



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UTAO | INFORMAÇÃO TÉCNICA n.º 33/2016

Contas das Administrações Públicas: 2.º trimestre de 2016

Ótica da Contabilidade Nacional

13.10.2016

Ficha técnica

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 6 de outubro de 2016.

A análise é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). Nos termos da Lei n.º 13/2010, de 19 de julho, a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe apoio pela elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública.

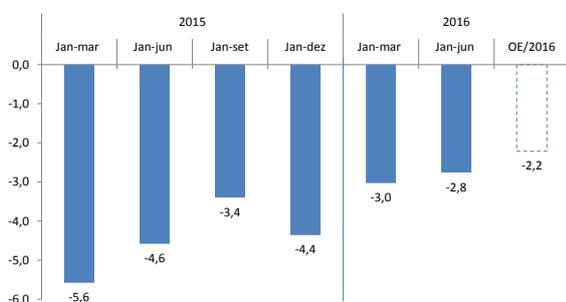
No 1.º semestre de 2016, o défice das administrações públicas em contabilidade nacional ascendeu a 2,8% do PIB, o que representa uma redução de 1,8 p.p. face ao período homólogo. Apesar desta redução, o défice verificado na 1.ª metade de 2016 manteve-se 0,5 p.p. acima do objetivo anual definido no OE/2016, fixado em 2,2% do PIB, e 0,3 p.p. acima do limite máximo de 2,5% do PIB recomendado pela Comissão Europeia. Antecipam-se para o 2.º semestre pressões orçamentais decorrentes da implementação das medidas previstas no OE/2016 que podem colocar desafios ao cumprimento das metas para o saldo orçamental. A receita nos primeiros seis meses do ano registou um desvio desfavorável face ao implícito no objetivo anual, apesar do crescimento da receita fiscal e contributiva ter ultrapassado o projetado para 2016. O desvio da receita refletiu essencialmente a redução das transferências recebidas da União Europeia pelas administrações públicas. Por sua vez, a despesa evidenciou uma redução, evoluindo em sentido contrário ao previsto para 2016, muito embora o crescimento da despesa com pessoal e prestações sociais tenha superado o previsto. A redução da despesa refletiu essencialmente a evolução das despesas de capital, das outras despesas correntes e dos juros.

A presente nota complementa a análise efetuada na Nota Rápida de 23 de setembro ([Informação Técnica da UTAO n.º 29/2016](#)), e beneficiou de esclarecimentos e elementos adicionais aos quais, posteriormente, esta unidade técnica teve acesso. A análise efetuada baseia-se na informação apurada para o 2.º trimestre de 2016 relativa à conta das administrações públicas, apurada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), e na informação incluída na 2.ª notificação do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), ambas divulgadas no dia 23 de setembro. Os resultados até ao 1.º trimestre de 2016 incorporam ainda as revisões publicadas pelo INE na mesma data, no âmbito do calendário regular de revisões de contas nacionais.

Saldo orçamental

1 No 1.º semestre de 2016, o défice das administrações públicas em contabilidade nacional ascendeu a 2,5 mil M€, fixando-se em 2,8% do PIB. O défice do 1.º semestre situou-se 0,1 pontos percentuais (p.p.) acima do valor central da estimativa avançada para o défice, realizada pela UTAO no início de setembro e publicada na [Informação técnica da UTAO n.º 27/2016](#). Este resultado representa uma melhoria face a igual período do ano anterior, tendo-se observado uma redução do défice em 1,5 mil M€, o equivalente a 1,8 p.p. do PIB semestral (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Saldo trimestral das administrações públicas
(em percentagem do PIB)



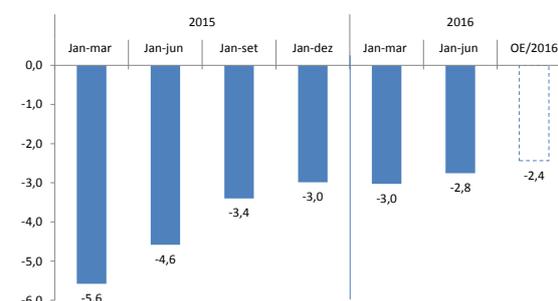
Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Valores não ajustados de operações de natureza one-off. Na sequência das revisões publicadas pelo INE, o défice do 1.º trimestre de 2016 alterou-se de 3,2% para 3,0% do PIB.

2 Até junho não se realizaram operações de natureza one-off, à semelhança do que sucedeu no mesmo período de 2015. Por conseguinte, a evolução homóloga do défice ajustado no 1.º semestre (Gráfico 2) coincide com a verificada pelo défice global. Para o conjunto do ano, contudo, encontram-se previstas no âmbito do

OE/2016 medidas one-off que, a concretizarem-se, poderão contribuir para beneficiar o saldo das administrações públicas em cerca de 0,2 p.p. do PIB anual projetado pelo Ministério das Finanças para 2016 (ver Caixa 1).

3 O défice registado na 1.ª metade do ano manteve-se acima quer do objetivo anual definido no OE/2016, quer do limite máximo para o défice de 2016 recomendado pela Comissão Europeia. O défice das administrações públicas registado no 1.º semestre situou-se acima do definido para o conjunto do ano no OE/2016. O desvio desfavorável cifrou-se em 0,5 p.p. do PIB face à meta de 2,2% do PIB fixada para o défice global (Gráfico 1) e a 0,3 p.p. do PIB considerando o objetivo de 2,4% do PIB para o défice ajustado de medidas one-off (Gráfico 2). O défice do 1.º semestre excedeu igualmente o limite de 2,5% do PIB recomendado pelo Conselho Europeu a Portugal aquando da decisão de cancelamento da multa no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, em agosto (ver Caixa 2). Recorde-se que este limite se reporta ao défice global não ajustado de medidas one-off, excluindo porém eventuais efeitos que a operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos possa vir a ter sobre o défice orçamental.

Gráfico 2 – Saldo das administrações públicas corrigido do efeito de medidas one-off
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: O saldo orçamental foi ajustado do efeito das medidas one-off identificadas na Caixa 1. Na sequência das revisões publicadas pelo INE, o défice do 1.º trimestre de 2016 alterou-se de 3,2% para 3,0% do PIB.

4 Apesar do défice em termos acumulados se ter aproximado do objetivo anual definido no OE/2016, existem pressões orçamentais previstas para o 2.º semestre que podem colocar desafios ao cumprimento daquela meta. Em termos nominiais, o défice registado no 1.º semestre representa cerca de 61% do défice previsto para 2016 pelo Ministério das Finanças (e 55% do défice ajustado de operações de natureza one-off). Para

alcançar a meta orçamental, será necessário que no 2.º semestre o défice global se cifre em cerca de 1,7% do PIB (2,1% do PIB considerando o défice ajustado). A existência de um desvio desfavorável não deixa de colocar desafios à execução orçamental dos próximos trimestres, num contexto em que se deverá vir a materializar um crescimento do PIB inferior ao projetado pelo Ministério das Finanças (a este respeito veja-se a Caixa 1 da [Informação técnica da UTAO n.º 27/2016](#)) e em que as medidas de política orçamental previstas no âmbito do OE/2016 permitem antecipar pressões ascendentes sobre o défice orçamental no 2.º semestre. A este respeito são de salientar a baixa execução da receita fiscal até agosto, os efeitos esperados da reposição salarial na função pública, que por assumir um carácter gradual deverá ter um impacto crescente sobre o défice ao longo do ano, e no 2.º semestre eventuais custos decorrentes da reposição do horário de trabalho de 35 horas na função pública e a entrada em vigor da descida do IVA da restauração. Em sentido contrário, o recém criado Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado pode vir a representar uma receita fiscal adicional, de montante ainda indeterminado.

5 Projeções recentes de diferentes organismos apontam para que o défice orçamental em 2016 se situe acima da meta oficial e para que se verifique um agravamento ao nível do saldo estrutural. Ao longo do mês de setembro, ainda antes da divulgação dos resultados do 2.º trimestre, a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Conselho de Finanças Públicas procederam a uma atualização das respetivas projeções orçamentais. Estes organismos apontam para o défice global em 2016 se situe entre 2,6% e 3,0% do PIB e para que o saldo estrutural venha a evidenciar um agravamento face a 2015 que se deverá situar entre 0,2 p.p. e 0,5 p.p. do PIB. Caso este agravamento estrutural se venha a confirmar, uma eventual melhoria do saldo orçamental face a 2015 terá decorrido de efeitos positivos não estruturais, atribuíveis ao ciclo económico ou a medidas de natureza *one-off*.

6 O défice em contabilidade nacional situou-se 0,6 p.p. do PIB abaixo do défice apurado em contabilidade pública no 1.º semestre de 2016. Para a diferença entre as duas óticas contabilísticas contribuiu particularmente o ajustamento relativo ao diferencial entre juros pagos e juros devidos, que no 1.º semestre ascendeu a 1,1% do PIB (Tabela 1). Este ajustamento reflete o facto de se terem verificado no 1.º semestre pagamentos de juros superiores ao montante que seria imputável a este período numa perspectiva *accrual*, em virtude do perfil intra-anual de pagamento de juros da dívida pública. Os restantes ajustamentos entre contabilidade pública e contabilidade nacional contribuíram, pelo contrário, para elevar o défice em contabilidade nacional, tendo ascendido no seu conjunto a 0,4% do PIB.

Tabela 1 – Ajustamento entre o saldo das administrações públicas em contabilidade pública e em contabilidade nacional no 1.º semestre de 2016

	Milhões de euros	% PIB
Saldo em contabilidade pública	-3 080	-3,4%
Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação setorial em Contas Nacionais ^{1,2}	-89	-0,1%
Diferença entre juros pagos e devidos	968	1,1%
Ajustamento temporal de impostos e contribuições	-188	-0,2%
Outros efeitos	-121	-0,1%
Saldo em contabilidade nacional	-2 510	-2,8%

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: 1) Ajustamento *accrual* relativo a empresas públicas, ao SNS e à CGA. Este ajustamento consiste em adicionar os encargos assumidos e não pagos em 2016 e em subtrair os pagamentos realizados durante o ano respeitantes a encargos assumidos noutros períodos. 2) O efeito da delimitação setorial foi ajustado das injeções de capital em empresas pertencentes ao setor das administrações públicas, pelo facto destas operações consolidarem em termos agregados, não produzindo efeito no saldo orçamental das administrações públicas.

7 Tendo em conta os resultados do 1.º semestre, o cumprimento do objetivo para o défice requer que no 2.º semestre se concretizem ajustamentos entre contabilidade pública e contabilidade nacional mais favoráveis. Para alcançar as metas orçamentais definidas no OE/2016, será necessária uma melhoria de cerca de 0,9 mil M€ no défice em contabilidade nacional face ao verificado no 1.º semestre, superior à melhoria de 0,7 mil M€ no défice em contabilidade pública. Para o efeito, será necessário que se materializem ajustamentos entre contabilidade pública e contabilidade nacional mais favoráveis do que 1.º semestre (Tabela 2), que ascendam no total a cerca de 740 M€.

Tabela 2 – Ajustamento entre as metas para o saldo das administrações públicas em contabilidade pública e em contabilidade nacional previsto no OE/2016

	1.º sem	2.º sem	OE/2016 ³
Saldo em contabilidade pública	-3 080	-2 355	-5 435
Ajustamentos de contas nacionais	570	740	1 310
Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação setorial em Contas Nacionais ^{1,2}	-89	-7	-96
Diferença entre juros pagos e devidos	968	-1 087	-119
Ajustamento temporal de impostos e contribuições	-188	481	293
Devolução de <i>pre-paid margins</i>	0	264	264
Transmontana	0	164	164
Material militar	25	180	205
Encargos assumidos e não pagos	-141	315	174
Fundos de pensões	229	104	333
Outros efeitos	-121	213	92
Saldo em contabilidade nacional	-2 510	-1 615	-4 125

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: 1) Ajustamento *accrual* relativo a empresas públicas, ao SNS e à CGA. Este ajustamento consiste em adicionar os encargos assumidos e não pagos em 2016 e em subtrair os pagamentos realizados durante o ano respeitantes a encargos assumidos noutros períodos. 2) O efeito da delimitação setorial foi ajustado das injeções de capital em empresas pertencentes ao setor das administrações públicas, pelo facto destas operações consolidarem em termos agregados, não produzindo efeito no saldo orçamental das administrações públicas. 3) O objetivo para o saldo em contabilidade nacional apresentado na Tabela refere-se ao apresentado no OE/2016. Posteriormente, no âmbito do PE/2016-20, o saldo foi ligeiramente revisto em alta para 4 086 M€.

8 A concretização dos ajustamentos entre contabilidade pública e contabilidade nacional no montante previsto para o 2.º semestre constitui um fator de incerteza em torno do cumprimento do objetivo para o défice em contas nacionais. Ao nível do ajustamento temporal entre juros pagos e juros devidos, encontra-se desde logo previsto um ajustamento desfavorável no apuramento do défice em contabilidade nacional na ordem dos 1,1 mil M€. Este ajustamento decorre do padrão intra-anual de pagamento dos juros da dívida pública, em que a liquidação dos juros se concentra mais no 1.º semestre, dado lugar a ajustamentos simétricos entre a 1.ª e a 2.ª metade do ano. Para compensar este ajustamento dos juros e atingir um montante total positivo de 740 M€, será

necessário que se materializem no 2.º semestre um conjunto de outros ajustamentos com contributo positivo para o saldo em contabilidade nacional. De acordo com o previsto no OE/2016, para melhorar o défice em contas nacionais deve contribuir em particular o ajustamento temporal de impostos e contribuições, no montante de 481 M€, referente a receita fiscal e contributiva gerada no 2.º semestre de 2016 sem que nele ocorra a correspondente liquidação. Outro ajustamento relevante necessário para o cumprimento das metas orçamentais diz respeito aos encargos assumidos e não pagos, de 315 M€, que correspondem a encargos de períodos anteriores que se prevê liquidar efetivamente no 2.º semestre. A estes efeitos acrescem ainda, no sentido da melhoria do défice em contabilidade nacional, a devolução a Portugal de 264 M€ de *pre-paid margins* e 213 M€ de outros efeitos não especificados. Na medida em que os ajustamentos entre contas públicas e contas nacionais previstos pelo Ministério das Finanças podem não se vir a concretizar, este constitui um fator de incerteza acrescida quanto ao cumprimento do objetivo para o défice em contabilidade nacional.

Caixa 1 – Medidas one-off

A interpretação adequada dos principais agregados orçamentais requer a exclusão de fatores de natureza temporária e não recorrente considerados como medidas *one-off*. Deste modo, para efeitos da análise excluiu-se o impacto das seguintes medidas:

2015⁽¹⁾: (i) Venda e resolução do Banif.

2016: (i) Devolução de *pre-paid margins* do *European Financial Stability Facility*; (ii) Acerto de contribuições para a UE; (iii) Entrega de F-16 à Roménia; (iv) Concessões: IP-Telecom e Silopor.

No 1.º semestre de 2016 não existiram medidas *one-off*.

Caixa 2 – Recomendação da Comissão Europeia para cancelamento da multa a Portugal e Espanha no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos e recomendação da Comissão para uma nova trajetória de ajustamento orçamental

No seguimento da Decisão do Conselho de 12 de julho de 2016, que considerou que Portugal e Espanha não tomaram medidas eficazes para corrigir os respetivos défices excessivos, o Colégio de Comissários, no dia 27 de julho, decidiu recomendar ao Conselho o **cancelamento da multa a aplicar a ambos os países**. No mesmo dia, a Comissão apresentou a recomendação para **uma nova trajetória de ajustamento orçamental** para Portugal e Espanha. Relativamente à proposta de **suspensão de parte das autorizações de Fundos Estruturais e de Investimento previstos para 2017**, a Comissão indicou na mesma data que emitiria mais tarde a sua recomendação.

Cancelamento da multa

Esta recomendação enquadra-se no âmbito do Regulamento n.º 1467/97, que define um prazo de 20 dias, a contar a partir da Decisão do Conselho de ausência de medidas eficazes, para que o Colégio de Comissários se pronuncie sobre uma proposta de multa a aplicar ao Estado-Membro em causa.

O montante da multa a aplicar previsto na legislação ascende a 0,2% do PIB do Estado-Membro no ano anterior, o que no caso de Portugal corresponderia a um montante de 358,7 M€. No entanto, o Regulamento n.º 1173/2011 prevê que esta multa possa ser reduzida, caso tenham existido “circunstâncias económicas especiais”, nomeadamente um acontecimento imprevisto fora do controlo do Estado-Membro que tenha tido um impacto adverso

significativo sobre o saldo orçamental ou uma recessão económica grave. A multa a aplicar pode também ser reduzida na sequência de um pedido fundamentado apresentado pelo Estado-Membro.

Com efeito, antes da recomendação a emanar pelo Colégio de Comissários, o Estado-Membro em causa pode, no prazo de 10 dias após a Decisão do Conselho de ausência de medidas eficazes, apresentar um pedido fundamentado à Comissão Europeia de redução ou anulação da multa. Tanto Portugal como Espanha efetuaram estes pedidos, solicitando que a Comissão recomendasse ao Conselho o cancelamento da multa e reiterando o compromisso de cumprir as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Tanto no caso de Portugal como no caso de Espanha a Comissão considerou não terem existido “circunstâncias económicas especiais” que pudessem determinar a redução da multa. Contudo, a Comissão acolheu os pedidos fundamentados apresentados pelos dois Estados-Membros, reconhecendo a conjuntura económica difícil, os esforços de reforma empreendidos pelos dois países e o compromisso assumido por ambos de respeitar as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o que determinou que a Comissão recomendasse ao Conselho o cancelamento da multa.

Nova trajetória de ajustamento orçamental

Tendo em conta o não cumprimento do prazo para a correção do défice excessivo por um Estado-Membro, torna-se necessário definir um novo prazo e uma nova trajetória de ajustamento orçamental.

É neste contexto que no dia 27 de julho, em simultâneo com a recomendação de cancelamento da multa, a Comissão Europeia apresentou ao também ao Conselho a recomendação de uma nova trajetória de ajustamento orçamental, que prevê a correção do défice excessivo de Portugal em 2016 e de Espanha em 2018. Neste contexto, a Comissão recomendou a adoção de medidas eficazes por ambos os países e a apresentação, em 15 de outubro, de um relatório sobre as ações desenvolvidas.

No caso concreto de Portugal, a Comissão propôs ao Conselho que recomende a Portugal a redução do défice para 2,5% do PIB em 2016, o que representa uma redução de 1,9 p.p. face ao défice de 4,4% do PIB registado em 2015. Na avaliação da Comissão, esta redução do défice é consistente com a manutenção de um saldo estrutural inalterado face a 2015. Esta trajetória representa uma revisão face às previsões da Primavera Comissão Europeia (Tabela 1).

Tabela 1 – Previsões para Portugal para 2016

		Programa de Estabilidade 2016-20	Comissão Europeia	
			Previsões da Primavera	Nova trajetória de ajustamento orçamental
PIB	(tx crescimento)	1,8	1,5	1,3
Saldo orçamental	(% do PIB)	-2,2	-2,7	-2,5
Saldo estrutural	(% do PIB)	-1,7	-2,2	-2,0
Var. do saldo estrutural	(p.p. do PIB)	0,3	-0,2	0,0

Fontes: Ministério das Finanças e Comissão Europeia.

Recorde-se que as projeções orçamentais apresentadas no OE/2016 eram mais otimistas do que as realizadas pela Comissão Europeia no exercício da Primavera, tanto no que respeita ao défice, como no que respeita ao saldo estrutural. A diferença entre as projeções, de acordo com a Comissão, reflete um cenário macroeconómico menos otimista do que o considerado no OE/2016, o que se traduz em projeções de receita de impostos e contribuições sociais menores por parte da Comissão Europeia e também em maiores despesas com prestações sociais. A este fator acresce o facto de nas projeções da Comissão Europeia da Primavera terem sido incorporadas estimativas mais conservadoras quanto às poupanças que se projeta obter com o congelamento nominal ao nível do consumo intermédio e da outra despesa corrente.

Para alcançar um défice de 2,5% do PIB em 2016, a Comissão Europeia considera que Portugal **deve adotar e implementar medidas de consolidação adicionais no montante de 0,25% do PIB em 2016** e manter-se disponível para adotar medidas adicionais caso os riscos em torno das previsões orçamentais se materializem. A Comissão refere ainda que, para além das medidas incluídas no OE/2016, Portugal deverá considerar os mecanismos de controlo da despesa destacados no Programa de Estabilidade de 2016. Acrescenta que Portugal deve complementar aquelas poupanças com medidas do lado da receita que possam aumentar os impostos indiretos, através do alargamento da base de incidência fiscal e reduzindo as despesas fiscais, sugerindo a menor utilização de taxas de IVA reduzidas.

A Comissão recomenda que **até 15 de outubro** Portugal (assim como Espanha) apresente à Comissão e ao Conselho um relatório sobre as ações desenvolvidas, que será tido em conta na avaliação a desenvolver pela Comissão Europeia. O relatório deverá conter os objetivos para a receita e para a despesa, especificar as medidas discricionárias do lado da receita e da despesa e incluir informação sobre as ações desenvolvidas.

Suspensão das autorizações de Fundos Estruturais e de Investimento

A Decisão do Conselho de ausência de medidas eficazes obriga também a Comissão apresentar uma proposta de suspensão de parte das autorizações de Fundos Estruturais e de Investimento a receber da União Europeia previstos para o ano seguinte. Neste caso não se encontra definido um prazo para a apresentação desta recomendação. A Comissão Europeia anunciou em 27 de julho que a recomendação relativa aos Fundos Europeus para 2017 deverá ser emitida mais tarde, após um diálogo estruturado com o Parlamento Europeu a este respeito. De acordo com o Regulamento n.º 1302/2013, o montante máximo de fundos a suspender corresponde ao mínimo obtido entre dois valores: 50% das autorizações previstas para 2017 e 0,5% do PIB nominal do Estado-Membro.

Próximos passos

A recomendação da Comissão quanto à suspensão de Fundos Estruturais e de Investimento para 2017 não tem prazo definido. Encontra-se atualmente a decorrer um diálogo estruturado entre os Estados-Membros visados e o Parlamento Europeu, não tendo sido até à data emitida uma recomendação sobre esta matéria.

Fontes:

- Comissão Europeia (2016), "Recommendation for a COUNCIL DECISION imposing a fine on Portugal for failure to take effective action to address an excessive deficit", COM(2016) 519 final, Bruxelas, 27 de julho de 2016;
- Comissão Europeia (2016), "Recommendation for a COUNCIL DECISION giving notice to Portugal to take measures for the deficit reduction judged necessary in order to remedy the situation of excessive deficit", COM(2016) 520 final, Bruxelas, 27 de julho de 2016;
- Comissão Europeia (2016), "Commission Staff Working Document accompanying the document Recommendation for a COUNCIL DECISION giving notice to Portugal to take measures for the deficit reduction judged necessary in order to remedy the situation of excessive deficit", Commission Staff Working Document SWD(2016) 264 final, Bruxelas, 27 de julho de 2016;

Receita e despesa

A análise deste capítulo é apresentada em termos ajustados, i.e. excluindo o efeito de fatores de natureza temporária e não recorrente considerados como medidas *one-off*.¹

Como referencial anual para a análise da receita e da despesa é utilizado o PE/2016-20, já que na sequência do apuramento dos resultados de contas nacionais do 4.º trimestre de 2015 se alteraram as variações homólogas por rubrica que estavam implícitas no OE/2016. Recorde-se que o PE/2016-20 confirmou o objetivo definido no OE/2016 para o défice de 2016 em percentagem do PIB, embora tenha revisto a receita e a despesa.

9 A melhoria do saldo orçamental face ao período homólogo foi alcançada através de um aumento da receita e de um simultâneo decréscimo da despesa. No 1.º semestre de 2016, a receita total registou um acréscimo de 0,6 mil M€, a que correspondeu um crescimento de 1,7% face a idêntico período de 2015 (Tabela 3). A despesa total, pelo contrário, evidenciou uma redução de 0,9 mil M€, que se traduziu numa contração de 2,3% em termos homólogos.

10 Apesar do crescimento, a receita evidenciou no 1.º semestre uma evolução menos favorável do que a prevista para o conjunto do ano, o que se deveu em grande medida à redução das transferências recebidas da União Europeia. Na 1.ª metade do ano, o crescimento da receita cifrou-se, recorde-se, em 1,7%, o que ficou aquém do crescimento de 2,7% previsto para 2016, tendo em conta os resultados de contas nacionais para 2015 agora revistos pelo INE (Tabela 3). Em termos globais, o acréscimo da receita alcançado no 1.º semestre representou cerca de 29,2% do acréscimo total da receita previsto para 2016 (Gráfico 3). Para este desempenho contribuiu particularmente a execução desfavorável das outras receitas correntes, que evoluíram em sentido contrário face ao aumento previsto em termos anuais, e das receitas de capital que evidenciaram um decréscimo face ao período homólogo superior ao previsto para 2016. A evolução destas componentes da receita observada no 1.º semestre ficou a dever-se essencialmente à redução de transferências correntes e de capital recebidas da União Europeia pelas administrações públicas face ao registado no período homólogo.

11 Pelo contrário, o desempenho da receita fiscal e contributiva no 1.º semestre superou o crescimento anual subjacente ao PE/2016-20. Apesar da receita total ter registado uma evolução desfavorável relativamente ao implícito no objetivo para 2016, tanto a receita fiscal como a receita de contribuições sociais cresceram no 1.º semestre a um ritmo superior ao previsto em termos anuais (Tabela 3). O crescimento da receita fiscal cifrou-se em 3,4%, 0,5 p.p. acima do previsto em termos anuais, e concentrou-se fundamentalmente ao nível dos impostos indiretos. Nesta rubrica destaca-se o crescimento das receitas de IVA e dos impostos especiais sobre o consumo, associados à evolução da atividade económica e, no

¹ Os valores não ajustados encontram-se na Tabela 4 em Anexo.

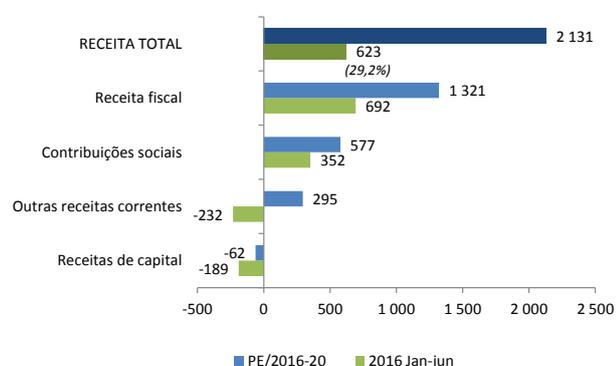
caso dos impostos especiais sobre o consumo, refletindo também do agravamento de taxas de impostos introduzido no âmbito do OE/2016. Pelo contrário, a evolução dos impostos diretos evidenciou uma queda de 3,1% face ao período homólogo, 1,1 p.p. mais acentuada do que o previsto para 2016 no âmbito do PE/2016-20, tendo-se verificado reduções tanto na receita de IRS (-3,0%) como na receita de IRC (-3,7%). Por sua vez, as contribuições sociais evidenciaram no 1.º semestre um crescimento de 3,5%, que excedeu em 0,7 p.p. o crescimento projetado para o conjunto do ano.

**Tabela 3 – Receita e despesa (ajustadas)
das administrações públicas**

	2015 Jan-jun		2016 Jan-jun				2016 PE/2016-20	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	36 770	41,6	37 393	41,1	-0,5	1,7	43,6	2,7
Receita corrente	36 075	40,8	36 887	40,5	-0,3	2,3	42,8	2,8
Receita fiscal	20 484	23,2	21 177	23,3	0,1	3,4	25,2	2,9
Impostos indiretos	12 239	14,0	13 281	14,6	0,6	7,6	14,9	6,5
Impostos diretos	8 145	9,2	7 896	8,7	-0,5	-3,1	10,2	-1,9
Contribuições sociais	10 145	11,5	10 497	11,5	0,1	3,5	11,5	2,8
Outras receitas correntes	5 445	6,2	5 213	5,7	-0,4	-4,3	6,1	2,6
Vendas	3 154	3,6	3 153	3,5	-0,1	0,0	3,6	0,4
Outra receita corrente	2 291	2,6	2 060	2,3	-0,3	-10,1	2,6	5,9
Receitas de capital	696	0,8	506	0,6	-0,2	-27,2	0,8	-4,1
Despesa Total	40 822	46,2	39 902	43,8	-2,3	-2,3	46,0	1,5
Despesa corrente	38 484	43,5	38 423	42,2	-1,3	-0,2	43,5	2,5
Consumo intermédio	4 783	5,4	4 941	5,4	0,0	3,3	6,2	11,5
Despesas com pessoal	10 464	11,8	10 680	11,7	-0,1	2,1	11,1	1,7
Prestações sociais	16 294	18,4	16 467	18,1	-0,3	1,1	18,6	0,0
Subsídios	446	0,5	396	0,4	-0,1	-11,2	0,8	26,2
Juros	4 047	4,6	3 809	4,2	-0,4	-5,9	4,4	0,4
Outras despesas correntes	2 450	2,8	2 131	2,3	-0,4	-13,0	2,5	1,9
Despesa de capital	2 338	2,6	1 479	1,6	-1,0	-36,7	2,5	-13,0
Investimento	1 773	2,0	1 201	1,3	-0,7	-32,3	1,9	-13,6
Outras despesas de capital	565	0,6	278	0,3	-0,3	-50,7	0,5	-10,8
Saldo global	-4 052	-4,6	-2 510	-2,8	1,8	1,8	-2,4	2,5
Saldo primário	-4	0,0	1 300	1,4	1,4	1,4	2,0	2,0
Receita fiscal e contributiva	30 629	34,6	31 673	34,8	0,2	3,4	36,6	2,9
Despesa corrente primária	34 437	38,9	34 614	38,0	-0,9	0,5	39,1	2,7
Despesa primária	36 775	41,6	36 093	39,6	-1,9	-1,9	41,5	1,6
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	88 427		91 036			3,0		3,8

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e património. Nas outras receitas correntes estão incluídas as vendas. Os dados foram ajustados do efeito das medidas one-off identificadas na Caixa 1. As taxas de variação homólogas subjacentes aos objetivos orçamentais estabelecidos no PE/2016-20 refletem as revisões aos resultados de contas nacionais de 2015 publicadas pelo INE em simultâneo com a divulgação dos dados do 2.º trimestre de 2016.

**Gráfico 3 – Variação anual da receita (ajustada)
no 1.º semestre de 2016
(em milhões de euros)**



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas one-off identificadas na Caixa 1. As variações subjacentes aos objetivos orçamentais estabelecidos no PE/2016-20 refletem as revisões aos resultados de contas nacionais de 2015 publicadas pelo INE em simultâneo com a divulgação dos dados do 2.º trimestre de 2016. Entre parêntesis apresenta-se a taxa de execução para a variação a receita total.

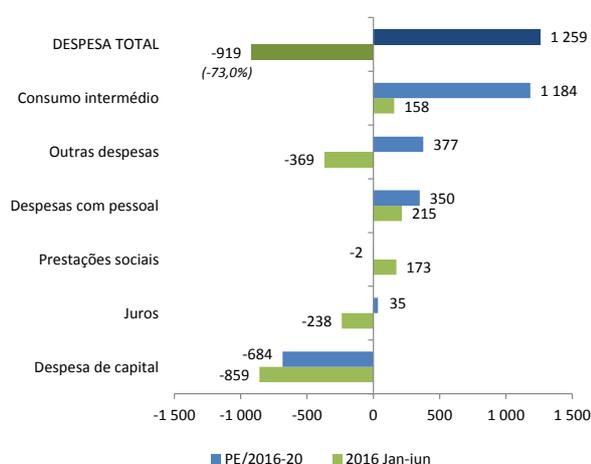
12 No que se refere à despesa, o decréscimo verificado no 1.º semestre evidenciou uma evolução de sentido contrário face ao projetado em termos anuais, tendo os desvios mais significativos ocorrido ao nível da despesa de capital e das outras despesas correntes. Nos primeiros seis meses de 2016, a despesa total reduziu-se 2,3% em termos homólogos, o que compara com um crescimento de 1,5% implícito nas projeções do PE/2016-20 (Tabela 3). Para esta evolução de sentido contrário, o maior contributo adveio da despesa de capital e, em menor grau, das outras despesas correntes (Gráfico 4). A despesa de capital diminuiu 36,7% no 1.º semestre, uma queda mais acentuada do que a redução de 13,0% implícita no PE/2016-20. Em termos nominais, as despesas de capital registaram no 1.º semestre uma redução superior à projetada para o conjunto do ano pelo Ministério das Finanças. Esta evolução ficou a dever-se à redução das despesas de investimento (-32,3%), quer ao nível da administração central² quer ao nível da administração regional e local, e das outras despesas de capital (-50,7%), refletindo injeções de capital realizadas em 2015 em empresas classificadas no setor das administrações públicas. As outras despesas correntes, para as quais se encontra previsto um crescimento de 1,9% em 2016, registaram no 1.º semestre uma queda de 13,0%, em grande medida devido à redução das contribuições para os recursos próprios da União Europeia com base no IVA e no Rendimento Nacional Bruto. Este resultado reflete, por um lado, um efeito de base pelo facto de em 2015 ter havido lugar a pagamentos associados ao 7.º orçamento rectificativo da UE e, por outro lado, uma menor antecipação de duodécimos da contribuição financeira nos primeiros meses de 2016 face ao que sucedeu em 2015. A evolução divergente face ao objetivo verificada ao nível das outras despesas correntes deverá esbater-se no decorrer do ano, atendendo a que o valor orçamentado para esta componente da contribuição financeira em 2016 perspetiva um crescimento desta despesa face a 2015.

13 A despesa com juros evidenciou no 1.º semestre uma redução face ao período homólogo que se deverá esbater na segunda metade do ano. A despesa com juros diminuiu 5,9% em termos homólogos no 1.º semestre, quando em termos anuais se projeta um aumento moderado de 0,4%. A redução desta despesa, num contexto em que o stock nominal de dívida aumentou, refletiu uma redução da taxa de juro implícita da dívida pública, de 3,7% no 1.º semestre de 2015 para 3,5% nos primeiros seis meses de 2016 (Gráfico 5). Neste âmbito, é de assinalar a amortização antecipada do empréstimo do FMI, obtido no contexto do Programa de Assistência Económica e Financeira, e a poupança no pagamento de juros de empréstimos obtidos junto de entidades fora das administrações públicas em virtude da sua substituição por empréstimos dentro das administrações públicas e, em menor grau, a emissão de Obrigações do Tesouro, nomeadamente em Fevereiro de 2015, a uma taxa de juro mais favorável.

² Cerca de metade da redução do investimento registada no 1.º semestre na administração central verificou-se ao nível das empresas públicas reclassificadas, o qual esteve maioritariamente concentrado nos Hospitais EPE.

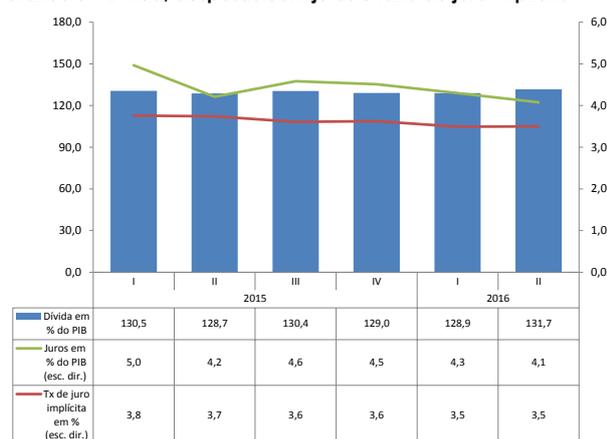
14 O crescimento do consumo intermédio no 1.º semestre foi mais moderado do que o projetado em termos anuais, embora seja igualmente expectável uma aceleração desta despesa no decorrer do ano. No 1.º trimestre esta despesa aumentou 3,3%, acréscimo que refletiu em grande medida o aumento dos encargos com Parcerias Público-Privadas (PPP). No entanto, é de esperar um maior ritmo de aumento das despesas de consumo intermédio nos próximos trimestres, tendo em conta que o crescimento de 11,1% projetado para o conjunto do ano refletia já o aumento dos valores contratualizados relativos a PPP previstos para 2016.

Gráfico 4 – Variação anual da despesa (ajustada) no 1.º semestre de 2016
(em milhões de euros)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: As outras despesas apresentadas no gráfico incluem as outras despesas correntes e os subsídios. Entre parêntesis apresenta-se a taxa de execução para a variação a despesa total.

Gráfico 5 – Dívida, despesas com juros e taxa de juro implícita

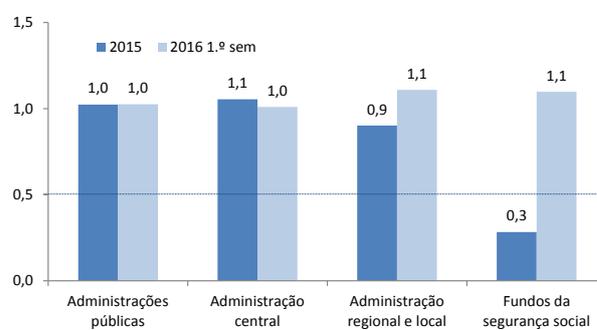


Fontes: INE, Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Notas: A definição utilizada para a dívida pública é a estabelecida no âmbito do PDE (vulgo "Dívida de Maastricht"). A taxa de juro implícita resulta do quociente entre as despesas com juros do ano terminado no trimestre e o stock de dívida do final do trimestre homólogo.

15 Nas despesas com pessoal, o ritmo de crescimento verificado na 1.ª metade do ano ultrapassou o projetado para o conjunto do ano, havendo a assinalar riscos em torno do cumprimento do objetivo anual para esta despesa. As despesas com pessoal evidenciaram um crescimento de 2,1% face ao período homólogo, mais moderado do que o crescimento anual de 1,7% subjacente às projeções do PE/2016-20. Acresce ainda

que tendo em conta a reposição gradual dos salários na função pública, é expectável que nos próximos trimestres se verifique uma aceleração das despesas com pessoal face ao período homólogo. Muito embora se encontre prevista no OE/2016 uma poupança de custos neste domínio decorrente da política de substituição do número de funcionários à taxa de 2:1, os dados do emprego público evidenciam que até junho de 2016 o número de funcionários se deverá ter mantido relativamente estável com um ritmo de substituição de 1:1 (Gráfico 6). Adicionalmente, a reposição do horário das 35 horas semanais na função pública iniciada no 2.º semestre de 2016 poderá pressionar também em alta a evolução desta despesa. Deste modo, existem riscos em torno da execução desta despesa que poderão vir a materializar-se num crescimento superior ao previsto no objetivo anual.

Gráfico 6 – Rácio de entradas por saídas de trabalhadores nas administrações públicas



Fontes: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público e cálculos da UTAO. | Notas: O rácio de entradas por saídas de trabalhadores representa o número de trabalhadores que entraram nas administrações públicas por cada trabalhador que saiu deste setor. A política de substituição de funcionários à taxa de 2:1 corresponde a um rácio de 0,5.

Anexo

Tabela 4 – Receitas e despesas (não ajustadas) das administrações públicas

	2015 Jan-jun		2016 Jan-jun				2016 PE/2016-20	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Varição homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	36 770	41,6	37 393	41,1	-0,5	1,7	43,7	3,0
Receita corrente	36 075	40,8	36 887	40,5	-0,3	2,3	42,8	2,8
Receita fiscal	20 484	23,2	21 177	23,3	0,1	3,4	25,2	2,9
Impostos indiretos	12 339	14,0	13 281	14,6	0,6	7,6	14,9	6,5
Impostos diretos	8 145	9,2	7 896	8,7	-0,5	-3,1	10,2	-1,9
Contribuições sociais	10 145	11,5	10 497	11,5	0,1	3,5	11,5	2,8
Outras receitas correntes	5 445	6,2	5 213	5,7	-0,4	-4,3	6,1	2,6
Receitas de capital	696	0,8	506	0,6	-0,2	-27,2	0,9	13,2
Despesa Total	40 822	46,2	39 902	43,8	-2,3	-2,3	45,9	-1,6
Despesa corrente	38 484	43,5	38 423	42,2	-1,3	-0,2	43,5	2,6
Consumo intermédio	4 783	5,4	4 941	5,4	0,0	3,3	6,2	11,5
Despesas com pessoal	10 464	11,8	10 680	11,7	-0,1	2,1	11,1	1,7
Prestações sociais	16 294	18,4	16 467	18,1	-0,3	1,1	18,6	0,0
Subsídios	446	0,5	396	0,4	-0,1	-11,2	0,8	26,2
Juros	4 047	4,6	3 809	4,2	-0,4	-5,9	4,4	0,4
Outras despesas correntes	2 450	2,8	2 131	2,3	-0,4	-13,0	2,5	3,7
Despesa de capital	2 338	2,6	1 479	1,6	-1,0	-36,7	2,3	-43,7
Investimento	1 773	2,0	1 201	1,3	-0,7	-32,3	1,9	-19,5
Outras despesas de capital	565	0,6	278	0,3	-0,3	-50,7	0,5	-74,3
Saldo global	-4 052	-4,6	-2 510	-2,8	1,8		-2,2	
Saldo primário	-4	0,0	1 300	1,4	1,4		2,2	
Receita fiscal e contributiva	30 629	34,6	31 673	34,8	0,2	3,4	36,6	2,9
Despesa corrente primária	34 437	38,9	34 614	38,0	-0,9	0,5	39,1	2,8
Despesa primária	36 775	41,6	36 093	39,6	-1,9	-1,9	41,5	-1,8
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	88 427		91 036			3,0		3,8

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e património. Nas outras receitas correntes estão incluídas as vendas.