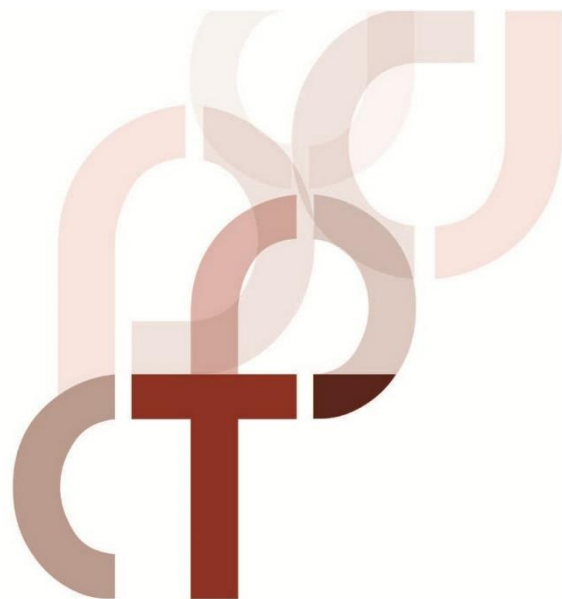


# Apreciação global



Conselho das Finanças Públicas

Análise da Alteração ao Orçamento  
do Estado para 2013

Relatório n.º 4/2013

Lisboa, Junho de 2013

## APRECIÇÃO GLOBAL

### *Alterações face ao OE/2013*

Os fatores que determinaram a necessidade de apresentação da presente alteração ao Orçamento do Estado para 2013 (OER/2013) prendem-se essencialmente com os impactos decorrentes da deterioração das perspetivas macroeconómicas face ao previsto em outubro de 2012, da decisão de inconstitucionalidade relativamente a algumas medidas de consolidação previstas no OE/2013 e dos programas de regularização/resolução de dívidas de anos anteriores. A revisão em alta do défice em contas nacionais ascende a 1485 M€ (ou seja 1 p.p. do PIB adicional face ao previsto no relatório do OE/2013).

O cenário macroeconómico foi fortemente revisto em baixa face ao considerado no OE/2013, facto que se traduziu na previsão de uma menor receita fiscal e contributiva (menos 1726 M€ em contas nacionais e 1322 M€ em contabilidade pública) e de um maior nível de despesa com prestações de desemprego (mais 270 M€). Note-se que o cenário macroeconómico subjacente ao OER/2013 é igual ao recentemente apresentado no Documento de Estratégia Orçamental (DEO/2013), mantendo-se por isso os riscos assinalados pelo CFP no relatório de análise daquele documento de estratégia, particularmente os relacionados com o ritmo de recuperação da procura interna e com a estimativa do efeito de preço (deflator) no valor nominal do PIB.

A declaração de inconstitucionalidade da suspensão dos subsídios de férias ou de outras prestações correspondentes ao 14.º mês implicou a adoção de medidas de consolidação que compensem o seu impacto orçamental, cuja natureza e montante não são integralmente identificados no relatório do OER/2013. O efeito desta reposição é parcialmente atenuado através da utilização da reserva orçamental e da introdução de uma cativação de 2,5% sobre as dotações iniciais das remunerações certas e permanentes dos serviços e organismos da administração central, medidas que o Conselho das Finanças Públicas calcula que ascendam a um total de 660 M€ (dos quais 430 M€ correspondentes à reserva orçamental, cuja utilização não carecia de uma alteração legislativa). No entanto, a ausência de quantificação detalhada dos diferentes efeitos previstos sobre as despesas com pessoal inviabiliza a avaliação da razoabilidade da nova estimativa para essa rubrica. Além disso, uma cativação sobre uma componente de despesa até agora caracterizada por um elevado grau de rigidez encerra riscos não negligenciáveis para a execução orçamental, o que igualmente exigiria uma melhor identificação das medidas subjacentes.

O OER/2013 prevê a regularização de dívidas de anos anteriores nos subsectores das administrações regional e local, no montante de 2100 M€. Encontra-se igualmente prevista a regularização de dívidas de anos anteriores no âmbito do sector da saúde, sem contudo se especificar o respetivo montante. Estas são medidas importantes para a transparência das finanças públicas, sendo igualmente necessário que a revisão em curso do processo orçamental se esforce por pôr termo à acumulação deste tipo de passivos, cuja regularização implica o aumento da dívida direta do Estado.

A proposta de alteração ao OE/2013 eleva em 3490 M€ o limite de endividamento líquido global direto do Estado, 2163 M€ para financiamento do défice acrescido do subsector Estado e 1322 M€ para reforço da despesa com ativos financeiros. Este último resulta em parte da necessidade de apoio financeiro a entidades das administrações públicas com vista a assegurar sobretudo a liquidação antecipada de operações com derivados financeiros (num montante não especificado no relatório da proposta de lei).<sup>1</sup> O OER/2013 é omissivo na identificação de eventuais riscos que resultam do impacto daquelas operações no saldo a apurar em contas nacionais, podendo, no entanto não ser relevantes para o cumprimento do objetivo do PAEF.<sup>2</sup>

Cabe ainda salientar que o OER/2013 procede a uma nova elevação do limite de despesa financiada por receitas gerais, fixado no quadro plurianual de programação orçamental 2013-2016. Trata-se da segunda alteração em menos de um ano, o que coloca em causa a eficácia deste quadro no controlo da despesa pública. Entre outras considerações, o facto de parte dessa alteração resultar de uma decisão judicial aconselha a uma explicitação de cláusulas de salvaguarda, por forma a melhor garantir a eficácia do limite de despesa.

### **Alterações face ao DEO 2013-17**

A estimativa de execução em contas nacionais no OER/2013 mantém o saldo orçamental previsto no DEO/2013, em 5,5% do PIB, embora com níveis de receita e despesa bastante superiores (mais 0,7% do PIB, ou seja uma revisão superior a mil milhões de euros). Tendo em conta que o cenário macroeconómico subjacente aos dois documentos é igual, e que estes foram apresentados com um mês de intervalo, é difícil explicar diferenças tão pronunciadas, em particular no lado da receita. A explicação mais viável poderá residir no recurso, em cada um dos documentos, a diferentes hipóteses e metodologias para o apuramento da estimativa em contas nacionais, interpretação que é reforçada pelo facto de as diferenças serem particularmente visíveis nas rubricas residuais (outra receita e outra despesa corrente).<sup>3</sup> A eliminação destas diferenças metodológicas, bem como o enriquecimento da informação quanto às medidas de consolidação orçamental destinadas a atingir a estimativa apresentada para as administrações públicas, permanecem como exigências prioritárias da melhoria do processo orçamental.

---

<sup>1</sup> Com base na informação publicamente disponível, o CFP calculava que estas operações poderiam atingir um valor máximo de 923 M€. Na data de fecho do presente relatório, Sua Excelência, o Senhor Secretário de Estado do Orçamento esclareceu na Assembleia da República que a dotação destinada à liquidação antecipada das operações de derivados financeiros ascende a 898 M€.

<sup>2</sup> O desconhecimento da revisão do memorando de entendimento na sequência da 7.ª avaliação do programa de ajustamento, não permite determinar se uma liquidação antecipada destes derivados financeiros seria ou não relevante para efeitos do cumprimento dos objetivos orçamentais aí definidos. Atente-se que o ponto 7 do memorando técnico de entendimento resultante da 6.ª avaliação excluía os apoios ao sistema financeiro no âmbito do programa para efeitos de monitorização do montante de despesa da administração central, esperando-se que o mesmo venha a suceder em relação ao apoio concedido em 2013 ao BANIF.

<sup>3</sup> Trata-se de rubricas que são influenciadas pela imputação de diferenças de consolidação entre subsectores. Uma diferente especificação de medidas incidentes sobre a despesa poderá explicar parte das diferenças na despesa, mas não a dimensão das diferenças assinaladas no capítulo 5 deste Relatório, em particular na outra despesa corrente, subsídios e consumo intermédio.

O OER/2013 não apresenta qualquer referência ao saldo da dívida pública<sup>4</sup> ou ao seu rácio relativamente ao produto. Esta omissão é tanto mais crítica quanto a sustentabilidade da dívida pública é uma prioridade do DEO e atendendo a que a evolução do rácio da dívida piorou, situando-se em 127,3% do PIB no 1.º trimestre de 2013,<sup>5</sup> ou seja, mais 3,7 p.p. do que o valor de 2012. Além disso, outras publicações recentes assinalam diferenças, tanto ao nível do rácio da dívida pública de 2012, como da estimativa para o ano de 2013.

### **Transparência orçamental**

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) estipula que a estrutura e o conteúdo das leis de alteração orçamental obedecem às normas aplicáveis ao OE, mas “com as necessárias adaptações”, um grau de discricionariedade adicional que reduz a necessária transparência do processo orçamental. Usando a faculdade concedida pela LEO, a presente proposta de alteração ao OE não disponibiliza os mapas de desenvolvimentos orçamentais que acompanham a proposta do OE inicial. A omissão destes elementos torna impossível analisar os diferentes fluxos associados quer a ativos financeiros, quer a cada uma das componentes de receita e despesa, em particular em serviços com peso considerável, como sejam o SNS, a CGA e as entidades públicas reclassificadas.

Acresce que, como é habitual, a informação apresentada não permite uma completa articulação entre os mapas da lei e a estimativa de execução apresentada. Essa estimativa corresponde a uma previsão da execução para o conjunto das administrações públicas e é apresentada em termos consolidados, enquanto os mapas da lei traduzem as dotações (isto é, limites) de despesa e as previsões de receita a aprovar para os subsectores Estado, Serviços e Fundos Autónomos e Segurança Social. Esta circunstância inviabiliza a comparação direta de valores, não permitindo evidenciar a dimensão dos ajustamentos efetuados na estimativa de execução.

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

---

<sup>4</sup> Na ótica de *Maastricht*.

<sup>5</sup> De acordo com dados do Banco de Portugal.