Gráfico 7 – Taxas de rendibilidade de Obrigações do Tesouro a 10 anos em 2013	28
Gráfico 8 – Dinâmica da dívida pública (SEC 95)	29
Gráfico 9 – Distribuição dos encargos líquidos previstos com PPP.....	40

I Introdução

I.1 Mandato e objetivo

1 Nos termos do artigo 10.º-A da Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004, de 16 de fevereiro, aditado pela Resolução n.º 53/2006, de 7 de agosto e, posteriormente, pela Resolução n.º 57/2010, de 23 de julho e pela Resolução n.º 62/2014, de 30 de junho, e do mandato expresso no Plano de Atividades da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) - XII Legislatura – 4.ª Sessão Legislativa, apresenta-se o Parecer Técnico sobre a Conta Geral do Estado para 2013 (CGE/2013).

I.2 Metodologia

2 A análise técnica efetuada pela UTAO baseou-se, essencialmente, em informação que consta na CGE e em outros elementos remetidos pelo Ministério das Finanças.

3 A UTAO não aborda questões relacionadas com o cumprimento das disposições legais que regulam a contabilização das receitas e das despesas públicas, matérias cuja análise compete ao Tribunal de Contas.

4 O Parecer Técnico da UTAO tem subjacente as seguintes perspetivas de análise:

- Identificação e breve resumo do conteúdo técnico essencial da CGE/2013;
- Apreciação da execução orçamental de 2013, na ótica da contabilidade pública e na ótica da contabilidade nacional, ao nível dos principais agregados da receita e da despesa, avaliando-se as variações anuais e os principais desvios face ao previsto no Orçamento do Estado (inicial e subsequentes alterações) para 2013;
- Análise das necessidades de financiamento e da dívida das administrações públicas, na vigência do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro;
- Apreciação da execução das Parcerias Público-Privadas face aos objetivos previstos para 2013, num contexto em que se iniciaram as renegociações com os parceiros privado.

II Enquadramento macroeconómico

1 O ritmo de crescimento da economia mundial continuou a abrandar em 2013, apesar da aceleração do crescimento das economias avançadas. A economia mundial cresceu 3,3% em 2013, o que resultou de um crescimento de 1,4% das economias avançadas e de 4,7% das economias de mercado emergentes e em desenvolvimento (Tabela 1). Este crescimento em termos mundiais representa um ligeiro abrandamento face a 2012 e o estreitamento da diferença entre as economias avançadas, que cresceram mais do que em 2012, e as economias de mercado emergentes e em desenvolvimento, que cresceram menos. O crescimento da economia mundial foi inferior ao que estava inicialmente previsto no relatório do OE/2013, ainda que a previsão para o crescimento das economias avançadas se tenha situado apenas ligeiramente abaixo.

Tabela 1 – Crescimento económico mundial
(taxa de variação real do PIB, em percentagem)

	2010	2011	2012	2013	Previsão do OE/2013 2013
Economia mundial	5,4	4,1	3,4	3,3	3,6
Economias avançadas	3,1	1,7	1,2	1,4	1,5
EUA	2,5	1,6	2,3	2,2	2,1
Japão	4,7	-0,5	1,5	1,5	1,2
Área do euro	2,0	1,6	-0,7	-0,4	0,2
Alemanha	3,9	3,4	0,9	0,5	0,9
França	2,0	2,1	0,3	0,3	0,4
Itália	1,7	0,5	-2,4	-1,9	-0,7
Espanha	-0,2	0,1	-1,6	-1,2	-1,3
Reino Unido	1,7	1,1	0,3	1,7	1,1
Economias de mercado emergentes e em desenvolvimento	7,5	6,2	5,1	4,7	5,6

Fonte: FMI (*World Economic Outlook*, outubro de 2013). | Nota: Detalhes sobre os grupos de países e a forma de agregação podem ser obtidos em www.imf.org. A previsão do OE/2013 tem subjacente o cenário do *World Economic Outlook* de outubro de 2012.

2 Na área do euro continuou a registar-se uma contração da atividade económica, não se verificando a recuperação esperada no OE/2013. A economia da área do euro registou o segundo ano consecutivo de contração da atividade económica, tendo o PIB diminuído 0,7% e 0,4% em 2012 e 2013, respetivamente. Esta evolução continuou a ser revestida de uma elevada heterogeneidade entre países. Na Alemanha verificou-se um crescimento do PIB de 0,5%, inferior ao do ano anterior e abaixo do valor previsto no OE/2013; em França a atividade económica manteve o crescimento de 0,3%; em Itália registou-se uma recessão de 1,9%, mais acentuada do que o esperado inicialmente; e, em Espanha, o PIB contraiu 1,2%.

Tabela 2 – Taxa de inflação

(taxa de variação do índice de preços no consumidor, valores médios)

	2010	2011	2012	2013
Economia mundial	3,9	5,2	4,2	3,9
Economias avançadas	1,5	2,7	2,0	1,4
EUA	1,6	3,1	2,1	1,5
Japão	-0,7	-0,3	0,0	0,4
Área do euro	1,6	2,7	2,5	1,3
Alemanha	1,2	2,5	2,1	1,6
França	1,7	2,3	2,2	1,0
Itália	1,6	2,9	3,3	1,3
Espanha	2,0	3,1	2,4	1,5
Reino Unido	3,3	4,5	2,8	2,6
Economias de mercado emergentes e em desenvolvimento	2,8	3,8	4,8	5,8

Fonte: FMI (*World Economic Outlook*, outubro de 2013). Nota: Detalhes sobre os grupos de países e a forma de agregação podem ser obtidos em www.imf.org.

Tabela 3 – Taxa de desemprego

(em percentagem da população ativa)

	2010	2011	2012	2013
Economia mundial				
Economias avançadas	8,3	7,9	8,0	7,9
EUA	9,6	8,9	8,1	7,4
Japão	5,0	4,6	4,3	4,0
Área do euro	10,1	10,1	11,3	11,9
Alemanha	7,1	6,0	5,5	5,3
França	9,3	9,2	9,8	10,3
Itália	8,4	8,4	10,7	12,2
Espanha	19,9	21,4	24,8	26,1
Reino Unido	7,9	8,1	8,0	7,6

Fonte: FMI (*World Economic Outlook*, outubro de 2013). Nota: Detalhes sobre os grupos de países e a forma de agregação podem ser obtidos em www.imf.org.

3 Num contexto de abrandamento económico, verificou-se a diminuição da taxa de inflação na economia mundial, resultante do abrandamento nas economias avançadas.

No que se refere às economias de mercado emergentes e em desenvolvimento, verificou-se a continuação do aumento da taxa de inflação (Tabela 2). Em termos médios anuais, a taxa de inflação da área do euro situou-se em 1,3% em 2013, abaixo do observado no ano anterior. Esta evolução dos preços no consumidor é consistente com a redução do preço do petróleo, tendo o preço do *brent* diminuído, em termos médios, de 111,6 dólares/barril em 2012 para 108,6 dólares/barril em 2013. Note-se que a evolução do preço do petróleo foi no sentido da prevista no OE/2013, mas com um ponto de partida e uma dimensão substancialmente diferentes. No OE/2013, elaborado em outubro de 2012, previa-se a descida do preço do petróleo para 102,4 dólares/barril em 2012 e para 96,9 dólares/barril em 2013.

4 A taxa de desemprego aumentou na área do euro, ao contrário de outras economias avançadas onde se observou uma redução. Nos EUA, Japão e Reino Unido a taxa de desemprego continuou a diminuir, numa tendência iniciada em 2010.

Nos principais países da área do euro verificou-se um aumento da taxa de desemprego, destacando-se a Espanha onde atingiu 26,1% e, em sentido inverso, a Alemanha onde a taxa de desemprego continuou a diminuir para 5,3% (Tabela 3).

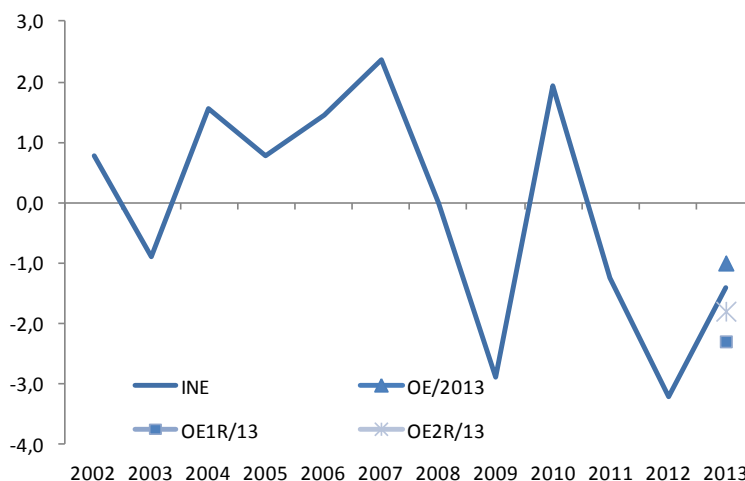
5 Neste enquadramento, a economia portuguesa registou, em 2013, uma contração da atividade económica de 1,4%, mais acentuada do que o previsto inicialmente no OE/2013.¹

Em 2013 registou-se o terceiro ano consecutivo de contração da atividade económica, ainda que menos acentuada do que no ano anterior, a qual foi de 3,2% (Gráfico 1). A contração menos acentuada em 2013 deveu-se à menor queda da procura interna, a qual compensou o contributo menos positivo das exportações líquidas. Em relação à procura interna, o contributo negativo, em 2013 decorreu da diminuição do consumo privado, do consumo público e do investimento. Por seu turno, as exportações líquidas voltaram a registar um contributo positivo devido ao forte aumento das exportações, que, contudo, foi atenuado pelo aumento das importações. A respeito das importações, saliente-se que estas apresentam um aumento, o qual contrasta com a redução verificada em 2012 e estará relacionada com a menor redução da procura interna em 2013, quando comparada com o verificado no ano anterior.

¹ Note-se que em 2014 foi introduzida a nova metodologia nas contas públicas, vulgo SEC2010. Contudo, dado que o OE/2013, os orçamentos rectificativos divulgados ao longo do ano e as avaliações da troika foram efetuados de acordo com a metodologia anterior (SEC95), a análise efetuada neste documento obedece a essa metodologia.

6 Em relação à previsão do OE/2013, a contração da atividade económica em termos reais foi 0,4 p.p. mais acentuada do que inicialmente considerada. Em relação ao cenário inicial previsto no OE/2013, registou-se uma contração menos acentuada do contributo da procura interna (-2,5 p.p. face à previsão de -2,9 p.p.), tendo em conta que o consumo privado e público diminuíram menos do que o esperado. Esta evolução enquadra-se num contexto em que foi reposto o pagamento do subsídio de férias a funcionários públicos e pensionistas durante 2013, na sequência da decisão do Tribunal Constitucional. Do lado do contributo externo, registou-se um aumento das exportações maior do que o esperado, mas também um aumento das importações, de +3,1%, o qual contrasta com uma previsão inicial de redução (-1,4%). Em resultado destas variações, verificou-se um contributo líquido menos positivo do que o esperado (1,1 p.p. face a 1,9 p.p.), para o qual contribuiu o aumento das importações.

Gráfico 1 – Evolução do PIB
(taxa de variação real, em percentagem)

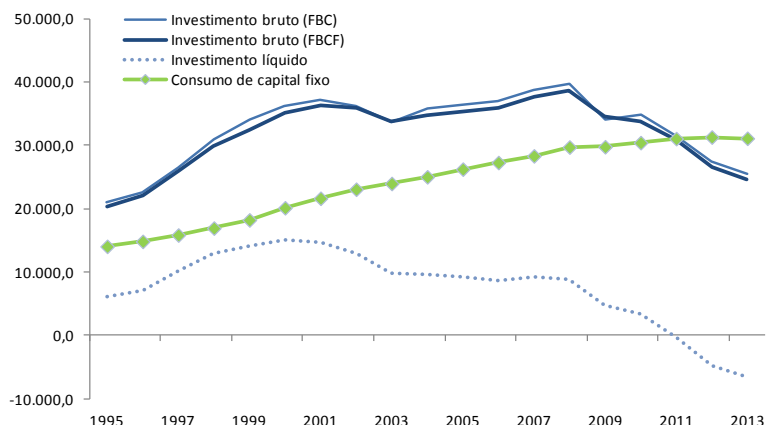


Fontes: INE e Ministério das Finanças.

7 O investimento (FBCF) registou uma recuperação em relação ao ano anterior, contudo manteve-se uma taxa de variação negativa. A formação de capital fixo continuou a diminuir, ainda que menos do que no ano anterior. A variação negativa do investimento tem sido acompanhada do aumento do consumo de capital fixo, o que se traduziu em investimento líquido negativo desde 2011 (Gráfico 2).² Isto é, a erosão do *stock* de capital (consumo de capital fixo) tem sido superior à formação bruta de capital fixo.

² Existem dois conceitos relevantes de investimento: formação bruta de capital fixo (FBCF) e formação bruta de capital (FBC). Se tivermos em conta que a parte do investimento poderá resultar em variação de existências e aquisições líquidas de cessões de objetos de valor, o conceito a utilizar é o da formação bruta de capital (FBC). Assim, $FBC = FBCF + \text{Variação de Existências} + \text{Aquisições Líquidas de Cessões de Objetos de Valor}$.

Gráfico 2 – Investimento
(milhões de euros)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

Tabela 4 – Enquadramento macroeconómico em 2013 e previsões governamentais

	2012	2013		Previsões M.Finanças			FMI (MoU)	CE (MoU)	FMI/CE (MoU)	Erro de previsão (Est. Prev., emp.p.)			2013 (SEC2010)
	Data: Documento:	Jun-14 CGE/INE	Jun-14 INE	Out-12 OE/2013	Mai-13 OE1R/13	Out-13 OE2R/13	Jun-13 7.ª Rev.	Jun-13 7.ª Rev.	Nov-13 8.ª/9.ª Rev.	OE/2013	OE1R/13	OE2R/13	Set-14 INE
Componentes do PIB, ótica da despesa (taxas reais de variação)													
PIB	-3,2	-1,4	-1,4	-1,0	-2,3	-1,8	-2,3	-2,3	-1,8	-0,4	0,9	0,4	-1,4
Consumo Privado	-5,3	-1,7	-1,7	-2,2	-3,2	-2,5	-3,3	-3,5	-2,5	0,5	1,5	0,8	-1,4
Consumo Público	-4,7	-1,8	-1,8	-3,5	-4,2	-4,0	-4,2	-2,6	-4,0	1,7	2,4	2,2	-2,0
FBCF	-14,4	-6,6	-6,6	-4,2	-7,6	-8,5	-7,6	-7,7	-8,5	-2,4	1,0	1,9	-6,6
Exportações	3,2	6,1	6,1	3,6	0,8	5,8	0,9	0,8	5,8	2,5	5,3	0,3	6,4
Importações	-6,6	2,8	3,1	-1,4	-3,9	0,8	-3,9	-3,9	0,8	4,5	7,0	2,3	3,6
Contributos para o crescimento do PIB real (em p.p.)													
Procura interna	-6,9	-2,6	-2,5	-2,9	-2,7	-3,7	-4,0	-4,1	-3,6	0,4	0,2	1,2	-2,4
Procura externa líquida	3,7	1,2	1,1	1,9	1,3	1,9	1,8	1,8	1,9	-0,8	-0,2	-0,8	1,0
Preços (taxas de variação anual)													
Inflação IPC	2,8	0,3	0,3	0,9	0,7	0,6	-	-	-	-0,6	-0,4	-0,3	-
Inflação IHPC	2,8	0,4	0,4	-	-	-	0,7	0,7	0,6	-	-	-	-
Deflador do Cons. Priv.	1,5	-	0,3	-	0,5	-	-	0,5	0,6	-	-0,2	-	0,7
Deflador do PIB	-0,3	-	1,8	1,3	1,8	1,9	-	1,7	1,9	0,5	0,0	-0,1	2,3
PIB nominal	-3,5	-	0,4	0,3	-0,5	0,1	-	-0,6	0,1	0,1	0,9	0,3	0,9
Emprego e desemprego													
Desemprego (%)	15,5	16,2	16,2	16,4	18,2	17,4	18,2	18,2	17,4	-0,2	-2,0	-1,2	-
População ativa	-0,8	-1,8	-1,8	-	-	-1,4	-	-	-	-	-	-	-0,4
Emprego total (taxa de variação, %)	-4,1	-2,6	-2,6	-1,7	-3,9	-4,2	-	-	-	-0,9	1,3	1,6	-
Saldos externos													
Balança corrente e de capital	-0,1	1,9	1,9	1,0	1,4	2,3	-	1,7	3,6	0,3	-0,1	-1,0	1,3
Balança corrente	-2,2	0,4	0,3	-0,6	-0,3	0,5	-	-	-	0,3	0,0	-0,8	-0,3
Enquadramento externo													
Procura externa relevante p/ Portugal (bens)	-0,2	0,7	-	2,8	-0,4	-0,6	-	-	-	-	-	-	-
Quotas de mercado	3,4	5,4	-	0,8	1,2	6,4	-	-	-	-	-	-	-
Preço spot do petróleo Brent (Dólares/barril)	111,6	108,6	-	96,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fontes: Ministério das Finanças, Comissão Europeia e INE | Nota: A estimativa utilizada como referência para o PIB de 2013 corresponde à divulgada pelo INE nas Contas Nacionais Trimestrais do 1.º trimestre de 2014, em 9 de junho de 2014, de acordo com a metodologia SEC95. O erro de previsão é definido como a diferença entre os valores efetivos (que correspondem à última estimativa conhecida) e a respetiva previsão. Assim, um erro de previsão negativo significa que a previsão se veio a revelar acima do valor observado e um erro positivo que a previsão se situou abaixo do observado.

8 A evolução do deflador foi superior àquela que se encontrava prevista no OE/2013 e em linha com o valor revisto no âmbito dos orçamentos rectificativos. A taxa de variação anual do deflador do PIB para 2013 situou-se em 1,8%, um pouco acima da previsão inicial de 1,3%. Para esta evolução terão contribuído as decisões do Tribunal Constitucional no sentido de declarar inconstitucional a suspensão do pagamento do subsídio de férias a funcionários públicos e

pensionistas.³ Em sentido contrário, isto é para o deflator abaixo do inicialmente considerado, contribuiu o preço do petróleo que, em média em 2013, se situou em 108,6 dólares/barril, acima do previsto no OE/2013, ainda que ligeiramente abaixo do registado no ano anterior. Saliente-se que a taxa de variação anual do deflator ficou consideravelmente acima do verificado em 2012 (-0,3%) na medida em que em 2012 não foram pagos os subsídios de férias e Natal e em 2013 foram ambos repostos.

9 Ao nível do mercado de trabalho, continuou a registar-se o aumento da taxa de desemprego, apesar da diminuição da população ativa. Em relação à previsão do OE/2013, a taxa de desemprego situou-se em linha com o previsto, contudo a redução de emprego foi superior à prevista. Na primeira alteração ao OE/2013, a taxa de desemprego foi fortemente revista em alta perante um cenário macroeconómico substancialmente mais negativo e que não se concretizou. A segunda alteração ao OE/2013, ainda que prevendo uma taxa de desemprego inferior à prevista no OE1R/2013, considerou uma taxa de desemprego acima do observado. Em relação a 2012, em 2013 verificou-se uma taxa de desemprego mais alta (16,2%, face a 15,5%).

10 Em relação aos ajustamentos externos, a economia portuguesa continuou a beneficiar do crescimento das exportações, ainda que as importações tenham também aumentado. Neste contexto, o excedente da balança corrente e de capital tornou-se mais favorável que o previsto. Em relação a 2012, o saldo da balança corrente e de capital passou de -0,1% para 1,9% do PIB, de acordo com os dados do INE e utilizando a metodologia SEC95. Esta evolução foi mais favorável do que o inicialmente esperado no OE/2013, e um pouco abaixo da última projeção apresentada no OE2R/2013. O saldo da balança corrente situou-se, em 2013, em 0,3%, de acordo com a divulgação do INE em junho de 2014. Este saldo representa uma evolução mais favorável do que o previsto no OE/2013, onde se esperava um saldo negativo de 0,6% do PIB. Em relação aos dados mais atualizados do INE, e tendo em conta a introdução da nova metodologia SEC/2010 e BPM6, o saldo da balança corrente deverá ter continuado negativo em 0,3% do PIB, enquanto o saldo da balança corrente e de capital se situou em 1,3% do PIB.⁴

11 Em 2013 registou-se a continuação de elevados ganhos de quota de mercado das empresas exportadoras portuguesas. Os ganhos de quota de mercado situaram-se em 5,4 p.p., face ao ano anterior, o que se revelou substancialmente acima do inicialmente previsto no relatório do OE/2013 (0,8 p.p.), contudo ligeiramente abaixo da previsão do OE2R/2013. Para esta evolução acima do previsto contribuiu uma menor procura externa relevante para Portugal que a prevista inicialmente, em conjunto com um aumento das exportações acima do previsto. Relativamente a 2012, em 2013 verificaram-se ganhos de quota de mercado superiores (5,4 p.p. face a 3,4 p.p.).

³ Decisão de 5 de abril de 2013, de acordo com o acórdão 187/2013.

⁴ BPM6 corresponde à 6.ª edição do Manual da Balança de Pagamentos do FMI.

III Situação Financeira

III.1 Ótica da contabilidade pública

12 Nesta secção procede-se a uma análise dos resultados orçamentais de 2013 na ótica da contabilidade pública. Em primeiro lugar, efetua-se uma comparação da execução provisória, divulgada em fevereiro de 2014, com as contas finais publicadas na CGE/2013 em junho de 2014. De seguida, avaliam-se os resultados apurados para 2013 ao nível da conta das administrações públicas, por subsetor e por classificação económica. A análise desta sessão estende-se também à administração regional e local, compreendendo assim, nestes casos o universo total das administrações públicas. A metodologia seguida procura colocar em perspetiva: i) a execução orçamental de 2013; ii) a execução orçamental de 2012; e, iii) as metas traçadas no OE/2013 inicial. Dada a relevância dos fatores que limitam a comparabilidade no biénio 2012-2013, a análise é baseada em valores ajustados (ver Caixa 1). Por último, apresentam-se as principais conclusões entre a execução e a previsão ao nível dos programas orçamentais.

Comparação entre a versão provisória e a versão final

13 A publicação da Conta Geral do Estado de 2013 em junho de 2014 veio revelar uma revisão em alta do défice das administrações públicas, de 8731 M€ para 8885 M€, mais 154 M€ que o divulgado em fevereiro de 2014 no âmbito da execução provisória (Tabela 5). O subsetor dos serviços e fundos autónomos exibiu a maior alteração ao saldo global, com uma deterioração de 106 M€.

Tabela 5- Diferenças entre execução provisória e CGE/2013 para o saldo global
(na ótica da contabilidade pública, em milhões de euros)

Subsetor	Execução provisória (fev-2014)	CGE (jun-2014)	Revisão: CGE vs execução provisória
1. Estado	-7 688	-7 665	23
2. Serviços e Fundos Autónomos	-655	-761	-106
3. Administração Central (1+2)	-8 342	-8 425	-83
4. Segurança Social	479	489	10
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-7 864	-7 936	-73
6. Administração Regional	-825	-831	-6
7. Administração Local	-42	-117	-75
8. Administrações Públicas (5+6+7)	-8 731	-8 885	-154

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: A execução provisória de 2013 tem por base a informação disponibilizada na síntese de execução orçamental da DGO. O saldo da administração local decorre do diferencial entre os saldos dos subsectores das administrações regional e local e da administração regional.

14 Na CGE/2013 apresentou-se uma revisão em alta ao nível da receita e da despesa das administrações públicas. Por rubricas de classificação económica, importa salientar as revisões em alta da receita fiscal e da receita de capital, bem como da despesa com aquisição de bens e serviços, das despesas com pessoal, despesas de capital e revisão em baixa com subsídios (Tabela 6). Estas revisões assumiram uma dimensão relativamente expressiva, nomeadamente ao nível dos impostos indiretos e do consumo público, com 316 M€ e 737 M€, respetivamente. Por subsetores, destaca-se a administração regional e local, com revisões ao nível das despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços e investimento, bem como dos impostos indiretos, outras receitas correntes e receitas de capital (Tabela 7). As alterações ao nível do subsetor dos serviços e fundos autónomos também merecem destaque, incidindo sobretudo na aquisição de bens e serviços do Ministério da Saúde. Por fim, de referir que se verificaram diferenciais de consolidação significativos no âmbito da receita corrente, tanto na execução provisória como na CGE/2013, refletindo diferenças de registo de operações entre subsetores das administrações públicas, sendo que aspeto limita a análise das contas das administrações públicas.

Tabela 6 - Diferenças entre execução provisória e a CGE/2013, por classificação económica
(na ótica da contabilidade pública, em milhões de euros)

	Execução provisória (fev-2014)	CGE (jun-2014)	Revisão: CGE vs execução provisória
RECEITA CORRENTE	71 348	71 789	440
Impostos diretos	20 588	20 651	63
Impostos indiretos	20 952	21 268	316
Contrib. de segurança social	18 515	18 525	9
Outras receitas correntes	11 294	11 345	52
DESPESA CORRENTE	77 414	77 939	525
Consumo público	30 592	31 330	737
Despesas com o pessoal	16 133	16 411	278
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	14 459	14 919	460
Aquisição de bens e serviços	13 434	13 886	452
Outras despesas correntes	1 025	1 033	8
Subsídios	2 665	2 335	-330
Juros e outros encargos	7 938	7 956	18
Transferências correntes	36 219	36 318	99
SALDO CORRENTE	-6 065	-6 151	-85
RECEITAS DE CAPITAL	2 800	2 931	131
DESPESAS DE CAPITAL	5 465	5 666	200
Investimento	4 337	4 493	156
Transferências de capital	961	1 002	41
Outras despesas de capital	168	171	3
RECEITA EFETIVA	74 148	74 720	572
DESPESA EFETIVA	82 879	83 605	726
SALDO GLOBAL	-8 731	-8 885	-154
<i>Por memória:</i>			
Receita fiscal	41 539	41 919	379
Despesa corrente primária	69 476	69 983	507

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: A execução provisória de 2013 tem por base a informação disponibilizada na síntese de execução orçamental da DGO.

Tabela 7 - Diferenças entre execução provisória e a CGE/2013, por classificação económica e por subsetor
(na ótica da contabilidade pública, em milhões de euros)

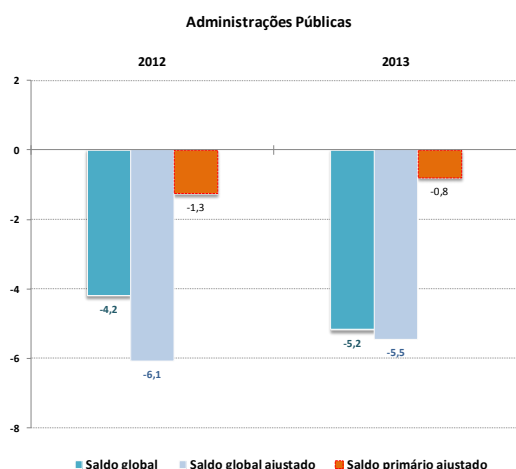
	Estado	Serviços e Fundos Autónomos	Adm. Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas
RECEITA CORRENTE	27	81	601	47	440
Impostos diretos	15	0	48	0	63
Impostos indiretos	6	54	257	0	316
Contrib. de segurança social	0	0	0	9	9
Outras receitas correntes	7	26	296	38	306
Diferenças de consolidação	-1	1	0	0	-254
DESPESA CORRENTE	4	176	624	36	525
Consumo público	7	153	578	0	737
Despesas com o pessoal	0	41	236	0	278
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	6	112	341	0	460
Aquisição de bens e serviços	6	104	341	0	452
Outras despesas correntes	0	8	0	0	8
Subsídios	-3	7	-16	-318	-330
Juros e outros encargos	0	2	16	0	18
Transferências correntes	0	14	47	354	99
Diferenças de consolidação	0	0	0	0	0
SALDO CORRENTE	23	-95	-23	10	-85
RECEITAS DE CAPITAL	0	8	125	0	131
Diferenças de consolidação	0	0	0	0	-8
DESPEAS DE CAPITAL	0	19	183	0	200
Investimento	0	18	138	0	156
Transferências de capital	2	1	41	0	41
Outras despesas de capital	0	0	4	0	3
Diferenças de consolidação	-2	1	1	0	0
RECEITA EFETIVA	27	89	726	47	572
DESPESA EFETIVA	4	195	808	36	726
SALDO GLOBAL	23	-106	-81	10	-154
<i>Por memória:</i>					
Receita fiscal	21	54	305	0	379
Despesa corrente primária	4	174	609	36	507

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: A execução provisória de 2013 tem por base a informação disponibilizada na síntese de execução

Varição face a 2012, por subsetor e por classificação económica

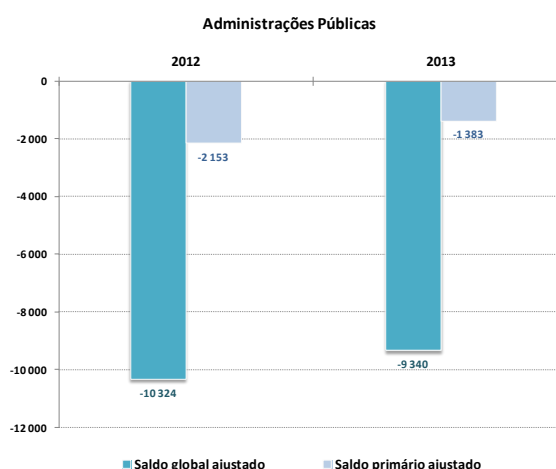
15 Em 2013, o défice (não ajustado) das administrações públicas aumentou quando comparado com o verificado no ano anterior, no entanto, em termos ajustados registou-se uma redução. Em 2013, as administrações públicas registaram um défice (não ajustado) superior em 1 p.p. do PIB face ao verificado em 2012. Contudo, em termos ajustados registou-se uma redução homóloga do défice orçamental em 0,6 p.p. do PIB, correspondendo uma contração do valor nominal do défice de 10 324 M€ para 9340 M€, em 2012 e 2013 respetivamente. No que diz respeito ao saldo primário ajustado, verificou-se uma melhoria homóloga em cerca em 0,5 p.p. do PIB, o equivalente a 770 M€ em termos nominais. De referir que em 2012 o défice primário ajustado situou-se em 2153 M€, tendo diminuído para 1383 M€ em 2013 (Gráfico 3, Gráfico 4 e Gráfico 5).

Gráfico 3 – Evolução dos saldos orçamentais
(em percentagem do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO.

Gráfico 4 – Evolução dos saldos orçamentais
(em milhões de euros)

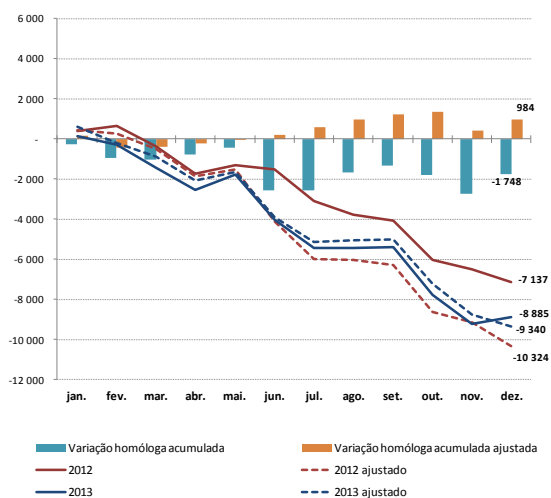


Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

16 Em termos ajustados, o subsector Estado registou a maior variação homóloga, a qual foi parcialmente compensada pela deterioração homóloga verificada ao nível da segurança social.

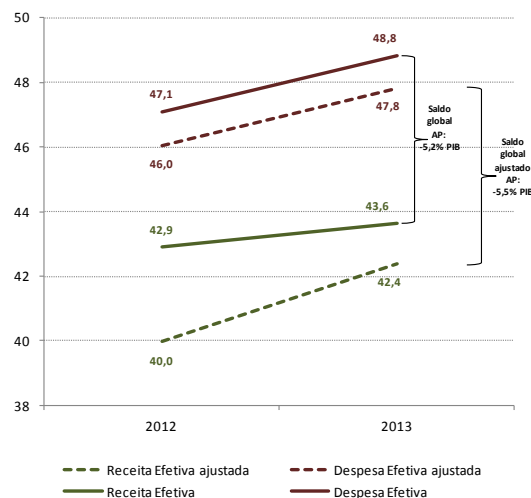
Face ao ano anterior, apenas a segurança social registou uma degradação do seu saldo orçamental, a qual ascendeu a 693 M€ (Tabela 9). A melhoria homóloga do conjunto das administrações públicas resultou do desempenho favorável dos subsectores Estado e serviços e fundos autónomos. Ao nível do peso da receita e da despesa no PIB, verificou-se que, tanto em termos ajustados como não ajustados, a receita e a despesa das administrações públicas aumentaram o peso no PIB. Entre 2012 e 2013 o aumento do peso da despesa ajustada situou-se em 1,8 p.p. do PIB, enquanto o da receita ajustada cresceu 2,4 p.p. (Gráfico 6).

Gráfico 5 – Evolução do saldo global das administrações públicas
(em milhões de euros, em termos acumulados)



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Gráfico 6 – Evolução do peso da receita e despesa das administrações públicas
(em percentagem do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Desvios face ao orçamentado, por subsetor e por classificação económica

17 Em 2013, as administrações públicas registaram um défice orçamental superior ao inicialmente previsto no OE/2013, quer em termos não ajustados quer em termos ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga (Tabela 8). Em termos não ajustados, a previsão inicial do défice orçamental implícita ao orçamento aprovado situou-se em 7330 M€, enquanto o valor final atingiu 8885 M€, sendo que o principal desvio ocorreu essencialmente nos subsetores da administração local e regional e do subsetor estado (Tabela 9). Em termos ajustados, a previsão para o défice orçamental subjacente ao orçamento aprovado situou-se em 8212 M€, enquanto o montante executado foi de -9340 M€.

Tabela 8 – Saldos das administrações públicas: comparação entre a CGE/2013 e as respetivas projeções orçamentais

(em milhões de euros)

	OE 2013	OE1R 2013	OE2R 2013	CGE 2013
Saldo global	-7 330	-11 137	-10 993	-8 885
Ajustamentos	-882	1 381	797	-455
Saldo global ajustado	-8 212	-9 756	-10 196	-9 340

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

18 Relativamente ao orçamentado, o défice das administrações públicas em 2013 ficou abaixo do implícito no 1.º e no 2.º Orçamentos rectificativos, mas ficou acima do previsto no orçamento inicial. O défice inferior ao previsto nos orçamentos rectificativos decorreu, essencialmente, de uma receita fiscal superior à estimada e de uma despesa em consumo público aquém da prevista, nomeadamente nas rubricas de aquisição de bens e serviços e outras despesas correntes (ver Informação Técnica de UTAO n.º 3/2015). Tendo como termo de comparação o orçamento inicial, o défice superior ao previsto deveu-se sobretudo às despesas com pensões e outras prestações sociais, despesas com pessoal e subsídios, mas também decorreu da execução inferior à prevista das outras receitas correntes e da receita fiscal (Tabela 29). Este desvio face ao orçamento inicial foi influenciado pela declaração de inconstitucionalidade da suspensão do pagamento de um subsídio e pela evolução menos favorável da atividade económica que aquela que tinha sido prevista inicialmente. Em sentido contrário, a execução de algumas componentes de despesa ficou abaixo do orçamentado, essencialmente investimento, juros e outras despesas correntes, o que compensou parcialmente o desvio do saldo. No que se refere às outras despesas correntes, o desvio verificado decorreu do facto do orçamento inicial incluir a dotação provisional e a reserva orçamental, as quais foram atribuídas a outras componentes de despesa por via de alterações orçamentais.

Tabela 9 – Conta consolidada das Administrações Públicas
(em milhões de euros, em percentagem do PIB e em percentagem)

	2012		2013					Var. 2013/2012		Tx. Cresc. OE/2013 inicial (%)	
	Execução	% PIB	Orç. Inicial	% PIB	Execução	% PIB	Grau de execução (%)	Desvios de execução	Varição homóloga		Tvha (%)
	(2)		(3)		(4)		(5)=(4)/(3)	(6)=(4)-(3)	(8)=(4)-(2)		(8)/(2)
Administrações Públicas											
Receita efetiva	72 780	42,9	74 592	43,6	74 720	43,6	100,2	128	1 940	2,7	2,5
Despesa efetiva	79 917	47,1	81 923	47,8	83 605	48,8	102,1	1 682	3 688	4,6	2,5
Saldo global	-7 137	-4,2	-7 330	-4,3	-8 885	-5,2	121,2	-1 554	-1 748	:	:
Receita efetiva ajustada	67 807	40,0	73 710	43,1	72 555	42,4	98,4	-1 155	4 748	7,0	8,7
Despesa efetiva ajustada	78 131	46,0	81 923	47,8	81 895	47,8	100,0	-28	3 764	4,8	4,9
Saldo global ajustado	-10 324	-6,1	-8 212	-4,8	-9 340	-5,5	113,7	-1 127	985	:	:
Administração Central e Segurança Social											
Receita efetiva	66 327	39,1	67 809	39,6	67 671	39,5	99,8	-138	1 344	2,0	2,2
Despesa efetiva	73 944	43,6	75 713	44,2	75 607	44,2	99,9	-106	1 663	2,2	2,4
Saldo global	-7 617,3	-4,5	-7 904	-4,6	-7 936	-4,6	100,4	-32	-319	:	:
Receita efetiva ajustada	61 624	36,3	66 927	39,1	65 560	38,3	98,0	-1 367	3 935	6,4	8,6
Despesa efetiva ajustada	72 158	42,5	75 713	44,2	75 183	43,9	99,3	-530	3 026	4,2	4,9
Saldo global ajustado	-10 533	-6,2	-8 786	-5,1	-9 624	-5,6	109,5	-837	910	:	:
Estado											
Receita efetiva	39 860	23,5	41 148	24,0	41 216	24,1	100,2	68	1 357	3,4	3,2
Despesa efetiva	48 756	28,7	48 175	28,1	48 881	28,5	101,5	706	125	0,3	-1,2
Saldo global	-8 896	-5,2	-7 027	-4,1	-7 665	-4,5	109,1	-637	1 232	:	:
Receita efetiva ajustada	35 823	21,1	40 227	23,5	39 423	23,0	98,0	-804	3 600	10,0	12,3
Despesa efetiva ajustada	45 113	26,6	47 205	27,6	47 450	27,7	100,5	245	2 338	5,2	4,6
Saldo global ajustado	-9 289	-5,5	-6 978	-4,1	-8 027	-4,7	115,0	-1 050	1 262	:	:
Serviços e Fundos Autónomos											
Receita efetiva	28 194	16,6	26 574	15,5	26 521	15,5	99,8	-52	-1 673	-5,9	-5,7
Despesa efetiva	27 347	16,1	27 453	16,0	27 282	15,9	99,4	-171	-65	-0,2	0,4
Saldo global	847	0,5	-880	-0,5	-761	-0,4	86,5	119	-1 608	:	:
Receita efetiva ajustada	25 121	14,8	26 574	15,5	26 473	15,5	99,6	-100	1 352	5,4	5,8
Despesa efetiva ajustada	25 847	15,2	27 453	16,0	26 859	15,7	97,8	-595	1 012	3,9	6,2
Saldo global ajustado	-726	-0,4	-880	-0,5	-386	-0,2	43,8	494	340	:	:
Segurança Social											
Receita efetiva	24 192	14,3	25 065	14,6	25 383	14,8	101,3	319	1 191	4,9	3,6
Despesa efetiva	23 761	14,0	25 061	14,6	24 894	14,5	99,3	-167	1 134	4,8	5,5
Saldo global	431,5	0,3	3	0,0	489	0,3	15 778,1	486	58	:	:
Receita efetiva ajustada	23 243	13,7	24 133	14,1	23 683	13,8	98,1	-449	441	1,9	3,8
Despesa efetiva ajustada	23 761	14,0	25 061	14,6	24 894	14,5	99,3	-167	1 134	4,8	5,5
Saldo global ajustado	-518	-0,3	-929	-0,5	-1 211	-0,7	130,4	-282	-693	:	:
Administração Local e Regional											
Receita efetiva	9 643	5,7	10 066	5,9	10 299	6,0	102,3	232	656	6,8	4,4
Despesa efetiva	9 162	5,4	9 493	5,5	11 247	6,6	118,5	1 755	2 085	22,8	3,6
Saldo global	481	0,3	574	0,3	-949	-0,6	-165,3	-1 522	-1 429	:	:
Receita efetiva ajustada	9 371	5,5	10 066	5,9	10 245	6,0	101,8	178	874	9,3	7,4
Despesa efetiva ajustada	9 162	5,4	9 493	5,5	9 961	5,8	104,9	468	799	8,7	3,6
Saldo global ajustado	209	0,1	574	0,3	284	0,2	49,5	-290	75	:	:

Fonte: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | Notas: i) a taxa de crescimento implícita ao OE/2013 inicial foi calculada face aos valores apresentados na CGE/2012. ii) Os valores ajustados (assinalados a cinzento) excluem os impactos orçamentais dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 1; iii) o orçamento inicial para 2013 corresponde à versão aprovada na Assembleia da República, a qual incorpora as alterações à Proposta de Lei do Orçamento de Estado aprovadas pela Assembleia da República no decurso da discussão e aprovação da Lei do OE/2013.

Caixa 1 – Ajustamentos à execução orçamental das administrações públicas

Na tabela abaixo identificam-se os ajustamentos efetuados à conta das administrações públicas, identificando-se o subsetor envolvido e o valor da respetiva receita ou despesa.

Ajustamentos ao saldo das administrações públicas (milhões de euros)

		Subsetor	Âmbito	Janeiro - dezembro		Referenciais anuais		
				2012	2013	OE 2013	OE1R 2013	OE2R 2013
Saldo global não ajustado				-7 137	-8 885	-7 330	-11 137	-10 993
<i>Ajustamentos c/efeito negativo no saldo:</i>								
Fundos Pensões do setor bancário	(1)	Adm. Central	Receita	2 687	23			
RERT III	(2)	Estado	Receita	258				
Concessão da 4G	(3)	SFA/Estado	Receita	272	20	20	20	20
Concessão serv. aeroportuário apoio avião civil	(4)	Estado	Receita	800	400	500	400	400
Concessão de exploração de Portos	(5)	Estado	Receita			227	227	
Transferência do OE para regulariz. dívidas SNS (*)	(6)	SFA	Receita	1 932				
Transferência do OE para CGA (*)	(7)	SFA	Receita	220				
Fundos Pensões da PT	(8)	SFA	Receita	476				
Fundos Pensões do BPN e IFAP	(9)	SFA	Receita	97	48		48	48
Transferência (de capital) do OE para RTP (*)	(10)	SFA	Receita	348				
Transf. extraordinária do OE para Seg. Social (*)	(11)	Seg. Soc.	Receita	857	1 430	970	1 420	1 430
Compra de terrenos do Aeroporto de Lisboa à CML (*)	(12)	Adm. Local	Receita	271				
Transferência Fundo Social Europeu	(13)	Seg. Soc.	Receita	93	35	-38	96	-76
Dividendos do Banco de Portugal	(14)	Estado	Receita	19	359	173	359	359
Perdão de impostos	(15)	Estado/Adm. Local	Receita		1 045			500
Perdão de contribuições sociais	(16)	Seg. Soc.	Receita		234			200
<i>Ajustamentos c/efeito positivo no saldo:</i>								
Transferência do OE para regulariz. dívidas SNS (*)	(6)	Estado	Despesa	1 932				
Transferência do OE para CGA (*)	(7)	Estado	Despesa	220				
Transferência (de capital) do OE para RTP (*)	(10)	Estado	Despesa	348				
Transf. extraordinária do OE para Seg. Social (*)	(11)	Estado	Despesa	857	1 430	970	1 420	1 430
Compra de terrenos do Aeroporto de Lisboa à CML (*)	(12)	Estado	Despesa	286				
Regularização dívidas SNS	(17)	SFA	Despesa	1 500	424		432	432
Pagam. dívida anos anteriores PAE Local	(18)	Adm. Local	Despesa		433		1 000	717
Pagam. dívida anos anteriores da RAM	(19)	Adm. Reg.	Despesa		854		1 100	1 100
Efeito líquido dos ajustamentos				-3 187	-455	-882	1 381	797
Saldo global ajustado				-10 324	-9 340	-8 212	-9 756	-10 196

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (*) operações sem impacto no saldo global das administrações públicas, por tratar-se de transferências que consolidam no perímetro. O montante do perdão de impostos e a sua desagregação por imposto refere-se ao obtido com a execução provisória, sendo que o Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE/2013 refere um valor final ligeiramente inferior (1042 M€).

- (1) Exclusão da parcela da transferência dos fundos de pensões do setor bancário (2687 M€) recebida em junho de 2012.
- (2) Eliminação da receita proveniente do Regime Excecional de Regularização Tributária (RERT III) de elementos patrimoniais colocados no exterior, recebida em 2012.
- (3) Foi expurgada a receita extraordinária associada à venda de direitos de utilização de licenças de 4.ª geração de redes móveis (272 M€ em 2012 e 20 M€ em 2013). Refira-se que entre fevereiro e junho de 2012 esta receita foi contabilizada no âmbito do subsetor dos SFA, tendo sido entregue nos cofres do Estado em julho de 2012, nos termos da Portaria n.º 218/2012, de 19/7. Em 2013, a receita prevista foi integralmente contabilizada pelo Estado no mês de janeiro.
- (4) Exclusão da receita decorrente da concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil, na sequência da celebração do respetivo contrato entre o Estado e a ANA - Aeroportos de Portugal, SA. Em 2012, foi registada a primeira parcela (800 M€), enquanto em 2013 verificou-se o registo de 400 M€.
- (5) Exclusão da receita prevista com a concessão de exploração de portos, no valor de 227 M€. Refira-se que esta operação transitou para 2014 no âmbito do OE2R/2013, tendo sido revista em baixa para 130 M€.
- (6) Exclusão, no referencial de 2012, da transferência do OE para o SNS, destinada ao pagamento de dívidas de anos anteriores (1932 M€). Refira-se que aquela transferência começou a ser efetivada em junho de 2012, com a transferência de 750 M€. Em dezembro de 2012, foi realizada uma transferência adicional de 432 M€ para o mesmo efeito.
- (7) Eliminação do reforço da transferência extraordinária do OE para a CGA (220 M€), aprovado no âmbito do OE2R/2012 e concretizado no último mês daquele ano.

- (8) Eliminação do efeito de base relacionado com a transferência dos fundos de pensões da Portugal Telecom para a CGA. Com efeito, a última parcela anual (476 M€) foi integralmente contabilizada em dezembro de 2012.
- (9) Exclusão, em 2012, da transferência decorrente da integração do fundo de pensões do Grupo BPN (97 M€, integralmente contabilizados em abril de 2012) e do fundo de pensões do IFAP na CGA (48,1 M€, registados em março de 2013).
- (10) Foi eliminada, em 2012, a transferência de capital do OE para a RTP, destinada à amortização da dívida daquela empresa.
- (11) Exclusão das transferências extraordinárias do OE para o subsetor da segurança social, tanto em 2012 (857 M€) como em 2013 (1430 M€), no sentido de assegurar o equilíbrio da respetiva situação orçamental. Em 2012, a transferência ocorreu integralmente no último mês do ano, enquanto em 2013 foi transferido mensalmente. Em maio e junho de 2013 foram antecipados os duodécimos relativos ao reforço das transferências do Estado, estabelecido no âmbito do OE1R/2013.
- (12) Foi excluída a operação realizada, no final de dezembro de 2012, entre o subsetor estado e a Câmara Municipal de Lisboa (CML), na sequência da qual aquele município procedeu à venda dos terrenos do Aeroporto de Lisboa. Verifica-se uma ligeira diferença entre o valor da despesa do subsetor estado e a receita do município, originando diferencial de consolidação.
- (13) As transferências do Fundo Social Europeu (FSE) para a segurança social e a respetiva aplicação em despesa com ações de formação profissional foram ajustadas de maneira a assegurar o cumprimento do princípio da neutralidade dos fundos comunitários.
- (14) Exclusão dos dividendos do Banco de Portugal por questões de comparabilidade homóloga, uma vez que estes assumiram um valor muito significativo em 2013, acima do orçamentado no OE/2013 e significativamente superior ao verificado em 2012.
- (15) e (16) Eliminação da previsão de receita proveniente do Regime Extraordinário de Regularização de dívidas fiscais e à segurança social (RERD), ao abrigo do Decreto-Lei n.º 151-A/2013, de 31 de Outubro.
- (17) Exclusão do pagamento do SNS relativo a dívidas de anos anteriores, que ascendeu a 1500 M€ em 2012 (tendo começado a ser pago a partir do mês de junho), apesar do SNS ter recebido 1932 M€ do OE para esta finalidade. No OE1R/2013 foram orçamentados 432 M€ para o mesmo efeito, os quais transitaram de 2012.
- (18) Exclusão das verbas para efeitos de pagamento de dívidas de anos anteriores por parte das autarquias ao abrigo do Programa de Assistência à Administração Local.
- (19) Exclusão da dotação para pagamento de dívidas de anos anteriores por parte da administração regional da Madeira na sequência de um empréstimo com aval do Estado, no montante de 1100 M€.

Execução da despesa por Programas Orçamentais

19 A execução da despesa consolidada da administração central situou-se abaixo, quer do orçamento inicial, quer dos orçamentos rectificativos. A Tabela 10 apresenta a despesa consolidada da administração central por programa orçamental, identificando os principais organismos e dotações específicas de despesa. De destacar a magnitude dos montantes dos programas P003-Finanças e Administração Pública, P014-Solidariedade, Emprego e Segurança Social, P011-Saúde e P004-Encargos da Dívida, os quais apresentam os desvios mais significativos.

Tabela 10 – Despesa efetiva consolidada da administração central
(em milhões de euros)

Organismo ou dotação específica	OE/2013	OE1R/2013	OE2R/2013	Execução CGE	CGE vs OE/2013	CGE vs OE1R/2013	CGE vs OE2R/2013
P001 - Órgãos de Soberania	2 883	2 885	2 885	2 856	-26	-29	-29
P002 - Governação e Cultura	762	741	741	677	-85	-64	-64
<i>Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional</i>	65	63	63	41	-24	-22	-22
<i>Instituto do Cinema e do Audiovisual</i>	22	21	21	9	-13	-12	-12
<i>Instituto Português do Desporto e Juventude</i>	73	67	67	69	-5	2	2
<i>Fundo de Fomento Cultural</i>	22	21	21	19	-3	-3	-3
<i>Instituto Nacional de Estatística</i>	33	30	30	30	-2	0	0
<i>Rádio e Televisão de Portugal</i>	269	269	269	269	0	0	0
P003 - Finanças e Administração Pública	12 905	13 483	13 573	13 297	391	-187	-277
<i>Dotação provisional (*)</i>	520	524	524	0	-520	-524	-524
<i>Contribuição financeira para a União Europeia</i>	1 400	1 400	1 490	1 682	282	282	192
<i>Caixa Geral de Aposentações</i>	8 807	9 345	9 345	9 260	453	-85	-85
<i>Subsídios e indemnizações compensatórias</i>	162	162	162	340	178	178	178
<i>dos quais: défice tarifário de eletricidade</i>	0	0	0	167	167	167	167
<i>Comissões e outros encargos</i>	143	228	228	257	115	29	29
<i>dos quais: concessão ANAM</i>	0	80	80	80	80	0	0
<i>Bonificação de Juros</i>	97	97	97	80	-17	-17	-17
<i>Autoridade Tributária e Aduaneira</i>	600	558	558	600	1	42	42
<i>Parups</i>	64	64	64	41	-22	-22	-22
<i>Parvalorem</i>	170	170	170	152	-18	-18	-18
P004 - Gestão da Dívida Pública	7 326	6 991	6 851	6 849	-478	-143	-3
<i>Encargos da dívida</i>	7 276	6 941	6 801	6 842	-434	-99	41
<i>Fundo de Regularização da Dívida Pública - funcionamento</i>	50	50	50	7	-43	-43	-43
P005 - Representação Externa	350	343	343	348	-2	5	5
<i>Contribuições e Quotizações para Organizações Internacionais</i>	81	80	80	86	4	5	5
<i>Camões - Instituto da Cooperação e da Língua</i>	60	57	57	63	2	6	6
<i>Instituto de Investigação Científica Tropical</i>	8	7	7	7	0	0	0
P006 - Defesa	2 238	2 208	2 208	2 008	-230	-200	-200
<i>Lei de Programação de Infraestruturas Militares</i>	85	85	85	0	-85	-85	-85
<i>Forças Nacionais Destacadas</i>	54	54	54	15	-39	-39	-39
<i>Lei de Programação Militar</i>	235	229	229	245	11	17	17
P007 - Segurança Interna	2 153	2 119	2 119	2 059	-94	-60	-60
<i>Guarda Nacional Republicana</i>	938	889	889	918	-20	30	30
<i>Polícia de Segurança Pública</i>	797	740	740	761	-36	21	21
<i>Autoridade Nacional de Proteção Civil</i>	128	124	124	141	13	16	16
P008 - Justiça	1 401	1 438	1 438	1 383	-19	-55	-55
<i>Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça</i>	209	204	204	187	-22	-17	-17
<i>Instituto dos Registos e do Notariado</i>	231	230	230	242	12	12	12

Fonte: Ministério das Finanças (Base de dados SIGO) e cálculos da UTAO

(continua na página seguinte)

Tabela 10 – Despesa efetiva consolidada da administração central (continuação)
(em milhões de euros)

Organismo ou dotação específica	OE/2013	OE1R/2013	OE2R/2013	Execução CGE	CGE vs OE/2013	CGE vs OE1R/2013	CGE vs OE2R/2013
P009 - Economia	3 045	2 822	2 822	2 584	-461	-238	-238
<i>REFER</i>	631	663	663	573	-58	-91	-91
<i>Metro do Porto</i>	274	230	230	176	-97	-54	-54
<i>Metropolitano de Lisboa</i>	436	335	335	304	-132	-31	-31
<i>Estradas de Portugal</i>	1 123	1 045	1 045	1 092	-31	47	47
<i>Instituto da Mobilidade e dos Transportes</i>	79	73	73	44	-36	-29	-29
<i>IAPMEI</i>	72	70	70	46	-26	-25	-25
<i>Laboratório Nacional de Engenharia Civil</i>	30	29	29	23	-7	-6	-6
<i>Turismo de Portugal</i>	157	148	148	147	-10	-1	-1
<i>ANACOM - Autoridade Nacional de Comunicações</i>	43	40	40	38	-5	-2	-2
<i>Instituto Nacional de Aviação Civil</i>	35	32	32	31	-4	-2	-2
P010 - Agricultura e Mar	1 361	1 342	1 342	1 306	-56	-36	-36
<i>Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas</i>	957	951	951	1 000	43	49	49
<i>Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (**)</i>	76	74	74	55	-20	-18	-18
<i>Instituto Português do Mar e da Atmosfera</i>	45	43	43	28	-18	-16	-16
P011 - Saúde (*)	8 402	8 475	8 475	8 851	448	376	376
<i>Administração Central do Sistema de Saúde</i>	4 307	4 432	4 432	4 743	436	310	310
<i>Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo</i>	1 427	1 427	1 427	1 474	47	47	47
<i>Instituto Português do Sangue e da Transplantação</i>	83	77	77	50	-33	-27	-27
<i>Administração Regional de Saúde do Norte</i>	1 327	1 313	1 313	1 367	41	55	55
<i>Administração Regional de Saúde do Centro</i>	589	572	572	593	4	21	21
<i>INFARMED</i>	37	35	35	22	-16	-13	-13
P012 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 970	6 209	6 209	6 052	81	-157	-157
<i>Parque Escolar</i>	296	296	296	113	-183	-183	-183
<i>Estab. de educação e ensinos básico e secundário - funcionamento</i>	4 867	5 114	5 114	5 101	234	-13	-13
P013 - Ciência e Ensino Superior	2 155	2 216	2 216	2 207	52	-10	-10
<i>Ensino superior - funcionamento</i>	1 642	1 637	1 637	1 745	102	108	108
P014 - Solidariedade, Emprego e Segurança Social	10 110	10 565	10 569	10 582	472	18	13
<i>Transferências para a Segurança Social - Lei de Bases</i>	8 345	8 845	8 845	8 870	525	25	25
<i>Transferências para a Segurança Social - Pensões bancários</i>	503	503	507	507	4	4	-1
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	225	220	220	213	-12	-7	-7
<i>Instituto de Emprego e Formação Profissional</i>	826	800	800	808	-18	8	8
P015 - Ambiente, Ordenamento do Território e Energia	469	427	427	213	-256	-213	-213
<i>Fundo Português do Carbono</i>	125	113	113	69	-56	-44	-44
<i>Agência Portuguesa do Ambiente</i>	86	84	84	38	-48	-46	-46
<i>Polis Litoral Ria Formosa</i>	37	31	31	2	-35	-29	-29
<i>Polis Litoral Ria de Aveiro</i>	31	28	28	5	-27	-23	-23
<i>Polis Litoral Norte</i>	28	24	24	6	-23	-19	-19
<i>Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana</i>	40	37	37	35	-5	-2	-2
Despesa efetiva consolidada	61 531	62 263	62 218	61 270	-261	-993	-948

Fonte: Ministério das Finanças (Base de dados SIGO) e cálculos da UTAO

20 A avaliação da eficácia do Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) para 2013 encontra-se limitada pelos Acórdão do Tribunal Constitucional sobre subsídios de férias e Natal. Importa referir que após apresentação do QPPO em abril de 2012 assistiu-se à declaração de inconstitucionalidade da suspensão de subsídios de férias e Natal a trabalhadores do setor público e a pensionistas através dos Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 353/2012 e n.º 187/2013. Na sequência destes, foi necessário rever o valor orçamentado para despesas com pessoal, pensões da CGA e transferências para a segurança social, aspeto que limita a avaliação dos desvios face aos objetivos implícitos à lei inicialmente aprovada. De referir que as alterações de orgânica que entretanto ocorreram também condicionam a comparabilidade, sendo que, para contornar esta dificuldade, são apresentados em conjunto os programas que registaram alterações dessa natureza. Em termos gerais, não obstante as dificuldades de comparação, face ao QPPO 2013-2016 da Lei n.º 51/2013 de 24 de julho, conclui-se que a despesa executada foi inferior ao limite estabelecido para os diversos programas exceto para os programas Saúde e Justiça (Tabela 11).

Tabela 11 – Despesa efetiva consolidada da administração central: comparação com os limites estabelecidos no âmbito do Quadro Plurianual de Programação Orçamental
(em milhões de euros)

	QPPO 2012-2016 Lei n.º 28/2012, 31 julho	QPPO 2013-2016 Lei n.º 66- B/2012, 31 dezembro	QPPO 2013-2016 Lei n.º 51/2013, 24 julho	Execução CGE	CGE vs QPPO 2012-2016 Lei n.º 28/2012, 31 julho	CGE vs QPPO 2013-2016 Lei n.º 66- B/2012, 31 dezembro	CGE vs QPPO 2013-2016 Lei n.º 51/2013, 24 julho
Programas							
P001 - Órgãos de Soberania	2 824	2 868	2 871	2 818	-6	-50	-53
P003 - Finanças e Administração Pública	7 485	6 874	7 166	6 941	-544	67	-225
P004 - Gestão da Dívida Pública	7 551	7 276	6 941	6 827	-724	-449	-114
P005 - Representação Externa	312	319	319	305	-7	-14	-14
P006 - Defesa	1 778	1 843	1 842	1 752	-26	-91	-90
P007 - Segurança Interna	1 725	1 827	1 827	1 743	18	-84	-84
P008 - Justiça	646	679	721	743	97	64	22
P011 - Saúde (*)	7 546	7 841	7 913	8 678	1 132	837	765
P012 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 077	5 232	5 475	5 428	351	196	-47
P013 - Ciência e Ensino Superior	1 208	1 305	1 367	1 249	41	-56	-118
P002 - Governação e Cultura				204			
P009 - Economia				67			
P010 - Agricultura e Mar	7 476	9 675	10 171	328	2 556	357	-139
P014 - Solidariedade, Emprego e Segurança Social				9 401			
P015 - Ambiente, Ordenamento do Território e Energia				33			
Despesa efetiva consolidada	43 628	45 737	46 613	46 516	2 888	779	-97
<i>Por memória: Despesa primária</i>	<i>36 077</i>	<i>38 461</i>	<i>39 672</i>	<i>39 689</i>	<i>3 612</i>	<i>1 228</i>	<i>17</i>

Fonte: Ministério das Finanças (Base de dados SIGO) e cálculos da UTAO | Notas: (*) No caso do " programa P011-Saúde" a forma como a receita se encontra registada na base de dados (fonte de financiamento com código "910") não permite identificar apenas a receita que se refere a receitas gerais, incluindo outras fonte de receita (por exemplo, receita proveniente de taxas moderadoras). Assim, a execução deste programa não é diretamente comparável com a despesa implícita ao QPPO. As alterações da Lei Orgânica do Governo limitam a comparabilidade com o QPPO 2012-2016 apresentado em abril de 2012. Deste modo, apresenta-se o valor do total da despesa do QPPO para os programas orçamentais que registaram alterações da orgânica.

III.2 Ótica das Contas Nacionais

Nesta secção procede-se a uma análise dos resultados orçamentais de 2013 na ótica da contabilidade nacional. Em primeiro lugar, efetua-se uma comparação do défice das administrações públicas em contabilidade nacional com os objetivos inscritos no OE inicial para 2013 e nos subsequentes OER. Para o efeito são utilizados os últimos resultados apurados para aquele ano em SEC95, que datam da 1.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos de 31 de março de 2014, pelo facto dos objetivos orçamentais se encontrarem expressos neste referencial metodológico. Contudo, estes resultados não incorporam a informação mais recente de contabilidade pública para 2013, que conduziram a uma revisão do défice numa ótica de caixa em +154 M€ quando comparado com a execução provisória (Tabela 5). De seguida, comparam-se os resultados apurados para 2013 em SEC95 e em SEC2010, tendo em conta que estes últimos incorporam o valor revisto do défice em contabilidade pública e os impactos decorrentes da adoção do novo referencial metodológico. Por último, analisa-se a evolução do défice face a 2012, em SEC2010.

Desvio face ao orçamentado em SEC95

21 Em 2013, o défice orçamental na ótica da contabilidade nacional, em SEC95, ascendeu a 8,1 mil M€, o correspondente a 4,9% do PIB, tendo beneficiado de um conjunto de medidas de natureza extraordinária que, em termos líquidos, contribuíram para desagregar o défice em 0,4 p.p. do PIB. O efeito positivo sobre o défice associado às operações extraordinárias adveio do Regime Excecional de Regularização de Dívidas Fiscais e à Segurança Social (RERD), que permitiu arrecadar uma receita adicional de 1,3 mil M€, equivalente a 0,8 p.p. do PIB. Este efeito positivo foi, porém, parcialmente compensado pela injeção de capital no BANIF, realizada no 1.º trimestre de 2013, num montante de 700 M€, o correspondente a 0,4 p.p. do PIB. Refira-se que a receita de natureza também extraordinária relativa à concessão de portos, na ordem dos 227 M€ (0,1 p.p. do PIB), que chegou a estar prevista no âmbito do OE/2013 e do OE1R/2013 acabou por não se concretizar.

22 O défice registado em 2013 não alcançou o objetivo estabelecido na proposta do OE/2013, embora tenha superado os objetivos revistos no âmbito dos orçamentos retificativos. A notificação do PDE remetida pelas autoridades nacionais ao Eurostat, em 31 de março de 2014, revelou que o défice orçamental, ajustado de medidas extraordinárias, evidenciou um desvio desfavorável de 0,6 p.p. do PIB face ao previsto no OE/2013. No entanto, face aos orçamentos retificativos apresentados em 2013, o desvio foi favorável (Tabela 12).

**Tabela 12 - Saldo das administrações públicas em SEC95:
previsões vs valor apurado pelo INE**
(ajustado de operações extraordinárias)

Documento	Data de publicação	Saldo orçamental		Por memória: PIB (em M€)
		M€	% PIB	
DEO/2012-16	(abr-2012)	-5 152	-3,0	170 922
OE/2013	(out-2012)	-7 826	-4,7	166 782
DEO/2013-17	(abr-2013)	-9 266	-5,6	164 338
OE1R/2013	(mai-2013)	-9 311	-5,7	164 338
OE2R/2013	(out-2013)	-9 577	-5,8	165 379
1.ª Notificação do PDE (INE)	(mar-2014)	-8 702	-5,3	165 666

Fontes: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | Nota: Os dados encontram-se ajustados das operações extraordinárias consideradas em cada um dos respetivos documentos.

23 O não cumprimento do objetivo para o défice inscrito no orçamento inicial para 2013 reflete um desvio desfavorável da despesa face ao orçamentado inicialmente. Tanto a receita como a despesa excederam os valores previstos no OE/2013 (Tabela 13). No que se refere à receita, o desvio favorável cifrou-se em 0,3 mil M€, apesar da receita fiscal e contributiva ter ficado aquém do previsto para o conjunto do ano, em 0,5 mil M€. O desvio positivo da receita total ficou assim a dever-se a uma concretização da outra receita corrente e da receita de capital acima do que se encontrava previsto. Do lado da despesa, porém, o desvio foi bastante mais significativo do que no caso da receita. Em termos globais, a despesa excedeu o projetado no OE inicial em 1,2 mil M€, o que se ficou a dever em grande medida às prestações sociais e às despesas com pessoal que excederam o previsto no orçamento em 1,2 e 0,5 mil M€, respetivamente. Para estes desvios contribuiu a reposição de um subsídio, na sequência de decisão do Tribunal Constitucional, posterior ao OE inicial. Os referidos desvios naquelas rubricas da despesa foram compensados ainda que parcialmente, por uma menor despesa em investimento, consumo intermédio e juros.

24 Quando comparado com os objetivos definidos nos orçamentos retificativos, o défice revelou ser mais reduzido do que o previsto, o que resultou igualmente de um desvio da despesa face ao orçamentado, mas neste caso no sentido favorável. A despesa total ficou abaixo da prevista nos orçamentos retificativos, em cerca de 0,7 mil M€, devido sobretudo a uma menor despesa com investimento, juros e consumo intermédio (Tabela 13). Do lado da receita, a receita fiscal e contributiva ficou significativamente acima da prevista em ambos os orçamentos retificativos, com destaque para a receita dos impostos diretos. Contudo, este efeito foi anulado por uma concretização das outras receitas correntes e das receitas de capital inferior à prevista. Recorde-se que as perspetivas económicas degradaram-se consideravelmente no início de 2013 depois de conhecida a evolução do 4.º trimestre de 2012 (a qual comportava um efeito *carry-over* significativo para o ano seguinte), o que determinou uma revisão em baixa da previsão de receita fiscal face ao OE inicial e um aumento do valor orçamentado para a despesa com prestações sociais.

Tabela 13 – Conta das administrações públicas
(ajustada de operações extraordinárias, em milhões de euros)

	2013	Orçamentado			Desvio face ao orçamentado		
	(INE)	OE	OE1R	OE2R	OE	OE1R	OE2R
Receita Total	71 130	70 854	71 208	70 961	275	-78	169
Receita fiscal	41 045	41 357	39 938	40 125	-311	1107	920
Impostos indiretos	22 310	22 783	22 122	21 767	-473	188	543
Impostos diretos	18 735	18 573	17 816	18 358	162	919	377
Contribuições sociais	19 905	20 118	19 811	19 667	-213	95	239
Outras receitas correntes	8 677	8 306	9 295	9 227	371	-618	-550
Receitas de capital	1 503	1 074	2 164	1 942	429	-661	-440
Despesa Total	79 831	78 680	80 519	80 538	1151	-687	-707
Consumo intermédio	7 308	7 648	7 463	7 864	-340	-155	-556
Despesas com pessoal	17 789	17 267	17 304	17 538	522	485	251
Prestações sociais	38 834	37 633	38 550	38 399	1201	284	435
Juros	7 064	7 216	7 454	7 189	-153	-390	-125
Subsídios	1 117	1 202	1 165	1 212	-86	-49	-95
Outras despesas correntes	4 397	3 957	4 778	4 452	439	-382	-55
Despesa de capital	3 324	3 756	3 806	3 885	-433	-482	-561
FBCF	2 376	2 963	3 144	3 085	-587	-769	-709
Outras despesas de capital	948	793	661	800	154	287	148
Saldo global	-8 702	-7 826	-9 311	-9 577	-876	609	875
em % do PIB	-5,3	-4,7	-5,7	-5,8	-0,6	0,4	0,5
Saldo primário	-1 638	-609	-1 857	-2 388	-1 028	219	750
Receita fiscal e contributiva	60 951	61 475	59 749	59 792	-524	1202	1159
Despesa corrente	76 508	74 924	76 713	76 653	1584	-205	-145
Despesa corrente primária	69 444	67 708	69 260	69 464	1736	184	-20
Despesa primária	72 767	71 464	73 065	73 349	1304	-298	-582
<i>Por memória:</i>							
PIB (em mil M€)	165,7	166,8	164,3	165,4	-1,1	1,3	0,3

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

25 O défice em contabilidade nacional em SEC95 situou-se 0,2 p.p. abaixo do défice apurado em contabilidade pública, numa ótica de caixa, com base na informação que se encontrava disponível por ocasião da 1.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos.

Para a diferença entre as duas óticas contabilísticas contribuíram ajustamentos de sentidos contrários (Tabela 14). Por um lado, o ajustamento accrual e a delimitação setorial das administrações públicas em Contas Nacionais e os encargos assumidos e não pagos, sobretudo os relativos a pagamentos de dívidas de anos anteriores na Região Autónoma da Madeira, contribuíram para que o défice em contas nacionais fosse inferior ao défice em contabilidade pública. Estes efeitos foram parcialmente compensados por outras operações que contribuíram para elevar o défice em contas nacionais, entre os quais se destacam o remanescente da receita de concessão da aeroportuária, efetuada em 2012 e sem impacto em contas nacionais, e a despesa com a participação no capital do BANIF, registado em

contas nacionais como transferência de capital. Já posteriormente à 1.^a Notificação do PDE, o défice em contabilidade pública foi revisto, apresentado um agravamento de 154 M€ numa ótica de caixa, não tendo sido divulgado pelas autoridades estatísticas o impacto que esta alteração poderá ter produzido ao nível do défice orçamental em contas nacionais em SEC95. Essa nova informação foi incorporada nos resultados de contas nacionais apurados de acordo com o novo referencial metodológico, o SEC2010, adotado desde setembro de 2014.

Tabela 14 – Ajustamento entre o saldo das administrações públicas em contabilidade pública e em contabilidade nacional em 2013

	Milhões de euros	% PIB
Saldo em contabilidade pública	-8 367,2	-5,1
Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação setorial em Contas Nacionais ¹	1 015,5	0,6
Encargos assumidos e não pagos	1 025,3	0,6
Remanescente da receita da concessão aeroportuária de 2012	-480,0	-0,3
Aumento de capital do BANIF	-700,0	-0,4
Injeção de capital em EPR	-505,4	-0,3
Outros efeitos	-109,9	-0,1
Saldo em contabilidade nacional	-8 121,7	-4,9

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. |Nota: 1) O ajustamento *accrual* consiste em adicionar os encargos assumidos e não pagos em 2013 e em subtrair os pagamentos ocorridos em 2013 respeitantes a encargos assumidos noutros anos.

Comparação do défice em SEC2010 e em SEC95

26 Em setembro de 2014, o défice das administrações públicas passou a ser divulgado de acordo com o novo referencial metodológico, o SEC2010, que substitui o anterior SEC95 e contempla um conjunto de alterações com impacto no défice. Ao nível do défice, as revisões mais significativas verificam-se nos anos em que ocorreram transferências de fundos de pensões para o setor das administrações públicas, na medida em que estas transferências deixam de contar como receita para efeitos do défice.⁵ Em 2013, não tendo ocorrido operações daquela natureza, há ainda assim que ter em conta que as despesas com o pagamento de pensões dos fundos transferidos deixam de onerar o défice orçamental, representando em termos globais um desagravamento de 378,6 M€ face ao défice apurado em SEC95 (Tabela 15). O impacto mais significativo sobre o défice de 2013, diretamente associado à adoção do SEC2010, decorre do efeito do alargamento do perímetro das administrações públicas. Em resultado das alterações introduzidas aos critérios de classificação de entidades no âmbito do novo SEC, o setor das administrações públicas passou a incorporar 168 entidades que se encontravam fora do perímetro orçamental, destacando-se nomeadamente, a

⁵ Para uma explicação mais detalhada das alterações introduzidas pelo SEC 2010 poderá ser consultada a análise do “Impacto da adoção do SEC2010”, publicada na Informação Técnica da UTAO n.º 26/2014.

Parpública, a Sagestamo, a Estamo, os Hospitais EPE, a EDIA, a TAP SGPS, as entidades reguladoras de mercado e a CP. O conjunto das entidades reclassificadas, por se tratar na sua maioria de entidades com resultados negativos, produz um efeito negativo sobre o défice, onerando em 787,3 M€ o valor apurado em SEC 2010 face ao que havia sido calculado em SEC95. Também de assinalar, mas com impacto significativamente inferior, é a alteração do registo dos juros relativos a operações de *swaps*. Com o novo SEC, o défice orçamental para efeitos do PDE passa a ser idêntico ao apurado em contas nacionais, deixando de contabilizar os juros de operações de *swaps*. Nas empresas reclassificadas para o setor das administrações públicas, os pagamentos de juros desta natureza são superiores aos recebimentos, contrariamente ao que sucede no caso dos juros de *swaps* relativos à dívida direta do Estado. A estes efeitos diretamente relacionados com o novo referencial metodológico, acrescem ainda alterações de fontes estatísticas, com base em informação de natureza estrutural, que têm também efeito sobre o défice apurado em contas nacionais. Para 2013, os valores do défice em SEC2010 têm também por base o valor revisto do défice em contabilidade pública, apurados já posteriormente à 1.ª Notificação do PDE de 2014 e que determinaram um agravamento do défice numa ótica de caixa em 154 M€, em resultado de revisões em diversas rubricas da receita e da despesa, conforme se analisa em maior detalhe na secção III.1 deste Parecer. Note-se que o último valor apurado para o défice de 2013 em SEC95 não contempla esta revisão do défice em contabilidade pública.

Tabela 15 – Revisão do saldo orçamental das administrações públicas na sequência da adoção do SEC2010

(não ajustado de operações extraordinárias, em milhões de euros)

	2010	2011	2012	2013
Revisão do saldo orçamental	-3 118,7	-5 569,1	1 331,0	-187,4
Revisões relacionadas com a introdução do SEC2010	-3 189,8	-5 510,9	1 379,1	-370,7
Delimitação setorial	-738,6	54,5	800,2	-787,3
Transferência dos fundos de pensões	-2 535,2	-5 774,8	368,6	378,6
Juros de operações de <i>swaps</i>	84,1	209,3	210,2	38,0
Outras revisões (nomeadamente fontes estatísticas)	71,1	-58,2	-48,0	183,3

Fonte: INE.

27 Apesar do défice nominal para 2013 em SEC2010 exceder em 187,4 M€ o apurado em SEC95 para efeitos da 1.ª Notificação do PDE de 2014, em percentagem do PIB o défice orçamental permanece inalterado em 4,9%, devido à revisão em alta do PIB. Com a adoção do SEC2010, a série do PIB nominal foi revista em alta, sendo essa revisão de 5,5 mil M€, o equivalente a um aumento do valor do PIB nominal em 3,3%. Entre as alterações metodológicas introduzidas pelo SEC2010, o impacto mais relevante sobre o PIB decorre da classificação das despesas de investigação e desenvolvimento como despesas de investimento. Acrescem a este efeito, mas com menor impacto sobre o PIB nominal, o registo das despesas com aquisição de material militar também como investimento e a introdução de novas regras ao nível do registo das entidades com fins especiais (*Special Purpose Entities*). Em 2013, a revisão em alta do PIB nominal acaba por compensar o efeito de revisão em alta do valor nominal do défice, levando a que o défice em percentagem do PIB em SEC2010 se mantenha inalterado em 4,9% face ao apurado em SEC95 para efeitos da 1.ª Notificação do PDE (Tabela 16).

Tabela 16 – Contributos para a revisão do saldo orçamental das administrações públicas entre o SEC95 e o SEC2010
(em pontos percentuais do PIB)

	2010	2011	2012	2013
Saldo orçamental em SEC 95	-9,8	-4,3	-6,4	-4,9
Revisão total	-1,3	-3,0	1,0	0,0
Efeito da alteração do saldo nominal	-1,8	-3,3	0,8	-0,1
Efeito da alteração do PIB nominal	0,5	0,2	0,2	0,2
Saldo orçamental em SEC 2010	-11,2	-7,4	-5,5	-4,9

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

28 A alteração do valor nominal défice em SEC2010 tem subjacente uma revisão em alta da receita que é em parte compensada pela revisão da despesa no mesmo sentido, em que se destacam os efeitos associados ao alargamento do perímetro das administrações públicas pela sua relevância e por serem transversais a diversas rubricas. No que se refere à receita, salienta-se o aumento dos impostos indiretos, que passam a incluir taxas cobradas por reguladores de mercado, Fundo de Garantia Depósitos e Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, e o aumento do nível das outras receitas correntes, nomeadamente, receitas de vendas obtidas pelas entidades reclassificadas. Do lado da despesa primária, a entrada de novas entidades no setor das administrações públicas produz, por um lado, uma revisão em alta das despesas com pessoal, consumo intermédio, formação bruta de capital fixo, e pelo outro lado, uma redução do nível das despesas com prestações sociais, que deixam de incluir os valores dos contratos-programa dos Hospitais EPE. As novas entidades classificadas nas administrações públicas têm também impacto na despesa com juros, sendo são o principal fator subjacente à revisão em alta desta componente da despesa (Tabela 17), que deixa também de incluir os juros de operações de *swaps*. Do lado da despesa, há ainda a registar a redução do nível da despesa com prestações sociais por via da alteração do registo das operações associadas aos fundos de pensões transferidos para as administrações públicas, cujas despesas deixam de ter impacto no défice.

Tabela 17 – Revisão da receita e da despesa na sequência da adoção do SEC 2010
(em milhões de euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Receita Total	1 256	1 236	1 356	1 211	1 750	1 888	1 852	1 890	1 048	-1 039	2 407	2 726	3 107	3 660	4 184	1 146	-1 963	5 332	5 016
Receita corrente	1 256	1 236	1 356	1 186	1 714	1 851	1 791	1 834	2 082	2 044	2 354	2 656	3 002	3 550	4 011	3 776	3 912	4 805	4 743
Receita fiscal	708	612	673	737	761	837	811	725	708	606	624	701	743	740	698	727	734	691	806
Impostos indiretos	708	612	673	737	760	836	811	724	707	605	623	700	742	743	704	738	913	800	939
Impostos diretos	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	-3	-6	-11	-179	-109	-133
Contribuições sociais	2	4	4	3	5	5	5	6	61	44	42	185	218	196	158	93	153	389	264
Outras receitas correntes	545	621	679	445	949	1 009	975	1 103	1 313	1 394	1 688	1 770	2 041	2 614	3 156	2 956	3 025	3 725	3 673
Vendas	536	574	635	727	817	853	894	936	1 106	1 131	1 205	1 187	1 734	2 155	2 446	2 228	2 074	2 013	2 382
Outra receita corrente	9	47	44	-282	132	157	81	167	207	263	483	583	306	459	710	728	950	1 712	1 291
Receitas de capital	0	0	0	25	36	37	61	57	-1 033	-3 083	54	70	105	110	173	-2 630	-5 875	527	272
Despesa Total	1 164	1 187	1 411	1 817	1 695	1 800	1 886	1 830	2 138	2 366	2 224	2 478	2 947	4 037	4 242	4 218	3 625	3 973	5 084
Despesa corrente	887	872	1 028	1 053	1 014	1 107	961	981	1 304	1 324	1 443	1 470	2 119	2 523	2 371	1 171	2 773	3 281	3 747
Consumo intermédio	114	134	151	241	234	245	155	259	1 000	1 091	1 096	1 447	2 113	2 283	2 423	1 685	2 742	2 066	2 494
Despesas com pessoal	103	112	126	135	146	165	177	243	1 335	1 417	1 521	1 907	2 534	2 814	3 208	3 453	3 192	3 464	3 442
Prestações sociais	2	4	4	3	6	6	6	13	-1 314	-1 418	-1 635	-2 254	-2 970	-3 238	-4 092	-4 498	-4 451	-4 106	-4 106
Subsídios	-2	-2	-5	-4	-3	-5	-5	-6	-4	-9	-9	-13	-12	-14	0	13	-52	50	-130
Juros	21	66	133	87	55	78	74	65	-11	-25	171	109	90	245	406	372	734	1 199	1 347
Outras despesas correntes	649	559	620	590	576	619	555	407	299	267	300	272	364	433	425	145	609	607	700
Despesa de capital	277	315	382	764	680	693	925	849	834	1 042	780	1 008	828	1 514	1 871	3 048	852	692	1 337
Investimento ⁽¹⁾	277	315	382	488	622	694	927	855	840	1 061	973	1 049	1 071	1 648	2 201	3 037	1 649	1 471	1 325
Outras despesas de capital	0	0	0	276	58	-1	-2	-6	-6	-19	-193	-41	-243	-134	-329	10	-797	-779	11
Saldo global	91	49	-55	-606	55	88	-35	61	-1 090	-3 406	184	248	160	-377	-57	-3 073	-5 588	1 359	-68
Saldo primário	112	115	78	-519	110	166	39	125	-1 100	-3 430	354	358	250	-132	349	-2 700	-4 854	2 558	1 279
Receita fiscal e contributiva	1 244	1 185	1 308	1 464	1 577	1 689	1 704	1 660	1 813	1 737	1 828	1 887	2 477	2 898	3 150	2 966	2 987	2 813	3 321
Despesa corrente primária	866	806	896	966	959	1 029	887	916	1 315	1 349	1 273	1 360	2 029	2 278	1 964	798	2 040	2 082	2 400
Despesa primária	1 143	1 121	1 278	1 730	1 640	1 722	1 813	1 765	2 149	2 391	2 053	2 368	2 857	3 792	3 836	3 846	2 891	2 774	3 737

Fontes: INE e Banco de Portugal. | Notas: Comparação do saldo orçamental em SEC2010 e em SEC95, na ótica de contas nacionais, que exclui dos juros associados a operações de swaps. Os valores apresentados não se encontram corrigidos do efeito de operações extraordinárias. (1) Inclui a formação bruta de capital e aquisições líquidas de cessões de ativos não financeiros não produzidos.

Varição face ao ano anterior em SEC2010

29 Em SEC2010, o défice das administrações públicas em contabilidade nacional ascendeu a **8,3 mil M€ em 2013, o equivalente a 4,9% do PIB, tendo sido influenciado por medidas de carácter extraordinário que, em termos líquidos, contribuíram para atenuar o défice em 0,3 p.p. do PIB.** Este efeito resulta de operações com impactos contrários sobre o défice. Por um lado, a injeção de capital no BANIF, num montante de 700 M€, realizada no 1.º trimestre, contribuiu para aumentar a despesa das administrações públicas. Por outro lado, a receita adicional arrecadada no âmbito do Regime Excecional de Regularização de Dívidas Fiscais e à Segurança Social (RERD) permitiu aumentar a receita fiscal e contributiva em 1,3 mil M€. Deste modo, o saldo ajustado de operações extraordinárias fixou-se em 8,9 mil M€, correspondendo a 5,2% do PIB, o que excede em 0,3 p.p. do PIB o défice não ajustado.

30 O défice ajustado de medidas extraordinárias manteve-se praticamente inalterado face a 2012, apresentando uma redução de 0,1 p.p. do PIB, apesar do aumento da receita ter sido bastante mais significativo, já que o aumento da despesa absorveu na sua quase totalidade o acréscimo verificado ao nível da receita. Em 2013, a evolução do défice das administrações públicas foi em grande medida influenciada por dois fatores: o aumento da tributação, por um lado, e a reposição dos subsídios a funcionários públicos e pensionistas, pelo outro. Deste modo, apesar do défice se ter mantido sensivelmente inalterado, as variações da receita e da despesa foram mais expressivas, tendo ambas aumentado face a 2012 (Tabela 18). Em termos globais, o acréscimo nominal da despesa em 2013 acabou por absorver cerca de 95% do aumento nominal da receita.

Tabela 18 – Receita e despesa das administrações públicas
(ajustadas de operações extraordinárias)

	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
	Em milhões de euros	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em % do PIB	Varição homóloga em p.p. do PIB	Varição homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	72 525	76 146	42,7	44,5	0,6	1,7	-2,2	5,0
Receita corrente	69 759	74 371	41,1	43,4	0,1	2,3	-3,4	6,6
Receita fiscal	38 378	41 851	22,6	24,4	-0,2	1,8	-4,7	9,0
Impostos indiretos	23 338	23 177	13,8	13,5	-0,1	-0,2	-4,4	-0,7
Impostos diretos	15 040	18 674	8,9	10,9	-0,1	2,0	-5,2	24,2
Contribuições sociais	19 524	20 170	11,5	11,8	-0,5	0,3	-7,6	3,3
Outras receitas correntes	11 856	12 350	7,0	7,2	0,8	0,2	9,5	4,2
Receitas de capital	2 767	1 775	1,6	1,0	0,5	-0,6	42,7	-35,8
Despesa Total	81 575	85 035	48,1	49,7	-1,2	1,6	-6,0	4,2
Despesa corrente	76 565	80 374	45,1	46,9	-0,5	1,8	-4,8	5,0
Consumo intermédio	9 466	9 802	5,6	5,7	-0,5	0,1	-11,1	3,5
Despesas com pessoal	19 974	21 230	11,8	12,4	-1,1	0,6	-11,7	6,3
Prestações sociais	33 034	34 728	19,5	20,3	0,6	0,8	-0,9	5,1
Subsídios	1 018	987	0,6	0,6	-0,1	0,0	-12,8	-3,1
Juros	8 353	8 530	4,9	5,0	0,6	0,1	9,8	2,1
Outras despesas correntes	4 720	5 096	2,8	3,0	-0,1	0,2	-6,3	8,0
Despesa de capital	5 010	4 660	3,0	2,7	-0,7	-0,2	-21,7	-7,0
FBCF	4 271	3 686	2,5	2,2	-0,8	-0,4	-27,7	-13,7
Outras despesas de capital	739	974	0,4	0,6	0,2	0,1	49,9	31,9
Saldo global	-9 050	-8 889	-5,3	-5,2	1,8	0,1		
Saldo primário	-697	-358	-0,4	-0,2	2,4	0,2		
Receita fiscal e contributiva	57 903	62 021	34,1	36,2	-0,7	2,1	-5,7	7,1
Despesa corrente primária	68 213	71 844	40,2	42,0	-1,1	1,8	-6,3	5,3
Despesa primária	73 222	76 504	43,2	44,7	-1,8	1,5	-7,5	4,5
<i>Por memória:</i>								
PIB (em mil M€)	169,7	171,2						

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e património. Nas outras receitas correntes estão incluídas as vendas. Em 2013, o saldo orçamental foi ajustado da injeção de capital no BANIF e das receitas obtidas com o Regime Excepcional de Regularização de Dívidas Fiscais e à Segurança Social (RERD). Em 2012, o saldo foi ajustado do aumento de capital da CGD, da transferência da parte remanescente da sobretaxa de IRS 2011 relativa aos sujeitos passivos independentes, da concessão de licenças da 4.ª geração da rede móvel, da regularização de pagamentos devidos à União Europeia no âmbito da revisão do Rendimento Nacional Bruto, da receita do repatriamento de capitais (RERT) e das imparidades associadas à transferência de ativos do BPN para a Parvalorem e Parups.

31 A receita total das administrações públicas aumentou 1,7 p.p. do PIB em 2013, o que se ficou a dever sobretudo ao aumento da receita fiscal e contributiva. Destaca-se, nomeadamente, o aumento da receita de impostos diretos, que incidem sobre o rendimento e património, em 24,2% e o crescimento da receita de contribuições sociais em 3,3%. Estes resultados refletem, sobretudo, o aumento da tributação ao nível dos impostos diretos, mas também o efeito positivo sobre a receita que decorreu da reposição dos subsídios de férias e de Natal. Ao nível das outras receitas correntes registou-se igualmente uma evolução positiva, que se traduziu num crescimento de 4,2%, fundamentalmente devido ao aumento da receita de dividendos, associada à participação nos lucros

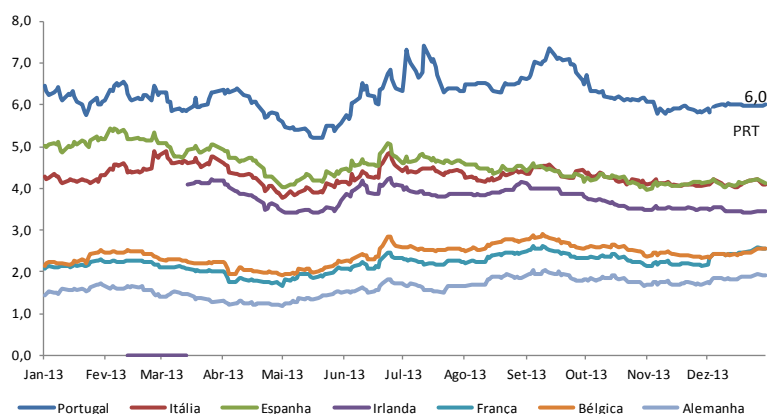
do Banco de Portugal (359,3 M€ em 2013 que compraram com 18,7 M€ em 2012), mas também devido às comissões recebidas relativas a empréstimos avalizados pelo Estado e aos juros dos empréstimos concedidos no âmbito das medidas de apoio ao setor bancário. As transferências do Fundo Social Europeu recebidas pelas administrações também contribuíram para aquele aumento, assim como a receita de vendas, onde se incluem as vendas realizadas por empresas públicas reclassificadas para dentro do perímetro com a adoção do SEC2010. No seu conjunto, a receita corrente registou um aumento de 6,6%. Pelo contrário, as receitas de capital evidenciaram um decréscimo de 35,8% face a 2012 (ano em que tinham registado um aumento de 42,7%), para um nível de receita mais próximo ao registado em 2011. A redução das receitas de capital verificada em 2013 refletiu em grande medida a redução de ajudas ao investimento recebidas da União Europeia pelo setor das administrações públicas.

32 A despesa total registou um aumento de 1,6 p.p. do PIB, ligeiramente inferior ao aumento da receita, o qual esteve associado fundamentalmente ao crescimento das despesas com pessoal e com prestações sociais. Em 2013, as despesas com pessoal e as prestações sociais evidenciaram aumentos de 6,3% e 5,1%, respetivamente, o que se deveu em grande medida à reposição dos subsídios anteriormente referida. A redução do número de funcionários públicos contribuiu, ainda assim, para a contenção das despesas com pessoal. No que se refere às outras prestações sociais que não pensões, verificou-se também um crescimento da despesa com subsídio de desemprego, embora as restantes prestações sociais em dinheiro tenham mantido a tendência de queda verificada nos anos anteriores. A evolução destas componentes traduziu-se num crescimento de 5,0% da despesa corrente. O efeito do aumento da despesa corrente foi em parte compensado pela queda das despesas de capital, que registaram em 2013 uma nova redução, de 7,0%, após se terem reduzido em 2011 e em 2012 em mais de 20% ao ano. A redução destas despesas voltou a estar essencialmente associada a uma redução do investimento, que em 2013 verificou uma queda de 13,7%, destacando-se nesta evolução a redução do investimento realizado por empresas públicas, nomeadamente pelas empresas Parque Escolar e Estradas de Portugal. No que se refere às outras despesas de capital, verificou-se um crescimento em 2013, para o qual contribuiu o pagamento associado ao défice tarifário.

IV Financiamento e Dívida Pública

33 Em 2013, assistiu-se a alguma volatilidade das taxas de rendibilidade da dívida pública portuguesa no mercado secundário, seguida de uma relativa estabilização. No final de 2013, a taxa de rendibilidade da dívida pública portuguesa a 10 anos atingiu 6,0% (a taxa de rendibilidade fixava-se em 6,5% no início do ano), tendo durante o ano atingido um máximo de 7,4% e um mínimo de 5,2% (Gráfico 7). Para a volatilidade apresentada contribuíram fatores externos como a implementação de novos estímulos monetários por parte do Banco Central Europeu e, em sentido inverso, a redução do programa de aquisições de ativos financeiros por parte da Reserva Federal dos EUA. Adicionalmente, o aumento da volatilidade da dívida pública portuguesa apresentado nos meses de junho e julho estão, em parte, associados ao clima de instabilidade e incerteza política que se instalou em Portugal nesse período. Também no mês de setembro as taxas de rendibilidade da dívida pública portuguesa no mercado secundário sofreram um aumento devido à incerteza quanto à conclusão da oitava e nona avaliação do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro por parte do BCE/CE/FMI, num mês em que também se realizaram as eleições autárquicas. Com efeito, surgiram rumores quanto a um segundo resgate, tendo estes sido desmentidas de forma imediata pelas várias instituições envolvidas na avaliação do PAEF. Pela positiva, o Eurogrupo aprovou em junho as extensões de maturidades dos empréstimos a Portugal e à Irlanda, no âmbito do PAEF, ao mesmo tempo que aprovava normas sobre a recapitalização bancária através do Mecanismo Europeu de Estabilidade. O Conselho da UE decidiu, no final de junho, sobre o fundo de resolução bancária e os novos requisitos de capital associados. Por último, de salientar que se assistiu a uma estabilização generalizada das taxas de rendibilidades da dívida pública dos vários países europeus durante o ano de 2013.

Gráfico 7 – Taxas de rendibilidade de Obrigações do Tesouro a 10 anos em 2013
(em percentagem)

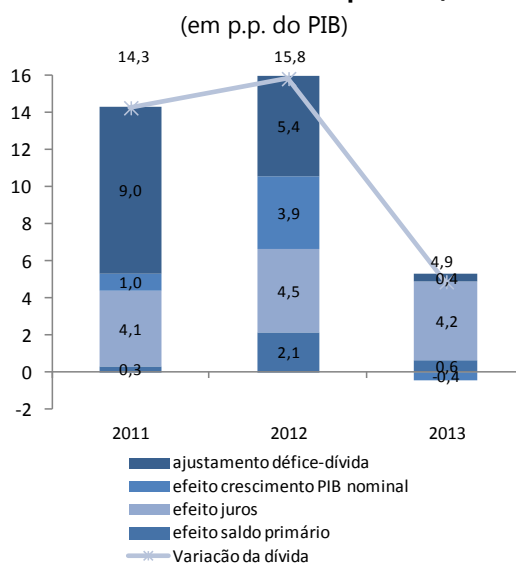


Fonte: IGCP. | Nota: A taxa de rendibilidade é referente a títulos da dívida pública com uma maturidade residual de 10 anos.

34 No final de 2013, segundo o sistema europeu de contas nacionais SEC 95, o rácio da dívida bruta da administração pública atingiu os 129% do PIB, representando um acréscimo de 4,9 p.p. face ao ano anterior. O rácio da dívida pública em percentagem do PIB manteve em 2013 a tendência de acréscimo verificada em anos anteriores, fixando-se no final de ano em 129% do PIB, o

que representa um acréscimo de 4,9 p.p. face ao registado no final de 2012. Para este aumento contribuiu, sobretudo, o efeito dinâmico intrínseco à dívida (3,8 p.p.), no qual o acréscimo via efeito de juros (4,2 p.p.) foi parcialmente compensado pelo efeito positivo de crescimento nominal da atividade económica (0,4 p.p.). Adicionalmente, quer o ajustamento défice-dívida (0,4 p.p.), quer o saldo primário (0,6 p.p.) concorreram para o aumento da dívida em 2013 (Gráfico 8). No caso do ajustamento défice-dívida, de salientar a regularização de empréstimos à *Parpública* e a redução dos créditos comerciais da Administração Regional e a administração Local. Em sentido contrário, destaca-se a receita proveniente da alienação de partes sociais de empresas como a ANA – Aeroportos de Portugal, SA e os CTT.

Gráfico 8 – Dinâmica da dívida pública (SEC 95)



Fonte: INE, Procedimento dos Défices Excessivos de abril de 2014.

35 Segundo o novo método contabilístico (SEC 2010), o rácio de dívida pública fixou-se em 128% do PIB.^{6, 7} De acordo com o novo método contabilístico posto em prática em 2014, o rácio de dívida pública no final de 2013 atingiu os 128% do PIB (219,2 mil M€), o que representa um acréscimo de 3,2 p.p. face ao final de 2012. O aumento da dívida pública observada em 2013 justifica-se pelo efeito juros (5,0 p.p.), tendo sido parcialmente compensado pela melhoria da atividade económica em termos nominais (-1,1 p.p.), pelo saldo orçamental primário (contributo de -0,1 p.p.) e pelo ajustamento défice-dívida que contribuiu positivamente para a redução da dívida bruta consolidada das administrações públicas. Adicionalmente, a dívida pública excluindo os depósitos da administração central fixou-se em 117,5% do PIB no final de 2013, o que representa um aumento de 2,9 p.p. face a

⁶ Desde setembro de 2014, o Sistema Europeu de Contas Nacionais (SEC 2010), instituído pelo Regulamento (EU) n.º549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, substituiu o SEC 95. O SEC é de aplicação obrigatória em todos os Estados-Membros.

⁷ O INE iniciou a em 29 de agosto a divulgação das Contas Nacionais na nova Base 2011 compiladas de acordo com o novo do Sistema Europeu de Contas (SEC 2010). O SEC 2010 introduziu diversas alterações metodológicas no que respeita à compilação das Contas das Administrações Públicas, com impactos relevantes no respetivo saldo orçamental e dívida pública, nomeadamente as relativas à análise da classificação setorial das unidades institucionais públicas, ao registo das transferências de fundos de pensões e à alteração do registo de juros relativos a operações de *swap*. Simultaneamente, como referido em destaques anteriores, também o nível do PIB foi revisto devido às alterações metodológicas decorrentes da implementação do SEC 2010.

2012. Nesse sentido, os depósitos da administração central aumentaram em 0,3 p.p. do PIB.⁸ De acordo com os dados do Banco de Portugal, as diferenças obtidas no valor da dívida pública segundo os diferentes sistemas de contas nacionais (SEC 95 e SEC 2010), de 213,6 mil M€ para 219,2 mil M€, deve-se sobretudo à alteração da delimitação sectorial, i.e., do universo das entidades públicas para efeitos de contas nacionais (7,4 mil M€).

Tabela 19 – Dinâmica da dívida pública (SEC 2010)

(em p.p. do PIB)

	2012	2013
Dívida Bruta Consolidada das AP (final do ano)	124,8	128,0
variação da dívida (p.p. do PIB)	13,7	3,2
Efeito Dinâmico	9,2	3,9
Efeito Juros	4,9	5,0
Efeito do crescimento nominal do PIB	4,3	-1,1
Efeito do Saldo Primário	0,6	-0,1
Outros	4,0	-0,5
<i>Dívida Pública exc. Depósitos da AC</i>	114,6	117,5

Fonte: Banco de Portugal, Ministério das Finanças.

Tabela 20 – Contributos para a revisão do saldo e da dívida das administrações públicas

(em p.p. do PIB)

	2011	2012	2013
Dívida Pública (SEC 95)	108,2	124,1	129,0
Revisão Total	2,8	0,7	-1,0
Efeito de alteração da dívida nominal	6,1	4,2	3,3
Efeito de alteração do PIB nominal	-3,3	-3,5	-4,3
Dívida Pública (SEC 2010)	111,1	124,8	128,0

Fontes: INE, Banco de Portugal, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO

36 As necessidades líquidas de financiamento do subsetor Estado decorreram, sobretudo, do montante usado para o pagamento de juros e outros encargos. Em 2013, as necessidades líquidas de financiamento do subsetor Estado, apuradas na ótica da contabilidade pública, atingiram 11,1 mil M€, o que representa uma redução de 6,9 mil M€ face ao ano anterior (Tabela 21). As necessidades líquidas de financiamento de 2013 foram justificadas pelo elevado valor dos juros e outros encargos (6,8 mil M€), pelo défice primário (822 M€), pela recapitalização do BANIF por parte do Estado através da subscrição de 400 M€ de CoCos e da aquisição de capital no valor de 700 M€, e pela aquisição líquida de outros ativos financeiros (3,8 mil M€). Em sentido contrário, encontra-se a

⁸ Com a nova metodologia, diversas novas entidades foram inseridas no perímetro das administrações públicas, nomeadamente a *Parpública*, sendo de recordar que os empréstimos às entidades dentro do perímetro da administração pública não têm impacto sobre a dívida pública. Por este motivo, entre outros, o ajustamento de défice-dívida calculado através do SEC 95 é distinto do que se obtém no âmbito do SEC 2010.

receita de privatizações no valor de 1,4 mil M€. ⁹ O decréscimo das necessidades líquidas de financiamento do subsetor Estado face a 2012 resulta, em parte, da menor utilização de fundos públicos para recapitalização do sistema bancário (4,5 mil M€ em 2012). ¹⁰ Por último, no final de 2013 restava ainda uma parcela de 6,4 mil M€ cativa no Banco de Portugal para reforço da estabilidade financeira. Excluindo este montante, o saldo de financiamento disponível para exercícios orçamentais seguintes situou-se em cerca de 3,6 mil M€.

37 Apesar das necessidades líquidas de financiamento em 2013 terem ficado em linha com previsto no OE/2013, o mesmo não aconteceu nas suas componentes. Em 2013, registou-se um desvio favorável, apesar de pouco significativo, das necessidades líquidas de financiamento (11 148 M€) face à estimativa apresentada no OE/2013 para (11 478 M€). No entanto, por componente registaram desvios significativos. Por um lado registou-se um défice orçamental primário (822 M€), estando previsto no Orçamento do Estado um saldo orçamental primário, por outro lado a aquisição líquida de ativos financeiros verificada foi inferior à estimada. Relativamente às amortizações e anulações de dívida fundada, observou-se um acréscimo face ao previsto devido, sobretudo, às amortizações e anulações de dívida relativo às Obrigações do Tesouro. Tal deveu-se, em parte, à operação de oferta de troca de três OT com maturidades em junho de 2014, outubro de 2014 e outubro de 2015 por contrapartida, de igual valor nominal, das OT com maturidades em outubro de 2017 e junho de 2018 (no montante de 6,6 mil M€). Esta operação permitiu a redução dos compromissos para 2014 e 2015, tendo o refinanciamento passado para 2017 e 2018.

Tabela 21 – Necessidades de Financiamento do Estado
(em milhões de euros)

	2011	2012	2013	Variação homóloga		Orçamento 2013	Grau de Execução
				em valor	em %		
Necessidades líquidas de financiamento	13 277	18 034	11 148	-6 886	-38,2	11 478	97,1
Défice primário	1 005	2 022	822	-1 200	-59,3	-344	-238,9
Juros e outros encargos	6 039	6 874	6 843	-31	-0,5	7 276	94,0
Outros (1)	7 233	9 138	3 483	-5 655	-61,9	4 546	76,6
Amortizações e anulações	39 732	36 819	34 945	-1 874	-5,1	28 773	121,5
Certificado de Aforro	4 820	2 229	922	-1 307	-58,6	900	102,4
Curto prazo em euros	25 321	17 985	21 615	3 630	20,2	22 045	98,0
Médio e longo prazo em euros	9 592	16 485	13 145	-3 340	-20,3	5 828	225,5
Outros (2)	-1	120	-735	-855	-712,5	-	-
Necessidades Brutas de Financiamento	53 009	54 853	46 093	-8 760	-16,0	40 251	114,5

Fontes: Ministério das Finanças e IGCP. | Notas: As amortizações e anulações referem-se a dívida fundada. (1) Inclui a aquisição líquida de ativos financeiros, o reforço da estabilidade financeira, a dotação para o FRDP e a receita de privatizações utilizada para a amortização da dívida (esta última com um contributo negativo). (2) Inclui a dívida em moeda não euro e os fluxos de capital de *swaps*.

⁹ A receita decorreu da privatização da ANA – Aeroportos de Portugal, SA (992,5 M€) e dos CTT (466,9 M€), tendo sido 1 340 M€ consignados para amortização da dívida pública.

¹⁰ Através da emissão de instrumentos de capital contingente (CoCos) no âmbito dos processos de capitalização de um conjunto de bancos nacionais.

38 O nível de amortizações e anulações de dívida fundada registado em 2013 é de valor similar ao verificado em 2012. As necessidades brutas de financiamento totalizam 46,1 mil M€, dos quais 34,9 mil M€, valor similar ao verificado em 2012, dizem respeito a amortizações e anulações de dívida fundada (Tabela 22). Por instrumento de dívida, o volume de amortizações e anulações de dívida relativo às Obrigações do Tesouro atingiu 13,1 mil M€, dos Bilhetes de Tesouro 15,2 mil M€ e dos Certificados de Aforro e Tesouro 922 M€ e contrariamente a 2012, não se registou nenhuma amortização de parte dos empréstimos recebidos no âmbito do PAEF.

39 O ano de 2013 caracterizou-se por um reavivar do mercado primário de Obrigações de Tesouro da República Portuguesa. As necessidades brutas de financiamento de 2013 foram satisfeitas, sobretudo, através dos empréstimos concedidos no âmbito do PAEF (emissão líquida de 10 mil M€), tendo-se registado uma emissão significativa de Bilhetes de Tesouro no valor de 16,5 mil M€.¹¹ Adicionalmente, e apesar da redução do peso das Obrigações do Tesouro no total da dívida (emissão líquida de -1,1 mil M€), verificou-se uma emissão bruta de OT no valor de 12 mil M€, o que representa um acréscimo de 8,4 mil M€ face a 2012 e de 4,6 mil M€ face a 2011.

Tabela 22 – Composição do Financiamento
(em milhões de euros)

	2012			2013		
	Emissões	Amortizações	Financ. Líquido	Emissões	Amortizações	Financ. Líquido
Obrigações do Tesouro (taxa fixa)	3 575	14 150	-10 575	11 970	13 091	-1 121
Bilhetes do Tesouro	17 777	12 461	5 316	16 505	15 236	1 269
Certificados de Aforro	393	2 122	-1 729	1 339	884	455
Certificados do Tesouro	224	107	117	599	38	561
Assistência financeira	28 460	985	27 475	10 001	0	10 001
Outros	6 504	6 985	-481	5 921	5 696	225
Total	56 933	36 810	20 123	46 335	34 945	11 390

Fonte: Ministério das Finanças e IGCP.

Tabela 23 – Composição do Financiamento e Execução
(em milhões de euros)

	2013			OE/2013			Grau de Execução 2013	
	Emissões	Amortizações	Financ. Líquido	Emissões	Amortizações	Financ. Líquido	Emissões	Amortizações
Obrigações do Tesouro (taxa fixa)	11 970	13 091	-1 121	0	5 829	-5 829	-	224,6
Bilhetes do Tesouro	16 505	15 236	1 269	20 132	14 770	5 362	82,0	103,2
Certificados de Aforro	1 339	884	455	981	840	141	136,4	105,2
Certificados do Tesouro	599	38	561	0	60	-60	-	63,5
Assistência financeira	10 001	0	10 001	10 126	0	10 126	98,8	-
Outros	5 921	5 696	225	9 597	7 274	2 323	61,7	78,3
Total	46 335	34 945	11 390	40 836	28 773	12 063	113,5	121,5

Fonte: Ministério das Finanças e IGCP.

¹¹ A 12 de abril de 2013, o Eurogrupo e o ECOFIN chegaram a um acordo de princípio com vista à extensão da maturidade média ponderada dos empréstimos concedidos a Portugal e à Irlanda no âmbito do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF) e da Facilidade Europeia de Estabilidade Financeira (FEFF) por um período de sete anos.

40 A posição da dívida direta do Estado registou um acréscimo significativo durante o ano de 2013. No final de 2013, a dívida direta do Estado ascendeu a 204,3 mil M€, o que representou um acréscimo de 9,8 mil M€ face ao registado no final de 2012 (Tabela 24). Esse aumento resultou, em parte, do financiamento do défice orçamental, da aquisição líquida de ativos financeiros e da constituição de depósitos ao abrigo do PAEF. Dada a assistência internacional, os instrumentos de dívida de médio e longo prazo da República Portuguesa, excluindo os empréstimos no âmbito do PAEF, mantiveram a tendência de redução da sua importância no *stock* da dívida, de 49,1% para 46,2%, apesar de menos significativa que a verificada em 2012. Relativamente aos instrumentos de curto prazo, registou-se uma estabilização do peso dos Bilhetes do Tesouro, de 9,1% para 9,3%, bem como do peso do *stock* de Certificados de Aforro e do Tesouro, de 5,7% para 6,1%.¹² Os empréstimos concedidos ao abrigo do PAEF ascenderam, ao valor nominal, a um total de 72,1 mil M€, representando mais de 35% do *stock* total de dívida. Por último, de acordo com dados do IGCP e do Ministério das Finanças, referir que da dívida direta do Estado, 10,8 mil M€ de títulos de dívida estavam na posse dos SFA e 7,7 mil M€ na posse da Segurança Social no final de 2013.

Tabela 24 – Dívida Direta do Estado
(stock no final do ano, em milhões de euros e em percentagem)

	Dez-11	Dez-12	Dez-13	Variação homóloga	
				em M€	em %
Titulada	125 743	119 840	119 511	-328	-0,3
Curto prazo	17 236	24 360	25 079	719	3,0
Médio e longo prazo	108 507	95 479	94 432	-1 047	-1,1
Não titulada	13 284	11 612	12 690	1 078	9,3
Cert. Aforro	11 384	9 669	10 132	462	4,8
Cert. do Tesouro	1 308	1 416	2 026	610	43,1
Outra	513	527	532	5	1,0
Assist. Financeira	35 862	63 013	72 051	9 037	14,3
Total	174 816	194 466	204 252	9 787	5,0
Por memória:					
Transaccionável	121 670	115 280	114 810	-471	-0,4
Não Transaccionável	53 146	79 185	89 443	10 257	13,0
Euro	159 055	171 391	178 912	7 522	4,4
Não euro	15 761	23 075	25 340	2 265	9,8

Fontes: Ministério das Finanças, IGCP e cálculos da UTAO. | Notas: A dívida direta do Estado corresponde aos passivos do subsector Estado. De acordo com o Regulamento (CE) n.º 3605/93 do Conselho, de 22 de novembro, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 475/2000 do Conselho, de 28 de fevereiro, a dívida pública de Maastricht corresponde à totalidade das responsabilidades brutas consolidadas do setor das administrações públicas, expressas em termos nominais.

41 A despesa com juros e outros encargos permaneceu praticamente constante face ao ano anterior, atingindo um montante inferior ao orçamentado inicialmente. Os juros de dívida direta do Estado fixaram-se em 6 924 M€, um valor próximo ao registado no ano anterior. Este valor constitui um desvio favorável de 434 M€ face ao inscrito no OE/2013. Tal justifica-se, sobretudo, pela menor despesa com juros com os empréstimos no âmbito do PAEF (1 704 M€ face aos 1 980 M€

¹² No dia 31 de outubro de 2013, o IGCP lançou um novo instrumento de dívida pública, designado por Certificado do Tesouro Poupança Mais (CTPM), destinado a promover a poupança de médio prazo das famílias.

orçamentados). Adicionalmente, a taxa de referência do mercado interbancário diminuiu durante 2013 conduzindo a uma redução dos juros pagos nos instrumentos de dívida a curto-prazo. No entanto, registou-se um aumento da despesa dos juros das OT face ao orçamentado (de 4 093 M€ para 4198 M€) devido à política de recompra da dívida pública com maturidade em 2014 e 2015. Nesse sentido, o custo aparente da dívida direta do Estado, calculada como o rácio entre o valor dos juros do ano (avaliado na ótica da contabilidade pública) e o valor médio do *stock* da dívida do ano em causa, evidenciou um decréscimo, fixando-se em 2012 nos 3,5%. Este decréscimo refletiu o incremento anual da dívida pública. Relativamente aos juros recebidos da aplicação de excedentes de tesouraria estes fixaram-se em cerca de 169 M€ decorrente da manutenção de um saldo de disponibilidades de tesouraria elevado. Noutro âmbito, de referir que o montante de juros pagos pelos bancos objeto de apoio estatal, inseridos no programa de recapitalização das instituições de crédito portuguesas, atingiu 434 M€ em 2013.

Tabela 25 – Juros com a dívida direta do Estado
(em milhões de euros e em percentagem)

	2011	2012	2013	OE/2013
Juros (em M€)	5 776	7 019	6 924	7 292
Peso dos juros no PIB (em %)	3,3	4,1	4,1	4,3
Custo aparente da dívida (em %)	3,5	3,8	3,5	3,6

Fontes: IGCP, INE, e cálculos da UTAO.

42 O endividamento líquido global direto em 2013 foi inferior ao limite inscrito na primeira alteração do Orçamento do Estado.¹³ O endividamento líquido global direto fixou-se em 7,2 mil M€ em 2013. Para tal contribuiu a variação da dívida direta do Estado em 9,8 mil M€, ao qual acresceu o montante de dívida pública amortizado em resultado das receitas de privatizações (1,4 mil M€), e as variações cambiais de sentido favorável (1,1 mil M€). Em sentido contrario, deduziram-se as emissões líquidas para reforço de estabilidade financeira em 4 mil M€. Por último, o endividamento líquido dos SFA junto de entidades externas à AC foi negativo em 1,6 mil M€, consequência da substituição do financiamento de entidades externas por financiamento do Estado. Nesse sentido, o endividamento líquido global direto foi inferior ao limite inscrito na primeira alteração do OE/2013 (15,8 mil M€).¹⁴ Segundo a Lei de Enquadramento Orçamental (alvo de alterações de relevo em matérias de dívida pública na Lei n.º 22/2011 de 20 de maio), o endividamento líquido global direto deve ter em consideração o limite máximo de endividamento corrigido, i.e., ao limite de endividamento é deduzido o financiamento antecipado (saldo de financiamento que transitou de 2012 excluindo depósitos cativos para reforço da estabilidade financeira), sendo acrescido em 50% das amortizações da dívida pública fundada a realizar no ano orçamental subsequente. Com esta nova regra, o limite máximo de endividamento corrigido para 2013 seria de 26,2 mil M€, valor muito superior ao endividamento líquido global direto de 2013 (7,2 mil M€).

¹³ O acréscimo do endividamento líquido global direto tem em consideração o endividamento líquido dos Serviços Integrados e dos SFA.

¹⁴ No OE/2013, o artigo 131 determina como limite para o aumento do endividamento líquido global direto o valor de 12 350 M€.

Tabela 26 – Endividamento líquido global direto

(em milhões de euros)

Variação do saldo da dívida direta	9787
Acréscimos (+)	
Amortizações efetuadas pelo FRDP com receitas de privatizações	1380
Diferenças de câmbio favoráveis	1082
Deduções (-)	
Emissões líquidas para reforço da estabilidade financeira	4000
Menos-valias obtidas na emissão de dívida	171
Fluxos de capital de swaps	-798
Endividamento líquido do estado	8876
Endividamento líquido dos SFA (excluindo dívida à AC)	-1630
Endividamento líquido global direto	7246

Fontes: IGCP.

V Encargos Plurianuais com Parcerias Público-Privadas

A análise apresentada neste capítulo enquadra-se no âmbito do alargamento das competências da UTAO no domínio das Parcerias Público-Privadas (PPP). Esta tem por base a informação disponibilizada pelo Ministério das Finanças nos Orçamentos do Estado, nos Documentos de Estratégia Orçamental e na Conta Geral do Estado de 2013, bem como informação recolhida a partir de outras fontes nomeadamente: o relatório anual de 2013 da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) e o relatório anual da empresa Estradas de Portugal.

43 As renegociações dos contratos de parceria do setor rodoviário tiveram início em 2013.

O ano de 2013 foi marcado pelo início do processo de renegociação das parcerias do setor rodoviário, o qual visava reduzir os encargos suportados pelo setor público, alinhar adequadamente as estruturas de incentivos entre os parceiros públicos e privados e minimizar riscos contingentes. De acordo com o OE inicial, o qual foi elaborado tendo como pressuposto o início e a conclusão do processo negocial em 2013, previa-se uma redução dos encargos brutos suportados pelo erário público (liquidados pelo Estado ou pela empresa Estradas de Portugal, S.A.) em cerca de 250 M€ nesse ano. Esta representava uma redução de cerca de 30% dos encargos originalmente contratados, para um montante de 721 M€ em termos brutos.¹⁵ Posteriormente, com a primeira alteração orçamental ao OE/2013, o objetivo de poupança foi elevado em 50 M€, para um total de 300 M€.¹⁶ As renegociações tiveram como objetivo a obtenção de poupanças também ao nível dos pagamentos futuros. Com este propósito, no início de 2013 foram iniciadas as renegociações dos seguintes contratos de PPP do setor rodoviário:¹⁷

- Concessões ex-SCUT do Norte Litoral, Grande Porto, Interior Norte, Costa de Prata, Beiras Litoral e Alta, Beira Interior e Algarve;
- Concessões com portagem real do Norte e Grande Lisboa;
- Subconcessões da Estradas de Portugal, S.A.: Autoestrada Transmontana, Baixo Tejo, Baixo Alentejo, Litoral Oeste, Pinhal Interior e Algarve Litoral.

O referido processo de renegociação visava, em termos gerais, a reestruturação do setor rodoviário nacional e a sustentabilidade económica e financeira da Estradas de Portugal, S.A., reduzindo o

¹⁵ No âmbito do OE/2012, previamente ao início das renegociações, os encargos brutos previstos para 2013, a preços de 2012, eram de 955 M€.

¹⁶ Lei n.º 51/2013 de 24 de julho, entre outras alterações, procede à primeira alteração à Lei n.º 66 -B/2012, de 31 de dezembro (OE/2013).

¹⁷ Despacho n.º 16198-F/2012, de 10 de dezembro, do Coordenador da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 245, de 19 de dezembro de 2012.

impacto das PPP nas finanças públicas. Neste sentido, a comissão de renegociação definiu as seguintes linhas estratégicas:

- **Redução das Taxas Internas de Rendibilidade (TIR) acionistas** previstas nos casos base para valores compatíveis com o risco assumido pelas concessionárias;
- **Redução dos custos operacionais das concessionárias**, em sintonia com a adequação dos níveis de serviço exigíveis com os *standards* e práticas europeias;
- **Eliminação dos custos associados às grandes reparações;**
- **Dedução dos saldos das contas de reserva** afetas às grandes reparações aos pagamentos a efetuar pelo concedente e eliminação de reforços futuros.

Em maio de 2013 foram nomeadas mais duas comissões de renegociação, as quais visaram os seguintes contratos de PPP no setor rodoviário:

- Segundo Contrato de Concessão das Travessias Rodoviárias do Tejo em Lisboa (celebrado em 24/mar/1995 entre o Estado português e a Lusoponte – Concessionária para a Travessia do Tejo, S.A.¹⁸)
- Brisa – Concessão Rodoviária, S.A. relativo à concessão de construção, conservação e exploração de autoestradas (celebrado entre o Estado português e a Brisa – Auto-Estradas de Portugal, S.A., posteriormente cedido à Brisa – Concessão Rodoviária, S.A., com autorização do Estado em 22 de dezembro de 2010).

Neste âmbito, refira-se também a rescisão do Contrato de Concessão Túnel do Marão, na qual foi invocada justa causa com fundamento no incumprimento do contrato por parte da concessionária. Este facto tem como efeito a transferência para o Estado português, via Estradas de Portugal, S.A., do conjunto de bens e direitos subjacentes que integravam o estabelecimento da concessão. Contudo, as referidas renegociações não foram concluídas em 2013.

44 Para além do início do processo de renegociação, o ano de 2013 foi caracterizado por outros factos com impacto ao nível dos encargos e da gestão dos projetos. O ano de 2013 foi marcado pela ocorrência de um conjunto de eventos (Caixa 2). Para além do início das renegociações, salienta-se a rescisão do contrato de concessão relativo ao Túnel do Marão, tendo sido invocada justa causa com fundamento no incumprimento por parte da concessionária. No seguimento deste evento, foram transferidos para o Estado, através da empresa Estradas de Portugal, a totalidade dos bens que integravam o estabelecimento da concessão e os direitos subjacentes. Em novembro de 2013, o contrato de gestão original do Centro de Medicina Física e de Reabilitação do Sul (CMFRS) caducou por vencimento do prazo estabelecido, tendo a ARS do Algarve assumido a sua gestão direta. Refira-se que o Tribunal de Contas recusou o visto ao contrato de prorrogação do prazo desta parceria.

¹⁸ Despacho n.º 7130/2013, de 8 de maio, do Coordenador da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 106, de 3 de junho de 2013.

45 Face ao verificado em 2012, em 2013 registou-se uma redução nos encargos líquidos suportados com PPP. Os encargos líquidos suportados com PPP registaram uma redução homóloga em 2013 de 9,3% (-99 M€), sobretudo devido ao contributo das PPP do setor rodoviário. Com efeito, os encargos líquidos com PPP rodoviárias reduziram-se 24,4% em 2013, o que representou um decréscimo de 165 M€, em termos nominais, face a 2012. Esta redução resulta do efeito conjugado de dois fatores: i) uma redução de 129 M€ nos encargos brutos com PPP rodoviárias e, ii) um acréscimo de 36 M€ na receita obtida com as PPP rodoviárias, nomeadamente com portagens. No setor da saúde registou-se um aumento dos encargos com PPP de 22,9%, o que representa mais 75 M€ que a despesa suportada no ano anterior. Relativamente às PPP do setor da saúde, o aumento homólogo dos encargos deveu-se ao aumento da atividade clínica dos estabelecimentos hospitalares já em operação, mas também à entrada em funcionamento do Hospital de Vila Franca de Xira. Os setores ferroviário e da segurança apresentam reduções homólogas embora menos expressivas, de 7 M€ e 2 M€, respetivamente.

46 Apesar da redução verificada em termos homólogos, a execução de 2013 apresentou um desvio global desfavorável quando comparada com a previsão orçamental inicial. Ao nível dos encargos líquidos totais, o desvio de execução foi de 84,1 M€ (9,5%). O desvio concentrou-se ao nível das PPP rodoviárias (61,9 M€) e das PPP do setor da saúde (24,1 M€). No que se refere às PPP rodoviárias, os encargos brutos apresentaram uma execução superior à orçamentada em 83,8 M€, uma vez que foram efetivamente pagos 805 M€ em vez dos 721 M€ previstos inicialmente (Tabela 27).¹⁹ Ao nível das receitas também se registou um desvio de execução, tendo sido cobrados 294 M€, quando tinham sido orçamentados 272 M€. Este acréscimo de receita compensou parcialmente o desvio de execução verificado ao nível dos encargos brutos. De acordo com a CGE/2013, os desvios desfavoráveis registados nos encargos brutos das PPP rodoviárias encontram-se fundamentados, essencialmente, no facto de não ter sido possível concluir, em tempo útil, as renegociações das PPP rodoviárias iniciadas em 2013, tendo uma parte destas poupanças acordadas transitado para o exercício seguinte.²⁰ De acordo com o Relatório Anual das PPP da UTAP relativo a 2013, no âmbito do processo de renegociação das concessões rodoviárias, em 2013 foram obtidos acordos preliminares com sete concessões, tendo sido possível incorporar parte das poupanças acordadas no âmbito dos pagamentos realizados a algumas concessionárias. Adicionalmente, de acordo com o referido na CGE/2013, os desvios verificados na execução das PPP rodoviárias terão sido compensados por medidas alternativas operadas no orçamento da empresa Estradas de Portugal, S.A.. Contudo, embora estas medidas possam ter compensado o impacto orçamental não obtido por via do processo de renegociação, é de referir que são qualitativamente distintas, porquanto dizem respeito à gestão interna da empresa Estradas de Portugal, S.A..

¹⁹ Recorde-se que a projeção de encargos brutos de 721 M€, subjacente ao OE/2013, incorporava uma estimativa de redução de 250 M€ relativamente aos encargos originalmente contratados, a qual seria resultado das renegociações iniciadas e, previsivelmente, concluídas nesse mesmo ano.

²⁰ A concretização das poupanças decorrentes do processo negocial só se efetivará integralmente após obtida a aprovação, por parte das entidades financiadoras, das alterações contratuais acordadas com os parceiros privados, bem como da apreciação das mesmas pelo Tribunal de Contas. Este processo só deverá estar concluído em 2015.

Tabela 27 – Encargos com PPP: execução e desvios face ao OE/2013

Setor	Execução		Variação homóloga		OE/2013	Desvio face ao OE/2013	
	2012	2013	M€	%		M€	%
Rodoviário	676	511	-165	-24,4	449	61,9	13,8
Encargos brutos	933	805	-129	-13,8	721	83,8	11,6
receitas	258	294	36	14,0	272	21,9	8,1
Ferrovário	17	10	-7	-40,2	12	-1,6	-13,3
Saúde	326	401	75	22,9	377	24,1	6,4
Segurança	48	46	-2	-4,6	46	-0,3	-0,7
Total	1067	968	-99	-9,3	884	84,1	9,5
em M€							
em % do PIB	0,63	0,57			0,52		

Fontes: Ministério das Finanças (OE/2013, CGE/2013) e cálculos da UTAO. | Nota: PIB conforme nova metodologia de contas nacionais (SEC 2010).

47 As previsões de encargos com PPP para 2013 têm vindo a ser revistas no âmbito dos sucessivos Orçamentos do Estado. Em cada relatório do Orçamento do Estado tem sido apresentada, desde 2004, uma projeção para os encargos plurianuais (Tabela 28). Com base nesses relatórios, é possível apresentar uma evolução das projeções de encargos para o ano 2013. Contudo, estas projeções devem ser interpretadas com a devida precaução, uma vez que o formato do quadro apresentado nos relatórios do Orçamento do Estado foi sendo modificado ao longo do tempo, condicionando a comparabilidade.²¹ A existência de dois processos de renegociação, em 2010 e a iniciada em 2013, também condicionam a comparabilidade, sendo de destacar a introdução de pagamentos às concessionárias por disponibilidade do serviço prestado, entre 2010 e 2011, em substituição dos pagamentos associados ao tráfego real ocorrido em cada concessão. A revisão ocorrida no OE/2013 incorpora o resultado previsto das renegociações iniciadas em 2013, a qual traduz a diminuição da previsão de encargos brutos com PPP do setor rodoviário. Todavia, esta diminuição de encargos brutos foi compensada por idêntica diminuição da previsão de receitas com portagens.²² Com efeito, nesta previsão do OE/2013, regista-se uma redução dos encargos brutos com as PPP rodoviárias de 233 M€ face à previsão efetuada no ano anterior, no âmbito do OE/2012, tendo a revisão em baixa das receitas previstas com as PPP rodoviárias sido de 243 M€. No relatório do OE/2014, divulgado em outubro de 2013, a estimativa para os encargos brutos de 2013 foi de 681 M€ e para as receitas foi de 264 M€.

²¹ A título de exemplo, verifica-se que no relatório do OE/2009 o Ministério das Finanças alterou o formato do quadro dos encargos plurianuais, passando a incluir uma previsão para as receitas resultantes dos pagamentos das subconcessionárias rodoviárias à empresa Estradas de Portugal. A esse respeito, para 2013, a previsão de receita que consta no relatório do OE/2009 é de 240 M€. Esta alteração justifica a significativa revisão em baixa da previsão de encargos de 2013, ocorrida entre o OE/2008 e o OE/2009. O formato do quadro altera-se novamente no relatório do OE/2010, deixando de figurar a referência às receitas de pagamentos.

²² Para a redução das receitas de tráfego terá contribuído a subida do preço dos combustíveis e a crise económica e financeira, mas terá sido sobretudo o excesso de otimismo na projeção de tráfego que justificou os significativos desvios negativos verificados.

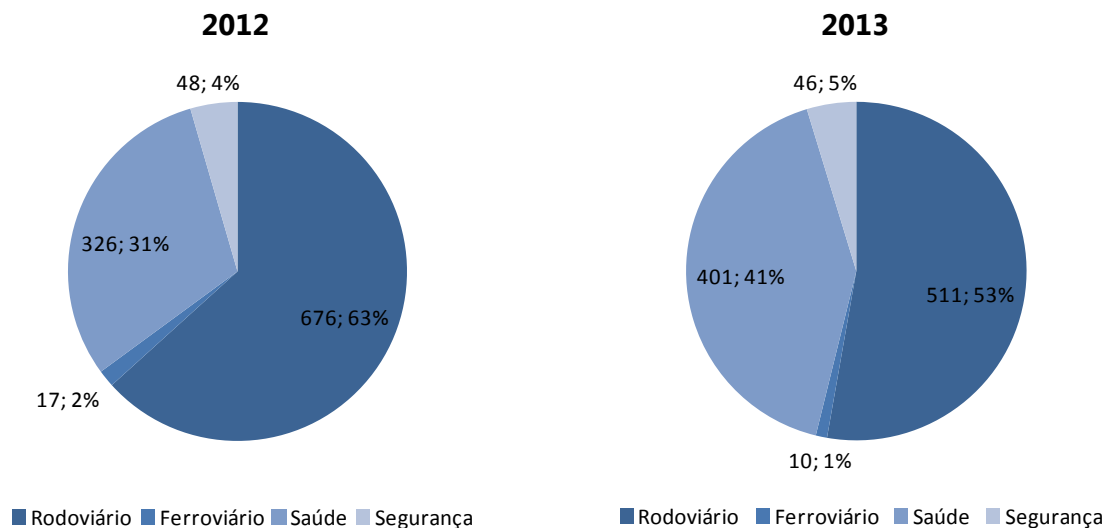
Tabela 28 – Evolução das previsões para os encargos do ano 2013
(em milhões de euros)

Sector	Encargos previstos para 2013										Por memória: Execução	
	Doc.:	OE/2005	OE/2006	OE/2007	OE/2008	OE/2009	OE/2010	OE/2011	OE/2012	OE/2013		OE/2014
Rodoviárias		759	744	752	782	474	323	314	439	449	417	511
<i>Encargos brutos</i>		-	-	-	-	-	-	-	954	721	681	805
<i>Receitas</i>		-	-	-	-	-	-	-	515	272	264	294
Ferrovíárias		-	-	-	-	-	-	-	45	12	9	10
Saúde		630	493	354	457	536	550	494	369	377	394	401
Segurança		-	-	46	-	43	43	48	46	46	50	46
Total		1 389	1 237	1 152	1 239	1 053	916	856	899	885	869	968

Fontes: Ministério das Finanças (Orçamentos do Estado e Conta Geral do Estado de 2013) | Nota: Os valores constantes no quadro reproduzem a informação disponibilizada nos relatórios do Orçamento do Estado. Para efeitos de comparabilidade, procedeu-se a um apuramento dos encargos previstos a preços de 2013. Deve notar-se que o formato do quadro apresentado nos relatórios do Orçamento do Estado foi sendo modificado ao longo do tempo, condicionando a comparabilidade.

48 As PPP rodoviárias continuam a representar a maioria dos encargos líquidos suportados com PPP. Em 2013, as PPP do setor rodoviário continuaram a representar a maioria dos encargos líquidos suportados com PPP (53%), pese embora tenham reduzido o seu peso no total em cerca de 10 p.p.. Em contrapartida, a proporção de encargos suportados com PPP do setor da saúde aumentou de 31% para 41%, de 2012 para 2013. Relativamente aos encargos brutos suportados com as PPP do setor rodoviário, em 2012 representaram cerca de 70% do total de encargos brutos, proporção que desceu para 64% em 2013. Neste âmbito, em 2013 há a registar o fim da parceria do Túnel do Marão, cujo contrato foi rescindido pelo Estado Português em meados de 2013.

Gráfico 9 – Distribuição dos encargos líquidos previstos com PPP
(em milhões de euros e em percentagem)



Fontes: Ministério das Finanças e UTAP.

49 Os encargos suportados com as PPP do setor da saúde aumentaram face ao ano anterior, registando-se também um desvio desfavorável face ao valor orçamentado.

Os encargos suportados com as PPP do setor da saúde ascenderam a 401 M€ em 2013, registando-se um crescimento de 22,9% face a 2012 (+75 M€). De acordo com o relatório anual da UTAP relativo a 2013, o crescimento dos encargos com as PPP no setor da saúde resultou: i) do aumento da atividade clínica das entidades gestoras dos estabelecimentos de saúde; ii) do início dos pagamentos dos encargos relativos ao novo edifício do Hospital de Vila Franca de Xira. O aumento da atividade clínica dos estabelecimentos de saúde teve como consequência um aumento homólogo dos respetivos encargos em cerca de 16%, e, a entrada em funcionamento do novo edifício do Hospital de Vila Franca de Xira terá resultado num aumento de 62% nos encargos com a vertente infraestrutural.²³ Face aos valores inicialmente orçamentados, a execução dos encargos com PPP do setor da saúde registou um desvio desfavorável de 6,4%, situando-se o volume de encargos cerca de 24 M€ acima do inicialmente previsto. Mais concretamente, de acordo com o acima referido relatório da UTAP, os desvios mais significativos estão relacionados com o facto de o nível de produção acordado entre o parceiro público e as entidades gestoras dos estabelecimentos hospitalares, se terem revelado mais elevados que o inicialmente estimado, nomeadamente nos seguintes casos:

- Hospital de Cascais: ocorrência de um pagamento de reconciliação relativo à atividade de 2012, consideravelmente superior à esperada e que resultou num desvio de 16%;
- Hospital de Braga: i) ocorrência do pagamento de reconciliação relativo à atividade desde o início do contrato (Setembro/2009) até 2012, facto que não estava considerado na estimativa inicial realizada pelo Ministério da Saúde; ii) pagamentos relativos ao Protocolo VIH/SIDA que não tinham sido estimados à data da elaboração do Relatório do OE/2013. No seu conjunto, estes factos resultaram num desvio de 18% face aos valores inicialmente orçamentados.

50 Os encargos suportados com PPP do setor ferroviário reduziram-se face ao ano anterior, registando um desvio favorável face ao orçamentado.

Em 2013 os encargos suportados com o setor ferroviário ascenderam a 10 M€, verificando-se uma redução em termos homólogos de 40,2%. Face ao valor orçamentado, registou-se um desvio favorável de 13,3%. A referida redução homóloga ficou a dever-se, sobretudo, a pagamentos de compensações aos concorrentes do concurso da Alta Velocidade Ferroviária no troço Lisboa-Poceirão ocorridos no ano de 2012. Estas indemnizações, que ascenderam a um total de cerca de 12,2 M€, foram pagas aos concorrentes Agrupamento Alta Via Tejo e Agrupamento Elos, ao abrigo dos artigos “79.º – Causas de não adjudicação” e “80.º – Revogação da decisão de contratar” do Código dos Contratos Públicos, devido à decisão de não adjudicação do contrato no âmbito do referido concurso público. No final de 2013, foi nomeada a comissão com o objetivo de renegociar o contrato de concessão de exploração do eixo ferroviário Norte-Sul, celebrado entre o Estado Português e o parceiro privado Fertagus.²⁴

²³ Refira-se que, em anos anteriores, uma parte dos encargos relacionados com contratos de PPP no sector da saúde estavam englobados no Orçamento da Saúde por via dos hospitais públicos, entretanto substituídos por hospitais em regime PPP.

²⁴ Despacho n.º 15985/2013, de 15 de novembro, do Coordenador da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 239, de 10 de dezembro de 2013.

51 Os encargos com a PPP no setor da segurança registaram uma redução homóloga, em linha com o orçamentado. No setor da segurança, o Estado encontra-se vinculado à PPP referente ao Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP), que visa proceder à conceção, gestão e manutenção de um sistema integrado de tecnologia *truncking* digital. Em 2013, os encargos suportados com esta parceria ascenderam a 46 M€, registando-se uma redução homóloga de 4,6%.

Caixa 2 – Fatores que afetam a comparabilidade homóloga dos encargos com PPP

A execução dos encargos com PPP encontra-se influenciada por factos extraordinários, ocorridos em 2012 e em 2013, que condicionam a comparabilidade homóloga entre os respetivos valores da execução orçamental de cada um dos anos. De acordo com informação disponibilizada pela UTAP no “Relatório Anual das PPP – 2013”, divulgado em Dezembro de 2014, é possível identificar um conjunto de operações que complementam a informação divulgada na CGE/2013.

Assim, foram identificados os seguintes fatores que afetam a comparabilidade homóloga entre os exercícios de 2012 e 2013:

- **Os acertos realizados relativamente à parceria do Túnel do Marão**, cujo contrato de concessão foi rescindido em meados de 2013. Estes acertos traduziram-se num fluxo financeiro positivo para a empresa Estradas de Portugal de cerca de 1,4 M€.
- **A entrada em funcionamento do novo edifício do Hospital de Vila Franca de Xira**, tendo-se iniciado os respetivos pagamentos à Entidade Gestora do Edifício a partir do 2.º trimestre de 2013; e, **o fim da parceria do CMRS** em novembro de 2013, passando a gestão direta do centro a ser assumida pela ARS Algarve;
- **O pagamento, em 2013, de valores de reconciliação** às Entidades Gestoras dos Estabelecimentos dos hospitais de Braga (período 2009-2012) e de Vila Franca de Xira (período 2011 e 2012), relativos à atividade de mais do que um ano;
- **O pagamento (em 2013) de reconciliação referente à atividade de 2012 da Entidade Gestora do Edifício do Hospital de Loures**, o qual não apresenta correspondência em 2012, dado que o edifício hospitalar entrou em operação em 2012.
- **Pagamento extraordinário de indemnizações e de compensações relativas a mais do que um ano.** Em 2012 o valor total de encargos com as parcerias ferroviárias encontrava-se influenciado pelo pagamento extraordinário de indemnizações aos agrupamentos concorrentes da Alta Velocidade Ferroviária (AVF Lisboa-Poçoirão), no montante total de 12,2 M€, na sequência da decisão de não adjudicação do respetivo contrato. Este pagamento extraordinário realizado em 2012 justifica a redução de encargos verificada entre 2012 e 2013 (-40,2%). Assim, excluindo esta operação, ter-se-ia registado um aumento dos encargos em cerca de 74%, explicado pelos encargos com a concessão do Metro Sul do Tejo, relacionados com pagamentos de faturas correspondentes a compensações relativas a mais de doze meses de atividade. Estas compensações decorrem de desvios verificados entre o nível de tráfego real e o limite mínimo da banda de tráfego de referência definida no contrato de concessão. ⁽¹⁾

Relativamente ao **setor rodoviário**, é de salientar que a diminuição dos encargos líquidos registada em 2013 encontra-se influenciada pelo **pagamento extraordinário de 76,7 M€ ocorrido em 2012**, relativo aos investimentos efetuados nos sistemas de cobrança de portagens (sistemas de portagem real) implementados nas Ex-SCUT da Beira Litoral/Beira Alta, do Interior Norte, da Beira Interior e do Algarve.

Por outro lado, **foram pagas compensações em 2012 (5,7 M€)**, referentes, sobretudo às concessões do Oeste (pagamento do investimento no alargamento da CRIL/Loures, da responsabilidade da Estradas de Portugal), da Beira Interior, (pagamento de custos incorridos pela concessionária devido ao atraso na introdução de portagens) e do Norte Litoral (reequilíbrios financeiros).

Em 2013, registou-se o **recebimento de 1,4 M€ por “trabalhos a menos”**, comparticipados pela Estradas de Portugal, referente ao investimento realizado no alargamento do troço CRIL/Loures da concessão Oeste; e, o **recebimento de 15,7 M€ da sociedade exploradora da subconcessão Transmontana**, por compensação devida ao concedente, decorrente de alterações ao projeto que se traduziram numa redução do custo de construção das vias.

Relativamente às concessões Beira Litoral/Beira Alta e Interior Norte, em 2013, **os “custos com serviço de cobrança de portagem” encontram-se influenciados por um acerto provisório de contas** relativo aos 12 meses iniciais de operação destas concessões. Tal facto resultou na devolução à EP de encargos com a cobrança de portagens nos seguintes montantes: 1,5 M€ no caso da Beira Litoral/Beira Alta, e 1,99 M€ no caso da concessão Interior Norte.

- (1) Os valores apresentados pela concessionária para pagamento obedecem a um processo de controlo e fiscalização, o que determina a ocorrência de atrasos nas liquidações previstas.

VI ANEXO

Tabela 29 – Conta consolidada (ajustada) das administrações públicas: comparação face ao OE/2013
(em milhões de euros, em percentagem e em pontos percentuais)

	2013			Rádios do PIB		
	OE inicial (M€)	CGE (M€)	Desvio (M€)	OE inicial (%)	CGE (%)	Desvio (p.p.)
Receita corrente	71 228,1	70 094,6	-1 133,5	41,6%	40,9%	-0,7
Impostos diretos	19 737,1	19 863,7	126,6	11,5%	11,6%	0,1
Impostos indiretos	21 434,1	21 009,9	-424,2	12,5%	12,3%	-0,2
Contribuições para Segurança Social, CGA, ADSE	18 241,7	18 290,3	48,6	10,7%	10,7%	0,0
Outras receitas correntes	11 815,3	10 930,7	-884,6	6,9%	6,4%	-0,5
Receita de capital	2 482,1	2 460,5	-21,6	1,4%	1,4%	0,0
Receita efetiva	73 710,3	72 555,1	-1 155,2	43,1%	42,4%	-0,7
Despesa corrente	76 380,3	77 301,1	920,8	44,6%	45,1%	0,5
Despesas com o pessoal	15 739,7	16 398,0	658,3	9,2%	9,6%	0,4
Aquisição de bens e serviços	13 149,4	13 287,2	137,9	7,7%	7,8%	0,1
Juros e outros encargos	8 629,7	7 943,9	-685,8	5,0%	4,6%	-0,4
Transferências correntes	35 137,8	36 310,1	1 172,3	20,5%	21,2%	0,7
Subsídios	2 025,7	2 332,2	306,5	1,2%	1,4%	0,2
Outras despesas correntes	1 698,0	1 029,7	-668,3	1,0%	0,6%	-0,4
Despesa de capital	5 542,5	4 593,6	-948,9	3,2%	2,7%	-0,6
Investimento	4 309,8	3 437,2	-872,5	2,5%	2,0%	-0,5
Transferências de capital	1 115,1	987,3	-127,9	0,7%	0,6%	-0,1
Outras despesas de capital	117,6	169,1	51,5	0,1%	0,1%	0,0
Despesa efetiva	81 922,7	81 894,7	-28,1	47,8%	47,8%	0,0
Saldo global	-8 212,4	-9 339,6	-1 127,1	-4,8%	-5,5%	-0,7
<i>Por memória:</i>						
Saldo corrente	-5 152,1	-7 206,5	-2 054,4	-3,0%	-4,2%	-1,2
Saldo de capital	-3 060,3	-2 133,1	927,2	-1,8%	-1,2%	0,5
Saldo primário	417,3	-1 395,7	-1 812,9	0,2%	-0,8%	-1,1

Fonte: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO.

Tabela 30 – Conta consolidada (ajustada) das administrações públicas: 2012-2013
(em milhões de euros, em percentagem e em pontos percentuais)

	Execução Orçamental (M€)		Variação (%)		Rátios do PIB (%)		Var. em p.p. do PIB
	2012	2013	2012/13	Contributo Var. 2013 (p.p.)	2012	2013	2012/13
Receita corrente	64 975,9	70 094,6	7,9%	7,5%	38,3%	40,9%	2,6
Impostos diretos	16 291,3	19 863,7	21,9%	5,2%	9,6%	11,6%	2,0
Impostos indiretos	21 117,4	21 009,9	-0,5%	-0,2%	12,4%	12,3%	-0,2
Contribuições para Segurança Social, CGA, ADSE	16 877,2	18 290,3	8,4%	2,1%	9,9%	10,7%	0,7
Outras receitas correntes	10 690,0	10 930,7	2,3%	0,4%	6,3%	6,4%	0,1
Receita de capital	3 102,3	2 460,5	-20,7%	-0,9%	1,8%	1,4%	-0,4
Receita efetiva	68 078,2	72 555,1	6,6%	6,6%	40,1%	42,4%	2,3
Despesa corrente	72 775,1	77 301,1	6,2%	5,8%	42,9%	45,1%	2,3
Despesas com o pessoal	14 657,5	16 398,0	11,9%	2,2%	8,6%	9,6%	0,9
Aquisição de bens e serviços e outras desp. Corr.	13 981,0	14 316,9	2,4%	0,4%	8,2%	8,4%	0,1
Juros e outros encargos	8 170,8	7 943,9	-2,8%	-0,3%	4,8%	4,6%	-0,2
Transferências correntes	33 757,0	36 310,1	7,6%	3,3%	19,9%	21,2%	1,3
Subsídios	2 208,8	2 332,2	5,6%	0,2%	1,3%	1,4%	0,1
Despesa de capital	5 627,0	4 593,6	-18,4%	-1,3%	3,3%	2,7%	-0,6
Investimento	4 509,2	3 437,2	-23,8%	-1,4%	2,7%	2,0%	-0,7
Transferências de capital	1 008,4	987,3	-2,1%	0,0%	0,6%	0,6%	-0,0
Outras despesas de capital	109,4	169,1	54,5%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0
Despesa efetiva	78 402,1	81 894,7	4,5%	4,5%	46,2%	47,8%	1,6
Saldo global	-10 323,9	-9 339,6	-	-	-6,1%	-5,5%	0,6
<i>Por memória:</i>							
Saldo corrente	-7 799,2	-7 206,5	-	-	-4,6%	-4,2%	0,4
Saldo de capital	-2 524,7	-2 133,1	-	-	-1,5%	-1,2%	0,2
Saldo primário	-2 153,1	-1 395,7	-	-	-1,3%	-0,8%	0,5

Fonte: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO.

Tabela 31 – Receita e despesa das administrações públicas, na ótica da contabilidade nacional
(valores não ajustados de operações extraordinárias)

	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
	Em milhões de euros	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em % do PIB	Varição homóloga em p.p. do PIB	Varição homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	72 907	77 425	43,0	45,2	0,4	2,3	-2,9	6,2
Receita corrente	69 882	75 651	41,2	44,2	-0,3	3,0	-4,5	8,3
Receita fiscal	38 502	42 896	22,7	25,1	-0,6	2,4	-6,4	11,4
Impostos indiretos	23 338	23 507	13,8	13,7	-0,1	0,0	-4,4	0,7
Impostos diretos	15 163	19 389	8,9	11,3	-0,5	2,4	-9,2	27,9
Contribuições sociais	19 524	20 404	11,5	11,9	-0,5	0,4	-7,9	4,5
Outras receitas correntes	11 856	12 350	7,0	7,2	0,8	0,2	9,5	4,2
Receitas de capital	3 025	1 775	1,8	1,0	0,7	-0,7	56,0	-41,3
Despesa Total	82 217	85 735	48,5	50,1	-1,5	1,6	-6,6	4,3
Despesa corrente	76 667	80 374	45,2	46,9	-0,4	1,8	-4,6	4,8
Consumo intermédio	9 466	9 802	5,6	5,7	-0,5	0,1	-11,1	3,5
Despesas com pessoal	19 974	21 230	11,8	12,4	-1,1	0,6	-11,7	6,3
Prestações sociais	33 034	34 728	19,5	20,3	0,6	0,8	-0,9	5,1
Subsídios	1 018	987	0,6	0,6	-0,1	0,0	-12,8	-3,1
Juros	8 353	8 530	4,9	5,0	0,6	0,1	9,8	2,1
Outras despesas correntes	4 822	5 096	2,8	3,0	0,0	0,1	-4,3	5,7
Despesa de capital	5 549	5 360	3,3	3,1	-1,1	-0,1	-27,5	-3,4
FBCF	4 271	3 686	2,5	2,2	-1,0	-0,4	-30,4	-13,7
Outras despesas de capital	1 278	1 674	0,8	1,0	-0,1	0,2	-15,5	31,0
Saldo global	-9 310	-8 309	-5,5	-4,9	1,9	0,6		
Saldo primário	-957	221	-0,6	0,1	2,5	0,7		
Receita fiscal e contributiva	58 026	63 300	34,2	37,0	-1,2	2,8	-6,9	9,1
Despesa corrente primária	68 315	71 844	40,3	42,0	-1,1	1,7	-6,1	5,2
Despesa primária	73 864	77 204	43,5	45,1	-2,1	1,6	-8,2	4,5
<i>Por memória:</i>								
PIB (em mil M€)	169,7	171,2						

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e património. Nas outras receitas correntes estão incluídas as vendas.

VII Lista de abreviaturas

Abreviatura **Designação**

AP	Administrações Públicas
BCE	Banco Central Europeu
BPN	Banco Português de Negócios
CE	Comissão Europeia
CGA	Caixa Geral de Aposentações, I.P.
CGE	Conta Geral do Estado
CGE/YYYY	Conta Geral do Estado para o ano YYYY
CoCos	Instrumentos de Capital Contingente
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
DEO/YYYY	Documento de Estratégia Orçamental para o ano YYYY
DGO	Direção-Geral do Orçamento
EPR	Entidade Pública Reclassificada
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FMI	Fundo Monetário Internacional
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRC	Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto Sobre o Valor Acrescentado
M€	Milhões de euros
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento do Estado
OE/yyyy	Orçamento do Estado para o ano yyyy
OExR/yyyy	x. ^a alteração ao Orçamento do Estado para o ano yyyy
OT	Obrigações do Tesouro
PAEF	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro
PIB	Produto Interno Bruto
p.p.	Pontos percentuais
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SS	Segurança Social
Tvha	Taxa de variação homóloga anual
UE	União Europeia
USD	Dólar dos Estados Unidos
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental