

Proposta do Orçamento do Estado para 2013

No passado dia 15 de outubro, o Governo entregou na Assembleia da República, a proposta de lei do Orçamento do Estado para 2013.

Este documento visa prosseguir os compromissos que o Governo português assumiu no âmbito do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF) e, em particular, o cumprimento dos limites para o défice orçamental. Estas metas foram objeto de revisão durante o quinto exame regular do PAEF, passando a ser de 5% em 2012, 4,5% em 2013 e 2,5% em 2014, adiando assim por um ano a obtenção de um défice não superior a 3%. Contudo, esta revisão não implicou alterações do montante financeiro inicialmente acordado ou da duração do programa.

Esta revisão dos limites para o défice orçamental foi da iniciativa do Governo português e pretende, por um lado, minimizar o impacto negativo sobre a atividade económica e, por outro lado, assegurar o controlo sobre a evolução da dívida pública e a credibilidade necessária para aceder aos mercados financeiros. O ajustamento da economia revelou efeitos diferentes dos esperados, repercutindo-se num impacto negativo na consolidação orçamental. A maior contração da procura interna associada à diminuição da massa salarial levou a que se projete para 2012 um impacto dos estabilizadores automáticos superior ao inicialmente esperado, reduzindo as receitas fiscais (em 1,5 p.p. do PIB) e as contribuições para a segurança social (em 0,4 p.p.) e aumentando as despesas com o subsídio de desemprego (em 0,2 p.p.). Estas consequências foram atenuadas por uma maior contenção da despesa pública, com reflexo na redução da despesa com pessoal e juros. Contudo, para atingir um défice de 5% do PIB em 2012, torna-se necessário a adoção de medidas adicionais, nomeadamente através da reprogramação do QREN, de uma maior contenção da despesa com prestações sociais e de investimento e do aumento da tributação sobre imóveis de elevado valor e sobre os rendimentos de capital.

Relativamente a 2013, para atingir um défice de 4,5% do PIB, e tendo em conta que:

- O objetivo do défice para 2012 incorpora 1p.p. do PIB de medidas temporárias;
- Os juros da dívida pública deverão aumentar cerca de 0,1p.p. do PIB em 2013, devido ao aumento do *stock* da dívida pública;
- O Tribunal Constitucional considerou a inaplicabilidade dos artigos 21.º e 25.º da Lei do Orçamento do Estado para 2012 (suspensão do pagamento dos subsídios de férias e Natal aos funcionários públicos e pensionistas);
- O cenário macroeconómico previsto para 2013, mais desfavorável que em anteriores projeções, tem um impacto mais negativo dos estabilizadores automáticos (de 1,6% do PIB), em resultado, por um lado, da contração esperada da atividade económica em 1% e, por outro, de uma diminuição da base de incidência fiscal superior à da atividade económica;

Estão previstas medidas de consolidação orçamental que totalizam 3,2% do PIB, cerca de dois terços das quais já estavam previstas no PAEF (Quadro 1). Neste contexto, o Governo decidiu repor 1 subsídio aos funcionários públicos e 1,1 aos reformados e aposentados, compensando com medidas de carácter fiscal. Estas medidas pretendem que o esforço seja mais equitativo entre os sectores público e privado (através do IRS), por um lado, e entre os rendimentos do trabalho e do capital (através da tributação sobre o capital e o património), por outro.

Quadro 1 – Medidas de consolidação orçamental em 2013

	Face ao ano anterior	
	% do PIB	Milhões euros
Despesas com o pessoal	0,4	727,0
Prestações sociais	0,6	1041,9
Prestações sociais em espécie	0,1	180,9
Consumo intermédio	0,2	374,8
Subsídios	0,1	122,9
Investimento	0,2	251,8
Total de medidas do lado da despesa	1,6	2699,1
Reposição de subsídios aos funcionários públicos e pensionistas	-1,0	-1673,5
Diminuição de Despesa	0,6	1025,6
Impostos sobre a produção e a importação	0,4	685,0
Impostos sobre o rendimento e a riqueza	1,8	3025,0
Contribuições sociais	0,1	143,0
Outras receitas	0,1	86,4
Total de medidas do lado da receita	2,4	3939,4
Reposição de subsídios aos funcionários públicos e pensionistas	0,2	373,0
Aumento de Receita	2,6	4312,4
Total	3,2	5338,0

Fonte: Ministério das Finanças.

Para 2013, prevê-se uma redução do défice orçamental excluindo medidas temporárias de 6%, para 4,5% do PIB, enquanto o saldo primário deverá melhorar 1,6p.p. para se situar em -0,2% do PIB. O saldo estrutural primário deverá atingir um excedente de 1,9% do PIB, melhorando relativamente aos 0,2% de 2012 e ao défice de 2,2% em 2011 (Quadro 2).

Quadro 2 – Conta das Administrações Públicas – Principais indicadores
(% do PIB)

	2011	2012 ^(p)	2013 ^(p)
Receita total	45,0	40,6	42,3
Receita corrente	40,5	39,3	41,5
Receita de capital	4,4	1,3	0,8
Despesa total	49,4	45,6	46,8
Despesa corrente primária	41,4	39,5	40,4
Juros (PDE)	4,0	4,2	4,3
Despesa de capital	5,6	4,0	3,1
Saldo Global (PDE)	-4,4	-5,0	-4,5
Saldo Primário	-0,4	-0,8	-0,2
Valores excluindo medidas temporárias:			
Saldo Global	-7,4	-6,0	-4,5
Saldo Primário	-3,4	-1,8	-0,2
Valores excluindo medidas temporárias e corrigido do ciclo:			
Saldo Global	-6,2	-4,0	-2,4
Variação em p.p. do PIB	2,3	2,2	1,6
Saldo Primário	-2,2	0,2	1,9
Variação em p.p. do PIB	3,4	2,4	1,7

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

No que respeita à dívida pública, o seu rácio no PIB deverá continuar a aumentar, mas a um menor ritmo, situando-se em 123,7%, em 2013. Para esta evolução deverá contribuir essencialmente o efeito do diferencial entre a variação da taxa de juro implícita na dívida e a do PIB nominal.

Quadro 3 – Evolução da Dívida Pública
(% do PIB e p.p.)

	2011	2012 ^(p)	2013 ^(p)
Stock da dívida (final do ano)	108,1	119,1	123,7
variação da dívida (p.p. do PIB)	14,5	11,0	4,6
Efeito saldo primário	0,4	0,8	0,2
Efeito juros e PIB ("snow-ball effect")	5,0	7,2	4,0
Efeito juros	4,0	4,2	4,3
Efeito do crescimento nominal do PIB	1,0	3,0	-0,3
Outros	9,2	3,1	0,4

Fontes: INE, BP e Ministério das Finanças.

O enquadramento macroeconómico subjacente às previsões orçamentais incorpora a informação das instituições internacionais envolvidas no PAEF no que respeita às previsões mais recentes para a atividade económica nacional e internacional e incorpora as novas medidas propostas no contexto do Orçamento de Estado para 2013. Assim, perspetiva-se um crescimento da procura externa relevante para Portugal de 2,8%, assente na esperada recuperação gradual da atividade económica mundial e, em particular, da área do euro e dos restantes parceiros comerciais de Portugal. Espera-se uma diminuição dos preços do petróleo e das taxas juro de curto prazo, assumindo-se a manutenção da taxa de câmbio do euro face ao dólar (Quadro 4).

Quadro 4 – Enquadramento internacional – principais hipóteses

	Fonte	2011	2012 ^(p)	2013 ^(p)
Crescimento da procura externa relevante (%)	MF/PAEF	3,6	-0,2	2,8
Preço do petróleo Brent (US\$/bbl)	NYMEX	111,0	102,4	96,9
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %) ^(a)	BCE	1,4	0,6	0,4
Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual)	BCE	1,39	1,26	1,26

Notas: (p) previsão, (a) Euribor a 3 meses.

Projeta-se para 2013 uma contração do PIB de 1%, esperando-se que comece a denotar algum crescimento a partir do segundo trimestre de 2013. A evolução da atividade económica continuará a refletir as características do ajustamento da economia portuguesa, ou seja, o contributo da procura interna deverá continuar a ser negativo, embora menor do que nos anos anteriores. Este contributo será parcialmente compensado por um contributo positivo das exportações líquidas, refletindo também a diversificação recente das exportações portuguesas para países fora da U.E. (Quadro 5).

Quadro 5 – Cenário Macroeconómico – Principais Indicadores
(taxa de variação, %)

	2011	2012 ^(p)	2013 ^(p)
PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)			
PIB	-1,7	-3,0	-1,0
Consumo Privado	-4,0	-5,9	-2,2
Consumo Público	-3,8	-3,3	-3,5
Investimento (FBCF)	-11,3	-14,1	-4,2
Exportações de Bens e Serviços	7,5	4,3	3,6
Importações de Bens e Serviços	-5,3	-6,6	-1,4
Evolução dos Preços			
Deflator do PIB	0,7	0,3	1,3
IPC	3,7	2,8	0,9
Evolução do Mercado de Trabalho			
Emprego	-1,3	-4,3	-1,7
Taxa de Desemprego (%)	12,7	15,5	16,4
Produtividade aparente do trabalho	-0,4	1,3	0,7
Saldo das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)			
Necessidades líquidas de financiamento face ao exterior	-5,1	-1,1	0,9
- Saldo da Balança Corrente	-6,6	-2,6	-0,7
<i>da qual</i> Saldo da Balança de Bens	-7,2	-3,6	-2,1
- Saldo da Balança de Capital	1,4	1,5	1,6

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

O ajustamento da economia portuguesa deverá ter consequências na estrutura produtiva nacional, ao centrar-se nos bens transacionáveis para a exportação, devendo induzir uma reafetação de recursos no curto prazo e, conseqüentemente, a um aumento da taxa de desemprego, que se projeta em 0,9 p.p. para se situar em 16,4% em 2013.