Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Análise da proposta de 1.ª Alteração ao Orçamento do Estado para 2013

Relatório n.º4/2013 do CFP
Audição COFAP | 14 de junho de 2013

Estrutura do Relatório

APRECIAÇÃO GLOBAL

1 INTRODUÇÃO

2 CENÁRIO MACROECONÓMICO

3 ANÁLISE EM CONTABILIDADE PÚBLICA

3.1 Alterações aos mapas da Lei

3.2 Estimativa para 2013

4 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

5 ANÁLISE EM CONTABILIDADE NACIONAL

5.1 Análise dos agregados orçamentais

5.2 Medidas de consolidação orçamental em 2013

Fatores determinantes da apresentação OER2013

- impactos decorrentes da deterioração das perspetivas macroeconómicas face ao previsto em outubro de 2012

- decisão de inconstitucionalidade relativamente a algumas medidas de consolidação previstas no OE/2013

- programas de regularização/resolução de dívidas de anos anteriores.

A revisão em alta do défice em contas nacionais ascende a 1485 M€ (ou seja 1 p.p. do PIB adicional face ao previsto no relatório do OE/2013).

Deterioração das perspetivas macroeconómicas

Cenário macroeconómico (igual ao do DEO), fortemente revisto em baixa face ao considerado no OE/2013

- previsão de uma menor receita fiscal e contributiva (menos 1726 M€ em contas nacionais e 1322 M€ em contabilidade pública)
- maior nível de despesa com prestações de desemprego (mais 270 M€).
- Mantém-se os riscos assinalados pelo CFP no relatório de análise ao documento de estratégia orçamental (DEO),
  - ritmo de recuperação da procura interna
  - estimativa do efeito de preço (deflator) no valor nominal do PIB

Normas declaradas inconstitucionais

O impacte orçamental destas normas não é integralmente identificado no relatório do OER/2013.

Atenuação parcial via:

- utilização da reserva orçamental e introdução de cativação de 2,5% sobre as dotações iniciais das remunerações certas e permanentes da administração central
  - CFP calcula em 660 M€ (dos quais 430 M€ correspondentes à reserva orçamental, cuja utilização não carecia de uma alteração legislativa)
- Sublinha-se a ausência de quantificação detalhada dos diferentes efeitos previstos sobre as despesas com pessoal
  - inviabiliza a avaliação da razoabilidade da nova estimativa para essa rubrica.
  - Risco para a execução de cativação sobre uma componente de despesa até agora caraterizada por um elevado grau de rigidez

Fatores que explicam o incremento do limite de endividamento líquido global direto do Estado

Incremento do Limite de endividamento liquido global direto do Estado (+ 3490 M€)

Revisão do défice do subsetor Estado (+ 2163 M€)

Correção da previsão de receita (-1459 M€)

- Revisão em baixa da receita fiscal
  - Impostos diretos (- 757 M€)
  - Impostos indiretos (-837 M€)
- Revisão em alta da receita não fiscal (+136 M€)

Reforço da dotação orçamental da despesa (+704 M€)

- para financiamento do Sistema de Segurança Social (500 M€)
- para reposição do subsídio de férias, no âmbito dos contrato programa com os Hospitais EPE
- para cobertura das necessidades de financiamento da CGA

Aquisição de Ativos financeiros (+1322 M€)

- Empréstimos à AdL no âmbito do PAEL (280 M€)
- Empréstimos para cobertura das necessidades de financiamento da Transtejo (119 M€)
- Liquidação antecipada das operações de derivados financeiros: e outras operações (923 M€)*
  - Metro do Porto
  - Metropolitano de lisboa
  - REFER, e outras EPR.

OER não identifica riscos para execução contas nacionais

Segurança social

- Receita de contribuições revista em baixa (94 M€)
- Reforço da dotação despesas com pensões (369 M€) e prestações de desemprego (270 M€)

<u>Sistema previdencial – repartição</u>

- *Reforço da transferência extraordinária do OE em 450 M€*
- Sem a transferência extraordinária do OE o saldo orçamental do sistema previdencial-repartição cifrar-se-ia em **-1787,3 M€**
- Reforço dotação de despesa efetiva em 276 M€ resultado de:
  - revisão da despesa com prestações sociais em 613 M€, (subsídios de desemprego e nas pensões)
  - Revisão em baixa dotação "emprego e formação profissional" (-325 M€)

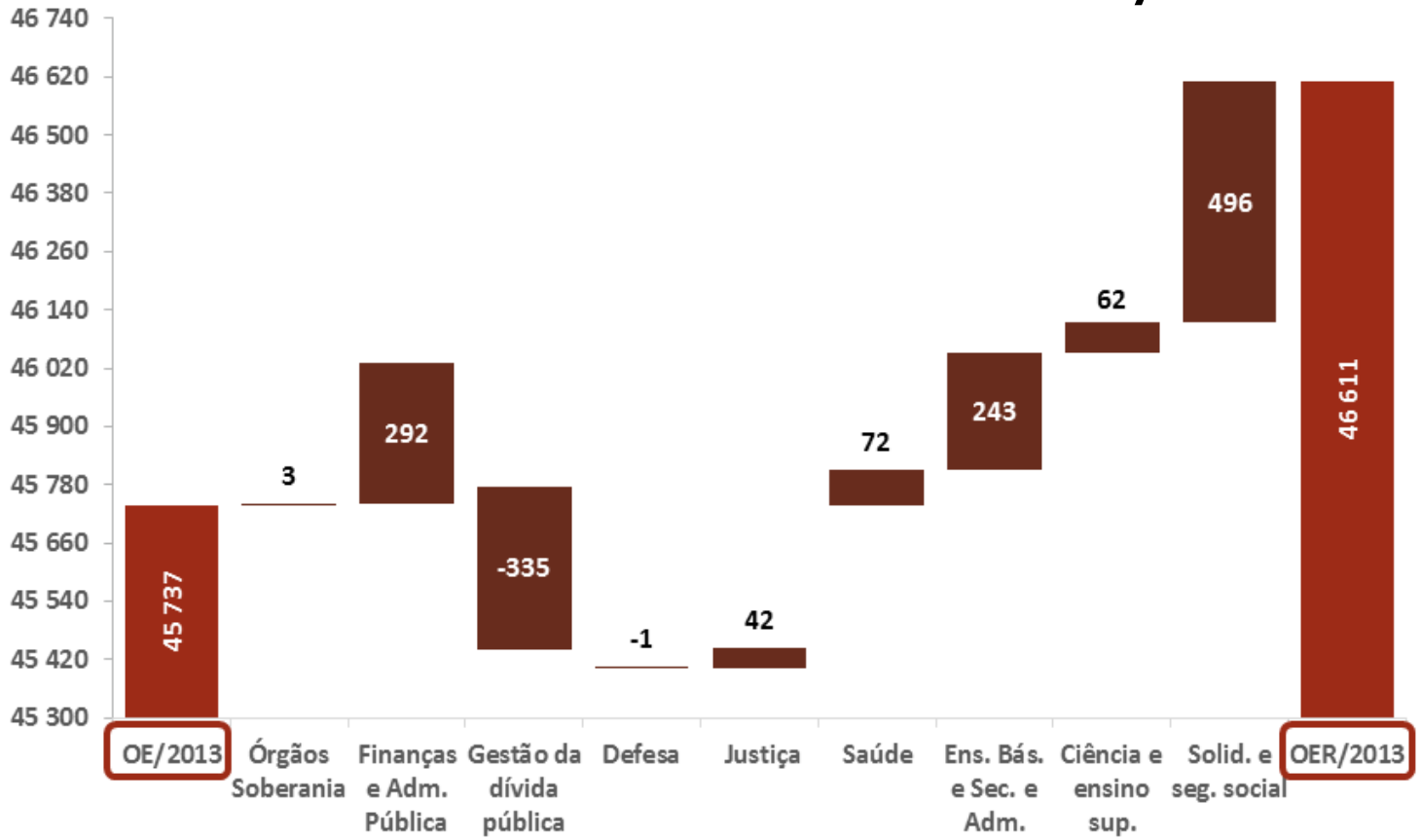
Regularização de dívidas de anos anteriores

- Subsectores das administrações regional e local: 2100 M€
- Encontra-se igualmente prevista a regularização de dívidas de anos anteriores no âmbito do sector da saúde, sem contudo se especificar o respetivo montante.

- Estas são medidas importantes para a transparência das finanças públicas, sendo igualmente necessário que a revisão em curso do processo orçamental se esforce por pôr termo à acumulação deste tipo de passivos, cuja regularização implica o aumento da dívida direta do Estado.

Quadro Plurianual: Elevação do limite de despesa da administração central financiada por receitas gerais entre o OE2013 e a proposta do OER/2013

aumento de 876 M€ face ao OE/2013…



… o que corresponde a aumento cumulativo de 2985 M€ face ao aprovado em julho de 2012 (Lei n.º 28/2012, de 31 de julho)

Revisões face ao DEO/2013 [contas nacionais]

- OER/2013 mantém o saldo orçamental previsto no DEO/2013, em 5,5% do PIB, embora com **níveis de receita e despesa bastante superiores** (mais 0,7% do PIB, ou seja, uma revisão superior a mil milhões de euros)
- **É difícil explicar diferenças tão pronunciadas**, em particular no lado da receita, atendendo a mesmo cenário macro e intervalo de 1 mês entre DEO e OER
- A explicação mais viável poderá residir no recurso, em cada um dos documentos, a **diferentes hipóteses e metodologias para o apuramento da estimativa em contas nacionais**, interpretação que é reforçada pelo facto de as diferenças serem particularmente visíveis nas rubricas residuais (outra receita e outra despesa corrente)

A eliminação destas diferenças metodológicas, bem como o enriquecimento da informação quanto às medidas de consolidação orçamental destinadas a atingir a estimativa apresentada para as administrações públicas, permanecem como exigências prioritárias da melhoria do processo orçamental.

Transparência orçamental

- OER/2013 não disponibiliza os mapas de desenvolvimentos orçamentais que acompanham a proposta do OE inicial…
  - …no uso de uma faculdade concedida pela LEO
  - torna impossível analisar os diferentes fluxos associados
    - a ativos financeiros
    - a cada uma das componentes de receita e despesa, em particular em serviços com peso considerável, como sejam o SNS, a CGA e as entidades públicas reclassificadas (EPR)

- [*facto recorrente*] A informação apresentada não permite uma completa articulação entre os mapas da lei e a estimativa de execução apresentada :
  - Estimativa para conjunto das administrações
  - Dotações nos mapas para cada subsector

Num contexto em que está em curso o aprofundamento da reforma do processo orçamental e tendo em conta as diferentes omissões aqui referenciadas, seria útil que a LEO ganhasse em exigência e coerência no tocante ao conjunto de informação que deverá acompanhar a apresentação das propostas de Orçamento do Estado e das respetivas alterações. Daí resultaria uma discussão pública mais informada e a maior credibilização das finanças públicas portuguesas.

Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Análise da proposta de 1.ª Alteração ao Orçamento do Estado para 2013

Relatório n.º4/2013 do CFP
Audição COFAP | 14 de junho de 2013

Contas nacionais das Administrações Públicas

	Em milhões de euros			Em relação ao PIB							Diferença OER/2013 face a:			
	2012	2013		2012	2013			Variação 2012/2013			OE/2013		DE0/2013	
Valores não ajustados	INE	OE/2013	OER/2013	INE	OE/2013	DE0/2013	OER/2013	OE/2013	DE0/2013	OER/2013	M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB
Receita Total	**67 794**	**70 854**	**71 208**	**41,0**	**42,5**	**42,6**	**43,3**	**1,5**	**1,6**	**2,3**	**353**	**0,8**	**1 119**	**0,7**
Receita corrente	**65 624**	**69 781**	**69 044**	**39,7**	**41,8**	**41,5**	**42,0**	**2,1**	**1,8**	**2,3**	**-737**	**0,1**	**828**	**0,5**
Receita fiscal	37 814	41 357	39 938	22,9	24,8	24,1	24,3	1,9	1,3	1,4	-1 418	-0,5	214	0,1
Impostos indiretos	22 522	22 783	22 122	13,6	13,7	13,2	13,4	0,0	-0,4	-0,2	-661	-0,2	401	0,2
Impostos directos	15 291	18 573	17 816	9,3	11,1	10,9	10,8	1,9	1,7	1,6	-757	-0,3	-187	-0,1
Contribuições Sociais	19 230	20 118	19 811	11,6	12,1	12,0	12,0	0,4	0,4	0,4	-308	0,0	34	0,0
Vendas e outras rec. correntes	8 580	8 306	9 295	5,2	5,0	5,3	5,7	-0,2	0,1	0,5	989	0,7	580	0,4
Receitas de capital	**2 170**	**1 074**	**2 164**	**1,3**	**0,6**	**1,1**	**1,3**	**-0,7**	**-0,2**	**0,0**	**1 090**	**0,7**	**291**	**0,2**
Despesa Total	**78 390**	**78 453**	**80 292**	**47,4**	**47,0**	**48,1**	**48,8**	**-0,4**	**0,6**	**1,4**	**1 838**	**1,8**	**1 229**	**0,7**
Despesa Primária	**71 125**	**71 237**	**72 838**	**43,0**	**42,7**	**43,7**	**44,3**	**-0,3**	**0,6**	**1,2**	**1 601**	**1,6**	**977**	**0,6**
Despesa Corrente Primária	**66 079**	**67 708**	**69 260**	**40,0**	**40,6**	**41,8**	**42,1**	**0,6**	**1,8**	**2,1**	**1 552**	**1,5**	**551**	**0,3**
Consumo intermédio	7 536	7 648	7 463	4,6	4,6	4,4	4,5	0,0	-0,2	0,0	-185	0,0	268	0,2
Despesas com pessoal	16 309	17 267	17 304	9,9	10,4	10,6	10,5	0,5	0,7	0,7	36	0,2	-143	-0,1
Prestações sociais	37 355	37 633	38 550	22,6	22,6	23,9	23,4	0,0	1,2	0,8	917	0,9	-689	-0,4
Subsídios	1 039	1 202	1 165	0,6	0,7	0,5	0,7	0,1	-0,1	0,1	-37	0,0	277	0,2
Outra despesa corrente	3 841	3 957	4 779	2,3	2,4	2,4	2,9	0,0	0,1	0,6	821	0,5	838	0,5
Despesas de capital	**5 046**	**3 529**	**3 579**	**3,1**	**2,1**	**1,9**	**2,2**	**-0,9**	**-1,1**	**-0,9**	**49**	**0,1**	**426**	**0,3**
FBCF	3 057	2 963	3 144	1,8	1,8	1,9	1,9	-0,1	0,0	0,1	182	0,1	56	0,0
Outras despesas de capital	1 989	566	434	1,2	0,3	0,0	0,3	-0,9	-1,2	-0,9	-132	-0,1	370	0,2
Juros (PDE)	**7 265**	**7 216**	**7 454**	**4,4**	**4,3**	**4,4**	**4,5**	**-0,1**	**0,0**	**0,1**	**237**	**0,2**	**251**	**0,2**
Saldo global (PDE)	**-10 596**	**-7 599**	**-9 084**	**-6,4**	**-4,6**	**-5,5**	**-5,5**	**1,9**	**1,0**	**0,9**	**-1 485**	**-1,0**	**-109**	**-0,1**
Saldo Primário (PDE)	**-3 331**	**-382**	**-1 631**	**-2,0**	**-0,2**	**-1,1**	**-1,0**	**1,8**	**0,9**	**1,0**	**-1 248**	**-0,8**	**142**	**0,1**
por memória:														
PIB nominal	165 247	166 794	164 491	100,0	100,0	100,0	100,0	:	:	:	-2 303	:	0	: