

Proposta do Orçamento do Estado para 2012

No passado dia 17 de outubro, o Governo entregou na Assembleia da República, a proposta de lei do Orçamento do Estado para 2012, conjuntamente com a proposta do Orçamento Retificativo para 2011.

Estes documentos refletem o forte compromisso do Governo português, no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), com o cumprimento dos objetivos para o défice orçamental de 5,9%, em 2011, e de 4,5%, em 2012.

Na elaboração da proposta do Orçamento do Estado, para 2012, esteve subjacente o facto de que o ponto de partida é, atualmente, mais desfavorável do que o que esteve subjacente à elaboração do PAEF, nomeadamente dada o significativo desvio de execução orçamental já registado em 2011.

Este desvio, do lado da despesa, é explicado por uma redução menor do que a esperada ao nível das despesas com o pessoal dado o não cumprimento do objetivo para a diminuição dos efetivos e desvios em alguns ministérios, bem como dos maiores consumos intermédios, nos quais se incluem as comissões pagas pelos empréstimos associados ao PAEF. No que respeita à receita, o desvio deve-se a uma menor execução das outras receitas correntes, nomeadamente no que concerne a menores receitas próprias do Ministério da Justiça e dividendos. Acresce ainda uma execução menos favorável do Sector Empresarial do Estado e a não realização, na sua totalidade, das receitas previstas com concessões. A este desvio na execução acresce ainda o impacto das operações extraordinárias como a recapitalização do BPN, no âmbito do seu processo de privatização, e das operações ligadas ao sector empresarial da Região Autónoma da Madeira.

Para 2011, é introduzido um conjunto de medidas que visa colmatar este desvio, no qual se incluem, a antecipação, para 1 de outubro de 2011, da revisão na taxa do IVA dos bens energéticos para a taxa normal, a introdução da sobretaxa extraordinária em sede de IRS de 3,5% sobre o rendimento coletável do ano de 2011¹ e por um acréscimo significativo das transferências dos fundos de pensões.

Relativamente a 2012, são necessárias medidas de consolidação orçamental adicionais, relativamente às que já estavam previstas no PAEF (Quadro 1), dado o impacto do desvio ocorrido em 2011, que dado ser corrigido essencialmente por medidas extraordinárias, se repercute para 2012, bem como do efeito de uma maior despesa em juros e dos efeitos mais negativos de um cenário macro mais recessivo.

Quadro 1 – Medidas de consolidação orçamental OE 2012 e PAEF

	PAEF		Orçamento do Estado	
	2012		2012	
	10 ⁶ euros	% PIB	10 ⁶ euros	% PIB
Diminuição de Despesa	4 506	2.7	7 460	4.4
Despesas com o pessoal	740	0.4	2 694	1.6
Prestações sociais que não em espécie	1 073	0.6	2 066	1.2
Prestações sociais em espécie	684	0.4	1 000	0.6
Consumo intermédio	702	0.4	690	0.4
Subsídios	312	0.2	88	0.1
Outra despesa corrente	150	0.1	0	0.0
Despesas de capital	846	0.5	923	0.5
Aumento de Receita	1 535	0.9	2 890	1.7
Impostos sobre a produção	1 085	0.6	2359	1.4
Impostos sobre o rendimento	450	0.3	683	0.4
Contribuições sociais	:	:	-335	-0.2
Receita não fiscal	:	:	183	0.1
Total	6 041	3.6	10350	6.1
Impacto vis-à-vis ano anterior	5073.0	3.0	9042.3	5.3

Fonte: Ministério das Finanças.

¹ Esta medida será operacionalizada pela aplicação da retenção na fonte, a título de pagamento por conta, correspondente a 50% da parte do valor devido do subsídio de Natal ou 13^o mês relativo a 2011, que exceda o valor da Remuneração Mensal Mínima Garantida.

Para 2012, prevê-se uma redução do défice orçamental de 5,9% para 4,5% do PIB, enquanto que o saldo primário deverá passar de -1,6% para 0,7% do PIB. Esta melhoria do saldo reflete a implementação das medidas de consolidação orçamental enunciadas que permitirão uma redução da despesa de 49,3% para 47% do PIB e, em menor grau, num aumento da receita corrente de 40,4% para 41,2% do PIB (Quadro 2).

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

	2010	2011 ^(p)	2012 ^(p)
Receita total	41.6	43.4	42.5
Receita corrente	38.9	40.4	41.2
Receita de capital	2.7	3.1	1.4
Despesa total	51.3	49.3	47.0
Despesa corrente primária	42.7	41.1	38.7
Juros (PDE)	3.0	4.3	5.2
Despesa de capital	5.6	4.0	3.1
Saldo Global (PDE)	-9.8	-5.9	-4.5
Saldo Primário	-6.8	-1.6	0.7
Valores excluindo medidas temporárias:			
Saldo Global	-11.4	-7.7	-4.5
Saldo Primário	-8.4	-3.5	0.7
Valores excluindo medidas temporárias e corrigido do ciclo:			
Saldo Global	-11.4	-7.0	-2.6
Variação em p.p. do PIB	-1.8	4.4	4.4
Saldo Primário	-8.4	-2.7	2.6
Variação em p.p. do PIB	-1.7	5.7	5.4

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Considerando os valores corrigidos de medidas temporárias e de efeitos do ciclo económico, quer o défice global quer o défice primário apresentam uma redução significativa, de 4,4 p.p. e 5,4 p.p., respetivamente, o que ilustra a dimensão do esforço de ajustamento requerido para efeitos de cumprimento dos objetivos do PAEF.

No que respeita à dívida pública, o seu rácio no PIB deverá continuar a aumentar, em 2012, em virtude, principalmente, do efeito dos juros e crescimento nominal do PIB, dada a contração esperada da atividade económica e o acréscimo significativos dos encargos com a dívida (Quadro 3). Para este aumento da dívida pública deverá contribuir ainda o mecanismo de apoio à recapitalização dos bancos, num montante de 4,7% do PIB, o que não é, no entanto, considerado para efeitos de avaliação do cumprimento dos limites para a dívida definidos no Programa. Em sentido contrário, a utilização das receitas de privatização deverá reduzir a dívida em 2,4 p.p..

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

	2010	2011 ^(p)	2012 ^(p)
Stock da dívida (final do ano)	93.3	101.9	110.5
variação da dívida (p.p. do PIB)	10.3	8.6	8.6
Efeito saldo primário	6.8	1.6	-0.7
Efeito juros e PIB ("snow -ball effect")	1.0	5.1	6.4
Efeito juros	3.0	4.3	5.2
Efeito do crescimento nominal do PIB	-2.0	0.8	1.2
Outros	2.6	1.9	2.9
d.q. Mecanismo de apoio à recapitalização dos bancos	:	1.6	4.7
<i>Por memória:</i>			
Stock da dívida excluindo mecanismo de apoio à recapitalização dos bancos	93.3	100.3	105.8

Fontes: INE, BP e Ministério das Finanças.

No que se refere ao enquadramento macroeconómico subjacente às previsões orçamentais, este incorpora as previsões mais recentes das organizações internacionais, que apontam para uma desaceleração significativa do crescimento económico mundial, conjuntamente com uma diminuição das

taxas de juro de curto prazo, uma diminuição do preço do petróleo e uma apreciação do euro face ao dólar (Quadro 4).

Quadro 4 – Enquadramento internacional – principais hipóteses

	Fonte	2010	2011 ^(p)	2012 ^(p)
Crescimento da procura externa relevante (%)	MF	7.9	5.4	4.8
Preço do petróleo Brent (US\$/bbl)	NYMEX	80.2	111.7	108.6
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %) ^(a)	BdP	0.8	1.3	1.0
Taxa de juro de longo prazo (média anual, %) ^(b)	PAEF	5.3	6.4	5.0
Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual)	BCE	1.33	1.40	1.39

Deste modo, a procura externa relevante para Portugal deverá igualmente registar uma desaceleração, com efeitos ao nível do comportamento das exportações. No entanto, a procura externa líquida deverá dar um contributo positivo para o PIB, num contexto em que a forte redução da procura interna determinará a quebra no produto de 1,9%, em 2011, e de 2,8% em 2012 (Quadro 5).

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

	2010	2011 ^(p)	2012 ^(p)
PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)			
PIB	1.4	-1.9	-2.8
Consumo Privado	2.3	-3.5	-4.8
Consumo Público	1.3	-5.2	-6.2
Investimento (FBCF)	-4.9	-10.6	-9.5
Exportações de Bens e Serviços	8.8	6.7	4.8
Importações de Bens e Serviços	5.1	-4.5	-4.3
Evolução dos Preços			
Deflator do PIB	1.1	1.0	1.7
IPC	1.4	3.5	3.1
Evolução do Mercado de Trabalho			
Emprego	-1.5	-1.5	-1.0
Taxa de Desemprego (%)	10.8	12.5	13.4
Produtividade aparente do trabalho	2.9	-0.3	-1.8
Saldo das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)			
Necessidades líquidas de financiamento face ao exterior	-8.4	-6.7	-2.5
- Saldo da Balança Corrente	-9.7	-7.9	-3.9
da qual Saldo da Balança de Bens	-10.0	-8.4	-5.5
- Saldo da Balança de Capital	1.4	1.2	1.4

Fontes: INE e Ministério das Finanças.
p - previsão