

O défice orçamental acumulado até julho 2015, ajustado de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, foi superior ao registado no mesmo período de 2014, verificando-se um aumento da despesa e uma redução da receita. Tal como sucede ao nível dos dados não ajustados, o valor para o défice até julho já se encontra acima do previsto para o conjunto do ano. A evolução da receita encontra-se condicionada pelo crescimento insuficiente da receita fiscal, quando comparado com o previsto para o conjunto do ano, e pela descida da receita de capital. Relativamente à despesa, verificou-se um aumento das despesas com a aquisição de bens e serviços, contrastando com a redução prevista para o total do ano, e uma evolução das despesas com pessoal aquém da prevista para o conjunto do ano. Apesar de se constatarem evoluções desfavoráveis ao nível das referidas rubricas de receita e despesa, o OE/2015 inclui uma margem que permite acomodar alguns dos desvios acima referidos através da dotação provisional e da reserva orçamental. No que se refere ao défice em contabilidade nacional, estima-se que o valor central tenha ascendido a 4,9% do PIB no 1.º semestre (ou 4,7% do PIB, excluindo operações de natureza extraordinária), o que evidencia riscos para o cumprimento do objetivo definido para o conjunto do ano (2,7% do PIB ou 2,8% em termos ajustados). Neste relatório apresenta-se uma breve descrição da evolução da carteira do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social em 2014 e uma análise da evolução dos pagamentos em atraso e dos prazos médios de pagamento das administrações públicas.

Síntese da execução orçamental

1 A análise que se segue tem como fonte principal a Síntese de Execução Orçamental publicada pela DGO no dia 25 de agosto, relativa às contas das administrações públicas até julho de 2015, na ótica da contabilidade pública.

2 Em termos não ajustados, o défice das administrações públicas entre janeiro e julho diminuiu, quando comparado com o registado no período homólogo. De acordo com os dados divulgados pela DGO, i.e. sem qualquer ajustamento, as administrações públicas registaram um saldo deficitário de 5420 M€ até julho de 2015 (Tabela 1 e Tabela 14). Este valor para o défice até julho encontra-se acima do previsto para o conjunto do ano. A análise que se segue na presente nota encontra-se elaborada em termos ajustados.

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

Subsetor	Jan-jul 2014	Jan-jul 2015	variação homóloga	Referenciais anuais		
				2014	OE/2015	variação homóloga
1. Estado	-6 629	-6 492	137	-7 128	-6 024	1 104
2. Serviços e Fundos Autónomos do qual: EPR (2012)	626	210	-416	-426	-589	-164
3. Administração Central (1+2)	-6 003	-6 282	-279	-7 554	-6 613	940
4. Segurança Social	266	631	365	429	842	413
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-5 737	-5 651	86	-7 124	-5 771	1 353
6. Administração Regional	-301	-107	195	-420	-109	311
7. Administração Local	194	337	143	417	801	384
8. Administrações Públicas (5+6+7)	-5 844	-5 420	424	-7 127	-5 079	2 048

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores relativos a 2014 referem-se à CGE/2014 divulgada no final de junho de 2015. Os valores relativos a 2015 referem-se ao orçamento aprovado. Os dados dizem respeito a um universo comparável da administração pública, pelo que as entidades públicas reclassificadas em 2015 não se encontram incluídas. A informação relativa ao universo total encontra-se disponível nas Tabela 15 e Tabela 16, apresentadas em anexo.

3 Em termos ajustados, o défice orçamental até julho de 2015 aumentou ligeiramente face ao período homólogo. Corrigido dos fatores mais relevantes que limitam a comparabilidade em termos homólogos, identificados na Caixa 3 em anexo, as administrações públicas registaram um défice ajustado de 5311 M€ (Tabela 2) entre janeiro e julho de 2015.¹ Face a igual período de 2014, verificou-se um aumento do défice de 168 M€, o qual decorreu, em termos genéricos, de um incremento da

¹ Os ajustamentos considerados para o biénio 2014-2015 têm por base a relevância do montante e a possibilidade de quantificação. Merecem destaque os ajustamentos efetuados ao nível das rubricas de investimento e juros, os quais passaram a expressar-se em termos duodecimais de modo a compatibilizar o seu diferente perfil de evolução intra-anual. Os reembolsos de impostos indiretos foram igualmente ajustados, uma vez que até julho de 2015 se encontram abaixo do verificado no período homólogo, nomeadamente ao nível do IVA, implicando o aumento da receita fiscal em termos líquidos, ainda que o crescimento não tenha sido tão expressivo em termos de receita fiscal bruta.

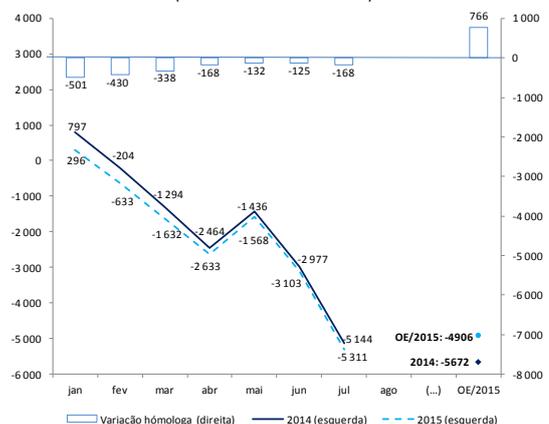
despesa e de uma redução da receita (Tabela 3). A melhoria progressiva que se verificava ao nível da variação homóloga do défice das administrações públicas, a qual se verificou até junho de 2015, foi interrompida em julho (Gráfico 1). Saliente-se que para o conjunto do ano 2015 encontra-se orçamentado um défice de 4906 M€, o qual tem subjacente uma melhoria de 766 M€ face a 2014. Tal como sucede com dados não ajustados, o valor para o défice até julho já se encontra acima do previsto para o conjunto do ano. Deste modo, para o cumprimento do objetivo para o défice público será necessário, forçosamente, a realização de um excedente entre agosto e dezembro.

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

Subsetor	Jan-jul 2014	Jan-jul 2015	variação homóloga	Referenciais anuais		
				2014	OE/2015	variação homóloga
1. Estado	-4 969	-5 600	- 631	-5 404	-5 279	124
2. Serviços e Fundos Autónomos do qual: EPR (2012)	531	235	- 296	- 202	-589	- 388
3. Administração Central (1+2)	-4 438	-5 365	- 927	-5 605	-5 869	- 264
4. Segurança Social	- 933	-270	663	- 587	2	590
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-5 371	-5 635	- 265	-6 193	-5 867	326
6. Administração Regional	- 43	- 17	26	- 12	85	97
7. Administração Local	271	342	71	533	875	342
8. Administrações Públicas (5+6+7)	-5 144	-5 311	-168	-5 672	-4 906	766

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores relativos a 2014 referem-se à CGE/2014 divulgada no final de junho de 2015. Os valores relativos a 2015 referem-se ao orçamento aprovado. Os dados dizem respeito a um universo comparável da administração pública, pelo que as entidades públicas reclassificadas em 2015 não se encontram incluídas. A informação relativa ao universo total encontra-se disponível nas Tabela 15 e Tabela 16, apresentadas em anexo. Os dados encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 3 em anexo.

Gráfico 1 – Saldo global ajustado das administrações públicas
(em milhões de euros)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 3 em anexo.

4 Por subsectores, o principal contributo para o aumento homólogo do défice orçamental adveio do Estado. A administração central apresentou uma redução do saldo (Tabela 2), sobretudo ao nível do subsector Estado, com mais 631 M€ de défice que em idêntico período de 2014. Em sentido contrário, i.e. contribuindo um menor agravamento do défice orçamental, evidencia-se o subsector da segurança social, com uma melhoria homóloga superior ao previsto para o conjunto do ano 2015. A administração local, apresenta uma melhoria do saldo orçamental até julho de 71 M€, ficando significativamente aquém da prevista para o conjunto do ano: 342 M€. Note-se que, relativamente a este subsector, já foi contabilizada a primeira prestação da receita de IML.

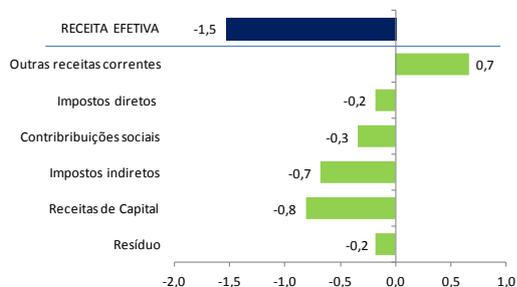
Tabela 3 – Conta das administrações públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-julho		var. homóloga		Ref. anuais		var. homóloga		Grau execução	
	2014	2015	M€	%	2014	OE/2015	M€	%	2014	2015
Receita efetiva	41 068	41 009	-58	-0,1	74 750	75 791	1 041	1,4	54,9	54,1
Corrente	39 879	40 021	142	0,4	72 714	73 512	797	1,1	54,8	54,4
Capital	1 188	988	-201	-16,9	2 036	2 280	244	12,0	58,4	43,3
Despesa efetiva	46 211	46 320	109	0,2	80 422	80 698	276	0,3	57,5	57,4
Corrente primária	39 344	39 067	-278	-0,7	67 943	67 107	-836	-1,2	57,9	58,2
Juros	4 541	4 796	254	5,6	7 873	8 179	306	3,9	57,7	58,6
Capital	2 326	2 458	132	5,7	4 606	5 412	806	17,5	50,5	45,4
Saldo global	-5 144	-5 311	-168		-5 672	-4 906	766			

Fontes: 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 3 em anexo.

5 Para o aumento do défice orçamental registado até julho contribuiu o comportamento da receita, a qual apresentou um grau de execução inferior ao verificado no período homólogo. Tendo a receita efetiva apresentado um grau de execução de 54,1% do valor total esperado para o conjunto do ano, constata-se que até julho esta diminuiu em 58 M€ face ao verificado no período homólogo (um decréscimo de 0,1%). Para o conjunto do ano 2015 está previsto um aumento da receita efetiva de 1,4% (Tabela 3). Para o desvio entre o executado e o orçamentado contribuiu essencialmente a receita de impostos indiretos e as receitas de capital (Gráfico 2).²

Gráfico 2 – Principais contributos para o desvio da receita
(face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: A soma dos contributos das componentes de receita diverge do total devido à existência de diferenças de consolidação, gerando um resíduo. Os montantes das diferenças de consolidação encontram-se detalhados na Tabela 13 e na Tabela 14.

6 A receita fiscal acumulada até julho de 2015 aumentou face ao período homólogo, sendo que em julho foi retomada a aceleração que se verificava desde o início do ano. Os valores analisados nesta nota encontram-se ajustados da evolução assimétrica dos reembolsos dos impostos indiretos.³ Antes de ajustamentos, a receita fiscal (líquida) das administrações públicas apresentou um crescimento de 4,7% em termos homólogos (Tabela 14). Contudo, os reembolsos de impostos

² Recorde-se que a receita de impostos encontra-se ajustada dos reembolsos de impostos indiretos, conforme referido na nota de rodapé 1.

³ Adicionalmente, foram efetuados outros ajustamentos relativos a impostos diretos com o objetivo de beneficiar a comparabilidade homóloga, nomeadamente a contribuição sobre os operadores do setor energético e o crédito fiscal ao investimento. No caso da contribuição sobre os operadores do setor energético, para além do desfazamento temporal (a receita de 2014 foi obtida em novembro e dezembro, enquanto até junho de 2015 foram pagos 23,9 M€), verifica-se também uma classificação contabilística distinta entre os dois anos, a qual foi igualmente ajustada. Enquanto em 2014 a receita foi registada pelo Ministério das Finanças na rubrica outras receitas correntes, em 2015 encontra-se contabilizada como impostos diretos.

indiretos até julho de 2015 foram inferiores aos registados no período homólogo em cerca de 262 M€ (os reembolsos foram inferiores em 191 M€ até maio e em 260 M€ até junho), com destaque para o IVA, implicando um aumento da receita fiscal em termos líquidos superior à verificada em termos de receita fiscal bruta.⁴ De acordo com o Ministério das Finanças, é expectável que os reembolsos de IVA em 2015 sejam reduzidos face aos níveis verificados em anos anteriores.

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

	Janeiro-julho		var. homóloga		Ref. anuais		var. homóloga		Grau execução	
	2014	2015	M€	%	2014	OE/2015	M€	%	2014	2015
Receita Fiscal	22 910	23 579	669	2,9	42 810	44 672	1 862	4,3	53,5	52,8
Impostos diretos	10 753	10 903	150	1,4	20 924	21 332	408	2,0	51,4	51,1
Impostos indiretos	12 157	12 676	519	4,3	21 886	23 340	1 454	6,6	55,5	54,3
Contribuições Sociais	10 798	10 838	40	0,4	18 761	19 087	326	1,7	57,6	56,8
dos quais: Segurança Social	7 497	8 025	528	7,0	13 545	14 346	801	5,9	55,3	55,9
dos quais: CGA + ADSE	3 266	2 771	-494	-15,1	5 149	4 678	-471	-9,1	63,4	59,2
Receita Fiscal e Contributiva	33 708	34 417	709	2,1	61 571	63 759	2 189	3,6	54,7	54,0

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, os quais se encontram explicados em detalhe na Caixa 3 em anexo.

Gráfico 3 – Receita fiscal das administrações públicas
(taxa de variação homóloga acumulada, em percentagem)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, sendo de destacar os reembolsos de impostos indiretos.

7 A taxa de crescimento verificada na receita fiscal até ao final de julho permanece aquém da prevista para o conjunto do ano.

A variação homóloga da receita fiscal acumulada até ao final de julho situou-se em 2,9% (foi de 1,7% no 1.º semestre), o que representa a retoma da aceleração que se tinha registado até maio de 2015 (Gráfico 3 e Tabela 4). O objetivo anual da receita fiscal tem implícito um crescimento de 4,3%, pelo que o ritmo de variação atual ainda se encontra aquém do necessário. Para se atingir o objetivo anual estabelecido, a receita fiscal terá de crescer a uma taxa homóloga de 6% entre agosto e dezembro. Com efeito, a manter-se a taxa de variação da receita fiscal aquém da prevista, existirá um desvio no final do ano, o qual poderá assumir um valor mais ou menos expressivo consoante a evolução da receita fiscal nos próximos meses. De salientar que o crédito fiscal da sobretaxa em IRS depende apenas do crescimento das receitas de IRS e IVA do subsector Estado acima do orçamentado e não do crescimento da receita fiscal da administração pública como um todo. Com efeito, ainda que não seja atingido o objetivo para a receita fiscal total, o crédito fiscal da sobretaxa de IRS poderá vir a ocorrer em 2016. Até julho de 2015, a receita fiscal do IRS e do IVA encontra-se a crescer 4,4% (quando o crescimento da soma das receitas de IRS e IVA constante no OE 2015 é de 3,7%). De acordo com o Ministério das Finanças, caso a evolução do IRS e IVA se mantenha até ao final de 2015, o crédito fiscal será de 25%, o que corresponderá a uma sobretaxa efetiva de 2,6% (em vez de 3,5%).

⁴ A redução dos reembolsos do IVA em cerca de 9,3% face a 2014 dever-se-á à entrada em vigor do Despacho Normativo n.º 17/2014, de 26 de dezembro, que vem estabelecer novos requisitos para a concessão dos reembolsos de IVA, nomeadamente passando a depender da comunicação eletrónica de todas as faturas emitidas no período do reembolso ou nos períodos anteriores e da inexistência de divergências entre os valores comunicados e os valores declarados de imposto liquidado e dedutível. O indeferimento de reembolsos tem ocorrido perante divergências relativas às faturas comunicadas para o sistema e-fatura e em caso de incumprimento de obrigações de IRC e de IVA por parte das empresas.

8 A receita de contribuições sociais cresceu a um ritmo inferior ao previsto para o conjunto do ano, invertendo a evolução favorável que se verificava no 1.º semestre. O grau de execução da receita de contribuições sociais situou-se em 56,9%, abaixo do verificado no mesmo período do ano anterior em 0,8 p.p.. Comparativamente ao verificado na execução do mês de junho, registou-se um deterioração ao nível da execução das contribuições sociais, uma vez que o grau de execução encontrava-se em linha com o verificado no período homólogo. Para esta deterioração contribuiu sobretudo a menor receita de contribuições para a CGA verificada em julho de 2015, quando comparada com o período homólogo, a qual terá decorrido de terem sido pagos em junho e julho de 2014 salários e subsídios de férias aos funcionários públicos sem reduções remuneratórias, na sequência da decisão do Tribunal Constitucional de maio de 2014.^{5,6} Em termos de taxa de variação homóloga, verificou-se um crescimento de 0,4% até julho, o qual compara com 1,7% previsto para o conjunto do ano. De referir que o aumento das contribuições sociais previsto para 2015 já contempla a redução de âmbito de aplicação da Contribuição Extraordinária de Solidariedade, bem como a eliminação da contribuição da entidade empregadora para a ADSE.

9 As receitas de capital e as outras receitas correntes diminuíram face ao período homólogo, contribuindo em conjunto para uma redução de 841 M€ da receita efetiva (Tabela 13). No entanto, enquanto as receitas de capital contribuíram para o desvio verificado ao nível da receita efetiva, na medida em que no OE/2015 está previsto um aumento destas receitas, as outras receitas correntes contribuíram para atenuar o referido desvio, uma vez que a sua redução foi inferior à prevista para o conjunto do ano. Para o desempenho desfavorável das receitas de capital contribuiu o baixo grau de execução das transferências da União Europeia, das vendas de bens de investimento e outras receitas não especificadas. Ao nível das outras receitas correntes destaca-se receita arrecadada com multas, taxas e outras penalidades da administração central, as quais aumentaram em 209,1 M€ face período homólogo. A compensar parcialmente estes efeitos, destaca-se a redução dos juros de CoCos, uma vez que uma parte significativa destes instrumentos financeiros foi amortizada nos últimos doze meses.⁷

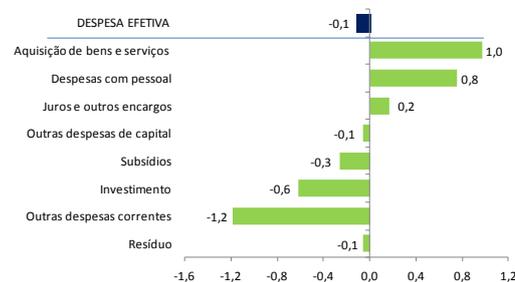
10 A despesa efetiva acumulada até julho evidenciou um grau de execução idêntico ao registado no ano anterior. A despesa efetiva apresentou um grau de execução de 57,4%, sendo que a despesa corrente apresentou um grau de execução superior ao verificado na despesa de capital, 58,3% e 45,4%, respetivamente. A taxa de variação homóloga da despesa efetiva foi de 0,2%, ligeiramente superior à variação implícita para o objetivo anual (0,3%). Contudo, as componentes de despesa apresentaram variações homólogas em sentidos opostos. De referir que a despesa com aquisição de bens e serviços registou um crescimento homólogo, em oposição à redução implícita ao objetivo do OE/2015 (Gráfico 4 e Tabela 13).

11 O grau de execução da despesa corrente primária acumulada até julho foi ligeiramente superior ao verificado no período homólogo. O grau de execução foi de 58,2%, sendo 0,3 p.p. superior ao verificado no mesmo período do ano anterior (Tabela 5). Contudo, as componentes de despesa evidenciaram graus de execução diferentes. A rubrica "outras despesas

correntes" não pode ser comparada diretamente na medida em que inclui a dotação provisional no orçamento do Ministério das Finanças, bem como a reserva orçamental dos organismos da administração central. Estas dotações orçamentais poderão ser reafectadas a qualquer componente de despesa ao longo do ano no âmbito das alterações orçamentais da competência do Governo.⁸

12 As despesas com pessoal até julho de 2015 apresentaram um grau de execução superior ao observado no mesmo período do ano anterior. Tendo por referência o valor orçamentado no OE/2015, o grau de execução até ao final de julho foi de 62,2%, situando-se 2,3 p.p. acima do registado no período homólogo. Importa destacar que a evolução das despesas com pessoal encontra-se influenciada pela diferente legislação em vigor relativa às reduções remuneratórias no setor público.^{9, 10, 11} Com efeito, devido à decisão do Tribunal Constitucional em maio de 2014, a redução salarial que vigorou até maio de 2015 foi inferior à verificada no mesmo período de 2014 (Tabela 5 e Gráfico 5), contribuindo para o crescimento homólogo verificado das despesas com pessoal até maio. No entanto, a despesa mensal de junho e julho de 2015, que reflete as reduções remuneratórias em vigor ao longo do ano 2015, foi inferior à despesa mensal de junho e julho de 2014, a qual não apresentava reduções remuneratórias devido à referida decisão do Tribunal Constitucional. Com efeito, a variação homóloga para o período janeiro-julho de 2015 foi nula, sendo a redução prevista para o conjunto do ano, de 3,7%. Deste modo, na execução orçamental acumulada até aos meses de junho, julho e agosto é de esperar uma trajetória de aproximação da taxa de variação das despesas com pessoal para o objetivo anual, na medida em que as despesas com pessoal mensais em junho, julho e agosto serão inferiores em 2015 quando comparados com igual período de 2014.

Gráfico 4 – Principais contributos para o desvio da despesa efetiva
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: O orçamento para 2015 do agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui a dotação provisional, bem como a reserva orçamental. A soma dos contributos das componentes de despesa diverge do total, gerando um resíduo, devido à existência de diferenças de consolidação. Os montantes das diferenças de consolidação encontram-se detalhados na Tabela 13 e na Tabela 14.

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

	Janeiro-julho				Ref. Anuais				Grau execução	
	2014	2015	var. homóloga		2014	OE/2015	var. homóloga		2014	2015
			M€	%			M€	%		
Despesa Corrente Primária	39 344	39 067	-278	-0,7	67 943	67 107	-836	-1,2	57,9	58,2
<i>d. q.: Despesas com pessoal</i>	9 694	9 697	3	0,0	16 201	15 601	-600	-3,7	52,8	62,2
<i>Aquisição de bens e serviços</i>	6 860	7 144	284	4,1	12 999	12 709	-289	-2,2	52,8	56,2
<i>Transferências correntes d. q.</i>	21 101	21 213	112	0,5	35 442	35 614	173	0,5	59,5	59,6
<i>Seg. Social (Pensões + Prestações)</i>	12 645	12 535	-110	-0,9	21 059	21 207	148	0,7	60,0	59,1
<i>Caixa Geral de Aposentações</i>	5 665	5 825	160	2,8	9 343	9 648	305	3,3	60,6	60,4
<i>Outras despesas correntes</i>	407	374	-34	-8,2	802	1 695	893	111,3	50,8	22,0

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 3 em anexo. Os dados são consolidados, pelo que a rubrica "Transferências correntes" não incorpora as operações ocorridas entre entidades das administrações públicas. O orçamento para 2015 "Outras despesas correntes" inclui o montante para o conjunto da dotação provisional e da reserva orçamental.

⁵ Em compensação, este mesmo efeito de base implicou menores despesas com pessoal face ao período homólogo, com efeitos nos meses de junho e julho.

⁶ A receita da ADSE relativa ao mês de julho não foi integrada na base de dados do Ministério das Finanças devido a uma anomalia no processo de transferência dos ficheiros informáticos com os registos da execução orçamental. Uma vez que a DGO não efetuou uma estimativa da receita em falta, a UTAO incorporou uma estimativa própria para esta receita de julho tendo por base a informação disponível. Caso esta estimativa não tivesse sido efetuada, o grau de execução da receita de contribuições sociais ter-se-ia deteriorado de forma mais acentuada.

⁷ A redução dos juros de CoCos já estava prevista no Orçamento do Estado. Inclusivamente, este fator foi identificado como uma das principais pressões orçamentais para 2015.

⁸ O orçamento inicial da componente "outras despesas correntes" inclui a dotação provisional (533,5 M€) e a reserva orçamental (411,9 M€). Até julho, a reafectação da dotação provisional e da reserva orçamental situou-se em 120,1 M€ e 37,3 M€, respetivamente.

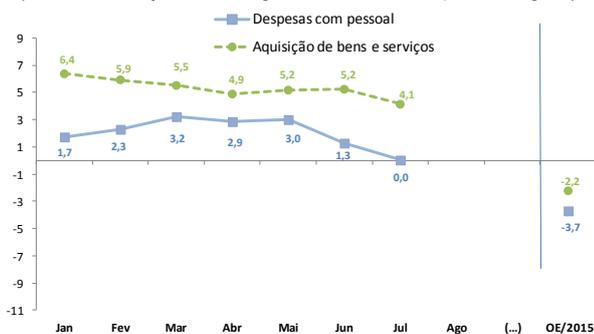
⁹ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014, de 30 de maio.

¹⁰ A Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão.

¹¹ Para efeitos de comparabilidade, os dados encontram-se ajustados dos pagamentos com rescisões por mútuo acordo (ver Caixa 3 em anexo).

13 O grau de execução da despesa com aquisição de bens e serviços até julho situou-se acima do verificado no período homólogo. O grau de execução da despesa com aquisição de bens e serviços foi de 56,2%, sendo superior em 3,4 p.p. face ao período homólogo. Com efeito, a variação homóloga da despesa com aquisição de bens e serviços foi superior ao objetivo anual, apresentando um crescimento homólogo, em contraste com a redução implícita ao objetivo do OE/2015 (Tabela 5 e Gráfico 5). De acordo com a DGO, para esta variação contribuiu o efeito base associado aos pagamentos a prestadores de serviços por parte da ADSE, bem como o incremento de pagamentos no âmbito de contratos programa.

Gráfico 5 – Principais despesas das administrações públicas
(taxa de variação homóloga acumulada, em percentagem)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Para o cálculo das taxas de variação homóloga referentes aos objetivos anuais utiliza-se a conta provisória para 2014 enquanto referência para o ano de base.

14 As despesas de capital evidenciaram até ao final de julho um grau de execução aquém do verificado no mesmo período do ano anterior. O grau de execução das despesas de capital situou-se em 45,4%, situando-se 5,1 p.p. abaixo do observado no período homólogo (Tabela 3 e Tabela 13).^{12, 13} De destacar que a despesa em investimento apresentou um baixo grau de execução na administração central, nomeadamente ao nível do Ministério da Defesa Nacional, do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, do Ministério da Agricultura e Mar e do Ministério da Saúde, bem como no subsetor da administração local.

Caixa 1 – Atualização da estimativa anual do PIB real com base nos dados do 2.º trimestre de 2015

Esta caixa atualiza a estimativa do PIB para 2015, após a divulgação dos dados do 2.º trimestre de 2015.¹⁴ Isto é, compara a previsão de 1,6% para o crescimento do PIB de 2015 realizada no âmbito do PE/2015-19, em que se conhecia apenas o 4.º trimestre de 2014, com a previsão possível incorporando os dados do 2.º trimestre 2015.

A metodologia utilizada para a atualização da estimativa do PIB anual é baseada no efeito de *carry-over*.

O contributo do efeito de *carry-over* para a estimativa do PIB anual tem maior significância em termos estatísticos quando são conhecidos os dados da atividade económica de mais trimestres. Admitindo que a atividade económica de cada trimestre é independente, a correlação entre o resultado agora conhecido do 2.º trimestre e a taxa de crescimento anual do PIB para 2015 é de cerca de 94%, o que se traduz numa capacidade preditiva do *carry-over* muito elevada.

¹² Para efeitos de comparabilidade, os dados encontram-se ajustados dos pagamentos das despesas de investimento da empresa Estradas de Portugal (ver Caixa 3 em anexo).

¹³ A empresa Estradas de Portugal apresenta uma dotação orçamental inicial para 2015 em despesas com investimento de 1483,1 M€, destacando-se essencialmente as componentes concessões e subconcessões a PPP (1262,9 M€), bem como a construção e requalificação (151,9 M€). A execução acumulada até ao final julho de 2015 destas duas principais componentes foi de 800,8 M€ e 73,1 M€, respetivamente. No que diz respeito aos pagamentos até julho de 2014, a execução acumulada tinha sido de 650,6 M€ e 1,8 M€.

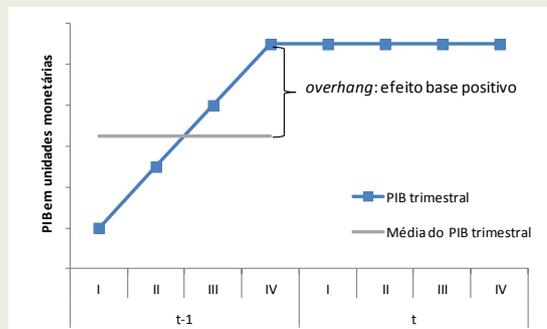
¹⁴ Nesta caixa o conceito de PIB corresponde ao PIB real, i.e., com dados encadeados em volume com ano de referência 2011, de acordo com a metodologia SEC2010. A divulgação do 2.º trimestre de 2015 refere-se à estimativa rápida do INE de 14 de agosto.

Carry-over: breve descrição

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.¹⁵

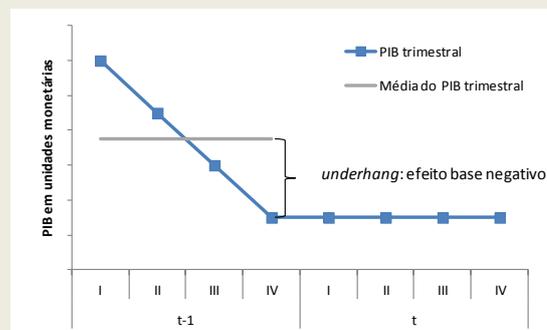
Sempre que o crescimento do último trimestre é superior à média dos últimos quatro trimestres existe um efeito de *carry-over* positivo, ou *overhang* estatístico (Gráfico 1). No caso oposto, em que o *carry-over* é negativo, existe um *underhang* estatístico (Gráfico 2).

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



Fonte: Cálculos da UTAO

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



Fonte: Cálculos da UTAO

Atualização da taxa de crescimento do PIB para 2015

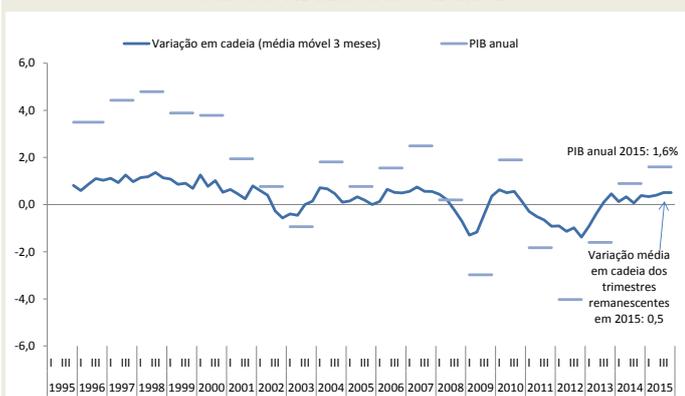
Tendo em consideração a estimativa rápida das contas nacionais sobre o 2.º trimestre de 2015 divulgada pelo INE, verifica-se que para obter um crescimento de 1,6% do PIB em 2015 será necessário que a variação em cadeia, em média, dos próximos trimestres seja de 0,51% (Gráfico 3).

Esta previsão é ligeiramente mais exigente do que no momento da realização do exercício do PE/2015-19. Com os dados anteriores, para um crescimento do PIB de 1,6% era necessário que o crescimento trimestral do PIB fosse de 0,4%. Contudo, os dados dos 1.º e 2.º trimestres foram um pouco abaixo dessa previsão, pelo que é necessário que os próximos trimestres cresçam em média acima de 0,5% para que se mantenha o crescimento anual previsto.

Por outro lado, tendo em conta os dados do 1.º semestre e mantendo a previsão para a dinâmica intra-anual do PE/2015-19, será plausível estimar um crescimento anual do PIB para 2015 em 1,5%, ligeiramente mais baixo do que o apresentado pelo Ministério das Finanças. Estas conclusões são semelhantes às obtidas com os dados do 1.º trimestre.

¹⁵ 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, $u_t = \frac{1}{4} q_{t-1,2} + \frac{2}{4} q_{t-1,3} + \frac{1}{4} q_{t-1,4}$. A nomenclatura utilizada nesta caixa é consistente com Tödter (2010).

Gráfico 3. PIB trimestral e PIB anual



Fontes: INE, Ministério das Finanças (PE/2015-19) e cálculos da UTAO.

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

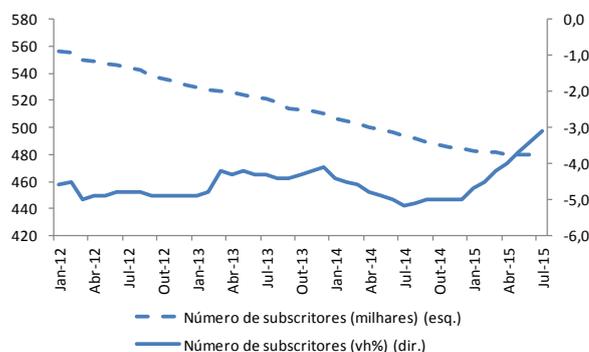
16 Excluindo os fatores que comprometam a comparabilidade homóloga, registou-se um acréscimo das contribuições e quotizações para a CGA. Nos primeiros sete meses do ano as contribuições e quotizações para a CGA diminuíram -18,1%, em termos não ajustados, tendo-se verificado uma aceleração desse decréscimo por efeito base, em resultado da suspensão das reduções remuneratórias entre junho e setembro de 2014 na sequência da declaração de inconstitucionalidade do art.º33 do OE/2014. No entanto, existem fatores que distorcem a comparabilidade homóloga: (i) eliminação em 2015 da contribuição extraordinária de solidariedade para remunerações inferiores a 4611,42€ e (ii) alteração do tratamento contabilístico dos fluxos financeiros destinados a financiar o regime de pensão unificada;¹⁶ Corrigindo de forma a garantir a comparabilidade homóloga, a receita com contribuições e quotizações aumentou 1,2%, valor ligeiramente superior ao perspectivado para o ano como um todo (1,0%). Para este comportamento contribuiu positivamente a reversão parcial da política remuneratória e negativamente a redução do número de subscritores para a CGA, que em julho se situaram em 478,6 mil, o que corresponde a uma redução homóloga de 3,1% (refira-se que em julho de 2014 eram 496,2 mil, e no início do ano o número de subscritores totalizava 482,8 mil) (Gráfico 6).¹⁷

Tópicos sobre a execução orçamental

Caixa Geral de Aposentações

15 A Caixa Geral de Aposentações apresentou um saldo positivo nos primeiros sete meses do ano. No período janeiro-julho, a execução da CGA apresentou um excedente de 195 M€ (Tabela 6), um valor superior ao verificado no mesmo período do ano anterior (157 M€). Este saldo resulta de um acréscimo homólogo da receita (3,5%) superior ao aumento da despesa (3,0%). Para o aumento da receita efetiva contribuiu quer a variação da receita corrente (2,6%), quer a receita de capital (variação homóloga de 55 M€). Do lado da despesa, de salientar o aumento da despesa corrente (3,0%) resultado, sobretudo, das pensões e abonos da responsabilidade da CGA (2,7%). Excluindo a receita com a contribuição extraordinária de solidariedade, o saldo da CGA fixou-se em 186 M€, o que compara positivamente com o obtido no período homólogo (22 M€).

Gráfico 6 – Número de subscritores da CGA (em milhares e variação percentual)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

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

	Jan.-Jul.		Variação		Referenciais Anuais		Tvh (%)	Grau de Execução (%)
	2014	2015	Tvha (%)	Contr. p/ tvha	2014	2015		
1. Receita corrente	5 912	6 067	2,6	2,6	9 424	9 670	2,6	62,7
Contribuições para a CGA	2 963	2 428	-18,1	-9,0	5 017	4 106	-18,2	59,1
Transferências correntes, das quais:	2 800	3 467	23,8	11,3	4 140	5 400	30,4	64,2
Orçamento do Estado	2 794	3 139	12,4	5,8	4 131	4 858	17,6	64,6
Outras receitas correntes	149	172	14,9	0,4	267	164	-38,5	104,6
2. Receita de capital	3	58	1 971,8	0,9	3	0	-	-
3. Receita Efetiva	5 915	6 125	3,5	3,5	9 427	9 670	2,6	63,3
4. Despesa corrente, da qual:	5 758	5 930	3,0	3,0	9 492	9 808	3,3	60,5
Transferências correntes, das quais:	5 738	5 909	3,0	3,0	9 462	9 767	3,2	60,5
Pensões e abonos respomb. de:								
CGA	5 160	5 299	2,7	2,4	8 503	8 765	3,1	60,5
Orçamento do Estado	155	151	-2,8	-0,1	257	259	0,8	58,3
Outras entidades	350	375	7,2	0,4	584	625	7,0	60,0
Outras transferências correntes	73	84	n.d.	n.d.	119	119	0,3	70,6
5. Despesa de capital	0	0	-	-	0	0	-	-
6. Despesa Efetiva	5 758	5 930	3,0	3,0	9 492	9 808	3,3	60,5
7. Saldo global	157	195			-65	-137		
<i>Par memória: após ajustamentos</i>					0			
1A. Receita corrente	5 912	6 067	2,6	2,6	9 424	9 670	2,6	62,7
Contribuições para a CGA	2 655	2 428	-8,5	-3,8	4 509	4 106	-8,9	59,1
Excluindo CES	2 384	2 413	1,2	0,5	4 046	4 086	1,0	59,1
Transferências correntes:	3 108	3 467	11,5	6,1	4 649	5 400	16,2	64,2
3A. Receita efetiva (1A+2)	5 915	6 125	3,5	3,5	9 427	9 670	2,6	63,3
4A. Despesa corrente	5 758	5 930	3,0	3,0	9 492	9 808	3,3	60,5
6A. Despesa efetiva	5 758	5 930	3,0	3,0	9 492	9 808	3,3	60,5
7A. Saldo global (3A-6A)	157	195			-65	-137		
<i>Par memória:</i>								
Saldo global excluindo CES	22	186			-528	-157		

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os fatores de ajustamento encontram-se descritos na Caixa 2 (ajustado do diferente método de contabilização financiamento da quota-parte da responsabilidade da segurança social da pensão unificada a pagar pela CGA). O referencial anual para 2014 é o apresentado na Conta Geral do Estado de 2014.

17 Registou-se um acréscimo homólogo das transferências correntes provenientes do Orçamento do Estado. As transferências correntes provenientes do OE fixaram-se em 3 467M€, um aumento de 360 M€ face ao período homólogo (tendo já em consideração a alteração do tratamento contabilístico do registo do regime de pensão unificada). Tal resultou do aumento da comparticipação do Estado para o financiamento do défice (2 985 M€) em 350 M€.

18 Nos primeiros sete meses do ano registou-se um aumento da despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA em linha com o previsto para o total do ano. A despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA fixou-se em 5,3 mil M€, um aumento de 2,7% em termos homólogos, sendo a variação homóloga implícita para o conjunto do ano de 3,1%. Tal é resultado, sobretudo, do aumento do número de pensionistas (645,3 mil em julho de 2015 face aos 632,7 mil registados em julho de 2014) (Gráfico 7), bem como do aumento do valor da pensão de aposentação/reforma para novos pensionistas: uma média de 1183 €/mês para os pensionistas nos primeiros sete meses do ano, contra 1124 €/mês para os novos pensionistas de 2014. O acréscimo também resultou, em menor

¹⁶ Contrariamente ao que sucedia em 2014, no qual era considerado como contribuição e quotização, o montante que corresponde ao financiamento da quota-parte da responsabilidade da segurança social da pensão unificada a pagar pela CGA passa a estar classificado com transferência corrente. Essa alteração foi corrigida nos cálculos da UTAO de forma a garantir a comparabilidade homóloga, tendo sido feita a correção no ano de 2014.

¹⁷ O sistema de proteção social da função pública (CGA) é um regime fechado desde dezembro de 2005.

grau, da transferência da responsabilidade pelo pagamento dos complementos de pensão aos trabalhadores dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo (ENVC) para a CGA em março e por efeito base, dado que somente em julho de 2014 se registou a transferência do Fundo de Pensões dos Militares da Forças Armadas para a CGA.¹⁸

Gráfico 7 – Número de pensionistas de velhice
(variação homóloga)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

Segurança Social

19 A segurança social registou um excedente orçamental nos primeiros sete meses do ano. No período janeiro-julho, a segurança social apresentou um saldo orçamental positivo de 631 M€, o que representa um acréscimo de 365 M€ face ao verificado no período homólogo (Tabela 7). Tal é resultado de um decréscimo da despesa efetiva (-4,6%) de montante nominal superior à diminuição da receita efetiva (-2,0%). Em termos mensais, a segurança social apresentou um défice no mês de julho de -284 M€ (Tabela 8). Para este registo contribuiu o acréscimo da despesa com pensões consequência do pagamento do 13º mês, não totalmente compensado pelo aumento das contribuições e quotizações e das transferências correntes da administração central.¹⁹ Registe-se que este comportamento mensal já se tinha verificado no ano passado, o qual apresenta uma componente sazonal.

20 Em termos ajustados, a segurança social apresentou um défice orçamental, apesar de significativamente inferior ao observado no período homólogo. Ajustado dos fatores que comprometam a comparabilidade homóloga, designadamente: (i) da transferência extraordinária para compensação do défice da segurança social (884 M€ nos sete primeiros meses de 2015 e 1329 M€ no período homólogo);²⁰ (ii) das transferências do Fundo Social Europeu, de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários; e da (iii) alteração no tratamento contabilístico do regime das pensões unificadas, a segurança social registou um saldo orçamental negativo de -270 M€, o que compara com -933 M€ do período homólogo.

21 Registou-se um acréscimo da receita com contribuições e quotizações, em termos ajustados. No entanto, este aumento encontra-se abaixo do implícito para o total do ano. Nos primeiros sete meses do ano a receita com contribuições e quotizações fixou-se em 8 025 M€, um aumento de 3,8% face ao período homólogo. Para tal contribuiu a melhoria da atividade económica e do emprego e, eventualmente, o aumento da retribuição mínima mensal garantida. Adicionalmente, de realçar que se verifica uma aceleração da taxa de crescimento das contribuições e quotizações, comportamento que se espera

vir a manter dada a tendência de aumento do rendimento disponível bruto das famílias, bem como pelo facto de que, por razões sazonais, agosto e de dezembro serem meses que apresentam aumentos consideráveis da receita com contribuições e quotizações. Excluindo a contribuição extraordinária de solidariedade para remunerações inferiores a 4611,42 €, o aumento foi de 5,3%, abaixo do valor previsto para o conjunto do ano de 7,4%. Relativamente às transferências correntes do OE, de referir que se registou um acréscimo de 1,7%, em linha com o implícito para o conjunto do ano (1,3%) tendo já sido efetuada, na sua quase totalidade (98,9% do total), a transferência extraordinária do OE para compensação do défice do OSS (também no período homólogo a transferência extraordinária do OE para compensação do défice do OSS tinha sido efetuada quase na totalidade em julho). Adicionalmente, se por um lado a transferência do OE para cumprimento da lei de base da segurança social registou um acréscimo (+124 M€), a transferência do OE no âmbito da contrapartida pública nacional diminuiu (-41 M€). Quanto às transferências provenientes da União Europeia, verificou-se uma redução homóloga de 345 M€.

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

	Jan. - Jul.		Variação		2014	2015	Tvh (%)	Grau de execução (%)
	2014	2015	Tvha (%)	Contr. p/ tvha				
1. Receita Corrente - da qual:	14 979	14 669	-2,1	-2,1	24 672	25 239	2,3	58,1
Contribuições e quotizações	7 805	8 025	2,8	1,5	13 664	14 346	5,0	55,9
Contribuições e Quotizações	7 683	8 015	4,3	2,2	13 451	14 324	6,5	56,0
Cont. Extra. de Solidariedade	122	10	-92,1	-0,8	212	22	-89,6	43,6
IVA Social, PES e ASECE	569	584	2,5	0,1	976	994	1,8	58,7
Transf. correntes da Ad. Central	5 532	5 234	-5,4	-2,0	8 353	8 133	-2,6	64,4
Transf. do Fundo Social Europeu	564	219	-61,2	-2,3	837	768	-8,3	28,5
Outras receitas correntes	509	608	19,4	0,7	842	985	17,0	61,7
2. Receita de Capital	6	10	65,3	0,0	9	6	-31,8	166,8
3. Receita Efetiva (1+2)	14 985	14 679	-2,0	-2,0	24 681	25 245	2,3	58,1
4. Despesa Corrente - da qual:	14 707	14 040	-4,5	-4,5	24 223	24 364	0,6	57,6
Prestações Sociais - das quais:	12 954	12 535	-3,2	-2,8	21 568	21 208	-1,7	59,1
Pensões, das quais:	9 442	9 289	-1,6	-1,0	15 457	15 421	-0,2	60,2
— Sobrevivência	1 308	1 327	1,5	0,1	2 153	2 187	1,5	60,7
— Velhice	7 305	7 168	-1,9	-0,9	11 917	11 897	-0,2	60,2
Sub. familiar a crianças e jovens	371	364	-1,8	0,0	635	639	0,6	57,0
Subsídio por doença	243	263	8,1	0,1	410	392	-4,4	67,1
Sub. desemprego e apoio ao emp.	1 388	1 077	-22,4	-2,1	2 239	2 064	-7,8	52,2
Outras prestações	390	420	7,7	0,2	666	683	2,6	61,5
Ação social	945	968	2,5	0,2	1 656	1 739	5,0	55,7
Rendimento Social de Inserção	175	168	-4,1	0,0	294	292	-1,0	57,5
Pensões do Regime Sub. Bancário	285	280	-1,9	0,0	497	498	0,2	56,2
Outras despesas correntes	:	:	:	:	598	1 135	89,8	0,0
— das quais: Transf. e sub. corrente	393	680	72,8	1,9	598	1 133	89,5	60,0
Ações de Formação Profissional	765	252	-67,0	-3,4	1 257	984	-21,7	25,6
— das quais: c/ suporte no FSE	694	202	-70,9	-3,3	1 150	823	-28,4	24,6
5. Despesa de Capital	11,4	7,9	-31,1	0,0	29	39	34,8	20,3
6. Despesa Efetiva (4+5)	14 719	14 048	-4,6	-4,6	24 252	24 403	0,6	58
7. Saldo Global (3-6)	266	631			429	842		
Por memória: após ajustamentos								
1A. Receita corrente	13 780	13 768	-0,1	-0,1	23 655	24 400	3,1	56,4
Contribuições e quotizações	7 733	8 025	3,8	1,9	13 545	14 346	5,9	55,9
Contribuições e Quotizações	7 611	8 015	5,3	2,7	13 333	14 324	7,4	56,0
Cont. Extra. de Solidariedade	122	10	-92,1	-0,8	212	22	-89,6	43,6
Transf. correntes da Ad. Central	4 275	4 350	1,7	0,5	7 143	7 239	1,3	60,1
Transf. do Fundo Social Europeu	694	202	-70,9	-3,6	1 150	823	-28,4	24,6
3A. Receita efetiva (1A + 2)	13 786	13 778	-0,1	-0,1	23 664	24 406	3,1	56,5
Despesa corrente	14 707	14 040	-4,5	-4,5	24 223	24 364	0,6	57,6
Pensões	9 133	9 289	1,7	1,1	14 948	15 421	3,2	60,2
Outras despesas correntes	:	:	:	:	1 107	1 135	2,6	0,0
— das quais: Transf. e sub. corrente	702	680	-3,1	-0,1	1 107	1 133	2,4	60,0
Ações de Formação Profissional	765	252	-67,0	-3,5	1 257	984	-21,7	25,6
— das quais: c/ suporte no FSE	694	202	-70,9	-3,3	1 150	823	-28,4	24,6
Despesa de capital	11	8	-31,1	0,0	29	39	34,8	20,3
Despesa efetiva	14 719	14 048	-4,6	-4,6	24 252	24 403	0,6	57,6
7A. Saldo Global (3A - 6)	-933	-270			-587	2		
Por memória:								
Excluindo CES	-1 055	-280			-800	-20		

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os fatores de ajustamento encontram-se descritos na Caixa 2. O referencial anual para 2014 é o apresentado na Conta Geral do Estado de 2014.

22 A receita gerada pela atividade da segurança social (outras receitas correntes) apresentou um crescimento homólogo nos primeiros sete meses do ano. A receita gerada pela atividade da segurança social resulta, maioritariamente, da atividade e gestão corrente do setor, designadamente: (i) rendimentos de propriedade (juros, dividendos, etc.); (ii) reposições não abatidas nos pagamentos; (iii) taxas, multas e outras penalidades; e (iv) outras. Nesse sentido, a receita gerada pela atividade da segurança social fixou-se em 608 M€, um acréscimo homólogo de 19,4%. Tal deveu-se, sobretudo, ao aumento da receita com rendimentos de 307 M€ (+45,5%) como consequência dos juros

¹⁸ Foi transferido o Fundo de Pensões dos Militares da Forças Armadas para a CGA sem que qualquer reserva tenha sido constituída.

¹⁹ Para as entidades empregadoras, o pagamento das contribuições/quotizações à segurança social é efetuado do dia 10 ao dia 20 do mês seguinte àquele a que dizem respeito as remunerações.

²⁰ Para o total do ano de 2015, a transferência extraordinária do OE para compensação do sistema da segurança social é de 894 M€.

dos ativos detidos na carteira do FEFSS, que são maioritariamente compostos por dívida nacional.²¹

Tabela 8 – Execução mensal da segurança social não ajustada
(em milhões de euros)

	Jul-14	Mai-15	Jun-15	Jul-15	Total
Receita Efetiva	2 786	1 224	2 753	2 679	14 679
Contribuições e quotizações	1242	1094	1134	1312	8 025
Transferências Correntes da Adm. Central	1302	664	666	1211	5 234
Transferências do Fundo Social Europeu	18	2	27	24	219
Despesa efetiva	2 990	1 787	1 842	2 964	14 048
Pensões	2 219	1 170	1 182	2 270	9 289
Subsídio desemprego e apoio ao emprego	176	145	143	139	1 077
Ação social	136	133	157	139	968
Ações de Formação Profissional	101	10	6	44	252
	-204	-562	910	-284	631

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Dados corrigidos da diferente contabilização dos montantes correspondentes ao financiamento da quota-parte da CGA da pensão unificada a pagar pela segurança social e da quota-parte da segurança social da pensão unificada a pagar pela CGA verificada em 2014 e 2015.

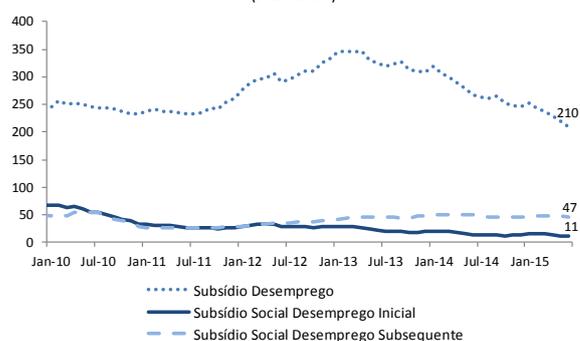
23 Em termos ajustados, registou-se um aumento da despesa com pensões, apesar de a um ritmo inferior ao implícito para o conjunto do ano. Nos primeiros sete meses do ano a despesa com pensões fixou-se em 9 289 M€, um acréscimo de 1,7% face ao período homólogo, tendo-se verificado uma aceleração da taxa de crescimento. De referir que durante o primeiro semestre de 2015 se registou uma redução homóloga do número de pensionistas de velhice da segurança social em -0,5% fixando-se em 2 004 mil (eram 2 011 mil pensionistas em junho de 2014) devendo-se, em parte, aos efeitos das medidas de caráter estrutural aplicadas ao sistema, que terá determinado um fluxo de aposentações mais reduzido.

24 A despesa com prestações de desemprego voltou a registar uma diminuição quando comparada com o mesmo período do ano anterior. Nos primeiros sete meses do ano, a despesa com prestações de desemprego fixou-se em 1 077 M€, uma redução de 22,4% face ao período homólogo. Tal é resultado, sobretudo, da diminuição da taxa de desemprego e conseqüente redução do número de beneficiários com prestação de desemprego. Adicionalmente, a taxa de decréscimo mensal da despesa com a prestação de desemprego tem sido constante ao longo dos meses (aproximadamente -20%), pelo que se perspetiva uma diminuição anual superior à implícita para o conjunto do ano (-7,8%) e uma poupança significativa de despesa.

25 Verificou-se um aumento da despesa com o subsistema de ação social nos primeiros sete meses do ano. O subsistema de ação social financiado por transferência correntes da administração central e por receitas de jogos sociais no âmbito da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa viu a sua despesa aumentar 2,5% face ao período homólogo, fixando-se em 968 M€. A maioria desta despesa está associada às subvenções, aos acordos de cooperação e protocolos com as instituições particulares de solidariedade social (IPSS). Em compensação, a despesa com subsídios correntes para formação profissional com suporte do Fundo Social Europeu registou uma queda significativa (-491,7 M€) resultado do facto de se estar perante uma transição de quadros comunitários, pelo que as ações de formação profissional estão a ser financiadas por adiantamentos de tesouraria.

²¹ É indicado que, nos termos do Decreto-Lei n.º 203/2012, bem como no uso dos poderes de tutela e superintendência, previstos no n.º2 do artigo 1.º do Decreto-Lei 2013/2013 e 42.º da Lei n.º 3/2004 e após ouvido o conselho diretivo do IGFCCS, IP, o governo indica que o IGFCCS deve proceder à substituição dos ativos em outros Estados da OCDE por dívida pública nacional até um máximo de 90% da carteira de ativos do FEFSS.

Gráfico 8 – Beneficiários de prestações de desemprego
(milhares)



Fontes: Segurança Social e cálculos da UTAO.

Caixa 2 – Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), gerido num sistema de capitalização 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.^{22,23} Para tal, estabeleceram-se como fontes de financiamento 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, as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos nas suas aplicações financeiras.²⁴

Dada a natureza do fundo de cobertura, a carteira do FEFSS está sujeita a uma série de limites quanto à sua composição, nomeadamente com o objetivo de minimizar o risco de contraparte.²⁵ No entanto, a Portaria n.º 118/2012 de 30 de abril suspendeu, com efeitos a janeiro de 2012, a exigência de *rating* não inferior a "BBB-/Baa3" para os títulos emitidos pelo sistema bancário português durante o período de vigência do PAEF. Adicionalmente, a Portaria 216-A/2013, de 2 de julho, estabeleceu a concentração da carteira em dívida portuguesa (até 90% da carteira de investimento)²⁶.

A carteira do FEFSS ascendia a 13 504 M€ (7,8% do PIB) no final de 2014 (Gráfico 9), um acréscimo de 1805 M€ face ao final de 2013, o que correspondeu a aproximadamente 115,6% da despesa anual de pensões do sistema previdencial de 2014.

²² O IGFCCS tem por missão a gestão de fundos de capitalização no âmbito do financiamento do Sistema de Segurança Social do Estado e de outros sistemas previdenciais, podendo ainda prestar a outras entidades, públicas ou privadas, serviços de gestão de fundos, consultoria ou apoio técnico decorrentes da sua experiência e da informação de que dispõe, bem como gerir patrimónios autónomos suscetíveis de investimento no médio e longo prazo. Atualmente, é também responsável pela gestão do Fundo dos Certificados de Reforma (cfr. Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de maio, e Decreto-Lei n.º 26/2008, de 22 de fevereiro) e pelo Fundo de Compensação do Trabalho.

²³ Artigo 1.º do Regulamento da Gestão do FEFSS aprovado pela portaria 1273/2004, de 7 de outubro.

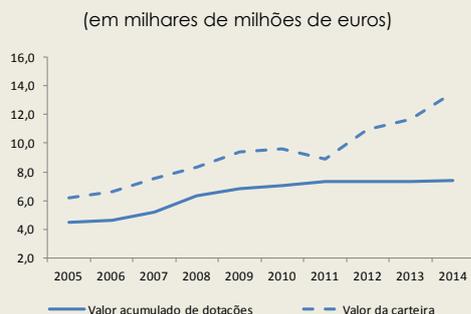
²⁴ Se a conjuntura económica ou situação financeira do país for débil, pode não haver a aplicação do disposto no Artigo 1.º do Regulamento da Gestão do FEFSS, algo que se verificou em 2012, 2013. Pode não ter como fontes de financiamento a parcela entre 2,0 p.p. e 4,0 p.p. do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem e os saldos anuais do sistema previdencial.

²⁵ A saber: (i) Investimentos restringidos a ativos com origem em Estados Membros da União Europeia ou da OCDE denominados em qualquer moeda com curso legal nesses países; (ii) Mínimo de 50% do fundo investido em títulos de dívida pública portuguesa ou outros garantidos pelo Estado português; (iii) Máximo de 40% investido em títulos representativos de dívida privada de emittentes com *rating* não inferior a "BBB-/Baa3" ou equivalente (*investment grade*); (iv) Máximo de 25% investido em ações ou ativos de idêntica natureza de sociedades anónimas negociáveis em mercados regulamentados; (v) Máximo de 10% investido em unidades de participação em fundos de investimento misto; (vi) Máximo de 10% investido em ativos imobiliários; (vii) Máximo de 15% de exposição, não coberta, a moeda estrangeira com curso legal em países da UE ou da OCDE. Ainda de forma a garantir a diversificação, e conseqüente redução de risco de contraparte, as aplicações em títulos de uma mesma entidade estão restritos a 20% dos respetivos capitais próprios e a 5% do ativo do FEFSS. A cobertura de risco de ativos deverá ser efetuada através do uso não alavancado de instrumentos derivados. As regras sobre a carteira do FEFSS preveem ainda a detenção, até um máximo de 5% da carteira, de participações de longo prazo no capital de sociedades que poderão representar interesses estratégicos do Estado português (denominada por reserva estratégica).

²⁶ É indicado que, nos termos do Decreto-Lei n.º 203/2012, bem como no uso dos poderes de tutela e superintendência, previstos no n.º2 do artigo 1.º do Decreto-Lei 2013/2013 e 42.º da Lei n.º 3/2004 e após ouvido o conselho diretivo do IGFCCS, IP, o governo indica que o IGFCCS deve proceder à substituição dos ativos em outros Estados da OCDE por dívida pública nacional até um máximo de 90% da carteira de ativos do FEFSS.

Tal acréscimo deveu-se a entradas de capital no valor de 79,6 M€ (dos quais 72,8 M€ relativos a saldos de anos anteriores) e a uma valorização da carteira de 1725 M€ através da gestão dos ativos da mesma (dos quais 236 M€ provenientes de rendimentos, 15 M€ do mercado monetário líquido, 294 M€ de mais valias realizadas, 59 M€ de juro corrido e 1119 M€ provenientes da variação de mais-valias potenciais) (Tabela 9).

Gráfico 9 - Valor de dotações e valor da carteira.



Fonte: Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamental da Segurança Social – Tribunal de Contas. | Nota: O valor acumulado de dotações representa o somatório das dotações efetuadas desde o início do FEFSS.

Tabela 9 – Estrutura da receita anual do FEFSS

(milhões de euros)

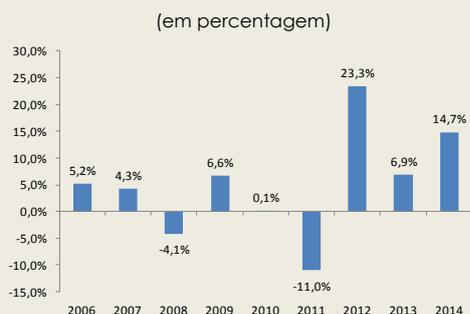
	2011	2012	2013	2014
Total	-766	2 072	754	1 805
Dotações	297	3	3	80
Valor acrescentado decorr. da gestão da carteira	-1 063	2 069	751	1 725
Rendimentos	326	322	356	236
Mercado Monetário Líquido	50	7	267	15
Valias realizadas	88	201	-21	294
Juro corrido	8	-15	2	59
Variação de Valias Potenciais	-1 535	1 554	146	1 119

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

A rentabilidade da carteira do FEFSS foi, em 2014, de 14,7% (Gráfico 10), tendo esta sido unicamente superada no ano de 2012. Para tal contribuiu, sobretudo, como referido anteriormente, a variação substancial das valias potenciais que dependeu, em parte, da alteração da carteira (Tabela 10) efetuada em 2014.

O fundo detinha no final de 2014 um total de 8994 M€ em dívida pública nacional o que representava um acréscimo de 3664 M€ face ao final de 2013. Este aumento teve como contrapartida a redução da dívida pública estrangeira, que viu a sua expressão diminuir de 2488 M€ para 1336 M€.

Gráfico 10 – Taxa de rentabilidade anual da carteira do FEFSS



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

Tabela 10 – Estrutura da Carteira do FEFSS

(em milhões de euros)

	2012	2013	2014
Reserva Estratégica	104	74	20
Rendimento Fixo	7 710	7 818	10 330
Rendimento Variável	1 469	1 825	1 470
Imobiliário	195	169	163
Líquidez	1 465	1 811	1 518
Provisões e Impostos a Receber	1	1	1
Total	10 944	11 276	13 504
Por memóriaria			
Dívida pública nacional	4 549	5 330	8 994

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

Grau de execução da despesa efetiva por programa orçamental

26 Neste capítulo apresenta-se a execução da despesa efetiva da administração central, consolidada de transferências e por programa orçamental. Na Tabela 11 consta a execução e os limites para a despesa financiada por receitas gerais em 2015, os quais foram estabelecidos no âmbito da última atualização do Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) implícita à Lei do OE/2015 e que se mantiveram para o ano 2015 no Programa de Estabilidade divulgado em abril de 2015.²⁷ Identificam-se de seguida o grau de execução para o período janeiro-julho de cada programa orçamental e os aspetos mais relevantes:

- O programa P001-Órgãos de Soberania inclui o montante executado das transferências do Orçamento do Estado para a administração regional e local de 349,9 M€ e 1494,1 M€, respetivamente;²⁸
- No programa orçamental P003-Finanças e Administração Pública consta a dotação provisional no montante de 533,5 M€ disponível para o conjunto do ano.²⁹ A contribuição financeira para a União Europeia situou-se em 1103,5 M€, correspondendo a um grau de execução de 69,2%. Relativamente aos subsídios e indemnizações compensatórias, a execução foi de 35,9 M€, o que corresponde a um grau de execução de 38,5%;
- O programa orçamental P006-Defesa inclui as despesas no âmbito da Lei de Programação Militar no montante de 79,3 M€, representando um grau de execução de 32,5% do OE/2015;
- O programa orçamental P009-Economia apresentou um grau de execução de 49%. De referir a empresa Estradas de Portugal que apresenta uma execução de 972,8 M€ até ao final de julho, representando 56,9% do montante orçamentado no OE/2015, sendo a principal componente de despesa o investimento no âmbito de concessões rodoviárias;
- O programa orçamental P012-Saúde tem como principais componentes de despesa a aquisição de bens e serviços e as despesas com pessoal, sendo a execução acumulada até julho de 5493,6 M€ e de 2094,3 M€, o que corresponde a um grau de execução de 57,8% e 57,5%, respetivamente;³⁰
- A despesa efetiva do P013 inclui a componente estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário, a qual apresentou uma execução de 2924 M€ até julho (grau de execução de 71% do montante orçamentado no OE/2015) essencialmente para pagamentos de despesas com pessoal (2681,7 M€). De referir que a despesa da empresa Parque Escolar foi de 104,4 M€, sendo o grau de execução de 59,6%;

²⁷ De salientar que o Programa de Estabilidade apresentado em abril de 2015 apresenta um limite de despesa financiada por receitas gerais inferior ao constante na Lei do OE/2015 para cada um dos anos do período 2016-2018.

²⁸ De referir que a dotação orçamental da transferência para a Região Autónoma da Madeira aumentou de 171,7 M€ para 215,6 M€, por contrapartida da dotação provisional devido à atribuição da transferência no âmbito do Fundo de Coesão relativo ao art.º 49.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro (Lei das Finanças das Regiões Autónomas).

²⁹ O montante de dotação provisional para o conjunto do ano é orçamentado no P003-Finanças e Administração Pública, no entanto, durante o ano pode ser distribuído por vários programas orçamentais. Esta redistribuição contribui para aumentar o grau de execução dos restantes programas orçamentais, por contrapartida de um menor grau de execução do programa orçamental P003.

³⁰ De referir que os montantes apresentados não se encontram consolidados entre a aquisição de bens e serviços e as respetivas vendas de bens e serviços.

Tabela 11 - Despesa efetiva consolidada da administração central: grau de execução dos programas orçamentais
(em milhões de euros e em percentagem)

	Despesa efetiva consolidada da administração central			Despesa efetiva consolidada da administração central, financiada por receitas gerais			Despesa efetiva do subsector estado, financiada por receitas gerais	
	OE/2015	Execução jan - jul	Grau de execução OE/2015 %	QPPO OE/2015 Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro	Execução jan - jul	Grau de execução QPPO OE/2015 %	Execução jan - jul	Grau de execução QPPO OE/2015 %
Programas								
P001 - Órgãos de Soberania	3 093	1 938	62,6	3 079	1 922	62,4	1 932	62,8
P002 - Governação e Cultura	784	393	50,1	235	103	44,0	121	51,5
P003 - Finanças e Administração Pública	4 051	1 965	48,5	3 094	1 500	48,5	1 636	52,9
P004 - Gestão da Dívida Pública (Juros)	7 478	4 537	60,7	7 464	4 536	60,8	4 536	60,8
P005 - Representação Externa	350	186	53,3	293	168	57,4	170	57,9
P006 - Defesa	2 246	975	43,4	1 748	862	49,3	862	49,3
P007 - Segurança Interna	1 990	1 140	57,3	1 623	974	60,0	977	60,2
P008 - Justiça	1 347	791	58,8	722	481	66,7	483	66,9
P009 - Economia	3 672	1 800	49,0	174	33	18,7	90	51,7
P010 - Ambiente, Ordenamento do Território e Energia	546	143	26,2	195	20	10,1	20	10,2
P011 - Agricultura e Mar	1 167	586	50,2	296	162	54,7	174	58,7
P012 - Saúde	13 502	7 693	57,0	7 908	4 462	56,4	4 519	57,1
P013 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 580	3 536	63,4	4 997	3 196	64,0	3 197	64,0
P014 - Ciência e Ensino Superior	2 242	1 282	57,2	1 361	809	59,4	871	64,0
P015 - Solidariedade, Emprego e Segurança Social	19 952	12 189	61,1	13 639	8 787	64,4	8 787	64,4
Despesa efetiva	67 999	39 156	57,6	46 829	28 016	59,8	28 375	60,6
Por memória: Despesa primária	60 520	34 619	57,2	39 365	23 480	59,6	23 839	60,6

Fontes: Sistemas aplicacionais da DGO. | Nota: 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. Os valores orçamentados para cada programa orçamental referem-se apenas aos montantes de orçamento aprovado no âmbito da Assembleia da República, não refletindo as alterações orçamentais da competência do Governo. A despesa financiada por receitas gerais tem como fonte de financiamento fundos do Orçamento do Estado, tais como receita proveniente de impostos e dívida direta do Estado. Por outro lado, a despesa financiada por receita própria tem como fonte de financiamento fundos arrecadados pelo organismo durante a atividade, tais como multas, rendimentos de propriedade, taxas, vendas, impostos consignados e fundos comunitários. Os valores da aquisição de bens e serviços do P012-Saúde não se encontram consolidados, bem como os juros no âmbito da administração central.

vii) O programa orçamental P015-Solidariedade, Emprego e Segurança Social inclui a transferência para o subsector da segurança social no âmbito da Lei de Bases, a qual situou-se em 5355,9 M€, sendo uma execução de 64,9%. A despesa da Caixa Geral de Aposentações foi de 5929,8 M€, o que corresponde a um grau de execução de 60,5%. A despesa do Instituto do Emprego e Formação Profissional situou-se em 405,3 M€, sendo 43,5% do orçamentado no OE/2015.

Caixa 3 - Ajustamentos efetuados à execução orçamental das administrações públicas

Na Tabela 1 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 biênio 2014-2015, foram ajustados na execução orçamental, bem como nos referenciais anuais. A identificação é efetuada com especificação do subsector e do âmbito do respetivo impacto (na receita ou na despesa). Os valores negativos indicam que se trata de um ajustamento com impacto negativo no saldo do subsector, enquanto valores positivos correspondem a impacto positivo.

- (1) Exclusão das **transferências extraordinárias do OE para a segurança social**, em 2014 e 2015, sendo que se verificam transferências mensais do subsector Estado para a segurança social.
- (2) Exclusão da receita de **concessões portuárias, SILOPOR e Oceanário de Lisboa**, no referencial anual de 2015, no montante de 150 M€.
- (3) Correção das classificações contabilísticas em 2014, na segurança social e na CGA, no âmbito da pensão unificada a pagar pela CGA, no sentido de permitir a comparabilidade com a classificação contabilística de 2015.
- (4) Correção da classificação contabilística em 2014, na segurança social, no âmbito da pensão unificada a pagar pela segurança social, no sentido de permitir a comparabilidade com a classificação contabilística de 2015.

(5) Correção dos valores dos **reembolsos no âmbito da receita fiscal** de 2015, uma vez que em 2015 estes encontram-se significativamente abaixo do verificado no período homólogo, nomeadamente ao nível do IVA.

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

	Subsector	Âmbito	Janeiro - julho		Referenciais anuais		
			2014	2015	2014	OE/2015	
Saldo global não ajustado			-5 844	-5 420	-7 127	-5 079	
Ajustamentos c/efeito negativo no saldo:							
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(1)	Seg. Social	Receita	-1 329	-884	-1 329	-894
Concessões: Docas, SILOPOR e Oceanário de Lisboa	(2)	Estado	Receita	0	0	0	-150
Pensão unificada CGA - responsabilidade da Segurança Social - contribuições sociais	(3)	SFA	Receita	-308	0	-509	0
Pensão unificada CGA - responsabilidade da Segurança Social - transferências para a CGA (*)	(3)	Seg. Social	Despesa	-308	0	-509	0
Pensão unificada CGA - responsabilidade da CGA - contribuições	(4)	Seg. Social	Receita	-73	0	-119	0
Reembolsos relativos à receita fiscal	(5)	Estado	Receita	0	-265	0	0
Contribuição extraordinária sobre o setor energético	(6)	Estado	Receita	0	-24	0	0
Ajustamentos c/efeito positivo no saldo:							
Pensão unificada CGA - responsabilidade da Seg. Social - transferências da Seg. Social (*)	(3)	SFA	Receita	308	0	509	0
Pensão unificada CGA - responsabilidade da Segurança Social - pensões	(3)	Seg. Social	Despesa	308	0	509	0
Pensão unificada Seg. Social - responsabilidade da CGA - transferências para Seg. Social (*)	(4)	Seg. Social	Receita	73	0	119	0
Crédito fiscal extraordinário ao investimento	(7)	Estado	Receita	113	0	225	0
Transferências FSE	(8)	Seg. Social	Receita/Despesa	130	-17	312	55
Regularização dívidas SNS	(9)	SFA	Despesa	1	0	204	0
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(1)	Estado	Despesa	1 329	884	1 329	894
Programa de rescisões	(10)	Estado	Despesa	44	0	170	0
Programa de rescisões	(10)	SFA	Despesa	20	0	20	0
Pag. dívidas anos anteriores -Local	(11)	Ad. Local	Despesa	77	4	116	74
Pag. dívidas anos anteriores -RAM	(12)	Ad. Regional	Despesa	258	89	408	194
Investimentos das Estradas de Portugal	(13)	SFA	Despesa	-116	24	0	0
Transferências correntes para a União Europeia	(14)	Estado	Despesa	174	61	0	0
Transferência para o Fundo de Resolução	(15)	Estado	Despesa	0	170	0	0
Contribuições da ADSE	(16)	Estado	Receita	0	66	0	0
Efeito líquido dos ajustamentos				701	109	1 454	173
Saldo global ajustado				-5 144	-5 311	-5 672	-4 906

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

(6) Exclusão em 2015 da receita proveniente da **contribuição sobre os operadores do setor energético** da execução acumulado devido ao diferente perfil intra-anual no biênio 2014-2015. De referir que em 2014 os montantes de receita foram registados em novembro e dezembro. Adicionalmente, alterou-se a classificação contabilística para impostos diretos em 2014, na medida em que nesse ano esta receita foi registada em outras receitas correntes.

(7) Eliminação do **crédito fiscal extraordinário ao investimento** em 2014 no montante de 225 M€.

(8) 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**.

(9) Eliminação, no referencial de 2014, do **pagamento do SNS relativo a dívidas de anos anteriores**.

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

(11) 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**.

(12) Eliminação dos **pagamentos de dívidas de anos anteriores** por parte da **administração regional da Madeira**.

(13) Linearização mensal em 2014 e 2015 do referencial anual da despesa em **investimentos das Estradas de Portugal, SA**. Estes investimentos dizem respeito maioritariamente aos pagamentos às concessionárias e subconcessionárias de PPP rodoviárias.

(14) Linearização do referencial anual das **transferências correntes para a União Europeia** do subsector Estado devido ao diferente perfil intra-anual no biênio 2014-2015.

(15) Eliminação na despesa do subsector estado da **transferência para o Fundo de Resolução** devido ao diferente perfil intra-anual entre 2014 e 2015. Em 2015 a transferência ocorreu no mês de julho, enquanto em 2014 a transferência foi registada em novembro.

(16) Estimativa da **receita mensal de contribuições da ADSE** relativa a julho de 2015, devido à ausência de registo.

Caixa 4 – Evolução dos pagamentos em atraso e dos prazos médios de pagamento das administrações públicas

Desde 2011 tem-se registado uma redução significativa do stock de pagamentos em atraso, beneficiando do impacto dos programas extraordinários de regularização de dívidas. A criação de programas que visaram especificamente a redução da dívida a credores privados das administrações públicas e dos respetivos prazos médios de pagamento (PMP) permitiu uma redução do nível de pagamentos em atraso muito maior do que teria sido alcançado sem o impacto destes programas. Entre 2011 e 2014 registou-se uma redução do nível de pagamentos em atraso das administrações públicas, quer em termos globais (redução de 2202 M€) quer em termos consolidados (redução de 2098 M€). Destacam-se, pela sua relevância, as reduções obtidas ao nível da administração local (redução de 1184 M€) e da administração regional (redução de 613 M€). De acordo com os dados divulgados, excluindo o impacto dos Programas Extraordinários de Regularização de Dívidas (PERD) que se estima em 1831 M€ no período 2011-2014, ter-se-ia registado uma redução do stock de pagamentos em atraso de apenas 267 M€ (Ver Tabela 1).

Tabela 1 - Evolução dos pagamentos em atraso
(em milhões de euros)

Subsetor	2011	2012	2013	2014	Variação 2011/2014	Variação homóloga 2013/2014
1. Administrações Públicas	3 211	2 322	1 235	1 009	-2 202	-225
Administração Central (exceto Subsetor da Saúde)	162	58	30	23	-138	-7
Subsetor da Saúde	214	23	10	7	-208	-4
Entidades Públicas Reclássificadas-EPR	58	29	1	0	-58	-1
Administração Local	1 648	1 274	671	463	-1 184	-207
Administração Regional	1 129	938	523	516	-613	-7
2. Administrações Públicas (Consolidado)	3 088	2 244	1 199	990	-2 098	-209
3. Outras Entidades Públicas						
Entidades Públicas Não Reclássificadas-EPNR	20	33	103	3	-17	-99
Hospitais EPE	1 616	714	611	554	-1 062	-57
4. Total das Entidades Públicas = (2) + (3)	4 724	2 992	1 913	1 547	-3 177	-366
<i>Por memória:</i>						
5. AP e Outras Entidades Públicas (Sem recurso aos PERD)	4 724	4 398	4 671	4 457	-267	-214

Fontes: Direção-Geral do Orçamento, Direção-Geral das Autarquias Locais, Direção-Geral do Tesouro e Finanças e Administração central do Sistema de Saúde. | Nota: os pagamentos por atraso correspondem ao stock em final de período de dívidas por pagar à mais de 90 dias.

Em 2014, o principal contributo para a redução do stock de pagamentos em atraso adveio do subsetor da administração local. Face ao período homólogo, o volume de pagamentos em atraso das administrações públicas reduziu-se 225 M€ (redução de 209 M€ em termos consolidados), tendo a administração local contribuído com uma redução de 207 M€. Os restantes subsetores contribuíram com reduções menos significativas, pese embora apresentem níveis muito inferiores de pagamentos em atraso, com exceção da administração regional onde se concentram mais de metade dos pagamentos em atraso das administrações públicas e que registou, em 2014, uma diminuta redução do seu stock de pagamentos em atraso.

Entre 2011 e 2014 os Hospitais EPE reduziram o stock de pagamentos em atraso em cerca de dois terços. Ao nível das outras entidades públicas, que não integravam o perímetro das administrações públicas no período 2011-2014, destaca-se os Hospitais EPE que reduziram o seu nível de pagamentos em atraso para cerca de um terço entre 2011 e 2014. A redução alcançada por este conjunto de entidades foi maior em 2012 (redução de 902 M€) do que em 2013 (redução de 103 M€) e 2014 (redução de 57 M€).

Refira-se que o valor dos pagamentos em atraso registado pelas EPR no final de 2014 encontra-se positivamente influenciado pelo pagamento à REFER da taxa de utilização da infraestrutura

ferroviária por parte da CP, no valor de 170 M€, relativa ao ano de 2013 mas liquidada apenas em dezembro de 2014, na sequência da celebração de um acordo de regularização de dívida. Esta operação terá permitido reduzir significativamente o PMP registado pelas EPR no final de 2014, face aos valores registados nos meses anteriores, que, entre junho e Novembro de 2014 se situaram entre 136 e 153 dias, de acordo com dados da síntese da DGO.

Prazos médios de pagamento

Registaram-se diferenças significativas entre os subsetores das administrações públicas, quer quanto aos níveis atingidos quer quanto à evolução dos prazos médios de pagamento. Para o conjunto das entidades públicas, o prazo médio de pagamentos situou-se em 80 dias no final de 2014 (diminuição de 33 dias face a 2013), tendo-se registado uma redução significativa após 2012, ano em que este indicador ascendeu a 141 dias, na sequência de aumentos sucessivos que se vinham verificando desde 2010. No final de 2014, os maiores PMP registaram-se no subsetor da administração regional (205 dias) e no setor empresarial do Estado (160 dias). Pese embora a administração regional seja o subsetor com o maior PMP desde 2007, é de salientar a acentuada redução que este indicador tem apresentado desde 2012, ano em que atingiu 1075 dias, beneficiando da execução de programas de redução do stock de pagamentos em atraso criados para este efeito. Desta forma, o PMP da administração regional reduziu-se em 332 dias em 2013 e em 538 dias em 2014.

Tabela 2 – Evolução dos prazos médios de pagamento
(em dias)

Entidades Públicas	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variação homóloga 2013/2014
PMP Total das Entidades Públicas	89	75	71	91	132	141	113	80	-33
Administração Central	49	51	43	48	65	47	27	23	-4
Administração Regional	189	126	127	174	535	1 075	743	205	-538
Administração Local	96	77	87	100	112	128	89	60	-29
Setor Empresarial do Estado	118	98	82	120	163	171	175	160	-15
<i>Por memória:</i>									
PMP Unidades de Saúde (a)	129	112	88	132	180	177	142	127	-15

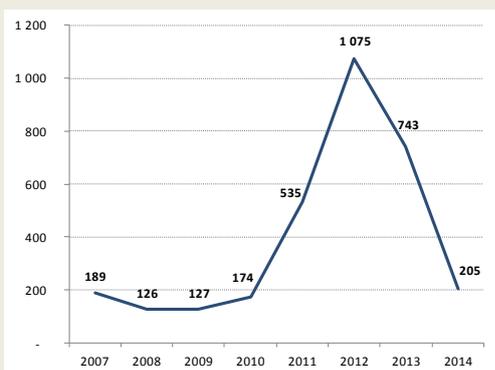
Legenda: Período de subida do PMP Período de descida do PMP

Fontes: Direção-Geral do Orçamento, Direção-Geral das Autarquias Locais, Direção-Geral do Tesouro e Finanças e Administração central do Sistema de Saúde. | Nota: a) inclui todos os organismos do SNS, inseridos quer no subsetor da administração central quer pertencentes ao setor empresarial do Estado.

O PMP das regiões autónomas registou um crescimento muito significativo no período 2010-2012, 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 base em dados trimestrais recolhidos na página eletrónica da DGO, esta região autónoma registava um PMP de cerca de 149 dias no final de 2009, tendo aumentado muito significativamente até ao 1.º trimestre de 2013, momento em que este indicador atingiu cerca de 1864 dias na Região Autónoma da Madeira. 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 889 M€, o que contribuiu para a redução substancial do PMP a partir de 2013; em 2014 a utilização desta verba ascendeu a 408 M€. Registe-se que no último relatório de avaliação trimestral do PAEF-RAM, relativo ao

4.º trimestre de 2014, é assinalada uma redução de dívida comercial de 1630 M€ desde o início do PAEF-RAM, tendo sido paga dívida de anos anteriores no montante de 1991 M€. De acordo com este relatório, a RAM reduziu o volume de pagamentos em atraso em 204 M€ face ao final de 2013; no início da vigência do PAEF-RAM os pagamentos em atraso representavam 42% da dívida comercial da RAM, tendo este rácio descido para 31% no final de 2014. A descida do PMP evidenciada no Gráfico 1 reflete, em grande medida, a redução do volume de dívida comercial e do stock de pagamentos em atraso que se verificou na RAM desde 2012.³¹

Gráfico 1 – Prazo médio de pagamento da administração regional (em dias)



Fontes: Direção-Geral do Orçamento, Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

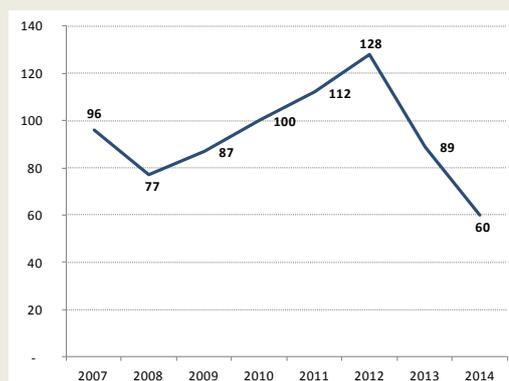
Em 2014 a administração regional reduziu muito significativamente o PMP. No final de 2014 o PMP da administração regional foi de 205 dias tendo-se reduzido 538 dias face ao registado no final de 2013. Embora a CGE/2014 não apresente dados individualizados por Região Autónoma, alguns dados trimestrais publicados na página eletrónica da DGO, ao abrigo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de fevereiro, indicam que a Região Autónoma da Madeira apresentava no final do 1.º semestre de 2014 um PMP de 631 dias, cerca de metade do valor registado pela RAM no final de 2013, pelo que, caso se tenha mantido esta tendência no 2.º semestre de 2014, a RAM terá dado um grande contributo para a redução verificada no conjunto das duas Regiões Autónomas.

No subsetor da administração local registou-se uma redução do PMP em 2014. Após um período de crescimento do PMP da administração local, entre 2009 e 2012, seguiu-se uma diminuição substancial em 2013 e 2014. No final de 2014 o PMP da administração local situava-se em 60 dias, registando uma redução de 29 dias face ao período homólogo, o que corresponde ao menor valor registado por este subsetor no período em análise. Para este resultado concorreu a execução do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) que permitiu regularizar dívidas dos municípios, que ascenderam a 432 M€ em 2013 e a 107 M€ em 2014. A análise de dados trimestrais publicados pela DGAL, nos termos da alínea b) do n.º 20 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de

³¹ No âmbito do PAEF-RAM foram realizados procedimentos com vista ao apuramento da dívida comercial da RAM, o que envolveu procedimentos de verificação e circularização por parte da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). A dívida comercial, certificada pela IGF, foi alvo de renegociação pelo Governo Regional da Madeira (GRM) junto dos respetivos credores, tendo o GRM ficado incumbido de implementar uma estratégia para o pagamento dos compromissos em atraso. Em particular, no setor da saúde, o GRM comprometeu-se a assegurar que o SESARAM elaborasse um estudo para liquidar os pagamentos em atraso e introduzisse procedimentos de controlo que garantam o seu não reaparecimento.

fevereiro, permite verificar que existe uma grande heterogeneidade nos PMP praticados pelos municípios.

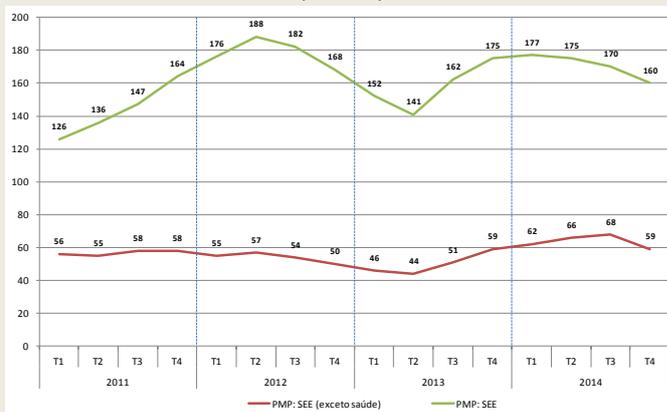
Gráfico 2 – Prazo médio de pagamento da administração local (em dias)



Fontes: Direção-Geral do Orçamento e Direção-Geral das Autarquias Locais.

Em 2014 o PMP do SEE reduziu-se face ao ano anterior mas continua a ser muito influenciado pelo setor da saúde. O SEE registou um PMP de 160 dias no final de 2014, apresentando uma redução de 15 dias face ao verificado no final do ano anterior. Contudo, as entidades do setor da saúde tiveram um grande impacto no apuramento deste indicador para o universo do SEE. Com efeito, as entidades do SEE, com exclusão das do setor da saúde, registaram um PMP de 59 dias no final de 2014, em linha com o registado no período homólogo. A diferença entre os dois indicadores, justifica-se pelo maior PMP registado em algumas entidades do setor da saúde. De acordo com os dados obtidos, apenas 6 empresas públicas (do SEE exceto saúde) registaram PMP superiores à respetiva média (59 dias); por seu lado, 21 hospitais EPE registaram PMP superiores à respetiva média (160 dias). (Ver Gráfico 3)

Gráfico 3 – Prazos médios de pagamento do Setor Empresarial do Estado (em dias)



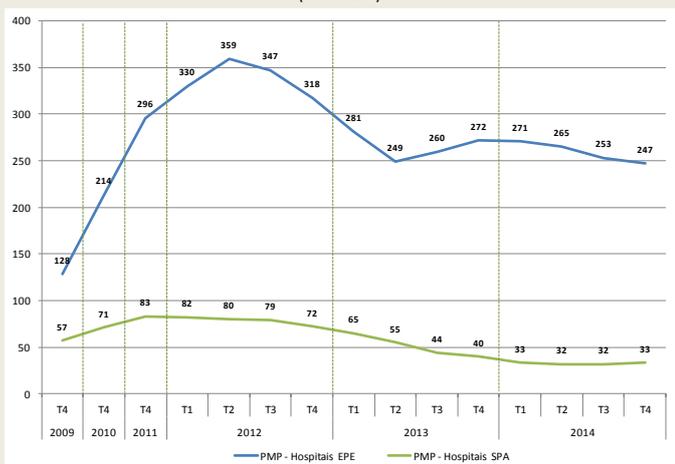
Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

Apesar de os PMP dos hospitais se terem reduzido em termos homólogos, os hospitais do setor público administrativo (SPA) registaram PMP muito inferiores aos praticados pelos hospitais EPE. Após 2009, acentuou-se a divergência nos PMP praticados pelos hospitais do setor público administrativo e pelos Hospitais EPE (Gráfico 4). 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 deste ano, 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 deste período, os Hospitais EPE, beneficiando do 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 que se veio a inverter no início de 2014. Assim, no final de 2014 os hospitais EPE apresentaram PMP de 247 dias, registando-se uma redução homóloga de 25 dias.

O PMP dos hospitais do setor público administrativo tem-se mantido em níveis muito inferiores ao dos hospitais EPE, tendo-se registado uma subida em 2010 (+14 dias) e em 2011 (+12 dias), ano em que atingiu 83 dias. Nos anos seguintes, os hospitais do setor público administrativo registaram reduções continuadas dos PMP, alcançando 33 dias no final de 2014, um valor 7 dias inferior ao registado no ano anterior.

Gráfico 4 – Prazo médio de pagamento dos hospitais EPE e SPA
(em dias)

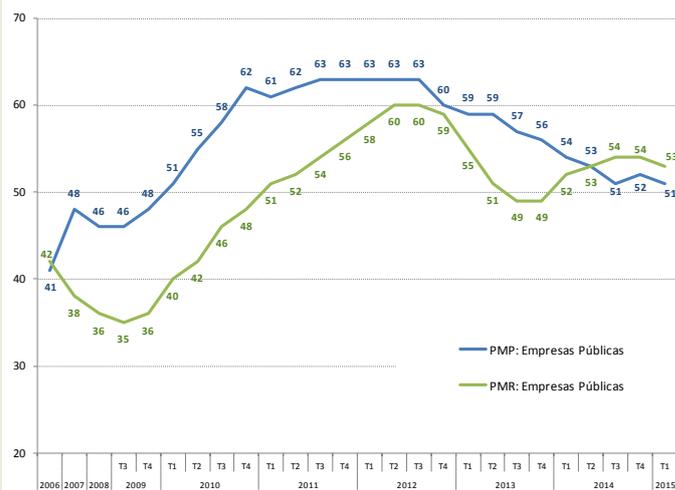


Fonte: ACSS – Administração Central do sistema de Saúde.

O PMP das empresas públicas registou um crescimento significativo entre 2006 e 2010, só vindo a apresentar uma tendência decrescente após o 3.º trimestre de 2012. Em 2006 as empresas públicas (não incluídas no perímetro das administrações públicas) registaram um PMP de 41 dias, um valor ligeiramente abaixo do respetivo PMR. No período compreendido entre 2006 e o 4.º trimestre de 2010, as empresas públicas registaram um aumento significativo dos PMP, tendo este indicador atingido os 62 dias no final de 2010. Após este crescimento seguiu-se um período em que este indicador se manteve estável em torno dos 63 dias, entre o final de 2010 e o 3.º trimestre de 2012. A partir desta data iniciou-se um período em que se verificou um declínio progressivo do PMP para valores que se situaram em torno dos 51 dias após o 3.º trimestre de 2014 (Gráfico 5).

Após 2006 o PMR das empresas públicas manteve uma evolução que o situou abaixo do PMP até ao 1.º trimestre de 2014. Em 2006 as empresas públicas (não incluídas no perímetro das administrações públicas) registavam PMP e PMR idênticos, 41 e 42 dias respetivamente. Nos anos seguintes, entre 2007-2009, registou-se uma redução do PMR (e um crescimento do PMP), ampliando-se o diferencial entre estes indicadores até ao máximo de 14 dias no 4.º trimestre de 2009. A partir desta data o PMR das empresas públicas iniciou um ciclo de subida até meados de 2012, vindo a registar valores próximos do PMP no final desse ano. O ano de 2013 foi marcado por uma diminuição do PMR mais acentuada que a do PMP, situação que se veio a inverter no início de 2014.

Gráfico 5 – Prazos médios de pagamento e de recebimento das empresas públicas
(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.

Após o 2.º trimestre de 2014 o PMR das empresas públicas situou-se acima do PMP, sendo um fator de pressão financeira sobre a tesouraria destas empresas. O PMP das empresas públicas (não incluídas no perímetro das administrações públicas) foi substancialmente superior ao respetivo PMR, sobretudo nos períodos 2007-2011 e no 2.º, 3.º e 4.º trimestre de 2013. Contudo, após o 1.º trimestre de 2014 registou-se uma subida do PMR o qual veio a ultrapassar o respetivo PMP no 2.º trimestre de 2014, invertendo-se a relação anteriormente verificada. Esta situação poderá colocar alguma pressão adicional sobre a tesouraria destas empresas públicas na medida em que, em termos médios, representam uma fonte de financiamento aos seus clientes maior do que o obtido junto dos seus fornecedores.

1.º SEMESTRE DE 2015

Stock de pagamentos em atraso

No primeiro semestre de 2015 registou-se uma redução dos pagamentos em atraso no conjunto das administrações públicas. No final do 1.º semestre de 2015 o stock de pagamentos em atraso ascendeu a 1411 M€, tendo registado uma diminuição de 135 M€ face ao valor alcançado no final de 2014. Esta diminuição deveu-se ao desempenho da administração local (redução de 109 M€), dos hospitais EPE (redução de 41 M€) e da administração regional (redução de 16 M€). Em sentido contrário registaram-se aumentos no setor da saúde (aumento de 13 M€) e na administração central (aumento de 6 milhões de euros).³²

Prazo médio de pagamentos

No primeiro trimestre de 2015 as empresas do SEE reduziram o PMP, em particular as que não integram o setor da saúde. De acordo com o Boletim Informativo 1.º trimestre de 2015, relativo ao SEE, do Ministério das Finanças/UTAM, o PMP do SEE reduziu-se 3 dias no 1.º trimestre de 2015, de 98 dias em dezembro de 2014 para 93 dias em março de 2015. No conjunto das empresas do

³² Os montantes dos pagamentos em atraso relativos ao 1.º semestre de 2015 são ainda provisórios. Relativamente às EPR não se encontram ainda disponíveis os valores relativos a junho, tendo sido considerado nesta análise o stock de pagamentos em atraso relativo ao mês de maio (o qual reflete um aumento de 12 M€ face ao final de 2014). Saliencia-se que a série dos pagamentos em atraso do setor das administrações públicas a partir de 1 de janeiro de 2015 não é consistente com a anterior, em resultado da alteração de universo ocorrida.

SEE excluído o setor da saúde, verificou-se uma redução mais acentuada (diminuição de 15 dias), de 68 dias em dezembro de 2014 para 53 dias em março de 2015. Saliente-se que, em março de 2015, de um universo de 65 empresas, 19 apresentavam PMP inferiores a 30 dias.

Para 2015 encontram-se definidos os seguintes objetivos em termos de PMP para o SEE:

a) Para as empresas com PMP maior ou igual que 45 dias em 2014:

- Cumprimento excepcional: redução do PMP superior a 25%
- Cumprimento: redução do PMP entre 15% e 25%.

b) Para as empresas com PMP inferior a 45 dias em 2014:

- Cumprimento excepcional: redução do PMP para valor inferior a 30 dias
- Cumprimento: redução do PMP para valor entre 30 e 40 dias.

De acordo com a avaliação apresentada no referido relatório, no final do 1.º trimestre de 2015, 56% das empresas cumprem o objetivo definido para os PMP, sendo que as restantes 44% não cumprem o objetivo definido.

exclusivamente associado ao efeito das medidas extraordinárias realizadas em 2014. A estimativa da UTAO aponta para o défice de tenha reduzido em cerca de 1,4 p.p. do PIB face ao período homólogo, de 6,3% para 4,9% do PIB acumulado no 1.º semestre. No entanto, esta evolução deve-se ao efeito das medidas de natureza extraordinária que contribuíram para agravar significativamente mais o défice nos primeiros seis meses de 2014 (em 1,7% do PIB) do que em idêntico período de 2015 (0,2% do PIB). Recorde-se que entre aquelas medidas de 2014 inclui-se a reestruturação financeira do setor dos transportes que levou ao reconhecimento da dívida da STCP e da Carris no valor de cerca de 1,2 mil M€ como dívida do Estado. Considerando valores ajustados de medidas extraordinárias, a confirmar-se a estimativa da UTAO, o défice do 1.º semestre deverá ter registado, pelo contrário, um ligeiro agravamento em termos homólogos, na ordem dos 0,1 p.p. do PIB acumulado no 1.º semestre, de 4,6% do PIB para 4,7% do PIB (valor central da estimativa em termos ajustados) (Gráfico 11).

Estimativa para o saldo das administrações públicas em contabilidade nacional

27 A UTAO estima que o défice das administrações públicas, em contabilidade nacional, se tenha situado entre 4,4% e 5,4% do PIB no 1.º semestre de 2015 e que ajustado de medidas extraordinárias se tenha fixado entre 4,2% e 5,2% do PIB.³³ A informação disponível aponta para que o valor central do défice tenha ascendido a 4,9% do PIB nos primeiros seis meses de 2015 (Tabela 12). Este resultado inclui três operações de natureza extraordinária realizadas no 1.º trimestre e que contribuíram para agravar o défice acumulado até ao 2.º trimestre em 0,2 p.p. do PIB, nomeadamente a garantia concedida pelo Estado ao Fundo de Contragarantia Mútuo e as injeções de capital na Carris e no Banco Efisa. Não foram até à data identificadas operações de natureza idêntica que possam ter ocorrido no 2.º trimestre.

28 O valor central da estimativa para o défice em contabilidade nacional excede em 0,5 p.p. o défice global das administrações públicas apurado em contabilidade pública no 1.º semestre. Aquela diferença decorre dos ajustamentos entre as duas óticas contabilísticas, existindo efeitos de sentido contrário a salientar (Tabela 12). Para um maior défice em contabilidade nacional contribuem o ajustamento temporal relativo aos impostos e contribuições sociais, que em contabilidade nacional são reconhecidos no momento do facto gerador da receita e não numa ótica de caixa, as operações extraordinárias identificadas anteriormente, que não são consideradas no défice em contabilidade pública, e um aumento dos encargos assumidos e não pagos no 1.º semestre, sobretudo ao nível da administração central e local. Estes dois últimos ajustamentos encontram-se refletidos ao nível dos outros efeitos na passagem da contabilidade pública a contabilidade nacional. Em sentido contrário, salienta-se a diferença entre os juros pagos e os juros devidos, que em termos acumulados no 1.º semestre tende a contribuir para reduzir o défice em contabilidade nacional face ao défice em contabilidade pública, em resultado da diferença entre o perfil intra-anual de pagamento dos juros da dívida pública e o registo dos juros em contabilidade nacional que adota no registo dos juros uma ótica de compromisso.

29 A confirmar-se a estimativa para o défice em contabilidade nacional, este terá registado uma redução face ao observado em igual período do ano passado, que terá estado

³³ 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 exato do défice em contas nacionais, o que implica a existência de uma margem de incerteza razoável em torno do valor central da estimativa.

Informação técnica da UTAO n.º 27/2015

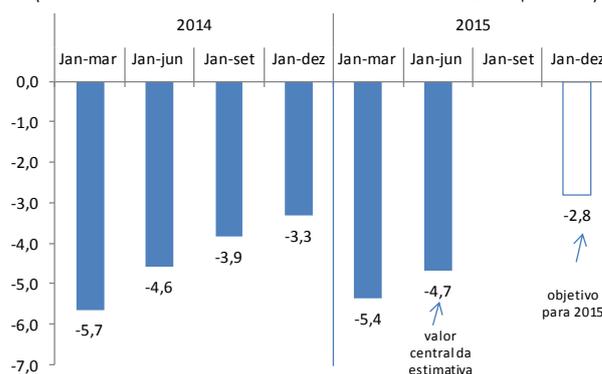
Disponível em: <http://www.parlamento.pt/sites/com/XII/leg/5COFAP/Paginas/default.aspx>
http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaDeApoioOrcamental.aspx

Tabela 12 – Saldo orçamental das administrações públicas em contas nacionais
(em percentagem do PIB)

	2015 (OE/2015) % PIB	Jan-mar 2015 % PIB	Jan-jun 2015 estimado % PIB	Jan-mar 2014 % PIB	Jan-jun 2014 % PIB
1. Saldo em Contabilidade Pública	-2,8	-2,0	-4,4	-2,1	-4,9
Administração Central	-3,7	-2,9	-5,7	-2,2	-5,5
Administração Regional e Local	0,4	-0,1	0,3	-0,1	0,1
Segurança Social	0,5	1,0	1,0	0,2	0,6
2. Ajust. de passagem a Contab. Nacional	0,1	-3,8	-1,0; 0,0	-3,8	-1,4
Impostos e contribuições sociais	-	-2,0	-0,4; -0,2	-1,7	-0,4
Dif. entre juros pagos e devidos	-	-1,4	0,5; 0,7	-2,0	0,4
Outros efeitos	-	-0,4	-1,1; -0,5	-0,1	-1,4
3. Saldo em Contabilidade Nacional (1+2)	-2,7	-5,8	-5,4; -4,4	-5,9	-6,3
<i>Por memória:</i>					
Saldo em Contabilidade Nacional ajustado de operações extraord.	-2,8	-5,4	-5,2; -4,2	-5,7	-4,6

Fontes: MF, IGCP, INE e cálculos da UTAO. | Notas: Os outros efeitos incluem, entre outros fatores, os encargos contraídos e não pagos, a neutralidade de fundos comunitários e as diferenças de universo. O saldo em contabilidade nacional apresentado por memória encontra-se, em 2014, ajustado do efeito das indemnizações por rescisão, do crédito fiscal extraordinário ao investimento, da reestruturação financeira da STCP e Carris, do write-off de crédito mal parado do BPN Crédito e da injeção de capital no Banco Efisa. Em 2015, aquele saldo encontra-se ajustado da injeção de capital na Carris e no Banco Efisa e da garantia concedida pelo Estado ao Fundo de Contragarantia Mútuo.

Gráfico 11 – Saldo das administrações públicas em contas nacionais, corrigido do efeito de operações extraordinárias
(acumulado desde o início do ano e em % do PIB do período)

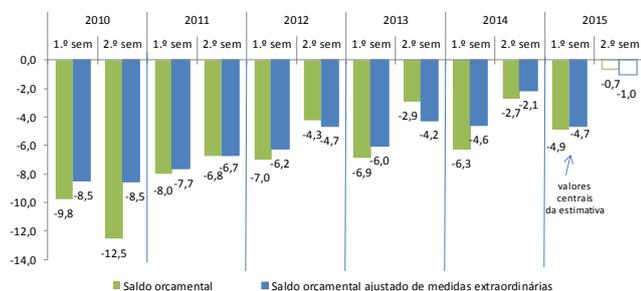


Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO. | Nota: Em 2014, o saldo do período janeiro-junho foi ajustado do efeito das indemnizações por rescisão, do crédito fiscal extraordinário ao investimento, da reestruturação financeira da STCP e Carris, do write-off de crédito mal parado do BPN Crédito e da injeção de capital no Banco Efisa. Em 2015, o saldo foi ajustado da injeção de capital na Carris e no Banco Efisa e da garantia concedida pelo Estado ao Fundo de Contragarantia Mútuo.

30 Caso se confirme a estimativa da UTAO para o défice das administrações públicas, o défice no 1.º semestre terá excedido o objetivo estabelecido para o conjunto do ano, colocando em risco o seu cumprimento. O valor central do intervalo estimado pela UTAO para o défice acumulado até ao 2.º trimestre encontra-se 2,2 p.p. acima do objetivo anual de 2,7% do PIB definido no OE/2015 e confirmado no PE/2015-19, o que equivale

em termos ajustados de operações de extraordinárias a uma diferença de 1,9 p.p. face ao objetivo de 2,8% do PIB. Em termos nominais, o défice ajustado de medidas extraordinárias que terá sido registado no 1.º semestre representa mais de 80% do défice total projetado para o conjunto do ano. Pese embora o facto do desempenho orçamental do 2.º semestre ser frequentemente mais favorável do que o verificado nos primeiros seis meses de cada ano, a dimensão do desvio coloca em risco o cumprimento do objetivo anual do défice. Para alcançar a meta anual definida para 2015 seria necessário que no 2.º semestre o défice orçamental não excedesse 0,7% do PIB, ou 1,0% do PIB em termos ajustados, um desempenho orçamental que se afigura particularmente exigente e que não encontra paralelo nos resultados orçamentais alcançados em anos anteriores (Gráfico 12). Acresce ainda que este resultado teria de ser alcançado num período em que ocorre uma mudança de ciclo legislativo, o que por si só tende a constituir um fator de incerteza acrescida em torno do desempenho orçamental por comparação com outros períodos.

Gráfico 12 – Saldo das administrações públicas em contas nacionais, registado em cada semestre (em % do PIB do semestre)



Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO.

31 No âmbito da 2.ª notificação do Procedimento dos Défices Excessivos, prevista para 23 de setembro, em simultâneo com a divulgação do défice do 2.º trimestre pelo INE, deverá ser também apurado o impacto do BES no défice orçamental de 2014. Até à data os valores do défice de 2014 não refletem ainda qualquer impacto da subscrição do capital do Novo Banco pelo Fundo de Resolução realizada no 3.º trimestre do ano passado, no valor de 4,9 mil M€, o equivalente a 2,8 p.p. do PIB. No entanto, decorrido o prazo de um ano a contar da realização daquela operação e em função da venda do Novo Banco, aquela operação deverá ser reconhecida em contas nacionais enquanto uma injeção de capital, agravando o valor do défice apurado para 2014.³⁴ Na mesma data será divulgado pelo INE o défice orçamental do 2.º trimestre de 2015, relativamente ao qual se apresenta a estimativa da UTAO.

³⁴ Recorde-se que impacto final daquela operação no défice em contas nacionais dependerá da venda do Novo Banco se concretizar ou não no prazo de 1 ano após a subscrição do capital. Caso a venda se concretize dentro daquele período, o impacto no défice de 2014 será registado pela diferença entre o valor da subscrição do capital e o valor de venda, se este for inferior. Se a venda não se concretizar nesse período de tempo, será necessário recorrer a uma avaliação do plano de negócios do Novo Banco com o objetivo de aferir se aquela operação terá um retorno comparável com outros investimentos financeiros de mercado, à semelhança do que sucedeu no caso do Banif e da Caixa Geral de Depósitos. Em caso afirmativo, não haverá impacto no défice. No entanto, se assim não for, a subscrição do capital do Novo Banco irá agravar o défice das administrações públicas em contas nacionais, em 2014, pelo montante global da subscrição, no valor de 4900 M€.

Tabela 13 – Conta consolidada (ajustada) das administrações públicas – universo comparável
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

Execução	Janeiro-julho					Ref. Anuais					Grau execução		Falta executar	
	2014		2015		Contributo P-P.	2014		OE/2015		Contributo P-P.	2014		OE/2015	
	M€	%	M€	%		M€	%	M€	%		M€	%	M€	%
RECEITA CORRENTE	39 879	40 021	142	0,4	0,3	72 714	73 512	797	1,1	1,1	54,8	54,4	32 835	33 490
Impostos diretos	10 753	10 903	150	1,4	0,4	20 924	21 332	408	2,0	0,5	51,4	51,1	10 170	10 429
Impostos indiretos	12 157	12 676	519	4,3	1,3	21 886	23 340	1 454	6,6	1,9	55,5	54,3	9 730	10 664
Contrib. de segurança social	10 798	10 838	40	0,4	0,1	18 761	19 087	326	1,7	0,4	57,6	56,8	7 963	8 250
Outras receitas correntes	6 122	5 481	-640	-10,5	-1,6	11 090	9 432	-1 658	-15,0	-2,2	55,2	58,1	4 968	3 951
Diferenças de consolidação	50	123				54	321							
DESPESA CORRENTE	43 885	43 862	-23	-0,1	-0,1	75 816	75 285	-530	-0,7	-0,7	57,9	58,3	31 930	31 423
Consumo público	16 961	17 215	253	1,5	0,5	30 002	30 006	4	0,0	0,0	56,5	57,4	13 040	12 791
Despesas com pessoal	9 694	9 697	3	0,0	0,0	16 201	15 601	-600	-3,7	-0,7	59,8	62,2	6 507	5 904
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	7 268	7 518	250	3,4	0,5	13 801	14 405	604	4,4	0,8	52,7	52,2	6 533	6 887
Aquisição de bens e serviços	6 860	7 144	284	4,1	0,6	12 999	12 709	-289	-2,2	-0,4	52,8	56,2	6 138	5 566
Outras despesas correntes	407	374	-34	-8,2	-0,1	802	1 695	893	111,3	1,1	50,8	22,0	395	1 321
Subsídios	1 219	625	-595	-48,8	-1,3	2 087	1 263	-824	-39,5	-1,0	58,4	49,5	868	638
Juros e outros encargos	4 541	4 796	254	5,6	0,6	7 873	8 179	306	3,9	0,4	57,7	58,6	3 331	3 383
Transferências correntes	21 101	21 213	112	0,5	0,2	35 442	35 614	173	0,5	0,2	59,5	59,6	14 340	14 401
Diferenças de consolidação	62	14				413	223							
SALDO CORRENTE	-4 006	-3 841	165			-3 101	-1 774	1 327					905	2 067
RECEITAS DE CAPITAL	1 188	988	-201	-16,9	-0,5	2 036	2 280	244	12,0	0,3	58,4	43,3	847	1 292
Diferenças de consolidação	8	23				8	0							
DESPEAS DE CAPITAL	2 326	2 458	132	5,7	0,3	4 606	5 412	806	17,5	1,0	50,5	45,4	2 281	2 954
Investimento	1 744	1 933	190	10,9	0,4	3 490	4 314	824	23,6	1,0	50,0	44,8	1 746	2 381
Transferências de capital	527	448	-79	-14,9	-0,2	999	886	-113	-11,3	-0,1	52,7	50,6	472	438
Outras despesas de capital	51	63	12	23,2	0,0	106	174	68	64,0	0,1	48,2	36,2	55	111
Diferenças de consolidação	4	14				12	39							
RECEITA EFETIVA	41 068	41 009	-58	-0,1	-0,1	74 750	75 791	1 041	1,4	1,4	54,9	54,1	33 682	34 782
DESPESA EFETIVA	46 211	46 320	109	0,2	0,2	80 422	80 698	276	0,3	0,3	57,5	57,4	34 211	34 377
SALDO GLOBAL	-5 144	-5 311	-168			-5 672	-4 906	766					-528	405
<i>Por memória:</i>														
Receita fiscal	22 910	23 579	669	2,9	1,6	42 810	44 672	1 862	4,3	2,5	53,5	52,8	19 900	21 093
Despesa corrente primária	39 344	39 067	-278	-0,7	-0,6	67 943	67 107	-836	-1,2	-1,0	57,9	58,2	28 599	28 040

Fonte: DGO e cálculos UTAO | Notas: Os dados de 2014 são provenientes da CGE/2014 divulgada no final de junho de 2015. Os dados encontram-se consolidados de transferências entre organismos das administrações públicas, juros e rendimentos de propriedade no âmbito da administração central, bem como consolidação entre aquisição de bens e serviços com vendas de bens e serviços para 2015 para algumas entidades do programa orçamental Saúde. Os dados do OE/2015 referem-se ao orçamento aprovado. O referencial anual 2015 do agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui a dotação provisional (533,5 M€), bem como a reserva orçamental (411,9 M€). A opção por não distribuir as diferenças de consolidação pelas rubricas respetivas por parte da DGO tem implicação ao nível qualidade da análise das rubricas por classificação económica (ver Nota Técnica da UTAO n.º 28/2014).

Tabela 14 – Conta consolidada (não ajustada) das administrações públicas – universo comparável
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

Execução	Janeiro-julho					Ref. Anuais					Grau execução		Falta executar	
	2014		2015		Contributo P-P.	2014		OE/2015		Contributo P-P.	2014		OE/2015	
	M€	%	M€	%		M€	%	M€	%		M€	%	M€	%
RECEITA CORRENTE	40 018	40 261	244	0,6	0,6	72 804	73 457	653	0,9	0,9	55,0	54,8	32 787	33 196
Impostos diretos	10 641	10 927	286	2,7	0,7	20 634	21 332	699	3,4	0,9	51,6	51,2	9 993	10 405
Impostos indiretos	12 157	12 941	785	6,5	1,9	21 886	23 340	1 454	6,6	1,9	55,5	55,4	9 730	10 399
Contrib. de segurança social	11 179	10 771	-407	-3,6	-1,0	19 388	19 087	-301	-1,6	-0,4	57,7	56,4	8 209	8 316
Outras receitas correntes	5 991	5 498	-493	-8,2	-1,2	10 843	9 377	-1 465	-13,5	-2,0	55,3	58,6	4 851	3 879
Diferenças de consolidação	50	123				54	321							
DESPESA CORRENTE	44 808	44 157	-651	-1,5	-1,4	77 205	75 467	-1 738	-2,3	-2,1	58,0	58,5	32 397	31 310
Consumo público	17 068	17 219	151	0,9	0,3	30 451	30 108	-343	-1,1	-0,4	56,1	57,2	13 383	12 888
Despesas com pessoal	9 759	9 697	-62	-0,6	-0,1	16 393	15 603	-790	-4,8	-1,0	59,5	62,1	6 634	5 906
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	7 309	7 522	213	2,9	0,5	14 058	14 505	446	3,2	0,5	52,0	51,9	6 749	6 982
Aquisição de bens e serviços	6 902	7 149	247	3,6	0,5	13 256	12 809	-447	-3,4	-0,5	52,1	55,8	6 354	5 660
Outras despesas correntes	407	374	-34	-8,3	-0,1	803	1 696	893	111,3	1,1	50,8	22,0	395	1 322
Subsídios	1 222	628	-595	-48,7	-1,3	2 094	1 270	-824	-39,3	-1,0	58,4	49,4	872	643
Juros e outros encargos	4 764	4 796	32	0,7	0,1	8 097	8 226	130	1,6	0,2	58,8	58,3	3 333	3 430
Transferências correntes	21 692	21 501	-191	-0,9	-0,4	36 151	35 639	-512	-1,4	-0,6	60,0	60,3	14 460	14 139
Diferenças de consolidação	62	14				413	223							
SALDO CORRENTE	-4 790	-3 896	894			-4 401	-2 010	2 391					390	1 886
RECEITAS DE CAPITAL	1 188	988	-201	-16,9	-0,5	2 036	2 430	394	19,4	0,5	58,4	40,7	847	1 442
Diferenças de consolidação	8	23				8	0							
DESPEAS DE CAPITAL	2 242	2 512	270	12,0	0,6	4 761	5 498	737	15,5	0,9	47,1	45,7	2 519	2 986
Investimento	1 650	1 980	330	20,0	0,7	3 623	4 389	766	21,2	0,9	45,6	45,1	1 972	2 409
Transferências de capital	535	455	-80	-14,9	-0,2	1 019	895	-124	-12,2	-0,2	52,5	50,9	484	440
Outras despesas de capital	52	63	11	20,3	0,0	107	176	69	64,1	0,1	48,7	35,7	55	113
Diferenças de consolidação	4	14				12	39							
RECEITA EFETIVA	41 206	41 249	43	0,1	0,1	74 840	75 887	1 047	1,4	1,4	55,1	54,4	33 634	34 638
DESPESA EFETIVA	47 050	46 669	-381	-0,8	-0,8	81 966	80 965	-1 001	-1,2	-1,2	57,4	57,6	34 916	34 296
SALDO GLOBAL	-5 844	-5 420	424			-7 127	-5 079	2 048					-1 282	342
<i>Por memória:</i>														
Receita fiscal	22 797	23 868	1 071	4,7	2,6	42 520	44 672	2 152	5,1	2,9	53,6	53,4	19 722	20 804
Despesa corrente primária	40 044	39 362	-683	-1,7	-1,5	69 109	67 241	-1 868	-2,7	-2,3	57,9	58,5	29 064	27 879

Fonte: DGO e cálculos UTAO | Notas: Os dados de 2014 são provenientes da CGE/2014 divulgada no final de junho de 2015. Os dados encontram-se consolidados de transferências entre organismos das administrações públicas, juros e rendimentos de propriedade no âmbito da administração central, bem como consolidação entre aquisição de bens e serviços com vendas de bens e serviços para 2015 para algumas entidades do programa orçamental Saúde. Os dados do OE/2015 referem-se ao orçamento aprovado. O referencial anual 2015 do agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui a dotação provisional (533,5 M€), bem como a reserva orçamental (411,9 M€). A opção por não distribuir as diferenças de consolidação pelas rubricas respetivas por parte da DGO tem implicação ao nível qualidade da análise das rubricas por classificação económica (ver Nota Técnica da UTAO n.º 28/2014).

Tabela 15 – Conta consolidada (ajustada) das administrações públicas – universo total
(em milhões de euros e percentagem)

	Administrações Públicas - comparável			EPR (2015)			Administrações Públicas - total		
	Janeiro - julho	OE/2015	Grau execução	Janeiro - julho	OE/2015	Grau execução	Janeiro - julho	OE/2015	Grau execução
RECEITA CORRENTE	40 021	73 512	54,4	3 295	6 002	54,9	40 521	74 488	54,4
Impostos diretos	10 903	21 332	51,1	0	0		10 903	21 332	51,1
Impostos indiretos	12 676	23 340	54,3	1	2	22,5	12 677	23 342	54,3
Contrib. de segurança social	10 838	19 087	56,8	0	0		10 838	19 087	56,8
Outras receitas correntes	5 481	9 432	58,1	3 269	5 951	54,9	5 938	10 465	56,7
Diferenças de consolidação	123	321		26	48		166	261	
DESPESA CORRENTE	43 862	75 285	58,3	3 348	5 972	56,1	44 245	76 233	58,0
Consumo público	17 215	30 006	57,4	3 134	5 504	56,9	17 870	31 129	57,4
Despesas com pessoal	9 697	15 601	62,2	1 713	2 969	57,7	11 410	18 570	61,4
Aq. bens e serv. e out. desp. corr.	7 518	14 405	52,2	1 421	2 535	56,0	6 459	12 559	51,4
Aquisição de bens e serviços	7 144	12 709	56,2	1 408	2 469	57,0	6 072	10 798	56,2
Outras despesas correntes	374	1 695	22,0	13	66	20,0	387	1 762	22,0
Subsídios	625	1 263	49,5	0	0	-	625	1 263	49,5
Juros e outros encargos	4 796	8 179	58,6	204	456	44,8	4 940	8 516	58,0
Transferências correntes	21 213	35 614	59,6	9	13	72,8	20 797	35 325	58,9
Diferenças de consolidação	14	223		1	0		14	0	
SALDO CORRENTE	-3 841	-1 774		-53	29		-3 724	-1 745	
RECEITAS DE CAPITAL	988	2 280	43,3	99	361	27,3	1 075	2 613	41,1
Diferenças de consolidação	23	0		0	0		23	0	
DESPESAS DE CAPITAL	2 458	5 412	45,4	165	405	40,9	2 612	5 789	45,1
Investimento	1 933	4 314	44,8	164	405	40,6	2 098	4 718	44,5
Transferências de capital	448	886	50,6	1	0	-	437	858	51,0
Outras despesas de capital	63	174	36,2	0	0	56,7	63	174	36,2
Diferenças de consolidação	14	39		0	0		14	39	
RECEITA EFETIVA	41 009	75 791	54,1	3 393	6 363	53,3	41 596	77 101	53,9
DESPESA EFETIVA	46 320	80 698	57,4	3 514	6 377	55,1	46 857	82 022	57,1
SALDO GLOBAL	-5 311	-4 906		-120	-14		-5 261	-4 921	
Receita fiscal	23 579	44 672	52,8	1	2	22,6	23 580	44 675	52,8
Despesa corrente primária	39 067	67 107	58,2	3 144	5 516	57,0	39 306	67 717	58,0

Fonte: DGO e cálculos UTAO | Notas: Os dados encontram-se consolidados de transferências entre organismos das administrações públicas, juros e rendimentos de propriedade no âmbito da administração central, bem como consolidação entre aquisição de bens e serviços com vendas de bens e serviços para 2015 para algumas entidades do programa orçamental Saúde. Os dados do OE/2015 referem-se ao orçamento aprovado. O referencial anual 2015 do agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui a dotação provisional (533,5 M€), bem como a reserva orçamental (435,6 M€).

Tabela 16 – Conta consolidada (não ajustada) das administrações públicas – universo total
(em milhões de euros e percentagem)

	Administrações Públicas - comparável			EPR (2015)			Administrações Públicas - total		
	Janeiro - julho	OE/2015	Grau execução	Janeiro - julho	OE/2015	Grau execução	Janeiro - julho	OE/2015	Grau execução
RECEITA CORRENTE	40 261	73 457	54,8	3 465	6 002	57,7	40 761	74 433	54,8
Impostos diretos	10 927	21 332	51,2	0	0		10 927	21 332	51,2
Impostos indiretos	12 941	23 340	55,4	1	2	22,5	12 942	23 342	55,4
Contrib. de segurança social	10 771	19 087	56,4	0	0		10 771	19 087	56,4
Outras receitas correntes	5 498	9 377	58,6	3 439	5 951	57,8	5 955	10 410	57,2
Diferenças de consolidação	123	321		26	48		166	261	
DESPESA CORRENTE	44 157	75 467	58,5	3 348	5 972	56,1	44 541	76 414	58,3
Consumo público	17 219	30 108	57,2	3 134	5 504	56,9	17 874	31 231	57,2
Despesas com pessoal	9 697	15 603	62,1	1 713	2 969	57,7	11 410	18 572	61,4
Aq. bens e serv. e out. desp. corr.	7 522	14 505	51,9	1 421	2 535	56,0	6 464	12 659	51,1
Aquisição de bens e serviços	7 149	12 809	55,8	1 408	2 469	57,0	6 077	10 897	55,8
Outras despesas correntes	374	1 696	22,0	13	66	20,0	387	1 762	22,0
Subsídios	628	1 270	49,4	0	0	-	628	1 270	49,4
Juros e outros encargos	4 796	8 226	58,3	204	456	44,8	4 940	8 563	57,7
Transferências correntes	21 501	35 639	60,3	9	13	72,8	21 085	35 349	59,6
Diferenças de consolidação	14	223		1	0		14	0	
SALDO CORRENTE	-3 896	-2 010	0,0	117	29	0,0	-3 780	-1 981	
RECEITAS DE CAPITAL	988	2 430	40,7	99	361	27,3	1 075	2 763	38,9
Diferenças de consolidação	23	0		0	0		23	0	
DESPESAS DE CAPITAL	2 512	5 498	45,7	165	405	40,9	2 665	5 875	45,4
Investimento	1 980	4 389	45,1	164	405	40,6	2 144	4 794	44,7
Transferências de capital	455	895	50,9	1	0	-	445	867	51,3
Outras despesas de capital	63	176	35,7	0	0	56,7	63	176	35,7
Diferenças de consolidação	14	39		0	0		14	39	
RECEITA EFETIVA	41 249	75 887	54,4	3 563	6 363	56,0	41 836	77 196	54,2
DESPESA EFETIVA	46 669	80 965	57,6	3 514	6 377	55,1	47 206	82 289	57,4
SALDO GLOBAL	-5 420	-5 079		50	-14		-5 370	-5 093	
Receita fiscal	23 868	44 672	53,4	1	2	22,6	23 869	44 675	53,4
Despesa corrente primária	39 362	67 241	58,5	3 144	5 516	57,0	39 601	67 851	58,4

Fonte: DGO e cálculos UTAO | Notas: Os dados encontram-se consolidados de transferências entre organismos das administrações públicas, juros e rendimentos de propriedade no âmbito da administração central, bem como consolidação entre aquisição de bens e serviços com vendas de bens e serviços para 2015 para algumas entidades do programa orçamental Saúde. Os dados do OE/2015 referem-se ao orçamento aprovado. O referencial anual 2015 do agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui a dotação provisional (533,5 M€), bem como a reserva orçamental (435,6 M€).