



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Análise da conta das Administrações Públicas no 1.º semestre de 2013

Relatório do Conselho das Finanças Públicas

n.º 6/2013

outubro de 2013

O Conselho das Finanças Públicas foi criado pela Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho) 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 foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 9 de outubro de 2013. Esta versão substitui a publicada no passado dia 10 de outubro, tendo sido corrigidos:

- No 2.º parágrafo do ponto 3.2. da página 4, onde se lê "2,5 vezes" deverá ler-se "cerca de 2,8 vezes";
- Na página 6 na nota de rodapé 10 deverá ler-se "Para além da reposição do subsídio de Natal em duodécimos, o aumento das despesas com pessoal reflete também (...)";
- Na página 10 no quadro 4 onde se lê "valores ajustados" deverá ler-se "valores não ajustados".

Encontra-se disponível em www.cfp.pt, na área de publicações, um ficheiro em formato folha de cálculo contendo os valores subjacentes a todos os gráficos e quadros do presente relatório.



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Análise da conta das Administrações Públicas no 1.º semestre de 2013

Relatório n.º 6/2013

Lisboa, outubro de 2013

Lista de abreviaturas

Abreviaturas	Significado
AC	Administração Central
AP	Administrações Públicas
ARL	Administrações Regional e Local
ASECE	Apoio Social Extraordinário aos Consumidores de Energia
BANIF	Banco Internacional do Funchal
BdP	Banco de Portugal
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CN	Contabilidade Nacional
CP	Contabilidade Pública
Ctvh	Contributo para a taxa de variação homóloga
DGO	Direção-Geral do Orçamento
EPR	Empresas Públicas Reclassificadas
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FEEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSS	Fundos de Segurança Social
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
INE	Instituto Nacional de Estatística
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
M€	Milhões de Euros
OE	Orçamento do Estado
OER	Orçamento do Estado Retificativo
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PDE	Procedimento dos Défices Excessivos
PES	Programa de Emergência Social
PIB	Produto Interno Bruto
p.p.	Pontos percentuais
RAM	Região Autónoma da Madeira
SEC	Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas
SFA	Serviços e Fundos Autónomos

Índice

1	INTRODUÇÃO	1
2	INFORMAÇÃO RECEBIDA	1
3	PRINCIPAIS DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS	2
3.1	ANÁLISE DO SALDO ORÇAMENTAL.....	2
3.2	ANÁLISE DA RECEITA E DA DESPESA.....	4
3.3	ANÁLISE POR SUBSECTORES.....	7
4	EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA	9
4.1	DÍVIDA DE <i>MAASTRICHT</i>	9
4.2	AJUSTAMENTO DÉFICE-DÍVIDA.....	10
	ANEXO	12

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Saldo orçamental das administrações públicas	2
Gráfico 2 – Esforço necessário para o cumprimento da meta para 2013.....	3
Gráfico 3 – Receita e despesa ajustada das administrações públicas (M€)	6
Gráfico 4 – Desempenho orçamental por subsector	7
Gráfico 5 – Saldo orçamental dos FSS	8
Gráfico 6 – Contributo para a variação homóloga no 1.º semestre (%).....	8
Gráfico 7 – Evolução da dívida das administrações públicas.....	9

Índice de Quadros

Quadro 1 – Ajustamento de passagem entre óticas contabilísticas.....	4
Quadro 2 – Conta das administrações públicas.....	5
Quadro 3 – Receita fiscal (ajustada) das administrações públicas	5
Quadro 4 – Ajustamento défice-dívida no 2.º trimestre de 2013 (M€).....	10
Quadro 5 – Revisão pelo INE e BdP	11
Quadro 6 – Revisão do Ministério das Finanças	11
Quadro 7 – Conta das administrações públicas.....	12

Índice de Caixas

Caixa 1 – Passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional	4
Caixa 2 – Execução orçamental dos Fundos de Segurança Social.....	8
Caixa 3 – A 2.ª notificação de 2013 no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos	11

1 INTRODUÇÃO

Na sequência da divulgação, a 30 de setembro de 2013, pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e pelo Banco de Portugal (BdP) das contas nacionais trimestrais por sector institucional relativas ao 1.º semestre de 2013, o presente relatório analisa os desenvolvimentos orçamentais do sector das administrações públicas nesse período e a sua coerência com os objetivos anuais fixados para o défice e para a dívida pública. Aproveita-se igualmente para dar nota das principais alterações que a 2.ª notificação do ano, respeitante ao Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), introduziu no saldo e na dívida das administrações públicas no período de 2009 a 2013.

À semelhança do procedimento seguido em anteriores relatórios, os agregados orçamentais das administrações públicas foram ajustados dos efeitos de medidas temporárias, não recorrentes e outros fatores especiais, permitindo desta forma uma melhor avaliação do esforço de consolidação. No âmbito da dívida pública analisam-se em detalhe os outros fatores que, para além do défice, explicam a variação deste indicador.

Os dados subjacentes ao presente relatório têm um caráter preliminar e estão sujeitos a eventuais atualizações, tal como sucedeu relativamente aos do 1.º trimestre.

2 INFORMAÇÃO RECEBIDA

De acordo com o estipulado n.º 1 do artigo 8.º dos Estatutos do CFP aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro, o Conselho deve ter *“acesso a toda a informação de natureza económica e financeira necessária ao cumprimento da sua missão, estando todas as entidades públicas obrigadas ao fornecimento atempado de tal informação, e aos esclarecimentos adicionais que lhes forem solicitados.”*

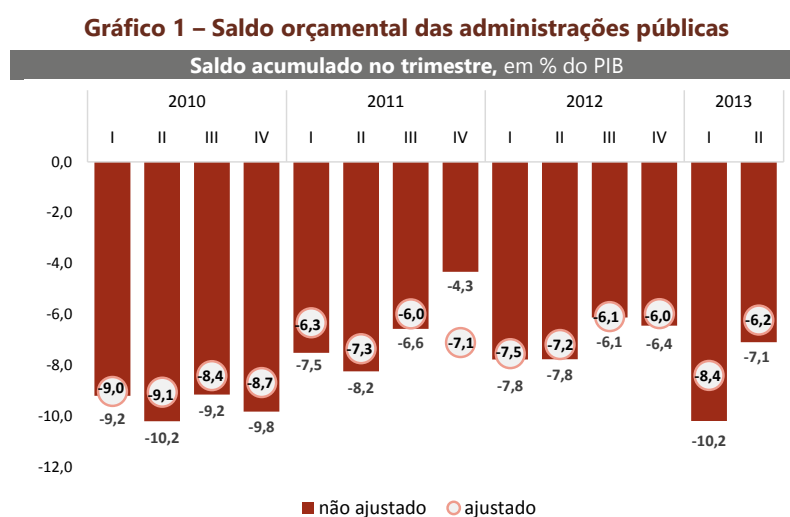
Assim, faz-se notar que a presente análise beneficiou da informação regularmente recebida do BdP e do INE em contas nacionais (estatísticas financeiras e não financeiras), bem como de esclarecimentos adicionais prestados por estas entidades e pela Direção-Geral do Orçamento (DGO). A análise ao subsector dos Fundos de Segurança Social encontra-se sobretudo assente na informação financeira recebida do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS). A análise do CFP não beneficiou de informação relativa aos dados físicos do sistema de segurança social, não obstante esta ter sido solicitada.

3 PRINCIPAIS DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS

3.1 ANÁLISE DO SALDO ORÇAMENTAL

Em termos ajustados, o défice orçamental das administrações públicas atingiu 6,2% do PIB no 1.º semestre de 2013. Excluindo o efeito de medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais¹, o défice ascendeu a 4970 M€ no referido período, equivalente a 6,2% do PIB (menos 884 M€ face ao défice de 7,2% do PIB registado em idêntico período de 2012). Com metade do ano decorrido, o saldo ajustado corresponde, em termos absolutos, a 53,4% do défice previsto para 2013.

O défice orçamental (ajustado) reduziu-se em 2,2 p.p. do PIB face ao registado no 1.º trimestre de 2013. Com efeito, o défice das administrações públicas diminuiu de 8,4% do PIB no 1.º trimestre de 2013 para 6,2% no 1.º semestre. É preciso recuar ao ano de 2007 para encontrar uma correção trimestral com uma dimensão superior, em termos ajustados. Para essa correção foi determinante um maior nível de receita arrecadada (sobretudo de natureza fiscal), uma vez que a despesa executada no 2.º trimestre foi superior à realizada nos primeiros três meses.



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

O défice primário (ajustado) atingiu os 1422 M€, correspondentes a 1,8% do PIB. Embora este resultado compare favoravelmente com o valor registado em igual período do ano transato (-2,8% do PIB),² encontra-se acima do défice primário subjacente ao OER/2013 para o conjunto do ano (1,1% do PIB).

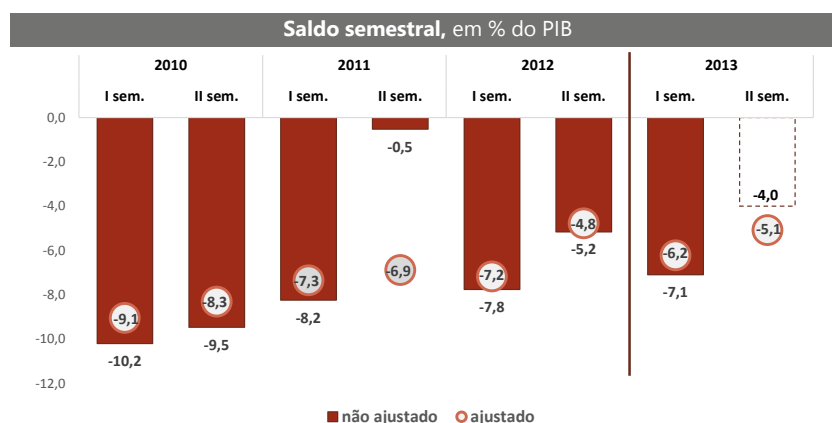
O cumprimento do objetivo anual (ajustado) implica que, no 2.º semestre de 2013, o défice orçamental seja inferior ao registado na primeira metade do ano. Para atingir a meta anual, o défice no 2.º semestre terá que ser pelo menos 1,1 p.p. inferior ao registado

¹ No 1.º semestre de 2013, registou-se apenas a ocorrência de um fator especial: a operação de recapitalização do BANIF, com um impacto negativo de 700 M€ no saldo (ver caixa 3 do [Relatório n.º 5/2013](#) do CFP).

² No conjunto do ano de 2012, o défice primário ajustado atingiu 1,7% do PIB.

nos primeiros seis meses, não obstante a reposição do subsídio de férias que ocorrerá em novembro.^{3, 4} Por esta razão, o cumprimento do objetivo anual supõe que se manterá no corrente ano a tendência iniciada no último triénio para o registo, no 2.º semestre, de um défice, em termos ajustados, inferior ao verificado na primeira metade do ano. Acresce que só no 2.º semestre do ano transato é que se verificou um défice ajustado (4,8% do PIB) inferior ao que será necessário em igual período do corrente ano (5,1% do PIB).

Gráfico 2 – Esforço necessário para o cumprimento da meta para 2013



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: valores não acumulados; os valores relativos ao 2.º semestre de 2013 correspondem aos necessários para o cumprimento do objetivo anual, em termos ajustados e não ajustados.

Em termos não ajustados, o défice atingiu 7,1% do PIB, permanecendo acima do objetivo anual (5,5% do PIB). Ainda assim, aquele valor representa uma melhoria face ao défice de 10,2% do PIB verificado no 1.º trimestre de 2013.⁵ Para o défice registado no 1.º semestre contribuiu, entre outros fatores, a injeção de capital do Estado no BANIF, com um impacto negativo de 700 M€ no saldo. Apesar da referida operação já estar incorporada desde o 1.º trimestre no défice apurado pelo INE, ela não se encontra incluída na estimativa anual do Ministério das Finanças, reportada, em setembro, no âmbito do PDE - 2.ª notificação de 2013. Deste modo, mantendo-se a meta anual fixada num défice de 5,5% do PIB,⁶ será necessário que o referido impacto negativo venha a ser compensado.⁷

³ Refira-se a este propósito que, nos termos da Lei n.º 39/2012 de junho, em junho foram pagos na totalidade os subsídios de valor inferior a 600€, e apenas uma parcela aos funcionários públicos que auferem uma remuneração base mensal entre 600 e 1100€. O remanescente será pago em novembro, bem como os subsídios dos funcionários com remunerações superiores a 1100€. Na Região Autónoma dos Açores pagou-se este subsídio em julho, ao abrigo do Decreto Legislativo Regional n.º 7/2013/A.

⁴ A este propósito, refira-se que as medidas do chamado “guião da reforma do Estado” que deverão produzir efeitos ainda em 2013, apenas deverão ser conhecidas na data de entrega do OE/2014.

⁵ Deve ter-se presente que o INE reviu os valores relativos ao 1.º trimestre de 2013: em termos absolutos o défice foi revisto em alta (+178 M€), enquanto o PIB trimestral foi revisto em baixa (-350 M€). Assim, no 1.º trimestre, o défice das administrações públicas atingiu 10,2% do PIB (ao invés dos 10,6% reportados em junho passado).

⁶ Saliente-se que, no âmbito do referido reporte, as necessidades líquidas de financiamento das administrações públicas em 2013 foram revistas em alta face à 1.ª notificação (+108,4 M€), passando a estar previsto um défice de 9083,9 M€ (ver Caixa 3).

⁷ No passado dia 3 de outubro, o Conselho de Ministros aprovou um regime excecional e temporário de regularização de dívidas fiscais e à segurança social, não previsto no Orçamento do Estado para 2013. Este regime

Caixa 1 – Passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional

No 1.º semestre de 2013, a passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional (valores não ajustados) representou 2% do PIB. Esta diferença reflete sobretudo o ajustamento temporal dos impostos e contribuições sociais, a diferença entre juros pagos e devidos, bem como outros desfasamentos temporais, (que incluem a dívida contraída e não paga), os quais explicam mais de metade (1,2% do PIB) do ajustamento entre óticas contabilísticas.

No domínio dos outros ajustamentos que não decorrem do princípio de especialização do exercício, salienta-se a operação de recapitalização do BANIF (700 M€, ou seja, 0,9% do PIB), que foi reclassificada como uma transferência de capital com impacto no défice do 1.º trimestre de 2013.

Quadro 1 – Ajustamento de passagem entre óticas contabilísticas

(% do PIB do período)

	1.º Semestre	
	2012	2013
1. Saldo em Contabilidade Pública	-2,0	-5,1
Administração Central e Segurança Social	-2,4	-5,1
Administração Regional e Local	0,4	0,0
2. Ajust. de passagem a Contab. Nacional	-5,8	-2,0
Diferenças de universo	0,5	0,0
Especializ. do exercício (Aj. Caixa-Compromissos)	-5,6	-1,2
Impostos e contribuições sociais*	-0,8	-0,9
Dif. entre juros pagos e devidos	0,1	-0,1
Outros desfasamentos temporais	-4,9	-0,2
Outros Ajustamentos	-0,6	-0,7
Injeções de capital	-0,5	-0,9
3. Saldo em Contabilidade Nacional (1+2)	-7,8	-7,1

Fonte: INE. Cálculos do CFP | Nota: (*) Ajustamento temporal. Os valores positivos/negativos significam impacto favorável/desfavorável no saldo apurado em contas nacionais.

3.2 ANÁLISE DA RECEITA E DA DESPESA

Nota prévia: Tal como anteriormente referido, a estimativa do Ministério das Finanças para o défice de 2013 foi revista no âmbito da 2.ª notificação do PDE. No entanto, a análise que a seguir se efetua continua ancorada nas estimativas apresentadas por ocasião do OER/2013, uma vez que não se encontra disponível a conta subjacente à referida revisão. Porém a variação anual dos diversos agregados orçamentais reflete a revisão efetuada pelo INE à conta preliminar de 2012.

A redução homóloga do défice (ajustado) das administrações públicas resultou de um crescimento da receita que foi cerca de 2,8 vezes superior ao da despesa. O crescimento da receita (+4,4%, ou 1365 M€) ocorreu essencialmente por via dos impostos diretos e dos rendimentos de propriedade, designadamente os dividendos pagos pelo Banco de Portugal).⁸ O aumento da despesa (+1,3%, ou 480 M€) prendeu-se com o crescimento da despesa primária, uma vez que os encargos com juros praticamente estabilizaram.

permitirá a dispensa do pagamento dos juros de mora, dos juros compensatórios e das custas administrativas e a redução significativa das coimas nos casos em que o pagamento das dívidas ocorra até 20 de dezembro de 2013.

⁸ A receita corrente apresentou um contributo de 4,9 p.p., para o crescimento de 4,4% da receita total, tendo o contributo da receita de capital sido negativo (-0,6 p.p.).

Quadro 2 – Conta das administrações públicas
(valores ajustados, acumulados no final de cada trimestre, em M€)

	2012				2013			Variação			
	I	II	III	IV	I	II	OER	Homóloga		OER	
								%	Ctvh	%	Ctvh
Receita Total	15 192	31 064	48 295	67 034	15 228	32 429	71 208	4,4	4,4	6,2	6,2
Receita corrente	14 834	30 309	47 148	64 892	15 053	31 863	69 044	5,1	5,0	6,4	6,2
Receita fiscal	8 446	17 123	27 416	37 626	8 696	18 354	39 938	7,2	4,0	6,1	3,4
Impostos indirectos	5 228	10 686	16 459	22 539	4 934	10 105	22 122	-5,4	-1,9	-1,8	-0,6
Impostos directos	3 218	6 437	10 957	15 087	3 762	8 249	17 816	28,2	5,8	18,1	4,1
Contribuições Sociais	4 539	9 325	13 967	19 135	4 548	9 359	19 811	0,4	0,1	3,5	1,0
Das quais: efectivas	3 554	7 286	10 925	14 989	3 553	7 334	15 483	0,7	0,2	3,3	0,7
Vendas e outras receitas correntes	1 848	3 861	5 765	8 130	1 809	4 150	9 295	7,5	0,9	14,3	1,7
Receitas de capital	358	756	1 147	2 142	175	566	2 164	-25,0	-0,6	1,0	0,0
Despesa Total	18 245	36 919	55 805	76 885	18 501	37 399	80 519	1,3	1,3	4,7	4,7
Despesa Primária	16 411	33 353	50 454	69 760	16 666	33 851	73 065	1,5	1,3	4,7	4,3
Despesa Corrente Primária	15 590	31 662	48 070	66 171	16 137	32 646	69 260	3,1	2,7	4,7	4,0
Consumo intermédio	1 514	3 320	5 100	7 400	1 475	3 428	7 463	3,2	0,3	0,8	0,1
Despesas com pessoal	4 070	8 214	12 197	16 510	4 108	8 395	17 304	2,2	0,5	4,8	1,0
Prestações sociais	8 721	17 519	27 120	37 139	9 150	18 258	38 550	4,2	2,0	3,8	1,8
em espécie	1 819	3 644	5 458	7 495	1 692	3 422	7 627	-6,1	-0,6	1,8	0,2
Subsídios	144	397	626	1 009	154	411	1 165	3,5	0,0	15,6	0,2
Outra despesa corrente	1 141	2 212	3 028	4 113	1 250	2 155	4 779	-2,6	-0,2	16,2	0,9
Despesas de capital	820	1 691	2 384	3 589	528	1 205	3 806	-28,8	-1,3	6,0	0,3
FBCF	607	1 243	1 778	2 745	375	861	3 144	-30,8	-1,0	14,5	0,5
Outras despesas de capital	213	448	606	844	153	344	661	-23,2	-0,3	-21,7	-0,2
Juros (PDE)	1 834	3 566	5 350	7 126	1 835	3 548	7 454	-0,5	0,0	4,6	0,4
Saldo global (PDE)	-3 053	-5 854	-7 510	-9 851	-3 273	-4 970	-9 311				
Saldo Primário (PDE)	-1 218	-2 289	-2 160	-2 726	-1 438	-1 422	-1 858				
PIB nominal	40 481	81 541	123 397	165 107	38 969	79 945	164 491				

Fonte: INE. Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: a coluna OER apresenta a previsão para o conjunto do ano de 2013 constante na 1.ª Alteração ao Orçamento do Estado para 2013; as últimas duas colunas apresentam a evolução anual subjacente a esse documento. Ctvh – contributo para a taxa de variação homóloga. Para efeitos de análise o ajustamento referente ao efeito dos juros associados aos acordos de *swap*, cujo tratamento no âmbito do procedimento dos défices excessivos é distinto do tratamento dado em contas nacionais (SEC95), foi totalmente efetuado na despesa.

A variação da receita no 1.º semestre de 2013 encontra-se ainda aquém da prevista no OER/2013, devido ao comportamento da receita não fiscal. Efetivamente, o aumento homólogo verificado em componentes tais como as contribuições sociais, a outra receita corrente e a receita de capital encontra-se abaixo do que seria expectável na primeira metade do ano (ver painel esquerdo do Gráfico 3). No caso das contribuições sociais, o acréscimo foi de apenas 34 M€, variação que contrasta com o aumento de 675 M€ previsto para o conjunto do ano. Trata-se de uma evolução muito distante do objetivo, embora se admita uma melhoria no 2.º semestre, na sequência da reposição do subsídio de férias aos trabalhadores que exercem funções públicas.

Quadro 3 – Receita fiscal (ajustada) das administrações públicas

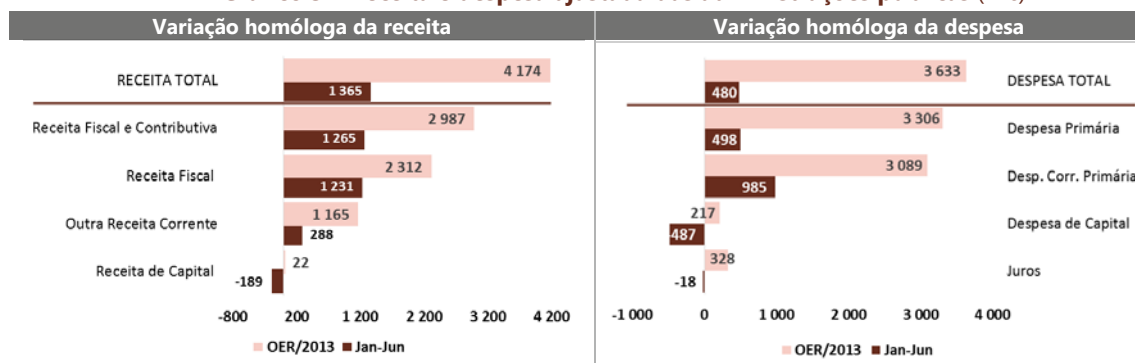
	2012			2013			Variação homóloga		
	1.º Sem	2.º Sem	Total	1.º Sem	2.º Sem (*)	OER	1.º Sem	2.º Sem	OER2013
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)=(6)-(4)	(6)	(7)	(8)	(9)
Impostos directos	6 437	8 651	15 087	8 249	9 567	17 816	28,2	10,6	18,1
Impostos indirectos	10 686	11 853	22 539	10 105	12 018	22 122	-5,4	1,4	-1,8
Receita fiscal	17 123	20 504	37 626	18 354	21 584	39 938	7,2	5,3	6,1

Fontes: INE e Ministério das Finanças. | Notas: valores ajustados; (*) os valores assinalados a cinzento correspondem à receita que será necessário arrecadar no 2.º semestre de 2013 para que se cumpra a previsão anual incluída no OER/2013; a variação homóloga subjacente ao OER/2013 foi calculada por referência à conta provisória de 2012 reportada pelo INE.

A receita fiscal (ajustada) das administrações públicas encontra-se a aumentar a um ritmo superior ao subjacente ao OER/2013. No 1.º semestre de 2013, a receita fiscal ajustada registou um crescimento homólogo de 7,2%, encontrando-se 1 p.p. acima do

previsto para o conjunto do ano. A comparação favorável com a meta anual resulta de comportamentos distintos. Com efeito, o aumento da receita proveniente de impostos diretos (28,2%) está cerca de 10 p.p. acima da previsão anual⁹, quando ainda se encontra por concretizar a reposição do subsídio de férias, que reforçará esta receita. Esta evolução mais do que compensou o facto de os impostos indiretos terem diminuído 5,4% face ao período homólogo, um ritmo de redução superior ao previsto para o conjunto do ano (-1,8%). Refira-se que, para que essa previsão se concretize, será necessário que no 2.º semestre a receita proveniente de impostos indiretos registre um aumento homólogo de 1,4%.

Gráfico 3 – Receita e despesa ajustada das administrações públicas (M€)



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: OER/2013 corresponde à variação, em termos absolutos, da estimativa subjacente àquele referencial face à conta provisória do INE para 2012, reportada no âmbito da 2.ª notificação do PDE; a “Outra receita corrente” não inclui a receita fiscal e contributiva.

O incremento da despesa ajustada encontra-se significativamente abaixo do previsto para o conjunto do ano. No 1.º semestre, a despesa aumentou 1,3% em termos homólogos, variação esta que é inferior à prevista no OER/2013 (4,7%). Esta evolução ficou a dever-se essencialmente à execução da despesa corrente primária, reforçada pela forte quebra que se registou nas despesas de capital de todos os subsectores, sobretudo ao nível da FBCF. Porém, assinala-se o crescimento homólogo do consumo intermédio (3,2%) - que registou uma inflexão face ao registado no 1.º trimestre (-2,6%) – encontrando-se significativamente acima do previsto no OER/2013 (0,8%).

As prestações sociais cresceram 4,2% em termos homólogos, sendo a componente que mais contribuiu para o crescimento da despesa corrente primária. Esta variação contribuiu com 2 p.p. para o crescimento da despesa, sendo devido ao crescimento das prestações sociais que não em espécie. Pelo contrário as prestações sociais em espécie registaram uma quebra homóloga de 6,1%.

As despesas com pessoal, com um crescimento homólogo de 2,2%, encontram-se a crescer abaixo do previsto para o conjunto do ano.¹⁰ Atendendo à moderação destas na primeira metade do ano, não se afigura que a reposição do subsídio de férias a uma parte

⁹ Beneficiando do facto de parte dos reembolsos ter ocorrido já no 1.º semestre, ao contrário do que sucedeu no ano anterior.

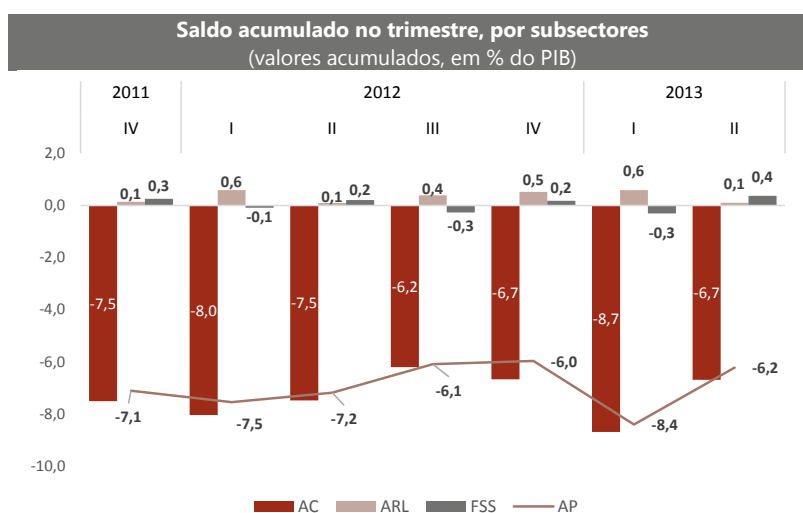
¹⁰ Para além da reposição do subsídio de Natal em duodécimos, o aumento das despesas com pessoal reflete também a atualização das taxas contributivas aplicáveis às entidades patronais.

significativa de funcionários públicos, que ocorrerá apenas em novembro, possa vir a comprometer a meta anual fixada para essas despesas em contas nacionais.

3.3 ANÁLISE POR SUBSECTORES

No 1.º semestre de 2013, todos os subsectores das administrações públicas registaram uma melhoria homóloga do respetivo saldo ajustado. O subsector da administração central foi o único que apresentou um défice (6,7% do PIB) no referido período. Face ao período homólogo, todos os subsectores contribuíram favoravelmente para a redução do défice ajustado das administrações públicas – sustentada no aumento da receita – com destaque para a administração central.

Gráfico 4 – Desempenho orçamental por subsector



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Notas: valores ajustados; AC – Administração Central, ARL – Administrações Regional e Local, FSS – Fundos de Segurança Social, AP - Administrações Públicas.

O subsector dos fundos de segurança social apresentou um saldo positivo no 1.º semestre de 2013 devido à transferência extraordinária do OE. No 1.º semestre de 2013, foi atingido um excedente orçamental de 297 M€ (excluindo a referida transferência, este subsector teria apresentado um défice de 349 M€), quando em igual período do ano anterior tinha ascendido a 168 M€. Em termos homólogos, no 1.º semestre verificou-se uma melhoria na execução da receita (7,1%), que mais que compensou o incremento verificado na despesa (6%). No lado da receita, 6,9 p.p. da variação homóloga diz respeito às transferências do OE, que incluem o financiamento do Estado para cobertura do défice do Sistema Previdencial – Repartição¹¹, permitindo compensar a quebra verificada nas contribuições sociais efetivas (- 0,4%). A despesa registou um aumento homólogo inferior ao verificado no 1.º trimestre, essencialmente decorrente de uma menor despesa com prestações por desemprego e outras prestações sociais imediatas, uma vez que a despesa com pensões estabilizou ao nível do registado no 1.º trimestre.

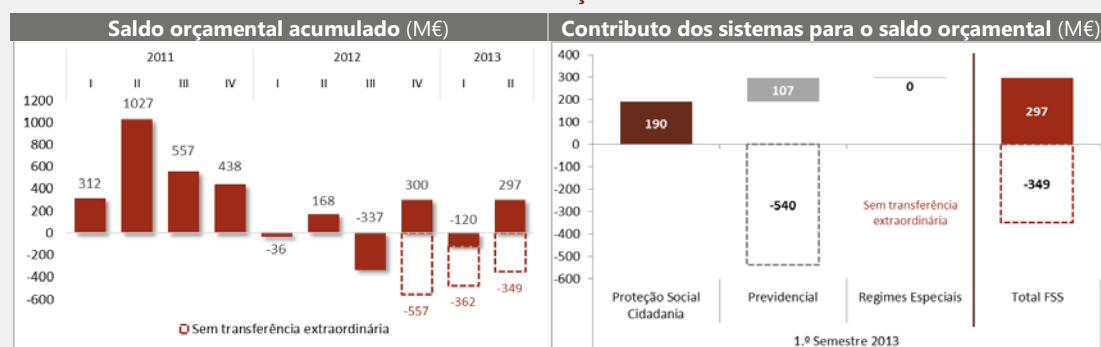
¹¹ Note-se que no período homólogo não se verificaram transferências extraordinárias para financiamento do Sistema Previdencial – Repartição. Além deste facto, a evolução desta receita reflete ainda a antecipação de dois duodécimos das transferências do Estado para financiamento do Sistema Previdencial- Repartição.

Caixa 2 – Execução orçamental dos Fundos de Segurança Social

O subsector dos FSS coincide com o sistema de segurança social desde 2006, ano em que a CGA foi reclassificada para a esfera do subsector Estado (administração central). Assim, a partir da informação compilada pelo IGFSS na ótica de contabilidade pública é possível, com alguns ajustamentos, obter uma estimativa para este subsector em contas nacionais.

Desde de 2012 que este subsector tem vindo a registar défices orçamentais, o que contrasta com a tendência de anos anteriores, em que o contributo deste subsector para o saldo orçamental das administrações públicas foi positivo. Esta inversão reflete o forte impacto da quebra da atividade económica sobre as contas do sistema de segurança social, quer do lado da receita (contribuições sociais), quer do lado da despesa por via da ação dos estabilizadores automáticos (prestações de desemprego, rendimento social de inserção e pensões antecipadas por desemprego). As necessidades de financiamento evidenciadas desde o 4.º trimestre de 2012 têm vindo a ser supridas através de transferências extraordinárias do OE, assegurando o equilíbrio do Sistema Previdencial – Repartição, e desta forma, um saldo orçamental positivo para o subsector.

Gráfico 5 – Saldo orçamental dos FSS



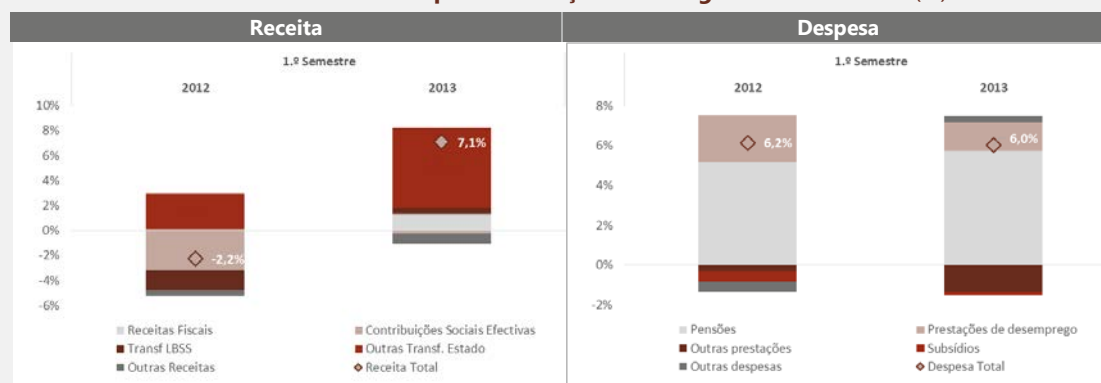
Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. Nota: as barras a tracejado representam os valores excluindo a transferência extraordinária do OE.

No final do 1.º semestre de 2013 os FSS registaram um excedente de 297 M€, resultante de um contributo positivo dos diversos sistemas que compõem o subsector:

- **Sistema de Proteção Social de Cidadania** (190 M€) – beneficiou de um incremento das receitas de jogos sociais (12,8% em termos homólogos), do IVA consignado ao financiamento do PES e do ASECE (126 M€, quando no 1.º semestre de 2012 não havia registado execução) e de uma antecipação parcial de duodécimos.
- **Sistema Previdencial** (107 M€) – essencialmente explicado pelo financiamento do OE que, até ao final do 1.º semestre ascendeu a 647 M€, sem o qual este subsistema teria apresentado um saldo negativo em 540 M€, o que resultaria num défice do subsector de 349 M€.

Em termos agregados, o aumento homólogo da receita deste subsector (7,1% em termos homólogos) foi superior ao da despesa (6%). Excluindo a referida transferência extraordinária, a receita teria crescido 1,1%. O comportamento da despesa é explicado essencialmente pela evolução da despesa com as pensões (contributo de 5,7 p.p.) que contempla o efeito da reposição do subsídio de Natal por duodécimos, e em menor grau, pela execução da despesa relativa a prestações de desemprego (1,4 p.p.). O contributo das restantes prestações sociais pagas pelo sistema foi de cerca de -1,4 p.p.

Gráfico 6 – Contributo para a variação homóloga no 1.º semestre (%)



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP.

A dívida líquida de depósitos da administração central totalizou 193,5 mil M€ (118,4% do PIB) no final do 2.º trimestre de 2013. Aqueles depósitos ascendiam a 21,3 mil M€, equivalente a 13% da dívida pública bruta, fruto da mecânica de libertação de desembolsos do PAEF. O Ministério das Finanças estima que no final de 2013 a dívida líquida de depósitos da administração central deverá atingir 119,4%.

4.2 AJUSTAMENTO DÉFICE-DÍVIDA

O aumento do stock da dívida pública no 2.º trimestre de 2013 foi muito superior ao défice. Contrariamente ao verificado no trimestre anterior, em que o desequilíbrio orçamental explicou a quase totalidade do aumento da dívida pública, no 2.º trimestre o incremento (6189 M€) foi justificado em quase $\frac{3}{4}$ pelo ajustamento défice-dívida (4493 M€).

A diferença entre o défice e a variação de dívida resulta da “aquisição líquida de ativos financeiros” e, em menor grau, pelas “outras variações na dívida”. Neste âmbito destaca-se o aumento dos ativos em “numerário e depósitos” e em “ações e outras participações”. No primeiro caso, estão em causa os desembolsos recebidos ao abrigo do PAEF¹⁵ e mantidos em depósito. No segundo caso, trata-se em grande medida do reforço da dotação de capital realizado pelo Estado português no âmbito do Mecanismo Europeu de Estabilidade (405 M€). As “outras variações na dívida” refletem sobretudo a diferença entre juros devidos e juros pagos, que neste trimestre foi desfavorável, acentuando o aumento da dívida.

Quadro 4 – Ajustamento défice-dívida no 2.º trimestre de 2013 (M€)

(1) Défice Orçamental (PDE) [valores não ajustados]	1 697
(2) Ajustamento défice-dívida	4 493
(+) Aquisição Líquida de Ativos Financeiros	3 337
Numerário e Depósitos	2 881
Títulos excepto Ações	-24
Empréstimos	3
Ações e Outras participações	699
Outros ativos financeiros	-222
(-) Passivos Financeiros não incluídos na Dívida	-383
(+) Outras variações na dívida (Inclui valorizações)	773
(3) Variação da Dívida (ótica Maastricht) [1]+[2]	6 189

Fonte: BdP. Cálculos do CFP.

¹⁵ A 8.ª tranche de financiamento do programa ascendeu ao valor global de 2,8 mil M€, dos quais 2 100 M€ da UE, no âmbito do FEEF e 658 M€ provenientes do FMI.

Caixa 3 – A 2.ª notificação de 2013 no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos

No âmbito deste reporte relativo ao período 2009 a 2013, foram revistos os valores da dívida e do saldo orçamental das administrações públicas referentes a 2011, 2012 (da responsabilidade das autoridades estatísticas nacionais), bem como as estimativas daqueles indicadores para o ano de 2013, cuja competência é do Ministério das Finanças.

2011:

- As alterações efetuadas incidiram exclusivamente no saldo orçamental das administrações públicas. A revisão em baixa do défice (144 M€) foi explicada pela administração local e pela administração central, em resultado da incorporação de informação final detalhada.

2012:

- A integração da Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira (APRAM, S.A.) no perímetro das administrações públicas, justificou mais de metade da revisão em alta da dívida pública, tendo os ajustamentos défice-dívida da administração central explicado o remanescente;
- A revisão em alta do défice público foi explicada pela atualização do saldo orçamental do Estado, dos serviços e fundos autónomos e da administração regional da Madeira. Registe-se que da revisão do défice desta última para 174,8 M€¹ resulta que o objetivo anual para o saldo em contas nacionais estabelecido no PAEF-RAM (-158 M€) foi ultrapassado, contrariamente ao que sucedia com a estimativa do anterior PDE.

Quadro 5 – Revisão pelo INE e BdP					Quadro 6 – Revisão do Ministério das Finanças				
	2011		2012			PDE Set13		Revisão	
	M€	p.p. do PIB	M€	p.p. do PIB		M€	% do PIB	M€	p.p. do PIB
Dívida Pública (% do PIB)	185 241	108,2	204 844	124,1	Dívida Pública	211 357	127,8	10 246	5,4
Revisão	0	0,0	359	0,4	Saldo das Adm. Públicas (ótica CN)	-9 084	-5,5	-108	0,0
Adm. Central	0	0,0	168	0,3	Saldo da Adm. Central (ótica CN)	-9 617	-5,8	74	0,1
Adm. Regionais e Local	0	0,0	201	0,1	Saldo do Estado (ótica CP)	-9 047	-5,5	-643	-0,4
Adm. Local	0	0,0	8	0,0	Ajust do Saldo CP a CN	-1 117	-0,7	-619	-0,4
Adm. Reg. Açores	0	0,0	0	0,0	Accrual dos Juros	-262	-0,2	-151	-0,1
Adm. Reg. da Madeira	0	0,0	193	0,1	Ajust. temp. impostos	94	0,1	44	0,0
Fundos da Seg. Social	0	0,0	0	0,0	Outra rec. a receber	-181	-0,1	103	0,1
Saldo Orçam. (% do PIB)	-7398	-4,3	-10 641	-6,4	Despesa contraída não paga*	-70	0,0	-16	0,0
Revisão	144	0,1	-45	0,0	Leasing	0	0,0	0	0,0
Adm. Central	69	0,0	-73	-0,1	Injeções de capital	-587	-0,4	-583	-0,4
Adm. Regionais e Local	75	0,0	9	0,0	Garantias executadas	-80	0,0	0	0,0
Adm. Local	88	0,1	81	0,1	Transf. Fundos de Pensões	-31	0,0	-17	0,0
Adm. Reg. Açores	-7	0,0	0	0,0	Saldo do Estado (ótica CN)	-10 164	-6,1	-1 262	-0,7
Adm. Reg. da Madeira	-6	0,0	-72	0,0	Saldo dos SFA (ótica CN)	547	0,3	1 336	0,8
Fundos da Seg. Social	0	0,0	18	0,0	Saldo das Adm. Reg. e Local (ótica CN)	602	0,4	-73	0,0
					Saldo dos F. da Seg. Social (ótica CN)	-69	0,0	-110	-0,1

Fonte: INE, BdP e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP | Nota: (*) Dívida não financeira; CP – Contabilidade Pública e CN – Contabilidade Nacional.

2013:

- De acordo com o Ministério das Finanças a revisão em alta da estimativa de dívida pública para 127,8 % do PIB, resulta de se passar a prever um maior saldo de disponibilidades de tesouraria no final do ano, um menor valor para a aquisição de títulos de dívida pública portuguesa por parte dos fundos de segurança social e da não concretização da transferência de ações da CGD para a Parpública como forma de regularização das dívidas do Estado a esta empresa relativas a processos de privatização;
- A estimativa para o défice em termos nominais é revista em alta (apesar de em percentagem do PIB se manter em 5,5% do PIB, beneficiando da revisão em alta do PIB em cerca de 1040 M€):
 - A nova estimativa para o saldo dos FSS e das administrações regional e local aponta para valores inferiores aos apresentados na 1.ª notificação. No primeiro caso estima-se uma alteração de sinal do saldo orçamental dos FSS para uma situação de défice, enquanto no segundo aponta-se para um menor excedente orçamental;
 - A estimativa para o saldo orçamental da administração central aponta para um valor superior ao estabelecido na anterior notificação. Esta alteração decorre da revisão do saldo dos SFA (através de dotações de capital nas EPR e uma previsão superior de receitas comunitárias), que mais que compensa a revisão em baixa do saldo do Estado.
 - Este último é explicado sobretudo pela revisão em alta da estimativa de despesa do Estado, bem como pela revisão dos ajustamentos com impacto no saldo em contas nacionais. Note-se que esta estimativa não reflete o efeito da operação de recapitalização do BANIF. As injeções de capital previstas dizem apenas respeito a uma parte do esforço financeiro do Estado com EPR aprovado no OER/13.

¹ Esta revisão decorre da alteração de registo de uma operação de juros de mora, cuja contabilização obedece às recomendações mais recentes do Eurostat. Na anterior notificação esta operação tinha afetado positivamente o saldo orçamental, por via da sua classificação em transferências de capital a receber, passando agora, a ser contabilizada como uma redução de passivos.

ANEXO

Quadro 7 – Conta das administrações públicas
(ajustada de medidas temporárias e fatores especiais, em % do PIB)

	2012				2013			Δ (p.p. do PIB)	
	I	II	III	IV	I	II	OER	Homóloga	OER
Receita Total	37,5	38,1	39,1	40,6	39,1	40,6	43,3	2,5	2,7
Receita corrente	36,6	37,2	38,2	39,3	38,6	39,9	42,0	2,7	2,7
Receita fiscal	20,9	21,0	22,2	22,8	22,3	23,0	24,3	2,0	1,5
Impostos indirectos	12,9	13,1	13,3	13,7	12,7	12,6	13,4	-0,5	-0,2
Impostos directos	7,9	7,9	8,9	9,1	9,7	10,3	10,8	2,4	1,7
Contribuições Sociais	11,2	11,4	11,3	11,6	11,7	11,7	12,0	0,3	0,5
Das quais: efectivas	8,8	8,9	8,9	9,1	9,1	9,2	9,4	0,2	0,3
Vendas e outras receitas correntes	4,6	4,7	4,7	4,9	4,6	5,2	5,7	0,5	0,7
Receitas de capital	0,9	0,9	0,9	1,3	0,4	0,7	1,3	-0,2	0,0
Despesa Total	45,1	45,3	45,2	46,6	47,5	46,8	49,0	1,5	2,4
Despesa Primária	40,5	40,9	40,9	42,3	42,8	42,3	44,4	1,4	2,2
Despesa Corrente Primária	38,5	38,8	39,0	40,1	41,4	40,8	42,1	2,0	2,0
Consumo intermédio	3,7	4,1	4,1	4,5	3,8	4,3	4,5	0,2	0,1
Despesas com pessoal	10,1	10,1	9,9	10,0	10,5	10,5	10,5	0,4	0,5
Prestações sociais	21,5	21,5	22,0	22,5	23,5	22,8	23,4	1,4	0,9
em espécie	4,5	4,5	4,4	4,5	4,3	4,3	4,6	-0,2	0,1
Subsídios	0,4	0,5	0,5	0,6	0,4	0,5	0,7	0,0	0,1
Outra despesa corrente	2,8	2,7	2,5	2,5	3,2	2,7	2,9	0,0	0,4
Despesas de capital	2,0	2,1	1,9	2,2	1,4	1,5	2,3	-0,6	0,1
FBCF	1,5	1,5	1,4	1,7	1,0	1,1	1,9	-0,4	0,2
Outras despesas de capital	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	-0,1	-0,1
Juros (PDE)	4,5	4,4	4,3	4,3	4,7	4,4	4,5	0,1	0,2
Saldo global (PDE)	-7,5	-7,2	-6,1	-6,0	-8,4	-6,2	-5,7	1,0	0,3
Saldo Primário (PDE)	-3,0	-2,8	-1,8	-1,7	-3,7	-1,8	-1,1	1,0	0,5
PIB nominal	40 481	81 541	123 397	165 107	38 969	79 945	164 491		

Fonte: INE. Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: A coluna OER apresenta a previsão para o conjunto do ano de 2013 constante na 1.ª alteração ao Orçamento do Estado para 2013. Para efeitos de análise o ajustamento referente ao efeito dos juros associados aos acordos de *swap*, cujo tratamento no âmbito do procedimento dos défices excessivos é distinto do tratamento dado em contas nacionais (SEC95), foi totalmente efetuado na despesa.

PRINCIPAIS FONTES DE INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA

Banco de Portugal, Boletim Estatístico – setembro de 2013

Banco de Portugal, Contas Financeiras Trimestrais – 2.º trimestre 2013

DGO, Síntese da Execução Orçamental – julho e agosto de 2013

INE, Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional – 2.º trimestre 2013

INE, Procedimento dos Défices Excessivos – 2.ª notificação (outubro 2013)

Ministério das Finanças, Relatório da Proposta de Alteração ao OE para 2013



Conselho das Finanças Públicas