

Procedimento dos Défices Excessivos

1ª Notificação 2018

Procedimento dos Défices Excessivos (1ª Notificação de 2018)

Nos termos dos Regulamentos da União Europeia, o INE envia ao Eurostat, até ao final do mês corrente, a primeira notificação de 2018 relativa ao Procedimento dos Défices Excessivos (PDE)¹. De acordo com os resultados provisórios obtidos neste exercício, em 2017 a necessidade de financiamento das Administrações Públicas (AP) atingiu 5 709,4 milhões de euros, o que correspondeu a 3,0% do PIB (2,0% em 2016). Este resultado inclui o impacto da operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos (CGD), no montante de 3 944 milhões de euros, que determinou um agravamento da necessidade de financiamento das AP em 2,0% do PIB². O resultado provisório para a dívida bruta das Administrações Públicas revela que esta dívida terá atingido 125,7% do PIB em 2017.

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: 26/03/2018	Códigos SEC 2010	2014 Final	2015 Final	2016 Provisório	2017 Provisório	2018 ³ Previsto
Capacidade (+)/necessidade (-) líquida de financiamento	B.9					
Administrações Públicas	S.13	-12 402,3	-7 917,8	-3 665,2	-5 709,4	-2 216,9
- Administração Central	S.1311	-13 850,8	-9 817,7	-6 080,7	-8 530,8	-4 178,0
- Administração Local	S.1313	650,5	771,3	854,7	588,0	970,1
- Fundos de Segurança Social	S.1314	798,0	1 128,6	1 560,8	2 233,5	990,9
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)⁴		Final	Final	Provisório	Provisório	Previsto
Valor nominal no final do ano		226 040,5	231 512,6	240 882,5	242 620,3	246 144,1
<i>Por categoria</i>						
Numerário e depósitos	AF.2	14 921,9	18 646,7	22 537,0	25 188,6	
Títulos de dívida	AF.3	111 476,4	121 722,6	132 856,2	142 260,4	
Curto Prazo	AF.31	12 681,4	10 537,9	14 956,8	15 400,4	
Longo Prazo	AF.32	98 795,0	111 184,7	117 899,4	126 860,0	
Empréstimos	AF.4	99 642,2	91 143,4	85 489,4	75 171,4	
Curto Prazo	AF.41	2 591,2	3 377,3	2 772,9	1 344,0	
Longo Prazo	AF.42	97 051,0	87 766,0	82 716,5	73 827,4	
Despesa da Administração Pública em:						
Formação Bruta de Capital Fixo	P.51	3 446,3	4 045,4	2 733,8	3 415,4	4 577,5
Juros (consolidado)	D.41 (Empregos)	8 483,0	8 209,9	7 760,7	7 475,1	7 126,5
Produto Interno Bruto, a preços de mercado	B.1*g	173 079,1	179 809,1	185 494,0	193 048,6	199 998,3
<i>Por Memória:</i>						
Rácio Capacidade/necessidade líquida de financiamento no PIBpm		-7,2%	-4,4%	-2,0%	-3,0%	-1,1%
Rácio dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada) no PIBpm		130,6%	128,8%	129,9%	125,7%	123,1%

¹ Em conjunto com este destaque é também disponibilizada no Portal do INE a lista de entidades classificadas no setor institucional das Administrações Públicas (AP), na perspetiva das Contas Nacionais.

² Considerando duas casas decimais, o défice das AP foi 2,96% em 2017 e o impacto da recapitalização da CGD foi 2,04%. Em consequência, excluindo este impacto, a necessidade de financiamento das AP cifrou-se em 0,92% do PIB.

³ Para o ano corrente (2018) as estimativas da capacidade/necessidade líquida de financiamento e da dívida bruta são da responsabilidade do Ministério das Finanças, tendo como base o cenário macroeconómico subjacente ao Orçamento do Estado de 2018.

⁴ Tal como referido em destaques anteriores, está em curso a alteração da redação atual do Manual do Défice e da Dívida das AP, de modo a clarificar e garantir a aplicação harmonizada pelos diversos Estados-membros, da definição do valor facial do instrumento numerário e depósitos, no sentido de que deve ser incluída a capitalização acumulada dos respetivos juros no valor da Dívida Bruta das AP. Essa clarificação está a ser efetuada num fórum de discussão permanente, existente no Sistema Estatístico Europeu, que aborda assuntos metodológicos relevantes para a compilação do défice e da dívida, levando à revisão da dívida das administrações públicas nos casos em que se aplique. No caso de Portugal, estão em causa os juros capitalizados de Certificados de Aforro, cujo valor tem sido sempre reportado no quadro 4 da notificação (em anexo a este Destaque) e que presentemente não estão incluídos no valor da Dívida Bruta das AP.

Responsabilidades no Reporte

A presente notificação foi preparada no âmbito de um Protocolo de Cooperação Institucional no domínio das Estatísticas das Administrações Públicas (AP), celebrado em 27 de março de 2017, em que o INE, o Banco de Portugal e a Direção-Geral do Orçamento são responsáveis pelo reporte nos termos a seguir indicados.

Para 2017 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 (2018) as estimativas da capacidade / necessidade líquida de financiamento e da dívida bruta são da responsabilidade do Ministério das Finanças.

Nos termos do Regulamento (CE) nº 479/2009 do Conselho Europeu, 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.

Passagem do saldo em Contabilidade Pública para o saldo em Contabilidade Nacional

No apuramento do défice orçamental na ótica das Contas Nacionais é necessário proceder a um conjunto de ajustamentos aos resultados apurados em Contabilidade Pública. A Contabilidade Pública obedece a uma ótica de caixa, registando-se todas as despesas que são pagas no período contabilístico. Em Contas Nacionais registam-se os encargos assumidos num determinado período contabilístico, independentemente do seu pagamento ocorrer noutro período, e excluem-se pagamentos respeitantes a encargos assumidos noutros períodos. Outro importante ajustamento efetuado está relacionado com a delimitação setorial do setor das AP, onde são consideradas entidades que não estão integradas no saldo em Contabilidade Pública, mas que pertencem ao setor institucional das AP na ótica das Contas Nacionais e são retiradas entidades que não integram esse setor, mas estão incluídas no saldo em Contabilidade Pública. Finalmente há operações que, de acordo com o quadro conceptual das Contas Nacionais, têm uma classificação específica, nomeadamente alguns casos em que as aquisições, por entidades das AP, de participações de capital de outras entidades são contabilizadas como despesa (transferência de capital) e não como operações financeiras, sendo necessário proceder aos ajustamentos correspondentes.

O quadro seguinte sintetiza para 2016 e 2017 os principais ajustamentos, apresentados nos quadros 2A, 2C e 2D da notificação do PDE em anexo a este destaque, para a passagem do saldo em contabilidade pública para o saldo em contabilidade nacional.

	Unid: milhões de euros	
	2016	2017
Saldo em contabilidade pública	-4 438,2	-2 807,0
Ajustamento accrual e delimitação setorial em Contas Nacionais	2 924,5	3 030,3
Diferença entre juros pagos e devidos	- 87,5	- 77,6
Outros valores a receber:	- 643,2	- 705,2
<i>Ajust. temporal de impostos e contribuições</i>	- 123,9	264,4
<i>Outros</i>	- 519,4	- 969,5
Outros valores a pagar:	248,5	362,2
<i>Encargos assumidos e não pagos</i>	181,5	114,4
<i>Outros</i>	45,3	143,4
Outros ajustamentos:	-1 669,3	-5 512,1
<i>Injeções de capital e assunções de dívidas</i>	-2 516,3	-6 372,4
<i>Outros</i>	846,9	860,3
Saldo em contabilidade nacional	-3 665,2	-5 709,4

A melhoria do saldo em contabilidade pública em 2017 resultou do maior crescimento relativo da receita face ao verificado na despesa.

O crescimento da receita total resultou do aumento da receita corrente que mais que compensou a redução da receita de capital. O crescimento da receita corrente em 2017, particularmente da receita fiscal e das contribuições da segurança social, refletiu em larga medida a evolução da atividade económica e do emprego. A receita de capital reduziu-se em resultado da diminuição das outras transferências de capitais recebidas. Em parte, esta redução esteve associada ao registo em 2016 da devolução, pelo Fundo Europeu de Estabilização Financeira, das margens que tinham sido pagas antecipadamente (*prepaid margins*), no momento do desembolso dos dois empréstimos ao abrigo do Programa de Assistência Económica e Financeira, no montante de 302 milhões de euros.

A despesa corrente aumentou devido ao efeito combinado do aumento das remunerações pagas, do aumento das prestações sociais (excluindo transferências sociais em espécie) e da diminuição dos encargos com juros.

A despesa de capital em 2017, que inclui o impacto da operação extraordinária de recapitalização da CGD, aumentou consideravelmente. Mesmo sem considerar o efeito desta operação, a despesa de capital apresentou uma variação positiva, impulsionada pelo aumento do investimento (formação bruta de capital).

O destaque relativo aos "Principais Agregados das Administrações Públicas", divulgado em simultâneo com o presente destaque, apresenta uma análise mais detalhada da receita e da despesa.

Um dos principais ajustamentos no saldo de contabilidade pública correspondeu à rubrica *Injeções de capital e assunções de dívida*, que, em 2017, inclui a operação de financiamento de 3 944 milhões de euros à CGD.

Operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos

No primeiro trimestre de 2017 foi implementado um plano de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos (CGD), constituído por 4 componentes:

- i. Entrega de ações da Parcaixa SGPS, S.A. correspondentes a 49% do respetivo capital, pela Parpública à CGD, no montante de 499 milhões de euros.
- ii. Conversão de instrumentos financeiros híbridos emitidos em 2012, subscritos pelo Estado Português, no valor de 945 milhões de euros.
- iii. Aumento de capital em dinheiro realizado pelo Estado Português, no valor de 2 500 milhões de euros.
- iv. Emissão de instrumentos de dívida qualificados como *Additional Tier 1* (AT1), no valor total de 930 milhões de euros, a serem subscritos por investidores privados. Deste valor total, 500 milhões de euros foram emitidos no 1º trimestre de 2017, enquanto os restantes 430 milhões de euros deverão ser emitidos no prazo de 18 meses.

Assim, o valor total da recapitalização da CGD realizada no 1º trimestre de 2017 atingiu 4 444 milhões de euros, dos quais 3 944 milhões de euros (2,0% do PIB) foram suportados pelo Estado Português.

O registo em Contas Nacionais da operação de recapitalização da CGD é particularmente complexo. Como é do conhecimento público, a Comissão Europeia (DGComp) considerou que a referida recapitalização não constituiu ajuda de Estado. Nessa decisão, é referido que a recapitalização da CGD é efetuada em circunstâncias semelhantes ao que seria exigido por um investidor privado.

Esta decisão, que introduz um elemento singular não previsto no Manual do Défice e Dívida das AP, gerou dúvidas quanto ao registo (parcial ou total) da componente pública da recapitalização como transferência de capital, com impacto negativo no saldo das AP, atendendo a que a CGD registou prejuízos nos últimos anos. Com efeito, a decisão indica que, fundadamente se espera que a recapitalização tenha natureza de um investimento financeiro.

Tendo em consideração esta singularidade, o INE esteve envolvido num processo de diálogo e de troca de informações com a Comissão Europeia (Eurostat), tal como referido em destaques anteriores, sobre o registo desta operação em Contas Nacionais.

Neste processo de diálogo foram pesados argumentos de sentido diverso tendo em conta as regras estabelecidas no Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC2010), nomeadamente na interpretação dos parágrafos 20.198 e 20.199 do respetivo manual.

O parágrafo 20.198, a alínea a) refere que *“um pagamento para cobrir perdas acumuladas, excecionais ou futuras, ou efetuado para fins de política pública, é registado como uma transferência de capital. Perdas excecionais são perdas importantes registadas num período contabilístico, na contabilidade de uma sociedade, que decorrem geralmente de reavaliações em baixa de ativos da conta de património, de tal forma que a sociedade está sob ameaça de grave crise financeira (fundos próprios negativos, insolvência, etc.)”*, apontando para o registo como transferência de capital, mas a alínea b) *“um pagamento efetuado em casos em que as administrações públicas agem como um acionista, já que têm*

a expectativa válida de uma taxa de rentabilidade suficiente sob a forma de dividendos ou ganhos de detenção, é uma aquisição de participações. A sociedade tem de gozar de uma larga margem de liberdade relativamente à forma como utiliza os fundos atribuídos. Quando os investidores privados são parte da injeção de capital, e as condições para os investidores do setor privado e das administrações públicas são idênticas, tal é uma prova de que o pagamento deverá ser uma aquisição de participações”, aponta para o registo como operação financeira.

O primeiro caso (a) corresponde ao caso geral em que as empresas públicas registam prejuízos por não estarem a operar em condições de mercado, nomeadamente por não praticarem preços que reflitam o valor económico dos serviços prestados, atuando, na maioria dos casos, como instrumentos de políticas públicas específicas (hospitais, empresas de transporte, ...). O segundo caso (b) corresponde à situação em que o governo atua como qualquer acionista privado, tendo a perspetiva de obter uma taxa de retorno suficiente (precisamente conforme a qualificação do plano de recapitalização da CGD na decisão da DGComp).

Adicionalmente, o parágrafo 20.199 estabelece que *“em muitos casos, os pagamentos efetuados pelas unidades das administrações públicas às sociedades públicas destinam-se a compensar perdas passadas ou futuras. Os pagamentos das administrações públicas são tratados como aquisição de participações apenas se existirem elementos de prova suficientes quanto à rentabilidade futura da sociedade e à sua capacidade de pagar dividendos”*.

Na análise deste parágrafo, a questão crucial é se a decisão da Comissão Europeia (DGComp) constitui o facto que corresponde aos referidos elementos de prova suficientes.

Considerando que: i) os prejuízos ocorreram numa conjuntura fortemente adversa para o setor bancário, tendo atingido outros importantes competidores privados do mercado em que a CGD opera que igualmente apresentaram prejuízos, não se tratando, em consequência, de uma característica específica da CGD enquanto empresa pública; ii) a decisão da Comissão Europeia (DGComp) indica que existem expectativas fundamentadas para que a injeção de capital na CGD venha a gerar lucros em condições semelhantes às requeridas por investidores privados; o INE entendeu que a recapitalização da CGD devia ser registada como operação financeira sem impacto no saldo das AP.

O Eurostat considerou porém, na sua apreciação final, que esta operação deve ser registada como transferência de capital com impacto no saldo da AP tendo como argumentos: i) a decisão da Comissão Europeia de que a recapitalização não constitui ajuda de Estado não constituir um elemento decisivo para a análise estatística; ii) não se poder considerar que os investidores privados e governo participaram em condições semelhantes na injeção de capital; e iii) as perdas acumuladas da CGD, no período 2011-2016, superarem o montante das injeções de capital do Estado.

Apesar de considerar que o tratamento estatístico mais adequado para esta recapitalização seria como operação financeira, e sem prejuízo de manter a discussão deste assunto no fórum de discussão permanente, existente no Sistema Estatístico Europeu, que aborda assuntos metodológicos, o INE decidiu aceitar esta apreciação final, tendo em conta as responsabilidades que, no plano institucional, cabem à Comissão Europeia (Eurostat) no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos.

Saldos das Administrações Regionais e Locais e transferências da Administração Central

O quadro seguinte detalha o saldo e a dívida bruta da Administração (Regional e) Local (S1313).

Unid: milhões de euros	2014	2015	2016	2017
Capacidade (+)/necessidade (-) líquida de financiamento				
- Administração Regional e Local	650,5	771,3	854,7	588,0
<i>Administração Regional da Madeira</i>	114,6	177,2	233,5	85,2
<i>Administração Regional dos Açores</i>	- 30,5	- 39,8	- 62,7	- 57,0
<i>Administração Local</i>	566,4	633,9	683,9	559,8
Dívida Bruta				
- Administração Regional e Local	11 004,3	10 899,4	10 561,6	10 348,3
<i>Administração Regional da Madeira</i>	4 756,9	4 934,1	4 852,8	4 866,3
<i>Administração Regional dos Açores</i>	1 404,8	1 485,2	1 596,0	1 690,4
<i>Administração Local</i>	4 842,6	4 480,2	4 112,8	3 791,6

É importante referir que, no apuramento da capacidade / necessidade de financiamento da Administração Regional e Local, se incluem, nas receitas, as transferências da Administração Central. Estas transferências estão registadas como despesa na conta da Administração Central, sendo objeto de consolidação na Conta das Administrações Públicas.

O quadro seguinte apresenta os valores dessas transferências entre 2014 e 2017 incluídos na Conta Geral do Estado.

Unid: milhões de euros	2014	2015	2016	2017
Transferências da Administração Central para:				
<i>Administração Regional da Madeira</i>	173,0	172,5	174,6	172,8
<i>Administração Regional dos Açores</i>	252,4	251,0	251,9	251,5
<i>Administração Local</i>	2 176,2	2 208,8	2 262,3	2 004,0

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.