



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Análise da Conta das Administrações Públicas 2013

Relatório do Conselho das Finanças Públicas

n.º 2/2014

abril de 2014

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho).

A iniciativa para a sua criação seguiu-se à publicação do Relatório final do Grupo de Missão para o Conselho Europeu sobre a governação económica da Europa e concretizou-se em outubro de 2010, através de um protocolo entre o governo do PS e o PSD. A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

Este relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 15 de abril de 2014.

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

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO	V
1 INTRODUÇÃO.....	1
2 ENQUADRAMENTO DAS PREVISÕES PARA 2013.....	2
3 QUADRO MACROECONÓMICO	4
4 PRINCIPAIS DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	8
4.1 SALDOS ORÇAMENTAIS.....	8
4.2 ANÁLISE DA RECEITA E DA DESPESA	11
4.3 ANÁLISE POR SUBSECTORES	19
4.3.1 Situação orçamental dos fundos de segurança social.....	19
4.3.2 Situação orçamental da administração regional e local.....	21
5 EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA (MAASTRICHT).....	24
6 COMPARAÇÃO COM OS DOCUMENTOS DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL	31
ANEXOS	35

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Consumo das famílias residentes	6
Gráfico 2 – Consumo final das administrações públicas	6
Gráfico 3 – Exportações, importações e capacidade de financiamento da economia portuguesa (M€)	7
Gráfico 4 – Crescimento económico, emprego e desemprego	7
Gráfico 5 – Saldos das administrações públicas (% do PIB)	9
Gráfico 6 – Ajustamentos por subsector	10
Gráfico 7 – Variação da receita ajustada (em p.p. do PIB)	12
Gráfico 8 – Evolução da carga fiscal entre 2010-2013 (em p.p. do PIB)	14
Gráfico 9 – Variação da despesa ajustada (em p.p. do PIB)	15
Gráfico 10 – Contributo da receita e despesa para a variação do saldo (em M€)	18
Gráfico 11 – Contributo dos subsectores para a variação do saldo (M€)	18
Gráfico 12 – Contributo para a variação anual (%)	19
Gráfico 13 – Saldo orçamental dos FSS (em M€)	20
Gráfico 14 – Evolução do quadro orçamental e financeiro da administração regional (M€)	21
Gráfico 15 – Evolução do quadro orçamental e financeiro da administração local (M€)	22
Gráfico 16 – Execução do PAEF-RAM (em M€)	23
Gráfico 17 – Evolução da situação orçamental na RAM: 2009 - 2013 (em M€)	23
Gráfico 18 – Encargos com juros e variação da dívida por subsectores (em M€)	24
Gráfico 19 – Trajetória da dívida pública (em % do PIB)	26
Gráfico 20 – Contributos para a evolução da dívida pública (em % do PIB)	27
Gráfico 21 – Decomposição da dívida por credor (em %)	29
Gráfico 22 – Evolução das previsões da receita e despesa não ajustada (M€)	32
Gráfico 23 – Desvios face ao OE/2013 inicial (M€)	32
Gráfico 24 – Desvios face ao 1.º OER/2013 (em M€)	33

Índice de Quadros

Quadro 1 – Projeções macroeconómicas para a economia portuguesa	5
Quadro 2 – Evolução e desvios dos saldos das administrações públicas em 2013 (% do PIB)	8
Quadro 3 – Ajustamentos entre óticas	10
Quadro 4 – Receita das administrações públicas (valores ajustados em M€)	11
Quadro 5 – Despesa das administrações públicas (valores ajustados em M€)	14
Quadro 6 – Ajustamentos défice-dívida (em M€)	25
Quadro 7 – Dinâmica da dívida	27
Quadro 8 – Empréstimos recebidos no âmbito do PAEF	29
Quadro 9 – Dívida das Empresas Públicas não financeiras (não consolidada)	30
Quadro 10 – Previsões orçamentais	31
Quadro 11 – Conta ajustada das administrações públicas (em M€)	35
Quadro 12 – Conta não ajustada das administrações públicas (em M€)	35
Quadro 13 – Conta ajustada das Administrações Públicas (em % do PIB)	36
Quadro 14 – Medidas temporárias e fatores especiais (em % do PIB)	36

Índice de Caixas

Caixa 1 – Passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional	10
Caixa 2 – Evolução infra-anual do saldo orçamental ajustado	18
Caixa 3 – Execução orçamental dos fundos de segurança social	20
Caixa 4 – Resultados orçamentais do Programa de Ajustamento da RAM	23
Caixa 5 – Dívida pública por tipo de credor	29
Caixa 6 – Dívida das Empresas Públicas Não Financeiras (não consolidada)	30

SUMÁRIO EXECUTIVO

Enquadramento macroeconómico

A economia portuguesa registou em 2013 uma contração em volume de 1,4%, um valor inferior à previsão revista no início do ano (-2,3%), ainda que superior à contração incorporada no cenário macroeconómico do Orçamento do Estado inicial (1,0%).

O comportamento do mercado de trabalho, com uma criação líquida de emprego significativa a partir do 2.º trimestre, teve um efeito importante na alteração do ambiente macroeconómico, que se manifestou numa trajetória mais positiva que o esperado do consumo privado e do investimento.

O processo de ajustamento do desequilíbrio externo continuou a ocorrer a um ritmo acima do esperado na maioria das projeções, tendo a economia portuguesa reforçado a sua capacidade líquida de financiamento face ao exterior (saldo de 2,0% do PIB), sobretudo em resultado do aumento da poupança das famílias e da redução das necessidades de financiamento das sociedades não financeiras e das administrações públicas.

Saldos das administrações públicas

O défice orçamental atingiu 4,9% do PIB, na ótica da contabilidade nacional. Este défice compara favoravelmente com o objetivo revisto na primeira e segunda alteração ao Orçamento do Estado para 2013 (5,5% do PIB e 5,9% do PIB, respetivamente), sucedendo o oposto em relação ao objetivo inicial de 4,5% do PIB. Ao contrário do sucedido em anos anteriores, reflete um resultado menos desfavorável do que o obtido na ótica da contabilidade pública.

Ajustando dos efeitos de medidas temporárias e medidas não recorrentes, o défice orçamental das administrações públicas ascendeu a 5,3% do PIB em 2013 (8701 M€). Verificou-se assim uma melhoria de 0,7 p.p. do PIB face a 2012, que compara favoravelmente com as previsões revistas pelo Ministério das Finanças no decurso do ano de 2013. Tratou-se, no entanto, da melhoria anual menos expressiva do último triénio, em boa parte explicável pelo efeito da reposição de até dois subsídios aos trabalhadores em funções públicas e pensionistas que não tinham deles beneficiado em 2012. O défice primário (que exclui os juros) diminuiu para 1,0% do PIB, colocando-se num valor ligeiramente melhor que o registado em 2008.

Os desenvolvimentos orçamentais ocorridos ao longo do ano de 2013 evidenciaram o elevado contributo da receita para a redução do défice público, patente a partir do 2.º trimestre do ano. A despesa não contribuiu para a correção do desequilíbrio orçamental, devido ao comportamento desfavorável da despesa corrente primária, particularmente no 2.º semestre, período em que se concentrou três quartos da despesa realizada.

Receita e Despesa

Em 2013, a receita ajustada das administrações públicas registou um crescimento face a 2012 de 2,3 p.p. do PIB, tendo passado a representar 42,9% do PIB. O comportamento da receita fiscal explicou mais de 80% daquele aumento, em resultado do agravamento da carga fiscal que atingiu, em termos não ajustados, 34,7% do PIB. Estes indicadores refletem o impacto orçamental de um conjunto de medidas de política fiscal, adotadas em 2013, com vista à redução do desequilíbrio orçamental.

A despesa ajustada das administrações públicas aumentou 1,6 p.p. do PIB, invertendo a tendência observada nos dois anos anteriores, mantendo-se porém, abaixo do verificado em 2010. Esta evolução reflete o aumento de 5,0% na despesa corrente primária, fortemente influenciada pelo impacto da reposição dos subsídios de férias e de Natal aos trabalhadores do sector público e aos pensionistas. Em sentido contrário, contribuiu a redução das despesas de capital e com juros. A execução da despesa sugere que as medidas de consolidação orçamental do lado da despesa não produziram todos os efeitos enunciados pelo Ministério das Finanças.

Fundos de segurança social

À semelhança do sucedido em 2012, o saldo orçamental positivo do subsector dos fundos de segurança social foi conseguido devido a uma transferência extraordinária do Orçamento do Estado. O impacto do ciclo económico continuou a agravar a posição orçamental deste subsector embora a um menor ritmo em relação ao verificado em 2012, o que se traduziu numa menor quebra da receita de contribuições sociais e no abrandamento do ritmo de crescimento da despesa com prestações de desemprego face ao ano anterior. A despesa continuou a crescer refletindo essencialmente a reposição dos subsídios de férias e de Natal aos pensionistas. Em consequência, foi necessária uma transferência extraordinária do Orçamento do Estado, sem a qual o subsector registaria um défice orçamental em termos ajustados de 1253 M€, mais 696 M€ do que em 2012 (excluindo a transferência extraordinária recebida naquele ano).

Administração regional e local

A administração subnacional voltou a apresentar um saldo excedentário (355 M€), correspondendo 273 M€ à administração local e 82 M€ à administração regional. No âmbito do programa de ajustamento da Região Autónoma da Madeira, a execução de 2013 superou o objetivo estabelecido para o saldo orçamental. Após dois anos de implementação daquele programa, os resultados daquela Região apontam para uma trajetória de correção do desequilíbrio orçamental.

Dívida pública

Em 2013 o rácio da dívida pública prosseguiu uma trajetória ascendente, tendo aumentado de 124,1% para 129,0% do PIB, um valor acima do previsto em todos os documentos de programação orçamental. Embora a dívida pública tenha aumentado mais que o défice orçamental, esse diferencial, correspondente ao ajustamento défice-dívida, foi o menor dos últimos quatro anos. Este ajustamento reflete, em boa parte, o pagamento de despesa no âmbito dos programas de regularização de dívidas da administração regional e local e do sector da saúde, que em contas nacionais já havia sido contabilizada em anos anteriores.

No último triénio correspondente ao período do programa de assistência financeira que ainda decorre, o agravamento do rácio da dívida foi de 35 p.p. do PIB, dos quais 15,7 p.p. devido aos défices orçamentais acumulados, 14,8 p.p. ao ajustamento défice-dívida e 4,5 p.p. à contração da atividade económica.

1 INTRODUÇÃO

Este relatório analisa os desenvolvimentos orçamentais do sector das administrações públicas ao longo do ano de 2013. Aprecia a coerência da execução orçamental com as metas fixadas para o défice e para a dívida pública de 2013, apresentadas em 2012 e 2013. Fá-lo no cumprimento dos estatutos do CFP e na sequência da publicação em 31 de março de 2014 das seguintes fontes estatísticas: 1.^a notificação de 2014 ao abrigo do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), publicada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE); contas nacionais trimestrais por sector institucional relativas ao 4.º trimestre de 2013, publicadas pelo INE e pelo Banco de Portugal (BdP).

Salvo indicação expressa em contrário, todos os números neste relatório sobre a execução orçamental estão expressos a preços correntes e na ótica da contabilidade nacional (SEC95) mas com as diferenças metodológicas exigidas pelo PDE.¹ Como já é habitual nas análises do CFP, os agregados orçamentais das administrações públicas foram ajustados dos efeitos de medidas temporárias, medidas não recorrentes e de outros fatores especiais, permitindo desta forma uma melhor avaliação do esforço de consolidação. No âmbito da dívida pública, analisam-se em detalhe os fatores que, para além do défice, explicam a variação deste indicador.

O relatório encontra-se estruturado em seis capítulos. O primeiro é introdutório e descreve a informação disponibilizada para a presente análise. O segundo enquadra as várias previsões macro-orçamentais feitas ao longo do ano. O terceiro apresenta a evolução macroeconómica ocorrida em 2013. O quarto analisa a situação financeira do conjunto das administrações públicas, e dos subsectores dos fundos da segurança social e da administração regional e local. No quinto capítulo analisa-se a dívida pública, sendo o sexto e último capítulo dedicado à comparação entre as previsões nos diversos referenciais de programação orçamental e os resultados obtidos.

A presente análise beneficiou da informação regularmente recebida do BdP e do INE em contas nacionais (estatísticas financeiras e não financeiras), de esclarecimentos adicionais prestados por estas entidades e ainda de informação recebida da Direção-Geral do Orçamento (DGO). A análise ao subsector dos Fundos de Segurança Social assenta sobretudo na informação financeira recebida do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), não tendo sido recebidos os dados físicos do sistema de segurança social solicitados pelo CFP.

Os dados subjacentes ao presente relatório têm um carácter preliminar, sujeitos, portanto, a eventuais revisões, tal como sucedeu relativamente aos valores dos trimestres precedentes.

¹ Concretamente, a diferença metodológica materializa-se no saldo orçamental do conjunto das Administrações Públicas. Em 2013, o défice atingiu -8241 M€ nos quadros do SEC95 e -8122 M€ na notificação do PDE, conforme as duas fontes do INE acima referidas. A diferença é explicada pelo tratamento diferente que as duas fontes dão aos juros dos contratos de *swap* e dos contratos de garantia de taxas - (*Forward Rate Agreements*). Neste relatório, é adotada a formulação PDE.

2 ENQUADRAMENTO DAS PREVISÕES PARA 2013

As previsões macroeconómicas e orçamentais para 2013 foram objeto de diversas revisões ao longo dos anos de 2012 e 2013, refletindo a elevada incerteza quanto à evolução da economia e os seus reflexos em termos orçamentais.

Em abril de 2012, o Documento de Estratégia Orçamental (DEO/2012) previa já para 2013 o regresso ao crescimento económico (0,6% em termos reais) e a correção da situação de défice excessivo (atingindo 3% do PIB). Porém, os desenvolvimentos orçamentais ao longo do ano de 2012 não confirmaram as previsões oficiais constantes naquele documento, sobretudo devido à evolução da receita fiscal, implicando um pior ponto de partida para o ajustamento orçamental a realizar em 2013. A decisão do Tribunal Constitucional de julho de 2012 veio alterar a estratégia de ajustamento prevista no DEO/2012, ao deliberar a inconstitucionalidade da medida de suspensão dos subsídios de férias e de Natal, com efeitos a partir de 2013.

Assim, o Orçamento do Estado para 2013 (OE/2013) apresentado em outubro de 2012 refletiu uma inversão no perfil de ajustamento orçamental que vinha sendo realizado, ao prever um considerável aumento de impostos sobre o rendimento e o património. O OE/2013 previa medidas de consolidação orçamental que ascendiam a 3,2% do PIB que visavam compensar o efeito de *carry-over* de 2012, o efeito desfavorável do cenário macroeconómico sobre a receita fiscal e a reposição parcial dos subsídios de férias e de Natal aos trabalhadores do sector público e pensionistas.

A deterioração significativa das perspetivas de evolução económica para 2013 (de 0,2% para -1%),² em resultado, quer da previsão de um contexto internacional mais desfavorável, quer das medidas de consolidação orçamental propostas na sequência da decisão do Tribunal Constitucional, conduziu deste modo à alteração dos objetivos orçamentais para 2013 acordada no contexto da 5.ª avaliação do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) e inscrita na [Resolução do Conselho de Economia e Finanças \(ECOFIN\), de 9 de outubro de 2012](#). O objetivo para o défice de 2013 refletido no OE/2013 correspondeu assim, a uma revisão em alta de 3% para 4,5% do PIB.³

Os dados preliminares da execução orçamental de 2012, bem como os resultados da atividade económica publicados pelo INE em março de 2013 que vieram confirmar a degradação da conjuntura económica, terão estado na origem da forte revisão em baixa do crescimento económico para 2013, no âmbito da 7.ª avaliação do PAEF (de -1% para -2,3% do PIB). Esta atualização refletiu um menor contributo da procura interna para a evolução do PIB e uma evolução mais desfavorável do mercado de trabalho, levando consequentemente a uma revisão da meta para o défice orçamental de 2013, de 4,5% para 5,5% do PIB. Para atingir esta nova meta, o Governo comprometeu-se a executar medidas adicionais de

² Na 4.ª avaliação do PAEF o crescimento económico foi revisto para -0,2%. Na 5.ª avaliação foi alterado para -1%.

³ A correção do défice excessivo inicialmente prevista para 2013 foi adiada para 2014 no âmbito da 5.ª avaliação. Posteriormente, já no contexto da 7.ª avaliação, o objetivo para 2014 foi alterado, sendo a correção do défice excessivo novamente adiada para 2015.

consolidação orçamental no valor de 0,3% do PIB (perfazendo um impacto total de medidas em 2013 de 3,5% do PIB).⁴

Estas novas previsões foram incorporadas no DEO/2013, apresentado em abril. Para além do impacto do novo cenário macroeconómico, este refletiu igualmente o efeito orçamental decorrente do novo acórdão do Tribunal Constitucional, publicado a 5 de abril de 2013 que declarou inconstitucional o corte do subsídio de férias para o sector público e pensionistas, bem como a introdução de uma taxa sobre o subsídio de doença e desemprego, nos moldes em que havia sido proposta. Porém, apesar de ter alterado o objetivo orçamental para 2013, em resultado da revisão em baixa da receita e do agravamento da despesa, o DEO/2013 apenas especificou a restrição orçamental das administrações públicas, sem concretizar as medidas necessárias para assegurar o cumprimento do novo objetivo.

Estas foram incluídas na primeira alteração ao OE/2013 (1.º OER/2013), apresentada no final de maio de 2013, que teve como propósitos: i) dar cumprimento à decisão do Tribunal Constitucional, ii) refletir as alterações ao cenário macroeconómico incorporadas no DEO/2013 e iii) reforçar as dotações de despesa para fazer face aos programas de regularização de dívidas de anos anteriores na administração regional e local e no sector da saúde.⁵ Também nesse documento a quantificação detalhada das medidas adicionais para atingir a nova meta de 5,5% do PIB, compatível com [a Recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013](#), permaneceu incompleta.

No âmbito da segunda alteração ao OE/2013, apresentada em outubro, a estimativa do Ministério das Finanças (MF) apontava para um défice orçamental de 5,9% do PIB. Esta estimativa incorporava o impacto da injeção de capital do Banif, compensado por uma medida extraordinária de impacto equivalente, do lado da receita. Contudo, os resultados do Regime de Regularização Extraordinário de Dívidas Fiscais e Contributivas (RERD) superaram as estimativas do MF, tendo contribuído para um desempenho orçamental mais favorável que o previsto pelo MF.⁶

⁴ [Intervenção do Ministro de Estado e das Finanças de 15 de março](#), no âmbito da conclusão do 7.º exame regular do PAEF.

⁵ Os programas de regularização de dívidas na administração regional e local correspondem ao Programa de Ajustamento Económico-Financeiro da Região Autónoma da Madeira (PAEF-RAM) e ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL). Estes pagamentos não tiveram impacto na despesa em contas nacionais, dado terem sido já contabilizados nos respetivos exercícios orçamentais.

⁶ A receita do RERD gerou uma receita de 1280 M€, 580 M€ acima do estimado pelo MF.

3 QUADRO MACROECONÓMICO

Ao longo do segundo semestre de 2013 acentuaram-se as perspetivas de retoma da atividade económica na União Europeia, levando a prever o retorno ao crescimento em 2014. Esta tendência foi extensiva ao conjunto dos países desenvolvidos e refletiu-se em previsões mais favoráveis para a expansão do comércio mundial, reforçando a inflexão já observada em 2013. Esta evolução também se verificou na zona Euro – o principal parceiro comercial da economia portuguesa – que, no último trimestre de 2013, registou já uma taxa de variação homóloga positiva (0,5%), tanto ao nível da procura interna como das exportações líquidas.⁷

Embora tendo registado uma contração de 1,4% em média anual, a economia portuguesa acentuou ao longo do ano sinais de recuperação que começaram a manifestar-se no 2.º trimestre e atingiu mesmo um crescimento homólogo real de 1,7% no 4.º trimestre. A inversão do processo de degradação que se tinha observado em 2011 e 2012 (apesar do contributo positivo da procura externa) foi suportada pela resiliência do crescimento das exportações e pela desaceleração da quebra da procura interna.⁸ A dinâmica menos negativa do investimento e a resposta positiva do mercado de trabalho, através da criação significativa de emprego, permitem sinalizar alterações de fundo na forma como o futuro é percebido.

O enquadramento macroeconómico subjacente à evolução da conta das administrações públicas em 2013 foi assim marcado por uma alteração positiva das expectativas, que contrasta com a evolução que se vinha a registar desde 2010. Essa tendência encontra-se bem refletida na evolução das previsões que foram sendo feitas ao longo do ano, que se apresentam no Quadro 1. Note-se que, embora o orçamento inicial tenha sido elaborado com base em previsões que assentavam no pressuposto da inversão do ciclo em 2013, os dados subsequentes sobre a evolução da economia no final de 2012 e no início de 2013 induziram significativas revisões em baixa (assumindo uma expectativa de forte contração da procura interna e um desempenho inferior da procura externa). A evolução posterior não viria a confirmar esta previsão, situando-se, pelo contrário, mais em linha com as previsões do orçamento inicial.

Assim, de um contexto marcado por um acentuado pessimismo relativamente aos efeitos da aplicação do PAEF e das suas sucessivas adaptações, passou-se a um período em que as concretizações se revelaram acima das expectativas em todas as variáveis do cenário macroeconómico. As alterações das previsões acompanharam a evolução da economia, que teve no 2.º trimestre de 2013 um ponto de inversão da trajetória que se mantém até ao momento em que este relatório é elaborado. A primeira alteração ao Orçamento do Estado de 2013 adota ainda o cenário macroeconómico do Documento de Estratégia Orçamental que reflete a degradação de expectativas na primeira parte do ano.

⁷ Eurostat (2014), *Euro area GDP up by 0.3%, EU28 up by 0.4%*.

⁸ Evidência numérica nos quadros e gráficos abaixo.

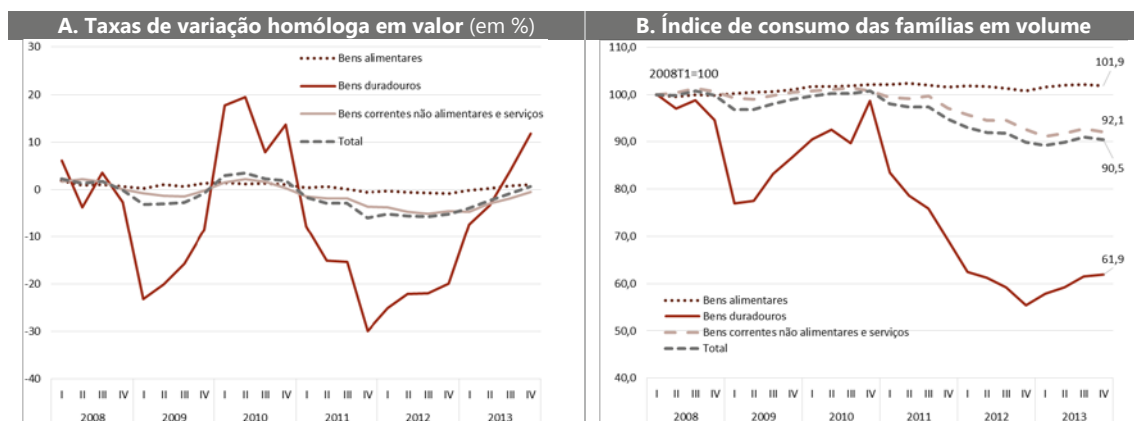
Quadro 1 – Projeções macroeconómicas para a economia portuguesa

	2012	2013							
	INE	DEO 2012	OE inicial	BdP	DEO 2013	BdP	BdP	OE14	INE
	mar-13	abr-12	out-12	mar-13	abr-13	jul-13	out-13	out-13	mar-14
PIB (taxa variação real, em %)	-3,2	0,6	-1,0	-2,3	-2,3	-2,0	-1,6	-1,8	-1,4
Consumo privado	-5,4	-0,7	-2,2	-3,8	-3,2	-3,4	-2,2	-2,5	-1,7
Consumo público	-4,7	-2,9	-3,5	-2,4	-4,2	-2,1	-2,0	-4,0	-1,7
Investimento (FBCF)	-14,3	-0,6	-4,2	-7,1	-7,6	-8,9	-8,4	-8,5	-7,3
Exportações	3,2	5,6	3,6	2,2	0,8	4,7	5,8	5,8	6,1
Importações	-6,6	1,6	-1,4	-2,9	-3,9	-1,7	2,0	0,8	2,8
Contributos p/var. real do PIB									
Procura interna (em p.p.)	-6,9	:	-2,9	-4,2	-4,1	-4,4	-3,1	-3,7	-2,6
Exportações líquidas (em p.p.)	3,7	:	1,9	1,9	1,8	2,4	1,4	1,9	1,2
Evolução dos preços									
IPC/IHPC	2,8	1,3	0,9	0,7	0,7	0,4	:	0,6	0,3
Deflador do PIB	-0,3	:	1,3	:	1,8	:	:	1,9	1,8
Mercado de trabalho									
Taxa de desemprego	15,7	10,9	16,4	:	18,2	:	:	17,4	16,3
Emprego	-4,2	:	-1,7	:	-3,9	:	:	-3,9	-2,8
Capacidade (+)/Necessidade(-)									
Líquida de fin. face ao exterior	0,1	-0,4	1,0	3,6	1,4	:	:	2,3	2,0
Por memória:									
PIB nominal (mil M€)	165,6	167,5	166,8	:	164,5	:	:	162,2	165,8
Saldo orçamental (em % PIB)	-6,4	-3,0	-4,5	:	-5,5	:	:	-5,9	4,9
Dívida Pública (em % PIB)	124,1	115,7	123,7	:	122,3	:	:	127,8	129,0

Fontes: INE, Ministério das Finanças, Banco de Portugal, Comissão Europeia e FMI. | Nota: O cenário macroeconómico subjacente ao 1.º OER/2013 é idêntico ao cenário constante do DEO/2013 de abril. A evolução dos preços encontra-se expressa em percentagem; a taxa de desemprego encontra-se expressa em percentagem da população ativa; o indicador do emprego corresponde à variação em percentagem; a capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior está expressa em percentagem do PIB.

O consumo privado manteve a trajetória de desaceleração da queda que vinha registando desde 2012 e no último trimestre do ano apresentou uma variação homóloga positiva (0,7%), pela primeira vez desde 2010. Esta evolução resultou da inversão do comportamento do consumo de bens duradouros e de uma recuperação proporcionalmente menor do consumo de bens correntes não alimentares e serviços. A reposição dos subsídios de férias e de Natal aos trabalhadores do sector público e aos pensionistas e um ambiente com sintomas de recuperação a partir do 2.º trimestre terão determinado esta evolução, a qual teve efeitos nos resultados da execução orçamental.

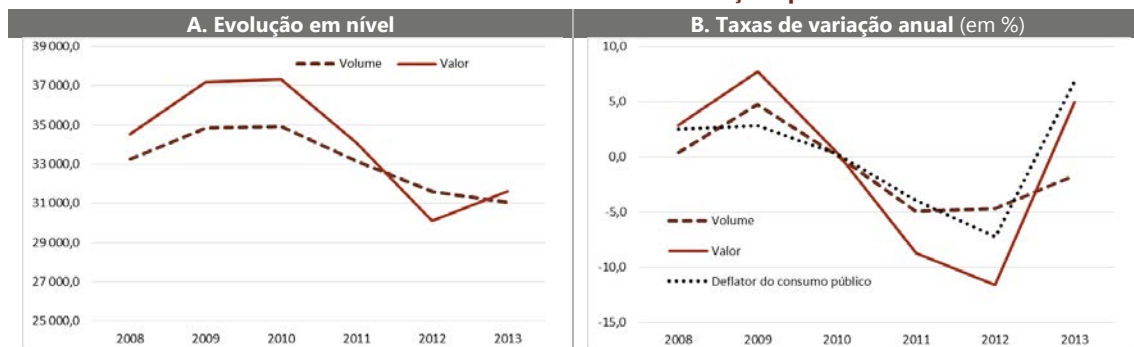
Gráfico 1 – Consumo das famílias residentes



Fonte: INE, contas nacionais trimestrais, março de 2014. Despesas de consumo final das famílias residentes, dados encadeados em volume (ano de referência=2006).

O consumo público cresceu em termos nominais (4,9%), em larga medida por força da reposição dos subsídios aos trabalhadores do sector público. Em termos reais o consumo das administrações públicas manteve a tendência decrescente que se regista desde 2011. A perturbação do comportamento dos deflatores do consumo público resulta das medidas tomadas que têm impacto direto no cálculo dos custos com salários: a suspensão parcial em 2012 e reintrodução em 2013 dos subsídios e a alteração do número de horas de trabalho semanal (passando de 35 para 40 horas) em 2013.⁹ Este comportamento do deflator do consumo público teve mesmo um impacto significativo no deflator do PIB que atingiu o valor de 1,8%, que compara com o valor de -0,3% em 2012.

Gráfico 2 – Consumo final das administrações públicas

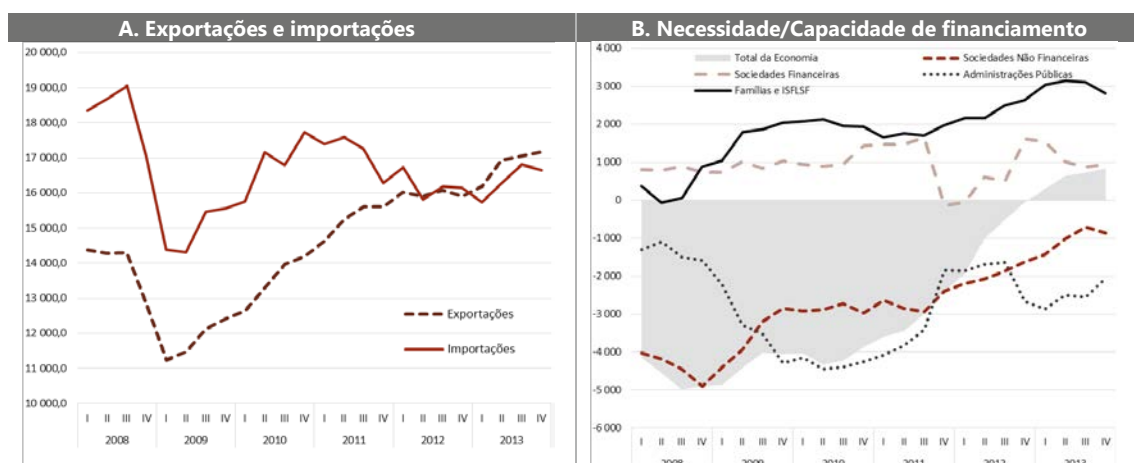


Fonte: INE, contas nacionais trimestrais, março de 2014. Despesas de consumo final das administrações públicas, dados encadeados em volume (ano de referência=2006) e em valor (preços correntes).

A economia portuguesa em 2013 continuou a apresentar capacidade de financiamento face ao exterior, tendo a poupança externa atingido o valor significativo de 3,6% do PIB no 4.º trimestre (e 2,0% no conjunto do ano). A correção do desequilíbrio externo continuou a verificar-se ao longo de 2013, tendo resultado numa capacidade de financiamento crescente ao longo do ano. Para tal foi determinante a poupança financeira das famílias, bem como a redução das necessidades de financiamento das empresas não financeiras e das administrações públicas.

⁹ Lei n.º 68/2013 de 29 de agosto, com efeitos a partir de outubro de 2013.

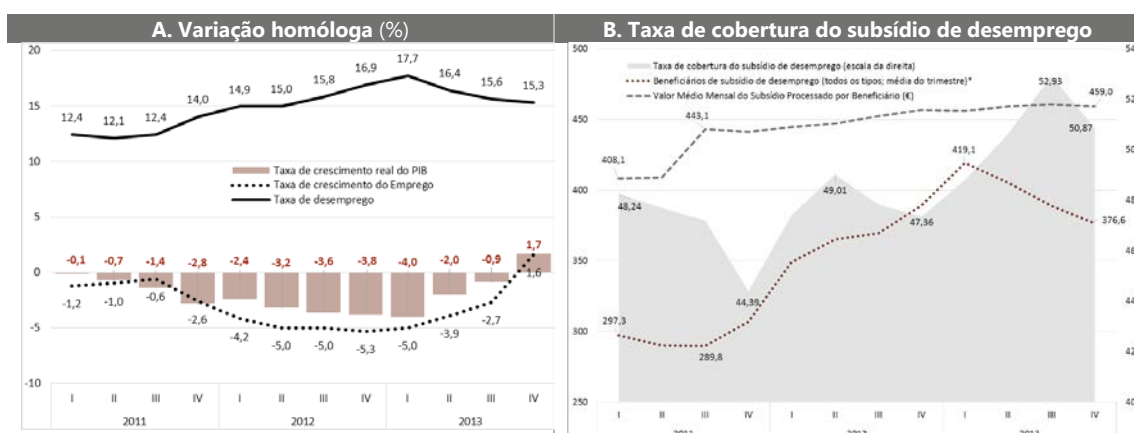
Gráfico 3 – Exportações, importações e capacidade de financiamento da economia portuguesa (M€)



Fonte: INE Contas Nacionais Trimestrais e Contas Trimestrais por Sector Institucional, abril de 2014. Para as exportações e importações, dados em valor (preços correntes); necessidade/capacidade de financiamento da economia a preços correntes em média móvel dos 4 trimestres do ano que termina no trimestre de referência.

A taxa de desemprego e sobretudo a criação de emprego tiveram um desempenho significativamente melhor que o estimado. A variação em cadeia do emprego foi positiva a partir do 2.º trimestre do ano e no último trimestre houve mesmo uma variação homóloga positiva, ou seja, no conjunto do ano houve criação líquida de emprego (30 mil) face ao final de 2012.

Gráfico 4 – Crescimento económico, emprego e desemprego



Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais, abril de 2014 e Inquérito ao Emprego; Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. Cálculos do CFP. | Notas: * - Inclui Subsídio de Desemprego, Subsídio Social de Desemprego Inicial, Subsídio Social de Desemprego Subsequente e Prolongamento de Subsídio Social de Desemprego.

4 PRINCIPAIS DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

4.1 SALDOS ORÇAMENTAIS

Em termos ajustados de medidas temporárias e não recorrentes, o défice orçamental das administrações públicas ascendeu a 5,3% do PIB em 2013 (8701 M€), tendo diminuído pelo quarto ano consecutivo.¹⁰ Contudo, a melhoria registada no ano transato (0,7 p.p. do PIB) foi a menos expressiva do último triénio, tendo correspondido a metade da redução média ocorrida no período 2010-12. Este resultado é explicado pelo agravamento na despesa resultante da reposição de subsídios aos trabalhadores em funções públicas e pensionistas (ver painel esquerdo do Gráfico 5).

O resultado alcançado compara favoravelmente com as previsões revistas pelo MF no decurso de 2013. Em termos ajustados, a meta inicial para o défice subjacente ao OE/2013 correspondia a 4,6% do PIB, tendo entretanto sido revista em alta para 5,7% do PIB, no âmbito do 1.º OER/2013.¹¹ Em outubro passado, o MF apresentou uma nova estimativa para o défice de 2013, subjacente ao 2.º OER/2013, que apontava para 5,9% do PIB.¹² Assim, o défice registado compara favoravelmente com a meta fixada no 1.º OER/2013 (menos 0,4 p.p.) e com a estimativa mais recente do MF (menos 0,7 p.p.).

Quadro 2 – Evolução e desvios dos saldos das administrações públicas em 2013 (% do PIB)

	2012 INE	2013				Variação 2012/13	Desvios face a:		
		OE inicial (out 12)	1.º OER (mai 13)	2.º OER (out 13)	INE (mar 14)		OE inicial	1.º OER	2.º OER
Saldo Global:									
não ajustado (PDE)	-6,4	-4,5	-5,5	-5,9	-4,9	1,5	-0,4	0,6	1,0
ajustado	-6,0	-4,6	-5,7	-5,9	-5,3	0,7	-0,6	0,4	0,7
Saldo primário:									
não ajustado (PDE)	-2,1	-0,2	-1,0	-1,6	-0,6	1,5	-0,4	0,4	0,9
ajustado	-1,7	-0,3	-1,1	-1,6	-1,0	0,7	-0,7	0,1	0,6

Fonte: Ministério das Finanças e INE. | Notas: as metas do 1.º OER/2013 são iguais às do DEO 2013-17; a proposta de Lei do 2.º OER/2013 não foi acompanhada de um relatório (a revisão da conta para 2013 foi apresentada no contexto da Estimativa do MF, incluída no relatório do OE/2014); a versão inicial do PAEF (maio/2011) apontava para um défice de 3% do PIB em 2013.

O défice primário das administrações públicas diminuiu para 1,0% do PIB em termos ajustados. Este resultado (que exclui a despesa com juros) compara favoravelmente com o previsto no 1.º OER/2013 e na estimativa do MF. A contração da economia continuou em 2013 a explicar uma evolução mais favorável dos saldos orçamentais em termos nominais

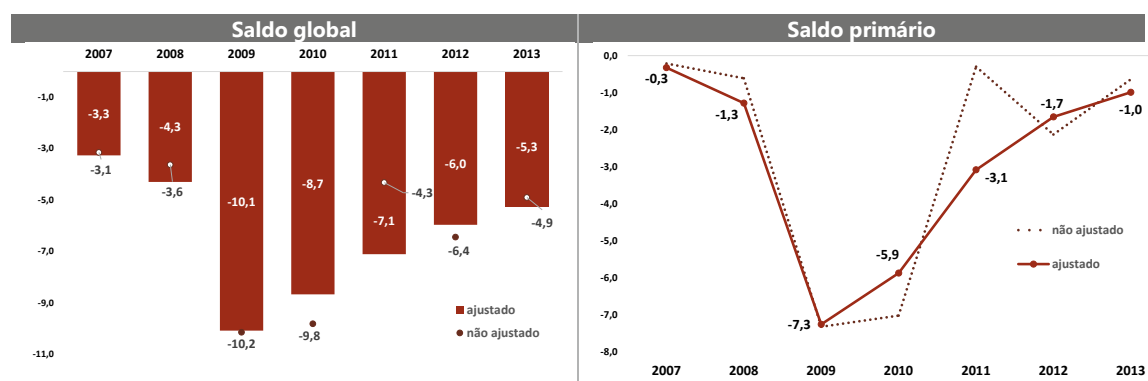
¹⁰ No ano de 2013, os fatores de ajustamento incidiram sobre duas medidas temporárias: a despesa relativa à operação de recapitalização do Banif (700 M€) e a receita proveniente do RERD - Regime de regularização de dívidas fiscais e à segurança social (1280 M€) – ver Quadro 14, em anexo.

¹¹ A revisão ocorrida no 1.º OER/2013 foi negociada com as instituições internacionais em março de 2013, durante a missão técnica correspondente à 7.ª avaliação do PAEF, tendo sido também consagrada na recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013, no âmbito do PDE. Resultou sobretudo da reposição do subsídio de férias aos trabalhadores em funções públicas e pensionistas da CGA e da segurança social (na sequência do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013) e da deterioração do cenário macroeconómico.

¹² De acordo com a metodologia adotada pelo CFP, o saldo subjacente à estimativa é idêntico antes e após ajustamentos, uma vez que o MF previa que a receita a receber do RERD fosse de igual montante ao da despesa relativa à operação de recapitalização do Banif.

do que em proporção do produto. De facto, em unidades monetárias, o défice primário ascendeu a 1637 M€, tendo-se reduzido em 1088 M€ face a 2012. Esta redução ocorreu não obstante a despesa ter aumentado.¹³ Com efeito, o crescimento da receita do IRS compensou o acréscimo da despesa corrente primária, essencialmente decorrente da reposição dos subsídios de férias e de Natal. A redução do défice primário alcançada no ano transato coloca-o ligeiramente melhor que o de 2008 (ver painel direito do Gráfico 5).

Gráfico 5 – Saldos das administrações públicas (% do PIB)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: valores apurados para efeitos do Procedimento dos Défices Excessivos.

Em termos não ajustados, o défice orçamental correspondeu a 4,9% do PIB em 2013.¹⁴ Trata-se de um valor inferior ao objetivo fixado no 1.º OER/2013 (menos 0,6 p.p. do PIB) e ao previsto na estimativa do MF (menos 1,0 p.p. do PIB). A melhoria do saldo não ajustado (1,5 p.p. do PIB) é superior à do saldo ajustado de “medidas temporárias, não recorrentes e de fatores especiais” (0,7 p.p. do PIB) em razão do efeito líquido destas sobre o saldo observado ter sido negativo em 2012 e positivo em 2013.

No conjunto dos três anos de vigência do PAEF, o saldo ajustado apresentou uma melhoria inferior à registada no saldo observado (em 1,5 p.p. do PIB) - ver Gráfico 5, painel esquerdo. Esta circunstância deve-se à progressiva atenuação do impacto negativo dos fatores especiais sobre o saldo global ao longo do período, sendo que no ano transato já não se verificou a ocorrência de quaisquer fatores especiais.¹⁵

¹³ Esse aumento é justificado sobretudo pela já referida reposição de subsídios. Ainda assim, assinala-se que o MF procurou atenuar o impacto dessa reposição através da utilização da totalidade da reserva orçamental (430 M€, montante que no OE/2013 havia sido imputado à dotação de despesas com pessoal) e da implementação de medidas transversais no âmbito da reforma da administração pública, com as quais estimava gerar uma poupança de 250 M€.

¹⁴ Corresponde ao saldo apurado de acordo com as regras do PDE (-8122 M€). O défice orçamental em contas nacionais (SEC95) publicado pelo INE, que considera o efeito dos juros associados aos contratos de *swap*, fixou-se num valor ligeiramente superior (-8241 M€), equivalente a 5,0% do PIB.

¹⁵ Note-se que apesar de as medidas temporárias terem apresentado variações anuais mais expressivas (relativamente às resultantes de fatores especiais), assumiram também um perfil mais irregular, acabando por ter um impacto nulo na variação do saldo entre 2010 e 2013 — detalhes no Quadro 13.

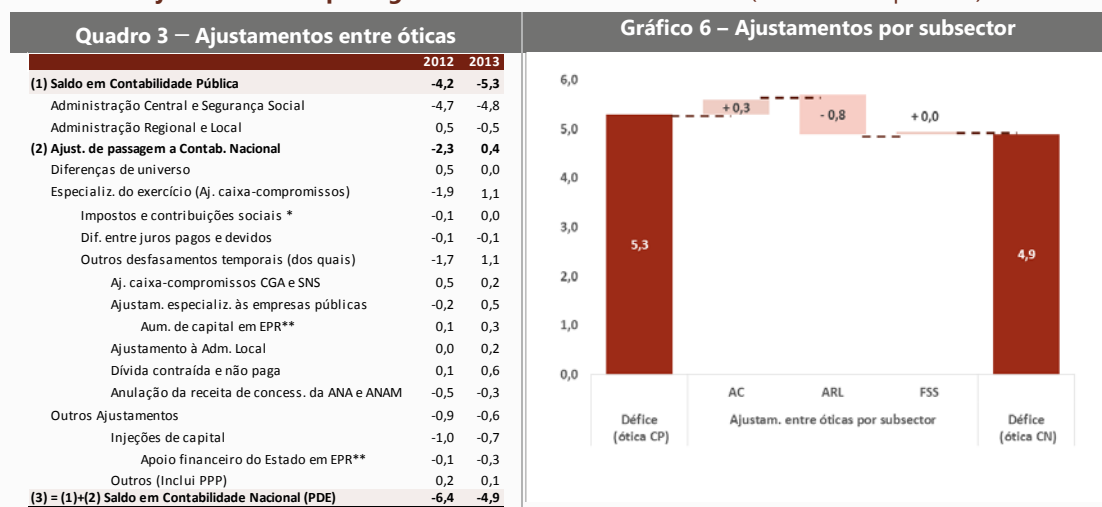
Caixa 1 – Passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional

Em 2013, o défice (não ajustado) apurado de acordo com as regras do procedimento dos défices excessivos (4,9% do PIB) foi inferior em 0,4 p.p. do PIB ao registado na ótica da contabilidade pública (défice de 5,3% do PIB).¹ Contrariamente ao observado em anos anteriores, trata-se de um resultado menos desfavorável que o obtido na ótica da contabilidade pública.² Na explicação deste facto está, sobretudo, a circunstância de em 2013, os pagamentos efetuados ao abrigo dos programas de regularização de dívidas da Região Autónoma da Madeira (RAM), da administração local (AL) e do Serviço Nacional de Saúde (SNS) terem correspondido a despesa já contabilizada em contas nacionais.

Assim, em 2013, a categoria de ajustamentos relativos à “especialização do exercício” regista um impacto positivo (+1,1 p.p. do PIB), contrariamente à categoria de “outros ajustamentos” cujo impacto foi negativo (-0,6 p.p. do PIB). No primeiro caso, o impacto positivo é devido aos já referidos pagamentos de despesa de anos anteriores da administração regional e local e do sector da saúde (1 p.p. do PIB), bem como ao ajustamento à contabilidade de acréscimo das Empresas Públicas Reclassificadas (0,5 p.p. do PIB). Neste último, mais de metade corresponde a aumentos de capital pelo Estado nas empresas Estradas de Portugal, SA; Metropolitano de Lisboa, EPE e REFER, EPE, embora de montante inferior ao previsto no 1.º OER/2013. Em sentido contrário, destacam-se a diferença entre juros pagos e devidos (-0,1 p.p. do PIB) e o impacto desfavorável da anulação não apenas da 2ª tranche da receita proveniente da venda da concessão aeroportuária à ANA – Aeroportos de Portugal, SA, como também a receita integral da venda da concessão da ANAM – Aeroporto da Madeira, S.A. (-0,3 p.p. do PIB), consideradas em contas nacionais como uma operação financeira.

No domínio dos “outros ajustamentos”, o impacto negativo de 0,6 p.p. do PIB foi sobretudo explicado por injeções de capital do Estado em sociedades financeiras e não financeiras. No primeiro caso regista-se a operação de recapitalização do Banif (700 M€ ou 0,4% do PIB), classificada como uma transferência de capital com impacto no défice. No segundo caso identificam-se as injeções de capital do Estado nas EPR anteriormente referidas, cujo impacto em transferências de capital é objeto de consolidação entre entidades das administrações públicas, não afetando o défice.

Ajustamento de passagem entre óticas contabilísticas (% do PIB do período)



Fonte: INE. Cálculos do CFP | Nota: (*) Ajustamento temporal (**) As EPR em questão referem-se no ano de 2012, à empresa Estradas de Portugal. Na tabela, os ajustamentos de sinal positivo/negativo originam um défice em contas nacionais inferior/superior ao obtido em contabilidade pública. No gráfico, os valores positivos/negativos contribuem para o aumento/diminuição do défice em contas nacionais. A simetria entre os sinais da tabela (perspetiva do saldo) e do gráfico (perspetiva do défice) decorre da abordagem utilizada.

Por subsectores, a administração regional e local (ARL) foi responsável pela maior expressão dos ajustamentos (0,8 p.p. do PIB) entre óticas. O pagamento de despesas de anos anteriores pela RAM, de acordo com o previsto no PAEF-RAM, e da administração local, ao abrigo do PAEL, levou a que o saldo registado na ótica da contabilidade pública deste subsector fosse superior ao apurado em contas nacionais. O impacto deste ajustamento na ARL mais que anulou os ajustamentos desfavoráveis da administração central (0,3 p.p. do PIB), influenciada pela já referida operação de recapitalização (0,4 p.p. do PIB).

¹ O saldo das administrações públicas em contabilidade pública, apresentado no Quadro 3 acima, difere do divulgado na nota de destaque do INE relativo ao PDE. Tal facto deve-se à circunstância do saldo das AP naquela nota se encontrar expurgado dos pagamentos de despesa ao abrigo do PAEL. O saldo em contabilidade pública da ARL, que consta no referido quadro, é o que resulta da tabela 2C do PDE reportado pelo INE ao Eurostat. Para mais informação ver [Destaque Procedimento dos Défices Excessivos](#).

² Sobre ajustamentos entre óticas contabilísticas ver [Apontamento do CFP n.º1/2014](#) “Do Saldo em Contabilidade Pública ao Saldo em Contabilidade Nacional.”

4.2 ANÁLISE DA RECEITA E DA DESPESA

Em 2013, o ajustamento orçamental das administrações públicas decorreu essencialmente do comportamento favorável da receita fiscal, impulsionado pela receita de impostos diretos. O agregado receita fiscal registou um aumento de 9,1% (3419 M€), ascendendo a 41 045 M€, quando no ano anterior havia diminuído 1914 M€. A receita fiscal atingiu 24,8% do PIB em 2013, situando-se em níveis superiores aos de 2010 (antes do início do PAEF), refletindo o impacto orçamental de um conjunto alargado de medidas de política fiscal.

Em termos ajustados,¹⁶ a receita das administrações públicas registou um incremento de 4096 M€ (equivalente a 2,3 p.p. do PIB) face a 2012, tendo passado a representar 42,9% do PIB. Esta evolução foi determinada pelo comportamento da receita corrente, que aumentou 2,7 p.p. do PIB, efeito que é atenuado pela diminuição das receitas de capital (em 0,4 p.p. do PIB) que decorre, em parte, da execução desfavorável nos subsectores administração local e central, nomeadamente devido à quebra das ajudas ao investimento e de outros fundos de capital provenientes da UE.¹⁷

Quadro 4 – Receita das administrações públicas (valores ajustados em M€)

	2010	2011	2012	2013	Variação 2012/13			Variação 2010/13		
					M€	%	Ctva	M€	%	Ctva
Receita Total	69 100	70 253	67 034	71 130	4 096	6,1	6,1	2 030	2,9	2,9
Receita corrente	67 079	68 389	64 892	69 628	4 736	7,3	7,1	2 548	3,8	3,7
Receita fiscal	38 262	39 540	37 626	41 045	3 419	9,1	5,1	2 784	7,3	4,0
Impostos indiretos	23 040	23 499	22 539	22 213	-326	-1,4	-0,5	-827	-3,6	-1,2
Impostos diretos	15 222	16 042	15 087	18 832	3 745	24,8	5,6	3 610	23,7	5,2
Contribuições sociais	21 270	21 048	19 135	19 905	770	4,0	1,1	-1 364	-6,4	-2,0
Das quais: efetivas	15 725	16 060	14 989	15 097	108	0,7	0,2	-628	-4,0	-0,9
Vendas e outras receitas correntes	7 548	7 801	8 130	8 677	546	6,7	0,8	1 129	15,0	1,6
Vendas de bens e serviços	4 356	4 306	4 609	4 508	-101	-2,2	-0,1	153	0,0	0,0
Outras receitas correntes	3 192	3 495	3 522	4 169	647	18,4	1,0	977	0,3	0,0
Receitas de capital	2 021	1 864	2 142	1 503	-640	-29,9	-1,0	-519	-25,7	-0,8

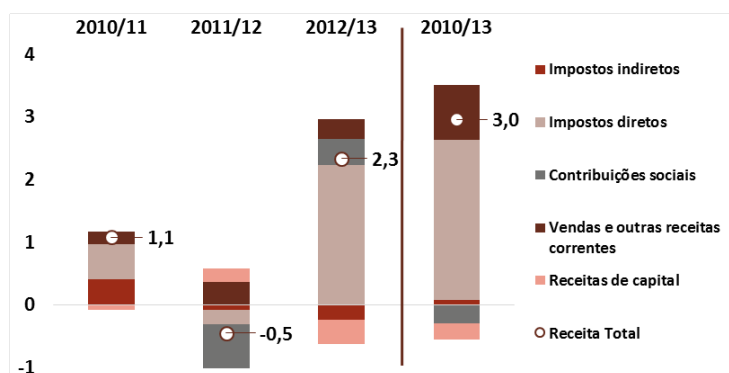
Fonte: INE. Cálculos do CFP.

A evolução favorável da receita corrente refletiu, essencialmente, o aumento da receita fiscal e contributiva (+2,4 p.p. do PIB). Concorreu ainda para essa execução favorável o incremento na outra receita corrente (+0,4 p.p. do PIB) em resultado de um acréscimo dos rendimentos de propriedade (+0,2 p.p. do PIB), designadamente dos dividendos, para o qual contribuiu o valor de 359,3 M€ da participação nos lucros do Banco de Portugal (18,7 M€ em 2012), bem como o aumento nos juros recebidos (+0,1 p.p. do PIB), o que poderá encontrar justificação nos juros de obrigações de capital contingente (CoCo bonds) do sector financeiro.

¹⁶ Em 2013 a receita foi ajustada do efeito do RERD. Este regime foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 151-A/2013, de 31 de outubro, e permitiu a dispensa do pagamento dos juros de mora, dos juros compensatórios, das custas administrativas e a redução das coimas. O RERD atingiu 1280 M€.

¹⁷ Designadamente, observou-se um decréscimo da receita dos fundos europeus da REFER – Rede Ferroviária Nacional, EPE.

Gráfico 7 – Variação da receita ajustada (em p.p. do PIB)



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

O aumento da receita fiscal é explicado pela evolução da receita do IRS (+2 p.p. do PIB) refletindo o expressivo aumento da taxa média efetiva.¹⁸ Esta evolução traduz o impacto da reestruturação dos escalões de oito para cinco, a introdução da sobretaxa de 3,5%¹⁹ e alterações na taxa adicional, a denominada “taxa de solidariedade”²⁰ aplicável apenas aos contribuintes que auferem rendimentos mais elevados. A este efeito acresce ainda o impacto positivo decorrente da reposição dos subsídios aos trabalhadores do sector público e aos pensionistas. De realçar que estes resultados foram também influenciados pela evolução das variáveis que mais fortemente condicionam a evolução da base tributável do IRS, nomeadamente, o emprego e os salários nominais.²¹

Ainda ao nível dos impostos diretos, a receita em sede de IRC atingiu 4973 M€, um crescimento de 0,2 p.p. do PIB, situando-se, inclusive, em valores superiores aos de 2010. A execução de 2013 deverá refletir o impacto das alterações legislativas introduzidas no OE/2012 (as quais contribuíram favoravelmente para o resultado do processo de autoliquidação ocorrido em maio de 2013), bem como o efeito esperado do conjunto adicional de medidas de política fiscal, inscritas no OE/2013 (entre as quais se destacam a limitação à dedutibilidade de gastos de financiamento, a redução do limite mínimo de aplicação da taxa máxima de Derrama Estadual e as alterações no regime do pagamento por conta).

Os impostos indiretos apresentaram uma redução de 0,2 p.p. do PIB, mais expressiva que a de 2012 (-0,1 p.p. do PIB). Essa diminuição foi menos acentuada sobretudo devido ao comportamento da receita dos impostos sobre o património imobiliário, decorrente da atualização do valor patrimonial tributável. A receita do IVA

¹⁸ O efeito traduziu-se imediatamente na receita de 2013 através da atualização das tabelas de retenção na fonte. De referir que, por ocasião da proposta de orçamento, o MF estimou que as alterações à estrutura de escalões e taxas de IRS contribuiriam por si só para um aumento na taxa média de IRS de 9,9% para 11,8%. Esta estimativa só poderá ser objeto de confirmação aquando da disponibilização das estatísticas de IRS. A taxa marginal mínima aumentou de 11,5% para 14,5%, enquanto a taxa marginal máxima registou um incremento de 46,5% para 48%.

¹⁹ Correspondente a 3,5% do rendimento líquido das retenções na fonte e contribuições obrigatórias para a Segurança Social e subsistemas legais de saúde, que exceda o valor da retribuição mínima mensal garantida (485 €).

²⁰ A taxa adicional de 2,5% introduzida no ano de 2012, para um rendimento coletável superior a 153 300 €, passou em 2013 a aplicar-se a partir de 80 000 €, sendo a taxa agravada para 5% para os rendimentos acima de 250 000 €.

²¹ De acordo com dados do INE, a remuneração média por trabalhador terá aumentado 2,3% em 2013 e o emprego 0,47% (contas nacionais).

ajustada dos efeitos do RERD diminuiu 0,3 p.p. do PIB face a 2012, tendo-se observado, no entanto, uma inflexão nos últimos meses.

As contribuições sociais registaram um aumento de 0,4 p.p. do PIB face a 2012, atingindo o valor de 19 905 M€, em termos ajustados. Esse aumento decorreu da variação das contribuições imputadas (662 M€), na sequência da reposição dos subsídios aos trabalhadores do sector público. As contribuições sociais efetivas evidenciam um ligeiro acréscimo de 108 M€, atingindo o montante de 15 097 M€, significativamente abaixo do valor previsto na estimativa do MF subjacente ao 2.º OER/2013 (15 621M€). A contribuir para a evolução das contribuições sociais, destaca-se ainda o alargamento da base contributiva dos beneficiários da Caixa Geral de Aposentações (CGA) e a alteração na taxa contributiva, de 1,5% para 2,25%, para os subsistemas públicos de saúde (ADSE, ADM e SAD).²² Constatase que, em termos ajustados, a execução da rubrica “contribuições sociais efetivas” foi mais favorável no subsector da administração central, tendo registado um incremento de 141 M€, enquanto o subsector dos Fundos da Segurança Social (FSS) registou um decréscimo de 33 M€.

Em 2013, a carga fiscal (não ajustada) aumentou 2,5 p.p. do PIB face a 2012, situando-se 3,4 p.p. acima do registado em 2010. O aumento no período 2010-2013 (3,4 p.p.) resultou essencialmente dos impostos diretos (3 p.p.), os quais somente entre 2012-2013 registaram um incremento de 2,5 p.p. (especial destaque para o IRS com 2 p.p.), uma vez que os impostos indiretos e as contribuições sociais permaneceram praticamente inalterados.^{23,24} De acordo com valores provisórios do [Eurostat](#), entre 2010 e 2013, estimava-se que Portugal registaria o segundo maior acréscimo da carga fiscal na UE, após a França, com um acréscimo de 2,3 p.p. do PIB (1,9 p.p. para a média da área do euro e 1,7 p.p. para a UE), essencialmente por via dos impostos diretos (1,2 p.p. na área do euro e 0,9 p.p. na UE).²⁵

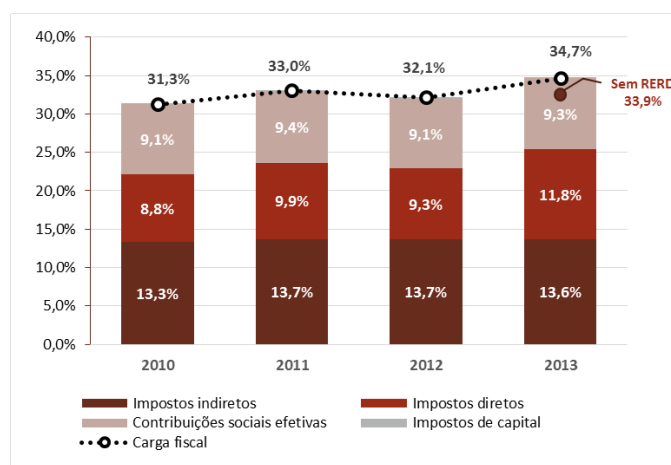
²² Decreto-Lei n.º 105/2013, de 30 de julho com efeitos a partir de agosto de 2013.

²³ O efeito fiscal decorrente da alteração, designadamente, em 2011, da taxa de IVA normal de 21% para 23% no Continente e de 15% para 16% nas Regiões Autónomas e da reestruturação das listas do IVA aprovada no OE/2012 (transferindo alguns bens e serviços das listas de taxas reduzidas para normais, ou de intermédias), bem como alterações nas taxas das Regiões Autónomas, foi anulado por via de uma quebra no consumo privado.

²⁴ De notar ainda que entre 2010 e 2013 se assistiu a uma quebra do PIB nominal de 4,2%.

²⁵ Por outro lado, segundo a OCDE, o esforço fiscal incidente sobre o trabalho (i.e., imposto sobre rendimento deste fator e as componentes empregador e empregado da Taxa Social Única) subiu 3,5% em 2013, fixando-se em 41,1% do custo deste fator (salário bruto acrescido da contribuição patronal para a segurança social). [OCDE \(2014\). Taxing Wages 2014](#). Aquela percentagem refere-se ao contribuinte com salário médio, solteiro e sem filhos. Portugal teve em 2013 o acréscimo percentual mais elevado de todo o espaço OCDE.

Gráfico 8 – Evolução da carga fiscal entre 2010-2013 (em p.p. do PIB)



Fonte: INE. Cálculos CFP.

Em 2013, a despesa total aumentou 1,6 p.p. do PIB (2946 M€), invertendo a tendência observada nos dois anos anteriores, mas mantendo-se a níveis abaixo de 2010. Esta evolução foi impulsionada pelo aumento em 1,9 p.p. do PIB da despesa corrente primária. Em sentido contrário contribuiu a redução nas despesas de capital (-0,2 p.p. do PIB) e com juros (-0,1 p.p. do PIB). Não obstante este acréscimo, nos últimos três anos a despesa total diminuiu 0,5 p.p. do PIB (uma redução de 4264 M€). Para este efeito contribuíram, de forma praticamente equivalente as reduções na despesa corrente primária e na despesa de capital (reduções de 3346 M€ e de 3131 M€, respetivamente). Em sentido contrário, o aumento da despesa com juros (em 2214 M€) absorveu cerca de um terço da redução de despesa nas restantes rubricas.

Quadro 5 – Despesa das administrações públicas (valores ajustados em M€)

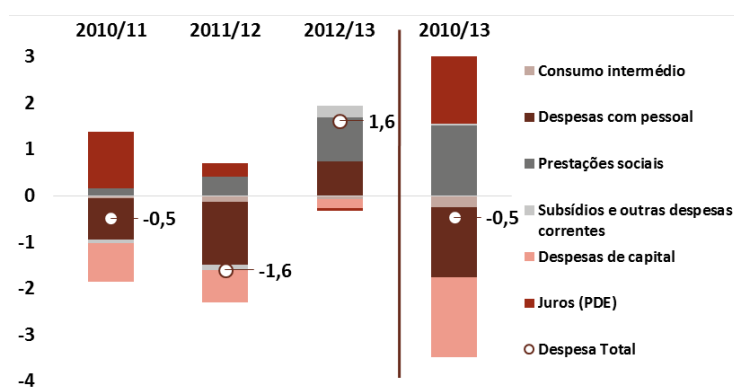
	2010	2011	2012	2013	Variação 2012/13			Variação 2010/13		
					M€	%	Ctva	M€	%	Ctva
Despesa Total	84 095	82 419	76 885	79 831	2 946	3,8	3,8	-4 264	-5,1	-5,1
Despesa primária	79 245	75 530	69 760	72 767	3 008	4,3	3,9	-6 478	-8,2	-7,7
Despesa corrente primária	72 790	70 563	66 130	69 444	3 314	5,0	4,3	-3 346	-4,6	-4,0
Consumo intermédio	8 059	7 891	7 400	7 308	-92	-1,2	-0,1	-751	-9,3	-0,9
Despesas com pessoal	21 157	19 422	16 510	17 789	1 279	7,7	1,7	-3 369	-15,9	-4,0
Prestações sociais	37 895	37 775	37 139	38 834	1 695	4,6	2,2	939	2,5	1,1
que não em espécie	29 553	29 808	29 645	31 229	1 584	5,3	2,1	1 676	5,7	2,0
em espécie	8 343	7 968	7 495	7 605	110	1,5	0,1	-738	-8,8	-0,9
Subsídios	1 283	1 184	968	1 117	149	15,4	0,2	-166	-12,9	-0,2
Outras despesas correntes	4 396	4 291	4 113	4 397	284	6,9	0,4	1	0,0	0,0
Despesas de capital	6 455	4 966	3 629	3 324	-306	-8,4	-0,4	-3 131	-48,5	-3,7
FBCF	5 195	4 010	2 745	2 376	-369	-13,5	-0,5	-2 819	-54,3	-3,4
Outras despesas de capital	1 260	956	884	948	63	7,2	0,1	-312	-24,8	-0,4
Juros (PDE)	4 850	6 890	7 126	7 064	-62	-0,9	-0,1	2 214	45,7	2,6

Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: Para efeitos de análise, o ajustamento referente ao efeito dos juros associados aos acordos de *swap*, cujo tratamento no âmbito do procedimento dos défices excessivos é distinto do tratamento dado em contas nacionais (SEC95), foi totalmente efetuado na despesa.

A execução de 2013 sugere que as medidas de consolidação orçamental do lado da despesa não compensaram integralmente o efeito da reposição dos subsídios. Foi enunciada a intenção de medidas de redução de despesa em montante próximo do impacto

da reposição dos subsídios aos trabalhadores do sector público e pensionistas.²⁶ Contudo, descontando o efeito de aumentos de despesa não-discrecionários (como é o caso do aumento das despesas com apoio ao desemprego, o aumento do número de pensionistas e a variação dos encargos brutos com parcerias público-privadas), a concretização dessa intenção não transparece da evolução verificada na despesa. Refira-se ainda que a incompleta especificação das medidas enunciadas, não permite uma monitorização adequada das mesmas.²⁷

Gráfico 9 – Variação da despesa ajustada (em p.p. do PIB)



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

A despesa com prestações sociais cresceu 1,5 p.p. do PIB (+1695 M€), dando assim o maior contributo para o aumento da despesa. Esta evolução é maioritariamente explicada pelo aumento das prestações sociais que não em espécie (em 1584 M€), nas quais se destaca o crescimento da despesa com pensões (+1,3 mil M€). Nesta última, estão em causa fatores de sentido oposto: por um lado, a despesa com pensões aumentou por via da reposição dos subsídios (cujo impacto era de cerca de 1600 M€)²⁸ e do aumento do número de pensionistas (em cerca de 1%);²⁹ por outro, diminui por via do aumento da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (estimada em 542,4 M€³⁰ que, na informação disponível, se encontra a ser abatida à despesa com pensões). Assim, se da variação das despesas com prestações sociais se excluir a evolução das pensões e o aumento da despesa com apoio ao desemprego (+133 M€), não é possível identificar o impacto orçamental das medidas apresentadas para as restantes prestações sociais (cerca de 800 M€).³¹

²⁶ No âmbito dos Relatórios do OE/2013 e do 1.º OER/2013, foram identificadas medidas do lado da despesa no valor de 2699,1 M€ e 250 M€ respetivamente, que totalizam 2949,1 M€. Com base na estimativa constante do Relatório do OE/2013, a reposição dos dois subsídios a trabalhadores do sector público e pensionistas implicaria um aumento de despesa face a 2012 de cerca de 3,2 mil M€, sem considerar o impacto nas contribuições imputadas.

²⁷ Neste âmbito, salienta-se ainda a necessidade de uma adequada quantificação do impacto das medidas enunciadas, bem como a importância da identificação dos seus efeitos face a um cenário de políticas invariantes ou face ao ano anterior.

²⁸ Estimativa do CFP com base nos dados da página 47 do Relatório do OE/2013.

²⁹ Variação total do número de pensionistas da CGA e da Segurança Social.

³⁰ Impacto *ex-post* apurado com base nos elementos fornecidos pelo IGFSS e pela CGA.

³¹ Impacto *ex-ante* estimado no Relatório do OE/2013: 621 M€ em outras prestações sociais que não em espécie e 181 M€ em prestações sociais em espécie.

Excluindo o efeito da reposição dos subsídios, as despesas com pessoal teriam caído 0,5 p.p. do PIB. Mesmo considerando o efeito dessa reposição, que explica o crescimento verificado em 2013, esta foi a rubrica que mais contribuiu para a diminuição da despesa desde 2010, tendo verificado uma redução total de 15,9%. Importa aqui notar que em 2013 a variação das despesas com pessoal é inferior à que decorreria da reposição dos subsídios,³² o que revela um esforço de consolidação orçamental (para o qual contribuiu a redução do emprego público em 3,8%).³³ No entanto, o aumento nas despesas com pessoal face a 2012 é superior ao que seria de esperar tendo em conta as medidas enunciadas no âmbito do OE/2013 e do 1.º OER/2013.³⁴

Em menor escala, os subsídios e a outra despesa corrente também contribuíram para o aumento da despesa (+0,3 p.p. do PIB ou 433 M€). Esta evolução é maioritariamente explicada pela variação de 6,9% da outra despesa corrente (+284 M€), devido às transferências pagas para fora das administrações públicas (que regressam aos níveis de 2010).³⁵ Os subsídios deram também um contributo relevante, com um aumento de 15,4% (+149 M€). Estes aumentos parecem ter absorvido o esforço enunciado de consolidação orçamental nestas rubricas.³⁶

Em sentido oposto, as despesas de capital reduziram-se em 0,2 p.p. do PIB (-306 M€), sendo a rubrica que mais contribuiu para a redução da despesa. Este resultado foi conseguido fundamentalmente a partir da redução do investimento público (FBCF) em 0,2 p.p. do PIB (-369 M€), acima da estimativa das medidas enunciadas (252 M€).³⁷ De assinalar que esta é a componente da despesa que maior redução percentual teve nos últimos três anos, estando a cerca de metade dos níveis de 2010. Dada a necessidade permanente de algum investimento (por exemplo, na conservação de infraestruturas), considera-se que o espaço para prosseguir a consolidação orçamental por esta via é cada vez mais reduzido.

Apesar do significativo aumento dos encargos com parcerias público-privadas, o consumo intermédio diminuiu 0,1 p.p. do PIB. Em 2013 os encargos com as parcerias público-privadas aumentaram 317 M€, o que se traduz num aumento superior a 50%. Excluindo este efeito não-discrecionário, a despesa com o consumo intermédio reduzir-se-ia em 409 M€, uma redução que ultrapassa o esforço de redução das despesas de

³² A estimativa do MF aponta para um impacto de aproximadamente 1600 M€ para a reposição de dois subsídios aos trabalhadores do sector público (com base no impacto *ex-ante* estimado no Relatório do OE/2013), o que equivale a cerca de 2100 M€ em despesas com pessoal (devido à despesa com contribuições imputadas). Assim, o impacto das medidas transversais e sectoriais terá ascendido a aproximadamente 800 M€.

³³ Redução do emprego nas administrações públicas (22 005 trabalhadores) entre dezembro de 2012 e dezembro de 2013 de acordo com a "Síntese Estatísticas do Emprego Público – 4.º trimestre de 2013" publicada pela DGAEP.

³⁴ Estimativas de impacto *ex-ante* de 727 M€ no Relatório do OE/2013 e 200 M€ no Relatório do 1.º OER/2013, o que equivale a cerca de 1200 M€ em despesas com pessoal (devido à despesa com contribuições imputadas).

³⁵ Incluem por exemplo a contribuição nacional para o orçamento da União Europeia.

³⁶ O impacto estimado no Relatório do OE/2013 foi de 123 M€.

³⁷ Impacto *ex-ante* estimado no Relatório do OE/2013.

funcionamento das administrações públicas enunciado no âmbito do OE/2013 (que se cifrava em 125 M€).

Após um pronunciado crescimento desde 2010, a despesa com juros observou em 2013 uma diminuição de 0,1 p.p. do PIB. Ainda que pouco significativa no conjunto da variação da despesa, esta evolução assume particular relevância. Em primeiro lugar, porque a redução é observada num contexto de aumento da dívida pública, o que significa que o efeito preço,³⁸ ou seja, as condições de financiamento da República (tanto oficiais, como de mercado), mais do que compensou o efeito volume. Em segundo lugar, esta é a primeira redução nominal na componente de juros desde 2010, o que é um facto assinalável dado que a rubrica cresceu 45,7% (2214 M€) desde o início do programa de ajustamento.

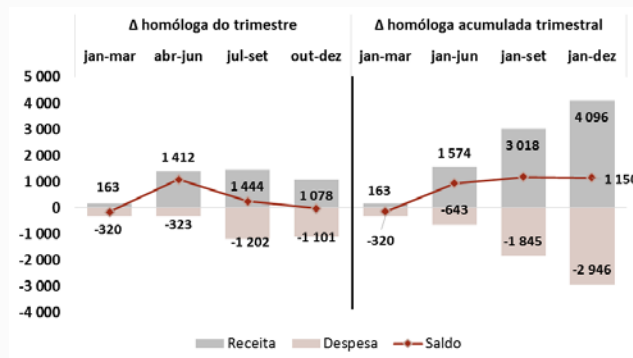
³⁸ A taxa de juro implícita da dívida atingiu o valor mínimo de 3,4% em 2010. Em 2011, o valor subiu para 4,2% tendo descido para 3,8% em 2012. Em 2013, voltou a atingir os 3,4%, praticamente igualando o mínimo histórico.

Caixa 2 – Evolução infra-anual do saldo orçamental ajustado

Os desenvolvimentos orçamentais ocorridos ao longo de 2013 evidenciaram um elevado contributo da receita na redução do défice público. Este contributo foi patente a partir do 2.º trimestre do ano. A evolução muito positiva da receita fiscal e contributiva (4189 M€) foi responsável pelo crescimento daquele agregado, uma vez que o conjunto da restante receita penalizou o ajustamento orçamental em 2013. A quebra da receita de capital ao longo de todos os trimestres do ano foi determinante para o contributo negativo do conjunto das outras receitas, não obstante o comportamento positivo da receita proveniente de rendimentos de propriedade (muito influenciada pelos juros e dividendos na segunda metade do ano).

A despesa não contribuiu para a correção do desequilíbrio orçamental. O comportamento desfavorável da despesa corrente primária (-3314 M€), ao longo dos quatro trimestres, refletiu o maior volume de gastos com pessoal e prestações sociais, (efeito da reposição do subsídio de natal por duodécimos e subsídio de férias, nos meses de junho, julho e novembro)¹ com maior expressão na 2.º semestre do ano, ao concentrar três quartos da despesa realizada no ano. A atenuar o contributo desfavorável da despesa, destaque para a despesa de capital (- 306 M€) com maior contributo nos dois primeiros trimestres do ano, e os juros (-62 M€) cujo contributo incidu sobretudo no último trimestre do ano.

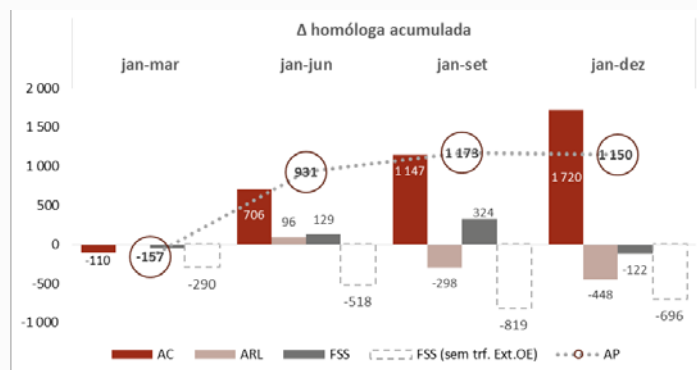
Gráfico 10 – Contributo da receita e despesa para a variação do saldo (em M€)



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

A nível sectorial, o contributo da administração central (AC) foi determinante para a diminuição do défice. O elevado aumento da receita fiscal registada neste subsector foi suficiente para contrariar o contributo desfavorável dos outros subsectores. Em termos infra-anuais, no final do 1.º semestre todos os subsectores tinham registado um contributo positivo (quase exclusivamente decorrente do desempenho orçamental obtido no 2.º trimestre), contrariamente aos últimos dois trimestres, em que se verificou contributo negativo da administração regional e local, e um contributo igualmente desfavorável dos fundos da segurança social no 4.º trimestre. No primeiro caso, o contributo negativo é devido integralmente à administração local, em consequência da elevada quebra da receita de capital (881 M€) e do aumento da despesa de capital (438 M€). No que se refere aos fundos da segurança social, apesar da redução homóloga da despesa verificada no último trimestre, (em consequência da antecipação do pagamento por do subsídio de Natal aos pensionistas por duodécimos), o contributo negativo é explicado por uma importante quebra homóloga da receita nesse período. Esta decorre do efeito de base relativo à transferência extraordinária do Estado, que em 2012 apenas se realizou no último trimestre. Caso em 2013 esta transferência tivesse ocorrido no mesmo período de 2012, o contributo trimestral deste subsector teria sido sempre negativo.

Gráfico 11 – Contributo dos subsectores para a variação do saldo (M€)



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

¹ Nos termos da Lei n.º 39/2012, em junho foram pagos na totalidade os subsídios de férias de valor inferior a 600 €, e apenas uma parcela aos funcionários públicos que auferem uma remuneração base mensal entre 600 e 1100 €. O remanescente foi pago em novembro, bem como os subsídios dos funcionários com remunerações superiores a 1100 €. Na Região Autónoma dos Açores pagou-se este subsídio em julho, ao abrigo do Decreto Legislativo Regional n.º 7/2013/A.

4.3 ANÁLISE POR SUBSECTORES

4.3.1 Situação orçamental dos fundos de segurança social

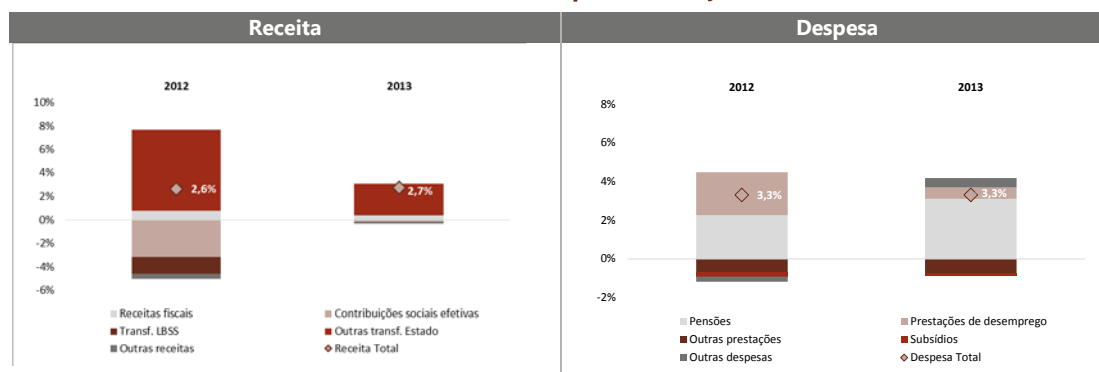
Em 2013, o subsector dos fundos de segurança social registou um saldo positivo de 178 M€, que compara com um saldo de 300 M€ observado no ano anterior. Excluindo o efeito de medidas temporárias, o saldo apresenta uma diferença assinalável face ao saldo não ajustado (412 M€), justificada pelo encaixe resultante da implementação, no último trimestre de 2013, do RERD. No âmbito deste regime, a Segurança Social beneficiou de uma receita extraordinária de 234 M€.

Para o excedente orçamental deste subsector contribuiu essencialmente a transferência extraordinária do OE. Esta transferência, no montante de 1430 M€ (em 2012, atingiu 857 M€), destinou-se a cobrir o défice orçamental do Sistema Previdencial-Repatrição, que se mantém desde 2011, refletindo a evolução desfavorável do mercado de trabalho, com impacto na receita proveniente de contribuições sociais e nos encargos com prestações sociais.

Sem aquela receita, o subsector dos FSS registaria um défice de 1253 M€, mais 696 M€ do que em 2012, devido essencialmente à evolução da despesa com pensões. A deterioração do saldo, excluindo a receita extraordinária do OE, traduz essencialmente a reposição dos subsídios de férias e de Natal aos pensionistas da Segurança Social. Com efeito, os encargos com pensões cresceram 4,7% face ao período homólogo, contribuindo em 3,1 p.p. para o aumento da despesa total do subsector (3,3%).³⁹

Por seu turno, os encargos com outras prestações sociais contribuíram para atenuar o ritmo de crescimento da despesa em 2013. Apesar do pagamento integral de dois subsídios aos pensionistas, a despesa total cresceu ao mesmo ritmo de 2012 (3,3%). As prestações por desemprego, que representam cerca de 13% da despesa com prestações sociais, aceleraram menos do que o esperado pelo MF (5,1%). E os encargos com outras prestações sociais que não em espécie, i.e. prestações familiares, Rendimento Social de Inserção (RSI), Complemento Solidário para Idosos (CSI), entre outras, diminuíram 7,9% face ao ano anterior.

Gráfico 12 – Contributo para a variação anual (%)



Fonte: INE e IGFSS. Cálculos do CFP.

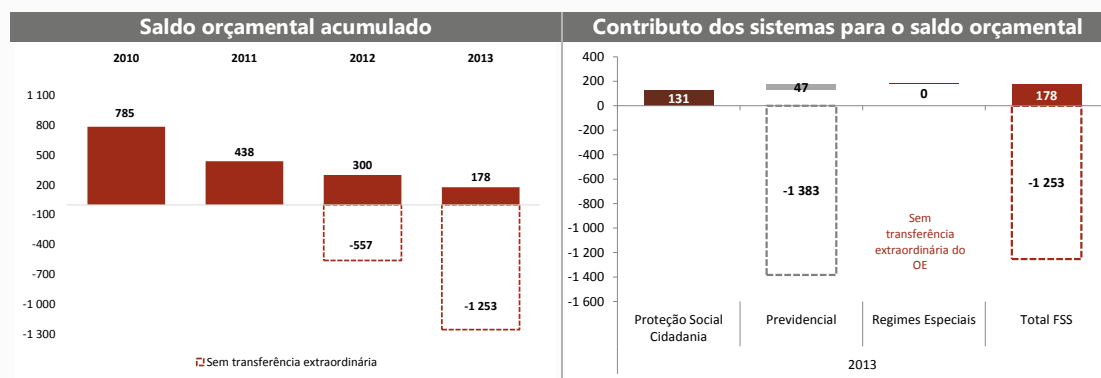
³⁹ O crescimento dos encargos com pensões é atenuado pela Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES), cuja receita é deduzida, em contas nacionais, à despesa. Sem este efeito, essa despesa teria aumentado 5,7%.

Do lado da receita, o crescimento observado decorre fundamentalmente do aumento das transferências correntes. Entre 2012 e 2013, a receita dos FSS cresceu 2,7%, refletindo o contributo positivo da transferência extraordinária do subsector Estado (+2,6 p.p.). Destaca-se também uma evolução menos desfavorável da receita de contribuições sociais (caiu 0,2%, quando em 2012 tinha diminuído 5,2%) e um aumento significativo da receita fiscal (+8,5%), designadamente do IVA consignado ao financiamento do Programa de Emergência Social (PES) e do Apoio Social Extraordinário aos Consumidores de Energia (ASECE).

Caixa 3 – Execução orçamental dos fundos de segurança social

A Segurança Social é composta por vários sistemas, dos quais se distingue o Sistema Previdencial, que canaliza a maior parte dos recursos financeiros dos FSS para o pagamento de prestações assentes no princípio de solidariedade de base profissional (pensões e outras prestações contributivas, tais como prestações por doença, prestações por parentalidade, subsídio de desemprego). Nos últimos anos, este sistema tem sido o principal responsável pelo desequilíbrio orçamental do Sistema de Segurança Social, refletindo um conjunto de fatores conjunturais com efeito na redução da sua capacidade de financiamento via contribuições sociais e no aumento da despesa com subsídios de desemprego.

Gráfico 13 – Saldo orçamental dos FSS (em M€)



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

Desde o quarto trimestre de 2012 que se assiste a um reforço das transferências do OE para cobertura do défice orçamental do Sistema Previdencial que, em 2013, atingiu 1383 M€ (+741 M€ do que o observado em 2012). Após a transferência extraordinária do OE, o saldo orçamental do Sistema Previdencial alcançou um valor positivo de 47 M€. Em 2013, o saldo dos FSS, excluindo a receita extraordinária do OE, deteriorou-se, devido por um lado, à quebra da receita de contribuições sociais e por outro, à reposição dos dois subsídios aos pensionistas, quando no início do ano se esperava manter como medida de consolidação orçamental a suspensão de 90% do subsídio de férias. A declaração da inconstitucionalidade desta medida por parte do Tribunal Constitucional, em abril de 2013, traduziu-se assim, num maior aumento da despesa com pensões.

Por sua vez, o Sistema de Proteção Social de Cidadania, a que corresponde cerca de 30% da despesa da Segurança Social, apresentou um excedente de 131 M€ em 2013. Este sistema inclui o subsistema de solidariedade, que prevê a atribuição de prestações não contributivas, i.e. pensões sociais, o CSI e o RSI, o subsistema de proteção familiar, que engloba prestações familiares, tais como o abono de família, e o subsistema de ação social. É financiado maioritariamente por transferências do OE, como previsto na Lei de Bases da Segurança Social. Em 2013, esta fonte de financiamento manteve-se relativamente estável em relação ao ano anterior, tendo o sistema beneficiado de um crescimento de outras receitas provenientes de jogos sociais (+3,7%) e do IVA consignado ao financiamento do PES e do ASECE (+252 M€, quando em 2012 tinha registado 173,1 M€).

O Sistema Regimes Especiais regista a receita e despesa relativa ao regime substitutivo dos trabalhadores do sector bancário e geralmente encontra-se em equilíbrio, com a despesa a apresentar uma tendência decrescente ao longo do tempo (-2,0% em 2013).

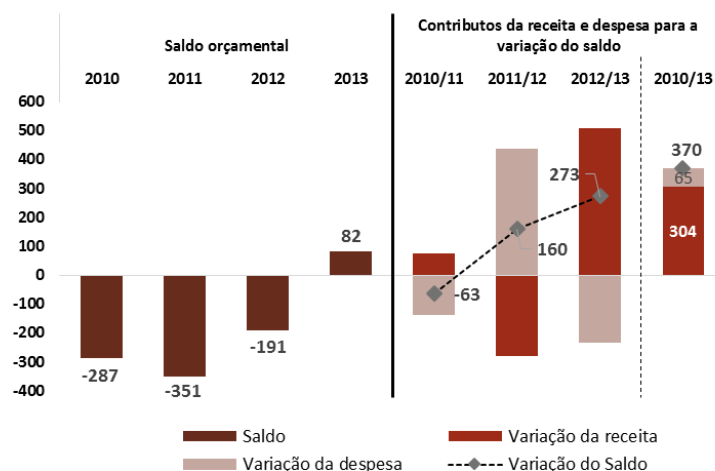
4.3.2 Situação orçamental da administração regional e local

A administração regional e local interrompeu em 2013 o seu contributo para a redução do défice público. O saldo de 2013 manteve-se positivo (355 M€), embora inferior ao do ano anterior (856 M€). Com efeito a administração local apresentou um excedente orçamental inferior ao de 2012 (em 720 M€), apesar do saldo da administração regional ter passado a ser excedentário em 2013.

Administração regional

Em 2013 confirmou-se a tendência de consolidação orçamental verificando-se, pela primeira vez nos últimos anos um saldo excedentário na administração regional. A inflexão da situação deficitária marca uma trajetória de correção do desequilíbrio orçamental deste subsector em direção a uma situação de recuperação das respetivas finanças. No seu conjunto, a administração regional apresentou um saldo orçamental de 82 M€, correspondente a 90 M€ na Região Autónoma da Madeira (RAM) e -8 M€ na Região Autónoma dos Açores (RAA), o que representa uma variação positiva de 273 M€ face ao registado em igual período do ano anterior. O saldo da RAA traduz uma redução do défice face a 2012, refletindo um aumento da receita (28%) superior ao da despesa (26,8%). Na RAM a melhoria do saldo (de 265 M€) reflete uma inflexão face ao défice registado no ano anterior a qual decorreu do crescimento da receita (18,3%) complementado com a diminuição da despesa (em 3,1%).

Gráfico 14 – Evolução do quadro orçamental e financeiro da administração regional (M€)

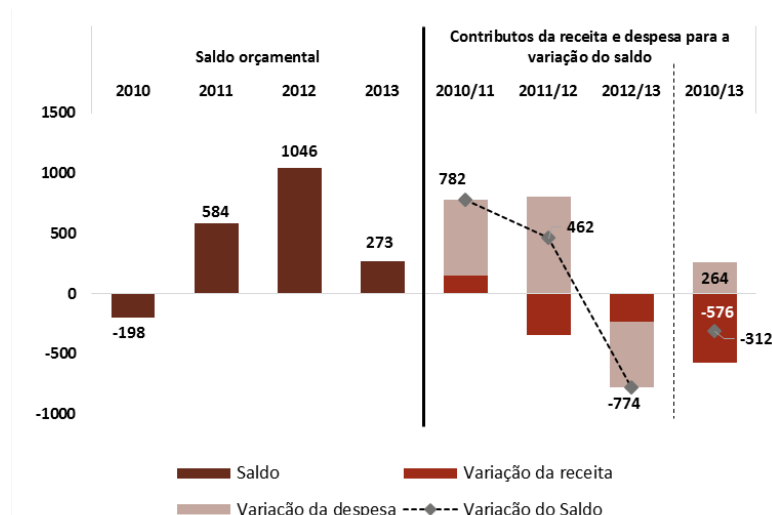


Fonte: INE. Cálculos do CFP.

Administração local

A administração local apresentou um excedente orçamental em 2013 (273 M€) significativamente inferior ao registado em 2012 (1046 M€). O saldo positivo alcançado por este subsector em 2013 foi significativamente inferior ao verificado em 2012 (1046 M€) em resultado do aumento da despesa, conjugado com uma quebra da receita embora menos acentuada.

Gráfico 15 – Evolução do quadro orçamental e financeiro da administração local (M€)



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

A despesa autárquica cresceu em 2013, infletindo a tendência decrescente dos dois anos anteriores. A administração local registou no ano de 2013 um crescimento da despesa total de 7,2% face ao ano anterior, em função dos incrementos verificados quer na despesa primária quer na componente de capital, registando contributos de 7,1 p.p. e 5,9 p.p., respetivamente. A despesa de capital resulta, por um lado, do aumento da FBCF e, por outro, de um efeito de base resultante da venda de terrenos do município de Lisboa ao Estado, em 2012 (aeroporto de Lisboa).

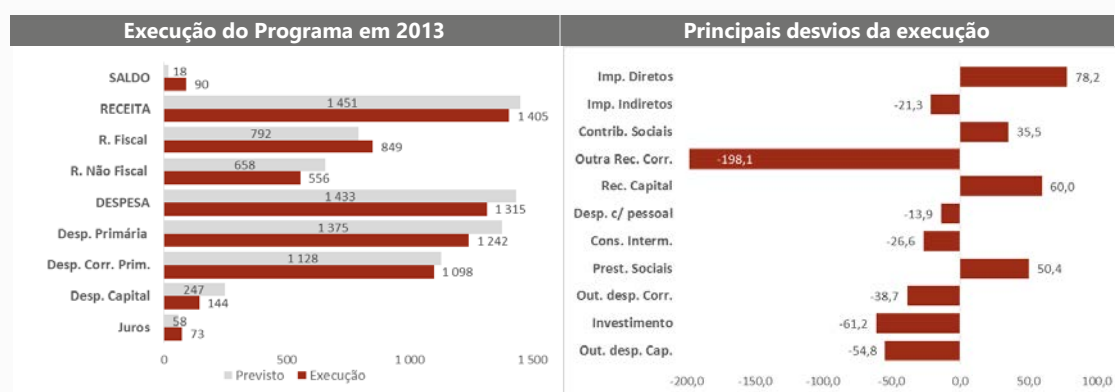
A diminuição da receita neste subsector resultou principalmente das transferências provenientes do resto do mundo, correspondentes essencialmente a transferências da UE. A receita registou uma variação negativa de 2,1%, para a qual contribuiu a receita de capital, com -10,3 p.p., ainda que atenuada pelo contributo positivo da receita corrente de 8,2 p.p.. A variação desta última ficou a dever-se por um lado ao aumento da receita fiscal, decorrente do processo de reavaliação de imóveis que contribuiu para alargar a base tributária do IMI e do IMT; por outro lado ao crescimento do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) corrente. Este resultou de uma mera operação contabilística que consistiu na alteração da forma de registo desta transferência face ao ano anterior, em detrimento da componente de capital, contribuindo também por essa via para a diminuição acentuada da receita de capital e o aumento da receita corrente.

Caixa 4 – Resultados orçamentais do Programa de Ajustamento da RAM

No quadro do Programa de Ajustamento Económica e Financeira estabelecido com a Região Autónoma da Madeira (PAEF-RAM), os resultados de execução de 2013 deram continuidade à correção do desequilíbrio orçamental iniciada em 2012. O excedente orçamental obtido (90 M€) superou em 72 M€ o objetivo previsto para esse ano. Para este resultado contribuiu um nível de despesa inferior ao previsto (em -118 M€), que mais que compensou o desvio desfavorável na receita (de -46 M€). A poupança na despesa primária (133 M€) foi explicada em cerca de três quartos pela despesa de capital (maioritariamente investimento). A restante parte (29 M€) deveu-se às componentes da despesa corrente primária, em particular, outra despesa corrente, consumos intermédios e despesas com pessoal. Esta poupança foi suficiente para absorver o aumento das despesas com juros (15 M€).

No lado da receita, apesar da receita fiscal e contributiva ter excedido em 92 M€ o objetivo previsto (muito pelo contributo dos impostos diretos e contribuições sociais) e a receita de capital (+60 M€) ter beneficiado de um maior volume de transferências provenientes do resto do mundo, o comportamento favorável destes dois agregados foi insuficiente para contrariar o desvio desfavorável de 198 M€ na outra receita corrente. Porém, comparando esta componente com o observado em 2012, apenas se registou uma redução de 8 M€.

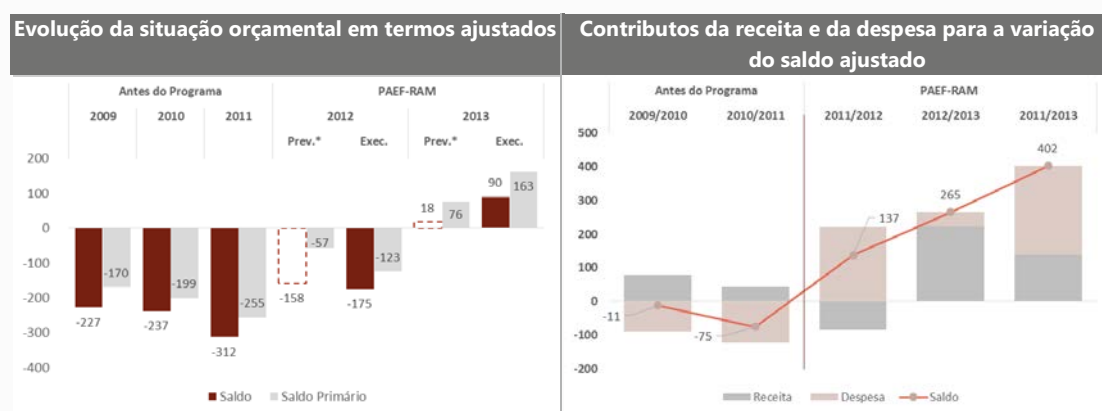
Gráfico 16 – Execução do PAEF-RAM (em M€)



Fonte: INE e Relatórios de Avaliação Trimestral do PAEF-RAM. Cálculos do CFP.

Decorridos dois anos de implementação do programa, os resultados orçamentais obtidos, em termos ajustados, apontam para uma trajetória de correção do desequilíbrio orçamental da RAM. Os dados de execução de 2013 evidenciam uma alteração de sinal do saldo global e do saldo primário comparativamente ao previsto e ao registado nos últimos quatro anos. No período 2011-2013, o esforço de consolidação assentou maioritariamente na despesa, da qual mais de três quartos na despesa corrente primária, por via sobretudo das prestações sociais em espécie. Não obstante o importante contributo da despesa neste período, assistiu-se em 2013 a uma alteração do perfil de ajustamento. Neste ano, aproximadamente 85% da correção do desequilíbrio orçamental deveu-se à receita, sustentada em mais de três quartos pela receita fiscal, impulsionada pelos impostos sobre o rendimento.

Gráfico 17 – Evolução da situação orçamental na RAM: 2009 - 2013 (em M€)

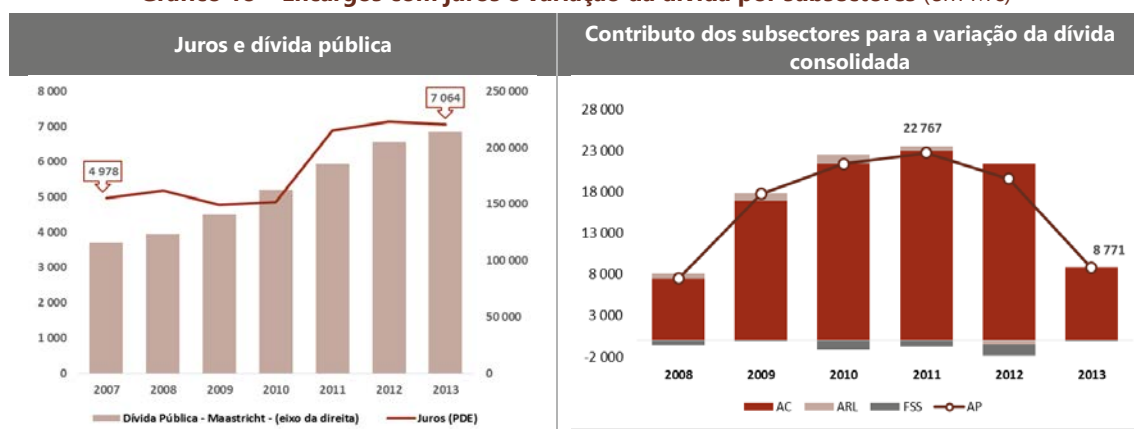


Fonte: INE e Relatórios de Avaliação Trimestral do PAEF-RAM. Cálculos do CFP. | Nota: (*) Os valores previstos para 2012 correspondem aos estabelecidos na versão original do programa, enquanto os valores previstos para 2013 correspondem ao definido no Orçamento Retificativo da RAM. Recorde-se que na versão original do programa o défice previsto para 2013 era de 39 M€.

5 EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA (MAASTRICHT)

A dívida bruta das administrações públicas em 2013 atingiu 213,6 mil M€, mantendo a trajetória de subida. O acréscimo do volume da dívida pública foi, em 2013, de 8,8 mil M€, menos de metade do que o agravamento verificado em 2012 que se cifrou em 19,6 mil M€. Apesar deste aumento, os juros da dívida pública, que em 2013 ascenderam a 7,1 mil M€, traduzem uma ligeira quebra face ao ano anterior (-0,9%). Refira-se que em 2012 os encargos com os juros aumentaram devido ao crescimento do *stock* de dívida, sendo que em 2013 o decréscimo verificado se ficou a dever exclusivamente à redução da taxa de juro implícita que passou de 3,8% para 3,4%,⁴⁰ tendo em conta que o volume da dívida manteve a trajetória de crescimento.

Gráfico 18 – Encargos com juros e variação da dívida por subsectores (em M€)



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

O aumento na dívida, registado em 2013 foi de dimensão semelhante ao verificado em 2008, ano de início da crise financeira. Por subsectores, a administração central continuou a ser o principal responsável pelo incremento de dívida. Entre 2010 e 2012 este aumento anual foi parcialmente atenuado pela aquisição de dívida pública pelo subsector dos fundos de segurança social.⁴¹ Porém, em 2013 o contributo dos fundos de segurança social foi muito residual. O subsector da administração regional e local inverteu a tendência de redução das necessidades de financiamento que se verificava desde 2011, todavia o aumento de dívida foi financiado pela administração central, através de empréstimos associados aos programas de regularização de dívidas no âmbito do PAEL e PAEF-RAM.

⁴⁰ A taxa de juro implícita de 2013 regressou ao valor de 2010.

⁴¹ A Portaria n.º 216-A/2013 de 2 de julho veio permitir o aumento do peso da dívida pública portuguesa na carteira do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social até ao limite de 90% substituindo os ativos detidos de outros Estados da OCDE (que à data representava cerca de 25% da carteira). O peso da dívida pública portuguesa representava à data cerca de 55% da carteira.

Quadro 6 – Ajustamentos défice-dívida (em M€)

Administrações Públicas						Efeito Acum.		
	2007	2010	2011	2012	2013	2007/10	2010/13	2012/13
(1) Défice Orçamental das AP	5 333	16 982	7 398	10 641	8 121,7	45 664	43 143	18 763
(2) Ajustamento défice-dívida (diferença) = (3)-(1)	-1 236	4 437	15 369	8 978	649,3	5 119	29 433	9 627
Aquisição Líquida de Ativos Financeiros	-163	4 878	14 225	4 824	-328,7	7 023	23 598	4 496
Numerário e Depósitos	-400	713	10 247	1 200	1 585,5	-783	13 746	2 786
Títulos exceto Ações	-76	-510	142	6 184	-583,6	-1 205	5 232	5 600
Empréstimos	-2 047	1 283	445	1 218	-33,6	-284	2 912	1 184
Ações e Outras participações	1 504	1 592	-336	-1 151	40,7	6 089	145	-1 110
Outros Ativos Financeiros	856	1 800	3 727	-2 626	-1 337,7	3 205	1 563	-3 964
Passivos Financeiros não incluídos na Dívida	-1 151	-1 123	-357	3 714	2 065,2	-2 430	4 300	5 780
Outr. variações na dívida (Inclui valorizações)	78	682	1 501	439	-1 087,3	526	1 535	-648
(3) Variação da Dívida das AP	4 097	21 418	22 767	19 619	8 771,0	50 784	72 576	28 390
(4) Dívida Pública (ótica de Maastricht)	115 786	162 473	185 241	204 860	213 630,7			
Dívida Pública (% do PIB)	68,4	94,0	108,2	124,1	129,0			
<i>Por memória</i>								
Juros (PDE)	4 978	4 850	6 890	7 126	7 064	19 796	21 080	14 190
Taxa juro implícita (J/Dt-1)	4,5%	3,4%	4,2%	3,8%	3,4%			

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

Em 2013 o aumento da dívida pública em 8771 M€ foi justificado na sua quase totalidade pelo défice orçamental. O diferencial entre o aumento da dívida e o défice orçamental no montante de 649 M€, correspondente ao ajustamento défice-dívida, foi o menor dos últimos quatro anos.⁴² A explicar o sinal positivo daquele ajustamento estão os “passivos financeiros não incluídos na dívida”. Em 2013 estes refletem, em boa parte, o pagamento de despesa já contabilizada em contas nacionais em anos anteriores, e dizem respeito sobretudo aos programas de regularização de dívidas da administração regional e local e do sector da saúde. Para atenuar aquele efeito, contribuíram as “outras variações na dívida” e “aquisições líquidas de ativos financeiros”. No primeiro caso, o contributo para a diminuição da dívida pública é explicado, em grande medida, pela diferença favorável entre juros devidos e juros pagos e pelos efeitos de variação em volume da dívida. No segundo caso, o menor contributo daquele agregado (-328,7 M€) deveu-se, essencialmente, à diminuição dos títulos exceto ações (refletindo a amortização de CoCo pelo BPI e pelo Banif), uma vez que os valores de “outros ativos financeiros” e em “numerário e depósitos” praticamente se compensaram, refletindo, entre outras operações, o encaixe financeiro resultante da concessão do serviço aeroportuário à ANA – Aeroportos de Portugal.⁴³

O encaixe financeiro resultante das privatizações dos CTT e da ANA não contribuiu para a redução da dívida pública em 2013. À semelhança do já ocorrido em 2012,⁴⁴ em 2013 a evolução das ações e participações das administrações públicas não refletiu o impacto das privatizações de cerca de 1,5 mil M€ ocorridas no ano. O registo daquelas operações teve

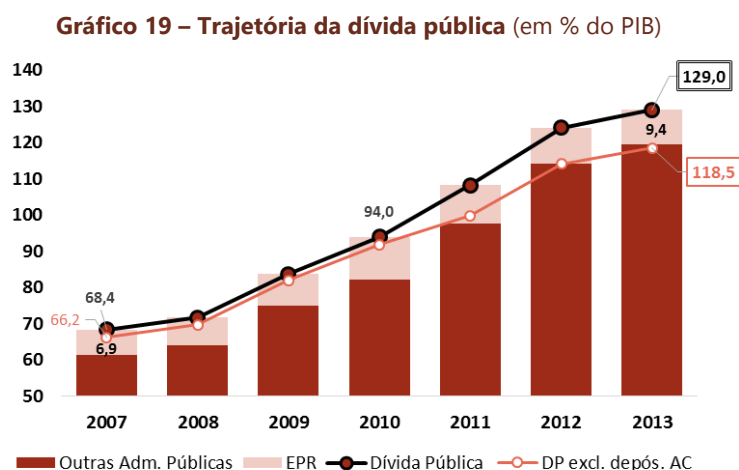
⁴² Para mais informação sobre o significado do ajustamento défice-dívida consultar a seguinte publicação do CFP: [Apontamento sobre Dívida Pública](#).

⁴³ Recorde-se que em 2012 a venda da concessão do serviço aeroportuário à ANA implicou uma redução de ações por contrapartida de um aumento em “outros ativos financeiros” em virtude dos proveitos obtidos com a alienação da referida concessão não terem sido recebidos até final de dezembro de 2012.

⁴⁴ [Relatório Anual de 2012 do Banco de Portugal](#).

como resultado um aumento do “numerário e depósitos” com contrapartida num aumento de dívida pública, traduzindo um adiantamento da Parpública ao Estado.⁴⁵

A dívida das empresas públicas reclassificadas continuou a aumentar em 2013. Em 2013 verificou-se um incremento da dívida das empresas públicas reclassificadas (EPR) em cerca de 2 mil M€, tendo a dívida financiada pelas administrações públicas aumentado em cerca de 2,9 mil M€. Assim, à semelhança do que tinha acontecido em 2012, verificou-se uma redução da dívida das EPR, numa ótica consolidada, representando no final de 2013 15,5 mil M€ (9,4% do PIB), com contrapartida num incremento da dívida financiada pelas administrações públicas (Caixa 6).



Fonte: Banco de Portugal. Cálculos do CFP.

Excluindo os depósitos da administração central, a dívida pública atingiu 118,5% do PIB (196,3 mil M€) no final de 2013. Este indicador encontra-se em linha com a previsão no relatório do OE/2014 que antecipava um rácio inferior a 120% do PIB. No final de 2013 os depósitos da administração central ascendiam a 17,3 mil M€. Embora este tenha sido o valor mais baixo registado ao longo dos trimestres de 2013, este saldo manteve-se acima do valor registado no final de 2012 (16,6 mil M€). O reforço dos depósitos teve início em 2011 e corresponde em grande parte aos montantes ainda não utilizados dos empréstimos recebidos no âmbito programa de assistência financeira e à constituição de uma almofada financeira para fazer face a necessidades de financiamento de 2014, representando cerca de 10,5% da dívida bruta no final de 2013.

⁴⁵ A afetação do produto da venda dos CTT e da ANA, apenas foi realizada em 2014 pelo Despacho do Ministério das Finanças n.º 308/2014, de 8 de janeiro (CTT) e pelo Despacho n.º 358/2014, de 9 de janeiro (ANA).

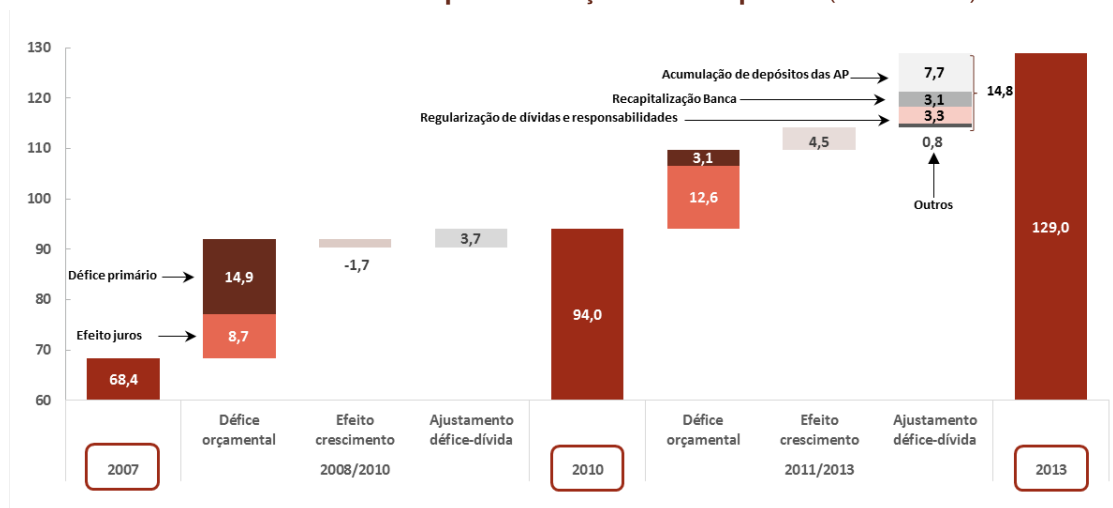
Quadro 7 – Dinâmica da dívida

Administrações Públicas	INE (PDE)					Variação Acum.	
	2007	2010	2011	2012	2013	2007/10	2010/13
Variação da dívida (em p.p. do PIB)	-1,1	10,3	14,3	15,8	4,9	25,6	35,0
Défi ce primário	0,2	7,0	0,3	2,1	0,6	14,9	3,1
Efeito dinâmico (bola de neve)	-0,5	0,7	5,0	8,3	3,8	7,0	17,1
- efeito juros	2,9	2,8	4,0	4,3	4,3	8,7	12,6
- efeito crescimento	-3,5	-2,1	1,0	3,9	-0,4	-1,7	4,5
Ajust. défi ce-dívida (por diferença)	-0,7	2,6	9,0	5,4	0,4	3,7	14,8

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

Em 2013 a dívida pública aumentou o seu peso no PIB em 4,9 p.p., cerca de um terço do registado em 2011 e 2012. Este resultado ficou a dever-se em grande parte a um ajustamento défi ce-dívida menos expressivo em 2013 e residual face aos valores evidenciados nos dois anos anteriores. Embora o efeito dinâmico resultante da divergência entre as taxas de juro e de crescimento do produto nominal seja o menor dos últimos três anos (3,8 p.p. do PIB), este foi o fator que mais contribuiu para o aumento do rácio da dívida em 2013. Com efeito, em 2013 a taxa de juro nominal implícita cifrou-se em 3,4%, um valor muito superior à variação verificada no PIB nominal (0,3%), o que conduziu a um efeito dinâmico desfavorável (efeito bola de neve). Contudo, deve ser referido que a maior parte deste efeito corresponde ao peso dos juros no PIB, que não foi contrabalançado pelo crescimento do produto a preços correntes. A inversão da trajetória do rácio da dívida só poderá ser alcançada com excedentes primários e uma redução da dimensão do efeito dinâmico desfavorável. Consta-se que, apesar do esforço de consolidação verificado neste último triénio, em 2013 o contributo do saldo primário foi ainda desfavorável, atingindo - 0,6 p.p. do PIB.

Gráfico 20 – Contributos para a evolução da dívida pública (em % do PIB)



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

O significativo aumento do rácio da dívida no último triénio (35 p.p. do PIB) ficou a dever-se, por ordem decrescente de importância, ao défice orçamental, ao ajustamento défice-dívida e à evolução desfavorável do produto. Assim:

- 15,7 p.p. do PIB desse acréscimo resultaram da acumulação de défices orçamentais entre os anos de 2011 e 2013, repartidos entre défices primários acumulados (3,1 p.p. do PIB) e encargos com juros (12,6 p.p. do PIB).
- 14,8 p.p. do PIB são justificados pelos ajustamentos défice-dívida acumulados no triénio 2011/2013, para os quais contribuíram:
 - i. a acumulação de depósitos da administração central (7,7 p.p. do PIB), os quais refletem os empréstimos no âmbito do programa de ajustamento destinados à recapitalização do sector bancário e que ainda não foram utilizados, bem como os adiantamentos da Parpública ao Estado no âmbito das operações de privatização;
 - ii. os apoios à recapitalização da banca concedidos à CGD, ao BCP, BPI e ao Banif líquidos de amortizações (3,1 p.p. do PIB);
 - iii. a regularização de pagamentos em atraso/dívidas de anos anteriores do sector da saúde e da administração regional e local e ainda a regularização de responsabilidades à Parpública (3,3 p.p. do PIB);
 - iv. e outros efeitos (0,8 p.p. do PIB), correspondente maioritariamente a outras variações na dívida nomeadamente diferença entre juros devidos e pagos, efeitos de valorização e de variação em volume da dívida, decorrentes por exemplo da reclassificação de entidades no perímetro das administrações públicas;
- 4,5 p.p. do PIB traduzem o efeito crescimento, resultante da conjuntura desfavorável.⁴⁶

Sem o efeito decorrente da recapitalização da banca e o valor dos depósitos acumulados até ao final de 2013, o aumento do rácio da dívida pública teria sido aproximadamente o mesmo que se verificou no triénio anterior. Sem considerar os referidos efeitos, o rácio da dívida pública aumentou 24,2 p.p. do PIB entre 2010 e 2013. No triénio precedente (2007 – 2010), o aumento verificado na dívida (25,6 p.p. do PIB) justificou-se quase integralmente pelo financiamento dos défices orçamentais, que atingiram naquele período 23,6 p.p. em termos acumulados.

O financiamento obtido no âmbito do PAEF ascendeu em termos acumulados a 73,8 mil M€ no final de 2013, o equivalente a 34,6% do *stock* de dívida. A Caixa 5 apresenta de forma detalhada a decomposição da dívida por sector institucional financiador, sendo de destacar a redução da importância do financiamento oriundo do exterior que não empréstimos oficiais no âmbito do PAEF. Estes ascendiam a 34,6% no final de 2013 o que compara com 63% em 2010.

⁴⁶ Para mais informação sobre os fatores que explicam o aumento do rácio da dívida consultar a seguinte publicação do CFP: [Apontamento sobre Dívida Pública](#).

Caixa 5 – Dívida pública por tipo de credor

Até ao final de 2013 o financiamento recebido ao abrigo do PAEF ascendeu a 73,8 mil M€ (em termos nominais). Considerando apenas o valor recebido efetivamente (valor desembolsado que corresponde ao valor de encaixe excluindo comissões), em 2013 (10,8 mil M€) conclui-se que cerca de 60,5% (6,6 mil M€) teve origem no Fundo Europeu de Estabilidade Financeira, sendo o remanescente financiado pelo Fundo Monetário Internacional (4,3 mil M€). No final de 2013 o valor do financiamento recebido ao abrigo do programa de assistência financeira correspondia a aproximadamente 93,5% do montante total, prevendo-se que sejam ainda desembolsados 2,5 mil M€ e 2,6 mil M€ em 2014 e 2015, respetivamente.

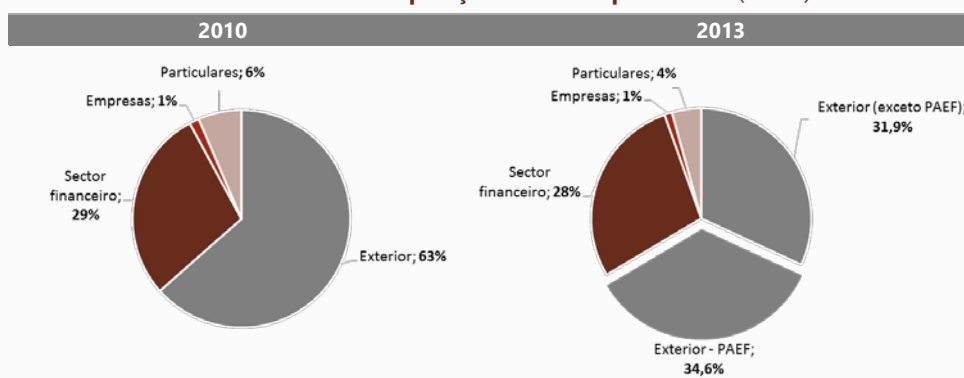
Quadro 8 – Empréstimos recebidos no âmbito do PAEF

Empréstimos recebidos	2011	2012	2013	Até dez.2013		
	Valor desembolsado por ano ^(*) (M€)			Valor nominal (M€)	"All in cost" ^(**)	Maturidade média (anos)
FEFF	5 913	12 289	6 567	26 078	2,2%	20,6
MEEF	14 040	7 936	-	22 100	3,0%	12,4
FMI	13 081	8 140	4 281	25 630	3,7%	7,25
Programa de Assistência Financeira	33 033	28 366	10 848	73 808	3,0%	13,5

Fonte: IGCP. Cálculos CFP. | Notas: ^(*) corresponde ao valor de encaixe excluindo comissões; ^(**) estimativa de TIR incluindo todos os custos associados (juros e comissões).

No final de 2013 a estrutura dos detentores da dívida pública apresentava uma alteração significativa face ao que se verificava em 2010, particularmente no que diz respeito à dívida na posse de credores oriundos do exterior. Com efeito, apesar do exterior continuar a deter cerca de dois terços da dívida pública, metade deste valor passou a ser assegurada pelos credores institucionais no âmbito do PAEF. Em 2010 o exterior, que não o sector oficial, detinha 103 mil M€ da dívida pública (63% do total), *stock* que se reduz no final de 2013 para 68,1 mil M€ (31,9% do total). A redução desta fonte de financiamento ocorreu em simultâneo com o acréscimo de 23,4 mil M€ no *stock* de dívida de *Maastricht*, dado que os credores institucionais no âmbito do PAEF financiaram os restantes 73,8 mil M€ oriundos do exterior.

Gráfico 21 – Decomposição da dívida por credor (em %)



Fonte: Banco de Portugal. Cálculos CFP.

Caixa 6 – Dívida das Empresas Públicas Não Financeiras (não consolidada)

A dívida total das empresas públicas não reclassificadas (EPNR) alcançou, no final de 2013, o montante 19,6 mil M€, o que representa uma diminuição de cerca de 0,8 mil M€ ou 3,9%, face ao ano anterior. Em sentido inverso, a dívida total das EPR sofreu um aumento 2 mil M€, a que corresponde um incremento de 7,8%. Contudo, dado parte da dívida ter sido financiada pelo Estado, o seu valor numa ótica consolidada reduziu-se em 0,9 mil M€. Face ao valor de 2007, a dívida das EPR registou um acréscimo de 15,6 mil M€, o qual se traduz numa variação muito significativa de 133,3%.

A dívida das EPNR sob a forma de créditos comerciais, que representa cerca de 15,6% do total, tem-se vindo a reduzir desde 2011 atingindo 3062 M€ no final de 2013. Este valor representava em 2013 mais do que o total dos créditos comerciais do sector das administrações públicas (2778 M€), que naquele ano sofreu uma quebra de 23,3% essencialmente devido aos programas de regularização de dívidas da administração regional e local e do sector da saúde.

Refira-se porém, que relativamente às EPR, quer a dívida em créditos comerciais quer, a dívida financiada pelas administrações públicas não são consideradas para efeitos de apuramento da dívida de *Maastricht*, uma vez que a primeira não integra aquele conceito e no segundo caso, o seu efeito é anulado por via da consolidação intersectorial.

Quadro 9 – Dívida das Empresas Públicas não financeiras (não consolidada)

Endividamento Empresas Públicas ^(*)	INE (PDE) / Banco de Portugal							M€	%	M€	%
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2012/13		2010/13	
Dívida EPNR (total)	18 121	20 749	22 980	24 301	25 556	20 446	19 638	-808	-4%	-4 663	-19%
<i>da qual:</i>											
Dívida financiada pelas AP	37	814	644	541	142	143	135	-8	-6%	-405	-75%
Créditos Comerciais EPNR	2 025	1 750	2 089	2 771	3 346	3 114	3 062	-52	-2%	291	11%
Dívida EPR (total)	11 729	13 038	14 939	20 763	23 290	25 374	27 359	1 985	8%	6 596	32%
<i>da qual:</i>											
Dívida financiada pelas AP	0	26	135	135	5 267	8 918	11 835	2 917	33%	11 701	8700%
<i>Por memória:</i>											
Créditos Comerciais AP	1 769	1 940	3 151	3 894	3 539	3 623	2 778	-844	-23%	-1 115	-29%

Fonte: INE e BdP. Cálculos CFP. | Notas: ^(*) Corresponde às Empresas Públicas não financeiras, que não inclui o grupo Parpública tendo em conta que a mesma integra as sociedades financeiras.

6 COMPARAÇÃO COM OS DOCUMENTOS DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

O défice não ajustado das administrações públicas em 2013 ficou abaixo do OER/2013, mas muito acima das metas fixadas no DEO/2012 e no OE/2013. Conforme referido no capítulo 2, Enquadramento das previsões para 2013, verificaram-se, ao longo desse ano, importantes alterações no enquadramento macroeconómico e institucional do Orçamento do Estado que implicaram correções significativas aos objetivos inicialmente fixados e às medidas de política utilizadas para os atingir. Assim, comparando o resultado de 2013 com as metas fixadas nos documentos de programação orçamental elaborados em 2012 (DEO/2012 e OE/2013), verifica-se que o saldo não ajustado apresentou um desvio desfavorável (de 1,9 p.p. e 0,4 p.p., respetivamente). Porém, o saldo não ajustado compara favoravelmente, 0,6 p.p. com o estimado no 1.º OER/2013 e em 1 p.p. com a estimativa subjacente ao 2.º OER/2013). Excluindo o efeito de medidas temporárias, o défice de 2013 superou a última estimativa do MF em 0,7 p.p. do PIB.

Quadro 10 – Previsões orçamentais

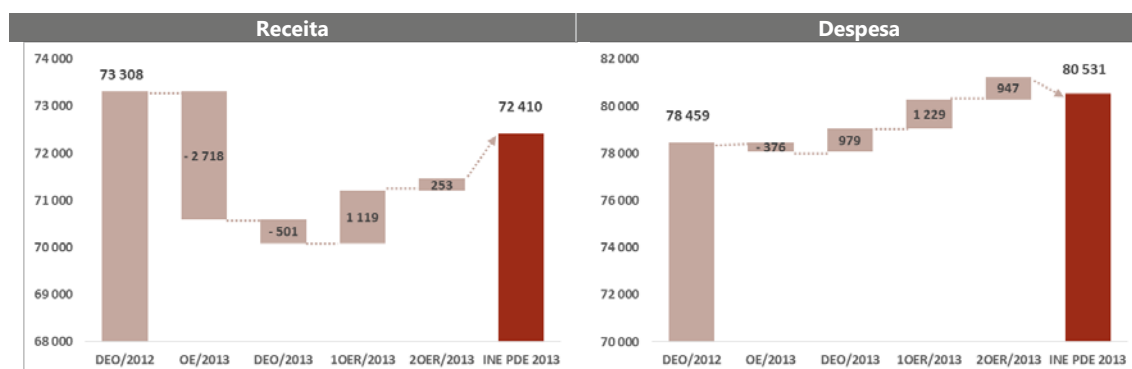
	Desvio INE (PDE) (em M€) face a:					Desvio INE (PDE) (em p.p. do PIB) face a:				
	DEO/2012	OE/2013	DEO/2013	1º OER/2013	2º OER/2013	DEO/2012	OE/2013	DEO/2013	1º OER/2013	2º OER/2013
	abr/2012	out/2012	abr/2013	jul/2013	out/2013	abr/2012	out/2012	abr/2013	jul/2013	out/2013
A. Valores não ajustados										
Receita Total	-898	1 820	2 321	1 202	949	0,8	1,4	1,1	0,4	0,5
Receita corrente	-177	1 391	2 691	1 863	1 389	1,2	1,1	1,3	0,8	0,8
Receita fiscal	-215	614	2 366	2 152	1 666	0,7	0,5	1,3	1,1	1,0
Impostos indiretos	-2 767	-255	847	446	638	-1,2	-0,1	0,4	0,2	0,4
Impostos diretos	2 552	869	1 519	1 706	1 028	1,9	0,6	0,8	1,0	0,6
Contribuições sociais	-167	25	363	329	273	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
Vendas e outras receitas correntes	205	752	-38	-618	-550	0,3	0,5	-0,1	-0,4	-0,3
Receitas de capital	-722	429	-370	-661	-440	-0,4	0,3	-0,2	-0,4	-0,3
Despesa Total	2 468	2 448	1 468	240	-707	2,7	1,8	0,5	-0,2	-0,5
Despesa primária	3 295	2 548	1 607	629	-582	3,1	1,8	0,7	0,1	-0,4
Despesa corrente primária	3 847	2 053	735	184	-20	3,3	1,5	0,1	-0,2	-0,1
Consumo intermédio	252	-265	113	-155	-556	0,3	-0,1	0,0	-0,1	-0,3
Despesas com pessoal	1 184	503	342	485	251	1,0	0,4	0,1	0,2	0,1
Prestações sociais	2 295	1 205	-404	284	435	1,8	0,9	-0,4	0,0	0,2
Subsídios e outras despesas correntes	115	610	685	-430	-150	0,2	0,4	0,4	-0,3	-0,1
Despesas de capital	-552	495	871	445	-562	-0,2	0,3	0,5	0,3	-0,3
FBCF	-382	-586	-713	-769	-709	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-0,4
Outras despesas de capital	-170	1 082	1 584	1 214	148	-0,1	0,7	1,0	0,7	0,1
Juros (PDE)	-827	-100	-138	-390	-125	-0,4	0,0	-0,1	-0,3	-0,1
Saldo global (PDE)	-3 366	-628	853	962	1 656	-1,9	-0,4	0,6	0,6	1,0
Saldo primário (PDE)	-4 193	-728	715	573	1 531	-2,2	-0,4	0,4	0,4	0,9
B. Valores ajustados										
Receita Total	-2 178	541	1 042	-77	370	0,0	0,6	0,3	-0,4	0,1
Despesa Total	1 372	1 748	541	-687	-707	2,3	1,4	0,0	-0,8	-0,5
Saldo global (PDE)	-3 550	-1 207	501	610	1 077	-2,2	-0,8	0,3	0,4	0,7
Saldo Primário (PDE)	-4 376	-1 308	362	220	952	-2,6	-0,8	0,2	0,1	0,6
p.m.										
Dívida Pública	15 937	7 268	12 520	12 520	2 274	13,3	5,2	6,7	6,7	1,1
PIB nominal	-5 255	-1 128	1 175	1 175	334	:	:	:	:	:

Fonte: INE. Ministério das Finanças. | Notas: No painel B a despesa prevista no DEO/2013 e no 1.º OER/2013 foi ajustada da medida temporária relativa à operação de concessão do Porto de Lisboa (0,1% do PIB). A estimativa para 2013 apresentada em novembro de 2013 e a conta apurada pelo INE foram corrigidas do impacto do RERD na receita e o do Banif na despesa). O ajustamento do RERD à estimativa de novembro de 2013 foi feito pelo valor estimado à data. A proposta de Lei do 2.º OER/2013 não foi acompanhada de um relatório (a revisão da conta para 2013 foi apresentada no contexto da Estimativa do MF, incluída no relatório do OE/2014 e subjacente ao 2.º OER/2013). No que concerne os desvios do saldo, um valor negativo corresponde a um desvio desfavorável e um valor positivo a um desvio favorável.

A melhoria registada no saldo orçamental face a 2012 foi idêntica à que se previa no DEO/2012. Conforme referido na secção 3.1, a execução orçamental de 2013 traduziu-se numa melhoria do saldo não ajustado em 1,5 p.p. do PIB face ao ano anterior, o que apesar

de refletir níveis muito distintos do défice em 2012 e 2013, corresponde à variação anual que se antevia no DEO/2012. A execução orçamental de 2013 partiu de um nível mais desfavorável do que se previa naquele referencial, justificando medidas de consolidação orçamental muito distintas, quer do lado da receita, quer da despesa para assegurar uma melhoria equivalente no saldo.⁴⁷

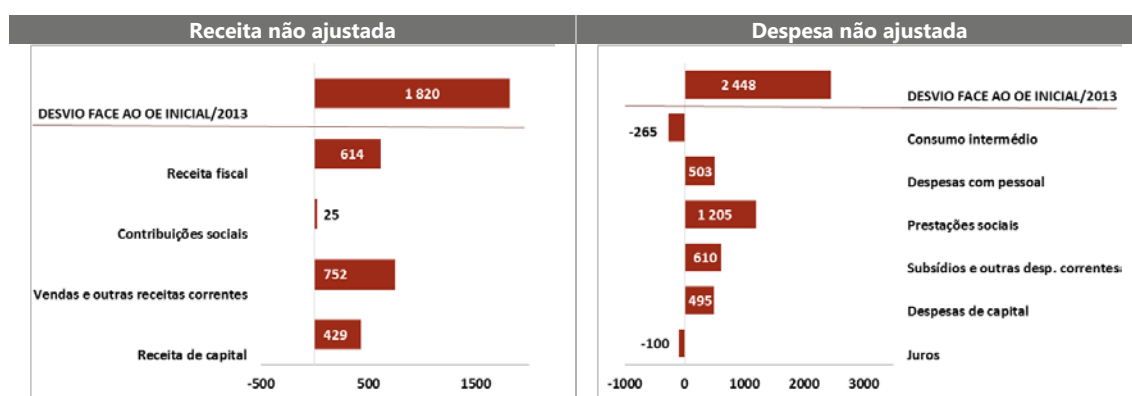
Gráfico 22 – Evolução das previsões da receita e despesa não ajustada (M€)



Fonte: INE. Ministério das Finanças.

Apesar de várias revisões efetuadas ao longo do ano a receita não ajustada ficou 1 820 M€ acima da previsão do OE inicial. Para este resultado contribuíram todas as rubricas da receita (Gráfico 23, painel esquerdo). Recorde-se porém, que a receita fiscal e contributiva beneficiou do efeito do RERD (que ascendeu a 1 280 M€) e da reposição dos subsídios, sem a qual teria ficado abaixo do previsto no OE/2013.

Gráfico 23 – Desvios face ao OE/2013 inicial (M€)



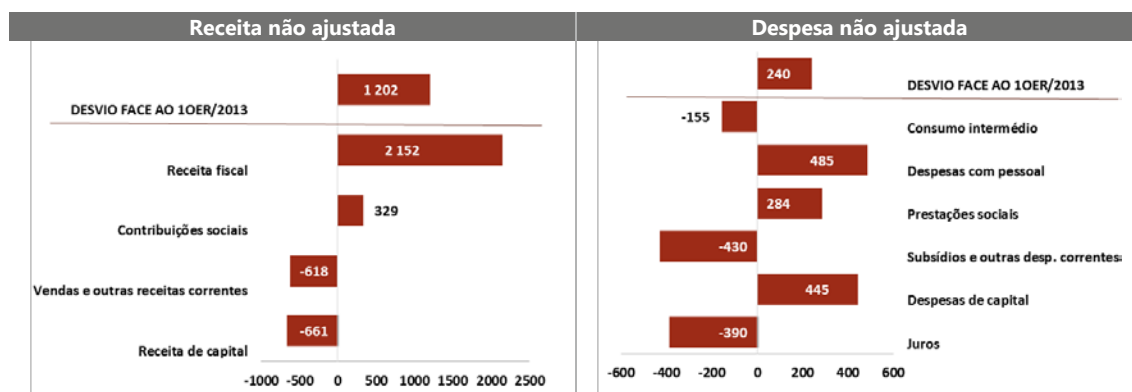
Fonte: INE. Ministério das Finanças.

Todas as rubricas da despesa apresentaram uma execução adversa face às previsões no OE inicial com exceção das despesas de consumo intermédio, de FBCF e dos juros. As outras despesas de capital refletem o impacto não antecipado do aumento de capital no Banif, atenuado por uma quebra da FBCF ainda mais acentuada que o previsto inicialmente. Os desvios desfavoráveis registados nas despesas com pessoal e nas prestações sociais são explicados pela reposição do subsídio de férias. O aumento de despesa face ao

⁴⁷ No DEO/2012 previa-se uma melhoria do saldo orçamental não ajustado de 4,5% do PIB em 2012 para 3% em 2013. A meta não foi atingida tendo o desvio ascendido a 1,9 p.p. do PIB, semelhante ao verificado em 2013.

OE/2013, verificado nestas duas rubricas (1708 M€), foi superior ao que se previa naquele documento, em que apenas se considerou a reposição do subsídio de Natal.⁴⁸

Gráfico 24 – Desvios face ao 1.º OER/2013 (em M€)



Fonte: INE. Ministério das Finanças.

Os desenvolvimentos orçamentais na receita apresentaram desvios significativos face à estimativa constante do 1.º OER/2013. A comparação entre as previsões revistas no 1.º OER/2013 e o reporte do INE revela grandes diferenças em várias rubricas. O desvio favorável na receita (+1202 M€) resulta de uma melhor execução da receita fiscal e contributiva (+2481 M€), explicado pelos impostos diretos no subsector da AC (+1543 M€) e por um desvio favorável nas contribuições sociais (240 M€) e nos impostos indiretos dos FSS que atingiu 955 M€. Este último sugere uma classificação incorreta da receita consignada aos FSS, na estimativa do MF.⁴⁹ Em sentido contrário, identifica-se um desvio nas receitas de capital e das vendas e outras receitas correntes, que atingiu 1279 M€, que decorre de uma execução menos favorável da AC (742 M€) e da ARL (413 M€).

Os desvios na despesa parecem evidenciar problemas nas estimativas subjacentes ao 1.º OER/2013. A despesa apresenta um desvio desfavorável de 240 M€, em resultado de uma pior execução das despesas com pessoal (+485 M€) concentrada na AC, que reflete uma previsão insuficiente das despesas com contribuições imputadas e um desvio desfavorável na ARL na rubrica de ordenados e salários (+137 M€). As prestações sociais também apresentaram uma despesa superior à prevista em 284 M€, refletindo essencialmente, um desvio desfavorável da AC (457 M€), parcialmente compensada por uma despesa inferior dos FSS (264 M€). A menor despesa de investimento na AC e na ARL permitiu atenuar aqueles desvios.

A dívida das administrações públicas, na ótica de Maastricht, situou-se acima do previsto em todos os documentos de programação orçamental. Os desvios foram de 13,3 p.p., 5,2 p.p. e 6,7 p.p. do PIB face ao previsto no DEO/2012, no OE/2013, e no DEO/2013-1.º OER/2013, respetivamente. O rácio da dívida pública terminou o ano em

⁴⁸ E ainda uma percentagem de 10% do subsídio de férias aos pensionistas.

⁴⁹ A receita consignada do IVA Social e do PES/ASECE é registada em contas nacionais como impostos indiretos na receita dos FSS. Em contabilidade pública esta receita passou em 2013 a ser registada como uma transferência do subsector Estado para o subsector da segurança social.

129,0% do PIB, acima da última estimativa apresentada pelo Ministério das Finanças no âmbito do OE/2014. Face aos valores inscritos no DEO/2012, a dívida pública apresentou um agravamento de 15,9 mil M€. Refira-se porém, que os encargos com juros, sobre este nível mais elevado de dívida, ficaram 827 M€ abaixo do que se previa no DEO/2012.⁵⁰

⁵⁰ De acordo com o MF a revisão em alta da estimativa de dívida pública para 127,8 % do PIB, resultou de se passar a prever um maior saldo de disponibilidades de tesouraria no final do ano, de ter sido adiada a aquisição de títulos de dívida pública portuguesa por parte dos FSS e da não concretização da transferência de ações da CGD para a Parpública para regularização das dívidas do Estado relativas a processos de privatização.

ANEXOS

Quadro 11 – Conta ajustada das administrações públicas (em M€)

	2010	2011	2012	2013	2012/13		
					M€	%	Ctva (p.p.)
Receita Total	69 100	70 253	67 034	71 130	4 096	6,1	6,1
Receita corrente	67 079	68 389	64 892	69 628	4 736	7,3	7,1
Receita fiscal	38 262	39 540	37 626	41 045	3 419	9,1	5,1
Impostos indiretos	23 040	23 499	22 539	22 213	-326	-1,4	-0,5
Impostos diretos	15 222	16 042	15 087	18 832	3 745	24,8	5,6
Contribuições sociais	21 270	21 048	19 135	19 905	770	4,0	1,1
Das quais: efetivas	15 725	16 060	14 989	15 097	108	0,7	0,2
Vendas e outras receitas correntes	7 548	7 801	8 130	8 677	546	6,7	0,8
Vendas de bens e serviços	4 356	4 306	4 609	4 508	-101	-2,2	-0,1
Outras receitas correntes	3 192	3 495	3 522	4 169	647	18,4	1,0
Receitas de capital	2 021	1 864	2 142	1 503	-640	-29,9	-1,0
Despesa Total	84 095	82 419	76 885	79 831	2 946	3,8	3,8
Despesa primária	79 245	75 530	69 760	72 767	3 008	4,3	3,9
Despesa corrente primária	72 790	70 563	66 130	69 444	3 314	5,0	4,3
Consumo intermédio	8 059	7 891	7 400	7 308	-92	-1,2	-0,1
Despesas com pessoal	21 157	19 422	16 510	17 789	1 279	7,7	1,7
Prestações sociais	37 895	37 775	37 139	38 834	1 695	4,6	2,2
que não em espécie	29 553	29 808	29 645	31 229	1 584	5,3	2,1
em espécie	8 343	7 968	7 495	7 605	110	1,5	0,1
Subsídios	1 283	1 184	968	1 117	149	15,4	0,2
Outras despesas correntes	4 396	4 291	4 113	4 397	284	6,9	0,4
Despesas de capital	6 455	4 966	3 629	3 324	-306	-8,4	-0,4
FBCF	5 195	4 010	2 745	2 376	-369	-13,5	-0,5
Outras despesas de capital	1 260	956	884	948	63	7,2	0,1
Juros (PDE)	4 850	6 890	7 126	7 064	-62	-0,9	-0,1
Saldo global (PDE)	-14 995	-12 166	-9 851	-8 701	1 150		
Saldo primário (PDE)	-10 145	-5 277	-2 726	-1 637	1 088		
Carga fiscal	53 987	55 601	52 615	56 144	3 529		
PIB nominal	172 860	171 126	165 107	165 666	559		

Fonte: INE. | Nota: Para efeitos de análise o ajustamento referente ao efeito dos juros associados aos acordos de *swap*, cujo tratamento no âmbito do procedimento dos défices excessivos é distinto do tratamento dado em contas nacionais (SEC95), foi totalmente efetuado na despesa.

Quadro 12 – Conta não ajustada das administrações públicas (em M€)

	2010	2011	2012	2013	2012/13		
					M€	%	Ctva (p.p.)
Receita Total	71 991	77 043	67 574	72 410	4 835	7,2	7,2
Receita corrente	67 079	69 229	65 077	70 907	5 830	9,0	8,6
Receita fiscal	38 262	40 380	37 811	42 091	4 279	11,3	6,3
Impostos indiretos	23 040	23 499	22 539	22 568	30	0,1	0,0
Impostos diretos	15 222	16 882	15 272	19 522	4 250	27,8	6,3
Contribuições sociais	21 270	21 048	19 135	20 140	1 004	5,2	1,5
Das quais: efetivas	15 725	16 060	14 989	15 331	343	2,3	0,5
Vendas e outras receitas correntes	7 548	7 801	8 130	8 677	546	6,7	0,8
Vendas de bens e serviços	4 356	4 306	4 609	4 508	-101	-2,2	-0,1
Outras receitas correntes	3 192	3 495	3 522	4 169	647	18,4	1,0
Receitas de capital	4 912	7 814	2 497	1 503	-995	-39,8	-1,5
Despesa Total	88 973	84 442	78 215	80 531	2 316	3,0	3,0
Despesa primária	84 123	77 552	71 090	73 467	2 378	3,3	3,0
Despesa corrente primária	74 220	70 751	66 232	69 444	3 212	4,8	4,1
Consumo intermédio	8 942	7 903	7 400	7 308	-92	-1,2	-0,1
Despesas com pessoal	21 157	19 422	16 510	17 789	1 279	7,7	1,6
Prestações sociais	37 949	37 775	37 139	38 834	1 695	4,6	2,2
que não em espécie	29 553	29 808	29 645	31 229	1 584	5,3	2,0
em espécie	8 397	7 968	7 495	7 605	110	1,5	0,1
Subsídios	1 283	1 221	968	1 117	149	15,4	0,2
Outras despesas correntes	4 889	4 429	4 215	4 397	182	4,3	0,2
Despesas de capital	9 902	6 801	4 857	4 024	-834	-17,2	-1,1
FBCF	6 497	4 473	2 745	2 376	-369	-13,5	-0,5
Outras despesas de capital	3 406	2 327	2 112	1 648	-465	-22,0	-0,6
Juros (PDE)	4 850	6 890	7 126	7 064	-62	-0,9	-0,1
Saldo global (PDE)	-16 982	-7 398	-10 641	-8 122	2 519		
Saldo primário (PDE)	-12 132	-509	-3 515	-1 058	2 457		
Carga fiscal	54 074	56 441	53 058	57 424	4 365		
PIB nominal	172 860	171 126	165 107	165 666	559		

Fonte: INE. | Nota: Para efeitos de análise o ajustamento referente ao efeito dos juros associados aos acordos de *swap*, cujo tratamento no âmbito do procedimento dos défices excessivos é distinto do tratamento dado em contas nacionais (SEC95), foi totalmente efetuado na despesa.

Quadro 13 – Conta ajustada das Administrações Públicas (em % do PIB)

	2010	2011	2012	2013	2012/2013 p.p. do PIB	2010/2013 p.p. do PIB
Receita Total	40,0	41,1	40,6	42,9	2,3	3,0
Receita corrente	38,8	40,0	39,3	42,0	2,7	3,2
Receita fiscal	22,1	23,1	22,8	24,8	2,0	2,6
Impostos indiretos	13,3	13,7	13,7	13,4	-0,2	0,1
Impostos diretos	8,8	9,4	9,1	11,4	2,2	2,6
Contribuições sociais	12,3	12,3	11,6	12,0	0,4	-0,3
Das quais: efetivas	9,1	9,4	9,1	9,1	0,0	0,0
Vendas e outras receitas correntes	4,4	4,6	4,9	5,2	0,3	0,9
Vendas de bens e serviços	2,5	2,5	2,8	2,7	-0,1	0,2
Outras receitas correntes	1,8	2,0	2,1	2,5	0,4	0,7
Receitas de capital	1,2	1,1	1,3	0,9	-0,4	-0,3
Despesa Total	48,6	48,2	46,6	48,2	1,6	-0,5
Despesa primária	45,8	44,1	42,3	43,9	1,7	-1,9
Despesa corrente primária	42,1	41,2	40,1	41,9	1,9	-0,2
Consumo intermédio	4,7	4,6	4,5	4,4	-0,1	-0,3
Despesas com pessoal	12,2	11,3	10,0	10,7	0,7	-1,5
Prestações sociais	21,9	22,1	22,5	23,4	0,9	1,5
que não em espécie	17,1	17,4	18,0	18,9	0,9	1,8
em espécie	4,8	4,7	4,5	4,6	0,1	-0,2
Subsídios	0,7	0,7	0,6	0,7	0,1	-0,1
Outras despesas correntes	2,5	2,5	2,5	2,7	0,2	0,1
Despesas de capital	3,7	2,9	2,2	2,0	-0,2	-1,7
FBCF	3,0	2,3	1,7	1,4	-0,2	-1,6
Outras despesas de capital	0,7	0,6	0,5	0,6	0,0	-0,2
Juros (PDE)	2,8	4,0	4,3	4,3	-0,1	1,5
Saldo global (PDE)	-8,7	-7,1	-6,0	-5,3	0,7	3,4
Saldo primário (PDE)	-5,9	-3,1	-1,7	-1,0	0,7	4,9
Carga fiscal	31,2	32,5	31,9	33,9	2,0	2,7
Despesa corrente	44,9	45,3	44,4	46,2	1,8	1,3

Fonte: INE. | Nota: Para efeitos de análise o ajustamento referente ao efeito dos juros associados aos acordos de *swap*, cujo tratamento no âmbito do procedimento dos défices excessivos é distinto do tratamento dado em contas nacionais (SEC95), foi totalmente efetuado na despesa.

Quadro 14 – Medidas temporárias e fatores especiais (em % do PIB)

	INE			
	2010	2011	2012	2013
Medidas temporárias ou não recorrentes (impacto no saldo)	0,3	3,6	0,0	0,3
Receita	1,7	4,0	0,3	0,8
Transferência de fundos de pensões	1,6	3,5	0,1	
Receita de repatriamento de capitais	0,1		0,2	
Regime excecional de regularização de dívidas fiscais - IVA				0,2
Regime excecional de regularização de dívidas fiscais - IRS ; IRC				0,4
Regime excecional de regularização de dívidas à segurança social				0,1
Sobretaxa em sede de IRS		0,5	0,1	
Despesa	1,3	0,3	0,4	0,4
Receita de concessões (abate à despesa de capital)	-0,1	0,0	-0,2	0,0
Transferências de capital (Banca)	1,3	0,4	0,5	0,4
Pagamentos <i>one-off</i> à União europeia	0,1		0,1	
Fatores especiais (impacto no saldo)	-1,5	-0,9	-0,5	0,0
Despesa	1,5	0,9	0,5	0,0
Entrega de submarinos	0,5			
Transferências de capital (Sagestamo)			0,5	
Reclassificação de PPP	0,4	0,1		
Registo dívida Gov. Regional da Madeira	0,6			
Operações Madeira (Sesaram e reclassificação Via Madeira)		0,3		
Dívidas de contratos-programa e a clubes de futebol na RA Madeira		0,1		
Reclassificação do fundo de apoio ao SNS		0,3		
Medidas Temporárias, não recorrentes e factores especiais	-1,1	2,8	-0,5	0,3

Fonte: INE e Banco de Portugal. Cálculos do CFP. | Nota: Os totais não correspondem necessariamente às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

Lista de abreviaturas

Abreviaturas	Significado
AC	Administração Central
ANA	ANA – Aeroportos de Portugal, S.A.
ANAM	ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, S.A.
ADM	Assistência na Doença aos Militares das Forças Armadas
ADSE	Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas
AL	Administração Local
AP	Administrações Públicas
ARL	Administração Regional e Local
ASECE	Apoio Social Extraordinário aos Consumidores de Energia
Banif	Banco Internacional do Funchal
BdP	Banco de Portugal
BPI	Banco Português de Investimento
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CN	Contas Nacionais
CoCo	<i>Contingent convertible capital instruments</i>
CP	Contabilidade Pública
CSI	Complemento Solidário para Idosos
CTT	CTT - Correios de Portugal, S.A.
Ctva	Contributos para a taxa de variação anual
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGO	Direção-Geral do Orçamento
EPR	Empresas Públicas Reclassificadas
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSS	Fundos de Segurança Social
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
M€	Milhões de Euros
MF	Ministério das Finanças
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos
OE	Orçamento do Estado
OER	Orçamento do Estado Retificativo
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PAEF-RAM	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira
PAEL	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Administração Local
Parpública	PARPÚBLICA – Participações Públicas, SGPS, S.A.
PDE	Procedimento dos Défices Excessivos
PES	Programa de Emergência Social
PIB	Produto Interno Bruto
p.p.	Pontos percentuais
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
Refer	Rede Ferroviária Nacional - REFER, E.P.E.
RERD	Regime Excepcional de Regularização de Dívidas Fiscais e à Segurança Social
RSI	Rendimento Social de Inserção
SAD	Serviços de Assistência na Doença (da GNR e da PSP)
SEC	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais
SNS	Serviço Nacional de Saúde
TIR	Taxa Interna de Rentabilidade
UE	União Europeia

PRINCIPAIS FONTES DE INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA

Banco de Portugal (2013), *Boletim Económico*, Inverno, Primavera e Verão de 2013

Banco de Portugal (2014 a), *Boletim Estatístico* – abril de 2014

Banco de Portugal (2014 b), *BPstat | Estatísticas online*

DGAEP (2014), *Síntese estatística do emprego público* - 4.º trimestre de 2013

DGO (2014), *Síntese de execução mensal de janeiro de 2014*

Eurostat (2013), *Taxation trends in the European Union* – maio de 2013

IGCP (2014), *Estatísticas online*

INE (2014 a), *Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional*, 4.º trimestre de 2013

INE (2014 b), *Procedimento dos Défices Excessivos (1.ª Notificação de 2014)*

OCDE (2014), *Taxing Wages 2014*



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