



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Análise da Conta das Administrações Públicas 2012

Relatório do Conselho das Finanças Públicas

n.º 2/2013

Abril de 2013

O Conselho das Finanças Públicas foi criado pela Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 22/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio) e os seus Estatutos aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro. O conselho tem como missão proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo ao mesmo tempo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

Este relatório substitui a versão preliminar publicada em 29 de abril de 2013, tendo sido elaborado com base na informação disponível até ao dia 24 de abril de 2013.



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Análise da Conta das Administrações Públicas 2012

Relatório n.º 2/2013

Lisboa, Abril de 2013

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO	X
1 INTRODUÇÃO.....	1
2 ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO	2
2.1 A EVOLUÇÃO DA CONJUNTURA	2
2.2 O DESEMPENHO DAS PREVISÕES MACROECONÓMICAS	6
3 A SITUAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS	12
3.1 PRINCIPAIS DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	12
3.1.1 <i>Saldos</i>	12
3.1.2 <i>Evolução da receita das administrações públicas em termos ajustados</i>	17
3.1.3 <i>Evolução da despesa das administrações públicas em termos ajustados</i>	19
3.1.4 <i>Comparação com os documentos de programação orçamental</i>	25
3.2 SITUAÇÃO ORÇAMENTAL POR SUBSECTORES	30
3.2.1 <i>Fundos de Segurança Social</i>	30
3.2.2 <i>Situação orçamental das administrações regional e local</i>	39
4 FINANCIAMENTO E ENDIVIDAMENTO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS....	49
4.1 EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA EM TERMOS ABSOLUTOS	49
4.2 EVOLUÇÃO DO RÁCIO DA DÍVIDA	53
4.3 ENDIVIDAMENTO DO SECTOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO.....	54
5 REFERÊNCIAS.....	56
ANEXO.....	57

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Consumo das famílias residentes	3
Gráfico 2 – Componentes da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF)	3
Gráfico 3 – Exportações, importações e necessidade de financiamento da economia portuguesa	4
Gráfico 4 – Peso no PIB do consumo privado e consumo público: Portugal e área do euro.....	5
Gráfico 5 – Projeções do Ministério das Finanças para o PIB em 2012	7
Gráfico 6 – Evolução do deflator do PIB	8
Gráfico 7 – Contributos para a variação real do PIB (em p.p.)	9
Gráfico 8 – Taxa de desemprego.....	10
Gráfico 9 – Variação dos saldos orçamentais (em p.p. do PIB)	14
Gráfico 10 – Evolução (não ajustada) da carga fiscal das AP entre 2011-12	18
Gráfico 11 – Despesa Primária.....	20
Gráfico 12 – Despesas com Pessoal	21
Gráfico 13 – Despesa com Prestações Sociais	22
Gráfico 14 – Evolução das Despesas de Capital.....	23
Gráfico 15 – Evolução da Despesa com Juros.....	24
Gráfico 16 – Variação homóloga da despesa pública ajustada.....	25
Gráfico 17 – Desvios na receita das administrações públicas em 2012.....	28
Gráfico 18 – Desvios na despesa das administrações públicas em 2012.....	29
Gráfico 19 – Receita, Despesa e Saldo dos Fundos de Segurança Social	32
Gráfico 20 – Receita dos Fundos de Segurança Social	34
Gráfico 21 – Despesa dos Fundos Segurança Social.....	36
Gráfico 22 – Despesa Corrente dos Fundos de Segurança Social.....	36
Gráfico 23 – Evolução da despesa com prestações de desemprego	37
Gráfico 24 – Evolução da despesa com prestações sociais.....	38
Gráfico 25 – Posição orçamental das administrações regionais e local	39
Gráfico 26 – Dívida das administrações regional e local.....	41
Gráfico 27 – Evolução do quadro orçamental e financeiro da administração local	42
Gráfico 28 – Evolução do quadro orçamental e financeiro das administrações regionais	43
Gráfico 29 – Evolução do saldo e principais agregados orçamentais na RAA	44
Gráfico 30 – Evolução do saldo e principais agregados orçamentais na RAM.....	45
Gráfico 31 – Variações da dívida e do défice orçamental e encargos com juros	49
Gráfico 32 – Ajustamento défice-dívida e decomposição das variações da dívida por subsector	50
Gráfico 33 – Decomposição da dívida das administrações públicas	52
Gráfico 34 – Dívida das administrações públicas	54
Gráfico 35 – Decomposição da capacidade (+) / necessidade (-) de financiamento e da dívida das administrações públicas	54
Gráfico 36 – Endividamento das administrações públicas e das empresas públicas.....	55

Índice de Quadros

Quadro 1 – Projeções macroeconómicas para a economia portuguesa	6
Quadro 2 – Variação do PIB e dos preços implícitos.....	9
Quadro 3 – Indicadores orçamentais	13
Quadro 4 – Decomposição do esforço de consolidação orçamental.....	15
Quadro 5 – Medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais (2010-2012)	15
Quadro 6 – Receita (ajustada) das administrações públicas (em M€).....	17
Quadro 7 – Receita (ajustada) das administrações públicas (em % do PIB)	18
Quadro 8 – Evolução da Despesa Pública ajustada, 2010 -2012.....	19
Quadro 9 – Evolução do peso da Despesa Pública ajustada no PIB, 2010 -2012	19
Quadro 10– Previsões orçamentais.....	27
Quadro 11 – Receita fiscal das administrações públicas.....	28
Quadro 12 – Agregados orçamentais dos Fundos de Segurança Social	31
Quadro 13 – Receita dos Fundos de Segurança Social	33
Quadro 14 – Despesa dos Fundos de Segurança Social.....	35
Quadro 15 – Agregados orçamentais das administrações regional e local.....	40
Quadro 16 – Agregados orçamentais da administração local.....	42
Quadro 17 – Agregados orçamentais da Região Autónoma dos Açores	45
Quadro 18 – Agregados orçamentais da Região Autónoma da Madeira.....	46
Quadro 19 – Ajustamentos défice-dívida	49
Quadro 20 – Dívida de Maastricht líquida de depósitos da Administração Central	51
Quadro 21 – Empréstimos recebidos no âmbito do PAEF	53
Quadro 22 – Dívida e variação da dívida.....	53
Quadro 23 – Dívida do sector público não financeiro (não consolidada)	55
Quadro 24 – Conta das Administrações Públicas não ajustada dos efeitos de medidas temporárias e fatores especiais.....	57
Quadro 25 – Conta das Administrações Públicas ajustada dos efeitos de medidas temporárias e fatores especiais.....	58

Índice de Caixas

Caixa 1 – A importância do deflator do PIB nas previsões macro-orçamentais	8
Caixa 2 – Do saldo observável ao saldo estrutural	15
Caixa 3 – Evolução infra-anual da despesa pública ajustada	24
Caixa 4 – Acordos económico-financeiros com os Governos das Regiões Autónomas.....	47
Caixa 5 – Resultados orçamentais do primeiro ano de implementação do PAEF-RAM	48

sumário executivo



SUMÁRIO EXECUTIVO

Enquadramento macroeconómico

A economia portuguesa registou uma contração de 3,2% em 2012, o dobro da observada no ano anterior e superior à inicialmente prevista. Aquela evolução resultou da diminuição do contributo positivo da procura externa líquida e do contributo negativo mais significativo da procura interna. O processo de ajustamento do desequilíbrio externo continuou a ocorrer a um ritmo acima do esperado, tendo a economia portuguesa já apresentado uma capacidade de financiamento face ao exterior, sobretudo em resultado da redução da procura interna e bem assim de um ganho de quotas de mercado nas exportações.

O desempenho das previsões macroeconómicas

As previsões macroeconómicas oficiais para 2012, genericamente alinhadas entre o Ministério das Finanças e as organizações internacionais que prestam assistência financeira a Portugal, revelaram-se otimistas em diversas componentes particularmente relevantes para a execução orçamental, com relevo para o emprego, os preços implícitos no PIB e a evolução da economia ao longo do ano.

Saldos das administrações públicas

A estimativa preliminar do INE aponta para que a necessidade de financiamento das administrações públicas tenha ascendido em 2012 a 10,6 mil milhões de euros (M€), equivalente a 6,4% do PIB. O agravamento de 2 p.p. do PIB face a 2011 resulta da dissipação do efeito de medidas temporárias tomadas em 2011 e de fatores especiais com impacto na despesa de 2012, sobretudo reclassificações em despesas de capital de transações antes classificadas como operações financeiras. O défice ajustado desses efeitos cifrou-se em 9,8 mil M€, o equivalente a 5,9% do PIB, registando uma melhoria de 1,3 p.p. do PIB (2,5 mil M€) face ao valor comparável de 2011. Refira-se que a frequência e variabilidade na utilização de medidas temporárias de elevado montante tende a tornar a evolução do saldo global pouco informativa do esforço de consolidação orçamental.

Condicional ao conjunto de informação disponível, o défice estrutural líquido do impacto dos fatores especiais sobre a despesa terá ascendido a 4,3% do PIB em 2012, apresentando uma melhoria de 2 p.p. do PIB face a 2011. A melhoria no saldo primário estrutural líquido de fatores especiais terá sido de 2,4 p.p. do PIB face a 2011. Esta melhoria decorre integralmente da redução de despesa. Tal como referido no texto, estes valores encontram-se sujeitos a revisões.

Em termos não ajustados, o défice orçamental foi superior em 1,9 p.p. do PIB ao previsto nos documentos de programação orçamental (DEO/2011, OE/2012 e DEO/2012). O desvio desfavorável deveu-se integralmente à receita, tendo a despesa ficado abaixo do previsto nesses três documentos. Corrigido dos efeitos das transferências de capital reclassificadas, o desvio foi de aproximadamente 1 p.p. do PIB.

Receita

Em termos ajustados, a receita das administrações públicas diminuiu face a 2011, tendo passado a representar 40,7% do PIB em 2012. Essa evolução decorreu sobretudo da redução da receita fiscal e contributiva, ainda que atenuada pelo acréscimo das “vendas e outras receitas correntes” e das receitas de capital. Este desenvolvimento ocorreu não obstante o aumento da tributação verificado, com destaque para a medida de alteração da estrutura das taxas do IVA. Apesar da queda da receita fiscal e contributiva ter em parte decorrido de uma conjuntura económica mais adversa do que antecipado, a sua dimensão suscita dúvidas acerca da razoabilidade da estimativa inicial do impacto das medidas fiscais previstas no OE/2012.

Contrariamente ao implícito nos diversos documentos de programação orçamental publicados pelo Ministério das Finanças, a carga fiscal em percentagem do produto diminuiu em 2012, tendo passado a representar 32,1% do PIB, em termos não ajustados.

Despesa

Em termos ajustados, a redução do rácio da despesa sobre o PIB em 2012 representa a maior quebra anual desde 2010. Neste período assistiu-se a uma redução da despesa pública na ordem dos 7 035 M€, o que representa uma diminuição face ao ano de 2010 de 2,1 p.p. do PIB. Para este resultado contribuiu uma forte quebra da despesa primária (3,6 p.p. do PIB), efeito que foi parcialmente compensado pelo aumento verificado na despesa com juros (1,6 p.p. do PIB). À semelhança do que sucedeu em 2011, no ano de 2012 a despesa primária apresenta, em termos nominais, um decréscimo em todas as suas componentes, tendo-se verificado que o maior contributo para a consolidação orçamental decorreu da redução das despesas com pessoal. Mais de metade da correção concentrou-se no último trimestre do ano.

Fundos de segurança social

A situação orçamental do subsector dos fundos de segurança social deteriorou-se substancialmente nos dois últimos anos. Apesar da implementação de várias medidas de consolidação orçamental desde 2010, o seu impacto na despesa foi anulado pelo substancial acréscimo de encargos com prestações de desemprego e com pensões (em 489 M€ e 496 M€, respetivamente). A receita não acompanhou o ritmo de evolução da despesa, o que se traduziu na redução da capacidade de financiamento do sistema.

Administrações regional e local

No período 2010-2012, a correção do desequilíbrio orçamental da administração regional e local contribuiu para o ajustamento orçamental das administrações públicas. Os excedentes orçamentais da administração local dos últimos dois anos foram determinantes para este ajustamento. Verificou-se igualmente uma redução da dívida das administrações locais (na ótica de Maastricht).

As duas administrações regionais celebraram acordos de assistência económica e financeira com o Governo da República. A trajetória de redução do défice da administração regional, interrompida em 2011, foi retomada em 2012. A Região Autónoma dos Açores prosseguiu a convergência para o equilíbrio orçamental, enquanto a Região Autónoma da Madeira, no primeiro ano de implementação do seu programa de ajustamento, iniciou um processo de correção do seu desequilíbrio orçamental. A dívida pública regional (conceito de Maastricht) manteve uma trajetória ascendente, ainda que em desaceleração.

Dívida pública

No ano de 2012 a dívida pública bruta das administrações públicas na ótica de Maastricht alcançou um montante de 204,5 mil M€ (123,6 % do PIB), o que representa um acréscimo significativo de 19,2 mil M€ (15,3 p.p. do PIB) face a 2011. Constatou-se ainda um acréscimo considerável dos juros decorrentes dessa dívida que atingiram, em 2012, um montante de 7,6 mil M€ (4,4% do PIB).

O incremento da dívida em 2012 foi muito superior ao défice (não ajustado) de 10,6 mil M€, em resultado de um ajustamento défice-dívida de 8,9 mil M€, destacando-se as transações decorrentes do processo de recapitalização do sector bancário e operações de regularização de dívidas, em particular do Sistema Nacional de Saúde.

1 INTRODUÇÃO

No cumprimento dos seus estatutos e na sequência da publicação pelo INE da 1.^a notificação de 2013 ao abrigo do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE)¹ e da primeira estimativa provisória das Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional relativas ao quarto trimestre e ao ano de 2012², o Conselho das Finanças Públicas procede neste Relatório à análise da execução orçamental no ano transato.

O relatório encontra-se estruturado em quatro capítulos. O primeiro é introdutório. O segundo apresenta o enquadramento macroeconómico em 2012 e avalia o desempenho das previsões macroeconómicas. O terceiro analisa a situação das finanças públicas, tanto do conjunto das administrações públicas, como a dos subsectores dos fundos da segurança social e da administração regional e local. A análise encontra-se sustentada em valores ajustados de medidas temporárias, não recorrentes e de fatores especiais. Apresenta-se nesse capítulo uma estimativa do saldo estrutural. O quarto e último capítulo é dedicado ao endividamento e financiamento.

¹ INE (2013 b).

² INE (2013 a).

2 ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO

2.1 A EVOLUÇÃO DA CONJUNTURA

O ano de 2012 ficou marcado pela continuação da desaceleração do crescimento económico mundial (5,1% em 2010, 4% em 2011 e 3,2% em 2012).³ A atividade económica na área do euro, principal destino das exportações nacionais, terá contraído 0,6% no conjunto do ano de 2012 (quando em 2011 havia registado um crescimento de 1,4%). Para estes desenvolvimentos contribuiu a continuação da crise das dívidas soberanas, com o surgimento de receios do seu alastramento a Espanha e Itália, bem como até de uma eventual saída da Grécia da área do euro. A intervenção do Banco Central Europeu (BCE) terá sido decisiva para diminuir o nível de incerteza quanto à capacidade de resolução daquela crise e para a criação de um contexto de maior otimismo nos mercados financeiros, sobretudo após a continuação das operações de cedência de liquidez e o anúncio do novo programa de compra de dívida soberana no mercado secundário (*OMT – Outright Monetary Transactions*).

A economia portuguesa registou uma contração de 3,2% em volume em 2012, o dobro da observada no ano anterior. A diminuição do PIB em termos homólogos foi-se acentuando ao longo do ano, atingindo uma quebra de 3,8% no 4.º trimestre.⁴ Note-se que este comportamento mais negativo no último trimestre de 2012 também se verificou na maioria dos países da União Europeia. Contudo, em termos anuais, a contração da economia portuguesa terá sido 2,6 p.p. mais acentuada que a da área do euro em 2012, num contexto de restritividade orçamental e de reequilíbrio e contração dos balanços dos diferentes agentes económicos, refletida na contração do crédito à economia.⁵

A redução mais acentuada que em 2011 da atividade económica nacional em 2012 resultou da diminuição do contributo positivo da procura externa líquida (que passou de 4,7 p.p. para 3,9 p.p.) e do contributo negativo mais significativo da procura interna (de -6,3 p.p. para -7,0 p.p.). No primeiro caso, está sobretudo em causa uma desaceleração das exportações, que inclusivamente diminuíram no último trimestre do ano.⁶ Assim, no conjunto do ano, as exportações de bens e serviços aumentaram 3,3%, quando no ano anterior tinham crescido 7,2%.⁷ Por outro lado, a procura interna diminuiu 6,8% em termos reais em 2012 (-5,8% em 2011), na sequência da deterioração de todas as suas componentes, sobretudo do consumo privado (-5,6%) e do investimento (-14,5%). Recorde-se que uma das principais medidas de consolidação preconizada no OE/2012 foi a suspensão dos subsídios

³ Previsões do Fundo Monetário Internacional (FMI (2013)).

⁴ Esses desenvolvimentos mais negativos do que o esperado no 4.º trimestre de 2012 também terão estado na origem da recente revisão da previsão para o crescimento do PIB em 2013, de -1% para -2,3%.

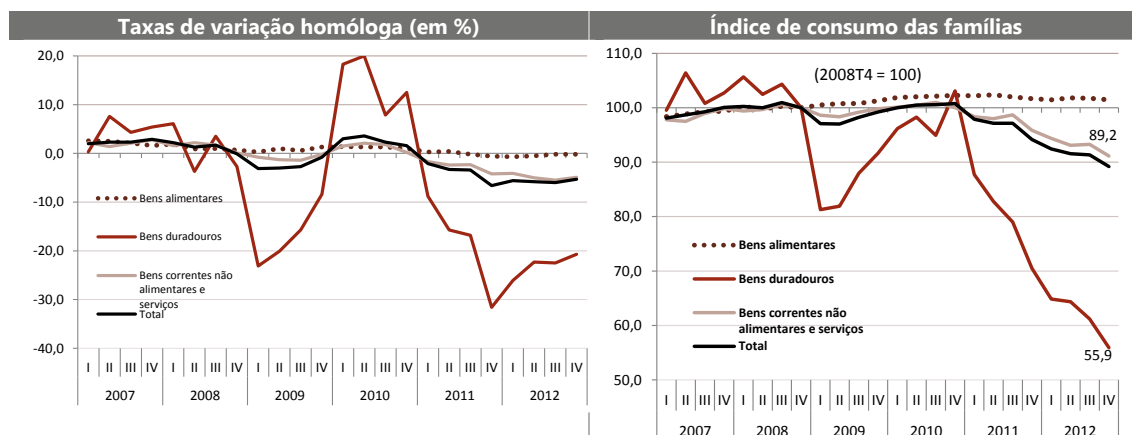
⁵ De acordo com dados do Banco de Portugal, em 2012 o total de crédito concedido a sociedades não financeiras e a particulares diminuiu 7,4% e 4% respetivamente.

⁶ As exportações de bens e serviços registaram uma queda em volume no 4.º trimestre de 2012 (de 0,5%), para a qual poderá ter contribuído a realização de greves portuárias.

⁷ Ainda assim, as exportações terão registado um ganho muito significativo de quota de mercado no conjunto do ano, tendo em conta que, de acordo com as previsões macroeconómicas publicadas no dia 26 de março pelo GPEARI, a procura externa relevante (ao nível dos bens) terá diminuído 1,4% em 2012.

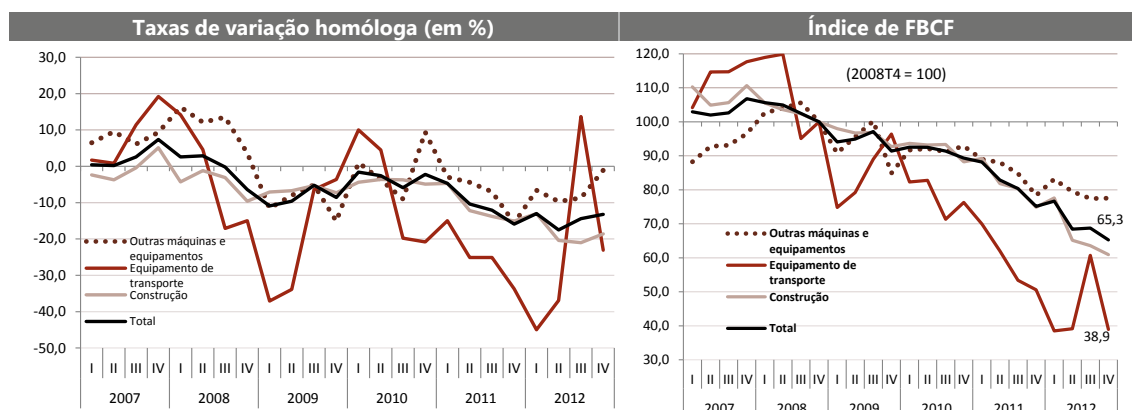
de férias e de Natal dos funcionários públicos e pensionistas com vencimentos superiores a 1 100 €, ⁸ o que afetou negativamente o rendimento disponível das famílias.

Gráfico 1 – Consumo das famílias residentes



Fonte: INE, contas nacionais trimestrais de março de 2013. Despesas de consumo final das famílias residentes, dados encadeados em volume (ano de referência=2006).

Gráfico 2 – Componentes da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF)



Fonte: INE, contas nacionais trimestrais de março de 2013. Formação bruta de capital fixo, dados encadeados em volume (ano de referência=2006). | Nota: componentes selecionadas.

A taxa de inflação diminuiu de 3,7% em 2011 para 2,8% em 2012. Neste ano, uma parte do aumento de preços verificado estará diretamente relacionado com o efeito fiscal decorrente da medida de reestruturação das listas do IVA aprovada no OE/2012 (transferindo alguns bens e serviços das listas de taxas reduzidas para normais, ou de intermédias para normais), bem como do aumento dos preços administrados de diversos bens e serviços.

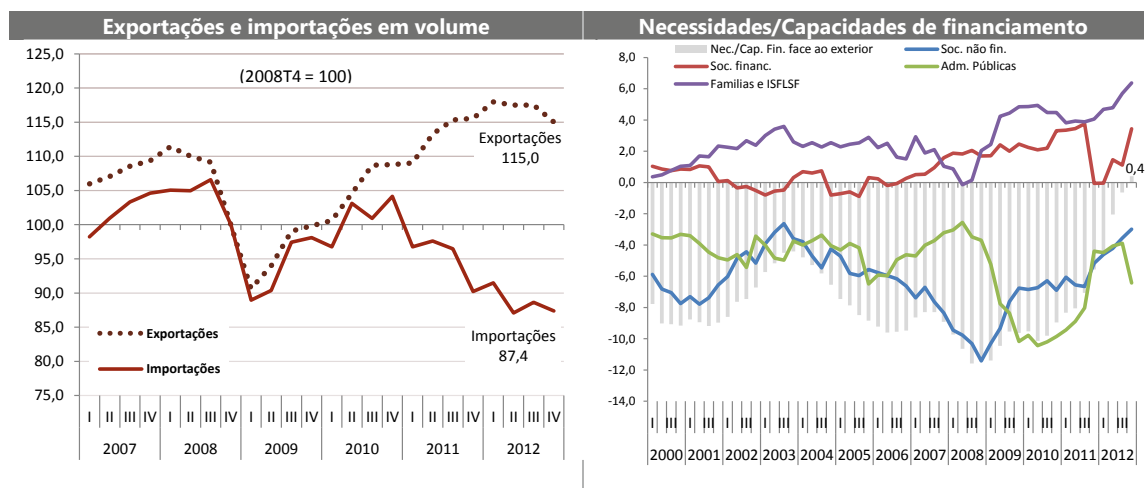
O processo de correção dos desequilíbrios macroeconómicos tem implicado um impacto recessivo com consequências negativas no mercado de trabalho. Em 2012, a taxa média de desemprego situou-se nos 15,7%, tendo aumentado 3 p.p. face à verificada no ano anterior. Tratou-se, portanto, de um aumento de magnitude muito semelhante à contração da atividade económica. No último trimestre de 2012, a taxa de desemprego atingiu 16,9%. Paralelamente, o emprego total diminuiu 4,2% em 2012, após ter registado

⁸ Os vencimentos dos funcionários públicos e pensionistas situados entre os 600 e os 1100€ sofreram uma taxa de redução progressiva, correspondente, em média, à perda de um dos subsídios.

um decréscimo de 1,5% em 2011.⁹ A evolução desfavorável destes dois indicadores teve repercussões negativas ao nível da execução orçamental, correspondentes à ação dos estabilizadores automáticos, que se traduziram em menores receitas provenientes de contribuições sociais e de IRS, bem como no aumento da despesa com prestações sociais. Acresce ainda o efeito que o aumento do desemprego terá tido na diminuição do consumo privado, e, desta forma, na menor coleta de impostos indiretos.

Em 2012, a economia portuguesa já apresentou uma capacidade de financiamento¹⁰ face ao exterior. Com efeito, assistiu-se à continuação do processo de ajustamento do desequilíbrio externo, tendo o saldo da balança corrente e de capital passado de um défice de 5,6% do PIB em 2011 para um excedente de 0,4%.¹¹ O excedente registado contrasta com os sucessivos défices externos que se vinham verificando há várias décadas e que chegaram a atingir 11,4% do PIB em 2008 (Gráfico 3). Este resultado é muito relevante, na medida em que a correção do desequilíbrio externo permitirá diminuir a dependência de poupanças externas no financiamento da atividade económica nacional, indispensável para alicerçar um crescimento económico sustentável.

Gráfico 3 – Exportações, importações e necessidade de financiamento da economia portuguesa



Fonte: INE (2013 a). Para as exportações e importações, dados encadeados em volume (ano de referência=2006); necessidade de financiamento da economia a preços correntes, expressa em percentagem do PIB a preços correntes, em média móvel de 4 períodos, o que corresponde ao ano terminado no trimestre de referência.

O sector das sociedades financeiras deu o maior contributo para o ajustamento do desequilíbrio externo alcançado em 2012. O saldo da balança corrente e de capital registou uma melhoria de 6 p.p. do PIB (Gráfico 3). Este resultado teve por contrapartida o aumento da capacidade de financiamento das sociedades financeiras (3,5 p.p.) e das famílias e instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias (2,3 p.p.), bem como a redução da necessidade de financiamento das sociedades não financeiras (de 5,2% para 3% do PIB). Em

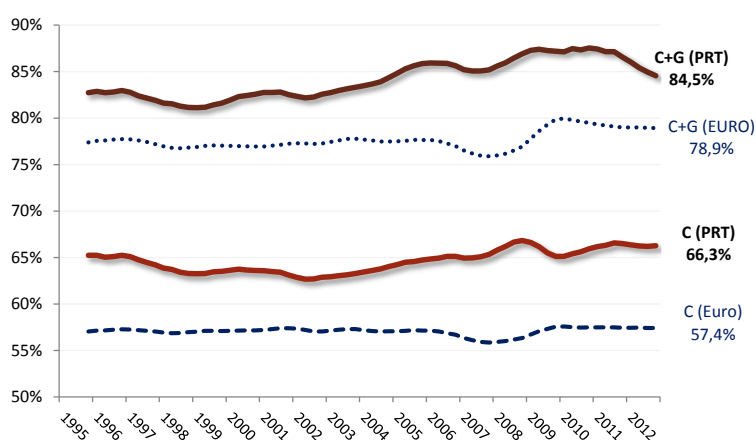
⁹ De acordo com dados da OCDE (*Quarterly Employment Situation – 4th Quarter 2012*), a taxa de emprego em Portugal situou-se nos 61,8% em 2012, menos 2,4 p.p. do que em 2011.

¹⁰ A capacidade (necessidade) de financiamento face ao exterior equivale ao saldo positivo (negativo) da balança corrente e de capital. Para os restantes sectores, equivale à respetiva poupança financeira, ou seja, a poupança corrente abatida do investimento.

¹¹ Essa evolução deveu-se em grande parte à melhoria da balança de bens e serviços. Os dados do INE revelam que, em termos nominais, o saldo externo de bens e serviços passou de -4,4% do PIB em 2011 para uma situação praticamente equilibrada em 2012 (-0,5%).

sentido contrário, as necessidades de financiamento do sector público aumentaram (em termos não ajustados, o défice público aumentou de 4,4% para 6,4% do PIB).¹² Em 2012, para além do ganho de quotas de mercado nas exportações, o ajustamento do saldo externo assentou sobretudo no efeito decorrente da redução da procura interna. Com efeito, o objetivo simultâneo de consolidação orçamental e de redução do endividamento público e privado teve um forte efeito contracionista na procura interna, sobretudo por via do aumento da poupança e da redução do investimento, que penalizaram o crescimento da economia. Saliente-se, porém, que, não obstante o ajustamento do padrão do consumo das famílias, com especial enfoque nos bens duradouros devido à sensibilidade deste agregado ao ciclo económico (Gráfico 1), o peso relativo do consumo privado e do consumo total no produto ainda se situa bastante acima da média da área do euro, como se pode observar no gráfico seguinte.

Gráfico 4 – Peso no PIB do consumo privado e consumo público: Portugal e área do euro



Fonte: Eurostat. | Notas: C designa o consumo privado e G designa o consumo público.

¹² Ajustado do impacto de medidas temporárias e não recorrentes e de fatores especiais, o saldo global das administrações públicas registou uma melhoria de 1,3 p.p. do PIB (ver Secção 3, Caixa 2).

2.2 O DESEMPENHO DAS PREVISÕES MACROECONÓMICAS

As previsões macroeconómicas constituem um elemento central da política económica, uma vez que são amplamente utilizadas como um suporte do processo de tomada de decisão, sendo também importantes na formação das expectativas dos agentes económicos. Por essa razão, o seu grau de fiabilidade é crucial para a concretização dos objetivos orçamentais. A qualidade das previsões assume ainda maior relevância em períodos de rápido ajustamento orçamental e estrutural, na medida em que uma eventual subestimação dos impactos económicos do ajustamento pode comprometer o cumprimento dos objetivos orçamentais.

Quadro 1 – Projeções macroeconómicas para a economia portuguesa

	2011	2012												Desvio face ao OE
	INE	MoU inicial	DEO	MoU 1.ª aval.	OE inicial	MoU 2.ª aval.	1.ª OER	MoU 3.ª aval.	DEO	MoU 4.ª aval.	Estimat.*	MoU 6.ª aval.	INE	
	mar13	mai-11	ago-11	set-11	out-11	dez-11	mar12	abr-12	abr-12	jul-12	out-12	jan-13	mar13	
PIB (taxa variação real, em %)	-1,6	-1,8	-1,8	-1,8	-2,8	-3,0	-3,3	-3,3	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,2	-0,4
Consumo privado	-3,8	-4,4	-3,3	-3,7	-4,8	-5,4	-5,8	-5,8	-6,3	-6,0	-5,9	-5,7	-5,6	-0,8
Consumo público	-4,3	-4,8	-6,5	-4,6	-6,2	-4,1	-3,2	-2,9	-3,2	-3,2	-3,3	-3,5	-4,4	1,8
Investimento (FBCF)	-10,7	-7,4	-5,6	-9,2	-9,5	-10,3	-10,2	-11,7	-9,8	-12,2	-14,1	-13,7	-14,5	-5,0
Exportações	7,2	6,0	6,4	6,5	4,8	3,8	2,1	2,0	3,4	3,5	4,3	4,6	3,3	-1,5
Importações	-5,9	-3,0	-1,3	-2,0	-4,3	-5,0	-5,9	-6,8	-6,4	-6,2	-6,6	-5,9	-6,9	-2,6
Contributos p/var. real do PIB														
Procura interna (em p.p.)	-6,3	-5,0	-4,5	-4,8	-6,2	-6,2	:	-6,5	-6,7	-6,5	-7,1	-6,8	-7,0	-0,9
Exportações líquidas (em p.p.)	4,7	3,2	2,7	3,0	3,4	3,2	:	3,3	3,7	3,7	4,1	3,9	3,9	0,5
Evolução dos preços														
IPC/IHPC**	3,7	2,1	2,3	2,1	3,1	3,3	3,1	3,2	3,2	2,7	2,8	2,8	2,8	-0,3
Deflator do PIB	0,5	1,3	1,4	1,4	1,7	1,1	0,9	1,0	0,9	0,6	0,3	0,3	-0,1	-1,8
Mercado de trabalho														
Taxa de desemprego	12,7	13,4	13,2	13,5	13,4	13,7	14,5	14,4	14,5	15,5	15,5	15,5	15,7	2,3
Emprego	-1,5	-1,1	-1,0	-1,0	-1,0	-1,9	-2,5	-2,5	-2,5	-4,2	-4,3	-3,9	-4,2	-3,2
Nec. líq. fin face ao exterior	-5,6	-5,8	-4,3	-5,0	-2,5	-5,2	-3,0	-3,0	-2,5	-2,7	-1,1	-0,1	0,4	2,9
Por memória:														
PIB nominal (mil M€)	171,1	169,8	170,5	170,5	169,3	168,5	168,3	167,7	167,4	166,9	166,3	166,3	165,4	-3,9
Saldo orçamental (em % PIB)	-4,4	-4,5	-4,5	-4,5	-4,5	-4,5	-4,5	-4,5	-4,5	-4,5	-5,0	-5,0	-6,4	-1,9
Dívida Pública (em % PIB)	108,3	112,2	106,1	111,8	110,5	116,3	112,5	112,4	113,1	114,4	119,1	120,0	123,6	13,1

Fontes: INE, Ministério das Finanças e FMI. | Notas: (*) Estimativa para 2012, incluída no relatório do OE/2013, apresentada em simultâneo com a 2.ª alteração ao OE/2012; (**) as projeções para a inflação efetuadas pelo FMI no âmbito do Memorando de Entendimento (MoU) correspondem ao índice harmonizado de preços ao consumidor; não foram incluídas as estimativas efetuadas na 5.ª avaliação do MoU por serem semelhantes às apresentadas na Estimativa para 2012, exceto para o consumo público (-3,5%) e para as necessidades líquidas face ao exterior (-1,2%).

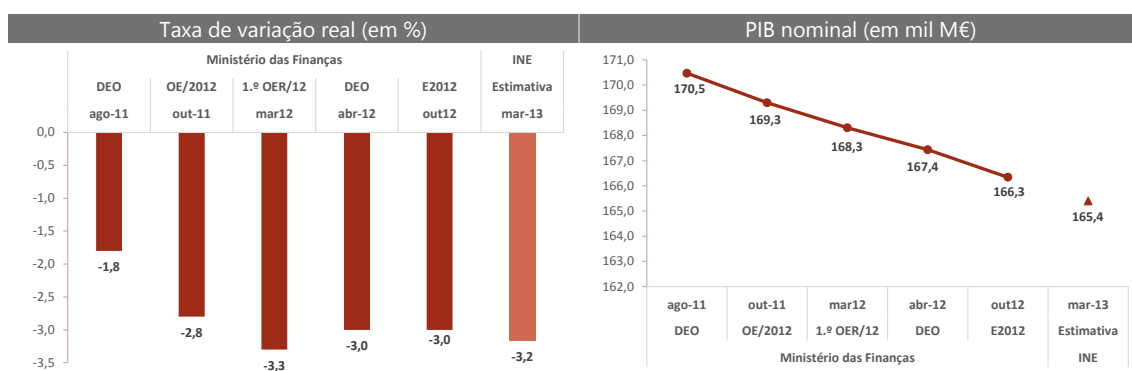
O quadro acima apresentado evidencia a sucessão de revisões efetuadas pelo Ministério das Finanças nos diversos documentos de estratégia orçamental, bem como pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) no âmbito das avaliações do programa de assistência financeira. A sua leitura permite verificar que as previsões macroeconómicas oficiais para o ano de 2012 não se concretizaram, deixando antever que poderá ter sido subavaliado o efeito recessivo das medidas orçamentais, designadamente sobre as expectativas dos agentes económicos, com efeitos no consumo privado, no investimento e no emprego.

A evolução macroeconómica revelou-se bastante mais desfavorável do que o inicialmente previsto no OE/2012 e no programa de assistência financeira. Esta circunstância também terá contribuído para a apresentação de dois orçamentos retificativos (em março e outubro de 2012), sendo que, no âmbito da segunda alteração ao OE/2012, foi necessário proceder ao reforço das transferências do OE para financiamento da Segurança Social (devido à quebra das contribuições sociais e ao aumento das prestações sociais) e para

cobertura das necessidades de financiamento do Serviço Nacional de Saúde e da Caixa Geral de Aposentações. Por outro lado, ao longo do ano foram adotadas medidas adicionais de consolidação orçamental, tais como a suspensão de projetos de investimento, a contenção de novos compromissos no domínio da aquisição de bens e serviços, medidas de contenção de despesa na segurança social, bem como a implementação do “Pacote Fiscal”,¹³ no âmbito do qual se verificou um aumento da tributação sobre imóveis de elevado valor e sobre os rendimentos de capital.¹⁴

As perspetivas do Ministério das Finanças (MF) relativamente à contração da atividade económica estiveram sempre em linha com as conclusões das avaliações regulares do programa de assistência financeira. Na versão inicial do programa de ajustamento, datada de maio de 2011, assim como no Documento de Estratégia Orçamental apresentado em agosto de 2011 (DEO/2011), encontrava-se prevista uma contração do PIB de 1,8% em 2012. No relatório do OE/2012, a previsão passou a apontar para uma quebra de 2,8% do PIB, que viria a ser ajustada para 3,3% no âmbito da 1.ª alteração ao OE/2012, apresentada no final do mês de março. A contração efetivamente registada (3,2%) viria a situar-se perto deste último valor mas, a partir da publicação do DEO/2012, em abril de 2012, as perspetivas oficiais até passaram a ser menos negativas (-3%), em função da expectativa de um maior contributo das exportações líquidas.

Gráfico 5 – Projeções do Ministério das Finanças para o PIB em 2012



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP.

O facto de os objetivos orçamentais se encontrarem expressos em percentagem do PIB dificulta a avaliação do processo de consolidação orçamental.¹⁵ Com efeito, em 2012, as previsões para o PIB nominal foram sendo sucessivamente revistas em baixa, tanto pelo MF como pelo FMI no âmbito das avaliações do programa de ajustamento português. Para se

¹³ Lei n.º 55-A/2012, de 29 de outubro, que alterou os códigos do IRS, do IRC, do Imposto do Selo e da Lei Geral Tributária.

¹⁴ Refira-se que, com o objetivo de atingir o défice de 5% do PIB, a nova estimativa para 2012, incluída no relatório do OE/2013, passou a prever uma receita de carácter extraordinário, respeitante ao encaixe proveniente da concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil. No entanto, para efeitos de contas nacionais, o Eurostat não autorizou a contabilização da receita obtida (cerca de 1,2 mil M€).

¹⁵ Na versão inicial do MoU encontrava-se definido um limite de 7,6 mil M€ (4,5% do PIB) para o défice orçamental em 2012. No âmbito da 5.ª avaliação esse limite passou para 8,3 mil M€ (5% do PIB), com a ressalva que para aquele montante não contariam as operações relacionadas com a reestruturação do sector bancário ao abrigo do MoU e que, por outro lado, aquele limite poderia ser posteriormente ajustado em função da evolução dos pagamentos em atraso.

ter uma noção do desvio verificado, refira-se que o PIB nominal acabou por ficar 3,9 mil M€ aquém do previsto no OE/2012 (Gráfico 5).

A revisão em baixa da previsão para a evolução da atividade económica em 2012 também terá contribuído para a alteração dos próprios objetivos orçamentais. Com efeito, a dois meses do final do ano, o défice orçamental de 2012 foi revisto em alta, de 4,5% para 5% do PIB, no âmbito da 5.^a avaliação do programa de assistência financeira.

Caixa 1 – A importância do deflator do PIB nas previsões macro-orçamentais

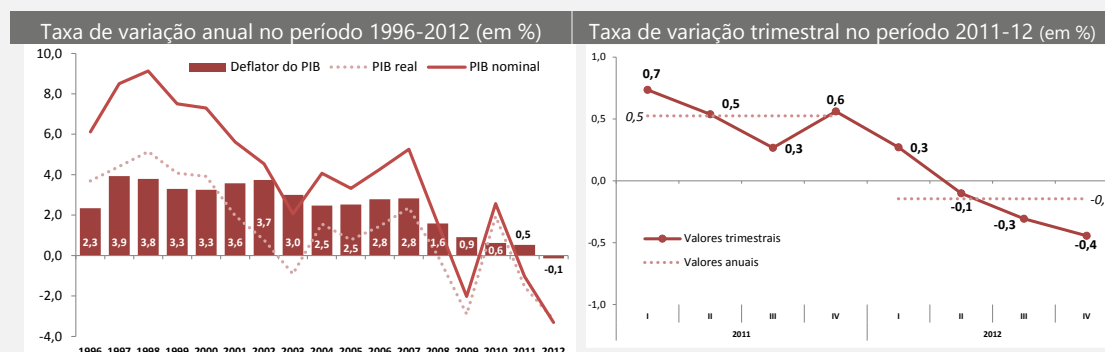
Os principais rácios das finanças públicas são expressos em termos do PIB nominal (a preços correntes). Quando se compara a sua evolução ao longo do tempo, por exemplo entre 2011 e 2012, contribui para essa evolução não só a variação nominal da variável em causa no numerador, mas também a variação do PIB a preços correntes. A variação do PIB nominal resulta da evolução em volume da atividade económica (o crescimento real das quantidades transacionadas) e do efeito da variação dos preços (implícitos), medido pelo deflator do PIB. Ao contrário da inflação medida pela variação do índice de preços no consumidor (IPC), o deflator do PIB não mede apenas a variação dos preços do cabaz de bens e serviços destinados ao consumo das famílias, mas sim o da produção interna, sendo uma média ponderada dos preços das várias componentes do produto na ótica da procura (consumo privado, consumo público, formação bruta de capital e exportações líquidas, ou seja, subtraídas das importações).

Em 2012, o deflator do PIB foi negativo (-0,1%), facto que sucedeu pela primeira vez em várias décadas. Essa evolução resulta sobretudo dos preços implícitos no consumo público se terem reduzido em 7,7% face a 2011, em razão da suspensão dos subsídios de férias e de Natal a parte dos funcionários públicos e pensionistas, o que compensou o aumento de 2,1% nos preços implícitos do consumo privado e um moderado acréscimo do deflator da formação bruta de capital. Em termos infra-anuais, o deflator registou uma variação negativa em todos os trimestres, com exceção do primeiro (Gráfico 6).

As divergências entre o deflator do PIB e a taxa de inflação podem decorrer de vários fatores, tais como diferenças na composição do consumo privado relativamente ao cabaz que serve de base ao IPC, divergências entre os deflatores do consumo privado e público, assim como da variação nos termos de troca (evolução relativa de preços de exportação e importação). De facto, quando ocorre uma deterioração dos termos de troca, o deflator do PIB reduz-se relativamente ao da procura interna, o que economicamente traduz a perda de rendimento do país, obrigado a utilizar uma parcela maior da sua produção para adquirir o mesmo volume de importações. Todos estes fatores terão, em diferentes graus, sido relevantes em 2012.

A redução dos preços implícitos no produto não foi antecipada nas previsões iniciais do MF e do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF). Note-se que a projeção do deflator efetuada no âmbito do OE/2012 (1,7%) foi até superior à realizada na mesma altura, no contexto da 1.^a avaliação do MoU (1,4%). Essas projeções iniciais representavam a expectativa de um aumento superior ao verificado em 2011 (0,5%). Ao longo do ano de 2012, aquelas projeções foram sendo progressivamente revistas em baixa, embora nunca tenha sido antecipada uma variação anual negativa do deflator.

Gráfico 6 – Evolução do deflator do PIB



Fonte: INE (Contas Nacionais Trimestrais – 4.º trimestre 2012). Cálculos do CFP.

Assim, de acordo com a 1.ª notificação de 2013 no âmbito do PDE, o PIB nominal ascendeu a 165,4 mil M€ em 2012, um valor inferior em 3,9 mil M€ ao que se encontrava previsto no OE/2012. Os cálculos do CFP apontam para que mais de ¾ da referida diferença seja explicada pelo efeito de preços não antecipado.

Os desvios nas projeções para o deflator do PIB estão, portanto, na origem de uma parte das revisões dos rácios do saldo orçamental e da dívida pública expressos em percentagem do PIB, em função do chamado “efeito denominador”.

Quadro 2 – Variação do PIB e dos preços implícitos

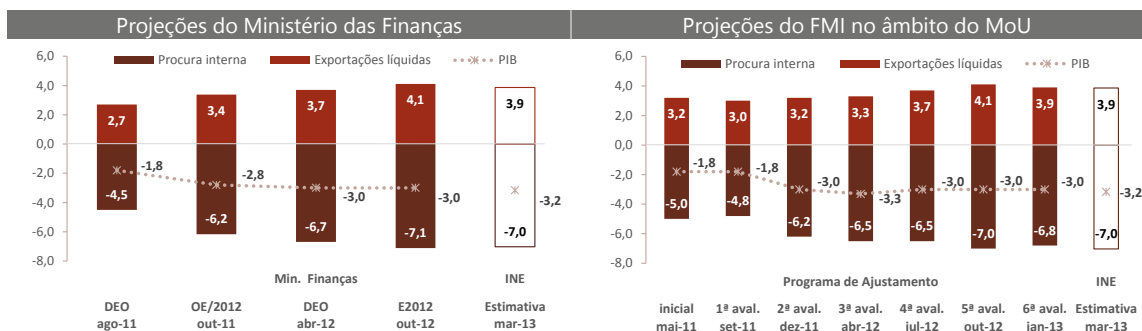
	2012		Diferença
	OE inicial out-11	PDE mar-13	
Deflator do PIB (%)	1,7	-0,1	-1,8
PIB nominal			
- em mil M€	169,3	165,4	-3,9
- var. em %	-1,2	-3,3	-2,1
PIB real (var. em %)	-2,8	-3,2	-0,4

Fontes: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP

Refira-se, ainda, que recentemente as projeções macroeconómicas para o ano de 2013 foram revistas no âmbito da 7.ª avaliação do PAEF. O PIB deverá contrair 2,3% ao invés de 1%, tendo as suas componentes sido revistas em baixa (com exceção do consumo público). Contudo, de acordo com uma nota aos investidores, elaborada pelo IGCP¹⁶, o deflator do PIB terá sido revisto em alta, de 1,3% para 1,7%.

Tanto no caso do MF como do FMI, os erros de previsão da variação do PIB real decorreram sobretudo de o contributo da procura interna ter sido mais negativo do que o esperado. O cenário macroeconómico subjacente ao OE/2012 apontava para uma contração de 2,8% do PIB, resultante de um contributo negativo da procura interna (-6,2 p.p.) e de um contributo positivo das exportações líquidas (3,4 p.p.). No entanto, a procura interna contraiu mais intensamente (contributo de -7,0 p.p.), tendo sido apenas atenuada por um contributo das exportações líquidas superior ao esperado (3,9 p.p.).¹⁷ Note-se que a versão inicial do Memorando de Entendimento, acordado em maio de 2011, apontava para um contributo negativo da procura interna de 5 p.p., que inclusivamente foi revisto para 4,8 p.p. no âmbito da 1.ª avaliação.

Gráfico 7 – Contributos para a variação real do PIB (em p.p.)



Fonte: INE, Ministério das Finanças e FMI. Cálculos do CFP. | Nota: não se dispõe de informação relativamente à 1.ª alteração ao OE/2012, apresentada em março de 2012.

¹⁶ IGCP (2013).

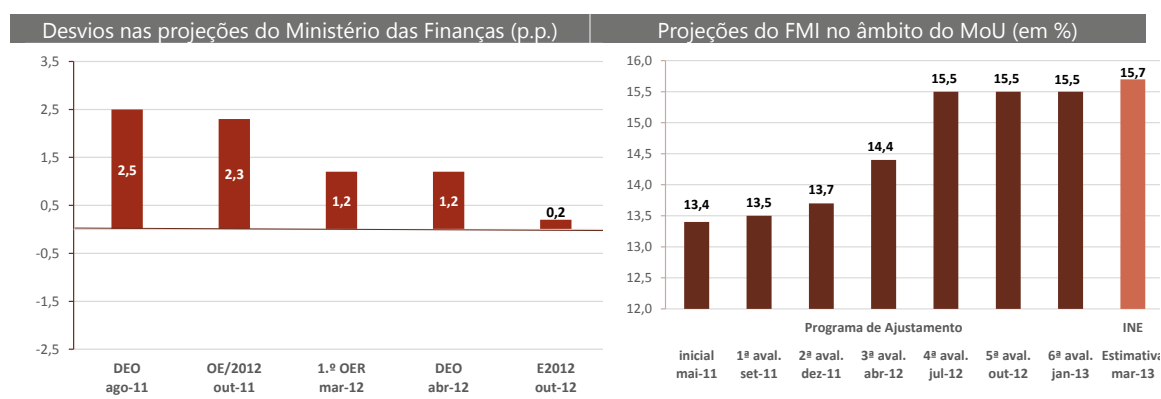
¹⁷ Este contributo maior que inicialmente se antecipava deveu-se exclusivamente a uma diminuição mais intensa das importações (-6,9% ao invés de -4,3%), uma vez que o crescimento das exportações ficou aquém do previsto no OE/2012 (3,3% em vez de 4,8%).

A redução em volume do consumo público (-4,4%) ficou bastante aquém da projeção inicial (-6,2%). Os erros na estimação deste indicador têm vindo a ser recorrentes, quer no que diz respeito à evolução em volume (em termos reais), quer no respeitante ao deflator. Recorde-se que o cenário macroeconómico do OE/2011 também apontava para uma redução de 8,8% no consumo público, tendo-se verificado um decréscimo de menos de metade (-4,3%). Tal como anteriormente referido, o desvio verificado em 2012 prende-se com o facto do deflator do consumo público ter sido de -7,7%, uma variação 2,5 p.p. mais negativa que a subjacente ao OE/2012, eventualmente em resultado da dificuldade na distribuição entre variação em volume e variação de preços decorrente da suspensão dos subsídios. Em termos nominais (a preços correntes) a variação do consumo público (-11,8%) ficou relativamente em linha com a previsão constante do OE/2012 (-11,1%).

Em 2012, assistiu-se a uma quebra muito significativa do investimento (-14,5%), que foi inclusivamente mais acentuada do que a observada no ano anterior (-10,7%). A formação bruta de capital fixo (FBCF) foi o indicador onde se registou o maior desvio face à previsão inicial: a diminuição foi 5 p.p. mais acentuada do que a que antecipada no OE/2012. Note-se que a referida queda foi quase o dobro da que se encontrava prevista em maio de 2011, na versão inicial do PAEF. O desvio é ainda mais significativo se tivermos como base de comparação o DEO apresentado em agosto de 2011, altura em que se estimava uma contração do investimento de apenas 5,6%. A manutenção de condições de financiamento restritivas e de expectativas desfavoráveis quanto à atividade económica não serão alheias a essa evolução.

Desta forma, o efeito decorrente da maior diminuição da procura interna (de -5,8% em 2011 para -6,8%), contribuiu para que o ritmo de correção do défice externo tenha sido muito superior ao esperado: de acordo com as projeções iniciais, aquele défice devia reduzir-se de 5,6% do PIB em 2011 para 2,5% mas verificou-se, já em 2012, uma capacidade de financiamento face ao exterior de 0,4% do PIB.

Gráfico 8 – Taxa de desemprego



Fonte: INE, Ministério das Finanças e FMI. Cálculos do CFP. | Nota: um desvio positivo significa que a taxa média de desemprego foi superior à prevista.

A situação do mercado de trabalho deteriorou-se significativamente em 2012, tendo-se assistido a um aumento da taxa de desemprego de 12,7% em 2011 para 15,7%. Nenhuma das previsões incluídas nos diversos documentos de estratégia orçamental do Ministério das Finanças se revelou acertada, sendo que a projeção efetuada no âmbito do orçamento inicial para 2012 apresentou um desvio desfavorável de 2,3 p.p. e mesmo a

estimativa realizada em outubro passado revelou-se ligeiramente inferior à observada (-0,2 p.p.). Refira-se que já na altura da divulgação do relatório do OE/2012 era possível antever que a previsão inicial não seria a mais adequada, uma vez que apontava para uma taxa de 13,4% que, de acordo com as estimativas daquela altura, correspondia a um aumento de apenas 0,9 p.p. face a 2011, ao mesmo tempo que se previa uma contração real do PIB na ordem dos 2,8%.¹⁸

O elevado erro de previsão da taxa de desemprego teve consequências ao nível da execução orçamental, na medida em que implicou uma menor receita fiscal e contributiva, bem como um maior nível de despesa com prestações sociais. Aliás, as piores perspetivas no mercado de trabalho terão constituído um dos principais motivos para as revisões efetuadas ao longo do ano, tendo a receita fiscal sido sucessivamente revista em baixa, enquanto a dotação da despesa com prestações sociais (nomeadamente com o pagamento do subsídio de desemprego e apoio ao emprego) viria a ser objeto de reforço orçamental.

Note-se que a taxa de desemprego estimada no âmbito das avaliações do Memorando também não se concretizou. A versão inicial do Memorando de Entendimento apontava para uma taxa de 13,4%, sendo que apenas a partir da 4.ª avaliação, concluída em abril de 2012, passou a estar prevista uma taxa de 15,5%.

A evolução do emprego (-4,2%) também foi mais desfavorável que a prevista no OE/2012 (-1,0%). Com efeito, a estimativa inicial apontava inclusivamente para uma redução inferior à verificada no ano de 2011 (-1,5%). Também este indicador foi objeto de diversas revisões, mas apenas a projeção incluída na estimativa apresentada a dois meses do final do ano ficou em linha com a redução observada.

¹⁸ Adicionalmente, refira-se que no 4.º trimestre de 2011 a taxa de desemprego atingiu 14%, valor que, correspondendo a um ponto de partida superior à taxa média anual prevista para 2012 (13,4%), supunha o seu decréscimo no decurso desse ano.

3 A SITUAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

3.1 PRINCIPAIS DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

3.1.1 Saldos

A necessidade de financiamento das administrações públicas ascendeu em 2012 a 10 596 M€, equivalente a 6,4% do PIB. O défice primário cifrou-se em 3 331 M€ (2% do PIB), tendo os encargos com juros ascendido a 7 265 M€ (ou 4,4% do PIB). Excluindo o impacto do suporte ao sector financeiro o défice ascendeu a 5,8% do PIB, segundo o Eurostat (2013 a).¹⁹

A evolução do saldo orçamental em 2012 encontra-se negativamente influenciada pela dissipação do efeito de medidas temporárias tomadas em 2011 e por fatores especiais com impacto na despesa de 2012.²⁰ Comparativamente a 2011 registou-se uma deterioração daquele saldo global em 3 053 M€ (ou 2 p.p. do PIB), muito em resultado da dissipação do efeito temporário da transferência dos fundos de pensões da banca ocorrido em 2011 (que ascendeu a 5 950 M€, o equivalente a 3,5% do PIB) e por duas operações financeiras reclassificadas enquanto transferências de capital em 2012 (que aumentaram a despesa em 0,9% do PIB).

A dinâmica das medidas temporárias líquidas de fatores especiais (com impacto na despesa) contribuiu para agravar o défice em 3,3 p.p. do PIB entre 2011 e 2012. O défice de 2011 beneficiou de medidas temporárias líquidas de fatores especiais que o reduziram em 2,8 p.p. do PIB, enquanto em 2012 esta categoria de medidas contribuiu para agravar o défice em 0,5 p.p. do PIB. Com efeito, em 2012 o saldo orçamental beneficiou de medidas temporárias e não recorrentes num total de 0,5% do PIB, ao mesmo tempo que as reclassificações em transferências de capital das operações financeiras relativas ao aumento de capital da CGD e ao “re-routing” da Sagestamo, bem como as imparidades em sociedades decorrentes da nacionalização do BPN, agravaram a despesa (e o défice) em 1 p.p. do PIB. Estas reclassificações são consideradas enquanto fatores especiais nesta análise.

Ajustado do impacto das medidas temporárias e não recorrentes e líquido dos efeitos dos fatores especiais (sobre a despesa) o saldo global cifrou-se em 9,8 mil M€, equivalente a 5,9% do PIB, registando uma melhoria de 1,3 p.p. do PIB face a 2011. Não descontado o efeito dos fatores especiais, o saldo ajustado de medidas temporárias e não recorrentes ascendeu a 6,9% do PIB, o que representa uma melhoria de 1,5 p.p. do PIB face a 2011.

¹⁹ A Grécia e a Espanha registaram impactos significativos no apoio ao sector financeiro sob a forma de recapitalização bancária, de 4 p.p. do PIB e 3,6 p.p. do PIB, respetivamente.

²⁰ Todas as estimativas apresentadas nesta secção são condicionais ao conjunto de informação e às limitações mencionadas na Caixa 2, podendo eventualmente vir a ser objeto de revisão.

Quadro 3 – Indicadores orçamentais

Saldo orçamental	Em % PIB					Variação (p.p. PIB)			
	2008	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Primário (PDE)	-0,6	-7,3	-7,0	-0,4	-2,0	-6,7	0,3	6,7	-1,7
Global (PDE)	-3,6	-10,2	-9,8	-4,4	-6,4	-6,5	0,3	5,4	-2,0
Ajustado de medidas temporárias ou não recorrentes	-4,7	-10,2	-11,5	-8,4	-6,9	-5,5	-1,3	3,1	1,5
Ajustado de medidas temporárias ou não recorrentes e de fatores especiais	-4,4	-10,2	-8,7	-7,2	-5,9	-5,7	1,5	1,5	1,3
Ajustado do ciclo	-3,7	-8,9	-9,4	-3,5	-4,7	-5,2	-0,5	5,9	-1,2
Estrutural	-4,7	-8,9	-11,1	-7,5	-5,2	-4,1	-2,2	3,5	2,3
Estrutural líquido de fatores especiais	-4,5	-8,9	-8,3	-6,3	-4,3	-4,4	0,6	1,9	2,0
Primário estrutural	-1,7	-6,1	-8,3	-3,5	-0,8	-4,3	-2,2	4,8	2,6
Primário estrutural líquido de fatores especiais	-1,5	-6,1	-5,5	-2,3	0,1	-4,6	0,6	3,2	2,4
<i>por memória</i>									
medidas temporárias ou não recorrentes	1,1	0,0	1,7	4,0	0,5	-1,1	1,7	2,3	-3,5
fatores especiais	-0,3	0,0	-2,8	-1,2	-1,0	0,3	-2,8	1,6	0,2
medidas temporárias ou não recorrentes e fatores especiais	0,8	0,0	-1,1	2,8	-0,5	-0,8	-1,1	3,9	-3,3
hiato do produto (CE- Inverno 2013)*	0,1	-2,7	-0,9	-1,9	-3,6	-2,8	1,9	-1,0	-1,7
componente cíclica (CE- Inverno 2013)	0,0	-1,3	-0,4	-0,9	-1,7	-1,3	0,9	-0,5	-0,8
juros (PDE)	3,0	2,8	2,8	4,1	4,4	-0,2	0,0	1,2	0,3

Fontes: INE, Comissão Europeia, CFP.

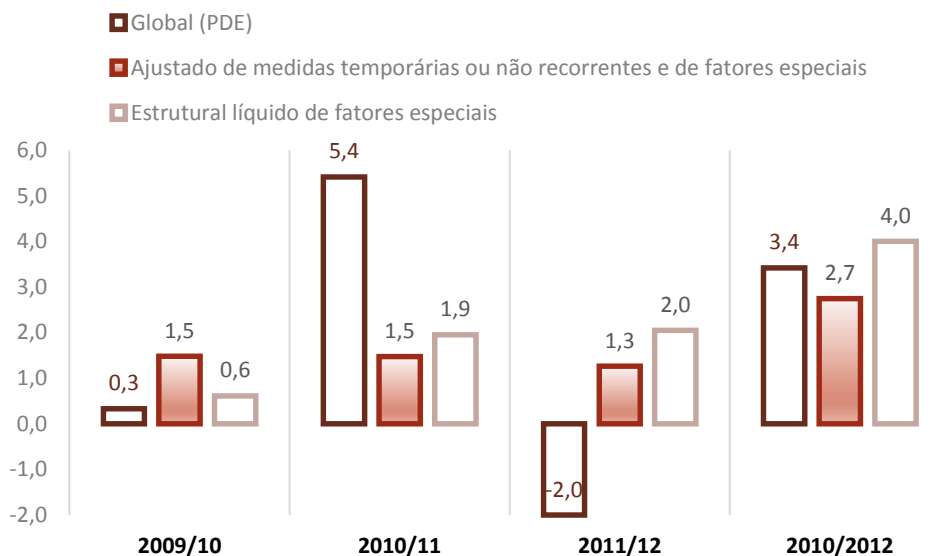
Notas: * Em % do produto potencial.

O saldo orçamental foi negativamente influenciado pela conjuntura desfavorável. Utilizando a estimativa da Comissão Europeia (previsão do Inverno de 2013), a deterioração da conjuntura em 2012 terá contribuído para um agravamento do saldo orçamental em 0,8 p.p. do PIB. Contudo, esta estimativa encontra-se rodeada de uma considerável incerteza, podendo vir a ser sujeita a revisões que, na avaliação do CFP, tenderão a ser enviesadas em sentido descendente.

O défice estrutural líquido do impacto dos fatores especiais sobre a despesa terá ascendido a 4,3% do PIB em 2012, apresentando uma melhoria de 2 p.p. do PIB face a 2011.²¹ Sem descontar o efeito dos fatores especiais, a melhoria do saldo estrutural ter-se-á cifrado em 2,3 p.p. do PIB em 2012 e o saldo primário estrutural em 2,6 p.p. O saldo primário estrutural terá sido negativo em 0,8% do PIB. Excluindo o efeito dos fatores especiais, registar-se-ia um excedente primário estrutural líquido de fatores especiais de 0,1% do PIB, o que representa uma melhoria de 2,4 p.p. do PIB face a 2011.

²¹ Cálculos efetuados com base na referida estimativa da componente cíclica do saldo orçamental da Comissão Europeia apresentada na previsão do inverno de 2013, de 22 de fevereiro de 2013. Essa previsão tinha subjacente uma estimativa de redução do PIB de 3,2% em 2012, uma redução de 1,9% em 2013 e um crescimento de 0,8% em 2014. Uma revisão em baixa dessas estimativas para o crescimento tenderá a diminuir o montante da componente cíclica de 2012 em termos absolutos, aproximando mais o saldo estrutural do saldo global.

Gráfico 9 – Variação dos saldos orçamentais (em p.p. do PIB)



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP.

A frequência e variabilidade na utilização de medidas temporárias de elevado montante tende a tornar a evolução do saldo global pouco informativa do esforço de consolidação orçamental. A título ilustrativo atente-se na evolução registada nos anos de 2011 e 2012, ilustrada no gráfico acima. Em 2011, sobretudo em resultado da transferência de fundos de pensões da banca, as medidas temporárias ascenderam a 4% do PIB. Assim, nesse ano, a melhoria do saldo orçamental não ajustado foi de 5,4 p.p. do PIB. Em 2012, a utilização de medidas temporárias ascendeu a 0,5% do PIB. A menor expressão daquelas medidas face ao ano anterior contribuiu mecanicamente para a deterioração do saldo não ajustado (em 3,5 p.p. do PIB). No cômputo dos dois anos correspondentes ao programa de assistência financeira, a melhoria do saldo ajustado de medidas temporárias e fatores especiais foi de 2,7 p.p. do PIB, inferior aos 3,4 p.p. do PIB registados no saldo não ajustado.

Composição do esforço de ajustamento orçamental

Atendendo a que o pagamento de juros se encontra em boa medida pré-determinado pelo *stock* e custo da dívida, é usual avaliar o esforço de consolidação orçamental através da variação do saldo primário estrutural. No conjunto dos dois anos correspondentes ao programa de ajustamento, a estimativa (provisória) aponta para uma melhoria de 5,6 p.p. do PIB do saldo primário estrutural líquido de fatores especiais.

O contributo da redução da despesa primária foi decisivo para a melhoria do saldo primário estrutural líquido de fatores especiais entre 2010 e 2012. Com efeito, o contributo da receita estrutural para o esforço de consolidação, avaliado por este indicador, foi de apenas 11% desse total (0,6 p.p. do PIB). A redução na despesa corrente primária estrutural líquida de fatores especiais representa aproximadamente $\frac{2}{3}$ do ajustamento (redução de 3,6 p.p. do PIB), tendo a redução na despesa de capital contribuído com $\frac{1}{4}$ (1,4 p.p. do PIB). De referir ainda o contributo negativo dos juros para o processo de ajustamento, ao terem acrescido o seu peso no PIB em 1,6 p.p. entre 2010 e 2012.

Quadro 4 – Decomposição do esforço de consolidação orçamental

	Em % do PIB			Variação (p.p. do PIB)			Contributo p/ esforço ajust. estr.		
	2010	2011	2012	2010/11	2011/12	2010/12	2010/11	2011/12	2010/12
Receita estrutural líq. f.e.	39,9	40,9	40,5	1,0	-0,4	0,6	31%	-17%	11%
Despesa primária estrutural líq. f.e.	45,4	43,2	40,4	-2,2	-2,8	-5,0	69%	117%	89%
da qual: corrente primária	41,7	40,3	38,1	-1,4	-2,2	-3,6	44%	91%	64%
da qual: capital	3,7	2,9	2,3	-0,8	-0,6	-1,4	25%	26%	26%
Saldo primário estrutural líq. f.e.	-5,5	-2,3	0,1	3,2	2,4	5,6	100%	100%	100%
<i>por memória:</i>									
Despesa estrutural líq. f.e.	48,2	47,3	44,8	-1,0	-2,5	-3,4	30%	103%	61%
Juros	2,8	4,1	4,4	1,2	0,3	1,6	-39%	-14%	-28%

Nota: Decomposição baseada nas componentes cíclicas estimadas pela Comissão Europeia (previsão do Inverno 2013). "líq. f.e." denota "líquido de fatores especiais". Cálculos do CFP.

Caixa 2 – Do saldo observável ao saldo estrutural

O objetivo do processo de cálculo do saldo estrutural consiste em encontrar o saldo orçamental que seria observável se a economia se encontrasse a funcionar de acordo com o seu nível potencial e excluindo os efeitos de medidas de política orçamental sem impacto permanente nas necessidades de financiamento do sector público, por forma a poder observar-se a tendência subjacente aos desenvolvimentos orçamentais.

Contudo, tal como referido no Relatório n.º 3/2012 do Conselho, o saldo estrutural não é diretamente observável, sendo necessário estimá-lo. Para esse efeito, há duas etapas críticas: i) o método de ajustamento cíclico; e ii) a identificação das medidas temporárias e das medidas não recorrentes. Adicionalmente, o CFP distingue "fatores especiais" sobre a despesa. Trata-se de operações de elevada dimensão, tendentes a aumentar a despesa e, consequentemente, o défice orçamental, que não ocorrem de forma regular, afetando, por isso, a evolução dos agregados de finanças públicas e influenciando a sua análise, mas que não revestem, no entendimento do CFP, as características de "temporárias ou não recorrentes". A sua correção permite analisar mais diretamente a postura da política orçamental em cada ano, embora não pareça correto eliminá-las para efeitos do cálculo do saldo estrutural.

Não se encontrando ainda o CFP dotado dos meios para poder elaborar a sua própria estimativa de hiato do produto, utilizou-se neste Relatório a estimativa mais recente da Comissão Europeia.

Quadro 5 – Medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais (2010-2012)

Em % do PIB	2010	2011	2012
Medidas temporárias e não recorrentes (impacto no saldo)	1,7	4,0	0,5
Receita	1,7	4,0	0,3
Transferência de fundos de pensões	1,6	3,5	0,1
Receita de repatriamento de capitais	0,1		0,2
Sobretaxa em sede de IRS		0,5	0,1
Despesa	0,0	0,0	-0,2
Receita de concessões (abate à despesa de capital)	-0,1	0,0	-0,2
Pagamentos one-off à União europeia	0,1		0,1
Fatores especiais (impacto no saldo)	-2,8	-1,2	-1,0
Despesa	2,8	1,2	1,0
Entrega de submarinos	0,5		
Efeito BPN e BPP (despesa de capital)	1,3	0,4	0,1
Transferências de capital (CGD e Sagestamo)			0,9
Reclassificação de PPP	0,4	0,1	
Registo dívida Gov. Regional da Madeira	0,6		
Operações Madeira (Sesaram e reclassificação Via Madeira)		0,3	
Dívidas de contratos-programa e a clubes de futebol na RA Madeira		0,1	
Reclassificação do fundo de apoio ao SNS		0,3	
Medidas Temporárias, não recorrentes e factores especiais	-1,1	2,8	-0,5

Fontes: INE, Ministério das Finanças, Banco de Portugal.

Nota: Os totais não correspondem necessariamente às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

O Quadro acima atualiza os montantes e as operações considerados como temporários, não recorrentes e fatores especiais no citado Relatório n.º 3/2012, em função da disponibilização de nova informação.

Do lado da receita foram consideradas as seguintes operações temporárias e não recorrentes: i) a transferência dos fundos de pensões da Portugal Telecom (2010), do sector bancário (2011) e do BPN (2012); ii) a receita proveniente do Regime Excecional de Regularização Tributária (RERT III) de elementos patrimoniais colocados no exterior (em 2010 e 2012) e; iii) a receita proveniente da sobretaxa extraordinária em sede de IRS, introduzida em 2011 mas que também teve efeitos em 2012.

O reforço da contribuição para o orçamento da União Europeia na sequência da revisão efetuada às contas nacionais foi considerada uma medida não recorrente, por se tratar de uma correção pontual, cujo efeito se limita ao ano em que ocorreu.

Do lado da despesa, enquanto fatores especiais foram considerados a aquisição de material militar em 2010 e o pagamento de dívidas de anos anteriores da Região Autónoma da Madeira que ocorreu nos anos de 2010 e 2011. Neste domínio, identificam-se o registo da dívida comercial do passado desta Região Autónoma levada integralmente ao ano de 2010 e o registo em 2011 das Dívidas de contratos-programa (saúde) e relativas a clubes de futebol na RAM.

Foram ainda consideradas como fatores especiais as reclassificações relativas à recapitalização da Caixa Geral de Depósitos, a assunção de dívidas relativa a imparidades associadas à transferência de ativos do BPN para as empresas Parvalorem, SA e Parups, SA, a conversão de suprimentos concedidos pela Parública, Participações Públicas (SGPS) em aumento de capital na Sagestamo em 2012 e as operações de reclassificação dos ativos das parcerias público-privadas para a esfera das administrações públicas. Incluem-se ainda neste âmbito, as operações relativas à execução da garantia concedida pelo Governo da RAM à empresa pública SESARAM e à assunção de dívidas da empresa Via Madeira pelo Governo da RAM. A receita de concessões, que em contas nacionais é registada na conta de capital, abatendo à despesa de capital, foi classificada como medida temporária.

O chamado *código de conduta* na implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento define medidas temporárias e não recorrentes como sendo *aquelas cujo efeito orçamental é transitório e não conduz a uma alteração sustentada da posição orçamental intertemporal*. Em geral, estas correspondem a medidas sem efeitos permanentes tendentes a reduzir o défice orçamental. Neste domínio, o Conselho não ignora o risco de uma eventual alteração no montante das medidas classificadas como temporárias no ano de 2012. A declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral das normas do artigo 29.º [Suspensão do pagamento de subsídio de férias ou equivalente] e do artigo 77.º [Suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalentes de aposentados e reformados] da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, pelo acórdão n.º 187/2013 do Tribunal Constitucional, poderá eventualmente levar a uma revisão no tratamento das poupanças orçamentais obtidas em 2012 por via da aplicação das normas semelhantes da lei do Orçamento do Estado para 2012, para a categoria de medidas temporárias, pese embora essas medidas não se enquadrem na categoria medidas “fáceis”, que nas palavras da Comissão Europeia, «deixam o valor líquido do balanço do Estado inalterado e não implicam qualquer custo político». ²² Contudo, poder-se-iam vir a enquadrar na categoria das alterações legislativas temporárias relativas ao *timing* da despesa ou da receita com impacto positivo no saldo orçamental. ²³ Efetivamente a atual classificação leva a considerar como “estrutural” o efeito de normas precisamente delimitadas no seu período de aplicação a um único ano, o que poderá afastar-se do conceito subjacente ao saldo estrutural. A classificação é, no entanto, complexa, uma vez que os efeitos suspensivos das normas em questão em 2012 não levaram a um adiamento da despesa para o futuro (o que configuraria indubitavelmente uma alteração do *timing*), mas efetivamente evitaram, embora apenas temporariamente, a ocorrência dessa despesa em 2012, não sendo assim enquadráveis de forma evidente e inequívoca na categoria citada. Assim, a sua correta classificação apenas poderá ser realizada *ex-post*, designadamente após a análise dos efeitos das medidas que o Governo e a Assembleia da República vierem a adotar em substituição dessas normas.

²² No original «Although one-off and temporary measures are not always associated with an intention to make the figures look better, it is clear that the temptation exists for policy-makers to lower the budget deficit or public debt through ‘easy’ measures, which leave the government’s net worth unchanged and imply no political cost.» Comissão Europeia, Public finances in EMU – 2006, European Economy, 3, janeiro de 2006.

²³ No original, «Temporary legislative changes in the timing of outlays or revenues with a positive impact on the general government balance» da mesma publicação citada.

3.1.2 Evolução da receita das administrações públicas em termos ajustados

Em 2012, a execução orçamental das administrações públicas foi penalizada pelo comportamento desfavorável da receita fiscal. Com efeito, apesar do aumento da tributação verificado – com destaque para a medida de racionalização da estrutura das taxas do IVA – a deterioração das expectativas dos agentes económicos, em conjunto com a diminuição do rendimento disponível das famílias, provocou uma diminuição do consumo privado, que por sua vez teve um impacto bastante negativo na obtenção de receita fiscal.

Excluindo o efeito de medidas temporárias e não recorrentes, a receita total das administrações públicas diminuiu 4,1% (2 889 M€) face a 2011. Essa evolução negativa decorreu sobretudo da redução da receita fiscal e contributiva, com contributos de -2,7 e -2,4 p.p., respetivamente. Este agregado registou uma diminuição de 3 582 M€, quando no ano anterior havia aumentado 909 M€.²⁴ Saliente-se que a redução da receita (ajustada) das administrações públicas em 2012 foi atenuada pelo acréscimo das vendas e outras receitas correntes (+7,1%) e das receitas de capital (+7,4%).

Quadro 6 – Receita (ajustada) das administrações públicas (em M€)

	INE (PDE)			Variação			Contrib p/var 11/12 p.p.	
	2010	2011	2012	2010/12	2010/11	2011/12		
	Milhões de euros			Milhões de euros		%		
Valores ajustados <i>Adjusted figures</i>								
Receita Total <i>Total revenue</i>	69 100	70 144	67 254	-1 846	1 043	-2 889	-4,1	-4,1
Receita corrente <i>Current revenue</i>	67 079	68 453	65 439	-1 640	1 374	-3 014	-4,4	-4,3
Receita fiscal <i>Tax revenue</i>	38 262	39 512	37 629	-633	1 251	-1 884	-4,8	-2,7
Impostos indirectos <i>Indirect taxes</i>	23 040	23 390	22 522	-517	350	-867	-3,7	-1,2
Impostos directos <i>Direct taxes</i>	15 222	16 123	15 106	-116	900	-1 016	-6,3	-1,4
Contribuições Sociais <i>Social contributions</i>	21 270	20 929	19 230	-2 039	-341	-1 698	-8,1	-2,4
Das quais: efectivas <i>of which: actual soc. contr. received</i>	15 725	15 965	14 982	-744	239	-983	-6,2	-1,4
Vendas e outras receitas correntes <i>Sales & other current rev.</i>	7 548	8 012	8 580	1 032	464	568	7,1	0,8
Vendas de bens e serviços <i>Sales</i>	4 356	4 432	4 561	206	76	130	2,9	0,2
Outra receita corrente <i>other current expenditure</i>	3 192	3 580	4 019	827	388	438	12,2	0,6
Receitas de capital <i>Capital transfers received</i>	2 021	1 691	1 815	-206	-330	124	7,4	0,2
Por memória:								
PIB nominal <i>GDP at current market prices</i>	172 860	171 065	165 409	-7 450	-1 795	-5 656		

Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: valores ajustados.

O peso da receita (ajustada) no PIB reduziu-se em 0,3 p.p., tendo passado a representar 40,7% do PIB em 2012. No entanto, esta variação encontra-se influenciada pelo facto do PIB nominal ter registado um decréscimo de aproximadamente 5,7 mil M€.²⁵ No triénio 2010-2012 verificam-se alterações em termos de composição da receita, designadamente uma redução progressiva do peso no PIB das contribuições sociais (12,3% em 2010, 12,2% em 2011 e 11,6% em 2012)²⁶, tendo sucedido o inverso em relação às vendas e outras receitas correntes (4,4%, 4,7% e 5,2%, respetivamente). O peso no PIB da receita fiscal (ajustada) baixou para 22,7% em 2012, depois de ter aumentado de 22,1% para 23,1% em 2011.

²⁴ No caso particular da receita fiscal (ajustada) das administrações públicas, a sua evolução (diminuição de 1 884 M€) é tanto mais desfavorável quanto no OE/2012 se encontrava previsto um aumento de 1 801 M€.

²⁵ A redução de 2 889 M€ equivale a 1,7% do PIB de 2012.

²⁶ O peso das contribuições sociais em 2012 encontra-se influenciado pela suspensão/redução dos subsídios de férias e de Natal dos funcionários públicos.

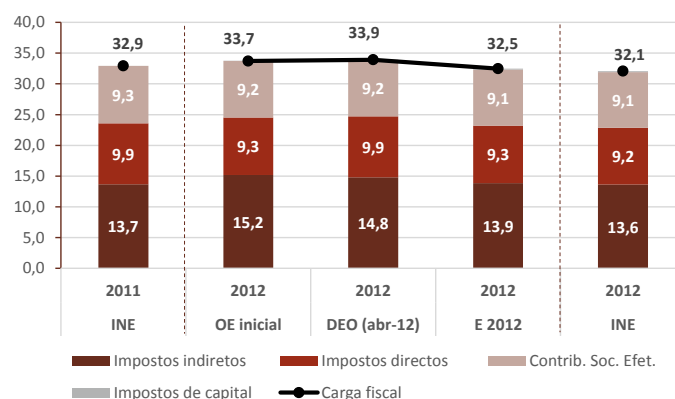
Quadro 7 – Receita (ajustada) das administrações públicas (em % do PIB)

	INE (PDE)			Variação		
	2010	2011	2012	2010/12	2010/11	2011/12
	% PIB			p.p. PIB		
Valores ajustados <i>Adjusted figures</i>						
Receita Total <i>Total revenue</i>	40,0	41,0	40,7	0,7	1,0	-0,3
Receita corrente <i>Current revenue</i>	38,8	40,0	39,6	0,8	1,2	-0,5
Receita fiscal <i>Tax revenue</i>	22,1	23,1	22,7	0,6	1,0	-0,3
Impostos indirectos <i>Indirect taxes</i>	13,3	13,7	13,6	0,3	0,3	-0,1
Impostos directos <i>Direct taxes</i>	8,8	9,4	9,1	0,3	0,6	-0,3
Contribuições Sociais <i>Social contributions</i>	12,3	12,2	11,6	-0,7	-0,1	-0,6
Das quais: efectivas <i>of which: actual soc. contr. received</i>	9,1	9,3	9,1	0,0	0,2	-0,3
Vendas e outras receitas correntes <i>Sales & other current rev.</i>	4,4	4,7	5,2	0,8	0,3	0,5
Vendas de bens e serviços <i>Sales</i>	2,5	2,6	2,8	0,2	0,1	0,2
Outra receita corrente <i>other current expenditure</i>	1,8	2,1	2,4	0,6	0,2	0,3
Receitas de capital <i>Capital transfers received</i>	1,2	1,0	1,1	-0,1	-0,2	0,1

Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: valores ajustados.

Em termos não ajustados, a carga fiscal²⁷ representou 32,1% do PIB em 2012, menos 0,8 p.p. do que em 2011. Para esta evolução contribuíram maioritariamente os impostos directos, cujo peso no PIB se reduziu de 9,9% para 9,2%. Saliente-se que, em função do aumento da tributação verificado em 2012, as previsões incluídas nos diversos documentos de programação orçamental publicados pelo Ministério das Finanças apontavam para um aumento da carga fiscal em cerca de 1 p.p. do PIB, muito suportado na expectativa de um melhor comportamento dos impostos indirectos, que não viria a concretizar-se. Apenas na estimativa apresentada a dois meses do final do ano, é que passou a estar subjacente uma diminuição de 0,5 p.p. do PIB na carga fiscal.

Gráfico 10 – Evolução (não ajustada) da carga fiscal das AP entre 2011-12



Fontes: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: valores não corrigidos da receita proveniente da sobretaxa extraordinária em sede de IRS (840 M€ em 2011 e 185 M€ em 2012), nem da receita do RERT III (258 M€ em 2012) respeitante a impostos de capital; o peso dos impostos de capital não se encontra visível no gráfico devido à sua reduzida expressão (na Estimativa/2012 e nos dados do INE para 2012, representou 0,2% do PIB).

²⁷ Medida através do somatório da receita fiscal, contribuições sociais efetivas e impostos de capital. Refira-se que a análise da evolução da carga fiscal foi efetuada em termos não ajustados, por forma a não ignorar o efeito decorrente da introdução em 2011 de uma sobretaxa extraordinária em sede de IRS, bem como a receita obtida no âmbito do RERT III.

3.1.3 Evolução da despesa das administrações públicas em termos ajustados

A despesa pública subjacente à primeira notificação no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE) incorpora o impacto de diversas operações que ocorreram entre 2009 e 2012. Estas medidas, que assumem uma magnitude muito considerável, influenciam por isso a evolução de várias componentes da despesa, dificultando a análise da sua tendência de evolução. Assim, no sentido de assegurar a comparabilidade dos dados, a despesa pública foi ajustada de medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais, identificados na Caixa 2, que entre 2009 e 2012 afetaram o saldo orçamental e o nível de despesa pública.

Quadro 8 – Evolução da Despesa Pública ajustada, 2010 -2012

	INE (PDE)			Variação			Contrib. p/ Var. p.p.
	2010	2011	2012	2010/12	2010/11	2011/12	
	Milhões de euros			Milhões de euros		%	
Valores ajustados Adjusted figures							
Despesa Total Total expenditure	84 095	82 455	77 060	-7 035	-1 640	-5 394	-6,5
Despesa Primária Primary expenditure	79 245	75 517	69 795	-9 450	-3 728	-5 722	-6,9
Despesa Corrente Primária <i>Current primary expend.</i>	72 790	70 515	65 977	-6 813	-2 276	-4 538	-6,4
Consumo intermédio <i>Intermediate consumption</i>	8 059	8 027	7 536	-524	-32	-491	-6,1
Despesas com pessoal <i>Compensation of employees</i>	21 157	19 438	16 309	-4 848	-1 719	-3 130	-16,1
Prestações sociais <i>Social transfers</i>	37 895	37 486	37 355	-540	-409	-131	-0,3
que não em espécie <i>other than in kind</i>	29 553	29 645	29 789	236	92	143	0,5
em espécie <i>in kind via market producers</i>	8 343	7 841	7 566	-776	-502	-274	-3,5
Subsídios e outra despesa corrente <i>Subsidies & other current exp</i>	5 678	5 563	4 777	-901	-115	-786	-14,1
Subsídios <i>Subsidies</i>	1 283	1 151	1 039	-244	-132	-112	-9,7
Outra despesa corrente <i>other current expenditure</i>	4 396	4 413	3 739	-657	17	-674	-15,3
Despesas de capital <i>Capital expenditure</i>	6 455	5 002	3 818	-2 637	-1 453	-1 184	-23,7
FBCF <i>GFCF</i>	5 195	3 973	3 057	-2 139	-1 223	-916	-23,1
Outras despesas de capital <i>Other capital expenditure</i>	1 260	1 030	761	-499	-230	-268	-26,1
Juros (PDE) Interest paid (EDP)	4 850	6 938	7 265	2 416	2 088	328	4,7
Por memória:							
PIB Nominal GDP at current prices	172 860	171 065	165 409	-7 450	-1 795	-5 656	-3,3

Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Notas: Valores ajustados. Na última coluna apresenta-se o contributo de cada rubrica para a variação anual.

Quadro 9 – Evolução do peso da Despesa Pública ajustada no PIB, 2010 -2012

	INE (PDE)			Variação		
	2010	2011	2012	2010/12	2010/11	2011/12
	% PIB			p.p. PIB		
Valores ajustados Adjusted figures						
Despesa Total Total expenditure	48,6	48,2	46,6	-2,1	-0,4	-1,6
Despesa Primária Primary expenditure	45,8	44,1	42,2	-3,6	-1,7	-1,9
Despesa Corrente Primária <i>Current primary expend.</i>	42,1	41,2	39,9	-2,2	-0,9	-1,3
Consumo intermédio <i>Intermediate consumption</i>	4,7	4,7	4,6	-0,1	0,0	-0,1
Despesas com pessoal <i>Compensation of employees</i>	12,2	11,4	9,9	-2,4	-0,9	-1,5
Prestações sociais <i>Social transfers</i>	21,9	21,9	22,6	0,7	0,0	0,7
que não em espécie <i>other than in kind</i>	17,1	17,3	18,0	0,9	0,2	0,7
em espécie <i>in kind via market producers</i>	4,8	4,6	4,6	-0,3	-0,2	0,0
Subsídios e outra despesa corrente <i>Subsidies & other current exp</i>	3,3	3,3	2,9	-0,4	0,0	-0,4
Subsídios <i>Subsidies</i>	0,7	0,7	0,6	-0,1	-0,1	0,0
Outra despesa corrente <i>other current expenditure</i>	2,5	2,6	2,3	-0,3	0,0	-0,3
Despesas de capital <i>Capital expenditure</i>	3,7	2,9	2,3	-1,4	-0,8	-0,6
FBCF <i>GFCF</i>	3,0	2,3	1,8	-1,2	-0,7	-0,5
Outras despesas de capital <i>Other capital expenditure</i>	0,7	0,6	0,5	-0,3	-0,1	-0,1
Juros (PDE) Interest paid (EDP)	2,8	4,1	4,4	1,6	1,2	0,3

Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: Valores ajustados.

Em termos ajustados, o rácio da despesa em 2012 representa a maior quebra anual desde 2009. Entre 2010 e 2012 assistiu-se a uma redução da despesa pública na ordem dos 7 035 M€, atingindo em 2012, 46,6% do PIB, o que representa uma diminuição face a 2010

de 2,1 p.p. do PIB e face ao ano de 2011 de 1,6 p.p. do PIB. Para este resultado contribuiu uma forte quebra da despesa primária neste período (3,6 p.p. do PIB), efeito que foi parcialmente compensado pelo aumento verificado na despesa com juros (+1,6 p.p. do PIB).

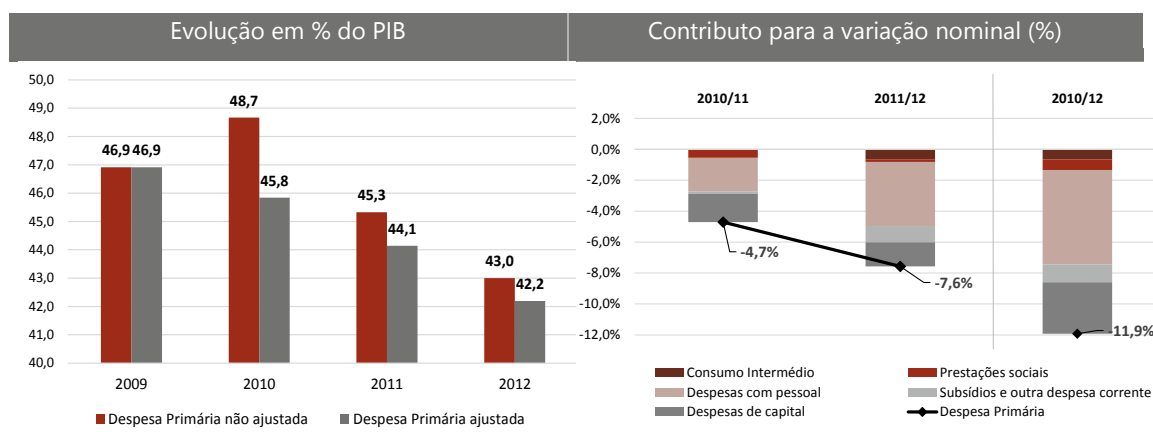
A redução da despesa em 2012 ficou a dever-se à redução verificada na despesa primária (1,9 p.p. do PIB). A redução da despesa primária no ano de 2012 assume uma magnitude muito expressiva, não sendo totalmente traduzida pela evolução do seu peso no PIB nominal, uma vez que este rácio se encontra influenciado pelo “efeito denominador” resultante da redução do PIB nominal em 3,3%.

Despesa Primária

A despesa primária regista uma redução considerável desde 2010, na ordem dos 9 450 M€, dos quais 5 722 M€ dizem respeito ao ano de 2012. À semelhança do que sucedeu em 2011, no ano de 2012 a despesa primária apresenta, em termos nominais, um decréscimo em todas as suas componentes. Sem considerar o ajustamento relativo a medidas temporárias e fatores especiais, a redução da despesa primária atingiu em 2012, 6 414 M€ (2,3 p.p. do PIB).

Por subsector verifica-se que o maior contributo para a redução da despesa primária ajustada, entre 2011 e 2012 adveio do subsector da administração central (-4 405 M€) seguido da administração regional e local (-1 259 M€). O contributo do subsector dos fundos de segurança social foi de sinal contrário apresentando um aumento da despesa de 769 M€.

Gráfico 11 – Despesa Primária



Fonte: INE

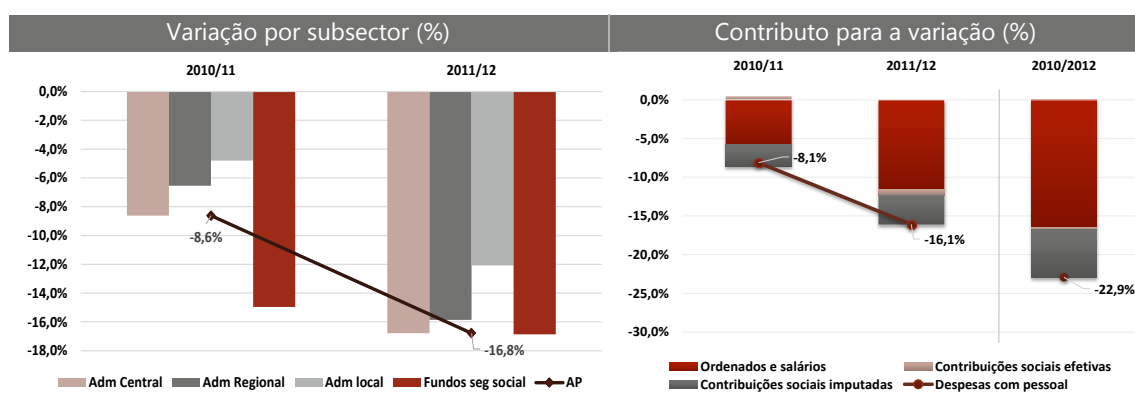
O principal fator de redução deste agregado ficou a dever-se à evolução verificada nas despesas com pessoal que, entre 2010 e 2012, se reduziram 4 848 M€, com especial incidência no ano de 2012 (-3 130 M€). Para este resultado contribuíram as medidas implementadas a partir de 2010, que se materializaram no congelamento dos salários dos funcionários públicos desde 2010, na introdução de uma redução remuneratória que abateu em média 5% aos ordenados e salários, a que se seguiu em 2012 a redução progressiva dos subsídios de férias e de Natal e a redução dos pagamentos relativos a horas extraordinárias (que ascenderam a cerca de 1 p.p. do PIB). Em 2012, para além do efeito preço (cerca de -

12%), assistiu-se ainda a uma redução do nível de emprego no sector das administrações públicas em -4,6%²⁸.

Apesar das despesas com pessoal terem sofrido uma redução de 22,9% desde 2010, esta tendência não foi uniforme entre as diversas componentes dessa despesa. No mesmo período verificou-se um decréscimo de 9,8% nas contribuições sociais efetivas suportadas pelas administrações públicas, ao passo que as contribuições sociais imputadas se reduziram em 23,7%.

Para compreender a dinâmica desta evolução importa revisitar as alterações que foram sendo introduzidas desde 2009. Assim, constituem fatores explicativos da evolução das contribuições sociais efetivas entre 2010 e 2011, o aumento, em 2010, da taxa contributiva a favor da Caixa Geral de Aposentações (CGA) para os 15%, aplicável a todas as entidades empregadoras, o aumento para 22,3%, em 2011, da taxa contributiva das entidades públicas para o regime geral de segurança social, e a introdução de uma taxa contributiva a cargo da entidade empregadora para a ADSE no valor de 2,5% sobre as remunerações sujeitas a desconto para a CGA e para a Segurança Social. Em sentido contrário, contribuíram as reduções aplicadas aos ordenados e salários dos funcionários públicos desde 2011 e a suspensão dos subsídios (de férias e de Natal), com impacto no ano de 2012.

Gráfico 12 – Despesas com Pessoal



Fonte: INE, Nota: AP designa Administrações Públicas.

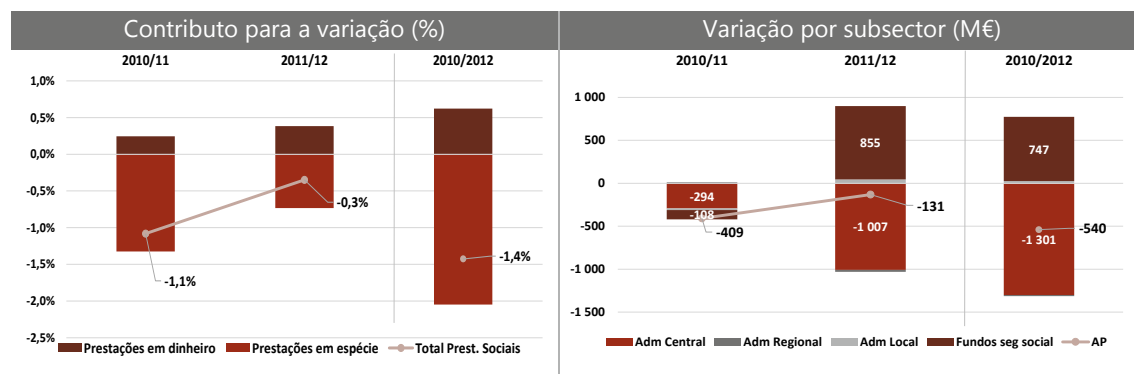
As despesas de consumo intermédio diminuíram todos os anos entre 2010 e 2012, para o conjunto do sector, registando uma poupança acumulada de 524 M€ no período. Esta redução teve especial incidência em 2012, ano em que se cifrou em 491 M€ (0,1 p.p. do PIB). Entre subsectores verifica-se, porém, uma evolução distinta, com um agravamento desta despesa no ano de 2011 no subsector da administração central, essencialmente explicado pelo efeito das comissões pagas no âmbito do PAEF e pela aquisição de material militar e, no ano de 2012, pelo aumento de despesa verificado no subsector dos fundos de segurança social.

Apesar de se ter observado uma efetiva redução em termos nominais, entre 2010 e 2012 (-540 M€), o rácio da despesa com prestações sociais no PIB apresenta em 2012 um aumento face ao peso observado em 2010 (+0,7 p.p. o PIB). Para a redução em termos nominais contribuiu essencialmente a quebra das prestações sociais em espécie que

²⁸ Variação entre dezembro de 2011 e dezembro de 2012 (de acordo com a DGAEP).

compensou o aumento verificado nas prestações sociais em dinheiro. A dinâmica de evolução desta componente da despesa espelha o impacto de diversas medidas que têm vindo a ser implementadas desde 2009 e a evolução do PIB nominal. No que concerne as prestações sociais em dinheiro foram implementadas em 2010 e 2011 diversas medidas de consolidação orçamental no sistema de Segurança Social abrangendo várias prestações sociais, designadamente, as prestações familiares, prestações de desemprego e o rendimento social de inserção.

Gráfico 13 – Despesa com Prestações Sociais



Fonte: INE

Apesar das medidas implementadas em 2012, a despesa com pensões da segurança social continuou a subir em 2012. No âmbito do sistema de Segurança Social e da CGA foram implementadas várias medidas de contenção do crescimento da despesa com pensões. Em 2011 assistiu-se ao seu congelamento nominal, tendo-se mantido o seu valor nominal em 2012, procedendo-se à atualização apenas das pensões mais baixas. Em 2012 a principal medida de consolidação orçamental assentou na suspensão dos subsídios de férias e de Natal aos pensionistas e reformados de ambos os sistemas públicos, tendo sido pagos subsídios apenas a pensionistas com pensões de valor inferior a 1 100 €. Todavia, o impacto destas medidas foi contrabalançado por um aumento de despesa com pensões em 2011 e 2012 por via da integração de responsabilidades de fundos de pensões nestes sistemas. Em 2011 a despesa da CGA e da Segurança Social passou a abranger as pensões de ex-funcionários da PT e da Rádio Marconi respetivamente, na sequência da transferência em 2010 dos ativos afetos aos respetivos fundo de pensões e, em 2012, a despesa com pensões da Segurança Social passou a abranger os encargos resultantes da integração das pensões do regime substitutivo dos bancários e do fundo de pensões do BPN.

A despesa com prestações sociais que não em espécie subiu 143 M€ em 2012, refletindo uma quebra de 749 M€ na administração central e um aumento de 852 M€ no subsector dos fundos de segurança social. No subsector da administração central, onde continuou a verificar-se um crescimento (cerca de 2,3%) do número de pensionistas relativos à CGA, o impacto das medidas implementadas com efeitos sobre as pensões da CGA justifica a maior parte da quebra na despesa deste subsector. No que concerne o subsector dos fundos de segurança social, verificou-se um aumento da despesa com pensões, de cerca de 496 M€, que reflete a assunção de encargos com pensões do regime substitutivo dos bancários. A despesa com as restantes pensões regista um ligeiro decréscimo de 0,1%, apesar do aumento dos pensionistas em cerca de 1,7%. Verifica-se que o efeito das medidas implementadas em 2012 que abrangeram a despesa com pensões, designadamente a suspensão dos subsídios

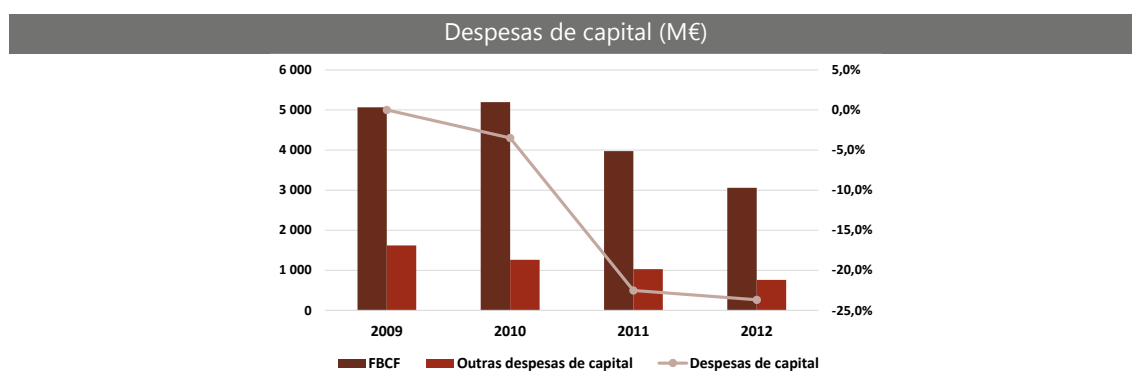
de férias e de Natal (cerca de 1% do PIB) compensou o impacto orçamental decorrente do aumento do número de pensionistas nos dois sistemas, da maturação dos sistemas e da atualização das pensões mais baixas. As restantes prestações sociais que não em espécie financiadas pelo subsector dos fundos de segurança social apresentam, em termos globais, um aumento expressivo, mais que compensando a quebra verificada na CGA, essencialmente devido ao incremento verificado das despesas com prestações de desemprego (+489 M€).

A despesa com prestações sociais em espécie tem vindo a diminuir substancialmente desde o ano de 2010, registando uma quebra entre 2010 de 2012 de 776 M€, dos quais 274 M€ ocorreram em 2012. Para esta evolução contribuíram diversas medidas implementadas no âmbito do Serviço Nacional de Saúde que reduziram os encargos do Estado em convenções e farmácias e com os hospitais-empresa.

A despesa com subsídios e outras despesas correntes apresenta uma queda acentuada em 2012 (-786 M€), equivalente a 0,4 p.p. do PIB, ficando a dever-se em particular à redução do valor das indemnizações compensatórias atribuídas pelo Estado e à redução dos subsídios atribuídos pelo sistema de segurança social (relativos à contrapartida pública nacional no âmbito do Fundo Social Europeu). A evolução verificada nas outras despesas correntes, ficou a dever-se a uma significativa redução das transferências correntes para outros sectores institucionais (-499 M€), dos quais 45% têm origem na administração central e o restante essencialmente na administração local.

As despesas de capital têm vindo a reduzir o seu peso na despesa primária ajustada desde 2009, apresentando em 2012 o menor valor desde 2005. Para esta variação contribuiu a contração acentuada da formação bruta de capital fixo em 23,1% face aos valores executados em 2011, bem como as transferências de capital que registaram uma redução de 26,1%. Entre 2010 e 2012, esta componente representa uma redução de despesa equivalente a 1,4 p.p. do PIB. Sem considerar o ajustamento relativo a medidas temporárias e não recorrentes a redução de despesa de capital representa 2,7 p.p. do PIB.

Gráfico 14 – Evolução das Despesas de Capital



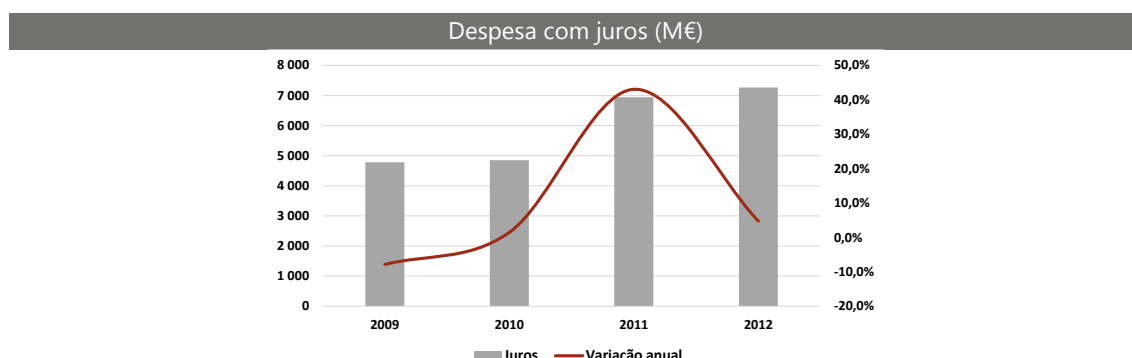
Fonte: INE

Juros

Os encargos com os juros da dívida pública, calculados de acordo com a definição relevante no âmbito do PDE, registaram uma subida acentuada entre 2010 e 2012, representando um acréscimo de encargos no valor de 2 416 M€, correspondente 1,6 p.p. do PIB. Esta foi a única componente da despesa pública que sofreu um acréscimo

neste período. A sua evolução é explicada quer pelo contínuo aumento do *stock* da dívida pública quer pela evolução das taxas de juro da dívida pública. O maior incremento em termos nominais sucedeu no ano de 2011, tendo-se verificado, só nesse ano, um agravamento da despesa com juros no valor de 2 088 M€, o que representa uma variação de 43,1% face a 2010. Neste ano assistiu-se a um aumento substancial da taxa de juro implícita²⁹ face ao ano de 2010 (de 3,4% para 4,3%). A despesa com juros representava no final de 2012 um total de 7 265 M€ (4,4% do PIB), consumindo 9,4% do orçamento de despesa das administrações públicas.

Gráfico 15 – Evolução da Despesa com Juros



Fonte: INE

Caixa 3 – Evolução infra-anual da despesa pública ajustada

O ano de 2012 foi aquele em que se verificou o maior ajustamento do lado da despesa no período analisado. Apesar de todas as componentes da despesa apresentarem uma quebra em 2012, a sua evolução trimestral foi distinta. *Mais de metade da correção efetuada na despesa concentrou-se no último trimestre do ano (cerca de 52%), sendo que, no final do 1.º semestre, apenas 30% dessa redução se tinha realizado.*

Por componente verifica-se que o consumo intermédio apresenta um comportamento inconstante ao longo do ano. No 1.º trimestre do ano, à semelhança do ano anterior, verificou-se um acréscimo de despesa, tendo invertido esta tendência no segundo trimestre, possivelmente por efeito da entrada em vigor da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso. No 3.º trimestre voltou a recuperar e foi no último trimestre do ano que se verificou mais de 70% da poupança registada nesta componente, face ao ano anterior.

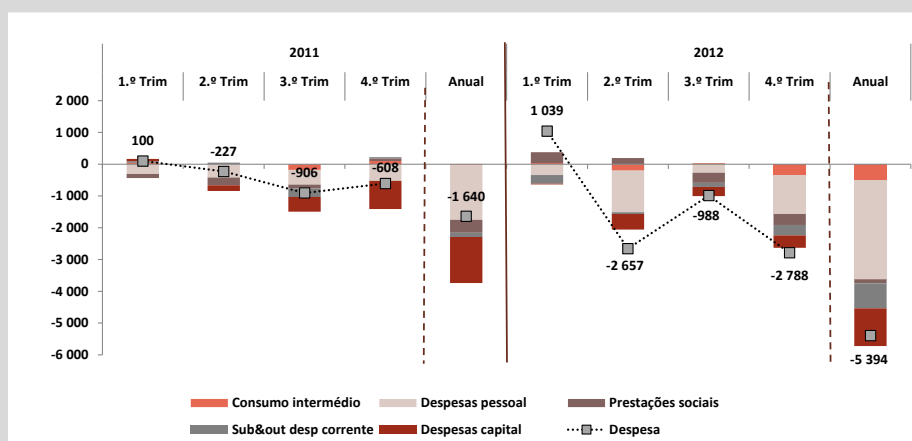
Relativamente às despesas com pessoal, mais estáveis, a variação homóloga é mais acentuada nos 2.º e 4.º trimestres, refletindo o impacto da suspensão dos subsídios de férias e de Natal, habitualmente pagos nesses períodos. As prestações sociais revelam, ao contrário do que sucedeu em 2011, uma variação homóloga acumulada sempre positiva até ao 3.º trimestre, tendo baixado a partir do 3.º trimestre, refletindo já alguns efeitos das medidas adotadas nos 2.º e 3.º trimestres.

A redução verificada ao nível dos subsídios e outras despesas correntes também apresenta uma concentração no último trimestre do ano, período em que se verificou mais de 40% da quebra anual. Este resultado é essencialmente explicado pela variação verificada nas outras despesas correntes.

Por último, destaca-se o comportamento das despesas de capital, essencialmente explicado pela evolução das despesas de investimento (FBCF) que justifica mais de 80% da quebra verificada em 2012.

²⁹ Calculada com base no rácio entre o valor dos juros do ano e o valor do *stock* da dívida no final do ano anterior.

Gráfico 16 – Variação homóloga da despesa pública ajustada



Fonte: INE

Verifica-se, assim, uma forte concentração dos cortes de despesa no 4.º trimestre, particularmente no que concerne as despesas de consumo intermédio e as outras despesas correntes, sendo que apenas no que concerne as despesas com pessoal se verificou uma evolução estável ao longo do ano.

3.1.4 Comparação com os documentos de programação orçamental

Em termos não ajustados, o défice orçamental foi 1,9 p.p. do PIB mais acentuado do que o previsto nos documentos de programação orçamental (DEO/2011, OE/2012, DEO/2012). Em termos absolutos o desvio foi de aproximadamente 3 000 M€. Aproximadamente metade desse desvio é atribuível à reclassificação enquanto transferências de capital dos aumentos de capital da CGD e Sagestamo. Corrigindo esse efeito, ou seja, adicionando às previsões iniciais o montante dessas operações, tal como efetuado no painel B do quadro abaixo, o excesso de défice face ao previsto reduz-se para 1,1 p.p. do PIB (cerca de 1 500 M€).

O desvio desfavorável deve-se integralmente à receita, tendo a despesa ficado abaixo do previsto. O desvio foi marcadamente negativo para os impostos indiretos e contribuições sociais. Em termos absolutos, a despesa ficou abaixo do previsto em cada um desses três documentos de programação orçamental: 2 459 M€ face ao previsto em agosto de 2011 e aproximadamente 1 100 M€ abaixo do previsto em novembro de 2011 (no OE/2012) e em abril de 2012 (no DEO/2012). Contudo, devido ao facto de o PIB a preços correntes ter ficado muito abaixo do aí previsto, quando analisada em rácios do PIB a despesa ficou em linha com o previsto no DEO/2011 e 0,4 p.p. acima do OE/2012.³⁰

A despesa corrente primária ficou, em termos absolutos, abaixo do previsto no DEO/2011 e DEO/2012. O desvio nas despesas com pessoal é particularmente forte, ficando mais de 3 mil M€ abaixo do previsto no DEO/2011, por esse documento não incorporar a suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal que vieram a ser decididos no OE/2012. Face ao DEO2012, o desvio favorável verificado nas despesas com pessoal,

³⁰ Tal resulta de, em termos absolutos, o erro de previsão negativo para o PIB a preços correntes ser elevado: o PIB de 2012 ficou 5061M€ abaixo do previsto em agosto de 2011 e 3890 M€ inferior ao previsto em abril de 2012.

subsídios e outra despesa corrente e nas despesas de capital foi parcialmente compensado pelo facto de as prestações sociais terem ficado muito acima do previsto.

Os juros e a despesa de capital corrigida da reclassificação de transferências ficaram abaixo do previsto. Adicionando à despesa de capital prevista em cada documento o montante de transferência de capital reclassificado em 2012 (1 500 M€), que dificilmente poderia ser antecipado nas previsões iniciais³¹, verifica-se que a mesma ficou significativamente abaixo do previsto.

A dívida das administrações públicas, segundo o critério de Maastricht, situou-se muito acima do previsto. Os desvios foram de 17,5, 13,1 e 10,5 p.p. do PIB face ao previsto no DEO/2011, OE/2012 e DEO/2012, respetivamente. Esta dinâmica será analisada em detalhe no próximo capítulo.

³¹ O valor correspondente à transferência de capital para a CGD apenas foi reclassificada enquanto transferência de capital na notificação do PDE de março de 2013, não tendo sido considerado pelo INE nas contas trimestrais das administrações públicas referentes ao 2.º trimestre anteriormente divulgadas.

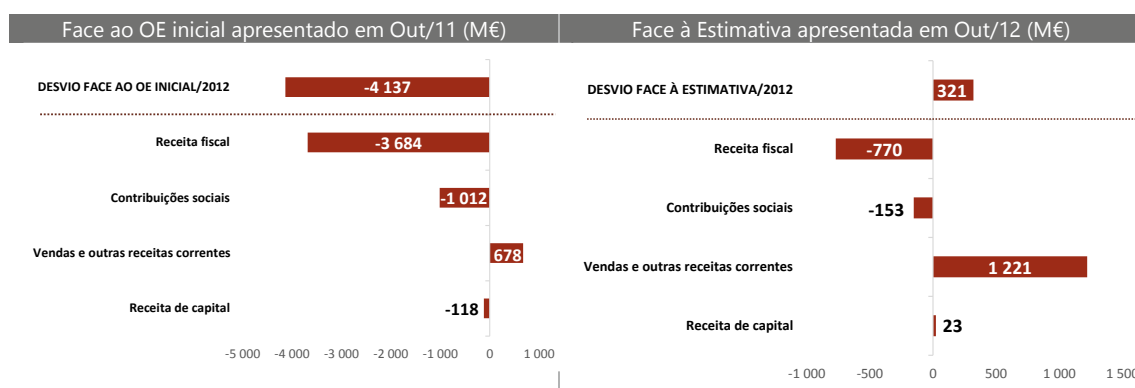
Quadro 10– Previsões orçamentais

	Desvio em M€ PDE face a:			Desvio em p.p. do PIB PDE face a:		
	DEO/2011	OE/2012	DEO/2012	DEO/2011	OE/2012	DEO/2012
	ago/2011	nov/2011	abr/2012	ago/2011	nov/2011	abr/2012
A. Valores não ajustados <i>Headline figures</i>						
Receita Total <i>Total revenue</i>	-5 455	-4 137	-4 093	-2,0	-1,5	-1,9
Receita corrente <i>Current revenue</i>	-5 470	-4 018	-3 988	-2,0	-1,5	-1,9
Receita fiscal <i>Tax revenue</i>	-3 863	-3 684	-3 602	-1,6	-1,7	-1,9
Impostos indirectos <i>Indirect taxes</i>	-2 941	-3 210	-2 289	-1,3	-1,6	-1,2
Impostos directos <i>Direct taxes</i>	-923	-474	-1 313	-0,3	-0,1	-0,7
Contribuições Sociais <i>Social contributions</i>	-2 185	-1 012	-907	-0,9	-0,3	-0,4
Vendas e outras receitas correntes <i>Sales & other current rev</i>	579	678	522	0,5	0,5	0,4
Receitas de capital <i>Capital transfers received</i>	15	-118	-106	0,0	0,0	0,0
Despesa Total <i>Total expenditure</i>	-2 459	-1 086	-1 103	0,0	0,4	-0,1
Despesa Primária <i>Primary expenditure</i>	-1 487	473	-449	0,4	1,3	0,3
Despesa Corrente Primária <i>Current primary expend.</i>	-2 089	700	-365	0,0	1,3	0,3
Consumo intermédio <i>Intermediate consumption</i>	332	-188	42	0,3	0,0	0,1
Despesas com pessoal <i>Compensation of employees</i>	-3 139	-680	-634	-1,5	-0,2	-0,3
Prestações sociais <i>Social transfers</i>	148	1 860	816	0,8	1,6	0,8
que não em espécie <i>other than in kind</i>	-22	1 770	1 070	0,5	1,5	0,9
em espécie <i>in kind via market producers</i>	169	90	-254	0,2	0,2	-0,1
Subsídios e outra despesa corrente <i>Subsidies & other curr.</i>	571	-292	-590	0,4	-0,1	-0,3
Despesas de capital <i>Capital expenditure</i>	602	-227	-83	0,4	-0,1	0,0
FBCF <i>GFCF</i>	-286	-527	-398	-0,1	-0,3	-0,2
Outras despesas de capital <i>Other capital expenditure</i>	888	301	314	0,6	0,2	0,2
Juros (PDE) <i>Interest paid (EDP)</i>	-972	-1 560	-654	-0,4	-0,8	-0,3
Saldo global (PDE) <i>General government balance (EDP)</i>	-2 996	-3 050	-2 991	-1,9	-1,9	-1,9
Saldo Primário (PDE) <i>Primary balance (EDP)</i>	-3 968	-4 610	-3 645	-2,4	-2,8	-2,2
B. Valores corrigidos das transferências de capital reclassificadas <i>Figures corrected for reclassified capital transfers</i>						
Despesa Total <i>Total expenditure</i>	-3 959	-2 586	-2 603	-0,9	-0,4	-1,0
Despesa Primária <i>Primary expenditure</i>	-2 987	-1 027	-1 949	-0,5	0,4	-0,6
Despesas de capital <i>Capital expenditure</i>	-898	-1 727	-1 583	-0,4	-0,9	-0,9
Saldo global (PDE) <i>General government balance (EDP)</i>	-1 496	-1 550	-1 491	-1,1	-1,1	-1,0
p.m.						
Dívida Pública <i>Public Debt (Maastricht def.)</i>	23 556	17 415	15 043	17,5	13,1	10,5
PIB nominal <i>GDP at current market prices</i>	-5 061	-3 891	-2 028	:	:	:

Nota: No painel B foram adicionadas às outras despesas de capital constantes do DEO/2011, OE/2012, DEO/2012 e E2012 um total de 1 500 M€ correspondentes aos aumentos de capital da CGD e Sagestamo reclassificados para transferências de capital para tornar o valor dessa rubrica *diretamente comparável com o montante apurado pelo INE*. A estimativa para 2012 apresentada em outubro de 2012, na proposta de orçamento do Estado para 2013 foi corrigida dos efeitos da concessão da ANA aí considerada. Para esse efeito foram adicionados 1 100 M€ a essa estimativa (dado que a operação de concessão abatia à outra despesa de capital). O ajustamento aqui efetuado difere do utilizado na secção anterior.

Em termos não ajustados, a receita das administrações públicas ficou aquém do montante previsto no OE/2012 (em 4 137 M€), na sequência do fraco comportamento da receita fiscal e contributiva. Mesmo relativamente à estimativa apresentada em outubro passado, este agregado voltou a registar um desvio negativo (neste caso de 923 M€). Contudo, a receita total acabou por ser superior à estimada nessa ocasião devido a um desvio favorável muito significativo nas outras receitas correntes (1 337 M€). Note-se que nos últimos anos esta rubrica tinha evidenciado sucessivos erros de previsão decorrentes de uma sobrestimação, tendo sucedido o inverso em 2012. Com efeito, apesar de o valor inicialmente previsto OE/2012 (3 005 M€) ter inclusivamente sido revisto em baixa no âmbito da estimativa (2 682 M€), essa receita acabou por ascender a 4 019 M€.

Gráfico 17 – Desvios na receita das administrações públicas em 2012



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: valores não ajustados.

A previsão da receita fiscal para 2012 encontrava-se crucialmente dependente da correta estimação do impacto das medidas fiscais previstas no OE/2012. Porém, a elevada dimensão do desvio verificado face à previsão inicial (menos 3 684 M€, equivalente a cerca de 2,2% do PIB), não obstante ter em parte decorrido de uma conjuntura económica mais adversa do que o antecipado³², suscita dúvidas sobre a própria razoabilidade da estimativa inicial do impacto dessas medidas fiscais. A título de exemplo, o OE/2012 tinha subjacente um aumento da receita de impostos indiretos de 10%, tendo-se registado uma diminuição de 3,7%.

Quadro 11 – Receita fiscal das administrações públicas

	2011	2012				Desvios (M€)		Variação implícita (%)		
	INE	OE inicial	DEO	Estimativa	INE	Orç. inicial	Estimativa	Orç. inicial	Estim.	INE
	(mar-13)	(out-11)	(abr-12)	(out-12)	(mar-13)	(4)-(1)	(4)-(3)	(out-11)	(out-12)	(mar-13)
		(1)	(2)	(3)	(4)	(4)-(1)	(4)-(3)	(out-11)	(out-12)	(mar-13)
Impostos indiretos	23 390	25 732	24 811	23 042	22 522	-3 210	-520	10,0	-1,5	-3,7
Impostos diretos	16 963	15 766	16 604	15 542	15 291	-474	-250	-7,1	-8,4	-9,9
Receita fiscal	40 352	41 498	41 416	38 584	37 814	-3 684	-770	2,8	-4,4	-6,3

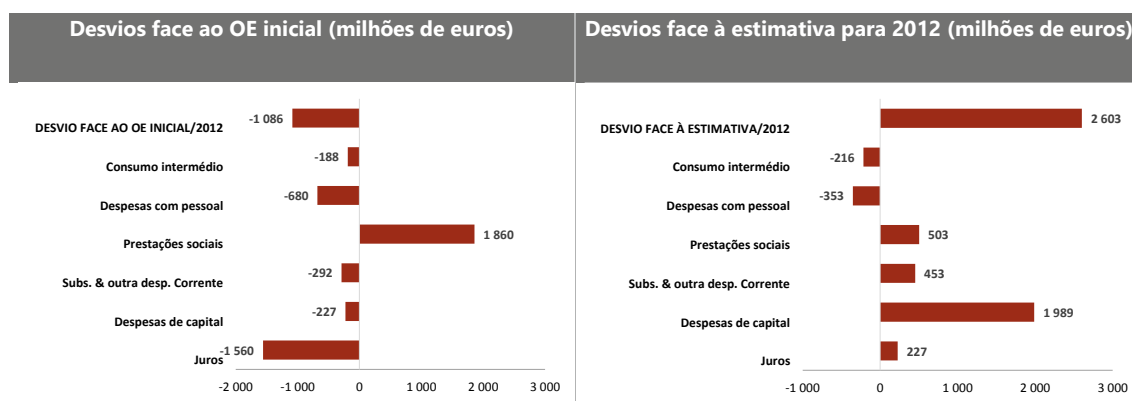
Fontes: INE e Ministério das Finanças. | Nota: valores não ajustados; utilizaram-se os dados do DEO em vez dos relativos à 1.ª alteração ao OE/2012 porque, embora ambos documentos tenham sido publicados sensivelmente na mesma altura, no âmbito do DEO foi corrigida uma incorreção na composição da receita fiscal que havia ocorrido no sistema de passagem de contas públicas para contas nacionais.

Ao longo do ano de 2012, as previsões de receita fiscal foram objeto de sucessivas revisões em baixa, que se vieram a revelar insuficientes. No DEO apresentado em abril a correção foi ligeira (menos 82 M€) mas, perante a evolução da execução orçamental, a receita fiscal acabou por ser fortemente revista em baixa na estimativa apresentada em outubro passado (menos 2 914 M€). No entanto, até mesmo essa estimativa viria a revelar-se otimista, tendo em conta que se verificou um desvio desfavorável de 770 M€, do qual mais de 2/3 com origem nos impostos indiretos. Atendendo a que a referida estimativa terá servido de base para a projeção da receita fiscal de 2013, o referido desvio (equivalente a cerca de 0,5% do PIB) implica, por efeito de arrastamento, uma dificuldade acrescida para o cumprimento do

³² A evolução da receita do IRC refletiu os efeitos de menores lucros das empresas no contexto da recessão, enquanto a receita proveniente de impostos indiretos foi prejudicada pela quebra do consumo de bens sujeitos a maior tributação.

objetivo inicial estabelecido para o corrente ano, entretanto revisto.³³

Gráfico 18 – Desvios na despesa das administrações públicas em 2012



Fonte: INE

Os desenvolvimentos orçamentais do lado da despesa apresentaram desvios significativos face às previsões para 2012. A comparação entre as previsões iniciais de despesa para o ano de 2012 e a despesa efetivamente executada revela que a despesa total ficou aquém do que se previa no orçamento inicial (-1 086 M€), mas significativamente acima da última estimativa apresentada no âmbito da apresentação da proposta do OE/2013 (+2 603 M€ milhões de euros).

O comportamento da despesa total ao longo do ano de 2012 justificou a revisão da estimativa de despesa de todas as suas componentes no âmbito da apresentação da proposta do OE/2013. A estimativa para a despesa primária foi revista em baixa em 1 903 M€ através do recurso a medidas não recorrentes designadamente a concessão da ANA Aeroportos de Portugal, SA, que foi refletida na previsão de despesas de capital. A despesa corrente primária foi revista em alta (+313 M€), prevendo-se que o aumento de despesa com prestações sociais seria parcialmente compensado com poupanças nas despesas com pessoal, nos subsídios e nas outras despesas correntes. Em termos globais a despesa total foi revista em baixa, refletindo também uma expectativa de menor execução da despesa com juros (1 786 M€) e uma forte redução das despesas de capital para compensar o incremento previsto na despesa corrente primária.

O confronto entre a execução orçamental reportada no âmbito do PDE e a última previsão revela desvios muito significativos ao nível das diversas componentes da despesa. A classificação da receita da concessão da ANA Aeroportos de Portugal, SA pela autoridade estatística (INE) como uma operação financeira, portanto sem impacto no saldo orçamental das administrações públicas (1 100 M€), bem como a assunção de dívidas relativa a imparidades associadas à transferência de ativos do BPN e as transferências de capital relativas à CGD e Sagestamo, justificam o acréscimo verificado nas despesas de capital, que foi ainda parcialmente compensado por uma forte contração nas restantes despesas de capital (quer na FBCF quer nas outras transferências de capital). Nas restantes componentes da despesa, destaca-se o desvio que se verificou na despesa com prestações sociais em

³³ O objetivo do défice orçamental das administrações públicas para 2013 também foi sendo revisto: na versão inicial do MoU era de 3% do PIB, tendo passado para 4,5% no âmbito da 5.ª avaliação (set/2012) e para 5,5% do PIB na 7.ª avaliação, em fevereiro de 2013.

espécie, nas outras despesas correntes e nos juros, componentes cuja estimativa de despesa foi revista em baixa em outubro de 2012, tendo a sua execução, com exceção da despesa com juros, ultrapassando as previsões iniciais do Governo.

3.2 SITUAÇÃO ORÇAMENTAL POR SUBSECTORES

3.2.1 Fundos de Segurança Social

A situação orçamental deste subsector deteriorou-se substancialmente nos dois últimos anos. Aos fatores de natureza estrutural que já vinham exercendo uma pressão negativa sobre a despesa do sistema (mormente a maturação do sistema e a evolução demográfica), juntou-se o efeito da retração significativa do crescimento económico dos últimos dois anos, provocando uma considerável erosão do equilíbrio do sistema de segurança social.

A receita evoluiu de forma mais lenta do que a despesa reduzindo a capacidade de financiamento do sistema. Com efeito, na receita verifica-se, entre 2010 e 2012, um decréscimo de 17 M€ sendo que o aumento observado na despesa ascendeu a 486 M€. Esta deterioração, mais visível em 2012, revela a elevada sensibilidade das receitas e despesas do sistema às variações do ritmo de crescimento económico. Em 2012 a receita do sistema Previdencial-Repartição não permitiu assegurar o seu autofinanciamento, situação que justificou um reforço das transferências correntes do subsector Estado para assegurar a cobertura das despesas do sistema. Mesmo com este reforço a receita total do sistema de Segurança Social ficou 547 M€ aquém da previsão em sede de orçamento inicial, tendo a despesa apresentado um desvio de 657 M€ face ao mesmo referencial.

O impacto das medidas de consolidação orçamental implementadas entre 2009 e 2012 foi anulado pelo substancial acréscimo de encargos com prestações de desemprego. Desde 2010 foram implementadas medidas que permitiram mitigar o crescimento da despesa com diversas prestações sociais, e consequentemente das necessidades de financiamento, através de transferências do subsector do Estado. O agravamento da taxa de desemprego, a que se assistiu em especial a partir do último trimestre de 2011, desencadeou os mecanismos automáticos de estabilização inerentes ao sistema de segurança social, fazendo subir a despesa com prestações de desemprego para níveis sem precedentes.

Os resultados do subsector dos fundos de segurança social ficaram muito aquém das previsões iniciais apesar de superarem as previsões de Outubro de 2012. Os desenvolvimentos orçamentais de 2012 apresentam fortes desvios, quer na receita quer na despesa, face ao orçamento inicial, assinalando-se o desvio verificado nas prestações sociais (+1 023 M€), na receita de contribuições (-738 M€) e nas receitas fiscais (+116 M€). Face às últimas previsões do Governo para este subsector, apresentadas no âmbito do Orçamento de Estado para 2013, os resultados reportados no PDE de março de 2013, comparam favoravelmente, registando uma melhoria no saldo orçamental de 219 M€, que decorre essencialmente de uma execução mais baixa da despesa.

Quadro 12 – Agregados orçamentais dos Fundos de Segurança Social

	INE PDE				Variação			Variação	
	2009	2010	2011	2012	2010/12	2010/11	2011/12	2010/12	2011/12
	Milhões de euros				Milhões de euros			p.p. PIB	
Valores não ajustados <i>Headline figures</i>									
Receita Total <i>Total revenue</i>	21 877	22 998	22 369	22 981	-17	-629	612	0,6	0,8
Despesa Total <i>Total expenditure</i>	21 487	22 213	21 931	22 700	486	-282	769	0,9	0,9
Saldo global (PDE) <i>Social Security Funds balance (EDP)</i>	390	785	438	281	-503	-346	-157	-0,3	-0,1
Despesa corrente <i>Current expenditure</i>	21 380	22 124	21 862	22 665	541	-262	803	0,9	0,9
PIB nominal <i>GDP at current market prices</i>	168 529	172 859	171 065	165 409	-7 450	-1 794	-5 656		

Fonte: INE.

A receita e a despesa atingiram a sua maior expressão em percentagem do PIB no ano de 2012 (13,9 e 13,7 respetivamente), representando mais de 34% da receita das administrações públicas e absorvendo cerca de 29,5% da despesa pública³⁴. O excedente orçamental representou apenas 0,2% do PIB, o valor mais baixo desde 2009.

O saldo orçamental do subsector foi positivo devido ao reforço da transferência corrente do subsector Estado, que permitiu atenuar o défice do sistema Previdencial-Repartição. O saldo orçamental dos fundos de segurança social resulta do equilíbrio verificado nos diversos sistemas da segurança social que compõem a conta da segurança social:

- O sistema de proteção social de cidadania constituído pelos subsistemas de solidariedade, proteção familiar e ação social³⁵;
- O sistema previdencial que integra uma componente gerida em regime de repartição - sistema previdencial-repartição e uma componente de capitalização pública de estabilização - sistema previdencial-capitalização³⁶ e,
- O sistema de regimes especiais, destinado a regimes específicos cuja despesa passou a ser suportada pelo orçamento de segurança social e que não se incluem nos restantes sistemas.

Os sistemas apresentam fontes de financiamento distintas, sendo o sistema de proteção social de cidadania e o sistema de regimes especiais essencialmente financiados por transferências do subsector Estado e receitas fiscais. O saldo do sistema de proteção social de cidadania apresenta-se positivo em 2012, apesar dos subsistemas de solidariedade e proteção familiar terem registado défices, tendo os mesmos sido compensados por uma

³⁴ Considerando valores ajustados de medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais.

³⁵ O subsistema de solidariedade financia prestações de natureza não contributiva designadamente, o rendimento social de inserção, complemento solidário para idosos, complementos para garantir o nível mínimo das prestações, pensões do regime não contributivo e equiparados e pensões antecipadas por desemprego. O subsistema de proteção familiar financia os encargos com prestações familiares (abono de família), deficiência e dependência. Por último, o subsistema de ação social financia essencialmente prestações sociais em espécie e transferências para Instituições Particulares de Solidariedade Social.

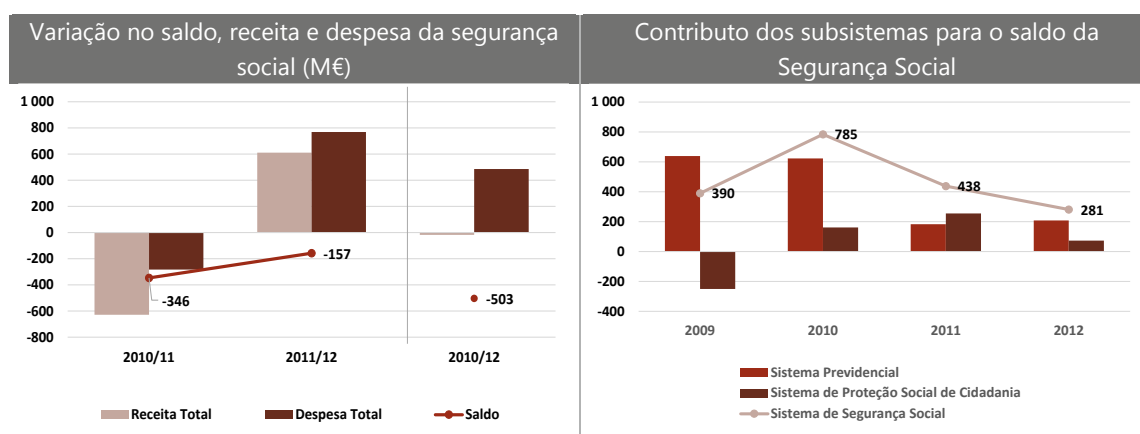
³⁶ O sistema previdencial-repartição financia as prestações de natureza contributiva no âmbito das eventualidades de doença, parentalidade, desemprego e as pensões de invalidez, sobrevivência e velhice do regime geral de segurança social. O sistema previdencial-capitalização destina-se a financiar os défices do sistema previdencial-repartição.

melhoria no saldo orçamental do subsistema de ação social, que resultou de uma menor execução da despesa face ao previsto.

No que concerne o sistema previdencial-repartição, cuja principal receita são as contribuições sociais, verifica-se que este sistema regista um défice orçamental desde 2011³⁷ refletindo os efeitos da quebra do nível de atividade na receita e na despesa deste sistema. Em 2012 o impacto da conjuntura na situação financeira do sistema justificou o recurso às outras fontes de financiamento deste sistema³⁸, tendo-se recorrido a uma transferência corrente extraordinária do subsector Estado no valor de 856,6 M€, para assegurar a cobertura das despesas deste sistema.

No ano de 2012, 74% do saldo orçamental deste subsector é explicado pelo sistema previdencial (repartição e capitalização), que se apresenta globalmente positivo na sequência do reforço das transferências correntes do subsector Estado e por efeito dos rendimentos de propriedade gerados pela gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. Ajustando o saldo deste sistema do efeito da transferência extraordinária que se verificou no final do ano de 2012, o saldo do subsector cifrar-se-ia em -575 M€, representando -0,3% do PIB.

Gráfico 19 – Receita, Despesa e Saldo dos Fundos de Segurança Social



Fonte: INE, IGSSS, cálculos do CFP. Nota: Valores em contabilidade nacional.

Evolução da Receita

A receita dos fundos de segurança social aumentou 0,8 p.p. do PIB em 2012, o que compara com uma redução de 0,2 p.p. no ano anterior. Em 2012 a receita registou um aumento global de 2,7%, apesar das suas principais componentes evidenciarem variações muito distintas. A evolução da receita do subsector dos fundos de segurança social é explicada essencialmente pelo comportamento das contribuições sociais, das receitas fiscais e das transferências correntes onde se incluem as transferências com origem no subsector Estado.

³⁷ Para efeitos de comparabilidade com o tratamento dado a partir de 2011, em 2009 e 2010 o saldo orçamental do sistema previdencial-repartição foi ajustado com o valor do respetivo financiamento das receitas cessantes, que nesses anos foram contabilizados no subsistema de solidariedade.

³⁸ Transferências do orçamento de Estado ou transferências do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (artigo 14.º do DL n.º 367/2007).

Quadro 13 – Receita dos Fundos de Segurança Social

	INE PDE				Variação			Contrib. p/ tva
	2009	2010	2011	2012	2010/12	2010/11	2011/12	
	Milhões de euros				(%)			p.p.
Valores não ajustados <i>Headline figures</i>								
Receita Total <i>Total revenue</i>	21 877	22 998	22 369	22 981	-0,1	-2,7	2,7	2,7
Receita corrente <i>Current revenue</i>	21 865	22 987	22 367	22 977	0,0	-2,7	2,7	2,7
Receita fiscal <i>Tax revenue</i>	858	849	889	1 072	26,2	4,7	20,6	0,8
Da qual:								
IVA Social <i>VAT</i>	689	698	715	719	3,0	2,5	0,5	0,0
IVA (PES+ ASECE) <i>VAT</i>	0	0	0	173	-	-	-	-
Jogos Sociais <i>Profits on fiscal monopolies</i>	161	143	164	171	19,8	14,5	4,6	0,0
Contribuições Sociais <i>Social contributions</i>	13 199	13 565	13 756	13 061	-3,7	1,4	-5,1	-3,1
Das quais: efectivas <i>of which: actual soc. contr. received</i>	13 164	13 529	13 726	13 036	-3,6	1,5	-5,0	-3,1
Vendas e outras receitas correntes <i>Sales & other current rev.</i>	7 808	8 573	7 722	8 844	3,2	-9,9	14,5	5,0
Das quais:								
Rendimentos de propriedade <i>Property income</i>	330	344	402	398	15,8	16,9	-0,9	0,0
Transf. Corr. - subsector Estado <i>Current transfers State budget</i>	7 455	8 209	7 291	8 410	2,4	-11,2	15,3	5,0
Das quais:								
Contrapartida Pública Nacional <i>National counterpart</i>	264	228	118	202	-11,6	-48,4	71,3	0,4
Regime Substitutivo Bancários <i>Banking Scheme</i>	0	0	0	516	-	-	-	-
Lei de Bases da Segurança Social <i>SS Framework Law</i>	6 757	7 499	6 603	6 280	-16,2	-11,9	-4,9	-1,4
Transferência extraordinária <i>Extraordinary transfer</i>	0	0	0	857	-	-	-	-
Receitas de capital <i>Capital transfers received</i>	12	11	3	4	-63,7	-73,6	37,3	0,0

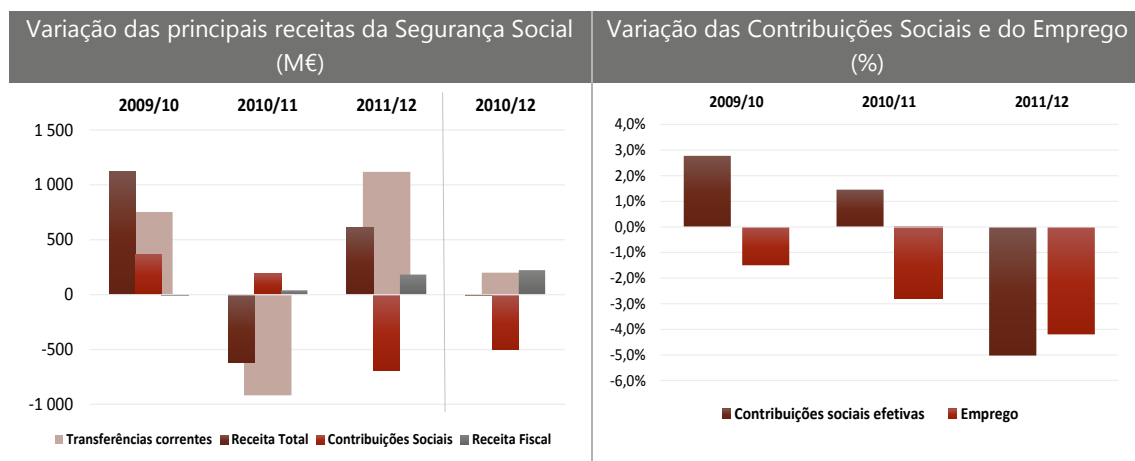
Fonte: INE, IGFSS, CSS (2009, 2010 e 2011). | Notas: Na última coluna apresenta-se o contributo de cada rubrica para a variação anual 2011/12. PES – Programa de Emergência Social; ASECE – Apoio Social Extraordinário a Consumidores de Energia.

A receita de contribuições sociais apresentou em 2012 um forte desvio face ao inicialmente previsto, o que resultou de previsões macroeconómico-orçamentais demasiado otimistas. O crescimento da receita de contribuições sociais tem vindo a abrandar desde 2009, registando uma quebra acentuada em 2012 (-5,1%). A indexação desta receita à evolução da massa salarial constitui um mecanismo de transmissão da contração da atividade económica para a esfera do sistema de segurança social, reproduzindo na receita de contribuições sociais a quebra acentuada que se tem verificado no emprego e na massa salarial, dada a sua maior exposição às variações do crescimento económico e dos níveis de salários.

Este efeito foi atenuado entre 2009 e 2012 com a implementação de várias medidas que contribuíram para o aumento da receita de contribuições sociais, máxime a entrada em vigor do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social em 2011, que procedeu à revisão de diversas taxas contributivas, alterações à base de incidência contributiva e ainda a integração plena dos trabalhadores do sector bancário no regime geral da Segurança Social. Em sentido contrário contribuiu a diminuição dos salários dos funcionários públicos abrangidos pelo regime geral da segurança social³⁹ em resultado da aplicação da redução remuneratória que entrou em vigor em 2011, reduzindo em média os seus salários em 5%. Em 2012, para além do efeito da redução remuneratória, as contribuições sociais refletem ainda o impacto da suspensão dos subsídios de férias e de Natal aos funcionários públicos inscritos no regime geral de segurança social.

³⁹ O impacto desta medida na receita das contribuições sociais do sistema de segurança social reflete apenas a redução remuneratória aos ordenados e salários dos funcionários públicos que se encontram inscritos no regime geral de segurança social por terem transitado de contratos individuais para o contrato de trabalho em funções públicas, bem como dos trabalhadores que entraram para a administração pública desde 1 de janeiro de 2006.

Gráfico 20 – Receita dos Fundos de Segurança Social



Fonte: INE

As transferências correntes registaram um acréscimo de 15,3% em 2012, mais do que compensando a quebra de 11,2% ocorrida em 2011. Em 2012 a receita de transferências correntes do subsector Estado foi reforçada face ao previsto no orçamento inicial, o que contribuiu para manter uma evolução positiva da receita total, na sequência da redução que se verificou em 2011 (-2.7%). Este reforço destinou-se a compensar a quebra da receita de contribuições sociais para assegurar o equilíbrio do sistema Previdencial-Repartição e ao financiamento dos encargos com pensões do regime substitutivo dos bancários, cujas responsabilidades foram assumidas no final de 2011.

Recorde-se que a redução da receita de transferências correntes ocorrida em 2011 ficou a dever-se à implementação de várias medidas de consolidação orçamental em 2010 e 2011, que resultou na redução das necessidades de financiamento dos subsistemas financiados por esta fonte de financiamento. Em 2012, apesar do orçamento inicial refletir a manutenção desta tendência de redução do contributo do subsector do Estado no financiamento do sistema da segurança social, a receita de transferências correntes foi objeto de uma correção nas duas alterações efetuadas ao Orçamento de Estado. Este aumento resultou da necessidade de reforço da receita de transferências correntes com origem no subsector Estado, no valor de 856,6 M€, para compensar a quebra verificada na receita de contribuições sociais e da necessidade de dotar o orçamento da segurança social da receita necessária à cobertura da despesa com pensões decorrente da transferência das responsabilidades dos fundos de pensões do sector bancário para a esfera da segurança social, que ascendeu em 2012 a 515,8 M€.

A receita fiscal consignada ao subsector dos fundos de segurança social cresceu 20,6% em 2012. Ainda no que concerne a receita, destaca-se a evolução verificada na receita fiscal arrecadada por este subsector, que corresponde à receita consignada de IVA e dos resultados líquidos dos jogos sociais geridos pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Em 2012, o aumento verificado ficou a dever-se à consignação adicional de receita de IVA destinada ao financiamento do Programa de Emergência Social e ao Apoio Social Extraordinário a Consumidores de Energia. Face ao orçamento inicial, a receita fiscal apresentou um desvio positivo de 116 M€ em 2012, particularmente concentrado no 4.º trimestre do ano.

Evolução da Despesa

A despesa do subsector dos Fundos de Segurança Social apresenta alguma oscilação no período 2009 a 2012, voltando a subir depois de uma quebra em 2011. Entre os anos de 2009 a 2012 a despesa dos fundos de segurança social registou um aumento de 1 213 M€, correspondente a 1 p.p. do PIB, tendo-se verificado uma redução efetiva da despesa no ano de 2011, no valor de 769 M€ (-1,3%), tendência que se inverteu em 2012, ano em que se verificou uma subida de 486 M€ (+3,5%). Esta evolução é explicada pela evolução da despesa corrente, que representa mais de 99% do total da despesa, uma vez que as despesas de capital diminuíram de forma muito significativa desde 2009 (67,2%).

Quadro 14 – Despesa dos Fundos de Segurança Social

	INE PDE				Variação			Contrib.
	2009	2010	2011	2012	2010/12	2010/11	2011/12	p/ tva
	Milhões de euros				(%)			p.p.
Valores não ajustados <i>Headline figures</i>								
Despesa Total <i>Total expenditure</i>	21 487	22 213	21 931	22 700	2,2	-1,3	3,5	3,5
Despesa Primária <i>Primary expenditure</i>	21 487	22 213	21 931	22 700	2,2	-1,3	3,5	3,5
Despesa Corrente Primária <i>Current primary expend.</i>	21 380	22 124	21 862	22 665	2,4	-1,2	3,7	3,7
Consumo intermédio <i>Intermediate consumption</i>	94	106	67	85	-19,8	-37,4	28,1	0,1
Despesas com pessoal <i>Compensation of employees</i>	363	342	290	241	-29,3	-15,0	-16,9	-0,2
Prestações sociais <i>Social transfers</i>	18 608	19 404	19 296	20 151	3,8	-0,6	4,4	3,9
que não em espécie <i>other than in kind</i>	18 475	19 255	19 195	20 048	4,1	-0,3	4,4	3,9
Pensões <i>Pensions</i>	13 465	14 012	14 449	14 945	6,7	3,1	3,4	2,3
Sobrevivência <i>Survivors pensions</i>	1 954	2 028	1 955	2 003	-1,2	-3,6	2,4	0,2
Invalidez <i>Disability pensions</i>	1 418	1 408	1 396	1 374	-2,4	-0,9	-1,6	-0,1
Velhice <i>Old age pensions</i>	10 069	10 547	11 064	11 019	4,5	4,9	-0,4	-0,2
Benefícios Antigos Combatentes <i>Former combatentes benefits</i>	24	29	34	34	15,2	17,4	-1,9	0,0
Regime Substitutivo dos Bancários <i>Banking scheme</i>	0	0	0	516	-	-	-	-
Prestações por desemprego <i>Unemployment benefits</i>	2 045	2 221	2 104	2 593	16,7	-5,3	23,3	2,2
Prestações por doença <i>Sickness benefits</i>	451	447	451	414	-7,3	0,8	-8,0	-0,2
Prestações por parentalidade <i>Parental benefits</i>	376	426	453	429	0,9	6,3	-5,1	-0,1
Prestações familiares <i>Family allowances</i>	1 137	1 109	812	807	-27,2	-26,7	-0,6	0,0
Outras prestações <i>Other benefits</i>	1 002	1 041	928	860	-17,4	-10,8	-7,3	-0,3
em espécie <i>in kind via market producers</i>	133	149	100	103	-30,8	-32,8	3,1	0,0
Subsídios e outra despesa corrente <i>Subsidies & other current exp.</i>	2 315	2 272	2 210	2 187	-3,7	-2,7	-1,0	-0,1
Das quais:								
Transferências Correntes entre administrações públicas	842	820	680	668	-18,6	-17,0	-1,8	-0,1
Transferências Correntes diversas	1 289	1 276	1 349	1 359	6,5	5,7	0,7	0,0
Despesas de capital <i>Capital expenditure</i>	106	90	69	35	-61,1	-23,3	-49,3	-0,2
Juros (PDE) <i>Interest paid (EDP)</i>	0	0	0	0	-75,6	-75,6	0,0	0,0

Fonte: INE, IGFSS, Conta da Segurança Social (2009, 2010, 2011). Cálculos do CFP. | Nota: A rubrica de prestações por desemprego inclui as prestações de apoio ao emprego.

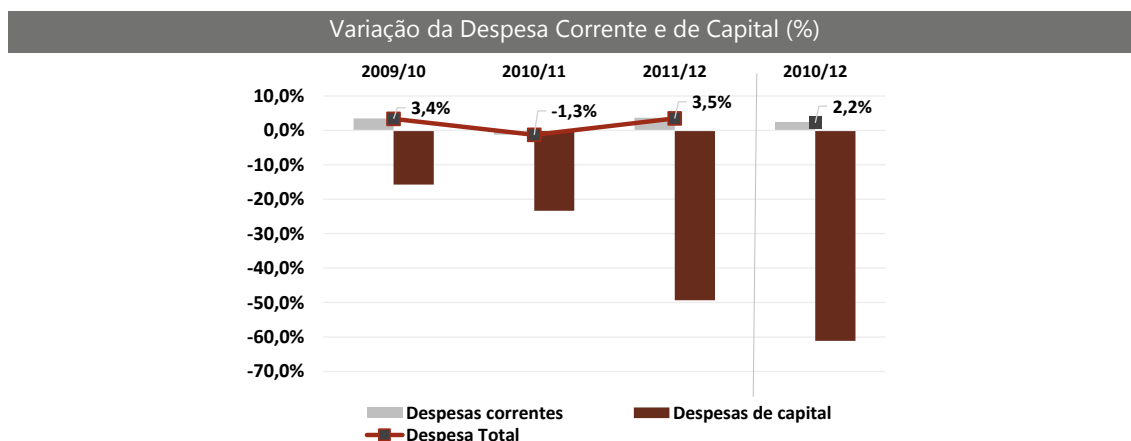
Despesa corrente

Entre 2009 e 2012 a despesa corrente registou um aumento de 1 285 M€ (+6%), dos quais 803 M€ ocorreram em 2012 (+3,7%). O comportamento da despesa corrente deste subsector foi determinado pela evolução das prestações sociais, que não em espécie (em dinheiro) e em espécie, que conjuntamente representaram cerca de 89% deste agregado em 2012. A despesa com prestações sociais apresentou uma variação de 4,4% em 2012, contribuindo em 3,9 p.p. para a variação registada na despesa corrente.

As despesas com pessoal reduziram-se 16,9% em 2012, para o que contribuiu a quebra verificada no nível de emprego deste subsector (-3,4%), bem como a suspensão dos subsídios de férias e de Natal aos funcionários públicos. No que concerne as despesas de consumo intermédio, verificou-se um aumento no ano de 2012 de 28,1% em contraciclo com a

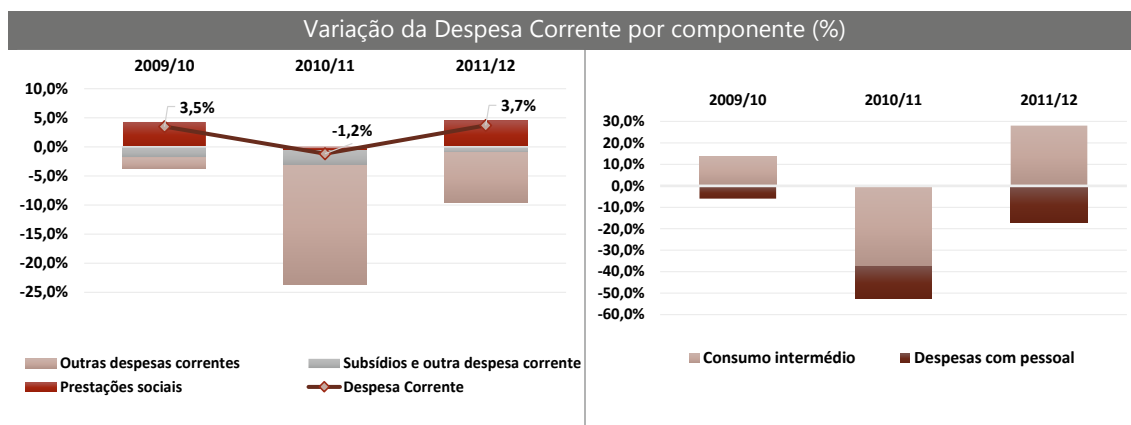
tendência verificada nos restantes subsectores da administração pública. O contributo destas duas componentes para a variação da despesa corrente foi em 2012 de -0,1 p.p.

Gráfico 21 – Despesa dos Fundos Segurança Social



Fonte: INE, IGFSS, Conta da Segurança Social (2009, 2010, 2011).

Gráfico 22 – Despesa Corrente dos Fundos de Segurança Social



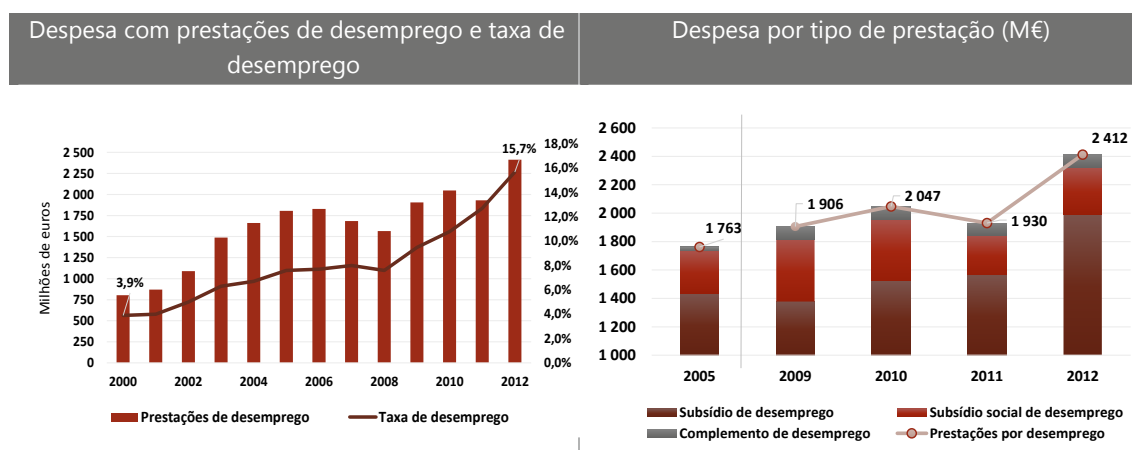
Fonte: INE, IGFSS, Conta da Segurança Social (2009, 2010, 2011). | Nota: As "outras despesas correntes" referem-se a despesas com pessoal e consumo intermédio.

Entre 2009 e 2012, o ano de 2011 foi o único em que se assistiu a uma redução da despesa com prestações sociais, mais acentuada no caso das prestações sociais em espécie (-32,8%). A execução orçamental de 2011 beneficiou do impacto de um conjunto de medidas de consolidação orçamental implementadas em 2010, cujos efeitos se estenderam ao exercício orçamental seguinte. Neste âmbito foram alteradas as regras da condição de recursos para acesso e manutenção de prestações no âmbito do subsistema de solidariedade (rendimento social de inserção e subsídio social de desemprego) e do subsistema de proteção familiar (subsídio familiar a crianças e jovens). A despesa com o subsídio familiar a crianças e jovens reflete igualmente a suspensão do seu pagamento aos 4.º e 5.º escalões, a suspensão, em 2010, do pagamento do montante adicional a partir do 3º escalão e da majoração de 25% que havia sido introduzida em 2008 para beneficiários do 1.º escalão, bem como a redução do valor das bolsas pagas a alunos do ensino secundário a partir de 2011.

Foram ainda introduzidas alterações ao regime de proteção no desemprego, materializadas na suspensão do prolongamento do subsídio social de desemprego que havia sido introduzido em 2009, no aumento do prazo de garantia para acesso ao subsídio de desemprego e na introdução de correções ao montante máximo do subsídio de desemprego que, para além do teto máximo de 3 vezes o Indexante dos Apoios Sociais (IAS), passou a estar limitado a 75% do valor líquido da remuneração de referência.

Com um efeito transversal a várias prestações sociais, e não negligenciável no que diz respeito às pensões, foi ainda suspensa a atualização do IAS desde 2009, tendo sido congelado nominalmente o valor das pensões no ano de 2011.

Gráfico 23 – Evolução da despesa com prestações de desemprego



Fonte: INE, IGSSS, Conta da Segurança Social (2009, 2010, 2011).

Depois de uma quebra em 2011, a despesa corrente voltou a crescer em 2012 impulsionada pelo crescimento das prestações de desemprego e das pensões. Em 2012 foram concretizadas diversas medidas, algumas das quais previstas no PAEF, cujo impacto não foi suficiente para mitigar o efeito do aumento da despesa com prestações de desemprego⁴⁰, no valor de 489 M€ face ao ano anterior (23,3%). Deste valor, 427 M€ dizem respeito ao subsídio de desemprego, cuja despesa subiu 27,3% em termos homólogos, o que corresponde à maior variação anual desta prestação desde o ano de 2003.

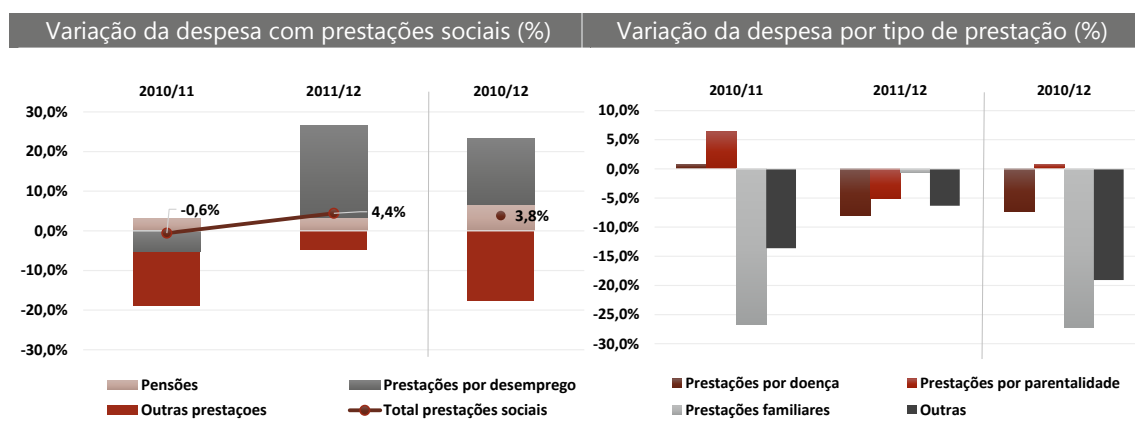
A despesa com pensões, que representa mais de 70% da despesa com prestações sociais, foi também objeto de medidas com vista à contenção do seu crescimento. Para além da suspensão da regra de atualização das pensões, excluindo as pensões mais baixas, foram ainda suspensos os pagamentos dos subsídios de férias e de Natal aos pensionistas. O regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de reforma por antecipação foi também suspenso desde abril de 2012. O efeito destas medidas foi, no entanto, parcialmente compensado com os encargos relativamente a pensões anteriormente suportados por fundos de pensões, designadamente as pensões do regime substitutivo dos bancários e do fundo de pensões do BPN, que oneraram a despesa do sistema em 516 M€ (correspondente a 0,3% do PIB). O efeito líquido foi um aumento de 496 M€ em 2012 (3,4%).

⁴⁰ Inclui toda a despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego, designadamente o Fundo de Garantia Salarial.

O regime de proteção no desemprego foi também objeto de revisão em 2012: i) foi introduzida uma redução do valor da prestação após seis meses de atribuição; ii) o limiar máximo da prestação foi revisto para 2,5 IAS; iii) foi reduzido o período de concessão; e, iv) procedeu-se à redução do prazo de garantia⁴¹ para acesso ao subsídio de desemprego. Sendo o impacto deste tipo de medidas gradual, não se fez sentir no ano de 2012 um efeito significativo que permitisse conter a despesa com esta prestação, que registou um crescimento substancial.

As demais prestações sociais pagas pelo subsector dos fundos de segurança social registaram, globalmente, uma quebra no ano de 2012, fruto também de várias medidas de consolidação orçamental que afetaram as regras de cálculo das prestações sociais de doença, parentalidade e morte, bem como a condição de recursos aplicável no acesso e manutenção do rendimento social de inserção. Com efeito, constata-se que a despesa com outras prestações sociais que foram objeto de medidas de consolidação orçamental desde 2010 foi reduzida em 130 M€ face ao ano anterior, contribuindo positivamente para a consolidação deste subsector.

Gráfico 24 – Evolução da despesa com prestações sociais



Fonte: INE, IGFSS, Conta da Segurança Social (2009,2010,2011). Cálculos do CFP.

A despesa com subsídios e outra despesa corrente registou uma quebra de 1% em 2012 fundamentalmente devido à diminuição dos subsídios em 11,3%, devido em particular à diminuição dos subsídios suportados pela contrapartida pública nacional no âmbito do Fundo Social Europeu e das transferências correntes para outros subsectores das administrações públicas, designadamente para financiamento das políticas ativas de emprego e formação profissional. As transferências correntes para outros sectores institucionais aumentaram 0,7%.

Despesa de capital

À semelhança do que se tem verificado nos restantes subsectores das administrações públicas, as despesas de capital dos fundos de segurança social registam uma forte redução entre 2010 e 2012 (-61,1%). As despesas de capital representam menos de 1% do

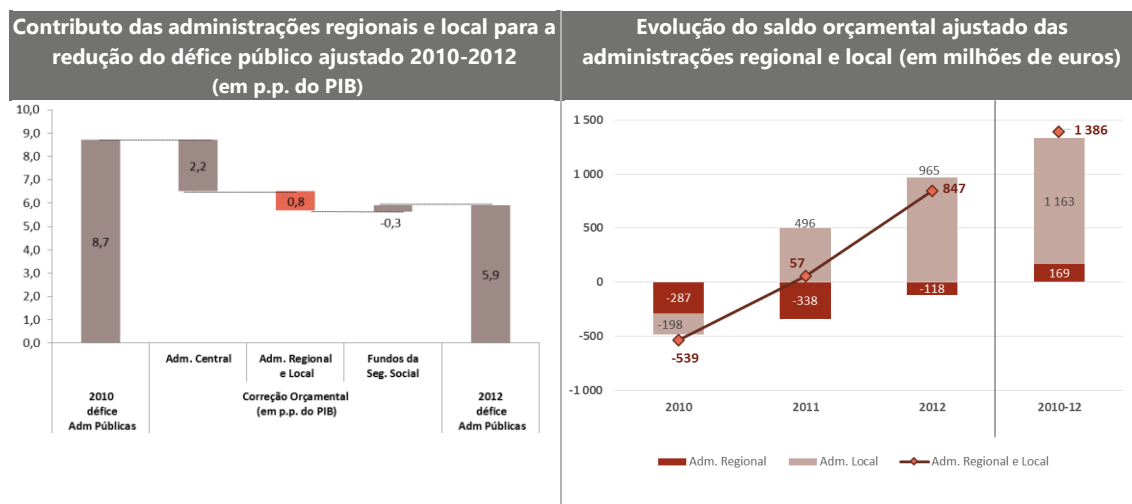
⁴¹ Esta medida tem um efeito negativo na despesa do subsídio de desemprego, na medida em que alarga o acesso à prestação.

total da despesa do subsector, pelo que a sua evolução tem um contributo residual a variação da despesa do subsector dos fundos de segurança social. No entanto, a sua evolução reflete uma quebra acentuada, essencialmente nas transferências de capital destinadas a instituições sem fins lucrativos, uma vez que as despesas de investimento (FBCF) revelam uma tendência contrária, tendo subido 61,5% e 29% em 2011 e 2012 respetivamente. Importa realçar a este propósito, que a dinâmica de evolução das despesas de investimento desde 2010 se encontra influenciada pela venda de património que, em contabilidade nacional, é abatida à despesa de investimento. Nos anos de 2010 e 2011 esta receita ascendeu a 23,8 M€ e 3,9 M€ respetivamente, registando uma quebra para 2,6 M€ em 2012.

3.2.2 Situação orçamental das administrações regional e local

As administrações regional e local contribuíram nos últimos três anos para a redução do défice público. Excluindo o efeito de medidas temporárias e fatores especiais⁴² (ver Caixa 2), no triénio 2010 a 2012, a correção do desequilíbrio orçamental deste subsector representou cerca de 30% do ajustamento orçamental realizado pelas administrações públicas. Para esta correção foi determinante a contração da despesa dos sectores subnacionais, cujo peso na despesa pública reduziu-se de 13,8 % em 2010 para 12,9% em 2012. A administração local, que nos últimos dois exercícios apresentou excedentes orçamentais, foi decisiva naquele ajustamento. Na sequência dos acordos de assistência económica e financeira estabelecidos entre os Governos de cada região autónoma e o Governo da República, a administração regional retomou em 2012 a trajetória de redução do défice, interrompida em 2011 (ver Caixa 4).

Gráfico 25 – Posição orçamental das administrações regionais e local



Fonte: INE e cálculos do CFP.

A correção do desequilíbrio orçamental das administrações regional e local foi sustentada pela contração da despesa primária. No período 2010 a 2012, a despesa primária baixou em 1 711 M€ (-15%), o equivalente a 0,7 p.p. do PIB, tendo mais de metade

⁴² Os ajustamentos considerados correspondem unicamente a fatores especiais com incidência na Região Autónoma da Madeira relativos aos anos de 2010 e 2011. O impacto na despesa das operações descritas na Caixa 2 como fatores especiais foi nos anos 2010 e 2011, respetivamente, de 954 M€ (0,6% do PIB) e 820 M€ (0,5% do PIB). Em resultado destas operações, o défice da administração regional não ajustado do efeito dos fatores especiais foi para aqueles anos de 1 242 M€ e 1 158 M€, respetivamente.

dessa redução (-983 M€) resultado da contração da despesa de capital, sobretudo investimento (formação bruta de capital fixo) da administração local.

O ano de 2012 foi particularmente relevante, ao representar cerca de $\frac{3}{4}$ do esforço de ajustamento da despesa primária entre 2010 e 2012, bem como pelo facto daquele ano marcar uma alteração no perfil de ajustamento da despesa. A diminuição das despesas de pessoal, em resultado da suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de natal, bem como dos gastos com consumos intermédios, decorrentes de poupanças sobretudo ao nível das administrações regionais, contribuíram em grande medida, para que, em 2012, cerca de $\frac{2}{3}$ da redução da despesa fosse sustentada na despesa corrente primária. Trata-se do resultado das medidas de consolidação orçamental aprovadas no OE/2012 e das posteriormente estabelecidas no âmbito dos acordos de assistência económica e financeira com as regiões autónomas. Este novo perfil de ajustamento contrariou a preponderância da despesa de capital, no período de 2010 a 2011, muito influenciada pela imposição de novos limites ao endividamento municipal, designadamente, a impossibilidade de acordar contratualmente novos empréstimos, incluindo todas as formas de dívida que implicassem um aumento do endividamento líquido dos municípios.⁴³

Ao nível da receita, o período 2010 a 2012 revelou uma quebra do resultado deste agregado. A forte redução da receita em 2012 (4,7%), provocada integralmente pela receita de capital, foi determinante para esse comportamento. A evolução da receita corrente manteve-se inalterada, pese embora o comportamento distinto da receita fiscal e da outra receita corrente. O crescimento desta última componente, em particular ao nível da administração local, compensou a quebra da receita fiscal registada na administração regional.

Quadro 15 – Agregados orçamentais das administrações regional e local

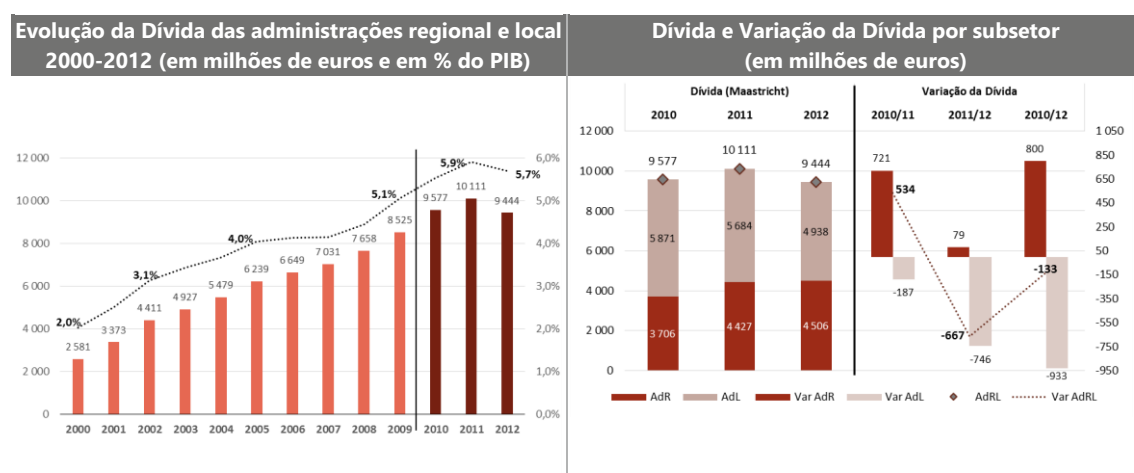
ADM. REGIONAL E LOCAL	Milhões de Euros				Var. % 2011/12	% PIB 2012	Var. p.p. PIB						
	2009	2010	2011	2012			2010/12	2010/11	2011/12				
Valores ajustados adjusted for special factors													
Receita Total Total revenue					11 220	11 092	11 329	10 794	-4,7%	6,5	0,1	0,2	-0,1
Receita corrente Current revenue					9 265	8 861	9 033	9 032	0,0%	5,5	0,3	0,2	0,2
Receitas de capital Capital transfers received					1 954	2 231	2 297	1 762	-23,3%	1,1	-0,2	0,1	-0,3
Despesa Total Total expenditure					12 561	11 577	11 171	9 947	-11,0%	6,0	-0,7	-0,2	-0,5
Despesa Primária Primary expenditure					12 314	11 443	10 991	9 732	-11,5%	5,9	-0,7	-0,2	-0,5
Despesa Corrente Primária Current primary expend.					9 041	8 581	8 673	7 853	-9,5%	4,7	-0,2	0,1	-0,3
Despesas de capital Capital expenditure					3 273	2 862	2 318	1 879	-18,9%	1,1	-0,5	-0,3	-0,2
Juros (PDE) Interest paid (EDP)					248	135	180	215	19,6%	0,1	0,1	0,0	0,0
Saldo global (PDE) Overall balance (EDP)					-1 342	-485	158	847		0,5	0,8	0,4	0,4
Saldo Primário (PDE) Primary balance (EDP)					-1 094	-350	338	1 062		0,6	0,8	0,4	0,4
Despesa corrente Current expenditure					9 288	8 716	8 853	8 068	-8,9%	4,9	-0,2	0,1	-0,3
Dívida Pública Public Debt (Maastricht def.)					8 525	9 577	10 111	9 444	-6,6%	5,7	0,2	0,4	-0,2
PIB nominal GDP at current market prices					168 529	172 859	171 065	165 409	-3,3%				

Fonte: INE e cálculos do CFP.

⁴³ A aprovação da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho estabeleceu um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visaram reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC). Essas medidas destinavam-se a assegurar o novo objetivo orçamental para 2010. Esse objetivo correspondeu à atualização da meta orçamental prevista no relatório do OE/2010 (défice de 8,3%), para 7,3% do PIB. De entre as disposições constantes no referido diploma incluíam-se novas restrições aos limites de endividamento das autarquias locais, conforme estabelecido no n.º1 do artigo 15.º.

A dívida (Maastricht) das administrações regional e local interrompeu, em 2012, o crescimento anual verificado ao longo de mais de uma década.^{44,45} No período 2010 a 2012, a evolução deste indicador registou uma redução para 9 444 M€ (5,7% do PIB). Trata-se de um resultado inferior em 133 M€ ao verificado em 2010, para o qual foi determinante o exercício orçamental de 2012, ano em que a trajetória de crescimento da dívida deste subsector se interrompeu. A administração local explicou integralmente esta inflexão, ainda que contrariada em parte pelo comportamento da administração regional, que continuou a registar um aumento da dívida em 2012. Em resultado deste comportamento, o peso da dívida da administração regional no conjunto da dívida das administrações regional e local tornou a acentuar-se. No final de 2012, o peso das administrações regionais correspondia a 47,7%, mais 9 p.p. que o verificado em 2010.

Gráfico 26 – Dívida das administrações regional e local



Fonte: Banco de Portugal e cálculos do CFP.

3.2.2.1 Situação Orçamental da Administração Local

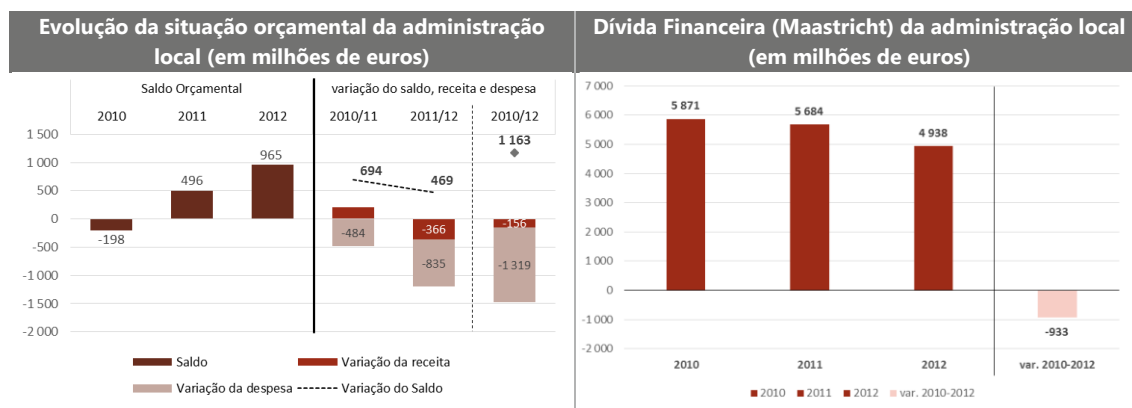
A consolidação do excedente orçamental de 2011 da administração local permitiu melhorar em 2012 a situação das finanças locais. O saldo positivo alcançado por este subsector em 2012 (965 M€) constituiu um excedente superior ao verificado em 2011 (496 M€). A inflexão em 2011 da situação deficitária marca uma trajetória de correção do desequilíbrio orçamental deste subsector em direção a uma situação de recuperação das finanças das autarquias. A acompanhar esta trajetória, o desequilíbrio financeiro decorrente da dívida autárquica aferida pelos critérios de Maastricht revelou, no conjunto dos dois últimos anos, uma redução de 933 M€. Esta diminuição do endividamento financeiro,

⁴⁴ Com base na informação constante na Tabela 28 relativa à Dívida (conceito Maastricht) das administrações regional e local, para o período compreendido entre o 1.º trimestre de 2000 e o 4.º trimestre de 2012, reportada trimestralmente pelas autoridades estatísticas nacionais ao Eurostat.

⁴⁵ O conceito de dívida pública (Maastricht) consagrada no Pacto de Estabilidade e Crescimento e utilizada para efeitos do reporte do procedimento dos défices excessivos, não inclui a dívida comercial, bem como, a dívida das empresas públicas não consideradas no universo das administrações públicas. Um conceito mais alargado de dívida das administrações públicas abrange adicionalmente a dívida não financeira e administrativa dos diferentes subsectores.

justificada pelo excedente orçamental acumulado (1 461 M€), representou a maior redução de dívida, desde 2006, primeiro ano para o qual existe informação disponível desagregada.

Gráfico 27 – Evolução do quadro orçamental e financeiro da administração local



Fonte: INE e cálculos do CFP.

O esforço de redução da despesa autárquica foi determinante para a correção da trajetória orçamental deste subsector. Ao longo do período 2010 a 2012, a melhoria da trajetória do saldo orçamental da administração local em 1 163 M€ (0,7 p.p. do PIB) deveu-se à contração da despesa primária (-0,6 p.p. do PIB; 1 387 M€). As medidas de consolidação orçamental estabelecidas no PAEF e as aprovadas no OE/2012 contribuíram, em 2012, para a continuação do esforço de redução da despesa iniciado em anos anteriores. Em termos nominais, a magnitude da contração da despesa (-9,9%, -835 M€) acentuou-se nesse ano. Para essa redução, foi importante o contributo da despesa corrente primária (5,8 p.p. do PIB; -486 M€) impulsionado pelas despesas com pessoal e outra despesa corrente. A despesa de capital, apesar de contrair (384 M€) registou um contributo menos vincado (-4,6 p.p.) na redução da despesa autárquica, em consequência da menor contração do investimento.

Quadro 16 – Agregados orçamentais da administração local

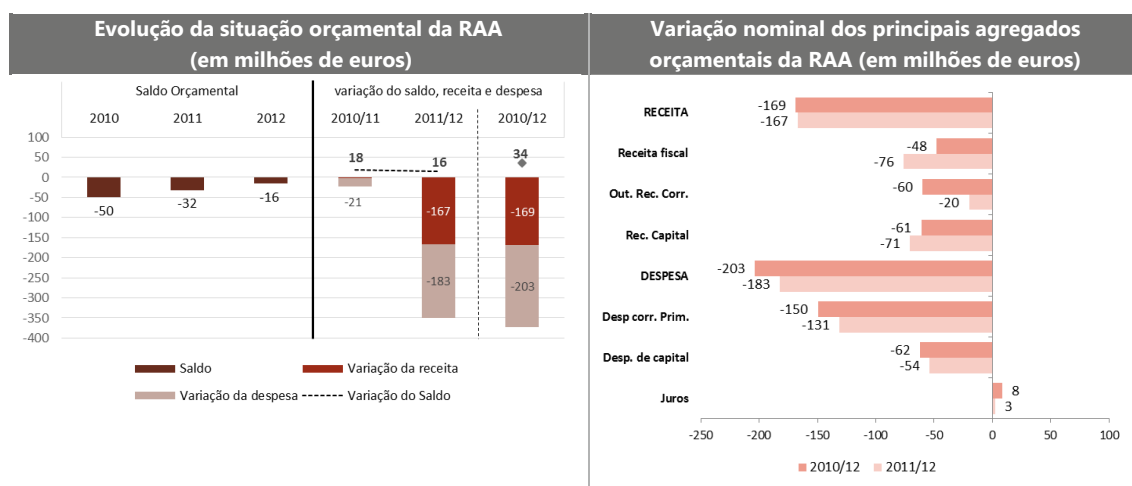
ADMINISTRAÇÃO LOCAL	Milhões de Euros				Var. % 2011/12	% PIB 2012	Var. p.p. PIB		
	2009	2010	2011	2012			2010/12	2010/11	2011/12
Valores ajustados adjusted for special factors									
Receita Total Total revenue	8 947	8 724	8 934	8 568	-4,1%	5,2	0,1	0,2	0,0
Receita corrente Current revenue	7 684	7 232	7 395	7 553	2,1%	4,6	0,4	0,1	0,2
Receitas de capital Capital transfers received	1 263	1 492	1 539	1 015	-34,0%	0,6	-0,2	0,0	-0,3
Despesa Total Total expenditure	9 869	8 922	8 437	7 603	-9,9%	4,6	-0,6	-0,2	-0,3
Despesa Primária Primary expenditure	9 694	8 839	8 322	7 452	-10,5%	4,5	-0,6	-0,2	-0,4
Despesa Corrente Primária Current primary expend.	6 823	6 372	6 354	5 868	-7,6%	3,5	-0,1	0,0	-0,2
Despesas de capital Capital expenditure	2 871	2 467	1 967	1 583	-19,5%	1,0	-0,5	-0,3	-0,2
Juros (PDE) Interest paid (EDP)	175	83	116	151	30,5%	0,1	0,0	0,0	0,0
Saldo global (PDE) Overall balance (EDP)	-921	-198	496	965		0,6	0,7	0,4	0,3
Saldo Primário (PDE) Primary balance (EDP)	-746	-115	612	1 116		0,7	0,7	0,4	0,3
Despesa corrente Current expenditure	6 998	6 455	6 470	6 019	-7,0%	3,6	-0,1	0,0	-0,1
Dívida Pública Public Debt (Maastricht def.)	5 859	5 871	5 684	4 938	-13,1%	3,0	-0,4	-0,1	-0,3
PIB nominal GDP at current market prices	168 529	172 859	171 065	165 409	-3,3%				

Fonte: INE e cálculos do CFP

A receita própria das autarquias não favoreceu o crescimento da receita neste subsector. No período 2010 a 2012, a relação entre a receita gerada pelas autarquias e a proveniente de transferências e subsídios à produção registou uma ligeira deterioração. Para este comportamento foi determinante o fraco desempenho das “vendas”, cujo contributo negativo penalizou em grande medida a evolução das receitas próprias deste subsector

nacionais aponta para que, em 2012, a RAA tenha apresentado uma situação orçamental próxima do equilíbrio (défice de 16 M€), um resultado que, em termos do PIB da Região, revela uma melhoria do saldo de 0,4 p.p. No triénio 2010 a 2012, a redução acumulada do défice foi de 34 M€ (0,9 p.p. do PIB regional), sendo que quase metade desta correção se deve à execução orçamental do ano de 2012. Apesar da forte quebra de receita em 2012 (-3,6 p.p. do PIB regional), motivada pela receita fiscal e receita de capital, o nível de redução da despesa (4 p.p. do PIB regional) nesse ano foi determinante para prosseguir a convergência em direção ao equilíbrio orçamental. A evolução da dívida financeira (Maastricht) manteve em 2012 uma trajetória ascendente (723 M€), não obstante em abrandamento pelo segundo ano consecutivo.

Gráfico 29 – Evolução do saldo e principais agregados orçamentais na RAA



Fontes: INE e cálculos do CFP.

A redução da despesa foi decisiva na correção do défice orçamental da RAA. No triénio 2010-2012, a contração acumulada da despesa nesta região autónoma totalizou 203 M€ (4,2 p.p. do PIB regional). Para esta redução foi determinante a execução orçamental do ano de 2012. O maior contributo deveu-se à despesa corrente primária (-2,9 p.p. do PIB regional), em particular nas rubricas relativas à despesa com pessoal (-2,1 p.p. do PIB regional) e outras despesas correntes (-0,9 p.p. do PIB regional), como consequência sobretudo da suspensão do pagamento do subsídio de férias e natal, assim como de outras medidas de redução das despesas de funcionamento. A despesa de capital manteve, em 2012, um contributo para a redução da despesa (-1,3 p.p. do PIB) inferior ao verificado no conjunto das despesas de funcionamento. Ao nível da receita, o período 2010-2012 caracterizou-se por um contributo desfavorável daquele agregado para o esforço de correção orçamental (-3,3 p.p. do PIB regional). A forte quebra da receita em 2012 (-3,6 p.p. do PIB regional), influenciada pelo adverso contexto macroeconómico e efeito de diminuição das contribuições, por via da redução salarial, penalizaram sobretudo a receita fiscal e contributiva (-2,2 p.p. do PIB regional), cuja retração foi a maior verificada naquele triénio. No mesmo sentido, a diminuição das receitas de capital refletiram a menor dotação orçamental ao abrigo da lei de finanças das regiões autónomas, aprovada no OE/2012 e o menor volume de verbas provenientes de outros sectores.

Quadro 17 – Agregados orçamentais da Região Autónoma dos Açores

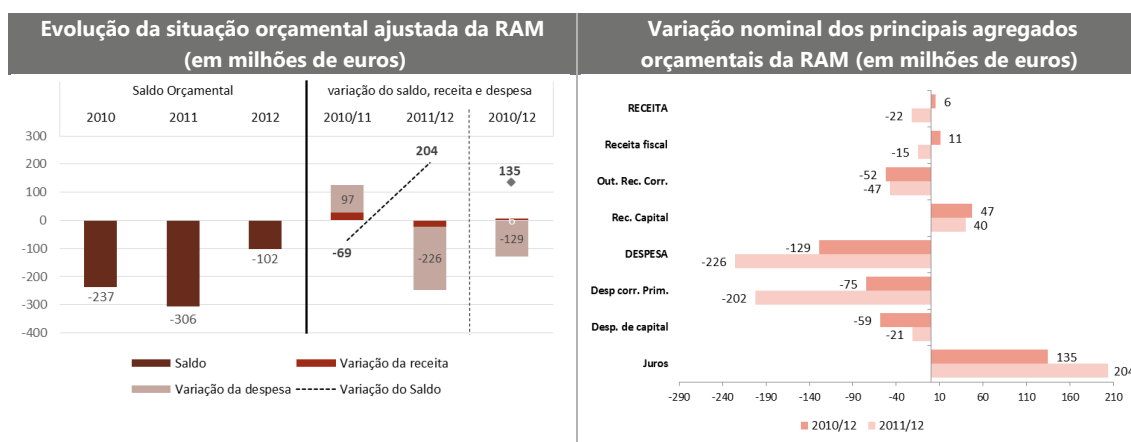
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	Milhões de Euros				Var. % 2011/12	% PIB reg. 2012	Var. p.p. PIB regional		
	2009	2010	2011	2012			2010/12	2010/11	2011/12
Valores ajustados adjusted for special factors									
Receita Total Total revenue	1 159	1 181	1 178	1 012	-14,1%	28,3	-3,3	0,3	-3,6
Receita corrente Current revenue	686	718	705	610	-13,6%	17,0	-2,1	-0,1	-2,0
Receitas de capital Capital transfers received	474	463	473	402	-15,0%	11,2	-1,1	0,4	-1,5
Despesa Total Total expenditure	1 241	1 231	1 210	1 027	-15,1%	28,7	-4,2	-0,2	-4,0
Despesa Primária Primary expenditure	1 226	1 217	1 190	1 005	-15,6%	28,1	-4,4	-0,4	-4,1
Despesa Corrente Primária Current primary expend.	1 009	1 018	999	868	-13,1%	24,3	-2,9	-0,2	-2,7
Despesas de capital Capital expenditure	217	199	191	137	-28,3%	3,8	-1,5	-0,2	-1,3
Juros (PDE) Interest paid (EDP)	15	14	20	22	12,8%	0,6	0,2	0,2	0,1
Saldo global (PDE) Overall balance (EDP)	-82	-50	-32	-16		-0,4	0,9	0,5	0,4
Saldo Primário (PDE) Primary balance (EDP)	-67	-36	-12	7		0,2	1,1	0,6	0,5
Despesa corrente Current expenditure	1 025	1 032	1 019	890	-12,6%	24,9	-2,7	0,0	-2,6
Dívida Pública Public Debt (Maastricht def.)	601	652	691	723	4,6%	20,2	2,8	1,3	1,5
Por Memória:									
Saldo global (PDE) em % PIB do Nacional	0,0	0,0	0,0	0,0					
Dívida Pública em % do PIB Nacional	0,4	0,4	0,4	0,4					

Fonte: INE e cálculos do CFP. Nota: A estimativa do PIB regional para 2012 tomou em consideração os valores apurados pelo INE até 2011 assumindo uma variação idêntica à do total nacional.

3.2.2.2 Evolução da Situação Orçamental da Região Autónoma da Madeira (RAM)

A RAM iniciou em 2012, um processo de correção dos desequilíbrios orçamentais e financeiros. No quadro do programa de ajustamento estabelecido entre o Governo Regional e o Governo da República, foram estabelecidas metas trimestrais para o défice em contabilidade pública e um objetivo anual para o défice em contas nacionais. Esses objetivos foram cumpridos ao longo do ano, marcando o início de uma fase de correção daqueles desequilíbrios. Excluindo o efeito de medidas temporárias e fatores especiais, a redução do défice em 2012 totalizou 204 M€ (3,9 p.p. do PIB regional). Esta correção permitiu praticamente estabilizar, em termos nominais, o valor da dívida (conceito de Maastricht) em 2012 (+1,3%), contrariamente ao elevado crescimento registado em 2010 e 2011, respetivamente de 987 M€ e de 683 M€. À margem do conceito da dívida de Maastricht, não se verificou um acréscimo das dívidas comerciais, tendo assim sido cumprido o critério da não acumulação de dívidas em 2012.

Gráfico 30 – Evolução do saldo e principais agregados orçamentais na RAM



Fontes: INE e cálculos do CFP | Nota: o saldo global não inclui o efeito de medidas temporárias e fatores especiais, ver Caixa 2.

O ajustamento orçamental realizado em 2012 pela RAM retomou a trajetória de correção do défice interrompida em 2011. No triénio 2010-2012, o défice orçamental medido em termos do PIB gerado na região registou uma redução de 2,5 p.p. Para este resultado contribuiu integralmente a execução orçamental de 2012 (3,9 p.p. do PIB regional), no quadro das medidas de consolidação orçamental definidas para esse ano no Programa de Ajustamento da Madeira (ver Caixa 5). Em 2012, a contração ao nível da generalidade das componentes da despesa regional explicou cerca de 90% (3,5 p.p. do PIB regional) da redução do défice nesse ano. A suspensão do pagamento do subsídio de férias e de natal, a par da aplicação das medidas de consolidação previstas no programa ao nível da saúde, consumos intermédios, e serviços e fundos autónomos, bem como outras medidas de redução de outra despesa de funcionamento, justificaram o elevado contributo da despesa corrente primária (3,2 p.p. do PIB regional) na diminuição da despesa global desta região. Ao nível da receita, e não obstante a aplicação de medidas fiscais relativas à introdução de novas taxas de IVA e alteração de taxas em outros impostos especiais de consumo, verificou-se uma quebra da receita fiscal e contributiva (-0,1 p.p. do PIB regional). Para essa redução terá contribuído a contração da atividade económica e a redução salarial no sector público. No conjunto das restantes componentes da receita, o comportamento da outra receita corrente (-0,5 p.p. do PIB regional) e da receita de capital (+1 p.p. do PIB Regional) em 2012 refletiu situações diferentes. A redução da receita corrente deveu-se à menor dotação orçamental aprovada ao abrigo da Lei de finanças das Regiões Autónomas e à retenção de transferências do Estado para pagamento de encargos de anos anteriores. O aumento de receita de capital terá ficado a dever-se aos benefícios resultantes do acordo alcançado com fornecedores para pagamento de dívida comercial.

Quadro 18 – Agregados orçamentais da Região Autónoma da Madeira

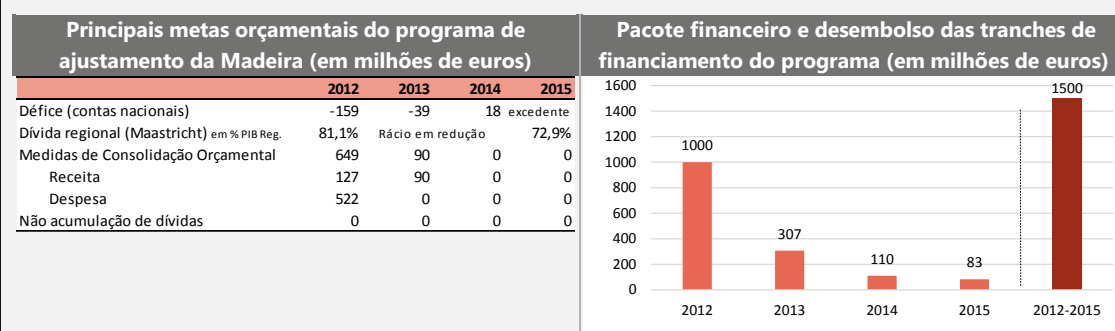
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA	Milhões de Euros				Var. % 2011/12	% PIB reg. 2012	Var. p.p. PIB regional			
	2009	2010	2011	2012			2010/12	2010/11	2011/12	
Valores ajustados adjusted for special factors										
Receita Total Total revenue	1 142	1 221	1 248	1 226	-1,8%	24,8	1,4	1,0	0,4	
Receita corrente Current revenue	897	913	933	871	-6,6%	17,6	0,1	0,7	-0,6	
Receitas de capital Capital transfers received	245	308	315	355	12,6%	7,2	1,3	0,3	1,0	
Despesa Total Total expenditure	1 480	1 458	1 554	1 328	-14,5%	26,9	-1,1	2,4	-3,5	
Despesa Primária Primary expenditure	1 423	1 420	1 510	1 287	-14,8%	26,0	-1,2	2,3	-3,5	
Despesa Corrente Primária Current primary expend.	1 210	1 193	1 320	1 118	-15,3%	22,6	-0,3	2,9	-3,2	
Despesas de capital Capital expenditure	213	227	190	169	-11,1%	3,4	-1,0	-0,7	-0,3	
Juros (PDE) Interest paid (EDP)	57	38	44	42	-5,7%	0,8	0,1	0,1	0,0	
Saldo global (PDE) Overall balance (EDP)	-338	-237	-306	-102		-2,1	2,5	-1,4	3,9	
Saldo Primário (PDE) Primary balance (EDP)	-281	-199	-262	-60		-1,2	2,6	-1,3	3,9	
Despesa corrente Current expenditure	1 267	1 230	1 365	1 160	-15,0%	23,5	-0,2	3,1	-3,2	
Dívida Pública Public Debt (Maastricht def.)	2 066	3 053	3 736	3 783	1,3%	76,5	17,9	14,5	3,4	
Por Memória:										
Saldo global (PDE) em % do PIB Nacional	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1						
Dívida Pública em % do PIB Nacional	1,2	1,8	2,2	2,3						

Fonte: INE e cálculos do CFP. Nota: A estimativa do PIB regional para 2012 tomou em consideração os valores apurados pelo INE até 2011 e a estimativa de variação nominal do PIB nacional.

Caixa 4 – Acordos económico-financeiros com os Governos das Regiões Autónomas

No quadro do cumprimento das metas de redução do défice definidas no PAEF e de consolidação orçamental das contas públicas, o Governo da República estabeleceu em 2012 acordos com cada um dos Governos das Regiões Autónomas com objetivos diferentes entre si. O Programa de Assistência Económica e Financeira assinado pelo Governo Regional da Madeira (PAEF-RAM) em janeiro visa corrigir a situação de desequilíbrio financeiro da Região e assim garantir a sustentabilidade das finanças públicas, enquanto o Memorando de Entendimento assinado em agosto entre o Governo Regional dos Açores e o Governo da República destina-se a suprir a dificuldade de acesso aos mercados para o financiamento da dívida da Região.

Programa de Ajustamento da Região Autónoma da Madeira. Com o objetivo de restaurar a sustentabilidade das finanças públicas e a capacidade de financiamento da região, o programa de assistência económica e financeira assinado por esta região autónoma estabelece um conjunto de medidas de consolidação orçamental a adotar durante o período de vigência do programa (2012-2015). O pacote financeiro do programa ascende a 1 500 M€ (cerca de um quarto do total da dívida da região), a desembolsar em *tranches*, durante os anos de 2012 a 2015, prevendo-se o início do reembolso do empréstimo em 2016 e a sua conclusão em 2033. À semelhança do programa financeiro acordado entre o Governo da República e a CE/ BCE/ FMI, o programa de ajustamento para a Madeira estabelece igualmente limites quantitativos para o saldo orçamental, em contabilidade pública e nacional, sendo o cumprimento daqueles limites condição obrigatória e necessária para assegurar os desembolsos das verbas previstas no pacote de financiamento. A correção do défice orçamental durante os anos de vigência do programa está sustentada em medidas de consolidação a aplicar no lado da despesa e da receita, prevendo-se para o ano de 2012 o maior esforço de consolidação. Em resultado da aplicação destas medidas, espera-se que a RAM comece a apresentar excedentes orçamentais a partir de 2014, bem como, que a evolução do rácio da dívida pública desta região autónoma inicie uma trajetória descendente a partir de 2012 (81,1% do PIB regional) de modo a atingir até 2015 uma redução daquele rácio superior a 8 p.p. do PIB regional.

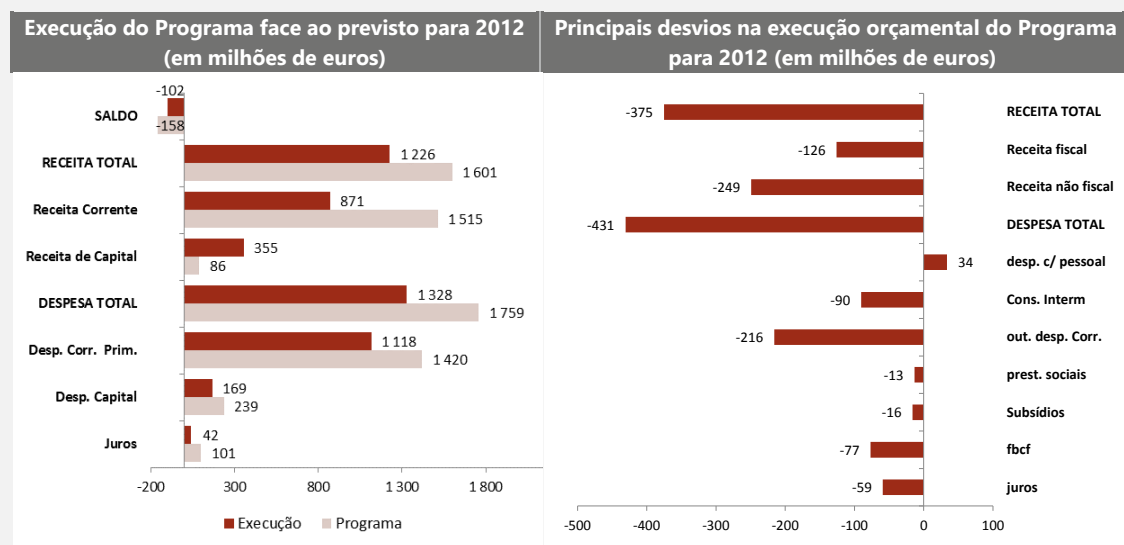


Fonte: MF (Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da RAM e relatórios de avaliação trimestral da execução orçamental de 2012) e Comissão Europeia (Relatório da 3.ª avaliação do PAEF).

Memorando de Entendimento acordado pela Região Autónoma dos Açores. O apoio financeiro do Estado consagrado no Memorando de Entendimento assinado por esta Região Autónoma estabeleceu a concessão de um empréstimo de 135 M€, ao qual poderá, acrescer ainda, um empréstimo adicional de 50 M€ destinado à amortização antecipada de créditos de instituições financeiras nacionais à RAA. O empréstimo concedido pelo governo da república goza de um prazo de maturidade máximo de 10 anos, período durante o qual o Governo da Região se compromete, a adotar e concretizar um diverso conjunto de medidas. Nesse compromisso, os principais condicionalismos a observar durante aquele período são: (i) o compromisso do governo regional assegurar uma situação orçamental próxima do equilíbrio e a execução rigorosa do Orçamento da Região; (ii) a aplicação das medidas que visem garantir o cumprimento dos objetivos do PAEF, no quadro das suas competências constitucionais e estatutárias; (iii) a aplicação na RAA de todas as medidas previstas na lei do Orçamento de Estado; (iv) o compromisso de alcançar e manter o equilíbrio financeiro do Sector Empresarial Regional e de aplicar o novo regime jurídico do Sector empresarial do Estado; (v) não promover quaisquer novas parcerias público-privadas, exceto aquelas que resultem na redução da despesa regional e (vi) o cumprimento da lei dos compromissos e pagamentos em atraso.

Caixa 5 – Resultados orçamentais do primeiro ano de implementação do PAEF-RAM

No primeiro ano de implementação do programa de ajustamento da Madeira, o esforço de consolidação orçamental concentrou-se na redução da despesa regional. De acordo com o impacto das medidas de consolidação orçamental previstas no programa para o ano de 2012, a correção do défice orçamental nesse ano sustentou-se numa redução da despesa superior ao inicialmente previsto. A deterioração do enquadramento macroeconómico, ao penalizar a concretização da receita fiscal prevista, decorrente da introdução das medidas fiscais do programa, obrigaram no decurso da execução orçamental, à necessidade de aplicação de medidas adicionais com efeito acrescido na redução da despesa. Estas medidas permitiram no final do ano superar o objetivo do saldo orçamental para 2012, o qual se traduziu num défice de 102 M€, inferior em 56 M€ ao previsto no programa. Para este resultado foi determinante a redução mais exigente da despesa corrente primária (-302 M€), sobretudo ao nível das outras despesas correntes e consumo intermédio a explicarem, no conjunto, quase ¾ daquela diminuição. Em menor escala, a despesa de capital, por via do investimento, representou um esforço de redução superior ao previsto em 16% (70 M€).



Fonte: MF (Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da RAM e relatórios de avaliação trimestral da execução orçamental de 2012) e Comissão Europeia (Relatório da 3.ª avaliação do PAEF) Nota: os desvios são calculados como a diferença entre a execução e o programado: um desvio negativo/positivo significa que a execução ficou abaixo/acima do previsto.

As principais medidas de consolidação previstas no programa para a receita não tiveram o impacto estimado para 2012. No conjunto das medidas previstas com maior impacto ao nível da receita destacam-se a convergência das taxas de imposto relativo ao IVA com as aplicadas no continente, assim como, a alteração das taxas em outros impostos especiais de consumo. Estas medidas não produziram em 2012 o impacto esperado, tendo contribuído em grande medida para o desvio de 126 M€ nas receitas fiscais. Ainda assim, a aplicação daquelas medidas fiscais permitiu atenuar a quebra da receita fiscal em 2012 (2,2%), motivada sobretudo pelos impostos indiretos. Este resultado apesar de desfavorável foi todavia melhor do que o verificado na RAA, onde a quebra da receita fiscal atingiu os 15%. Ao nível da receita não fiscal, a execução orçamental ficou igualmente aquém do programado (-250 M€). Com efeito contrário, o desvio favorável da receita de capital não foi suficiente para compensar o desvio negativo da outra receita corrente.

4 FINANCIAMENTO E ENDIVIDAMENTO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

4.1 EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA EM TERMOS ABSOLUTOS

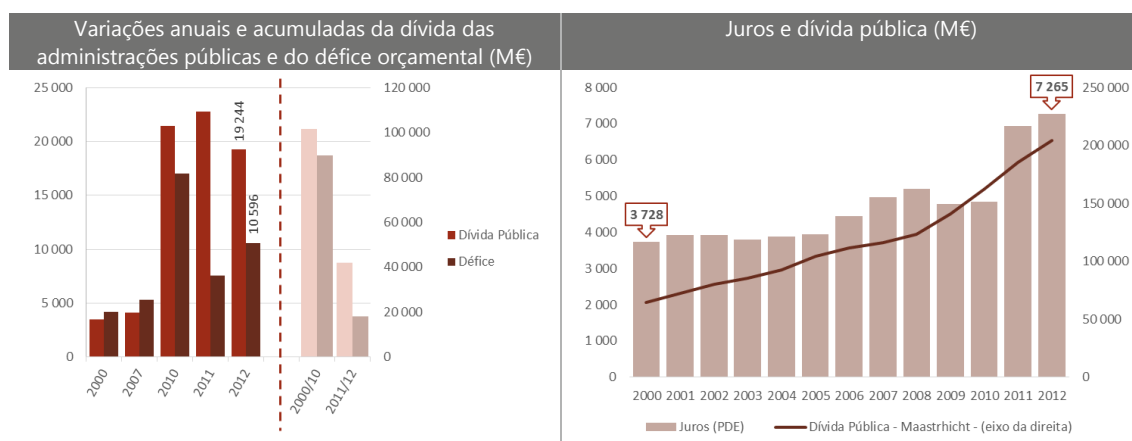
A dívida bruta das administrações públicas⁴⁷ em 2012 atingiu 204,5 mil M€ (123,6% do PIB), o que representa um aumento significativo de 15,3 p.p. do PIB face a 2011. O acréscimo do volume da dívida pública foi de 19,2 mil M€ em 2012, menor do que o agravamento verificado em 2011 que se cifrou em 22,8 mil M€. Entre os anos de 2000 e 2012, o incremento da dívida pública atingiu os 143 mil M€, contribuindo os dois últimos anos com cerca de 29,3% daquela variação. Os juros decorrentes da dívida em 2012 ascenderam a 7,3 mil M€, o que compara com metade desse valor em 2000. O montante acumulado de juros entre 2000 e 2012 perfaz um total de 61,3 mil M€. Refira-se que, enquanto em 2011 os encargos com os juros aumentaram em consequência quer do crescimento do *stock* de dívida, quer da taxa de juro, em 2012 o acréscimo deveu-se exclusivamente ao efeito volume, dado ter-se reduzido a taxa de juro implícita para 3,9% (4,3% em 2011).

Quadro 19 – Ajustamentos défice-dívida

Administrações Públicas	INE (PDE)					Variação Acum.	
	2000	2007	2010	2011	2012	2000/10	2011/12
(1) Défice Orçamental das AP <i>General Government Deficit</i>	4 161	5 333	16 982	7 543	10 596	89 723	18 139
(2) Ajustamento défice-dívida (diferença) = (3)-(1) <i>Stock-flow adjustment (residual)</i>	-651	-1 236	4 436	15 224	8 648	11 746	23 873
Aquisição Líquida de Ativos Financeiros <i>Net Acquisition of Financial Assets</i>	-886	-163	4 878	14 225	4 845	10 945	19 070
Numerário e Depósitos <i>Currency and deposits</i>	-678	-400	713	10 247	1 200	-1 398	11 448
Títulos exceto Ações <i>Securities other than shares</i>	77	-76	-510	142	6 184	441	6 326
Empréstimos <i>Loans</i>	168	-2 047	1 283	445	1 224	1 522	1 669
Ações e Outras participações <i>Shares and other equity</i>	-494	1 504	1 592	-336	-1 146	4 458	-1 483
Outros Ativos Financeiros <i>Other financial assets</i>	41	856	1 800	3 727	-2 617	5 921	1 110
Passivos Financeiros não incluídos na Dívida <i>Financial liabilities not included in Debt</i>	97	-1 129	-1 146	-541	3 452	78	2 911
Outr. variações na dívida (Inclui valorizações) <i>Other changes in debt (Includes valuations)</i>	138	56	704	1 540	351	723	1 892
(3) Variação da Dívida das AP <i>Change in General Government Debt</i>	3 510	4 097	21 418	22 767	19 244	101 469	42 012
(4) Dívida Pública <i>Public Debt (Maastricht def.)</i>	64 514	115 786	162 473	185 241	204 485		
Por memória							
Juros (PDE) <i>Interest paid (EDP)</i>	3 728	4 978	4 850	6 938	7 265	47 415	14 203
Taxa juro implícita (J/Dt-1) <i>Implicit interest rate (J/Dt-1)</i>	6,1%	4,5%	3,4%	4,3%	3,9%		

Fonte: INE e Banco de Portugal. Cálculos do CFP.

Gráfico 31 – Variações da dívida e do défice orçamental e encargos com juros

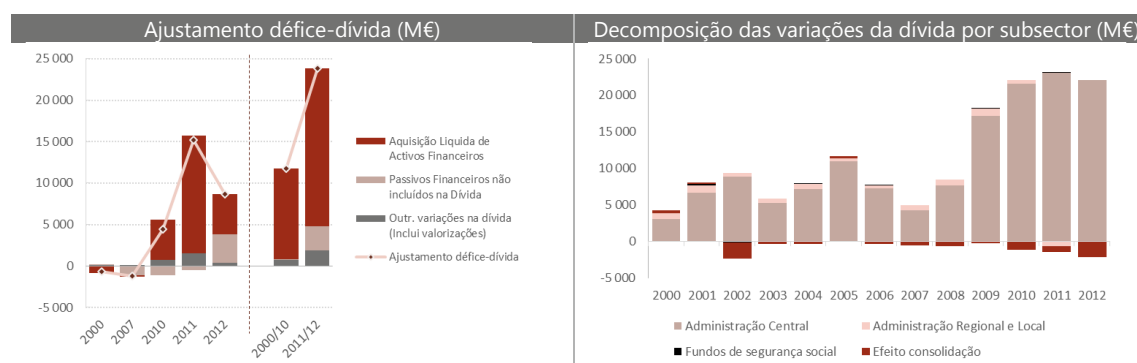


Fonte: INE e Banco de Portugal. Cálculos do CFP.

⁴⁷ Na ótica de Maastricht.

Em 2012, a variação da dívida pública de 19,2 mil M€ foi muito superior à do défice (não ajustado) de 10,6 mil M€, o que resultou de um ajustamento défice-dívida de 8,6 mil M€. Esse ajustamento resulta das transações financeiras que, de acordo com as normas contabilísticas, apenas têm impacto na dívida, mas não na despesa. No ajustamento défice-dívida têm particular relevância as variações líquidas de ativos e passivos financeiros. A aquisição líquida de ativos financeiros no montante de 4 845 M€ é, na sua maior parte, justificada pela variação na detenção de títulos exceto ações decorrente do processo de recapitalização da banca (BCP, BPI e CGD) no valor de 6,2 mil M€⁴⁸ (3,7 p.p. do PIB). O efeito dessa operação foi parcialmente compensado pelas receitas das privatizações aplicadas na amortização de dívida, pelas transferências finais dos fundos de pensões do sector bancário e da PT para a Caixa Geral de Aposentações, pela anulação da duplicação do efeito da aumento de capital da CGD⁴⁹, pela recompra de ISE's por parte da BPI no montante de 0,2 mil M€, bem como pelas aplicações da Segurança Social em dívida pública no valor de 1,4 mil M€, as quais foram registadas ao nível das ações e outras operações e dos outros ativos financeiros. No que se refere aos passivos financeiros não incluídos na dívida, no valor de 3,5 mil M€, os mesmos dizem respeito parcialmente às regularizações das dívidas a fornecedores no Serviço Nacional de Saúde (SNS) que ascenderam a 1,9 mil M€.

Gráfico 32 – Ajustamento défice-dívida e decomposição das variações da dívida por subsector



Fonte: INE e Banco de Portugal. Cálculos do CFP.

Enquanto em média na década de 2000 o défice orçamental representou 88,4% da variação da dívida pública, no total acumulado de 2011 e 2012, o seu peso caiu para 43,2%. Efetivamente 89,7 mil M€ do acréscimo de 101,5 mil M€ do *stock* de dívida entre 1999 e 2010 deveu-se aos défices orçamentais registados entre 2000 e 2010, tendo a aquisição líquida de ativos financeiros justificado 10,9 mil M€ dos 11,8 mil M€ remanescentes. Já nos dois anos correspondentes ao programa de assistência financeira, a aquisição líquida de ativos financeiros (19 mil M€) supera o contributo dos défices orçamentais (18,1 mil M€) para o acréscimo de 42 mil M€ do *stock* de dívida (entre 2010 e 2012). O significativo aumento nos depósitos da administração central (em 11,8 mil M€), bem como as referidas operações

⁴⁸ Repartidos da seguinte forma:

- 1) Em instrumentos de capital elegíveis para Core Tier 1 ("ISE's") no BCP, BPI e CGD, nos montantes de 3 mil M€, 1,5 mil M€ e 0,9 mil M€, respetivamente.
- 2) Em aumento de capital social na CGD no montante de 0,75 mil M€.

⁴⁹ Dado que esta recapitalização foi classificada enquanto operação não financeira com um impacto de 750 M€ na despesa de capital das administrações públicas, estando por isso refletida no défice.

de recapitalização do sector financeiro e as regularizações do SNS, explicam o contributo da aquisição líquida de ativos financeiros para o aumento do *stock* de dívida de Maastricht.

A dívida na ótica de Maastricht líquida de depósitos da administração central ascendeu em 2012 a 187,9 mil M€ (113,6% do PIB). Efetivamente, os depósitos da Administração Central ascendiam a 16,6 mil M€ (10% do PIB) no final de 2012, sendo correspondentes a 8,1% da dívida pública bruta das administrações públicas. Os depósitos efetuados em 2011 e 2012 foram os mais significativos e dizem respeito a montantes recebidos no âmbito do PAEF não imediatamente utilizados. Quanto à dívida das empresas públicas reclassificadas (EPR), numa ótica consolidada, no final de 2012 representava 16,2 mil M€ (9,8% do PIB) verificando-se uma redução 1,7 mil M€ face a 2011. Embora a dívida das EPR numa ótica consolidada baixasse 0,7 p.p. do PIB entre 2011 e 2012, verificou-se paralelamente o incremento da dívida destas entidades financiada pelas administrações públicas em 3,6 mil M€ (2,3 p.p. do PIB).

Quadro 20 – Dívida de Maastricht líquida de depósitos da Administração Central

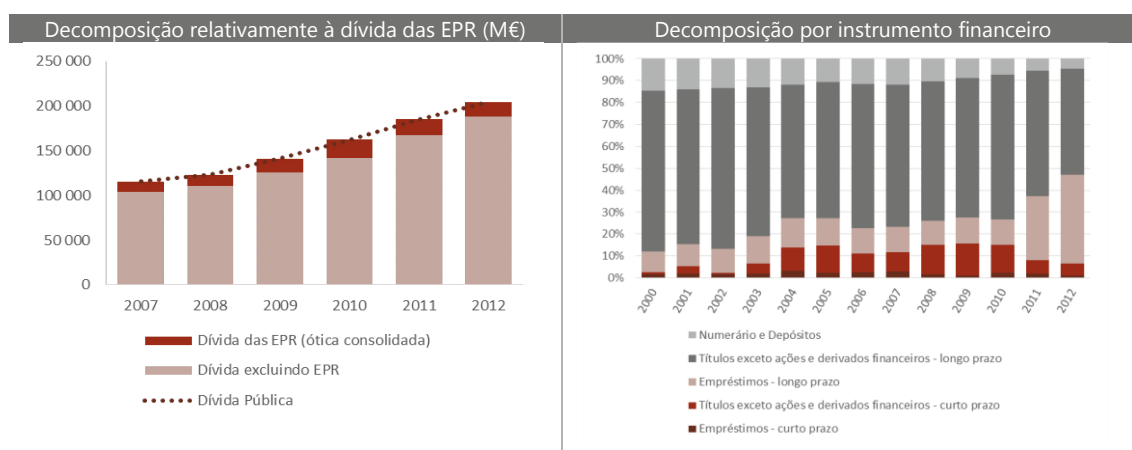
Administrações Públicas	INE (PDE) / Banco de Portugal					Variações			Peso na DP 2012
	2008	2009	2010	2011	2012	2008/12	2011	2012	
Em M€						Em M€			%
Dívida Pública (ótica de Maastricht)	123 302	141 055	162 473	185 241	204 485	88 699	22 767	19 244	
da qual dívida das EPR (ótica consolidada)	13 001	14 791	20 594	17 932	16 202	4 471	-2 662	-1 730	7,9
Depósitos da Administração Central	3 441	2 944	3 737	14 337	16 585	12 829	10 600	2 248	8,1
Dívida Líquida de Depósitos da AC	119 861	138 111	158 736	170 904	187 900	75 870	12 168	16 996	
Em % do PIB						Em p.p.			%
Dívida Pública (ótica de Maastricht)	71,7	83,7	94,0	108,3	123,6	55,2	14,3	15,3	
da qual dívida das EPR (ótica consolidada)	7,6	8,8	11,9	10,5	9,8	2,9	-1,4	-0,7	7,9
Depósitos da Administração Central	2,0	1,7	2,2	8,4	10,0	7,8	6,2	1,6	8,1
Dívida Líquida de Depósitos da AC	69,7	82,0	91,8	99,9	113,6	47,4	8,1	13,7	
<i>Por memória</i>									
Produto Interno Bruto	171 983	168 529	172 859	171 065	165 409				

Fonte: INE e Banco de Portugal. Cálculos do CFP.

Na decomposição das variações da dívida pública por subsector constata-se que o acréscimo na dívida das administrações públicas resultou, exclusivamente, do aumento de dívida da administração central (ótica consolidada) no montante de 20,7 mil M€⁵⁰. Contudo esse incremento foi ligeiramente atenuado pela redução da dívida da administração regional e local (ótica consolidada) no montante de 0,7 mil M€ e residualmente pela diminuição da dívida dos fundos da segurança social (ótica consolidada). O efeito de consolidação no ano de 2012 ascendeu a 2,2 mil M€, tendo registado um aumento 1,3 mil M€ face ao ano de 2011.

⁵⁰ A ótica consolidada subjacente a este valor anula todas as transferências entre subsectores.

Gráfico 33 – Decomposição da dívida das administrações públicas



Fonte: INE e Banco de Portugal. Cálculos do CFP.

No que se refere à estrutura da dívida pública por instrumento financeiro, verifica-se que existiu nos últimos dois anos uma tendência de aumento do peso dos empréstimos obtidos no total da dívida. Na realidade em 2012 existiu um acréscimo de 27,4 p.p. face ao ano de 2010, decorrente dos empréstimos obtidos no âmbito do PAEF. No final de 2012, os empréstimos representavam 41,3% do total da dívida face aos 13,9% no final de 2010. Acresce referir que, em 2012, à semelhança do que tem acontecido desde 2009, existe um decréscimo de numerário e depósitos, em consequência essencialmente da redução do investimento líquido dos particulares em certificados de aforro, instrumentos classificados nessa rubrica. Relativamente aos “títulos exceto ações e derivados financeiros”, que na década de 2000 tiveram sempre um predomínio no peso total da dívida pública, acima dos 70%, inverteram essa tendência nos anos de 2011 e 2012, representado apenas 54,1% do total em 2012. Por outro lado, assistiu-se ao alargamento da maturidade da dívida, sendo que em 2012 a dívida de longo prazo representava cerca de 89% do total.

Refira-se que o financiamento recebido ao abrigo do PAEF tinha ascendido, até finais de 2012, a 61,7 mil M€ (ao valor de encaixe). Considerando apenas o valor recebido efetivamente em 2012 (27 mil M€) conclui-se que cerca de 72% (19,4 mil M€) eram respeitantes a montantes recebidos da União Europeia [Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (7,9 mil M€) e Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (11,3 mil M€)] e o remanescente do Fundo Monetário Internacional (7,8 mil M€). Por outro lado, o valor do financiamento, estabelecido inicialmente no PAEF, de 78 mil M€, situa-se atualmente em 79,8 mil M€ em consequência da variação cambial decorrente de os desembolsos do FMI serem denominados em Direitos de Saque Especiais (DSE)⁵¹, cujo valor resulta de uma composição de 4 moedas: Dólar, Euro, Libra e Yen, sujeitando-se às variações cambiais dessas moedas relativamente ao euro.

⁵¹ Em inglês: *Special Drawing Rights* (SDR) são ativos emitidos pelo FMI que funcionam como um ativo de reserva internacional.

Quadro 21 – Empréstimos recebidos no âmbito do PAEF

Empréstimos recebidos <i>Loans received</i>	2011	2012	Até dez.2012 <i>Until dec.2012</i>		
	Valor de emissão por ano <i>Issuance amount per year</i> (M€)		Valor nominal <i>Nominal value</i> (M€)	"All in cost"	Maturidade média (anos) <i>Average maturity (years)</i>
FEFF <i>EFSF</i>	7 011	11 357	19 478	3,0%	12,4
MEEF <i>EFSM</i>	14 079	7 936	22 100	3,0%	14,6
FMI <i>IMF</i>	13 147	8 181	21 328	4,1%	7,3
Programa de Assistência Financeira <i>Financial Assistance Programme</i>	34 237	27 474	62 905	3,4%	11,4

Fonte: IGCP. Cálculos do CFP.

Os resultados da reunião do Eurogrupo e do ECOFIN ocorrida no dia 12 de abril de 2013 traduzem-se numa ampliação em 7 anos da maturidade dos empréstimos concedidos pelo Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEFF) e pelo Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF). Esta medida visou a aplicação de condições mais favoráveis. Num contexto mais amplo, procura apoiar o regresso ao mercado, fortalecendo a confiança dos investidores e protegendo Portugal e Irlanda de riscos de refinanciamento decorrentes de eventuais evoluções desfavoráveis em outros países da área do euro. A decisão tomada carece ainda de ratificação parlamentar em alguns estados-membros. No caso específico de Portugal, encontra-se igualmente dependente dos resultados da 7.^a revisão do PAEF.

4.2 EVOLUÇÃO DO RÁCIO DA DÍVIDA

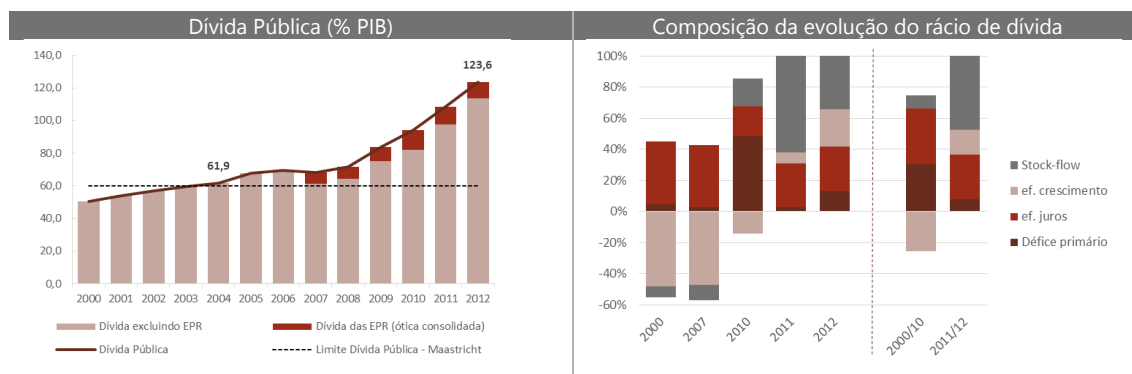
Em 2012 a dívida pública aumentou o seu peso no PIB em 15,3 p.p., em boa parte devido ao efeito dinâmico desfavorável da divergência entre as taxas de juro e de crescimento do produto nominal (8,1 p.p. do PIB) e do ajustamento défice-dívida (5,2 p.p. do PIB). O contributo do défice primário foi de 2 p.p. do PIB. Saliente-se que, no ano de 2011, o fator mais significativo para o aumento do rácio da dívida tinha sido o ajustamento défice-dívida. Especificamente em 2012 a taxa de juro implícita cifrou-se em 3,9%, um valor muito superior à variação verificada no PIB nominal (-3,3%), o que conduziu a um efeito dinâmico desfavorável (efeito bola de neve). Note-se que o efeito dinâmico resultante de o nível da taxa de crescimento nominal do PIB ser inferior ao da taxa de juro implícita na dívida se agrava à medida que sobe o rácio da dívida, conduzindo, por si só, ao aumento automático deste. A colocação do rácio da dívida numa trajetória descendente exigirá excedentes primários e uma redução da dimensão do efeito dinâmico desfavorável, o que em abstrato depende da recuperação do crescimento e/ou da redução do custo da dívida que resulte de uma melhoria na perceção de risco.

Quadro 22 – Dívida e variação da dívida

Administrações Públicas	INE (PDE)					Variação Acum.	
	2000	2007	2010	2011	2012	2000/10	2011/12
Dívida Pública (% do PIB) <i>Public debt (% of GDP)</i>	50,7	68,4	94,0	108,3	123,6	42,6	29,6
Variação da dívida (em p.p. do PIB) <i>Change in debt (in p.p. of GDP)</i>	2,8	-1,1	10,3	14,3	15,3	42,6	29,6
Défice primário <i>Primary deficit</i>	0,3	0,2	7,0	0,4	2,0	26,2	2,4
Efeito dinâmico (bola de neve) <i>Dynamic effect (snow ball eff.)</i>	-0,6	-0,5	0,7	5,0	8,1	8,9	13,1
- efeito juros <i>interest effect</i>	2,9	2,9	2,8	4,1	4,4	30,8	8,4
- efeito crescimento <i>growth effect</i>	-3,5	-3,5	-2,1	1,0	3,7	-21,9	4,7
Ajust. défice-dívida (por diferença) <i>Stock-flow adjustment (residual)</i>	3,0	-0,7	2,6	8,9	5,2	7,5	14,1

Fonte: INE e Banco de Portugal. Cálculos do CFP.

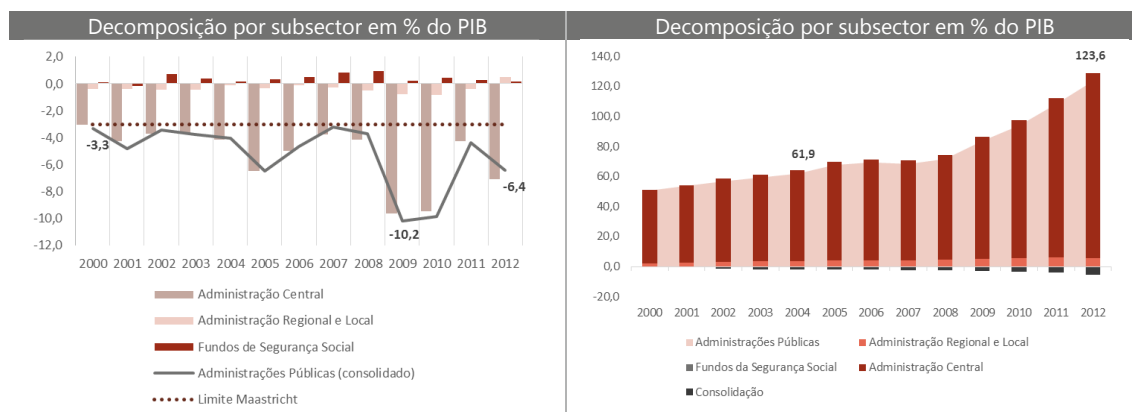
Gráfico 34 – Dívida das administrações públicas



Fonte: INE e Banco de Portugal. Cálculos do CFP.

Constata-se que, nos últimos 8 anos, o rácio da dívida mais que duplicou, tendo passado de 61,9% em 2004 para 123,6% do PIB em 2012, mantendo-se sempre acima do definido pelo Tratado de Maastricht (60% do PIB) e em permanente crescimento. Na área do Euro, Portugal apresenta o terceiro maior rácio da dívida, logo a seguir à Grécia e Itália. Na verdade, a evolução da dívida pública tem apresentado uma trajetória muito desfavorável, tendo o respetivo rácio para o PIB aumentado em cerca de 73 p.p. do PIB no período compreendido entre 2000 e 2012, dos quais cerca de 21% no ano de 2012.

Gráfico 35 – Decomposição da capacidade (+) / necessidade (-) de financiamento e da dívida das administrações públicas



Fonte: INE e Banco de Portugal. Cálculos do CFP.

4.3 ENDIVIDAMENTO DO SECTOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO

A dívida total das empresas públicas não reclassificadas (EPNR) alcançou, no final de 2012, o montante 20,6 mil M€, o que representa uma diminuição de cerca de 4,9 mil M€ ou 19,2%, face ao ano anterior. Em sentido inverso, a dívida total das EPR sofreu um aumento 1,9 mil M€, a que corresponde um incremento de 8,3%. Contudo, dado parte da dívida ter sido financiada pelo Estado, o seu valor numa ótica consolidada reduziu-se em 1,3 mil M€. Face ao valor de 2007, a dívida das EPR registou um acréscimo de 13,4 mil M€, o qual se traduz numa variação muito significativa de 114,1%.

Em 2012 o principal financiador das administrações públicas continuou a ser o sector exterior, possuidor de 66,1% da dívida pública na ótica de Maastricht. O sector financeiro interno era detentor de 28,5% do *stock* da dívida pública, representando as empresas e os particulares

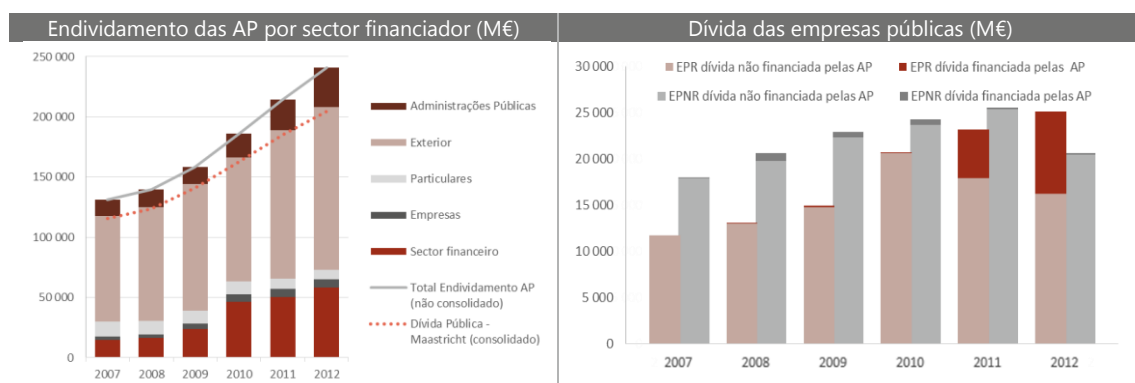
parcelas menores de 3,3% e 3,9%, respetivamente. Consta-se que, desde 2007, tem existido uma diminuição do peso do exterior e dos particulares no financiamento das administrações públicas, na ordem dos 9,6 p.p. e 6,7 p.p., respetivamente, tendo vindo a ser substituídos pelo sector financeiro interno que aumentou 15,8 p.p.

Quadro 23 – Dívida do sector público não financeiro (não consolidada)

Endividamento	INE (PDE) / Banco de Portugal						Variações					(%)
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012	
Dívida Total												
(1) Administrações Públicas (não consolidado)	131 381	139 964	158 591	185 844	214 378	241 085	8 584	18 626	27 253	28 534	26 707	12,5
<i>Por memória</i>												
(2) Dívida Pública na ótica de Maastricht (PDE)	115 786	123 302	141 055	162 473	185 241	204 485	7 516	17 753	21 418	22 767	19 244	10,4
(3) Produto Interno Bruto	169 319	171 983	168 529	172 859	171 065	165 409	2 664	-3 454	4 330	-1 794	-5 656	-3,3
(4) Créditos Comerciais	1 769	1 940	3 151	3 894	3 539	3 671	171	1 211	743	-355	132	3,7
(5) Dívida financiada pelas AP	13 825	14 722	14 384	19 477	25 598	32 927	897	-338	5 093	6 121	7 330	28,6
(6) Empresas públicas (não consolidado)	29 707	33 609	37 856	44 966	48 694	45 720	3 902	4 246	7 110	3 728	-2 974	-6,1
(7) Empresas públicas reclassificadas (total)	11 731	13 027	14 926	20 728	23 199	25 120	1 296	1 899	5 802	2 471	1 922	8,3
EPR dívida financiada pelas AP	0	26	135	135	5 267	8 918	26	109	-1	5 132	3 651	69,3
(8) Empresas públicas não reclassificadas (total)	17 976	20 582	22 930	24 237	25 495	20 600	2 606	2 348	1 308	1 258	-4 895	-19,2
EPNR dívida financiada pelas AP	37	814	644	541	142	143	777	-170	-104	-399	1	0,9
Sector público não financeiro (não consolidado) (1) + (8)	149 357	160 546	181 520	210 081	239 873	261 685	11 190	20 974	28 561	29 792	21 812	9,1

Fonte: INE e Banco de Portugal. Cálculos do CFP.

Gráfico 36 – Endividamento das administrações públicas e das empresas públicas



Fonte: INE e Banco de Portugal. Cálculos do CFP.

5 REFERÊNCIAS

Eurostat (2013 a), *Support for financial institutions increases government deficits in 2012*

Eurostat (2013 b), *Provision of deficit and debt data for 2012 – first notification*

FMI (2013), *World Economic Outlook*, Abril.

IGCP (2013), *"Notes from the 7th Review of the Economic Adjustment Programme"*, 27 de março de 2013.

INE (2013 a), *Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional*, 4.º trimestre de 2012.

INE (2013 b), *Procedimento dos Défices Excessivos (1.ª Notificação de 2013)*.

Banco de Portugal (2013 a), *Boletim Estatístico – abril 2013*

Banco de Portugal (2013 b), *BPstat | Estatísticas online*

ANEXO

Quadro 24 – Conta das Administrações Públicas não ajustada dos efeitos de medidas temporárias e fatores especiais

	Milhões de Euros					Variação em Milhões de Euros			Em % do PIB			Em % do PIB		
	2008	2009	2010	2011	2012	2010/12	2010/11	2011/12	2010	2011	2012	2010/12	2010/11	2011/12
Valores não ajustados <i>Headline figures</i>														
Receita Total <i>Total revenue</i>	70 697	66 728	71 991	76 934	67 794	-4 197	4 943	-9 140	41,6	45,0	41,0	-0,7	3,3	-4,0
Receita corrente <i>Current revenue</i>	69 447	65 481	67 079	69 293	65 624	-1 455	2 214	-3 669	38,8	40,5	39,7	0,9	1,7	-0,8
Receita fiscal <i>Tax revenue</i>	40 858	36 633	38 262	40 352	37 814	-448	2 091	-2 539	22,1	23,6	22,9	0,7	1,5	-0,7
Impostos indirectos <i>Indirect taxes</i>	24 214	21 487	23 040	23 390	22 522	-517	350	-867	13,3	13,7	13,6	0,3	0,3	-0,1
Impostos directos <i>Direct taxes</i>	16 644	15 146	15 222	16 963	15 291	69	1 740	-1 671	8,8	9,9	9,2	0,4	1,1	-0,7
Contribuições Sociais <i>Social contributions</i>	20 503	21 032	21 270	20 929	19 230	-2 039	-341	-1 698	12,3	12,2	11,6	-0,7	-0,1	-0,6
Das quais: efectivas <i>of which: actual soc. contr. received</i>	15 138	15 204	15 725	15 965	14 982	-744	239	-983	9,1	9,3	9,1	0,0	0,2	-0,3
Vendas e outras receitas correntes <i>Sales & other current rev.</i>	8 086	7 815	7 548	8 012	8 580	1 032	464	568	4,4	4,7	5,2	0,8	0,3	0,5
Vendas de bens e serviços <i>Sales</i>	4 171	4 086	4 356	4 432	4 561	206	76	130	2,5	2,6	2,8	0,2	0,1	0,2
Outra receita corrente <i>other current expenditure</i>	3 915	3 730	3 192	3 580	4 019	827	388	438	1,8	2,1	2,4	0,6	0,2	0,3
Receitas de capital <i>Capital transfers received</i>	1 250	1 247	4 912	7 641	2 170	-2 742	2 729	-5 471	2,8	4,5	1,3	-1,5	1,6	-3,2
Despesa Total <i>Total expenditure</i>	76 933	83 842	88 973	84 477	78 390	-10 582	-4 496	-6 087	51,5	49,4	47,4	-4,1	-2,1	-2,0
Despesa Primária <i>Primary expenditure</i>	71 744	79 062	84 123	77 539	71 125	-12 998	-6 584	-6 414	48,7	45,3	43,0	-5,7	-3,3	-2,3
Despesa Corrente Primária <i>Current primary expend.</i>	66 444	72 374	74 220	70 703	66 079	-8 141	-3 518	-4 624	42,9	41,3	39,9	-3,0	-1,6	-1,4
Consumo intermédio <i>Intermediate consumption</i>	7 637	8 411	8 942	8 039	7 536	-1 407	-903	-504	5,2	4,7	4,6	-0,6	-0,5	-0,1
Despesas com pessoal <i>Compensation of employees</i>	20 677	21 399	21 157	19 438	16 309	-4 848	-1 719	-3 130	12,2	11,4	9,9	-2,4	-0,9	-1,5
Prestações sociais <i>Social transfers</i>	33 184	37 009	37 949	37 625	37 355	-594	-325	-270	22,0	22,0	22,6	0,6	0,0	0,6
que não em espécie <i>other than in kind</i>	25 992	28 661	29 553	29 645	29 789	236	92	143	17,1	17,3	18,0	0,9	0,2	0,7
em espécie <i>in kind via market producers</i>	7 193	8 348	8 397	7 979	7 566	-830	-417	-413	4,9	4,7	4,6	-0,3	-0,2	-0,1
Subsídios <i>Subsidies</i>	1 168	1 259	1 283	1 188	1 039	-244	-95	-149	0,7	0,7	0,6	-0,1	0,0	-0,1
Outra despesa corrente <i>other current expenditure</i>	3 778	4 296	4 889	4 413	3 841	-1 048	-476	-572	2,8	2,6	2,3	-0,5	-0,2	-0,3
Subsídios e outra despesa corrente <i>Subsidies & other current exp.</i>	4 946	5 555	6 171	5 600	4 879	-1 292	-571	-721	3,6	3,3	2,9	-0,6	-0,3	-0,3
Despesas de capital <i>Capital expenditure</i>	5 300	6 688	9 902	6 836	5 046	-4 857	-3 066	-1 791	5,7	4,0	3,1	-2,7	-1,7	-0,9
FBCF <i>GFCF</i>	5 059	5 067	6 497	4 436	3 057	-3 440	-2 061	-1 379	3,8	2,6	1,8	-1,9	-1,2	-0,7
Outras despesas de capital <i>Other capital expenditure</i>	241	1 621	3 406	2 401	1 989	-1 417	-1 005	-412	2,0	1,4	1,2	-0,8	-0,6	-0,2
Juros (PDE) <i>Interest paid (EDP)</i>	5 188	4 780	4 850	6 938	7 265	2 416	2 088	328	2,8	4,1	4,4	1,6	1,2	0,3
Saldo global (PDE) <i>General government balance (EDP)</i>	-6 236	-17 114	-16 982	-7 543	-10 596	6 386	9 439	-3 053	-9,8	-4,4	-6,4	3,4	5,4	-2,0
Saldo Primário (PDE) <i>Primary balance (EDP)</i>	-1 047	-12 334	-12 132	-605	-3 331	8 801	11 527	-2 726	-7,0	-0,4	-2,0	5,0	6,7	-1,7
Carga fiscal <i>Tax burden</i>	56 004	51 838	54 074	56 317	53 054	-1 021	2 243	-3 264	31,3	32,9	32,1	0,8	1,6	-0,8
Despesa corrente <i>Current expenditure</i>	71 632	77 154	79 070	77 640	73 344	-5 726	-1 430	-4 296	45,7	45,4	44,3	-1,4	-0,4	-1,0
Dívida Pública <i>Public Debt (Maastricht def.)</i>	123 302	141 055	162 473	185 241	204 485	42 012	22 767	19 244	94,0	108,3	123,6	29,6	14,3	15,3
PIB nominal <i>GDP at current market prices</i>	171 983	168 529	172 860	171 065	165 409	-7 450	-1 795	-5 656						

Fonte: INE, Cálculos CFP.

Quadro 25 – Conta das Administrações Públicas ajustada dos efeitos de medidas temporárias e fatores especiais

	Milhões de Euros					Variação em Milhões de Euros			Em % do PIB			Em p.p. % do PIB		
	2008	2009	2010	2011	2012	2010/12	2010/11	2011/12	2010	2011	2012	2010/12	2010/11	2011/12
Valores ajustados Adjusted for one-offs & special factors														
Receita Total Total revenue	70 697	66 728	69 100	70 144	67 254	-1 846	1 043	-2 889	40,0	41,0	40,7	0,7	1,0	-0,3
Receita corrente Current revenue	69 447	65 481	67 079	68 453	65 439	-1 640	1 374	-3 014	38,8	40,0	39,6	0,8	1,2	-0,5
Receita fiscal Tax revenue	40 858	36 633	38 262	39 512	37 629	-633	1 251	-1 884	22,1	23,1	22,7	0,6	1,0	-0,3
Impostos indirectos Indirect taxes	24 214	21 487	23 040	23 390	22 522	-517	350	-867	13,3	13,7	13,6	0,3	0,3	-0,1
Impostos directos Direct taxes	16 644	15 146	15 222	16 123	15 106	-116	900	-1 016	8,8	9,4	9,1	0,3	0,6	-0,3
Contribuições Sociais Social contributions	20 503	21 032	21 270	20 929	19 230	-2 039	-341	-1 698	12,3	12,2	11,6	-0,7	-0,1	-0,6
Das quais: efectivas of which: actual soc. contr. received	15 138	15 204	15 725	15 965	14 982	-744	239	-983	9,1	9,3	9,1	0,0	0,2	-0,3
Vendas e outras receitas correntes Sales & other current rev.	8 086	7 815	7 548	8 012	8 580	1 032	464	568	4,4	4,7	5,2	0,8	0,3	0,5
Vendas de bens e serviços Sales	4 171	4 086	4 356	4 432	4 561	206	76	130	2,5	2,6	2,8	0,2	0,1	0,2
Outra receita corrente other current expenditure	3 915	3 730	3 192	3 580	4 019	827	388	438	1,8	2,1	2,4	0,6	0,2	0,3
Receitas de capital Capital transfers received	1 250	1 247	2 021	1 691	1 815	-206	-330	124	1,2	1,0	1,1	-0,1	-0,2	0,1
Despesa Total Total expenditure	78 320	83 842	84 095	82 455	77 060	-7 035	-1 640	-5 394	48,6	48,2	46,6	-2,1	-0,4	-1,6
Despesa Primária Primary expenditure	73 131	79 062	79 245	75 517	69 795	-9 450	-3 728	-5 722	45,8	44,1	42,2	-3,6	-1,7	-1,9
Despesa Corrente Primária Current primary expend.	66 444	72 374	72 790	70 515	65 977	-6 813	-2 276	-4 538	42,1	41,2	39,9	-2,2	-0,9	-1,3
Consumo intermédio Intermediate consumption	7 637	8 411	8 059	8 027	7 536	-524	-32	-491	4,7	4,7	4,6	-0,1	0,0	-0,1
Despesas com pessoal Compensation of employees	20 677	21 399	21 157	19 438	16 309	-4 848	-1 719	-3 130	12,2	11,4	9,9	-2,4	-0,9	-1,5
Prestações sociais Social transfers	33 184	37 009	37 895	37 486	37 355	-540	-409	-131	21,9	21,9	22,6	0,7	0,0	0,7
que não em espécie other than in kind	25 992	28 661	29 553	29 645	29 789	236	92	143	17,1	17,3	18,0	0,9	0,2	0,7
em espécie in kind via market producers	7 193	8 348	8 343	7 841	7 566	-776	-502	-274	4,8	4,6	4,6	-0,3	-0,2	0,0
Subsídios Subsidies	1 168	1 259	1 283	1 151	1 039	-244	-132	-112	0,7	0,7	0,6	-0,1	-0,1	0,0
Outra despesa corrente other current expenditure	3 778	4 296	4 396	4 413	3 739	-657	17	-674	2,5	2,6	2,3	-0,3	0,0	-0,3
Subsídios e outra despesa corrente Subsidies & other current exp.	4 946	5 555	5 678	5 563	4 777	-901	-115	-786	3,3	3,3	2,9	-0,4	0,0	-0,4
Despesas de capital Capital expenditure	6 687	6 688	6 455	5 002	3 818	-2 637	-1 453	-1 184	3,7	2,9	2,3	-1,4	-0,8	-0,6
FBCF GFCF	5 059	5 067	5 195	3 973	3 057	-2 139	-1 223	-916	3,0	2,3	1,8	-1,2	-0,7	-0,5
Outras despesas de capital Other capital expenditure	1 628	1 621	1 260	1 030	761	-499	-230	-268	0,7	0,6	0,5	-0,3	-0,1	-0,1
Juros (PDE) Interest paid (EDP)	5 188	4 780	4 850	6 938	7 265	2 416	2 088	328	2,8	4,1	4,4	1,6	1,2	0,3
Saldo global (PDE) General government balance (EDP)	-7 623	-17 114	-14 995	-12 311	-9 806	5 189	2 684	2 505	-8,7	-7,2	-5,9	2,7	1,5	1,3
Saldo Primário (PDE) Primary balance (EDP)	-2 434	-12 334	-10 145	-5 373	-2 540	7 605	4 772	2 833	-5,9	-3,1	-1,5	4,3	2,7	1,6
Carga fiscal Tax burden	56 004	51 838	54 074	55 477	52 869	-1 206	1 403	-2 609	31,3	32,4	32,0	0,7	1,1	-0,5
Despesa corrente Current expenditure	71 632	77 154	77 640	77 452	73 242	-4 398	-188	-4 210	44,9	45,3	44,3	-0,6	0,4	-1,0
Dívida Pública Public Debt (Maastricht def.)	123 302	141 055	162 473	185 241	204 485	42 012	22 767	19 244	94,0	108,3	123,6	29,6	14,3	15,3
PIB nominal GDP at current market prices	171 983	168 529	172 860	171 065	165 409	-7 450	-1 795	-5 656						

Fonte: INE, Cálculos CFP.



Conselho das Finanças Públicas

Praça de Alvalade, n.º 6 – 10.º, 1700-036 Lisboa, Portugal

TEL +351 211 024 400 | FAX +351 211 021 870

www.cfp.pt