

30 de setembro de 2014

Procedimento dos Défices Excessivos

2ª Notificação 2014

Procedimento dos Défices Excessivos (2ª Notificação de 2014)

Nos termos dos Regulamentos da União Europeia, o INE envia hoje para o Eurostat a segunda notificação de 2014 relativa ao Procedimento dos Défices Excessivos (PDE). O quadro 1 da notificação, em baixo apresentado, sintetiza os principais resultados para o período de 2010 a 2014.

Refira-se que a presente notificação obedece ao novo Sistema Europeu de Contas 2010 (SEC 2010), implicando um conjunto significativo de alterações metodológicas que se traduziram em revisões relevantes comparativamente com a notificação anterior.

Quadro 1: Reporte do défice e da dívida das Administrações Públicas e fornecimento de dados associados

Estado Membro: Portugal Dados em milhões de euros Data: 30/09/2014	Códigos SEC 2010	2010 Final	2011 Final	2012 Provisório	2013 Provisório	2014 Previsto
Capacidade (+)/necessidade (-) líquida de financiamento	B.9					
Administrações Públicas	S.13	-20 100,2	-12 967,5	-9 310,2	-8 309,2	-8 335,8
- Administração Central	S.1311	-19 333,3	-13 162,5	-10 392,0	-9 110,1	-9 920,4
- Administração Local	S.1313	-1 565,8	- 242,5	781,3	391,8	666,7
- Fundos de Segurança Social	S.1314	798,9	437,5	300,5	409,1	917,9
		Final	Final	Provisório	Provisório	Previsto
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)						
Valor nominal no final do ano		173 062,5	195 689,6	211 784,3	219 225,0	223 148,1
<i>Por categoria</i>						
Numerário e depósitos	AF.2	11 702,5	10 143,0	9 388,1	10 490,6	
Títulos de dívida	AF.3	135 040,9	123 921,9	116 797,1	114 402,5	
Curto Prazo	AF.31	21 715,2	12 027,0	13 025,4	7 411,7	
Longo Prazo	AF.32	113 325,7	111 894,9	103 771,8	106 990,8	
Empréstimos	AF.4	26 319,1	61 624,7	85 599,1	94 331,9	
Curto Prazo	AF.41	4 354,0	4 486,0	2 948,7	2 381,3	
Longo Prazo	AF.42	21 965,1	57 138,6	82 650,4	91 950,6	
Despesa da Administração Pública em:						
Formação Bruta de Capital Fixo	P.51	9 478,7	6 139,5	4 271,2	3 686,1	4 420,1
Juros (consolidado)	D.41 (Empregos)	5 268,1	7 604,4	8 352,8	8 530,3	8 849,4
Produto Interno Bruto, a preços de mercado	B.1*g	179 929,8	176 166,6	169 668,2	171 211,0	174 548,8
<i>Por Memória:</i>						
Rácio Capacidade/necessidade líquida de financiamento no PIBpm		-11,2%	-7,4%	-5,5%	-4,9%	-4,8%
Rácio dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada) no PIBpm		96,2%	111,1%	124,8%	128,0%	127,8%

I.

À semelhança do que se verifica desde 2006, a presente notificação foi preparada no âmbito do Acordo Institucional no domínio das Estatísticas das Administrações Públicas (AP) celebrado em 10 de Janeiro de 2006, entre o INE (Departamento de Contas Nacionais), o Banco de Portugal (Departamento de Estatística) e a Direcção-Geral do Orçamento.

Para 2013 e anos anteriores, a compilação da capacidade / necessidade líquida de financiamento é efetuada pelo INE e a dívida bruta é compilada pelo Banco de Portugal.

Para o ano corrente (2014) as estimativas da capacidade / necessidade líquida de financiamento e da dívida bruta são da responsabilidade do Ministério das Finanças¹.

Nos termos do Regulamento (CE) nº 479/2009 do Conselho, as notificações iniciam um trabalho conjunto das autoridades estatísticas nacionais com o Eurostat o qual, no prazo de 3 semanas, deverá apreciar as notificações e publicar os resultados.

II.

Como tem sido prática habitual, indica-se no quadro seguinte o saldo e a dívida bruta da Administração (Regional e) Local (S1313).

Unid: milhões de euros	2010	2011	2012	2013
Capacidade (+)/necessidade (-) líquida de financiamento				
- Administração Regional e Local	-1 439.6	- 586.0	855.9	408.3
<i>Administração Regional da Madeira</i>	-1 208.3	- 725.3	- 200.5	81.3
<i>Administração Regional dos Açores</i>	- 112.9	- 104.5	- 82.5	- 7.0
<i>Administração Local</i>	- 244.6	587.4	1 064.3	317.5
Dívida Bruta				
- Administração Regional e Local	10 690.5	11 046.6	10 458.4	10 718.6
<i>Administração Regional da Madeira</i>	3 641.8	4 058.3	4 117.7	4 290.2
<i>Administração Regional dos Açores</i>	971.0	1 057.6	1 146.5	1 262.1
<i>Administração Local</i>	6 077.7	5 930.7	5 194.1	5 166.4

¹ De acordo com informação do Ministério das Finanças, o valor estimado para 2014 para a necessidade de financiamento das administrações públicas ascende a 8.336 milhões de euros, correspondente a 4,78% do PIB. Este valor inclui o montante de cerca de 1.289 milhões de euros (0,74 pontos percentuais do PIB) referente ao registo das operações de financiamento do Estado à STCP e à Carris e ao *write-off* de *non performing loans* do BPN Crédito, detidos pela Parvalorem, S.A..

Refira-se que estes valores estão já registados nas contas trimestrais por setor institucional no 2º trimestre de 2014, publicadas nesta mesma data.

É importante referir que, no apuramento da capacidade / necessidade de financiamento da Administração Regional e Local, se incluem, nas receitas, as transferências recebidas da Administração Central que, em 2013, atingiram os seguintes valores, em milhões de euros: Administração Regional da Madeira, 241,8; Administração Regional dos Açores, 318,9; Administração Local, 2319,8.

Estas transferências estão registadas como despesa na conta da Administração Central, sendo objeto de consolidação na Conta das Administrações Públicas.

Relativamente à dívida bruta, de acordo com a legislação europeia sobre esta matéria, importa ter presente os seguintes esclarecimentos: i) é excluída a dívida comercial; ii) é excluída a dívida das empresas públicas que não integram o sector das Administrações Públicas; iii) a dívida dos municípios e freguesias localizados nos territórios das Regiões Autónomas é registada no subsector da Administração Local.

III.

O INE iniciou a em 29 de agosto a divulgação das Contas Nacionais na nova Base 2011 compiladas de acordo com o novo do Sistema Europeu de Contas (SEC 2010). A presente notificação relativa ao Procedimento dos Défices Excessivos (PDE) obedece também a este novo sistema, implicando um conjunto significativo de alterações metodológicas que se traduziram em revisões relevantes comparativamente com a notificação anterior.

O SEC 2010 introduziu diversas alterações metodológicas no que respeita à compilação das Contas das Administrações Públicas, com impactos relevantes no respetivo saldo. Simultaneamente, como referido em destaques anteriores, também o nível do PIB foi revisto devido às alterações metodológicas decorrentes da implementação do SEC 2010 e à incorporação de nova informação estrutural.

O quadro seguinte apresenta a revisão do saldo em percentagem do PIB, com a decomposição entre o efeito da alteração do saldo (numerador) e o efeito da alteração do PIB (denominador).

	2010	2011	2012	2013
Saldo PDE em % do PIB (SEC95)	-9.8	-4.3	-6.4	-4.9
Efeito saldo	-1.8	-3.3	0.8	-0.1
Efeito PIB	0.5	0.2	0.2	0.2
Revisão total	-1.3	-3.0	1.0	0.0
Saldo em % do PIB (SEC2010)	-11.2	-7.4	-5.5	-4.9

As somas das parcelas podem não corresponder aos totais devido a arredondamentos.

As principais alterações em consequência do novo Sistema Europeu de Contas podem ser divididas em três grupos:

a) Novas regras de análise da classificação setorial das unidades institucionais públicas

O SEC 2010, bem como a nova versão do Manual do Défice e da Dívida que lhe está associada, introduziu alterações de relevo nos critérios que devem ser verificados na classificação de unidades institucionais públicas. O SEC 2010 reforça significativamente os critérios qualitativos de análise das unidades institucionais públicas, com destaque para os aspetos relacionados com o controlo e com a natureza das receitas obtidas. Além disso, o critério quantitativo (“rácio de mercantilidade”) foi também alterado, passando a incluir no denominador, correspondente aos custos operacionais, os encargos líquidos com o pagamento de juros.

Em consequência das alterações introduzidas, várias unidades institucionais, anteriormente classificadas noutros setores institucionais, foram reclassificadas no setor das Administrações Públicas (AP). Ver Caixa no final deste destaque com detalhes adicionais sobre as novas regras de análise da classificação setorial.

No seu conjunto, as entidades agora incluídas no setor das AP são deficitárias, pelo que a necessidade de financiamento das AP aumenta. Contudo, a inclusão nas AP de algumas unidades que no passado tinham dado origem ao registo de operações específicas com impacto no défice, nomeadamente aumentos de capital classificados como transferências de capital, implica a anulação dessas operações, o que se traduz numa melhoria do saldo nos anos em que essas operações ocorreram. Por outro lado, os défices que essas unidades foram registando nos anos anteriores passam a estar refletidas no saldo das AP.

As operações específicas mais relevantes foram as seguintes:

Em 2011, as dívidas da Administração Regional da Madeira à empresa SESARAM e a assunção da sua dívida garantida (cerca de 430 milhões de euros), deixam de ter impacto devido à inclusão daquela empresa no setor das AP (subsetor da Administração Regional e Local).

Em 2012, a conversão de suprimentos concedidos pela Parapública, Participações Públicas (SGPS) em aumento de capital na Sagestamo – Sociedade Gestora de Participações Sociais Imobiliárias, SA (750 milhões de euros), que estava registada como transferência de capital das AP, deixa de ter impacto devido à inclusão, no setor das AP, das entidades envolvidas.

b) Novas regras de registo das transferências de fundos de pensões

De acordo com o SEC 1995, a transferência de fundos de pensões (de empresas públicas ou privadas) para o setor das AP, em que o Estado inicialmente recebe um montante elevado de ativos financeiros como contrapartida do pagamento futuro de pensões, dava lugar ao registo, no momento em que ocorria, de uma receita (transferência de capital) com efeito positivo no seu saldo.

Com o SEC 2010 não há lugar ao registo de uma receita com efeito no saldo, pois a transferência do fundo de pensões passa a ser considerada uma operação financeira.

Em consequência, da mesma forma que o pagamento inicial não tem efeito no saldo das AP, também as pensões pagas que ocorrem nos anos seguintes, relativos aos trabalhadores/pensionistas que anteriormente estavam inseridos no fundo transferido, não têm efeito no saldo. Com efeito, admitindo que os ativos financeiros inicialmente transmitidos cobrem o valor atual dos compromissos assumidos com o pagamento de pensões, com esta nova forma de registo garante-se a neutralidade inter-temporal no saldo das AP da transferência de fundos de pensões.

Em relação aos resultados publicados em SEC 95, esta alteração determinou uma reavaliação em alta da necessidade de financiamento das AP nos anos em que houve transferência de fundos de pensões, nomeadamente 2010 e 2011, constituindo também um fator de revisão em baixa para os anos subsequentes.

c) Alteração do registo de juros relativos a operações de *swap*

No anterior sistema existiam dois saldos diferentes das Administrações Públicas: o designado saldo em contas nacionais, em que os juros não incluíam os fluxos de juros associados a operações de *swap*; e o saldo PDE que incluía juros de operações de *swap*.

No novo sistema o saldo relevante para efeitos de PDE deixa de incluir aqueles juros de operações *swap*, que passam a ser considerados operações financeiras.

Assim, em consequência desta alteração, os saldos das AP da presente notificação, comparativamente com a notificação anterior, são revistos em alta nos anos de reporte. A melhoria do saldo é determinada pelo facto de haver, no sistema anterior, um pagamento de juros associados a operações de *swap* superior aos recebimentos. O impacto desta alteração de 2013 em diante reduz-se significativamente devido ao cancelamento de muitas operações de *swap* que tinham sido contratadas.

O quadro seguinte sintetiza as alterações efetuadas no saldo das AP:

	subsetor	2010	2011	2012	2013
Capacidade (+)/necessidade (-) líquida de financiamento	S.13	-3 118.7	-5 569.1	1 331.0	-187.4
- Administração Central	S.1311	-3 006.7	-5 911.8	1 404.8	-168.0
- Administração Local	S.1313	-126.2	343.5	-74.7	-16.4
- Fundos da Segurança Social	S.1314	14.2	-0.9	0.9	-3.0
Revisões relacionadas com a introdução SEC10	S.13	-3 189.8	-5 510.9	1 379.1	-370.7
<i>das quais:</i>					
Delimitação setorial	S.13	-738.6	54.5	800.2	-787.3
Transferência dos Fundos de Pensões	S.13	-2 535.2	-5 774.8	368.6	378.6
Juros de operações de <i>Swap</i>	S.13	84.1	209.3	210.2	38.0
Outras revisões (nomeadamente fontes estatísticas)	S.13	71.1	-58.2	-48.0	183.3

Relativamente à dívida bruta das AP, as revisões foram as seguintes:

	subsetor	2010	2011	2012	2013
Revisões relacionadas com a introdução SEC2010	S.13	11 047.4	10 935.0	7 421.3	6 076.5
<i>das quais:</i>					
Delimitação setorial	S.13	11 047.4	10 935.0	7 421.3	6 076.5
Outras revisões (nomeadamente fontes estatísticas)	S.13	-458.3	-486.2	-496.7	-482.1

Novas regras de análise da classificação setorial de unidades institucionais públicas

O SEC 2010, bem como a nova versão do Manual do Défice e da Dívida que lhe está associada, introduziu alterações de relevo nos critérios que devem ser verificados na classificação de unidades institucionais públicas.

O SEC 2010 reforça significativamente os critérios qualitativos de análise das unidades institucionais públicas, como é o caso do critério do controlo pelas AP. Este aspeto tem particular relevância no caso de holdings públicas: se uma holding pública atua como agente das AP para fins de políticas públicas (canalização de fundos entre filiais ou organização de privatizações) demonstrando não possuir verdadeiramente autonomia de decisão, então deve ser incluída no setor das AP, como foi o caso da Parpública. As subsidiárias dessa holding devem ter uma análise individual, determinando que algumas sejam classificadas fora das AP e outras sejam classificadas dentro das AP (como por exemplo a Sagestamo e a Estamo).

Outro aspeto qualitativo relevante na análise das unidades institucionais públicas é a natureza das receitas. O novo SEC2010 define de forma clara o conceito de "preços economicamente significativos" e estabelece alguns critérios para a sua avaliação, como o facto da totalidade (ou a grande parte) da produção de uma unidade institucional pública ser vendida às AP ou a capacidade das AP imporem o preço praticado quando não existem competidores privados. Quando os preços não são economicamente significativos, as receitas não podem ser consideradas como receitas mercantis para efeitos de cálculo do rácio dos 50%. Este facto determinou a alteração da classificação dos Hospitais EPE, que passaram a integrar o setor das AP.

Ao nível da natureza das receitas das unidades institucionais públicas deve ainda ser analisado se algumas possuem as características de imposto. Com efeito, algumas unidades, tendo em consideração legislação específica que lhes confere determinadas responsabilidades, têm a capacidade de cobrar taxas. É o caso dos diversos reguladores de mercado, que têm a capacidade de cobrar taxas às unidades que regulam, o que, de acordo com o novo SEC2010, deve passar a ser considerado como imposto, não devendo ser incluído nas receitas para efeitos do cálculo do rácio. Deste forma a maioria das entidades reguladoras de mercado passa a estar integrada no setor das AP, com a exceção dos reguladores financeiros, que têm um subsector próprio dentro do setor das sociedades financeiras.

Ao nível da dimensão quantitativa da análise da classificação setorial de unidades institucionais públicas, o designado rácio dos 50% ou "rácio de mercantilidade", foram também introduzidas alterações. Este rácio passa agora a incluir no denominador, correspondente aos custos operacionais, os encargos líquidos com o pagamento de juros. A alteração deste critério determinou a inclusão no setor das AP da CP – Comboios de Portugal, bem como de diversas unidades de pequena dimensão.

Finalmente, alguns casos particulares de reclassificações nas AP, nomeadamente: i) "holdings" detidas por entidades públicas com um reduzido número de pessoas ao serviço e que não tenham atividades de gestão corrente das subsidiárias; ii) Fundos de garantia de depósitos controlados pelas AP e sem autonomia de decisão.

O quadro seguinte agrupa por motivo principal as 268 entidades que foram reclassificadas em consequência das alterações acima referidas.

Entidades reclassificadas no setor das AP com o SEC2010

Nº	Motivo
117	Critério quantitativo: vendas inferiores a 50% dos custos de produção, incluindo custos com juros liquidados (novo)
92	Critérios qualitativos, nomeadamente: preços não económicos; procura assegurada total ou quase exclusivamente pelas AP
38	Instituição sem fim lucrativo controlada pelas AP
13	"Holdings" com nulo ou reduzido número de pessoas ao serviço e que não exercem atividades de gestão das atividades das subsidiárias
8	Instituições públicas de regulação de mercados (excluindo mercados e setor financeiros)

Refira-se ainda que a lista completa de entidades incluídas no setor das AP está disponível no Portal do INE.