



Ministério das Finanças

Alteração ao Orçamento do Estado para 2013

Relatório

31 de maio de 2013

Ministério das Finanças

Av. Infante D. Henrique, 1
1149 – 009 LISBOA

• Telefone: (+351) 218 816 820 • Fax: (+351) 218 816 862

www.portugal.gov.pt

SUMÁRIO	4
1. Súmula das alterações da conta das Administrações Públicas	6
1.1. Reposição do subsidio de férias ou equivalente	6
1.2. Medidas de contenção orçamental	6
1.3. Revisão do cenário macroeconómico	7
2. Conta das Administrações Públicas na ótica da Contabilidade Pública	10
2.1. Administração Central	11
2.2. Segurança Social	14
2.3. Administração Regional e Local	15
3. Conta das Administrações Públicas na ótica da Contabilidade Nacional	16

SUMÁRIO

O Programa de Ajustamento Económico exige uma trajetória de consolidação orçamental que garanta a sustentabilidade das finanças públicas. No ajustamento orçamental dever-se-á procurar um ritmo de correção das contas públicas que minimize os custos económicos e sociais. Em conformidade, nesta Alteração ao Orçamento do Estado para 2013 revê-se o limite para o défice orçamental em Contabilidade Nacional para 5,5%, face ao anterior valor de 4,5% previsto no Orçamento do Estado para 2013. Recorde-se que o novo valor foi negociado com as instituições internacionais em março deste ano durante a missão técnica correspondente ao sétimo exame regular. É também o valor proposto pela Comissão Europeia na sua recomendação de 29 de maio de 2013, no âmbito do Procedimento relativo aos Défices Excessivos.

O défice orçamental, em Contabilidade Pública ajustado para efeitos de Programa, respeita o limite fixado para 2013: € 8,9 mil milhões (5,4% do PIB). Numa ótica de caixa, este valor é agravado significativamente por um conjunto de operações de pagamentos de anos anteriores. Estes programas de regularização de dívidas concentram-se na Saúde e na Administração Local e Regional. Sendo assim, o défice não ajustado deverá ascender a cerca de €11,1 mil milhões.

Os factores principais que determinaram a Alteração ao Orçamento do Estado foram a decisão do Tribunal Constitucional, a revisão das perspectivas macroeconómicas e a modificação dos limites orçamentais. A decisão do Tribunal Constitucional obrigou à reposição dos subsídios com um impacto significativo na despesa. Por outro lado, a deterioração do cenário macroeconómico conduziu a uma revisão em baixa das receitas fiscais, quer de impostos diretos, quer de impostos indiretos. Por seu turno, aumentaram as despesas com a Segurança Social, devido a maiores custos com pensões (no seguimento da decisão do Tribunal Constitucional) e também com subsídio de desemprego dadas as perspetivas mais desfavoráveis para a evolução do mercado de trabalho. Note-se que a alteração ao Orçamento do Estado está em linha com o cenário macro-orçamental publicado no Documento de Estratégia Orçamental (DEO) sendo os ajustamentos face a esse documento marginais. Assim, a alteração ao Orçamento do Estado é consistente com a estratégia de consolidação das contas públicas a médio prazo que prevê que o défice se reduza de 5,5% em 2013, em Contabilidade Nacional, para 4,0% em 2014 e 2,5% em 2015.

Principais indicadores macro-orçamentais

	2010	2011	2012	2013
Cenário macroeconómico				
PIB - taxa de variação real (%)	1,9	-1,6	-3,2	-2,3
Contributo da procura interna (p.p.)	1,9	-6,2	-7,0	-4,1
Contributo da procura externa (p.p.)	0,0	4,6	4,0	1,8
Saldo das balanças corrente e de capital (% do PIB)	-9,0	-5,6	0,4	1,4
Taxa de desemprego (%)	10,8	12,7	15,7	18,2
Indicadores orçamentais (% do PIB)				
Saldo Global das Administrações Públicas	-9,8	-4,4	-6,4	-5,5
Saldo Primário	-7,0	-0,4	-2,0	-1,0
Saldo Estrutural	-8,8	-6,6	-4,2	-3,6
Saldo Primário Estrutural	-6,0	-2,5	0,2	0,9

A Alteração ao Orçamento do Estado contém um conjunto de medidas que permite cumprir com o novo objetivo para 2013. As medidas têm em conta o aumento de despesa decorrente do Acórdão n.º 187/2013 do Tribunal Constitucional e a deterioração do cenário macroeconómico determinado, em grande medida, pela deterioração da conjuntura económica internacional, em particular na área do euro.

As medidas agora adotadas são em grande parte estruturais, permitindo obter poupanças duradouras que facilitarão o cumprimento dos objetivos orçamentais nos anos vindouros. De facto, o Governo assumiu o compromisso de assegurar que as medidas necessárias para atingir o novo objetivo para o défice e compensar a decisão do Tribunal Constitucional resultariam de poupanças no interior do Estado, sem sobrecarregar as famílias e a economia com mais impostos. Assim, nesta alteração orçamental, foram identificadas medidas de redução estrutural da despesa em todos os ministérios. Apesar dos progressos já obtidos na redução dos consumos intermédios e na diminuição dos custos de financiamento das Administrações Públicas, neste Orçamento, o Governo diminui ainda mais os encargos com as Parcerias Público-Privadas. O valor da redução dos encargos passa de 30% para 35%. Trata-se de mais um sinal claro de que a consolidação orçamental se está a fazer fundamentalmente pelo lado da despesa.

A Alteração ao Orçamento do Estado para 2013 introduz mudanças importantes ao nível do combate à evasão fiscal e à economia paralela. As alterações consagram o reforço dos benefícios fiscais no domínio da faturação das aquisições comunicadas à Administração Tributária no âmbito do programa e-fatura. A reforma da faturação é um programa inovador em termos europeus, elogiado pelas instâncias internacionais. Será, por isso, triplicado o valor do incentivo fiscal concedido, aumentando de 5% para 15% o valor da dedução em sede de IRS do IVA suportado com aquisições e prestações de serviços desde o princípio do ano. Este incentivo será reforçado para premiar os cidadãos, os consumidores e os agentes económicos que têm contribuído para uma maior igualdade no cumprimento dos encargos tributários. O reforço e sucesso desta medida sinalizam uma mudança cultural na nossa cidadania fiscal.

A ênfase na consolidação no lado da despesa justifica-se pela necessidade de obter uma consolidação duradoura e robusta mas também de minimizar o impacto económico do processo de consolidação orçamental. De facto, já foi possível inverter o rumo das contas públicas e a trajetória de correção dos desequilíbrios (quer orçamentais quer das contas externas) é um dado, como ilustrado pela diminuição significativa do défice estrutural e do défice primário estrutural ocorrida desde 2010 (redução de 5,2 p.p. e 6,9 p.p., respetivamente, em termos acumulados até 2013) e a recuperação da capacidade de financiamento externo da economia (passando de um défice de 9,0% do PIB em 2010 para um excedente de 1,4% do PIB em 2013). É agora premente procurar que estes progressos sejam acompanhados pela desejável recuperação económica de forma a permitir a prazo a redução do desemprego.

A Alteração ao Orçamento do Estado para 2013 contém assim medidas de estímulo ao crescimento e investimento, dentro da estreita margem de manobra orçamental existente. Em particular, houve a preocupação para que este Orçamento permitisse acomodar coerentemente as medidas fiscais e financeiras de apoio ao crescimento e investimento que o Governo aprovou recentemente: o IVA de caixa, o pacote de apoio ao financiamento e o crédito fiscal extraordinário ao investimento. Assim, o Orçamento, ao mesmo tempo persiste na consolidação orçamental, impulsiona o investimento privado produtivo e a mobilização dos agentes económicos. Promove, assim, a recuperação da atividade económica, ainda em 2013, abrindo perspetivas para uma fase de crescimento sustentado e criador de emprego.

1. Súmula das alterações da conta das Administrações Públicas

As alterações à Lei do Orçamento do Estado para 2013 (LOE 2013) aparecem justificadas pela declaração de inconstitucionalidade de algumas das suas normas no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013, de 5 de abril, e ainda pela necessidade de acomodar o impacto da evolução da situação macroeconómica na conta das Administrações Públicas.

O conjunto de alterações que o Governo submete a aprovação parlamentar respeita o compromisso de não aumentar os impostos. É, por isso, necessário adotar um conjunto de medidas de contenção de despesa que compensem o efeito orçamental das medidas que foram objeto de declaração de inconstitucionalidade.

As alterações propostas à LOE 2013 surgem num contexto de evolução da situação macroeconómica, em relação ao previsto no Orçamento do Estado para 2013, que resultou na revisão em baixa da receita fiscal e na necessidade de efetuar transferências adicionais para a Segurança Social. Atendendo ao impacto da revisão do cenário macroeconómico, no sétimo exame regular o Governo solicitou a alteração dos limites para o défice orçamental, em Contabilidade Nacional, de 4,5% do PIB para 5,5% em 2013 e de 2,5% para 4,0% em 2014. Esta alteração foi aceite pelos parceiros internacionais a nível técnico, estando a decorrer o processo de aprovação formal da alteração. Neste contexto, a Comissão Europeia já aprovou uma recomendação ao Conselho para prolongar em um ano o prazo de correção da situação de défice excessivo de Portugal. De resto, foram aprovadas igualmente recomendações de alargamento do prazo para vários outros países europeus.

As medidas de redução estrutural da despesa pública apresentadas permitem o cumprimento da nova trajetória orçamental acordada. Mais ainda o carácter permanente destas medidas contribuirá para a maior sustentabilidade das Finanças Públicas, condição necessária para alcançar uma trajetória de crescimento sustentado e criador de emprego.

1.1. Reposição do subsidio de férias ou equivalente

No seguimento do Acórdão do Tribunal Constitucional, torna-se necessário prever, desde logo, a reposição do subsidio de férias ou de quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês, incluindo encargos da entidade empregadora. Estima-se assim um impacto de € 1.274 milhões na despesa da Administração Central, distribuído por despesas com pessoal e encargos com pensões da Caixa Geral de Aposentações.

1.2. Medidas de contenção orçamental

As medidas de contenção orçamental propostas correspondem à consolidação de poupanças adicionais em despesas de pessoal e consumos intermédios, às quais acrescem medidas específicas de redução estrutural da despesa pública de natureza transversal e setorial.

As medidas que integram a reforma da Administração Pública assumem particular destaque, uma vez que afetam todos os Programas Orçamentais. De entre estas, as medidas com maior impacto no exercício orçamental de 2013 são:

- a alteração do período normal de trabalho de 35 para 40 horas semanais,

- a introdução do sistema de requalificação de trabalhadores em funções públicas, e
- o aumento das contribuições dos beneficiários para os subsistemas de proteção na doença (ADSE, SAD e ADM), e redução da respetiva contribuição a suportar pela entidade empregadora.

Adicionalmente, o Orçamento do Estado para 2013 considerou uma reserva orçamental em todos os programas que foi atribuída às despesas de pessoal. A reposição do subsídio de férias, ou de quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês, obrigará à utilização desta reserva, ainda que insuficiente para o acréscimo da despesa.

1.3. Revisão do cenário macroeconómico

O cenário da alteração ao Orçamento do Estado para 2013 está em linha com o cenário macroeconómico do Documento de Estratégia Orçamental (DEO), apresentado a 30 de abril¹.

O padrão qualitativo de evolução da economia portuguesa é muito semelhante ao padrão considerado no Orçamento do Estado para 2013: mantém-se a previsão de crescimento do produto no segundo semestre de 2013 e de recuperação da atividade económica em 2014. Estas perspetivas são suportadas por vários fatores. Em primeiro lugar, a procura interna tem vindo a moderar o seu ritmo de queda. Em segundo lugar, espera-se que esta tendência se mantenha uma vez que procura interna e oferta interna estão já alinhadas. Em terceiro lugar, os progressos na normalização das condições de financiamento são significativos. As melhores condições de financiamento do Tesouro Português já começaram a ser transmitidas à economia. Por fim, espera-se que as iniciativas fiscais recentemente anunciadas constituam um incentivo importante à realização de investimentos ainda em 2013, contribuindo assim para a recuperação da atividade económica.

Porém, a deterioração da conjuntura externa no quarto trimestre de 2012, em particular nos países da área do euro, teve um impacto considerável nas perspetivas para a economia portuguesa. Neste contexto, no âmbito do sétimo exame regular, procedeu-se à revisão do cenário macroeconómico, em conjunto com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional. As novas projeções foram anunciadas no dia 15 de março de 2013. Face à previsão considerada aquando da elaboração do Orçamento do Estado para 2013, a estimativa para a variação do PIB foi revista em baixa em 1.3 p.p.. Prevê-se agora uma contração do PIB real de 2,3% em 2013.

¹ De um modo geral, as previsões macroeconómicas do DEO estão em linha com os resultados do sétimo exame regular do Programa de Ajustamento, apresentados em março de 2013.

Quadro 1 – Principais indicadores
(taxa de variação, %)

	Cenário atual		Cenário OE 2013		Diferenças (p.p.)	
	2012	2013 ^(p)	2012	2013 ^(p)	2012	2013 ^(p)
PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)						
PIB	-3,2	-2,3	-3,0	-1,0	-0,2	-1,3
Consumo Privado	-5,6	-3,2	-5,9	-2,2	0,3	-1,0
Consumo Público	-4,4	-4,2	-3,3	-3,5	-1,1	-0,6
Investimento (FBCF)	-14,5	-7,6	-14,1	-4,2	-0,5	-3,4
Exportações de Bens e Serviços	3,3	0,8	4,3	3,6	-1,0	-2,8
Importações de Bens e Serviços	-6,9	-3,9	-6,6	-1,4	-0,4	-2,5
Evolução dos Preços						
Deflator do PIB	-0,1	1,8	0,3	1,3	-0,5	0,5
IPC	2,8	0,7	2,8	0,9	0,0	-0,2
Evolução do Mercado de Trabalho						
Emprego	-4,2	-3,9	-4,3	-1,7	0,1	-2,2
Taxa de Desemprego (%)	15,7	18,2	15,5	16,4	0,1	1,8
Produtividade aparente do trabalho	1,1	1,7	-3,5	-3,0	4,6	4,7
Saldo das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)						
Necessidades líquidas de financiamento face ao exterior	0,4	1,4	-1,1	0,9	1,5	0,5
- Saldo da Balança Corrente	-1,9	-0,3	-2,6	-0,7	0,7	0,4
<i>da qual</i> Saldo da Balança de Bens	-4,6	-3,1	-3,6	-2,1	-1,0	-0,9
- Saldo da Balança de Capital	2,3	1,7	1,5	1,6	0,8	0,1

Nota: (p) previsão;

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

O agravamento da recessão conduziu à deterioração das perspetivas de evolução do mercado de trabalho. No Orçamento do Estado para 2013, estimava-se que a taxa de desemprego se fixasse em 16,4%, sendo que agora a previsão para 2013 se situa em 18,2%. Era ainda esperada uma variação anual do emprego de -1,7%, enquanto que as projeções atuais apontam para uma variação de -3,9%. O crescimento da produtividade aparente do trabalho, por seu turno, foi revisto em alta, passando de 0,7% para 1,7%.

A revisão das perspetivas para a economia portuguesa resulta de fatores internos e externos. A evolução mais desfavorável do mercado de trabalho e, conseqüentemente, do rendimento disponível das famílias estão na base de uma maior contração do consumo privado. Tendo em conta a conjuntura interna e externa mais adversa, também a evolução do investimento é revista em baixa. Estas alterações contribuíram para a revisão da procura interna em cerca de -1.2 p.p., prevendo-se uma contração de 4,1% em 2013.

Já o contributo das exportações líquidas para o crescimento do PIB mantém-se praticamente inalterado face à previsão considerada no Orçamento do Estado para 2013, fixando-se agora em +1,8 p.p. (+1,9 p.p. anteriormente). Esta evolução resulta de alterações no comportamento das importações e das exportações. Por um lado, espera-se uma maior contração das importações, atendendo à evolução mais negativa do consumo privado e do investimento. Por outro lado, espera-se um abrandamento do crescimento das exportações face a 2012, em linha com a contração da procura externa em 2013.

Ao mesmo tempo, o ajustamento externo continua a progredir mais rapidamente do que previsto no Orçamento do Estado para 2013. Embora se espere um saldo mais negativo da Balança de Bens, o comportamento das restantes Balanças deverá contribuir para uma melhoria do saldo conjunto da Balança Corrente e de Capital, que agora se projeta positivo em 2013, num montante de 1,4% do PIB. As previsões apontam assim para o reforço da capacidade líquida de financiamento da economia alcançada em 2012. Por sectores institucionais, é esperado um contributo mais positivo do sector privado, que deverá registar uma capacidade de financiamento de 6,9% do PIB em 2013. Ao invés, espera-se um

aumento das necessidades de financiamento das Administrações Públicas para 5,5% do PIB, no seguimento da alteração da trajetória orçamental acordada no sétimo exame regular.

Também as condições de financiamento apresentaram uma melhoria significativa desde outubro de 2012. O Tesouro português regressou aos mercados de dívida pública de médio e longo prazo, tendo emitido Obrigações do Tesouro a 5 anos em janeiro e a 10 anos em maio. As melhores condições de financiamento do Tesouro já começaram a ter reflexos nas condições de financiamento da economia. Vários bancos e grandes empresas não financeiras concretizaram emissões de dívida de médio prazo nos mercados internacionais. Embora as pequenas e médias empresas ainda enfrentem dificuldades, os progressos na normalização das condições de financiamento são significativos.

Neste contexto, foram lançadas iniciativas financeiras e fiscais para acelerar o investimento privado e assim promover a criação de emprego. O efeito destas medidas não foi considerado no cenário macroeconómico apresentado. Espera-se porém um impacto positivo. As iniciativas financeiras visam nomeadamente a diversificação das fontes de financiamento das pequenas e médias empresas. Já as iniciativas fiscais servem de catalisador ao relançamento do investimento e, por esta via, à recuperação da atividade económica.

2. Conta das Administrações Públicas na ótica da Contabilidade Pública

O exercício orçamental para 2013 é condicionado por um limite em Contabilidade Pública ajustado para efeitos do Programa de € -8.900 milhões de euros (5,4% do PIB). A Alteração ao Orçamento do Estado para 2013 cumpre com esse critério e considera as medidas necessárias para o atingir. O saldo das Administrações Públicas segundo os ajustamentos do Programa será assim de € - 8.701,8 milhões, ou seja, aproximadamente 5,3% do PIB

No entanto, o saldo não ajustado das Administrações Públicas na ótica da Contabilidade Pública atinge € 11 138 milhões, ou seja, € 3 953 milhões acima da estimativa do Orçamento do Estado para 2013. Esta diferença é explicada principalmente pelos programas de regularização de dívidas de anos anteriores, na Administração Local e Regional e no setor da Saúde. Estes pagamentos de despesas de anos anteriores não são consideradas para efeitos do limite relevante para o cumprimento do Programa.

Ao nível da despesa, verifica-se um nível superior de transferências correntes devido a pagamento de pensões e prestações sociais. É de salientar que, apesar do impacto da reposição do subsídio de férias, as medidas estruturais de contenção da despesa permitem mitigar o acréscimo de encargos nas despesas com pessoal.

Quadro 2 – Conta das Administrações Públicas 2013
Ótica da Contabilidade Pública

(milhões de euros)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas
Receita corrente	50.131,3	8.187,6	25.375,2	71.187,6
Impostos directos	15.821,6	3.177,5	0,0	18.999,2
Impostos indirectos	19.509,3	1.100,4	0,0	20.609,6
Contribuições de Segurança Social	5.363,7	9,4	13.108,1	18.481,2
Outras receitas correntes	9.436,7	3.900,3	12.267,1	13.097,6
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	668,2	2.175,2	9.663,1	
Despesa corrente	58.607,3	7.824,1	25.322,1	79.247,0
Consumo público	25.156,4	6.007,6	530,0	31.694,1
Despesas com o pessoal	12.541,7	3.178,7	261,6	15.982,0
Aquisição de bens e serviços	11.211,0	2.696,1	88,0	13.995,2
Outras despesas correntes	1.403,7	132,8	180,4	1.716,9
Subsídios	936,2	237,3	1.522,9	2.696,3
Juros e outros encargos	7.955,2	609,8	7,1	8.572,1
Transferências correntes	24.559,5	969,4	23.262,1	36.284,4
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	11.875,4	20,0	611,4	
Saldo corrente	-8.476,0	363,5	53,1	-8.059,4
Receita de capital	2.626,9	2.025,6	25,0	3.680,5
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	13,8	978,4	4,8	
Despesa de capital	3.789,1	3.891,6	75,0	6.758,7
Investimentos	2.082,8	3.491,8	41,3	5.615,9
Transferências de capital	1.592,8	355,8	33,7	985,3
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	982,0	15,0	0,0	
Outras despesas de capital	113,5	43,9	0,0	157,4
Receita total	52.758,2	10.213,3	25.400,2	74.868,1
Despesa total	62.396,4	11.715,7	25.397,1	86.005,7
Saldo global	-9.638,2	-1.502,4	3,1	-11.137,6
Despesa corrente primária	50.652,1	7.214,4	25.315,0	70.674,9
Saldo corrente primário	-520,8	973,3	60,2	512,7
Despesa total primária	54.441,2	11.106,0	25.390,0	77.433,6
Saldo primário	-1.683,0	-892,7	10,2	-2.565,5
p.m. Saldo relevante ajustado para efeitos do Programa				-8.701,8
Em percentagem do PIB				-5,3%

Nota: Foram retirados cativos à despesa da Administração Central.

2.1. Administração Central

O saldo da Administração Central implícito na proposta de alteração do Orçamento do Estado para 2013 é de € - 9.638 milhões, situando-se o saldo primário em € -1.683 milhões. A presente proposta reflete alterações no saldo de € -1.730,9 milhões, que resultam da redução da receita fiscal, do aumento da despesa associada à reposição do subsídio de férias aos trabalhadores do setor público e 14.º mês aos pensionistas, e da transferência extraordinária para assegurar equilíbrio do orçamento da segurança social.

Quadro 3 – Conta da Administração Central

(milhões de euros)

Agregados	OE 2013	Alteração OE 2013	OE 2013 após alteração
Receita efetiva	53.316,5	-558,5	52.758,0
Receita Corrente	53.316,5	-558,5	52.758,0
Receita Fiscal	36.925,9	-1.595,0	35.330,9
Receita não fiscal	16.390,6	1.036,5	17.427,1
Despesa efetiva	61.223,7	1.172,3	62.396,0
Saldo Global	-7.907,1	-1.730,9	-9.638,0

Fonte: Ministério das Finanças

Receita

A previsão revista da receita fiscal do Estado situa-se em € 34.233 milhões, tendo implícita uma redução de cerca de € 1.595 milhões. Esta alteração reflete a deterioração do cenário macroeconómico, o efeito esperado da reposição plena do subsídio de férias aos trabalhadores da Administração Pública, as medidas de política fiscal entretanto introduzidas e, por fim, o efeito base referente à receita fiscal no ano de 2012.

Quadro 4 – Receita Fiscal do Estado

(milhões de euros)

Impostos	2013	2013	Variação	
	Orçamento	Alteração OE	Milhões de Euros	%
Impostos diretos	16.555,9	15.798,7	-757,2	-4,6
Imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS)	11.986,3	11.649,9	-336,4	-2,8
Imposto sobre o rendimento de pessoas coletivas (IRC)	4.559,5	4.138,7	-420,8	-9,2
Outros	10,1	10,1	0,0	0,0
Impostos indiretos	19.271,8	18.434,3	-837,5	-4,3
Imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (ISP)	2.173,4	2.125,6	-47,8	-2,2
Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)	13.308,0	12.719,8	-588,2	-4,4
Imposto sobre veículos (ISV)	380,1	350,7	-29,4	-7,7
Imposto de consumo sobre o tabaco (IT)	1.346,4	1.316,0	-30,4	-2,3
Imposto sobre o álcool e bebidas alcoólicas (IABA)	172,9	167,8	-5,2	-3,0
Imposto do selo (IS)	1.649,2	1.512,6	-136,6	-8,3
Imposto único de circulação (IUC)	198,6	198,6	0,0	0,0
Outros	43,2	43,2	0,0	0,0
Total	35.827,7	34.233,1	-1.594,7	-4,5

Fonte: Ministério das Finanças

A estimativa de receita não fiscal situa-se em € 17.427 milhões, prevendo-se uma melhoria de € 991 milhões face ao Orçamento do Estado para 2013. Para esta evolução contribui essencialmente o incremento de € 380 milhões na previsão da receita dos fundos europeus no âmbito do QREN (decorrente da reprogramação do mecanismo de majoração), o efeito da reposição do subsídio na receita da Caixa Geral de Aposentações em € 302 milhões, o aumento dos dividendos do Banco de Portugal em € 186 milhões e a inclusão dos dividendos da PARPÚBLICA em € 38 milhões. O resultado positivo é ainda afetado pela receita da concessão da ANA. Inicialmente previa-se uma receita de € 1.100 milhões, com € 600 milhões em 2012 e € 500 milhões em 2013. A receita total acabaria por ascender a €1.200 milhões, com € 800 milhões em 2012 e € 400 milhões em 2013. Assim, a receita total excedeu a estimativa inicial. Porém, a nova distribuição entre 2012 e 2013 traduz-se numa diminuição da receita esperada da concessão da ANA em 2013 no valor de € 100 milhões.

Despesa

A presente proposta reflete três tipos de alterações. Primeiro, traduz reforços destinados a assegurar a cobertura de insuficiências orçamentais, de onde se destaca o impacto do Acórdão do Tribunal Constitucional. Segundo, reflete as medidas de poupança resultantes do processo de reavaliação da despesa da Administração Central. Finalmente, procede a alterações relevantes em algumas dotações de despesa.

Assim, enquadram-se no primeiro conjunto de alterações, os reforços relativos a:

- Reposição do subsídio de férias ao pessoal do setor público e 14.º mês aos pensionistas (€ 1.274 milhões);
- Acréscimo do montante afeto aos contratos-programas com os Hospitais EPE, para cobertura da reposição do subsídio de férias;
- Aumento da transferência do Orçamento do Estado destinada ao financiamento do orçamento da Segurança Social (€ 500 milhões), visando assegurar a compensação do efeito da revisão do cenário macroeconómico na conta deste subsector.

No que se refere a medidas de consolidação orçamental, destacam-se as seguintes:

- Introdução de medidas de âmbito setorial com impacto na despesa de funcionamento, investimento e de pessoal, neste último caso mediante a eliminação da totalidade das verbas que constituíam a reserva dos serviços e organismos da Administração Central;
- Redução dos encargos a suportar pelas despesas das Entidades Públicas Reclassificadas, nomeadamente, a redução adicional de € 50 milhões dos encargos relativos a contratos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) por via do processo de renegociação em curso. A poupança total com PPPs passou assim de € 250 milhões para € 300 milhões, alcançando uma redução de aproximadamente 35% dos encargos inicialmente previstos para 2013;
- Medidas transversais de redução da despesa, com um impacto global que se estima vir a ascender a € 200 milhões, refletindo o impacto orçamental da:
 - Introdução do sistema de requalificação de trabalhadores em funções públicas;
 - Alteração do período normal de trabalho o qual, se espera, conduzirá á redução dos encargos com o trabalho extraordinário;
 - Alteração da comparticipação da entidade empregadora e dos beneficiários para os subsistemas de saúde da ADSE, SAD ADM.

Destacam-se ainda outras alterações específicas, como:

- A redução de despesa com juros e outros encargos da dívida direta do Estado, no montante de € 335 milhões, resultante sobretudo da redução dos encargos a suportar com empréstimos no âmbito do Programa de Ajustamento e do aumento dos juros a receber de aplicações;
- O reforço da dotação orçamental de ativos financeiros inscrita no Capítulo 60 – “Despesas Excepcionais” do orçamento do Ministério das Finanças destinado às seguintes finalidades:
 - A concessão de empréstimos à Transtejo – Transportes do Tejo S.A., em cerca de € 119 milhões, para cobertura de necessidades de financiamento do corrente ano associadas, essencialmente, ao refinanciamento do passivo bancário de curto prazo²;
 - Reforço da rubrica de concessão de empréstimos às autarquias do Continente (cerca de € 257 milhões) e das Regiões Autónomas (€ 23 milhões), no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)³;
 - Reforço das dotações de capital e/ou empréstimos às Empresas Públicas Reclassificadas dentro do perímetro das administrações públicas, num montante equivalente ao necessário para assegurar a liquidação antecipada das operações de derivados financeiros.

² Em resultado da reclassificação desta empresa, no âmbito da notificação de abril de 2013 do Eurostat referente ao procedimento relativo aos défices excessivos.

³ Uma vez que o processo de obtenção de visto do Tribunal de Contas do respetivo contrato de empréstimo induziu a que transitasse, para o corrente ano, um montante significativo de desembolsos.

2.2. Segurança Social

A evolução da execução orçamental de janeiro a abril de 2013 reflete o impacto da conjuntura desfavorável nas principais rubricas do orçamento da Segurança Social e na situação financeira do sistema de Segurança Social, fundamentando assim um conjunto de alterações, quer na receita quer na despesa, conforme quadro seguinte:

Quadro 5 – Receitas e Despesas da Segurança Social

(Milhões de euros)

	O SS	O SS	Variação
	2013	2013	Absoluta
	Inicial	Retificativo	
1. RECEITAS CORRENTES	25.039,96	25.375,76	335,81
Contribuições e quotizações	13.202,21	13.108,07	-94,14
Adicional ao IVA/ Transferência do OE relativo a Iva Social	725,00	725,00	,00
Transferência do OE (PES+ ASECE)	251,00	251,00	,00
Transferências do OE	7.201,25	7.701,25	500,00
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	6.231,50	6.281,20	49,71
Trf extraordinária do OE p/ financiamento do défice do SSS	969,75	1.420,05	450,29
Transferências do OE-AFP/ CPN	167,34	167,34	,00
Transferências do OE-Reg Subs Bancário	502,66	502,66	,00
Transferências do OE-outras entidades	185,38	185,38	,00
Transferências do IEF/ FSE		120,00	120,00
Transferências do Fundo Social Europeu	1.757,58	1.567,52	-190,06
Outras receitas correntes	1.047,53	1.047,55	,02
2. RECEITAS DE CAPITAL	24,59	24,40	-,19
Transferências do Orçamento de Estado	4,57	4,38	-,19
Outras receitas capital	20,02	20,02	,00
3. TO TAL DA RECEITA (1 + 2)	25.064,55	25.400,17	335,62
4. DESPESAS CORRENTES	25.020,92	25.350,38	329,46
Pensões	14.945,37	15.314,63	369,26
Sobrevivência	2.048,90	2.069,22	20,32
Invalidez	1.399,23	1.388,98	-10,25
Velhice	11.463,60	11.820,64	357,05
Beneficiários dos Antigos Combatentes	33,65	35,78	2,14
Pensão velhice do regime substitutivo Bancário + BFN	502,26	502,26	,00
Subsídio desemprego e apoio ao emprego	2.691,16	2.961,36	270,20
Subsídio por doença	414,19	410,64	-3,55
Abono Família	677,79	660,28	-17,52
Rendimento Social de Inserção	303,92	313,38	9,46
Outras prestações	679,61	716,08	36,47
Complemento Solidário para Idosos	243,26	252,78	9,53
Ação social	1.687,49	1.688,59	1,10
Administração	306,51	305,26	-1,25
Outras despesas correntes	579,35	559,76	-19,59
das quais:			
Transferências e subsídios correntes	579,35	559,76	-19,59
Ações de Formação Profissional	1.990,02	1.665,36	-324,66
das quais:			
Com suporte no Fundo Social Europeu	1.795,87	1.471,22	-324,66
5. DESPESAS DE CAPITAL	40,53	46,69	6,16
FIDDAC	4,57	4,38	-,19
Outras	35,96	42,31	6,35
6. TO TAL DA DESPESA (4+ 5)	25.061,45	25.397,07	335,62
7. Activos Financeiros líquidos de reembolsos	858,73	767,76	-90,97
8. SALDO GLOBAL (3-6)	3,10	3,10	,00

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

O saldo orçamental para 2013, na ótica da Contabilidade Pública, mantém-se praticamente equilibrado: saldo de € 3 milhões. Este equilíbrio exige transferências do Orçamento de Estado de cerca de € 7,7 mil milhões.

No âmbito da receita e da despesa do sistema foram refletidos nomeadamente os seguintes ajustamentos:

Receita

- Diminuição da previsão de receita da rubrica de “contribuições e quotizações” no valor de € 94 milhões, decorrente do impacto da evolução da atividade económica e do seu reflexo quer no emprego quer no agravamento do desemprego, e da obrigação de devolução das contribuições sobre subsídios de desemprego e de doença que decorre da decisão do Tribunal Constitucional;
- A revisão em baixa das “transferências do FSE” para ações de formação profissional em € 190 milhões;
- A previsão de transferências do IEFP/FSE para financiamento de prestações sociais (subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego e rendimento social de inserção) no montante de € 120 milhões;
- Aumento da transferência do Orçamento do Estado para cobertura do défice do Sistema de Segurança Social em € 500 milhões.

Despesa

As alterações na estimativa da despesa com prestações sociais refletem, não só uma melhor aproximação à quantificação financeira do impacto das medidas legislativas aprovadas, como também o efeito do enquadramento macroeconómico e as obrigações legais de reposição do subsídio de férias aos trabalhadores do Setor Público e do 14º mês aos pensionistas, sendo neste contexto de evidenciar designadamente:

- Aumento da estimativa de despesa com as pensões em € 369 milhões;
- Aumento da despesa com as prestações de desemprego e apoio ao emprego em € 270 milhões;
- A redução da despesa com subsídios à formação profissional em € 325 milhões.

2.3. Administração Regional e Local

A revisão do saldo da Administração Regional e Local, em € -2 076 milhões, decorre essencialmente do efeito de regularização de dívidas de anos anteriores pelos municípios, no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), num total de € 1 000 milhões e pela Região Autónoma da Madeira (RAM), no âmbito do empréstimo a contratar pela Região com o aval do Estado no valor de € 1 100 milhões. A conta da RAM incorpora ainda alterações decorrentes do reforço de medidas potenciadoras de poupanças com vista a assegurar o cumprimento da meta do défice para 2013, definida no PAEF-RAM.

3. Conta das Administrações Públicas na ótica da Contabilidade Nacional

As alterações ao Orçamento do Estado para 2013 traduzem-se numa revisão do défice das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional de -4,5% do PIB para -5,5% do PIB.

O quadro seguinte evidencia os principais ajustamentos da passagem do saldo em Contabilidade Pública ajustado para efeitos do Programa para o limite orçamental em Contabilidade Nacional acordado no sétimo exame regular.

Quadro 6 - Principais ajustamentos na passagem do saldo em Contabilidade Pública para o saldo em Contabilidade Nacional

	OER13	
	M€	% do PIB
Saldo em Contabilidade Pública ajustado para efeitos do Programa	-8.702	-5,3%
Ajustamento accrual e delimitação setorial em CN	-11	0,0%
Diferença entre juros pagos e devidos	-262	-0,2%
Outros valores a receber:	-374	-0,2%
Ajustamento temporal de impostos e contribuições	119	0,1%
Outros	-493	-0,3%
Outros ajustamentos:	265	0,2%
Saldo em contabilidade nacional	-9.084	-5,5%

Fonte: Ministério das Finanças.

Quadro 7- Contas das Administrações Públicas 2013

Ótica da Contabilidade Nacional

(milhões de euros)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas
Receita Corrente	48.980,4	9.280,0	23.738,2	69.043,9
Impostos sobre a produção e a importação, a receber	19.297,0	2.616,8	208,5	22.122,3
Impostos correntes sobre o rendimento, património	16.525,8	1.290,2	0,0	17.816,0
Contribuições sociais	6.107,0	671,5	13.032,0	19.810,5
Outras receitas correntes	7.050,6	4.701,4	10.497,7	9.295,0
Receita de Capital	1.459,0	1.726,0	5,0	2.163,8
Receita Total	50.439,4	11.006,1	23.743,2	71.207,7
Despesa corrente	57.739,0	8.184,0	23.744,9	76.713,1
Consumo intermédio	4.883,9	2.485,6	93,2	7.462,7
Despesas com pessoal	13.852,7	3.182,0	268,8	17.303,5
Prestações sociais	16.210,1	1.252,3	21.087,1	38.549,5
Subsídios	751,6	237,6	176,2	1.165,4
Juros	7.353,1	346,1	0,1	7.453,5
Outra despesa corrente	14.687,6	680,4	2.119,4	4.778,5
Despesa de Capital	2.317,2	2.220,6	66,9	3.578,5
Formação bruta de capital fixo	1.061,0	2.052,4	30,9	3.144,3
Outras despesas de capital	1.256,2	168,1	36,0	434,2
Despesa Total	60.056,2	10.404,5	23.811,8	80.291,7
Capacidade (+) / Necessidade (-) Líquida de Financiamento	-9.616,8	601,5	-68,6	-9.084
Em percentagem do PIB	-5,8%	0,4%	0,0%	-5,5%

Fonte: Ministério das Finanças.