



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

[Substitui a versão do dia 21 de janeiro]

UTAO | PARECER TÉCNICO n.º 1/2014

Análise da 1.ª alteração ao Orçamento do Estado para 2014

Proposta de Lei n.º 193/XII

04.02.2014

Ficha técnica

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 3 de fevereiro de 2014.

A análise efetuada 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.

Sumário executivo

Cenário macroeconómico

1 De acordo com a informação do Ministério das Finanças, a 1.^a Proposta de Alteração do Orçamento do Estado para 2014 tem subjacente o mesmo cenário macroeconómico do Orçamento Inicial para 2014. Neste sentido, o Ministério das Finanças continua a prever uma contração de 1,8% na atividade económica em 2013 e uma ligeira recuperação de 0,8% em 2014. Tendo em conta os dados já divulgados para o 3.^o trimestre, espera-se que no último trimestre do ano a contração do PIB seja ainda menos intensa (-0,1% em variação homóloga) e o deflator do PIB deverá continuar a aumentar. Para 2014 existem riscos adicionais quanto à contabilização da atividade económica, que resultam da adoção de novas referências metodológicas.

Alterações Orçamentais

2 As alterações orçamentais introduzidas pelo OE1R/2014 visam dar cobertura ao acréscimo de despesa com pensões e abonos da CGA estimado em 735 M€, em resultado da declaração de inconstitucionalidade decretada pelo Acórdão n.º 862/2013 do Tribunal Constitucional relativamente às alíneas a), b), c) e d) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto n.º 187/XII da Assembleia da República, que estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social.

3 Em paralelo, o OE1R/2014 introduz medidas de consolidação orçamental compensatórias que de acordo com o estimado nos Mapas da Lei permitirão alcançar o mesmo saldo global.

4 De acordo com a nova configuração da Contribuição Extraordinária de Solidariedade, as estimativas oficiais apontam para uma receita de 856,4 M€, um acréscimo de 576 M€ face ao OE/2014, dos quais 514 M€ acrescem ao orçamento da CGA e 62 M€ ao da segurança social. Face à execução provisória de 2013, prevê-se um aumento de 316,1 M€.

5 Devido ao acréscimo da despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA, prevê-se um aumento da comparticipação do Orçamento do Estado de forma a manter o saldo orçamental da CGA constante. No mesmo sentido, encontra-se inscrito no OE1R/2014 uma redução das transferências correntes do Estado para o orçamento da segurança social.

6 A proposta de OE1R/2014 estipula que 50% da receita da ADSE relativa às contribuições das entidades empregadoras “reverte a favor dos cofres do Estado”. Em consonância com esta proposta, por decisão de Conselho de Ministros de 30 de janeiro, foi aumentada a taxa de contribuição dos beneficiários de 2,5 para 3,5%.

7 O acréscimo total de receita da contribuição dos beneficiários da ADSE decorrente do aumento da taxa de contribuição ascende a 132,7 M€. A revisão em alta da receita da ADSE estará em conformidade com as recomendações definidas na 8.ª/9.ª avaliação do PAEF, uma vez que ficou estabelecido que “o aumento das contribuições dos beneficiários para os sistemas de saúde especiais (ADSE, SAD e ADM) irá aumentar a receita em pelo menos 130 milhões de euros”. Adicionalmente, passa a ficar prevista a entrega de metade da contribuição da entidade empregadora “aos cofres do Estado”, estimada a 60 M€. Assim, o aumento líquido de receita da ADSE será de 72,7 M€. Com as alterações introduzidas no OER/2014 (o aumento da contribuição dos beneficiários e a transferência de metade da contribuição das entidades empregadoras para os cofres do Estado), a composição das receitas da ADSE altera-se, passando a contribuição dos beneficiários a representar 87% do total.

8 A entrega de metade da contribuição das entidades empregadoras para os “cofres do Estado constitui uma alternativa a uma nova diminuição da taxa de contribuição. Para que a diminuição da taxa de contribuição tivesse um impacto equivalente à medida que consta no OER/2014, esta taxa teria de passar para cerca de metade da que vigora atualmente. A diminuição da taxa de contribuição obrigaria a alterações orçamentais mais significativas e poderia ter consequências distintas ao nível da redistribuição dos montantes economizados pelos organismos públicos, na medida em que poderiam acabar por ser absorvidos por esses organismos.

9 O efeito decorrente do aumento da taxa de contribuição envolve um certo grau de incerteza, na medida em que o comportamento dos beneficiários pode ajustar-se. Com efeito, desconhece-se se a nova estimativa de receita teve em consideração efeitos ao nível do número de saídas voluntárias ou da existência de uma maior utilização por parte dos beneficiários que permanecerão no sistema.

Índice

I	INTRODUÇÃO	6
II	ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO	7
III	ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS	12
	CONTRIBUIÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE SOLIDARIEDADE.....	12
	CONTRIBUIÇÕES PARA A ADSE	22
	IMPACTO COMBINADO DA REFORMULAÇÃO DA CES E DO AUMENTO DO DESCONTO PARA A ADSE.....	28

Índice de tabelas

Tabela 1 – Comparação do cenário macroeconómico com outras previsões	10
Tabela 2 – OE/2014 – Apuramento da CES	13
Tabela 3 – OE1R/2014 – Apuramento da CES	14
Tabela 4 – Orçamento da Caixa Geral de Aposentações	16
Tabela 5 - Receita e Despesa da ADSE	24
Tabela 6 - Comparação entre o orçamento e a execução orçamental provisória da ADSE para 2013	25
Tabela 7 - Conta das administrações públicas, subjacente ao OE/2014, na ótica da contabilidade pública	31
Tabela 8 - Conta das administrações públicas, subjacente ao OE1R/2014, na ótica da contabilidade pública	32
Tabela 9 – Diferencial da conta das administrações públicas entre OE1R/2014 e OE/2014, na ótica da contabilidade pública	33
Tabela 10 - Conta das administrações públicas, subjacente ao OE/2014, na ótica da contabilidade nacional	34
Tabela 11 - Conta das administrações públicas, subjacente ao OE1R/2014, na ótica da contabilidade nacional	35
Tabela 12 – Diferencial da conta das administrações públicas entre OE1R/2014 e OE/2014, na ótica da contabilidade nacional	36

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Crescimento do PIB em volume: perfil trimestral implícito na estimativa do OE1R/2014	7
Gráfico 2 – Mercado de trabalho: taxa de desemprego e população ativa	8
Gráfico 3 – Variação do deflator do PIB e componentes: perfil trimestral implícito na estimativa do OE1R/2014	9
Gráfico 4 – Contribuição Extraordinária de Solidariedade para a CGA: OE/2014 vs OE1R/2014	15
Gráfico 5 – Contribuição Extraordinária de Solidariedade: OE/2014 vs OE1R/2014	15
Gráfico 6 – Distribuição da Contribuição Extraordinária de Solidariedade, por intervalo de rendimentos, para a CGA e segurança social	20
Gráfico 7 – Número de pensionistas abrangidos pela Contribuição Extraordinária de Solidariedade, por intervalo de rendimentos, para a CGA e segurança social	21
Gráfico 8 – Contribuição Extraordinária de Solidariedade média, por intervalo de rendimentos, para a CGA e segurança social	21
Gráfico 9 – Número de beneficiários da ADSE	22
Gráfico 10 - Composição do número de beneficiários – 2013	22
Gráfico 11 – Evolução das taxas de contribuição para a ADSE	23

Gráfico 12 – Composição das Receitas da ADSE 2004	25
Gráfico 13 - Composição das Receitas da ADSE	25
Gráfico 14 – Composição das Receitas da ADSE OE/2014	26
Gráfico 15 - Composição das Receitas da ADSE OER/2014	26
Gráfico 16 – Impacto combinado da reformulação da CES e aumento do desconto para a ADSE, para pensionistas da CGA: OE/2014 vs OE1R/2014	29

I Introdução

A Proposta de Lei n.º 193/XII corresponde à primeira alteração à Lei do Orçamento do Estado (OE) para 2014 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro). O presente parecer técnico enquadra-se no âmbito da alínea a) do n.º 1, do Artigo 10.º-A da Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004, de 16 de fevereiro, relativa à “Análise técnica da proposta de lei de Orçamento do Estado e suas alterações”. O documento encontra-se estruturado da seguinte forma: em primeiro lugar, apresenta-se o enquadramento macroeconómico e as evoluções do mesmo desde a apresentação do OE/2014, e, de seguida, apresenta-se uma análise do impacto das principais alterações orçamentais na ótica da contabilidade pública.

Ao contrário do que sucedeu com a proposta de Orçamento do Estado, e com outras propostas de alteração em anos anteriores, o Ministério das Finanças não publicou um relatório explicativo a acompanhar a Proposta de Lei. A justificação oficial foi a de que as alterações orçamentais são circunscritas e delimitadas, pelo que a exposição de motivos que acompanha a proposta de lei conterá todos os detalhes e explicações necessários à sua compreensão.

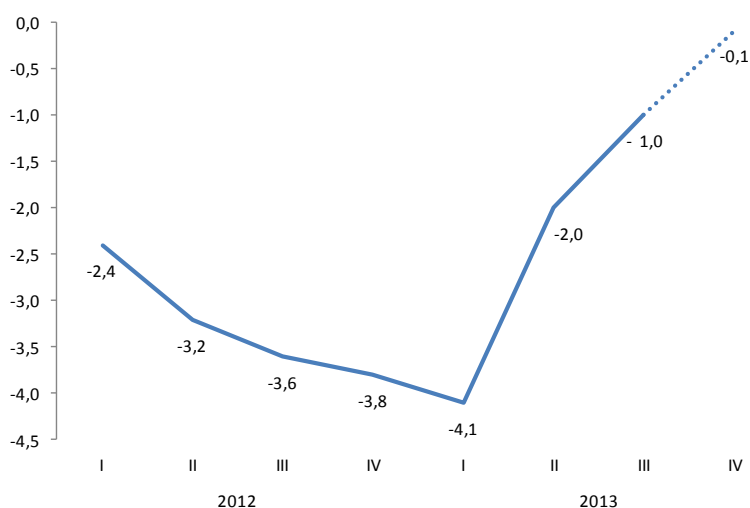
Este documento substitui a versão do dia 21 de janeiro, tendo beneficiado de informação prestada pelo Ministério das Finanças (DGO) entre os dias 23 e 31 de janeiro. Beneficiou ainda de elementos divulgados após a conclusão da versão preliminar, nomeadamente da execução orçamental provisória, em contabilidade pública, relativa a dezembro de 2013.

II Enquadramento macroeconómico

1 De acordo com a informação do GPEARI/Ministério das Finanças, a 1.ª Proposta de Alteração do Orçamento do Estado para 2014 tem subjacente o mesmo cenário macroeconómico do Orçamento Inicial para 2014. O cenário apresentado considera uma contração do PIB de -1,8% em 2013, e um crescimento de 0,8% em 2014.¹ Tendo em conta as estimativas das contas nacionais trimestrais já publicadas para 2013, a concretização da projeção anual para 2013 implica que se verifique uma queda de 0,1% em termos homólogos para o PIB no último trimestre do ano. O perfil intra-anual evidencia uma recuperação significativa esperada para o 4.º trimestre (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Crescimento do PIB em volume: perfil trimestral implícito na estimativa do OE1R/2014

(taxa de variação homóloga em percentagem)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: O valor para o 4.º trimestre resulta de uma estimativa da UTAO com base nos dados divulgados pelo INE e no cenário macroeconómico divulgado pelo Ministério das Finanças.

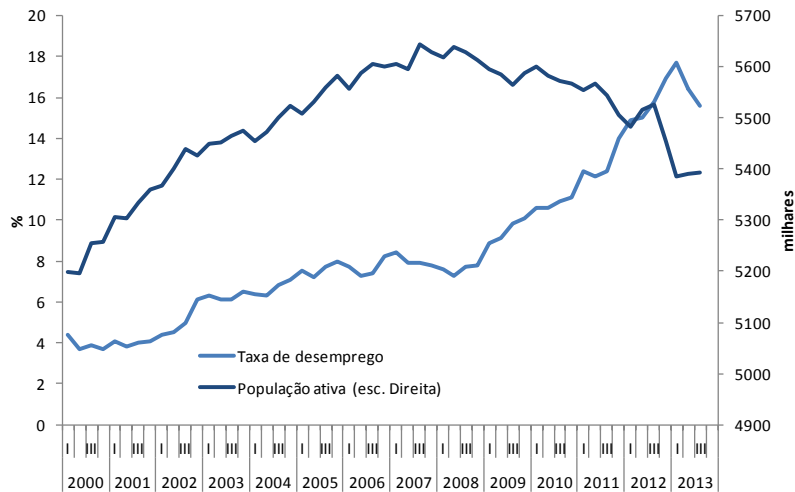
2 Os indicadores económicos para o 4.º trimestre de 2013 revelaram alguns sinais de melhoria, contudo a aplicação das medidas orçamentais em 2014 com efeito sobre a redução do rendimento disponível, em particular de funcionários públicos e pensionistas, poderá constituir um risco não negligenciável à recuperação da procura interna. No 4.º trimestre, o indicador coincidente da atividade económica publicado pelo Banco de Portugal continuou a tendência de recuperação, atingindo níveis semelhantes aos de 2010. O indicador de sentimento económico manteve-se negativo, ainda que menos do que nos trimestres anteriores, refletindo a melhoria da confiança dos consumidores que se mantém em nível negativo. Alguns indicadores económicos utilizados como sinalizadores da dinâmica do consumo privado têm também revelado

¹ De acordo com o Diário de Notícias de 20/01/2014, o cenário macroeconómico que irá ser apresentado no resultado da 10ª avaliação da Comissão Europeia e do Fundo Monetário Internacional considera uma contração do PIB de 1,5% para 2013 e um crescimento de 1,2% para 2014, representando uma revisão em alta (na anterior avaliação as previsões eram de -1,8% para 2013 e 0,8% para 2014).

ligeiros sinais de melhoria: aumento das vendas de automóveis ligeiros de passageiros, registando taxa de variação homóloga positiva nos últimos dois trimestres do ano, contribuindo para que o indicador coincidente para o consumo privado (calculado pelo Banco de Portugal) tenha um valor positivo no último trimestre do ano, o que não acontecia desde o 4.º trimestre de 2010; melhoria das vendas a retalho, com taxa de variação positiva em outubro e novembro. Com indicações mistas surgem os indicadores económicos do investimento: a confiança dos consumidores do setor da construção, ainda em valores negativos, deteriorou-se em dezembro, ainda que tenha melhorado no 4.º trimestre face ao trimestre anterior; as vendas de cimento em outubro e em novembro foram mais negativas do que as de setembro; em sentido contrário, a venda de viaturas comerciais (ligeiros e pesados) aumentou significativamente no último trimestre do ano; e, apesar do índice de novas encomendas na indústria para o mercado nacional ter aumentado, em novembro, diminuíram as encomendas de bens de consumo e de investimento.

3 O mercado de trabalho tem revelado alguns sinais de melhoria, apesar da taxa de desemprego se encontrar em níveis historicamente elevados e da população ativa não ter recuperado (Gráfico 2). A taxa de desemprego diminuiu no 3.º trimestre para 15,6% (de 16,4% registado no 2.º trimestre), registando-se também uma redução do desemprego de longa duração. A população ativa não se alterou, o que é consistente com o ligeiro aumento verificado no número de empregados.

Gráfico 2 – Mercado de trabalho: taxa de desemprego e população ativa
(em percentagem da população ativa, em milhares)

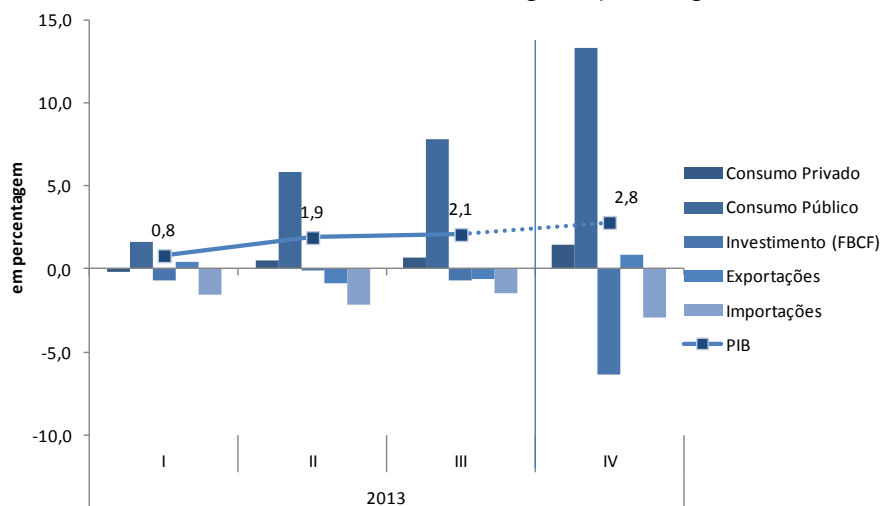


Fonte: INE.

4 A estimativa das contas nacionais trimestrais para a evolução dos preços até ao 3.º trimestre de 2013 mostra um perfil de subida para a taxa de variação do deflator da atividade económica. A taxa de variação anual do deflator do PIB prevista no cenário do Ministério das Finanças é de 1,9% para 2013, o que sugere uma variação de 2,8% esperada para o último trimestre do ano (Gráfico 3). Em termos de composição, e tendo em conta o cenário do Ministério das Finanças para 2013, é necessário um forte aumento dos preços dos bens de consumo público no 4.º trimestre, o que poderá resultar do pagamento dos subsídios de Natal aos funcionários públicos e pensionistas. Os preços das exportações deverão contribuir negativamente

para o aumento dos preços da atividade económica, o que é consistente com a continuada tendência de ganho de quota de mercado. Por outro lado, o cenário do Ministério das Finanças considera que os preços dos bens importados deverão continuar a descer, contribuindo positivamente para o deflador da atividade económica interna.

Gráfico 3 – Variação do deflador do PIB e componentes: perfil trimestral implícito na estimativa do OE1R/2014 (taxa de variação homóloga em percentagem)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: O valor para o 4º trimestre resulta de uma estimativa da UTAO com base nos dados divulgados pelo INE e no cenário macroeconómico divulgado pelo Ministério das Finanças.

5 O cenário do Ministério das Finanças para 2013 e para 2014 está em linha com as projeções das principais instituições, ainda que apresente algumas diferenças para algumas componentes do PIB (Tabela 1). Para 2013, as projeções do Banco de Portugal e da OCDE apresentam uma evolução menos negativa para o PIB, justificando-se por uma queda menos acentuada do consumo privado e público do que a projetada no cenário do Ministério das Finanças. Contudo, nas projeções em que a procura interna tem uma queda inferior, espera-se um menor contributo positivo das exportações líquidas para o PIB por via de um aumento mais expressivo das importações. Para 2014, a maioria das instituições considera que o crescimento PIB deverá situar-se em 0,8%, com exceção da OCDE que o coloca em 0,4% devido a uma perspetiva de evolução mais negativa para a procura interna. Apesar disso, a composição do crescimento projetada pelo Ministério das Finanças difere da projeção do Banco de Portugal. O banco central estima um maior crescimento do consumo privado e uma menor queda do consumo público, sendo que, por outro lado, o investimento poderá crescer menos do que a previsão do Ministério das Finanças. Este maior dinamismo da procura interna, que nas previsões do Banco de Portugal poderá mesmo representar um contributo positivo para o PIB, é compensado por um contributo menos forte das exportações líquidas. Perante o maior crescimento do consumo, o cenário do Banco de Portugal prevê maior aumento das importações e um ritmo de crescimento mais acentuado das exportações do que o cenário do Ministério das Finanças.

Tabela 1 – Comparação do cenário macroeconómico com outras previsões
(taxa de variação anual, em percentagem)

	2013				2014			
	OE1R/2014	Banco de Portugal ¹⁾	Comissão Europeia ²⁾	OCDE ³⁾	OE1R/2014	Banco de Portugal ¹⁾	Comissão Europeia ²⁾	OCDE ³⁾
PIB Óptica de Despesa								
PIB	-1,8	-1,5	-1,8	-1,7	0,8	0,8	0,8	0,4
Consumo Privado	-2,5	-2,0	-2,5	-2,3	0,1	0,3	0,1	-0,6
Consumo Público	-4,0	-1,5	-4,0	-2,6	-2,8	-2,3	-2,8	-2,5
Investimento	-8,5	-8,4	-8,5	-8,9	1,2	1	1,2	0,4
Exportações	5,8	5,9	5,8	5,9	5,0	5,5	5,0	4,3
Importações	0,8	2,7	0,8	1,3	2,5	3,9	2,5	1,4
Contributos para o crescimento do PIB								
Procura Interna	-3,7	-2,7	-3,7		-0,3	0,1	-0,3	
Exportações Líquidas	1,9	1,1	2,0	1,8	1,1	0,7	1,0	1,2
Desemprego e Preços								
Taxa de desemprego	17,4		17,4	16,7	17,7		17,7	16,1
Inflação (IPC/IHPC) ⁴⁾	0,6	0,5	0,6	0,5	1,0	0,8	1,0	0,6
Deflator do PIB	1,9			1,4	0,9			0,9
Balança corrente e de capital (em % do PIB) e procura externa								
Capacidade/Necessidade líquida de financiamento face ao exterior (em % do PIB)								
Balança corrente	0,5	2,5	0,9	0,5	3,5	3,8	0,9	1,2
Balança de bens	-2,6				-1,7			
Balança de capital	1,8				1,5			
Procura externa dirigida à economia portuguesa	-0,6	1,2			3,5	3,9		

Fontes: Ministério das Finanças, Banco de Portugal, Comissão Europeia e OCDE. | Notas: 1) Boletim Económico de Inverno, publicado a 10 de dezembro de 2013. 2) *The Economic adjustment programme for Portugal eighth and ninth review*, publicado em novembro de 2013. 3) *World Economic Outlook*, publicado em novembro de 2013. 4) Previsão para o IPC no OE/2014, e para o IHPC nas restantes publicações.

Caixa 1 – Nota sobre alterações na medição da atividade económica

Durante o ano de 2014 estão previstas algumas alterações ao nível da contabilização da atividade económica, podendo resultar, entre outros, numa quebra de estrutura da série do Produto Interno Bruto (PIB). As principais alterações são: a) atualização do quadro concetual de referência (SEC2010); b) atualização da base das contas nacionais; c) aumento do número de horas de trabalho na função pública.

A implementação do novo Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC2010) substitui o anterior (SEC1995). No âmbito desta alteração do quadro concetual de referência, são introduzidas novas regras de contabilização com efeito sobre a medição do PIB, das quais se destacam:

- capitalização das despesas com investigação e desenvolvimento: no anterior quadro de referência estas despesas eram consideradas consumo intermédio e totalmente utilizadas no processo produtivo, sem impacto sobre o PIB. No atual quadro de referência são consideradas como formação bruta de capital fixo, o que contribui para aumentar o PIB.
- despesas militares: no anterior quadro de referência, estas despesas eram consideradas como consumo intermédio e totalmente utilizadas no processo produtivo. No atual quadro são consideradas formação bruta de capital fixo.

De acordo com o Eurostat (*Technical Press Briefing*, 16 January 2014), as alterações metodológicas introduzidas pelo SEC2010 poderão conduzir ao aumento do PIB entre 1% e 2%. Note-se que esta alteração afeta o nível do PIB e não necessariamente a sua taxa de variação.

A atualização da base das contas nacionais, de 2006 para 2010, também poderá ter impactos significativos sobre o PIB. A última alteração de base ocorreu em 2010, e resultou na reavaliação positiva do PIB em 3,1%. A mudança de base que irá surgir em 2014 é sobretudo motivada pela adoção do SEC2010 e pela apropriação dos dados dos Censos 2011. Os primeiros resultados da nova mudança de base das contas nacionais portuguesas serão divulgados em setembro.

A alteração da legislação sobre o número de horas de trabalho na função pública poderá também ter impactos na medição da atividade económica, sobretudo no cálculo das contas trimestrais. Nestas contas os agregados são muitas vezes estimados através de métodos indiretos baseados em modelos econométricos. Com a alteração do número de horas trabalhadas na função pública, os indicadores para o consumo público poderão necessitar de ajustamentos e eventualmente poderá existir algum desfasamento mais pronunciado entre a estimativa das contas trimestrais e o apuramento anual com base nas contas das Administrações Públicas. Para além da dificuldade na medição da atividade económica, a alteração do horário de trabalho poderá influenciar as quantidades produzidas no setor público. O aumento do horário legal poderá permitir o aumento do volume de horas trabalhadas, podendo deste modo contribuir para o aumento da produção em alguns setores. Por outro lado, o aumento do horário legal poderá não significar o aumento do número de horas trabalhadas, podendo existir substituição de trabalho extraordinário por trabalho ordinário, sem efeito na produção em termos de volume e apenas assistindo-se a uma redução do PIB em termos nominais (ou preços correntes). O impacto final sobre a atividade económica é, por estas razões, incerto.

Note-se que, ainda que estes sejam fatores apenas relacionados com a contabilização da atividade económica, os impactos poderão ser refletidos ao nível dos objetivos para o défice e para a dívida pública quando medidos em relação ao PIB, tal como consta dos compromissos internacionais. A dívida e o défice em termos nominais serão também afetados pela adoção do SEC2010, com especial destaque para a incorporação de empresas públicas fora do perímetro orçamental e para as transferências dos ativos dos fundos de pensões, ocorridas em anos anteriores, que deixarão de ser consideradas receitas públicas conduzindo a correção das contas públicas em Portugal e na Hungria, de acordo com a referida nota do Eurostat.

As alterações de contabilização esperadas provocam alguma incerteza sobre a medição da atividade económica que poderá ser tida como um risco adicional para o apuramento dos resultados em 2014.

III Alterações Orçamentais

A declaração de inconstitucionalidade das alíneas a), b), c) e d) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto n.º 187/XII da Assembleia da República, que estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social para as pensões em pagamento, resultante do Acórdão n.º 862/2013 do Tribunal Constitucional, teve como efeito um aumento da despesa prevista para pensões e outros abonos da responsabilidade da CGA. Deste modo, o OE1R/2014 procede à alteração orçamental necessária para acomodar este acréscimo de despesa, mas também à introdução de medidas de consolidação orçamental compensatórias, nomeadamente a reformulação da contribuição extraordinária de solidariedade. Adicionalmente é também previsto no OE1R/2014 um acréscimo de receita proveniente da comparticipação para a ADSE, ADM e SAD, o qual será efetivado através de outro procedimento legislativo.

Contribuição Extraordinária de Solidariedade²

6 O OE/2014 inicial previa uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES) com uma estrutura idêntica à vigente em 2013. Contudo, relativamente aos pensionistas da CGA, esta contribuição encontrava-se articulada com o diploma que instituiu as regras de *convergência* da fórmula de cálculo das pensões da CGA com as regras de cálculo do regime geral de segurança social, de modo que os pensionistas abrangidos pelo regime da convergência não fossem duplamente penalizados.³ Nestes termos, para as pensões a cargo da CGA, a CES só produziria o seu efeito na parte em que excedesse o valor da redução resultante da aplicação do regime de *convergência*. O modo de apuramento da CES, de acordo com o definido no OE/2014, pode ser tipificado como se apresenta na Tabela 2.⁴

² A CES abrange as pensões e prestações vitalícias, designadamente: (i) Centro Nacional de pensões no quadro do regime geral de segurança social; (ii) CGA, I.P.; (iii) Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores; (iv) Instituições de Crédito, através dos respetivos fundos de pensões, por força do regime de segurança social substitutivo constante de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho vigente no setor bancário; (v) Companhias de seguros e entidades gestoras de fundos de pensões. Reverte para o IGFSS, I.P. a CES proveniente de (i) e (iii). As restantes revertem para a CGA, I.P. (ver artigo n.º 76.º da Lei do OE/2014). Neste capítulo, a análise efetuada à CES que é receita da CGA e da segurança social tem em conta este facto.

³ Artigo 76.º, n.º 9 da Lei do OE/2014 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro).

⁴ De forma sintética o apuramento da CES tal como aprovado no OE/2014 pode resumir-se da seguinte forma: i) as pensões inferiores a 1350 euros encontram-se isentas desta contribuição; para as pensões de valor superior a 1350 euros o regime define taxas de tributação por intervalos, garantindo em qualquer caso uma pensão mínima de 1350 euros; ii) ao conjunto de pensões situado entre os 1350 € e os 1800 € aplica-se a taxa de 3,5% (garantindo uma pensão mínima de 1350€); iii) as pensões que se situem dentro do intervalo 1800 € a 3750 €, combinam uma tributação linear de 3,5% sobre o valor de 1800€, acrescida de 16% para o montante que exceda este valor; iv) as pensões de valor superior a 3750 contribuem com 10%, sendo esta contribuição agravada em mais 15% para os valores que se situem entre 5030,64€ e 7545,96€, e em mais 40% para os valores superiores a este último valor.

Tabela 2 – OE/2014 – Apuramento da CES
(em euros e em percentagem)

Valor bruto da pensão M€	OE/2014 Apuramento da Contribuição Extraordinária de Solidariedade	Taxa efetiva (%)
[0€; 1350€]	0 €	0%
]1350€; 1800€]	3,5% sobre o valor total da pensão, garantindo um valor de pensão mínimo de 1350€.	Inicialmente apresenta-se crescente com o nível de rendimento; atingindo 3,5% para pensões superiores a 1399€, mantendo-se constante até ao limite superior deste intervalo (1800€)
]1800€; 3750€]	3,5% sobre 1800€ acrescido de 16% sobre o valor da pensão remanescente.	Crescente com o valor da pensão, evoluindo de 3,5% para o limite inferior do intervalo (1800€) até 10% no limite superior do intervalo (3750€)
]3750€; 5030,64€]	10% sobre o valor total da pensão.	10%, constante ao longo de todo o intervalo
]5030,64€; 7545,96€]	10% sobre 5030,64€ acrescido de 25% sobre o valor da pensão remanescente.	Crescente com o valor da pensão, evoluindo de 10% para o limite inferior do intervalo (5030,64€) até 15% no limite superior do intervalo (7545,96€)
]7545,96€; +∞]	10% sobre 5030,64€ acrescido de: i) 25% sobre o valor da pensão situando entre 5030,64€ e 7545,96€ (equivalente a 2515,32€) e ii) 50% sobre o valor da pensão remanescente.	Crescente com o valor da pensão. Representa 15% do rendimento no limite inferior do intervalo (7545,96€), crescendo a partir deste nível de rendimento, tendo como limite 50%. A título de exemplo apresenta-se a taxa efetiva da CES para alguns valores de referência: i) 10 000€: 23,6% ii) 15 000€: 32,4% iii) 20 000€: 36,8% iv) 25 000€: 39,4% v) 50 000€: 44,7%

Fonte: Ministério das Finanças (OE/2014) e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores das pensões referem-se a valores mensais. O Indexante de Apoios Sociais (IAS) ascende a 419,22 €. O cálculo dos limites indicados corresponde a: i) 5030,64 = 12*IAS; ii) 7545,96 = 18*IAS.

7 A declaração de inconstitucionalidade do diploma que instituía a convergência das pensões da CGA com as do Regime Geral da Segurança Social implicou um aumento da previsão de despesa com pensões e outros abonos da CGA em 735 M€, parcialmente financiados através da reformulação da CES. De acordo com o relatório que acompanha a Proposta de Lei do OE/2014 a *convergência* da fórmula de cálculo das pensões da CGA com as regras de cálculo do regime geral de segurança social representava uma redução de despesa, com pensões e outros abonos da CGA, de 728 M€. Na sequência da referida declaração de inconstitucionalidade, a Proposta de Lei do OE1R/2014 prevê que a despesa da CGA com pensões e outros abonos (contabilizada como transferências correntes) apresente um acréscimo de 735 M€. Assim, tornou-se necessário encontrar outras medidas orçamentais que permitam compensar este acréscimo.

8 A reformulação da CES nos moldes definidos na Proposta de Lei do OE1R/2014 conduzirá ao alargamento da sua base de incidência e ao aumento da taxa efetiva para as pensões mais elevadas. De acordo com o OE1R/2014 os titulares de rendimentos de pensões entre 1000 e 1350 euros são agora abrangidos no âmbito da aplicação da CES. As pensões situadas no intervalo entre 1350 euros a 4611,42 euros (11 vezes o IAS) mantêm o mesmo nível de contribuição que decorria do OE/2014 aprovado (entre 3,5% e 10%). A partir deste valor demonstra-se que a reformulação da CES conduziu a um aumento da sua taxa efetiva, o qual é mais acentuado para as pensões acima dos 7126,74 euros (17 vezes o IAS). (Ver Tabela 2 e Tabela 3).

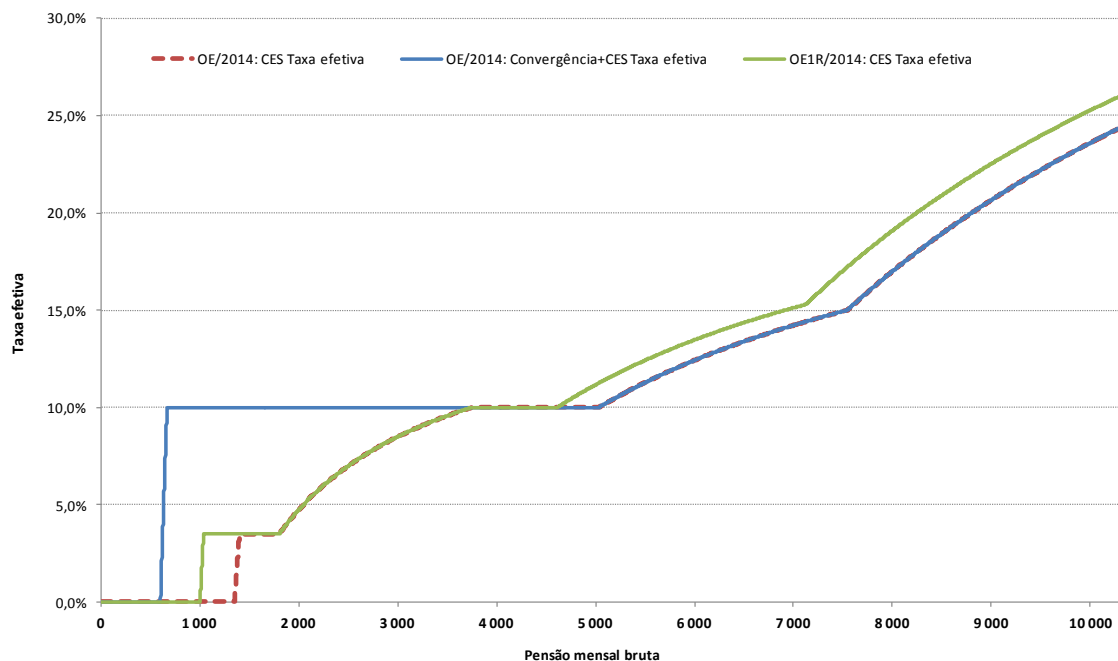
Tabela 3 – OE1R/2014 – Apuramento da CES
(em euros e em percentagem)

Valor bruto da pensão M€	OE1R/2014 Apuramento da Contribuição Extraordinária de Solidariedade	Taxa efetiva (%)
[0€; 1000€]	0 €	0%
]1000€; 1800€]	3,5% sobre o valor total da pensão, garantindo um valor de pensão mínimo de 1000€.	Inicialmente apresenta-se crescente com o nível de rendimento; atingindo 3,5% para pensões superiores a 1037€, mantendo-se constante até ao limite superior deste intervalo (1800€)
]1800€; 3750€]	3,5% sobre 1800€ acrescido de 16% sobre o valor da pensão remanescente.	Crescente com o valor da pensão, evoluindo de 3,5% para o limite inferior do intervalo (1800€) até 10% no limite superior do intervalo (3750€)
]3750€; 4611,42€]	10% sobre o valor total da pensão.	10%, constante ao longo de todo o intervalo
]4611,42€; 7126,74€]	10% sobre 4611,42€ acrescido de 25% sobre o valor da pensão remanescente.	Crescente com o valor da pensão, evoluindo de 10% para o limite inferior do intervalo (4611,42€) até 15% no limite superior do intervalo (7126,74€)
]7126,74€; +∞]	10% sobre 4611,42€ acrescido de: i) 25% sobre o valor da pensão situando entre 4611,42€ e 7126,74€ (equivalente a 2515,32€) e ii) 50% sobre o valor da pensão remanescente.	Crescente com o valor da pensão. Representa 15% do rendimento no limite inferior do intervalo (7126,74€), crescendo a partir deste nível de rendimento, tendo como limite 50%. A título de exemplo apresenta-se a taxa efetiva para alguns valores de referência: i) 10 000€: 25,27% ii) 15 000€: 33,5% iii) 20 000€: 37,6% iv) 25 000€: 40,1% v) 50 000€: 45,1%

Fonte: Ministério das Finanças (OE1R/2014) e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores das pensões referem-se a valores mensais. O indexante de apoios sociais (IAS) ascende a 419,22. O cálculo dos limites indicados corresponde a: i) 4611,42 = 11*IAS; ii) 7126,74 = 17*IAS.

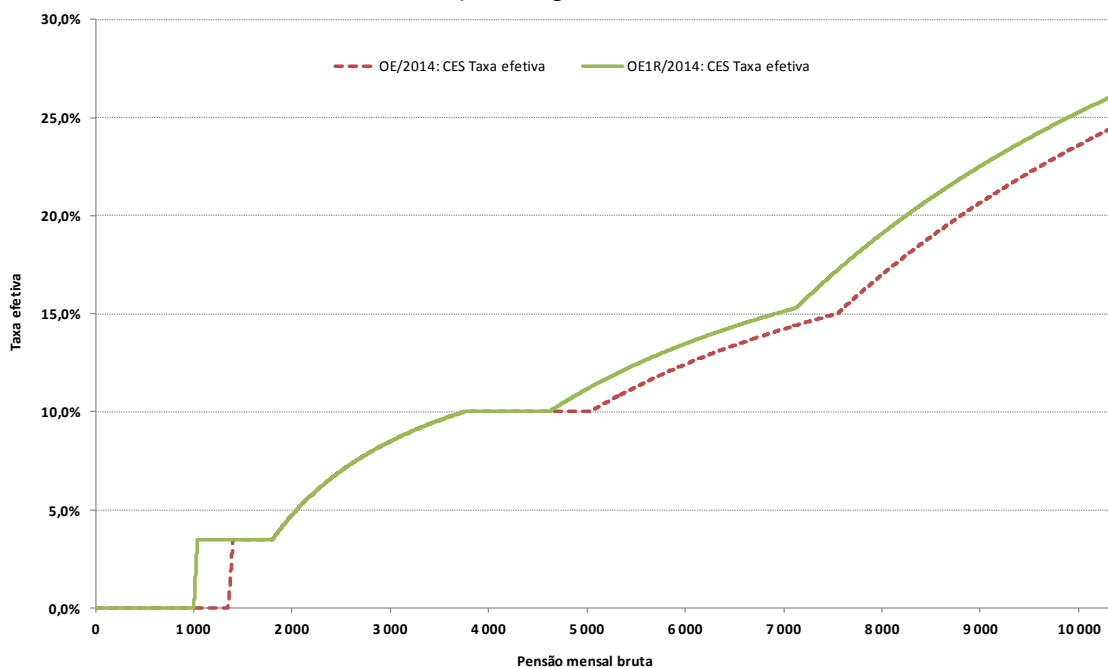
9 Ao nível da CGA, o impacto decorrente da nova configuração da CES é diverso consoante o valor da pensão. Quando comparada com a referida *convergência* das pensões da CGA com o regime geral de segurança social, a nova CES tem subjacente um desagravamento da taxa efetiva para as pensões da CGA de nível mais reduzido, nomeadamente para os titulares de pensões situadas entre 600 e 3750 euros (Gráfico 4). As pensões situadas no intervalo 3750 euros a 4611,42 euros mantêm o mesmo nível de redução (10%) que decorria do OE/2014 aprovado. Relativamente às pensões brutas superiores a 4611,42 euros a reformulação da CES conduziu a um aumento da sua taxa efetiva, em particular a partir das pensões acima do valor de 7126,74 euros.

Gráfico 4 – Contribuição Extraordinária de Solidariedade para a CGA: OE/2014 vs OE1R/2014
(em percentagem e em euros)



Fonte: Ministério das Finanças (OE/2014 e OE1R/2014) e cálculos da UTAO. | Nota: Relativamente à convergência de pensões da CGA com o regime geral da segurança social a opção refletida no gráfico diz respeito ao caso geral de pensões de aposentação, de reforma e de invalidez, atribuídas a indivíduos até 75 anos de idade.

Gráfico 5 – Contribuição Extraordinária de Solidariedade: OE/2014 vs OE1R/2014
(em percentagem e em euros)



Fonte: Ministério das Finanças (OE/2014 e OE1R/2014) e cálculos da UTAO.

10 De acordo com a nova configuração, as estimativas oficiais apontam para que a Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) que reverte para a Caixa Geral de Aposentações (CGA) garantirá uma receita de 644M€. No OE1R/2014, está prevista no orçamento da CGA uma receita com a CES de 644M€, um acréscimo de 514 M€ face ao inscrito no OE/2014. Este aumento resulta, por um lado, da reposição da CES sobre os indivíduos nos quais recaía o quadro da convergência do regime da CGA com as regras de cálculo do regime geral da segurança social^{5,6} (estimado em 340 M€, segundo o relatório do OE/2014) e por outro lado, do alargamento da base de incidência e estrutura da CES (174 M€).

11 O saldo global da CGA previsto no OE1R/2014 é de -153,9 M€, o que se encontra em linha com o previsto no OE/2014. A despesa em pensões e outros abonos da responsabilidade da CGA foi revista de 7933 M€ para 8668 M€, um acréscimo de 735 M€ (Tabela 4).⁷ Este aumento de despesa foi compensado pelo alargamento na base de incidência e alteração da estrutura da CES em 514,2 M€, pelo que foi necessário um aumento da comparticipação financeira do OE para a CGA em 220,8 M€ no sentido de manter o mesmo saldo global da CGA.

Tabela 4 – Orçamento da Caixa Geral de Aposentações

	Milhões de Euros			Revisão OE1R/2014-OE/2014			Variação OE1R/2014-2013		
	2013 provisório	OE/2014	OE1R/2014	M€	%	Contributo (p.p.)	M€	%	Contributo (p.p.)
1. Receita corrente	9 149	8 622	9 357	735,0	8,5	8,5	208,0	2,3	2,3
Contribuições para a CGA	4 593	4 368	4 882	514,2	11,8	6,0	289,2	6,3	3,1
<i>Contribuição extraordinária solidariedade</i>	388	130	644	514,2	395,5	6,0	256,7	66,2	2,8
Transferências correntes	4 371	4 102	4 323	220,8	5,4	2,6	-48,3	-1,1	-0,5
<i>Comparticipação Orçamento do Estado</i>	4 079	3 822	4 043	220,8	5,8	2,6	-35,3	-0,9	-0,4
Outras receitas correntes	185	152	152	0,0	0,0	0,0	-32,9	-17,8	-0,4
2. Receita de capital	48			0,0	-		-48,1	-100,0	-0,5
3. Receita Efetiva	9 197	8 622	9 357	735,0	8,5	8,5	159,9	1,7	1,7
4. Despesa corrente, da qual:	9 260	8 776	9 511	735,0	8,4	8,4	251,2	2,7	2,7
Despesas com pessoal	8	8	8	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,6	0,0
Aquisição de bens e serviços	21	27	27	0,0	0,0	0,0	6,2	29,8	0,1
Transferências correntes	9 230	8 734	9 469	735,0	8,4	8,4	238,7	2,6	2,6
<i>Pensões e abonos responsabilidade de:</i>									
CGA	8 382	7 933	8 668	735,0	9,3	8,4	285,4	3,4	3,1
5. Despesa de capital				0,0	-		0,0	-	
6. Despesa Efetiva	9 260	8 776	9 511	735,0	8,4	8,4	251,2	2,7	2,7
7. Saldo global	-63	-154	-154	0,0	-	-	-91,3	-	-

Por memória

<i>Pensões da responsabilidade da CGA líquidas da CES*</i>	7 995	7 803	8 023	220,8	2,8		28,8	0,4	
--	-------	-------	-------	-------	-----	--	------	-----	--

Fontes: Ministério das Finanças (OE/2014, OE1R/2014), DGO/SIGO-Sistema de Informação e Gestão Orçamental e cálculos UTAO. | Nota: * Relativamente ao valor líquido das pensões da responsabilidade da CGA, foi considerado o total da receita da CES recebido pela CGA, o qual considera outras entidades (referidas no n.º 3 do Artigo 76.º da Lei do OE/2014) as quais não foi possível discriminar.

⁵ Nos moldes definidos no OE/2014.

⁶ Revogação do n.º 9 do Artigo 76.º do OE/2014.

⁷ Este aumento é explicado pelas alterações impostas pelo Acórdão n.º 862/2013 do Tribunal Constitucional.

12 A receita fiscal inscrita nos mapas da lei do OE1R/2014 permanece constante apesar de se verificar um acréscimo de despesa com pensões. Como já referido, a inconstitucionalidade do Decreto da Assembleia da República n.º 187/XII⁸ resultante do Acórdão n.º 862/2013 do Tribunal Constitucional teve como consequência imediata um aumento da despesa de pensões da CGA estimada em 735 M€. Por conseguinte regista-se um aumento da matéria coletável, sendo expectável um efeito fiscal positivo.⁹ No entanto, esse efeito não se encontra quantificado nos mapas da lei implícitos ao OE1R/2014, nomeadamente a estimativa para a receita fiscal inscrita no OE1R/2014 é semelhante à implícita no OE/2014 (ver Mapa I do OE/2014 e OE1R/2014).

13 O orçamento da segurança social tem subjacente uma receita de 212,4 M€ com a Contribuição Extraordinária de Solidariedade ao nível da segurança social. A estimativa oficial aponta para que o alargamento na base de incidência e a alteração da estrutura da CES no âmbito da segurança social permita obter uma receita adicional de 61,8 M€ (Gráfico 5), alcançando um total de 212,4 M€.¹⁰ Em contrapartida, verifica-se uma redução das transferências correntes do Estado para o orçamento da segurança social em 61,8 M€. Por conseguinte, o saldo previsto para o orçamento da segurança social permanece inalterado (Caixa 2).

⁸ Que estabelecia um conjunto de mecanismos de convergência da CGA com o regime geral da segurança social.

⁹ Note-se que a taxa de retenção na fonte é determinada pelo rendimento bruto e não pelo rendimento líquido da CES.

¹⁰ Está prevista uma receita total com a Contribuição Extraordinária de Solidariedade de 856,4 M€, o que representa um acréscimo de 316,1 M€ face à execução orçamental de 2013.

Caixa 2 – Principais alterações ao nível do Orçamento da Segurança Social

Em termos ajustados, está previsto um saldo negativo significativo da segurança social, apesar de representar uma melhoria face à execução provisória de 2013. Quando corrigido de fatores que influenciam a comparabilidade homóloga, é esperado que a segurança social apresente um saldo de -999 M€, um acréscimo de 230 M€ face ao ano precedente. Para esta melhoria contribui o aumento das contribuições e quotizações, das transferências da administração central e outras entidades, bem como do Fundo Social Europeu. Por outro lado, está previsto um acréscimo das despesas com ações de formação profissional e com ação social. Por último, de sublinhar o acréscimo da despesa prevista com o subsídio de desemprego e apoio ao emprego, em linha com as estimativas de aumento da taxa de desemprego expresso no cenário macroeconómico, como anteriormente referido.

Tabela – Orçamento da Segurança Social (em milhões de euros)

	Execução 2013	OE1R/2014	Variação	
			Tvha (%)	Contr. p/ tvha (p.p.)
1. Receita Corrente - da qual:	25 330	25 335	0,0	0,0
Contribuições e quotizações	13 414	13 343	-0,5	-0,3
IVA Social, PES e ASECE	977	976	-0,1	0,0
Transf. correntes da Ad. Central	8 710	8 688	-0,3	-0,1
Transf. do Fundo Social Europeu	1 347	1 276	-5,2	-0,3
Outras receitas correntes	882	1 052	19,3	0,7
2. Receita de Capital	7	19	186,6	0,0
3. Receita Efetiva (1+2)	25 336	25 354	0,1	0,1
4. Despesa Corrente - da qual:	24 834	25 050	0,9	0,9
Prestações Sociais - das quais:	21 961	22 139	0,8	0,7
Pensões, das quais:	15 296	15 321	0,2	0,1
— Sobrevivência	2 088	2 088	0,0	0,0
— Velhice	11 786	11 820	0,3	0,1
Sub. familiar a crianças e jovens	660	660	0,1	0,0
Subsídio por doença	386	382	-1,0	0,0
Sub. desemprego e apoio ao emp.	2 726	2 846	4,4	0,5
Outras prestações	708	671	-5,1	-0,1
Ação social	1 605	1 689	5,2	0,3
Rendimento Social de Inserção	315	310	-1,6	0,0
Pensões do Regime Sub. Bancário	506	502	-0,8	0,0
Administração	300	305	1,6	0,0
Ações de Formação Profissional	1 482	1 573	6,2	0,4
— das quais: c/ suporte no FSE	1 311	1 346	2,6	0,1
5. Despesa de Capital	24	44	82,2	0,1
6. Despesa Efetiva (4+5)	24 858	25 094	1,0	1,0
7. Saldo Global (3-6)	479	260	:	:
<i>Por memória: após ajustamentos</i>				
1A. Receita corrente	23 621	24 076	1,9	1,9
Contribuições e quotizações	13 171	13 343	1,3	0,7
Transf. correntes da Ad. Central	7 280	7 358	1,1	0,3
Transf. do Fundo Social Europeu	1 311	1 346	2,6	0,1
3A. Receita efetiva (1A + 2)	23 628	24 095	2,0	2,0
7A. Saldo Global (3A - 6)	-1 230	-999	:	:

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e Cálculos da UTAO.

Caixa 3 – Principais alterações na 1.ª proposta de alteração do Orçamento de 2014

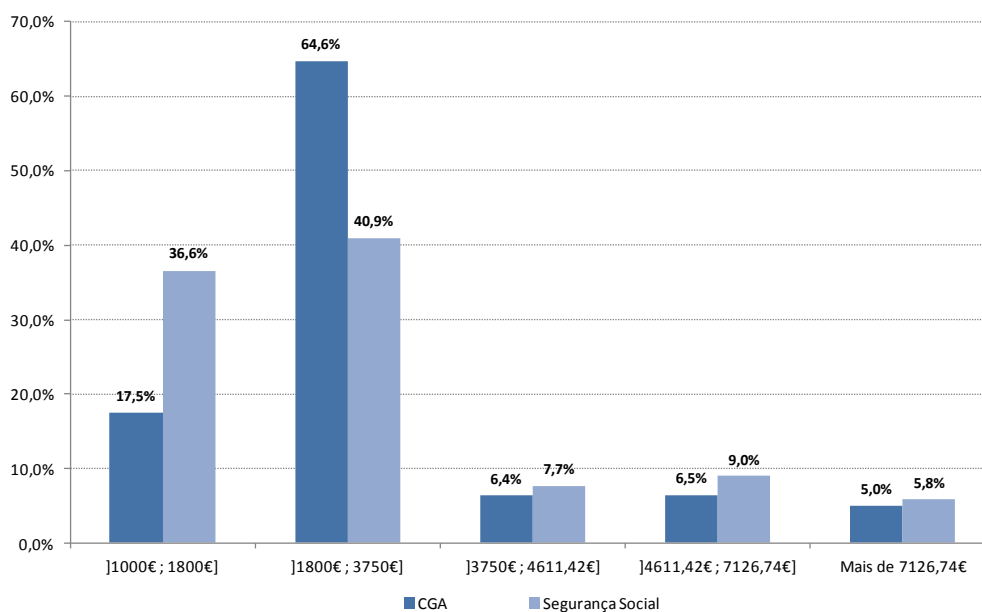
A inconstitucionalidade, declarada pelo Acórdão n.º 862/2013 do Tribunal Constitucional, de um conjunto de normas constantes do Decreto da Assembleia da República n.º 187/XII, resultante de uma Proposta de Lei do Governo, que estabelecia um conjunto de mecanismos de *convergência* da proteção social resultou na necessidade de um orçamento retificativo o qual incorpora como principais alterações:

- i) Aumento da despesa da Caixa Geral de Aposentações I.P. com pensões e outros abonos da responsabilidade da CGA no valor de 734,9 M€;
- ii) Aumento da receita da CGA via Contribuição Extraordinária de Solidariedade em 514,2M€;
- iii) Aumento da receita da CGA via Comparticipação do Orçamento do Estado em 220,8M€;
- iv) Aumento da receita da segurança social via Contribuição Extraordinária de Solidariedade em 61,8 M€;
- v) Redução das transferências correntes da administração central para a segurança social em 61,8 M€;
- vi) Aumento da receita proveniente de comparticipações para a ADSE em 132,7 M€.

14 Em ambos os casos (CGA e SS), a receita da CES concentra-se nos dois primeiros intervalos de rendimento.¹¹ Cerca de 82,1% da receita da CES que reverte a favor da CGA concentra-se nos dois primeiros intervalos definidos na nova configuração constante do OE1R/2014, com particular ênfase para as pensões situadas no intervalo entre os 1800 e os 3750 euros de rendimento mensal, responsáveis por 64,6% do total. Relativamente à segurança social, os dois primeiros intervalos são responsáveis por cerca de 77,5% da CES arrecadada (Gráfico 6).

¹¹ Tal como atrás referido, a CES que é receita da segurança social abrange as pensões atribuídas pelo Centro Nacional de Pensões e pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, e, a CES que é receita da CGA abrange as pensões atribuídas pelas Instituições de Crédito, através dos respetivos fundos de pensões, por força do regime de segurança social substitutivo constante de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho vigente no setor bancário, e pelas companhias de seguros e entidades gestoras de fundos de pensões.

Gráfico 6 – Distribuição da Contribuição Extraordinária de Solidariedade, por intervalo de rendimentos, para a CGA e segurança social (em percentagem)

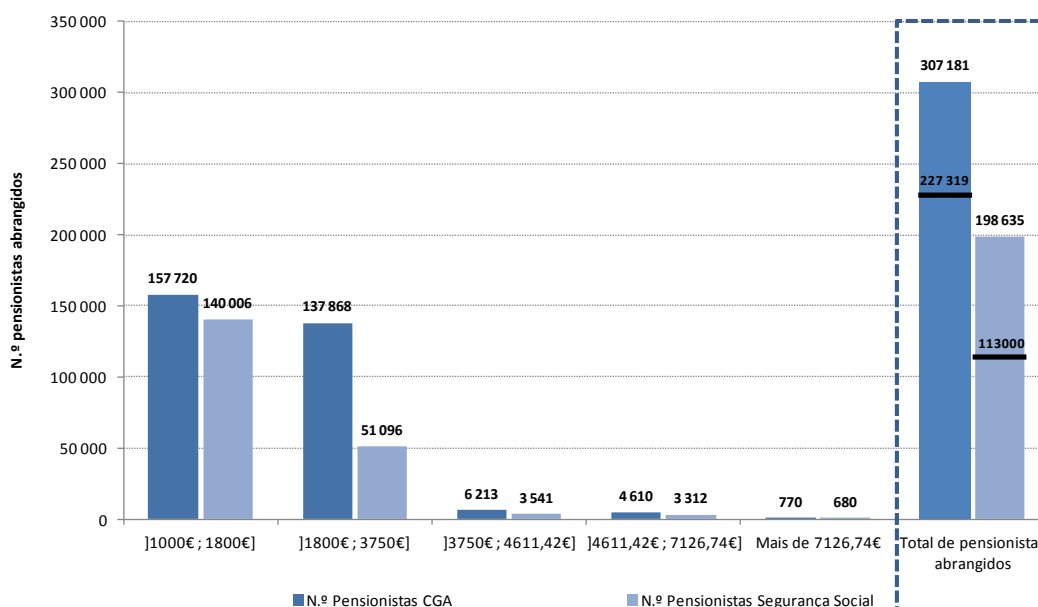


Fonte: DGO, CGA, I.P., IGSSS, I.P. e cálculos da UTAO.

15 Com a reformulação prevista no OER/2014, a CES passou a abranger 165 497 novos pensionistas que anteriormente se encontravam isentos. Segundo a informação disponibilizada pelo Ministério das Finanças, a reformulação da CES, para rendimentos a partir dos 1000 euros, conduziu a que o número de abrangidos por esta medida ascendesse a 505 816 pensionistas e reformados. Deste total, cerca de 198 635 são pensionistas da segurança social, o que representa mais 85 635 pensionistas e reformados que os inicialmente afetados por esta medida. Relativamente à CES que é receita da CGA, esta abrange cerca de 307 181 pensionistas e reformados, mais 79 862 que o número previsto no âmbito do OE/2014 inicial.¹² Verifica-se uma elevada concentração no primeiro intervalo, com um rendimento entre 1000 e 1800 euros, o qual inclui cerca de 51,3% e 70,5% do total dos pensionistas cuja contribuição é receita da CGA e da segurança social, respetivamente.

¹² Note-se que o número de pensionistas da CGA era, em dezembro de 2013, de 613,8 mil indivíduos, dos quais, 395,9 mil de "velhice e outros motivos", 75,2 mil de "invalidez" e 142,7 mil de "sobrevivência e outros".

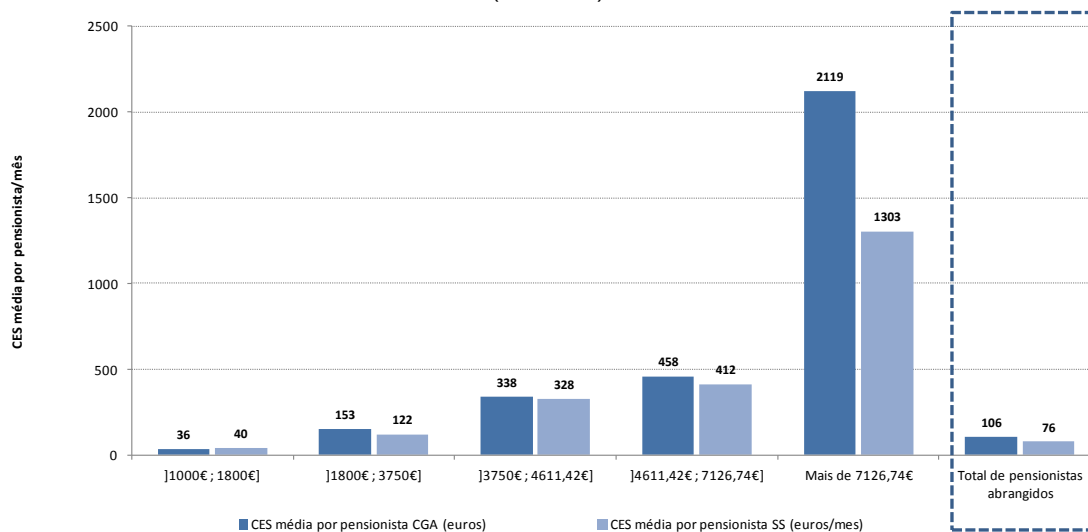
Gráfico 7 – Número de pensionistas abrangidos pela Contribuição Extraordinária de Solidariedade, por intervalo de rendimentos, para a CGA e para a segurança social
(em número de pensionistas)



Fonte: DGO, CGA, I.P., IGFSS, I.P. e cálculos da UTAO. | Nota: a barra a preto identifica o número de pensionistas abrangidos no âmbito do OE/2014.

16 A maior diferença entre a CES média dos pensionistas da CGA e da segurança social ocorre para as pensões de valor mais elevado. A Contribuição Extraordinária de Solidariedade média, destinada à CGA, é de 106 euros por pensionista, cerca de 30 euros superior à da segurança social (76 euros). Contudo, a maior diferença ocorre para o intervalo de pensões superior a 7126,7 euros, verificando-se uma contribuição média de 2119 euros no caso dos pensionistas da CGA e de 1303 euros no caso dos aposentados da segurança social (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Contribuição Extraordinária de Solidariedade média, por pensionista e por intervalo de rendimentos, para a CGA e para a segurança social
(em euros)



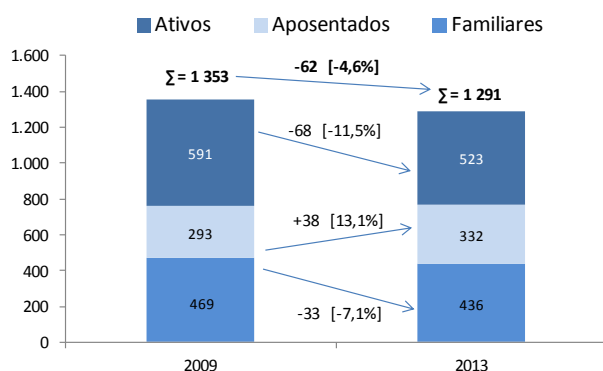
Fonte: DGO, CGA, I.P., IGFSS, I.P. e cálculos da UTAO.

Contribuições para a ADSE

Breve enquadramento

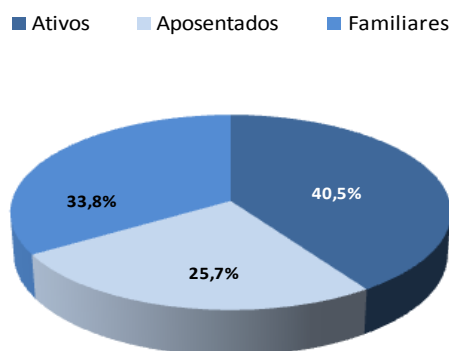
1 A ADSE (Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas) é um Serviço Integrado do Ministério das Finanças, dotado de autonomia administrativa ao qual compete financiar a prestação de cuidados de saúde dos seus beneficiários. Este subsistema de saúde público foi criado em 1963 (Decreto-Lei n.º 45002, de 27 de abril) para garantir uma assistência na doença aos servidores civis do Estado, que até então só era assegurada em casos de tuberculose ou acidentes de trabalho. Quando foi criada, algumas empresas do setor privado já asseguravam um esquema de benefícios de assistência na doença aos seus trabalhadores. Na sua origem, a ADSE visava a proteção na doença a todos os servidores civis do Estado, prevendo-se que os mesmos benefícios fossem alargados aos agregados familiares. Com efeito, a composição foi evoluindo até aos dias de hoje. Inicialmente integrava apenas os funcionários da administração central, passando a incluir posteriormente os funcionários da administração local e de organismos autónomos, os dependentes e aposentados e docentes do ensino privado e cooperativo. Em 2013, o subsistema era composto por 1,29 milhões de beneficiários, dos quais cerca de 40% eram beneficiários ativos e 34%, familiares (Gráfico 9 e Gráfico 10). Não obstante o seu peso, aqueles dois conjuntos de beneficiários têm vindo a perder importância no total a favor dos aposentados, tendo estes registado um aumento de 13,1% de 2009 para 2013.

Gráfico 9 – Número de beneficiários da ADSE
(em milhares de indivíduos e em percentagem)



Fontes: Relatórios de Atividades da ADSE.

Gráfico 10 - Composição do número de beneficiários – 2013
(percentagem do total)

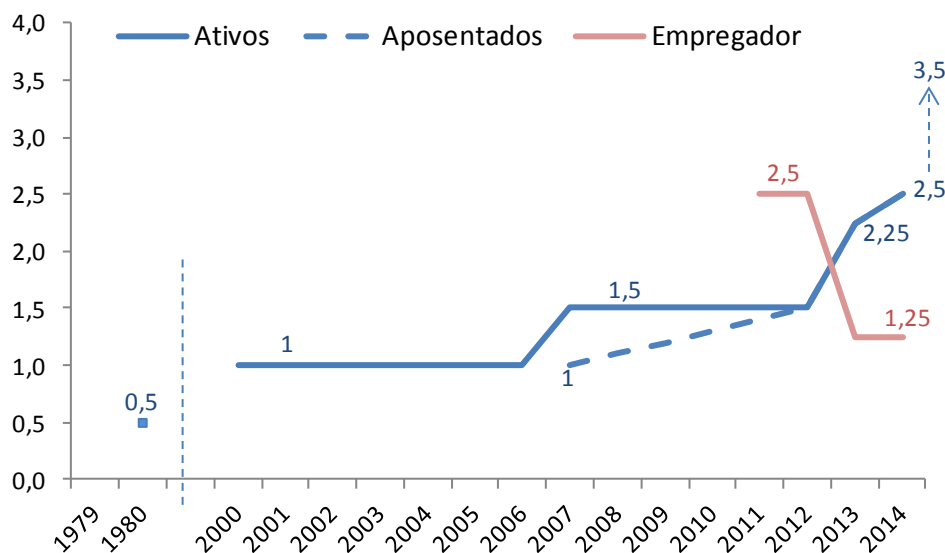


Fontes: Relatórios de Atividades da ADSE.

O modelo de financiamento e a composição da despesa da ADSE

2 A ADSE começou a funcionar em 1963 como um subsistema gratuito para os seus beneficiários, passando os beneficiários ativos, em 1980, a suportar uma taxa de contribuição de 0,5% do rendimento (Gráfico 11). A taxa de contribuição aumentou no ano seguinte para 1% e manteve-se assim até 2007, ano em que passou para 1,5%. No que se refere aos aposentados, a taxa de contribuição foi instituída em 2007 em 1%, tendo subido 0,1 p.p. por ano, durante cinco anos, até igualar a taxa de contribuição dos funcionários ativos. Mais recentemente, em agosto de 2013, a taxa de contribuição de ambos sofreu uma nova alteração para 2,25%, que vigorou até dezembro de 2013, com a perspetiva de atingir 2,5% em 2014. Paralelamente à apresentação da primeira alteração ao Orçamento do Estado para 2014, foi anunciada a intenção de vir a aumentar a taxa de contribuição dos beneficiários para 3,5%, tendo sido aprovado em Conselho de Ministros, no dia 30 de janeiro de 2014, um diploma que concretizou essa intenção.¹³ Em 2011, o financiamento da ADSE também foi alterado através da instituição de uma contribuição de 2,5% a suportar pelas entidades empregadoras. No entanto, em 2013 essa contribuição foi reduzida para metade, em conformidade com a intenção de reduzir o custo orçamental global dos sistemas de cuidados de saúde para os trabalhadores em funções públicas, definido no Memorando de Entendimento subjacente ao PAEF (ver Caixa 4 sobre as orientações recentes para a alteração do modelo de funcionamento da ADSE).

Gráfico 11 – Evolução das taxas de contribuição para a ADSE
(em percentagem)



Fontes: Relatórios de Atividades da ADSE e legislação aplicável.

¹³ Note-se que o autofinanciamento da ADSE deveria estar garantido em 2016, segundo o Memorando de Entendimento, mas foi anunciado igualmente a intenção de antecipar o objetivo para 2015, e um aumento futuro da taxa de contribuição para 3,75%.

3 Não obstante a introdução de taxas de contribuição aos beneficiários, até 2010, o financiamento da ADSE foi assegurado maioritariamente através de transferências do Orçamento do Estado. A partir de 2011, coincidindo com a entrada em vigor da contribuição das entidades empregadoras, a ADSE deixou de receber transferências diretas do Orçamento do Estado (Tabela 5), passando as contribuições dos beneficiários e das entidades empregadoras, de dimensão equivalente entre si, a representar a quase totalidade das receitas do subsistema.

4 Outra alteração estrutural, com impacto significativo na composição da despesa da ADSE (e indiretamente no seu modelo de financiamento), foi a supressão das despesas com o SNS. Até 2009 as entidades do SNS emitiam faturação à ADSE e a outros subsistemas de saúde públicos e privados, sempre que os respetivos utentes utilizavam os serviços do SNS. Com o objetivo de “eliminar as relações financeiras” entre o SNS e a ADSE e outros subsistemas de saúde públicos surge, em janeiro de 2010, o *Memorando de Entendimento pelos Ministros das Finanças e da Administração Pública, da Saúde, da Defesa Nacional e da Administração Interna*. Na sequência deste acordo, as entidades prestadoras do SNS deixaram de emitir faturação pela prestação de cuidados de saúde a beneficiários da ADSE.¹⁴ Consequentemente, as despesas com o SNS, que representavam uma parte significativa das despesas totais da ADSE, deixam de existir a partir de 2011. A extinção destas transferências representou uma alteração estrutural também ao nível do modelo de financiamento, uma vez que contribuiu para que a ADSE deixasse de ter necessidade de receber transferências do Orçamento do Estado (Gráfico 12 e Gráfico 13).

Tabela 5 - Receita e Despesa da ADSE
(em milhões de euros)

Ano	Receita						Despesa						
	Total	Transf. do OE	Contribuições			Outras Receitas	Total	SNS	Farmácias / medicamentos	Regime livre	Regime convencionado	Transferências para a ACSS	Outras
			Totais	Beneficiários	Entidade Empregadora								
2004	826	616	94	94	0	116	729	278	171	110	161	0	9
2005	974	767	99	99	0	107	871	410	179	95	179	0	8
2006	1.046	786	103	103	0	158	946	477	176	102	181	0	8
2007	926	608	163	163	0	155	927	454	175	104	185	0	9
2008	943	592	190	190	0	161	944	470	180	108	176	0	9
2009	944	598	202	202	0	144	944	421	185	114	213	0	11
2010	562	260	215	215	0	87	569	50	200	119	191	0	9
2011	560	34	457	222	236	68	559	0	92	141	318	0	9
2012	458	0	408	215	194	49	458	0	74	138	238	0	8
2013	498	0	468	286	182	30	519	0	33	134	310	35	7
2014 (OE)	558	0	534	414	120	24	433	0	9	132	211	60	21
Por memória:													
2014 (OER)	691	0	667	547	120	24	433	0	9	132	211	60	0
Revisão	133	0	133	133	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Varição anual 2013/2014	193	0	199	261	-62	-6	-86	0	-25	-2	-99	25	-7

Fonte: Ministério das Finanças (Conta Geral do Estado (2004-2012), Sistemas Aplicacionais da DGO (2013), Orçamento do Estado para 2014 e 1.ª Alteração ao Orçamento do Estado para 2014). | Nota: A receita relativa a 2014 será inferior à apresentada no quadro devido à transferência de metade da contribuição da entidade empregadora para os “cofres do Estado”, com um montante estimado de 60 M€.

¹⁴ A partir de 1 de Janeiro de 2011, com a lei do Orçamento do Estado (Lei n.º 55-A/2010 de 31 de Dezembro), os encargos com as prestações de cuidados de saúde, realizadas por estabelecimentos e serviços do SNS aos beneficiários da ADSE passaram a ser suportados pelo orçamento do SNS.

Tabela 6 - Comparação entre o orçamento e a execução orçamental provisória da ADSE para 2013
(em milhões de euros)

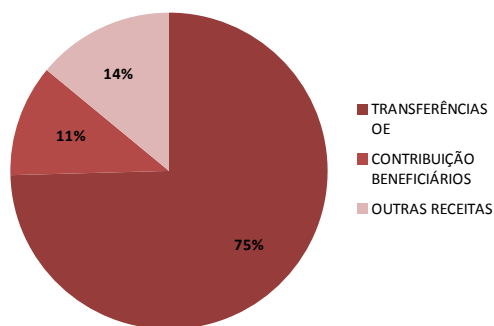
2013	Receita						Despesa						
	Total	Transf. do OE	Contribuições			Outras Receitas	Total	SNS	Farmácias / medicamentos	Regime livre	Regime convencionado	Transferências para a ACSS	Outras
			Totais	Beneficiários	Entidade Empregadora								
Orçamentado	475	0	445	233	212	30	490	0	73	129	266	0	22
Executado	498	0	468	286	182	30	519	0	33	134	310	35	7
Desvio	23	0	23	53	-30	0	29	0	-40	5	44	35	-15

Fontes: Ministério das Finanças (Orçamento do Estado e Sistemas Aplicacionais da DGO) e ADSE (Plano de Atividades).

5 A partir da execução provisória da despesa da ADSE para o ano 2013, recentemente disponibilizada nos sistemas aplicacionais da DGO, é possível concluir que o total da despesa terá ascendido a 519 M€. Este ficou 29 M€ acima do valor orçamentado no início do ano (Tabela 6) e para este desvio contribuiu o facto da execução da despesa com o regime convencionado ter sido de 310 M€, valor que ficou acima do orçamentado em 44 M€. Como seria de esperar, a despesa com farmácias/medicamentos em 2013 ficou abaixo da orçamentada (33,3 M€ face a 73 M€ orçamentados) devido ao facto da comparticipação do Estado na compra de medicamentos por parte dos beneficiários da ADSE ter passado a ser um encargo do SNS (Despacho n.º 4631/2013, de 3 de abril de 2013). Em contrapartida, foram transferidos 35 M€ para a ACSS. No que se refere à despesa com o regime livre, a execução provisória revelou uma despesa ligeiramente superior à orçamentado inicialmente.

Gráfico 12 – Composição das Receitas da ADSE 2004

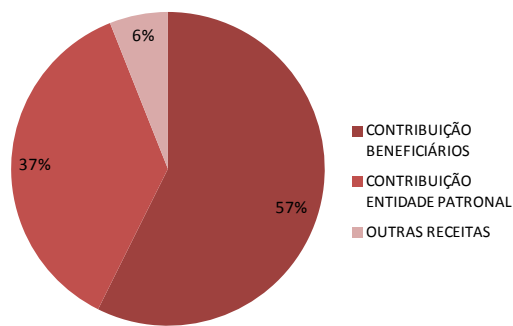
(percentagem do total)



Fonte: Conta Geral do Estado de 2004

Gráfico 13 - Composição das Receitas da ADSE 2013

(percentagem do total)



Fonte: Execução Provisória (dezembro de 2013)

6 Mais recentemente, a relação financeira entre o SNS e a ADSE voltou a sofrer alterações, envolvendo a existência de contrapartidas financeiras. Não obstante os encargos com as prestações de cuidados de saúde, realizadas por estabelecimentos e serviços do SNS aos beneficiários da ADSE, terem passado a ser suportados pelo orçamento do SNS, as relações financeiras entre o SNS e a ADSE não cessaram na totalidade. Com efeito, na sequência da Lei do Orçamento do Estado para 2013, a ADSE ficou autorizada a transferir até metade do montante da contribuição da entidade empregadora para o SNS, e com o Orçamento do Estado Retificativo para 2013, a ADSE ficou autorizada a transferir a totalidade deste montante. Adicionalmente, a partir do dia 1 de abril de 2013, a comparticipação do Estado na compra de medicamentos por

parte dos beneficiários da ADSE passou a ser um encargo do SNS (cf. Despacho de abril de 2013, acima referido) e, paralelamente, foi definida uma contrapartida financeira a pagar à Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS), no valor de 35 M€.

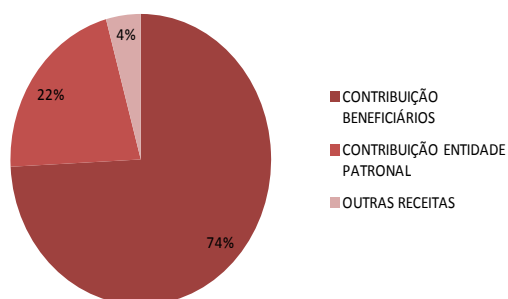
7 No que se refere a 2014, o Orçamento do Estado (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro), autorizou a transferência de receitas próprias da ADSE para a ACSS até ao limite de 60 M€. As contrapartidas financeiras estarão em conformidade com as recomendações definidas no Memorando de Entendimento, na medida em que a partir da 6.ª avaliação do PAEF, ficou estabelecido que a diminuição da contribuição da entidade empregadora em 50% deverá ser compensada através da transferência de recursos para o SNS, em troca da provisão de serviços.

Alterações subjacentes ao OE1R/2014

8 A Proposta de Lei n.º 193/XII com vista à alteração do Orçamento do Estado para 2014 propõe uma nova alteração no esquema de contribuição da entidade empregadora: 50% desta receita “reverte a favor dos cofres do Estado”. Paralelamente, em decisão de Conselho de Ministros de 9 de janeiro, foi tornada pública a intenção de aumentar a taxa de contribuição dos beneficiários de 2,5 para 3,5%. No dia 30 de Janeiro foi aprovado em Conselho de Ministros um diploma que altera a contribuição dos beneficiários titulares (ativos e aposentados) para a ADSE e outros subsistemas de saúde para 3,5%, sendo que este valor é aplicado às pensões de aposentação e de reforma quando o seu valor for superior ao valor da retribuição mínima mensal garantida.

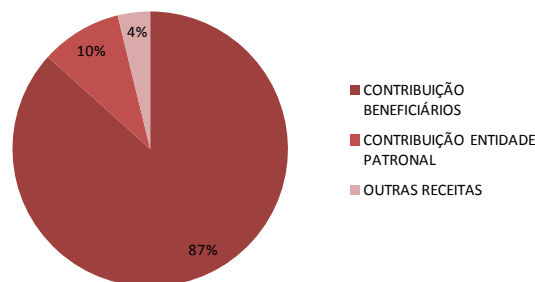
9 A subida da taxa de contribuição dos beneficiários ativos e aposentados para a ADSE contribui para ampliar as reduções de salários e pensões de funcionários públicos que se encontram previstas para 2014.

**Gráfico 14 – Composição das Receitas da ADSE
OE/2014**
(percentagem do total)



Fonte: Ministério das Finanças (OE/2014)

**Gráfico 15 - Composição das Receitas da ADSE
OER/2014**
(percentagem do total)



Fonte: Ministério das Finanças (OER/2014)

10 O acréscimo total de receita da contribuição dos beneficiários da ADSE decorrente do aumento da taxa de contribuição ascende a 132,7 M€ (Tabela 5).^{15, 16} No entanto, metade da receita proveniente da contribuição das entidades empregadoras públicas à ADSE, estimada em 60 M€, reverterá a favor dos cofres do Estado em cumprimento do disposto no artigo 2.º da Proposta de Lei n.º 193/XII, que adita um novo número ao artigo 14.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro. Com as alterações introduzidas no OER/2014 (o aumento da contribuição dos beneficiários e a transferência de metade da contribuição das entidades empregadoras para os cofres do Estado), a composição das receitas da ADSE altera-se, passando a contribuição dos beneficiários a representar 87% do total (Gráfico 15). Saliente-se que, em 2013, estas contribuições totalizaram 57% e, de acordo com o OE/2014, deveriam representar 74% do total das receitas em 2014 (Gráfico 13 e Gráfico 14). Em termos de variações face a 2013, prevê-se que as contribuições dos beneficiários venham a aumentar 91,5% em 2014 (de 285,6 para 546,8 M€) e as contribuições da entidade patronal venham a diminuir 67,1% (de 182,4 para 60 M€, líquidas da entrega para os “cofres do Estado”).

10 A entrega de metade da contribuição das entidades empregadoras para os “cofres do Estado constitui uma alternativa a uma nova diminuição da taxa de contribuição. Para que a diminuição da taxa de contribuição tivesse um impacto equivalente à medida que consta no OER/2014, esta taxa teria de passar para cerca de metade da que vigora atualmente. A diminuição da taxa de contribuição obrigaria a alterações orçamentais mais significativas e poderia ter consequências distintas ao nível da redistribuição dos montantes economizados pelos organismos públicos, na medida em que poderiam acabar por ser absorvidos por esses organismos.

11 O efeito decorrente do aumento da taxa de contribuição envolve um certo grau de incerteza, na medida em que o comportamento dos beneficiários pode ajustar-se. Com efeito, desconhece-se se a nova estimativa de receita teve em consideração efeitos ao nível do número de saídas voluntárias ou da existência de uma maior utilização por parte dos beneficiários que permanecem no sistema. No que se refere ao primeiro efeito, é de notar que as vantagens das coberturas da ADSE se farão sentir mais intensamente para beneficiários mais idosos, devido ao seu perfil de utilização, sendo as vantagens dessas coberturas menos evidentes para os grupos etários mais jovens e de maiores rendimentos. Para estes, a contratação de um seguro de saúde privado poderá constituir uma alternativa válida à ADSE.¹⁷ No que se refere ao segundo efeito, com um aumento das contribuições, poderá passar a existir uma maior utilização por parte dos beneficiários.

¹⁵ Note-se que esta revisão deverá estar igualmente em conformidade com as recomendações definidas na 8.ª/9.ª avaliação do PAEF, uma vez que ficou estabelecido que “o aumento das contribuições dos beneficiários para os sistemas de saúde especiais (ADSE, SAD e ADM) irá aumentar a receita em pelo menos 130 milhões de euros.” (Caixa 3).

¹⁶ Segundo informação oficial veiculada após o Conselho de Ministros de 9 de janeiro, a revisão em alta das receitas da ADSE decorrente do aumento da contribuição dos beneficiários seria de 160 M€.

¹⁷ Note-se que a desistência da ADSE ter um carácter definitivo, o que poderá limitar o número de saídas.

Caixa 4 – Síntese das orientações recentes para a alteração do modelo de funcionamento da ADSE

Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica.

No **Memorando de Entendimento inicial** é referido que “Reduzir o custo orçamental global dos sistemas de cuidados de saúde para os trabalhadores em funções públicas (ADSE, ADM e SAD) diminuindo a contribuição da entidade empregadora e ajustando o âmbito dos benefícios de saúde, com poupanças de 100 milhões de euros em 2012” sendo que, “Para alcançar um modelo autossustentável nos sistemas de cuidados de saúde para os trabalhadores em funções públicas, o custo orçamental global dos sistemas existentes - ADSE, ADM (Forças Armadas) e SAD (Forças Policiais) - será reduzido em 30% em 2012 e em 20% adicionais em 2013, em todos os níveis das Administrações Públicas. Seguir-se-ão novas reduções a um ritmo semelhante nos anos subsequentes para que os sistemas autofinanciem-se até 2016. Os custos orçamentais destes sistemas serão reduzidos através da diminuição da contribuição da entidade empregadora e pelo ajustamento do âmbito dos benefícios de saúde. (T4-2011)”

Na **5.ª avaliação** (14 de outubro de 2012) consta que a redução da contribuição da entidade empregadora anunciada nas avaliações anteriores corresponde à taxa de contribuição de 1,25%.

Na **6.ª avaliação**, deixou de se fazer referência às percentagens de diminuição do custo orçamental dos sistemas de saúde (30% em 2012 e 20% adicionais em 2013) contudo, é referido que a diminuição da contribuição da entidade empregadora em 50% deverá ser feita através da transferência de recursos para o SNS em troca da provisão de serviços.

Na **8.ª/9.ª avaliação** (21 de outubro de 2013) consta o seguinte texto “em português” que refere que “o aumento das contribuições dos beneficiários para os sistemas de saúde especiais (ADSE, SAD e ADM) irá aumentar a receita em pelo menos 130 milhões de euros.” E também refere que “Dada a urgência e volume da poupança necessária no setor da saúde para resolver o largo atraso e limitações orçamentais, os planos para alcançar um modelo autossustentável para os sistemas de cuidados de saúde serão acelerados. O plano atual prevê que o custo orçamental global dos sistemas de cuidados de saúde – ADSE, ADM (Forças Armadas) e SAD (Forças Policiais) - será reduzido em 50% da contribuição da entidade empregadora em 2013 através da transferência de recursos para o SNS em troca da provisão de serviços. A taxa de contribuição da entidade empregadora será reduzida para 1,25% em 2014 e será acompanhada por um ajustamento dos benefícios de saúde (T3-2013). Os sistemas deverão tornar-se autofinanciados até 2016.”

Em janeiro de 2013, o FMI sugeriu, no seu relatório **Repensar o Estado – Opções Seleccionadas de Reforma de Despesa**, que “Embora permitir o acesso dos subsistemas à população em geral (por exemplo, fornecimento de serviços ao SNS) possa ser uma opção, maiores ganhos poderiam ser obtidos com a plena integração no SNS dos diversos subsistemas de saúde.”

No relatório da OCDE **Portugal: Reforming the State to Promote Growth**, de maio de 2013, não é feita qualquer referência à reforma da ADSE.

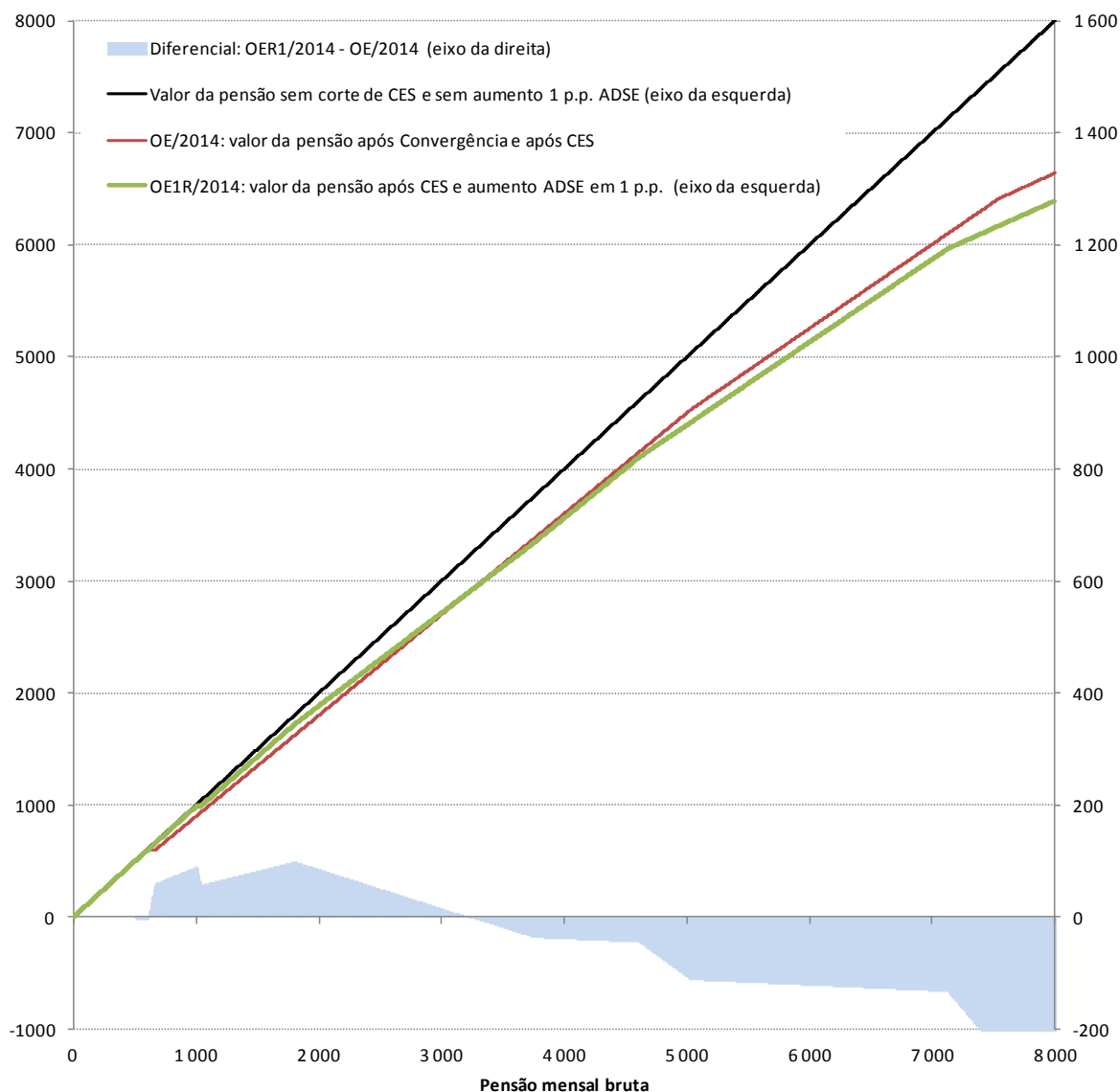
O **Guião da Reforma do Estado** (apresentado em outubro de 2013) aponta que deverá ser “preparada e instituída a gestão coordenada da ADSE com o SNS”.

O orçamento sectorial do Ministério da Saúde relativo a 2014, discutido em sede de especialidade na Assembleia da República, apresenta como uma das prioridades a “passagem da gestão da ADSE para o Ministério da Saúde”.

Impacto combinado da reformulação da CES e do aumento do desconto para a ADSE

12 O efeito combinado entre a eliminação da convergência das pensões implícita no OE/2014 e as alterações subjacentes ao OE1R/2014 para a CES e ADSE, será diferenciado consoante o nível de pensão paga pela CGA. O Gráfico 16 exemplifica o impacto das medidas implícitas ao OE1R/2014 (reformulação da CES e aumento de 1 p.p. de descontos para a ADSE) sobre os aposentados com idade inferior a 75 anos e para o intervalo de pensões até 8000 euros, quando comparado com o OE/2014, bem como com uma situação sem convergência, sem CES e sem aumento da contribuição para a ADSE.

Gráfico 16 – Impacto combinado da reformulação da CES e aumento do desconto para a ADSE, para pensionistas da CGA: OE/2014 vs OE1R/2014
(em euros)



Fonte: Ministério das Finanças (OE/2014 e OE1R/2014) e cálculos da UTAO. | Notas: Neste gráfico são consideradas as medidas previstas no OE/2014 que foram alvo de alteração no OE1R/2014; considera-se o impacto de não ser aplicada a *convergência* das pensões e o aumento de 1 p.p. para a ADSE (embora estas alterações orçamentais sejam efetuadas em diplomas próprios). Não são considerados outros efeitos, nomeadamente IRS ou outros.

- A linha a preto representa o valor da pensão sem impacto da CES e do aumento de 1 p.p. do desconto para ADSE.
- A linha a vermelho indica o valor da pensão após a aplicação das medidas previstas no OE/2014 (CES e convergência);
- A linha a verde indica o valor da pensão após a aplicação das medidas previstas no OE1R/2014 (CES e aumento de 1 p.p. para a ADSE);
- A área sombreada resulta da diferença entre a linha verde e a linha vermelha, e corresponde ao impacto no valor da pensão mensal bruta da aplicação do OE1R/2014, em vez do OE/2014. Um valor positivo indica uma menor redução da pensão e um negativo indica uma maior redução da pensão.

13 O Gráfico 16 permite interpretar o impacto entre OE1R/2014 e OE/2014 para cada nível de pensão bruta a cargo da CGA. Por exemplo, um pensionista com pensão bruta de 950€ teria a sua pensão reduzida em 95 euros no âmbito do OE/2014 devido ao mecanismo de convergência, enquanto no OE1R/2014 terá uma redução de 9,50 euros decorrente do aumento da contribuição para a ADSE, uma vez que não será abrangido pela CES. Num outro exemplo, de acordo com o OE/2014, uma pensão bruta de 1800 euros teria uma redução em 180 euros, devido à *convergência*, a qual não acumula com a CES, enquanto no OE1R/2014 terá uma redução de 81 euros (63 euros devido à CES e 18 euros para aumento da contribuição para ADSE). Para um exemplo de pensão bruta de 5500 euros, no âmbito do OE/2014 a pensão seria reduzida em 620,5 euros (550 euros devido ao fator convergência e 70,50 euros devido à CES), enquanto no OE1R/2014 a redução será de 738,29 euros (683,29 euros devido à CES e 55 euros para o aumento da contribuição para ADSE).

Anexo I – Quadros complementares de análise

Tabela 7 - Conta das administrações públicas, subjacente ao OE/2014, na ótica da contabilidade pública
(em milhões de euros)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas
Receita corrente	50.836	8.096	25.335	71.433
Impostos directos	17.163	2.908	0	20.071
Impostos indirectos	19.797	1.004	0	20.802
Contrib. de Segurança Social	4.947	8	13.281	18.236
Outras receitas correntes	8.929	4.176	12.053	12.325
Despesa corrente	57.080	6.566	25.031	75.843
Consumo Público	23.894	5.301	357	29.551
Despesas com o Pessoal	11.713	3.011	268	14.992
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	12.180	2.290	89	14.559
Aquisição de bens e serviços	10.244	2.179	81	12.504
Outras despesas correntes	1.936	111	8	2.055
Subsidios	897	238	1.596	2.732
Juros e Outros Encargos	7.866	303	6	8.174
Transferências Correntes	24.424	725	23.072	35.387
Saldo corrente	-6.244	1.530	304	-4.411
Receita de capital	1.806	1.592	19	2.747
Despesa de capital	3.904	2.470	63	5.766
Investimentos	2.560	2.048	37	4.645
Transferências de Capital	1.259	377	26	992
Outras despesas de capital	84	45	0	129
Receita total	52.641	9.688	25.354	74.180
Despesa total	60.984	9.036	25.094	81.610
Saldo total	-8.342	652	260	-7.430
Despesa corrente primária	49.215	6.263	25.025	67.669
Saldo corrente primário	1.621	1.833	310	3.764
Despesa total primária	53.118	8.733	25.088	73.436
Saldo primário	-477	955	266	744

Fonte: Fonte: Ministério das Finanças.

Tabela 8 - Conta das administrações públicas, subjacente ao OE1R/2014, na ótica da contabilidade pública
(em milhões de euros)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas
Receita corrente	51.509	8.096	25.335	72.168
Impostos directos	17.163	2.908	0	20.071
Impostos indirectos	19.797	1.004	0	20.802
Contrib. de Segurança Social	5.608	8	13.343	18.959
Outras receitas correntes	8.940	4.176	11.992	12.336
Despesa corrente	57.753	6.566	25.031	76.578
Consumo Público	23.894	5.301	357	29.551
Despesas com o Pessoal	11.713	3.011	268	14.992
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	12.180	2.290	89	14.559
Aquisição de bens e serviços	10.244	2.179	81	12.504
Outras despesas correntes	1.936	111	8	2.055
Subsídios	897	238	1.596	2.732
Juros e Outros Encargos	7.866	303	6	8.174
Transferências Correntes	25.097	725	23.072	36.122
Saldo corrente	-6.244	1.530	304	-4.411
Receita de capital	1.806	1.592	19	2.747
Despesa de capital	3.904	2.470	63	5.766
Investimentos	2.560	2.048	37	4.645
Transferências de Capital	1.259	377	26	992
Outras despesas de capital	84	45	0	129
Receita total	53.314	9.688	25.354	74.915
Despesa total	61.657	9.036	25.094	82.345
Saldo total	-8.342	652	260	-7.430
Despesa corrente primária	49.888	6.263	25.025	68.404
Saldo corrente primário	1.621	1.833	310	3.764
Despesa total primária	53.791	8.733	25.088	74.170
Saldo primário	-477	955	266	744

Fonte: Ministério das Finanças.

Tabela 9 – Diferencial da conta das administrações públicas entre OE1R/2014 e OE/2014, na ótica da contabilidade pública
(em milhões de euros)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas
Receita corrente	673	0	0	735
Impostos directos	0	0	0	0
Impostos indirectos	0	0	0	0
Contrib. de Segurança Social	661	0	62	723
Outras receitas correntes	12	0	-62	12
Despesa corrente	673	0	0	735
Consumo Público	0	0	0	0
Despesas com o Pessoal	0	0	0	0
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	0	0	0	0
Aquisição de bens e serviços	0	0	0	0
Outras despesas correntes	0	0	0	0
Subsídios	0	0	0	0
Juros e Outros Encargos	0	0	0	0
Transferências Correntes	673	0	0	735
Saldo corrente	0	0	0	0
Receita de capital	0	0	0	0
Despesa de capital	0	0	0	0
Investimentos	0	0	0	0
Transferências de Capital	0	0	0	0
Outras despesas de capital	0	0	0	0
Receita total	673	0	0	735
Despesa total	673	0	0	735
Saldo total	0	0	0	0
Despesa corrente primária	673	0	0	735
Saldo corrente primário	0	0	0	0
Despesa total primária	673	0	0	735
Saldo primário	0	0	0	0

Fonte: Ministério das Finanças.

Tabela 10 - Conta das administrações públicas, subjacente ao OE/2014, na ótica da contabilidade nacional
(em milhões de euros)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas
Receita total	50.189	10.896	23.969	71.964
Receita corrente	49.241	9.322	23.965	70.106
Receita fiscal	36.359	3.719	1.160	41.237
Impostos s/ produção e importação	18.618	2.780	1.160	22.558
Impostos s/ rendimento e património	17.740	939	0	18.679
Contribuições sociais	5.722	660	13.189	19.570
Outras receitas correntes	7.160	4.944	9.616	9.299
Receitas de capital	948	1.574	5	1.858
Despesa Total	58.317	9.910	23.621	78.757
Despesa corrente	56.408	7.672	23.563	75.222
Consumo intermédio	5.283	2.383	88	7.754
Despesas com pessoal	12.461	3.038	275	15.773
Prestações sociais	16.146	1.289	20.891	38.327
Juros (PDE)	7.359	207	0	7.324
Outras despesas correntes (inclui subsídios)	15.159	754	2.310	6.044
Despesa de capital	1.909	2.238	58	3.535
FBCF	1.093	1.880	30	3.003
Outras despesas de capital	815	358	28	532
Saldo	-8.127	986	348	-6.793

Fonte: Ministério das Finanças.

Tabela 11 - Conta das administrações públicas, subjacente ao OE1R/2014, na ótica da contabilidade nacional
(milhões de euros)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas
Receita total	50.216	10.896	23.908	71.990
Receita corrente	49.267	9.322	23.903	70.132
Receita fiscal	36.359	3.719	1.160	41.237
Impostos s/ produção e importação	18.618	2.780	1.160	22.558
Impostos s/ rendimento e património	17.740	939	0	18.679
Contribuições sociais	5.736	660	13.189	19.585
Outras receitas correntes	7.172	4.944	9.554	9.310
Receitas de capital	948	1.574	5	1.858
Despesa Total	58.343	9.910	23.559	78.783
Despesa corrente	56.434	7.672	23.501	75.248
Consumo intermédio	5.283	2.383	88	7.754
Despesas com pessoal	12.328	3.038	275	15.641
Prestações sociais	16.367	1.289	20.829	38.486
Juros (PDE)	7.359	207	0	7.324
Outras despesas correntes (inclui subsídios)	15.097	754	2.310	6.044
Despesa de capital	1.909	2.238	58	3.535
FBCF	1.093	1.880	30	3.003
Outras despesas de capital	815	358	28	532
Saldo	-8.127	986	348	-6.793

Fonte: Ministério das Finanças.

**Tabela 12 – Diferencial da conta das administrações públicas entre OE1R/2014 e OE/2014,
na ótica da contabilidade nacional**

(milhões de euros)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas
Receita total	26	0	-62	26
Receita corrente	26	0	-62	26
Receita fiscal	0	0	0	0
Impostos s/ produção e importação	0	0	0	0
Impostos s/ rendimento e património	0	0	0	0
Contribuições sociais	14	0	0	14
Outras receitas correntes	12	0	-62	12
Receitas de capital	0	0	0	0
Despesa Total	26	0	-62	26
Despesa corrente	26	0	-62	26
Consumo intermédio	0	0	0	0
Despesas com pessoal	-133	0	0	-133
Prestações sociais	221	0	-62	159
Juros (PDE)	0	0	0	0
Outras despesas correntes (inclui subsídios)	-62	0	0	0
Despesa de capital	0	0	0	0
FBCF	0	0	0	0
Outras despesas de capital	0	0	0	0
Saldo	0	0	0	0

Fonte: Ministério das Finanças.

Listas de Abreviaturas Utilizadas

Abreviatura	Designação
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
ADSE	Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas
AP	Administrações Públicas
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade
CGA	Caixa Geral de Aposentações
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
IAS	Indexante de Apoios Sociais
MF	Ministério das Finanças
OE/2014	Orçamento do Estado para o ano 2014
OE1R/2014	1.ª Proposta de alteração ao Orçamento do Estado de 2014
p.p.	Pontos percentuais
PAEF	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro
PAEF-RAM	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira
PIB	Produto Interno Bruto
PPL	Proposta de Lei
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
RAM	Região Autónoma da Madeira
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
FSE	Fundo Social Europeu
SNS	Serviço Nacional de Saúde