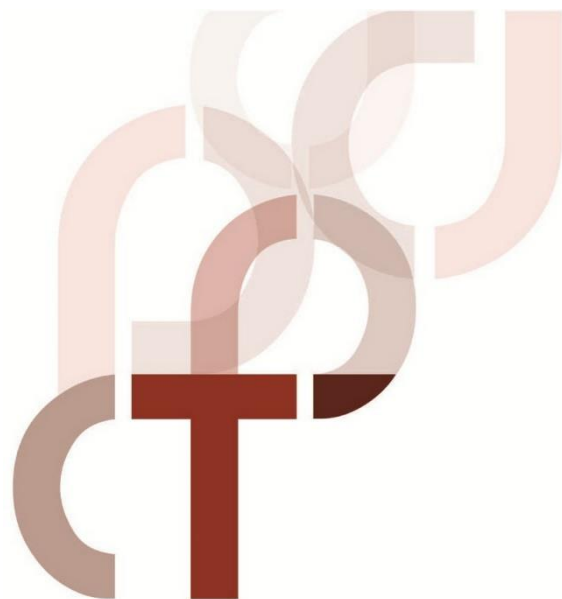


sumário executivo



Análise da Conta das Administrações Públicas - 2012

Relatório n.º 2/2013

Lisboa, Abril de 2013

SUMÁRIO EXECUTIVO

Enquadramento macroeconómico

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

O desempenho das previsões macroeconómicas

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

Saldos das administrações públicas

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

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

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

Receita

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

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

Despesa

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

Fundos de segurança social

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

Administrações regional e local

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

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

Dívida pública

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

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