



**Conselho das Finanças Públicas**  
*Portuguese Public Finance Council*

# **Análise da Alteração ao Orçamento do Estado para 2013**

**Relatório do Conselho das Finanças Públicas**

**n.º 4/2013**

**junho 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 publicada em 12 de junho de 2013, tendo sido elaborado com base na informação disponível até à data de 12 de junho de 2013.



**Conselho das Finanças Públicas**  
*Portuguese Public Finance Council*

# **Análise da Alteração ao Orçamento do Estado para 2013**

**Relatório n.º 4/2013**

Lisboa, junho de 2013

## Lista de abreviaturas

Abreviaturas	Significado
AdL	Administração Local
ADM	Assistência na Doença aos Militares
ADSE	Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
ANA	ANA - Aeroportos de Portugal, S.A.
AP	Administrações Públicas
ASECE	Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia
BANIF	BANIF - Banco Internacional do Funchal
BdP	Banco de Portugal
CFP	Conselho de Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
DGO	Direção-Geral do Orçamento
EGE	Encargos Gerais do Estado
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FE	Fatores Especiais
FSE	Fundo Social Europeu
GPEARl	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações
IABA	Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IHPC	Índice Harmonizado de Preços ao Consumidor
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRC	Imposto sobre o Rendimento Coletivo
IRS	Imposto sobre o Rendimento Singular
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos
ISV	Imposto Sobre Veículos
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto de Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
M€	Milhões de euros
MAI	Ministério da Administração Interno
MAMAOT	Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento

MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Educação
MEE	Ministério da Economia e do Emprego
MF	Ministério das Finanças
MJ	Ministério da Justiça
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MS	Ministério da Saúde
MSSS	Ministério da Solidariedade e da Segurança Social
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OER	Alteração do Orçamento do Estado
p.p.	Pontos percentuais
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PDE	Procedimento de Défice Excessivos
PES	Programa de Emergência Social
PIB	Produto Interno Bruto
PPP	Parcerias Público Privadas
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
REFER	Rede Ferroviária Nacional – REFER, E.P.E.
SA	Sociedade Anónima
SAD	Serviços de Assistência na Doença - Polícia de Segurança Pública e
SEC	Sistema Europeu de Contas
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SSS	Sistema de Segurança Social



# Índice

<b>APRECIÇÃO GLOBAL .....</b>	<b>IX</b>
<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>2 CENÁRIO MACROECONÓMICO .....</b>	<b>2</b>
<b>3 ANÁLISE EM CONTABILIDADE PÚBLICA .....</b>	<b>5</b>
3.1 ALTERAÇÕES AOS MAPAS DA LEI.....	5
3.2 ESTIMATIVA PARA 2013.....	12
<b>4 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL.....</b>	<b>15</b>
<b>5 ANÁLISE EM CONTABILIDADE NACIONAL .....</b>	<b>17</b>
5.1 ANÁLISE DOS AGREGADOS ORÇAMENTAIS.....	17
5.2 MEDIDAS DE CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL EM 2013.....	18

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Fatores que explicam o incremento do limite de endividamento líquido global direto do Estado.....	5
Gráfico 2 – Principais contributos para a variação prevista da despesa e da receita (em p.p.) .....	14
Gráfico 3 – Alteração do limite de despesa da administração central financiada por receitas gerais entre o OE2013 e a proposta do OER/2013 .....	16
Gráfico 4 – Variação do saldo orçamental entre 2012 e 2013 .....	20

## Índice de Quadros

Quadro 1 – Cenário macroeconómico para 2013.....	2
Quadro 2 – Receita fiscal do Estado.....	6
Quadro 3 – Subsector Estado: impacto da Alteração ao OE/2013.....	7
Quadro 4 – Subsector SFA: impacto da Alteração ao OE/2013.....	9
Quadro 5 – Subsector Segurança Social: impacto da Alteração ao OE/2013.....	11
Quadro 6 – Conta das administrações públicas .....	12
Quadro 7 – Atualização do limite de despesa com cobertura em receitas gerais para 2013	15
Quadro 8 – Conta das Administrações Públicas.....	21



## 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 Conselho das Finanças Públicas (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 CFP 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 da administração 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 M€). 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.



# 1 INTRODUÇÃO

A apreciação efetuada neste relatório baseia-se nos mapas e no articulado proposta de lei n.º 151/XII/2.<sup>a</sup> que procede à 1.<sup>a</sup> alteração à Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2013), bem como no respetivo relatório, e tem por objeto uma análise do impacto orçamental que a alteração das dotações orçamentais de despesa e a correção das previsões de receita apresentadas nos mapas legais introduz na estimativa da conta das administrações públicas e no limite de endividamento líquido global direto do Estado.

Trata-se de uma análise essencial, quer por se tratar de alterações da competência exclusiva da Assembleia da República, quer pelo facto de os valores inscritos nesses mapas legais constituírem a base para a elaboração da estimativa da conta das administrações públicas, em contabilidade pública e em contabilidade nacional, revelando assim, a forma como se pretende cumprir as metas previstas no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira e do Procedimento dos Défices Excessivos, a que Portugal se encontra obrigado.

Este relatório beneficiou da disponibilização de parte da informação quantitativa adicional solicitada ao Ministério das Finanças (DGO). Contudo não foram recebidos os esclarecimentos solicitados àquela Direção-Geral, nem os elementos solicitados ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, no que ao subsector da segurança social diz respeito.

## 2 CENÁRIO MACROECONÓMICO

O relatório do OER/2013 reconhece que a revisão das perspetivas macroeconómicas constituiu um dos principais motivos para a apresentação da alteração ao OE/2013. O cenário macroeconómico subjacente à proposta de alteração do OE/2013 é igual ao apresentado recentemente no DEO/2013, destacando-se a revisão em baixa da estimativa da variação do PIB (-1,3 p.p.) e em alta da previsão para a taxa de desemprego (+1,8 p.p.) face ao que tinha sido apresentado em outubro passado no OE/2013. Contudo, cabe referir que no relatório do OER/2013 continua a não estar integralmente especificado, nem quantificado, o conjunto de medidas que será implementado no corrente ano. Atendendo ao facto de o cenário considerado no OER/2013 ser idêntico ao subjacente ao DEO/2013, não se efetua uma análise detalhada do cenário macroeconómico, sugerindo-se a leitura do [Relatório n.º 3/2013 - Análise do Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017](#). Mantêm-se, por isso, os riscos assinalados no referido relatório, particularmente os relacionados com o ritmo de recuperação da procura interna e com a estimativa do efeito preço (deflator) no valor nominal do PIB.

Quadro 1 – Cenário macroeconómico para 2013

	2013				Diferença face:		
	OER/13	OE inicial	BdP	OCDE	OE inicial	BdP	OCDE
	abr-13	out-12	mar-13	mai-13			
<b>PIB (taxa variação real, em %)</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,0</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,7</b>	<b>-1,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>
Consumo privado	-3,2	-2,2	-3,8	-4,0	-1,0	0,6	0,8
Consumo público	-4,2	-3,5	-2,4	-3,9	-0,7	-1,8	-0,3
Investimento (FBCF)	-7,6	-4,2	-7,1	-10,6	-3,4	-0,5	3,0
Exportações	0,8	3,6	2,2	1,4	-2,8	-1,4	-0,6
Importações	-3,9	-1,4	-2,9	-3,1	-2,5	-1,0	-0,8
<b>Contributos p/var. real do PIB</b>							
Procura interna (em p.p.)	-4,1	-2,9	-4,2	-4,5	-1,2	0,1	0,4
Exportações líquidas (em p.p.)	1,8	1,9	1,9	1,8	-0,1	-0,1	0,0
<b>Preços e desemprego</b>							
IPC/IHPC	0,7	0,9	0,7	0,0	-0,2	0,0	0,7
Deflator do PIB	1,8	1,3	:	-0,4	0,5	:	2,2
Taxa de desemprego	18,2	16,4	:	18,2	1,8	:	0,0

Fonte: Ministério das Finanças, Banco de Portugal e OCDE. | Notas: as projeções do OER/2013 são iguais às efetuadas no DEO/2013 e estão em linha com as últimas previsões da Comissão Europeia; em nenhuma das previsões acima expostas foi considerado o efeito das iniciativas financeiras e fiscais recentemente anunciadas.

**Existem projeções recentes que apontam para uma contração da atividade económica mais significativa do que a prevista no OER/2013.** De acordo com as previsões da OCDE para Portugal, publicadas no *Economic Outlook* no final de maio, a atividade económica deverá contrair 2,7% no corrente ano, mais 0,4 p.p. do que a estimada pelo Ministério das Finanças. Essa perspetiva mais desfavorável prende-se com um contributo mais negativo da procura interna.<sup>6</sup> A OCDE aponta para que o consumo privado registe uma quebra de 4%,

<sup>6</sup> A OCDE estima um contributo das exportações líquidas semelhante ao previsto pelo Ministério das Finanças (1,8 p.p.). Contudo, aponta para um maior crescimento das exportações e uma diminuição menos significativa das importações. Refira-se, ainda, que a OCDE estima que a atividade económica na área do euro (principal destino

uma variação semelhante à prevista pelo Banco de Portugal (-3,8%)<sup>7</sup> mas superior à estimada pelo Ministério das Finanças (-3,2%). Por outro lado, a OCDE prevê uma diminuição do investimento (-10,6%) que é superior em 3 p.p. à estimada pelo Ministério das Finanças (-7,6%).<sup>8</sup> Note-se que, tanto o cenário macroeconómico do OER/2013 como o da OCDE, não consideram o efeito das iniciativas financeiras e fiscais lançadas recentemente.

**A estimativa do deflator do PIB encerra riscos não negligenciáveis, podendo novamente vir a revelar-se excessiva.** O cenário macroeconómico do OER/2013 tem implícita uma contração da atividade económica de 0,5% em termos nominais.<sup>9</sup> 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. Embora complexa, a projeção do deflator do PIB e dos respeitantes às diferentes componentes da despesa assume grande relevância para as projeções orçamentais, na medida em que, por um lado, os principais rácios das finanças públicas (défice e dívida pública) são expressos em percentagem do PIB nominal e, por outro, são os valores nominais que definem a base de incidência da receita fiscal e contributiva. O Ministério das Finanças estima um aumento do deflator do PIB (de -0,1% em 2012 para 1,8% em 2013), enquanto as mais recentes projeções da OCDE apontam para uma nova contração no corrente ano (-0,4%). Note-se que a previsão do deflator do PIB foi revista em alta, de 1,3% no OE/2013 para 1,8% no OER/2013, na sequência da reposição de um dos subsídios remuneratórios que inicialmente deveria ficar suspenso. Segundo o Ministério das Finanças, a incorporação dessa reposição justificará um significativo aumento do deflator do consumo público (de -7,7% em 2012 para +6,7% em 2013). Tendo em conta essa incorporação e também o facto de os dados do 1.º trimestre de 2013 traduzirem uma ligeira aceleração da variação homóloga do deflator do PIB (de 0,3% no 4.º trimestre de 2012 para 0,5% no 1.º trimestre de 2013), admite-se que o deflator do PIB não volte a ser negativo no corrente ano. Porém, existe o risco de a dimensão da variação prevista (1,8%) poder vir a revelar-se excessiva.<sup>10</sup> Com efeito, os acontecimentos verificados em 2012 (a previsão inicial apontava para um deflator do PIB de 1,7% mas este acabou por ser negativo: -0,1%) aconselham uma prudência acrescida nesta matéria.

---

das exportações nacionais) registe uma contração de 0,6% no corrente ano, o dobro da quebra de 0,3% que foi considerada no DEO/2013 e também no OER/2013, uma vez que o cenário destes dois últimos documentos é idêntico.

<sup>7</sup> Boletim Económico do Banco de Portugal – Primavera 2013.

<sup>8</sup> De acordo com o INE, a diminuição da FBCF em volume acentuou-se, tendo passado de -12,8% no 4.º trimestre de 2012 para -16,8% no 1.º trimestre de 2013, sobretudo devido ao sector da construção.

<sup>9</sup> Atendendo a que, no âmbito da publicação pelo INE das “Contas Nacionais Trimestrais – 1.º trimestre de 2013”, o PIB nominal de 2012 foi revisto em baixa em cerca de 162,4 M€. Essa revisão implica que no ano transato a dívida pública atingiu 123,7% do PIB ao invés de 123,6%, embora o rácio do défice orçamental tenha permanecido em 6,4% do PIB.

<sup>10</sup> A última vez em que o deflator do PIB atingiu uma variação homóloga semelhante à prevista no OER/2013 foi em 2008 (1,6%). Note-se que o Ministério das Finanças prevê uma evolução do deflator do PIB (aumento de -0,1% em 2012 para 1,8%) em sentido inverso ao do Índice de Preços do Consumidor (diminuição de 2,8% para 0,7%), facto que poderá decorrer da eliminação do efeito da medida de racionalização da estrutura das taxas de IVA introduzida no OE/2012.

**A diminuição do PIB registada no 1.º trimestre de 2013 implica que o cumprimento da projeção oficial para o corrente ano (-2,3%) dependerá crucialmente de um crescimento do produto nos trimestres seguintes.** De acordo com os dados em volume relativos ao 1.º trimestre de 2013, o PIB registou uma diminuição de 4% em termos homólogos e de 0,4% em cadeia.<sup>11</sup> Assim, mesmo admitindo uma variação em cadeia nula nos próximos trimestres, a contração da atividade económica no corrente ano seria de 2,4%, uma variação mais negativa do que a esperada pelo Ministério das Finanças (-2,3%). Contudo, essa hipótese é otimista à luz das recentes previsões da Comissão Europeia que, embora também estime uma quebra do PIB de 2,3% em 2013, aponta para que, em cadeia, se verifiquem recuos de 0,2% e 0,1% no 2.º e 3.º trimestres e um crescimento de 0,1% no 4.º trimestre. Ora, admitindo a concretização dessas variações trimestrais, o PIB registaria uma contração de 2,6% em 2013, uma variação próxima da previsão da OCDE (-2,7%). No relatório do OER/2013 é prospetivado um crescimento do produto no 2.º semestre de 2013. Os dados do 1.º trimestre reforçam, portanto, a premência da concretização desse crescimento.

---

<sup>11</sup> Os dados publicados pelo INE traduzem uma desaceleração da diminuição em cadeia, uma vez que no 4.º trimestre de 2012 a variação tinha sido de -1,8%.



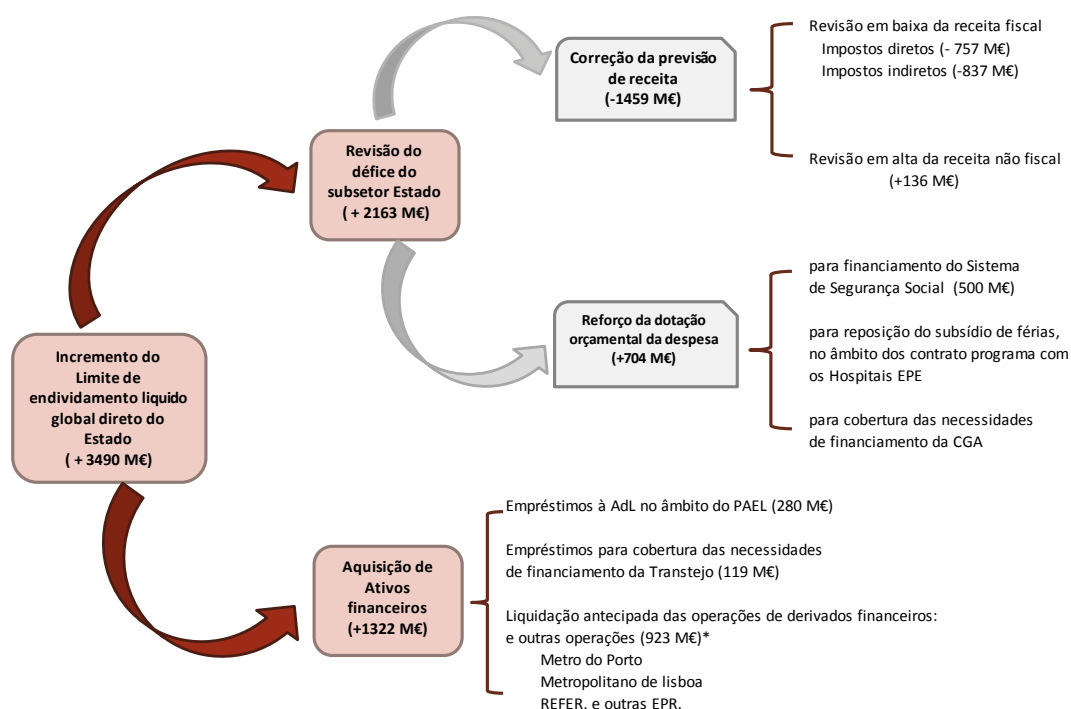
### 3 ANÁLISE EM CONTABILIDADE PÚBLICA

#### 3.1 ALTERAÇÕES AOS MAPAS DA LEI

##### Estado

A proposta de alteração ao OE/2013 eleva em 3490 M€ o limite de endividamento líquido global direto do Estado. De acordo com o previsto no OER/2013, o limite máximo a autorizar passará a ser de 15 840 M€, comparativamente com os 12 350 M€ aprovados no OE/2013 (n.º 1, do artigo 131.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro). Prevê-se que o incremento deste limite em 3490 M€ seja financiado em 3307 M€ por passivos financeiros (títulos de curto prazo) e em 178 M€ por alienação de ativos financeiros, muito em particular de títulos de médio e longo prazo. A elevação do limite de endividamento líquido resulta da revisão em alta do défice do subsector Estado (em 2163 M€ ou 1,3% do PIB) e do reforço da despesa com ativos financeiros (1322 M€). O Gráfico 1 apresenta esquematicamente as principais alterações.

Gráfico 1 – Fatores que explicam o incremento do limite de endividamento líquido global direto do Estado



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos do CFP. | Nota: (\*) o montante relativo à liquidação antecipada das operações de derivados financeiros e outras operações é obtido por diferença entre o reforço da dotação de despesa com ativos financeiros previsto no OER/2013 (1322 M€) e os empréstimos concedidos à administração local e à Transtejo, S.A. Admitindo que a informação referida no relatório (pag.13) traduz o conjunto de operações que justificam o reforço da despesa com ativos financeiros, o montante máximo que se poderia obter como relativo exclusivamente a operações de derivados financeiros a assegurar pelo Estado seria de 923 M€.

**A revisão em alta do défice do Estado é explicada pela correção em baixa da previsão de receita fiscal e pela necessidade de reforçar o financiamento da segurança social, do SNS e da CGA.** O OER/2013 tem implícito um défice do Estado superior (em 2163 M€) ao inicialmente previsto. Essa revisão decorreu dos seguintes fatores:

a) Correção da previsão de receita efetiva

- **Receita fiscal:** foi revista em baixa em 1595 M€ face ao montante previsto no OE/2013. Assim, após a quebra registada no ano transato (-6,8%), a receita fiscal do Estado deverá aumentar 6,9% no corrente ano,<sup>12</sup> ao invés dos 11,9% implícitos no OE/2013. Face à previsão inicial, o Ministério das Finanças espera um menor volume de receita em todos os impostos, com exceção do Imposto Único de Circulação. No OER/2013 perspectiva-se uma estabilização da receita proveniente de impostos indiretos, que contrasta com o aumento de 4,7% inicialmente previsto. Com efeito, no OE/2013 estava implícito um aumento da receita do IVA na ordem dos 4% mas a nova previsão do Ministério das Finanças aponta para uma diminuição de 0,6%, na sequência da quebra do consumo privado. Note-se que inclusivamente a receita do IRS foi revista em baixa, apesar do nível de tributação deste imposto ter sofrido um significativo agravamento e de beneficiar do impacto positivo da reposição de um dos subsídios remuneratórios que inicialmente deveria ficar suspenso. Deste modo, de acordo com o OER/2013, a receita fiscal do Estado ascenderá a 34 233 M€ no ano em curso, um montante inferior (em 126 M€) ao obtido em 2011.

**Quadro 2 – Receita fiscal do Estado**

	2011	2012	OE/2013	OER/2013	Revisão*	Variação (em %)		
	Milhões de Euros					2011/12	2012/OE13	2012/OER13
<b>Receita fiscal</b>	<b>34 359</b>	<b>32 025</b>	<b>35 828</b>	<b>34 233</b>	<b>-1 595</b>	<b>-6,8</b>	<b>11,9</b>	<b>6,9</b>
<b>Impostos diretos</b>	<b>15 047</b>	<b>13 625</b>	<b>16 556</b>	<b>15 799</b>	<b>-757</b>	<b>-9,5</b>	<b>21,5</b>	<b>16,0</b>
IRS	9 831	9 084	11 986	11 650	-336	-7,6	31,9	28,2
IRC	5 168	4 272	4 560	4 319	-241	-17,3	6,7	1,1
Outros	48	268	10	10	0	:	-96,2	-96,2
<b>Impostos Indiretos</b>	<b>19 312</b>	<b>18 401</b>	<b>19 272</b>	<b>18 434</b>	<b>-838</b>	<b>-4,7</b>	<b>4,7</b>	<b>0,2</b>
ISP	2 306	2 116	2 173	2 126	-48	-8,2	2,7	0,5
IVA	13 052	12 794	13 308	12 720	-588	-2,0	4,0	-0,6
ISV	627	362	380	351	-29	-42,2	5,0	-3,1
I. Tabaco	1 447	1 354	1 346	1 316	-30	-6,4	-0,5	-2,8
IABA	173	168	173	168	-5	-2,8	3,0	-0,1
I. Selo	1 483	1 358	1 649	1 513	-137	-8,4	21,4	11,4
IUC	174	197	199	199	0	13,7	0,7	0,7
Outros	53	52	43	43	0	-1,3	-16,9	-16,9

Fonte: Ministério das Finanças. | Nota: (\*) Diferencial entre o OER/2013 e o OE/2013; ISP – Imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos; ISV – Imposto sobre veículos; IABA – Imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas; IUC – Imposto único de circulação.

<sup>12</sup> Até abril, o crescimento homólogo da receita fiscal do Estado (5,8%) foi inferior ao previsto no OER/2013 para o conjunto do ano. Porém, aquela evolução não reflete ainda o efeito positivo da reposição dos subsídios de férias.

- **Receita não fiscal:** a revisão em alta deste agregado (em 136 M€) decorre sobretudo do aumento dos dividendos a entregar pelo Banco de Portugal ao Estado, que em 2013 deverá ascender a 359,2 M€ este ano, mais 186 M€ que a previsão inicial constante na lei do OE/2013, compensando a diminuição da receita prevista da concessão do serviço aeroportuário (ANA), no valor de 100 M€. <sup>13,14</sup>

b) Reforço das dotações orçamentais de despesa efetiva

As alterações orçamentais propostas representam um reforço global das dotações de despesa de 704 M€, ainda assim atenuadas pelo efeito de poupança dos juros e aquisição de bens e serviços. Aquele aumento de dotação destina-se em quase  $\frac{3}{4}$  a reforçar a cobertura do défice do Sistema de Segurança Social (500 M€)<sup>15</sup>, prestando-se a restante parte a suprir as necessidades de financiamento do SNS, na sequência da necessidade de reforço dos contratos programa com os Hospitais EPE, e da CGA.<sup>16</sup>

**Quadro 3 – Subsector Estado: impacto da Alteração ao OE/2013**

	Alterações OE/2013			Alterações OE/2013	
	M€	% do PIB		M€	% do PIB
<b>RECEITA EFETIVA</b>	<b>-1 459</b>	<b>-0,9</b>	<b>RECEITA NÃO EFETIVA</b>	<b>3485</b>	<b>2,1</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>-1 379</b>	<b>-0,8</b>	<b>Activos financeiros</b>	<b>178</b>	<b>0,1</b>
Impostos indirectos	-757	-0,5	Alienação de Títulos de mlp	350	0,2
Impostos directos	-837	-0,5	Reemb. de emprést. de cp das AP	-16	0,0
Contribuições p/ seg. social, CGA, ADSE	32	0,0	Reemb. de emprést. de mlp das AP	29	0,0
Rendimentos da propriedade	183	0,1	Reemb. de emprést. de mlp de outros	-185	-0,1
Outra receita corrente	1	0,0			0,0
<b>Receitas de capital</b>	<b>-79</b>	<b>0,0</b>	<b>Passivos financeiros</b>	<b>3307</b>	<b>2,0</b>
Venda de bens de investimento	6	0,0	Títulos a curto prazo	3702	2,3
Transf. de capital	0	0,0	Títulos a médio e longo prazo	505	0,3
Outras receitas de capital	-89	-0,1	Empréstimos a Médio e longo prazo	-900	-0,5
Rep. não abatidas nos pagam.	4	0,0			0,0
<b>DESPESA EFETIVA</b>	<b>704</b>	<b>0,4</b>	<b>DESPESA NÃO EFETIVA</b>	<b>1 322</b>	<b>0,8</b>
<b>Despesa Corrente</b>	<b>685</b>	<b>0,4</b>	<b>Activos financeiros</b>	<b>1 322</b>	<b>0,8</b>
Despesas com pessoal	627	0,4	Empréstimos	399	0,2
Aq. de bens e serviços	-52	0,0	Transtjejo	119	0,1
Juros e outros encargos	-335	-0,2	Administração local	280	0,2
Transf. Correntes	717	0,4	Outros*	<b>923</b>	<b>0,6</b>
Adm. Central ( <i>da qual</i> )	223	0,1	Metro do Porto	n.d.	n.d.
Serv. Nacional de Saúde	125	0,1	Metropolitano de Lisboa	n.d.	n.d.
Seg. Social	500	0,3	REFER	n.d.	n.d.
Outros	-5	0,0	Estradas de Portugal	n.d.	n.d.
Subsídios	0	0,0			
Outra despesa corrente	-274	-0,2			
<b>Despesas de capital</b>	<b>20</b>	<b>0,0</b>	<b>Passivos financeiros</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>
Aq. Bens de capital	-8	0,0			
Transf. de capital	-8	0,0			
Outra despesa de capital	35	0,0			
<b>Saldo global</b>	<b>-2 163</b>	<b>-1,3</b>			

<sup>13</sup> Recorde-se que a parcela recebida em 2012 na sequência da concessão do serviço aeroportuário acabou por ser superior (em 100 M€) à estimada, pelo que a restante parcela, a receber em 2013, foi revista em conformidade (de 500 M€ no OE/2013 para 400 M€ no OER/2013).

<sup>14</sup> Em menor escala, destaca-se a revisão em alta das contribuições para a ADSE que deverá ascender a 32 M€.

<sup>15</sup> No âmbito do OE/2013, a Segurança Social já tinha beneficiado de uma transferência extraordinária de 970 M€.

<sup>16</sup> No caso dos hospitais EPE em resultado da reposição do subsídio de férias e no caso da CGA em consequência da reposição do 14.º mês aos pensionistas.

**A necessidade de apoio financeiro do Estado a entidades das administrações públicas obrigou ao reforço da dotação orçamental de despesa com ativos financeiros.** A proposta de alteração ao OE/2013 prevê um aumento da dotação desta despesa para 19 187 M€, mais 1322 M€ que o inicialmente previsto. Cerca de 70% deste aumento deverá ser justificado pela necessidade de assegurar a liquidação antecipada das operações de derivados financeiros<sup>17</sup> nas EPR, sobretudo nas entidades Metropolitano de Lisboa, Metro do Porto e REFER.<sup>18</sup> A parte remanescente destina-se à cobertura de necessidades de financiamento da Transtejo (119 M€) e das autarquias no âmbito do PAEL (280 M€).

**A proposta de alteração orçamental em apreço não fornece informação suficiente detalhada sobre a aquisição de ativos financeiros.**<sup>19</sup> Contrariamente aos mapas de desenvolvimentos orçamentais que acompanham a proposta do OE, a presente proposta de alteração não permite o escrutínio completo da aquisição de ativos financeiros inscritos no capítulo 60 – despesas excecionais. Esta limitação não permite um conhecimento individualizado das transações financeiras o que inviabiliza a possibilidade de analisar se algumas dessas operações financeiras poderão ter impacto no défice a apurar na ótica das contas nacionais.

**O OER/2013 não identifica os eventuais riscos orçamentais que possam decorrer da execução da despesa com ativos financeiros.** A necessidade da liquidação antecipada de operações de derivados financeiros como as que justificam o aumento despesa com ativos financeiros não são objeto de explicação para avaliar o seu impacte em contas nacionais. Apesar de se tratar de uma operação em que o financiamento do Estado se substituirá ao de uma instituição financeira para satisfazer os compromissos de uma entidade integrada no perímetro das administrações públicas, desconhece-se no entanto se o contorno da operação de derivados em causa poderá configurar no todo ou em parte a natureza de uma transferência de capital. Acresce que, no âmbito do reforço da estabilidade financeira do sector bancário, o apoio financeiro do Estado ao BANIF (1100 M€) concretizado no 1.º trimestre deste ano, à luz das disposições do SEC'95, poder ser reclassificado enquanto transferência de capital do Estado, com impacte negativo no saldo de contas nacionais, a reportar ao Eurostat no âmbito do procedimento dos défices excessivos, não devendo, no entanto, ser relevante para efeitos de cumprimento do limite do PAEF.

---

<sup>17</sup> Com base na informação publicamente disponível (revisão da dotação orçamental da despesa com ativos financeiros, de 17 860 M€ para 19 182 M€, deduzida dos montantes relativos ao empréstimo à Transtejo e às autarquias no âmbito do PAEL), 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>18</sup> Em contrapartida, ao nível dos SFA regista-se um incremento dos passivos financeiros em 948 M€, por via do reforço da dotação orçamental dos empréstimos a médio e longo prazo obtidos junto do subsector Estado e outros passivos financeiros contraídos junto do mesmo subsector. O recurso a este apoio financeiro do Estado destina-se integralmente à amortização de responsabilidades financeiras.

<sup>19</sup> O CFP solicitou em 3 de junho à DGO o envio do quadro detalhado da despesa com ativos financeiros inscrita no capítulo 60 – Despesas excecionais, não tendo até à data de conclusão do presente relatório obtido qualquer informação ou esclarecimento.

**As alterações introduzidas pela presente proposta de lei têm subjacente um impacto positivo no saldo global dos SFA.** As alterações propostas no OER/2013 refletem um acréscimo da previsão de receita de 1012 M€ e um reforço das dotações de despesa em 259 M€. A revisão em alta da previsão das contribuições para a CGA (301 M€), em conjunto com a revisão das verbas de transferências a receber e a pagar explicam em grande parte a melhoria do excedente orçamental deste subsector em 753 M€. Cerca de 2/3 do incremento da receita neste subsector é justificado pela previsão de maior receita dos fundos europeus a obter no âmbito do QREN e das transferências provenientes do Estado para financiamento da CGA e SNS. No lado da despesa, o reforço da dotação orçamental das transferências correntes (654 M€) é explicado em grande medida pela reposição do 14.º mês aos pensionistas (520 M€), bem como pela reafecção de verbas do IEFP relativas ao Fundo Social Europeu (FSE) a transferir para a Segurança Social (120 M€) como forma de assegurar o financiamento do sistema de Segurança Social.

**Quadro 4 – Subsector SFA: impacto da Alteração ao OE/2013**

	Alterações OE/2013			Alterações OE/2013	
	M€	% do PIB		M€	% do PIB
<b>RECEITA EFETIVA</b>	<b>1 012</b>	<b>0,6</b>	<b>RECEITA NÃO EFETIVA</b>	<b>936</b>	<b>0,6</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>628</b>	<b>0,4</b>	<b>Activos financeiros</b>	<b>-12</b>	<b>0,0</b>
Impostos indirectos	0	0,0	Títulos de mlp (Estado)	25	0,0
Contribuições p/ seg. social, CGA, ADSE	302	0,2	Derivados financeiros	-37	0,0
Rendimentos da propriedade	50	0,0			
Transf. Correntes	277	0,2			
Adm. Central ( <i>da qual</i> )	235	0,1			
Serv. Nacional de Saúde	125	0,1			
<b>Receitas de capital</b>	<b>383</b>	<b>0,2</b>	<b>Passivos financeiros</b>	<b>948</b>	<b>0,6</b>
Transf. de capital	383	0,2	Emprést. Mlp (Estado)	365	0,2
Resto do Mundo	339	0,2	Outr. Pass. Fin. (Estado)	583	0,4
Outras	44	0,0			0,0
<b>DESPESA EFETIVA</b>	<b>259</b>	<b>0,2</b>	<b>DESPESA NÃO EFETIVA</b>	<b>1 045</b>	<b>0,6</b>
<b>Despesa Corrente</b>	<b>350</b>	<b>0,2</b>	<b>Activos financeiros</b>	<b>68</b>	<b>0,0</b>
Despesas com pessoal	-45	0,0			
Aq. de bens e serviços	57	0,0			
Juros e outros encargos	-83	-0,1			
Transf. Correntes	654	0,4			
Adm. Central	11	0,0			
Seg. Social	122	0,1			
Outros	520	0,3			
Subsídios	-96	-0,1			
Outra despesa corrente	-137	-0,1			
<b>Despesas de capital</b>	<b>-92</b>	<b>-0,1</b>	<b>Passivos financeiros</b>	<b>977</b>	<b>0,6</b>
Aq. Bens de capital	-87	-0,1			
Transf. de capital	-4	0,0			
<b>Saldo global (Acima da linha)</b>	<b>753</b>	<b>0,5</b>			

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos do CFP.

**A estimativa do saldo deste subsector e dos respetivos subsistemas manteve-se apesar de uma revisão em alta da despesa.** No subsector da segurança social a receita e despesa são revistas em alta para fazer face ao acréscimo líquido de despesa efetiva que se estima em 336 M€. Esta revisão decorre essencialmente do aumento de despesa com prestações sociais em 675 M€ e de uma revisão em baixa das perspetivas relativamente à execução do FSE. A receita e despesa é revista em todos os subsistemas, sem alterações significativas aos respetivos saldos orçamentais, destacando-se as seguintes as seguintes revisões:

- No âmbito do subsistema de solidariedade: constata-se a revisão em alta da despesa com as prestações sociais num total de 76 M€, explicado designadamente pelo complemento solidário para idosos, rendimento social de inserção e subsídio social de desemprego. O equilíbrio orçamental deste subsistema é mantido através do reforço da transferência do Orçamento de Estado para cumprimento da LBSS<sup>20</sup> no valor de 50 M€ e da inscrição de receita do IEF, destinada a financiar o aumento de despesa com prestações de subsídio social de desemprego e rendimento social de inserção (26 M€).

- No âmbito do sistema previdencial - repartição: neste sistema estima-se um aumento líquido da despesa efetiva em 276 M€ que decorre da revisão da despesa com prestações sociais em mais 613 M€, essencialmente concentrada nos subsídios de desemprego e nas pensões<sup>21</sup>. Este aumento é compensado por uma revisão em baixa das transferências para políticas ativas de emprego (23 M€) e para emprego e formação profissional (325 M€). O saldo orçamental deste sistema é mantido face ao OE/2013 recorrendo-se a um reforço da transferência extraordinária do OE em 450 M€, das outras receitas correntes em 14,5 M€, e a uma melhoria no saldo das ações de formação profissional. Refira-se que sem a transferência extraordinária do OE o saldo orçamental do sistema previdencial-repartição cifrar-se-ia em -1335,9 M€ e em -1787,3 M€ no OE/2013 e no OER/2013 respetivamente.

---

<sup>20</sup> Lei de Bases da Segurança Social.

<sup>21</sup> O reforço da dotação para pensões é em parte explicada pela necessidade de proceder à reposição do 14.º mês, na sequência da decisão do Tribunal Constitucional.

**Quadro 5 – Subsector Segurança Social: impacto da Alteração ao OE/2013**

	2012 (M€)	2013 (M€)		Diferença OER/2013 (M€) face a:		Variação
	Exec. Prov.	OE	OER	OE 2013	Exec. Prov. 2012	2012/OER 2013
<b>Receita Efetiva</b>	<b>24 180</b>	<b>25 065</b>	<b>25 400</b>	336	1 220	5,0%
<b>Receita corrente</b>	<b>24 174</b>	<b>25 040</b>	<b>25 376</b>	<b>336</b>	<b>1 201</b>	<b>5,0%</b>
IVA Social e PES & ASECE	892	976	976	0	84	9,4%
Contribuições Sociais	13 074	13 202	13 108	-94	34	0,3%
Transferências do OE para cump. LBSS	6 280	6 232	6 281	50	1	0,0%
Transferência extraordinária para financ do déficit do SSS	857	970	1 420	450	563	65,8%
Transferências do OE - Contrapartida Pública Nacional	202	167	167	0	-34	-17,1%
Transferência do OE - Regime Substitutivo dos Bancários	516	503	503	0	-13	-2,6%
Transferências - outras entidades	426	185	185	0	-241	-56,5%
Transferências do IEFP/FSE	0	0	120	120	120	
Transferências do FSE	1 176	1 758	1 568	-190	391	33,3%
Outras receitas correntes	751	1 048	1 048	0	296	39,4%
<b>Receitas de capital</b>	<b>6</b>	<b>25</b>	<b>24</b>	<b>0</b>	<b>18</b>	<b>310,4%</b>
<b>Despesa Efetiva</b>	<b>23 767</b>	<b>25 061</b>	<b>25 397</b>	336	1 630	6,9%
<b>Despesas Correntes</b>	<b>23 737</b>	<b>25 021</b>	<b>25 350</b>	<b>329</b>	<b>1 613</b>	<b>6,8%</b>
Pensões	14 945	15 448	15 817	369	872	5,8%
Subsídio desemprego e apoio ao emprego	2 593	2 691	2 961	270	368	14,2%
Subsídios por doença	414	414	411	-4	-4	-0,9%
Abono de família	664	678	660	-18	-4	-0,5%
Rendimento Social de Inserção	388	304	313	9	-75	-19,2%
Complemento Solidário para idosos	272	243	253	10	-19	-7,1%
Outras prestações	804	680	716	36	-88	-11,0%
Ação social	1 542	1 687	1 689	1	147	9,5%
Administração	284	307	305	-1	22	7,6%
Outras despesas correntes	593	579	560	-20	-33	-5,5%
<i>das quais:</i>						
Transferências e subsídios correntes	592	579	560	-20	-32	-5,4%
Ações de formação profissional	1 240	1 990	1 665	-325	426	34,3%
<i>das quais:</i>						
Com suporte no FSE	1 083	1 796	1 471	-325	388	35,8%
<b>Despesas de Capital</b>	<b>30</b>	<b>41</b>	<b>47</b>	<b>6</b>	<b>17</b>	<b>55,9%</b>
<b>Saldo Global</b>	<b>413</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>-410</b>	<b>-99,2%</b>

Fonte: IGFSS, Ministério das Finanças e cálculos do CFP.

**A revisão do cenário macroeconómico traduziu-se na necessidade de rever em alta a despesa com prestações de desemprego e em baixa a receita estimada de contribuições sociais.** Em 2013, para além da evolução da atividade económica e do seu reflexo no emprego e na massa salarial, a receita de contribuições sociais reflete o impacto das medidas que são revistas no OER/2013, designadamente as contribuições sobre prestações de desemprego e doença bem como a contribuição extraordinária de solidariedade. Face ao agravamento previsto pelo Governo no que concerne as perspetivas no mercado de trabalho e que se traduz numa variação de emprego de -3,9% e de uma taxa de desemprego estimada em 18,2%, a receita de contribuições foi revista em baixa (94 M€), perspetivando-se que as despesas com prestações de desemprego continuem a crescer significativamente, o que justificou o reforço da dotação para esta prestação em 270 M€.

### 3.2 ESTIMATIVA PARA 2013

O OER/2013 tem implícito um saldo relevante para efeitos do cumprimento do PAEF mais exigente do que o limite fixado para o corrente ano. De acordo com o relatório do OER/2013, o limite do défice orçamental em contabilidade pública ajustado para efeitos do PAEF em 2013 é de 8,9 mil M€ (5,4% do PIB). Porém, o saldo relevante para aquele efeito que se encontra implícito no OER/2013 ascende a -8,7 mil M€ (5,3% do PIB), um défice inferior (em cerca de 200 M€) ao que terá sido fixado no âmbito do referido programa.<sup>22</sup>

**Quadro 6 – Conta das administrações públicas**

Descrição	2012	2013			Variação homóloga	
	Execução provisória	OE	OER	Revisão*	2012/OE13	2012/OER13
	Milhões de euros				%	
<b>Receita corrente</b>	<b>65 275</b>	<b>71 383</b>	<b>71 188</b>	<b>-196</b>	<b>9,4</b>	<b>9,1</b>
<b>Receita fiscal</b>	<b>37 534</b>	<b>41 171</b>	<b>39 609</b>	<b>-1 562</b>	<b>9,7</b>	<b>5,5</b>
Impostos diretos	16 438	19 737	18 999	-738	20,1	15,6
Impostos indiretos	21 097	21 434	20 610	-824	1,6	-2,3
Contrib p/Segurança Social, CGA e ADSE	16 869	18 242	18 481	240	8,1	9,6
Outras receitas correntes	10 871	11 970	13 098	1 127	10,1	20,5
<b>Despesa corrente</b>	<b>73 873</b>	<b>76 380</b>	<b>79 247</b>	<b>2 867</b>	<b>3,4</b>	<b>7,3</b>
Despesas com o pessoal	14 528	15 740	15 982	242	8,3	10,0
Aq. bens serv. e Outras despesas correntes	15 176	14 847	15 712	865	-2,2	3,5
dos quais: Aquisição de bens e serviços**	13 750	13 149	13 995	846	-4,4	1,8
Subsídios	2 216	2 026	2 696	671	-8,6	21,7
Juros e outros encargos	8 189	8 630	8 572	-58	5,4	4,7
Transferências correntes	33 764	35 138	36 284	1 147	4,1	7,5
<b>Saldo corrente</b>	<b>-8 598</b>	<b>-4 997</b>	<b>-8 059</b>	<b>-3 062</b>		
<b>Receita de capital</b>	<b>7 070</b>	<b>3 209</b>	<b>3 681</b>	<b>471</b>	<b>-54,6</b>	<b>-47,9</b>
<b>Despesa de capital</b>	<b>5 531</b>	<b>5 542</b>	<b>6 759</b>	<b>1 216</b>	<b>0,2</b>	<b>22,2</b>
Investimentos	4 378	4 310	5 616	1 306	-1,5	28,3
Transferências de capital	1 042	1 115	985	-130	7,0	-5,5
Outras despesas de capital	111	118	157	40	5,6	41,0
<b>Saldo de capital</b>	<b>1 538</b>	<b>-2 333</b>	<b>-3 078</b>	<b>-745</b>		
<b>Receita efetiva</b>	<b>72 345</b>	<b>74 592</b>	<b>74 868</b>	<b>276</b>	<b>3,1</b>	<b>3,5</b>
<b>Despesa efetiva</b>	<b>79 404</b>	<b>81 923</b>	<b>86 006</b>	<b>4 083</b>	<b>3,2</b>	<b>8,3</b>
<b>Saldo global</b>	<b>-7 060</b>	<b>-7 330</b>	<b>-11 138</b>	<b>-3 808</b>		
<i>em % do PIB</i>	<i>-4,3</i>	<i>-4,4</i>	<i>-6,8</i>	<i>-2,4</i>		
Despesa corrente primária	65 683	67 751	70 675	2 924	3,1	7,6
Saldo corrente primário	-409	3 633	513	-3 120		
Despesa primária	71 215	73 293	77 434	4 141	2,9	8,7
Saldo primário	1 130	1 299	-2 565	-3 695		

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: (\*) Diferencial entre o OER/2013 e o OE/2013; (\*\*) Em 2012 considerou-se o valor provisório reportado na Síntese da Execução Orçamental de janeiro/2013.

**Na ótica da contabilidade pública, o défice orçamental das administrações públicas foi significativamente revisto em alta, sobretudo devido à regularização de dívidas de anos anteriores.** Na ótica de caixa (recebimentos e pagamentos), o objetivo para o défice orçamental das administrações públicas foi revisto em alta em 2,4 p.p. do PIB face ao previsto no OE/2013. Com efeito, o Ministério das Finanças prevê um saldo global mais negativo em

<sup>22</sup> Para efeitos de apuramento do saldo nos termos dos critérios PAEF são excluídas algumas operações, tais como as decorrentes da regularização de dívidas de anos anteriores na administração local e regional e no sector da Saúde, da incorporação do fundos de pensões do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas na Caixa Geral de Aposentações, bem como das operações decorrentes de determinadas garantias, empréstimos e dotações de capital.



3808 M€, em resultado de piores perspetivas para o saldo corrente (-3062 M€)<sup>23</sup> e de capital (-745 M€). Está sobretudo em causa um nível significativamente superior de despesa efetiva que, de acordo com o OER/2013, deverá aumentar 8,3% face ao ano transato, ao invés dos 3,2% inicialmente previstos. Esta circunstância deve-se ao facto do OER/2013 prever um conjunto de operações de pagamentos de anos anteriores ao nível da administração local (1000 M€) e regional (1100 M€) e do sector da Saúde (o relatório do OER/2013 não especifica o montante em causa).<sup>24</sup> No caso da administração local, essa regularização terá impacto na rubrica de investimento, cujo contributo para o aumento homólogo previsto da despesa efetiva das administrações públicas passa a ser de 1,6 p.p. em vez de -0,1 p.p.. Face ao OE/2013, encontra-se também previsto um nível superior de transferências correntes devido ao pagamento de pensões e de prestações sociais.<sup>25</sup>

**Apesar da reposição do subsídio de férias, a revisão em alta das despesas com pessoal das administrações públicas não foi muito significativa.** Não obstante o efeito decorrente da referida reposição, a dotação das despesas com pessoal foi revista em alta em apenas 242 M€, na ótica da contabilidade pública. No sentido de avaliar a razoabilidade dessa revisão, o Conselho das Finanças Públicas procurou apurar junto do Ministério das Finanças qual é o impacto na rubrica de despesas com pessoal das administrações públicas, decorrente dos seguintes fatores: i) reposição dos subsídios remuneratórios; ii) aplicação das medidas que integram a reforma do Estado; iii) utilização da reserva orçamental; iv) aplicação de uma cativação de 2,5% sobre as dotações iniciais de remunerações certas e permanentes dos serviços e organismos da administração central. Contudo, não foi obtida resposta até à presente data.

**O efeito sobre as despesas com pessoal decorrente da reposição do subsídio de férias, deverá ser atenuado através da utilização da reserva orçamental e da introdução de uma cativação adicional sobre as remunerações certas e permanentes.**<sup>26</sup> A reserva orçamental constitui uma provisão para a cobertura de riscos da execução orçamental.<sup>27</sup> De acordo com o relatório do OER/2013, a reposição do subsídio de férias ou de quaisquer

---

<sup>23</sup> Particularmente por via de um acréscimo (em 2924 M€) da despesa corrente primária, cuja variação passou de 3,1 no OE/2013 para 7,6% no OER/2013.

<sup>24</sup> Recorde-se que na sequência da aprovação da 2ª alteração ao OE/2012 foi transferido do OE um montante adicional (432 M€) para a Administração Central do Sistema de Saúde, destinado ao pagamento de dívidas atrasadas. Como o referido montante não chegou a ser aplicado em despesa no ano transato, presume-se que esteja incluído no âmbito da regularização de dívidas do sector da Saúde, referida no relatório do OER/2013.

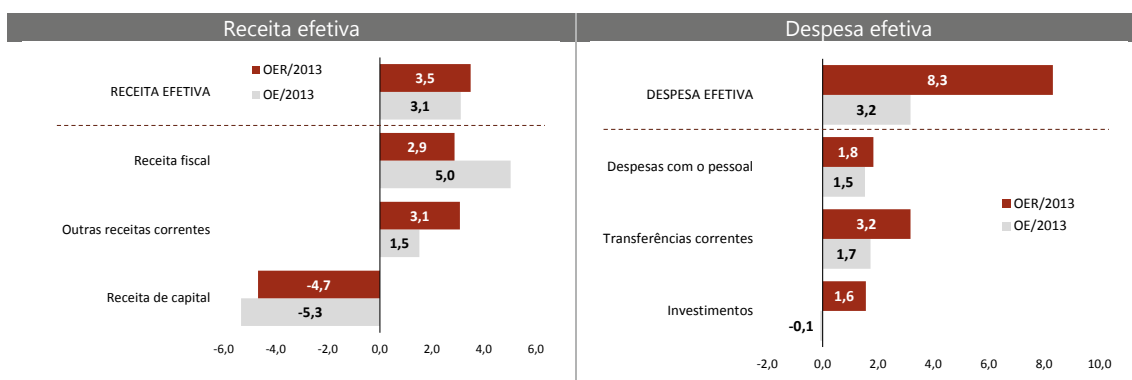
<sup>25</sup> Refira-se que os "juros e outros encargos" sofreram uma revisão em baixa de apenas 58 M€, porque a poupança resultante da redução dos encargos do Estado com os empréstimos no âmbito do PAEF e do aumento dos juros a receber de aplicações deverá ser absorvida em larga medida por um acréscimo de juros a pagar pela administração regional e local (presume-se que no âmbito dos empréstimos para regularização de dívidas em atraso).

<sup>26</sup> O relatório do OER/2013 não especifica o impacto dessa reposição sobre as despesas com pessoal, referindo apenas um "impacto de 1274 M€ na despesa da administração central, distribuído por despesas com pessoal e encargos com pensões da Caixa Geral de Aposentações". Informação prestada pelo GPEARI em outubro passado, por ocasião da análise do OE/2013, apontava para que a reposição do subsídio de Natal aos funcionários públicos tivesse um impacto de 821 M€ sobre as despesas com pessoal. Porém, esse valor poderá não estar atualizado.

<sup>27</sup> Essa provisão corresponde a 2,5% do total das verbas dos orçamentos dos serviços e organismos da administração central, com exceção dos pertencentes ao SNS e ao Ensino Superior. Refira-se ainda a existência da dotação provisional (540 M€) que está contabilizada na rubrica "outras despesas correntes" e que poderá ser utilizada para reforço de outras rubricas de despesa, em resultado de situações excecionais não previsíveis. Em termos históricos, aquela dotação tem sido utilizada sobretudo para reforço da dotação de despesas com pessoal.

prestações correspondentes ao 14.º mês, obrigará à utilização daquela reserva (que ascende a 430 M€), sendo assim proposta a revogação da disposição que determinava a sua cativação. Note-se que essa descativação não terá impacto na conta das administrações públicas, uma vez que a reserva orçamental não havia sido considerada como poupança no OE/2013, tendo sido precisamente imputada à dotação de despesas com pessoal.<sup>28</sup> Adicionalmente, na proposta de lei que altera o OE/2013 foi introduzida uma cativação de 2,5% sobre as dotações iniciais de remunerações certas e permanentes dos serviços e organismos da administração central (correspondente a cerca de 230 M€, de acordo com cálculos do CFP). Uma cativação sobre uma componente de despesa até agora caracterizada por um elevado grau de rigidez encerra riscos não negligenciáveis para a execução orçamental. Assumindo que não terá existido uma sobre orçamentação daquelas remunerações, a eficácia desta nova cativação poderá depender de um volume de aposentações superior ao inicialmente previsto e da implementação de outras medidas, tais como o sistema de requalificação de trabalhadores em funções públicas (que deverá implicar um nível de remuneração inferior dos trabalhadores a partir do momento em que forem abrangidos por aquele sistema) e a alteração do período normal de trabalho (por via de menores encargos com o trabalho extraordinário).

**Gráfico 2 – Principais contributos para a variação prevista da despesa e da receita (em p.p.)**



Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: as “outras receitas correntes” não incluem as contribuições para a segurança social, CGA e ADSE.

**No OER/2013 é estimado um nível de receita efetiva superior ao do OE/2013.** Apesar da forte revisão em baixa da receita fiscal (cujo contributo para o aumento previsto da receita efetiva diminuiu de 5 p.p. no OE/2013 para 2,9 p.p.), o OER/2013 tem implícito um crescimento homólogo da receita efetiva (3,5%) superior ao que se encontrava subjacente no OE/2013 (3,1%). Este facto prende-se com a previsão de um maior contributo das “outras receitas correntes” - em função da expectativa de recebimento de mais contribuições sociais (na sequência da reposição do subsídio de férias) e dividendos – bem como de um contributo menos negativo da receita de capital, por via de um maior nível de transferências de fundos comunitários no âmbito do QREN.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Com efeito, no âmbito da elaboração do OE/2013, aquela verba foi reafectada da rubrica “Outras despesas correntes” para despesas com pessoal.

<sup>29</sup> Refira-se que o contributo negativo da receita de capital para a variação da receita efetiva prende-se com o efeito de base decorrente do recebimento da parcela remanescente da transferência dos fundos de pensões do sector bancário em 2012.

## 4 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

Quadro 7 – Atualização do limite de despesa com cobertura em receitas gerais para 2013

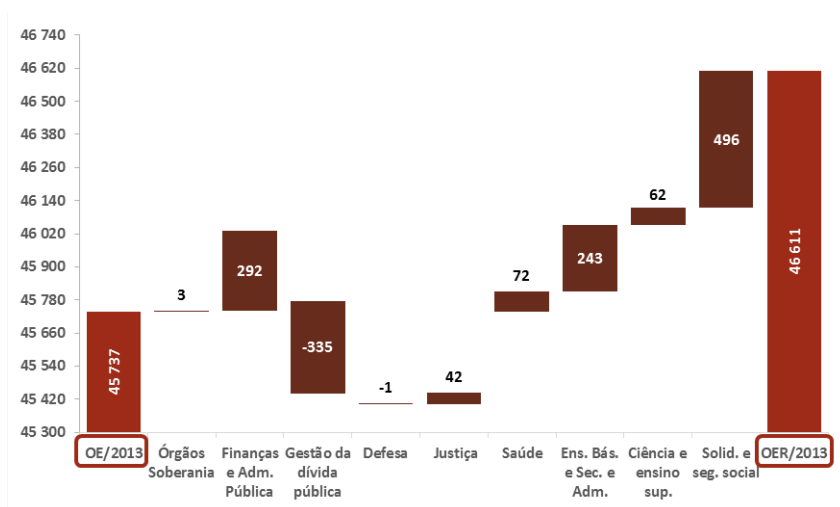
PROGRAMA	MINISTÉRIO Executor	2013			2013				
		Lei 28/2012 (julho)	OE/2013	OER/2013	OER/13 vs OE/13		OER/13 vs Lei 28/2012		
					Δ abs	Δ p.p. PIB	Δ abs	Δ p.p. PIB	
SOBERANIA	P001 - Órgãos de soberania	EGE	2 824	2 868	2 871	3	0,0	47	0,1
	P002 - Governação e cultura	PCM	221	222	222	0	0,0	1	0,0
	P005 - Representação externa	MNE	312	319	319	0	0,0	7	0,0
	P008 - Justiça	MJ	646	679	721	42	0,0	75	0,1
	<b>Subtotal</b>			<b>4 003</b>	<b>4 087</b>	<b>4 133</b>	<b>46</b>	<b>0,1</b>	<b>130</b>
SEGURANÇA	P006 - Defesa	MDN	1 778	1 843	1 842	-1	0,0	64	0,1
	P007 - Segurança interna	MAI	1 725	1 827	1 827	0	0,0	102	0,1
	<b>Subtotal</b>		<b>3 503</b>	<b>3 669</b>	<b>3 669</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>166</b>	<b>0,2</b>
SOCIAL	P011 - Saúde	MS	7 546	7 841	7 913	72	0,1	367	0,4
	P012 - Ens. bás. e sec. e adm.	ME	5 077	5 232	5 475	243	0,2	398	0,4
	P013 - Ciência e ensino sup.	ME	1 208	1 305	1 367	62	0,0	159	0,1
	P014 - Solid. e segurança social	MSSS	6 683	8 871	9 367	496	0,4	2 684	1,8
	<b>Subtotal</b>		<b>20 514</b>	<b>23 249</b>	<b>24 122</b>	<b>873</b>	<b>0,7</b>	<b>3 608</b>	<b>2,7</b>
ECONÓMICA	P003 - Finanças e adm. pública	MF	7 485	6 874	7 166	292	0,2	-319	0,0
	P004 - Gestão da dívida pública	MF	7 551	7 276	6 941	-335	-0,1	-610	-0,2
	P009 - Economia e emprego	MEE	165	160	160	0	0,0	-5	0,0
	P010 - Agric., mar e ambiente	MAMAOT	407	422	422	0	0,0	15	0,0
	<b>Subtotal</b>		<b>15 608</b>	<b>14 732</b>	<b>14 689</b>	<b>-43</b>	<b>0,1</b>	<b>-919</b>	<b>-0,2</b>
<b>Limite de Despesa financiado por Receitas Gerais</b>			<b>43 628</b>	<b>45 737</b>	<b>46 613</b>	<b>876</b>	<b>0,9</b>	<b>2 985</b>	<b>2,8</b>
<b>% PIB</b>			<b>25,5</b>	<b>27,4</b>	<b>28,3</b>				

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP.

**A proposta de lei do OER/2013 altera pela segunda vez o limite máximo de despesa financiada por receitas gerais para o ano de 2013 do Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO). Face ao aprovado em julho de 2012, o novo limite é 2985 M€ (ou 6,8%) mais elevado.** A Lei n.º 28/2012, de 31 de julho, aprovou o primeiro QPPO com limites vinculativos à despesa, sendo que apenas os montantes referentes de 2014 a 2016 eram indicativos, estando subjacente que os valores de 2013 seriam efetivos. Contudo, constatase que a presente proposta de alteração de Lei do OER/2013 pretende proceder a uma 2.ª alteração àquele limite inicial da Lei n.º 28/2012, revendo-o em alta. O contributo principal para esta alteração corresponde ao programa da solidariedade e segurança social (2684 M€), o qual decorre da reposição dos subsídios de férias e de Natal aos trabalhadores em funções públicas e do 14.º mês aos pensionistas, a inclusão na transferência da Lei de Bases da Segurança Social do financiamento do Programa de Emergência Social, do financiamento do apoio social extraordinário ao consumidor de energia, bem como do esforço financeiro destinado às prestações sociais no âmbito do subsistema de proteção familiar (725 M€) e ainda pela transferência extraordinária para financiamento do sistema da segurança social (970 M€).

**A presente proposta de revisão do QPPO apenas revê o montante de 2013, denotando a necessidade de um esforço adicional na contenção de despesa nos anos subsequentes.** Na proposta de lei do OER/2013 constata-se que o teto máximo de despesa financiada por receitas gerais 2013 passou a ser superior, mas os limites para os anos seguintes não foram alterados. Esta circunstância implica um esforço mais significativo de redução de despesa nos anos subsequentes (mais 2922 M€, 1852 M€ e 293 M€, nos anos de 2014, 2015 e 2016 respetivamente).

**Gráfico 3 – Alteração do limite de despesa da administração central financiada por receitas gerais entre o OE2013 e a proposta do OER/2013**



Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP.

**O limite de despesa agora proposto prevê um aumento de 876 M€ face ao OE/2013 aprovado**, de acordo com as oscilações apresentadas no gráfico 3. O programa social que engloba os programas 11 a 14 explica quase integralmente aquela revisão (+873 M€), com particular destaque para o programa de solidariedade e segurança social (+496 M€), na sequência do reforço da transferência extraordinária do OE para a segurança social e da reposição do 14.º mês aos pensionistas. Face ao OE/2013 aprovado o único programa que apresenta um decréscimo significativo corresponde ao programa de gestão da dívida pública (-335 M€), o qual se explica pela revisão em baixa dos encargos com juros decorrentes dos empréstimos no âmbito do PAEF.

## 5 ANÁLISE EM CONTABILIDADE NACIONAL

### 5.1 ANÁLISE DOS AGREGADOS ORÇAMENTAIS

**O documento em análise não apresenta nenhuma referência ao montante da dívida pública 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>30</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 de 2012, como da estimativa para o ano de 2013. De acordo com dados publicados já no início de junho pelo Ministério das Finanças, a estimativa do rácio da dívida para 2013 encontra-se revista em alta em 0,7 p.p. do PIB, passando de 122,3% do PIB para 123% do PIB. Por outro lado, os dados divulgados pelo INE evidenciam uma revisão em baixa do PIB nominal de 2012, passando de 165,4 mil M€ para 165,2 mil M€, o que se traduz numa revisão em alta no rácio da dívida pública em 0,1 p.p. do PIB<sup>31</sup>.

**Alguns riscos decorrentes de algumas eventuais reclassificações em contas nacionais poderão não estar devidamente ponderados.** No que se refere aos instrumentos de gestão de risco financeiro contratados por algumas empresas públicas incluídas no perímetro das administrações públicas, ao contrário do que estava elencado na proposta do relatório do OE/2013, a presente proposta não evidencia o risco orçamental para a conta das AP da parcela correspondente aos reembolsos antecipados desses instrumentos<sup>32</sup>. Por outro lado, o processo de recapitalização do BANIF tem subjacente a concretização de algumas operações<sup>33</sup> que poderão não ocorrer, sendo que o risco de reclassificação desta operação em contas nacionais também não se encontra acautelada, nem assinalada na presente proposta de OER/2013.

**O défice orçamental é revisto em alta em cerca de 1485 M€ face ao OE/2013 aprovado.** A alteração relativamente ao OE/2013 aprovado é explicada essencialmente pelo aumento da dotação de despesa em 1838 M€, com maior expressão nas prestações sociais (917 M€) e nas outras despesas correntes (821 M€). Esta revisão é contudo atenuada por uma estimativa de receita superior em 353 M€. Neste último caso destaca-se o facto de a revisão da receita de capital (1090 M€) e da receita proveniente das vendas e outras receitas correntes (989 M€) compensar a expectativa de um nível menor de receita fiscal face ao inicialmente previsto (-1418 M€).

**Relativamente ao DEO/2013, o saldo global das administrações públicas foi revisto em baixa em 109 M€.** Contudo em percentagem do PIB esse saldo global não sofre qualquer alteração relativamente ao previsto no DEO/2013, mantendo-se em -5,5% do PIB. Apenas o

<sup>30</sup> De acordo com dados do Banco de Portugal.

<sup>31</sup> Tendo presente o último valor nominal da dívida pública de 2012 apontado.

<sup>32</sup> Refira-se que, uma descida de 1% nas taxas de juro pode implicar um agravamento significativo do valor de mercado destes instrumentos.

<sup>33</sup> Nomeadamente um aumento de capital de 450 M€ para que o controlo do banco regresse à esfera privada e a amortização de 150 M€ do financiamento obtido junto do Estado, sendo que ambas as operações deveriam estar finalizadas até finais de junho.

saldo primário apresenta uma melhoria de 0,1 p.p. do PIB, passando de -1,1% do PIB para -1,0% do PIB. A revisão face ao DEO/2013 resulta do efeito conjugado do aumento da despesa em 1229 M€ (sobretudo pelas outras despesas correntes e de capital) e da receita em 1119 M€ (vendas e outras e receitas correntes e receita fiscal).

**Face a 2012, o saldo global em contas nacionais tem subjacente uma melhoria de 1512 M€, metade da prevista no OE/2013.** Por um lado, a despesa deverá aumentar 1901 M€ face a 2012, essencialmente por via das despesas com pessoal (995 M€), prestações sociais (1194 M€) e outras despesas correntes (938 M€), atenuado pela redução das “outras despesas de capital” (-1555 M€)<sup>34</sup>. Consta-se que, mais de  $\frac{3}{4}$  do aumento da receita é justificado pela receita fiscal e contributiva (+2705 M€)<sup>35</sup>.

## 5.2 MEDIDAS DE CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL EM 2013

**A receita e a despesa no OER/2013 apresentam níveis bastante superiores ao DEO/2013 (mais 0,7% do PIB, ou seja, uma revisão superior a mil M€).** Tendo em conta que as duas estimativas têm subjacente o mesmo cenário macroeconómico e que foram apresentadas com o espaço de apenas um mês de diferença, tamanhas diferenças de composição, em particular no lado da receita, indiciam a utilização de diferentes hipóteses e metodologias para o apuramento da estimativa em contas nacionais. Estas diferenças são particularmente visíveis nas rubricas residuais de “outra receita corrente” e “outras despesas correntes”. As diferenças encontradas em algumas rubricas da despesa sugerem ainda que poderá haver uma composição de medidas no OER/2013 distinta ou pelo menos com um impacto distinto das medidas subjacentes ao DEO/2013. Algumas rubricas da despesa, designadamente as despesas com pessoal e consumos intermédios apresentam diferenças significativas face ao DEO/2013 (-143 M€ e +268 M€, respetivamente).

**No que respeita a medidas de consolidação orçamental, no OER/2013, continua pouco clara a identificação das medidas adicionais necessárias para compensar a deterioração do cenário macroeconómico e as que visam compensar a decisão do Tribunal Constitucional e o seu efeito orçamental.** No relatório o impacto dos encargos decorrentes das decisões do Tribunal Constitucional e da deterioração do cenário macroeconómico não é totalmente apresentado, identificando-se apenas o valor de 1774 M€<sup>36</sup>. Para compensar este efeito são referidas medidas de consolidação correspondentes a: (i) poupanças adicionais em despesas de funcionamento, pessoal e investimento sem qualquer quantificação; (ii) poupanças no âmbito das PPP (50 M€) e (iii) medidas específicas de redução da despesa pública de natureza transversal e sectorial, traduzidas no aumento do horário de trabalho, na introdução do sistema de requalificação e no aumento das contribuições dos beneficiários de subsistemas de saúde da administração pública (ADSE, SAD e ADM) com um

<sup>34</sup> Dos quais 750 M€ dizem respeito ao aumento de capital social da CGD e 750 M€ aos suprimentos da Parpública na Sagestamo convertidos em aumento de capital social.

<sup>35</sup> A variação da receita fiscal (2125 M€) corresponde a 60% da que estava prevista no OE/2013, tendo por referência a última estimativa do INE para o ano de 2012.

<sup>36</sup> Este valor não corresponderá à totalidade dos encargos decorrentes da decisão do Tribunal Constitucional, uma vez que no relatório do OER/2013 não é identificado o valor correspondente ao acréscimo dos contratos-programa com os Hospitais EPE para cobertura da reposição dos subsídios de férias. A leitura conjunta dos mapas legais V e VII regista um aumento na receita e despesa de 125 M€ para o SNS que poderá destinar-se a efetivar este pagamento.

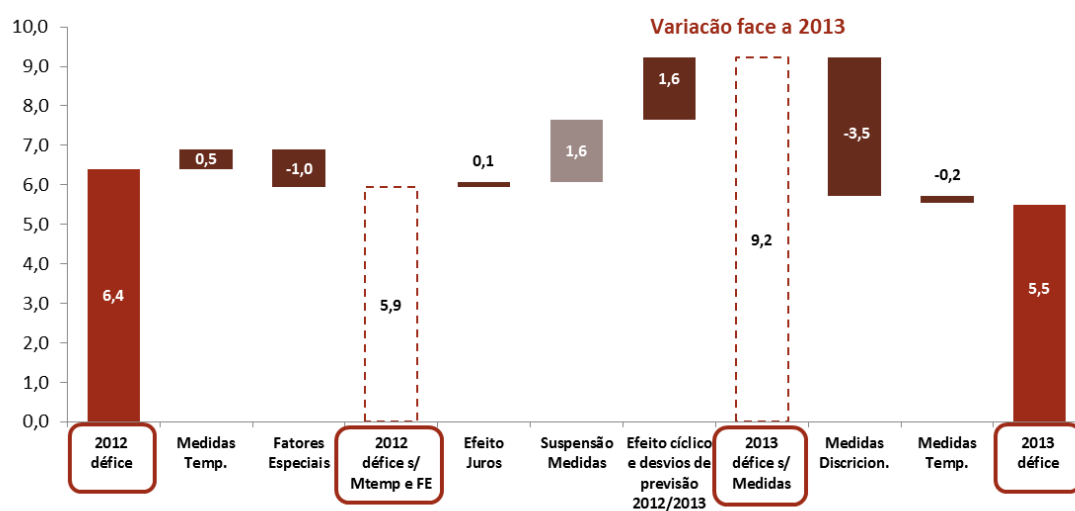
impacto de 200 M€. O relatório não especifica as rubricas que cada uma destas medidas afeta, nem o impacto individual de cada medida. Refira-se, porém, que existe alguma coincidência entre as medidas identificadas no OER/2013 e as medidas que foram divulgados a 3 de maio em carta do Primeiro-ministro, não sendo possível confirmar a exata coincidência dos respetivos impactos orçamentais.

**Uma vez que a concretização de várias das medidas identificadas no OER/2013 carece de alteração legislativa, seria expectável que se encontrassem previstas na proposta de lei.** A título de exemplo, refira-se que apesar do relatório do OER/2013 enunciar a alteração da comparticipação da entidade empregadora e dos beneficiários para os subsistemas de saúde da ADSE, SAD e ADM, esse aspeto não foi objeto de enquadramento nesta lei. Para além das alterações específicas efetuadas aos regimes dos militares, a única medida de consolidação orçamental prevista no articulado da lei corresponde à reformulação da contribuição sobre prestações de doença e desemprego, que havia sido declarada inconstitucional. O impacto destas medidas também não é quantificado no relatório do OER/2013.

**A falta de informação dificulta a avaliação do realismo da nova estimativa apresentada, em particular nas diversas rubricas de receita e despesa.** Conclui-se portanto que, apesar de haver referência a diversas medidas no OER/2013, a falta de especificação e quantificação de algumas dessas medidas torna pouco compreensível a forma como estas se refletem nos agregados de receita e despesa das administrações públicas, tornando pouco transparente a forma como se pretende atingir as metas definidas para o défice.

**A redução do défice orçamental em 2013 terá de resultar da melhoria do saldo primário em 1 p.p. do PIB.** O OER/2013 reflete o impacto do abrandamento da atividade económica quer na receita, quer na despesa, tendo originado uma revisão em alta do défice de 4,5 para 5,5% do PIB. Face a este agravamento, e tendo em consideração que se prevê que o contributo dos juros face a 2012 seja negativo, a redução do défice orçamental implica uma melhoria do saldo primário em 1 p.p. do PIB. Recorde-se que o défice de 2012, que se situou em 6,4% de acordo com a estimativa provisória do INE, no âmbito do procedimento dos défices excessivos, foi atingido com recurso a medidas temporárias no valor equivalente a 0,5% do PIB, refletindo ainda o efeito de fatores especiais, que se traduziram num agravamento da despesa em 1 p.p. do PIB. Sem estes efeitos de natureza temporária, o défice de 2012 ter-se-ia situado em 5,9% do PIB. O efeito da reposição dos subsídios de férias e Natal dos trabalhadores da função pública e dos pensionistas veio agravar esse saldo em cerca de 1,6% do PIB, justificando a necessidade de medidas que permitam compensar este efeito. O total de medidas necessárias para compensar estes efeitos, os desvios de previsão face às previsões constantes nos orçamentos iniciais para 2012 e 2013 para a receita fiscal e contributiva e prestações de desemprego, bem como o agravamento da componente cíclica em 2013, ascenderá a mais de 3% do PIB.

**Gráfico 4 – Variação do saldo orçamental entre 2012 e 2013**



Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP.



Quadro 8 – Conta das Administrações Públicas

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

Fonte: INE, (PDE de março de 2013 e contas nacionais trimestrais do 1.º trimestre de 2013, de junho de 2013) e Ministério das Finanças. Cálculos do 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](http://www.cfp.pt)