

### Apreciação Global

1 Os dados da execução orçamental publicados pela DGO, relativos a Janeiro de 2011, apresentam, na óptica da contabilidade pública, um excedente para o conjunto da Administração Central e Segurança Social, de 29 milhões euros (M€), melhorando 346 M€ face a igual mês do ano anterior. Este resultado é sustentado essencialmente pelo aumento da receita fiscal (15,1%), em parte explicada por factores não repetíveis resultantes de efeitos de antecipação, uma vez que a despesa de todos os subsectores aumentou.

**Tabela 1. Execução Orçamental da Administração Central e da Segurança Social**

| Subsector                                | Milhões de Euros |               | Var. Homóloga |              |      |
|--|------------------|---------------|---------------|--------------|------|
|  | 2010             | 2011          | M€            | %            |      |
| <b>Administração Central</b>             |                  |               |               |              |      |
| Estado                                   | Receita Efectiva | 2735,8        | 3128,4        | 392,6        | 14,4 |
|  | Despesa Efectiva | 3882,4        | 3915,4        | 33,0         | 0,9  |
|  | Saldo            | -1146,6       | -787,0        | 359,6        |      |
| SFA                                      | Receita Efectiva | 1844,5        | 1972,0        | 127,5        | 6,9  |
|  | Despesa Efectiva | 1377,9        | 1466,7        | 88,8         | 6,4  |
|  | Saldo            | 466,7         | 505,3         | 38,7         |      |
| <b>Saldo da Administração Central</b>    |                  | <b>-679,9</b> | <b>-281,7</b> | <b>398,2</b> |      |
| <b>Segurança Social</b>                  |                  |               |               |              |      |
| S. Social                                | Receita Efectiva | 1980,7        | 1994,8        | 14,1         | 0,7  |
|  | Despesa Efectiva | 1617,9        | 1684,3        | 66,5         | 4,1  |
|  | Saldo            | 362,8         | 310,5         | -52,3        |      |
| <b>Saldo da Adm. Central + S. Social</b> |                  | <b>-317,1</b> | <b>28,8</b>   | <b>345,9</b> |      |

Fonte: DGO. Cálculos da UTAO.

2 Contudo, esta execução orçamental deve ser interpretada com o devido cuidado, não só por se tratar ainda de um único mês, mas também devido à presença de factores pontuais que influenciaram a variação da receita e da despesa (nomeadamente a tributação de dividendos objecto de distribuição antecipada no mês de Dezembro/2010 e a aplicação do regime duodecimal nos primeiros quatro meses do ano transacto). Assim, não é ainda possível extrair conclusões seguras acerca do grau de cumprimento dos objectivos para o conjunto do ano de 2011.

### Serviços Integrados

3 O défice do subsector Serviços Integrados registou uma redução de 360 M€, cifrando-se em 787 M€.

4 A receita efectiva deste subsector registou um crescimento de 14,4% face à execução orçamental do mês de Janeiro de 2010, ou seja, 6,5 p.p. acima da variação implícita no OE/2011 (7,9%). Esta evolução encontra-se sustentada essencialmente na receita fiscal e, em menor grau, na receita de capital, com contributos de 13,4 e 2,7 p.p., respectivamente. Em sentido contrário, a receita corrente não fiscal exibiu neste período orçamental uma evolução negativa face ao período homólogo.

5 A evolução positiva da receita fiscal advém, sobretudo: i) dos desfasamentos da cobrança de alguns impostos, cujo efeito se fez sentir em Janeiro, nomeadamente, ao nível do IRC, devido à distribuição antecipada de dividendos no mês de Dezembro; ao nível do ISV, "...em resultado de antecipação significativa das

vendas de veículos automóveis no mês de Dezembro"; e ao nível do IVA, em resultado da evolução do consumo privado no mês de Dezembro; ii) do aumento da carga fiscal nos impostos IRS, IRC e IVA no segundo semestre de 2010; e, iii) da última parcela da receita proveniente do Regime Especial de Regularização Tributária de elementos patrimoniais no exterior (RERT II), registada como "Outros Impostos Directos".

6 Uma vez que o aumento da receita fiscal verificado em Janeiro se deveu aos factores acima indicados, não se considera sustentável a manutenção de taxas de variação homólogas tão elevadas ao longo de 2011.

7 O comportamento da despesa efectiva em Janeiro encontra-se influenciado pelo efeito base resultante da aplicação do regime duodecimal nos quatro primeiros meses de 2010. Com efeito, apenas a partir de Maio de 2010, com a entrada em vigor do OE/2010, ocorreu um aumento da taxa de contribuição patronal dos serviços da administração directa do Estado para a Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA), bem como o aumento das transferências para a Segurança Social e para o Serviço Nacional de Saúde (SNS).

8 Em resultado destes aspectos, a despesa efectiva dos serviços integrados cresceu em Janeiro 0,9%, face a igual período do ano anterior (embora, de acordo com a DGO, "processando os ajustamentos em 2010 com as dotações orçamentais inscritas no respectivo Orçamento, a VH da despesa situar-se-ia em -2,6%"). Aquele aumento é explicado em mais de metade pelo contributo dos juros (0,5 p.p.), sendo o restante motivado pelo crescimento da despesa primária.

**Tabela 2. Execução Orçamental do Subsector Estado**

|                                     | Milhões de Euros |                | Variação 2010-11 |                       |
|-------------------------------------|------------------|----------------|------------------|-----------------------|
|                                     | 2010             | 2011           | Tvha (%)         | Contr. p/ tvha (p.p.) |
| <b>1. Receita Corrente</b>          | <b>2.672,2</b>   | <b>2.989,8</b> | <b>11,9</b>      | <b>11,6</b>           |
| Receitas fiscais                    | 2.430,7          | 2.797,7        | 15,1             | 13,4                  |
| Impostos Directos                   | 959,8            | 1.209,4        | 26,0             | 9,1                   |
| IRS                                 | 878,0            | 954,4          | 8,7              | 2,8                   |
| IRC                                 | 81,3             | 206,0          | 153,4            | 4,6                   |
| Outros                              | 0,5              | 49,0           | 9.700            | 1,8                   |
| Impostos Indirectos - dos quais:    | 1.470,9          | 1.588,3        | 8,0              | 4,3                   |
| IVA                                 | 902,7            | 962,4          | 6,6              | 2,2                   |
| ISV                                 | 56,1             | 89,8           | 60,1             | 1,2                   |
| IT                                  | 119,2            | 135,3          | 13,5             | 0,6                   |
| Receitas correntes não fiscais      | 241,5            | 192,1          | -20,5            | -1,8                  |
| <b>2. Receita de Capital</b>        | <b>63,6</b>      | <b>138,6</b>   | <b>117,9</b>     | <b>2,7</b>            |
| <b>3. Receita Efectiva (1+2)</b>    | <b>2.735,8</b>   | <b>3.128,4</b> | <b>14,4</b>      | <b>14,4</b>           |
| <b>4. Despesa Corrente Primária</b> | <b>3.534,5</b>   | <b>3.540,7</b> | <b>0,2</b>       | <b>0,2</b>            |
| Despesas com o pessoal - das quais  | 758,8            | 796,1          | 4,9              | 1,0                   |
| Remunerações Certas e Perman.       | 598,1            | 582,3          | -2,6             | -0,4                  |
| Segurança Social                    | 130,3            | 185,6          | 42,4             | 1,4                   |
| Aquisição bens e serviços correntes | 34,0             | 53,2           | 56,5             | 0,5                   |
| Transferências correntes            | 2.667,1          | 2.631,2        | -1,3             | -0,9                  |
| Subsídios                           | 31,3             | 11,3           | -63,7            | -0,5                  |
| <b>5. Despesa de Capital</b>        | <b>262,7</b>     | <b>269,8</b>   | <b>2,7</b>       | <b>0,2</b>            |
| <b>6. Despesa Primária (4+5)</b>    | <b>3.797,2</b>   | <b>3.810,5</b> | <b>0,4</b>       | <b>0,3</b>            |
| 7. Juros e outros encargos          | 85,2             | 104,9          | 23,1             | 0,5                   |
| <b>8. Despesa Efectiva (6+7)</b>    | <b>3.882,4</b>   | <b>3.915,4</b> | <b>0,9</b>       | <b>0,9</b>            |
| 9. Saldo Primário (3-6)             | -1.061,4         | -682,1         |                  |                       |
| <b>10. Saldo Global (3-8)</b>       | <b>-1.146,6</b>  | <b>-787,0</b>  |                  |                       |

Fonte: DGO. Cálculos da UTAO.

9 A evolução da despesa primária encontra-se sustentada no igual contributo da despesa corrente primária (0,2 p.p.) e da despesa de capital (0,2 p.p.).

Nesta última, o maior contributo foi justificado pelas transferências efectuadas no âmbito do PRODER - Programa de Desenvolvimento Rural e do PROMAR - Programa Operacional de Pescas.

**10** Tendo presente o objectivo de redução da despesa corrente primária em 3,4%, previsto no Relatório do OE/2011, o comportamento daquele agregado revela em termos homólogos um ligeiro acréscimo (0,2%), ainda que sustentado no diferente comportamento das suas componentes.

**11** As “despesas com pessoal” e a “aquisição de bens e serviços” constituem as componentes de maior pressão sobre a despesa corrente primária, tendo apresentado contributos de 1,0 e 0,5 p.p., respectivamente. O crescimento das despesas com pessoal (4,9%) encontra-se influenciado pelo efeito base acima mencionado, relativo à taxa de contribuição patronal para a CGA, aumentando os encargos com a Segurança Social 42,4%.

**12** Na sequência da medida de redução de vencimentos, definida no OE/2011, verificou-se uma redução das “remunerações certas e permanentes” em 2,6%. Contudo, registam-se fortes aumentos, nesta rubrica, na despesa dos Ministérios da Administração Interna, da Defesa Nacional e da Justiça (de 12,9%, 5,9% e 4,1% face ao período homólogo, respectivamente), que impedem uma maior redução do total das remunerações. A Síntese da Execução Orçamental da DGO é omissa em relação a factores explicativos.

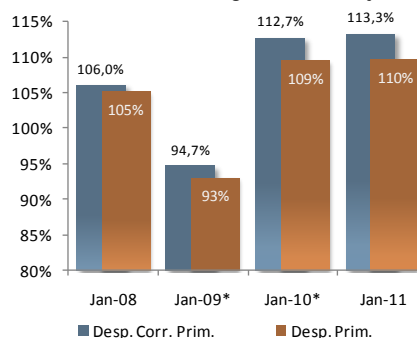
**13** O forte crescimento da despesa com aquisição de bens e serviços (56,5%) é justificada, de acordo com a DGO, pela “alteração metodológica relacionada com o pagamento da contribuição patronal para a ADSE pelos serviços da Administração Central”, que implicou que a partir de 2011 a despesa da ADSE com encargos de saúde tenha passado a estar classificada na rubrica “aquisição de bens e serviços”, contrariamente ao verificado em Janeiro de 2010.

**14** Em sentido oposto, a contribuir para a redução da despesa corrente primária salienta-se ainda o decréscimo da rubrica de transferências correntes (0,9 p.p.) e dos subsídios (0,5 p.p.), ambos influenciados pelos efeitos base em 2010, decorrentes do aumento da contribuição financeira de Portugal para o orçamento da União Europeia e dos apoios à instalação de painéis solares térmicos, respectivamente. Como factores igualmente justificativos para a redução daquelas duas componentes da despesa, destaca-se ainda a diminuição das transferências para a Segurança Social (4,9%) e “a diminuição das verbas associadas à bonificação de juros à aquisição de habitação própria e das indemnizações compensatórias”. Não foi divulgada informação que permita quantificar em concreto estes efeitos.

**15** Uma forma de ultrapassar as dificuldades de comparação que decorrem das alterações de regras e metodologias introduzidas pelo OE/2011 e OE/2010 (e a manutenção do OE/2009 em regime duodecimal nos primeiros meses de 2010) é analisar o grau de execução face ao previsto no Relatório do Orçamento respectivo. Para esse efeito, a UTAO calculou um indicador sintético do grau de execução orçamental da despesa primária, que compara a despesa em cada mês com o duodécimo face ao orçamento respectivo, obtido dividindo a previsão para o conjunto do ano de todas as componentes da despesa primária por 12 meses,

excepto para as despesas com pessoal, para as quais foram considerados 14 meses. Um valor superior a 100% indica que a execução do mês ficou acima do duodécimo respectivo.

**Gráfico 1 – Indicador sintético do grau de execução orçamental**



Nota: \* comparação com o OER/2009 (Lei n.º 10/2009).

**16** Os cálculos evidenciam que no mês de Janeiro de 2011 se atingiu o grau de execução mais elevado desta amostra, em parte por via do comportamento da despesa com pessoal. Este valor deve ser contudo relativizado por se tratar de um único mês e porque uma execução em Janeiro superior ou inferior ao valor duodecimal pode não se traduzir necessariamente numa superação do objectivo orçamental (tal como o ano de 2009 demonstra), bem como pela não linearidade na evolução das componentes da despesa.

## Serviços e Fundos Autónomos

**17** O saldo global do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) apresentou uma melhoria de 38,7 M€, cifrando-se em 505,3 M€ no mês de Janeiro. Salienta-se, no entanto, que a análise face ao período homólogo encontra-se condicionada pela ausência de reporte da execução orçamental por parte de um número de organismos superior ao habitual.

**18** Aplicando o mesmo critério de ajustamento utilizado pela DGO na análise da execução orçamental do subsector Serviços Integrados, verificar-se-ia uma deterioração de 7,1 M€ no saldo global dos SFA, considerando, em Janeiro de 2010, o valor mensal implícito no OE/2010 relativo às transferências correntes do OE para o SNS. Essa deterioração seria superior caso tivesse sido possível ajustar a receita do mês de Janeiro de 2010, de modo a reflectir a subida de 7,5 p.p. ocorrida a partir de Maio de 2010 na taxa de contribuição patronal para a CGA dos serviços de administração directa do Estado – tal não foi possível, dado que essa quantificação não se encontra especificada na Síntese da Execução Orçamental da DGO.

**19** O SNS registou, numa óptica de contabilidade pública, um excedente de 138 M€, inferior em 43,2 M€ face a igual período do ano anterior. Efectuando o ajustamento referido no ponto anterior, a redução seria de 88,9 M€, sobretudo por força de pagamentos de parcerias público-privadas e da regularização de dívidas transitadas de anos anteriores a farmácias e convencionados. Importa referir que a Síntese da Execução Orçamental da DGO apresenta apenas o detalhe da execução do SNS na óptica dos compromissos, o que contrasta com a óptica de caixa utilizada em toda a restante Síntese.

**Tabela 3 - Execução Orçamental - Serviços e Fundos Autónomos**

|   | 2010           | 2011           | Tvha<br>(%)  | Contr. p/ tvha (p.p.) |                 |
|---|----------------|----------------|--------------|-----------------------|-----------------|
|   | M€             |                |              | Total                 | do qual:<br>SNS |
| <b>1. Receita corrente - da qual:</b>   | <b>1 808,7</b> | <b>1 891,5</b> | <b>4,6</b>   | <b>4,5</b>            | <b>0,0</b>      |
| Contrib. p/Seg.Soc, CGA,ADSE            | 283,4          | 304,1          | 7,3          | 1,1                   | 0,0             |
| Transf. outros subsectores AP           | 1 347,5        | 1 376,3        | 2,1          | 1,6                   | -0,2            |
| Transferências da U.E.                  | 4,8            | 46,1           | :            | 2,2                   | 0,0             |
| <b>2. Receita de capital - da qual:</b> | <b>35,8</b>    | <b>80,5</b>    | <b>125,0</b> | <b>2,4</b>            | <b>0,0</b>      |
| Transferências da U.E.                  | 0,4            | 22,9           | :            | 1,2                   | 0,0             |
| <b>3. Receita efectiva (1+2)</b>        | <b>1 844,5</b> | <b>1 972,0</b> | <b>6,9</b>   | <b>6,9</b>            | <b>0,0</b>      |
| <b>4. Despesa corrente - da qual:</b>   | <b>1 342,3</b> | <b>1 410,6</b> | <b>5,1</b>   | <b>5,0</b>            | <b>3,1</b>      |
| Aquisição de bens e serviços            | 452,1          | 499,6          | 10,5         | 3,4                   | 3,9             |
| Subsídios                               | 7,0            | 45,5           | :            | 2,8                   | 0,0             |
| <b>5. Despesa de capital - da qual:</b> | <b>31,2</b>    | <b>53,8</b>    | <b>72,5</b>  | <b>1,5</b>            | <b>0,1</b>      |
| Outras transferências                   | 28,0           | 50,1           | 78,8         | 1,6                   | 0,0             |
| <b>6. Despesa efectiva (4+5)</b>        | <b>1 377,9</b> | <b>1 466,7</b> | <b>6,4</b>   | <b>6,4</b>            | <b>3,2</b>      |
| <b>7. Saldo Global (3-6)</b>            | <b>466,7</b>   | <b>505,3</b>   | :            | :                     | :               |
| 8. Ajust. Transf. Corr. OE p/SNS        | 45,7           | 0,0            |              |                       |                 |
| <b>9. Saldo Global ajustado* (7+8)</b>  | <b>512,4</b>   | <b>505,3</b>   |              |                       |                 |

Fonte: DGO. Cálculos da UTAO.

(\*) Considerando, em Janeiro de 2010, o valor mensal efectivo implícito no OE/2010, referente à transferência corrente para o SNS, proveniente do OE.

**20** A receita efectiva dos SFA aumentou 6,9% em termos homólogos (4,3% considerando o ajustamento à transferência do OE para o SNS), o que compara com o decréscimo de 7,8% implícito no Relatório do OE/2011. Esse crescimento é essencialmente justificado pela DGO com os seguintes organismos:

- Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP), que beneficiou de mais transferências da União Europeia, no âmbito do FEAGA e FEADER;
- CGA, cujo saldo global melhorou 67,3 M€, na sequência do acréscimo, a partir de Maio de 2010, de 7,5 p.p. na taxa de contribuição patronal dos serviços da administração directa do Estado e do aumento das transferências correntes do OE (6,7%), conjugados com um menor encargo com o pagamento de pensões e abonos da sua responsabilidade (menos 3,9 p.p. face ao período homólogo).

**21** A despesa efectiva cresceu 6,4%, variação que contrasta com o objectivo de redução de 2,4% implícito no Relatório do OE/2011. A despesa com "aquisição de bens e serviços" cresceu 10,5%, em termos homólogos, em função dos já referidos encargos pagos pelo SNS, que contribuíram com 3,9 p.p. para aquela variação da despesa efectiva. Refira-se também o aumento de 38,5 M€ da despesa a título de subsídios, com destaque para os concedidos pelo IFAP no âmbito de ajudas aos agricultores.

### Segurança Social

**22** O saldo global do subsector da Segurança Social regista uma diminuição de 52,3 M€ face ao período homólogo do ano anterior. Este resultado resulta do crescimento da receita efectiva, no valor de 14,1 M€ (0,7%), ser inferior ao crescimento da despesa efectiva, no valor de 66,4M€ (4,1%).

**23** O acréscimo de receita verificado nas rubricas de "contribuições e quotizações" em 33,2 M€ (contributo de 1,7 p.p.), "outras receitas correntes" no valor de 11,6 M€

(contributo de 0,6 p.p.) e "IVA Social" com 2,2 M€ (contributo de 0,1 p.p.) foi mitigado pela diminuição da receita proveniente de "transferências correntes da administração central" em 32,8 M€ (contributo de -1,7 p.p.), nomeadamente na componente relativa à Lei de Bases da Segurança Social que diminuiu 28,6 M€.

**24** O crescimento de 4,1% da despesa concentra-se em três rubricas:

- "Acções de formação profissional" com um contributo de 3,4 p.p., particularmente aquelas que têm como suporte o Fundo Social Europeu, que cresceram 51,1 M€ (contributo de 3,2 p.p.);
- "Pensões por velhice" com um contributo de 2,1 p.p., correspondente a um acréscimo de 33,3 M€; e,
- "Subsídio por doença" com um contributo de 1,0 p.p., com um acréscimo de 15,5 M€.

**25** Em termos globais, a despesa com prestações sociais aumentou 17,3 M€ (1,1%). Contudo, se excluirmos da análise as rubricas de pensões e subsídio por doença, verificamos que as restantes prestações sociais apresentariam um decréscimo global de 24,1 M€ (-4,8%), em grande medida resultado da diminuição da despesa com subsídio familiar a crianças e jovens (contributo negativo de 0,8 p.p. para o crescimento de 4,1% da despesa efectiva), subsídio de desemprego e apoio ao emprego e rendimento social de inserção (ambas com um contributo negativo de 0,7 p.p., cada).

**26** A taxa de variação homóloga das prestações sociais apresenta uma tendência decrescente desde Janeiro/2009, registando o mínimo deste período no mês de Janeiro/2011.

**Tabela 4. Execução Orçamental da Segurança Social**

|   | Milhões de Euros |                | Variação 2010-11 |                       |
|---|------------------|----------------|------------------|-----------------------|
|   | 2010             | 2011           | Tvha (%)         | Contr. p/ tvha (p.p.) |
| <b>1. Receita Corrente - das quais:</b> | <b>1.980,6</b>   | <b>1.994,8</b> | <b>0,7</b>       | <b>0,7</b>            |
| Contribuições e quotizações             | 1.260,5          | 1.293,7        | 2,6              | 1,7                   |
| Adicional ao IVA                        | 57,4             | 59,6           | 3,8              | 0,1                   |
| Transf. correntes da Ad. Central        | 605,7            | 572,9          | -5,4             | -1,7                  |
| Outras receitas correntes               | 57,0             | 68,6           | 2,0              | 0,6                   |
| <b>2. Receita de Capital</b>            | <b>0,1</b>       | <b>0,0</b>     | <b>-100,0</b>    | <b>0,0</b>            |
| <b>3. Receita Efectiva (1+2)</b>        | <b>1.980,7</b>   | <b>1.994,8</b> | <b>0,7</b>       | <b>0,7</b>            |
| <b>4. Despesa Corrente</b>              | <b>1.617,3</b>   | <b>1.683,7</b> | <b>4,1</b>       | <b>4,1</b>            |
| <b>Prestações Sociais</b>               | <b>1.515,3</b>   | <b>1.532,6</b> | <b>1,1</b>       | <b>1,1</b>            |
| Pensões, das quais:                     | 990,9            | 1.016,9        | 2,6              | 1,6                   |
| - Velhice                               | 744,5            | 777,8          | 4,5              | 2,1                   |
| Sub. familiar a crianças e jovens       | 78,4             | 65,3           | -16,8            | -0,8                  |
| Subsídio por doença                     | 24,9             | 40,4           | 62,1             | 1,0                   |
| Sub. desemprego e apoio ao emp.         | 177,9            | 166,2          | -6,6             | -0,7                  |
| Complemento Solidário p/ Idosos         | 21,7             | 22,5           | 4,0              | 0,1                   |
| Outras prestações                       | 53,6             | 65,1           | 21,5             | 0,7                   |
| Acção social                            | 121,6            | 121,1          | -0,4             | 0,0                   |
| Rendimento Social de Inserção           | 46,3             | 35,2           | -23,9            | -0,7                  |
| Administração                           | 24,3             | 22,6           | -7,3             | -0,1                  |
| Outras despesas correntes               | 54,5             | 50,7           | -6,9             | -0,2                  |
| Acções de Formação Profissional         | 23,2             | 77,8           | 235,4            | 3,4                   |
| <b>5. Despesa de Capital</b>            | <b>0,6</b>       | <b>0,6</b>     | <b>15,2</b>      | <b>0,0</b>            |
| <b>6. Despesa Efectiva (4+5)</b>        | <b>1.617,9</b>   | <b>1.684,3</b> | <b>4,1</b>       | <b>4,1</b>            |
| <b>7. Saldo Global (3-6)</b>            | <b>362,8</b>     | <b>310,5</b>   |                  |                       |

Fonte: DGO. Cálculos da UTAO.

Os documentos da UTAO encontram-se disponíveis em <http://www.parlamento.pt/sites/COM/XILEG/5COF/Paginas/UTAO.aspx>