



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UTAO | PARECER TÉCNICO n.º 6/2012 [versão preliminar]

Análise à proposta do Orçamento do Estado para 2013

Proposta de Lei n.º 103/XII/2

23.10.2012

Ficha técnica

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 19 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.

Índice

I	INTRODUÇÃO	7
II	ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO	8
II.1	PREVISÕES PARA 2013.....	8
II.2	RISCOS INERENTES ÀS PROJEÇÕES MACROECONÓMICAS.....	11
III	PERSPETIVAS ORÇAMENTAIS	15
III.1	SALDOS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE NACIONAL	15
III.2	DECOMPOSIÇÃO DA EVOLUÇÃO DO SALDO ORÇAMENTAL	17
III.3	PERSPETIVAS FINANCEIRAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE NACIONAL	23
	<i>III.3.1 Evolução da Receita</i>	23
	<i>III.3.2 Evolução da Despesa</i>	29
III.4	CONTA (NÃO AJUSTADA) DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS PARA 2013: COMPARAÇÃO DO OE/2013 COM O DEO/2012-16.....	37
III.5	RECEITA DO ESTADO EM CONTABILIDADE PÚBLICA.....	40
III.6	QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL.....	45
III.7	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO GLOBAL DIRETO E GARANTIAS DO ESTADO.....	47
IV	ANEXOS	50
IV.1	CAIXAS.....	50
IV.2	RECEITAS E DESPESAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE NACIONAL	52
IV.3	QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL.....	57

Índice de caixas

Caixa 1 – Os multiplicadores orçamentais	10
Caixa 2 – Recomendações do Conselho Europeu para pôr fim à situação de défice orçamental excessivo em Portugal	21
Caixa 3 – Ajustamentos efetuados – efeitos das medidas temporárias e <i>one-off</i>	22
Caixa 4 – Elasticidade da Receita Fiscal e Contribuições Sociais.....	51

Índice de tabelas

Tabela 1 – Projeções macroeconómicas para a economia portuguesa	8
Tabela 2 – Projeções não oficiais para a economia portuguesa.....	9
Tabela 3 – Investimento (FBCF).....	12
Tabela 4 – Projeções para o deflator do produto e para o PIB nominal.....	14
Tabela 5 – Projeções para os principais indicadores orçamentais.....	15
Tabela 6 – Projeções para os principais indicadores orçamentais em termos estruturais.....	16
Tabela 7 – Saldos das administrações públicas por subsetor (em milhões de euros e em percentagem do PIB).....	17
Tabela 8 – Decomposição da variação do saldo orçamental	19
Tabela 9 – Evolução dos principais agregados orçamentais em termos estruturais (% do PIB)	21
Tabela 10 – Medidas de consolidação orçamental do lado da receita em 2013	23
Tabela 11 – Receita das administrações públicas, em contabilidade nacional.....	27
Tabela 12 – Estrutura da receita das administrações públicas em 2013 em contabilidade nacional	28
Tabela 13 – Análise do desvio da execução das “Outras receitas correntes” face ao previsto no OE do ano n, em contabilidade nacional	28
Tabela 14 – Medidas de consolidação orçamental do lado da despesa em 2013	29
Tabela 15 – Despesa (ajustada) das administrações públicas	30
Tabela 16 – Despesa corrente primária (ajustada), por subsetor (em milhões de euros)	31
Tabela 17 – Despesas com pessoal, por subsetor	32
Tabela 18 – Despesa com prestações sociais	33
Tabela 19 – Taxa de utilização dos cativos aplicados no subsetor Estado	34
Tabela 20 – Comparação de previsões para o ano de 2013.....	37
Tabela 21 – Síntese da evolução da receita do Estado.....	40
Tabela 22 – Evolução da Despesa Fiscal do Subsetor Estado	44
Tabela 23 – Quadro plurianual de programação orçamental (anos 2012 e 2013).....	45
Tabela 24 – Despesa com Ativos Financeiros	48
Tabela 25 - Cálculo do valor da elasticidade da receita fiscal e contributiva.....	51
Tabela 26 – Conta (não ajustada) das administrações públicas (ótica da contabilidade nacional)	53
Tabela 27 – Conta (ajustada) das administrações públicas (ótica da contabilidade nacional)	54
Tabela 28 – 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)	55
Tabela 29 – Conta das administrações públicas para 2013:	56
Tabela 30 – Quadro Plurianual de Programação Orçamental (2012-2016)	57

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Investimento do setor privado	12
Gráfico 2 – Crescimento do PIB real e variação da taxa de desemprego	13
Gráfico 3 – Esforço de consolidação orçamental previsto para 2013 (p.p. do PIB)	18
Gráfico 4 – Orientação da Política Orçamental (2008 -2013).....	19
Gráfico 5 – Contributo da receita (ajustada) para a consolidação orçamental.....	20
Gráfico 6 – Evolução da carga fiscal (ajustada) 2008-2013 - decomposta nas suas componentes.....	20
Gráfico 7 – Ajustamento orçamental do lado da receita em 2013	24
Gráfico 8 – Contributos para a tvh da despesa total (ajustada) das administrações públicas.....	31
Gráfico 9 – Contributos para a Tvh da despesa corrente primária ajustada (em p.p.)	31
Gráfico 10 – Consumo intermédio: variação homóloga prevista, por subsetor	34
Gráfico 11 – Evolução da despesa (ajustada) com investimento [FBCF]	35
Gráfico 12 – Previsões da despesa com juros para o ano de 2012	36
Gráfico 13 – Receita para 2013: diferenças entre o OE/2013 e o DEO/2012-16	38
Gráfico 14 – Despesa para 2013: diferenças entre o OE/2013 e o DEO/2012-16.....	39
Gráfico 15 – Receita do Estado (não ajustada) para 2011-2013.....	41
Gráfico 16 – Evolução da Receita Fiscal (não ajustada) no período de 2011-2013.....	41
Gráfico 17 – Taxa de variação homóloga (ajustada) dos principais impostos no OE/2013.....	43
Gráfico 18 – Dotações de empréstimos de médio e longo prazo destinadas a Entidades Públicas Reclasseificadas	49
Gráfico 19 – Previsão da despesa com ativos financeiros detidos pelo Estado.....	49

I Introdução

1 Nos termos do Programa de Atividades da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) - XII Legislatura – 2.^a Sessão Legislativa, apresenta-se uma versão preliminar do 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 A análise apresentada nesta versão tem um carácter preliminar e foi elaborada em apenas 8 dias por um menor número de técnicos que no ano anterior. Foi efetuada em simultâneo com o Parecer Técnico da UTAO n.º 5, relativo à 2.^a proposta de alteração à lei do OE/2012. A versão final do parecer deverá contemplar outras matérias não incluídas nesta versão e expandir alguns dos aspetos agora abordados.

3 Ao abrigo da Lei 13-A/2010 de 19 de julho, que alteram 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 resposta (incompleta) foi recebida apenas na tarde do dia 19 de outubro, sexta-feira, tanto da parte da Direção-Geral do Orçamento e como da parte do GPEARI - Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais. Os conteúdos daquelas respostas não corresponderam integralmente ao solicitado pela UTAO, aguardando-se uma resposta completa. De notar que a referida lei permite à UTAO «com a anuência da comissão parlamentar permanente junto da qual funciona, solicitar aos competentes serviços e organismos do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP) todos os elementos informativos de que careça».

4 Adicionalmente, solicitou-se a reposição do acesso aos técnicos da UTAO, entretanto interrompido durante os trabalhos de preparação do OE/2013, ao domínio “Proposta de Orçamento” do Portal do SIGO – Sistema de Informação de Gestão Orçamental, da responsabilidade da Direção-Geral do Orçamento. A consulta a esta base de dados permite uma análise mais detalhada, nomeadamente por possibilitar a pesquisa a um número mais alargado de elementos. A UTAO solicitou a reposição daquele acesso imediatamente após a entrega da proposta do OE/2013 na Assembleia da República, a qual não foi atendida até ao momento.

II Enquadramento macroeconómico

II.1 Previsões para 2013

5 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	2012(p)		2013(p)			DEO p/ 2013	Dif. (p.p.)
		2011	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.

6 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
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*.

7 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 teria 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.

8 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.

[trabalho em curso]

II.2 Riscos inerentes às projeções macroeconómicas

9 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.

10 A variação do PIB encontra-se muito dependente da evolução do consumo e do investimento do setor privado, mas também da procura externa.

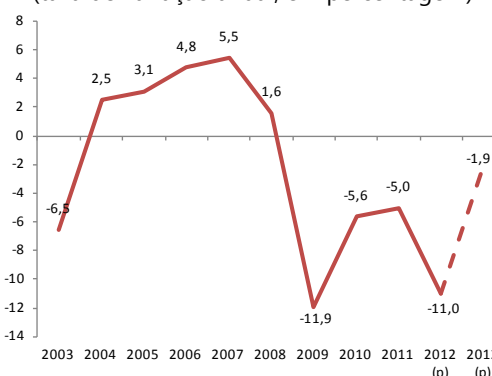
Tal como já vem sucedendo deste 2011, a procura externa líquida contribui positivamente para a taxa de variação anual do PIB, enquanto o contributo da procura interna é negativo. O eventual enfraquecimento da procura dirigida às exportações portuguesas em resultado do abrandamento da atividade económica 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 carga fiscal e a conseqüente 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

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

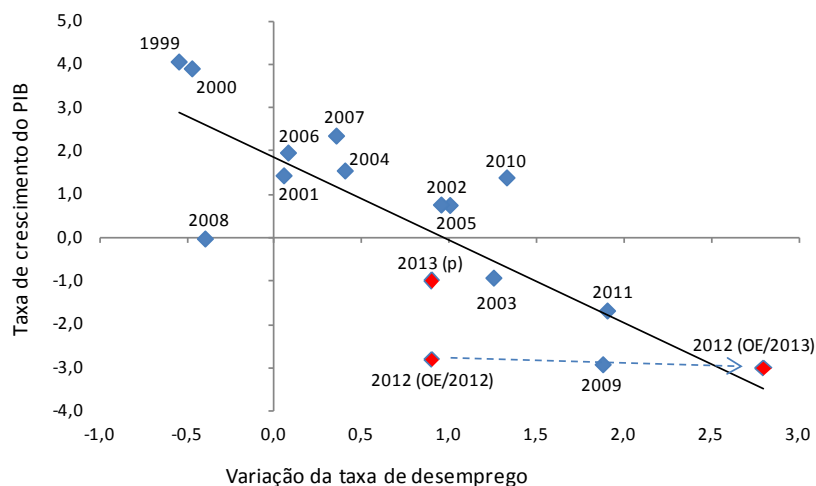


Fonte: INE (Contas Nacionais), Ministério das Finanças (OE/2013) e cálculos da UTAO. | Nota: A variação de 2011

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.

setor público entre 2002 e 2007 inclui a variação de existências. está condicionada pela existência de uma quebra de série ocorrida nesse ano na taxa de desemprego.

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.

11 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 do PIB em 1 p.p.. 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.

12 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, possivelmente, 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.

13 As medidas de carácter estrutural destinadas a promover o crescimento económico não deverão surtir efeitos significativos no curto prazo. No programa de assistência 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 Saldos das administrações públicas em contabilidade nacional

14 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, foram necessárias medidas adicionais de consolidação e recorreu-se 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.

15 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, 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.

16 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 estimado 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. Note-se que no relatório do OE/2013, ao contrário do sucedido em orçamentos anteriores, não foram apresentados os saldos estruturais para o ano de 2013 (mas apenas para os anos de 2009 a 2012), pelo que os elementos apresentados no quadro seguinte resultam de informação adicional prestada pelo Ministério das Finanças.

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.

17 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 nulo 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 apresentado 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€. Acresce a este recurso a suspensão da habitual transferência de quotizações dos trabalhadores para o reforço do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

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).

18 A projeção para o saldo da administração regional em 2013 parece 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.

III.2 Decomposição da evolução do saldo orçamental⁶

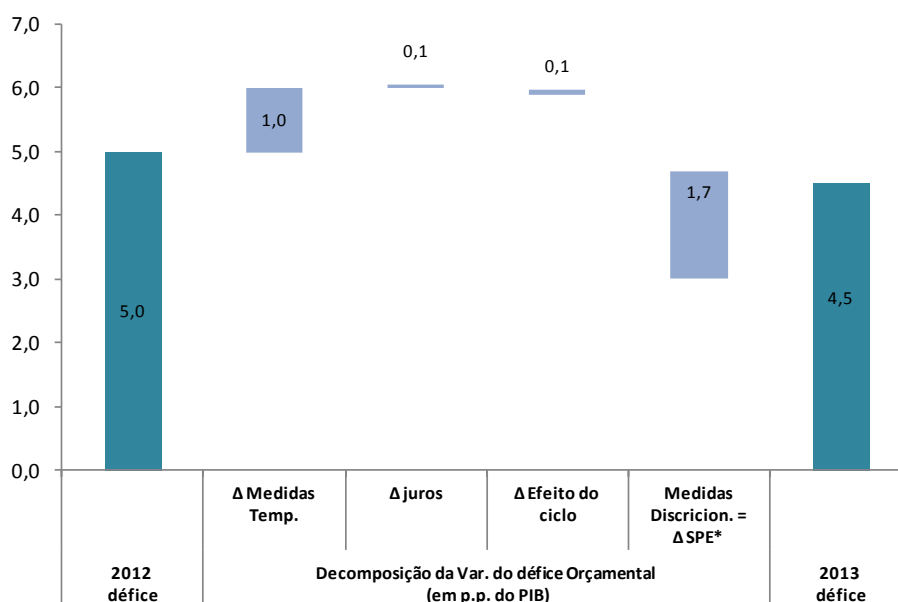
O défice ajustado dos efeitos das operações extraordinárias deverá ascender a 6% do PIB em 2012, de acordo com as estimativas do Ministério das Finanças, um resultado pior ao objetivo inicialmente definido no PAEF. Face ao apresentado no DEO/2012-16, a estimativa do MF incorpora sobretudo a revisão em 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

⁶ 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 é 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).

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 então previsto no DEO/2012-16.⁷

19 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.⁸ Em linha com 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 (p.p. do PIB)



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.

20 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 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.

⁸ A variação do saldo estrutural primário constitui um indicador que permite captar as medidas discricionárias.

21 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.

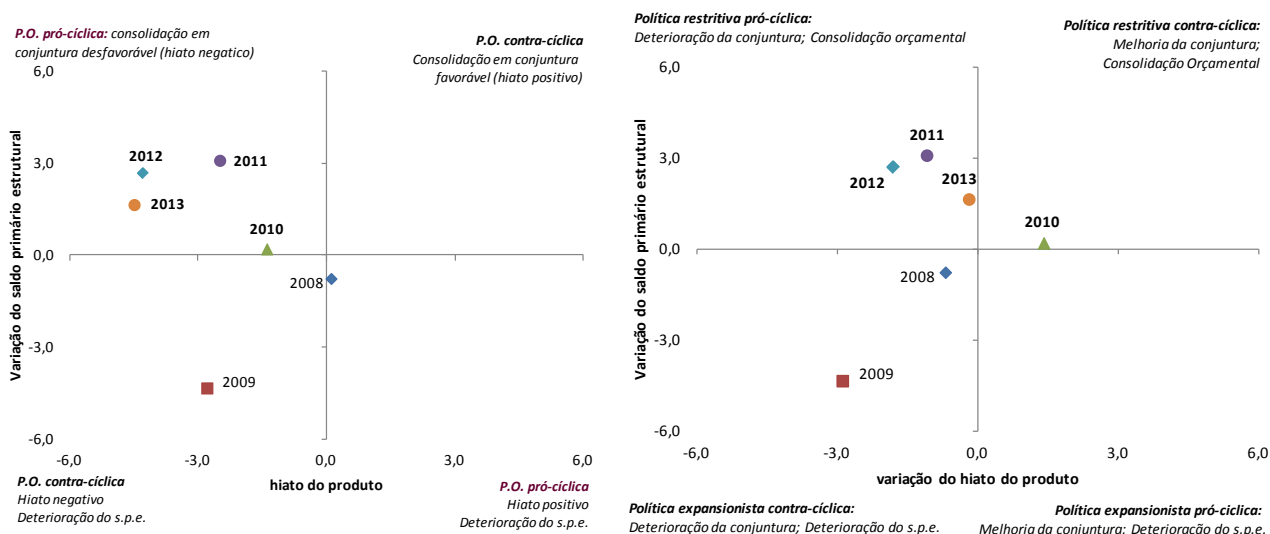
Tabela 8 – Decomposição da variação do saldo orçamental

	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 baseada na estimativa do hiato do produto apresentada no DEO.

22 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)



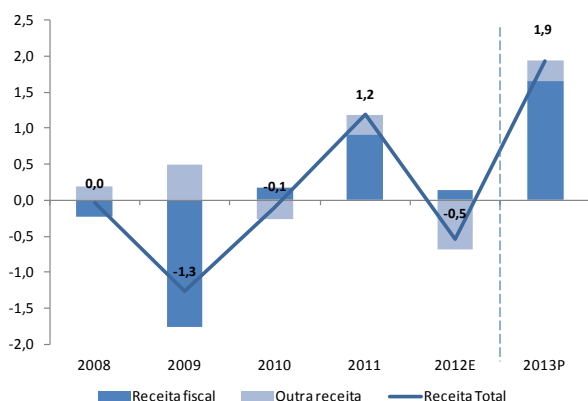
Fontes: MF e cálculos da UTAO. Notas: O esforço de consolidação orçamental é medido pela variação do saldo primário estrutural (s.p.e.). Um valor positivo traduz-se numa melhoria desse saldo e assim num esforço de consolidação. O saldo primário estrutural corresponde ao saldo antes do pagamento de juros, deduzido da componente cíclica e dos efeitos de medidas temporárias. O período 2008-2013 utiliza a estimativa de hiato do

produto do Ministério das Finanças.

23 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 salários 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 (Reescalonamento 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 arrecadar em 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

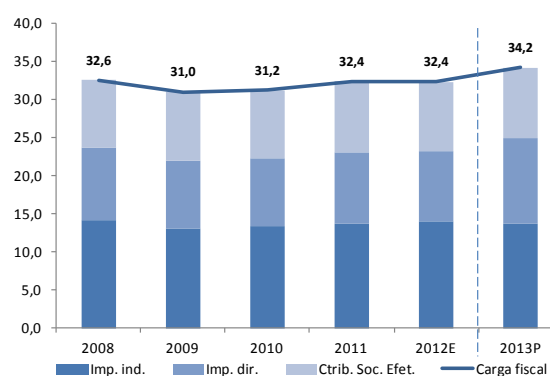
(em pontos percentuais do PIB)



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.

24 O efeito da reposição de 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 MF 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 baseada na estimativa do hiato do produto apresentada no DEO.

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

No âmbito da 5ª 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 com vista a pôr fim à situação de défice orçamental excessivo em Portugal* de 27 de setembro de 2012.

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 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 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.3 Perspetivas financeiras das administrações públicas em contabilidade nacional

A análise deste capítulo é efetuada com base em valores na ótica da contabilidade nacional, ajustados de medidas temporárias e "one-off". Os ajustamentos efetuados encontram-se especificados na Caixa 3.

III.3.1 Evolução da Receita

25 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).

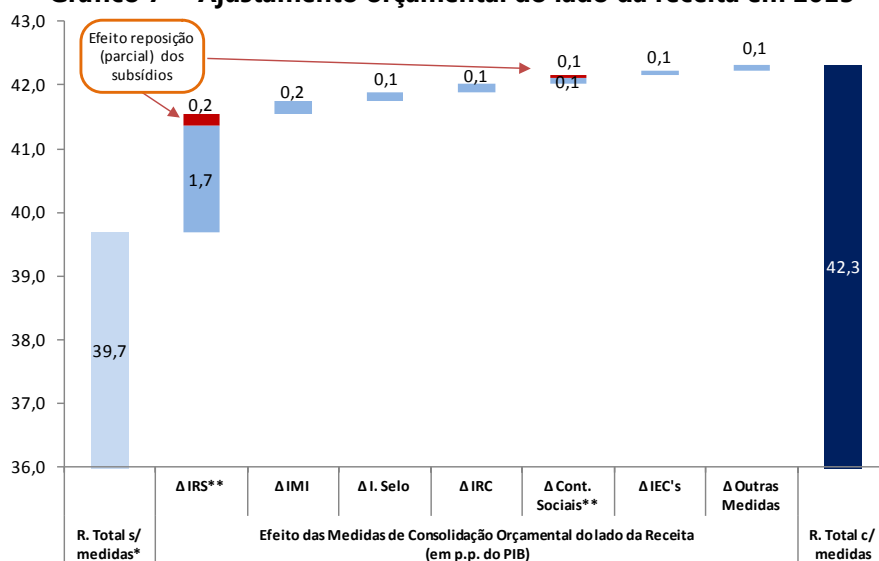
26 O aumento na receita total implícita no OE/2013 deve-se ao acréscimo muito significativo da carga fiscal, acompanhado da medida de alargamento da base de incidência contributiva e do efeito na receita decorrente da reposição (parcial) dos subsídios aos funcionários públicos e pensionistas. Com efeito, 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 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: Relatório do OE/2013 (Quadro II.3.1, pág. 47) e cálculos UTAO.

Gráfico 7 – Ajustamento orçamental do lado da receita em 2013



Fonte: 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

27 A receita total registaria uma quebra de 1,2%, sem o efeito das medidas que afetam a receita fiscal e as contribuições sociais em 2013. Excluindo os impactes estimados das medidas fiscais e das 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).

28 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 carga fiscal em 2013 se venha a traduzir num acréscimo da receita fiscal em 7,4% em termos nominais (-3%, caso se exclua também o efeito 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).

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.

29 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 – ver Caixa 3 em anexo.

30 Com efeito, 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 estimativa desses efeitos. Neste sentido, a quantificação do aumento das tabelas de retenção na fonte de IRS em 2013 seria relevante para este efeito. 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.

31 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. 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 o 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.

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 assinale-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" (atualmente na AR), 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 das deduções à coleta e dos benefícios fiscais.

32 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 que, de acordo com o relatório da Comissão Europeia relativa à 5.ª avaliação do PAEF (pág. 19), as autoridades nacionais estão a preparar um plano de contingência, que abrange medidas predominantemente do lado da despesa.

Tabela 11 – 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 MF (OE/2013) e cálculos da UTAO. Notas: Para uma descrição das medidas ver Quadros II.3.1 do relatório do OE/2013, pág. 47. 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 que acompanha o OE/2013, tendo-se privilegiado os dados entretanto disponibilizados pela DGO.

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, MF (OE/2013) e cálculos 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.

33 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, MF (OE/ano n) e cálculos UTAO.

III.3.2 Evolução da Despesa

A análise deste capítulo é efetuada com base em valores na ótica da contabilidade nacional, ajustados de medidas temporárias e "one-off". Os ajustamentos efetuados encontram-se especificados na Caixa 3.

34 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 impacto na despesa (não incluindo as referentes a políticas invariantes), deverão permitir alcançar uma diminuição de 2700 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.¹³ 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)	2 700	100%	38%
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; *** valores aproximados, referidos no relatório do OE/2013.

¹³ Refira-se que estas duas componentes representam 70,3% da despesa total das administrações públicas prevista para 2013.

35 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,¹⁴ 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 38%, ainda assim inferior ao exigido do lado da receita.¹⁵

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

DESPEZA	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.

36 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",¹⁶ 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.¹⁷ 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.).

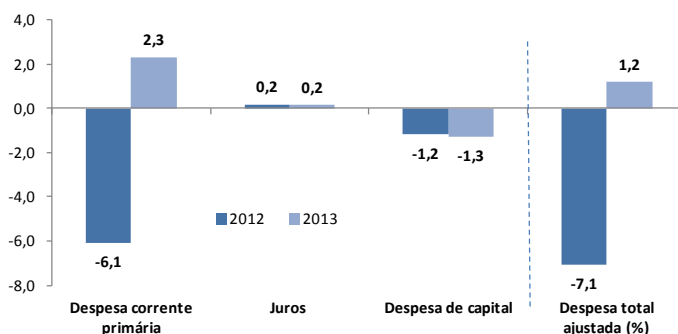
¹⁴ [Acórdão n.º 353/12](#), de 5 de julho, considerando os artigos 21.º e 25.º da Lei do OE/2012 inaplicáveis para além de 2012.

¹⁵ 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.

¹⁶ O Ministério das Finanças apenas identificou medidas temporárias para o ano de 2012.

¹⁷ 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€.

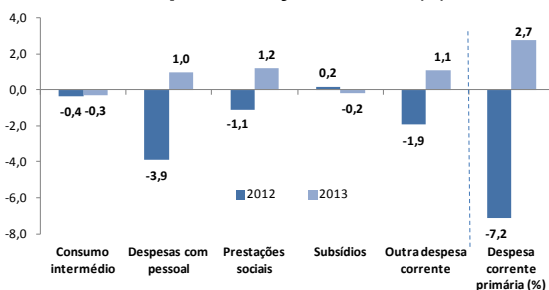
Gráfico 8 – Contributos para a tvh da despesa total (ajustada) das administrações públicas
(em p.p. e em percentagem)



Fonte: Ministério das Finanças (Relatório da proposta do OE/2013) e cálculos da UTAO. | Nota: os ajustamentos efetuados constam da Caixa 3.

37 Encontra-se previsto um acréscimo da despesa corrente primária em 2013, cujo peso no PIB deverá aumentar de 39,4% para 40,4%.¹⁸ 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.),¹⁹ das despesas com pessoal (1 p.p.) e das “outras despesas correntes” (1,1 p.p.), sendo que estas últimas encontram-se influenciadas pela imputação da dotação provisional para 2013 (540,3 M€).²⁰

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. Nota: os ajustamentos efetuados constam da Caixa 3.

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.

¹⁸ Em termos não ajustados aumenta de 39,5% para 40,4% do PIB.

¹⁹ O contributo das prestações sociais em espécie é nulo.

²⁰ Presumindo-se que a dotação provisional de 2012 já tenha sido objeto de reafectação no âmbito da estimativa para aquele ano.

38 O aumento previsto com despesas com pessoal decorre 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 da reposição²¹ 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,²² 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).²³

39 O acréscimo das despesas com pessoal não é mais expressivo porque se encontra prevista uma redução no subsector da administração local e regional. Com efeito, 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€).²⁴ Esta circunstância, num contexto em que será devolvido um subsídio aos funcionários públicos, parece indicar que o cumprimento daquele objetivo implicará diminuições em volume, i.e. do número de funcionários.

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

Subsector	2012	2013	Variação	
			M€	%
1. Administração Central	13 259	14 019	760	5,7
2. Administração Local e Regional	3 123	3 013	-110	-3,5
3. Segurança Social	279	254	-25	-8,9
5. Administrações Públicas (1+2+3-4)	16 661	17 286	625	3,7

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

40 Os encargos com prestações sociais deverão aumentar 2,1% (mais 777 M€),²⁵ sendo a componente com maior contributo (1,2 p.p.) para o aumento da despesa corrente primária (2,7%), o que decorre do facto de esta componente representar mais de metade da despesa primária orçamentada para 2013. O referido aumento deverá ocorrer apesar de se encontrar estimado um menor impacte da reposição de 1,1 subsídios aos pensionistas (cerca de 850 M€), comparativamente à poupança inerente às medidas de consolidação previstas (1223 M€, dos quais

²¹ Esta reposição será efetuada por duodécimos.

²² Redução no mínimo em 50%, com especial relevância nas escolas de ensino não superior.

²³ O relatório do OE/2013 refere que em 2013 esse objetivo “será alcançado através da continuação do controlo de fluxos de pessoal”.

²⁴ 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 face aos dados em contabilidade nacional é praticamente semelhante (diferença de 5 M€).

²⁵ 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€).

421 M€ através da redução das pensões e 621 M€ por via da redução de outras prestações sociais que não em espécie). A explicação estará relacionada com o aumento previsto ao nível do pagamento de pensões de velhice²⁶ (4,1%, mais 452 M€) e do subsídio de desemprego e apoio ao emprego (4,9%, mais 126 M€).²⁷ 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€).²⁸ 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.²⁹

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.

41 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€).³⁰ 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.³¹ Saliente-se que, à semelhança do que deverá suceder no corrente ano, a redução prevista para 2013 assumirá maior expressão no subsector da administração local e regional, embora com menor expressão.

²⁶ As pensões de velhice representam mais de 3/4 da despesa com pensões orçamentada para 2013.

²⁷ 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 15,9% em agosto.

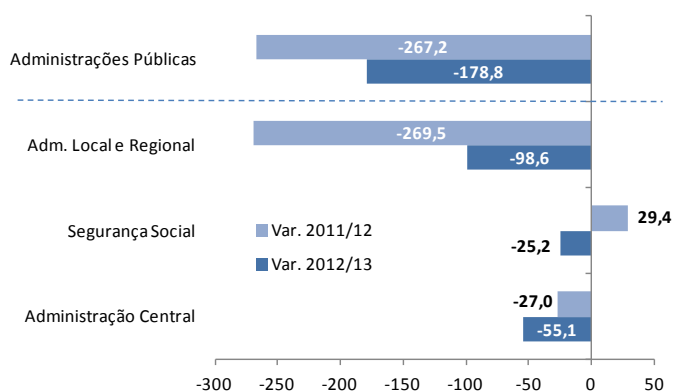
²⁸ De acordo com o Quadro III.1.17 do relatório do OE/2013.

²⁹ De acordo com informação adicional prestada pelo Ministério das Finanças.

³⁰ O consumo intermédio representa 9,7% do total da despesa das administrações públicas para 2013.

³¹ A maior parte da poupança com consumo intermédio decorre de uma diminuição dos encargos brutos com as PPP (menos 250 M€).

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.

42 A diminuição prevista no consumo intermédio beneficia da redução da despesa com Parcerias Público-Privadas em 2013. Em contas nacionais, as despesas correntes das PPP são classificados 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 160 M€ em 2013.

43 Uma parte considerável das cativações previstas na respetiva proposta de Lei do OE/2013 incide sobre a despesa de consumo intermédio.³² De acordo com informação adicional prestada pela DGO, o montante de total de cativações aplicadas à despesa orçamentada pelos serviços e organismos da administração central em 2013 ascende a 881 M€. Deste montante, cerca de 430 M€ respeitam à chamada “reserva orçamental” que foi imputada à dotação das despesas com pessoal.³³ Quanto ao valor remanescente (452M€), a maior parte incide sobre o consumo intermédio. 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 subsector 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 subsector Estado
(em milhões de euros e em percentagem)

³² A aplicação de cativações encontra-se prevista nos artigos 3.º e 15.º da proposta de lei do OE/2013.

³³ 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 utilização desta reserva não se revele necessária, isso poderá beneficiar a comparação do nível de execução desta despesa com o objetivo definido para 2013.

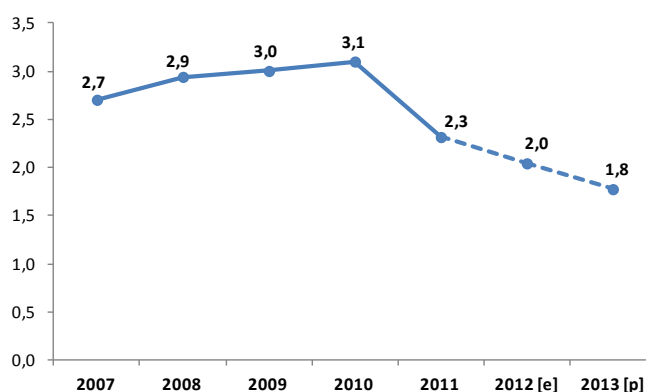
Ano	Cativos iniciais (*)	Cativos finais	Taxa utilização
2009	624,1	269,8	56,8%
2010	1 377,3	822,9	40,3%
2011	675,3	243,4	64,0%
Média	892,2	445,4	53,7%

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

44 A dotação provisional para 2013 ascende a 540,3 milhões de euros. Esta dotação serve para fazer face a despesas não previstas e inadiáveis, 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”.

45 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 sobretudo no âmbito das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR).³⁴ 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.

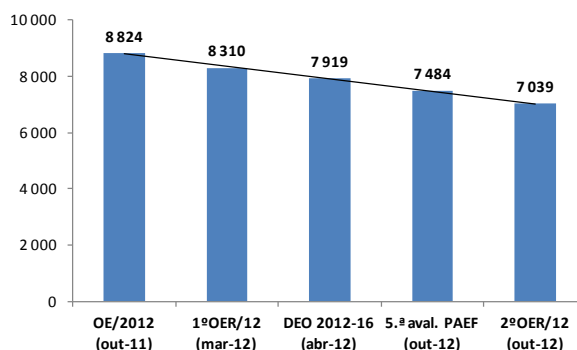
46 Em termos ajustados, o montante das “outras despesas de capital” deverá reduzir-se para metade, não se encontrando no relatório do OE/2013 qualquer explicação para essa evolução. Sem o efeito de medidas temporárias e “one-off”, prevê-se que esta componente da despesa diminua de 1129 M€ para 566 M€. Apesar de, em contas nacionais, a receita proveniente da determinadas operações (como, por exemplo, a venda de concessões) ser abatida às “outras despesas de capital”, o Ministério das Finanças não identificou quaisquer medidas temporárias relativas a 2013, pelo que apenas foram ajustadas as medidas temporárias que terão impacte nesta

³⁴ Note-se que a quebra seria de 18,6% (-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€.

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).³⁵

47 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. De acordo com o relatório do OE/2013, o peso dos juros no PIB 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.³⁶ 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*).

³⁵ 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.

³⁶ “*The Economic Adjustment Programme for Portugal. Fifth review – Summer 2012*”, [relatório](#) da Comissão Europeia publicado no dia 10 de outubro.

48 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).

III.4 Conta (não ajustada) das administrações públicas para 2013: comparação do OE/2013 com o DEO/2012-16

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

49 O PIB nominal para 2013 subjacente ao OE/2013 é inferior ao previsto no DEO/2012-16 em mais de 4 mil M€, o 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:

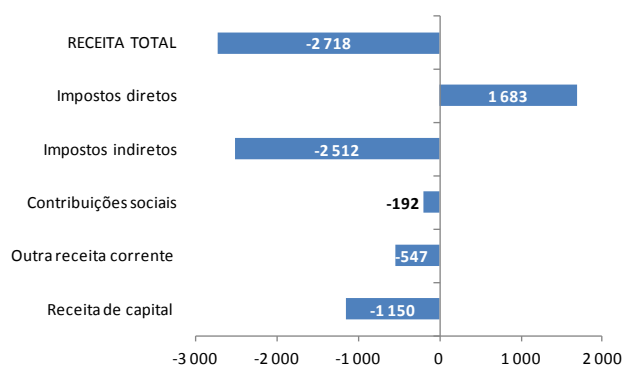
PIB nominal	170 922	166 782	-4 140
-------------	---------	---------	--------

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

50 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€.³⁷

Gráfico 13 – 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 uma revisão em alta face ao DEO, sucedendo o contrário relativamente às diferenças negativas.

51 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 indiretos³⁸ (-2515 M€) e de uma revisão em alta dos impostos diretos³⁹ (+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 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 para 2013.

52 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€).

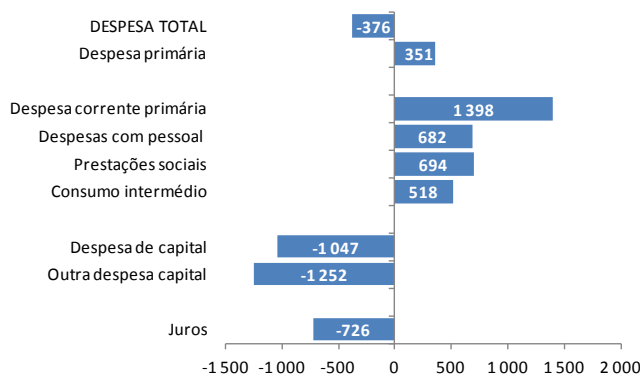
³⁷ No DEO 2012-16, estimava-se que a despesa com juros representasse 4,6% do PIB em 2013. De acordo com o relatório do OE/2013, o peso dos juros deverá atingir os 4,3% do PIB.

³⁸ Correspondem a “impostos sobre a produção e a importação, a receber”.

³⁹ Correspondem a “impostos correntes sobre rendimento e património”.

53 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€).

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 uma revisão em alta face ao DEO, sucedendo o contrário relativamente às diferenças negativas.

54 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. Essa decisão justifica igualmente 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, contudo, que a despesa com consumo intermédio que consta do OE/2013 é superior (em 518 M€) à projetada no DEO.

55 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, no relatório da proposta do OE/2013 a previsão aponta para apenas 566 M€, cerca de 1/3 do valor que constava no DEO, não se encontrando explicação para tão forte revisão. Tal como referido no parágrafo 46, em contas nacionais, o encaixe financeiro de determinadas operações (como, por exemplo, a venda de concessões) é abatido às “outras despesas de capital”. No entanto, o Ministério das Finanças não identificou quaisquer medidas temporárias relativas a 2013.

III.5 Receita do Estado em Contabilidade Pública

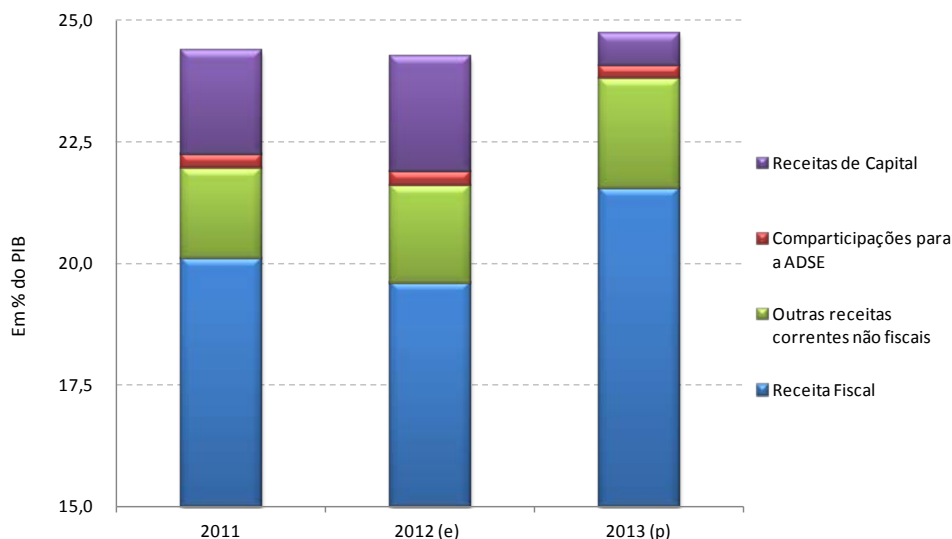
56 A previsão para a receita total deverá advir, sobretudo, do aumento muito considerável da tributação, dos rendimentos da propriedade e da venda de bens e serviços correntes. Assinale-se o aumento previsto no OE/2013 para as receitas correntes em 10,2%, com especial destaque para os aumentos da receita 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 15 e Tabela 6.

Tabela 21 – 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, <i>das quais:</i>	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, <i>das quais:</i>	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, relatório da proposta de OE/2013 (págs. 93, 95, 103 e 105) e cálculos UTAO. | Nota: Valores consolidados de transferências no âmbito do subsetor 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).

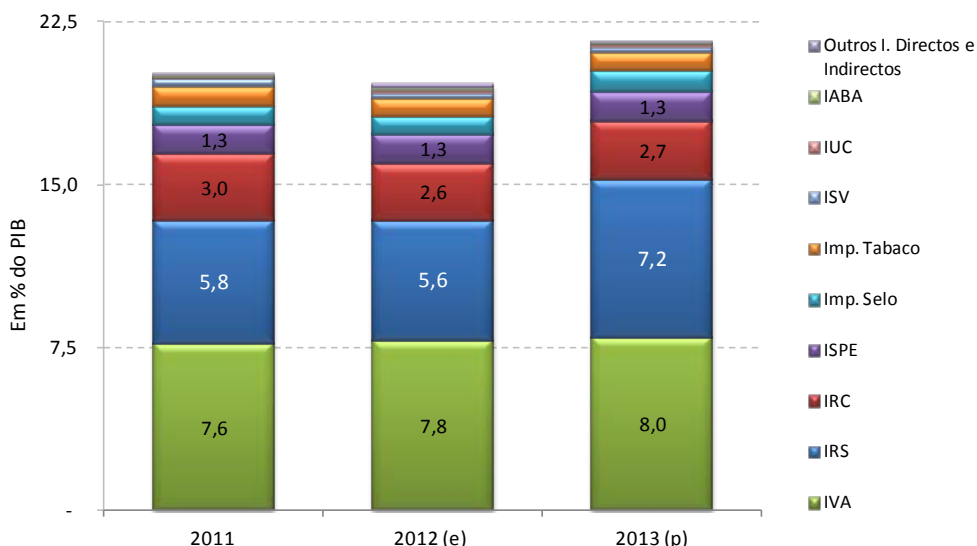
Gráfico 15 – Receita do Estado (não ajustada) para 2011-2013



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

57 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 16 e Tabela 6.

Gráfico 16 – Evolução da Receita Fiscal (não ajustada) no período de 2011-2013



Fonte: INE, CGE/2011 e Relatório do OE/2013 e cálculos UTAO. Nota: valores não ajustados.

58 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 base⁴⁰), 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 17.

59 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.⁴¹

60 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 contabilístico⁴², num montante global estimado pela UTAO de 976 M€⁴³, a taxa de variação implícita face à estimativa de execução para 2012, é de -5,3%.⁴⁴ 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 31 (pág. 25) – ver Gráfico 17.

⁴⁰ O efeito de base decorrente da medida da sobretaxa do IRS foi estimado no OE/2012 em 185 M€.

⁴¹ Ver nota de rodapé n.º 12, pág. 25.

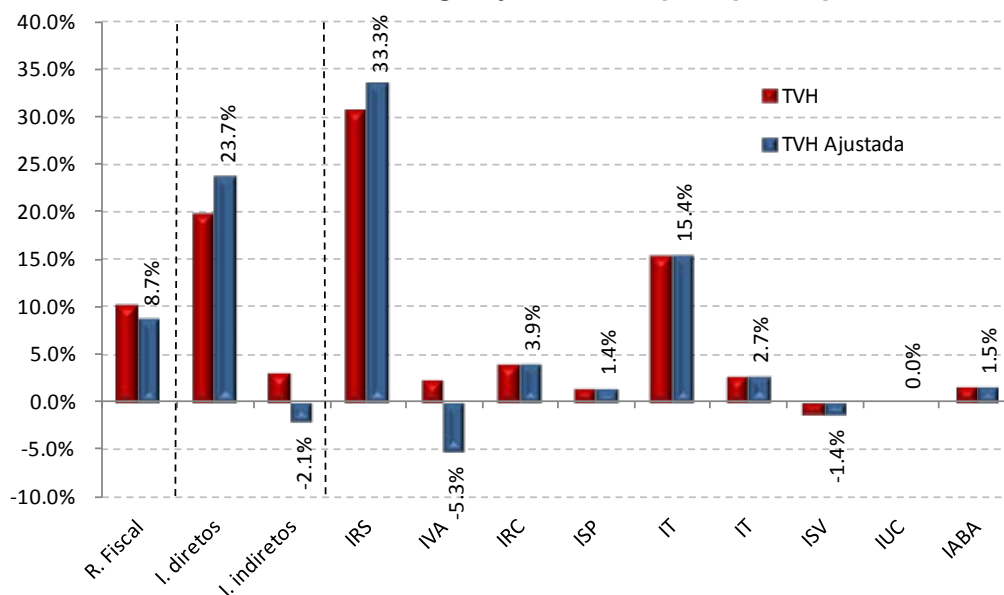
⁴² Cf. Relatório do OE/2013, pág. 96, este ajustamento contabilístico “...reflete a adoção de recomendações do Tribunal de Contas, segundo as quais a receita referente ao IVA social transferida para a Segurança Social não deverá ser subtraída à receita líquida deste imposto”.

⁴³ 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€.

⁴⁴ 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 17 – Taxa de variação homóloga (ajustada) dos principais impostos no OE/2013



Fonte: INE, CGE/2011 e Relatório do OE/2013. Cálculos UTAO. Nota: impostos ordenados por ordem decrescente de importância na receita fiscal.

61 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€)...*».

62 Em 2013 prevê-se, em termos ajustado, um crescimento da receita de capital de 9,2%. A receita de capital, ajustada da transferência dos fundos de pensões do setor bancário e da receita proveniente com as licenças 4G e a concessão da ANA, deverá crescer 9,2%, devido essencialmente à "Venda de bens de investimento" (+97,2 M€).

63 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.⁴⁵ 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 10.⁴⁶

Tabela 22 – 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, CGE/2011 e Relatório da proposta de OE/2013 (pág. 99). Cálculos UTAO.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ C.f. relatório do OE/2013, pág. 100.

III.6 Quadro plurianual de programação orçamental

64 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 2013-2016.⁴⁷ 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 23 – 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: 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.

65 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 da situação orçamental do sistema 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

⁴⁷ Aprovado pela Lei n.º 28/2012, de 31 de julho.

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.

66 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 da situação orçamental do sistema segurança social.

III.7 Endividamento líquido global direto e garantias do Estado

67 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. ⁴⁸ O limite previsto para 2013 é inferior em 6560 M€ ao aprovado para 2012, o que resulta não apenas do menor défice do subsetor 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.⁴⁹ 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.⁵⁰

68 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,⁵¹ 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 com 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.

⁴⁸ A autorização deste limite encontra-se prevista no n.º 1 do artigo 127.º da proposta de lei do OE/2013.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Criado pelo Decreto-Lei n.º 31-A/2012, de 10 de fevereiro.

Tabela 24 – 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.

69 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 (EPR). 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.

70 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€. ⁵² Destes, quase 6450 M€ destinam-se a empréstimos a EPR, sendo os restantes 850 M€ referentes a empréstimos a

⁵² 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.

conceder pelo Estado à administração regional e local, no âmbito do PAEF-RAM e do programa de apoio à economia local.⁵³

Gráfico 18 – Dotações de empréstimos de médio e longo prazo destinadas a Entidades Públicas Reclassificadas
(em milhões de euros)

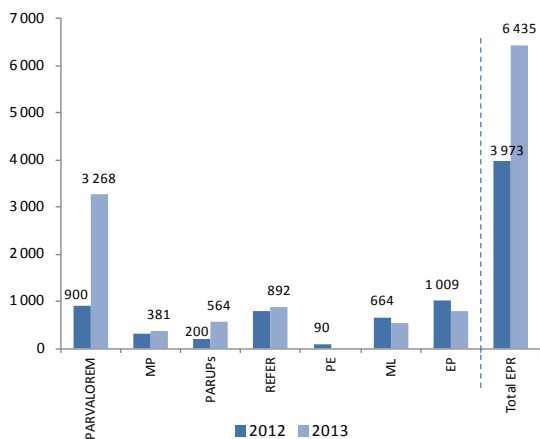
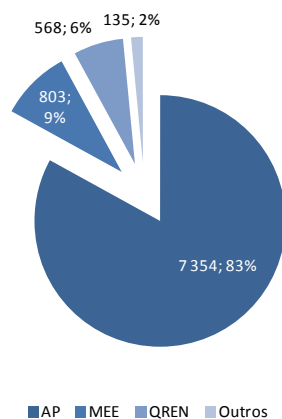


Gráfico 19 – Previsão da despesa com ativos financeiros detidos pelo Estado
(em milhões de euros e em percentagem)



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.

71 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 2012.⁵⁴ 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).⁵⁵ 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€ destinado à “cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de pequenas e médias empresas, sempre que tal contribua para o reforço da sua competitividade e da sua capitalização”.⁵⁶

⁵³ 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.

⁵⁴ Não se encontram abrangidas por este limite as operações resultantes de deliberações tomadas no seio da União Europeia.

⁵⁵ Nos termos do artigo 136.º da proposta de lei do OE/2013.

⁵⁶ De acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 122.º da proposta de lei do OE/2013.

IV ANEXOS

IV.1 Caixas

Caixa 4 – Elasticidade da Receita Fiscal e Contribuições Sociais

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 25 - Cálculo do valor da elasticidade da receita fiscal e contributiva

	2012	2013	TVHN 2013
Receita Fiscal antes de medidas	37 500,1	37 484,0	0,0%
Contribuições Sociais	15 503,3	15 374,0	-0,8%
Receita Fiscal e Contributiva (antes medidas)	53 003,4	52 858,0	-0,3%
PIB p.m. (preços correntes)	166 341,0	166 782,0	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	0,0%
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-GPEAR, 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.

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

Tabela 26 – 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 27 – 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 28 – 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 29 – 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.

IV.3 Quadro plurianual de programação orçamental

Tabela 30 – 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