



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

[Substitui a versão preliminar de 23.10]

UTAO | PARECER TÉCNICO n.º 6/2012

Análise à proposta do Orçamento do Estado para 2013

Proposta de Lei n.º 103/XII/2

31.10.2012

Ficha técnica

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 26 de outubro de 2012.

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

Sumário executivo

Enquadramento macroeconómico

1 À semelhança do sucedido em anos anteriores, as restrições ao financiamento e o processo de consolidação orçamental, que no próximo ano se prevê venha a ser concretizado sobretudo por via do aumento das receitas fiscais, continuarão a originar uma contração da procura interna. Esta deverá predominar sobre o efeito positivo esperado (de médio e longo prazo) das reformas estruturais tendentes a melhorar a competitividade externa e a gerar empregos nos setores transacionáveis da economia portuguesa.

2 As projeções para a evolução da economia portuguesa encontram-se rodeadas de uma enorme incerteza, pelo que não será de excluir que os efeitos recessivos das novas medidas de consolidação orçamental possam vir a ser superiores aos projetados pelas entidades oficiais. Com efeito, um conjunto alargado de projeções não oficiais aponta para uma contração ainda mais pronunciada da atividade económica, que, a concretizar-se, poderá colocar em risco os objetivos orçamentais. Estas projeções mais pessimistas parecem materializar os riscos descendentes que estão subjacentes ao cenário central das projeções oficiais. Após a incerteza em torno da evolução da crise das dívidas soberanas na área do euro ter diminuído devido à criação de mecanismos de assistência ao financiamento, o principal fator de risco (externo) assentará na evolução da procura externa dirigida à economia portuguesa, nomeadamente a proveniente dos principais parceiros económicos. Para esta incerteza concorrem ainda, a nível interno, os efeitos não completamente previsíveis da estratégia de consolidação orçamental assente no aumento das receitas fiscais e na (consequente) resposta do setor privado no que respeita ao investimento e ao consumo/poupança.

Perspetivas Orçamentais

3 A proposta do OE/2013 apresenta um défice das administrações públicas de 4,5% do PIB como objetivo para 2013, acima do previsto na estratégia orçamental apresentada em abril de 2012. Não obstante a revisão em alta daquele limite, o exercício orçamental para 2013 contempla medidas adicionais de consolidação orçamental que resultam de um ponto de partida mais negativo, de um cenário macroeconómico mais desfavorável que o previsto inicialmente e da necessidade de atender à decisão do Tribunal Constitucional que considerou inaplicáveis após 2012 os artigos 21.º e 25.º da Lei do OE/2012.

4 Neste enquadramento, a estratégia de consolidação orçamental prevista para 2013 assenta essencialmente em novas medidas de caráter fiscal. Com efeito, a concretização dos objetivos para a receita fiscal será determinante para assegurar o ajustamento orçamental programado para 2013. Trata-se, porém, de um objetivo sem paralelo em anos anteriores e com efeitos difíceis de prever, o que não deixa de constituir um elevado risco para a execução orçamental e que poderá resultar em medidas adicionais de consolidação orçamental. A este respeito, note-se que análise da elasticidade da receita fiscal e contributiva face ao PIB revela-se extraordinariamente sensível às hipóteses utilizadas, uma vez que a evolução da receita fiscal encontra-se criticamente dependente da correta previsão das medidas fiscais.

5 No triénio 2010/2012 foi alcançada uma redução muito expressiva do saldo primário estrutural, cerca de 6,2 p.p. do PIB, à qual se acrescenta agora uma nova redução de 1,7 p.p. do PIB, refletindo uma orientação da política orçamental de pendor restritivo e pró-cíclico. Não obstante a dimensão da consolidação orçamental atingida, trata-se de um processo de ajustamento que não se encontra ainda concluído e que está em conformidade com a mais recente recomendação do Conselho Europeu para a correção da situação de défice excessivo até 2014 e com o objetivo de médio prazo para o saldo estrutural (-0,5% do PIB) até 2015, especificado na Lei de Enquadramento Orçamental. Do cumprimento deste objetivo também dependerá o termo do programa de assistência económica e financeira a que o país se encontra sujeito.

6 Em termos ajustados, o peso da despesa das administrações públicas deverá aumentar em 2013, sobretudo por via da despesa corrente primária. Com efeito, a reposição parcial dos subsídios aos funcionários públicos e pensionistas terá impacte nas despesas com pessoal e nas prestações sociais. Refira-se que a diminuição prevista no consumo intermédio decorrerá sobretudo de uma menor despesa com Parcerias Público-Privadas em 2013.

7 O investimento deverá diminuir novamente de forma significativa, sobretudo por via das Entidades Públicas Reclassificadas. Em termos ajustados, o montante das "outras despesas de capital" deverá reduzir-se para metade, não se encontrando qualquer explicação para essa evolução.

8 O peso da despesa com juros no PIB deverá aumentar em 2013, ano em que se prevê a normalização das condições de acesso ao mercado para efeitos de financiamento da dívida de longo prazo. A dimensão da despesa com juros continua a representar uma forte condicionante no processo de consolidação orçamental, o que fica bem patente pelo facto de ser necessário obter, já em 2013, um saldo primário próximo do equilíbrio.

9 A eficácia na utilização do instrumento das cativações sobre a despesa será determinante. Salienta-se, porém, o facto de apenas cerca de metade do valor cativado no âmbito da administração central ter sido considerado como poupança de despesa, uma vez que a chamada "reserva orçamental" foi imputada à dotação das despesas com pessoal. Deste modo, caso a sua utilização não se revele necessária, aquelas despesas poderão ficar abaixo do previsto.

10 A comparação da conta das administrações públicas para 2013 com outros referenciais revela divergências significativas. Relativamente ao DEO 2012-16 (apresentado em abril) as diferenças decorrem fundamentalmente da revisão em alta do défice, entretanto ocorrida. Mas a falta de harmonização com o relatório do FMI, no âmbito da 5.^a avaliação do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (apresentado no mesmo mês da entrega da proposta do OE/2013), não deixa de constituir motivo de estranheza.

11 No âmbito do Quadro Plurianual de Programação Orçamental aprovado em julho, a proposta de lei do OE/2013 aumenta o limite da despesa da administração central financiada por receitas gerais em 2013. O aumento é justificado pela reposição de um subsídio aos trabalhadores em funções públicas e de 1,1 subsídios aos pensionistas, bem como pela necessidade de assegurar o cumprimento do equilíbrio orçamental do sistema de segurança social.

Dívida Pública e financiamento

12 Até ao final de 2012 terão sido atingidos cerca de dois terços do ajustamento cumulativo de 10 p.p. do PIB no saldo primário estrutural previsto pelo FMI até final de 2014, necessário para estabilizar a dívida pública. Consequentemente, a dívida pública deverá continuar a apresentar uma tendência ascendente em 2013, ano em que atingirá 123,7% do PIB. Não obstante o aumento prevista face ao corrente ano e a revisão em alta face a anteriores projeções, de acordo com as autoridades nacionais e internacionais, a trajetória da dívida pública deverá manter-se sustentável, na medida em que poderá voltar a atingir níveis em torno dos 80% do PIB após um longo período de equilíbrio orçamental, de custos de financiamento suportáveis e de crescimento económico. Todavia, a existência de níveis cada vez mais elevados de dívida pública torna a sua trajetória ainda mais sensível a variações inesperadas dos seus principais determinantes (saldo primário, taxa de juro e crescimento do produto), exacerbando os riscos em torno da sua sustentabilidade futura.

13 O financiamento líquido em 2013 deverá ser assegurado, maioritariamente, pelos empréstimos obtidos junto do FMI e da UE, e, ainda que numa menor extensão, pela emissão líquida positiva de Bilhetes do Tesouro.

14 O limite de endividamento líquido direto do Estado previsto no OE/2013 será inferior ao aprovado no exercício orçamental de 2012. A diminuição da despesa com ativos financeiros justifica a maior parte da redução deste limite, muito contribuindo o facto de em 2013 não se encontrarem previstas, dotações de capital do Estado a entidades públicas e despesas com aquisição de créditos. Em contrapartida, os empréstimos concedidos pelo Estado aumentarão sobretudo por via dos apoios às entidades públicas reclassificadas.

Análise de Riscos

15 Não obstante a análise dos riscos ter sido efetuada com detalhe no relatório do OE/2013, este Parecer Técnico destaca um conjunto de riscos para a execução orçamental que não decorrem do que se poderia ser designar por uma "execução normal" do orçamento, mas antes da acumulação de outro tipo de desequilíbrios, muitos dos quais respeitantes ao sector empresarial público, tais como: a execução de garantias ou a concessão de empréstimos a empresas públicas (fora do perímetro de consolidação) com dificuldades de renovação de créditos; a reestruturação prevista para o sector empresarial público; a modificação dos contratos das Parcerias Público-Privadas; e o apuramento de novas imparidades de sociedades veículo.

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO	III
I INTRODUÇÃO	11
II ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO	12
II.1 PROJEÇÕES MACROECONÓMICAS	12
II.2 RISCOS INERENTES ÀS PROJEÇÕES MACROECONÓMICAS.....	15
III PERSPETIVAS ORÇAMENTAIS.....	19
III.1 ANÁLISE EM CONTABILIDADE NACIONAL	19
III.1.1 SALDOS ORÇAMENTAIS E RESPECTIVA DECOMPOSIÇÃO	19
III.1.1.1 RECEITA	26
III.1.1.2 DESPESA.....	32
III.1.2 COMPARAÇÃO COM OUTROS REFERENCIAIS	41
III.1.2.1 DEO/2012-16.....	41
III.1.2.2 5.ª AVALIAÇÃO DO PAEF	44
III.2 OBJETIVOS ORÇAMENTAIS EM PERSPETIVA <i>TOP-DOWN</i>	46
III.3 ANÁLISE EM CONTABILIDADE PÚBLICA.....	50
III.3.1 ESTADO.....	50
III.3.2 SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	58
III.3.3 CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL.....	60
III.3.4 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL.....	63
IV DÍVIDA PÚBLICA, FINANCIAMENTO E GARANTIAS DO ESTADO.....	65
IV.1 DÍVIDA PÚBLICA	65
IV.2 RISCOS INERENTES ÀS PROJEÇÕES PARA A DÍVIDA PÚBLICA	68
IV.3 NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO	70
IV.4 ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO GLOBAL DIRETO E GARANTIAS DO ESTADO.....	72
V OUTROS RISCOS ORÇAMENTAIS	75
VI ANEXOS	78
VI.1 CAIXAS.....	78
VI.2 RECEITAS E DESPESAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE NACIONAL	82
VI.3 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL.....	88

Índice de tabelas

Tabela 1 – Projeções macroeconómicas para a economia portuguesa.....	12
Tabela 2 – Projeções não oficiais para a economia portuguesa.....	13
Tabela 3 – Investimento (FBCF).....	16
Tabela 4 – Projeções para o deflator do produto e para o PIB nominal.....	18
Tabela 5 – Projeções para os principais indicadores orçamentais.....	19
Tabela 6 – Projeções para os principais indicadores orçamentais em termos estruturais.....	20
Tabela 7 – Saldos das administrações públicas por subsetor (em milhões de euros e em percentagem do PIB).....	21
Tabela 8 – Decomposição da variação do saldo orçamental.....	23
Tabela 9 – Evolução dos principais agregados orçamentais em termos estruturais (% do PIB).....	25
Tabela 10 – Medidas de consolidação orçamental das Administrações Públicas do lado da receita em 2013.....	27
Tabela 11 – Evolução da receita das administrações públicas, em contabilidade nacional.....	30
Tabela 12 – Estrutura da receita das administrações públicas em 2013 em contabilidade nacional.....	31
Tabela 13 – Análise do desvio da execução das “Outras receitas correntes” face ao previsto no OE do ano n, em contabilidade nacional.....	31
Tabela 14 – Medidas de consolidação orçamental do lado da despesa em 2013.....	32
Tabela 15 – Despesa (ajustada) das administrações públicas.....	33
Tabela 16 – Despesa corrente primária (ajustada), por subsetor (em milhões de euros).....	34
Tabela 17 – Despesas com pessoal, por subsetor.....	36
Tabela 18 – Despesa com prestações sociais.....	36
Tabela 19 – Taxa de utilização dos cativos aplicados no subsetor Estado.....	38
Tabela 20 – Comparação de previsões para o ano de 2013.....	41
Tabela 21 – Objetivos Orçamentais do OE/2013.....	48
Tabela 22 – Síntese da evolução da receita do Estado.....	50
Tabela 23 – Evolução da Despesa Fiscal do Subsetor Estado.....	55
Tabela 24 – Despesa do Estado por classificação orgânica (em milhões de euros e em percentagem).....	56
Tabela 25 – Despesa do Estado por classificação funcional (em milhões de euros e em percentagem do PIB).....	57
Tabela 26 – Quadro plurianual de programação orçamental (anos 2012 e 2013).....	63
Tabela 27 – Saldo global dos SFA.....	58
Tabela 28 – EPR com maior impacte orçamental em 2013.....	59
Tabela 29 – Conta da segurança social.....	62
Tabela 30 – Evolução das projeções para a dívida pública de <i>Maastricht</i>	65
Tabela 31 – Principais indicadores de dívida pública e encargos com juros.....	67
Tabela 32 – Contributos para a variação dos encargos com juros (em mil milhões de euros).....	68
Tabela 33 – Necessidades de financiamento.....	70
Tabela 34 – Composição do financiamento.....	71
Tabela 35 – Dotações de Despesa com Ativos Financeiros.....	73
Tabela 36 - Cálculo do valor da elasticidade da receita fiscal e contributiva.....	79
Tabela 37 – Conta (não ajustada) das administrações públicas (ótica da contabilidade nacional).....	83
Tabela 38 – Conta (ajustada) das administrações públicas (ótica da contabilidade nacional).....	84
Tabela 39 – Conta das administrações públicas para 2012: comparação da estimativa incluída no OE/2013 face ao DEO 2012-16 e à 5.ª avaliação do PAEF (ótica da contabilidade nacional).....	85
Tabela 40 – Conta das administrações públicas para 2013: comparação da previsão do OE/2013 face ao DEO 2012-16 (ótica da contabilidade nacional).....	86
Tabela 41 – Conta das administrações públicas para 2013: comparação da previsão do OE/2013 face à 5.ª avaliação do PAEF (ótica da contabilidade nacional).....	87
Tabela 42 – Quadro Plurianual de Programação Orçamental (2012-2016).....	88

Índice de caixas

Caixa 1 – Os multiplicadores orçamentais	14
Caixa 2 – Recomendações do Conselho Europeu para pôr fim à situação de défice orçamental excessivo em Portugal	25
Caixa 3 – Ajustamentos efetuados – efeitos das medidas temporárias e <i>one-off</i>	26
Caixa 4 – Elasticidade da Receita Fiscal e contributiva	79
Caixa 5 – Abordagem <i>Top-Down</i> numa perspetiva orçamental.	80
Caixa 6 – Sustentabilidade financeira da segurança social.....	81

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Investimento do setor privado	16
Gráfico 2 – Crescimento do PIB real e variação da taxa de desemprego	17
Gráfico 3 – Esforço de consolidação orçamental previsto para 2013	22
Gráfico 4 – Orientação da Política Orçamental (2008 -2013).....	23
Gráfico 5 – Contributo da receita (ajustada) para a consolidação orçamental	24
Gráfico 6 – Evolução da carga fiscal (ajustada) 2008-2013 - decomposta nas suas componentes.	24
Gráfico 7 – Ajustamento orçamental das Administrações Públicas do lado da receita em 2013	27
Gráfico 8 – Contributos para a tvh da despesa total (ajustada) das administrações públicas	34
Gráfico 9 – Contributos para a Tvh da despesa corrente primária ajustada (em p.p.).....	34
Gráfico 10 – Consumo intermédio: variação homóloga prevista, por subsetor	37
Gráfico 11 – Evolução da despesa (ajustada) com investimento [FBCF]	39
Gráfico 12 – Previsões da despesa com juros para o ano de 2012.....	40
Gráfico 13 – Saldos e receita para 2013: diferenças entre o OE/2013 e o DEO 2012-16.....	42
Gráfico 14 – Despesa para 2013: diferenças entre o OE/2013 e o DEO/2012-16	43
Gráfico 15 – Saldos e receita para 2013: diferenças entre o OE/2013 e o PAEF	44
Gráfico 16 – Despesa para 2013: diferenças entre o OE/2013 e o PAEF	45
Gráfico 17 – Receita do Estado (não ajustada) para 2011-2013	51
Gráfico 18 – Evolução da Receita Fiscal do Estado (não ajustada) no período de 2011-2013	51
Gráfico 19 – Evolução do Imposto Único de Circulação 2008-2013	53
Gráfico 20 – Taxa de variação homóloga (ajustada) dos principais impostos no OE/2013	53
Gráfico 21 – Peso dos juros no défice (ajustado) das EPR.....	59
Gráfico 22 – Saldo global da segurança social	60
Gráfico 23 – Evolução da Dívida Pública.....	67
Gráfico 24 – Défice e variação da dívida pública (milhares de milhões de euros)	70
Gráfico 25 – Dotações de empréstimos de médio e longo prazo destinadas a Entidades Públicas Reclassificadas	74
Gráfico 26 – Previsão da despesa com ativos financeiros detidos pelo Estado	74
Gráfico 27 – Projeções para o saldo do sistema previdencial: cenário OE/2012 e Cenário OE/2013	81

I Introdução

1 Nos termos do Programa de Atividades da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) - XII Legislatura – 2.ª Sessão Legislativa, apresenta-se o Parecer Técnico sobre a proposta do Orçamento do Estado para 2013. O presente documento tem por objetivo dotar a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) de informação técnica relevante para proceder à apreciação da Proposta de Lei n.º 103/XII/2.ª, submetida à Assembleia da República no dia 15 de outubro de 2012.

2 Esta versão substitui a versão preliminar disponibilizada no dia 23 de outubro, incluindo secções novas relativas à análise dos subsectores em contabilidade pública, à dívida pública e aos riscos orçamentais. O texto dos restantes capítulos e secções foi aperfeiçoado, incorporando elementos adicionais entretanto prestados pelo Ministério das Finanças.

3 A este propósito, refira-se que, ao abrigo da Lei 13-A/2010 de 19 de julho, que altera a Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República (LOFAR), a UTAO solicitou informação aos serviços do Ministério das Finanças, nos dias 12 e 17 de outubro com o objetivo de suportar a análise efetuada no presente parecer. A maioria das questões colocadas à DGO - Direção-Geral do Orçamento foi respondida, tendo o GPEARI - Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais respondido apenas parcialmente.

4 Adicionalmente, solicitou-se a reposição do acesso aos técnicos da UTAO ao domínio “Proposta de Orçamento” do Portal do SIGO – Sistema de Informação de Gestão Orçamental, da responsabilidade da DGO, entretanto interrompido durante os trabalhos de preparação do OE/2013. A consulta a esta base de dados permite uma análise detalhada, nomeadamente por possibilitar a pesquisa a um número mais alargado de elementos. No entanto, a DGO invocou um problema na gestão dos acessos, tendo remetido pelo correio uma *pen drive* contendo uma réplica (parcial) da base de dados orçamental. Esta solução de recurso permitiu obviar, embora apenas em parte, as dificuldades causadas pela impossibilidade de acesso *online*.

5 A análise de sensibilidade a alterações de alguns pressupostos e a identificação dos principais riscos orçamentais no relatório que acompanha a proposta de lei do Orçamento do Estado merece destaque e contribuiu para melhorar a transparência do processo orçamental. Todavia, não obstante a UTAO ter obtido informação adicional ao abrigo do quadro legal referido, a inclusão de mais elementos técnicos no referido relatório reforçaria a transparência, facilitando o escrutínio público.

II Enquadramento macroeconómico

II.1 Projeções Macroeconómicas

6 A correção dos desequilíbrios macroeconómicos da economia portuguesa deverá prosseguir em 2013. A atividade económica em 2013 continuará fortemente condicionada pelo processo de correção dos desequilíbrios macroeconómicos que se encontra em curso. À semelhança do sucedido em 2012, as restrições ao financiamento e o processo de consolidação orçamental, que no próximo ano se prevê venha a ser concretizado sobretudo por via do aumento das receitas fiscais, deverão continuar a dar origem a uma contração da procura interna. Esta deverá ser parcialmente compensada pelo aumento das exportações e pela redução das importações. Com efeito, a redução do défice externo que resulta deste reequilíbrio das trocas comerciais com o exterior tem sido a face mais visível do processo de ajustamento, estando inclusivamente a ocorrer um ritmo mais elevado que o previsto inicialmente. A redução da procura interna (pública e privada) continuará a predominar sobre o efeito positivo (de médio e longo prazo) das reformas estruturais tendentes a melhorar a competitividade externa e a gerar de empregos nos setores transacionáveis da economia portuguesa.

Tabela 1 – Projeções macroeconómicas para a economia portuguesa
(taxa de variação real, em percentagem)

	Pesos em 2011	2011	2012(p)		2013(p)		DEO p/ 2013	Dif. (p.p.)
			MF	MF	CE	dif. (p.p.)		
Produto Interno Bruto	100	-1,7	-3,0	-1,0	-1,0	0,0	0,6	-1,6
Consumo Privado	66,3	-4,0	-5,9	-2,2	-2,2	0,0	-0,7	-1,5
Consumo Público	20,1	-3,8	-3,3	-3,5	-3,2	-0,3	-2,9	-0,6
Investimento (FBCF)	18,1	-11,3	-14,1	-4,2	-4,2	0,0	-0,6	-3,6
Procura Interna	103,9	-5,7	-	-	-2,7	-	-	-
Exportações	35,5	7,5	4,3	3,6	3,5	0,1	5,6	-2,0
Importações	39,4	-5,3	-6,6	-1,4	-1,0	-0,4	1,6	-3,0
Contrib. para o cresc. do PIB								
Exportações líquidas		4,6	4,1	1,9	1,8	0,1	1,5	0,4
Procura interna		-6,2	-7,1	-2,9	-2,7	-0,2	-0,9	-2,0
Evolução dos Preços								
Deflador do PIB		0,7	0,3	1,3	1,2	0,1	-	-
IPC/IHPC		3,7	2,8	0,9	0,7	-	1,3	-0,4
Mercado de Trabalho								
Emprego		-1,5	-4,3	-1,7	-1,6	-0,1	-	-
Taxa de Desemprego (%)		12,7	15,5	16,4	16,4	0,0	14,1	2,3
Necessidades liq. de financiam. (% do PIB)		-5,1	-1,1	1,0	-0,2	1,2	-0,4	1,4
Por memória:								
PIB nominal (M€)		170 909	166 341	166 782	166 840	-58	170 922	-4 140
Défice Público (% PIB)		-4,4	-5,0	-4,5	-4,5	0	-3,0	0,0
Dívida Pública (% PIB)		108,1	119,1	123,7	123,7	0	115,7	8,0

Fontes: Ministério das Finanças (OE/2013 e DEO/2012-16), Comissão Europeia (5.ª avaliação do PAEF), Banco de Portugal e Instituto Nacional de Estatística. | Notas: considerou-se a variação homóloga do IHPC no caso das previsões das organizações internacionais e a variação média anual do IPC no caso das projeções do Ministério das Finanças.

7 De acordo com as projeções oficiais do Ministério das Finanças e das organizações internacionais que prestam financiamento à economia portuguesa, a atividade económica deverá contrair-se novamente em 2013.¹ No âmbito da 5.ª avaliação do PAEF, a projeção para a taxa de variação do PIB foi revista em baixa para -1%. Esta revisão resultará de um contexto internacional mais desfavorável, mas também decorrerá dos efeitos recessivos sobre a economia das medidas adicionais de consolidação orçamental em 2013. Com efeito, não obstante a revisão em alta do limite para o défice público de 3% para 4,5%, foi necessário alterar a estratégia orçamental de modo a compensar os desvios da execução orçamental de 2012 e a encontrar medidas substitutivas das consideradas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional. É expectável que a restritividade da política orçamental, assente essencialmente no aumento da receita fiscal e contributiva, se venha a fazer sentir no consumo privado e no investimento, uma vez que induzirá uma redução do rendimento disponível. Ao efeito contracionista causado pela política orçamental acrescem as consequências do processo gradual de redução de balanços por parte do sector privado, isto num contexto em que se mantêm as restrições de acesso ao financiamento externo.

Tabela 2 – Projeções não oficiais para a economia portuguesa
(em percentagem)

	data de divulgação ano:	Produto Interno Bruto		Taxa média de desemprego
		2012	2013	2013
Consensus Forecasts	10-set	-3,4	-2,2	-
BNP Paribas	20-set	-3,5	-2,2	17,3
Consensus Forecasts	8-out	-3,3	-2,3	-
BPI	10-out	-3,0	-1,5	16,8
NECEP/UCP	17-out	-2,8	-2,0	16,7

Fonte: relatórios e boletins mensais/trimestrais das instituições acima referidas. A *Consensus Forecasts* é uma entidade que agrega as projeções de instituições financeiras e de outras entidades especializadas, apresentando um valor médio para essas projeções. Relativamente à presente estimativa, as entidades consultadas foram: *Bank Leumi, Danske Bank, Forecaster ECOSA, Oxford Economics, Bank of America Merrill, Euromonitor, Nomura, Citigroup, Fitch Ratings, NYKredit e UniCredit*.

8 Um conjunto de projeções não oficiais aponta para uma contração ainda mais pronunciada da atividade económica em 2013, que, a concretizar-se, poderá ter consequências ao nível dos objetivos orçamentais. A degradação da conjuntura externa, nomeadamente em Espanha, e o efeito das medidas de consolidação orçamental (maioritariamente por via da receita) previstas para 2013 estarão na base de um conjunto de projeções para a economia portuguesa mais pessimistas que as oficiais. A concretizar-se uma queda da atividade económica mais pronunciada, esta terá óbvias consequências ao nível do processo de consolidação orçamental. Algumas das entidades que apresentaram estas projeções pertencem a instituições financeiras e a sua atividade pode condicionar a perceção de risco dos investidores internacionais. Estas projeções mais pessimistas parecem materializar os riscos descendentes que estão subjacentes ao cenário central das projeções oficiais. Não obstante as perspetivas desfavoráveis traçadas pelas projeções não oficiais, o FMI reforçou a sua confiança no processo de ajustamento orçamental português através de um comunicado, posteriormente à 5.ª

¹ Embora as projeções do Ministério das Finanças e da CE/FMI para a contração da atividade económica sejam semelhantes, existem ligeiras diferenças ao nível das importações e do consumo público.

avaliação do PAEF, esclarecendo que não considera necessária uma revisão das previsões de crescimento do PIB para 2013. Saliente-se que a UTAO não dispõe de projeções macroeconómicas próprias, não podendo, portanto, emitir uma opinião mais fundamentada sobre a fiabilidade das projeções oficiais, ainda assim o facto de entidades muito variadas apontarem para cenários mais pessimistas não deixa de constituir uma preocupação quanto à possibilidade de cumprimento dos objetivos orçamentais definidos para 2013.

9 Não é de excluir que a restritividade da política orçamental possa vir a ter um efeito contracionista sobre a atividade económica superior ao estimado no OE/2013. As projeções para a evolução da economia portuguesa encontram-se rodeadas de uma enorme incerteza e, portanto, com uma margem de erro superior à habitual, pelo que não será de excluir que os efeitos recessivos das novas medidas de consolidação orçamental possam vir a ser superiores aos projetados pelas entidades oficiais. Com efeito, os resultados de um estudo do economista-chefe do FMI, Olivier Blanchard, e um coautor, recentemente divulgado no *World Economic Outlook* de outubro de 2012, apontam para a existência de um efeito recessivo decorrente da redução das despesas públicas e/ou do aumento dos impostos (vulgo, multiplicadores orçamentais) com uma dimensão superior àquela que se verificou em termos históricos e para um determinado conjunto de países. O desvio ocorrido ao nível das receitas fiscais e contributivas e o desemprego mais elevado em 2012 terá constituído uma evidência de que “multiplicadores orçamentais mais elevados poderiam estar em operação em países em circunstâncias semelhantes às de Portugal”, conforme reconhecido pelo FMI no referido comunicado. Por esse motivo, segundo a mesma organização, foram revistas os objetivos para a consolidação orçamental de 2013 de modo a evitar um impacte demasiado grande sobre a atividade económica.

Caixa 1 – Os multiplicadores orçamentais

É relativamente consensual assumir-se que a adoção de medidas restritivas de política orçamental (via a diminuição da despesa pública e/ou o aumento dos impostos) tem efeitos contracionistas sobre a atividade económica no curto prazo, tal como a implementação de uma política orçamental expansionista induzirá crescimento económico numa economia abaixo do seu produto potencial ao expandir a procura interna através de um efeito multiplicador (i.e. o aumento dos gastos públicos ou a redução dos impostos gerará maior consumo e investimento privado, que por sua vez dará origem a uma maior produção). Por esse motivo, a política orçamental é utilizada habitualmente com o objetivo de estabilizar o ciclo económico em momentos de sobreaquecimento ou de quebra acentuada da atividade económica. Num contexto em que existem fortes restrições ao financiamento externo, desequilíbrios orçamentais e um endividamento excessivo, não será possível a implementação de uma política orçamental expansionista de estabilização do ciclo. Pelo contrário, naquelas circunstâncias será necessário um ajustamento orçamental. Este tende a exercer um efeito recessivo adicional sobre a atividade económica. A dimensão dos multiplicadores orçamentais constitui uma preocupação óbvia, nomeadamente porque se for pequeno a consolidação orçamental não tem consequências tão significativas. Porém, se for demasiado grande (i.e. se exercer um efeito negativo muito elevado sobre o produto em resposta à redução da despesa pública e/ou ao aumento dos impostos) poderá criar um ciclo vicioso de contração da atividade económica, originando menores receitas e maiores despesas e, por sua vez, obrigando a novas medidas de consolidação orçamental.

Para o decisor de política económica, conhecer a dimensão do multiplicador orçamental é fundamental no processo de decisão das alternativas (i.e. cortar as despesas ou aumentar os impostos), bem como para calibrar essas medidas relativamente à sua magnitude e duração. Os modelos teóricos mais simples (*keynesianos*) sugerem que a dimensão do multiplicador orçamental resulta da combinação de diversos fatores, tais como a propensão marginal a consumir/poupar, a taxa de imposto, o regime cambial, o grau de abertura da economia, o tipo de política monetária, entre outros. Estes modelos indicam que a política orçamental tende a exercer efeitos mais fortes sobre o produto em economias fechadas ou em economias abertas, mas com câmbios fixos. Em geral, os modelos *keynesianos* tradicionais geram multiplicadores orçamentais superiores a 1.

Os modelos teóricos mais avançados (i.e. os modelos de equilíbrio geral dinâmico estocástico - DSGE) tendem a gerar multiplicadores orçamentais inferiores a 1, ou seja, com menores reações do produto aos estímulos da política orçamental que os modelos *keynesianos*. Estes modelos DSGE tornaram-se uma das principais ferramentas de análise da macroeconomia moderna e são usados habitualmente pelos decisores de política económica. Mesmo nos modelos em que são introduzidas "características *keynesianas*", tais como a rigidez de preços e de salários, o multiplicador tende a ser menos elevado do que em modelos *keynesianos*. As diferenças entre os modelos devem-se habitualmente a dois aspetos. Em primeiro lugar, os modelos DSGE assumem que os consumidores têm capacidade para antecipar uma redução permanente das despesas públicas com efeitos benéficos no futuro (nomeadamente através de uma menor carga fiscal), o que pode originar um aumento do consumo e do investimento no presente. Em segundo lugar, uma vez que a contenção orçamental contribui para exercer menor pressão sobre os preços, a autoridade monetária tende a reagir através da diminuição das taxas de juro, o que gera um estímulo ao consumo e ao investimento e anula parte do efeito pretendido pelos decisores de política orçamental.

Relativamente à evidência empírica sobre os multiplicadores orçamentais, uma parte significativa é baseada em técnicas econométricas de Vetores Auto Regressivos (VAR). Existe uma diversidade muito grande de resultados, mas a maioria identifica multiplicadores para a despesa pública entre 0,5 e 1. Uma vez que as análises econométricas estão dependentes do comportamento da economia durante o período a que diz respeito a amostra, as estimativas podem não ter aderência à realidade em momentos muito específicos. De modo a ultrapassar essas limitações, podem ser usados modelos econométricos que permitem modelizar essas mudanças estruturais (modelos VAR estruturais com mudança de regime) capazes de diferenciar os multiplicadores em períodos de expansão e de recessão económica. Alguma evidência empírica recente tem suportado a ideia de que os multiplicadores orçamentais tendem a ser superiores em recessão.

Os resultados de um estudo do economista-chefe do FMI, Olivier Blanchard, e um coautor, recentemente divulgado no *World Economic Outlook*, de outubro de 2012, apontam para a existência de multiplicadores orçamentais entre 0,9 e 1,7, acima daqueles que estarão a ser utilizados nas projeções atuais em diversos países, que são de 0,5, e resultam da evidência empírica de três décadas para os países desenvolvidos. Esta circunstância estará na base dos motivos pelos quais o efeito recessivo decorrente da redução das despesas públicas e/ou do aumento dos impostos estará a ser de dimensão superior àquela que se antecipava nesses países.

II.2 Riscos inerentes às projeções macroeconómicas

10 Quaisquer projeções macroeconómicas efetuadas no atual contexto comportam riscos acrescidos, essencialmente devido aos efeitos que determinados fatores externos (incontroláveis) poderão exercer sobre a economia nacional. Após a incerteza em torno da evolução da crise das dívidas soberanas na área do euro ter diminuído devido à criação de mecanismos de assistência ao financiamento (e para os quais o novo posicionamento do Banco Central Europeu teve um papel fundamental), o principal fator de risco (externo) assentará na evolução da procura externa dirigida à economia portuguesa, nomeadamente a proveniente dos principais parceiros económicos. Para esta incerteza concorrem ainda, a nível interno, os efeitos não completamente previsíveis da estratégia de consolidação orçamental assente no aumento das receitas e na (consequente) resposta do setor privado no que respeita ao investimento e ao consumo/poupança.

11 A variação do PIB encontra-se muito dependente da evolução do consumo e do investimento do setor privado, mas também da procura externa. Tal como já vem sucedendo deste 2011, a procura externa líquida contribui positivamente para a taxa de variação anual do PIB, enquanto o contributo da procura interna é negativo. O eventual enfraquecimento da procura dirigida às exportações portuguesas em resultado do abrandamento da atividade económica dos principais parceiros comerciais terá, assim, consequências nas projeções para a evolução da atividade económica nacional. O OE/2013 assume um crescimento de 2,8% da procura externa

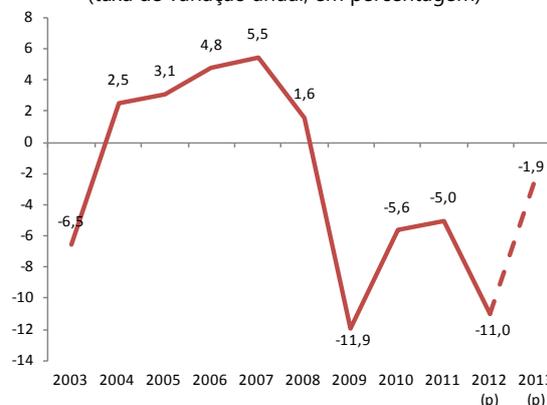
relevante em 2013 (inferior aos -0,2% estimados para 2012), estando implícito um ganho muito mais moderado de quota de mercado das exportações portuguesas do que previsto para 2012. As projeções recentes, mais pessimistas, para o crescimento económico de Espanha em 2013 vêm acentuar os riscos neste domínio.² No que se refere à procura interna, a resposta do setor privado às medidas de consolidação orçamental será determinante, nomeadamente porque o aumento da carga fiscal e a consequente redução do rendimento disponível real das famílias deverá resultar numa deterioração da confiança dos consumidores, na redução do consumo privado e do investimento residencial, mas também poderá ter efeitos sobre o investimento empresarial. A este propósito, de acordo com os cálculos da UTAO, o OE/2013 tem subjacente um decréscimo do investimento do setor privado (empresas e famílias) de apenas 1,9%, o qual compara com reduções anuais muito mais significativas ocorridas desde 2009. Com efeito, as projeções oficiais apontam para uma redução do investimento residencial e para um aumento do investimento empresarial, o qual poderá não se vir a concretizar no contexto de incerteza em que a economia portuguesa se encontra. De acordo com as projeções oficiais, o investimento empresarial dependerá do dinamismo no setor dos bens transacionáveis, uma vez que as autoridades supõem que o processo de ajustamento estrutural da economia portuguesa continue a induzir uma reorientação para os setores e empresas com maiores perspetivas de crescimento e mais competitivos. No que se refere ao investimento público, está prevista uma quebra de 12,9% face a 2012, para um nível que representa cerca de metade do verificado em 2010, ainda assim trata-se de uma redução inferior à verificada nos dois anos anteriores.

Tabela 3 – Investimento (FBCF)
(em termos nominais)

	Público		Privado		Total		p.m.: (em volume)	
	M€	tv (%)	M€	tv (%)	M€	tv (%)	M€	tv (%)
2002	5 718		30 260		35 978		39 328	
2003	5 565	-2,7	28 281	-6,5	33 847	-5,9	36 541	-7,1
2004	5 703	2,5	28 997	2,5	34 700	2,5	36 536	0,0
2005	5 510	-3,4	29 902	3,1	35 413	2,1	36 369	-0,5
2006	4 565	-17,1	31 325	4,8	35 890	1,3	35 890	-1,3
2007	4 588	0,5	33 041	5,5	37 629	4,8	36 831	2,6
2008	5 059	10,3	33 575	1,6	38 635	2,7	36 716	-0,3
2009	5 060	0,0	29 569	-11,9	34 629	-10,4	33 554	-8,6
2010	6 225	23,0	27 899	-5,6	34 124	-1,5	32 174	-4,1
2011	4 432	-28,8	26 494	-5,0	30 926	-9,4	28 543	-11,3
2012 (p)	3 400	-23,3	23 574	-11,0	26 974	-12,8	24 519	-14,1
2013 (p)	2 962	-12,9	23 120	-1,9	26 082	-3,3	23 489	-4,2

Fonte: INE (Contas Nacionais), Ministério das Finanças (OE/2013) e cálculos da UTAO. | Nota: o investimento do setor público entre 2002 e 2007 inclui a variação de existências.

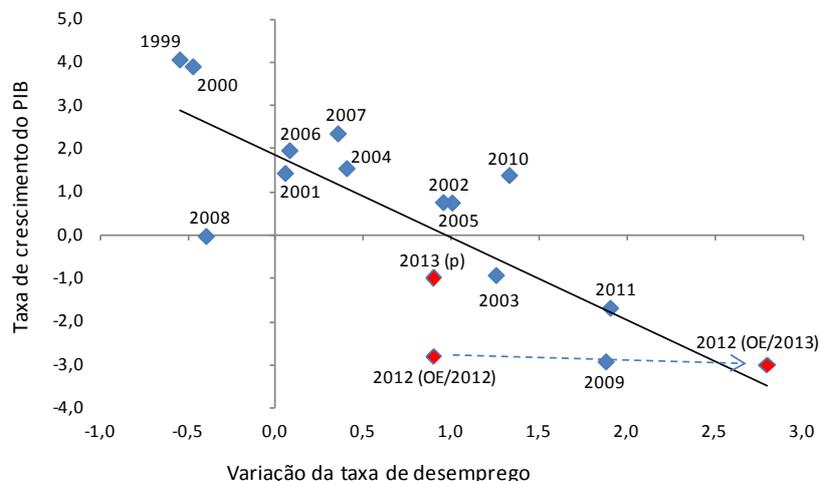
Gráfico 1 – Investimento do setor privado
(taxa de variação anual, em percentagem)



Fonte: INE (Contas Nacionais), Ministério das Finanças (OE/2013) e cálculos da UTAO. | Nota: A variação de 2011 está condicionada pela existência de uma quebra de série ocorrida nesse ano na taxa de desemprego.

² Note-se que o FMI reviu em baixa a variação do PIB de Espanha para 2013, de -0,6 para -1,3%. Esta revisão foi publicada no WEO de outubro, posteriormente à 5.ª avaliação do PAEF português.

Gráfico 2 – Crescimento do PIB real e variação da taxa de desemprego
(em percentagem e em pontos percentuais)



Fonte: INE (Inquérito ao Emprego e Contas Nacionais Anuais) e cálculos da UTAO. | Nota: A variação de 2011 está condicionada pela existência de uma quebra de série ocorrida nesse ano na taxa de desemprego.

12 Um aumento superior ao previsto no número de desempregados poderá colocar uma pressão adicional sobre as receitas fiscais e contributivas e sobre as prestações sociais. A taxa de desemprego varia habitualmente em contraciclo com a atividade económica.³ Em conformidade com esta regularidade estatística, para 2012 está projetada no OE/2013 uma contração do PIB de 3% e um aumento da taxa média de desemprego de 2,8 p.p., não se afastando de uma relação empírica (muito rudimentar) que pode ser estimada entre as duas variáveis com base em dados desde 1998. Para 2013, as projeções oficiais apontam para uma contração da atividade económica de 1%, consentânea com o aumento projetado para o desemprego (1 p.p.), porém caso a contração da atividade económica venha a ser superior, a taxa de desemprego também aumentará.⁴ A este respeito, a análise de sensibilidade que se encontra vertida no relatório da proposta do OE/2013 quantifica o aumento do desemprego em 0,5 p.p. da taxa média em reação a uma diminuição mais acentuada do PIB em 1 p.p. (de -1% para -2%). A concretizar-se este risco, o aumento superior ao previsto no número de desempregados colocará uma pressão adicional sobre as receitas fiscais e contributivas e sobre as prestações sociais induzindo, segundo o OE/2013, um aumento do défice público em 0,4 p.p. do PIB.

³ Esta relação também designada por *lei de Okun*, a qual pode ser formulada, simplesmente, como uma regra na qual o produto e o desemprego evoluem em sentidos opostos. Para mais informação sobre a verificação desta lei empírica na economia portuguesa sugere-se a consulta de: Centeno, Mário, Maria, José R., e Novo, Álvaro A. (2009) "Desemprego: oferta, procura e instituições", in *A Economia Portuguesa no Contexto da Integração Económica, Financeira e Monetária*, Departamento de Estudos Económicos, Banco de Portugal.

⁴ Note-se que a taxa de desemprego que é estimada nos exercícios de projeção é uma taxa média anual, o que, só por si, pode significar a existência de uma taxa de desemprego superior a 16,4% no quarto trimestre de 2013 no caso de uma trajetória ascendente.

13 A dimensão dos deflatores não é despicienda e pode ter consequências ao nível dos principais rácios das finanças públicas no PIB (nominal) e da estimativa para a receita de impostos indiretos. Não é apenas a variação real do produto que deve ser avaliada na análise ao cenário macroeconómico que consta na proposta do OE/2013. A qualidade das projeções para a variação dos preços (os deflatores implícitos) é fundamental para a correta aferição do défice e da dívida em percentagem do PIB nominal, mas também para a determinação da base de incidência sobre a qual recaem os impostos indiretos. Relativamente às projeções iniciais para 2012, verificou-se que a procura interna contraiu mais intensamente (embora compensada por um crescimento mais robusto das exportações líquidas), e a taxa média de desemprego aumentou mais significativamente. Estes dois efeitos – a redução da procura interna e o aumento do desemprego – também terão contribuído para exercer uma pressão em baixa sobre os preços.⁵ Com efeito, a projeção para o deflator do PIB apresentada no OE/2012 acabou por ser corrigida de 1,7 para 0,3%, dando origem a uma revisão em baixa de cerca 3 mil M€ no PIB nominal, sem que se tenha verificado uma alteração significativa das projeções para o PIB real. Este erro de projeção acabou por ser responsável por uma parcela não negligenciável das revisões ocorridas ao nível da dívida pública e do défice em 2012 em percentagem do PIB e também ao nível da receita fiscal. A projeção apresentada no OE/2013 para o deflator do PIB (1,3%) está em linha com a estimativa da Comissão Europeia (1,2%).

Tabela 4 – Projeções para o deflator do produto e para o PIB nominal
(taxa de variação, em percentagem)

	Deflator do PIB		PIB Nominal		dif.
	OE/2012	OE/2013	OE/2012	OE/2013	
2012 (p)	1,7	0,3	169 300	166 341	-2 959
2013 (p)	-	1,3	-	166 782	

Fonte: Ministério das Finanças (OE/2012 e OE/2013) e cálculos da UTAO.

14 As medidas de carácter estrutural destinadas a promover o crescimento económico não deverão surtir efeitos significativos no curto prazo. No programa de assistência económica e financeira estão previstas medidas destinadas a promover a concorrência, a flexibilizar a reafectação de recursos na economia e a reforçar as instituições. Porém, o efeito destas medidas não se refletirá a curto prazo. A adoção de medidas destinadas a, por um lado, reduzir o défice estrutural e, por outro lado, promover a competitividade externa e a melhorar crescimento potencial será fundamental, nomeadamente se aquelas medidas forem entendidas pelos agentes económicos como credíveis e duradouras.

⁵ Note-se que os Índice de Preços no Consumidor foi superior ao deflator implícito no Produto, e para essa diferença terá contribuído a revisão em alta de preços administrativos e a reestruturação das taxas de IVA.

III Perspetivas orçamentais

III.1 Análise em Contabilidade Nacional

III.1.1 Saldos orçamentais e respetiva decomposição

15 A proposta do OE/2013 apresenta um défice das administrações públicas de 4,5% do PIB como objetivo para 2013, acima do previsto na estratégia orçamental apresentada em abril. No âmbito da 5.ª avaliação regular do PAEF, os limites do défice orçamental foram revistos para 5% do PIB em 2012, 4,5% em 2013 e 2,5% em 2014. Estes novos objetivos implicam o adiamento por um ano do cumprimento do limite de 3% para o défice orçamental definido no âmbito do Tratado da União Europeia. A revisão dos limites foi justificada pela diferente composição do processo de ajustamento. Com efeito, em 2012 verificou-se uma queda mais acentuada da procura interna, a qual foi parcialmente compensada por uma maior contribuição das exportações líquidas. Contudo, para se atingir o objetivo de um défice de 5% do PIB em 2012, serão necessárias medidas adicionais de consolidação e recorrer-se-á a uma operação de efeito pontual, totalizando ambas cerca de 1% do PIB (que ainda não terá sido validada pelo *Eurostat*). Não obstante a revisão em alta do limite, o exercício orçamental para 2013 tem subjacente um cenário macroeconómico mais desfavorável que o previsto na estratégia orçamental apresentada em abril de 2012 e contempla medidas adicionais de consolidação orçamental de modo a responder à decisão do Tribunal Constitucional que considerou inaplicáveis após 2012 os artigos 21.º e 25.º da Lei do OE/2012.

Tabela 5 – Projeções para os principais indicadores orçamentais

(em percentagem do PIB)

	2011		2012		2013		Diferencial (MF-CE)		
	INE	CE	MF	CE	MF	CE	2011	2012	2013
Saldo global	-4,4	-4,2	-5,0	-5,0	-4,5	-4,5	-0,2	0,0	0,0
Receita	45,0	44,7	40,6	41,7	42,3	43,0	0,3	-1,1	-0,7
Despesa	49,4	48,9	45,6	46,7	46,8	47,5	0,5	-1,1	-0,7
Despesa com juros	4,0	3,9	4,2	4,5	4,3	4,7	0,1	-0,3	-0,4
Despesa primária	45,5	45,0	41,3	42,2	42,5	42,8	0,5	-0,9	-0,3
Despesa corrente	45,4	45,2	43,7	44,3	44,7	44,7	0,2	-0,6	0,0
Despesa corrente primária	41,4	41,3	39,5	39,8	40,4	40,0	0,1	-0,3	0,4
Saldo primário	-0,4	-0,3	-0,8	-0,5	-0,2	0,2	-0,1	-0,3	-0,4
Dívida pública (C.E.)	108,1	107,8	119,1	119,1	123,7	123,7	0,3	0,0	0,0

Fonte: INE, Ministério das Finanças (OE/2013), Comissão Europeia (Relatório da 5.ª avaliação do PAEF) e cálculos da UTAO. Nota: o PIB nominal subjacente às projeções da MF e da CE é idêntico, pelo que não se registam diferenças decorrentes da sua utilização no cálculo dos rácios. Ver caixa em anexo para a descrição das medidas temporárias consideradas.

16 Existem algumas diferenças entre as projeções da Comissão Europeia e do Ministério das Finanças. Como não poderia deixar de ser, no que se refere aos saldos, o OE/2013 encontra-se perfeitamente alinhado com as projeções da Comissão Europeia apresentadas no âmbito da 5.ª avaliação do PAEF. Todavia, existem diferenças ainda não esclarecidas ao nível das receitas e das despesas em 2012 e em 2013. Enquanto o Ministério das Finanças apresenta uma projeção para a receita total de 40,6 e de 42,3% do PIB, para 2012 e 2013 respetivamente, a Comissão Europeia estima valores mais elevados em 1,1 e em 0,7 p.p. do PIB para aqueles anos.

17 Ainda que o défice orçamental previsto no OE/2013 seja de 4,5% do PIB, o défice estrutural é consideravelmente inferior devido ao efeito recessivo do ciclo económico. O défice estrutural projetado para 2013 é de 2,4% do PIB para 2013, representando uma redução de 1,6 p.p. face à estimativa para o corrente ano. Considerando igualmente a diminuição que se prevê vir a ocorrer em 2012 (de 2,2 p.p. do PIB), em 3 anos terá sido obtida uma redução assinalável de 6,1 p.p. do PIB. No que se refere ao saldo primário estrutural, o OE/2013 prevê que este venha a ser excedentário em 2012, em 0,2% do PIB, e que atinja 1,9% do PIB em 2013, o que se traduzirá numa variação ainda mais significativa no triénio 2011-2013, de 7,5 p.p. do PIB.

Tabela 6 – Projeções para os principais indicadores orçamentais em termos estruturais
(em percentagem e em pontos percentuais do PIB)

	2011		2012		2013		Diferencial (MF-CE)		
	MF	CE	MF	CE	MF	CE	2011	2012	2013
Saldo global	-4,4	-4,3	-5,0	-5,0	-4,5	-4,5	-0,1	0,0	0,0
Medidas pontuais	3,0	3,2	1,0	1,0	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,0
Saldo global liq. one-off	-7,4	-7,5	-6,0	-6,0	-4,5	-4,5	0,1	0,0	0,0
Componente cíclica	-1,2	-1,2	-2,0	-1,9	-2,1	-2,0	0,0	-0,1	-0,1
Saldo estrutural	-6,2	-6,3	-4,0	-4,1	-2,4	-2,5	0,1	0,1	0,1
Var. saldo estrutural	2,3	-	2,2	2,2	1,6	1,6	-	0,0	0,0
Despesa com juros	4,0	3,9	4,2	4,5	4,3	4,7	0,1	-0,3	-0,4
Saldo primário estrutural	-2,2	-2,5	0,2	0,5	1,9	2,2	0,3	-0,3	-0,3
Var. saldo primário estrutural	3,4	-	2,4	3,0	1,7	1,7	-	-0,6	0,0

Fonte: INE, Ministério das Finanças (OE/2013), Comissão Europeia (Relatório da 5.ª avaliação do PAEF) e cálculos da UTAO. | Nota: ver caixa em anexo para a descrição das medidas temporárias consideradas.

18 A melhoria prevista no saldo global das administrações públicas para 2013 será devida a uma redução do défice da administração central e a um aumento do excedente da administração local. Relativamente à segurança social, está previsto um saldo próximo do equilíbrio em 2013, tal como em 2012. Note-se que o Ministério das Finanças reviu a previsão para o saldo da segurança social, para o ano 2012, face à estimativa que tinha sido apresentada no dia 28 de setembro no âmbito da notificação do Procedimento dos Défices Excessivos. Com efeito, nesta ocasião foi apresentado um défice de 694,1 M€, tendo sido proposto um excedente de 61,8 M€ no OE/2013. Para esta revisão terá contribuído a transferência extraordinária de 856,6 M€ em 2012. Para 2013 também está prevista uma transferência extraordinária de 969,7 M€.

Tabela 7 – Saldos das administrações públicas por subsector
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	2011		2012		2013	
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB
Adm. Públicas	-7 525	-4,4	8 314	-5,0	-7 494	-4,5
Adm. Central	-7 302	-4,3	-8 577	-5,2	-8 210	-4,9
Adm. Regional e Local	-661	-0,4	201	0,1	674	0,4
Adm. Regional	-1 158	-0,7	-173	-0,1	-39	0,0
Adm. Local	496	0,3	374	0,2	714	0,4
Segurança Social	438	0,3	61,8	0,0	41	0,0

Fonte: INE (Contas Nacionais e Procedimento dos Défices Excessivos, setembro de 2012) e Ministério das Finanças (OE/2013).

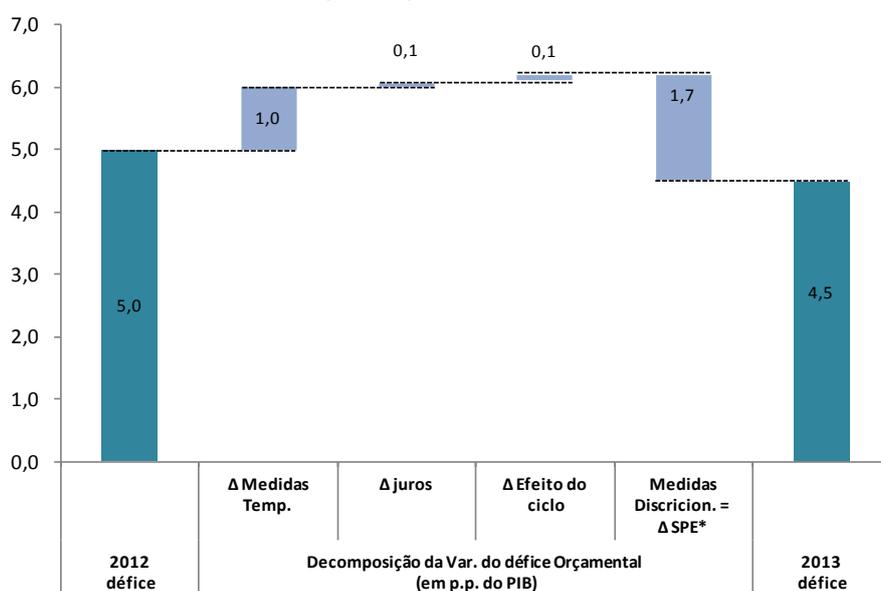
19 A projeção para o saldo da administração regional em 2013 parece relativamente ambiciosa. A redução prevista para o saldo da administração regional de 2012 é significativa e resultará em parte da aplicação do PAEF-RAM. O ano de 2011 encontra-se influenciado por operações que pesaram negativamente no saldo da Região Autónoma da Madeira. Excluindo-se essas operações, ainda assim está projetada uma redução expressiva para 2012. Esta projeção corre o risco de não vir a ser cumprida tendo em consideração a informação intra-anual já conhecida, o que poderá comprometer igualmente o objetivo para 2013. Relativamente à administração local, o saldo projetado para 2013 representa um aumento considerável face a 2012. Para este aumento estará a contribuir o incremento da receita fiscal em 341 M€, nomeadamente devido ao Imposto Municipal sobre Imóveis, em resultado da reavaliação do património imobiliário, e a redução das despesas com o pessoal em cerca de 90 M€ (um valor apresentado em contabilidade pública, mas que não difere substancialmente do registado em contabilidade nacional). Relativamente à projeção para a diminuição das despesas com o pessoal, note-se que esta surge num contexto em que será devolvido um subsídio aos funcionários públicos, pelo que o cumprimento deste objetivo implicará diminuições em volume, i.e. do número de funcionários.

20 O défice ajustado dos efeitos das operações extraordinárias deverá ascender a 6% do PIB em 2012, de acordo com as estimativas do Ministério das Finanças, um resultado pior que o objetivo inicial definido no PAEF. Face ao apresentado no DEO/2012-16, a estimativa do Ministério das Finanças incorpora sobretudo a revisão em baixa da receita fiscal e contributiva na ordem dos 3500 M€ (-1,9 p.p. do PIB), em conjunto com a revisão igualmente em baixa da generalidade das componentes da despesa (-1,9 p.p. do PIB), exceto para as despesas com prestações sociais e consumos intermédios (+0,5 p.p. do PIB). Trata-se de uma revisão que, excluindo o efeito de medidas extraordinárias no montante de 1652 M€ (1% do PIB), coloca o défice em 6% do PIB em 2012. A confirmar-se esta estimativa, e em resultado da revisão das metas orçamentais aprovadas no âmbito da 5ª avaliação do PAEF, a redução do défice público prevista para 2013 (1,5 p.p. do PIB) será inferior em 0,4 p.p. do PIB ao previsto no DEO/2012-16.⁶

⁶ Recorde-se que a estimativa de défice para 2012 apresentado no DEO/2012-16 corrigido do efeito de operações extraordinárias ascendia a 4,9% do PIB, pelo que a meta orçamental de 3% do PIB para 2013, então prevista no PAEF obrigava a uma redução do défice de 1,9 p.p. do PIB.

21 O novo ponto de partida para a redução do défice em 2013 exigirá um esforço de consolidação orçamental, medido pela variação do saldo primário estrutural, de 1,7 p.p. do PIB.⁷ Em linha com o apresentado no DEO/2012-16, a estratégia de consolidação orçamental continua a assentar no contributo importante das medidas discricionárias. Com efeito, apesar da revisão do saldo orçamental em 0,5 p.p. do PIB serão necessárias medidas discricionárias (1,7 p.p. do PIB) que contrariem o impacte negativo em 2013 decorrente deterioração da conjuntura económica (0,1 p.p. do PIB), do agravamento dos encargos com juros (0,1 p.p. do PIB), e do impacte das medidas extraordinárias de 2012 (1,0 p.p. do PIB).

Gráfico 3 – Esforço de consolidação orçamental previsto para 2013
(em pontos percentuais do PIB)⁸



Fonte: Ministério das Finanças (DEO/2012-16) e cálculos da UTAO. | Notas: * a variação do saldo primário estrutural corresponde ao contributo das medidas discricionárias para a consolidação orçamental.

22 A concretizar-se a redução do saldo estrutural em 2013, esta estará de acordo com a última recomendação do Conselho da União Europeia. No âmbito da recomendação dirigida a Portugal sobre as medidas a tomar para a correção da situação de défice excessivo até 2014 (um défice orçamental inferior a 3% do PIB) foram flexibilizados os objetivos fixados para 2012 e 2013. Assim, de modo a assegurar uma redução sustentada do défice nominal público abaixo do valor de referência até 2014, a melhoria do saldo estrutural prevista no OE/2013 de 1,6 p.p. do PIB cumpre a recomendação de 27 de setembro do Conselho da União Europeia (Caixa 2).

⁷ A variação do saldo estrutural primário constitui um indicador que permite captar as medidas discricionárias.

⁸ A análise da evolução do saldo estrutural encontra-se sustentada na estimativa do Hiato do produto calculada pelo Ministério das finanças. Esta estimativa comparativamente à calculada para efeitos de evolução do saldo estrutural em anteriores documentos de política orçamental (DEO/2012-16; OE/2012) tem subjacente uma diferente relação da componente cíclica com o output gap, que não a habitualmente considerada pela CE para o caso português. Consta-se neste âmbito para o período 2008-2013 uma alteração ao nível das sensibilidades da despesa (-0,4) e da receita (0,02 ou 0,03).

23 O esforço de consolidação programado para 2013 deverá representar cerca de 1,7 p.p. do PIB, o que compara com um total estimado para os dois anos anteriores de 5,8 p.p. do PIB. Em 2011 e 2012 as medidas discricionárias foram mais expressivas de modo a contrariar o custo de financiamento da dívida pública e o contexto adverso do ciclo económico.

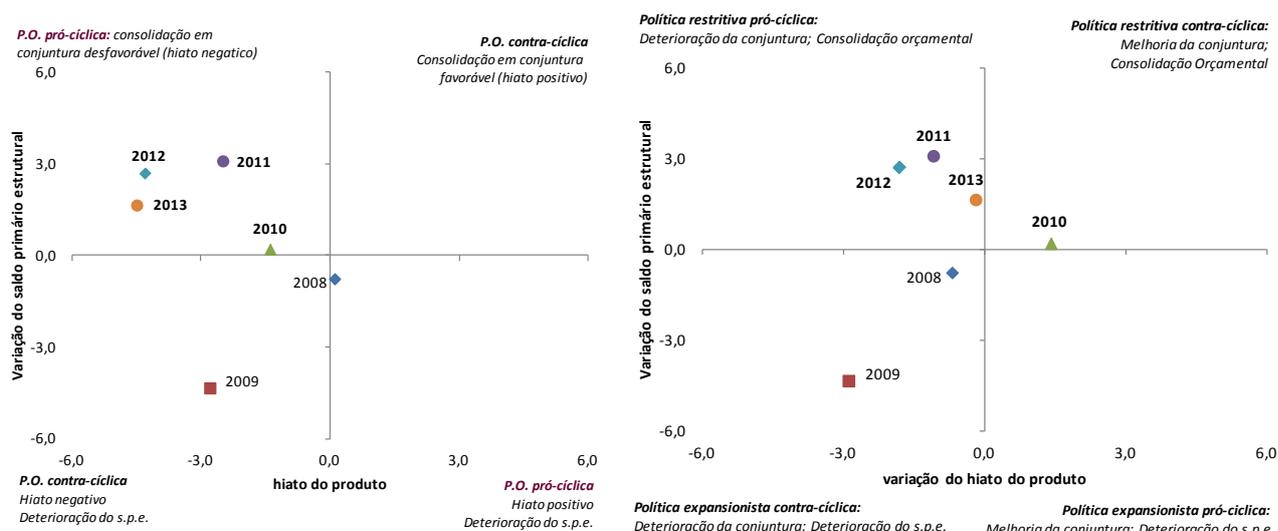
Tabela 8 – Decomposição da variação do saldo orçamental

	Variação Anual (p.p. PIB)					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
(1) Variação do saldo orçamental	-0,5	-6,5	0,3	5,4	-0,6	0,5
(2) Ciclo económico*	-0,3	-1,3	0,6	-0,5	-0,8	-0,1
(3) Med. Temp. (variação)	0,7	-1,1	-0,5	4,0	-2,3	-1,0
(4) Contrib. juros dívida	-0,1	0,2	0,0	-1,2	-0,2	-0,1
(5) Medidas Discricionárias = (Δ Saldo Primário Estrutural**) = (1)-(2)-(3)-(4)	-0,8	-4,3	0,2	3,1	2,7	1,7
<i>das quais:</i>						
Contrib. receita total estrutural	0,0	-1,2	-0,1	1,2	-0,5	1,9
Contrib. Desp. Corr. primária estrut.**	-0,3	-3,1	0,3	1,2	2,7	-0,9
Contrib. Desp. Capital (aj. medidas temp.)	-0,5	-0,1	0,1	0,7	0,5	0,6

Fonte: INE (2008-2011, apenas para o saldo orçamental) Ministério das Finanças (OE/2013) e cálculos da UTAO. | Notas: * Variação da componente cíclica do saldo orçamental. ** As medidas temporárias e *one-offs* consideradas nos cálculos encontram-se listadas na Caixa 3. A componente cíclica do saldo orçamental encontra-se sustentada na estimativa do hiato do produto calculada pelo Ministério das Finanças.

24 Neste contexto, a orientação da política orçamental medida pela variação do saldo primário estrutural continua a assumir uma natureza claramente restritiva e pró-cíclica. A necessidade de corrigir o défice e a acumulação de dívida pública na fase baixa (pior) do ciclo económico têm conduzido desde 2011 a uma política orçamental pró-cíclica e restritiva.

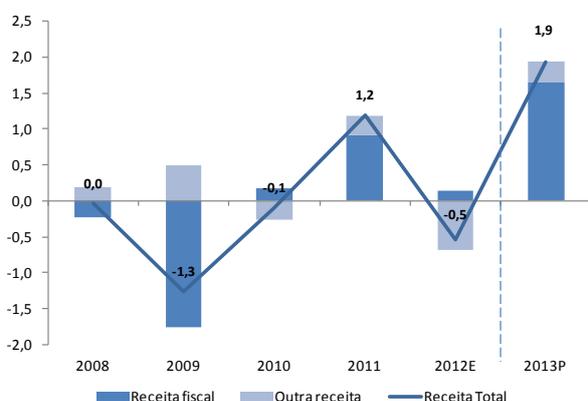
Gráfico 4 – Orientação da Política Orçamental (2008 -2013)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: O esforço de consolidação orçamental é medido pela variação do saldo primário estrutural (s.p.e.). Um valor positivo traduz-se numa melhoria desse saldo. O saldo primário estrutural corresponde ao saldo antes do pagamento de juros, deduzido da componente cíclica e dos efeitos de medidas temporárias. Utiliza-se a estimativa de hiato do produto do Ministério das Finanças.

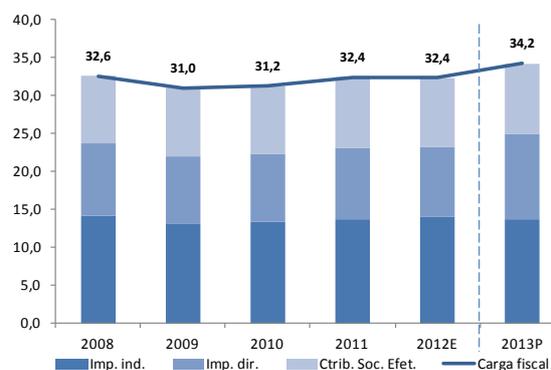
25 De acordo com o OE/2013, o esforço de consolidação orçamental será sustentado exclusivamente pela receita. O aumento da carga fiscal corrigida de medidas temporárias (2,0 p.p. do PIB) será determinante para assegurar o ajustamento orçamental programado para 2013. Com efeito, a introdução de novas medidas de carácter fiscal (a sobretaxa de 4% sobre todos os rendimentos sujeitos a IRS) visando substituir a inaplicabilidade dos cortes de subsídios além de 2012, declarados inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional, a par de outras medidas que pretendem não apenas alterar a progressividade do imposto sobre os rendimentos de trabalho (Reescalamento do IRS de 8 para 5 escalões), mas também introduzir elementos adicionais de tributação sobre o capital e património (aumento do IMI e taxas liberatórias), justificam que a receita fiscal prevista para 2013 seja superior em 1,6 p.p. do PIB à estimada para 2012. Trata-se de um contributo sem paralelo em anos anteriores, que não deixa de constituir um elevado risco de execução orçamental para 2013.

Gráfico 5 – Contributo da receita (ajustada) para a consolidação orçamental
(em pontos percentuais do PIB)



Fontes: INE (2008-2011); Ministério das Finanças (OE/2013) para os anos 2012 e 2013 e cálculos da UTAO. | Nota: os valores apresentados excluem o efeito de medidas temporárias, extraordinárias e pontuais.

Gráfico 6 – Evolução da carga fiscal (ajustada) 2008-2013 - decomposta nas suas componentes.
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE (2008-2011); Ministério das Finanças (OE/2013) para os anos 2012 e 2013 e cálculos da UTAO. | Nota: os valores apresentados excluem o efeito de medidas temporárias, relativas ao RERT e à antecipação de reembolsos do IVA. Os impostos indiretos correspondem a "impostos sobre produção e importação" e os impostos diretos correspondem a "impostos sobre o rendimento e património"; A insignificante expressão dos impostos de capital considerada no cálculo, não é visível no gráfico.

26 O efeito da reposição de parte dos subsídios aos funcionários públicos e pensionistas explica em larga medida o contributo negativo da despesa primária estrutural para o ajustamento orçamental em 2013. Contrariamente aos últimos três anos (2010-2012), em que a consolidação orçamental resultou de um contributo crescente da despesa primária estrutural, sobretudo por via da redução das despesas com pessoal e contração do investimento público, em 2013 esse contributo será negativo em 0,3 p.p. do PIB (-0,9 relativos à despesa corrente primária e 0,6 referentes à despesa de capital). Para esta alteração, contribuirá sobretudo o maior nível de despesa resultante da reposição do subsídio de natal aos funcionários públicos e de 1,1 vezes do valor de um subsídio aos pensionistas, cujo efeito estimado pelo Ministério das Finanças representa 1 p.p. do PIB. Corrigindo o efeito desta reposição, o contributo da despesa primária para a diminuição do saldo primário estrutural seria de 0,7 p.p. do PIB.

Tabela 9 – Evolução dos principais agregados orçamentais em termos estruturais (% do PIB)

	Em percentagem do PIB							var. p.p. do PIB					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Receita total	41,1	41,1	39,9	39,8	41,0	40,5	42,5	0,0	-1,2	-0,1	1,2	-0,5	1,9
Despesa total	44,8	45,6	48,5	48,2	47,5	44,5	44,9	0,8	3,0	-0,3	-0,7	-3,0	0,3
Despesa capital	3,4	3,9	4,0	3,9	3,2	2,7	2,1	0,5	0,1	-0,1	-0,7	-0,5	-0,6
Juros	2,9	3,0	2,8	2,9	4,0	4,2	4,3	0,1	-0,2	0,0	1,2	0,2	0,1
Desp. Primária	41,8	42,6	45,7	45,4	43,5	40,3	40,6	0,7	3,2	-0,3	-1,9	-3,2	0,3
Desp. Corrente prim.	38,4	38,7	41,7	41,4	40,3	37,6	38,5	0,3	3,1	-0,3	-1,2	-2,7	0,9
Saldo estrutural	-3,6	-4,5	-8,6	-8,4	-6,5	-4,0	-2,4	-0,8	-4,2	0,2	1,9	2,5	1,6
Saldo primário (SPE)	-0,7	-1,4	-5,8	-5,6	-2,5	0,2	1,9	-0,8	-4,3	0,2	3,1	2,7	1,7

Fonte: Ministério das Finanças (DEO/2012-16) e cálculos da UTAO. | Notas: variação da componente cíclica do saldo orçamental. As medidas temporárias e *one-offs* considerados nos cálculos encontram-se listados na Caixa 3. A componente cíclica do saldo orçamental encontra-se sustentada na estimativa do hiato do produto calculada pelo Ministério das Finanças.

Caixa 2 – Recomendações do Conselho Europeu para pôr fim à situação de défice orçamental excessivo em Portugal

No âmbito da 5.^a avaliação do PAEF e tomando por base a recomendação apresentada pela Comissão Europeia, o Conselho da União Europeia decidiu, na sequência da avaliação da evolução das finanças públicas em Portugal no ano de 2012 e da mais recente atualização das perspetivas económicas, emitir um conjunto de recomendações que visa assegurar a correção da situação de défice excessivo até 2014.

Deste modo, assinala-se as seguintes recomendações para o exercício orçamental de 2013:

- As autoridades portuguesas deverão adotar medidas permanentes de consolidação no valor de 3,0% do PIB, para alcançar o objetivo de 4,5% do PIB, e assegurar a melhoria do saldo estrutural de 1,6% do PIB, de modo a reduzir o défice nominal público abaixo do valor de referência de 3% do PIB até 2014;

No lado da despesa as medidas a adotar com a lei orçamental de 2013 incluem:

- Redução das compensações aos trabalhadores, obtida por meio de uma redução substancial no número de funcionários públicos, no pagamento de horas extraordinárias e nas compensações não-salariais;
- Melhoramento dos meios para testar e reduzir alguns programas e benefícios sociais;
- Aprofundamento da reforma dos cuidados de saúde e do setor empresarial do Estado.

No lado da receita as medidas a adotar com a lei orçamental de 2013 incluem:

- Uma reforma do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, simplificando a estrutura do imposto, eliminando algumas despesas fiscais e aumentando a taxa média, em simultâneo com uma melhoria da progressividade;
- A ampliação da matéria coletável do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas, eliminando a dedutibilidade dos juros;
- O agravamento dos impostos sobre o património.

- As autoridades portuguesas utilizarão medidas de emergência em 2013, caso a execução orçamental revele derrapagens.

Fonte: Adaptado da *Recomendação do Conselho* de 27 de setembro de 2012 com vista a pôr fim à situação de défice orçamental excessivo em Portugal.

Caixa 3 – Ajustamentos efetuados – efeitos das medidas temporárias e *one-off*

De forma a melhorar a interpretação da evolução dos principais agregados orçamentais, a UTAO procedeu a um conjunto de ajustamentos, tendo excluído da análise as medidas temporárias e as operações *one-off*, independentemente de as mesmas revestirem ou não de natureza temporária. Nem todas as operações excluídas contribuíram para reduzir o défice das AP. Os ajustamentos efetuados correspondem a:

2007: Concessão da Barragem do Alqueva.

2008: (i) Concessões do domínio hídrico e rodoviário; (ii) Amortização do défice tarifário da REN.

2009: Antecipação dos reembolsos de IVA.

2010: (i) Imposto sobre a repatriação de capitais (RERT); (ii) Transferência de responsabilidades dos fundos de pensões da PT para a CGA; (iii) Aquisição de material militar de sub-superfície; (iv) Contribuição para a UE devido à revisão do Rendimento Nacional Bruto (RNB); (v) Concessões de recursos hídricos e fotovoltaicos; (vi) execução da garantia concedida ao BPP; (vii) imparidades do BPN; (viii) Reclassificação de investimentos a associados a Parcerias Público Privadas.

2011: (i) Sobretaxa extraordinária em sede de IRS anunciada em Julho/11; (ii) Transferência de Fundos de Pensões do setor bancário; (iii) Concessões; (iv) Cobrança de dívidas da segurança social de trabalhadores independentes; (v) Recapitalização do BPN; (vi) Operações da RAM (Garantia da SESARAM e Via Madeira); (vii) Reclassificação de investimentos associados a Parcerias Público Privadas.

2012: (i) Sobretaxa extraordinária em sede de IRS de 2011, (ii) Concessão relativa à atribuição dos direitos de utilização da frequência da 4ª geração móvel (iii) Transferência do fundo de pensões do BPN; (iv) Reembolsos de IVA; (v) Pagamento *one-off* à União Europeia; (vi) Imposto sobre a repatriação de capitais (RERT); (vii) concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil.

2013: Não foram consideradas *medidas temporárias e medidas one-off*.

III.1.1.1 Receita

27 O aumento previsto da receita corrente (ajustada) para 2013 deverá mais do que compensar a redução esperada ao nível da receita de capital. De acordo com o previsto no relatório do OE/2013, a receita total (ajustada) das administrações públicas deverá crescer 5,1% em termos nominais (aumentando o seu peso no PIB em 1,9 p.p.), concorrendo para este efeito os aumentos provenientes da receita fiscal (1,6 p.p. do PIB), das contribuições sociais (0,4 p.p. do PIB) e de outras receitas correntes (0,3 p.p. do PIB), parcialmente anulado pela redução da receita de capital (-0,5 p.p. do PIB) – ver Tabela 11 (parte B).

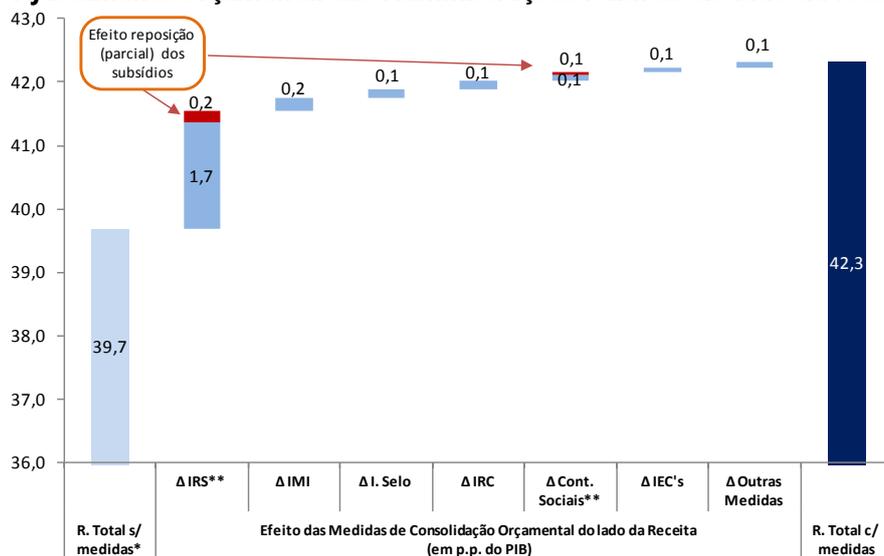
28 O aumento na receita total implícita no OE/2013 deve-se ao acréscimo muito significativo da tributação, acompanhado da medida de alargamento da base de incidência contributiva e do efeito na receita decorrente da reposição (parcial) dos subsídios aos funcionários públicos e pensionistas. Com efeito, o aumento previsto da receita fiscal e contributiva (com contributos de 4,2 p.p. e 1,1 p.p. para o aumento em 5,1% da receita total, respetivamente), encontra-se justificado no OE/2013 pelo agravamento da carga fiscal, em particular, dos impostos IRS, IRC, IMI e Imposto do Selo e pelo alargamento da base de incidência contributiva, embora aquela receita beneficie igualmente do efeito da reposição (parcial) dos subsídios aos funcionários públicos e pensionistas – ver Gráfico 7, Tabela 10 e Tabela 11 (parte B).

Tabela 10 – Medidas de consolidação orçamental das Administrações Públicas do lado da receita em 2013

	2013	
	% do PIB	M.€.
Impostos sobre a Produção e Importação	0,4	685,0
Outros Impostos especiais sobre o consumo	0,1	100,0
IMI	0,2	340,0
Imposto do selo	0,1	245,0
Impostos correntes sobre Rendimento e Património	2,0	3307,5
IRS	1,9	3092,5
Alteração escalões, aplicação da sobretaxa, limitação das ded. à coleta, etc	1,7	2810,0
Reposição (parcial) de subsídios aos funcionários públicos e pensionistas	0,2	282,5
IRC	0,1	215,0
Contribuições para Fundos da Segurança Social	0,1	233,5
Alargamento da base para cálculo da contribuição para a CGA	0,1	143,0
Reposição (parcial) de subsídios aos funcionários públicos e pensionistas	0,1	90,5
Outras Receitas	0,1	86,4
Total de medidas do lado da receita	2,6	4312,4

Fonte: Ministério das Finanças (relatório do OE/2013 Quadro II.3.1, pág. 47) e cálculos da UTAO.

Gráfico 7 – Ajustamento orçamental das Administrações Públicas do lado da receita em 2013



Fonte: Ministério das Finanças (relatório do OE/2013) e cálculos da UTAO. Notas: * Uma vez que o relatório do OE/2013 não fornece informação detalhada quanto às medidas implícitas na rubrica "Outras receitas" do Quadro II.3.1, a receita total sem medidas deste gráfico difere em 0,1 p.p. do PIB da apresentada na Tabela 11C. ** Inclui o aumento da receita proveniente da reposição (parcial) dos subsídios dos funcionários públicos e pensionistas. No entanto, não inclui a medida de aumento das contribuições sociais para a CGA e para a segurança social por parte das entidades empregadoras públicas, por a mesma não se encontrar quantificada no relatório do OE/2013.⁹

29 A receita total registaria uma quebra de 1,2%, caso se exclua o efeito das medidas que afetam a receita fiscal e as contribuições sociais em 2013. Excluindo os impactes estimados das medidas fiscais e das medidas que influenciam as contribuições sociais previstas (e quantificadas) no relatório do OE/2013, a receita total (ajustada do conjunto desses efeitos) registaria uma redução de 1,2%, variação para a qual contribuiria essencialmente a redução da receita fiscal (contributo de -1,7 p.p.), parcialmente anulado pelo aumento das contribuições sociais (contributo de 0,7 p.p.) – ver Tabela 11 (parte C).

⁹ O impacte desta medida foi, todavia, solicitado à DGO, não tendo a UTAO até ao presente momento obtido qualquer resposta a este pedido de informação.

30 A previsão de receita fiscal para 2013 é sustentada num aumento muito significativo da tributação, ao qual acresce o efeito da reposição (parcial) dos subsídios aos funcionários públicos e pensionistas. O relatório da proposta de lei do OE/2013 prevê que o aumento muito significativo da tributação em 2013 se venha a traduzir num acréscimo da receita fiscal em 7,4% em termos nominais (-3%, caso se excluam os efeitos de medidas), especialmente ao nível dos impostos diretos (21,5%), com especial destaque para o IRS (ver Gráfico 7), pese embora este resultado esteja igualmente influenciado por diversos efeitos de sinal contrário, nomeadamente pela degradação da conjuntura económica (com reflexos ao nível do emprego e nos salários) e pela reposição (parcial) dos subsídios aos funcionários públicos e pensionistas (efeito positivo na receita) – ver ainda Tabela 11 (parte B).

31 A análise da elasticidade da receita fiscal e contributiva face ao PIB, em contas nacionais, revela-se extraordinariamente sensível às hipóteses utilizadas. Expurgada das medidas de consolidação do lado da receita, tanto em 2012 como em 2013, a receita fiscal e contributiva diminuiria 0,3%, o que contrasta com o ligeiro aumento do PIB nominal (0,3%), parecendo existir uma relativa prudência na previsão da receita fiscal e contributiva antes de medidas relativamente ao cenário macroeconómico apresentado. Com efeito, a redução prevista para 2013 de 0,3% da receita fiscal e contributiva antes de medidas traduz-se numa elasticidade dessa receita face ao PIB de -1,0. Trata-se de um valor que se encontra abaixo da elasticidade *ex-ante* (de longo prazo) estimada pela OCDE (1,08).¹⁰ Note-se, porém, que este exercício é muito sensível às hipóteses utilizadas, nomeadamente ao valor das medidas de consolidação orçamental consideradas nesta medida de sensibilidade – ver Caixa 4 em anexo.

32 A evolução da receita fiscal encontra-se criticamente dependente do impacto das medidas fiscais terem sido corretamente estimadas para 2013¹¹. Antes da consideração das medidas adicionais, a receita fiscal subjacente reduzir-se-ia ligeiramente em termos nominais (0,04%). Consequentemente, a obtenção de um crescimento tão elevado para a receita fiscal dependerá criticamente da correta estimação do efeito das medidas de aumento da tributação. Neste sentido, a quantificação do aumento das tabelas de retenção na fonte de IRS em 2013 seria relevante para avaliar estes efeitos. Assinale-se, a este propósito que, no caso do IRS, uma parte da receita apenas será cobrada no ano de 2014 aquando da entrega/liquidação da declaração de IRS, uma vez que algumas dessas medidas¹² só têm o seu efeito pleno nesse ano.

¹⁰ O valor da elasticidade *ex-ante* pode ser encontrado em Comissão Europeia (2005), *Budgetary elasticities and sensitivities for the EU budgetary surveillance* sendo baseado em Girouard, N. and C. André (2005), "Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for the OECD Countries", *OECD Working Paper* n.º 434.

¹¹ A este propósito assinala-se a experiência do ano de 2012. Nesse ano, a taxa de execução da receita fiscal face ao OE/2012 inicial deverá ser, em contas nacionais, de 93,5%, mesmo considerando o impacto de medidas do chamado "pacote fiscal" (Lei n.º 55-A/2012, de 29 de outubro), o que representa um desvio de -2 661,4 M€ face ao OE/2013 em termos nominais (equivalente a 1,6% do PIB).

¹² Tais como: i) a redução do número de escalões do IRS (dos atuais 8 para 5); ii) a taxa adicional de solidariedade de 2,5%; e iii) a redução / limitação das deduções à coleta e dos benefícios fiscais.

33 O aumento muito considerável do IRS, diminuirá seriamente o rendimento disponível das famílias, o que deverá penalizar a cobrança de impostos indiretos acima do previsto no OE/2013. A opção pelo aumento do IRS é, do ponto de vista do decisor de política orçamental, suscetível de sofrer uma menor erosão fiscal do que a opção de aumento dos impostos indiretos em contextos recessivos, uma vez que a receita do IRS resulta maioritariamente de retenções na fonte.¹³ Todavia, o aumento muito significativo do IRS, diminuirá consideravelmente o rendimento disponível das famílias, o que terá efeitos de segunda ordem ao nível da atividade económica, nomeadamente na quebra da procura interna e no nível de emprego, com consequências ao nível da cobrança dos impostos indiretos, mas também no IRC, por via da redução dos lucros das empresas, não obstante os efeitos das medidas de aumento das taxas dos pagamentos por conta e do facto da suspensão destes pagamentos passarem a estar limitados apenas à terceira entrega dos pagamentos, terem já efeitos plenos em 2013.

34 A quebra da atividade económica e a taxa de desemprego poderão exceder as previsões que constam no OE/2013, constituindo riscos não negligenciáveis na consolidação orçamental, facto que mereceu da parte do Ministério das Finanças de diversas análises de sensibilidade. Efetivamente, de acordo com o Relatório do OE/2013 (págs. 29 e 30), o *"...menor crescimento do PIB em 1 p.p. tem [...] não só o efeito direto da diminuição das receitas fiscais (devido à diminuição do consumo privado) mas também o efeito de um maior desemprego (e menor emprego), o que implica menores contribuições sociais e coleta de IRS..."*, enquanto o aumento da *"... taxa de desemprego em 1 p.p. tem como efeito [...] o impacto direto [...] em termos de menores contribuições sociais e coleta de IRS [...]. Acresce o efeito que o aumento do desemprego tem na diminuição do consumo privado, e, desta forma, na menor coleta dos impostos indiretos."* Os impactes estimados pelo Ministério das Finanças na deterioração do saldo orçamental das administrações públicas quanto aos referidos riscos ascendem a 0,4 e a 0,3 p.p. do PIB, respetivamente. Note-se, porém, de acordo com o relatório da Comissão Europeia relativa à 5.ª avaliação do PAEF (pág. 19), que as autoridades nacionais estão a preparar um plano de contingência, que abrange medidas predominantemente do lado da despesa.

¹³ Em todo o caso, o aumento muito considerável da tributação poderá fazer aumentar a fraude e a evasão fiscal.

Tabela 11 – Evolução da receita das administrações públicas, em contabilidade nacional

A - Evolução da Receita das Administrações Públicas (Não Ajustada de medidas temporárias e one-offs)													
	Milhões de euros			Variação (M€)		TVH		Cont. p/ TVH (p.p.)	Em % do PIB			Var. (p.p. do PIB)	
	2011	2012	2013	2012	2013	2012	2013		2011	2012	2013	2012	2013
Receita Total	76 867,6	67 473,5	70 589,6	-9 394	3 116	-12,2	4,6	4,6	45,0	40,6	42,3	-4,4	1,8
<i>Receitas correntes</i>	<i>69 275,3</i>	<i>65 326,3</i>	<i>69 515,8</i>	<i>-3 949</i>	<i>4 190</i>	<i>-5,7</i>	<i>6,4</i>	<i>6,2</i>	<i>40,5</i>	<i>39,3</i>	<i>41,7</i>	<i>-1,3</i>	<i>2,4</i>
<i>Receita fiscal</i>	<i>40 352,3</i>	<i>38 583,8</i>	<i>41 476,5</i>	<i>-1 769</i>	<i>2 893</i>	<i>-4,4</i>	<i>7,5</i>	<i>4,3</i>	<i>23,6</i>	<i>23,2</i>	<i>24,9</i>	<i>-0,4</i>	<i>1,7</i>
- Imp. Diretos	16 962,6	15 541,7	18 653,2	-1 421	3 112	-8,4	20,0	4,6	9,9	9,3	11,2	-0,6	1,8
- Imp. Indiretos	23 389,8	23 042,1	22 823,3	-348	-219	-1,5	-0,9	-0,3	13,7	13,9	13,7	0,2	-0,2
<i>Contribuições Sociais</i>	<i>20 926,9</i>	<i>19 383,6</i>	<i>20 114,5</i>	<i>-1 543</i>	<i>731</i>	<i>-7,4</i>	<i>3,8</i>	<i>1,1</i>	<i>12,2</i>	<i>11,7</i>	<i>12,1</i>	<i>-0,6</i>	<i>0,4</i>
- Das quais: efetivas	15 965,0	15 168,3	15 607,5	-797	439	-5,0	2,9	0,7	9,3	9,1	9,4	-0,2	0,2
<i>Outras receitas correntes</i>	<i>7 996,0</i>	<i>7 359,0</i>	<i>7 924,8</i>	<i>-637</i>	<i>566</i>	<i>-8,0</i>	<i>7,7</i>	<i>0,8</i>	<i>4,7</i>	<i>4,4</i>	<i>4,8</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,3</i>
- Vendas de bens e serviços	4 416,8	4 677,3	4 877,0	260	200	5,9	4,3	0,3	2,6	2,8	2,9	0,2	0,1
- Outra receita corrente	3 579,2	2 681,7	3 047,8	-898	366	-25,1	13,7	0,5	2,1	1,6	1,8	-0,5	0,2
<i>Receitas de capital</i>	<i>7 592,3</i>	<i>2 147,2</i>	<i>1 073,8</i>	<i>-5 445</i>	<i>-1 073</i>	<i>-71,7</i>	<i>-50,0</i>	<i>-1,6</i>	<i>4,4</i>	<i>1,3</i>	<i>0,6</i>	<i>-3,2</i>	<i>-0,6</i>

B - Evolução da Receita das Admin. Públicas ajustada da sobretaxa de IRS (2011/12), Reembolsos Extraordinários de IVA, do RERT III e das Transf. Fundos de Pensões													
	Milhões de euros			Variação (M€)		TVH		Cont. p/ TVH (p.p.)	Em % do PIB			Var. (p.p. do PIB)	
	2011	2012	2013	2012	2013	2012	2013		2011	2012	2013	2012	2013
Receita Total	70 034,6	67 191,5	70 589,6	-2 843	3 398	-4,1	5,1	5,1	41,0	40,4	42,3	-0,6	1,9
<i>Receitas correntes</i>	<i>68 435,3</i>	<i>65 366,3</i>	<i>69 515,8</i>	<i>-3 069</i>	<i>4 150</i>	<i>-4,5</i>	<i>6,3</i>	<i>6,2</i>	<i>40,0</i>	<i>39,3</i>	<i>41,7</i>	<i>-0,7</i>	<i>2,4</i>
<i>Receita fiscal</i>	<i>39 512,3</i>	<i>38 623,8</i>	<i>41 476,5</i>	<i>-889</i>	<i>2 853</i>	<i>-2,2</i>	<i>7,4</i>	<i>4,2</i>	<i>23,1</i>	<i>23,2</i>	<i>24,9</i>	<i>0,1</i>	<i>1,6</i>
- Imp. Diretos	16 122,6	15 356,7	18 653,2	-766	3 297	-4,8	21,5	4,9	9,4	9,2	11,2	-0,2	2,0
- Imp. Indiretos	23 389,8	23 267,1	22 823,3	-123	-444	-0,5	-1,9	-0,7	13,7	14,0	13,7	0,3	-0,3
<i>Contribuições Sociais</i>	<i>20 926,9</i>	<i>19 383,6</i>	<i>20 114,5</i>	<i>-1 543</i>	<i>731</i>	<i>-7,4</i>	<i>3,8</i>	<i>1,1</i>	<i>12,2</i>	<i>11,7</i>	<i>12,1</i>	<i>-0,6</i>	<i>0,4</i>
- Das quais: efetivas	15 965,0	15 168,3	15 607,5	-797	439	-5,0	2,9	0,7	9,3	9,1	9,4	-0,2	0,2
<i>Outras receitas correntes</i>	<i>7 996,0</i>	<i>7 359,0</i>	<i>7 924,8</i>	<i>-637</i>	<i>566</i>	<i>-8,0</i>	<i>7,7</i>	<i>0,8</i>	<i>4,7</i>	<i>4,4</i>	<i>4,8</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,3</i>
- Vendas de bens e serviços	4 416,8	4 677,3	4 877,0	260	200	5,9	4,3	0,3	2,6	2,8	2,9	0,2	0,1
- Outra receita corrente	3 579,2	2 681,7	3 047,8	-898	366	-25,1	13,7	0,5	2,1	1,6	1,8	-0,5	0,2
<i>Receitas de capital</i>	<i>1 599,3</i>	<i>1 825,2</i>	<i>1 073,8</i>	<i>226</i>	<i>-751</i>	<i>14,1</i>	<i>-41,2</i>	<i>-1,1</i>	<i>0,9</i>	<i>1,1</i>	<i>0,6</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,5</i>

C - Evolução da Receita das Ad. Públicas ajustada da sobretaxa de IRS, Reemb. Extraord. IVA, RERT III, Transf. Fundos de Pensões e das medidas de 2013													
	Milhões de euros			Variação (M€)		TVH		Cont. p/ TVH (p.p.)	Em % do PIB			Var. (p.p. do PIB)	
	2011	2012	2013	2012	2013	2012	2013		2011	2012	2013	2012	2013
Receita Total	70 034,6	67 191,5	66 363,6	-2 843	-828	-4,1	-1,2	-1,2	41,0	40,4	39,8	-0,6	-0,6
<i>Receitas correntes</i>	<i>68 435,3</i>	<i>65 366,3</i>	<i>65 289,8</i>	<i>-3 069</i>	<i>-76</i>	<i>-4,5</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>40,0</i>	<i>39,3</i>	<i>39,1</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,1</i>
<i>Receita fiscal</i>	<i>39 512,3</i>	<i>38 623,8</i>	<i>37 484,0</i>	<i>-889</i>	<i>-1 140</i>	<i>-2,2</i>	<i>-3,0</i>	<i>-1,7</i>	<i>23,1</i>	<i>23,2</i>	<i>22,5</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,7</i>
- Imp. Diretos	16 122,6	15 356,7	15 345,7	-766	-11	-4,8	-0,1	0,0	9,4	9,2	9,2	-0,2	0,0
- Imp. Indiretos	23 389,8	23 267,1	22 138,3	-123	-1 129	-0,5	-4,9	-1,7	13,7	14,0	13,3	0,3	-0,7
<i>Contribuições Sociais</i>	<i>20 926,9</i>	<i>19 383,6</i>	<i>19 881,0</i>	<i>-1 543</i>	<i>497</i>	<i>-7,4</i>	<i>2,6</i>	<i>0,7</i>	<i>12,2</i>	<i>11,7</i>	<i>11,9</i>	<i>-0,6</i>	<i>0,3</i>
- Das quais: efetivas	15 965,0	15 168,3	15 374,0	-797	206	-5,0	1,4	0,3	9,3	9,1	9,2	-0,2	0,1
<i>Outras receitas correntes</i>	<i>7 996,0</i>	<i>7 359,0</i>	<i>7 924,8</i>	<i>-637</i>	<i>566</i>	<i>-8,0</i>	<i>7,7</i>	<i>0,8</i>	<i>4,7</i>	<i>4,4</i>	<i>4,8</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,3</i>
- Vendas de bens e serviços	4 416,8	4 677,3	4 877,0	260	200	5,9	4,3	0,3	2,6	2,8	2,9	0,2	0,1
- Outra receita corrente	3 579,2	2 681,7	3 047,8	-898	366	-25,1	13,7	0,5	2,1	1,6	1,8	-0,5	0,2
<i>Receitas de capital</i>	<i>1 599,3</i>	<i>1 825,2</i>	<i>1 073,8</i>	<i>226</i>	<i>-751</i>	<i>14,1</i>	<i>-41,2</i>	<i>-1,1</i>	<i>0,9</i>	<i>1,1</i>	<i>0,6</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,5</i>

Fonte: INE e Ministério das Finanças (OE/2013) e cálculos da UTAO. Notas: Para uma descrição das medidas ver Quadros II.3.1 do relatório do OE/2013, pág. 47 e/ou Tabela 10 do presente Parecer Técnico (pág. 27). Os montantes de impostos diretos (+267,3 M€) e receitas de capital (-267,3 M€) considerados diferem em 267,3 M€ do apresentado no Relatório (inicial) que acompanhava o OE/2013, tendo-se privilegiado os dados entretanto disponibilizados pela DGO. Posteriormente, o Relatório do OE/2013 foi alterado de forma a evidenciar estas alterações.

Tabela 12 – Estrutura da receita das administrações públicas em 2013 em contabilidade nacional

	M€	Em % PIB	Estrut. em %
1. Receita Fiscal e Contributiva antes de medidas*	57 365	34,4	81,3
2. Impacto das Medidas Previstas	4 226	2,5	6,0
a) Impostos Diretos	3 308	2,0	4,7
b) Impostos Indiretos	685	0,4	1,0
c) Contribuições Sociais	234	0,1	0,3
3. Total Receita Fiscal e Contributiva, inclui medidas (1 + 2)	61 591	36,9	87,3
4. Outras receitas correntes (inclui vendas)	7 925	4,8	11,2
5. Receita Corrente (3 + 4)	69 516	41,7	98,5
6. Receita de Capital	1 074	0,6	1,5
7. Receita Total (5 + 6)	70 590	42,3	100,0

Fonte: INE, Ministério das Finanças (relatório do OE/2013) e cálculos da UTAO baseados na Tabela 11 e no impacto das medidas prevista no OE/2013 (Quadro II.3.1, pág. 47). | Notas: * Uma vez que o Relatório do OE/2013 não fornece informação detalhada quanto às medidas implícitas na rubrica "Outras receitas" do Quadro II.3. do OE/2013, o impacto estimado (86,4 M€) não se encontra atribuído a nenhuma componente de receita. Não inclui a medida de aumento das contribuições sociais para a CGA e para a Segurança Social por parte das entidades empregadoras públicas, por a mesma não se encontrar quantificada no relatório do OE/2013.

35 A cobrança das "Outras receitas correntes" poderá constituir igualmente um fator de risco orçamental. Efetivamente, na rubrica residual "outras receitas correntes" encontra-se previsto para 2013 um acréscimo de 566 M€ face à estimativa de 2012 constante no relatório do OE/2013, sem que haja uma adequada fundamentação para este comportamento no relatório da proposta do OE/2013. No passado recente verificaram-se sucessivos erros de previsão neste agregado, tal como referido em anteriores Pareceres Técnicos da UTAO. De acordo com o Relatório do OE/2013, assinala-se que a estimativa da referida rubrica para 2012 traduz um desvio de cerca de 10,6%, equivalente a 0,6 p.p. do PIB relativamente ao OE/2012 – ver Tabela 13. No relatório do OE/2012, o Ministério das Finanças identificava justamente como risco a existência de algum otimismo na estimativa das receitas de dividendos uma vez que «*ainda que traduzidas numa estimativa prudente de receitas de dividendos podem, ainda assim, revelar-se otimistas, conduzindo a um risco orçamental pela não realização da receita estimada.*» (pág. 127).

Tabela 13 – Análise do desvio da execução das "Outras receitas correntes" face ao previsto no OE do ano n, em contabilidade nacional

Ano	2009	2010	2011	2012
Montante Previsto no OE	9488	9222	8042	8232
Execução*	7797	7379	7996	7359
Desvio em %	-17,8	-20,0	-0,6	-10,6
Desvio em % do PIB	-1,0	-1,1	0,0	-0,5

Fonte: INE, Ministério das Finanças (OE/ano n) e cálculos UTAO.

III.1.1.2 Despesa

36 Cerca de 3/4 da poupança prevista com as medidas de consolidação orçamental do lado da despesa, serão obtidos por via das prestações sociais e das despesas com pessoal. De acordo com o relatório do OE/2013, as medidas com impacte na despesa deverão permitir alcançar uma diminuição de 2699 M€ (equivalente a 1,6% do PIB). Aquelas medidas respeitam sobretudo a prestações sociais e despesas com pessoal que, em conjunto, correspondem a 72% da redução total prevista.¹⁴ A poupança decorrente de medidas com incidência no consumo intermédio, investimento e subsídios (cerca de 750 M€) é praticamente igual à que se espera alcançar através da redução de custos com o pessoal.

Tabela 14 – Medidas de consolidação orçamental do lado da despesa em 2013

(em milhões de euros)

DESPESA	Impacte previsto	Peso nas medidas despesa	Peso no total medidas de consolidação
1. Prestações sociais* - das quais:	1 223	45%	
<i>Pensões: contribuição extraord. de solidariedade**</i>	421		
<i>Outras prestações sociais que não em espécie</i>	621		
2. Despesas com pessoal	727	27%	
<i>das quais: menos 2% de efetivos</i>	330		
3. Consumo intermédio	375	14%	
<i>Despesas de funcionamento</i>	125		
<i>Encargos brutos com PPP</i>	250		
4. Investimento	252	9%	
<i>do qual: EPR</i>	241		
5. Subsídios	123	5%	
6. Total medidas do lado da despesa (1 a 5)	2 699	100%	41% (***)
7. Reposição parcial de subsídios	1 674		
<i>Funcionários públicos****</i>	800		
<i>Pensionistas ****</i>	850		
Efeito líquido (6-7)	1 026		19%

Fonte: Ministério das Finanças (Relatório da proposta do OE/2013) e cálculos da UTAO.
Notas: * repartido em prestações que não em espécie (1042 M€) e em espécie (181 M€);
** o Ministério das Finanças considerou esta medida no lado da despesa mas, estando em causa a aplicação de uma contribuição sobre o valor das pensões (prevista no art.º 76 da proposta de Lei do OE/2013), esta situação estará na fronteira entre uma redução de despesa ou um aumento de receita; *** Cálculo sem a receita adicional proveniente da reposição de subsídios); **** valores aproximados, referidos no relatório do OE/2013.

¹⁴ Refira-se que estas duas componentes representam 70,3% da despesa total das administrações públicas prevista para 2013.

37 O efeito das medidas de diminuição da despesa em 2013 será mitigado pela reposição parcial dos subsídios aos funcionários públicos e pensionistas. Com efeito, na sequência da decisão do Tribunal Constitucional,¹⁵ será reposto 1 subsídio (de Natal) aos funcionários públicos e 1,1 subsídios aos aposentados e reformados, o que, de acordo com o relatório do OE/2013, implicará um acréscimo bruto de despesa de 1674 M€. Assim, o efeito líquido das medidas com impacte na despesa será de 1026 M€ (0,6% do PIB), o que faz com que o lado da despesa corresponda a apenas 19% do total de medidas de consolidação orçamental previsto para 2013. Caso não se excluísse o efeito da reposição de parte dos subsídios, o esforço do lado da despesa ascenderia a 41%, ainda assim inferior ao exigido do lado da receita.¹⁶

Tabela 15 – Despesa (ajustada) das administrações públicas
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

DESPESA	2011	2012	2013	Taxa de variação (%)			% do PIB		
				2011	2012	2013	2011	2012	2013
Despesa corrente	77 522	72 629	74 556	0,0	-6,3	2,7	45,4	43,7	44,7
Consumo intermédio	8 019	7 752	7 573	3,5	-3,3	-2,3	4,7	4,7	4,5
Despesas com pessoal	19 426	16 661	17 286	-7,9	-14,2	3,7	11,4	10,0	10,4
Prestações sociais	37 624	36 852	37 629	-0,5	-2,1	2,1	22,0	22,2	22,6
Subsídios	1 199	1 326	1 206	0,5	10,6	-9,0	0,7	0,8	0,7
Juros	6 881	7 039	7 164	39,4	2,3	1,8	4,0	4,2	4,3
Outra despesa corrente	4 373	2 999	3 697	-7,9	-31,4	23,3	2,6	1,8	2,2
Despesa de capital	5 519	4 529	3 528	-18,4	-17,9	-22,1	3,2	2,7	2,1
FBCF	3 960	3 400	2 962	-26,0	-14,1	-12,9	2,3	2,0	1,8
Outras despesas de capital	1 559	1 129	566	10,5	-27,6	-49,9	0,9	0,7	0,3
Despesa total (ajustada)	83 041	77 158	78 084	-1,5	-7,1	1,2	48,6	46,4	46,8
<i>Despesa corrente primária</i>	<i>70 641</i>	<i>65 590</i>	<i>67 391</i>	<i>-2,7</i>	<i>-7,2</i>	<i>2,7</i>	<i>41,3</i>	<i>39,4</i>	<i>40,4</i>

Por memória:

PIB nominal 170 909 166 341 166 782

Fonte: Ministério das Finanças (Relatório da proposta do OE/2013) e cálculos da UTAO.

Nota: os ajustamentos efetuados constam da Caixa 3.

38 Em 2013, o peso da despesa das administrações públicas deverá aumentar para 46,8% do PIB. Em termos ajustados de medidas temporárias e "one-off",¹⁷ a despesa total deverá ascender a 78084 M€ no próximo ano, um valor que corresponde a um aumento do peso da despesa no PIB em 0,5 p.p. (1,3 p.p. em termos não ajustados) e traduz um crescimento nominal de 1,2% (926 M€) face ao que se estima para o corrente ano.¹⁸ Esta previsão decorre do acréscimo da despesa corrente primária (contributo de 2,3 p.p. para o aumento da despesa total) e, em menor grau, dos juros (0,2 p.p.), atenuado por uma redução da despesa de capital (contributo de -1,3 p.p.).

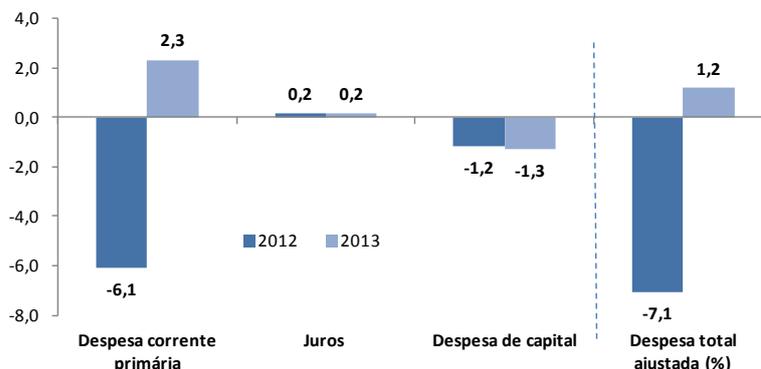
¹⁵ [Acórdão n.º 353/12](#), de 5 de julho, considerando os artigos 21.º e 25.º da Lei do OE/2012 inaplicáveis para além de 2012.

¹⁶ O relatório da Comissão Europeia no âmbito da 5.ª avaliação do PAEF, publicado no dia 11 de outubro, reconheceu que, no curto prazo, o ajustamento orçamental passou a depender mais de medidas com impacte na receita. Atendendo ao risco que isso acarreta, o mesmo relatório refere que o executivo terá que preparar um conjunto de medidas de contingência, predominantemente do lado da despesa, salientando que, no médio e longo prazo, a composição das medidas deverá sofrer um rebalanceamento no sentido do lado da despesa.

¹⁷ O Ministério das Finanças apenas identificou medidas temporárias para o ano de 2012.

¹⁸ O subsetor da administração local e regional é o único para o qual se encontra prevista uma diminuição da despesa (-556 M€). Em termos não ajustados, a despesa total das administrações públicas deverá aumentar 820 M€.

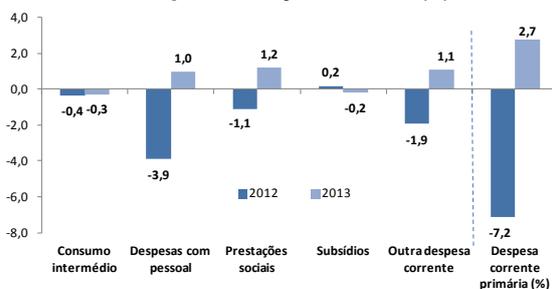
Gráfico 8 – Contributos para a tvh da despesa total (ajustada) das administrações públicas
(em p.p. e em percentagem)



Fonte: Ministério das Finanças (relatório da proposta do OE/2013) e cálculos da UTAO. | Notas: os ajustamentos efetuados constam da Caixa 3; Tvh = Taxa de variação homóloga.

39 Encontra-se previsto um acréscimo da despesa corrente primária em 2013, cujo peso no PIB deverá aumentar de 39,4% para 40,4%.¹⁹ De acordo com o relatório do OE/2013, este agregado deverá registar um acréscimo de 2,7% em termos nominais, variação que representa uma inversão relativamente à redução de 7,2% estimada para 2012. O referido acréscimo deve-se ao aumento da despesa com prestações sociais que não em espécie (contributo de 1,2 p.p.),²⁰ das despesas com pessoal (1 p.p.) e das “outras despesas correntes” (1,1 p.p.), sendo que esta última componente encontra-se influenciada pela imputação da dotação provisional para 2013 (540,3 M€).²¹

Gráfico 9 – Contributos para a Tvh da despesa corrente primária ajustada (em p.p.)



Fonte: Ministério das Finanças (Relatório da proposta do OE/2013). Cálculos da UTAO. Notas: os ajustamentos efetuados constam da Caixa 3; Tvh = Taxa de variação homóloga.

Tabela 16 – Despesa corrente primária (ajustada), por subsector (em milhões de euros)

Subsector	2012	2013	Variação	
			M€	%
1. Administração Central	47 781	50 290	2 510	5,3
2. Administração Local e Regional	8 035	7 563	-472	-5,9
3. Segurança Social	22 853	23 111	257	1,1
4. Elementos de consolidação	-13 079	-13 573		
5. Administrações Públicas (1+2+3-4)	65 590	67 391	1 801	2,7
da qual: - Prestações sociais	36 852	37 629	777	2,1
- Despesas com pessoal	16 661	17 286	625	3,7

Fonte: Ministério das Finanças (Relatório da proposta do OE/2013). Cálculos da UTAO. | Notas: apenas os dados relativos ao conjunto das administrações públicas encontram-se consolidados; os ajustamentos efetuados constam da Caixa 3.

¹⁹ Em termos não ajustados aumenta de 39,5% para 40,4% do PIB.

²⁰ O contributo das prestações sociais em espécie é nulo.

²¹ Presumindo-se que a dotação provisional de 2012 já tenha sido objeto de reafectação no âmbito da estimativa para aquele ano.

40 O aumento previsto das despesas com pessoal decorre sobretudo da reposição do subsídio de Natal aos funcionários públicos. Depois de uma forte redução das despesas com pessoal no corrente ano (que o Ministério das Finanças estima na ordem dos 14,2%), encontra-se previsto um aumento de 3,7% (625 M€) em 2013. Este acréscimo decorre sobretudo da reposição²² do subsídio de Natal aos funcionários públicos (com impacte de cerca de 800 M€) e deverá ser atenuado pela concretização de medidas de contenção dos custos com pessoal (o Ministério das Finanças prevê uma poupança de 727 M€), com destaque para as seguintes: redução anual de pelo menos 2% no número de trabalhadores da administração central, local e regional (330 M€); redução do número de contratos de trabalho a termo resolutivo,²³ alterações ao subsídio de doença (com exceção das baixas por doença até 30 dias), redução das ajudas de custo e do subsídio de residência/habitação atribuído a titulares de cargos públicos; redução adicional de 50% na compensação sobre o valor do pagamento do trabalho extraordinário e redução).²⁴

41 A dotação das despesas com pessoal inclui o montante respeitante à “reserva orçamental”. De acordo com informação adicional prestada pela DGO, e ao contrário dos restantes cativos previstos na proposta de Lei do OE/2013, essa reserva não foi considerada como poupança de despesa, tendo sido imputada ao agrupamento de despesas com pessoal. A reserva orçamental ascende a 430 M€ (dos quais 276 M€ para os serviços integrados e 154 M€ para SFA). Deste modo, caso a sua utilização não se revele necessária, isso poderá beneficiar a comparação do nível de execução desta despesa com o objetivo definido para 2013.²⁵

42 O acréscimo das despesas com pessoal não é mais expressivo porque se encontra prevista uma redução no subsector da administração local e regional. Apesar do efeito decorrente da reposição do subsídio de Natal aos funcionários públicos no próximo ano, o relatório do OE/2013 tem implícita uma redução das despesas com pessoal da administração local e regional, na ordem dos 3,5% (110 M€).²⁶ Esta circunstância, num contexto em que será devolvido um subsídio aos funcionários públicos, parece indiciar que o cumprimento daquele objetivo implicará diminuições em volume, i.e. do número de funcionários.

²² Esta reposição será efetuada por duodécimos.

²³ Redução no mínimo em 50%, com especial relevância nas escolas de ensino não superior.

²⁴ O relatório do OE/2013 refere que em 2013 esse objetivo “será alcançado através da continuação do controlo de fluxos de pessoal”.

²⁵ Esta reserva constitui uma espécie de provisão para a cobertura de riscos da execução orçamental e corresponde a 2,5% do orçamento dos serviços e organismos da administração central (com exceção dos pertencentes ao SNS e ao Ensino Superior), nos termos do n.º 2 do artigo 3.º da proposta de Lei do OE/2013. Refira-se que, no âmbito do OE/2012, aquela percentagem havia incidido apenas sobre a despesa com pessoal e aquisição de bens e serviços (de acordo com a Circular da DGO n.º 1367, de 1 de Agosto de 2011).

²⁶ A partir dos Quadros III.1.15 e III.1.16. constata-se que a redução prevista deverá assumir maior expressão na administração local (-90 M€) do que na administração regional (-15 M€). Apesar de estes dados se encontrarem expressos na ótica da contabilidade pública, o total é praticamente semelhante ao previsto em contabilidade nacional (diferença de 5 M€).

Tabela 17 – Despesas com pessoal, por subsetor
(em milhões de euros e em percentagem)

Subsetor	2012	2013	Variação	
			M€	%
1. Administração Central	13 259	14 019	760	5,7
- Estado	9 715	10 101	386	4,0
- SFA	3 545	3 918	373	10,5
2. Administração Local e Regional	3 123	3 013	-110	-3,5
3. Segurança Social	279	254	-25	-8,9
4. Administrações Públicas (1+2+3)	16 661	17 286	625	3,7

Fonte: Ministério das Finanças (Relatório da proposta do OE/2013) e cálculos da UTAO.

43 Os encargos com prestações sociais deverão aumentar 2,1% (mais 777 M€).²⁷ Prevê-se que esta componente justifique o maior contributo (1,2 p.p.) para o aumento da despesa corrente primária (2,7%).²⁸ O referido aumento deverá ocorrer apesar de se estimar que o impacto da reposição de 1,1 subsídios aos pensionistas (cerca de 850 M€), será menor do que a poupança inerente às medidas de consolidação previstas (1223 M€, dos quais 421 M€ através da redução das pensões e 621 M€ por via da redução de outras prestações sociais que não em espécie). Com efeito, a explicação estará relacionada com o aumento previsto ao nível do pagamento de pensões de velhice²⁹ (4,1%, mais 452 M€) e do subsídio de desemprego e apoio ao emprego (4,9%, mais 126 M€).³⁰ Em sentido contrário, salienta-se as reduções ao nível do Rendimento Social de Inserção (22,7%, menos 89 M€) e de "Outras prestações" de natureza indeterminada (17,2%, menos 141 M€).³¹ Refira-se, ainda, que prevê-se que o nível de despesa com prestações sociais em espécie se mantenha em 2013, uma vez que o aumento dos gastos em convenções e farmácias deverá ser atenuado por uma diminuição dos pagamentos a Hospitais- empresa.³²

Tabela 18 – Despesa com prestações sociais
(em milhões de euros e em percentagem)

	2012	2013	Variação	
			M€	%
Prestações sociais	36 852	37 629	777	2,1
- que não em espécie	29 761	30 567	806	2,7
- em espécie (<i>das quais:</i>)	7 091	7 062	-29	-0,4
<i>Pagamentos a Hospitais EPE</i>	4 225	4 160	-65	-1,5
<i>Gastos em convenções e farmácias</i>	2 415	2 514	98	4,1

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

²⁷ Resultante de um aumento das prestações sociais que não em espécie (806 M€) e uma diminuição das prestações sociais em espécie (29 M€). Ao nível dos subsectores, prevê-se um aumento na administração central (480 M€) e na segurança social (356 M€) e uma diminuição na administração local e regional (59 M€).

²⁸ As prestações sociais representam mais de metade da despesa primária orçamentada para 2013

²⁹ As pensões de velhice representam mais de 3/4 da despesa com pensões orçamentada para 2013.

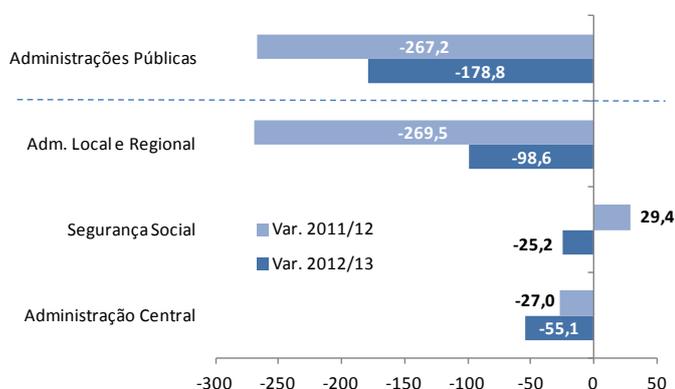
³⁰ A previsão para o aumento da despesa com o subsídio de desemprego e apoio ao emprego (4,9%) pressupõe que, em 2013, se verifique uma taxa média de desemprego de 16,4% e uma contração do PIB em 1%. O relatório do OE/2013 destaca estas duas variáveis como sendo dos "principais riscos internos sobre as contas públicas" (pág. 28). De acordo com o critério definido pelo Eurostat, a taxa de desemprego em Portugal atingiu os 15,7% em setembro.

³¹ De acordo com o Quadro III.1.17 do relatório do OE/2013.

³² De acordo com informação adicional prestada pelo Ministério das Finanças.

44 A diminuição da despesa de consumo intermédio em 2013 deverá ser inferior à que se prevê alcançar no corrente ano. O OE/2013 preconiza uma redução da despesa de consumo intermédio das administrações públicas em 2,3% (menos 179 M€).³³ Trata-se de uma diminuição inferior à estimada para o corrente ano (-3,3%, menos 267 M€). De acordo com as medidas de consolidação orçamental previstas no relatório do OE/2013, a poupança a obter nesta componente da despesa ascende a 375 M€, dos quais apenas 1/3 respeita a despesas de funcionamento.³⁴ Saliente-se que, à semelhança do que deverá suceder no corrente ano, a redução prevista para 2013 assumirá maior expressão no subsetor da administração local e regional, embora com uma dimensão inferior à estimada para o corrente ano.

Gráfico 10 – Consumo intermédio: variação homóloga prevista, por subsetor
(em milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças (Relatório da proposta do OE/2013) e cálculos da UTAO.

45 A diminuição prevista no consumo intermédio deve-se sobretudo a uma menor despesa com Parcerias Público-Privadas em 2013. Em contas nacionais, as despesas correntes das PPP são classificadas em consumo intermédio. De acordo com informação adicional prestada pelo Ministério das Finanças, a despesa de consumo intermédio respeitante às PPP deverá diminuir cerca de 161 M€ em 2013, o equivalente a 90% da redução que se encontra prevista nesta componente. Refira-se, ainda, que a UTAO solicitou informação ao Ministério das Finanças respeitante à dotação dos contratos-programa com os hospitais, EPE e unidades de saúde para 2013, não tendo recebido resposta até à data.

³³ O consumo intermédio representa 9,7% do total da despesa das administrações públicas para 2013.

³⁴ A maior parte da poupança com consumo intermédio decorre de uma diminuição dos encargos brutos com as PPP (menos 250 M€).

46 Uma parte considerável das cativações previstas na proposta de Lei do OE/2013 incide sobre a despesa de consumo intermédio.³⁵ De acordo com informação adicional prestada pela DGO, o montante total de cativações aplicadas à despesa orçamentada pelos serviços e organismos da administração central em 2013 ascende a 881 M€. Porém, apenas cerca de metade daquele valor é que foi considerada como poupança de despesa. Com efeito, cerca de 430 M€ respeitam à “reserva orçamental” que, tal como anteriormente referido, foi imputada à dotação das despesas com pessoal.³⁶ Quanto ao valor remanescente (452M€), a maior parte incide sobre o consumo intermédio e foi considerado como poupança de despesa.³⁷ Deste modo, a execução orçamental desta componente da despesa dependerá também da eficácia na utilização deste instrumento de controlo orçamental em 2013. Contudo, a análise da utilização dos cativos aplicados ao subsetor Estado no triénio 2009-2011, permite constatar que este instrumento não tem vindo a revelar grande eficácia no controle da despesa pública, uma vez que nesse período a taxa média de utilização atingiu os 53,7%.

Tabela 19 – Taxa de utilização dos cativos aplicados no subsetor Estado
(em milhões de euros e em percentagem)

Ano	Cativos iniciais (*)	Cativos finais	Taxa utilização
2009	624,1	269,8	56,8%
2010	1 377,3	822,9	40,3%
2011	675,3	243,4	64,0%
Média	892,2	445,4	53,7%

Fonte: Ministério das Finanças (CGE de 2009, 2010 e 2011) e cálculos da UTAO.

47 A dotação provisional para 2013 ascende a 540,3 milhões de euros. Esta dotação serve para fazer face a despesas não previstas e inadmiáveis, sendo inferior (em 140 M€) à que havia sido inscrita no OE/2012. Em termos históricos, a maior parte daquela dotação é utilizada para reforçar a dotação de despesas com pessoal. A dotação provisional para 2013 encontra-se afeta à componente “outras despesas correntes”.³⁸

48 Em 2013, o peso da formação bruta de capital fixo (FBCF) deverá diminuir novamente de forma significativa, passando para apenas 1,8% do PIB. Trata-se de uma redução de 0,27 p.p., semelhante à que se encontra prevista para o corrente ano (em termos ajustados). A partir de 2010, ano em que atingiu os 3,1% do PIB, o peso da FBCF tem vindo a diminuir sucessivamente. A redução prevista para o próximo ano (-12,9%, menos 438 M€) ocorrerá

³⁵ A aplicação de cativações encontra-se prevista nos artigos 3.º e 15.º da proposta de Lei do OE/2013.

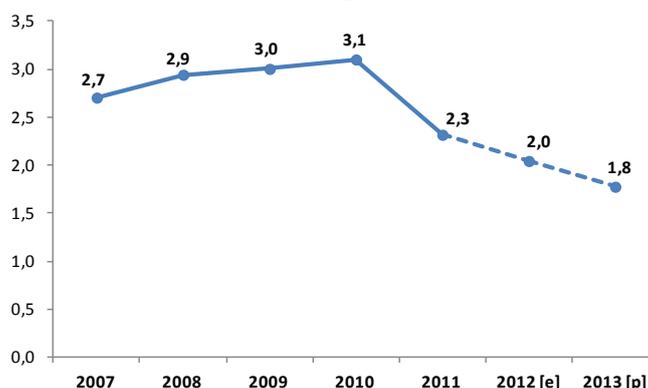
³⁶ Esta reserva constitui uma espécie de provisão para a cobertura de riscos da execução orçamental e corresponde a 2,5% do orçamento dos serviços e organismos da administração central (com exceção dos pertencentes ao SNS e ao Ensino Superior), nos termos do n.º 2 do artigo 3.º da proposta de Lei do OE/2013. Refira-se que, no âmbito do OE/2012, aquela percentagem havia incidido apenas sobre a despesa com pessoal e aquisição de bens e serviços (de acordo com a Circular da DGO n.º 1367, de 1 de Agosto de 2011). Caso a utilização desta reserva não se revele necessária, isso poderá beneficiar a comparação do nível de execução desta despesa com o objetivo definido para 2013.

³⁷ Recorde-se que, na elaboração do OE/2012, o Ministério das Finanças havia adotado um procedimento distinto, uma vez que os cativos da Lei não foram considerados como poupança (com exceção dos relativos à Lei de Programação Militar). Esse procedimento tornou menos perceptível a dimensão do esforço efetivo de redução da despesa no corrente ano.

³⁸ Recorde-se que, no OE/2012, a dotação provisional havia sido quase integralmente imputada a despesas com pessoal.

sobretudo no âmbito das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR).³⁹ Com efeito, prevê-se uma forte quebra nos investimentos das EPR em 2013, para a qual também contribuirá a concretização de medidas de consolidação previstas neste âmbito (sobretudo na Parque Escolar).

Gráfico 11 – Evolução da despesa (ajustada) com investimento [FBCF]
(em percentagem do PIB)



Fonte: INE (2007-2011) e Ministério das Finanças (Relatório da proposta do OE/2013 [estimativa para 2012 e previsão para 2013]) e cálculos da UTAO. |

Nota: os ajustamentos efetuados constam da Caixa 3.

49 Em termos ajustados, o montante das “outras despesas de capital” deverá reduzir-se para metade, não se encontrando no relatório do OE/2013 qualquer explicação para essa evolução. Sem o efeito de medidas temporárias e “one-off”, prevê-se que esta componente da despesa diminua de 1129 M€ para 566 M€. Apesar de, em contas nacionais, a receita proveniente de determinadas operações (como, por exemplo, a venda de concessões) ser abatida às “outras despesas de capital”, o Ministério das Finanças não identificou a existência de quaisquer medidas temporárias relativas a 2013, pelo que apenas foram ajustadas as medidas temporárias que terão impacto nesta rubrica em 2012 (a saber: o encaixe financeiro com a concessão do serviço público aeroportuário e com a atribuição dos direitos de utilização de frequências de 4.ª geração móvel).⁴⁰

50 Encontra-se previsto um aumento da despesa com juros em 2013, cujo peso no PIB deverá atingir 4,3%. De acordo com a proposta do OE/2013, a despesa com juros deverá ascender a 7164 M€. Este montante traduz um acréscimo de 125,5 M€ (+1,8%) em 2013, ano em que se prevê a normalização das condições de acesso ao mercado para efeitos de financiamento da dívida de longo prazo.⁴¹ De acordo com o relatório do OE/2013, o peso dos juros no PIB

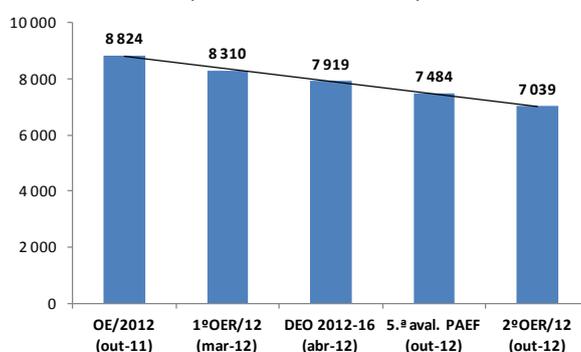
³⁹ Note-se que a quebra seria ainda maior (-18,6%, menos 677 M€), caso o valor da FBCF relativo a 2012, que consta da 2.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos (reportado pelo INE no passado dia 28 de setembro), não tivesse sido entretanto revisto em baixa no âmbito do relatório do OE/2013, de 3639 M€ para 3400 M€.

⁴⁰ Ainda assim, o relatório do OE/2013 refere que a privatização ou a concessão da CP Carga será concluída até ao final do 1.º semestre de 2013 e que a concessão da operação dos transportes urbanos de Lisboa e Porto será levada a cabo após a conclusão da reestruturação do Metro de Lisboa, Carris, STCP e do Metro do Porto. Refira-se também que, de acordo com informação adicional prestada pelo Ministério das Finanças, a previsão para 2013 inclui o encaixe com a concessão de exploração de portos (227 M€ em contabilidade pública, classificados como “outras receitas de capital”). Note-se que estas concessões em 2013 também poderão dar origem a medidas temporárias, à semelhança do sucedido para outros anos.

⁴¹ Saliente-se que a estimativa para os juros em 2012, recentemente reportada no âmbito da 2.ª Notificação do PDE (final de setembro), ascendia a 7218 M€, tendo entretanto sido objeto de uma revisão em baixa (em -179 M€) no relatório do

deverá aumentar de 4,2% para 4,3%. Refira-se, porém, que estes valores representam uma revisão em baixa face à evolução prevista no recente relatório da Comissão Europeia, no âmbito da 5.^a avaliação do PAEF: um aumento de 4,5% para 4,7% do PIB.⁴² Note-se que a previsão da despesa com juros relativa a 2012 foi objeto de sucessivas revisões em baixa (a uma média de 450 M€), sendo que a previsão para 2012, que consta do relatório do OE/2013, representa uma revisão em baixa de 880 M€ face ao DEO 2012-16, como se ilustra no gráfico seguinte. Refira-se, a este propósito, que o relatório do Conselho de Finanças Públicas sobre o DEO 2012-16 incluiu uma análise dos erros médios de previsão desde 2000, através da qual se conclui que vindo a existir uma sobrestimação das despesas com juros, o que “tanto pode ser o resultado de previsões prudentes relativas a juros, como do desejo de criar uma almofada para acomodar excessos de despesa em outras áreas”.

Gráfico 12 – Previsões da despesa com juros para o ano de 2012
(em milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças (Relatórios do OE 2012 e 2013; Orçamentos Retificativos/2012; DEO 2012-16) e Comissão Europeia, (*The Economic Adjustment Programme for Portugal. Fifth review – Summer 2012*).

51 O montante previsto de encargos com juros para 2013 implicará a obtenção de um défice primário de apenas 0,2% do PIB para que seja cumprido o limite definido para o défice orçamental. A dimensão da despesa com juros continua a representar uma forte condicionante no processo de consolidação orçamental, o que fica bem patente pelo facto de ser necessário obter, já em 2013, um défice primário (cujo cálculo não inclui os juros) de apenas 330 M€ (0,2% do PIB) para que seja alcançada a meta do défice orçamental (4,5% do PIB). No capítulo relativo à dívida pública é efetuada uma análise mais detalhada dos encargos com juros.

OE/2013. Caso este montante não tivesse sido revisto, a previsão de encargos com juros em 2013 seria de uma diminuição de 0,7% em termos nominais, ao invés de um aumento de 1,8%.

⁴² “*The Economic Adjustment Programme for Portugal. Fifth review – Summer 2012*”, [relatório](#) da Comissão Europeia publicado no dia 10 de outubro.

III.1.2 Comparação com outros referenciais

A análise deste capítulo é efetuada com base em valores na ótica da contabilidade nacional, não ajustados.

III.1.2.1 DEO/2012-16

52 O PIB nominal para 2013 subjacente ao OE/2013 é inferior em mais de 4 mil M€ face ao previsto no DEO/2012-16, facto que influencia as comparações em percentagem do Produto. Com efeito, no passado mês de abril, a previsão do Ministério das Finanças no âmbito do DEO/2012-16 apontava para um crescimento do PIB em 2013 (+0,6%), que contrasta com a contração (-1%) que se encontra prevista no OE/2013. Para se ter uma noção das distorções que esta situação provoca na comparação da previsão para 2013 entre estes dois documentos, basta constatar que a despesa total das administrações públicas para 2013 foi revista em baixa em 376 M€ face à que se previa no DEO/2012-16 mas, devido ao facto de o PIB para 2013 entretanto ter sido significativamente revisto em baixa, o peso da despesa no PIB é superior (em 0,9 p.p. do PIB) relativamente ao que constava do Documento de Estratégia. Por essa razão, a comparação face ao DEO será efetuada sobretudo a partir de valores absolutos.

Tabela 20 – Comparação de previsões para o ano de 2013

	DEO	OE/2013	Diferença face ao DEO	
			M€	p.p. do PIB
Receita total	73 308	70 590	-2 718	-0,6
Despesa total	78 459	78 084	-376	0,9
Saldo global	-5 152	-7 494	-2 342	-1,5
<i>em % do PIB</i>	<i>-3,0</i>	<i>-4,5</i>		<i>-1,5</i>
Saldo primário	2 739	-330	-3 069	-1,8

Por memória:

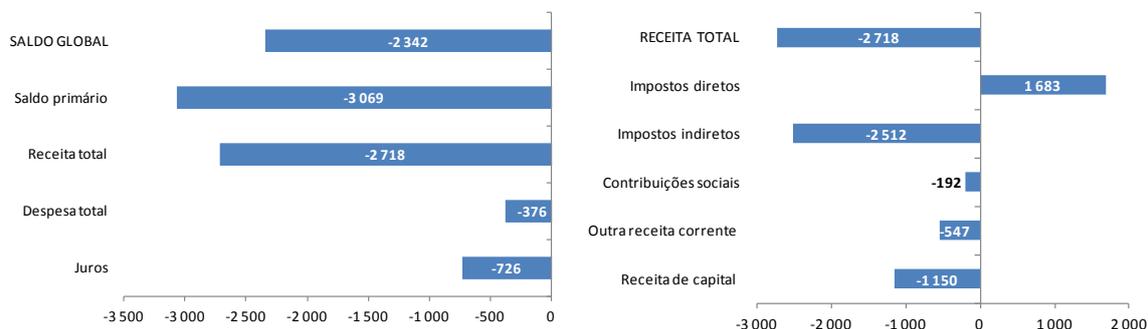
PIB nominal	170 922	166 782	-4 140
-------------	---------	---------	--------

Fonte: Ministério das Finanças (Relatório da proposta do OE/2013 e DEO/2012-16) e cálculos da UTAO.

53 A meta do défice orçamental das administrações públicas foi revista em alta, de 3% para 4,5%. O estabelecimento deste novo objetivo foi acordado no âmbito da 5.ª avaliação do PAEF. Com efeito, o défice orçamental previsto para 2013 é superior (em 2342 M€) ao projetado no DEO, em função da expectativa de uma receita bastante inferior (-2718 M€) face à estimada em abril e de um nível de despesa ligeiramente menor (-376 M€). Refira-se que o saldo primário sofreu uma revisão em baixa superior à ocorrida no saldo global (prevendo-se agora um défice primário de 330 M€, quando em abril esperava-se um excedente de 2739 M€), devido ao facto da despesa com juros inscrita no OE/2013 ser inferior em 726 M€ face ao DEO.⁴³

⁴³ No DEO 2012-16, estimava-se que a despesa com juros representasse 4,6% do PIB em 2013. De acordo com o relatório do OE/2013, o peso dos juros deverá atingir os 4,3% do PIB.

Gráfico 13 – Saldos e receita para 2013: diferenças entre o OE/2013 e o DEO 2012-16
(em milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças (Relatório da proposta do OE/2013 e DEO/2012-16) e cálculos da UTAO. | Nota: uma diferença positiva corresponde a um valor mais elevado no OE/2013 face ao DEO, sucedendo o contrário relativamente às diferenças negativas.

54 A revisão em baixa da receita fiscal resultou de um efeito muito distinto entre impostos diretos e indiretos. A receita fiscal prevista no OE/2013 é inferior (em 829 M€) à que tinha sido estimada no DEO, na sequência de uma significativa revisão em baixa dos impostos indiretos⁴⁴ (-2515 M€) e de uma revisão em alta dos impostos diretos⁴⁵ (+1683 M€). No primeiro caso, está sobretudo em causa a alteração da projeção para a taxa de variação do PIB em 2013 anteriormente referida. Com efeito, a recessão entretanto prevista para 2013 terá um impacto negativo no consumo privado e, conseqüentemente, na receita a arrecadar através daqueles impostos. No caso dos impostos diretos, o motivo prender-se-á com a alteração do nível de tributação em sede de IRS e de IRC em 2013.

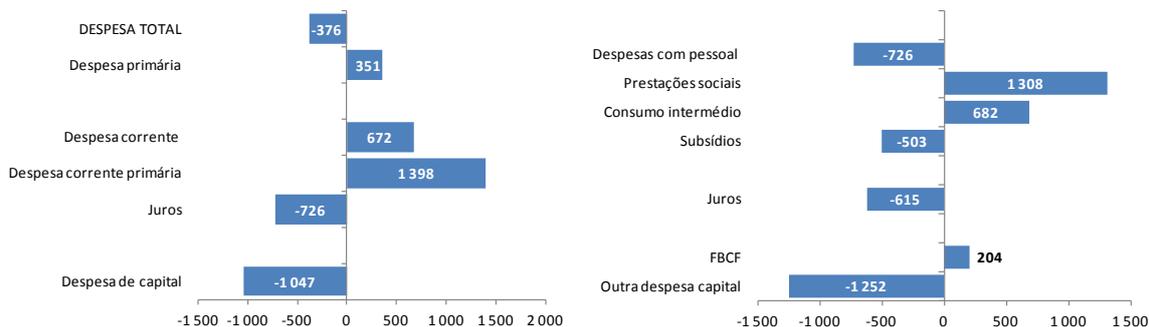
55 No OE/2013 encontra-se previsto um nível de receita de capital significativamente inferior ao que constava do DEO. A receita de capital subjacente ao relatório do OE/2013 ascende a 1074 M€, um montante muito abaixo do que constava no Documento de Estratégia (2224 M€). Não se encontra justificação para esta alteração na ordem dos 1150 M€, nem para a revisão em baixa das “outras receitas correntes” (-547 M€).

56 O OE/2013 prevê um nível de despesa das administrações públicas relativamente semelhante ao que constava no DEO, embora resultante de efeitos diferentes. A despesa prevista no relatório do OE/2013 é inferior à estimada no DEO em apenas 376 M€. Porém, a despesa corrente primária é muito superior (+1398 M€), sendo compensada por um menor nível de despesa de capital (-1047 M€) e de juros (-726 M€).

⁴⁴ Correspondem a “impostos sobre a produção e a importação, a receber”.

⁴⁵ Correspondem a “impostos correntes sobre rendimento e património”.

Gráfico 14 – Despesa para 2013: diferenças entre o OE/2013 e o DEO/2012-16
(em milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças (Relatório da proposta do OE/2013 e DEO/2012-16) e cálculos da UTAO. | Nota: uma diferença positiva corresponde a um valor mais elevado no OE/2013 face ao DEO, sucedendo o contrário relativamente às diferenças negativas.

57 A significativa revisão em alta da despesa corrente primária resulta não apenas de mais despesa com prestações sociais e com pessoal, mas também de um nível superior de consumo intermédio. A diferença relativa às despesas com pessoal (+682 M€) é explicada pela decisão de reposição do subsídio de Natal aos funcionários públicos. A reposição de 1,1 subsídios aos pensionistas justifica a revisão em alta das prestações sociais em dinheiro (+1308 M€), tendo sucedido o inverso relativamente às prestações sociais em espécie (-615 M€, parte do qual dever-se-á às medidas de consolidação orçamental que se encontram previstas no OE/2013). Saliente-se, ainda, que a despesa com consumo intermédio que consta do OE/2013 é superior (em 518 M€) à projetada no DEO.

58 A componente “outra despesa de capital” sofreu uma forte revisão em baixa, para a qual não se encontra explicação. O Documento de Estratégia apresentado em abril projetava que a componente “outra despesa de capital” ascendesse a 1818 M€. Contudo, a previsão que consta do relatório da proposta do OE/2013 aponta para apenas 566 M€, cerca de 1/3 do valor inscrito no DEO, não se encontrando explicação para tão forte revisão. Tal como referido no parágrafo 49 e na nota de rodapé n.º 40, em contas nacionais, o encaixe financeiro de determinadas operações (como, por exemplo, a venda de concessões) é abatido às “outras despesas de capital”, sendo que a previsão para 2013 contempla pelo menos o encaixe com a concessão de exploração de portos (227 M€ em contabilidade pública).

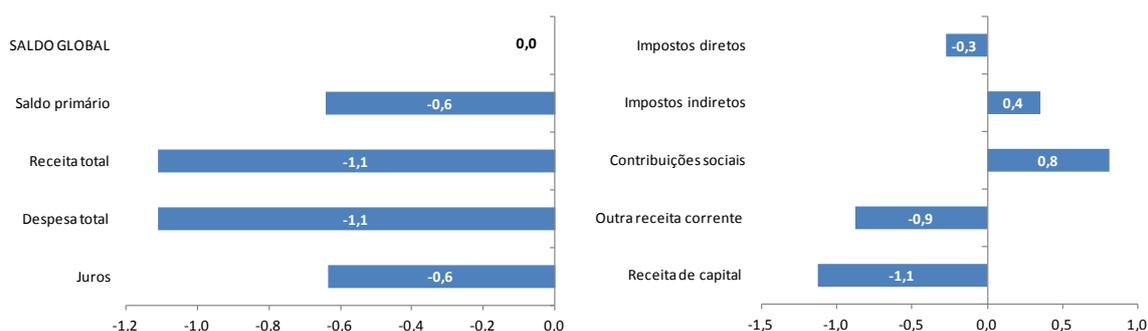
III.1.2.2 5.ª avaliação do PAEF

A presente análise comparativa tem por referência as projeções para 2013 efetuadas pelo FMI, no âmbito do [relatório](#) da 5.ª avaliação do PAEF, publicado no dia 25 de outubro. Por essa razão, os valores encontram-se em milhares de milhões de euros. A UTAO pretendia igualmente efetuar uma comparação do impacte das medidas de consolidação previstas no OE/2013 face às que constam do relatório da Comissão Europeia (pág. 17, tabela 8), mas tal não foi possível devido à insuficiência da informação disponível.⁴⁶

59 Embora a meta do défice orçamental para 2013 esteja em consonância com a definida no PAEF (5%), no OE/2013 encontra-se previsto um nível consideravelmente inferior de receita e despesa. Com efeito, embora o novo objetivo para 2013 esteja conforme o acordado no âmbito da 5.ª avaliação do PAEF, a proposta do OE/2013 tem subjacentes níveis mais baixos para a receita e para a despesa (-1,1 mil M€ em ambos os casos), face aos que constam do relatório do FMI.

60 No OE/2013 encontra-se prevista uma menor despesa com juros do que no PAEF. Apesar de ambos os documentos terem sido apresentados no mês de outubro, o OE/2013 prevê que no próximo ano os encargos com juros ascendam a 7,2 mil M€, cerca de menos de 600 M€ do que no PAEF (7,8 mil M€). Esta divergência, para a qual não se encontra explicação, tem consequências ao nível do saldo primário: no PAEF prevê-se que seja atingido um saldo primário positivo (0,3 mil M€) já em 2013, enquanto, de acordo com o OE/2013, esse saldo ainda será deficitário (-0,3 mil M€). Note-se que num agrupamento como o dos juros, de carácter relativamente previsível (especialmente no caso de um país sob assistência financeira), não deveria existir diferença tão significativa entre as projeções.

Gráfico 15 – Saldos e receita para 2013: diferenças entre o OE/2013 e o PAEF
(em milhares de milhões de euros)



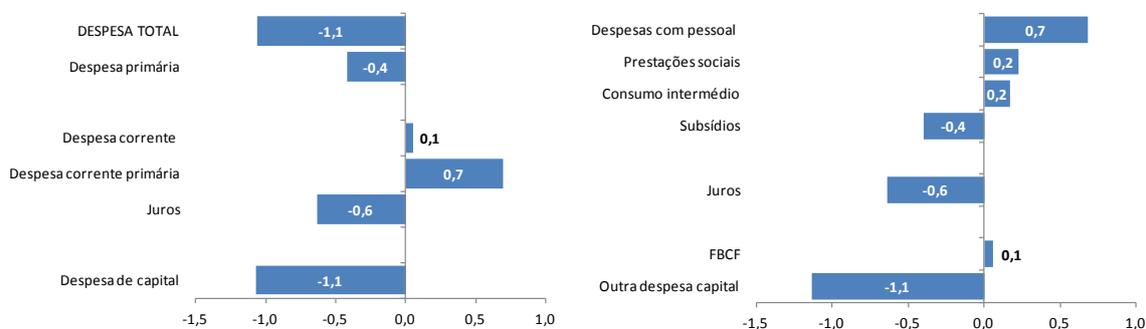
Fonte: Ministério das Finanças (Relatório da proposta do OE/2013 e FMI (*The staff report for the Fifth Review Under the Extended Arrangement*)) e cálculos da UTAO. | Nota: uma diferença positiva corresponde a um valor mais elevado no OE/2013 face ao PAEF, sucedendo o contrário relativamente às diferenças negativas.

⁴⁶ O quadro da página 47 do relatório do OE/2013, relativo às medidas de consolidação previstas para 2013, não inclui o efeito decorrente de políticas invariantes (refletindo apenas o impacte das medidas face ao ano anterior). Por outro lado, o relatório da Comissão Europeia inclui um quadro com as referidas medidas (o que não acontece com o do FMI), mas com um menor detalhe relativamente ao que consta do relatório do OE/2013.

61 A previsão da receita fiscal para 2013 é relativamente semelhante à do PAEF mas resulta de uma composição diferente entre impostos diretos e indiretos. Com efeito, o relatório do OE/2013 aponta para um menor nível de receita a arrecadar por via de impostos indiretos (-0,3 mil M€) face ao que se encontra previsto no PAEF, sucedendo o inverso relativamente aos impostos diretos (+0,4 mil M€). Não se encontra justificação para esta divergência, tendo em conta que ambas as previsões têm implícita a mesma projeção para a taxa de variação do PIB em 2013 (-3%) e incorporam também o aumento da carga fiscal no próximo ano (o relatório do FMI faz inclusivamente referência às medidas de aumento dos impostos diretos).

62 A receita de capital prevista no OE/2013 é muito inferior à inscrita no PAEF, sucedendo o mesmo relativamente à "outra despesa de capital". Estas duas componentes explicam uma parte muito substancial das diferenças que se apuram entre o OE/2013 e o PAEF. Face à previsão do PAEF para 2013, o relatório do OE tem inscrito menos 1,1 mil M€ em receita de capital e menos 1,1 mil M€ em "outra despesa de capital". Não se encontra justificação para tão significativas diferenças entre dois documentos apresentados sensivelmente na mesma altura. Ainda assim, recorde-se que é na componente "outra despesa de capital" que, em contas nacionais, é abatido o encaixe financeiro de algumas operações como, por exemplo, a venda de concessões. Tal como referido na nota de rodapé n.º 40, a previsão para 2013 contempla pelo menos o encaixe com a concessão de exploração de portos (227 M€ em contabilidade pública).

Gráfico 16 – Despesa para 2013: diferenças entre o OE/2013 e o PAEF
(em milhares de milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças (Relatório da proposta do OE/2013 e FMI (*The staff report for the Fifth Review Under the Extended Arrangement*)) e cálculos da UTAO. | Nota: uma diferença positiva corresponde a um valor mais elevado no OE/2013 face ao PAEF, sucedendo o contrário relativamente às diferenças negativas.

63 O OE/2013 aponta para uma despesa corrente primária mais elevada do que no PAEF, sobretudo devido a uma divergência na previsão das despesas com pessoal. De acordo com o OE/2013, as despesas com pessoal deverão ascender a 17,3 mil M€ no próximo ano, um montante superior em cerca de 700 M€ ao que se encontra no relatório do FMI. Atendendo a que ambas as previsões já têm em conta o efeito decorrente da reposição dos subsídios, uma parte daquela diferença poderá resultar da imputação da reserva orçamental (430 M€) efetuada pelo Ministério das Finanças e que, por essa razão, não foi considerada como poupança de despesa.

Ainda no âmbito da despesa corrente primária, saliente-se o maior nível de despesa previsto no OE/2013 com consumo intermédio e com prestações sociais (+0,2 mil M€ em ambos os casos) face ao PAEF, compensado pela previsão de menores encargos com subsídios (-0,4 mil M€).

III.2 Objetivos orçamentais em perspetiva *Top-Down*

A abordagem *top-down* permite aferir o nível máximo de despesa efetiva do Estado financiada por receitas gerais, na ótica da contabilidade pública, compatível com o défice orçamental definido em contabilidade nacional (ver descrição da metodologia na Caixa 5).

64 O cumprimento do objetivo do défice orçamental das AP para 2013 (4,5% do PIB) tem implícito um défice de 4,3% do PIB em contabilidade pública. Em 2013, a previsão dos ajustamentos de passagem entre óticas deverá representar 0,2 p.p. do PIB. Esta diferença resulta sobretudo do ajustamento relativo à especialização do exercício (608 M€), o qual deverá contribuir para que o saldo das AP na ótica de caixa seja inferior ao apurado em contas nacionais.⁴⁷ A quantificação e a natureza deste e de outros ajustamentos são fundamentais para determinar o défice orçamental em contabilidade pública, compatível com a meta orçamental definida em contas nacionais. Deste modo, prevê-se que o défice orçamental em contabilidade pública para 2013 seja de 7184 M€, o equivalente a 4,3% do PIB (menos 310 M€ que o calculado na ótica de contas nacionais).

65 O défice das AP em contabilidade pública deverá registar uma redução em 2013, sustentada pela melhoria do saldo dos subsectores Estado e administração regional e local. Para 2013, a previsão do défice das AP (7184 M€) aponta para uma redução de 946 M€ face ao estimado para 2012. Os subsectores Estado e administração regional e local serão os únicos a registar uma melhoria (respetivamente em 1654 e 576 M€), devido sobretudo ao efeito de medidas de carácter fiscal que incidirão ao nível do IRS e do IMI. A melhoria do saldo daqueles subsectores mais que compensará a deterioração prevista para o saldo da segurança social (-31 M€) e dos SFA (-1254 M€). No caso deste último, o agravamento dever-se-á sobretudo à reposição parcial de subsídios aos funcionários públicos e aos pensionistas da CGA, assim como ao

⁴⁷ Neste âmbito, a contribuir para um menor défice das AP na ótica da contabilidade pública face às contas nacionais destaca-se: (i) a diferença respeitante a juros pagos e juros corridos, (ii) o encaixe financeiro remanescente (500 M€) a obter com a concessão do serviço aeroportuário de apoio à aviação civil, e (iii) os ajustamentos relativos à ótica de caixa/compromissos do SNS e CGA. Em sentido contrário, salientam-se "outros ajustamentos" não especificados (-330 M€) e "outras contas a pagar", cujo montante previsto (-115 M€) decorre da regularização de dívidas relativas a anos anteriores da Região Autónoma da Madeira, ao abrigo do PAEF-RAM, que apenas afetará a despesa na ótica da contabilidade pública. Recorde-se que, em contas nacionais, o registo das operações obedece ao princípio da especialização económica, pelo que a despesa respeitante àqueles pagamentos já foi objeto de registo em exercícios anteriores. No âmbito das "outras contas a pagar", pressupõe-se adicionalmente que a despesa incorrida nesse ano seja integralmente paga, não resultando portanto num acréscimo de dívidas a fornecedores. O sucesso desta previsão depende da implementação efetiva da lei de compromissos a todos os organismos/entidades das administrações públicas, de acordo com o qual a assunção de novos compromissos só poderá ser efetuada mediante a existência de fundos disponíveis do organismo.

efeito base de 2012 associado à transferência do OE para a RTP destinada à regularização de empréstimos bancários (348 M€).⁴⁸

66 O objetivo estabelecido para o défice do subsetor Estado, na ótica da contabilidade pública, implica que o limite máximo de despesa coberta por receitas gerais do Estado manter-se-á praticamente ao nível do estimado para 2012. O montante máximo de despesa coberta por receitas gerais previsto para 2013 (46 463 M€) será superior em 107 M€ (+0,2%) ao estimado para 2012.⁴⁹ Esta despesa, assegurada maioritariamente por via de impostos, não contribuirá em 2013 para a diminuição da despesa efetiva do subsetor Estado (-1,5%).⁵⁰ Com efeito, aquela redução será justificada integralmente pela despesa financiada por receitas próprias (-853 M€), cujo impacte no saldo global e no endividamento líquido global direto do Estado é nulo.⁵¹

⁴⁸ O efeito base associado a esta transferência explica em grande parte a deterioração prevista para 2013 do défice das entidades públicas reclassificadas (-252 M€).

⁴⁹ A despesa coberta por receitas gerais representa 96% do total da despesa efetiva do subsetor Estado para 2013.

⁵⁰ O valor máximo de despesa efetiva do Estado apurado não é comparável com o valor da despesa efetiva constante no Mapa IV da proposta de Lei do OE/2013, dado este incluir a transferência para o FRDP (1000 M€) e não se encontrar afetado de cativos e da reserva orçamental.

⁵¹ A diminuição prevista da despesa financiada por receitas próprias decorre do facto de, em 2012, ter beneficiado do encaixe obtido através de operações extraordinárias.

Tabela 21 – Objetivos orçamentais do OE/2013

ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS (AP)	Milhões €			% do PIB		
	2012	2013	var. Anual	2012	2013	var. p.p. PIB
1. Saldo das AP (Ótica da Contab. Nacional)	-8 314	-7 494	820	-5,0	-4,5	0,5
2. Ajust. de passagem à Contabilidade Pública	184	310	125	0,1	0,2	0,1
Efeito do registo seg. a especializ. do exercício	1 843	608	-1 235	1,1	0,4	-0,7
Impostos e contribuições sociais	-167	-50	117	-0,1	0,0	0,1
Juros a receber / pagar	153	273	120	0,1	0,2	0,1
Outras contas a receber (+)	2 090	500	-1 590	1,3	0,3	-1,0
Outras contas a pagar (-)	-234	-115	118	-0,1	-0,1	0,1
Ajustamento de diferença de Universo	-1 469	73	1 543	-0,9	0,0	0,9
Princípio da Neutralid. dos Fundos Comunitários	-28	-42	-13	0,0	0,0	0,0
Outros Ajustamentos	-161	-330	-169	-0,1	-0,2	-0,1
3. Saldo das AP (Ótica da Contab. Pública) [(3)=(1)+(2)]	-8 130	-7 184	946	-4,9	-4,3	0,6
(a) Saldo dos SFA (<i>do qual</i>)	424	-830	-1 254	0,3	-0,5	-0,8
<i>Saldo das Empresas Públicas Reclassificadas (EPR)</i>	-1 107	-1 358	-252	-0,7	-0,8	-0,1
(b) Saldo do Adm. Regional e Local	-2	574	576	0,0	0,3	0,3
(c) Saldo do Seg. Social	34	3	-31	0,0	0,0	0,0
(3.1) Saldo do Subsetor Estado [(3.1)=(3)-(a)-(b)-(c)]	-8 586	-6 932	1 654	-5,2	-4,2	1,0
SUBSETOR ESTADO - Ótica da Contab. Pública	Milhões €			% do PIB		
	2012	2013	var. Anual	2012	2013	var. p.p. PIB
(e) Saldo do Subsetor Estado	-8 586	-6 932	1 654	-5,2	-4,2	1,0
(f) Receita Efectiva	40 360	41 268	908	24,3	24,7	0,5
Receita Fiscal	32 625	35 948	3 323	19,6	21,6	1,9
Outra Receita Corrente	3 806	4 207	401	2,3	2,5	0,2
Receita de Capital	3 929	1 113	-2 816	2,4	0,7	-1,7
(g) Valor Máximo da Despesa Efetiva do Estado [(g)=(f)-(e)]	48 946	48 200	-747	29,4	28,9	-0,5
(h) Cobertura por Receitas próprias [(h)=(m)]	2 590	1 737	-853	1,6	1,0	-0,5
(i) Cobertura por Receitas gerais [(i)=(g)-(h)]	46 356	46 463	107	27,9	27,9	0,0
<i>Por Memória: Despesa Primária coberta por rec. geral</i>	39 411	39 187	-224	23,7	23,5	-0,2
Por Memória : Grandes Agregados da Despesa do Estado	Milhões €			2012/2013		
	2012	2013	var. Anual	VH	CTVH p.p.	var. p.p. PIB
(g) Valor Max. da Despesa Efetiva Estado [(g)=(j)+(k)+(l)+(m)]	48 946	48 199	-747	-1,5%	-1,5	-0,5
(j) Funcionamento em sentido estrito*	8 825	10 121	1 296	14,7%	2,6	0,8
(K) Investimentos	713	625	-87	-12,2%	-0,2	-0,1
(l) Dotações Específicas (<i>sem Ativos Financeiros</i>)	36 819	35 716	-1 102	-3,0%	-2,3	-0,7
Serviço Nacional Saúde	9 696	7 801	-1 895	-19,5%	-3,9	-1,2
Lei de Bases da Segurança Social (LBSS)	7 339	8 345	1 006	13,7%	2,1	0,6
Pensões do regime bancário	522	503	-20	-3,8%	0,0	0,0
Juros e outros encargos da dívida	6 945	7 276	331	4,8%	0,7	0,2
Contrib. Financeira para CGA	4 198	3 665	-533	-12,7%	-1,1	-0,3
Finanças Locais (<i>ao abrigo da LFL</i>)	2 077	2 077	0	0,0%	0,0	0,0
Contribuição financeira para a UE	1 544	1 400	-144	-9,3%	-0,3	-0,1
Desp. excecionais (Cap.60) (<i>sem dotação Provisional</i>)	1 080	597	-483	-44,7%	-1,0	-0,3
Finanças Regionais (<i>ao abrigo da LFR</i>)	516	510	-6	-1,1%	0,0	0,0
Educação pré-escolar + Básico +secundário	753	731	-22	-3,0%	0,0	0,0
Ensino Superior e Ação social	922	972	50	5,4%	0,1	0,0
Dotação provisional	0	540	540	0,0%	0,0	0,3
Lei da Programação Militar	219	220	0	0,2%	0,0	0,0
Pensões de reserva das Forças Milit. e de Segurança	263	272	9	3,6%	0,0	0,0
Encargos c/ saúde das Forças Milit. e de Segurança	102	107	5	5,1%	0,0	0,0
Outras	643	702	59	9,2%	0,1	0,0
(m) Despesa com compensação em receita	2 590	1 737	-853	-32,9%	-1,7	-0,5

Fonte: Relatório do OE/2013 e cálculos da UTAO baseados na informação constantes no Quadro III.1.9 Grandes Agregados do Orçamento de Estado; III.1.14 Estimativa do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos, III.1.3 Quadro de passagem da contabilidade pública à contabilidade nacional e quadros dos Anexos relativos: às Contas das administrações públicas na ótica da contabilidade pública e ótica da contabilidade nacional; | Nota: * Por funcionamento em sentido estrito, entende-se, genericamente, o conjunto de despesas de funcionamento próprio dos serviços integrados, excluindo, assim, as dotações inscritas no orçamento de funcionamento, mas respeitantes a encargos específicos resultantes da Lei ou de outras vinculações externas, designados como — dotações específicas. i) O valor da despesa efetiva apresentada no quadro encontra-se abatido dos cativos de investimento; ii) a dotação provisional de 2012 encontra-se distribuída pelos restantes agrupamentos de despesa, contrariamente ao previsto para 2013.

67 Em 2013, cerca de 3/4 da despesa coberta por receitas gerais correspondem a “dotações específicas”. As dotações específicas destinam-se ao pagamento de despesas do Estado com maior grau de rigidez, decorrentes não apenas da Lei mas também de vinculações externas. Em 2013, aquelas dotações ascenderão a 35716 M€, o equivalente a 74% da despesa efetiva do Estado. Este montante traduz uma diminuição de 3% face ao estimado para 2012, sobretudo devido à redução da dotação destinada ao SNS (-1895 M€). Porém, excluindo em 2012 a regularização extraordinária de dívidas do SNS relativas a anos anteriores (1932 M€), as dotações específicas registam um crescimento nominal de 2,4% (+0,4 p.p do PIB). Nesse caso, as diminuições previstas ao nível da contribuição financeira para a CGA (-534 M€) e das despesas excecionais (-483M€, excluindo a dotação provisional) seriam insuficientes para compensar o aumento dos juros (+331 M€) e das transferências para a segurança social (+986 M€)⁵². Fora do âmbito das dotações específicas, a despesa de funcionamento em sentido estrito⁵³ registará um aumento nominal de 14,7% (+0,8 p.p. do PIB). Este crescimento reflete o efeito da reposição dos subsídios aos funcionários públicos e pensionistas resultante da inaplicabilidade dos cortes salariais além de 2012, declarados inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional. Refira, ainda, que se prevê uma redução da despesa de investimento em 137 M€ (16,5%), da qual quase 2/3 (87M€) corresponderão a despesa coberta por receita geral.

68 As transferências do OE para a administração regional e local ao abrigo das respetivas leis de finanças manter-se-ão praticamente ao nível do aprovado em 2012 (-0,2%). No caso da administração local, em 2013, as transferências do OE ao abrigo da respetiva lei de finanças,⁵⁴ deverão manter-se exatamente ao mesmo nível do aprovado para o corrente ano (2077 M€).⁵⁵ No que respeita à administração regional, o montante previsto para 2013 ascenderá a 510 M€, menos 5,8 M€ que o aprovado em 2012, no âmbito das transferências ao abrigo da lei das finanças das regiões autónomas.⁵⁶ Para esta diminuição contribuirá a redução das transferências para a Região Autónoma dos Açores em 7,8 M€, que em 2013 deverão totalizar 318,3 M€.⁵⁷

⁵² Esta variação expressiva decorre do facto de, no Quadro III.1.9. do relatório do OE/2013, o Ministério das Finanças ter considerado a transferência extraordinária para a segurança social (857 M€) aprovada no âmbito da 2.ª alteração ao OE/2012 “como uma despesa com compensação em receita”, ao contrário da transferência que se encontra prevista para 2013 (970 M€), para cobertura das necessidades de financiamento do sistema de segurança social, que foi considerada como uma dotação específica.

⁵³ As despesas de funcionamento em sentido estrito correspondem às despesas de funcionamento próprio dos serviços integrados, excluindo, assim, as dotações respeitantes a encargos específicos resultantes da Lei ou de outras vinculações externas (designados como dotações específicas).

⁵⁴ De acordo com o disposto na alínea, a e b do n.º1 e n.º 5 do artigo 83.º da proposta da lei do OE/2013.

⁵⁵ Compreendem os valores da subvenção geral e específica, respeitantes respetivamente ao Fundo de Equilíbrio Financeiro (1752 M€) e ao Fundo Social Municipal (140,6 M€), assim como o montante (184 M€) a transferir pelo Estado para as freguesias (Fundo de Financiamento das Freguesias). Refira-se que a dotação destinada à transferência para a administração local representa 80% do total das transferências previstas pela lei das finanças locais e pela lei de finanças das regiões autónomas.

⁵⁶ De acordo com o disposto no n.º 1 e 2 do artigo 137.º da proposta da lei do OE/2013

⁵⁷ Não inclui a transferência extraordinária para Região Autónoma da Madeira (50 M€) efetuada no âmbito da lei de meios para a reconstrução das zonas afetadas pelo temporal ocorrido em fevereiro de 2010, conforme estipulado na alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei Orgânica n.º2/2010 de 16 de junho.

III.3 Análise em contabilidade pública

III.3.1 Estado

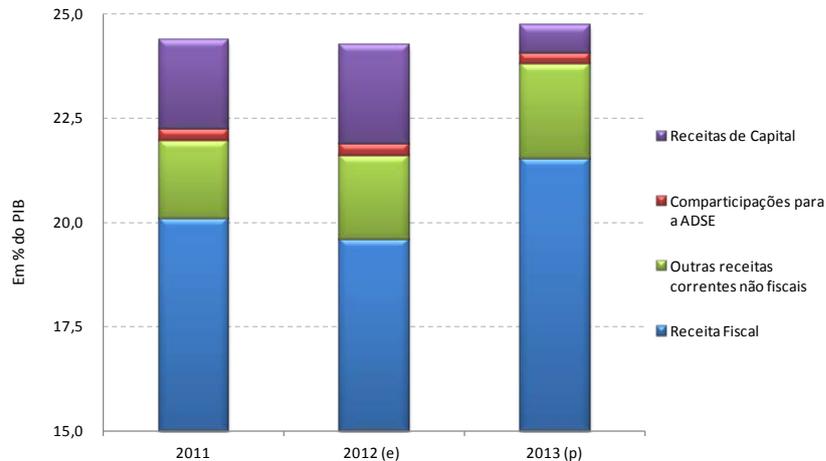
69 A previsão para a receita total do Estado, na ótica da contabilidade pública, tem implícito um aumento muito considerável da tributação, dos rendimentos da propriedade e da venda de bens e serviços correntes. Assinale-se o aumento previsto no OE/2013 para as receitas correntes em 10,2%, com especial destaque para os aumentos da receita fiscal e, no âmbito da receita corrente não fiscal, dos rendimentos da propriedade e da venda de bens e serviços correntes, respetivamente, com contributos de 8,2, 0,9 e 0,3 p.p. para a variação da receita efetiva (+2,2%). As receitas de capital, por seu turno, deverão registar uma redução de 71,7% (contributo negativo de 7 p.p. para o crescimento em 2,2% da receita total), devendo-se sobretudo à quebra de transferências e de outras receitas de capital (contributos negativos de 6,8 e 0,3 p.p., respetivamente – ver Gráfico 17 e Tabela 6.

Tabela 22 – Síntese da evolução da receita do Estado

	Milhões de euros			Variação nominal		Em percentagem do PIB				Var. rácios PIB	
	2011	2012	2013	2012	2013	Contrib. var. 2013 (p.p.)	2011	2012	2013	2012	2013
Receitas Correntes	38 019,3	36 433,1	40 155,0	-4,2%	10,2%	9,2	22,2	21,9	24,1	-0,3	2,2
Receita Fiscal	34 359,2	32 626,9	35 947,7	-5,0%	10,2%	8,2	20,1	19,6	21,6	-0,5	1,9
Impostos diretos	15 046,9	13 896,7	16 635,9	-7,6%	19,7%	6,8	8,8	8,4	10,0	-0,4	1,6
— IRS	9 831,0	9 234,9	12 066,3	-6,1%	30,7%	7,0	5,8	5,6	7,2	-0,2	1,7
— IRC	5 167,6	4 386,8	4 559,5	-15,1%	3,9%	0,4	3,0	2,6	2,7	-0,4	0,1
— Outros	48,3	275,0	10,1	469,4%	-96,3%	-0,7	0,0	0,2	0,0	0,1	-0,2
Impostos indiretos	19 312,3	18 730,3	19 311,8	-3,0%	3,1%	1,4	11,3	11,3	11,6	-0,0	0,3
— IVA	13 051,6	13 016,8	13 308,0	-0,3%	2,2%	0,7	7,6	7,8	8,0	0,2	0,2
— ISPE	2 305,5	2 143,6	2 173,4	-7,0%	1,4%	0,1	1,3	1,3	1,3	-0,1	0,0
— Imp. Selo	1 483,0	1 429,5	1 649,2	-3,6%	15,4%	0,5	0,9	0,9	1,0	-0,0	0,1
— Imp. Tabaco	1 446,7	1 350,0	1 386,4	-6,7%	2,7%	0,1	0,8	0,8	0,8	-0,0	0,0
— ISV	626,5	385,5	380,1	-38,5%	-1,4%	0,0	0,4	0,2	0,2	-0,1	-0,0
— IUC	173,6	198,6	198,6	14,4%	0,0%	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	-0,0
— IABA	172,7	170,3	172,9	-1,4%	1,5%	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
— Outros	52,7	36,0	43,2	-31,7%	20,0%	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,0	0,0
Receita Corrente Não Fiscal	3 660,1	3 806,2	4 207,3	4,0%	10,5%	1,0	2,1	2,3	2,5	0,1	0,2
Contribuições de Segurança Social	464,8	504,3	436,7	8,5%	-13,4%	-0,2	0,3	0,3	0,3	0,0	-0,0
Out. r. correntes não fiscais, das quais:	3 195,3	3 301,9	3 770,6	3,3%	14,2%	1,2	1,9	2,0	2,3	0,1	0,3
— Rendimentos da Propriedade	288,2	582,9	947,7	102,3%	62,6%	0,9	0,2	0,4	0,6	0,2	0,2
— Venda de Bens e Serv. Corr.	433,7	425,0	546,2	-2,0%	28,5%	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,1
Receitas de Capital, das quais:	3 620,4	3 928,7	1 112,6	8,5%	-71,7%	-7,0	2,1	2,4	0,7	0,2	-1,7
— Transferências de Capital	3 318,0	2 870,7	139,3	-13,5%	-95,1%	-6,8	1,9	1,7	0,1	-0,2	-1,6
— Outras Receitas de Capital	67,5	880,7	750,3	1204,7%	-14,8%	-0,3	0,0	0,5	0,4	0,5	-0,1
Total de Receitas	41 639,7	40 361,8	41 267,6	-3,1%	2,2%	2,2	24,4	24,3	24,7	-0,1	0,5
Despesa Corrente	45 534,0	46 354,4	46 429,0	1,8%	0,2%	0,2	26,6	27,9	27,8	1,2	0,0
Despesa Corrente Primária	39 494,8	39 394,1	39 152,7	-0,3%	-0,6%	-0,5	23,1	23,7	23,5	0,6	-0,2
Despesas com Pessoal	10 293,5	8 508,7	8 946,4	-17,3%	5,1%	0,9	6,0	5,1	5,4	-0,9	0,2
Aquisição Bens e Serviços	1 817,4	1 838,1	1 667,1	1,1%	-9,3%	-0,3	1,1	1,1	1,0	0,0	-0,1
Juros e outros encargos	6 039,2	6 960,3	7 276,3	15,3%	4,5%	0,6	3,5	4,2	4,4	0,7	0,2
Transferências Correntes	26 247,3	28 090,1	27 007,6	7,0%	-3,9%	-2,2	15,4	16,9	16,2	1,5	-0,7
Subsídios	601,6	266,9	248,3	-55,6%	-7,0%	0,0	0,4	0,2	0,1	-0,2	0,0
Outras Despesas Correntes	535,1	690,4	1 283,3	29,0%	85,9%	1,2	0,3	0,4	0,8	0,1	0,4
Despesa de Capital	3 150,4	2 591,6	1 770,3	-17,7%	-31,7%	-1,7	1,8	1,6	1,1	-0,3	-0,5
— Aquisição Bens de Capital	432,0	409,6	395,7	-5,2%	-3,4%	0,0	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0
— Transferências de Capital	2 704,8	2 173,5	1 309,2	-19,6%	-39,8%	-1,8	1,6	1,3	0,8	-0,3	-0,5
Outras Despesas Capital	13,6	8,6	65,4	-36,8%	660%	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Despesa sem Ativos Financeiros	48 684,4	48 946,0	48 199,3	0,5%	-1,5%	-1,5	28,5	29,4	28,9	0,9	-0,5
Saldo Global*	-7 044,7	-8 584,2	-6 931,7	21,9%	-19,3%	-	-4,1	-5,2	-4,2	-1,0	1,0

Fonte: INE, CGE/2011, Ministério das Finanças (relatório da proposta de OE/2013, págs. 93, 95, 103 e 105) e cálculos da UTAO. | Nota: Valores consolidados de transferências no âmbito do subsector Estado. Foram detetadas algumas (reduzidas) discrepâncias, tendo a UTAO privilegiado: i) os dados da CGE/2011 referentes ao ano de 2011, em detrimento dos dados da Proposta do OE/2013; ii) as estimativas, para 2012 (do OE/2013), da receita fiscal do Quadro III.1.5 (pág. 95) em detrimento do montante de receita fiscal inscrito no quadro III.1.4 (dados agregados, pág. 94).

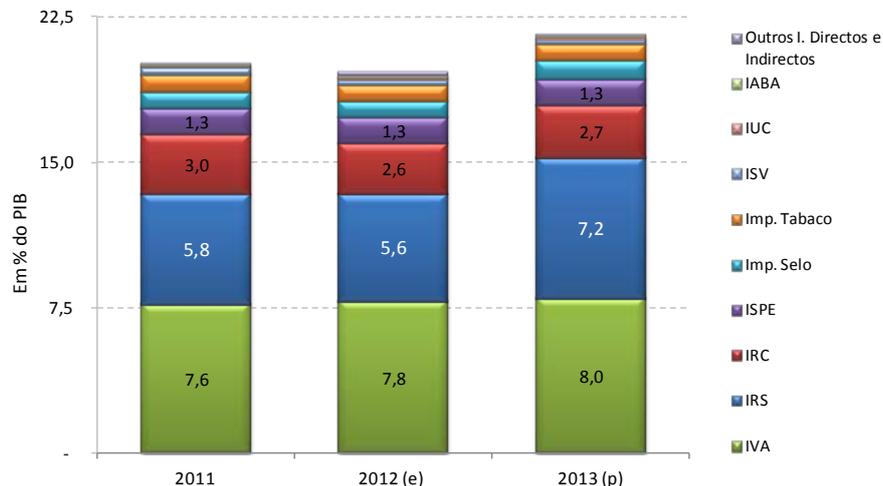
Gráfico 17 – Receita do Estado (não ajustada) para 2011-2013



Fonte: INE, CGE/2011 e Ministério das Finanças (relatório do OE/2013) e cálculos da UTAO. | Nota: (e) estimativa; (p) previsão. Nota: valores não ajustados.

70 De acordo com o relatório do OE/2013, o conjunto alargado de medidas de política fiscal e o efeito no IRS decorrente da reposição (parcial) dos subsídios aos funcionários públicos e pensionistas, deverão ser responsáveis pelo aumento da receita fiscal em 1,9 p.p. do PIB. Com efeito, o aumento previsto da receita fiscal em 10,2% (equivalente a 1,9 p.p. do PIB), encontra-se justificado no OE/2013 pelo agravamento muito significativo do IRS, mas também pelo aumento do IRC e do Imposto do Selo, embora o primeiro imposto reflita igualmente o efeito da reposição (parcial) dos subsídios aos funcionários públicos e pensionistas – ver Gráfico 18 e Tabela 6.

Gráfico 18 – Evolução da Receita Fiscal do Estado (não ajustada) no período de 2011-2013



Fonte: INE, CGE/2011 e Ministério das Finanças (relatório do OE/2013) e cálculos da UTAO. | Nota: valores não ajustados.

71 Caso se exclua, em 2012, o efeito remanescente da medida tomada no final de 2011 da sobretaxa do IRS, este imposto terá de crescer 33,3% em termos homólogos para dar cumprimento a meta inscrita no OE/2013. O crescimento de 33,3% no IRS (30,7%, em termos não ajustados do referido efeito de base⁵⁸), é explicado no Relatório do OE/2013 pelo efeito conjugado “...de um conjunto alargado de medidas de política fiscal, entre as quais se destacam, a reestruturação dos escalões e o aumento da taxa média efetiva em sede de IRS, a aplicação de uma sobretaxa, a redução de deduções à coleta [...] e o aumento da tributação sobre rendimentos de capital e sobre mais-valias mobiliárias”, com o impacte “positivo decorrente da reposição de um subsídio aos trabalhadores do sector público e de 1,1 subsídios no caso dos pensionistas, bem como o resultado esperado do esforço acrescido no combate à fraude e à evasão fiscal”, atendendo ao “cenário macroeconómico apresentado no ponto 1.2.2.” (pág. 95 do Relatório do OE/2013) – ver Gráfico 20.

72 Trata-se uma taxa de crescimento muito significativa para o IRS, impar em termos fiscais (sobretudo, em períodos de baixa inflação), o que poderá colocar em risco o objetivo para o défice orçamental de 2013. Adicionalmente, tal como foi referido anteriormente, uma parte da receita do IRS apenas será cobrada no ano de 2014 aquando da entrega/liquidação da declaração de IRS, mesmo considerando um aumento muito significativo das tabelas de retenção na fonte de IRS uma vez que algumas dessas medidas só têm o seu efeito pleno nessa altura.⁵⁹

73 Em termos ajustados, o IVA tem implícita uma quebra de 5,3% face à estimativa para 2012, a qual será, tendencialmente mais consentânea com os já referidos efeitos de segunda ordem ao nível da atividade económica. Para o IVA, a componente mais importante da receita fiscal, prevê-se um acréscimo de 2,2% face à estimativa de execução de 2012 (valores não ajustados). No entanto, uma vez que a previsão de cobrança, para 2013, apresentada no OE/2013 integra um ajustamento contabilístico⁶⁰, num montante global estimado pela UTAO de 976 M€⁶¹, a taxa de variação implícita face à estimativa de execução para 2012, é de -5,3%.⁶² Esta quebra mais acentuada na receita do IVA será, tendencialmente mais consentânea com os já referidos efeitos de segunda ordem ao nível da atividade económica, referidos no ponto 33 (pág. 29) – ver Gráfico 20.

⁵⁸ O efeito de base decorrente da medida da sobretaxa do IRS foi estimado pelo Ministério das Finanças em 185 M€ (ver OE/2012, pág. 22).

⁵⁹ Ver nota de rodapé n.º 12, pág. 25.

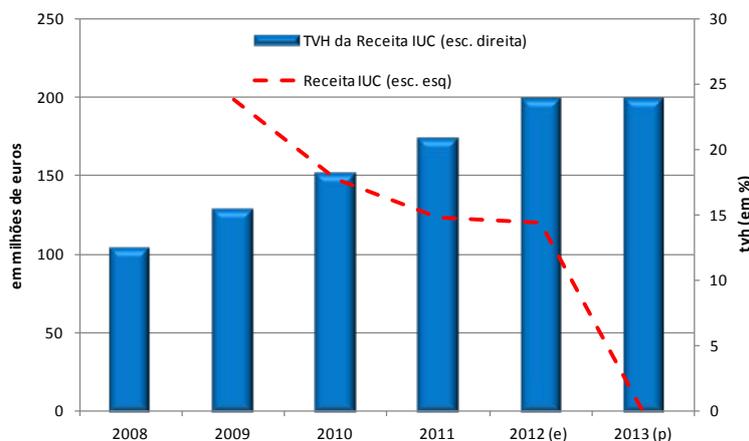
⁶⁰ Cf. Relatório do OE/2013, pág. 96, este ajustamento contabilístico “...reflete a adoção de recomendações do Tribunal de Contas, segundo as quais a receita referente ao IVA social transferida para a Segurança Social não deverá ser subtraída à receita líquida deste imposto”.

⁶¹ O IVA social ascende a 725 M€; o Programa de Emergência Social PES) e o Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ACESE), em conjunto, ascendem a 251 M€.

⁶² No entanto, na pág. 96, o Relatório do OE/2013 refere que “...a receita deste imposto se reduziria em 3,4% face à receita prevista em 2012, caso a transferência decorrente do IVA social se refletisse na respetiva receita líquida”. Esta taxa variação sugere que apenas foi considerado o montante do IVA social e não o decorrente do PES e do ACESE. Por seu lado, na pág. 109 refere-se à “...contabilização em despesa, do subsector Estado, das transferências para a Segurança Social visando a compensação do IVA Social e o financiamento dos programas PES e ACESE.”

Aparentemente, estas afirmações são contraditórias entre si. A UTAO levantou esta questão à DGO, não tendo obtido qualquer resposta até ao presente momento.

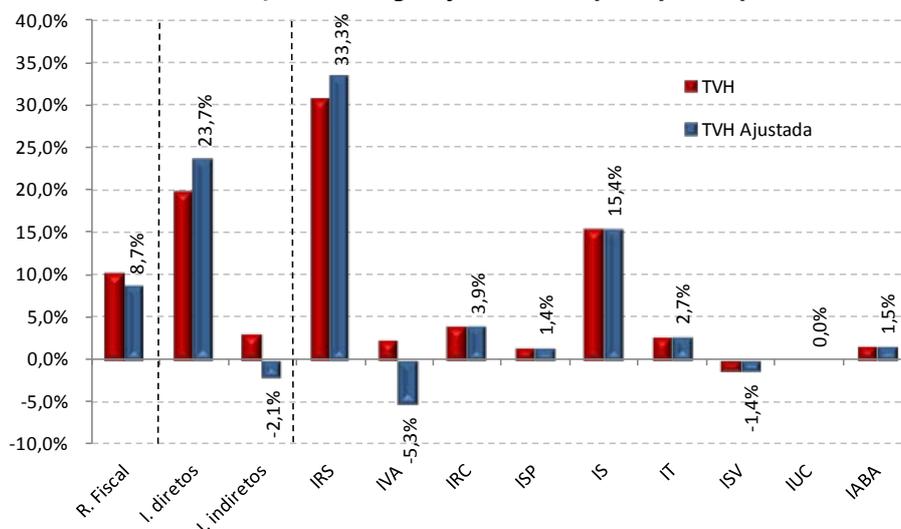
Gráfico 19 – Evolução do Imposto Único de Circulação 2008-2013



Fonte: Ministério das Finanças (Síntese de Execução Orçamental da DGO, dezembro de 2009, CGE/2011 e OE/2013) e cálculos da UTAO.

74 Pelo contrário, o IUC prevê, para 2013, uma manutenção (não justificada) de previsão de receita face ao ano anterior, não refletindo deste modo a evolução esperada decorrente da reforma global da tributação automóvel de 2007. Com efeito, a reforma global da tributação automóvel efetuada em meados de 2007, veio deslocar uma parte da carga fiscal do imposto devido pela aquisição do automóvel (ISV) para a fase da circulação (IUC), passando este último a refletir essencialmente as alterações na composição do parque automóvel. Deste modo, a introdução em circulação de veículos abrangidos pela reforma de 2007, veio promover aumentos significativos na receita do IUC, embora a taxa de crescimento deste imposto se encontre em desaceleração devido à menor procura de veículos novos – ver Gráfico 19. Apesar da reduzida procura de veículos novos esperada para 2013, a alteração na composição do parque automóvel daí decorrente (entre veículos pré-reforma e pós-reforma de 2007), justificaria *per se* um aumento da receita do IUC.

Gráfico 20 – Taxa de variação homóloga (ajustada) dos principais impostos no OE/2013



Fonte: INE, CGE/2011 e Ministério das Finanças (relatório do OE/2013) e cálculos da UTAO. | Nota: impostos ordenados por ordem decrescente de importância na receita fiscal.

75 Quanto à receita corrente não fiscal, após um aumento estimado em 4% entre 2011 e 2012, o relatório do OE/2013 prevê um aumento de 10,5% para 2013. De acordo com o OE/2013, pág. 104, para esta evolução contribuem essencialmente as rubricas «*Rendimentos da propriedade*» (+364,8 M€), *principalmente em resultado do aumento em 228,4 M€ dos juros obtidos em relação às denominadas coco bonds e da entrega de dividendos, a "Venda de bens e serviços correntes" (+121,2 M€)...*».

76 Em 2013 prevê-se, em termos ajustados, uma redução da receita de capital em 1,1%⁶³. A receita de capital, ajustada da transferência dos fundos de pensões do setor bancário (2687,1 M€, em 2012), bem como das receitas provenientes de licenças 4G (com impactes estimados em 272 e 20 M€, para 2012 e 2013, respetivamente), da concessão da ANA (com impactes estimados em 600 e 500 M€, para 2012 e 2013, respetivamente) e da concessão de exploração de portos (227 M€, em 2013), deverá reduzir-se 1,1%. Saliente-se, todavia, que o aumento previsto na rubrica "Venda de bens de investimento" (+97,2 M€), será quase anulado pela redução quer dos "Saldos da Gerência Anterior" (-51,5 M€) quer de "transferências de capital" (-44,3 M€).

⁶³ Este ponto beneficiou de informação adicional prestada pela DGO no dia 26 de outubro de 2012, nomeadamente no que diz respeito à previsão da receita proveniente da concessão de exploração de portos (227 M€).

77 A despesa fiscal prevista para 2013 deverá reduzir-se em todos os impostos, diminuindo em termos globais, o equivalente a 0,3 p.p. do PIB.⁶⁴ Estima-se uma redução de 5,2% na despesa fiscal para 2013 (equivalente a 0,3 p.p. do PIB), diminuindo o seu peso na receita líquida globalmente de 27,5% para 23,6%. Para este resultado contribuirão todos os impostos, sendo de ressaltar todavia, a redução esperada ao nível do IRS, em resultado das "alterações legislativas propostas no que toca à dedução à coleta personalizante, à atualização dos limites da dedução dos encargos com imóveis e à limitação de benefícios fiscais" – ver Tabela 10.⁶⁵

Tabela 23 – Evolução da Despesa Fiscal do Subsetor Estado

Designação	Milhões de euros				Peso na Receita do Imp. (%)				Variação percentual		
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Impostos diretos:	7 999,8	6 043,4	4 232,4	3 972,2	59,0	40,2	30,5	23,9	-24,5%	-30,0%	-6,1%
— IRS	3969,8	3707,7	2863,2	2627,2	44,4	37,7	31,0	21,8	-6,6%	-22,8%	-8,2%
— IRC	4030,0	2335,7	1369,2	1345,0	87,8	45,2	31,2	29,5	-42,0%	-41,4%	-1,8%
Impostos indiretos:	6604,8	7264,1	4737,1	4526,7	35,3	37,6	25,3	23,4	10,0%	-34,8%	-4,4%
— IVA	5305,1	6003,4	3920,0	3731,7	43,7	46,0	30,1	28,0	13,2%	-34,7%	-4,8%
— ISP	639,8	718,7	459,6	447,9	26,6	31,2	21,4	20,6	12,3%	-36,1%	-2,5%
— Imp. Selo	11,0	15,4	17,6	16,8	0,7	1,0	1,2	1,0	40,0%	14,3%	-4,5%
— Imp. Tabaco	44,9	42,0	29,2	22,9	3,1	2,9	2,2	1,7	-6,5%	-30,5%	-21,6%
— ISV	473,3	373,2	189,5	185,2	58,5	59,6	49,2	48,7	-21,1%	-49,2%	-2,3%
— IUC	6,7	7,3	9,4	10,4	4,4	4,2	4,7	5,2	9,0%	28,8%	10,6%
— IABA	124,0	104,1	111,8	111,8	68,1	60,3	65,6	64,7	-16,0%	7,4%	0,0%
TOTAL	14 604,6	13 307,5	8 969,5	8 498,9	45,2	38,7	27,5	23,6	-8,9%	-32,6%	-5,2%
TOTAL/PIB	8,5%	7,8%	5,4%	5,1%							

Fonte: INE, e Ministério das Finanças (CGE/2011, relatório da proposta de OE/2013, pág. 99) e cálculos da UTAO.

78 Em termos não ajustados, o OE/2013 prevê uma redução da despesa efetiva do Estado. Face a 2012, a redução da despesa efetiva do Estado, em termos não ajustados, será de 1,5%, a qual decorre de contributos distintos dos vários ministérios, sendo de destacar os seguintes:

- Ministério da Saúde: -4,0 p.p.;
- Ministério das Finanças: -0,5 p.p.;
- Ministério da Solidariedade e Segurança Social: +2,0 p.p.;
- Ministério da Defesa Nacional: +0,4 p.p.;
- Ministério da Administração Interna: +0,4 p.p..

⁶⁴ A quantificação da despesa fiscal apresentada no Relatório do OE/2013 integra um conjunto significativo de alterações face ao ano anterior, sendo de assinalar (págs. 100 a 102 do Relatório do OE/2013):

- **a adoção de uma nova metodologia de quantificação da despesa fiscal.** Esta nova metodologia abandona o conceito de receita fiscal cessante, para dar lugar ao de receita (fiscal) potencial. Em linhas gerais, no novo método procede-se à comparação entre a receita fiscal obtida no presente enquadramento legal, com a que resultaria caso não se aplicasse qualquer exceção, isenção ou redução de taxa;
- **o alargamento a um conjunto mais vasto de impostos,** passando a incluir-se o IUC, o IMI e o IMT;
- a inclusão de estimativas da despesa fiscal para a Administração Local e Regional (não ficando restrita à Administração Central).

Consequentemente, a despesa fiscal apresentada no Relatório do OE/2013 não é diretamente comparável com o montante de despesa fiscal inscrito nos Orçamentos do Estado anteriores.

⁶⁵ C.f. relatório do OE/2013, pág. 100.

Tabela 24 – Despesa do Estado por classificação orgânica
(em milhões de euros e em percentagem)

MINISTÉRIOS	2012		2013		Variação absoluta (M€)	Taxa de variação (%)	Contributo para tvha (p.p.)
	M€	Estrutura (%)	M€	Estrutura (%)			
Encargos Gerais do Estado	2 829	5,8	2 874	6,0	45	1,6	0,1
Presidência do Conselho de Ministros	220	0,4	244	0,5	25	11,2	0,1
Finanças	15 359	31,4	15 092	31,3	-266	-1,7	-0,5
Negócios Estrangeiros	295	0,6	328	0,7	33	11,1	0,1
Defesa Nacional	1 851	3,8	2 037	4,2	185	10,0	0,4
Administração Interna	1 804	3,7	2 020	4,2	217	12,0	0,4
Justiça	1 108	2,3	1 147	2,4	39	3,5	0,1
Economia e Emprego	228	0,5	215	0,4	-13	-5,6	-0,03
Agricultura, Mar, Ambiente e Ord. Território	547	1,1	519	1,1	-28	-5,1	-0,1
Saúde	9 805	20,0	7 863	16,3	-1 942	-19,8	-4,0
<i>Saúde (valor ajustado)</i>	<i>7 873</i>	<i>16,1</i>	<i>7 863</i>	<i>16,3</i>	<i>-10</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,02</i>
Educação e Ciência	7 012	14,3	6 983	14,5	-29	-0,4	-0,1
Solidariedade e Segurança Social	7 889	16,1	8 877	18,4	988	12,5	2,0
Despesa Efetiva	48 946	100,0	48 199	100,0	-747	-1,5	-1,5
<i>Despesa Efetiva ajustada</i>	<i>47 014</i>	<i>-</i>	<i>48 199</i>	<i>-</i>	<i>1185</i>	<i>2,5</i>	<i>2,5</i>
Ativos Financeiros	23 505	-	17 860	-			
Passivos financeiros	122 250	-	116 449	-			
Transferência para o FRDP	2 200	-	1 000	-			
Despesa Total	196 901	-	183 508	-			

Fonte: Ministério das Finanças (OE/2013) e cálculos da UTAO. Nota: o ajustamento efetuado refere-se à despesa de em 2012 com a regularização de dívidas de anos anteriores do SNS, no valor de 1932 M€ (1500M€ acrescidos do reforço de 432 M€ aprovado no âmbito do segundo OER/2012).

79 Em termos ajustados regista-se um crescimento da despesa efetiva do Estado. Se excluirmos, em 2012, a despesa com a regularização de dívidas de anos anteriores do SNS, no valor de 1932 M€ (1500 M€ acrescidos do reforço de 432 M€ aprovados no segundo OER/2012), verifica-se que a despesa ajustada do Estado registará um acréscimo de 2,5% (+1185 M€), ao invés de uma redução de 1,5%. Nesta perspetiva de análise, o contributo do Ministério da Saúde para a variação da despesa efetiva ajustada do Estado é praticamente nulo (ao invés de -4,0 p.p. em termos não ajustados).

80 Para 2013, prevê-se uma redução do peso da despesa com “funções sociais”. O peso das funções sociais no conjunto da despesa do Estado reduzir-se-á em 1,2 p.p. do PIB face ao estimado para 2012.⁶⁶ Para esta diminuição contribuirá a “saúde”, influenciada pelo efeito de base decorrente da transferência do OE para o SNS. Excluindo o impacte dessa transferência extraordinária, apenas as subfunções relativas à “educação” e “segurança e ações sociais” é que terão um crescimento nominal (respetivamente de 0,3 e 3,9%), muito em particular esta última, influenciada pela transferência extraordinária do OE para assegurar o equilíbrio da situação

⁶⁶ Ajustado do efeito da regularização extraordinária de dívidas relativas a anos anteriores do SNS, as despesas relativas às “funções sociais” do Estado manterão o seu peso no PIB.

orçamental do subsetor da segurança social (essa transferência será superior em 113 M€ face a 2012).

Tabela 25 – Despesa do Estado por classificação funcional
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

FUNÇÕES/SUBFUNÇÕES	2011	2012	2013 Orçamento ajustado	NÃO AJUSTADO DO EFEITO DA TRANSFERÊNCIA EXTRAORDINÁRIA PARA O SNS									
				Variação 2012/2013			Estrutura			% do PIB			
				M€	tvh	Ctvh	2012	2013	var p.p.	2011	2012	2013	Var. p.p
Funções Gerais de Soberania	7 182	6 174	6 740	566	9,2	1,2	12,6	14,0	1,4	4,2	3,7	4,0	0,3
1. Serviços gerais da Administração Pública	1 752	1 566	1 737	171	10,9	0,3	3,2	3,6	0,4	1,0	0,9	1,0	0,1
2. Defesa Nacional	1 943	1 769	1 939	170	9,6	0,3	3,6	4,0	0,4	1,1	1,1	1,2	0,1
3. Segurança e ordem públicas	3 488	2 840	3 065	225	7,9	0,5	5,8	6,4	0,6	2,0	1,7	1,8	0,1
Funções Sociais	28 861	30 352	28 463	-1 889	-6,2	-3,9	62,0	59,1	-3,0	16,9	18,2	17,1	-1,2
1. Educação	7 879	6 734	6 754	20	0,3	0,0	13,8	14,0	0,3	4,6	4,0	4,0	0,0
2. Saúde	9 171	10 470	8 507	-1 963	-18,7	-4,0	21,4	17,7	-3,7	5,4	6,3	5,1	-1,2
3. Segurança e ação sociais	11 233	12 349	12 828	480	3,9	1,0	25,2	26,6	1,4	6,6	7,4	7,7	0,3
4. Habitação e serviços coletivos	260	197	159	-38	-19,1	-0,1	0,4	0,3	-0,1	0,2	0,1	0,1	0,0
5. Serviços culturais, recreativos e religiosos	319	603	215	-388	-64,4	-0,8	1,2	0,4	-0,8	0,2	0,4	0,1	-0,2
Funções Económicas	1 937	1 069	941	-128	-12,0	-0,3	2,2	2,0	-0,2	1,1	0,6	0,6	-0,1
1. Agricultura e pecuária, silvíc., caça e pesca	474	443	423	-19	-4,4	0,0	0,9	0,9	0,0	0,3	0,3	0,3	0,0
2. Indústria e energia	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Transportes e comunicações	1 269	427	306	-121	-28,4	-0,2	0,9	0,6	-0,2	0,7	0,3	0,2	-0,1
4. Comércio e turismo	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Outras funções económicas	195	200	212	12	6,2	0,0	0,4	0,4	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Outras Funções	10 704	11 350	12 055	705	6,2	1,4	23,2	25,0	1,8	6,3	6,8	7,2	0,4
1. Operações da dívida pública	6 038	6 945	7 276	331	4,8	0,7	14,2	15,1	0,9	3,5	4,2	4,4	0,2
2. Transferências entre administrações	4 666	4 402	4 236	-165	-3,8	-0,3	9,0	8,8	-0,2	2,7	2,6	2,5	-0,1
3. Diversas não especificadas	0	3	542	539	16 730,3	1,1	0,0	1,1	1,1	0,0	0,0	0,3	0,3
Despesa Efetiva	48 684	48 946	48 199	-747	-1,5	-1,5	100,0	100,0	0,0	28,5	29,4	28,9	-0,5

Fonte: Ministério das Finanças (relatório do OE/2013) e cálculos da UTAO.

81 O peso das “Funções Gerais de Soberania” e das “Outras funções” deverá aumentar em 2013. De acordo com o previsto no OE/2013 (ajustado do efeito da transferência extraordinária para regularização de dívidas relativas a anos anteriores do SNS), estas duas funções do Estado deverão passar a representar 39% do total da despesa efetiva (mais 1,8 p.p.). Trata-se de um crescimento nominal de 7,2% (+1271 M€), o equivalente a mais 0,7 p.p. do PIB. Mais de metade deste crescimento ficar-se-á a dever às “outras funções”, que refletem as verbas relativas à dotação provisional e ao aumento da despesa com juros.⁶⁷ Relativamente às “funções gerais de soberania” encontra-se previsto um aumento da despesa em “defesa nacional” e em “segurança e ordem pública” de 170 e de 225 M€, respetivamente.

⁶⁷ A dotação provisional para 2012 encontra-se distribuída por outras subfunções de despesa.

III.3.2 Serviços e Fundos Autónomos

82 Em 2013, o subsector dos SFA contribuirá negativamente para o saldo global das administrações públicas, na ótica da contabilidade pública, devido às Entidades Públicas Reclassificadas (EPR). Os serviços e fundos autónomos deverão apresentar um défice de 830 M€ em 2013, sobretudo devido ao impacte negativo provocado pelas EPR (-1358 M€).⁶⁸ Excluindo as EPR, a previsão do saldo global dos SFA para 2013 aponta para um excedente orçamental de 528 M€, que corresponde a uma deterioração de 1002 M€ face ao saldo estimado para 2012 (igualmente excluído de EPR). Essa degradação do saldo (ajustado) dos SFA dever-se-á sobretudo à reposição parcial de subsídios aos funcionários públicos e aos pensionistas da Caixa Geral de Aposentações.

Tabela 26 – Saldo global dos SFA

(em milhões de euros)

	2012 (e)	2013 (p)	Var.
1. Saldo global SFA	424	-830	-1 254
<i>do qual: EPR (2)</i>	-1 107	-1 358	-252
3. Transf. extraord. p/RTP	348	0	-348
4. Saldo EPR ajustado (2-3)	-1 455	-1 358	97
5. Saldo SFA sem EPR (1-2)	1 531	528	-1 002

Fonte: Ministério das Finanças (Relatório da proposta do OE/2013) e cálculos da UTAO.

83 Em termos não ajustados, o défice das Empresas Públicas Reclassificadas deverá registar um agravamento de 252 M€ face a 2012. No entanto, essa deterioração estará influenciada por um efeito de base de 2012, associado à transferência do OE para a RTP (348 M€), que fará com que a diminuição da receita efetiva (-632 M€) seja mais acentuada do que a que se encontra prevista para a despesa efetiva (-381 M€). Excluindo esse efeito pontual, o saldo das EPR deverá melhorar em 97 M€, sobretudo em função dos seguintes fatores de sinal contrário (+/-):

(+) Redução do investimento (-400 M€), com destaque para a previsão de uma poupança (bruta) de 250 M€ na sequência da renegociação das Parcerias Público Privadas pela Estradas de Portugal. Salienta-se ainda a suspensão de novas iniciativas e a contenção de investimentos em curso por parte da Parque Escolar, no âmbito do Programa de Modernização das escolas;⁶⁹

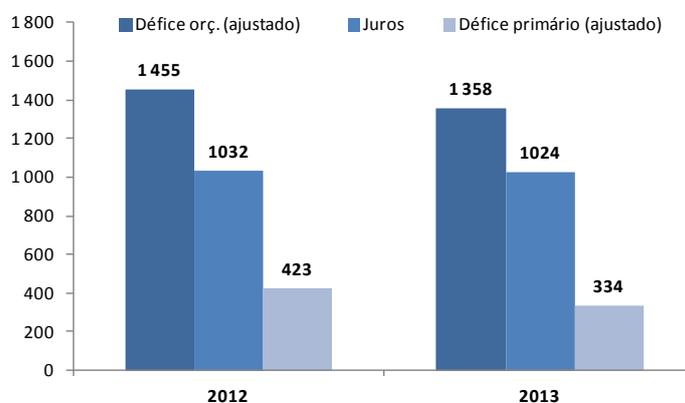
(-) Menor nível de transferências correntes da União Europeia, sobretudo as destinadas à Parque Escolar (-200 M€), nomeadamente no âmbito do Programa Operacional Valorização do Território (POVT);

(-) Aumento das despesas com pessoal (+115 M€), na sequência da reposição parcial dos subsídios aos funcionários públicos.

⁶⁸ Refira-se que, de acordo com informação adicional prestada pelo Ministério das Finanças, em 2013 o SNS deverá apresentar um excedente de 41 M€ em contabilidade pública, menos 123 M€ face ao saldo estimado para o corrente ano. Para esta diminuição contribuirá sobretudo a reposição parcial de subsídios aos funcionários públicos.

⁶⁹ No OE/2012, a dotação destinada a investimentos da Parque Escolar ascendia a 430 M€. Na proposta do OE/2013 essa dotação orçamental representa apenas cerca de metade daquele valor (218 M€).

Gráfico 21 – Peso dos juros no défice (ajustado) das EPR
(em milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças (Relatório do OE/2013) e cálculos da UTAO. | Nota: o ajustamento efetuado consistiu na eliminação da transferência extraordinária do OE para a RTP em 2012, para amortização da dívida financeira daquela entidade (348 M€).

84 Em 2013, os encargos com juros das EPR irão manter-se sensivelmente ao mesmo nível. Com efeito, aqueles encargos ascenderão a 1024 M€ (apenas menos 8 M€ face ao estimado para o corrente ano), continuando assim a representar um peso muito significativo no défice destas entidades. Por outro lado, o défice primário (que não inclui os juros) das EPR deverá atingir 334 M€, melhorando 88 M€, face ao défice (ajustado) estimado para 2012. Como se pode constatar pela tabela seguinte, cerca de 96% dos encargos com juros das EPR serão justificados pelo Metropolitano de Lisboa, REFER, Metro do Porto, Estradas de Portugal e pelas sociedades criadas para integrar os ativos com imparidades do BPN.

Tabela 27 – EPR com maior impacte orçamental em 2013
(em milhões de euros)

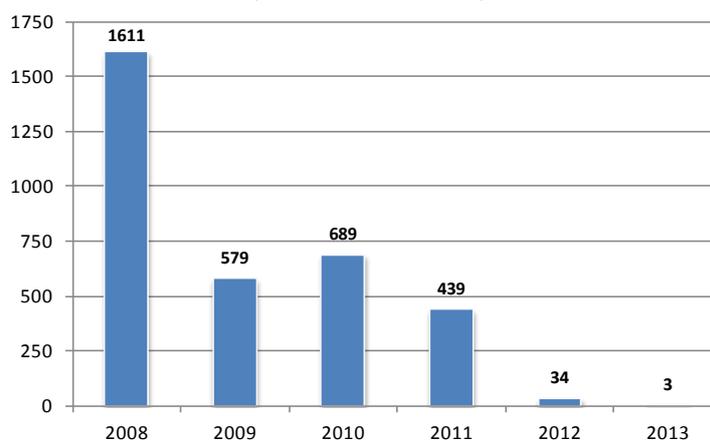
Organismos	DESPESA EFETIVA						RECEITA EFETIVA *	SALDO GLOBAL
	Despesas com Pessoal	Aquisição bens e serviços	Juros e outros encargos	Investimentos	Outras *	Total*		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)= (1 a 5)		
Total subsector SFA	3 479	8 912	1 090	1 780	12 077	27 338	26 508	-830
do qual: Entidades Púb. Reclassificadas	804	872	1 024	1 402	163	4 264	2 906	-1 358
<i>das quais:</i>								
Estradas de Portugal, S.A.	35	103	108	803	76	1 123	793	-330
Metropolitano de Lisboa, S.A.	69	50	262	40	15	436	150	-286
Rede Ferroviária Nacional - REFER, EP	79	157	242	101	54	633	351	-282
Metro do Porto, S.A.	4	68	160	31	11	274	95	-179
Parvalorem, S.A.	15	4	146	0	5	170	14	-156
Parque Escolar, E.P.E.	9	28	33	218	8	296	213	-83
Parups, S.A.	0	1	61	0	2	64	34	-30
Rádio e Televisão de Portugal, SA	89	143	10	12	15	269	243	-26

Fonte: Ministério das Finanças (Relatório do OE/2013 e Mapas de Desenvolvimentos Orçamentais) e cálculos da UTAO.
Nota: (*) Valores não consolidados (exceto para o total do subsector).

III.3.3 Conta da Segurança Social

85 A obtenção do equilíbrio orçamental do subsetor da segurança social em 2013 dependerá de uma transferência extraordinária do OE. Em 2012, o equilíbrio orçamental estimado para este subsetor (34 M€) será assegurado por via de outra transferência extraordinária no valor de 857 M€, verba inscrita no 2.º OER/2012. Para o ano de 2013, a previsão do OE aponta para um excedente de apenas 3 M€, o qual apenas será alcançado com outra transferência extraordinária do OE, no valor de 970 M€. ⁷⁰

Gráfico 22 – Saldo global da segurança social
(em milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças (CGE/2010, CGE/2011 e OE/2013).

86 As medidas de consolidação já implementadas não foram suficientes para evitar a degradação da situação financeira da segurança social. Pese embora se encontrem implementadas, desde 2012, várias medidas específicas para a consolidação orçamental da segurança social, a estimativa para 2012 e a previsão para 2013 têm subjacente uma deterioração da execução orçamental deste subsetor. Saliente-se que, em 2012 e de acordo com o PAEF, foram implementadas medidas relativas ao reforço da condição de recursos, suspensão da regra de atualização das pensões (com exceção das mais baixas) e alteração do regime jurídico das prestações de desemprego. Estas medidas iniciaram os seus efeitos em 2012, estando também incorporadas nas previsões apresentadas para 2013. Apesar disso, a conjuntura económica desfavorável tem-se repercutido negativamente sobre a receita proveniente de contribuições sociais (devido à diminuição do nível de emprego e do ajustamento dos salários nominais) e sobre a despesa com prestações sociais, designadamente com o subsídio de desemprego e apoio ao emprego (decorrente do aumento do número de desempregados). Em resultado destas circunstâncias o cumprimento do equilíbrio orçamental do sistema de segurança social obrigará à realização das referidas transferências extraordinárias em 2012 e 2013.

⁷⁰ Tal como em anos anteriores, em 2013, não se prevê realizar a transferência de quotizações dos trabalhadores por conta de outrem para reforço do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, prevista no n.º 1 do artigo 91.º da Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro). Esta opção é justificada com base no n.º 3 do artigo 91.º que prevê a possibilidade de não se proceder à referida transferência "se a conjuntura económica do ano a que se refere ou a situação financeira do sistema previdencial justificadamente o não permitirem".

87 O recurso a transferências extraordinárias do OE para o reequilíbrio financeiro do sistema de segurança social evidência uma maior dependência face a receitas tipicamente financiadas por impostos. A transferência extraordinária do orçamento do Estado para financiamento do défice do sistema de segurança social representará 3,5% e 3,9% da receita efetiva da segurança social, em 2012 e 2013, respetivamente. Este tipo de transferência extraordinária, além de constituir um facto novo em 2012, aumentará em 2013, representando uma maior dependência de receitas financiadas por impostos.

88 A previsão de crescimento da receita da segurança social em 2013 é explicada, na sua maior parte, pelo aumento das transferências correntes oriundas do FSE. A previsão do OE/2013 para o crescimento da receita efetiva em 2,8% assenta no contributo das rubricas de: transferências do FSE (1,6 p.p.) e contribuições e quotizações (0,7 p.p.). As transferências do OE representam um contributo global de 0,35 p.p. para o crescimento da receita efetiva. Não obstante a previsão de um cenário macroeconómico desfavorável, o crescimento da receita proveniente de contribuições quotizações ascende a 169 M€ em resultado; de um aumento previsível das contribuições sociais devidas pelas entidades públicas (em consequência do incremento da massa salarial pela reposição de um subsídio aos trabalhadores); do reforço da cobrança coerciva e de novas regras contributivas (obrigatoriedade contributiva dos beneficiários de prestações sociais – doença e desemprego). A eventualidade de se verificar uma taxa média de desemprego superior à previsão apresentada no OE/2013 (16,4%) e um ajustamento nominal (em baixa) dos salários no setor privado representam um risco acrescido para o equilíbrio financeiro da segurança social.

89 Em 2013, o financiamento do programa de emergência social deverá ser substancialmente superior à execução estimada para 2012. A estimativa para 2012, constante no OE/2013, para a transferência do OE para a segurança social destinada a financiar o Programa de Emergência Social (PES) e o Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ASECE) é de 176 M€ (revendo em baixa o valor máximo de 230 M€). Para 2013, o OE/2013 prevê um valor de 251 M€, o que representa um crescimento de 42,6% face à estimativa para 2012.⁷¹

⁷¹ O relatório do OE/2013 contém uma imprecisão relativa à dotação atribuída ao PES e ASECE. No subcapítulo "III.1.4. Receitas e Despesas da Segurança Social", página 121 e seguintes, é referido que a dotação de 251,0 M€ se refere ao conjunto dos dois programas. Contudo, no capítulo "IV. Políticas Sectoriais para 2013 e Recursos Financeiros", subcapítulo "IV.14 Solidariedade e Segurança Social (P014)", página 203 e seguintes, é referido explicitamente que "O Governo, atento à conjuntura atual, pretende reforçar a dotação financeira do Programa [PES], aumentando a transferência adicional de 200 para 251 M€", depreendendo-se portanto que a totalidade da verba será afeta apenas ao PES e não ao ASECE.

Tabela 28 – Conta da segurança social

	Milhões de euros			Taxa de Variação Homóloga (%)			Em percentagem do PIB		
	CSS	Estimativa de Exec.	OSS/2013	Estimativa de Exec.	OSS/2013	Contrib. var. 2013 (p.p.)	CSS	Estimativa de Exec.	OSS/2013
	2011	2012	2013	2012	2013		2011	2012	2013
1. RECEITAS CORRENTES	23 536	24 351	25 040	3,5%	2,8%	2,8	13,8	14,6	15,0
Contribuições	13 746	13 033	13 202	-5,2%	1,3%	0,7	8,0	7,8	7,9
Adicional ao IVA	715	719	725	0,5%	0,9%	0,0	0,4	0,4	0,4
Transferência do OE (PES+ASECE)		176	251	n.d.	42,6%	0,3	-	0,1	0,2
Transferências do OE	6 603	7 136	7 201	8,1%	0,9%	0,3	3,9	4,3	4,3
Transferências do OE - LBSS		6 280	6 232	n.d.	-0,8%	-0,2	-	3,8	3,7
Trf. Extraord. do OE p/financ. do défice do SSS		857	970	n.d.	13,2%	0,5	-	0,5	0,6
Transferências do OE - AFP/CPN	118	202	167	71,3%	-17,1%	-0,1	0,1	0,1	0,1
Transferências do OE-Reg Subs Bancário		522	503	n.d.	-3,8%	-0,1	-	0,3	0,3
Transferências do OE - Outras Entidades	177	186	185	5,0%	-0,4%	0,0	0,1	0,1	0,1
Transferências do FSE	1 151	1 371	1 758	19,2%	28,2%	1,6	0,7	0,8	1,1
Outras Receitas Correntes	1 025	1 005	1 048	-1,9%	4,2%	0,2	0,6	0,6	0,6
2. RECEITAS DE CAPITAL	7	26	25	292,0%	-6,5%	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferências do OE	3	6	5	131,1%	-26,8%	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras	4	20	20	400,2%	-0,2%	0,0	0,0	0,0	0,0
3. TOTAL DA RECEITA (1+2)	23 543	24 378	25 065	3,5%	2,8%	2,8	13,8	14,7	15,0
4. DESPESAS CORRENTES	23 073	24 303	25 021	5,3%	3,0%	3,0	13,5	14,6	15,0
<i>Pensões, das quais:</i>	14 449	14 429	14 945	-0,1%	3,6%	2,1	8,5	8,7	9,0
— Sobrevivência	1 955	2 000	2 049	2,3%	2,4%	0,2	1,1	1,2	1,2
— Invalidez	1 396	1 377	1 399	-1,3%	1,6%	0,1	0,8	0,8	0,8
— Velhice	11 064	11 012	11 464	-0,5%	4,1%	1,9	6,5	6,6	6,9
— Benefícios Antigos Combatentes	34	40	34	17,7%	-16,5%	-0,03	0,0	0,0	0,0
Pensão velhice do regime substitutivo Bancário		522	502	n.d.	-3,8%	-0,1	-	0,3	0,3
Subsídio de desemprego, apoio ao emprego, lay-off	2 104	2 565	2 691	21,9%	4,9%	0,5	1,2	1,5	1,6
Subsídio de doença	451	427	414	-5,3%	-2,9%	-0,1	0,3	0,3	0,2
Abono de Família	674	668	678	-0,9%	1,4%	0,0	0,4	0,4	0,4
Rendimento Social de Inserção	414	393	304	-5,2%	-22,7%	-0,4	0,2	0,2	0,2
Outras Prestações	839	820	680	-2,2%	-17,2%	-0,6	0,5	0,5	0,4
Complemento Solidário para Idosos	273	274	243	0,5%	-11,2%	-0,1	0,2	0,2	0,1
Ação Social	1 549	1 671	1 687	7,9%	1,0%	0,1	0,9	1,0	1,0
Administração	338	339	307	0,4%	-9,6%	-0,1	0,2	0,2	0,2
Outras	597	600	580	0,4%	-3,3%	-0,1	0,3	0,4	0,3
— <i>das quais:</i> Transferências Correntes	596	598	579	0,2%	-3,0%	-0,1	0,3	0,4	0,3
Ações de formação profissional	1 386	1 594	1 989	15,0%	24,8%	1,6	0,8	1,0	1,2
— <i>das quais:</i> com suporte no FSE	1 160	1 382	1 796	19,2%	29,9%	1,7	0,7	0,8	1,1
5. DESPESAS CAPITAL	30	41	41	35,6%	-0,7%	-0,001	0,0	0,0	0,0
PIDDAC	3	6	5	139,1%	-26,8%	-0,01	0,0	0,0	0,0
Outras	27	35	36	25,8%	4,1%	0,01	0,0	0,0	0,0
6. TOTAL DA DESPESA (4+5)	23 103	24 344	25 061	5,4%	2,9%	2,9	13,5	14,6	15,0
7. Ativos Financeiros líquidos de reembolsos	-806	-763	-859	-5,3%	12,5%	-	-0,5	-0,5	-0,5
8. SALDO GLOBAL (3-6)	439	34	3				0,3	0,0	0,0

Fonte: Ministério das Finanças (OE/2013) e cálculos da UTAO.

90 Em 2013, o crescimento da despesa efetiva será particularmente influenciado pela despesa com pensões e ações de formação profissional. A previsão constante no OE/2013 aponta para um crescimento da despesa efetiva de 2,9%, face à estimativa para 2012. Este crescimento deve-se aos contributos da despesa com pensões (contributo de 2,1 p.p.), com ações de formação profissional (contributo de 1,6 p.p.) e, embora com menor impacte, do subsídio de desemprego e apoio ao emprego (contributo de 0,5 p.p.). Em particular destaca-se o aumento previsto para as pensões de velhice em 452 M€ (excluindo as pensões por velhice do regime substitutivo bancário), o qual reflete um crescimento de 4,1% face à estimativa para 2012. A despesa com ações de formação profissional é, em grande parte, suportada por transferências do FSE, as quais se prevê que representem cerca de 90% daquela despesa em 2013. Em sentido contrário regista-se a previsão de redução de despesa com o rendimento social de inserção (RSI)

em -22,7% (-89 M€) e de outras prestações (indeterminadas) em -17,2% (-141 M€). Em 2013, as medidas de consolidação já implementadas em 2012 deverão atingir o seu pleno efeito, contudo, tendo em conta o impacto da contínua degradação da conjuntura económica (designadamente a contração da economia e o aumento do desemprego) a pressão sobre a despesa com algumas prestações sociais, particularmente por via do funcionamento dos estabilizadores automáticos, poderá ser maior que a estimada.⁷²

III.3.4 Quadro plurianual de programação orçamental

91 O quadro plurianual de programação orçamental (QPPO), aprovado em julho de 2012, definiu os limites plurianuais para a despesa da administração central financiada por receitas gerais para o período 2013-2016.⁷³ Este quadro manteve genericamente os limites que constavam da proposta de lei apresentada em abril e que foram integrados no DEO/2012-2016, com exceção do limite para o ano de 2013, o qual foi aumentado em 250 M€ no âmbito do programa "Órgãos de soberania".

Tabela 29 – Quadro plurianual de programação orçamental (anos 2012 e 2013)

PROGRAMAS	2012	2013			OE/2013 vs DEO 2012-2016		OE/2013 vs QPPO/jun.2012		
	DEO 2012-2016	DEO 2012-2016	QPPO julho/2012	OE/2013	M€	%	M€	%	
SOBERANIA	P001 - Órgãos de soberania	2 827	2 574	2 824	2 868	294	11,4	44	1,6
	P002 - Governação e cultura	231	221	221	222	1	0,5	1	0,5
	P005 - Representação externa	305	312	312	319	7	2,2	7	2,2
	P008 - Justiça	670	646	646	679	33	5,1	33	5,1
	Subtotal do agrupamento	4 033	3 753	4 003	4 087	334	8,9	84	2,1
SEGURANÇA	P006 - Defesa	1 813	1 778	1 778	1 843	65	3,7	65	3,7
	P007 - Segurança interna	1 668	1 725	1 725	1 827	102	5,9	102	5,9
	Subtotal do agrupamento	3 480	3 503	3 503	3 669	166	4,8	166	4,8
SOCIAL	P011 - Saúde	7 779	7 546	7 546	7 841	295	3,9	295	3,9
	P012 - Ensino Básico e Secundário e Adm. Escolar	5 234	5 077	5 077	5 232	155	3,1	155	3,1
	P013 - Ciência e Ensino Superior	1 238	1 208	1 208	1 262	54	4,5	54	4,5
	P014 - Solidariedade e segurança social	7 008	6 683	6 683	8 871	2 188	32,7	2 188	32,7
	Subtotal do agrupamento	21 259	20 514	20 514	23 205	2 691	13,1	2 691	13,1
ECONÓMICA	P003 - Finanças e Administração Pública	7 623	7 485	7 485	6 874	-611	-8,2	-611	-8,2
	P004 - Gestão da dívida pública	7 330	7 551	7 551	7 276	-275	-3,6	-275	-3,6
	P009 - Economia e emprego	174	165	165	160	-5	-3,0	-5	-3,0
	P010 - Agricultura e Ambiente	425	407	407	422	15	3,7	15	3,7
	Subtotal do agrupamento	15 552	15 608	15 608	14 732	-876	-5,6	-876	-5,6
Despesa efetiva financiada por receitas gerais:	em M€ 44 325	43 377	43 628	45 694	2 317	5,3	2 066	4,7	
	em % PIB 26,6	26,0	26,2	27,4	1,4	n.a.	1,2	n.a.	

Fonte: Ministério das Finanças (relatório do OE/2013). | Notas: os valores de 2012 não incluem a dotação de 1500€, destinada ao pagamento de dívidas de anos anteriores do SNS. Em anexo encontra-se uma tabela completa que abrange o período 2012-2016.

⁷² Ao nível do mercado de trabalho a previsão considerada no OE/2013 aponta para o aumento da taxa de desemprego e diminuição do nível de emprego, os quais continuarão a marcar a execução orçamental da segurança social em 2013. Em 2012 a queda do nível de emprego deverá ser de -4,3%, prevendo-se para 2013 uma redução adicional de -1,7%. Por seu lado, estima-se uma taxa de desemprego em 2012 de 15,5%, prevendo-se que atinja 16,4% em 2013. A manutenção de um saldo negativo na criação líquida de emprego contribuirá para que a proporção de desempregados sem acesso ao subsídio de desemprego seja cada vez maior, particularmente se a taxa de desemprego efetiva se revelar superior à prevista.

⁷³ Aprovado pela Lei n.º 28/2012, de 31 de julho.

92 A proposta de lei do OE/2013 aumenta significativamente o limite de despesa para o ano de 2013, aprovado no quadro plurianual de programação orçamental. O artigo 170.º da proposta de lei do OE/2013 altera o limite para 2013 instituído no QPPO aprovado em julho para a despesa da administração central financiada por receitas gerais, aumentando-o em 2066 M€. Esta revisão dever-se-á à necessidade de acomodar não apenas a reposição de um subsídio aos funcionários públicos e de 1,1 subsídios aos pensionistas, mas também a transferência extraordinária destinada a assegurar o equilíbrio orçamental do sistema de segurança social (970 M€). Para os restantes anos do QPPO (2014 a 2016), a proposta de lei do OE/2013 não procede a qualquer alteração. O relatório do OE/2013 refere que a revisão dos limites para esses anos deverá ser realizada aquando da apresentação do novo Documento de Estratégia Orçamental, prevista para a Primavera de 2013. O relatório do OE/2013 não explicita se, no âmbito da revisão do limite para o ano de 2013, foi ou não considerado o impacte orçamental favorável (correspondente a uma diminuição de despesa) resultante da redução progressiva entre 3,5% e 10%, para as pensões mensais compreendidas no intervalo 1350€ e 3750€ e de 10% para as pensões acima de 3750€. Em contas nacionais, o impacte desta medida ascende a 420,7 M€, não tendo sido possível à UTAO estimar o impacte equivalente no QPPO, atendendo ao facto de que seria necessário considerar apenas a poupança prevista ao nível da despesa da administração central e, dentro desta, a que se encontrava financiada por receitas gerais.

93 As principais alterações introduzidas pela proposta de lei do OE/2013 correspondem a uma redução do limite de despesa respeitante à área económica e a um aumento muito expressivo do relativo à área social. A referida proposta de lei revê em baixa os limites anteriormente estabelecidos para os programas “Finanças e administração pública” (-611 M€) e “Gestão da dívida pública” (-275 M€). Embora o relatório não explicita os motivos que estão na base dessas alterações, a redução do limite de despesa do programa de “Gestão da dívida pública” refletirá a revisão em baixa dos encargos com juros da dívida pública. Na área social regista-se um aumento generalizado dos limites considerados para todos os programas, com destaque para o programa “Solidariedade e segurança social” (+2188 M€) e, em menor grau, os programas “Saúde” (+295 M€) e “Ensino básico e secundário e administração escolar” (+155 M€). Como anteriormente referido, a revisão do limite relativo ao programa “Solidariedade e segurança social” deverá refletir o acréscimo de despesa resultante da reposição de 1,1 subsídios aos reformados e pensionistas, bem como a transferência extraordinária destinada a assegurar o equilíbrio orçamental do sistema de segurança social.

IV Dívida Pública, Financiamento e Garantias do Estado

IV.1 Dívida pública

94 As atuais estimativas para a dívida pública vêm acentuar as preocupações em torno da sua sustentabilidade futura. O programa de assistência financeira acordado com o FMI e com a UE em 2011 tem permitido assegurar as necessidades de financiamento das administrações públicas até ao momento, sem necessidade de ajustamentos no que se refere aos montantes totais do empréstimo contratado. Até ao final de 2012, terá sido atingido cerca de dois terços do ajustamento cumulativo de 10 p.p. do PIB no saldo primário estrutural, necessário para estabilizar a dívida pública. A prossecução deste ajustamento ao nível do saldo primário é fundamental para estabilizar o crescimento da dívida pública, mas não é condição suficiente. Para além deste, é ainda necessário inverter a dinâmica intrínseca de crescimento da dívida, a qual depende das taxas de juro e do crescimento nominal do produto. Embora o FMI e a UE a considerem sustentável, na medida em que poderá voltar a atingir níveis em torno dos 80% do PIB após um longo período de equilíbrio orçamental, de custos de financiamento suportáveis e de crescimento económico, também reconhecem que a existência de níveis cada vez mais elevados de dívida pública torna a sua trajetória ainda mais sensível aos seus determinantes, exacerbando os riscos em torno da sua sustentabilidade futura.

Tabela 30 – Evolução das projeções para a dívida pública de Maastricht

(stock em final de período, em percentagem do PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2020	2025	2030
FMI/CE (MoU)	93,0	106,4	112,2	115,3	115,0	112,9	111,0	-	-	-
DEO/2011-15	92,9	100,8	106,1	106,8	105,0	101,8	-	-	-	-
FMI/CE (1.ª av.)	92,9	106,0	111,8	114,9	114,6	112,5	110,6	-	-	-
PDE (Set/2011)	93,3	100,8	-	-	-	-	-	-	-	-
OE/2012	93,3	101,9	110,5	-	-	-	-	-	-	-
FMI/CE (2.ª av.)	93,3	107,2	116,3	118,1	116,0	113,7	111,7	102,7	89,6	74,3
PDE (Mar/2012)	93,3	107,8	112,5	-	-	-	-	-	-	-
FMI/CE (3.ª av.)	93,3	106,8	112,4	115,3	114,4	112,8	110,7	102,7	88,9	77,1
DEO/2012-16	93,3	107,8	113,1	115,7	113,4	109,5	103,9	-	-	-
FMI/CE (4.ª av.)	93,3	107,8	114,4	118,6	117,7	115,7	113,7	105,3	91,7	79,6
PDE (Set/2012)	93,5	108,1	119,1	-	-	-	-	-	-	-
FMI/CE (5.ª av.)	93,3	108,1	119,1	123,7	123,6	120,8	117,6	109,2	96,6	84,8

Fontes: Ministério das Finanças (Relatório do OE/2012, DEO/2011-15, DEO/2012-16 e estimativa para o ano corrente do PDE - Procedimento dos Défices Excessivos), Banco de Portugal (PDE), FMI (MoU, Relatórios de avaliação regular). | Notas: a definição utilizada para a dívida pública é a estabelecida no âmbito do PDE (vulgo "Dívida de Maastricht"). A revisão em baixa das projeções, operada entre a 2.ª e a 3.ª avaliação do PAEF, deveu-se aos efeitos de consolidação decorrentes da estratégia de substituição de empréstimos bancários a entidades públicas por financiamentos do Tesouro, cujos fundos têm origem em parte da receita das transferências dos fundos de pensões de 2011. A revisão em alta entre a 3.ª e a 4.ª avaliação deveu-se: à alteração da projeção para o PIB nominal, à execução do Programa de Apoio à Economia Local, relacionada com pagamentos em atraso, a revisões contabilísticas ao nível de dívida pública no final de 2011 e a ajustamentos às projeções para a aquisição de ativos financeiros.

95 As projeções para a dívida pública de 2013 foram sucessivamente revistas em alta durante o corrente ano. As revisões em alta das projeções da dívida pública têm sido justificadas com questões contabilísticas, com o pagamento de dívidas em atraso da administração local e com alterações ao nível da projeção para o crescimento nominal do PIB (relativamente ao ano 2013, esta passou de 1,3 para 0,3% entre a 4.^a e a 5.^a avaliação).⁷⁴ A modificação dos limites para o défice público, ocorrida no âmbito da 5.^a avaliação do PAEF, também contribuiu para a revisão em alta da projeção para a dívida pública de 2013 (a qual passou de 118,6 para 123,7% do PIB), uma vez que essa alteração tem subjacente uma consolidação orçamental mais lenta. Outro fator a contribuir para aquela revisão em alta é a existência de projeções mais conservadoras para as receitas de privatizações utilizadas na amortização da dívida.⁷⁵

96 As atuais projeções apontam para a continuação da trajetória ascendente do rácio da dívida pública no PIB em 2013. A dívida pública deverá continuar a apresentar uma tendência ascendente em 2013, ano em que atingirá os 123,7% do PIB (115,7% no DEO). De acordo com estas projeções, a dívida pública deverá atingir o seu valor máximo no final de 2013, iniciando uma trajetória descendente a partir do ano seguinte. Recorde-se que, não obstante o aumento verificado face ao ano anterior e a revisão em alta face a anteriores projeções, de acordo com o FMI, o BCE e Comissão Europeia, a trajetória da dívida pública deverá manter-se sustentável.

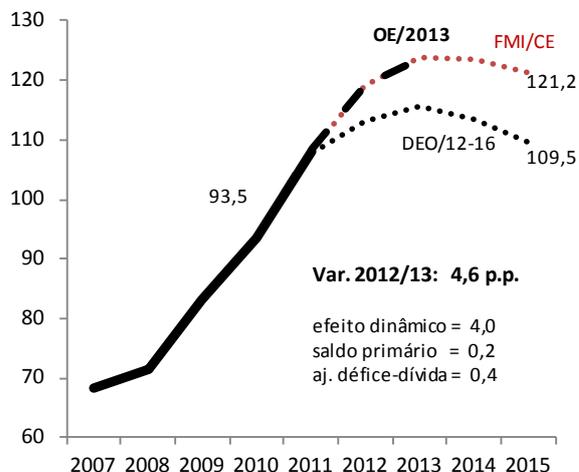
97 De acordo com o relatório do OE/2013, a variação total do rácio da dívida em 2013 deverá atingir 4,6 p.p.. O MF apresenta uma estimativa para o efeito dinâmico (comumente designado por "efeito bola-de-neve") de 4 p.p.. Neste efeito inclui-se o contributo dos juros, que é de 4,3 p.p., sendo o restante explicado pelo efeito decorrente da variação nominal do PIB (-0,3 p.p.), o qual concorre para a diminuição da dívida pelo facto do MF esperar um aumento do PIB nominal para 2013 (embora se projete uma redução de 1% do PIB em termos reais). Note-se que a variação para a dívida pública encontra-se em linha com a considerada pela CE e pelo FMI, cujas projeções foram apresentadas no âmbito da 5.^a avaliação regular do PAEF.

⁷⁴ Note-se que a reestruturação da dívida a fornecedores no âmbito do PAEL (Programa de Apoio à Economia Local) tem como consequência um aumento da dívida pública de acordo com o conceito de *Maastricht*.

⁷⁵ Note-se que o FMI apresenta, na 5.^a avaliação, uma projeção de 1,2% para a receita com privatizações (quadro 10 do relatório técnico), enquanto no OE/2013 a receita prevista é apenas 0,6% do PIB (1000 M€).

Gráfico 23 – Evolução da Dívida Pública

(em percentagem do PIB e em pontos percentuais)



Fontes: Ministério das Finanças (relatório do OE/2013 e Documento de Estratégia Orçamental / abril 2012), Banco de Portugal (Contas Nacionais); CE (*The Economic Adjustment Programme for Portugal fifth Review - Summer 2012*) e FMI (*Portugal: Fifth Review Under the Extended Arrangement - Staff Report | october 2012*).

Tabela 31 – Principais indicadores de dívida pública e encargos com juros

	2009	2010	2011	2012 (p)	2013 (p)	Var 2012/13
Despesas com Juros (em % do PIB)	2,8	2,9	4,0	4,2	4,3	0,1
Despesas com Juros (em mil M€)	4,8	4,9	6,9	7,0	7,2	0,1
Taxa de juro implícita na dívida (em %)	3,9	3,5	4,3	3,8	3,6	-0,2
Dívida Pública (em % do PIB)	83,2	93,5	108,1	119,1	123,7	4,6
Dívida Pública (em mil M€)	140,2	161,5	184,7	198,1	206,4	8,2

Fontes: INE (Procedimento dos Défices Excessivos); Ministério das Finanças (relatório do OE/2013), Banco de Portugal (Contas Nacionais) | Nota: a taxa de juro implícita resulta do quociente entre as despesas com juros do ano t e o stock do ano t-1.

98 Encontra-se previsto um ligeiro aumento da despesa com juros em 2013, cujo peso no PIB deverá atingir os 4,3%. O exercício de projeção do relatório da proposta do OE/2013 tem subjacente, já em 2013, a normalização das condições de acesso ao mercado para efeitos de financiamento da dívida de longo prazo. As despesas com juros deverão totalizar 7164,4 M€ (4,3% do PIB) em 2013 - traduzindo um crescimento de apenas 1,8% face a 2012 - tendo a projeção sido revista em baixa em cerca de 700 M€ face ao DEO/2012-16. Note-se que os valores da dívida e dos juros que constam no OE/2013 apontam para uma redução do custo aparente da dívida de 0,5 p.p. face ao verificado em 2011 (de 4% para 3,5%).⁷⁶ Esta diminuição deverá decorrer da existência de custos de financiamento mais favoráveis no âmbito do PAEF e no âmbito das emissões no mercado primário de dívida de curto prazo, quando comparados com os custos de financiamento de 2011 e 2012. Consequentemente, o muito ligeiro aumento dos encargos com juros face a 2012 (1,8%) decorre exclusivamente da expansão do *stock* da dívida pública.

⁷⁶ Se a análise for feita com a taxa de juro implícita (i.e. utilizando no denominador o *stock* do ano anterior em vez *stock* médio da dívida), a redução é de 0,7 p.p..

Tabela 32 – Contributos para a variação dos encargos com juros (em mil milhões de euros)

	Dívida Pública	Variação da dívida	Despesa com Juros	Custo aparente da dívida	Variação da despesa com juros		
					Total	efeito stock	efeito taxa de juro
2008	123,3	7,5	5,3	4,4%	0,2	0,3	0,0
2009	140,2	16,9	4,8	3,6%	-0,4	0,6	-1,0
2010	161,5	21,3	5,0	3,3%	0,3	0,6	-0,3
2011	184,7	23,2	6,9	4,0%	1,9	0,8	0,8
2012 (p)	198,1	13,4	7,0	3,7%	0,2	0,8	-0,6
2013 (p)	206,4	8,2	7,2	3,5%	0,1	0,4	-0,3

Fonte: MF (relatório do OE/2011), INE (Contas Nacionais), Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Notas: Admite-se que o custo aparente da dívida resulta do quociente entre as despesas com juros do ano t e o stock médio da dívida pública do ano t e do ano t-1. Omite-se o contributo do "efeito cruzado" para a variação da despesa com juros, pois este efeito assume valores pouco expressivos.

99 O montante previsto dos encargos com juros implicará a obtenção de um saldo primário equilibrado em 2013 para que seja cumprido o objetivo para o défice. Para se ter uma ideia da forte condicionante que a evolução dos juros representará no processo de consolidação orçamental, basta constatar que não será possível exceder, em 2013, um défice primário de apenas 0,2% para que seja possível cumprir o limite de 4,5% do PIB para o défice orçamental.

IV.2 Riscos inerentes às projeções para a dívida pública

100 Para além dos seus principais determinantes, existem fatores com capacidade para influenciar a evolução da dívida pública em 2013. Se, por um lado, a assistência internacional garantiu uma relativa previsibilidade no que se refere à evolução da dívida pública num contexto de fortíssimas restrições no acesso ao financiamento externo a custos suportáveis, por outro lado, existe um conjunto de fatores exógenos, internos e externos, que pode influenciar decisivamente a trajetória que a dívida pública irá tomar.

101 A utilização das receitas de privatizações na amortização da dívida pública será relevante para a trajetória da dívida em 2013. As receitas das privatizações são usadas maioritariamente para efeitos de amortização de dívida pública. No OE/2013 está prevista a utilização de 3,2 mil M€ para este efeito em 2012 e 2013, o equivalente a 1,9% do PIB. Este montante contribuiria para a redução da dívida. Contudo, não será de ignorar as dificuldades que poderão advir com a concretização destas operações em condições favoráveis no contexto atual, com o conseqüente impacte negativo nos montantes arrecadados. Exemplos destas dificuldades têm sido as sucessivas revisões em baixa aos montantes esperados para o encaixe com as privatizações: no OE/2012 previa-se um encaixe de 4 mil M€.

102 A redefinição do universo do Sector Empresarial do Estado também pode vir a condicionar a trajetória da dívida pública em 2013. São variadas as implicações para a trajetória da dívida pública que resultam do novo contexto económico-financeiro. No caso das empresas que já se encontram no perímetro de consolidação das administrações públicas não parecem

existir implicações de maior, uma vez que a sua dívida já estará contabilizada.⁷⁷ Porém, a redefinição do Sector Empresarial do Estado vem colocar dificuldades adicionais. Por exemplo, a fusão de duas empresas, em que uma das quais se encontre dentro do perímetro de consolidação, pode resultar no surgimento de uma nova empresa que, pela relação entre os seus custos e as suas receitas mercantis, passe a consolidar no sector das administrações públicas, arrastando consigo os passivos da empresa que se encontrava fora do perímetro. Também a necessidade de reestruturar algumas empresas previamente à sua privatização poderá obrigar o Estado a incorrer em despesas adicionais não antecipadas, tendo para tal de recorrer a financiamento adicional.⁷⁸

103 O OE/2013 sinaliza a existência de um risco de novas imparidades em torno das sociedades veículo *Parvalorem* e *Parups* já em 2012. De acordo com o relatório do OE/2013, “a deterioração da atividade económica poderá conduzir ao registo de novas imparidades no final do exercício de 2012.” As duas sociedades veículo reclassificadas no perímetro das administrações públicas por ocasião da nacionalização do BPN possuíam no final de 2011 um capital próprio negativo total de 2354,1 M€ (com destaque para a *Parvalorem* com 1907,5 M€). O ativo desta é essencialmente composto por valores a receber resultantes de operações de crédito do BPN num total de 2365,6 M€ líquido de imparidades. Quanto à *Parups*, o relatório do OE/2013 esclarece ainda que os seus principais ativos são constituídos por unidades de participação em fundos de investimento imobiliário (1.034,3 M€) já com 267,5 M€ de imparidades reconhecidas.

104 A suspensão, renegociação ou modificação dos contratos das Parcerias Público Privadas podem originar novas responsabilidades para as administrações públicas. À semelhança do ocorrido em abril de 2011 por ocasião da avaliação das contas das administrações públicas de 2010, a renegociação de contratos das Parcerias Público Privadas poderá dar origem a uma reclassificação dos ativos imobiliários (que se encontram subjacentes às parcerias) no perímetro das administrações públicas enquanto investimento público, tendo como consequência o aumento da dívida pública. Note-se que está prevista uma poupança de 250 M€ com os encargos com as Parcerias Público Privadas decorrente da renegociação encetada pela empresa Estradas de Portugal, S.A.

105 A negociação de prazos e de montantes de dívidas a fornecedores poderá contribuir para elevar o nível da dívida pública, na medida em que se considera que a alteração das condições de financiamento junto dos fornecedores é equivalente à obtenção de um empréstimo bancário.⁷⁹ A este respeito o relatório do OE/2013 refere que «*ao ser permitido no âmbito do PAEL a consolidação da dívida a fornecedores com empréstimos bancários, a dívida pública de acordo com o conceito de Maastricht poderá aumentar por essa via.*». Tendo por base a informação reportada por 236 municípios, são identificados, a 31 de julho, cerca de 670 M€ de pagamentos em atraso.

⁷⁷ Relativamente às EPR, a dívida a refinar ou com taxa de juro a refixar no 2.º semestre de 2012 e em 2013 corresponde a cerca de 2,4 mil M€, a que acrescem cerca de 0,6 mil M€ de juros e encargos financeiros (excluindo os relativos aos financiamentos concedidos pelo Estado).

⁷⁸ De acordo com o OE/2013, as empresas públicas não reclassificadas que compõem o Setor Empresarial do Estado apresentam uma estimativa de necessidades de financiamento (incluindo para amortização de dívida), para o 2.º semestre de 2012, de 4191,1 M€, e para 2012 de 2328,5 M€, sendo de destacar a *Parública* e o sector dos transportes.

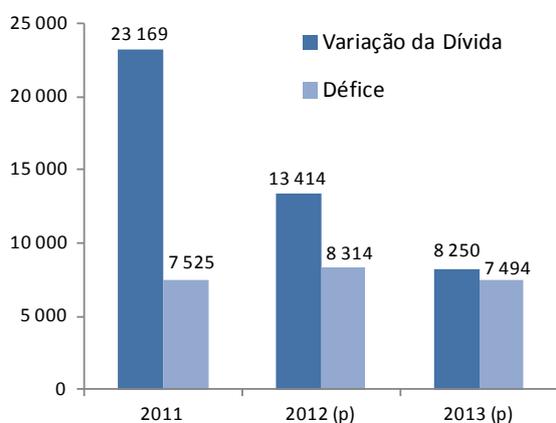
⁷⁹ A regra da contabilidade nacional aplicável a estas situações foi recentemente alterada por parte das autoridades estatísticas europeias, em julho de 2012, passando as negociações dos créditos comerciais junto dos fornecedores a ser equivalentes à obtenção de um empréstimo bancário.

Note-se que uma parte do aumento estimado para a dívida pública, em 2012, tem sido justificada pela aplicação do Programa de Apoio à Economia Local, pelo que este risco já se encontrará materializado.

IV.3 Necessidades de financiamento

106 As necessidades brutas de financiamento deverão reduzir-se em 2013. As necessidades brutas de financiamento do Estado deverão ascender a 40,3 mil M€ em 2013, o que representará uma redução de cerca de 18,6 mil M€ face à estimativa para 2012. Esta evolução é explicada, essencialmente, pela redução significativa das amortizações de títulos de médio e longo prazo (que deverão passar de 16,5 mil M€, em 2012, para 5,8 mil M€, em 2013) e dos montantes cometidos à aquisição líquida de ativos financeiros, que em 2012 terão assumido um nível muito expressivo (10,9 mil M€), passando para cerca de metade em 2013 (5,5 mil M€). No que se refere redução das necessidades brutas de financiamento por via de uma menor amortização de dívida, tal resulta não apenas do plano pré-definido de amortizações de títulos de dívida, mas decorre também da operação efetuada em 2012 de amortização parcial antecipada de uma Obrigação do Tesouro (OT) que vence em setembro de 2013 (em cerca de 3,8 mil M€, e cuja maturidade transitou para outubro de 2015). Relativamente aos montantes destinados à aquisição líquida de ativos financeiros previstos para 2013, estes referem-se essencialmente a empréstimos a conceder a incluídas no perímetro das administrações públicas. Note-se que o ano de 2012 foi particularmente especial, na medida em que nesse ano foi necessário aplicar fundos em diversos domínios: na recapitalização do sistema bancário privado (4,3 mil M€); em empréstimos a empresas incluídas no perímetro das administrações públicas (2,8 mil M€); em empréstimos à administração regional e local (1,7 mil M€); na capitalização da CGD (1,65 mil M€) e na constituição do Mecanismo Europeu de Estabilidade (0,8 mil M€).

Gráfico 24 – Défice e variação da dívida pública (milhares de milhões de euros)



Fontes: INE (Procedimento dos Défices Excessivos); Ministério das Finanças (relatório do OE/2013), Banco de Portugal (Contas Nacionais);

Tabela 33 – Necessidades de financiamento (milhares de milhões de euros)

	2011	2012	2013
Necessidades Brutas (1=a+b+c-d)	53,0	58,9	40,3
a. Défice Orçamental	7,5	8,3	7,5
d.q Juros	6,9	7,0	7,2
Défice Primário	0,6	1,3	0,3
b. Amortizações	39,7	37,3	28,8
Médio e longo prazo	9,6	16,5	5,8
Curto prazo	25,3	18,0	22,0
Outras	4,8	2,8	0,9
União Europeia e FMI	0,0	0,0	0,0
c. Outras	6,4	15,5	5,0
d. Receitas de Privatizações	0,6	2,2	1,0

Fontes: Ministério das Finanças (relatório do OE/2012)
Nota: A rubrica "Outras" inclui o financiamento relativo ao reforço de estabilidade financeira e a outras aquisições (líquidas) de ativos financeiros.

107 O excesso de financiamento relativamente às necessidades, ocorrido em exercícios anteriores, permitirá a constituição e o reforço de um fundo para a recapitalização bancária.

Pelo facto de se ter verificado, em exercícios anteriores, um fluxo de financiamento superior às necessidades, no final de 2012 deverá existir um saldo de financiamento para exercícios seguintes de cerca de 6,9 mil M€, dos quais 3,5 mil M€ ficarão depositados no Banco de Portugal para a constituição do fundo de suporte à recapitalização bancária, o qual foi acordado no âmbito do PAEF. Prevê-se que o montante depositado no âmbito do fundo de recapitalização bancária venha a ser reforçado em 4 mil M€, atingindo 7,5 mil M€ no final de 2013.

Tabela 34 – Composição do financiamento
(em milhares de milhões de euros)

	2012			2013		
	emissão	amortização	saldo	emissão	Amortização	saldo
Certificados de Aforro e do Tesouro	0,5	2,4	-1,8	1,0	0,9	0,1
Bilhetes do Tesouro	17,0	12,5	4,6	20,1	14,8	5,4
Obrigações do Tesouro	3,6	14,2	-10,6	0,0	5,8	-5,8
PAEF	28,6	1,0	27,6	10,1	0,0	10,1
Outras	8,5	7,3	1,2	9,6	7,3	2,3
Total	58,3	37,3	21,0	40,8	28,8	12,1

Fonte: Ministério das Finanças (Relatório do OE/2013)

108 O financiamento líquido em 2013 deverá ser assegurado, maioritariamente, pelos empréstimos obtidos junto do FMI e da UE, e, ainda que numa menor extensão, pela emissão líquida positiva de Bilhetes do Tesouro.

À semelhança do verificado nos dois anos anteriores, em 2013, os empréstimos obtidos junto do FMI e da UE deverão continuar a ser a principal fonte de financiamento. O montante deverá ascender a 10,1 mil M€ (27,6 mil M€ em 2012). Adicionalmente, os Bilhetes do Tesouro (BT) também deverão contribuir positivamente para a cobertura das necessidades brutas, antevendo-se um incremento das emissões líquidas deste instrumento em torno de 5,4 mil M€ (4,6 mil M€ em 2012) contribuindo para que o seu *stock* atinja um montante superior a 20 mil M€ no final de 2013 (era de 12,5 mil M€ no final de 2011). Note-se que está prevista a amortização de 5,8 mil M€ de OT em 2013 (no mês de setembro), não se antevendo no OE/2013 um refinanciamento através deste instrumento de dívida de médio e longo prazo. Este poderá advir das emissões líquidas de BT, as quais, recorde-se, passaram a poder ser efetuadas com uma maturidade de 18 meses. A opção de recorrer a instrumentos de maturidades mais curtas poderá enquadrar-se na estratégia das autoridades portuguesas de "reconstruir uma curva de rendimentos passo a passo, alargando gradualmente a gama de instrumentos a que se pode recorrer". Com efeito, o ano de 2013 tem vindo a ser apresentado como aquele em que se regressará ao financiamento em mercado primário da dívida pública de longo prazo, mas tal poderá vir a suceder apenas de uma forma gradual. Saliente-se que os títulos de dívida pública portuguesa só se tornarão elegíveis para o novo programa de compra do BCE (OMT) quando for garantido o acesso pleno ao mercado primário das obrigações.

IV.4 Endividamento líquido global direto e garantias do Estado

109 O limite de endividamento líquido direto do Estado previsto na proposta de lei do OE/2013 é de 12 350 M€, um montante inferior ao aprovado para 2012. ⁸⁰ O limite previsto para 2013 é inferior em 6560 M€ ao aprovado para 2012, o que resulta não apenas do menor défice do subsector Estado, que para 2013 se prevê que seja inferior em 1654M€ ao estimado para 2012, mas também do menor volume de aquisição líquida de ativos financeiros (excluindo as verbas relativas a privatizações e ao reforço da estabilidade financeira), cuja redução subjacente ao previsto no OE/2013 será na ordem dos 5000 M€. Esta última componente reflete sobretudo a previsão de uma menor despesa a realizar com ativos financeiros em 2013, mas também uma maior receita arrecadar com os mesmos.⁸¹ De salientar que este limite não contempla a autorização para assegurar as necessidades de financiamento que decorram do reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros, no montante até 7500 M€, bem como 1500 M€ destinados, entre outros fins, à realização de operações de fomento de liquidez em mercado secundário.⁸²

110 A diminuição da despesa com ativos financeiros justificará a maior parte da redução do limite de endividamento líquido direto do Estado em 2013. De acordo com o relatório do OE/2013, aquela despesa ascenderá a 17 860 M€, dos quais 7500 M€ se destinam à recapitalização do sistema bancário privado e 1500 M€ ao Fundo de Resolução,⁸³ criado para financiar medidas de intervenção do Banco de Portugal junto das instituições financeiras. Excluindo este apoio ao setor bancário, a comparação com 2012 (corrigindo igualmente a dotação de 12 000 M€ relativos à Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira) traduz uma redução da despesa com ativos financeiros de cerca de 3300 M€. Para esta diminuição contribui o facto de no OE/2013 não se encontrar prevista a realização de dotações de capital do Estado a entidades públicas nem a aquisição de créditos, contrariamente ao que sucede com os empréstimos de médio e longo prazo do Estado (excluindo o Fundo de Resolução), que deverão aumentar 2174 M€ em 2013.

⁸⁰ A autorização deste limite encontra-se prevista no n.º 1 do artigo 127.º da proposta de lei do OE/2013.

⁸¹ O montante previsto para a alienação de partes sociais das empresas (privatizações) que exclui a receita de ativos financeiros para efeitos de cálculo do limite de endividamento líquido global direto do Estado, prevê-se que seja inferior em 1200 M€ no ano de 2013.

⁸² De acordo com o disposto no artigo 136.º e n.º 3 e 4 do artigo 133.º da proposta de lei do OE/2013.

⁸³ Criado pelo Decreto-Lei n.º 31-A/2012, de 10 de fevereiro.

Tabela 35 – Dotações de Despesa com Ativos Financeiros

Activos Financeiros	2012		OE/2013		Variação 2012/2013	
	M€	Estrutura %	M€	Estrutura %	M€	Estrutura %
Despesas c/ Activos financeiros	24 164	100,0	17 860	100,0	-6 305	100,0
Empréstimos a curto prazo	27	0,1	26	0,1	-1	0,0
Sociedades quase sociedade não financeiras - pública	25	0,1	10	0,1	-15	0,2
Empresa de Meios Aéreos (EMA)	0	0,0	16	0,1	16	-0,3
Outros	2	0,0	0	0,0	-2	0,0
Empréstimos médio e longo prazo	5 721	23,7	9 394	52,6	3 674	-58,3
Administração Regional e Local	1 146	4,7	850	4,8	-296	4,7
Estradas de Portugal	1 009	4,2	781	4,4	-228	3,6
REFER	800	3,3	892	5,0	92	-1,5
Metropolitano de Lisboa	664	2,7	549	3,1	-115	1,8
Metro do Porto	309	1,3	381	2,1	72	-1,1
Parque Escolar	90	0,4	0	0,0	-90	1,4
PARUPs	200	0,8	564	3,2	364	-5,8
PARVALOREM	900	3,7	3 268	18,3	2 368	-37,6
QREN	518	2,1	568	3,2	50	-0,8
Fundo de Resolução	0	0,0	1 500	8,4	1 500	-23,8
Outros	85	0,4	42	0,2	-44	0,7
Acções e Outras participações	3 324	13,8	803	4,5	-2 521	40,0
Dotações de capital (Mec. Estabilidade Europeu)	803	3,3	803	4,5	0	0,0
Dotações de capital (Entid. Púb. não financeiras)	967	4,0	0	0,0	-967	15,3
Dotações de capital (Entid. Púb. financeiras)	1 500	6,2	0	0,0	-1 500	23,8
Outras dotações	54	0,2	0	0,0	-54	0,9
Outros activos Financeiros	15 092	62,5	7 636	42,8	-7 456	118,3
Iniciativa p/ o reforço da Estabilidade Financeira	12 000	49,7	7 500	42,0	-4 500	71,4
Execução de garantias (entidades Privadas)	7	0,0	11	0,1	4	-0,1
Execução de garantias (entidades Públicas)	47	0,2	69	0,4	22	-0,3
Cessões de Crédito	3 000	12,4	0	0,0	-3 000	47,6
Outros	38	0,2	56	0,3	18	-0,3

Fonte: Mapa de desenvolvimentos orçamentais da proposta de Lei do OE/2012 e cálculos da UTAO. | Nota: Ano 2012 corresponde às dotações aprovadas no âmbito do OE/2012 e 1.ºOER/2012; Ano 2013 reflete as dotações propostas no OE/2013.

111 Em 2013, os empréstimos de médio e longo prazo absorverão mais de metade da despesa com ativos financeiros, sobretudo por via de empréstimos às Entidades Públicas Reclassificadas. De acordo com a informação constante nos Mapas de desenvolvimentos orçamentais da proposta de Lei do OE/2013, serão concedidos novos empréstimos de médio e longo prazo que totalizarão 9394 M€, dos quais aproximadamente 2/3 se destinam às EPR. Para 2013, encontra-se previsto um montante de empréstimos a conceder a EPR superior (em 2462 M€) ao aprovado para 2012. À semelhança do aprovado em 2012, as sociedades veículo do BPN (*Parvalorem e Parups*) continuarão a justificar a maior parte dos apoios financeiros do Estado, sendo as responsáveis em 2013 pela quase totalidade dos novos empréstimos às EPR.⁸⁴

⁸⁴ De acordo com esclarecimentos obtidos junto do Ministério das Finanças, os valores propostos no OE/2013 para as sociedades veículo do BPN têm como pressuposto " o financiamento das necessidades das sociedades para fazer face a um eventual vencimento antecipado da dívida garantida".

112 Excluindo o apoio financeiro relativo à Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira e ao Fundo de Resolução, mais de 4/5 da despesa com ativos financeiros destinam-se a entidades pertencentes ao perímetro das administrações públicas. Com efeito, prevê-se que os empréstimos àquelas entidades ascendam a cerca de 7300 M€. ⁸⁵ Destes, quase 6450 M€ destinam-se a empréstimos a EPR, sendo os restantes 850 M€ referentes a empréstimos a conceder pelo Estado à administração regional e local, no âmbito do PAEF-RAM e do programa de apoio à economia local. ⁸⁶

Gráfico 25 – Dotações de empréstimos de médio e longo prazo destinadas a Entidades Públicas Recllassificadas
(em milhões de euros)

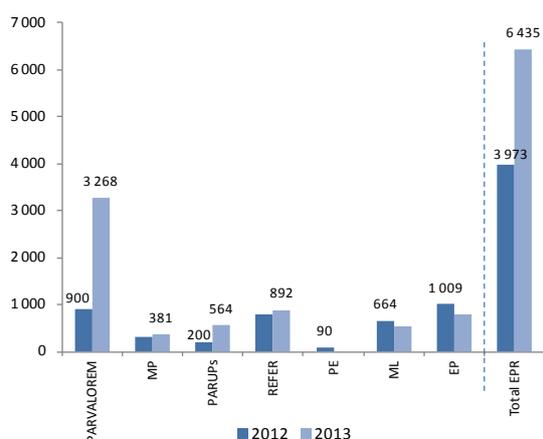
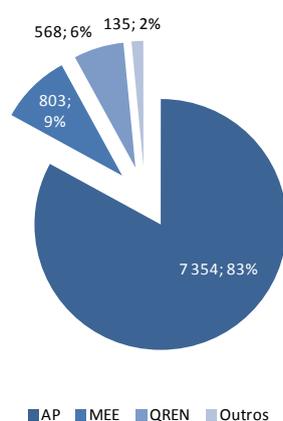


Gráfico 26 – Previsão da despesa com ativos financeiros detidos pelo Estado
(em milhões de euros e em percentagem)



Fontes: MF (Ano 2012, 1.º OER; Ano 2013 OE/2013 e mapas de desenvolvimentos orçamentais) | Notas: o ano 2012 reflete as dotações aprovadas no âmbito do OE/2012 e 1.ºOER/2012; o ano 2013 reflete as dotações propostas no OE/2013.

113 O limite máximo de responsabilidades contingentes do Estado previsto na proposta de lei do OE/2013 ascende a cerca de 30,3 mil M€, menos 8,5 mil M€ que o estimado para 2012. ⁸⁷ Este limite destina-se a assegurar a cobertura de responsabilidades que resultem da autorização da concessão de garantias pelo Estado a instituições públicas e privadas ou concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público. A maior parte destas responsabilidades (80% do total) decorre da concessão de garantias do Estado para o “reforço da estabilidade financeira e da disponibilidade de liquidez nos mercados financeiros”, cujo limite máximo previsto no OE/2013 é de 24 120 M€ (uma redução de 6000 M€ face ao montante estimado para 2012). ⁸⁸ As restantes responsabilidades resultam nomeadamente de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento. De salientar que, em 2013, este limite passa abranger igualmente a concessão de garantias do Estado a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo até ao limite máximo de 126 M€ .

⁸⁵ Note-se que este montante contribui para aumentar os elementos de consolidação da dívida pública, i.e., aumenta a dívida detida entre entidades das administrações públicas.

⁸⁶ No total de empréstimos às EPR incluem-se 16 M€ relativos a empréstimos de curto prazo à Empresa de Meios Aéreos que não se refletem no gráfico acima.

⁸⁷ Não se encontram abrangidas por este limite as operações resultantes de deliberações tomadas no seio da União Europeia.

⁸⁸ Nos termos do artigo 136.º da proposta de lei do OE/2013.

V Outros Riscos Orçamentais

114 O relatório do OE/2013 identifica um conjunto muito alargado de riscos orçamentais, nomeadamente ao nível dos seguintes domínios: sector empresarial do Estado; responsabilidades contingentes; parcerias público privadas; estratégia de gestão da dívida pública; e administração regional e local. Embora no relatório do OE/2012 já constassem alguns riscos orçamentais, esta análise foi substancialmente ampliada no âmbito do relatório do OE/2013, o que constitui um progresso por parte das autoridades nacionais que importa assinalar. Com efeito, os riscos que decorrem das diversas situações acima referidas não são negligenciados no relatório do OE/2013, reconhecendo-se que o cumprimento dos limites orçamentais poderá depender da não materialização desses riscos. Nos pontos seguintes resumem-se alguns dos riscos apresentados no relatório do OE/2013 e identificam-se riscos adicionais.

115 Para além dos riscos que decorrem da “execução normal” do orçamento, existe um conjunto de riscos que decorre da acumulação de outro tipo de desequilíbrios, são exemplo:

- a. **A concessão de empréstimos a empresas públicas (fora do perímetro) não viáveis economicamente,** configura uma transferência de capital com impacte no défice orçamental. Este risco decorre da existência de um elevado *stock* de dívida destas empresas, que em parte beneficia de garantias do Estado e, sobretudo na dificuldade de renovação dessa dívida nas atuais condições de mercado. Caso uma empresa pública não consiga renovar parte do seu *stock* de dívida e recorra a um empréstimo do Estado, esse empréstimo contará para o apuramento do défice em contas nacionais se essa empresa for considerada inviável economicamente. Neste contexto, prevê-se que o SEE tenha uma necessidade de renovação de créditos de 4191 M€ no 2.º semestre de 2012 e de 2328,5 M€ em 2013, sendo de destacar a *Parpública* e as empresas do setor dos transportes. O relatório refere ainda que «Estas elevadas necessidades de financiamento representam um risco orçamental, na eventualidade de, em caso de incapacidade de refinar a dívida existente, o Estado ser chamado a executar as garantias concedidas a empresas públicas.» (pág. 76).
- b. **A alteração dos contratos das Parcerias Público-Privadas.** O relatório do OE/2013 esclarece que «No que concerne às PPP, podem identificar-se riscos orçamentais ou responsabilidades contingentes decorrentes dos concursos suspensos, da execução dos contratos em vigor ou da sua modificação.» (pág. 82). As alterações aos contratos das autoestradas SCUT com o objetivo de introduzir portagens pagas pelo utilizador podem ter consequências para o défice e para a dívida pública. De acordo com as regras da contabilidade nacional, as quais mereceram uma clarificação por parte do *Eurostat* em Abril de 2011, se o pagamento por parte do utilizador final representar mais de 50% do custo total do serviço prestado, então o investimento efetuado na construção da infraestrutura (que no caso das SCUT, se refere às autoestradas) deverá constar nas contas da entidade que recebe esses pagamentos (as administrações públicas, no caso das SCUT) e não nas contas da entidade privada que efetuou a construção e/ou presta o serviço de exploração. Deste modo, a identificação do principal responsável pelo pagamento do serviço prestado é relevante para determinar se os encargos com a construção da infraestrutura devem ou não

ser registados enquanto investimento público, com impactes no saldo orçamental e na dívida pública. Consequentemente, futuras alterações aos contratos das Parcerias Público-Privadas, no sentido de transformar o utilizador final no principal responsável pelo pagamento dos serviços, podem implicar a revisão de défices e dívida pública na medida dos investimentos efetuados na construção das infraestruturas subjacentes.⁸⁹

- c. **O apuramento de novas imparidades das sociedades veículo *Parvalorem* e *Parups*.** De acordo com o relatório do OE/2013, “a deterioração da atividade económica poderá conduzir ao registo de novas imparidades no final do exercício de 2012.” As duas sociedades veículo reclassificadas no perímetro das administrações públicas por ocasião da nacionalização do BPN possuíam no final de 2011 um capital próprio negativo total de 2354,1 M€ (com destaque para a *Parvalorem* com 1907,5 M€). O ativo da desta é essencialmente composto por valores a receber resultantes de operações de crédito do BPN num total de 2365,6 M€ líquido de imparidades. Quanto à *Parups*, o relatório do OE/2013 esclarece ainda que os seus principais ativos são constituídos por unidades de participação em fundos de investimento imobiliário (1.034,3 M€) já com 267,5 M€ de imparidades reconhecidas.
- d. **A reestruturação prevista para o sector empresarial.** Não obstante o objetivo de repor o equilíbrio operacional, a reestruturação das empresas poderá envolver alguma forma de assunção de passivos por parte das administrações públicas, quer em resultado de fusões entre empresas dentro e fora do perímetro, quer para permitir o equilíbrio financeiro das empresas envolvidas.⁹⁰ Por exemplo, a fusão das empresas prestadoras de transportes na Área Metropolitana de Lisboa e Porto. O processo de fusão influenciará diretamente a conta das administrações públicas em contabilidade nacional, consoante as empresas que resultem da fusão fiquem fora ou dentro do perímetro. A dívida poderá ainda ser afetada caso o Estado assumira alguns passivos. Um exemplo desta situação encontra-se devidamente identificado no OE/2013: “A 30 de junho de 2012, o endividamento bancário do Grupo Parque Expo era de 259 M€, pelo que expectavelmente os ativos detidos pela empresa serão insuficientes para compensar todo o passivo, caso em que o Estado poderá ter se assumir responsabilidades para poder encerrar o processo.» (pág. 80).

⁸⁹ De notar que por ocasião da notificação do Procedimento dos Défices Excessivos de Abril de 2011 esta orientação do Eurostat deu origem a uma revisão do défice e da dívida pública de, respetivamente, em 0,5 e em 0,6 p.p. do PIB em relação aos valores apurados para 2010 na notificação inicial.

⁹⁰ Em anteriores ocasiões o Eurostat alertou para os riscos associados à reestruturação de empresas: “At this stage it was not possible to foresee the impact on the general government sector perimeter that could result from the rationalisation measures (extinguishing/merging some government entities) announced by the government.” EDP dialogue and ad-hoc visits to Portugal, 17-18 Janeiro e 14-15 de Abril de 2011.

- e. **A concessão de novas garantias a empresas públicas (de fora do perímetro) economicamente inviáveis**, que de acordo com as regras de contas nacionais obrigam a reclassificar de imediato todo o *stock* de dívida garantida existente dessa empresa enquanto dívida pública, independentemente de essas garantias serem ou não exercidas, tendo impacto tanto no défice como na dívida pública.⁹¹ Um exemplo recente é o caso da empresa SESARAM da Região Autónoma da Madeira. A dívida garantida do Estado às empresas públicas não financeiras fora do universo das administrações públicas ascendia a 5468 M€ (3,3% do PIB) em Julho de 2012, de acordo com a DGTF.
- f. **A execução de garantias já existentes a entidades fora do perímetro** terá impacto no défice e na dívida pública. De acordo com as regras do Eurostat, ao fim de três execuções, o total da dívida garantida pelo Estado deverá ser reclassificada nas administrações públicas, com impacto quer no défice, quer na dívida pública.

⁹¹ A regra da contabilidade nacional aplicável nestas situações foi alvo de um esclarecimento adicional no âmbito das reuniões metodológicas entre as autoridades estatísticas nacionais e o Eurostat durante o ano 2011: "Under the rules of the MGDD published in September 2010, guarantees that have a high likelihood that government would effectively repay these debts, should be reclassified as government debt." EDP dialogue and ad-hoc visits to Portugal, 17-18 Janeiro e 14-15 de Abril de 2011. Relativamente a este assunto foram identificadas como exemplo as garantias estatais concedidas às empresas CARRIS e STCP.

VI ANEXOS

VI.1 Caixas

Caixa 4 – Elasticidade da Receita Fiscal e contributiva

A elasticidade é um conceito matemático que é utilizado quando se pretende medir a sensibilidade, resposta ou reação de uma variável a alterações de outra variável. Em concreto, a elasticidade afere a variação relativa de uma variável quando outra varia 1%. Este conceito é utilizado em vários contextos, sendo o mais habitual a elasticidade procura-preço ou procura-rendimento utilizadas no âmbito da análise microeconómica. Nesse domínio específico, exprime a variação percentual da quantidade procurada quando o preço ou o rendimento se alteram 1%.

Também no âmbito das finanças públicas é possível utilizar o conceito de elasticidade. É sabido que a receita fiscal aumenta ou diminui consoante a evolução da atividade económica, mas aquela também depende das alterações que o legislador decide operar na própria estrutura dos impostos (por exemplo: a reestruturação dos escalões do IRS). Consequentemente, no contexto das finanças públicas a elasticidade da receita fiscal mede a variação relativa desta variável face à sua base de incidência (normalmente o PIB, o rendimento disponível ou o consumo privado).

Como referência para comparações é comum usar-se o valor *ex-ante* para a elasticidade da receita fiscal e contributiva estimada pela OCDE em função dos valores históricos, a qual é de 1,08, significando que se o PIB nominal aumentar/diminuir 1% a receita fiscal e contributiva crescerá/decrescerá (em média) 1,08%.

Com base na informação do relatório do OE/2013 apresenta-se a elasticidade para a receita fiscal e contributiva. Esta encontra-se expurgada das medidas discricionárias de consolidação orçamental, uma vez que se pretende medir, apenas, a sua sensibilidade a alterações da base de incidência. Com efeito, através da elasticidade corrigida de medidas discricionárias pretende-se aferir sobre a existência de prudência ou de arrojo nas previsões efetuadas para a receita fiscal e contributiva, dado que se passa a dispor de uma medida para a sensibilidade desta variável a, somente, alterações da atividade económica.

Tabela 36 - Cálculo do valor da elasticidade da receita fiscal e contributiva

	2012	2013	TVHN 2013
Receita Fiscal antes de medidas	37 500,1 ¹	37 484,0 ¹	0,0%
Contribuições Sociais	15 503,3 ¹	15 374,0 ¹	-0,8%
Receita Fiscal e Contributiva (antes medidas)	53 003,4¹	52 858,0¹	-0,3%
PIB p.m. (preços correntes)	166 341,0¹	166 782,0¹	0,3%

$$\text{Elasticidade} = \frac{\Delta\% \text{Receita}}{\Delta\% \text{PIB}} = -1,0$$

Cálculos auxiliares

	2012	2013	TVHN
Receita fiscal não ajustada	38 583,8	41 476,5	7,5%
Medidas 2012	1 083,7		
Ef. da sobretaxa IRS de 2011*	185,0		
Medidas 2012: Imp. Diretos (valor líquido)**	408,3		
Reembolsos de IVA - Medidas imp. Indiretos ***	-225,0		
Racionalização da estrutura de taxas do IVA****	715,4		
Medidas 2013		3 992,5	
Medidas imp. Indiretos		685,0	
Medidas imp. Diretos		3 025,0	
Aumento do IRS resultante da reposição de subsídios		282,5	
Receita fiscal ajustada antes de medidas	37 500,1	37 484,0	-0,04%
Contribuições sociais efetivas não ajustada	15 168,3	15 607,5	2,9%
Medidas 2012	-335,0		
Medidas - reestruturação voluntária dívidas	40,0		
Efeito da redução subs. férias e Natal	-375,0		
Medidas 2013		233,5	
Alargamento da base para cálculo da contribuição para a CGA		143,0	
Aumento das cont. sociais resultantes da reposição de subsídios		90,5	
Contribuições sociais antes de medidas	15 503,3	15 374,0	-0,8%

Notas:

* Recorde-se que o efeito desta medida estimada no Relatório do OE/2012 em 185 M€, para 2012, não fica a dever-se às medidas do OE/2012. No entanto, descontou-se o efeito dessa medida, de forma a aproximar a evolução "subjacente" da receita fiscal antes de medidas discricionárias. ** Efeito das medidas nos impostos diretos do OE/2012. *** De acordo com informação proveniente dos serviços do MF-GPEARÍ, trata-se de uma de montante de reembolsos acima do normal, pelo que a UTAO considerou relevante descontar o efeito dessa medida. **** Uma vez que a UTAO não dispõe de informação do potencial impacte da medida de reestruturação de taxas do IVA, embora a mesma tivesse sido solicitada ao Ministério das Finanças, considerou-se que a medida teria um impacte de 35% do montante inscrito no relatório do OE/2012.

Caixa 5 – Abordagem *Top-Down* numa perspetiva orçamental

Esta abordagem constitui um importante instrumento para aferição do nível máximo de despesa efetiva do subsector Estado coberta por receitas gerais compatível com os objetivos orçamentais subjacentes ao défice orçamental definido em contabilidade nacional.

A realização deste exercício consiste em partir do objetivo do défice das administrações públicas em contas nacionais e deduzir os ajustamentos que explicam a passagem da ótica da contabilidade nacional à ótica da contabilidade pública.

O resultado obtido corresponderá ao valor do défice das administrações públicas apurado em contabilidade pública. Em consonância com esse limite e por diferença face aos saldos orçamentais previstos para os subsectores dos SFA, administração regional e local e da segurança social, é apurado o défice orçamental máximo que o subsector Estado poderá incorrer nesse ano.

Tendo por referência esse limite, o valor máximo de despesa efetiva do subsector Estado dependerá da previsão de receita fiscal e não fiscal para este subsector.

Expurgando a despesa coberta por receita próprias (dado esta não ter impacte no saldo orçamental) apurar-se-á o valor máximo da despesa efetiva do subsector Estado financiada por receitas gerais, compatível com o objetivo de défice orçamental definido em contabilidade nacional.

A despesa efetiva do subsector Estado financiada por receitas gerais constituirá o limite máximo de despesa que este subsector poderá afetar aos grandes agregados de despesa, designadamente ao funcionamento, investimento e dotações específicas, esta última respeitante a encargos específicos resultantes de lei ou de outras vinculações externas.

Caixa 6 – Sustentabilidade financeira da segurança social.

O sistema previdencial de repartição tem registado uma sequência de resultados deficitários. Com exceção do ano de 2008 (em que o saldo ascendeu a +557 M€), o saldo orçamental do sistema previdencial de repartição tem sido negativo nos últimos anos (2007: -135 M€; 2009: -218 M€; 2010: -123 M€ e 2011: -178 M€).

O relatório sobre a sustentabilidade financeira da segurança social, apresentado no OE/2013, incorpora a atualização dos cenários prospetivos da conta da segurança social, em resultado das medidas já introduzidas em 2012 e das previstas para 2013. Contudo, o modelo utilizado serve o propósito de identificação de tendências, não permitindo perceber alterações meramente conjunturais.

Cenário demográfico subjacente ao modelo

- Redução do volume total da população portuguesa em 3,9%, entre 2012 e 2060. A população ativa deverá reduzir-se 17% no mesmo período.
- As projeções consideradas para a população portuguesa refletem as tendências europeias, designadamente ao nível de: aumento da esperança média de vida à nascença (+6,1 anos para as mulheres e +7,7 anos para os homens). No caso das mulheres, evoluindo de 82,5 anos em 2010 para 88,6 anos em 2060; no caso dos homens crescendo de 76,5 anos em 2010 para 84,2 anos em 2060;
- A população no grupo etário 15 a 64 anos sofrerá uma diminuição persistente ao longo de todo o período de projeção (2010-2060);
- O volume da população com mais de 65 anos apresenta uma tendência crescente, pressionando fortemente o crescimento do rácio de dependência dos idosos;
- No que diz respeito à estrutura dos beneficiários ativos, pensionistas e beneficiários de prestações imediatas do subsistema previdencial foi considerada a situação à data de 31 de dezembro de 2011.

Cenário Macroeconómico considerado pelo modelo

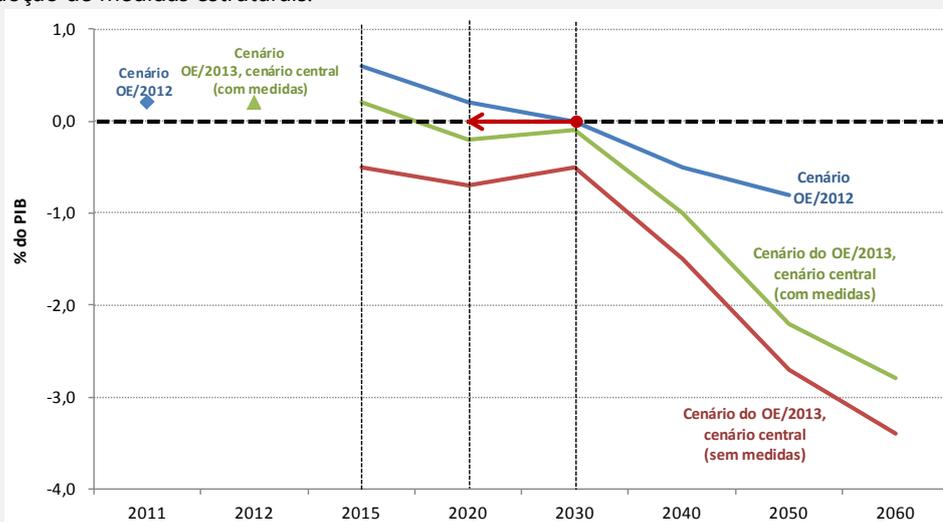
- No curto e médio prazo: foram considerados os pressupostos macroeconómicos subjacentes ao OE/2013;
- No longo prazo: considerou-se o cenário macroeconómico de longo prazo definido pela Comissão Europeia no âmbito do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento, correspondente ao nível mais moderado dos níveis de produtividade, com uma taxa de inflação de longo prazo de 2%.

Principais conclusões

- Se não tivessem sido tomadas medidas no curto prazo, o sistema previdencial estaria permanentemente numa situação deficitária ao longo de todo o período de projeção;
- Na sequência da adoção de medidas, e assumindo a manutenção das que foram implementadas em 2012, verifica-se a existência de saldos positivos do sistema previdencial por um período mais alargado, cujo limite se situa no intervalo [2015 ; 2020];
- Face ao cenário traçado na anterior projeção apresentada no relatório do OE/2012, mesmo considerando o cenário apresentado no relatório do OE/2013 com medidas, a previsão de saldos deficitários do sistema previdencial é antecipada em cerca de 10 anos;
- Em ambos os cenários (com e sem medidas) a sustentabilidade do sistema previdencial, no longo prazo, depende da adoção de medidas estruturais.

Gráfico 27 –
Projeções para o
saldo do sistema
previdencial: cenário
OE/2012 e Cenário
OE/2013
(em percentagem do PIB)

Fonte: Ministério das
Finanças (OE/2012 e
OE/2013) e cálculos da
UTAO.



VI.2 Receitas e despesas das administrações públicas em contabilidade nacional

Tabela 37 – Conta (não ajustada) das administrações públicas (ótica da contabilidade nacional)

	Milhões de euros			Variação (M€)		Variação nominal			Em % do PIB			Var. rácios PIB	
	2011	2012	2013	2012	2013	2012	2013	CTVH 2013	2011	2012	2013	2012	2013
Receita Total	76 868	67 473	70 590	-9 394	3 116	-12,2%	4,6%	4,6	45,0	40,6	42,3	-4,4	1,8
Receita corrente	69 275	65 326	69 516	-3 949	4 189	-5,7%	6,4%	6,2	40,5	39,3	41,7	-1,3	2,4
Receita fiscal	40 352	38 584	41 477	-1 769	2 893	-4,4%	7,5%	4,3	23,6	23,2	24,9	-0,4	1,7
- Impostos indirectos	23 390	23 042	22 823	-348	-219	-1,5%	-0,9%	-0,3	13,7	13,9	13,7	0,2	-0,2
- Impostos directos	16 963	15 542	18 653	-1 421	3 112	-8,4%	20,0%	4,6	9,9	9,3	11,2	-0,6	1,8
Contribuições sociais	20 927	19 384	20 114	-1 543	731	-7,4%	3,8%	1,1	12,2	11,7	12,1	-0,6	0,4
- Das quais efectivas	15 965	15 168	15 607	-797	439	-5,0%	2,9%	0,7	9,3	9,1	9,4	-0,2	0,2
Outras receitas correntes	7 996	7 359	7 925	-637	566	-8,0%	7,7%	0,8	4,7	4,4	4,8	-0,3	0,3
- Vendas de bens e serviços	4 417	4 677	4 877	260	200	5,9%	4,3%	0,3	2,6	2,8	2,9	0,2	0,1
- Outra receita corrente	3 579	2 682	3 048	-898	366	-25,1%	13,7%	0,5	2,1	1,6	1,8	-0,5	0,2
Receita de capital	7 592	2 147	1 074	-5 445	-1 073	-71,7%	-50,0%	-1,6	4,4	1,3	0,6	-3,2	-0,6
Despesa total	84 393	75 788	78 084	-8 605	2 296	-10,2%	3,0%	3,0	49,4	45,6	46,8	-3,8	1,3
Despesa corrente	77 559	72 731	74 556	-4 828	1 825	-6,2%	2,5%	2,4	45,4	43,7	44,7	-1,7	1,0
Consumo intermédio	8 019	7 752	7 573	-267	-179	-3,3%	-2,3%	-0,2	4,7	4,7	4,5	0,0	-0,1
Despesas com pessoal	19 426	16 661	17 286	-2 764	625	-14,2%	3,7%	0,8	11,4	10,0	10,4	-1,3	0,3
Juros	6 881	7 039	7 164	158	125	2,3%	1,8%	0,2	4,0	4,2	4,3	0,2	0,1
Subsídios	1 199	1 326	1 206	127	-120	10,6%	-9,0%	-0,2	0,7	0,8	0,7	0,1	-0,1
Prestações sociais	37 624	36 852	37 629	-772	777	-2,1%	2,1%	1,0	22,0	22,2	22,6	0,1	0,4
- Das quais em dinheiro	29 644	29 761	30 567	117	806	0,4%	2,7%	1,1	17,3	17,9	18,3	0,5	0,4
- Das quais em espécie	7 980	7 091	7 062	-889	-29	-11,1%	-0,4%	0,0	4,7	4,3	4,2	-0,4	0,0
Outra despesa corrente	4 410	3 101	3 697	-1 309	596	-29,7%	19,2%	0,8	2,6	1,9	2,2	-0,7	0,4
Despesa de capital	6 834	3 057	3 528	-3 777	471	-55,3%	15,4%	0,6	4,0	1,8	2,1	-2,2	0,3
- FBCF	4 432	3 400	2 962	-1 032	-438	-23,3%	-12,9%	-0,6	2,6	2,0	1,8	-0,5	-0,3
- Outras despesas de capital	2 402	-343	566	-2 745	909	-114,3%	-265,0%	1,2	1,4	-0,2	0,3	-1,6	0,5
Capacid. (+)/Nec. Financiamento Líquido	-7 525	-8 314	-7 494	-789	820				-4,4	-5,0	-4,5	-0,6	0,5
Saldo primário	-644	-1 275	-330	-631	946				-0,4	-0,8	-0,2	-0,4	0,6
Despesa Corrente Primária	70 678	65 692	67 391	-4 986	1 699	-7,1%	2,6%	2,2	41,4	39,5	40,4	-1,9	0,9
Despesa Primária	77 511	68 749	70 919	-8 763	2 170	-11,3%	3,2%	2,9	45,4	41,3	42,5	-4,0	1,2
Por memória:													
PIB nominal utilizado nos cálculos	170 909	166 341	166 782										

Fonte: INE (2011) e Ministério das Finanças (Relatório da proposta do OE/2013). | Nota: o valor do PIB nominal corresponde ao disponibilizado pelo Ministério das Finanças.

Tabela 38 – Conta (ajustada) das administrações públicas (ótica da contabilidade nacional)

	Milhões de euros			Variação (M€)		Variação nominal			Em % do PIB			Var. rácios PIB	
	2011	2012	2013	2012	2013	2012	2013	CTVH 2013	2011	2012	2013	2012	2013
Receita total	69 958	67 191	70 590	-2 766	3 398	-4,0%	5,1%	5,1	40,9	40,4	42,3	-0,5	1,9
Receita corrente	68 358	65 269	69 516	-3 089	4 246	-4,5%	6,5%	6,3	40,0	39,2	41,7	-0,8	2,4
Receita fiscal	39 435	38 624	41 477	-812	2 853	-2,1%	7,4%	4,2	23,1	23,2	24,9	0,1	1,6
- Impostos indirectos	23 390	23 267	22 823	-123	-444	-0,5%	-1,9%	-0,7	13,7	14,0	13,7	0,3	-0,3
- Impostos directos	16 046	15 357	18 653	-689	3 297	-4,3%	21,5%	4,9	9,4	9,2	11,2	-0,2	2,0
Contribuições sociais	20 927	19 384	20 114	-1 543	731	-7,4%	3,8%	1,1	12,2	11,7	12,1	-0,6	0,4
- Das quais: efectivas	15 965	15 168	15 607	-797	439	-5,0%	2,9%	0,7	9,3	9,1	9,4	-0,2	0,2
Outras receitas correntes	7 996	7 262	7 925	-734	663	-9,2%	9,1%	1,0	4,7	4,4	4,8	-0,3	0,4
- Vendas de bens e serviços	4 417	4 677	4 877	260	200	5,9%	4,3%	0,3	2,6	2,8	2,9	0,2	0,1
- Outra receita corrente	3 579	2 585	3 048	-995	463	-27,8%	17,9%	0,7	2,1	1,6	1,8	-0,5	0,3
Receitas de capital	1 599	1 922	1 074	323	-848	20,2%	-44,1%	-1,3	0,9	1,2	0,6	0,2	-0,5
Despesa total	83 041	77 158	78 084	-5 884	926	-7,1%	1,2%	1,2	48,6	46,4	46,8	-2,2	0,4
Despesa corrente	77 522	72 629	74 556	-4 893	1 927	-6,3%	2,7%	2,5	45,4	43,7	44,7	-1,7	1,0
Consumo intermédio	8 019	7 752	7 573	-267	-179	-3,3%	-2,3%	-0,2	4,7	4,7	4,5	0,0	-0,1
Despesas com pessoal	19 426	16 661	17 286	-2 764	625	-14,2%	3,7%	0,8	11,4	10,0	10,4	-1,3	0,3
Juros	6 881	7 039	7 164	158	125	2,3%	1,8%	0,2	4,0	4,2	4,3	0,2	0,1
Subsídios	1 199	1 326	1 206	127	-120	10,6%	-9,0%	-0,2	0,7	0,8	0,7	0,1	-0,1
Prestações sociais	37 624	36 852	37 629	-772	777	-2,1%	2,1%	1,0	22,0	22,2	22,6	0,1	0,4
- Das quais em dinheiro	29 644	29 761	30 567	117	806	0,4%	2,7%	1,0	17,3	17,9	18,3	0,5	0,4
- Das quais em espécie	7 980	7 091	7 062	-889	-29	-11,1%	-0,4%	0,0	4,7	4,3	4,2	-0,4	0,0
Outra despesa corrente	4 373	2 999	3 697	-1 374	698	-31,4%	23,3%	0,9	2,6	1,8	2,2	-0,8	0,4
Despesa de capital	5 519	4 529	3 528	-990	-1 001	-17,9%	-22,1%	-1,3	3,2	2,7	2,1	-0,5	-0,6
- FBCF	3 960	3 400	2 962	-560	-438	-14,1%	-12,9%	-0,6	2,3	2,0	1,8	-0,3	-0,3
- Outras despesas de capital	1 559	1 129	566	-430	-563	-27,6%	-49,9%	-0,7	0,9	0,7	0,3	-0,2	-0,3
Capacid. (+)/Nec. Financiamento Líquido	-13 084	-9 966	-7 494	3 118	2 472				-7,7	-6,0	-4,5	1,7	1,5
Saldo primário	-6 203	-2 927	-330	3 275	2 598				-3,6	-1,8	-0,2	1,9	1,6
Despesa corrente primária	70 641	65 590	67 391	-5 051	1 801	-7,2%	2,7%	2,3	41,3	39,4	40,4	-1,9	1,0
Despesa primária	76 160	70 119	70 919	-6 041	800	-7,9%	1,1%	1,0	44,6	42,2	42,5	-2,4	0,4
<i>Por memória:</i>													
PIB nominal utilizado nos cálculos	170 909	166 341	166 782										

Fonte: INE (2011) e Ministério das Finanças (Relatório da proposta do OE/2013).

Nota: o valor do PIB nominal corresponde ao disponibilizado pelo Ministério das Finanças.

Tabela 39 – Conta das administrações públicas para 2012: comparação da estimativa incluída no OE/2013 face ao DEO 2012-16 e à 5.ª avaliação do PAEF (ótica da contabilidade nacional)

	Milhões de euros				% do PIB				Dif. do OE/2013 face a:		
	OE/2012	DEO (abr12)	CE (5.ª Aval.)	OE/2013	OE/2012	DEO (abr12)	CE (5.ª Aval.)	OE/2013	OE/2012	DEO (abr12)	CE (5.ª Aval.)
Receita Total	71 931	71 888	69 346	67 473	42,5	42,9	41,7	40,6	-1,9	-2,4	-1,1
Receitas correntes	69 643	69 612	66 896	65 326	41,1	41,6	40,2	39,3	-1,9	-2,3	-1,0
Receita fiscal	41 498	41 416	38 642	38 584	24,5	24,7	23,2	23,2	-1,3	-1,5	0,0
– Impostos indiretos	25 732	24 811	22 783	23 042	15,2	14,8	13,7	13,9	-1,3	-1,0	0,2
– Impostos diretos	15 766	16 604	15 859	15 542	9,3	9,9	9,5	9,3	0,0	-0,6	-0,2
Contribuições sociais	20 243	20 138	19 537	19 384	12,0	12,0	11,7	11,7	-0,3	-0,4	-0,1
– Das quais: efetivas	15 580	15 396	-	15 168	9,2	9,2	0,0	9,1	-0,1	-0,1	9,1
Outras receitas corr.(inclui vendas)	7 902	8 058	8 718	7 359	4,7	4,8	5,2	4,4	-0,2	-0,4	-0,8
– Vendas de bens e serviços	4 897	-	4 900	4 900	2,9	0,0	2,9	2,9	0,1	2,9	0,0
– Outra receita corrente	3 005	8 058	3 818	2 682	1,8	4,8	2,3	1,6	-0,2	-3,2	-0,7
Receitas de capital	2 288	2 276	2 450	2 147	1,4	1,4	1,5	1,3	-0,1	-0,1	-0,2
Despesa total	79 477	79 493	77 662	75 788	46,9	47,5	46,7	45,6	-1,4	-1,9	-1,1
Despesa corrente	74 204	74 364	73 671	72 731	43,8	44,4	44,3	43,7	-0,1	-0,7	-0,6
Consumo intermédio	7 724	7 493	7 484	7 752	4,6	4,5	4,5	4,7	0,1	0,2	0,2
Despesas com pessoal	16 989	16 943	16 297	16 661	10,0	10,1	9,8	10,0	0,0	-0,1	0,2
Juros (PDE)	8 825	7 919	7 484	7 039	5,2	4,7	4,5	4,2	-1,0	-0,5	-0,3
Subsídios	1 667	1 674	1 663	1 326	1,0	1,0	1,0	0,8	-0,2	-0,2	-0,2
Prestações sociais	35 495	36 539	36 752	36 852	21,0	21,8	22,1	22,2	1,2	0,3	0,1
– Das quais: em dinheiro	28 019	28 719	28 936	29 761	16,5	17,2	17,4	17,9	1,3	0,7	0,5
– Das quais: em espécie	7 477	7 821	7 816	7 091	4,4	4,7	4,7	4,3	-0,2	-0,4	-0,4
Outras despesas correntes	3 504	3 795	3 991	3 101	2,1	2,3	2,4	1,9	-0,2	-0,4	-0,5
Despesa de capital	5 273	5 129	3 991	3 057	3,1	3,1	2,4	1,8	-1,3	-1,2	-0,6
Formação bruta capital fixo	3 584	3 454	3 326	3 400	2,1	2,1	2,0	2,0	-0,1	0,0	0,0
Outra despesa capital	1 689	1 675	665	-343	1,0	1,0	0,4	-0,2	-1,2	-1,2	-0,6
Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido	-7 546	-7 605	-8 316	-8 314	-4,5	-4,5	-5,0	-5,0	-0,5	-0,5	0,0
<i>Outros agregados:</i>											
Saldo primário	1 279	314	-832	-1 275	0,8	0,2	-0,5	-0,8	-1,5	-1,0	-0,3
Despesa corrente primária	65 379	66 444	66 187	65 692	38,6	39,7	39,8	39,5	0,9	-0,2	-0,3
Despesa primária	70 652	71 574	70 179	68 749	41,7	42,7	42,2	41,3	-0,4	-1,4	-0,9
<i>Por memória:</i>											
PIB nominal	169 300	167 437	166 300	166 341							

Fonte: INE (2011) e Ministério das Finanças (Relatório da proposta do OE/2013).

Nota: o valor do PIB nominal corresponde ao disponibilizado pelo Ministério das Finanças.

Tabela 40 – Conta das administrações públicas para 2013: comparação da previsão do OE/2013 face ao DEO 2012-16 (ótica da contabilidade nacional)

	Milhões de euros		% do PIB		Dif. OE/2013 face ao DEO	
	DEO (abr12)	OE/2013	DEO (abr12)	OE/2013	M€	p.p. do PIB
					DEO (abr12)	DEO (abr12)
Receita Total	73 308	70 590	42,9	42,3	-2 718	-0,6
Receitas correntes	71 084	69 516	41,6	41,7	-1 568	0,1
Receita fiscal	42 305	41 477	24,8	24,9	-829	0,1
– Impostos indirectos	25 336	22 823	14,8	13,7	-2 512	-1,1
– Impostos directos	16 970	18 653	9,9	11,2	1 683	1,3
Contribuições sociais	20 306	20 114	11,9	12,1	-192	0,2
Outras receitas correntes (inclui vendas)	8 472	7 925	5,0	4,8	-547	-0,2
Receitas de capital	2 224	1 074	1,3	0,6	-1 150	-0,7
Despesa total	78 459	78 084	45,9	46,8	-376	0,9
Despesa corrente	73 884	74 556	43,2	44,7	672	1,5
Consumo intermédio	7 055	7 573	4,1	4,5	518	0,4
Despesas com pessoal	16 604	17 286	9,7	10,4	682	0,6
Juros (PDE)	7 891	7 164	4,6	4,3	-726	-0,3
Subsídios	1 709	1 206	1,0	0,7	-503	-0,3
Prestações sociais	36 935	37 629	21,6	22,6	694	1,0
– Das quais: em dinheiro	29 259	30 567	17,1	18,3	1 308	1,2
– Das quais: em espécie	7 676	7 062	4,5	4,2	-615	-0,3
Outras despesas correntes	3 689	3 697	2,2	2,2	8	0,1
Despesa de capital	4 576	3 528	2,7	2,1	-1 047	-0,6
Formação bruta capital fixo	2 758	2 962	1,6	1,8	204	0,2
Outra despesa capital	1 818	566	1,1	0,3	-1 252	-0,7
Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido	-5 152	-7 494	-3,0	-4,5	-2 342	-1,5
<i>Outros agregados:</i>						
Saldo primário	2 739	-330	1,6	-0,2	-3 069	-1,8
Despesa corrente primária	65 993	67 391	38,6	40,4	1 398	1,8
Despesa primária	70 569	70 919	41,3	42,5	351	1,2
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	170 922	166 782				

Fonte: INE (2011) e Ministério das Finanças (Relatório da proposta do OE/2013).

Nota: o valor do PIB nominal corresponde ao disponibilizado pelo Ministério das Finanças.

Tabela 41 – Conta das administrações públicas para 2013: comparação da previsão do OE/2013 face à 5.ª avaliação do PAEF (ótica da contabilidade nacional)

	Milhares de M€		% do PIB		Milhares de M€ p.p. do PIB	
	FMI (5.ª Aval.)	OE/2013	FMI (5.ª Aval.)	OE/2013	Dif. OE/2013 face ao FMI (5.ª avaliação)	
Receita total	71,7	70,6	43,0%	42,3%	-1,1	-0,7
Receitas correntes	69,5	69,5	41,7%	41,7%	0,0	0,0
Receita fiscal	41,4	41,5	24,8%	24,9%	0,1	0,0
– Impostos indiretos	23,1	22,8	13,7%	13,7%	-0,3	-0,1
– Impostos diretos	18,3	18,7	11,0%	11,2%	0,4	0,2
Contribuições sociais	19,3	20,1	11,6%	12,1%	0,8	0,5
Outras receitas correntes (inclui vendas)	8,8	7,9	5,3%	4,8%	-0,9	-0,5
Receitas de capital	2,2	1,1	1,3%	0,6%	-1,1	-0,7
Despesa total	79,1	78,1	47,4%	46,8%	-1,1	-0,6
Despesa corrente	74,5	74,6	44,7%	44,7%	0,1	0,0
Consumo intermédio	7,4	7,6	4,4%	4,5%	0,2	0,1
Despesas com pessoal	16,6	17,3	10,0%	10,4%	0,7	0,4
Juros (PDE)	7,8	7,2	4,7%	4,3%	-0,6	-0,4
Subsídios	1,6	1,2	1,0%	0,7%	-0,4	-0,2
Prestações sociais	37,4	37,6	22,4%	22,6%	0,2	0,1
Outras despesas correntes	3,9	3,7	2,3%	2,2%	-0,2	-0,1
Despesa de capital	4,6	3,5	2,8%	2,1%	-1,1	-0,6
Formação bruta capital fixo	2,9	3,0	1,7%	1,8%	0,1	0,0
Outra despesa capital	1,7	0,6	1,0%	0,3%	-1,1	-0,7
Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido	-7,5	-7,5	-4,5%	-4,5%	0,0	0,0
<i>Outros agregados:</i>						
Saldo primário	0,3	-0,3	0,2%	-0,2%	-0,6	-0,4
Despesa corrente primária	66,7	67,4	40,0%	40,4%	0,7	0,4
Despesa primária	71,3	70,9	42,8%	42,5%	-0,4	-0,3
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	166,8	166,8				

Fonte: Ministério das Finanças (Relatório da proposta do OE/2013) e FMI (*The staff report for the Fifth Review Under the Extended Arrangement*). | Nota: o valor do PIB nominal corresponde ao disponibilizado pelo Ministério das Finanças.

VI.3 Quadro plurianual de programação orçamental

Tabela 42 – Quadro Plurianual de Programação Orçamental (2012-2016)

PROGRAMAS	Ministério Executor	2012	2013				OE/2013 vs DEO 2012-2016		OE/2013 vs QPPO/jun.2012		2014			2015			2016		
		DEO 2012-2016	DEO 2012-2016	QPPO julho/2012	OE/2013	M€	%	M€	%	DEO 2012-2016	QPPO julho/2012	OE/2013	DEO 2012-2016	QPPO julho/2012	OE/2013	DEO 2012-2016	QPPO julho/2012	OE/2013	
SOBERANIA	P001 - Órgãos de soberania	EGE	2 827	2 574	2 824	2 868	294	11,4	44	1,6									
	P002 - Governação e cultura	PCM	231	221	221	222	1	0,5	1	0,5									
	P005 - Representação externa	MNE	305	312	312	319	7	2,2	7	2,2									
	P008 - Justiça	MJ	670	646	646	679	33	5,1	33	5,1									
Subtotal do agrupamento		4 033	3 753	4 003	4 087	334	8,9	84	2,1	3 676	3 676	3 676							
SEGURANÇA	P006 - Defesa	MDN	1 813	1 778	1 778	1 843	65	3,7	65	3,7									
	P007 - Segurança interna	MAI	1 668	1 725	1 725	1 827	102	5,9	102	5,9									
	Subtotal do agrupamento		3 480	3 503	3 503	3 669	166	4,8	166	4,8	3 497	3 497	3 497						
SOCIAL	P011 - Saúde	MS	7 779	7 546	7 546	7 841	295	3,9	295	3,9									
	P012 - Ensino Básico e Secundário e Adm. Escolar	MEC	5 234	5 077	5 077	5 232	155	3,1	155	3,1									
	P013 - Ciência e Ensino Superior	MEC	1 238	1 208	1 208	1 262	54	4,5	54	4,5									
	P014 - Solidariedade e segurança social	MSSS	7 008	6 683	6 683	8 871	2 188	32,7	2 188	32,7									
	Subtotal do agrupamento		21 259	20 514	20 514	23 205	2 691	13,1	2 691	13,1	20 139	20 139	20 139						
ECONÓMICA	P003 - Finanças e Administração Pública	MF	7 623	7 485	7 485	6 874	-611	-8,2	-611	-8,2									
	P004 - Gestão da dívida pública	MF	7 330	7 551	7 551	7 276	-275	-3,6	-275	-3,6									
	P009 - Economia e emprego	MEE	174	165	165	160	-5	-3,0	-5	-3,0									
	P010 - Agricultura e Ambiente	MAMAOT	425	407	407	422	15	3,7	15	3,7									
	Subtotal do agrupamento		15 552	15 608	15 608	14 732	-876	-5,6	-876	-5,6	16 379	16 379	16 379						
Despesa efetiva financiada por receitas gerais:																			
	em M€	44 325	43 377	43 628	45 694	2 317	5,3	2 066	4,7	43 691	43 691	43 691	44 761	44 761	44 761	46 320	46 320	46 320	
	em % PIB	26,6	26,0	26,2	27,4	1,4	n.a.	1,2	n.a.	25,6	25,6	25,6	25,5	25,5	25,5	25,6	25,6	25,6	

Fonte: Ministério das Finanças (Relatório da proposta do OE/2013 e DEO/2012-16) e Quadro Plurianual de Programação Orçamental (Lei n.º 28/2012, de 31 de julho). Cálculos da UTAO.

Nota: para os anos 2014-2016 foram considerados as previsões para o PIB da Comissão Europeia (Relatório da 5.ª avaliação do PAEF).

Listas de Abreviaturas Utilizadas

Abreviatura	Designação
AP	Administrações Públicas
BPN	Banco Português de Negócios
COFAP	Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública
CE	Comissão Europeia
CGA	Caixa Geral de Aposentações
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
DSE	Direitos de Saque Especiais
EPE	Entidade Pública Empresarial
IAS	Indexante de Apoios Sociais
EPR	Empresa(s) Pública(s) Reclassificada(s)
FEEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
MEF	Ministro de Estado e das Finanças
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento de Estado
PAF	Programa de Assistência Financeira
PIB	Produto Interno Bruto
PPL	Proposta de Lei
PPP	Parcerias Público-Privadas
p.p.	pontos percentuais
RAM	Região Autónoma da Madeira
SEE	Sector Empresarial do Estado
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SI	Serviços Integrados
TMU	Momorando Técnico de Entendimento
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental