

No primeiro quadrimestre de 2014, o saldo orçamental das administrações públicas melhorou face ao verificado no período homólogo. O principal contributo para esta melhoria adveio da receita fiscal, a qual cresceu acima do previsto, ainda que o ritmo de crescimento tenha diminuído face ao verificado nos primeiros três meses. No que se refere à despesa, o grau de execução é idêntico ao observado no mesmo período de 2013, embora se verifique um desvio desfavorável face ao orçamentado ao nível das despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços. Entre outros aspetos, neste relatório analisa-se a projeção oficial para o PIB com base no efeito de carry-over, descreve-se a evolução dos prazos médios de pagamentos de entidades públicas, efetua-se uma breve caracterização das empresas públicas não financeiras no que se refere à rentabilidade, custo e estrutura de financiamento e apresenta-se uma estimativa para o saldo das administrações públicas do 1.º trimestre em contabilidade nacional. Estima que o valor central para o défice das administrações públicas no 1.º trimestre de 2013, em contabilidade nacional, tenha ascendido a 5,6% do PIB. Face a idêntico período do ano anterior, este representa uma redução do défice em torno de 2,6 p.p. do PIB.

Síntese da execução orçamental das administrações públicas

1 A DGO divulgou a conta consolidada das administrações públicas relativa ao 1.º quadrimestre de 2014, na ótica da contabilidade pública. De acordo com os dados publicados pela DGO, o défice das administrações públicas até abril situou-se em 2258 M€, em termos não ajustados, o que representou uma redução de 287 M€ face ao período homólogo (Tabela 1 e Tabela 12). Deve notar-se que, face ao mês de março, é habitual assistir-se a uma deterioração do saldo orçamental devido ao padrão intra-anual da despesa. Em 2014, essa deterioração deveu-se sobretudo à aceleração da despesa com juros, aquisição de bens e serviços e outras despesas correntes.

Tabela 1 – Saldo global por subsetor
(em milhões de euros)

Subsetor	Jan-abr 2013	Jan-abr 2014	variação homóloga	Referenciais anuais		
				2013	2014	variação homóloga
1. Estado	-2 969	-2 741	228	-7 688	-7 594	94
2. Serviços e Fundos Autónomos	453	530	77	-655	-749	-94
do qual: Ent. Púb. Reclassificadas	-321	-283	38	-881	-1 447	-566
3. Administração Central (1+2)	-2 516	-2 211	305	-8 342	-8 342	0
4. Segurança Social	58	50	-8	479	260	-219
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-2 457	-2 161	297	-7 864	-8 083	-219
6. Administração Regional	70	-110	-181	-825	-216	609
7. Administração Local	-157	13	171	-42	869	911
8. Administrações Públicas (5+6+7)	-2 544	-2 258	287	-8 731	-7 430	1 301

Fonte: DGO e cálculos da UTAO.

Tabela 2 - Saldo global (ajustado) por subsetor
(em milhões de euros)

Subsetor	Jan-abr 2013	Jan-abr 2014	variação homóloga	Referenciais anuais		
				2013	2014	variação homóloga
1. Estado	-3 769	-3129	640	-7 615	-6 640	975
2. Serviços e Fundos Autónomos	550	500	-51	-456	-743	-286
d.g: Ent. Púb. Reclassificadas	-224	-325	-101	-881	-1 447	-566
3. Administração Central (1+2)	-3 218	-2 629	589	-8 072	-7 383	689
4. Segurança Social	-239	-138	101	-1 221	-999	222
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-3 457	-2 767	690	-9 293	-8 382	910
6. Administração Regional	70	-31	-101	-51	18	69
7. Administração Local	23	47	24	334	1 005	670
8. Administrações Públicas (5+6+7)	-3 364	-2 751	612	-9 010	-7 360	1 650

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, os quais se encontram identificados na Caixa 5 em anexo.

2 Em termos ajustados, o défice orçamental das administrações públicas diminuiu face ao período homólogo. As administrações públicas registaram um saldo (ajustado de operações que limitam a comparabilidade no biénio 2013-2014) de -2751 M€, o que representa uma melhoria homóloga de 612 M€ (Tabela 2).¹ Saliente-se que a referida variação homóloga é superior à observada em termos não ajustados. Para o conjunto do ano, a melhoria prevista é de 1650 M€.

¹ Importa salientar que os ajustamentos considerados têm em conta a relevância do montante, a possibilidade de quantificação e a comparação bial. Deste modo, o

3 A receita efetiva apresentou um grau de execução idêntico ao verificado no período homólogo (Tabela 3). Para esse resultado contribuiu a melhor execução da receita fiscal e contributiva, a qual compensa uma execução inferior das outras receitas correntes, com um grau de execução de apenas 26,6% (Tabela 11). A receita de capital também exibiu um grau de execução inferior ao verificado no período homólogo.

Tabela 3 – Conta das administrações públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-abr		var. homóloga		Ref. anuais		var. homóloga		Grau execução	
	2013	2014	M€	%	2013	OE1R/2014	M€	%	2013	2014
Receita efetiva	21 468	22 211	743	3,5	71 994	74 335	2 340	3,3	29,8	29,9
Corrente	20 811	21 566	755	3,6	69 675	71 938	2 263	3,2	29,9	30,0
Capital	657	645	-12	-1,8	2 320	2 397	77	3,3	28,3	26,9
Despesa efetiva	24 831	24 962	131	0,5	81 004	81 694	690	0,9	30,7	30,6
Corrente primária	21 152	20 979	-173	-0,8	68 684	68 039	-645	-0,9	30,8	30,8
Juros	2 642	2 723	81	3,1	7 925	8 170	245	3,1	33,3	33,3
Capital	1 038	1 260	222	21,4	4 395	5 486	1 091	24,8	23,6	23,0
Saldo global	-3 364	-2 751	612		-9 010	-7 360	1 650			

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, os quais se encontram identificados na Caixa 5 em anexo.

4 A receita fiscal e contributiva apresenta um grau de execução superior ao verificado no período homólogo (Tabela 4). De acordo com a síntese de execução orçamental, verificou-se um acréscimo da receita fiscal justificada pelos impostos diretos, que aumentaram sobretudo devido à melhoria das condições ao nível do mercado de trabalho e do combate à evasão fiscal, bem como pelos impostos indiretos, que subiram em resultado da recuperação da atividade económica e do combate à evasão fiscal e à economia paralela. Ainda que o ritmo de crescimento tenha diminuído face ao verificado nos primeiros três meses, as variações homólogas encontram-se acima dos objetivos anuais (Gráfico 1). Quanto às contribuições sociais, o grau de execução é idêntico ao observado no período homólogo. Importa salientar o contributo decorrente do aumento da taxa de contribuição das entidades empregadoras, bem como o alargamento da base de incidência da contribuição extraordinária de solidariedade.^{2, 3}

valor da execução ajustada para 2013 considerada na comparabilidade no biénio 2012-2013 é ligeiramente diferente da tida em consideração para o biénio 2013-2014. Este mês foi introduzido um novo ajustamento à execução de 2014, relativo aos encargos com juros. O ajustamento traduz-se na linearização da despesa anual em 2013 e 2014 (prevista), e justifica-se pelo facto de se verificar um perfil intra-anual muito assimétrico nos dois anos. A assimetria deve-se sobretudo às datas de pagamento de cupões das Obrigações do Tesouro. Em 2013 foi pago um montante significativo de juros no mês de setembro, enquanto em 2014 ocorreram pagamentos mais expressivos em fevereiro e abril.

² De acordo com informação prestada pelo Ministério das Finanças à UTAO, o aumento da taxa de contribuição das entidades públicas empregadoras para a CGA, de 20% para 23,75%, incidente sobre a remuneração e abonos sujeitos a desconto está orçamentado, para o conjunto do ano 2014, em 360 M€.

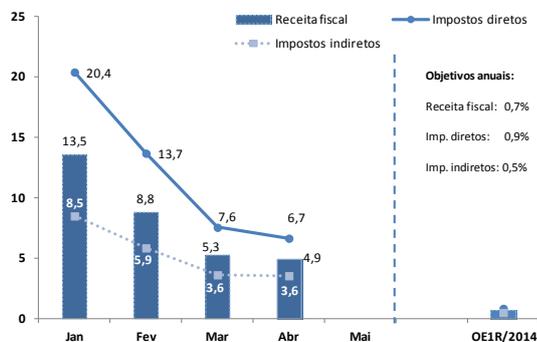
³ De acordo com o n.º 5 do art.º 76.º da Lei do OE/2014.

Tabela 4 – Receita fiscal e contributiva das administrações públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-abr		var. homóloga		Ref. Anuais		var. homóloga		Grau execução	
	2013	2014	M€	%	2013	OE1R/2014	M€	%	2013	2014
Receita Fiscal	11 708	12 281	573	4,9	40 494	40 772	278	0,7	28,9	30,1
Impostos diretos	5 059	5 396	337	6,7	19 801	19 971	170	0,9	25,5	27,0
Impostos indiretos	6 649	6 885	236	3,6	20 694	20 802	108	0,5	32,1	33,1
Contribuições Sociais	5 794	6 038	243	4,2	18 281	18 959	678	3,7	31,7	31,8
dos quais: Segurança Social	4 301	4 375	74	1,7	13 180	13 343	163	1,2	32,6	32,8
dos quais: CGA + ADSE	1 491	1 659	168	11,3	5 091	5 608	516	10,1	29,3	29,6
Receita Fiscal e Contributiva	17 502	18 318	816	4,7	58 775	59 731	956	1,6	29,8	30,7

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, os quais se encontram identificados na Caixa 5 em anexo.

Gráfico 1 – Receita fiscal das administrações públicas
(taxa de variação homóloga acumulada, em percentagem)



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

5 O grau de execução da despesa efetiva é idêntico ao registado no ano anterior. A despesa corrente primária apresentou um grau de execução idêntico ao verificado no período homólogo (Tabela 3). Quanto às despesas de capital, estas exibiram um grau de execução inferior.

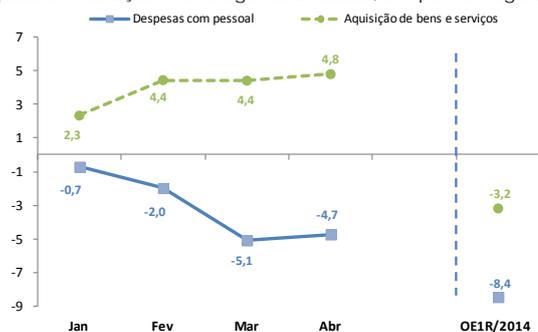
6 A despesa corrente primária apresentou um grau de execução em linha com o verificado no ano anterior, mas com diferente composição entre componentes de despesa. O grau de execução das despesas com pessoal, bem como da aquisição de bens e serviços é superior ao verificado em 2013 (Tabela 5 e Tabela 11). No entanto, o baixo grau de execução das outras despesas correntes decorre do facto da dotação provisional e da reserva orçamental dos serviços se encontrarem inscritas nesta rubrica. Dado que a dotação provisional foi pouco utilizada até abril, a despesa corrente primária exibe um grau de execução mais baixo. Para este também contribuiu o baixo grau de execução das despesas do Ministério da Educação, financiadas por fundos comunitários.⁴

Tabela 5 – Despesa corrente primária e principais rubricas (variações homólogas, em milhões de euros e percentagem)

	Jan-abr		var. homóloga		Ref. Anuais		var. homóloga		Grau de execução	
	2013	2014	M€	%	2013	OE1R/2014	M€	%	2013	2014
Despesa Corrente Primária	21 152	20 979	-173	-0,8	68 684	68 039	-645	-0,9	30,8	30,8
d. q.: Despesas com pessoal	5 044	4 805	-238	-4,7	16 120	14 758	-1 362	-8,4	31,3	32,6
Aquisição de bens e serviços	3 507	3 675	168	4,8	12 836	12 427	-409	-3,2	27,3	29,6
Transferências correntes d.q.	11 558	11 549	-9	-0,1	36 211	36 118	-93	-0,3	31,9	32,0
Seg. Social (Pensões + Prestações)	7 019	6 906	-113	-1,6	21 961	22 139	178	0,8	32,0	31,2
Caixa Geral de Aposentações	2 834	2 869	35	1,2	9 214	9 447	233	2,5	30,8	30,4
Outras despesas correntes	385	275	-110	-28,6	1 025	2 054	1 029	100,4	37,5	13,4

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, os quais se encontram identificados na Caixa 5 em anexo. Os dados são consolidados, pelo que a rubrica transferências não incorpora as ocorridas entre entidades das administrações públicas. O objetivo para 2014 das "Outras despesas correntes" inclui o montante da dotação provisional (533,5 M€), bem como a reserva orçamental dos serviços (377,1 M€).

Gráfico 2 – Principais despesas das administrações públicas
(taxa de variação homóloga acumulada, em percentagem)



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

7 As despesas com pessoal diminuíram em termos homólogos, embora o ritmo de redução se encontre aquém do previsto para o conjunto do ano (Tabela 5). A descida das despesas com o pessoal situou-se em 4,7%, tendo a redução remuneratória no setor público, determinada pela Lei do OE/2014, compensado o efeito causado pelo aumento das contribuições das entidades empregadoras para a CGA, de 20% para 23,75%. Não obstante esta redução, o grau de execução encontra-se acima do verificado em 2013 devido às remunerações certas e permanentes do subsetor Estado e às despesas com pessoal da administração local. Em termos anuais, encontra-se orçamentada uma redução mais acentuada que a verificada até abril (Gráfico 2), sendo que alguns ministérios apresentam variações distantes do objetivo, sobretudo os Ministérios dos Negócios Estrangeiros, Finanças e Justiça.

8 Contrastando com o objetivo de redução anual da despesa com aquisição de bens e serviços, no primeiro quadrimestre verificou-se um aumento desta rubrica face ao período homólogo (Gráfico 2). O aumento verificado ao nível da aquisição de bens e serviços decorreu essencialmente dos adiantamentos no âmbito dos contratos programa na área da saúde, bem como da regularização de despesas do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP. O grau de execução situou-se acima do verificado no ano anterior (Tabela 5), sendo este desvio mais expressivo no subsetor da administração regional.⁵

9 No primeiro quadrimestre, as despesas de capital apresentaram um grau de execução inferior ao verificado no período homólogo. As despesas de capital evidenciam um grau de execução de 23%, o qual é inferior em 0,6 p.p. ao verificado no mesmo período de 2013. Esta diferença deveu-se às despesas de investimento, as quais cresceram a uma taxa inferior à implícita nos referenciais anuais (Tabela 11). Importa salientar que a empresa Estradas de Portugal pagou, até abril de 2014, 417,5 M€ em concessões, o qual compara com um valor orçamentado de 1135 M€. No que se refere à componente "construção e requalificação", esta apresenta uma execução residual até abril, estando prevista uma dotação orçamental de 228 M€.⁶

⁵ Foi divulgado no sítio do governo na internet em 15 de abril que existe a necessidade de redução de dívidas aos fornecedores no setor da saúde através de uma transferência de 300 M€. De referir que a dotação orçamental inicial de 2014 do Ministério da Saúde inclui cerca de 339,8 M€ para pagamentos de anos anteriores no âmbito da aquisição de bens e serviços. Contudo, ainda não é possível apurar se este montante inclui o valor referido recentemente pelo governo sobre os pagamentos em atraso.

⁶ Importa salientar que devido à Renegociação de PPP foi alcançado acordo com as subconcessões do Baixo Alentejo e do Algarve Litoral, o que permitirá poupanças ao Estado de 50 M€ em 2014.

⁴ As outras despesas correntes apresentam uma diminuição em 2014 decorrente de um efeito de base. Em 2013, observou-se um elevado montante ao nível das despesas financiadas por receitas próprias, nomeadamente por fundos comunitários, no âmbito do programa orçamental P013 – Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar, enquanto em 2014 o grau de execução desta componente de despesa é mais baixo.

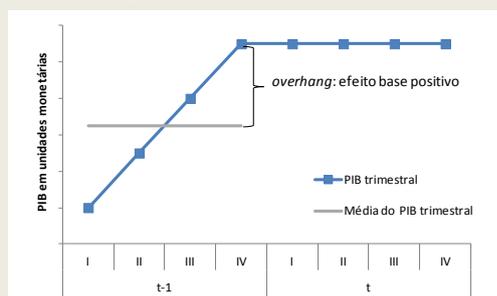
Caixa 1 – Análise da projeção do PIB para 2014, com base no efeito de carry-over

Apresenta-se nesta caixa uma reavaliação das projeções oficiais para a taxa de crescimento do PIB anual, reavaliação essa que se justificará por ter sido recentemente conhecida a estimativa rápida do INE para as contas nacionais do 1.º trimestre de 2014. A metodologia utilizada nesta caixa tem por base uma definição mais abrangente do efeito *carry-over*, recorrendo à informação relativa ao 1.º trimestre.

O *carry-over* é um efeito estatístico decorrente de se admitir que os níveis trimestrais do PIB para um dado ano são iguais ao nível do último trimestre do ano anterior (i.e. assumem-se taxas de variação em cadeia trimestrais nulas para o ano corrente). Este pode ser interpretado como a contribuição avançada do PIB do ano anterior para o crescimento do próprio ano.⁷

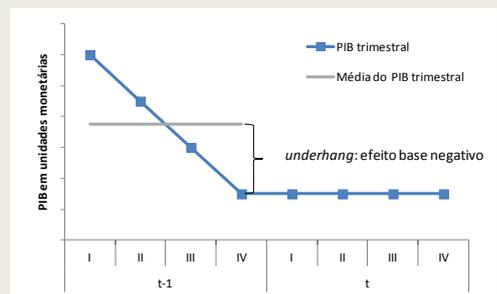
Sempre que o crescimento do último trimestre é superior à média dos últimos quatro trimestres existe um efeito de *carry-over* positivo, ou *overhang* estatístico (Gráfico 1). No caso oposto, em que o *carry-over* é negativo, existe um *underhang* estatístico (Gráfico 2).

Gráfico 1. Efeito de *carry-over* sobre o nível do PIB: exemplo de *overhang*



Fonte: UTAO

Gráfico 2. Efeito de *carry-over* sobre o nível do PIB: exemplo de *underhang*



Fonte: UTAO

Numa definição mais alargada, o efeito de *carry-over* sobre a previsão anual do PIB pode ser atualizado sempre que os trimestres do ano corrente são divulgados. O modelo de estimativa do PIB baseado no conceito alargado do *carry-over* permite calcular, em cada trimestre, a previsão da taxa de crescimento anual do PIB que resulta da soma do efeito de *carry-over* trimestral e da dinâmica intra-anual até ao final do ano corrente.⁸ A dinâmica intra-anual corresponde à parcela desconhecida da previsão, enquanto o *carry-over* corresponde ao efeito estatístico que resulta dos dados empíricos entretanto conhecidos. Deste modo, o efeito *carry-over* pode ser recalculado em cada trimestre até ao final do ano corrente, sendo que, nesse momento, o efeito de *carry-over* coincide com a taxa de crescimento anual do PIB e a dinâmica intra-anual prevista é nula.

A taxa de crescimento do PIB prevista para 2014, de acordo com as projeções do Ministério das Finanças, é de 1,2%. No entanto, a taxa de variação em cadeia do PIB no 1.º trimestre de 2014, divulgada em maio pelo INE, foi de -0,7%, o que poderá limitar o crescimento anual. De acordo com os cálculos efetuados pela UTAO, para que o PIB aumente 1,2% em 2014, a média das taxas de crescimento em cadeia nos três últimos trimestres do ano terá de atingir 0,7%.⁹ Este resultado não foi

⁷ O efeito de *carry-over* para o ano t é calculado como: $u_t = ((Q_{t-1:4} + Q_{t-1:3} + Q_{t-1:2} + Q_{t-1:1}) / (Q_{t-1:1} + Q_{t-1:2} + Q_{t-1:3} + Q_{t-1:4}) - 1) \times 100$, em que $Q_{t-1:i}$ é o nível do PIB do ano anterior ($t-1$) para o trimestre i , com $i=1,2,3,4$. Em taxas de variação em cadeia, $u_t = \frac{1}{4} q_{t-1:2} + \frac{2}{4} q_{t-1:3} + \frac{3}{4} q_{t-1:4}$. A nomenclatura utilizada nesta caixa é consistente com Tödter (2010).

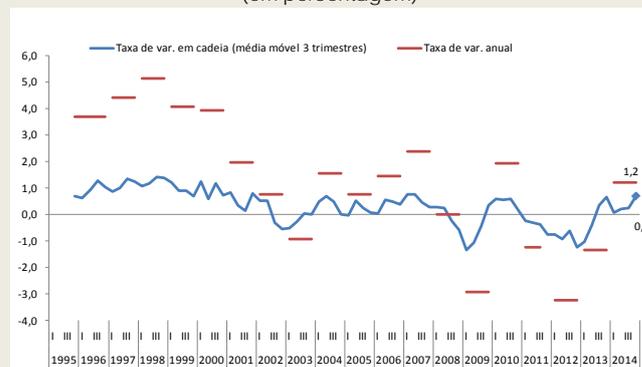
⁸ Isto é, $w_t = u_{t+1} + r_t$, em que w_t é a taxa de crescimento anual do PIB no ano t , u_t o *carry-over* e r_t a dinâmica intra-anual.

⁹ Para este resultado recorreu-se às relações: $r_t = \frac{3}{4} q_{t-2} + \frac{2}{4} q_{t-3} + \frac{1}{4} q_{t-4}$ e relação $w_t = u_{t+1} + (4 - \alpha_{t+1}) \omega$, com $\alpha_{t+1} = 2,5$, $\omega = 0,7$ e $u_{t+1} = 0,1$.

invulgar em anos anteriores, tendo até sido alcançado no final de 2013 (Gráfico 3).

Contudo, no momento em que foi elaborada a previsão de 1,2% para o PIB, a dinâmica média implícita, prevista para o ano de 2014, era de 0,1% (o que significa que, para concretizar a previsão anual de 1,2%, bastaria que se verificassem taxas de variação em cadeia de apenas 0,1%, em média para os quatro trimestres de 2014). Com a redução em cadeia verificada no 1.º trimestre e mantendo-se a dinâmica intra-anual implícita na projeção oficial, a variação do PIB em 2014 seria substancialmente inferior à prevista. Em concreto, caso se verifiquem, em média, taxas de variação de 0,1% nos restantes três trimestres do ano, a taxa de variação do PIB anual será de 0,3%.¹⁰

Gráfico 3. Taxa de variação do PIB anual e trimestral em cadeia (em percentagem)



Fonte: INE

Sublinhe-se que este modelo tem subjacente uma elevada incerteza sobre o que sucederá à dinâmica intra-anual até ao final do ano. Contudo, a redução em cadeia do PIB no 1.º trimestre vem colocar dificuldades adicionais para a concretização da previsão de crescimento do PIB em 1,2%. Enquanto a dinâmica média de 0,7% parece ser historicamente razoável, em particular em 2013, para 2014 o efeito das reduções de salários nos funcionários da administração pública e das pensões, poderá limitar o crescimento previsto. De facto, a dinâmica intra-anual do PIB foi negativa em anos de redução de despesa e, em 2013, em que a dinâmica foi positiva, verificou-se a reposição dos subsídios de natal e férias aos funcionários públicos e pensionistas.

Verificando-se uma variação anual do PIB mais baixa que o esperado, este resultado terá impacto no défice orçamental. Tendo em consideração a análise de sensibilidade apresentada no DEO/2014-18, por cada ponto percentual (p.p.) de diminuição do PIB real, o saldo das administrações públicas diminuirá 0,3 p.p. e a dívida pública aumentará 1,6 p.p. do PIB nominal.

Referência:

Tödter, Karl-Heinz (2010), "How useful is the carry-over effect for short-term economic forecasting?", *Discussion Paper, Series 1: Economic Studies*, No 21/2010, Deutsche Bundesbank

¹⁰ Para esta estimativa utilizou-se a relação $w_t = u_{t+1} + (4 - \alpha_{t+1}) \omega$, com $\alpha_{t+1} = 2,5$, $\omega = 0,14$ e $u_{t+1} = 0,1$. Deste modo, o parâmetro ω representa a média das taxas de variação em cadeia do PIB desde o 4º trimestre de 1998 até ao 2º trimestre de 2013, mantendo a consistência com o exercício do Ministério das Finanças. Esta estimativa admite que a atividade económica de cada trimestre é independente e a correlação entre o resultado agora conhecido do 1.º trimestre de 2014 e a taxa de crescimento anual do PIB para 2014 é de cerca de 83%, o que se traduz numa capacidade preditiva do *carry-over* relativamente elevada. No momento da realização do DEO/2014-18, em que se conhecia o 4º trimestre de 2013, a capacidade explicativa do *carry-over* era substancialmente inferior (56%).

Caixa Geral de Aposentações

10 Até abril, a CGA apresentou um excedente orçamental superior ao registado no período homólogo. Nos primeiros quatro meses de 2014, a CGA apresentou um saldo positivo de 80M€ (Tabela 6), um valor superior em 60M€ ao verificado no período homólogo.¹¹ Para tal contribuiu o acréscimo da receita (4,5%), superior ao da despesa (2,4%).

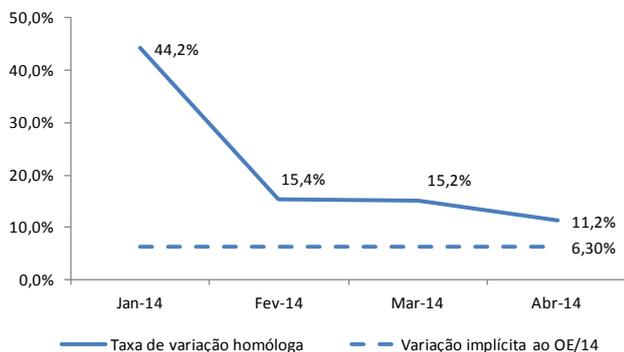
Tabela 6 - Execução orçamental da CGA (em milhões de euros e em percentagem)

	Jan.-Abr.		Variação		2013		2014		Grau de Execução (%)
	2013	2014	Tvha (%)	Contr. p/ tvha			Tvha (%)		
1. Receita corrente	2 820	2 997	6,3	6,2	9 149	9 357	2,3	32,0	
Contribuições para a CGA	1 315	1 463	11,2	5,2	4 593	4 882	6,3	30,0	
Transferências correntes, das quais:	1 471	1 454	-1,2	-0,6	4 371	4 323	-1,1	33,6	
Orçamento do Estado	1 468	1 450	-1,2	-0,6	4 364	4 313	-1,2	33,6	
2. Receita de capital	48	0			48	0			
3. Receita Efetiva	2 868	2 997	4,5	4,5	9 197	9 357	1,7	32,0	
4. Despesa corrente, da qual:	2 848	2 917	2,4	2,4	9 260	9 507	2,7	30,7	
Transferências correntes, das quais:	2 839	2 906	2,3	2,3	9 230	9 469	2,6	30,7	
Pensões e abonos responsab. de:									
CGA	2 578	2 610	1,2	1,1	8 382	8 668	3,4	30,1	
5. Despesa de capital	0	0			0	0			
6. Despesa Efetiva	2 848	2 917	2,4	2,4	9 260	9 507	2,7	30,7	
7. Saldo global	20	80			-631	-150			
<i>Por memória: após ajustamentos</i>									
1A. Receita corrente	2 820	2 997	6,3	6,2	8 924	9 357	4,9		
3A. Receita efetiva (1A.+2)	2 868	2 997	4,5	4,5	8 924	9 357	4,9		
7A. Saldo global (3A.-6)	20	80			-336	-150			

Fonte: DGO e cálculos da UTAO.

11 As contribuições para a CGA apresentaram uma taxa de crescimento superior à implícita no OE1R/14. Nos primeiros quatro meses do ano, observou-se um crescimento das contribuições para a CGA de 11,2% devido, em parte, ao aumento da taxa de contribuição da entidade empregadora de 20,0% para 23,75%. Esta variação é superior à orçamentada (6,3%). No entanto, refira-se que a diferença favorável entre as taxas observada e orçamentada tem vindo a decrescer nos últimos meses devido à diluição do comportamento irregular verificado em janeiro (Gráfico 3).^{12,13} No que se refere à receita com a Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES), esta fixou-se em 134,6 M€, o que representa um aumento de 16,4% (ver Caixa 2).

Gráfico 3 - Execução acumulada das contribuições para a CGA (taxa de variação homóloga)



Fonte: DGO e cálculos da UTAO.

¹¹ A transferência extraordinária de 225 M€ verificada em 2013 iniciou-se apenas a partir de novembro de 2013.

¹² As contribuições da entidade empregadora recebidas em janeiro dizem respeito, essencialmente, às relativas a dezembro do ano anterior, pelo que o efeito do aumento da taxa de contribuição de 15% para 20%, bem como do alargamento da base de incidência repercutiu-se na taxa de variação em 2014. Consequentemente, por efeito base, a taxa de crescimento das contribuições para a CGA fixou-se em 44,2% em janeiro de 2014.

¹³ De salientar que, em termos mensais, a contribuição para a CGA referente ao mês de abril foi de 341,9M€, uma variação nula em termos homólogos.

12 A despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA registou um acréscimo em termos homólogos. A despesa com esta rubrica aumentou 1,2% nos primeiros quatro meses de 2014, quando comparada com o mesmo período do ano anterior. Todavia, a taxa de crescimento foi inferior à orçamentada para 2014 (3,4%).

Caixa 2 - Execução da Contribuição Extraordinária de Solidariedade e da contribuição para a ADSE

Nos primeiros quatro meses do ano, a receita da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) fixou-se em 191,7 M€, o que representa um aumento de 20,8% face ao mesmo período do ano anterior (Tabela 1). Daquela receita, 134,6 M€ dizem respeito à CGA (com uma variação homóloga de 16,4%) e 57,1 M€ à segurança social (+32,5%). Esta variação é justificada, em parte, pelo aumento do número de pensionistas, e, pelo facto da CES ter passado a incidir sobre a totalidade das pensões e prestações pecuniárias vitalícias recebidas pelo titular, independentemente da sua natureza (por morte ou outra). Adicionalmente, o novo desenho do CES aprovado no OE1R/2014 (que se traduz na alteração da base de incidência e de cálculo da CES) começou a ter efeitos já no mês de abril. Se, por um lado, a receita da CES da segurança social se encontra em linha com a prevista no OE1R/14, o mesmo não sucede no caso da CGA, verificando-se um desvio negativo. No entanto, a execução da CES da CGA está em linha com a previsão efetuada no âmbito do DEO, na medida em que esta foi revista em baixa face à que constava no OER.¹⁴

Tabela 1. Execução da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-14	Feb-14	Mar-14	Abr-14	Jan.-Abr. 14	Jan.-Abr. 13	Tvha (%)
Contribuição Extraordinária de Solidariedade	44,1	50,7	45,9	51,0	191,7	158,7	20,8
Caixa Geral de Aposentações	30,2	36,7	32,7	35,0	134,6	115,6	16,4
Segurança Social	13,9	14	13,2	16,0	57,1	43,1	32,5

Fonte: Ministério das Finanças, Segurança Social e cálculos da UTAO.

Relativamente à contribuição para a ADSE, verificou-se nos primeiros quatro meses uma receita de 181,5 M€, um aumento de 7,9% face ao mesmo período do ano anterior. Para este aumento contribuiu a alteração da taxa de contribuição dos ativos e aposentados de 1,5% para 2,25% em agosto de 2013 e para 2,5% em janeiro de 2014. Este acréscimo, apesar de significativamente inferior ao implícito no OER/2014 (30%) é superior ao que se encontra subjacente ao OE inicial (4,1%). Saliante-se que a alteração da taxa de contribuição dos beneficiários, de 2,5% para 3,5%, aprovada no OER/2014, só ter efeito a partir de junho de 2014. A receita proveniente desta alteração da taxa está estimada em 133 M€.

Tabela 2. Execução acumulada da Contribuição para a ADSE (em milhões de euros e em percentagem)

	Abr-13	Abr-14	Tvha (%)	2013	OE/2014	OE1R/2014	Tvha OE/2014 (%)	Tvha OE1R/2014 (%)
Contribuição para a ADSE	168	182	7,9	513	534	667	4,1	30,0

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os dados referentes a abril dizem respeito à execução orçamental acumulada. O valor relativo a 2013 diz respeito à execução orçamental anual.

Caixa 3 - Conta dos subsistemas de saúde das forças armadas e das forças de segurança

Nesta caixa apresenta-se das despesas com serviços de saúde, receita própria e saldo no âmbito dos subsistemas de saúde ADM -Assistência na Doença aos Militares e SAD - Serviços de Assistência à Doença.

A tabela 1 apresenta a execução da receita e despesa dos subsistemas de saúde ADM e SAD para o período 2010-2013, bem como o orçamento inicial e orçamento retificativo para 2014.

¹⁴ A verba inscrita para a CES no OER/14 é de 856 M€ (212M€ na segurança social e 644 M€ na CGA). Segundo os dados mais atualizados, a receita da CES está estimada 670,2 M€ (447,7 M€ provindos da CGA e 212,4 M€ da segurança social).

Tabela 1. Receita, despesa e saldo dos subsistemas de saúde ADM e SAD

(em milhões de euros e em percentagem)				
Sistema de saúde	Ano	Receita	Despesa	Saldo
ADM - Assistência na Doença aos Militares	2010	17,6	85,7	-68,0
	2011	18,0	73,7	-55,7
	2012	17,2	68,7	-51,5
	2013	27,1	77,0	-49,9
	OE/2014	33,7	63,6	-29,9
	OE1R/2014	45,5	63,6	-18,1
SAD - Serviços de Assistência à Doença	2010	19,2	79,2	-60,0
	2011	17,8	109,6	-91,8
	2012	19,8	89,1	-69,3
	2013	39,8	73,9	-34,1
	OE/2014	39,2	66,4	-27,1
	OE1R/2014	53,6	67,3	-13,7

Fonte: Sistemas aplicacionais da DGO. | Nota: A coluna do saldo corresponde à diferença entre receita do subsistema de saúde e a despesa total, pelo que o valor da coluna de saldo é um valor aproximado ao da despesa financiada por receitas gerais. A receita do subsistema SAD no período 2010-2013 foi considerada como o diferencial entre a despesa total e a despesa financiada por receitas gerais, devido à indisponibilidade de informação.

- O valor da receita através de contribuições tem subido ao longo do período em análise;
- O orçamento para 2014 tem subjacente uma descida dada despesa total;
- Importa salientar que durante o período em análise efetuou-se o pagamento de dívidas de anos anteriores (por exemplo, em 2010 o subsistema ADM incluí 23,5 M€, enquanto em 2011 o subsistema SAD incluí 29,2 M€);
- Tem-se verificado ao longo do período em análise uma substituição de fontes de financiamento, i.e. diminuição de financiamento proveniente do Orçamento do Estado, em contrapartida de aumento das contribuições;
- O orçamento rectificativo de 2014 efetuou a substituição de financiamento de receitas gerais por receita de contribuições, mantendo a despesa total em nível idêntico ao orçamento inicial aprovado para 2014.

Segurança Social

13 Nos primeiros quatro meses do ano, o excedente orçamental da segurança social foi similar ao verificado no período homólogo. A segurança social apresentou um saldo orçamental positivo de 50 M€. Este valor encontra-se em linha com o registado no período homólogo (58 M€) (Tabela 7). No entanto, em termos desagregados, verificam-se diferenças em algumas rubricas. Tanto ao nível da receita (-2,2%) como da despesa (-2,1%), verificaram-se reduções face ao período homólogo.

14 Em termos ajustados, a segurança social apresentou um saldo deficitário. Corrigido das transferências extraordinárias para a regularização do défice da segurança social efetuada nos primeiros quatro meses (456,7 M€ em 2014, e 323,3 M€ em 2013) e das transferências do Fundo Social Europeu de forma a garantir a neutralidade dos fundos comunitários, a segurança social apresentou um saldo orçamental de -138 M€, o que representa uma melhoria face ao período homólogo.

15 Registou-se um aumento das contribuições e quotizações, em termos homólogos. A receita corrente diminuiu -0,9%, em termos homólogos (Tabela 7). Para tal contribuiu a redução das transferências do Fundo Social Europeu (-22,9%) e das outras receitas correntes (-14,0%).^{15,16} Em sentido contrário, registou-se

¹⁵ A rubrica de outras receitas correntes é constituída, sobretudo, pelos rendimentos provenientes do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e pelas reposições não abatidas aos pagamentos, i.e., reposições efetuadas em ano ou anos económicos posteriores àquele a que respeita o pagamento indevido.

¹⁶ A transferência do OE para cumprimento do Lei de Bases da Segurança Social fixou-se em 2,5 mil M€, tendo a transferência do OE para compensação do défice do orçamento da segurança social se fixado em 456,7 M€.

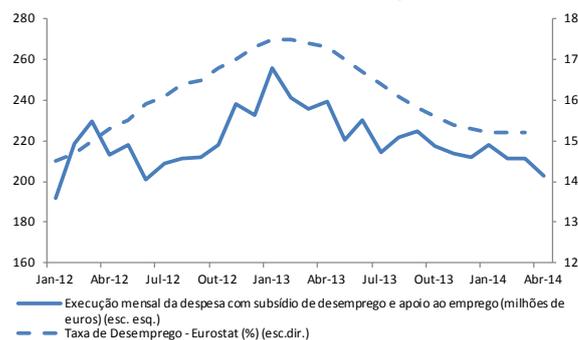
um aumento das contribuições e quotizações (1,7%), o qual é superior ao orçamentado para o conjunto do ano (1,2%).^{17,18}

Tabela 7 - Execução orçamental da segurança social (em milhões de euros e em percentagem)

	Jan.-Abr.		Variação		2013	2014	Tvh (%)	Grau de execução (%)
	2013	2014	Tvha (%)	Contr. p/ tvha				
1. Receita Corrente - da qual:	8 121¹	7 944¹	-2,2¹	-2,2¹	25 330	25 336¹	0,0	31,4
Contribuições e quotizações	4 301 ¹	4 375 ¹	1,7 ¹	0,9	13 414	13 343 ¹	-0,5	32,8
IVA Social, PES e ASECE	326 ¹	325 ¹	-0,3 ¹	0,0	977	976 ¹	-0,1	33,3
Transf. correntes da Ad. Central	2 696 ¹	2 849 ¹	5,7 ¹	1,9	8 710	8 688 ¹	-0,3	32,8
Transf. do Fundo Social Europeu	493 ¹	131 ¹	-73,3 ¹	-4,4	1 347	1 276 ¹	-5,2	10,3
Outras receitas correntes	305 ¹	263 ¹	-14,0 ¹	-0,5	882	1 053 ¹	19,4	24,9
2. Receita de Capital	0¹	2¹	-	-	7	19¹	0,0	9,3
3. Receita Efetiva (1+2)	8 121¹	7 945¹	-2,2¹	-2,2¹	25 336	25 354¹	0,1	31,3
4. Despesa Corrente - da qual:	8 063¹	7 888¹	-2,2¹	-2,2¹	24 834	25 050¹	0,9	31,5
Prestações Sociais - das quais:	7 019	6 906	-1,6 ¹	-1,4	21 961	22 139 ¹	0,8	31,2
Pensões, das quais:	4 708	4 768	1,3 ¹	0,7	15 296	15 321 ¹	0,2	31,1
— Sobrevida	642	660	2,8 ¹	0,2	2 088	2 088 ¹	0,0	31,6
— Velhice	3 631	3 687	1,5 ¹	0,7	11 786	11 820 ¹	0,3	31,2
Sub. familiar a crianças e jovens	227	214	-5,9 ¹	-0,2	660	660 ¹	0,1	32,4
Subsídio por doença	144	144	-0,1 ¹	0,0	386	382 ¹	-1,0	37,8
Sub. desemprego e apoio ao emp.	972	844	-13,2 ¹	-1,6	2 726	2 846 ¹	4,4	29,7
Outras prestações	251	220	-12,5 ¹	-0,4	708	671 ¹	-5,1	32,8
Ação social	517	538	4,0 ¹	0,3	1 605	1 689 ¹	5,2	31,8
Rendimento Social de Inserção	109	101	-7,2 ¹	-0,1	315	310 ¹	-1,6	32,6
Pensões do Regime Sub. Bancário	182	179	-1,8 ¹	0,0	506	502 ¹	-0,9	35,6
Administração	89	89	0,0 ¹	0,0	300	305 ¹	1,5	29,3
Outras despesas correntes	189	276	45,8 ¹	1,1	584	532 ¹	-8,9	51,9
— das quais: Transf. e sub. correntes	189	276	45,8 ¹	1,1	584	530 ¹	-9,3	52,1
Ações de Formação Profissional	584	438	-24,9 ¹	-1,8	1 482	1 575 ¹	6,2	27,8
— das quais: c/ suporte no FSE	519	400	-22,9 ¹	-1,5	1 311	1 346 ¹	2,6	29,7
5. Despesa de Capital	0¹	7¹	-	-	24	44¹	85,2	16,7
6. Despesa Efetiva (4+5)	8 063¹	7 895¹	-2,1¹	-2,1¹	24 858	25 094¹	1,0	31,5
7. Saldo Global (3-6)	58¹	50¹	-1,4¹	-1,4¹	479	260¹	-45,3	-10,9
Por memória: após ajustamentos								
1A. Receita corrente	7 824¹	7 755¹	-0,9¹	-0,9¹	23 630	24 077¹	1,9¹	32,2
Contribuições e quotizações	4 301 ¹	4 375 ¹	1,7 ¹	0,9	13 180	13 343 ¹	1,2	32,8
Transf. correntes da Ad. Central	2 373 ¹	2 392 ¹	0,8 ¹	0,3	7 280	7 358 ¹	1,1	32,5
Transf. do Fundo Social Europeu	519 ¹	400 ¹	-22,9 ¹	-1,5	1 311	1 346 ¹	2,6	29,7
3A. Receita efetiva (1A + 2)	7 824¹	7 757¹	-0,9¹	-0,9¹	23 637	24 095¹	1,9¹	32,2
7A. Saldo Global (3A - 6)	-239¹	-138¹	10,1¹	10,1¹	-1 221	-999¹	82,7	19,9

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os fatores de ajustamento encontram-se descritos na Caixa 5.

Gráfico 4 – Execução mensal da despesa com subsídio de desemprego e apoio ao emprego e taxa de desemprego (milhões de euros e percentagem)



Fonte: Eurostat, DGO e cálculos da UTAO.

16 A despesa com subsídio de desemprego e apoio ao emprego apresenta uma redução homóloga, a qual contrasta com o aumento previsto no OE1R/2014. No entanto, esta variação encontra-se em linha com o estimado no DEO/2014-18. A despesa efetiva da segurança social decresceu 2,1% nos primeiros quatro meses do ano. A despesa com subsídio de desemprego e apoio ao emprego registou uma variação homóloga de -13,2%, a qual compara com um aumento implícito no OE1R/14 de 4,4%. No entanto, aquela variação encontra-se em linha com o previsto no DEO/2014-18 (Gráfico 4).¹⁹ Adicionalmente, registaram-se reduções na despesa com: (i) complemento solidário para idosos (-13,7%); (ii) rendimento social de inserção (-7,2%); (iii) abono de família (-5,9%) e (iv) subsídio de morte (-50,8%).²⁰ Assistiu-se também a um decréscimo da despesa com ações de formação profissional, nomeadamente as suportadas pelo Fundo Social Europeu (-22,9%). Em sentido contrário, verificou-se um acréscimo da

¹⁷ Excluindo a CES (57,1 M€ em 2014 e 43,1 M€ em 2013) a variação fixou-se em 1,4%.

¹⁸ A contribuição sobre a prestação de desemprego fixou-se em 22,6 M€ e a contribuição sobre a prestação de doença em 4,8 M€.

¹⁹ Com efeito, a despesa prevista com esta rubrica para 2014 foi reavaliada em baixa no DEO/2014-18, num montante de cerca de 300 M€.

²⁰ A despesa com o subsídio de morte registou um decréscimo significativo, tendo-se fixado em 31,4 M€, o que representa uma redução de 32,3 M€ face ao período homólogo.

despesa com ação social (4,0%) e com “transferências e subsídios correntes” (45,8%). Este deve-se, sobretudo, ao aumento das transferências para o “emprego, higiene e formação profissional”.²¹ Por último, a despesa com pensões de velhice cresceu 1,5%, em virtude do aumento do número de pensionistas.

Caixa 4 – Carteira do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

A carteira do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) ascendia, no segundo trimestre de 2013, a 11 276 M€ (6,8% do PIB).²² No final do 2.º trimestre de 2013, 66,4% da carteira do FEFSS era constituída por títulos de rendimento fixo (Tabela 1), 17,5% por títulos de rendimento variável, 13,9% por liquidez, 1,6% por imobiliário e 0,7% por reserva estratégica. De notar que, face ao final de 2012, registou-se uma substituição de títulos de rendimento fixo (de 7,7 mil M€ para 7,5 mil M€) por títulos de rendimento variável (de 1,5 mil M€ para 2,0 mil M€).

Tabela 1. Estrutura da Carteira do FEFSS (em milhões de euros)

	2005	2010	2 011	2 012	Jun-13
Reserva Estratégica	184	209	130	104	78
Rendimento Fixo	4 210	6 898	5 550	7 710	7 485
Rendimento Variável	1 497	2 240	1 447	1 469	1 969
Imobiliário	185	212	205	195	179
Liquidez	100	77	1 538	1 465	1 564
Provisões e Impostos a Receber	0	1	2	1	1
	6 176	9 638	8 872	10 944	11 276
Por memória					
Dívida pública nacional	3 035	4 691	3 735	4 549	4 643

Fonte: Relatório da Conta da Segurança Social 2012 e Tribunal de Contas (Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social).

A rentabilidade do FEFSS no segundo trimestre de 2013 foi negativa, após seis trimestres consecutivos de taxas de rentabilidade positivas. A rentabilidade no 2.º trimestre de 2013 voltou a ser negativa, fixando-se em -0,18% (Gráfico 1). Tal deveu-se à variação das valias potenciais, ou seja, ao preço dos ativos detidos pelo FEFSS, que se reduziu em 169 M€, dado que, quer os rendimentos, quer as valias realizadas contribuíram positivamente para a rentabilidade da carteira (Tabela).^{23, 24}

Gráfico 1. Taxa de rentabilidade trimestral da carteira do FEFSS (em percentagem)



Fonte: Tribunal de Contas.

²¹ As transferências e subsídios correntes para o “emprego, higiene e formação profissional” são efetuadas para o IIEP, para a Autoridade para as Condições do Trabalho, Instituto de Gestão da Segurança Social, Estruturas de Emprego e Formação Profissional das Regiões Autónomas, entre outras instituições.

²² O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), gerido pelo Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), tem por objetivo assegurar a cobertura das despesas previsíveis com pensões da segurança social por um período mínimo de 2 anos. Para tal, reverte para o FEFSS uma parcela entre 2,0 p.p. e 4,0 p.p. do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem. Os saldos anuais do sistema previdencial integram o FEFSS, sendo geridos num sistema de capitalização.

²³ As valias potenciais só se transformam em ganho ou perdas caso se verifique a venda do ativo.

²⁴ De salientar que também em 2010 e 2011 se tinha verificado uma variação negativa das valias potenciais. Em circunstâncias como as verificadas em 2011 e 2012, i.e., de elevada volatilidade dos preços, a rentabilidade das carteiras revela-se muito condicionada pelo efeito causado pelas mais ou menos-valias potenciais.

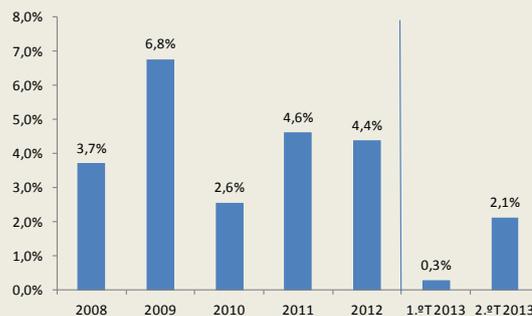
Tabela 2. Estrutura da receita do FEFSS (milhões de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	1.ºT 2013	2.ºT 2013
Total	779	1 068	237	-766	2 072	352	-20
Dotações	1 092	516	223	297	3	0,10	0,05
Valor acrescentado decorr. da gestão da carteira	-313	552	14	-1 063	2 069	352	-20
Rendimentos	194	427	174	326	322	20	156
Mercado Monetário Líquido	-202	46	83	88	201	11	34
Valias realizadas	-56	-277	147	8	15	43	-51
Juro corrido	111	-5	7	8	-15	43	-51
Variação de Valias Potenciais	-260	361	-398	-1 535	1 554	259	-169

Fonte: Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamental da Segurança Social – Tribunal de Contas.

No entanto, caso se considere apenas os rendimentos recebidos (juros, dividendos, rendas, etc.) a carteira do FEFSS apresentou, no 2.º trimestre de 2013, uma rentabilidade de 2,1% (Gráfico 2), o que representa uma melhoria face ao verificado no 1.º trimestre.

Gráfico 2. Taxa de rentabilidade associada aos rendimentos da carteira do FEFSS anual e trimestral (em percentagem)



Fonte: Tribunal de Contas (Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamental da Segurança Social)

Grau de execução da despesa efetiva por programa orçamental

17 Apresenta-se na Tabela 8 a execução acumulada da despesa efetiva para o período janeiro-abril de 2014, bem como os respetivos graus de execução face ao orçamentado. Note-se que após a declaração de inconstitucionalidade do n.º do art.º 7.º do Decreto da Assembleia da República n.º 187/XII, através do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 862/2013, que previa a convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social, foi necessário efetuar alterações orçamentais no sentido de refletir a decisão do referido Acórdão. Deste modo, as alterações implícitas ao OE1R/2014 refletiram-se nos montantes de despesa em pensões, nomeadamente nos programas orçamentais P003 - Finanças e Administrações Públicas e P015 - Solidariedade, Emprego e Segurança.

Tabela 8 - Despesa efetiva consolidada da administração central de 2014: grau de execução dos programas orçamentais (em milhões de euros e em percentagem)

	OE1R/2014	Execução jan-abr	Grau de execução OE1R/2014
Programas			
P001 - Órgãos de Soberania	2 990	1 109	37,1
P002 - Governação e Cultura	725	172	23,8
P003 - Finanças e Administração Pública	13 795	4 177	30,3
P004 - Gestão da Dívida Pública	7 266	1 646	22,6
P005 - Representação Externa	317	91	28,6
P006 - Defesa	2 136	492	23,0
P007 - Segurança Interna	1 932	552	28,6
P008 - Justiça	1 298	400	30,8
P009 - Economia	3 189	815	25,6
P010 - Ambiente, Ordenamento do Território e Energia	402	51	12,6
P011 - Agricultura e Mar	1 269	336	26,5
P012 - Saúde	8 203	2 505	30,5
P013 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 738	1 771	30,9
P014 - Ciência e Ensino Superior	2 173	636	29,3
P015 - Solidariedade, Emprego e Segurança Social	10 571	3 370	31,9
Despesa efetiva consolidada	62 002	18 123	29,2
Por memória: Despesa primária	54 737	16 477	30,1

Fonte: Sistemas aplicacionais da DGO. | Nota: Os programas orçamentais apresentados correspondem à Lei Orgânica do Governo na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 119/2013, de 21 de agosto. O orçamento do “P003 - Finanças e Administração Pública” inclui a dotação provisional. Os valores de execução da base de dados não incluem alguns organismos que não reportaram informação.

18 Na Tabela 9 apresenta-se a execução acumulada da despesa efetiva financiada por execuções gerais. O grau de execução tem por referência o Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO 2014-2017) apresentado no âmbito da Lei do Orçamento do Estado inicial para 2014. O Documento de Estratégia Orçamental (DEO) apresentou a atualização do QPPO para 2014 com dados implícitos ao OE1R/2014.

Tabela 9 - Despesa efetiva consolidada da administração central em 2014: grau de execução da despesa financiada por receitas gerais do QPPO implícito ao OE/2014
(em milhões de euros e em percentagem)

Programas	QPPO 2014-2017 Lei n.º 83-C/2013, de 31 dezembro	DEO 2014-18 30 abril 2014	Execução jan-abr	Grau de execução QPPO 2014-2017
P001 - Órgãos de Soberania	2 975	2 977	1 097	36,9
P002 - Governação e Cultura	226	226	52	23,2
P003 - Finanças e Administração Pública	7 172	3 099	2 384	33,2
P004 - Gestão da Dívida Pública	7 239	7 239	1 645	22,7
P005 - Representação Externa	285	285	85	29,9
P006 - Defesa	1 694	1 683	434	25,6
P007 - Segurança Interna	1 615	1 600	476	29,5
P008 - Justiça	658	658	218	33,1
P009 - Economia	222	222	21	9,7
P010 - Ambiente, Ordenamento do Território e Energia	41	41	10	24,3
P011 - Agricultura e Mar	328	328	99	30,3
P012 - Saúde	7 621	7 621	2 430	31,9
P013 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	4 938	4 938	1 599	32,4
P014 - Ciência e Ensino Superior	1 296	1 296	402	31,0
P015 - Solidariedade, Emprego e Segurança Social	9 358	13 609	3 125	33,4
Despesa efetiva consolidada	45 669	45 823	14 079	30,8
<i>Por memória: Despesa primária</i>	38 430	38 584	12 434	32,4

Fonte: Sistemas aplicativos da DGO. | Nota: Os programas orçamentais apresentados correspondem à Lei Orgânica do Governo no final de 2013. A execução compara com o quadro QPPO implícito à Lei do OE/2014. De acordo com o DEO, a transferência do Estado para a Caixa Geral de Aposentações passou do P003 para o P015, o que alterou o referencial destes dois programas orçamentais. No entanto, a base de dados ainda reflete o pagamento de pensões da CGA no P003.

19 O principal valor acrescentado da presente análise decorrerá da identificação dos programas que apresentam maior e menor grau de execução acumulada para o período janeiro-abril. Deste modo, destaca-se o seguinte:

- A despesa total no âmbito da Lei de Programação Militar do programa orçamental P006 – Defesa, apresenta baixo grau de execução;
- O programa orçamental P001 – Órgãos de Soberania apresenta um elevado grau de execução de transferências para a administração local (35,3%) e administração regional (50%);
- A contribuição financeira para a União Europeia no âmbito do programa orçamental P003 – Finanças e Administração Pública contribui para a elevada execução deste programa
- O programa orçamental P004 - Gestão da Dívida Pública apresenta baixo grau de execução, sobretudo devido ao perfil intra-anual do paramento de juros concentrado nos próximos meses.
- A despesa efetiva total do programa orçamental P010 – Ambiente, Ordenamento do Território e Energia apresenta baixo grau de execução decorrente dos programas Polis e Agência Portuguesa do Ambiente;

Estimativa para o saldo das administrações públicas em contabilidade nacional

20 A UTAO estima que o défice das administrações públicas no 1.º trimestre de 2013, em contabilidade nacional, se tenha situado entre 4,9% e 6,3% do PIB. ²⁵ De acordo com a informação disponível, a estimativa realizada aponta para que o valor central do défice tenha ascendido a 5,6% do PIB, não havendo a registar operações de natureza extraordinária ou pontual durante este trimestre (Tabela 10). Face a idêntico período do ano anterior, excluindo as operações de natureza extraordinária realizadas nesse ano, deverá ter-se registado uma evolução favorável, com uma redução do défice em torno de 2,6 p.p..

Tabela 10 – Saldo orçamental das administrações públicas em contas nacionais
(em percentagem do PIB)

	OER/2014	Jan-Mar/2014 (estimativa)	Jan-Mar/2013
1. Saldo em Contabilidade Pública	-4,4	-2,1	-3,4
Administração Central	-5,0	-2,2	-3,8
Administração Regional e Local	0,4	-0,1	0,1
Segurança Social	0,2	0,2	0,3
2. Ajust. de passagem a Contab. Nacional	0,4	-4,2 ; -2,8	-6,6
Impostos e contribuições sociais	n.d.	-1,9 ; -1,7	-2,0
Dif. entre juros pagos e devidos	-0,1	-2,0 ; -1,8	-2,6
Outros efeitos	n.d.	-0,2 ; 0,8	-2,0
3. Saldo em Contabilidade Nacional (1+2)	-4,0	-6,3 ; -4,9	-10,0
<i>Por memória:</i>			
Saldo em Contabilidade Nacional ajustado de operações extraord.	-4,1	-6,3 ; -4,9	-8,2

Fontes: IGCP, INE, MF e cálculos da UTAO. | Notas: Os outros efeitos incluem, entre outros fatores, os encargos assumidos e não pagos, a neutralidade de fundos comunitários e as diferenças de composição do universo das administrações públicas. Para o 1.º trimestre de 2014 não foram consideradas operações de natureza extraordinária ou pontual. Para o conjunto do ano consideraram-se as operações elencadas no OER/2014 e no DEO/2014-18, nomeadamente, o recebimento de dividendos da EGREP, a transferência do fundo de saúde dos CTT, o impacto das rescisões por mútuo acordo na função pública e as concessões de portos e marinhas, do Oceanário e da Silopor. Para 2013, foram consideradas como medidas daquela natureza a injeção de capital no Banif e a receita do regime excecional de regularização de dívidas fiscais à Segurança Social (RERD).

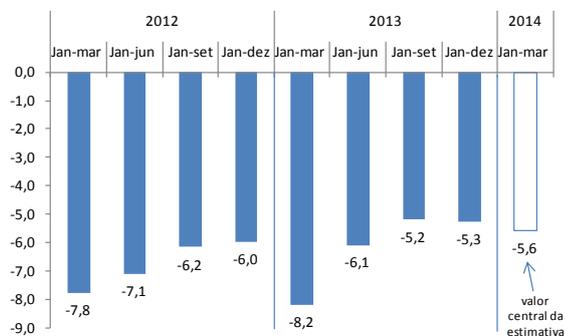
21 A concretizar-se aquela estimativa, o défice do 1.º trimestre em contabilidade nacional deverá ter excedido o défice apurado em contabilidade pública. Este facto é justificado pelos ajustamentos de passagem a contabilidade nacional, que contribuem para elevar em 3,5 p.p. o valor do défice público. Entre os ajustamentos realizados, destaca-se o ajustamento entre juros pagos e juros devidos, na ordem de 1,9 p.p.. Este ajustamento é condicionado pelo perfil intra-anual de pagamento dos juros da dívida, que determina que o montante de juros efetivamente pagos no 1.º trimestre seja habitualmente inferior ao que decorre da contabilização dos juros de acordo com o princípio da especialização do exercício. Os ajustamentos relativos a impostos indiretos e contribuições sociais, contribuem igualmente para elevar o défice em contabilidade nacional. Nos impostos indiretos, o IVA do 1.º trimestre em contabilidade pública encontra-se habitualmente influenciado positivamente pelas despesas realizadas durante o período do Natal, enquanto em contabilidade nacional este efeito não se verifica. Nas contribuições sociais, também o pagamento do subsídio de férias no final de 2013 teve ainda um efeito desfasado sobre os valores recebidos em janeiro em contabilidade pública. Estes valores, para efeitos de contabilidade nacional, são considerados no apuramento do défice de 2013.

22 A estimativa para o 1.º trimestre não coloca necessariamente em causa o objetivo para o défice definido no OER/2014. O limite definido para o défice orçamental em 2014 encontra-se 2,2 p.p. acima do intervalo obtido para a estimativa do défice para o 1.º

²⁵ A apresentação da estimativa para o défice sob a forma de intervalo reflete o facto de não se encontrar ainda disponível toda a informação necessária para o apuramento do défice em contas nacionais, o que implica a existência de uma margem de incerteza razoável em torno do valor central da estimativa. O défice público será divulgado no final do mês de junho, pelo INE.

trimestre. No entanto, importa salientar que esta estimativa incorpora informação ainda muito parcelar, na medida em que diz respeito a apenas um trimestre do ano, não sendo por isso forçosamente indicativa do desempenho orçamental esperado para o conjunto do ano. Com efeito, já em anos anteriores os défices em contabilidade nacional apurados para o 1.º trimestre excederam o valor apurado para o conjunto do ano (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Saldo das administrações públicas em contas nacionais corrigido do efeito de operações extraordinárias
(em percentagem do PIB do período)



Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO.

23 A estimativa para o défice em contabilidade nacional foi apurada em SEC1995. Com a adoção do SEC2010, prevista para setembro, é expectável que se verifique uma alteração do défice em percentagem do PIB, na medida em que tanto o défice em termos nominais como o PIB deverão ser revistos. Ao nível do défice, destacam-se a incorporação de empresas públicas que se encontram atualmente fora do perímetro orçamental e a alteração do registo das transferências dos fundos de pensões, ocorridas em anos anteriores, bem como do pagamento das pensões associadas. No que se refere ao PIB, são de assinalar a capitalização das despesas com investigação e desenvolvimento e as despesas militares, que passam a ter impacto no PIB no âmbito do novo SEC.

Caixa 5 - Ajustamentos à execução orçamental das administrações públicas

Na tabela seguinte apresenta-se a variação ajustada do saldo global das administrações públicas, identificando-se cada um dos fatores que, por assumirem um carácter específico e influenciarem a comparabilidade para o biénio 2013-2014, foram ajustados na execução orçamental, bem como nos referenciais anuais.

A identificação é feita com especificação do subsetor e do âmbito do respetivo impacto (na receita ou na despesa).

- (1) Exclusão dos **dividendos do Banco de Portugal** por questões de comparabilidade homóloga, uma vez que estes assumiram um valor muito significativo em 2013, enquanto em 2014 o montante previsto é de 200 M€.
- (2) Exclusão da receita decorrente da **concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil**, na sequência da celebração do respetivo contrato entre o Estado e a ANA - Aeroportos de Portugal, SA. O valor da receita do Estado em 2013 foi de 400 M€.
- (3) Exclusão das **transferências extraordinárias do OE para a segurança social**, em 2013 e 2014, sendo que se verificam transferências mensais do subsetor Estado para a segurança social.
- (4) Eliminação do reforço da **transferência extraordinária do OE para a CGA** (225 M€) em 2013. Admitiu-se que o valor extraordinário corresponde ao diferencial entre a execução provisória de 2013 e o montante orçamentado no OE1R/2013. Deste modo, considera-se que o referido diferencial corresponde ao reforço necessário à reposição de um subsídio.
- (5) Exclusão da receita da **concessão da ANAM** no montante de 80 M€, no referencial de 2013.
- (6) Eliminação em 2013 da receita proveniente do **Regime Extraordinário de Regularização de dívidas fiscais e à segurança social (RERD)**, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 151-A/2013, de 31 de Outubro.

(7) Exclusão da receita proveniente da **contribuição sobre os operadores do setor energético** em 2014 no montante de 100 M€.

(8) Linearização mensal em 2013 e 2014 do referencial anual da despesa em **investimentos das Estradas de Portugal, SA**.

(9) Eliminação, no referencial de 2014, da receita de capital decorrente da transferência das responsabilidades do **fundo de saúde dos CTT** no valor de 180 M€.

Tabela 1 - Ajustamentos à conta das administrações públicas
(em milhões de euros)

	Subsetor	Âmbito	Janeiro - abril		Referenciais anuais	
			2013	2014	2013	2014
Saldo global não ajustado			-2 544	-2 258	-8 731	-7 430
Ajustamentos c/efeito negativo no saldo:						
Dividendos Bdp	(1)	Estado	0	0	-359	-200
Concessão ANA	(2)	Estado	0	0	-400	0
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(3)	Seg. Social	-323	-457	-1 430	-1 329
Transf. extraordinária do OE para a CGA (*)	(4)	SFA	0	0	-225	0
Concessão ANAM	(5)	Ad. Regional	0	0	-80	0
Perdão de impostos	(6)	Estado	0	0	-991	0
Perdão de impostos	(6)	Ad. Local	0	0	-54	0
Perdão de contribuições sociais	(6)	Seg. Social	0	0	-234	0
Contribuição sobre operadores económicos do setor energético	(7)	Estado	0	0	0	-100
Investimentos das Estradas de Portugal	(8)	SFA/EPR	97	-42	0	0
Transferência fundo de saúde CTT	(9)	Estado	0	0	0	-180
Concessões dos portos/marinas e SILOPOR	(10)	Estado	0	0	0	-170
Juros e outros encargos	(11)	Estado	-1 123	-880	0	0
Ajustamentos c/efeito positivo no saldo:						
Transferências FSE	(12)	Seg. Social	26	268	-35	70
Regularização dívidas SNS	(13)	SFA	0	0	424	0
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(3)	Estado	323	457	1 430	1 329
Transf. extraordinária do OE para a CGA (*)	(4)	Estado	0	0	225	0
Programa de rescisões	(14)	Estado	0	35	0	224
Programa de rescisões	(14)	SFA	0	12	0	6
Pag. dívidas anos anteriores - Local	(15)	Ad. Local	180	34	430	136
Pag. dívidas anos anteriores - RAM	(16)	Ad. Regional	0	80	854	234
Défice tarifário de electricidade	(17)	Estado	0	0	167	50
Efeito líquido dos ajustamentos			-819	-494	-279	70
Saldo global ajustado			-3 364	-2 751	-9 010	-7 360

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (*) operações sem impacto no saldo global das administrações públicas, pois consolidam o seu perímetro das administrações públicas.

(10) Exclusão da receita de capital no âmbito de **concessões de portos/marinas e SILOPOR**, no referencial de 2014, no montante de 170 M€.

(11) Linearização da despesa com **juros e outros encargos**, devido ao diferente perfil intra-anual entre 2013 e 2014, essencialmente devido aos juros de Obrigações do Tesouro (OT) e à correção efetuada pelo Metropolitano de Lisboa na contabilização da componente de capital no âmbito de contratos *swap*, a qual ocorreu apenas a partir de abril de 2013.

(12) As transferências do Fundo Social Europeu (FSE) para a segurança social e a respetiva aplicação em despesa com ações de formação profissional foram ajustadas no sentido de assegurar o cumprimento do **princípio da neutralidade dos fundos comunitários**.

(13) Eliminação, no referencial de 2013, do **pagamento do SNS relativo a dívidas de anos anteriores**, que ascendeu a 424 M€ em 2013.

(14) Exclusão da despesa com **programa de rescisões por mútuo acordo** para 2014 na administração central.

(15) Exclusão das verbas para efeitos de **pagamento de dívidas de anos anteriores** por parte das autarquias ao abrigo do **Programa de Assistência à Administração Local**.

(16) Eliminação dos **pagamentos de dívidas de anos anteriores** por parte da **administração regional da Madeira** na sequência de um empréstimo com aval do Estado.

(17) Exclusão, no referencial de 2013, da despesa com vista à amortização do **défice tarifário** no montante de 167 M€. O montante previsto para 2014 é de 50 M€, cuja receita deverá ser financiada pela contribuição sobre o setor energético.

Caixa 6 – Evolução dos prazos médios de pagamento das administrações públicas

Em 2008 foram criados dois programas que visavam especificamente a redução dos prazos médios de pagamento (PMP) a fornecedores e da dívida a credores privados das administrações públicas, a saber:

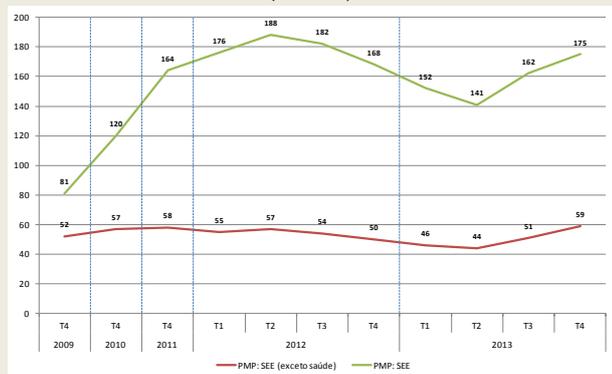
- O Programa «Pagar a Tempo e Horas» (PPTH), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro, com o objetivo de reduzir significativamente e estruturalmente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas; e,

- O Programa de «Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado» (PREDE), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, de 27 de Novembro, que veio estabelecer um conjunto de medidas que visavam garantir os pagamentos a credores privados das dívidas vencidas dos serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado, das Regiões Autónomas e dos municípios.

Registam-se diferenças expressivas entre os subsectores das administrações públicas, quer quanto aos níveis quer quanto à evolução dos PMP. Relativamente ao SEE, verifica-se que este se encontra muito influenciado pelo desempenho do setor da saúde, em particular dos Hospitais EPE, que registaram um crescimento muito expressivo dos PMP até meados de 2012 (Gráfico), momento em que atingiram 359 dias. Com efeito, considerando os PMP do SEE em conjunto, a evolução registada desde o final de 2009 encontra-se alinhada com o verificado ao nível dos Hospitais EPE, sendo de destacar um crescimento muito expressivo em 2010 e 2011, que só se veio a inverter na segunda metade de 2012. A este respeito, cumpre referir que foi a partir de junho de 2012 que se iniciou o programa de regularização extraordinária de dívidas do SNS, tendo sido pagos 1500 M€ em 2012 e 424 M€ em 2013. O referido programa contribuiu significativamente para a redução da dívida não financeira e, consequentemente, dos PMP no SNS. Excetuando o setor da saúde, o restante SEE apresenta um PMP muito inferior, registando um ligeiro declínio a partir de junho de 2012 até ao final do 1.º semestre de 2013.

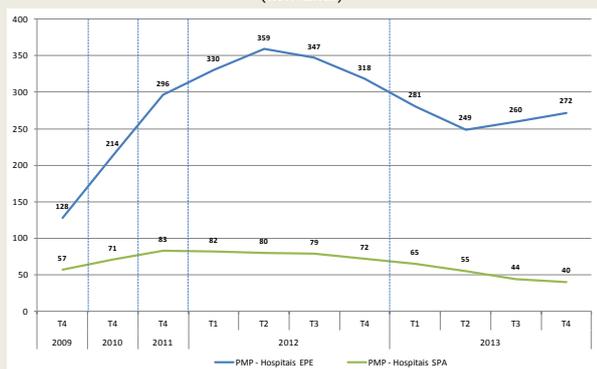
No 2.º semestre de 2013 assistiu-se a um novo crescimento dos prazos médios de pagamento do SEE, que embora se encontre influenciado pelo setor da saúde também se verifica ao nível das restantes entidades.

Gráfico 1. Prazo médio de pagamento do Setor Empresarial do Estado (em dias)



Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

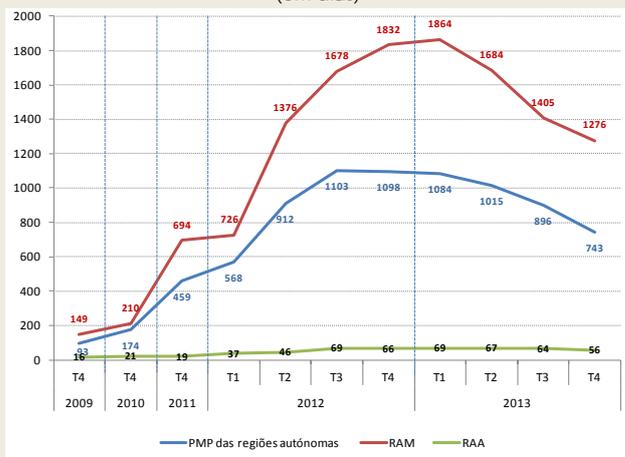
Gráfico 2. Prazo médio de pagamento dos hospitais EPE e SPA (em dias)



Fonte: ACSS – Administração Central do sistema de Saúde.

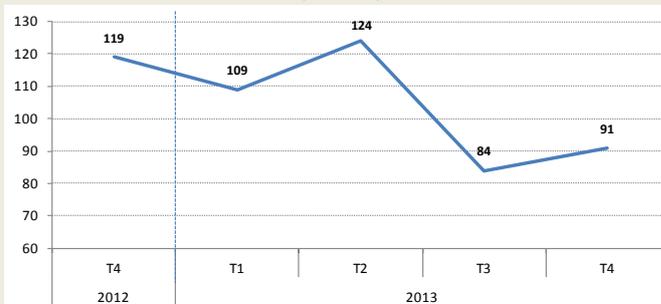
Os hospitais do setor público administrativo registam PMP muito inferiores aos praticados pelos Hospitais EPE. Após 2009, acentuou-se a divergência nos PMP praticados entre os hospitais do setor público administrativo e os Hospitais EPE (Gráfico). No final de 2009, o PMP dos Hospitais EPE era de 128 dias, representando mais do dobro do registado pelos hospitais do setor público administrativo (57 dias). Contudo, a partir desta data, o crescimento dos PMP dos Hospitais EPE foi muito acentuado, atingindo o seu ponto máximo no final do 1.º semestre de 2012 (359 dias). A partir desta data, os Hospitais EPE, beneficiando do já referido programa extraordinário de regularização de dívidas, reduziram o seu PMP para níveis inferiores, registando ainda assim um PMP de 249 dias no final do 1.º semestre de 2013. O 2.º semestre de 2013 foi novamente marcado por um crescimento do PMP nos Hospitais EPE. No que respeita aos hospitais do setor público administrativo, registou-se uma subida dos PMP em 2010 (+14 dias) e em 2011 (+12 dias), tendo atingido 83 dias no final de 2011. Nos dois anos seguintes, os hospitais do setor público administrativo registaram uma redução continuada dos PMP, alcançando 40 dias no final de 2013, um valor inferior ao registado no final de 2009.

Gráfico 3. Prazo médio de pagamento das regiões autónomas (em dias)



Fonte: Direção-Geral do Orçamento.

Gráfico 4. Prazo médio de pagamento dos municípios (em dias)



Fonte: Direção-Geral das Autarquias Locais. | Nota: O Prazo Médio de Pagamento foi calculado de acordo com o Despacho n.º 9870/2009, publicado no Diário da República n.º 71 de 13 de abril, 2.ª Série, Parte C, com base em 304 municípios. Para os municípios de Águeda, Faro, Machico e Paços de Ferreira os dados encontram-se indisponíveis/incompletos.

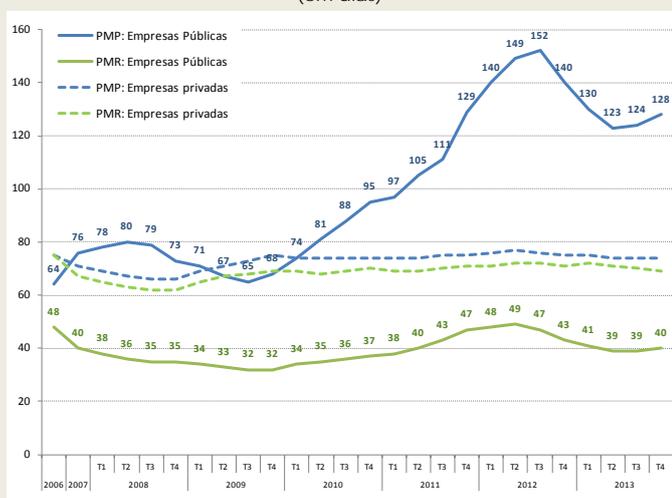
O PMP das regiões autónomas registou um crescimento muito significativo, essencialmente devido ao desempenho da Região Autónoma da Madeira. O PMP das regiões autónomas encontra-se muito influenciado pelo desempenho da Região Autónoma da Madeira. Com efeito esta região autónoma registava um PMP de 149 dias no final de 2009, tendo aumentado muito significativamente até ao 1.º trimestre de 2013, momento em que este indicador atingiu 1864 dias. Note-se que o reconhecimento de dívidas no perímetro da administração regional terá contribuído para o aumento abrupto do PMP verificado em 2011 e em 2012. Na sequência do PAEF-RAM celebrado com a República Portuguesa em janeiro de 2012, a estratégia definida para a redução da dívida não financeira da RAM incluiu a contratação de um empréstimo de 1100 M€ junto da banca comercial, com aval do Estado, para pagamento da dívida de anos anteriores. Em 2013, a utilização desta verba ascendeu a 854 M€, o que contribuiu para a redução substancial do PMP em 2013.

No subsetor da administração local identifica-se uma redução do PMP em 2013. Pese embora se registre uma grande heterogeneidade entre os municípios, o PMP do conjunto dos municípios registou uma redução de 28 dias entre o 4.º trimestre de 2012 e o 4.º trimestre de 2013. Para este resultado concorreu a execução do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) que permitiu regularizar dívidas dos municípios, que ascenderam a 408 M€ em 2013.

O PMP das empresas públicas aumentou a partir do 2.º semestre de 2009. O PMP das empresas públicas (não incluídas no perímetro das administrações públicas) mais do que duplicou entre 2009 e 2012, tendo atingido 152 dias no 3.º trimestre de 2012 (Gráfico 5). Nos três trimestres seguintes verificou-se uma redução do PMP, tendo este aumentado novamente no segundo semestre de 2013.

O PMP das empresas públicas tornou-se significativamente superior ao das empresas privadas. As empresas públicas registaram um PMP relativamente próximo do verificado ao nível das empresas privadas entre 2006 e 2009. Devido ao aumento do PMP das empresas públicas registado a partir do 2.º semestre de 2009, gerou-se um diferencial considerável face ao PMP das empresas privadas, o qual chegou a ser superior a 70 dias.

Gráfico 5. Prazos médios de pagamento e de recebimento das empresas públicas e das empresas privadas (em dias)



Fonte: Banco de Portugal. | Notas: Inclui apenas as empresas públicas não financeiras que não se encontram incluídas no perímetro de consolidação das administrações públicas. PMP: Prazo médio de pagamentos; PMR: Prazo médio de recebimentos.

Apesar do PMP das empresas públicas se ter tornado significativamente superior ao das empresas privadas, o seu PMR manteve-se relativamente estável, em torno dos 30 e 50 dias, e inferior do verificado nas empresas privadas.²⁶

Enquanto o diferencial entre o PMP e o PMR das empresas privadas é relativamente reduzido e manteve-se estável ao longo do período em análise, no que se refere às empresas públicas esse diferencial já era superior, tendo aumentado significativamente desde o 2.º semestre de 2009. Com efeito, o alargamento da diferença entre PMP e PMR nas empresas públicas representou uma forma alternativa de financiamento, neste caso, obtido junto dos seus fornecedores.

²⁶ Note-se que a dimensão das empresas privadas também é relevante para esta análise, na medida em que, devido ao seu poder negocial e capacidade financeira, as empresas privadas de grande dimensão têm prazos médios de pagamentos e de recebimentos inferiores às pequenas e médias empresas. Ainda assim, o prazo médio de recebimentos das empresas públicas é inferior ao das grandes empresas privadas.

Caixa 7 – Breve caracterização das empresas públicas não financeiras

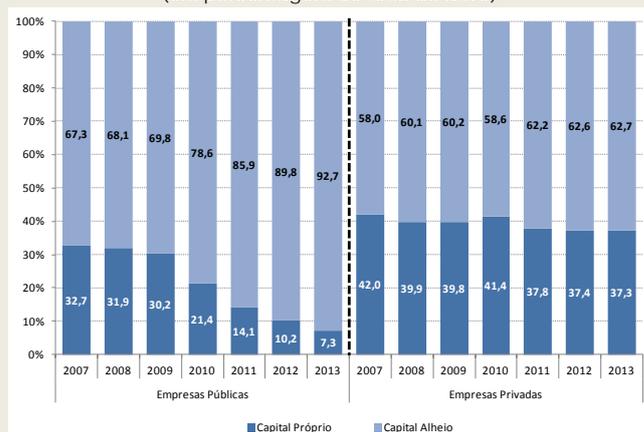
Nesta caixa apresenta-se uma breve caracterização das empresas públicas não financeiras, nomeadamente no que se refere à estrutura e custo do financiamento, dívida e rentabilidade, para o período entre 2007 e 2013. De salientar que apenas são analisadas as empresas públicas que não se encontram incluídas no perímetro das administrações públicas em contabilidade nacional, uma vez que não estão disponíveis dados análogos para as empresas não financeiras incluídas no perímetro das administrações públicas. Assim, na análise desenvolvida nesta caixa não estão incluídas, entre outras, as empresas Estradas de Portugal, REFER, Metropolitano de Lisboa e Metro do Porto.

A análise apresentada reveste-se de especial relevância no atual contexto, uma vez que se encontra em curso uma reestruturação financeira das empresas públicas, nomeadamente das empresas de transportes, com especial destaque para a Carris, STCP e CP. A reestruturação implicará uma avaliação das necessidades de recapitalização das empresas e resultará em fusões, reforços de capital, concessões a entidades privadas, transformação de empréstimos em capital e a substituição de empréstimos bancários por novos empréstimos do Estado, tendo estas alterações sido reveladas recentemente no DEO/2014-18. De acordo com este documento oficial, a substituição da dívida bancária da CP, STCP e Carris por financiamento do Estado, a ocorrer no 2.º trimestre de 2014, terá como efeito o reconhecimento imediato da sua dívida garantida como dívida do Estado.

A inclusão de algumas dessas empresas no perímetro de consolidação das administrações públicas também estará a ser equacionada pelas autoridades estatísticas, em resultado das referidas alterações na composição do financiamento e por ocasião da adoção da nova metodologia das contas nacionais SEC2010, a qual se efetivará em setembro de 2014. Ao nível das contas públicas, a revisão da reclassificação institucional conduzirá à consolidação de operações, dado passarem a constituir transferências entre subsectores das administrações públicas.

A estrutura de financiamento das empresas públicas apresenta evolução diversa da verificada nas empresas privadas. Entre 2007 e 2013, o peso do capital próprio no total do ativo das empresas públicas diminuiu 25,4 p.p., tendo atingido 7,3% em 2013 (Gráfico 1). Esta redução foi mais notória em 2010 (-8,8 p.p.) e em 2011 (-7,3 p.p.). Nas empresas privadas, o peso do capital próprio no total do ativo também diminuiu, mas a redução foi de apenas 4,7 p.p..

Gráfico 1. Estrutura de financiamento das empresas públicas e das empresas privadas (em percentagem do total do ativo)



Fonte: Banco de Portugal. Notas: O capital alheio inclui os financiamentos obtidos, fornecedores e outras fontes de financiamento. As empresas públicas que constam neste gráfico referem-se às que não se encontram incluídas no perímetro das administrações públicas.

A acentuada degradação dos capitais próprios das empresas públicas exigirá um esforço de recapitalização. No que se refere às empresas públicas já reclassificadas no perímetro das administrações públicas (para as quais, recorde-se, não existe informação disponível com as características da apresentada nesta caixa), a erosão dos capitais próprios exigiu um esforço de recapitalização por parte do Estado, o qual se iniciou em 2013 e prosseguirá em 2014. De igual modo, para as

empresas ainda não incluídas no perímetro das administrações públicas será necessária a reposição de um nível adequado de capitais próprios.

Não obstante ter-se verificado um aumento expressivo do peso do capital alheio no total do ativo no que se refere às empresas públicas, o stock da dívida reduziu-se consideravelmente (Tabela 1). A evolução destes dois indicadores, quando analisada em conjunto, aponta igualmente para uma redução significativa dos capitais próprios.

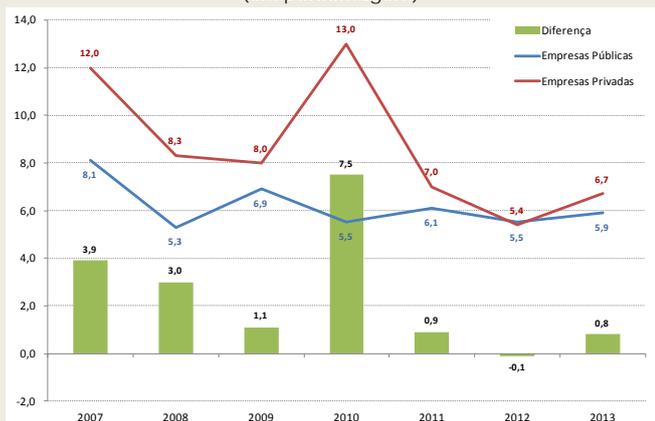
Tabela 1. Dívida das empresas públicas
(em milhões de euros)

	Dez. 2007	Dez. 2010	Dez. 2011	Dez. 2012	Dez. 2013	Mar. 2014
Empréstimos	12 852	16 969	17 863	13 766	13 146	13 045
Internos	5 582	9 705	11 040	8 077	8 283	8 423
Até 1 ano	1 595	2 953	3 448	3 675	4 010	4 115
A mais de 1 ano	3 987	6 752	7 592	4 402	4 273	4 308
Externos	7 270	7 264	6 823	5 689	4 863	4 622
Até 1 ano	-	2	2	2	2	2
A mais de 1 ano	7 270	7 262	6 821	5 687	4 861	4 620
Títulos de dívida	3 244	4 562	4 641	2 705	2 529	2 468
Detidos por residentes	1 531	1 629	1 387	948	904	964
Até 1 ano	965	513	343	94	167	102
A mais de 1 ano	566	1 116	1 044	854	737	862
Detidos por não residentes	1 713	2 933	3 254	1 757	1 625	1 504
Até 1 ano	796	146	318	6	12	16
A mais de 1 ano	917	2 787	2 936	1 751	1 613	1 488
Créditos comerciais	2 025	2 770	3 245	2 526	2 493	2 495
Total	18 121	24 301	25 749	18 997	18 168	18 008
Fontes de Financiamento						
Administrações Públicas	37	541	141	140	131	131
Sector Financeiro	5 793	7 850	8 324	7 435	7 698	7 904
Empresas	3 139	5 489	6 960	3 776	3 648	3 649
Particulares	87	133	140	102	109	100
Exterior	9 065	10 289	10 183	7 543	6 584	6 225

Fonte: Banco de Portugal. | Nota: As empresas que constam neste quadro referem-se às empresas não financeiras que não se encontram incluídas no perímetro das administrações públicas.

A rentabilidade das empresas públicas tem-se situado abaixo da verificada ao nível das empresas privadas. Com exceção do ano 2012, a rentabilidade das empresas privadas tem sido superior à das empresas públicas. Essa diferença foi mais expressiva até 2010. Saliente-se que a dimensão das empresas privadas também é relevante para esta análise, na medida em que, devido ao seu poder negocial e capacidade financeira, as empresas privadas de grande dimensão têm taxas de rentabilidade superiores às das pequenas e médias empresas. Assim, o diferencial entre as taxas de rentabilidade das empresas privadas e públicas é maior se para a comparação forem consideradas apenas as grandes empresas privadas.

Gráfico 2. Rentabilidade das empresas públicas e das empresas privadas
(em percentagem)

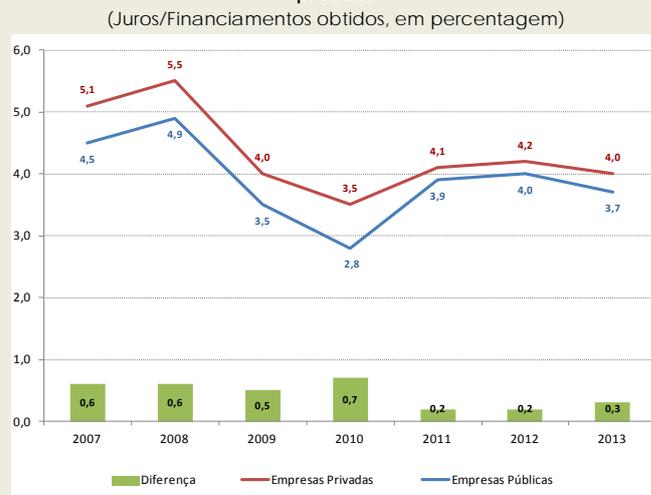


Fonte: Banco de Portugal. | Nota: A rentabilidade é calculada através do rácio: [EBITDA/(Capital Próprio + Financiamentos obtidos)]. Empresas públicas não incluídas no perímetro das administrações públicas.

O custo do financiamento das empresas públicas apresenta-se inferior ao das empresas privadas. No período em análise, o custo de financiamento das empresas públicas, medido pelo rácio entre os juros pagos e os financiamentos obtidos, apresentou-se sempre inferior ao suportado pelas empresas privadas (independentemente da sua dimensão), pese embora essa diferença seja menos significativa de 2011 em diante. Para esta diferença poderá contribuir o facto das empresas públicas apresentarem

menores riscos operacionais que as empresas privadas e ter sido prática receber garantias prestadas pelo Estado no ato da contratação dos financiamentos.

Gráfico 3. Custo do financiamento das empresas públicas e das empresas privadas
(Juros/Financiamentos obtidos, em percentagem)



Fonte: Banco de Portugal. | Nota: Empresas não financeiras não incluídas no perímetro das administrações públicas.

Tabela 11 – Conta consolidada (ajustada) das administrações públicas
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Janeiro-Abril					Ref. Anuais					Grau execução		Falta executar	
	Execução		Variação homóloga			Objetivo		Variação homóloga			2013	2014	2013	2014
	2013	2014	M€	%	p.p.	2013	2014	M€	%	p.p.				
RECEITA CORRENTE	20 811	21 566	755	3,6	3,5	69 675	71 938	2 263	3,2	3,1	29,9	30,0	48 864	50 372
Impostos diretos	5 059	5 396	337	6,7	1,6	19 801	19 971	170	0,9	0,2	25,5	27,0	14 742	14 575
Impostos indiretos	6 649	6 885	236	3,6	1,1	20 694	20 802	108	0,5	0,1	32,1	33,1	14 045	13 916
Contrib. de Segurança Social	5 794	6 038	243	4,2	1,1	18 281	18 959	678	3,7	0,9	31,7	31,8	12 487	12 921
Outras receitas correntes	3 309	3 248	-61	-1,9	-0,3	10 899	12 206	1 307	12,0	1,8	30,4	26,6	7 590	8 959
DESPESA CORRENTE	23 793	23 702	-91	-0,4	-0,4	76 609	76 209	-401	-0,5	-0,5	31,1	31,1	52 816	52 506
Consumo Público	8 934	8 755	-180	-2,0	-0,7	29 978	29 239	-739	-2,5	-0,9	29,8	29,9	21 044	20 484
Despesas com o Pessoal	5 044	4 805	-238	-4,7	-1,0	16 120	14 758	-1 362	-8,4	-1,7	31,3	32,6	11 077	9 953
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	3 891	3 950	59	1,5	0,2	13 858	14 481	623	4,5	0,8	28,1	27,3	9 967	10 531
Aquisição de bens e serviços	3 507	3 675	168	4,8	0,7	12 836	12 427	-409	-3,2	-0,5	27,3	29,6	9 329	8 752
Outras despesas correntes	384	275	-109	-28,4	-0,4	1 022	2 054	1 032	101,0	1,3	37,5	13,4	638	1 780
Subsídios	660	676	16	2,4	0,1	2 495	2 682	187	7,5	0,2	26,4	25,2	1 835	2 006
Juros e Outros Encargos	2 642	2 723	81	3,1	0,3	7 925	8 170	245	3,1	0,3	33,3	33,3	5 284	5 447
Transferências Correntes	11 558	11 549	-9	-0,1	0,0	36 211	36 118	-93	-0,3	-0,1	31,9	32,0	24 654	24 569
SALDO CORRENTE	-2 982	-2 136	846			-6 935	-4 271	2 664					-3 952	-2 134
RECEITAS DE CAPITAL	657	645	-12	-1,8	-0,1	2 320	2 397	77	3,3	0,1	28,3	26,9	1 663	1 752
DESPEAS DE CAPITAL	1 038	1 260	222	21,4	0,9	4 395	5 486	1 091	24,8	1,3	23,6	23,0	3 357	4 226
Investimento	769	941	172	22,4	0,7	3 282	4 378	1 096	33,4	1,4	23,4	21,5	2 514	3 437
Transferências de Capital	256	294	38	14,7	0,2	946	992	46	4,8	0,1	27,1	29,6	690	698
Outras despesas de capital	13	25	12	91,5	0,0	166	115	-50	-30,4	-0,1	7,7	21,3	153	91
RECEITA TOTAL	21 468	22 211	743	3,5	3,5	71 994	74 335	2 340	3,3	3,3	29,8	29,9	50 527	52 124
DESPESA TOTAL	24 831	24 962	131	0,5	0,5	81 004	81 694	690	0,9	0,9	30,7	30,6	56 173	56 733
SALDO GLOBAL	-3 364	-2 751	612			-9 010	-7 360	1 650					-5 646	-4 609
<i>Por memória:</i>														
Receita Fiscal	11 708	12 281	573	4,9	2,7	40 494	40 772	278	0,7	0,4	28,9	30,1	28 787	28 492
Contribuições Sociais	5 794	6 038	243	4,2	1,1	18 281	18 959	678	3,7	0,9	31,7	31,8	12 487	12 921
Despesa corrente primária	21 152	20 979	-173	-0,8	-0,7	68 684	68 039	-645	-0,9	-0,8	30,8	30,8	47 532	47 059

Fonte: DGO e cálculos UTAO | Notas: Os dados encontram-se consolidados entre organismos das administrações públicas. O agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui a dotação provisional (533,5 M€), bem como a reserva orçamental dos serviços (377,1 M€) no objetivo para 2014.

Tabela 12 – Conta consolidada (não ajustada) das administrações públicas
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Janeiro-Abril					Ref. Anuais					Grau execução		Falta executar	
	Execução		Variação homóloga			Objetivo		Variação homóloga			2013	2014	2013	2014
	2013	2014	M€	%	p.p.	2013	2014	M€	%	p.p.				
RECEITA CORRENTE	20 785	21 297	513	2,5	2,4	71 348	72 168	819	1,1	1,1	29,1	29,5	50 564	50 870
Impostos diretos	5 059	5 396	337	6,7	1,6	20 588	20 071	-517	-2,5	-0,7	24,6	26,9	15 529	14 675
Impostos indiretos	6 649	6 885	236	3,6	1,1	20 952	20 802	-150	-0,7	-0,2	31,7	33,1	14 303	13 916
Contrib. de Segurança Social	5 794	6 038	243	4,2	1,1	18 515	18 959	444	2,4	0,6	31,3	31,8	12 721	12 921
Outras receitas correntes	3 283	2 979	-304	-9,2	-1,4	11 294	12 336	1 043	9,2	1,4	29,1	24,1	8 011	9 357
DESPESA CORRENTE	22 746	22 972	226	1,0	0,9	77 414	76 578	-835	-1,1	-1,0	29,4	30,0	54 668	53 606
Consumo Público	9 000	8 824	-176	-2,0	-0,7	30 592	29 551	-1 042	-3,4	-1,3	29,4	29,9	21 593	20 727
Despesas com o Pessoal	5 048	4 853	-195	-3,9	-0,8	16 133	14 992	-1 141	-7,1	-1,4	31,3	32,4	11 085	10 139
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	3 952	3 971	19	0,5	0,1	14 459	14 559	100	0,7	0,1	27,3	27,3	10 507	10 588
Aquisição de bens e serviços	3 567	3 697	129	3,6	0,5	13 434	12 504	-930	-6,9	-1,1	26,6	29,6	9 867	8 808
Outras despesas correntes	385	275	-110	-28,6	-0,5	1 025	2 055	1 030	100,5	1,2	37,5	13,4	640	1 780
Subsídios	661	676	15	2,2	0,1	2 665	2 732	67	2,5	0,1	24,8	24,7	2 004	2 056
Juros e Outros Encargos	1 524	1 923	399	26,2	1,7	7 938	8 174	237	3,0	0,3	19,2	23,5	6 413	6 251
Transferências Correntes	11 560	11 549	-11	-0,1	0,0	36 219	36 122	-97	-0,3	-0,1	31,9	32,0	24 658	24 573
SALDO CORRENTE	-1 961	-1 675	286			-6 065	-4 411	1 655					-4 104	-2 736
RECEITAS DE CAPITAL	657	645	-12	-1,8	-0,1	2 800	2 747	-53	-1,9	-0,1	23,5	23,5	2 143	2 102
DESPEAS DE CAPITAL	1 240	1 228	-13	-1,0	-0,1	5 465	5 766	301	5,5	0,4	22,7	21,3	4 225	4 539
Investimento	967	907	-60	-6,2	-0,3	4 337	4 645	308	7,1	0,4	22,3	19,5	3 370	3 738
Transferências de Capital	260	294	35	13,3	0,1	961	992	32	3,3	0,0	27,0	29,7	701	698
Outras despesas de capital	13	26	13	99,2	0,1	168	129	-39	-23,0	0,0	7,8	20,3	154	103
RECEITA TOTAL	21 442	21 942	501	2,3	2,3	74 148	74 915	766	1,0	1,0	28,9	29,3	52 707	52 972
DESPESA TOTAL	23 986	24 200	214	0,9	0,9	82 879	82 345	-534	-0,6	-0,6	28,9	29,4	58 893	58 145
SALDO GLOBAL	-2 544	-2 258	287			-8 731	-7 430	1 301					-6 186	-5 173
<i>Por memória:</i>														
Receita Fiscal	11 708	12 281	573	4,9	2,7	41 539	40 872	-667	-1,6	-0,9	28,2	30,0	29 832	28 592
Contribuições Sociais	5 794	6 038	243	4,2	1,1	18 515	18 959	444	2,4	0,6	31,3	31,8	12 721	12 921
Despesa corrente primária	21 221	21 049	-172	-0,8	-0,7	69 476	68 404	-1 072	-1,5	-1,3	30,5	30,8	48 255	47 355

Fonte: DGO e cálculos UTAO | Notas: Os dados encontram-se consolidados entre organismos das administrações públicas. O agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui a dotação provisional (533,5 M€), bem como a reserva orçamental dos serviços (377,1 M€) no objetivo para 2014.