

Sumário Executivo

O défice das administrações públicas melhorou em 2014 face ao observado no ano anterior, tendo essa melhoria sido superior à que se encontrava orçamentada, tanto no OE inicial como nas suas posteriores alterações e na estimativa apresentada em outubro no âmbito do OE/2015. A melhoria homóloga do défice das administrações públicas acentuou-se no 2.º semestre de 2014. Por subsetores, o contributo para a melhoria do défice orçamental foi relativamente heterogéneo, destacando-se a administração central. No caso da segurança social e, especialmente, da administração local, as melhorias homólogas registadas ficaram aquém das previstas.

Por rubrica da classificação económica, o défice das administrações públicas ficou abaixo do previsto com os contributos da outra despesa corrente (na qual se inclui a dotação provisional e a reserva orçamental e cuja dotação não foi integralmente utilizada), da despesa de investimento, subsídios, juros e da receita de impostos. Contudo, é de salientar o contributo desfavorável das outras receitas correntes e das receitas de capital, decorrente sobretudo do baixo grau de execução das transferências da União Europeia. A aquisição de bens e serviços e as despesas com pessoal apresentaram reduções face a 2013, embora estas tenham ficado aquém das previstas, sobretudo se o termo de comparação for o OE inicial.

Relativamente à Caixa Geral de Aposentações (CGA), saliente-se o acréscimo das contribuições e quotizações, resultado do aumento da taxa de contribuição da entidade empregadora para a CGA e do alargamento da base de incidência da contribuição extraordinária de solidariedade.

O saldo global das Empresas Públicas Reclassificadas (EPR) agravou-se em 2014, embora se tenha registado uma redução dos encargos financeiros suportados por estas entidades. O nível das despesas de investimento realizado pelas EPR aumentou face a 2013 mas ficou aquém do previsto, encontrando-se muito influenciado pelo início dos pagamentos, em 2014, a quatro subconcessões da empresa Estradas de Portugal.

A ADSE obteve um excedente em 2014, o que contrasta com os défices registados em anos anteriores. Para o excedente da ADSE de 2014 contribuiu sobretudo o aumento da receita face ao ano anterior em resultado do incremento da taxa de contribuição dos beneficiários ativos e pensionistas. Não obstante a existência de um excedente em 2014, este foi inferior ao que se encontrava orçamentado, devido ao efeito combinado de uma menor receita das entidades patronais e de uma maior despesa com aquisição de serviços de saúde. Em consequência da menor receita de contribuições das entidades patronais, foi entregue um valor inferior ao previsto nos cofres do Estado.

As necessidades líquidas de financiamento em 2014 registaram um acréscimo significativo face ao ano anterior. Para tal contribuiu sobretudo o aumento dos empréstimos a médio e longo prazo efetuados pelo Estado às empresas públicas, nomeadamente às empresas de transportes, bem como ao Fundo de Resolução. Em contraponto, registaram-se reembolsos significativos de obrigações de capital contingente (CoCos) por parte das instituições financeiras.

A despesa efetiva consolidada da administração central situou-se abaixo do orçamentado na Lei do OE/2014 e posteriores alterações. Quanto à despesa financiada por receitas gerais, aquela para a qual se encontra definido um limite legal vinculativo no âmbito do Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO), também se situou abaixo do orçamentado, embora com diferentes graus de execução entre programas orçamentais. No que se refere individualmente a cada programa orçamental, a despesa excedeu o limite vinculativo estabelecido no QPPO para os programas orçamentais P008-Justiça, P007-Segurança Interna, P011-Agricultura e Mar e P013-Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar.

O stock de pagamentos em atraso da administração pública reduziu-se em 2014. A redução deste stock contou com o contributo de verbas atribuídas especificamente para esse efeito, sem as quais a diminuição não teria sido possível, sobretudo ao nível da administração regional e local.

A presente nota incorpora um ponto de situação sobre o processo de renegociação dos contratos de Parcerias Público-Privadas e uma análise da sua execução financeira até ao 3.º trimestre de 2014. Pese embora tenham sido alcançados acordos com alguns dos parceiros privados, o processo de renegociação continua pendente da aprovação por parte das entidades financiadoras e posterior apreciação do Tribunal de Contas. Os valores dos encargos orçamentados e executados incorporam as poupanças estimadas (mas ainda não efetivadas) com a renegociação em curso. Embora se registre um baixo grau de execução dos encargos líquidos com PPP até ao final do 3.º trimestre de 2014, verifica-se um crescimento em termos homólogos, sobretudo em resultado dos pagamentos a quatro subconcessões rodoviárias que foram iniciados em 2014, tal como previsto.

Nesta nota apresenta-se uma caixa com um resumo das alterações ocorridas à Lei de Enquadramento Orçamental (LEO). Na sequência das recomendações da Comissão Europeia e do FMI, o Ministério das Finanças nomeou em agosto de 2014 uma Comissão para a Reforma da LEO no sentido de elaborar um Anteprojeto de Lei até 30 novembro de 2014. Tendo em consideração os compromissos assumidos anteriormente, a reforma da LEO deveria ser concluída até ao final de 2014, no entanto, até ao momento, o anteprojeto de Lei elaborado pela referida Comissão ainda não é do domínio público.

Nesta nota apresenta-se ainda uma análise das elasticidades da receita fiscal e contributiva em 2014. Contudo as conclusões desta análise encontram-se condicionadas por limitações de informação quer quanto ao impacto das medidas de consolidação orçamental sobre a receita fiscal e contributiva efetivamente arrecadada, quer quanto aos resultados que terão sido alcançados no domínio do combate à fraude e à evasão fiscal em 2014.

Síntese da execução orçamental

1 Em termos não ajustados, o défice das administrações públicas diminuiu em 2014, quando comparado com o observado no período homólogo. A DGO publicou a conta provisória consolidada das administrações públicas relativa a 2014, na ótica da contabilidade pública. De acordo com os dados divulgados, o défice das administrações públicas situou-se em 7074 M€, o que representou uma diminuição de 1761 M€ face ao período homólogo (Tabela 1 e Tabela 25). Para além de outros fatores de menor dimensão que limitam a comparabilidade em termos homólogos, identificados na Caixa 5 em anexo, a análise da execução orçamental encontra-se influenciada pela receita proveniente do Regime Extraordinário de Regularização de dívidas fiscais e à segurança social (RERD) e por pagamentos de dívidas de anos anteriores do SNS e da administração regional e local.

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

Subsetor	Jan-dez 2013	Jan-dez 2014	variação homóloga	Referenciais anuais		
				2013	2014	variação homóloga
1. Estado	-7 665	-7 092	572	-7 665	-7 371	293
2. Serviços e Fundos Autónomos	-761	-374	387	-761	-1 054	-293
do qual: Ent. Púb. Reclassificadas	-979	-1 069	-90	-979	-1 330	-351
3. Administração Central (1+2)	-8 425	-7 467	959	-8 425	-8 426	0
4. Segurança Social	489	419	-70	489	764	275
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-7 936	-7 047	889	-7 936	-7 661	275
6. Administração Regional	-837	-419	417	-831	-628	204
7. Administração Local	-63	393	455	-117	560	677
8. Administrações Públicas (5+6+7)	-8 835	-7 074	1 761	-8 885	-7 729	1 156

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores relativos ao referencial anual de 2013 referem-se à Conta Geral do Estado (CGE) publicada em junho, enquanto o referencial anual para 2014 refere-se à estimativa publicada no relatório do OE/2015 e na Síntese de Execução Orçamental da DGO. Verifica-se uma divergência entre a execução de 2013 publicada na Síntese de Execução Orçamental da DGO e os valores da CGE/2013 para os subsectores da administração regional e local.

2 Em termos ajustados, o défice orçamental também diminuiu face a 2013, ficando essa redução acima da que se encontrava orçamentada. As administrações públicas registaram um saldo ajustado de -6057 M€ (Tabela 2) em 2014, o que representa uma variação homóloga de 3136 M€.¹ Importa salientar que a referida melhoria anual foi superior à prevista em outubro, quando foi apresentado o OE/2015, em cerca de 550 M€ (Gráfico 1). Caso se considere como termo de comparação o Orçamento do Estado inicial ou a 1.ª alteração efetuada em janeiro de 2014, a melhoria face à previsão é ainda superior, atingindo cerca de 1250 M€.

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

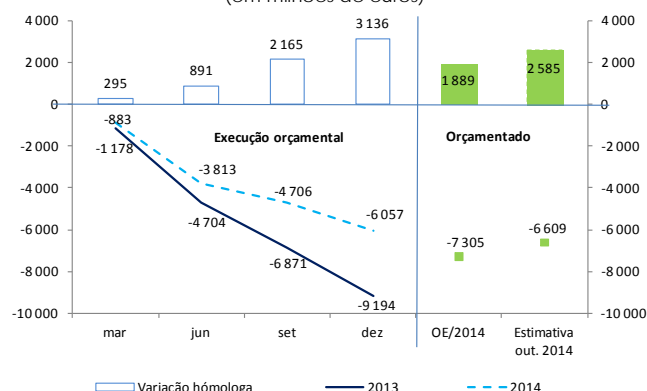
Subsetor	Jan-dez 2013	Jan-dez 2014	variação homóloga	Referenciais anuais		
				2013	2014	variação homóloga
1. Estado	-7 628	-5 800	1 828	-7 628	-5 899	1 729
2. Serviços e Fundos Autónomos	-594	-148	446	-594	-796	-202
d.q: Ent. Púb. Reclassificadas	-979	-1 069	-90	-979	-1 330	-351
3. Administração Central (1+2)	-8 222	-5 948	2 274	-8 222	-6 695	1 527
4. Segurança Social	-1 210	-598	613	-1 210	-459	751
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-9 432	-6 546	2 887	-9 432	-7 154	2 279
6. Administração Regional	-22	-12	10	-22	-152	-129
7. Administração Local	261	500	240	261	696	435
8. Administrações Públicas (5+6+7)	-9 194	-6 057	3 136	-9 194	-6 609	2 585

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, os quais encontram-se identificados na Caixa 5 em anexo. Os valores relativos ao referencial anual de 2013 referem-se à Conta Geral do Estado (CGE) publicada em junho, enquanto o referencial anual para 2014 refere-se à estimativa publicada no relatório do OE/2015 e na Síntese de Execução Orçamental da DGO.

¹ Os ajustamentos considerados têm em conta a relevância do montante, a possibilidade de quantificação e a comparação para o biénio 2013-2014.

3 A melhoria homóloga do défice das administrações públicas acentuou-se no 2.º semestre de 2014 (Gráfico 1). A melhoria homóloga que se verificou ao nível do défice das administrações públicas foi menos expressiva no 1.º semestre de 2014 (891 M€), nomeadamente quando comparada com a estimativa apresentada em outubro para o conjunto do ano 2014 no âmbito do OE/2015 (2585 M€). No entanto, no 2.º semestre a melhoria homóloga acentuou-se, tendo atingido 3136 M€ no final do ano. Esta variação compara favoravelmente com as previsões efetuadas no Orçamento do Estado para 2014 e respetivas alterações orçamentais.

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



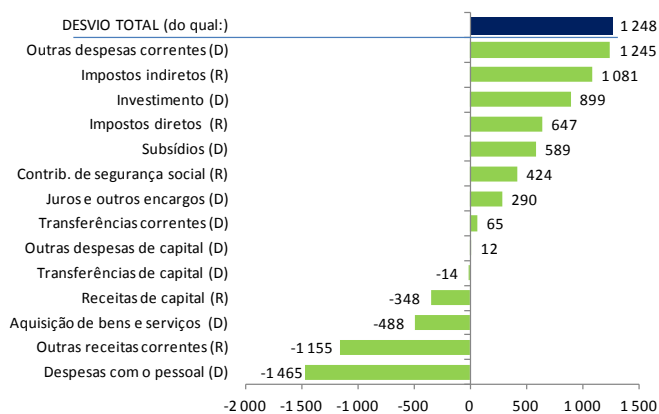
Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, os quais se encontram identificados na Caixa 5 em anexo. Os valores anuais para 2013 têm por base a CGE/2013. O objetivo anual "OE/2014" refere-se aos valores do objetivo do 1.º orçamento rectificativo ajustados pelos fatores que condicionam a comparabilidade homóloga. As diferenças entre o orçamento aprovado para 2014 e o 1.º orçamento rectificativo estão essencialmente ao nível da receita de contribuições sociais (CES e ADSE) e despesa de transferências correntes, mantendo-se o mesmo saldo global.

4 Por subsectores, o contributo para a melhoria do défice orçamental foi relativamente heterogéneo, destacando-se a evolução registada pela administração central. O subsector da administração central apresentou uma melhoria do saldo de dimensão superior à prevista na estimativa apresentada em outubro (Tabela 2), sobretudo ao nível dos serviços e fundos autónomos. No caso da segurança social e, especialmente, da administração local, as variações homólogas registadas ficaram aquém das previstas.

5 Tendo como referência o OE/2014, o défice público ficou abaixo do previsto com os contributos da outra despesa corrente, da despesa de investimento e da receita de impostos. Do lado da despesa, a melhoria verificada face ao OE/2014 (e também face à primeira alteração) incidiu sobre diversas rubricas, nomeadamente as despesas de investimento, subsídios e juros, que revelaram uma execução inferior à orçamentada (Gráfico 2). No que se refere às outras despesas correntes, o desvio verificado decorreu do facto do orçamento inicial incluir a dotação provisional e a reserva orçamental, as quais foram atribuídas a outras componentes de despesa por via de alterações orçamentais. Do lado da receita, a receita fiscal e contributiva, sobretudo os impostos indiretos, revelou-se superior à prevista. Em sentido contrário, a execução de algumas componentes de despesa ficou acima do orçamentado, nomeadamente despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços, o que atenuou parcialmente a melhoria do saldo. Saliente-se que o OE/2014 tinha prevista uma redução remuneratória que veio a ser declarada inconstitucional em maio e parcialmente reposta em setembro, tendo a decisão do Tribunal Constitucional contribuído, em parte, para o desvio verificado ao nível das despesas com pessoal (veja-se evolução mensal constante no Gráfico 7, a cronologia de eventos com impacto orçamental em 2014, resumida na Tabela 3, e análise

do parágrafo 14). Para uma avaliação da dimensão exata dos desvios ocorridos, seria relevante dispor de informação sobre a execução das medidas de consolidação identificadas na Tabela 26 e na Tabela 27, no entanto uma análise *ex-post* das medidas desta natureza que permitisse confrontar as previsões com os resultados obtidos não é efetuada pelo Ministério das Finanças.

Gráfico 2 – Principais contributos para o desvio do saldo das administrações públicas face ao OE/2014
(em milhões de euros)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, os quais encontram-se identificados na Caixa 5 em anexo. Os valores com sinal positivo correspondem a desvios que contribuíram para um saldo global superior ao estimado, sucedendo o oposto relativamente aos valores com sinal negativo. As rubricas assinaladas com as letras "R" e "D" correspondem a componentes da Receita e da Despesa, respetivamente.

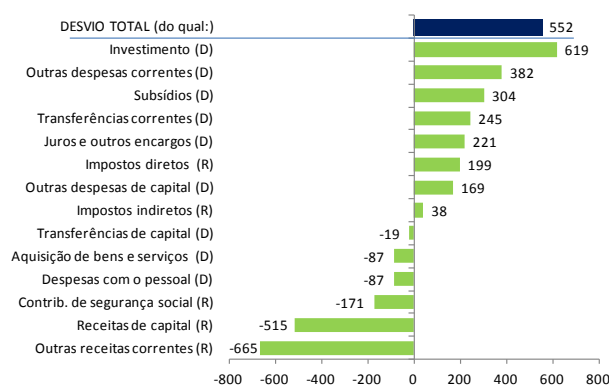
Tabela 3 - Cronologia dos principais eventos com impacto orçamental

Data	Evento
Nov-13	Acórdão do Tribunal Constitucional O Tribunal Constitucional declarou constitucional o aumento do horário de trabalho dos funcionários públicos de 35 horas para 40 horas semanais
Dez-13	Acórdão do Tribunal Constitucional O Tribunal Constitucional declarou inconstitucional o diploma da convergência de pensões da CGA, que determinava a redução de 10% no valor líquido das pensões acima dos 600 euros.
Jan-14	Primeira alteração ao OE/2014 Introdução de alterações ao desenho da CES, nomeadamente no que respeita à diminuição do limite inferior a partir do qual a medida é aplicada e à alteração dos dois limites superiores. Inclusão de norma que determina que 50% da contribuição das entidades empregadoras para a ADSE deve ser transferida para os cofres do Estado.
Mar-14	Aumento das contribuições para a ADSE Aumento dos descontos para a ADSE dos trabalhadores e aposentados da função pública de 2,5 para 3,5%. A Lei entrou em vigor em maio de 2014. Eliminação da contribuição da entidade empregadora para a ADSE, a entrar em vigor em 2015.
Abr-14	Apresentação do Documento de Estratégia Orçamental Revisão em alta do cenário macroeconómico e das previsões para a receita fiscal e contributiva. A previsão para a despesa com pessoal e prestações sociais também foi revista em alta.
Mai-14	Acórdão do Tribunal Constitucional O Tribunal Constitucional declarou inconstitucionais três normas do OE/2014: o alargamento das reduções salariais dos funcionários públicos; as diminuições nos subsídios de sobrevivência e as reduções nos subsídios de doença e de desemprego.
Jul-14	Acórdão do Tribunal Constitucional O Tribunal Constitucional declarou constitucional a contribuição extraordinária de solidariedade (CES), alterada no âmbito do OE1R/2014, devido ao carácter excepcional e transitório. Adicionalmente, o Tribunal Constitucional declarou constitucional a norma que determina que 50% da contribuição das entidades empregadoras para a ADSE deve ser transferida para os cofres do Estado.
Ago-14	Acórdão do Tribunal Constitucional O Tribunal Constitucional declarou constitucional a reposição das reduções nos salários dos funcionários públicos (que vigoraram entre 2011 e 2013), mas apenas para 2014 e 2015, e declarou inconstitucional a Contribuição de Sustentabilidade a aplicar a partir de 2015.
Set-14	Segunda alteração ao OE/2014 Revisão em alta das previsões para a receita fiscal e contributiva e pedido de autorização para reforçar a dotação de despesa, sobretudo ao nível da despesa com pessoal, prestações sociais e investimento, e para aumentar os limites ao endividamento.
Out-14	Proposta de OE/2015 Apresentação de uma estimativa de execução para 2014, a qual inclui os efeitos da segunda alteração ao OE/2014 e os efeitos de alterações de dotações de despesa da responsabilidade do Governo, bem como uma atualização da previsão de receita.
Nov-14	Acórdão do Tribunal Constitucional O Tribunal Constitucional decidiu não declarar a inconstitucionalidade dos artigos 2.º, 3.º e 4.º da lei 30/2014, de 19 de maio referentes aos aumentos dos descontos para a ADSE e outros subsistemas de saúde do Estado, aprovados em maio.

Fonte: UTAO.

6 O défice público foi inferior à mais recente estimativa apresentada em outubro devido, essencialmente, à menor despesa com investimento, subsídios, transferências correntes e juros e ao desempenho da receita de impostos diretos. O desvio total face à mais recente estimativa, efetuada em outubro no âmbito do OE/2015, decorreu de diversas componentes de receita e despesa, sendo de salientar a despesa de investimento inferior à orçamentada em 619 M€. Uma inferior execução da despesa verificou-se também ao nível dos subsídios (304 M€), transferências correntes (245 M€) e juros (221 M€). Adicionalmente, verificou-se uma receita fiscal superior à estimada em 237 M€. Em sentido contrário, a receita de capital, sobretudo transferências da União Europeia, e as outras receitas correntes ficaram abaixo da estimativa, em 515 e 665 M€, respetivamente.

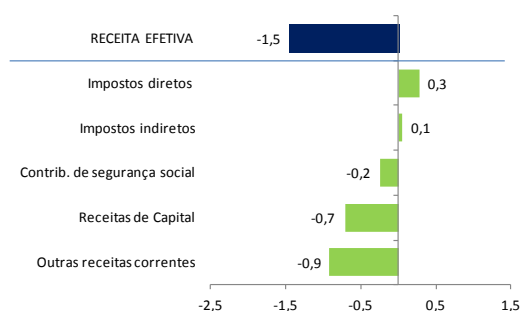
Gráfico 3 – Principais contributos para o desvio do saldo das administrações públicas face à estimativa de outubro de 2014
(em milhões de euros)



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

7 A taxa de variação homóloga da receita ficou aquém da estimativa, apresentando no entanto diferentes contributos para o desvio entre as suas componentes. A taxa de crescimento da receita situou-se 1,5 p.p. abaixo do objetivo (Tabela 4 e Gráfico 4). Se, por um lado, o crescimento da receita fiscal foi superior ao previsto para o conjunto do ano, por outro lado, as taxas de variação homóloga das contribuições de segurança social, das outras receitas correntes e das receitas de capital situaram-se aquém do referencial anual.

Gráfico 4 – Principais contributos para o desvio da receita efetiva face à estimativa apresentada em outubro de 2014
(face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: A soma dos contributos das componentes de receita diverge do desvio da taxa de variação da receita efetiva devido à existência de diferenças de consolidação.

8 A receita efetiva apresentou um grau de execução de 98,6%, o que representa um desvio de 1056M€, tendo crescido menos que o previsto devido sobretudo à receita de capital e às outras receitas correntes (Tabela 4). As receitas de capital e as outras receitas correntes apresentaram ambas uma execução inferior a 100%, contribuindo para o resultado verificado ao nível da receita efetiva (ver ponto 11). Em contrapartida, a receita fiscal apresentou uma execução superior a 100%. De referir que a

estimativa para a receita fiscal do conjunto do ano 2014, efetuada por ocasião do OE/2015, representou uma revisão em alta face ao OE2R/2014, o qual, por sua vez, já continha uma previsão superior à constante no OE inicial para 2014.

Tabela 4 – Conta das administrações públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-dez		var. homóloga		Estimativa 2014	var. homóloga		Grau execução 2014
	2013	2014	M€	%		M€	%	
Receita efetiva	72 499	74 904	2 405	3,3	75 960	3 461	4,8	98,6
Corrente	70 048	72 855	2 807	4,0	73 396	3 348	4,8	99,3
Capital	2 451	2 049	-403	-16,4	2 564	113	4,6	79,9
Despesa efetiva	81 693	80 961	-731	-0,9	82 569	876	1,1	98,1
Corrente primária	69 163	68 488	-674	-1,0	69 092	-71	-0,1	99,1
Juros	7 944	7 880	-64	-0,8	8 101	157	2,0	97,3
Capital	4 586	4 593	7	0,2	5 376	790	17,2	85,4
Saldo global	-9 194	-6 057	3 136		-6 609	2 585		

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

9 A receita fiscal apresentou uma evolução acima da prevista, embora o ritmo de crescimento tenha diminuído com o contributo do mês de dezembro. Ainda que o objetivo da receita fiscal para 2014 tenha sido revisto em alta em outubro, no âmbito do OE/2015, a execução orçamental apresentou uma variação homóloga acima da prevista (Tabela 5 e Gráfico 5). Este desvio é justificado sobretudo pela coleta de IRS. O acréscimo da receita de impostos dever-se-á a dois fatores, de acordo com o Ministério das Finanças: a melhoria da atividade económica e ganhos de eficiência fiscal, na medida em que esta deverá resultar do combate à fraude e evasão fiscal. Contudo, desconhece-se quanto representa cada um desses fatores no aumento da receita fiscal, aspeto que não é irrelevante para aferir o carácter estrutural da melhoria verificada. Na Caixa 3 apresenta-se uma análise das elasticidades da receita fiscal e contributiva em 2014, na tentativa de concluir algo sobre a dimensão dos ganhos de eficiência fiscal, no entanto as conclusões desta análise encontram-se condicionadas por limitações de informação quanto ao impacto das medidas de consolidação orçamental sobre a receita fiscal e contributiva efetivamente arrecada (o impacto previsto destas encontra-se identificado na Tabela 27). Devido ao contributo do último trimestre, o crescimento da receita fiscal enfraqueceu face ao verificado até setembro. Em dezembro verificou-se um aumento dos reembolsos do IVA em cerca de 170 M€ face ao verificado no mês homólogo, aspeto que contribuiu para o menos bom desempenho da receita deste imposto.

Tabela 5 – Receita fiscal e contributiva das administrações públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

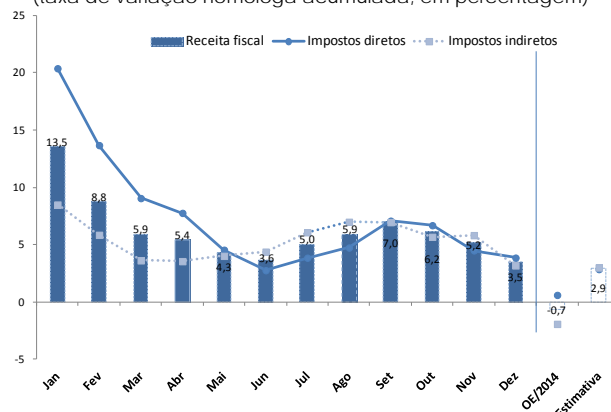
	Jan-dez		var. homóloga		Estimativa 2014	var. homóloga		Grau execução 2014
	2013	2014	M€	%		M€	%	
Receita Fiscal	41 111	42 555	1 444	3,5	42 318	1 207	2,9	100,6
Impostos diretos	19 904	20 673	769	3,9	20 474	570	2,9	101,0
Impostos indiretos	21 207	21 882	675	3,2	21 844	637	3,0	100,2
Contribuições Sociais	18 290	19 383	1 093	6,0	19 555	1 264	6,9	99,1
dos quais: Segurança Social	13 189	13 658	470	3,6	13 775	586	4,4	99,2
dos quais: CGA + ADSE	5 066	5 658	593	11,7	5 716	650	12,8	99,0
Receita Fiscal e Contributiva	59 401	61 938	2 537	4,3	61 872	2 471	4,2	100,1

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, os quais se encontram explicados em detalhe na Caixa 5 em anexo, designadamente a receita da contribuição do setor bancário, a receita dos impostos sobre jogos sociais.

10 A receita contributiva ficou ligeiramente abaixo da prevista. O grau de execução da receita de contribuições sociais atingiu 99,1%, o que representa um desvio de 171 M€. De referir que para esta insuficiência contribuíram tanto as contribuições para a segurança social, como as contribuições para a CGA e ADSE (Tabela 5). De salientar que a receita do mês de dezembro contribuiu para a aceleração da taxa de crescimento das

contribuições sociais, aproximando-a do objetivo previsto para o conjunto do ano.

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



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, sendo de destacar a correção do diferente perfil dos reembolsos relativos aos impostos diretos e indiretos para os meses de julho e agosto.

11 As receitas de capital e as outras receitas correntes apresentaram uma baixa execução, contribuindo em conjunto para um resultado menos favorável ao nível da receita efetiva em 1180 M€ (Gráfico 4 e Tabela 24). Para o desempenho destas rubricas contribuiu sobretudo um grau de execução aquém do previsto ao nível das transferências da União Europeia. Ao nível do subsector Estado, evidencia-se o baixo grau de execução da receita de subsídios, nomeadamente ao nível do Programa Operacional Potencial Humano do Ministério da Educação e Ciência, financiado pelo acima referido fundo comunitário. Para o desempenho desfavorável das receitas de capital e das outras receitas correntes contribuiu também o baixo grau de execução verificado ao nível da venda de bens de investimento e das outras transferências de capital do subsector Estado.

12 A despesa efetiva reduziu-se face a 2013, tendo inclusivamente sido inferior à orçamentada tanto no OE/2014, como na recente estimativa apresentada no âmbito do OE/2015. A taxa de variação homóloga da despesa efetiva foi de -0,9%, situando-se 2 p.p. abaixo do referencial para 2014 apresentado no OE/2015 (Gráfico 6). A aquisição de bens e serviços e as despesas com pessoal contribuíram desfavoravelmente para a evolução verificada, na medida em que apresentaram uma despesa superior à prevista, enquanto as restantes componentes de despesa contribuíram positivamente para a menor despesa face ao orçamentado, com destaque para o investimento.

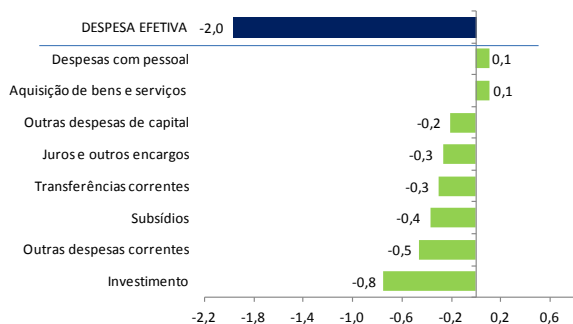
13 A despesa corrente primária registou uma execução inferior à recente estimativa para 2014, apresentada em outubro no âmbito do OE/2015, embora tenha apresentado uma execução superior ao orçamentado no OE/2014. A aquisição de bens e serviços e as despesas com pessoal apresentaram uma execução superior à estimativa para 2014 publicada em outubro no âmbito do OE/2015 (ver Tabela 6 e Tabela 24 e análise detalhada nos pontos 14 e 15). Em contrapartida, as outras despesas correntes apresentaram uma execução inferior à prevista, o que contribuiu para uma execução da despesa corrente primária abaixo da referida estimativa para 2014 em 604 M€. De salientar que a execução abaixo do referencial anual das outras despesas correntes é em grande medida explicado pelo facto da dotação provisional do Ministério das Finanças e da reserva orçamental dos organismos da administração central se encontrarem registadas nesta componente.³ De salientar também que para o baixo grau de

² Em termos ajustados da receita do perdão extraordinário de contribuições sociais ocorrido em 2013 (RERD).

³ A dotação provisional que foi redistribuída para outras componentes de despesa, no âmbito de alterações orçamentais da responsabilidade do Ministério das Finanças,

execução das outras despesas correntes contribuiu o programa orçamental P013-Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar, financiado por fundos comunitários.⁴ Caso a comparação seja feita com base no OE/2014, a despesa corrente primária excedeu este referencial em 450 M€ (Tabela 24).

Gráfico 6 – Principais contributos para o desvio da despesa efetiva face a estimativa para 2014 apresentada em outubro
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: a estimativa para 2014 do agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui a dotação provisional, bem como a reserva orçamental dos serviços. A soma dos contributos das componentes de despesa diverge do desvio da taxa de variação da despesa efetiva devido à existência de diferenças de consolidação. Os montantes das diferenças de consolidação encontram-se detalhados (Tabela 24 e Tabela 25) devido à sua magnitude, sendo que em notas anteriores (até setembro) as diferenças de consolidação foram incluídas nas rubricas residuais de outras despesas correntes/capital. A opção por não distribuir as diferenças de consolidação pelas rubricas respetivas por parte da DGO tem implicação ao nível qualidade da análise das rubricas por classificação económica (ver Nota Técnica da UTAO n.º 28/2014 relativa ao mês de setembro).

Tabela 6 – Despesa corrente primária e principais rubricas
(variações homólogas, em milhões de euros e percentagem)

	Jan-dez		var. homóloga		Ref. Anuais			Grau execução 2014
	2013	2014	M€	%	2014	M€	%	
Despesa Corrente Primária	69 163	68 488	-674	-1,0	69 092	-71	-0,1	99,1
<i>d. q.: Despesas com pessoal</i>	16 398	16 224	-174	-1,1	16 137	-261	-1,6	100,5
<i>Aquisição de bens e serviços</i>	13 275	12 915	-361	-2,7	12 828	-447	-3,4	100,7
<i>Transferências correntes d. q.</i>	36 295	36 053	-242	-0,7	36 298	3	0,0	92,3
<i>Seg. Social (Pensões + Prestações)</i>	21 795	21 357	-437	-2,0	21 442	-353	-1,6	99,6
<i>Caixa Geral de Aposentações</i>	9 214	9 343	129	1,4	9 426	212	2,3	99,1
Outras despesas correntes	1 030	1 205	175	17,0	1 433	404	39,2	84,1

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

14 Em 2014, as despesas com pessoal apresentaram uma descida homóloga, a qual se situou aquém da redução prevista.

As despesas com pessoal diminuíram -1,1% em 2014 (Gráfico 7 e Tabela 6), situando-se aquém da redução implícita à estimativa do relatório do OE/2015 (1,6%).⁵ Em 2014, os Ministérios da Administração Interna, Educação e Ciência, e Solidariedade, Emprego e Segurança Social apresentaram os graus de execução mais elevados. De salientar que a evolução desta componente refletiu o efeito de diversos fatores em sentido contrário, nomeadamente os seguintes: a redução remuneratória no setor público que vigorou até maio de 2014, determinada pela Lei do OE/2014; os efeitos decorrentes do aumento das contribuições das entidades empregadoras para a CGA, de 20% para 23,75%; a eliminação das reduções

situou-se em 253,8 M€ durante 2014, de um total disponível de 533,5 M€. Relativamente à reserva orçamental da administração central, foram redistribuídos 187 M€, de um total disponível de 377,1 M€. Note-se que a dotação remanescente, i.e. aquela que não foi distribuído para outras rubricas, representou uma poupança efetiva em termos de défice público de cerca de 469,8 M€, repartida em 279,7 M€ no caso da dotação provisional e 190,2 M€ no caso da reserva orçamental da administração central.

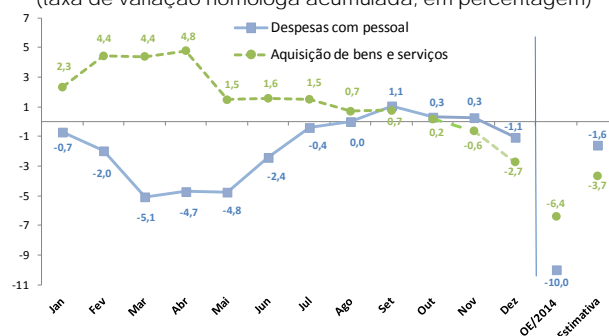
⁴ Nomeadamente a despesa financiada pelo "242-Fundo Social Europeu: PO Potencial Humano". Adicionalmente, em 2014 verificaram-se alterações orçamentais da competência do Governo através de gestão flexível no montante de 116,8 M€ de outras despesas correntes para pagamentos de despesas com pessoal. Ao nível do Ministério da Defesa Nacional, também se verificaram alterações orçamentais da competência do Governo por gestão flexível de outras despesas correntes para as restantes rubricas de despesa.

⁵ De notar-se que, para efeitos de comparabilidade, os dados encontram-se ajustados dos pagamentos com rescisões por mútuo acordo (ver Caixa 5 em anexo).

remuneratórias em junho, julho e agosto de 2014; e os efeitos previstos decorrentes da nova legislação sobre as reduções remuneratórias.⁶ Por fim, refletindo maioritariamente as várias alterações ocorridas neste âmbito, saliente-se que as despesas com pessoal foram superiores em 1465 M€ quando comparadas com o orçamentado no OE/2014 (Tabela 24).

15 A despesa com aquisição de bens e serviços apresentou uma variação homóloga negativa, que se situou aquém da redução estimada para o total do ano. A execução da despesa com aquisição de bens e serviços desceu 2,7% em termos homólogos, mas situando-se acima do valor estimado para 2014 em 87 M€, tendo-se aproximado em dezembro do objetivo definido na referida estimativa apresentada em outubro (Gráfico 6 e Tabela 6).^{7, 8} Deve referir-se que a despesa mensal verificada em dezembro de 2013 foi significativamente superior à média anual desse ano e superior à despesa verificada em dezembro de 2014. Por fim, saliente-se que quando comparadas com o orçamentado no OE/2014, a execução das despesas com aquisição de bens e serviços foi superior em 488 M€ (Tabela 24).

Gráfico 7 – Principais despesas das administrações públicas
(taxa de variação homóloga acumulada, em percentagem)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Para o cálculo das taxas de variação homóloga referentes aos objetivos anuais utiliza-se a CGE/2013 enquanto referência para o ano de base.

16 A despesa com juros e outros encargos (em termos ajustados) ficou abaixo do previsto, tendo diminuído face a 2013. Os juros e outros encargos diminuíram 0,8% em termos homólogos, situando-se 2,8 p.p. abaixo da estimativa anual (Gráfico 6 e Tabela 24). O decréscimo homólogo está justificado, em parte, pelo pagamento antecipado de juros em dezembro de 2013 no âmbito de recompras de Obrigações do Tesouro. Face ao orçamentado inicialmente e face à mais recente estimativa para 2014, os desvios foram de 290 M€ e 221 M€, respetivamente.

17 A despesa com subsídios apresentou uma execução inferior ao objetivo anual para 2014. A execução da despesa com a rubrica subsídios atingiu 2092 M€, o que ficou 304 M€ abaixo do valor da estimativa para 2014 apresentada no relatório do OE/2015 (87,3%).⁹ Verificou-se um baixo grau de execução no subsetor da segurança social e nas despesas no âmbito de

⁶ A Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão.

⁷ De referir que para efeitos de comparabilidade homóloga, procedeu-se na Caixa 1 ao ajustamento de despesas com dívidas aos fornecedores no setor da saúde a pagar durante 2014.

⁸ Em abril, foi identificada pelo Governo a necessidade de redução de dívidas aos fornecedores no setor da saúde através de uma transferência de 300 M€. Em junho, foi esclarecido publicamente pela Ministra das Finanças que o reforço da dotação seria efetuado através da integração do saldo de gerência do ano anterior. Note-se que a dotação orçamental inicial de 2014 do Ministério da Saúde já incluía cerca de 339,8 M€ para pagamentos de anos anteriores no âmbito da aquisição de bens e serviços. Posteriormente, no âmbito da apresentação do programa orçamental Saúde para 2015, em outubro, foi divulgado o valor da receita com saldo de gerência para 2014: 272 M€ (em contabilidade nacional).

⁹ Para efeitos dos classificadores económicos consideram-se «Subsídios» os fluxos financeiros não reembolsáveis do Estado para as empresas públicas e empresas privadas destinadas ao seu equilíbrio financeiro. Considera-se ainda «Subsídios» as compensações provenientes das políticas ativas de emprego e formação profissional e a ação social direcionada a famílias. Os subsídios de desemprego pagos pela segurança social incluem-se, em termos de classificação económica, na rubrica «Transferências correntes».

ações de formação profissional. Face ao OE/2014 o grau de execução é ainda mais reduzido, uma vez que foram orçamentados inicialmente 2682 M€, o que corresponde um desvio de 589 M€ (Gráfico 6 e Tabela 6).

18 As despesas de capital situaram-se abaixo do previsto para 2014. As despesas de capital apresentaram uma variação anual residual (de 0,2%), situando-se significativamente aquém da taxa de crescimento prevista para 2014, tanto no OE/2014 inicial como na mais recente estimativa apresentada no OE/2015 (Tabela 4 e Tabela 24). Para este resultado contribuiu sobretudo a despesa de investimento, que atingiu 3479 M€, quando se encontrava orçamentada 4378 M€ e 4098 M€ nos acima referidos referenciais, respetivamente. Para a reduzida execução são de destacar as empresas Estradas de Portugal e Parque Escolar, bem como os Ministérios da Defesa Nacional e do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.^{10, 11} Os subsectores da administração regional e local também apresentaram uma execução inferior ao objetivo anual.

Tópicos sobre a execução orçamental

Segurança Social

19 Em termos não ajustados, em 2014, o saldo da segurança social ficou abaixo do orçamentado (Tabela 7). O saldo da segurança social em 2014 fixou-se em 419 M€, tendo ficado abaixo do inscrito na 2.ª alteração ao OE/2014 (764 M€), mas acima do orçamentado no OE/2014 (260 M€). Por seu turno, também se registou uma deterioração em 70 M€ face ao período homólogo (Gráfico 8).

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

	Jan.-Dez.		Variação		Referenciais Anuais		Tvh (%)	Grau de execução (%)
	2014	2013	Tvh (%)	Contr. p/ tivo	2013	2014 ¹		
1. Receita Corrente - da qual:	24 660	25 377	-2,8	-2,8	25 377	25 359	-0,1	97,2
Contribuições e quotizações	13 658	13 423	1,81	0,9	13 423	13 775	2,6	99,2
IVA Social, PES e ASECE	976	977	-0,11	0,0	977	976	-0,1	100,0
Transf. correntes da Ad. Central	8 353	8 710	-4,11	-1,4	8 710	8 541	-1,9	97,8
Transf. do Fundo Social Europeu	837	1 184	-37,81	-2,0	1 347	1 184	-12,1	70,7
Outras receitas correntes	835	920	-9,21	-0,3	920	884	-3,9	94,5
2. Receita de Capital	9	7	44,7	0,0	7	13	96,1	73,8
3. Receita Efetiva (1+2)	24 670	25 383	-2,8	-2,8	25 383	25 372	0,0	97,2
4. Despesa Corrente - da qual:	24 222	24 871	-2,6	-2,6	24 871	24 564	-1,2	98,6
Prestações Sociais - das quais:	21 357	21 787	-2,0	-1,7	21 787	21 653	-0,6	98,6
Pensões, das quais:	15 457	15 326	0,9	0,5	15 326	15 430	0,7	100,2
— Sobrevivência	2 153	2 091	3,0	0,2	2 091	2 134	2,1	100,9
— Velhice	11 917	11 813	0,9	0,4	11 813	11 902	0,8	100,1
Sub. familiar a crianças e jovens	635	660	-3,7	-0,1	660	646	-2,2	98,4
Subsídio por doença	410	388	5,6	0,1	388	395	-2,0	103,6
Sub. de desemprego e apoio ao emp.	2 238	2 738	-18,3	-2,0	2 738	2 307	-15,7	97,0
Outras prestações	666	708	-5,9	-0,2	708	673	-4,9	98,9
Ação social	1 741	1 599	8,9	0,6	1 599	1 689	-5,6	103,1
Rendimento Social de Inserção	294	315	-6,6	-0,1	315	300	-4,8	98,2
Pensões do Regime Sub. Bancário	497	507	-1,8	0,0	507	502	-0,8	99,0
Administração	303	301	0,7	0,0	301	322	7,0	94,2
Outras despesas correntes	598	582	2,8	0,1	582	599	-2,9	99,9
— das quais: Transf. e sub. correntes	598	582	2,8	0,1	582	599	-2,9	99,9
Ações de Formação Profissional	1 257	1 482	-15,2	-0,9	1 482	1 488	0,4	84,4
— das quais: c/ suporte no FSE	1 149	1 312	-12,4	-0,6	1 312	1 290	-1,6	89,1
5. Despesa de Capital	29	44	20,8	0,0	44	44	85,7	65,2
6. Despesa Efetiva (4+5)	24 250	24 894	-2,6	-2,5	24 894	24 608	-1,1	99
7. Saldo Global (3-6)	419	764			489	764		
<i>Por memória: após ajustamentos</i>								
1A. Receita corrente	23 643	23 677	-0,1	-0,1	23 677	24 136	1,9	98,0
Contribuições e quotizações	13 658	13 189	3,6	1,8	13 189	13 775	4,4	99,2
Transf. correntes da Ad. Central	7 024	7 280	-3,5	-1,1	7 280	7 212	-0,9	97,4
Transf. do Fundo Social Europeu	1 150	1 312	-12,3	-0,7	1 312	1 290	-1,6	89,1
3A. Receita efetiva (1A + 2)	23 653	23 684	-0,1	-0,1	23 684	24 149	2,0	97,9
Pensões	15 457	15 430	0,9	0,5	15 430	15 430	0,7	100,2
Despesa efetiva	24 250	24 608	-2,6	-2,6	24 894	24 608	-1,1	98,5
7A. Saldo Global (3A - 6)	-598	-459			-1 210	-459		

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: os fatores de ajustamento encontram-se descritos na Caixa 5. A estimativa de execução para 2014 refere-se à 2.ª alteração ao OE/2014 e os dados de 2013 referem-se à Conta Geral do Estado.

¹⁰ Note-se que a componente "construção e requalificação" das Estradas de Portugal apresenta uma execução de 204,5 M€, de um total de 228 M€ inicialmente orçamentado. A execução do agrupamento "investimentos", no qual se encontram refletidos os pagamentos de concessões e subconcessões a PPP apresentou uma execução de 1119,8 M€, de um montante total inicialmente orçamentado de 1170,3 M€. Uma parte significativa desta despesa foi efetuada no 4.º trimestre de 2014 (veja-se adiante a secção relativa à execução das PPP).

¹¹ De acordo com o sítio na internet da empresa Estradas de Portugal, terá sido alcançado um acordo de renegociação de pagamentos de PPP com as subconcessões do Baixo Alentejo e do Algarve Litoral, o qual terá permitido poupanças de 50 M€ em 2014.

Informação técnica da UTAO n.º 5/2015

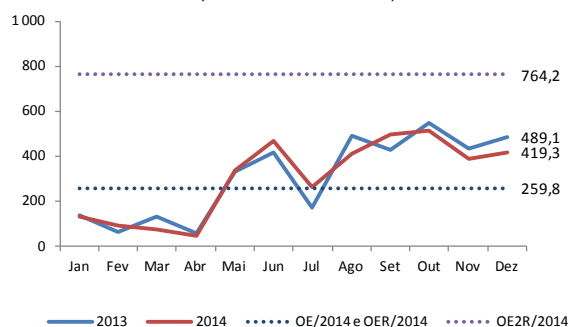
Disponível em: <http://www.parlamento.pt/sites/com/XIILeg/5COFAP/Paginas/default.aspx>

http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaDeApoioOrcamental.aspx

20 Ao nível da receita efetiva verificou-se em 2014 uma redução, a qual contrasta com a previsão de uma estabilização. Para a redução da receita efetiva em 2,8% contribuiu o decréscimo das transferências correntes da administração central e de outras entidades (-4,1%) e, sobretudo, das transferências provenientes do Fundo Social Europeu (-37,8%). Em sentido contrário, as contribuições e quotizações cresceram a uma taxa anual de 1,8%.

21 Ao nível da despesa efetiva verificou-se em 2014 uma redução superior à inscrita na 2.ª alteração ao OE/2014. Num contexto em que se verificou um aumento das pensões face a 2013, a execução das ações de formação profissional e, sobretudo, o subsídio de desemprego contribuíram para a redução da despesa efetiva em 2,6%.

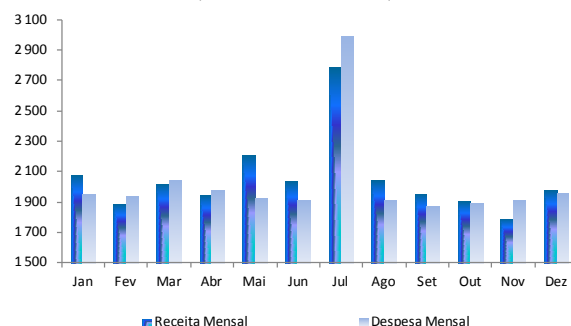
Gráfico 8 - Execução orçamental da segurança social (em milhões de euros)



Fontes: IGSS e cálculos da UTAO.

22 No mês de dezembro, registou-se um saldo positivo. Em termos mensais, a execução de dezembro registou um saldo positivo de 28 M€, que contrasta com o saldo negativo observado em novembro, de -121 M€ (Gráfico 9). Para o excedente de dezembro contribuiu a receita acrescida de contribuições e quotizações (1375 M€ em dezembro contra os 1078 M€ de novembro), decorrente do pagamento do subsídio de Natal no setor privado, apesar do aumento da despesa com ações de formação profissional (146 M€ contra os 85 M€ despendidos no mês de novembro) e do menor nível de transferências provenientes da administração central (460 M€ em dezembro contra 592 M€ em novembro). Por seu turno, é de realçar a quase ausência de transferências do Fundo Social Europeu no mês de dezembro (18 M€), ficando estas muito aquém do orçamentado e abaixo das respetivas despesas de formação profissional com suporte neste fundo comunitário.

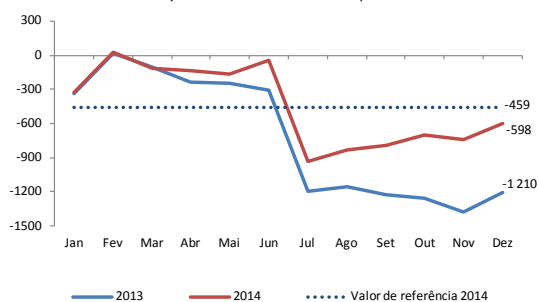
Gráfico 9 - Execução orçamental mensal da segurança social (em milhões de euros)



Fontes: IGSS e cálculos da UTAO.

23 Em termos ajustados, a segurança social apresentou um défice orçamental inferior ao homólogo, mas superior ao previsto no OE2R/2014.¹² A segurança social registou em 2014 um saldo orçamental de -598 M€, em termos ajustados, superior ao observado no ano precedente (-1210 M€) (Gráfico 10). Apesar dessa melhoria, o défice orçamental da segurança social apresentou, em 2014, um comportamento mais negativo que o previsto no OER2/2014 (-459 M€), embora mais positivo do que o orçamentado no OE/2014 (-999 M€). Se, por um lado, se observou uma redução da despesa efetiva (-2,6%) superior à perspetivada, a queda da receita efetiva também contribuiu para um saldo orçamental da segurança social aquém do orçamentado.

Gráfico 10 – Execução orçamental da segurança social (em termos ajustados) (em milhões de euros)



Fonte: IGSSS e Cálculos da UTAO.

24 A receita das contribuições e quotizações registou um acréscimo face a 2013, tendo ficado aquém do perspetivado no OE2R/2014. As contribuições e quotizações fixaram-se em 13 658 M€, representando um aumento de 1,8% face a 2013 (Tabela 8). Por componentes, e ajustado do regime extraordinário de regularização de dívidas verificado em 2013, as contribuições e quotizações excluindo CES fixaram-se em 13 446 M€, o que representa um acréscimo de 3,4% face a 2013. Para tal contribuiu a melhoria da atividade económica, bem como as medidas de combate à fraude e evasão fiscal. No entanto, a receita ficou aquém do perspetivado no OE2R/2014 (13 562 M€). No entanto, a receita obtida superou em 412 M€ o orçamentado no OE/2014 bem como no OE1R/2014. Por seu turno, a receita com a contribuição extraordinária de solidariedade atingiu 212 M€, valor igual ao orçamentado e superior em 39% à receita obtida em 2013 (Caixa 1).

Tabela 8 - Execução das contribuições e quotizações (em milhões de euros)

	Execução Orçamental		Variação T/ta (%)	OE/2014 (M€)	OE1R/2014 (M€)	OE2R/2014 (M€)	Grau de execução (%)
	2013	2014					
Contribuições e Quotizações - da qual:	13 189	13 658	3,6	13 281	13 343	13 775	99,2
Contribuições e quotizações	13 001	13 446	3,4	13 034	13 034	13 562	99,1
Contrib. Extr. de Solidariedade	153	212	39,0	151	212	212	100,2
Contrib. prest. de desemprego	301	0	-	85	85	01	-
Contrib. prestação de doença	51	0	-	11	11	01	-

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Ajustado regime extraordinário de regularização de dívidas verificado em 2013 de 234 M€.

¹² Os dados foram ajustados das transferências extraordinárias para a regularização do défice da segurança social (1430 M€ em 2013 e de 1329 em 2014), das transferências do Fundo Social Europeu, de modo a garantir a neutralidade dos fundos comunitários, bem como do regime extraordinário de regularização de dívidas verificado em 2013.

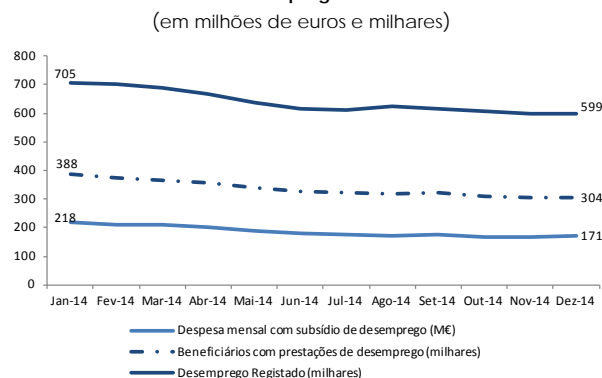
Tabela 9 - Execução orçamental das prestações sociais (em milhões de euros)

	Execução Orçamental		Variação T/ta (%)	OE/2014 (M€)	OE1R/2014 (M€)	OE2R/2014 (M€)	Grau de execução (%)
	2013	2014					
Pensões	15 325	15 457	0,9	15 321	15 321	15 430	100,2
Subsídio desemprego e apoio ao emprego	2 738	2 238	-18,3	2 846	2 846	2 307	97,0
Rendimento Social de Inserção	315	294	-6,6	310	310	300	98,2
Ações de Formação Profissional	1 482	1 257	-15,2	1 575	1 575	1 488	84,4
Ação social	1 599	1 741	8,9	1 689	1 689	1 689	103,1

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Ajustado regime extraordinário de regularização de dívidas verificado em 2013 de 234 M€.

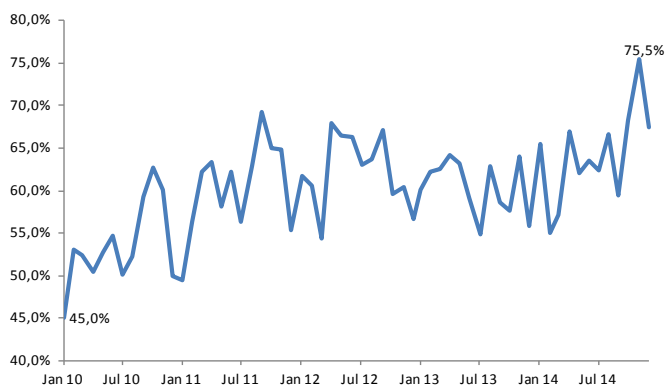
25 A despesa com o subsídio de desemprego e apoio ao emprego ficou abaixo da prevista no OE2R/2014. A despesa com subsídio de desemprego e apoio ao emprego diminuiu 18,3% em termos anuais, fixando-se em 2238 M€, representando um decréscimo superior ao previsto no OE2R/2014 (15,7%).¹³ Para este desfecho contribuiu a redução do número de beneficiários do subsídio de desemprego. Tal resulta da evolução do mercado de emprego, visível na redução do número de desempregados registados nos centros de emprego (Gráfico 11), bem como do reforço da aplicação da condição de recursos e as alterações ao regime jurídico das prestações de desemprego. Neste sentido, para além de se verificar um aumento das ofertas de emprego nos centros de emprego ao longo do ano, a percentagem das ofertas satisfeitas também aumentou, designadamente o rácio de colocação aumentou de 45% em janeiro de 2010 para quase 70% em fins de 2014 (Gráfico 12).

Gráfico 11 – Despesa mensal com subsídios de desemprego e apoios ao emprego (em milhões de euros e milhares)



Fonte: IEFP, IGSSS e cálculos da UTAO.

Gráfico 12 – Rácio entre colocações e ofertas de emprego mensais (em percentagem)



Fonte: IEFP e cálculos da UTAO.

¹³ Note-se que a verba orçamentada para a despesa com subsídio de desemprego e apoio ao emprego foi reduzida no OER2/14 de 2844 M€ para 2307 M€.

Caixa 1 – Execução da Contribuição Extraordinária de Solidariedade

Em 2014, a Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) rendeu 675 M€, o que representa acréscimo de 25% face à receita obtida em 2013, tendo alcançado um valor superior ao perspectivado no OE2R/2014 (658 M€). Para tal contribuiu a CES da CGA (463 M€), dado que a receita obtida no âmbito da segurança social (212 M€) atingiu o valor previsto no OE2R/2014. O aumento face ao ano anterior decorre, em parte, da reformulação da CES.

Tabela 10 – Execução da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (em milhões de euros)

	Exec. Orçamental		Variação		Grau de execução (%)
	2013	2014	Tvha (%)	OE2R/2014 (M€)	
Contribuição Extraordinária de Solidariedade	540	675	25,0	658	102,6
Caixa Geral de Aposentações	387	463	19,4	446	103,8
Segurança Social	153	212	39,0	212	100,0

Fonte: Ministério da Segurança Social e DGO/SIGO-Sistema de Informação e Gestão Orçamental.

Caixa 2 – Breve caracterização do Fundo dos Certificados de Reforma

O Fundo de Certificados de Reforma (FCR) é um património autónomo destinado à concretização dos objetivos do regime público de capitalização, cuja entidade gestora é o IGFCSS, I.P. (Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social).^{14, 15}

A criação do fundo de certificados de reforma insere-se numa política de fomento à poupança, cuja adesão dará ao aderente direitos complementares à sua pensão de reforma e de aposentação por velhice, ou pensão de invalidez, num montante relacionado com as contribuições efetuadas e com a valorização do fundo ao longo do tempo. As contribuições de cada aderente são depositadas na conta constituída junto do IGFCSS, convertendo-se em certificados de reforma e integrando um fundo autónomo.¹⁶

O fundo de certificados de reforma contém duas carteiras autónomas:

- FCR-A, destinada à fase de acumulação;
- FCR-U, destinada à fase de utilização.

A carteira da fase de acumulação destina-se à maximização do valor capitalizado das contribuições dos aderentes. A carteira de fase de utilização só será constituída quando o IGFCSS fornecer, por si próprio, planos de rendas vitalícias, o que ainda não sucede.¹⁷

A carteira do FCR-A está sujeita a um conjunto de limites quanto à sua constituição, nomeadamente:

- Minimo de 50% de investimento em dívida pública;
- Máximo de 40% de investimento em dívida privada;
- Máximo de 25% de investimento em ações;
- Máximo de 10% de investimento em imobiliário ou infraestruturas,
- Um máximo de 15% da carteira com exposição cambial a moeda estrangeira com curso legal na União Europeia e OCDE.

Adicionalmente, existe a obrigação de uma gestão financeira com um perfil de risco prudente, pelo que a volatilidade da carteira está indexada à volatilidade da carteira de dívida alemã representada pelo índice EFFAS Alemanha com maturidades entre 1 a 10 anos. Ainda, existem limites à concentração de riscos, i.e., com a exceção dos Estados-Membros da UE ou OCDE, a aplicação em títulos emitidos por uma entidade não pode ultrapassar 20% do capital da mesma ou 5% do valor da FCR-A.

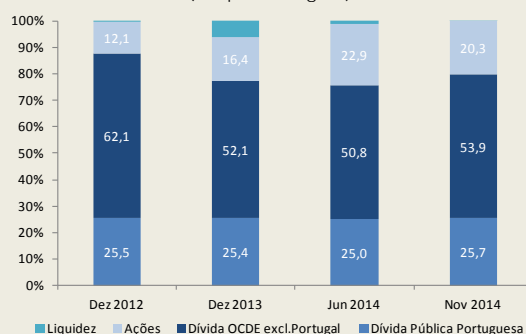
¹⁴ O fundo de certificados de reforma é regulado pelo Decreto-Lei n.º 26/2008 de 22 de fevereiro cujo regulamento de gestão e o normativo de valorimetria do património do fundo foi aprovado pela Portaria n.º 212/2008 de 29 de fevereiro.

¹⁵ O regime público de capitalização é um regime complementar de adesão individual e voluntária, que permite efetuar contribuições adicionais ao longo da vida ativa do aderente, que serão capitalizados numa conta em seu nome e convertidos em certificados de reforma.

¹⁶ As contribuições para o fundo são convertidas em unidades de participação designadas como certificados de reforma.

¹⁷ O IGFCSS contratou com a companhia de seguros Fidelidade/Mundial um contrato de seguro destinado ao financiamento dos complementos sob a forma de renda mensal vitalícia.

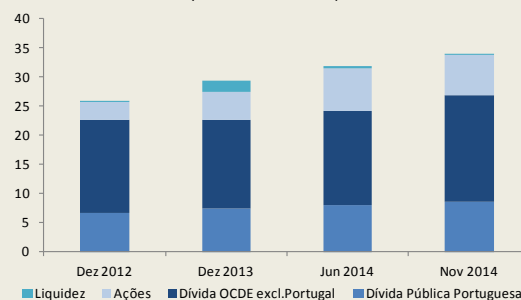
Gráfico 1 – Evolução da carteira do fundo de certificados de reforma (em percentagem)



Fonte: IGFCSS, I.P.

A 16 de dezembro de 2014, últimos dados disponíveis, a carteira FCR-A era constituída por dívida pública portuguesa (25,7%), dívida pública dos países da OCDE excluindo a portuguesa (53,9%), ações (20,3%) e depósitos (0,1%), satisfazendo os limites de investimento exigidos (Gráfico 1). A repartição da carteira entre dívida pública portuguesa e dívida pública dos países da OCDE excluindo a dívida portuguesa tem-se mantido constante ao longo de 2014. No entanto, o mesmo não sucede com as ações e com os depósitos. Por um lado, registou-se um aumento do investimento em ações, as quais aumentaram o seu peso na carteira do FCR-A de 16,4% no início de 2014 para 20,3% em inícios de dezembro. Por outro lado, o peso dos depósitos na carteira FCR-A, registou uma variação no sentido oposto, de 5,9% em inícios de 2014 para 0,1% em inícios de dezembro.

Gráfico 2 – Evolução da carteira do fundo de certificados de reforma (milhões de euros)

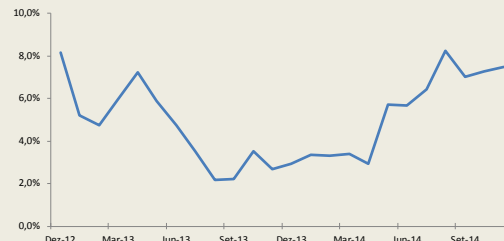


Fonte: IGFCSS, I.P.

Quanto ao valor da carteira FCR-A, este era de 33,8 M€ a 16 de dezembro de 2014, o que compara com 29,7 M€ em janeiro de 2014 (aumento de 13,6%) e com 26,2 M€ no início de 2013 (Gráfico 2). No entanto, a variação do valor da carteira FCR-A não coincide necessariamente com a sua rentabilidade dado que o número de aderentes, bem como o valor acumulado de contribuições altera-se ao longo do tempo (Gráfico 3).¹⁸

No início de 2014 o valor acumulado de contribuições cifrava-se em 26,5 M€, estimando-se para inícios de dezembro de 2014 um total de 29 M€. Por conseguinte, no dia 16 de dezembro de 2014, a rentabilidade homóloga fixou-se em 7,5%, mantendo a tendência de acréscimo registada desde abril de 2014 (2,9%). Desde o seu início, em 2008, os certificados de reforma atingiram uma valorização média anual de 4,26%, o que compara favoravelmente com muitos planos de poupança reforma de perfil conservador.

Gráfico 3 – Taxa de rentabilidade da carteira FCR-A (em percentagem)



Fonte: IGFCSS | Nota: A taxa de rentabilidade da carteira FCR-A

¹⁸ As adesões são feitas por períodos de 12 meses, até ao mês de fevereiro do ano seguinte. Durante o mês de fevereiro o aderente pode suspender ou continuar as suas contribuições, e, ainda, alterar a taxa contributiva (percentagem da base de incidência para o cálculo das contribuições do regime de proteção social).

Nesse sentido, o valor unitário dos certificados de reforma (rácio entre valor da carteira/quantidade de certificados de reforma em circulação) tem vindo a registar uma tendência estável de aumento.¹⁹

Gráfico 4 – Valor unitário dos certificados de reforma
(em unidades)



Fonte: IGFCSS

O regime público de capitalização conta com um número pequeno de adesões, contrastando com outros instrumentos de poupança como os certificados de aforro ou do tesouro têm registado um acréscimo significativo de subscrições.²⁰ As condições intrínsecas ao regime público de capitalização podem ter condicionado as adesões na medida em que este, enquanto opção de poupança de longo prazo com vista a um complemento da pensão, apenas pode ser resgatado no momento da reforma, ao contrário do que sucede com um plano de poupança reforma.

Execução da ADSE

26 A ADSE obteve um excedente em 2014, o que contrasta com os défices registados em anos anteriores. Pela primeira vez desde a sua existência, a Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas (ADSE) registou mais receitas próprias do que despesas, atingindo um excedente de 186,2 M€ (Tabela 12).²¹ Em 2013, o défice deste subsistema de saúde já tinha sido relativamente reduzido, num contexto em que já tinha deixado de receber transferências do Orçamento do Estado. Para o excedente da ADSE de 2014 contribuiu sobretudo o aumento da receita face ao ano anterior em 168,1 M€. Este aumento deveu-se ao incremento da taxa de contribuição dos beneficiários ativos e pensionistas de 2,5 para 3,5%, previsto no âmbito da 1.ª alteração ao Orçamento do Estado, tendo sido efetivado através da Lei n.º 30/2014, de 19 de maio, e cujos efeitos se aplicaram aos salários pagos a partir de junho.²² Por seu turno, a despesa também deu um contributo para o excedente registado, na medida em que esta reduziu-se em 69,4 M€ face a 2013, sobretudo ao nível da aquisição de serviços de saúde ao abrigo do regime convencionado (-63 M€).²³ Por fim, de salientar o aumento das transferências correntes, de 35 para 60 M€, as quais dizem respeito a transferências para a Administração Central dos Serviços de Saúde (ACSS).

¹⁹ A quantidade de certificados em circulação não equivale necessariamente ao valor acumulado das contribuições dado que o valor unitário do certificado vai-se alterando ao longo do tempo. Como resultado de um valor unitário do certificado de reforma acima da unidade, o valor acumulado de contribuições supera o número de certificados de reforma em circulação.

²⁰ Em finais de 2013, o regime público de capitalização contava com 7839 aderentes.

²¹ Considera-se apenas a receita de contribuições porque a execução das outras componentes de receita não se encontra disponível. Para uma análise mais detalhada da composição da despesa e do financiamento da ADSE veja-se o Parecer Técnico da UTAO n.º 1/2014 "Análise da 1.ª alteração ao Orçamento do Estado para 2014".

²² Através do acórdão 745/2014, de 5 de novembro de 2014, o Tribunal Constitucional decidiu não declarar a inconstitucionalidade dos artigos 2.º, 3.º e 4.º da Lei n.º 30/2014, de 19 de maio, cuja fiscalização tinha sido solicitada em junho por alguns Deputados, por considerar que o excedente que deles resulta contribui para a autossustentabilidade do sistema.

²³ Deve notar-se que em dezembro de 2013 foram antecipados pagamentos de encargos com saúde do regime convencionado pela ADSE, de montante desconhecido, aspeto que terá contribuído para a redução homóloga verificada em 2014. Caso a comparação seja efetuada com o ano 2012, verificou-se em 2014 um aumento da despesa com o regime convencionado de cerca de 10 M€.

Tabela 11 – Receita e despesa da ADSE
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-dez		var. homóloga		Ref. Anual		var. homóloga		Grau de execução
	2013	2014	M€	%	2014	M€	%		
Receita de contribuições	468	636	168	35,9	667	199	42,5	95,4	
Entidade patronal	182	70	-112	-61,4	120	-62	-34,1	58,5	
Beneficiários	286	566	280	97,9	547	261	91,3	103,5	
Despesa efetiva	519	450	-69	-13,4	433	-87	-16,7	104,0	
Despesas com pessoal	5	5	0	-1,7	6	1	21,9	80,7	
Aquisição de bens e serviços	479	385	-94	-19,7	355	-124	-25,8	108,3	
dos quais: serviços de saúde	477	382	-94	-19,8	352	-125	-26,2	108,7	
Transferências correntes	35	60	25	71,5	60	25	71,4	100,1	
Outras despesas correntes	0	0	0	52,6	11	11	-	0,8	
Investimento	0	0	0	-7,2	1	0	49,5	62,1	
Saldo	-51	186	238		234	285			
Por memória									
Entrega aos cofres do Estado	0	35			60			58,5	
Saldo após entrega aos cofres do Estado	-51	151			174				

Fontes: DGO, base de dados e cálculos UTAO. | Nota: O valor orçamentado para 2014 para a receita efetiva da ADSE foi de 690,8 M€, dos quais 666,8 M€ dizem respeito a contribuições e cerca de 24 M€ são relativos à venda de bens e serviços correntes. No quadro apresenta-se apenas a receita de contribuições porque a execução das outras componentes de receita não se encontra disponível.

27 Não obstante a existência de um excedente em 2014, este foi inferior ao que se encontrava orçamentado. No âmbito da 1.ª alteração ao OE/2014, foi previsto um excedente de 258 M€ para as contas da ADSE, o qual não veio a sofrer alterações subsequentes. A execução provisória deste subsistema de saúde aponta para um saldo inferior ao previsto em cerca de 48 M€.²⁴ Esta diferença decorreu do efeito combinado de uma menor receita e de uma maior despesa. Com efeito, a receita obtida com contribuições foi inferior à que se encontrava prevista em 30,6 M€ e a despesa foi superior à orçamentada em 17,2 M€. No que se refere à receita, o desvio verificado incidiu sobre as contribuições da entidade patronal, cuja execução ficou 50 M€ abaixo da prevista. Em contrapartida, ao nível das contribuições dos beneficiários verificou-se uma receita superior à prevista em 19 M€. Deste modo, constata-se que o aumento de um ponto percentual da taxa de contribuição dos beneficiários rendeu um valor superior aos 266 M€ que eram pretendidos no âmbito da 1.ª alteração ao OE/2014, não tendo aparentemente a receita de contribuições sido afetada por abandonos de beneficiários ou pelo facto do aumento da contribuição só ter entrado em vigor a partir de junho. No que se refere à despesa, a diferença verificada resultou sobretudo da insuficiente redução da despesa com aquisição de bens e serviços em regime convencionado, de 63 M€, quando estava orçamentada uma redução de 99 M€.

28 Em consequência de uma menor receita contribuições das entidades patronais, foi entregue um valor inferior ao previsto nos cofres do Estado. Nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 13/2014, de 14 de março, relativa à 1.ª alteração ao OE/2014, 50% da contribuição da entidade empregadora foram entregues aos cofres do Estado. Deste modo, 35,1 M€ reverteram para esse efeito, sendo que este montante é inferior ao valor que se encontrava orçamentado, 60 M€. Por fim, deve notar-se que a Lei do OE/2015 prevê que os saldos da execução orçamental de 2014, líquidos da referida transferência, transitem automaticamente para o orçamento de 2015.

Caixa Geral de Aposentações

29 Em termos ajustados, a CGA registou em 2014 um défice superior ao previsto no OE2R/2014. O saldo alcançado pela CGA, em termos comparáveis, fixou-se em -65 M€ no final de 2014, o que representa uma melhoria de 223 M€ face ao período homólogo (Tabela 11). No entanto, o défice da CGA foi superior ao subjacente ao OE2R/2014 (-4 M€). Para tal, contribuiu sobretudo, o acréscimo aquém do previsto das contribuições e quotizações, bem como das outras receitas correntes.

²⁴ Admite-se a execução integral de 24 M€ que se encontram orçamentados para venda de bens e serviços correntes e cuja execução se desconhece.

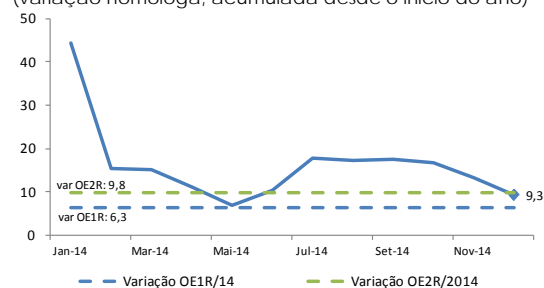
Tabela 12 - Execução orçamental da CGA
(acumulada desde o início do ano, em milhões de euros)

	Jan.-Dez.		Variação		Referência Anual		Grau de Execução (%)
	2013	2014	Ttha (%)	Contr. p/ ttha	OE2R/2014	OE2R/2014	
1. Receita corrente	9 149	9 424	3,0	3,0	9 357	9 486	99,3
Contribuições para a CGA	4 592	5 017	9,3	4,6	4 882	5 044	99,5
Contribuições excluindo Segurança Social e CES	3 717	4 046	8,8	3,6	3 783	4 101	98,7
Contribuição Extraordinária de Solidariedade	387	463	19,4	0,8	644	446	103,8
Pensão Unificada (responsabilidade Seg. Social)	488	509	4,3	0,2	454	497	102,4
Transferências correntes, das quais:	4 371	4 140	-5,3	-2,5	4 323	4 140	100,0
Orçamento do Estado	4 364	4 131	-5,3	-2,5	4 313	4 131	100,0
Outras receitas correntes	185	267	43,8	0,9	152,2	302,2	88,3
2. Receita de capital	48	3	-9,9	0,0	0	0	-
3. Receita Efetiva	9 197	9 427	2,5	2,5	9 357	9 486	99,4
4. Despesa corrente, da qual:	9 260	9 492	2,5	2,5	9 507	9 490	100,0
Transferências correntes, das quais:	9 230	9 462	2,5	2,5	9 469	9 448	100,2
Pensões e abonos respons. de:							
CGA	8 382	8 503	1,4	1,3	8 668	8 584	99,1
Orçamento do Estado	283	257	-9,1	-0,3	256,2	259,0	99,1
Outras entidades	549	584	6,3	0,4	523,2	583,3	100,1
Outras transferências correntes	16	119	630,1	1,1	22,2	21,7	545,1
5. Despesa de capital	0	0	-	-	0	0	-
6. Despesa Efetiva	9 260	9 492	2,5	2,5	9 507	9 490	100,0
7. Saldo global	-63	-65	-	-	-150	-4	-
<i>Por memória: após ajustamentos</i>							
1A. Receita corrente	8 924	9 424	5,6	5,6	9 357	9 486	99,3
3A. Receita efetiva (1A.+2)	8 972	9 427	5,1	5,1	9 357	9 486	99,4
4A. Despesa corrente	9 260	9 492	2,5	2,5	9 507	9 490	100,0
6A. Despesa efetiva	9 260	9 492	2,5	2,5	9 507	9 490	100,0
7A. Saldo global (3A.-6A.)	-288	-65	-	-	-150	-4	-

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores apresentados para 2013 têm por base a CGE para 2013. Os valores ajustados referem-se às operações referidas na Caixa 3 e referem-se à transferência extraordinária de 225 M€ efetuada em 2013.

30 As contribuições para a CGA ficaram, em 2014, ligeiramente aquém das previstas no OE2R em virtude da desaceleração verificada no final do ano. As contribuições e quotizações para a CGA fixaram-se em 5017 M€, o que representa um acréscimo de 9,3% face ao ano anterior (Gráfico 13). Ainda assim, este aumento ficou ligeiramente abaixo ao inscrito no OE2R (9,8% ou 27 M€ em termos nominais). O acréscimo registado em 2014 deveu-se, sobretudo: (i) ao aumento da taxa de contribuição da entidade empregadora para a CGA de 20,0% para 23,75; e (ii) ao alargamento da base de incidência da contribuição extraordinária de solidariedade. Excluindo a receita com a contribuição extraordinária de solidariedade (que foi de 463 M€ em 2014 e de 387 M€ em 2013), dado ser uma medida cuja configuração em 2013 foi distinta da de 2014, o acréscimo da receita com contribuições e quotizações atingiu 8,3%.

Gráfico 13 - Contribuições e quotizações para a CGA
(variação homóloga, acumulada desde o início do ano)



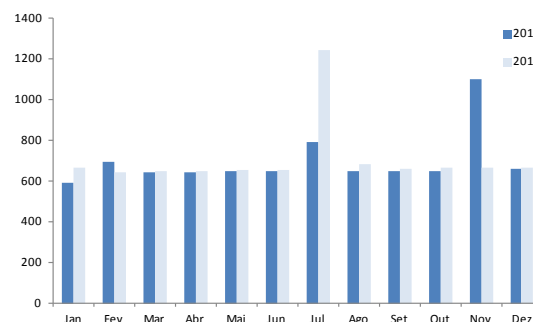
Fonte: DGO e cálculos da UTAO.

31 A despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA apresentou um crescimento inferior ao previsto no OE2R/2014. Ao nível da despesa assume particular destaque a componente relativa ao pagamento de pensões e abonos (em particular os da responsabilidade da CGA), cujo acréscimo anual (1,4%) foi inferior ao perspectivado no OE2R/2014 (2,4%). De registar que este aumento foi inferior ao acréscimo anual médio do número de pensionistas a cargo da CGA (3%).^{25,26}

²⁵ Decorrente da aplicação do Decreto-Lei n.º 166-A/2013, de 27 de dezembro, que transferiu para a Caixa Geral de Aposentações, I.P., a partir de 1 de julho de 2014, a responsabilidade pelo processamento e pagamento dos complementos de pensão a cargo do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, a rubrica de pensões de passou a considerar essa despesa. Nesse sentido, entre junho e julho o número de novos pensionistas de sobrevivência aumentou em cerca de 13 000.

Relativamente ao ano de 2014, deve ser salientado que o padrão intra-anual da despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA durante os anos de 2013 e de 2014 foi distinto, nomeadamente devido ao pagamento em 2014 do décimo quarto mês foi efetuado na totalidade em julho, tendo este sido efetuado parcialmente em julho e novembro em 2013 (Gráfico 14). Por último, a despesa corrente foi influenciada pelo acréscimo das "outras transferências correntes" (103 M€). Para este aumento contribuiu a alteração do tratamento contabilístico das transferências da CGA para a Segurança Social, nomeadamente no âmbito do regime das pensões unificadas, que anteriormente estavam classificadas como "pensões e abonos da responsabilidade da CGA".

Gráfico 14 - Execução mensal das pensões e abonos da responsabilidade da CGA, em termos não ajustados
(milhões de euros)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

Empresas Públicas Reclassificadas

32 Em 2014, as EPR registaram um défice orçamental superior ao verificado no período homólogo. A execução orçamental de 2014 para o conjunto das EPR registou um défice de 1069 M€, um valor que representa um agravamento de 90 M€ face ao verificado em 2013 (-979 M€). Este resultado decorreu da redução do saldo de capital em 692 M€, uma vez que o saldo corrente registou uma melhoria homóloga de 601 M€. Relativamente às maiores EPR (Tabela 13), destaca-se o agravamento homólogo do défice registado pela Estradas de Portugal, S.A. em 460 M€; as restantes EPR listadas na Tabela 13 registaram melhorias homólogas no seu saldo orçamental, sendo de salientar, pela sua relevância, os casos da REFER, EPE (+161 M€) e da Parque Escolar, E.P.E. (+119 M€). As sociedades Parvalorem e Parups registaram, em 2014, um défice de 85 M€, o que representa uma melhoria de 44 M€ face ao ano anterior, a qual se deve ao melhor resultado alcançado pela Parups, uma vez que a Parvalorem viu o seu défice orçamental agravar-se em cerca de 19 M€.

33 Em 2014 registou-se um acréscimo significativo da venda de bens e serviços por parte da REFER e Parque Escolar, motivado por fatores pontuais. A rubrica "outras receitas correntes", identificada na Tabela 13, inclui a receita proveniente de "vendas de bens e serviços" que em 2014 apresentou um comportamento mais favorável em virtude do impacto de duas operações específicas de caráter não permanente:

- O pagamento da taxa de utilização da infraestrutura ferroviária por parte da CP, no valor de 170 M€, relativa ao ano de 2013 mas efetuada apenas em dezembro de 2014, na sequência da celebração de um acordo de regularização de dívida;

²⁶ As responsabilidades dos estabelecimentos de ensino superior com o pagamento de pensões complementares, nomeadamente as relativas a aposentados que tenham passado a ser subscritores da CGA, passaram a ser suportadas pela CGA. Esta alteração foi prevista no Artigo 8.º da Lei n.º 75-A/2014 de 30 de setembro que procede à segunda alteração do Orçamento do Estado para 2014.

— O contrato programa celebrado entre o Estado e a Parque Escolar, no âmbito do programa de modernização de escolas secundárias, apenas obteve visto do Tribunal de Contas no final de 2013, pelo que a maior parte do montante foi recebido pela empresa Parque Escolar já no decorrer de 2014.²⁷

Tabela 13 - Execução orçamental das EPR
(em milhões de euros e em percentagem)

	Execução Jan-Dez (M€)		Variação homóloga		OE 2014	Estimativa 2014	Variação homóloga (%)	Grau de Execução (%)
	2013	2014	Tvha (%)	CVHA (p.p.)				
1. Receita Corrente, da qual:	2 366	2 711	14,6	13,1	2 572	2 503	5,8	108,3
Impostos indirectos	668	685	2,5	0,6	651	649	-2,8	105,4
Taxas, multas e outras penalidades	374	386	3,1	0,4	343	348	-7,1	111,1
Transferências correntes, das quais:	603	523	-13,3	-3,1	632	577	-4,3	90,6
Adm. Central-Estado	471	411	-12,7	-2,3	398	428	-9,1	95,9
Outras receitas correntes	718	1 112	54,9	15,0	946	928	29,2	119,8
2. Receita de Capital	257	160	-37,9	-3,7	440	382	48,5	41,8
3. Receita Efetiva (1+2)	2 623	2 871	9,4	9,4	3 012	2 885	10,0	99,5
4. Despesa Corrente, da qual:	2 545	2 289	-10,1	-7,1	2 527	2 366	-7,0	96,8
Despesas com o pessoal	758	745	-1,7	-0,3	702	743	-1,9	100,3
Aquisição de bens e serviços	772	795	3,1	0,7	961	831	7,7	95,7
Juros e outros encargos	831	551	-33,7	-7,8	598	587	-29,4	93,9
Transferências correntes, das quais:	401	35	-12,4	-0,1	32	32	-21,2	111,2
União Europeia	5	3	-31,8	0,0	1	1	-70,8	233,5
Outras despesas correntes	112	125	11,0	0,3	194	132	17,7	94,3
5. Despesa de Capital, da qual:	1 057	1 651	56,2	16,5	1 931	1 848	74,9	89,3
Investimento	1 036	1 605	55,0	15,8	1 931	1 815	75,2	88,4
6. Despesa Efetiva (4+5)	3 602	3 940	9,4	9,4	4 459	4 215	17,0	93,5
7. Saldo Global (3-6), da qual:	-979	-1 069	-	-	-1 447	-1 330	-	-
Saldo Corrente	-179	422	-	-	45	136	-	-
Saldo de Capital	-800	-1 491	-	-	-1 492	-1 467	-	-
Saldo Primário	-148	-519	-	-	-845	-743	-	-
Por memória:								
Saldo global das maiores EPR:	-881	-995	-	-	-1 319	-	-	-
Rádio e Televisão de Portugal, SA	-23	-7	-	-	-49	-	-	-
Parque Escolar, EPE	-62	57	-	-	-10	-	-	-
Estradas de Portugal, SA	-268	-728	-	-	-889	-	-	-
Metropolitano de Lisboa, SA	-81	-44	-	-	-82	-	-	-
Metro do Porto, SA	-86	-74	-	-	-82	-	-	-
REFER, EPE	-360	-200	-	-	-206	-	-	-
Saldo global das sociedades veículo BPN	-129	-85	-	-	-165	-	-	-
PARVALOREM, SA	-112	-131	-	-	-137	-	-	-
PARUPS, SA	-17	46	-	-	-28	-	-	-

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Verificaram-se as seguintes faltas de reporte de informação: i) em 2014: Transtejo-Transportes Tejo, S.A. e Laboratório Ibérico de Nanotecnologia-INL. O ICAT-Instituto de Ciência Aplicada a Tecnologia da FCUL encontra-se excepcionado do reporte de informação ao abrigo do n.º 9 do art.º 57.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril. De acordo com a DGO, para estas entidades foi considerada na execução orçamental uma estimativa de execução para o mês. O grau de execução foi apurado face à estimativa para 2014.

34 A despesa com juros e outros encargos suportados pelas EPR reduziu-se significativamente face ao ano anterior, sobretudo devido ao impacto de fatores pontuais. Em 2014, a despesa com juros e outros encargos financeiros suportados pelas EPR ascendeu a 551 M€, registando-se uma redução homóloga de 33,7%, ou de 280 M€ em termos nominais. Para este resultado contribuíram, de acordo com a DGO, as seguintes operações financeiras:

- A conversão de empréstimos concedidos pelo Estado a EPR do setor dos transportes em capital social (REFER e Estradas de Portugal), ocorrida ainda em 2013, mas com impacto orçamental ao nível da redução dos encargos financeiros com juros desde a efetivação da operação;
- A liquidação antecipada de contratos de derivados de taxa de juro (swaps) subscritos por EPR do setor dos transportes, nomeadamente pela REFER, E.P.E., Metropolitano de Lisboa, E.P.E., Metro do Porto, S.A. e Estradas de Portugal, S.A..

A Tabela 14 apresenta os juros e outros encargos financeiros suportados pelas maiores EPR nas quais se registou uma redução homóloga expressiva em 2014, de cerca de 271 M€, beneficiando do impacto favorável das referidas operações

financeiras *supra* referidas. Salienta-se as reduções homólogas verificadas na REFER (-119 M€), Metropolitano de Lisboa (-92 M€), Estradas de Portugal (-38 M€) e Metro do Porto (-23 M€).

Tabela 14 – Juros e outros encargos das maiores EPR
(em milhões de euros e em percentagem)

	Execução Jan-Dez (M€)		Variação homóloga		OE 2014 (M€)	Grau de Execução (%)
	2013	2014	M€	Tvha (%)		
Principais EPR	672	401	-271	-40,3	461	87,0
RTP, SA	41	41	0	8,1	11	37,0
Parque Escolar, EPE	29	29	1	-	31	94,2
Estradas de Portugal, SA	105	67	-38	-36,1	82	82,2
Metropolitano de Lisboa, EPE	178	86	-92	-51,7	104	82,5
Metro do Porto, SA	89	66	-23	-26,2	69	96,2
REFER, EPE	268	149	-119	-44,3	165	90,2
Sociedades veículo BPN	158	147	-11	-6,7	133	110,3
PARVALOREM, SA	118	118	0	-0,3	103	114,5
PARUPS, SA	40	30	-10	-25,6	31	96,4

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores apresentados na coluna "OE/2014" referem-se ao orçamento inicial para 2014, nomeadamente aos mapas de desenvolvimentos orçamentais dos serviços e fundos autónomos.

35 Em 2014 registou-se um aumento da despesa de investimento, sobretudo no setor rodoviário por via das subconcessões da Estradas de Portugal, S.A., contudo este crescimento ficou aquém do inicialmente previsto. As EPR realizaram em 2014 um total de despesa de investimento que ascendeu a 1605 M€, tendo registando um crescimento de 55% face ao ano anterior (+569 M€). O montante executado representou cerca de 78,2% do total de investimento efetuado pela administração central, encontrando-se concentrado em três EPR, a saber:

- Estradas de Portugal, com 1367 M€ (aumento de 558 M€ face a 2013),
- REFER, com 97 M€ (aumento de 32 M€ face a 2013)²⁸, e,
- Parque Escolar, com 41 M€ (redução de 27 M€ face a 2013).

Para esta evolução contribuiu o já previsto início dos pagamentos relativos a quatro PPP rodoviárias, designadamente às seguintes subconcessões da empresa Estradas de Portugal: Transmontana, Douro Interior, Baixo Tejo e Litoral Oeste. (Tabela 15).²⁹

Tabela 15 – Investimento das maiores EPR
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-Dez 2013 (M€)	Jan-Dez 2014 (M€)	Variação homóloga			OE 2014 (M€)
			M€	(Tvha %)	Contrib. para Tvha (p.p.)	
Total da Administração Central	1507	2053	546	36,2	36,2	2560
Total das EPR	1036	1605	569	55,0	37,8	1931
Principais EPR	964	1523	560	58,1	37,1	1741
REFER, EPE	65	97	32	49,7	2,1	86
Estradas de Portugal, SA	809	1367	558	69,0	37,0	1443
Parque Escolar, EPE	68	41	-27	-39,3	-1,8	182
Metro do Porto, SA	4	3	-1	-24,4	-0,1	4
Metropolitano de Lisboa, EPE	15	8	-7	-44,8	-0,4	15
RTP, SA	3	7	4	114,7	0,3	10

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

²⁸ Em dezembro de 2014 foi efetuada a transferência dos terminais ferroviários de mercadorias da CP/CP Carga para a REFER, E.P.E., operação que também contribuiu para o aumento do investimento (em bens do domínio público) efetuado pela REFER.

²⁹ Com efeito, a previsão constante no relatório do OE/2014, era de que os encargos brutos com as PPP rodoviárias ascendessem a 1442 M€ em 2014 (mais 761 M€ que em 2013), e que a receita com as parcerias rodoviárias aumentasse 12 M€ (de 264 M€ em 2013 para 276 M€ em 2014). Naquela data, as previsões apresentadas já incorporaram as poupanças previstas com as renegociações dos contratos de concessão e subconcessão que se encontram ainda em curso bem como as novas projeções de proventos decorrentes da introdução de portagens. Recorde-se que a concretização destas poupanças encontra-se pendente da aprovação por parte das entidades financiadoras e posterior apreciação por parte do Tribunal de Contas.

²⁷ No final do ano empresa Parque Escolar ainda tinha por receber cerca de 21% do montante relativo ao ano de 2014 que transitou para 2015.

36 Em 2014, observou-se um acréscimo significativo dos empréstimos a médio e longo prazo efetuados pelo Estado às empresas públicas. No ano de 2014, a despesa com ativos financeiros atingiu 11,3 mil M€, valor inferior ao inscrito no OE/2014 (12,6 mil M€) (Tabela 16). No entanto este montante representa um aumento significativo face à despesa realizada em 2013, que foi de 6,7 mil M€. A despesa consubstanciou-se, essencialmente, em operações de empréstimos de médio e longo prazo (8,9 mil M€), com destaque para o Fundo de Resolução (3,9 mil M€), através de verbas provenientes da dotação orçamental para a Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira, e as empresas públicas reclassificadas, nomeadamente: (i) Comboios de Portugal (2,3 mil M€); (ii) CARRIS (458 M€); (iii) Metro do Porto (500 M€); (iv) STCP (301 M€), entre outras.³⁰ Ao nível da despesa com ações e outras participações assistiu-se ao reforço do capital social de diversas empresas públicas como as Estradas de Portugal (793 M€), a REFER (240 M€) e o Metropolitano de Lisboa (211 M€).³¹ Adicionalmente o Estado português transferiu 401 M€ para o Mecanismo Europeu de Estabilidade, perante o qual a participação portuguesa totaliza já 1,2 mil M€, e foi reforçado o capital dos hospitais do Serviço Nacional de Saúde com uma subscrição de 455 M€ para 18 entidades hospitalares. Também em 2014, foi constituída, em outubro de 2014, a Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD), inicialmente designado por “Banco de Fomento”.³² Esta instituição foi dotada inicialmente de um montante de 100 M€, valor inferior ao inscrito no OE2R/2014 (165 M€). Por último, de salientar a baixa execução do empréstimo-quadro do BEI (aproximadamente 5% da dotação inscrita no OE/2014), empréstimo que consiste numa linha de crédito em condições mais favoráveis que as do mercado bancário e que tem como objetivo financiar, através de financiamentos reembolsáveis, a contrapartida nacional de projetos aprovados no âmbito do QREN face à dotação inicialmente inscrita no OE/2014.³³

37 A receita com ativos financeiros resultou essencialmente da amortização de obrigações de capital contingente (CoCos). Em 2014, a receita com ativos financeiros fixou-se em 4,1 mil M€ (Tabela 17), dos quais 3295 M€ dizem respeito a reembolsos de obrigações de capital contingente (CoCos), dos quais 125 M€ do BANIF, 920 M€ do BPI e 2250 M€ do Millennium BCP. Adicionalmente, de salientar a receita proveniente da alienação de partes sociais da CIT (345 M€) e da REN (39 M€) e à amortização de empréstimos a médio e longo prazo (391,1 M€).

³⁰ No mês de agosto, o Estado concedeu um empréstimo ao Fundo de Resolução Bancária no valor de 3900 M€. Para a realização desta operação financeira, o Governo procedeu a uma alteração orçamental reforçando, em 2400 M€, a rubrica de “Empréstimos a médio e longo prazo” por contrapartida da dotação afeta à Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira (IREF).

³¹ Os empréstimos e aumentos de capital efetuados pelo Estado às empresas de transporte visaram, sobretudo, a reestruturação financeira do setor de transportes, tendo-se iniciado o processo de substituição de dívida bancária por financiamento do Estado.

³² A IFD tem como objetivo desempenhar as funções de gestão de instrumentos financeiros públicos de estímulo ao investimento empresarial em bens e serviços transacionáveis, bem como melhorar as condições de financiamento da economia. Pretende-se que a melhoria das condições de financiamento da economia venha a ser obtida pela redução dos custos e aumento das maturidades de financiamento das empresas viáveis, aumento da liquidez disponível e criação de novos instrumentos de financiamento e de capitalização.

³³ Segundo a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, no final do terceiro trimestre de 2014, a taxa de execução do QREN atingiu 82% da dotação total de fundos prevista executar até 2015.

(em milhões de euros)

Despesa do Estado com Ativos Financeiros	2013		2014		OE/2014	Variação 2013/2014	Grau de Execução
	M€	M€	M€	M€			
1. Despesas com Ativos financeiros	6 716	11 336	12 597	4 620			90,0
1.1 Empréstimos a curto prazo	24	8	18	-16			44
Sociedades quase sociedade não financeiras públicas	4	0	10	-4			0
Empresa de Meios Aéreos (EMA)	8	8	8	0			100
Outros	12	0	0	-12			-
1.2 Empréstimos médio e longo prazo	4 177	8 944	3 954	4 767			226
Administração Regional e Local	731	315	522	-415			60
CARRIS	0	458	0	458			-
CP	0	2 283	0	2 283			-
Estradas de Portugal	703	0	0	-703			-
REFER	805	64	103	-741			62
Metropolitano de Lisboa	413	0	0	-413			-
Metro do Porto	760	500	542	-260			92
Parque Escolar	0	23	65	23			35
PARUPS	283	177	164	-107			108
PARVALOREM	227	325	346	97			94
Empréstimo Quadro - BEI	122	32	630	-90			5
Fundo de Resolução	0	3 900	1 500	3 900			260
STCP	0	307	0	307			-
Empordef	0	264	0	264			-
ParqueExpo	0	164	0	164			-
Outros	134	131	83	-2			159
1.3 Acções e Outras participações	2 412	2 289	2 115	-123			108
Dotações de capital (Mec. Estabilidade Europeu)	803	401	401	-401			100
Dotações de capital (Entid. Púb. não financeiras)	509	1 701	1 709	1 192			100
Empresarialização dos hospitais	0	455	257	455			177
Empresarialização soc. e quase soc. não fin. públicas	0	0	0	0			-
Estradas de Portugal	0	793	919	793			86
REFER	0	240	290	240			83
Metropolitano de Lisboa	475	211	241	-264			88
Transtjejo	0	2	3	2			69
Outras não especificadas	34	0	0	-34			-
Dotações de capital (Entid. Púb. financeiras)	1 100	100	0	-1 000			-
Banif - Instrumentos de Capital Contingente (CoCos)	400	0	0	-400			-
Banif - Aumento de capital	700	0	0	-700			-
Instituição Financeira de Desenvolvimento	0	100	0	100			-
Outras dotações	0	86	5	86			1 870
1.4 Outros ativos financeiros	104	95	6 510	-8			1
Iniciativa p/ o reforço da Estabilidade Financeira	0	0	6 400	0			0
Execução de garantias (entidades Privadas)	11	5	5	-6			94
Execução de garantias (entidades Públicas)	40	46	67	6			68
Outros	53	45	38	-8			118

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

Tabela 17 – Receita com ativos financeiros
(em milhões de euros)

Receita de ativos financeiros do Estado	2014	2014 E
Títulos a médio e longo prazo	3 295	3 295
Amortizações	399	340
Empréstimos a curto prazo	8	8
Empréstimos a médio e longo prazos	391	332
Outros ativos financeiros	25	18
Total	4 791	4 435

Fonte: DGO. Nota: As estimativas relativas ao ano de 2014 no mês de outubro (2014 E) podem ser distintas às apresentadas nos mapas da lei do OE2R/2014 ao considerarem as alterações de competência do governo.

38 As necessidades líquidas de financiamento em 2014 foram superiores às perspetivas inicialmente no OE/2014. As necessidades líquidas de financiamento em 2014 atingiram 14 325 M€ (Tabela 18), as quais são explicadas em partes equivalentes pelo défice orçamental do subsector Estado de 7093 M€ e pela aquisição líquida de ativos financeiros no valor de 7233 M€. Comparativamente a 2013, as necessidades líquidas de financiamento em 2014 foram superiores em 3177 M€ devido, sobretudo, à maior despesa com ativos financeiros, nomeadamente ao nível dos empréstimos efetuados pelo Estado. O mesmo aconteceu quando comparada a execução com o perspetivado no OE/2014, sendo a diferença de 2557 M€. Refira-se que as necessidades líquidas foram financiadas através da emissão de nova dívida direta do Estado no valor de 11,4 mil M€, sendo as restantes (2,9 mil M€) financiadas através de depósitos do subsector Estado. Nesse sentido, a dívida direta do Estado atingiu 217,1 mil M€ em 2014, fixando-se os depósitos do Estado em 12,4 mil M€. ^{34, 35}

³⁴ O aumento da dívida direta do Estado em termos nominais foi de 12,8 mil M€. No entanto, foi somente emitida 11,4 mil M€ de nova dívida. Do aumento de 12,8 mil M€, 1,7 mil M€ dizem respeito a flutuações cambiais do stock de dívida ao FMI e 825 M€ de menos vallas de OT.

³⁵ Caso se considerem, os depósitos da Administração Central (Estado + SFA + Segurança Social) estes atingiram em 17,5 mil M€ no final de 2014.

Tabela 18 – Necessidades Líquidas de Financiamento
(em milhões de euros)

	2013	2014	OE/2014	2014 E
Necessidades Líquidas de Financiamento	11 148	14 325	11 977	16 094
Défice Orçamental	7 665	7 092	7 594	7 371
Aquisição Líquida de Ativos Financeiros:	3 484	7 233	4 383	8 723
Despesa	6 716	11 336	5 940	12 466
Receita (excepto privatizações)	1 773	3 720	1 468	3 653
Receita (privatizações)	1 459	384	90	90

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: As estimativas relativas ao ano de 2014 no mês de outubro (2014 E) são distintas às apresentadas nos mapas da lei do OE2R/2014 ao considerarem as alterações de competência do governo.

Grau de execução da despesa efetiva por programa orçamental

39 A despesa efetiva consolidada da administração central por programa orçamental situou-se em 2014 abaixo do definido na Lei do OE2R/2014 (Tabela 19 e Tabela 28). Quanto à despesa financiada por receitas gerais, a qual se enquadra na definição estabelecida ao nível do Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO), esta situou-se abaixo do limite definido na lei, no entanto, em alguns programas orçamentais a execução foi superior (Tabela 19). Destacam-se os seguintes aspetos:

- No âmbito do P001 – Órgãos de Soberania, importa destacar a execução da totalidade do montante anual das transferências do Orçamento do Estado para a administração regional;
- O programa orçamental P003 – Finanças e Administração Pública apresentou execução abaixo do estabelecido no OE2R/2014, sendo explicada em parte pela inscrição da dotação provisional no montante de 533,5 M€ disponível para o total do ano.³⁶ De referir que a contribuição financeira para a União Europeia apresentou uma execução de 1703,6 M€, acima do previsto na Lei do OE2R/2014 (1610 M€), sendo o diferencial justificado por alterações orçamentais da competência do Governo;
- A execução do programa orçamental P006 – Defesa situou-se abaixo do implícito à Lei do OE2R/2014. A despesa no âmbito da Lei de Programação Militar foi de 298 M€, situando-se acima da lei do OE2R/2014;
- O programa orçamental P007-Segurança Interna apresentou uma execução ligeiramente acima do montante orçamentado, refletindo essencialmente o pagamento das despesas com pessoal da PSP e GNR;
- A despesa do programa orçamental P008-Justiça foi superior ao limite definido no QPPO, sendo o desvio mais significativo na Direção Geral da Administração da Justiça e Polícia Judiciária;
- O programa orçamental P009 - Economia apresentou execução da despesa inferior ao orçamentado.³⁷ A despesa da empresa Estradas de Portugal situou-se em 1588 M€, sendo 157,2 M€ abaixo do valor orçamentado;

³⁶ De salientar que o montante de dotação provisional para o conjunto do ano é orçamentado no P003-Finanças e Administração Pública, no entanto, durante o ano pode ser distribuído por vários programas orçamentais. Esta redistribuição contribui para aumentar o grau de execução dos restantes programas orçamentais, por contrapartida de um menor grau de execução do programa orçamental P003.

³⁷ O baixo grau de execução das despesas financiadas por receitas gerais do P009-Economia encontra-se influenciado pela falta de comparabilidade entre valores do QPPO e a execução. Verifica-se que no P009-Economia, o montante implícito ao QPPO (259 M€) corresponde à despesa não-consolidada do subsetor Estado financiada por receitas gerais, pelo que não compara diretamente com o montante de despesa consolidada da administração central financiada por receitas gerais. O diferencial é devido essencialmente às transferências no âmbito das indemnizações compensatórias, bem como à despesa consolidada dos serviços e fundos autónomos.

Informação técnica da UTAO n.º 5/2015

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

Tabela 19 - Despesa efetiva consolidada da administração central: grau de execução dos programas orçamentais
(em milhões de euros e em percentagem)

	Despesa efetiva consolidada da administração central			Despesa efetiva consolidada da administração central, financiada por receitas gerais			Despesa efetiva do subsetor estado, financiada por receitas gerais		
	OE2R 2014	Execução jan-dez	Grau de execução OE2R 2014	QPPO 2014 OE2R/2014	Execução jan-dez	Grau de execução OE2R/2014	Execução jan-dez	Grau de execução OE2R/2014	
Programas									
P001 - Órgãos de Soberania	2 990	2 993	100,1	2 977	2 945	98,9	2 968	99,7	
P002 - Governação e Cultura	731	664	90,8	232	195	84,2	223	96,1	
P003 - Finanças e Administração Pública	14 314	13 478	94,2	7 782	6 936	89,1	6 955	89,4	
P004 - Gestão da Dívida Pública (Juros)	7 138	6 998	98,0	7 111	6 996	98,4	6 996	98,4	
P005 - Representação Externa	324	342	105,4	292	289	98,9	289	99,1	
P006 - Defesa	2 176	1 993	91,6	1 723	1 613	93,6	1 617	93,8	
P007 - Segurança Interna	1 991	1 984	99,6	1 644	1 649	100,3	1 654	100,6	
P008 - Justiça	1 395	1 380	98,9	756	809	107,0	809	107,1	
P009 - Economia	3 197	2 870	89,8	259	87	33,7	237	91,6	
P010 - Ambiente, Ordenamento do Território e Energia	403	220	54,6	42	41	97,2	44	103,6	
P011 - Agricultura e Mar	1 284	1 339	104,3	342	392	114,7	404	118,2	
P012 - Saúde	8 334	8 443	101,3	7 753	7 659	98,8	7 754	100,0	
P013 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	6 161	5 874	95,3	5 362	5 399	100,7	5 400	100,7	
P014 - Ciência e Ensino Superior	2 240	2 193	97,9	1 363	1 282	94,1	1 387	101,8	
P015 - Solidariedade, Emprego e Segurança Social	10 611	10 431	98,3	9 266	9 163	98,9	9 167	98,9	
Despesa efetiva consolidada	63 289	61 202	96,7	46 904	45 458	96,9	45 905	97,9	
<i>Por memória: Despesa primária</i>	<i>56 151</i>	<i>54 204</i>	<i>96,5</i>	<i>39 793</i>	<i>38 462</i>	<i>96,7</i>	<i>38 909</i>	<i>97,8</i>	

Fontes: Sistemas aplicacionais da DGO. | Nota: Os programas orçamentais apresentados correspondem à Lei Orgânica do Governo na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 119/2013, de 21 de agosto. O orçamento do "P003 - Finanças e Administração Pública" inclui a dotação provisional. Os valores de execução da base de dados não incluem alguns organismos que não reportaram informação. Os valores de cada programa orçamental da coluna OE2R/2014 referem-se apenas aos montantes de orçamento aprovado no âmbito da Assembleia da República, não refletindo as alterações orçamentais da competência do Governo. A despesa financiada por receitas gerais tem como fonte de financiamento fundos do Orçamento do Estado, tais como receita proveniente de impostos e dívida direta do Estado. Por outro lado, a despesa financiada por receita própria tem como fonte de financiamento fundos arrecadados pelo organismo durante a atividade, tais como multas, rendimentos de propriedade, taxas, vendas, impostos consignados e fundos comunitários.

- A despesa efetiva total do programa orçamental P010 - Ambiente, Ordenamento do Território e Energia situou-se aquém do orçamentado na lei do OE2R/2014. Para este resultado contribuiu a baixa execução da despesa em investimento dos programas Polis, Agência Portuguesa do Ambiente, bem como do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana;
- O programa orçamental P011-Agricultura e Mar apresentou um montante de despesa superior ao limite do QPPO, essencialmente justificado pelo Instituto de Financiamento de Agricultura e Pescas;
- A despesa efetiva total do P013 no âmbito dos estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário evidenciou uma execução acima do previsto no OE2R/2014 em despesas com pessoal. Em sentido contrário, de referir a execução mais reduzida da empresa Parque Escolar, essencialmente ao nível do investimento;
- O programa orçamental P015 – Solidariedade, Emprego e Segurança Social apresenta uma execução inferior ao orçamentado no OE2R/2014, essencialmente justificada pela transferência para o subsetor da segurança social no âmbito da Lei de Bases, a qual foi inferior ao previsto.

40 Constata-se que na construção do QPPO, a DGO considera uma metodologia diferente da utilizada pela UTAO. Concretamente, a DGO considera a despesa do subsetor Estado financiada por receitas gerais, i.e. inclui as transferências do subsetor Estado para serviços e fundos autónomos, e exclui a despesa efetuada por estes serviços. No entanto, a UTAO

considera a despesa consolidada da administração central (Estado e serviços e fundos autónomos) consolidada de transferências entre ambos os subsectores e financiada por receitas gerais, metodologia que parece respeitar mais corretamente a definição dos limites para a despesa estabelecida na Lei do QPPO. No entanto, de referir que apesar das duas metodologias tenderem no longo prazo para valores idênticos, verificam-se diferenças para vários programas orçamentais em 2014.

A despesa excedeu o limite vinculativo estabelecido no QPPO para alguns programas orçamentais. Concretizando o princípio da plurianualidade definido na LEO, a legislação impõe a obrigatoriedade da aprovação de um Quadro Plurianual de Programação Orçamental, como medida disciplinadora das finanças públicas. Essencialmente, o QPPO tem por características: i) a definição dos limites da despesa da administração central financiada por receitas gerais; ii) a definição, no âmbito do total da despesa fixada, dos limites de despesa para cada programa orçamental, para cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas. A Lei do QPPO e a Lei de Enquadramento Orçamental definem que os limites do primeiro ano são vinculativos para cada programa orçamental (Figura 1). No entanto, verifica-se que para alguns programas orçamentais a execução da despesa encontra-se acima do limite estabelecido no QPPO, nomeadamente a P008-Justiça, P007-Segurança Interna, P011-Agricultura e Mar, e P013-Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar. Saliente-se que a referida legislação é omissa quanto às consequências relativas às situações de incumprimento do limite. Após a fase inicial de implementação do QPPO em que os limites não eram vinculativos entende-se que os limites quantitativos estabelecidos são efetivamente vinculativos. Deve notar-se que o Tribunal de Contas tem idêntica interpretação, a qual é suportada no n.º 5 do artigo 12.º-D da LEO (uma lei de valor reforçado). A atualização anual do QPPO deveria assim obedecer às margens permitidas pelas vinculações antes referidas.³⁸ A não ser assim, se os limites estabelecidos no QPPO pudessem ser facilmente alterados, extinguiu-se o seu principal objetivo que é o de ser um elemento disciplinador das despesas públicas. Caso a metodologia de cálculo utilizada para obter a despesa do QPPO seja a seguida pela DGO, a qual foi acima descrita, outros programas também ultrapassariam o referido limite, nomeadamente os seguintes: P010-Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e P014-Ciência e Ensino Superior.

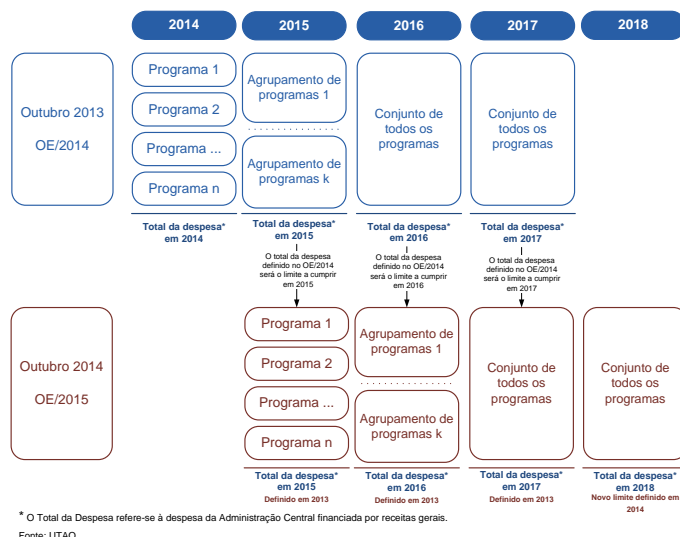
41 Tendo por referência o OE/2014, o limite vinculativo para a despesa seria ultrapassado por mais dois programas orçamentais. A Lei do OE/2014 definiu os limites vinculativos em 2014 para cada programa orçamental. No entanto, verificou-se um novo aumento da despesa para 2014 no âmbito do OE2R/2014 no sentido de compensar não só decisões do Tribunal Constitucional, mas também componentes de despesa que apresentavam até julho de 2014 uma evolução homóloga desfavorável face ao objetivo anual. Tendo por referência o OE/2014, o limite de despesa seria também ultrapassado para os programas orçamentais P005-Representação Externa e P012-Saúde.

³⁸ De acordo com resposta ao Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2013, o Ministério das Finanças entende que a despesa de qualquer programa Orçamental financiada por receitas gerais, pode exceder o limite a ele imposto, desde que se faça pela utilização da Dotação Provisional, atendendo ao disposto no n.º 10 do artigo 12.º-D da LEO.

Informação técnica da UTAO n.º 5/2015

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

Figura 1- Procedimento Orçamental – QPPO



Fonte: UTAO.

Pagamentos em atraso ³⁹

42 No final de dezembro de 2014 o stock de pagamentos em atraso era inferior ao registado no final de 2013. Em dezembro de 2014 o stock de pagamentos em atraso ascendia a 1503 M€ tendo-se verificado uma redução de 410 M€ face ao valor registado no final de 2013 (Tabela 20).

Tabela 20 – Pagamentos em atraso (em milhões de euros)

Subsector	Stock em Dez/2012	Variação em 2013	Stock em Dez/2013	Variação em 2014	Stock em Dez/2014
1. Administrações Públicas (consolidado)	2 292	-1 093	1 199	-396	803
Admin. Central excl. Subs. Saúde	58	-28	30	-7	23
Subsector da Saúde	20	-10	10	-6	4
Empresas Públicas Recllassificadas	33	-32	1	-1	0
Administração Local	1 345	-674	671	-197	473
Administração Regional	949	-426	523	-199	324
2. Outras Entidades	863	-149	714	-14	700
Empr. Públicas Não Recllassificadas	50	53	103	40	143
Hospitais EPE	813	-202	611	-54	557
3. Total	3 155	-1 242	1 913	-410	1 503
<i>Por memória</i>					
Subsector da saúde + Hospitais EPR	833	-212	621	-60	562
4. Ajustamentos	-	1 745	-	721	-
Regulariz. dívidas do setor da saúde	-	424	-	206	-
PAEL - Regulariz. dívidas dos Municípios	-	432	-	107	-
RAM - Regularização de dívidas	-	889	-	408	-
5. Variação total ajustada	-	503	-	311	-

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. O ajustamento relativo à regularização de dívidas da Região Autónoma da Madeira (RAM), em 2013, no valor total de 889,1 M€ considera as verbas utilizadas para esse efeito com origem no empréstimo do PAEF-RAM (35,2 M€) e num empréstimo bancário de 1100 M€ avalizado pelo Estado (853,9 M€); em 2014, o valor total deste ajustamento foi de 408 M€, dos quais 188 M€ tiveram origem no empréstimo do PAEF-RAM e 220 M€ com recurso ao referido empréstimo bancário de 1100 M€ avalizado pelo Estado. Relativamente à regularização de dívidas no setor da saúde o ajustamento efetuado considera: em 2013 o montante pago com recurso a verbas do programa específico para a regularização de dívidas (424 M€), e, em 2014 a utilização do saldo de gerência do ano anterior (206 M€).

43 O principal contributo para a redução do stock de pagamentos em atraso veio dos subsectores da Administração Regional e da Administração Local. Em 2014 o subsector da Administração Regional registou uma diminuição de 199 M€ no stock de pagamentos em atraso (redução de 38,1% face ao valor registado no final de 2013). Por outro lado, o subsector da Administração Local também reduziu o stock de pagamentos em atraso em cerca de 197 M€ (redução de 29,4% face ao valor

³⁹ Os pagamentos em atraso correspondem à dívida vencida com um atraso no pagamento superior a 90 dias, de acordo com o definido na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.

registado no final de 2013). No setor da saúde, os Hospitais E.P.E. reduziram o stock de pagamentos em atraso de 611 M€ em 31/Dez/2013 para 557 M€ no final de 2014, verificando-se uma redução de 54 M€ (-8,8%) em termos homólogos. Saliente-se que os resultados obtidos em 2013 e em 2014 beneficiaram de verbas específicas afetas ao pagamento de dívidas de anos anteriores (Tabela 20).

44 As empresas públicas não reclassificadas aumentaram o stock de pagamentos em atraso. Em 2014, o conjunto das empresas públicas não reclassificadas registou 143 M€ de stock de pagamentos em atraso, verificando-se um acréscimo de 40 M€ face ao montante existente no final de 2013 (103 M€).⁴⁰

45 Excluindo os montantes pagos com recurso a verbas específicas destinadas à regularização de dívidas, ter-se-ia registado um aumento (e não uma redução) do stock de pagamentos em atraso. A evolução registada no stock de pagamentos em atraso (ver Tabela 20) encontra-se positivamente influenciada pela utilização de verbas específicas destinadas à regularização de dívidas. Sem o recurso a estas verbas, a dívida vencida há mais de 90 dias teria aumentado 311 M€ em 2014 (503 M€ em 2013):

- **Regularização de dívidas no setor da saúde:** i) em 2013 foram pagos 424 M€ com recurso a verbas relativas ao programa específico de regularização de dívidas; ii) em 2014 foram pagos 206 M€ com recurso a saldos de gerência que transitaram do ano anterior;
- **PAEL (Programa de Apoio à Economia Local):** em 2013 foram utilizados 432 M€ e em 2014 cerca de 104 M€, para pagamento de dívidas vencidas há mais de 90 dias;
- **PAEF-RAM e empréstimo para pagamento de dívida comercial de anos anteriores:** a RAM recorreu a 889 M€ em 2014 e a 408 M€ em 2014, para pagamento de dívida vencida.

Assim, caso se excluíssem os pagamentos efetuados ao abrigo dos referidos programas, o stock de pagamentos em atraso teria aumentado 311 M€ (ao invés da redução verificada de 410 M€) desde o final de 2013. Ademais, salienta-se que no setor da saúde foram realizadas dotações de capital em dezembro de 2014, no montante de 455 M€, dos quais 152 M€ contribuíram para a regularização de dívidas a fornecedores.

Caixa 3 – Elasticidades da receita fiscal e contributiva em 2014

Nesta Caixa procede-se a uma avaliação da receita fiscal arrecadada no conjunto do ano de 2014, na ótica da contabilidade pública, através da análise das elasticidades daquela receita relativamente à evolução registada pela sua base de incidência. De referir que uma análise da mesma natureza tem sido efetuada pela UTAO noutros pareceres técnicos, embora ao nível da contabilidade nacional. Uma análise com estas características só será possível em março de 2015, após a disponibilização pelo INE das contas nacionais das administrações públicas de 2014.

A elasticidade da receita fiscal e contributiva mede a variação percentual que se obtém daquela receita quando a base de incidência varia em 1%, sendo obtida a partir do rácio entre a taxa de variação anual da receita e a taxa de variação anual da base fiscal:

$$\text{Elasticidade} = \frac{\text{Tx var anual da Receita Fiscal e Contributiva}}{\text{Tx var anual da Base de Incidência}}$$

Na avaliação dos resultados obtidos, tomam-se como referência os valores médios das elasticidades da receita fiscal utilizados pela OCDE (2005) e pelo Sistema Europeu de Bancos Centrais (2006) no cálculo dos saldos ajustados do ciclo para Portugal, os quais foram obtidos com base em dados observados. Tendo sido a execução favorável da receita fiscal e contributiva um dos principais motivos para que o resultado orçamental de 2014, em contabilidade

⁴⁰ No exercício de 2013 o conjunto das empresas públicas não reclassificadas registou igualmente um aumento do stock de pagamentos em atraso, em cerca de 53 M€.

Informação técnica da UTAO n.º 5/2015

Disponível em: <http://www.parlamento.pt/sites/com/XIILeg/5COFAP/Paginas/default.aspx>
http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaApoioOrcamental.aspx

pública, tenha superado o objetivo que se encontrava previsto para o conjunto do ano, pretende-se através da análise apresentada nesta Caixa aferir quais os fatores que poderão ter contribuído para a evolução registada por aquela receita, nomeadamente a distinção entre dois efeitos: o desempenho da atividade económica e os ganhos de eficiência resultantes das medidas de combate à fraude e à evasão fiscal.

É necessário, porém, ter em consideração que o valor global da receita executada em 2014 terá dependido não só da evolução da base de incidência, como também de outros fatores que podem condicionar a sua evolução. Com efeito, mesmo sem alteração da base de incidência fiscal, pode verificar-se uma alteração do montante de impostos arrecadados por via, nomeadamente, de alterações de política fiscal (como alteração de taxas, escalões de imposto ou isenções fiscais determinadas pelo legislador), da existência de medidas extraordinárias em matéria fiscal (por exemplo, regimes excecionais de regularização de dívidas fiscais) ou de outros fatores que alterem a eficácia da recolha de impostos (como é o caso das medidas de combate à fraude e à evasão fiscal). Deste modo, os resultados obtidos para as elasticidades são particularmente sensíveis aos ajustamentos realizados ao valor global das receitas.

Também no que se refere à base de incidência, podem ser utilizadas diferentes alternativas. Enquanto indicador de atividade económica, é frequente medir-se a elasticidade da receita fiscal e contributiva face ao PIB nominal. Alternativamente, pode optar-se por utilizar outros indicadores mais próximos da base efetiva de incidência de cada imposto. Neste caso, é frequente utilizarem-se as remunerações nominais para calcular a elasticidade dos impostos diretos e das contribuições sociais, assim como o consumo privado e a procura interna em termos nominais para medir a elasticidade dos impostos indiretos. Habitualmente as elasticidades são calculadas utilizando os resultados orçamentais em contas nacionais, embora possam ser utilizados em alternativa, como aproximação, os dados em contabilidade pública.

Partindo dos valores globais da receita fiscal e contributiva das administrações públicas em contabilidade pública relativos a janeiro-dezembro de 2014, apresentados na Síntese de Execução Orçamental, verifica-se que a receita fiscal e contributiva apresentou um crescimento idêntico ao projetado para o PIB nominal no OE/2015, o que resulta numa elasticidade global de 1,0 (Tabela 2). Isto significa que na execução orçamental de 2014 cada 1% de aumento do PIB nominal terá dado origem a um acréscimo de 1% de receita fiscal e contributiva. Embora a elasticidade da receita fiscal e contributiva em termos agregados se aproxime dos valores de referência para Portugal, este resultado tem subjacentes elasticidades ao nível dos impostos diretos e das contribuições sociais que, pelo contrário, se afastam claramente dos respetivos referenciais.

Tabela 1 – Elasticidade da receita fiscal e contributiva face ao PIB nominal

	2014		Valores de referência	
	Taxa de variação anual	Elasticidade	OCDE	SEBC
Receita fiscal e contributiva	2,4	1,0	1,1	1,5
Impostos indiretos	2,9	1,2	1,0	1,5
Impostos diretos	-0,2	-0,1	1,2-1,5	1,3-3,6
Contribuições sociais	4,6	1,9	0,9	1,0
<i>Por memória:</i>				
PIB nominal	2,5			

Fontes: Banco de Portugal, Ministério das Finanças, OCDE e cálculos da UTAO. | Nota: Nos intervalos apresentados para as elasticidades de referência dos impostos diretos, o limite inferior corresponde à elasticidade apurada para os impostos sobre o rendimento das empresas e o limite superior à elasticidade para os impostos sobre os rendimentos das famílias no caso da OCDE, e o contrário no caso do SEBC.

De modo a melhor aferir a elasticidade é necessário isolar qual a variação da receita da receita fiscal e contributiva que poderá ser atribuída à variação da base de incidência, pelo que é necessário excluir da receita efeitos atribuíveis a outros fatores que possam ter condicionado a sua evolução em 2014. Consideraram-se neste âmbito dois tipos de correções. Desde logo, excluiram-se os efeitos associados a fenómenos temporários ou extraordinários que limitam a comparação da receita fiscal e contributiva no biénio 2013-2014, identificados na Caixa 5, o que conduziu a um aumento generalizado das diferentes elasticidades da receita, embora persistindo nalguns casos um desvio significativo face aos valores de referência (Tabela 2).

Tabela 2 – Elasticidade da receita fiscal e contributiva face ao PIB nominal, valores ajustados de fatores que limitam a comparabilidade para o biénio 2013-2014

	2014		Valores de referência	
	Taxa de variação anual	Elasticidade	OCDE	SEBC
Receita fiscal e contributiva	4,3	1,7	1,1	1,5
Impostos indiretos	3,2	1,3	1,0	1,5
Impostos diretos	3,9	1,6	1,2-1,5	1,3-3,6
Contribuições sociais	6,0	2,4	0,9	1,0
<i>Por memória:</i>				
PIB nominal	2,5			

Fontes: Banco de Portugal, Ministério das Finanças, OCDE e cálculos da UTAO. | Nota: Nos intervalos apresentados para as elasticidades de referência dos impostos diretos, o limite inferior corresponde à elasticidade apurada para os impostos sobre o

rendimento das empresas e o limite superior à elasticidade para os impostos sobre os rendimentos das famílias no caso da OCDE, e o contrário no caso do SEBC.

Adicionalmente, eliminou-se o impacto das medidas de consolidação orçamental do lado da receita, identificadas na Tabela 3, que têm uma natureza menos temporária e que refletem na sua maioria alterações da receita fiscal por via de alterações de taxas de impostos ou contribuições. Os resultados obtidos (Tabela 4) voltam a evidenciar uma elasticidade da receita fiscal e contributiva em termos agregados próxima dos valores de referência, à semelhança do que sucedia com os dados não ajustados. Contudo, com os dados ajustados os resultados mais detalhados por tipo de receita passam a evidenciar também elasticidades mais compatíveis com os de valores de referência.

Tabela 3 – Efeito das medidas de consolidação orçamental sobre a receita fiscal e contributiva (em milhões de euros)

	2014
Impostos diretos	330
Aumento do IRC sobre os veículos das empresas	200
Redução dos benefícios fiscais dos fundos de pensões e imobiliários	40
Impacto da reforma do IRC	-70
Imposto aplicável ao setor da energia	100
Imposto aplicável ao espetro utilizado pelos meios de comunicação	10
Contribuição complementar de instituições financeiras	50
Impostos indiretos	220
Aumento do imposto especial sobre o consumo de automóveis de passageiros a gasóleo	50
Aumento do imposto especial sobre o consumo de tabaco e bebidas alcoólicas	120
Imposto/taxa sobre o jogo em linha	50
Contribuições sociais	513
Aumento da contribuição dos trabalhadores para a ADSE/SAD/ADM (de 2,5% para 3,5%)	168
Aumento da contribuição da entidade patronal para a CGA (de 20% para 23,75%)	245
Alteração à regra de cálculo da CES	100

Fontes: Comissão Europeia, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Tabela 4 – Elasticidade da receita fiscal e contributiva face ao PIB nominal, valores ajustados de fatores que limitam a comparabilidade para o biénio 2013-2014 e do efeito das medidas de consolidação orçamental

	2014		Valores de referência	
	Taxa de variação anual	Elasticidade	OCDE	SEBC
Receita fiscal e contributiva	2,5	1,0	1,1	1,5
Impostos indiretos	2,1	0,9	1,0	1,5
Impostos diretos	2,2	0,9	1,2-1,5	1,3-3,6
Contribuições sociais	3,2	1,3	0,9	1,0
<i>Por memória:</i>				
PIB nominal	2,5			

Fontes: Banco de Portugal, Ministério das Finanças, OCDE e cálculos da UTAO. | Nota: Nos intervalos apresentados para as elasticidades de referência dos impostos diretos, o limite inferior corresponde à elasticidade apurada para os impostos sobre o rendimento das empresas e o limite superior à elasticidade para os impostos sobre os rendimentos das famílias no caso da OCDE, e o contrário no caso do SEBC.

Importa, no entanto, salientar que os resultados obtidos para as elasticidades são particularmente sensíveis quer aos ajustamentos realizados ao valor da receita, quer à hipótese utilizada para o crescimento do PIB nominal. No que se refere aos ajustamentos foi utilizada a informação disponibilizada nas Sínteses de Execução Orçamental, bem como a informação relativa às medidas de consolidação implementadas em 2014 que consta da Avaliação do Programa Nacional de Reformas e do Programa de Estabilidade de 2014, divulgada pela Comissão Europeia a 2 de junho, sendo que neste caso se reporta a uma estimativa dos impactos esperados para 2014, não se encontrando disponível informação mais atualizada quanto ao valor efetivamente executado. Adicionalmente, a informação disponibilizada sobre aquelas medidas é incompleta, na medida em que não contempla, por exemplo, uma quantificação dos efeitos das alterações de taxas introduzidas ao nível das contribuições sociais. Para colmatar os elementos em falta, foi necessário recorrer a estimativas realizadas pela UTAO. No que se refere ao PIB nominal, os resultados para o conjunto do ano de 2014 encontram-se ainda por apurar, estando prevista a divulgação da estimativa rápida para o PIB pelo INE a 13 de fevereiro. Por hipótese, utilizou-se o crescimento nominal do PIB previsto para 2014 no cenário macroeconómico do Orçamento de 2015. Contudo, a informação disponível sugere que o crescimento do PIB nominal possa ser inferior. Se o crescimento se situar, por exemplo, em 2%, os resultados alteram-se aumentando o valor das elasticidades obtidas (Tabela 5). Em todo o caso, as elasticidades permanecem de uma forma geral compatíveis com os valores de referência.

Outro fator com relevância para a avaliação das elasticidades, já referido anteriormente, é o resultado das medidas de combate à fraude e evasão fiscal em 2014. Os resultados que terão sido alcançados neste domínio têm sido apresentados pelo Ministério das Finanças como relevantes para a evolução projetada para as receitas fiscais e para as contribuições sociais. Contudo, desconhece-se até à data uma quantificação do contributo destas medidas para a execução da receita fiscal e contributiva em 2014. Na informação facultada à imprensa pela Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais, em 3 de

setembro, tinha sido avançada uma estimativa global de 747 M€ para o acréscimo de receita em 2014 gerada pelo combate à fraude e à evasão fiscal. Se a receita for ajustada deste efeito, verifica-se uma redução da elasticidade da receita fiscal e contributiva face ao PIB, para um valor claramente inferior ao de referência (Tabela 6). No entanto, dada a margem de incerteza em torno dos resultados das elasticidades, não é possível, sem informação adicional, concluir se aquela estimativa para os resultados do combate à fraude e à evasão fiscal será ou não compatível com a receita efetivamente arrecadada em 2014.

Tabela 5 – Elasticidade da receita fiscal e contributiva face ao PIB nominal, valores ajustados de fatores que limitam a comparabilidade para o biénio 2013-2014 e do efeito das medidas de consolidação orçamental

	2014		Valores de referência	
	Taxa de variação anual	Elasticidade	OCDE	SEBC
Receita fiscal e contributiva	2,5	1,2	1,1	1,5
Impostos indiretos	2,1	1,1	1,0	1,5
Impostos diretos	2,2	1,1	1,2-1,5	1,3-3,6
Contribuições sociais	3,2	1,6	0,9	1,0
<i>Por memória:</i>				
PIB nominal	2,0			

Fontes: Banco de Portugal, Ministério das Finanças, OCDE e cálculos da UTAO. | Nota: Nos intervalos apresentados para as elasticidades de referência dos impostos diretos, o limite inferior corresponde à elasticidade apurada para os impostos sobre o rendimento das empresas e o limite superior à elasticidade para os impostos sobre os rendimentos das famílias no caso da OCDE, e o contrário no caso do SEBC.

Tabela 6 – Elasticidade da receita fiscal e contributiva face ao PIB nominal, valores ajustados de fatores que limitam a comparabilidade para o biénio 2013-2014, do efeito das medidas de consolidação orçamental e do impacto do combate à fraude e à evasão fiscal

	2014		Valores de referência	
	Taxa de variação anual	Elasticidade	OCDE	SEBC
Receita fiscal e contributiva	1,2	0,5	1,1	1,5
Impostos indiretos	n.d.	n.d.	1,0	1,5
Impostos diretos	n.d.	n.d.	1,2-1,5	1,3-3,6
Contribuições sociais	n.d.	n.d.	0,9	1,0
<i>Por memória:</i>				
PIB nominal	2,5			

Fontes: Banco de Portugal, Ministério das Finanças, OCDE e cálculos da UTAO. | Nota: Nos intervalos apresentados para as elasticidades de referência dos impostos diretos, o limite inferior corresponde à elasticidade apurada para os impostos sobre o rendimento das empresas e o limite superior à elasticidade para os impostos sobre os rendimentos das famílias no caso da OCDE, e o contrário no caso do SEBC.

Braz, C. (2006), "O cálculo dos saldos ajustados do ciclo no Banco de Portugal: uma atualização", Boletim Económico de Inverno 2006, Banco de Portugal.

Comissão Europeia (2005), "New and updated budgetary sensitivities for the EU budgetary surveillance", Directorate General Economic and Financial Affairs.

Girouard, N. e C. André (2005), "Measuring cyclically adjusted balances for OECD countries", Economics Department, Working Papers 21, OCDE.

Mourre, G., G.-M. Isbasoiu, D. Paternoster e M. Salto, (2013), "The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update", Economic Papers 478, Comissão Europeia.

Pereira, P. C. e L. Wemans (2013), "Efeitos da política orçamental sobre a atividade económica em Portugal: a abordagem dos VAR estruturais", Boletim Económico da Primavera 2013, Banco de Portugal.

Caixa 4 – A Lei de Enquadramento Orçamental e a sua evolução

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) é uma lei de valor reforçado que define: i) as disposições gerais e comuns do setor público, ii) as regras e procedimentos no âmbito da organização, elaboração, apresentação, discussão, votação, alteração e execução do Orçamento do Estado, e iii) as regras para a organização, elaboração, apresentação, discussão e votação das contas do Estado.

A LEO existe desde o ano 2001 e foi alterada oito vezes, cinco das quais desde 2010. Na Tabela 1 sintetiza-se o âmbito das principais mudanças à LEO para cada uma das alterações à Lei n.º91/2001, de 20 de agosto. Entre outras alterações, a LEO foi alterada com o objetivo de enquadrar a orçamentação por programas, de estabelecer limites para a despesa pública com caráter vinculativo e plurianual e, mais recentemente, para se adaptar às alterações no domínio do controlo orçamental verificadas a nível comunitário. Com efeito, com a reforma da LEO de 2011 e as alterações posteriores, o conjunto de regras e princípios orçamentais foi alargado, passando a incluir os princípios da plurianualidade, da solidariedade recíproca, da transparência orçamental, da estabilidade, da sustentabilidade, da responsabilidade e da economia, eficiência e eficácia. Alguns princípios foram reformulados, como seja o do equilíbrio, e foram alargadas as exceções ao princípio da não compensação. Foram introduzidas novas regras decorrentes dos compromissos assumidos no âmbito do Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governança na União Económica e Monetária e da transposição para a ordem jurídica interna

da Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados Membros. De entre estas destacam-se as regras relativas ao saldo orçamental estrutural, à dívida pública e à despesa, bem como a definição de um mecanismo corretivo quando se verifica um desvio significativo face ao objetivo orçamental de médio prazo constante do Programa de Estabilidade e Crescimento.

Tabela 1 – Cronologia e âmbito das alterações à Lei de Enquadramento Orçamental

Lei	Data	Âmbito
Lei n.º 91/2001	Ago-2001	-
Lei Orgânica n.º 2/2002	Ago-2002	Introdução de normas no âmbito da Estabilidade Orçamental que visam o cumprimento das obrigações decorrentes do artigo 104.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia e do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O artigo 104.º define que os Estados Membros devem evitar défices orçamentais excessivos e determina os procedimentos seguintes até à sua eliminação.
Lei n.º 23/2003	Jul-2003	Alteração do artigo 35.º relativo aos prazos de apresentação da proposta de lei do OE à Assembleia da República pelo Governo.
Lei n.º 48/2004	Ago-2004	Alteração da redação no âmbito do orçamento por programas. Introdução do princípio da equidade intergeracional.
Lei n.º 48/2010	Out-2010	Alteração do artigo 39.º no âmbito das normas de discussão e votação da proposta de lei do OE na Assembleia da República
Lei n.º 22/2011	Mai-2011	Introdução do conceito Quadro Plurianual de Programação Orçamental que é definido pela despesa da administração central financiada por receitas gerais em consonância com o Programa de Estabilidade e Crescimento.
Lei n.º 52/2011	Out-2011	Alteração de prazos de apresentação da proposta de lei do OE à Assembleia da República pelo Governo nas situações de i) demissão do Governo, ii) tomada de posse, e iii) termo de legislatura. Além disso, alteração de redação no âmbito do princípio da não consignação de receita e das alterações orçamentais da competência do Governo.
Lei n.º 37/2013	Jun-2013	Transposição da Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro, que define os requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados Membros, bem como dá cumprimento das disposições do Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação na União Económica e Monetária - Tratado Orçamental.
Lei n.º 41/2014	Jul-2014	Alteração de redação no âmbito da regra do saldo orçamental estrutural, bem como do desvio significativo e mecanismo de correção no sentido de transpor de forma plena o Tratado Orçamental e o "Pacote Seis".

Fonte: UTAO

Posteriormente, o relatório da Comissão Europeia no âmbito da 11.ª avaliação do Programa de Ajustamento Económico de abril de 2014 reiterou que a Proposta de Lei submetida à Assembleia da República em final de março (e posteriormente publicada em julho de 2014) para a oitava alteração à LEO tinha como finalidade assegurar a completa transposição do Tratado Orçamental e do "Pacote Seis". No entanto, o relatório refere que mudanças mais profundas à LEO estavam a ser preparadas para uma posterior alteração legislativa. Segundo o referido relatório da 11.ª avaliação, as autoridades portuguesas deveriam proceder a uma ampla consulta das partes interessadas relevantes com o objetivo de discutir os aspetos essenciais da nova legislação, nomeadamente a racionalização da estrutura das dotações orçamentais, a revisão da classificação das receitas próprias, o prosseguimento da redução da fragmentação orçamental, o reforço da responsabilização, o alargamento do âmbito e da análise dos riscos orçamentais e a perspetivação a médio-longo prazo das finanças públicas.

Adicionalmente, o relatório do FMI de abril de 2014 – *Improving Accounting and Reporting Toward Enhanced Fiscal Transparency* – também salientou o caráter fragmentado da informação orçamental, nomeadamente diferentes sistemas de contabilidade entre administração central, local, segurança social, educação e saúde.

Na sequência das recomendações da Comissão Europeia e do FMI, em agosto de 2014, o Ministério das Finanças nomeou uma Comissão para a Reforma da Lei de Enquadramento Orçamental no sentido de elaborar um anteprojeto de LEO até 30 novembro de 2014 com base nas recentes experiências internacionais e estudos elaborados, bem como proceder "à reformulação do processo orçamental, do enquadramento orçamental dos serviços e organismos da Administração Pública, dos macroprocessos orçamentais, do processo de prestação de contas e da articulação entre a execução orçamental e a tesouraria do Estado".

De acordo com a publicação de dezembro de 2014 da Comissão Europeia, *Post-Programme Surveillance for Portugal*, a reforma da LEO deveria ser concluída até ao final de 2014. Até ao momento, o anteprojeto de Lei elaborado pela Comissão de Reforma da LEO ainda não é do domínio público.

O presente capítulo insere-se no âmbito das novas competências atribuídas à UTAO em matéria de Parcerias Público-Privadas (PPP). Para além de um ponto de situação sobre o processo de renegociação e lançamento de novas PPP, procede-se à análise da execução financeira dos contratos de PPP, tendo por base as publicações da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) e da empresa Estradas de Portugal, S.A., bem como a informação de execução orçamental constante no sistema aplicacional da DGO.

Factos relevantes

46 Em 2012, no âmbito do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, celebrado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, o Governo Português assumiu o compromisso de renegociar as PPP do setor rodoviário. Os objetivos estabelecidos neste processo foram a reestruturação do setor rodoviário nacional e a sustentabilidade económica e financeira da Estradas de Portugal, S.A., os quais deveriam ser atingidos garantindo a consecução de uma redução significativa dos encargos orçamentais com os contratos visados, assegurando uma redução sustentada dos encargos públicos até o fim de vida dos mesmos. Para este efeito, o Ministério da Economia determinou o relançamento formal do processo de renegociação dos contratos referentes às seguintes PPP do setor rodoviário: Concessões ex-SCUT (Norte Litoral, Grande Porto, Interior Norte, Costa de Prata, Beira Litoral/Beira Alta, Beira Interior e Algarve); Concessões do Norte e da Grande Lisboa; e Subconcessões da EP: Transmontana, Baixo Tejo, Baixo Alentejo, Litoral Oeste, Pinhal Interior e Algarve Litoral.⁴¹

47 Continuam pendentes da aprovação pelas entidades financiadoras vários processos de renegociação, relativamente aos quais foi obtido o acordo com os parceiros privados, protelando-se assim a efetivação das poupanças preconizadas. Relativamente aos processos de renegociação das PPP rodoviárias foi alcançado o acordo com alguns parceiros privados (ver Tabela 1), encontrando-se estes processos pendentes de aprovação pelas respetivas entidades financiadoras. Registe-se que, no caso de sete concessões, o acordo negocial com o parceiro privado foi obtido no 2.º trimestre de 2013, mantendo-se os mesmos ainda em apreciação pelos respetivos sindicatos bancários e pelo Banco Europeu de Investimento (BEI).⁴² A aprovação dos referidos instrumentos jurídicos e dos modelos financeiros subjacentes, pelas respetivas entidades financiadoras, constitui uma etapa essencial para o processo de renegociação, em particular para a assinatura dos contratos alterados e posterior submissão à fiscalização prévia do Tribunal de Contas. As autoridades esperavam que este acordo e respetiva fiscalização prévia viesse a ocorrer ainda em 2014, o que não sucedeu. Com efeito, só após a conclusão destas etapas se poderão considerar efetivas as poupanças que têm vindo a ser renegociadas.⁴³

⁴¹ Cf. Despacho datado de 3 de dezembro de 2012, do Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e o Despacho datado de 6 de dezembro, do Secretário de Estado das Finanças, que constituiu uma comissão de negociação chefiada pelo Coordenador da UTAP.

⁴² Em Setembro de 2014 foi divulgada informação na imprensa de que a maioria das entidades financiadoras (incluindo o BEI-Banco Europeu de Investimento) de cinco concessões teriam aceitado o acordo de redução de encargos celebrado em 2013 entre o Estado e a concessionária rodoviária.

⁴³ Sobre os riscos associados às PPP veja-se o Parecer da UTAO ao OE/2015 e a secção apresentada no [relatório do OE/2015](http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaApoioOrcamental.aspx), posteriormente divulgada pelo Ministério das Finanças.

48 Relativamente à renegociação dos contratos de PPP, foi dada continuidade aos processos de renegociação em curso, tendo sido celebrados no 3.º trimestre de 2014 dois memorandos de entendimento com concessionárias e obtido o acordo de duas subconcessionárias. No 3.º trimestre de 2014, foram celebrados Memorandos de Entendimento com as concessionárias Norte Litoral e Algarve, tendo sido estabelecidos pré-acordos em que se prevê venham a alcançar poupanças brutas, até ao final dos respetivos contratos, de 309 M€ em termos nominais (cerca de 178 M€ em termos de VAL).⁴⁴ Relativamente a estes dois contratos, encontra-se ainda em curso a negociação das respetivas cláusulas contratuais, as quais deverão ser posteriormente sujeitas à aprovação das entidades financiadoras.

Ainda no 3.º trimestre de 2014 foi obtido o acordo das subconcessionárias do Baixo Alentejo e do Algarve Litoral, o qual envolveu: i) a redução do objeto contratual, ii) otimizações operacionais conducentes à redução de OPEX⁴⁵, e iii) a redução da rentabilidade acionista. De acordo com os dados publicados, a UTAP estima que será possível reduzir os encargos nominais, até ao final dos respetivos contratos, em cerca de 1553 M€ (cerca de 658 M€ em termos de VAL), face aos respetivos Casos Base Reformados, visados pelo Tribunal de Contas.⁴⁶ Estes dois processos encontram-se pendentes da aprovação dos respetivos sindicatos bancários.

Relativamente às renegociações em curso referentes às restantes quatro subconcessões da Estradas Portugal, o objetivo oficial era o de finalizar os respetivos processos negociais até 31 de dezembro de 2014.

Tabela 21 – Renegociação dos contratos de PPP

Concessão/Subconcessão	Início do processo de renegociação	Nomeação da Comissão de renegociação	Acordo com o parceiro privado	Ponto de situação
Concessão Grande Porto	3/dez/2012	10/dez/2012	2.º Trim. 2013	Os contratos renegociados encontram-se pendentes da aprovação pelas entidades financiadoras.
Concessão Interior Norte	10/dez/2012	10/dez/2012	2.º Trim. 2013	
Concessão Costa de Prata	3/dez/2012	10/dez/2012	2.º Trim. 2013	
Concessão Beira Litoral e Beira Alta	3/dez/2012	10/dez/2012	2.º Trim. 2013	
Concessão Beira Interior	3/dez/2012	10/dez/2012	2.º Trim. 2013	
Concessão Norte	3/dez/2012	10/dez/2012	2.º Trim. 2013	
Concessão Grande Lisboa	3/dez/2012	10/dez/2012	2.º Trim. 2013	
Concessão Norte Litoral	3/dez/2012	10/dez/2012	Não concluído (encontram-se em negociação as respetivas cláusulas contratuais, para posterior envio às entidades financiadoras)	Foram celebrados Memorandos de Entendimento no 3.º trimestre de 2014 com os parceiros privados.
Concessão Algarve	3/dez/2012	10/dez/2012		
Subconcessão Baixo Alentejo	3/dez/2012	10/dez/2012	1.º Trim. 2014	Os contratos renegociados encontram-se pendentes da aprovação pelas entidades financiadoras.
Subconcessão Algarve Litoral	3/dez/2012	10/dez/2012	1.º Trim. 2014	
Subconcessão Transmontana	3/dez/2012	10/dez/2012	Não concluído	Não foi ainda possível formalizar o acordo com o parceiro privado.
Subconcessão Baixo Tejo	3/dez/2012	10/dez/2012		
Subconcessão Litoral Oeste	3/dez/2012	10/dez/2012		
Subconcessão Pinhal Interior	3/dez/2012	10/dez/2012		
SIRESP	10/jan/2014	3/fev/2014	Não concluído	Não foi ainda possível formalizar o acordo com o parceiro privado.

Fontes: UTAP e Estradas de Portugal, S.A. | Notas: Relativamente às 7 concessões Grande Porto, Interior Norte, Costa de Prata, Beira Litoral e Beira Alta, Beira Interior, Norte e Grande Lisboa foram alcançados acordos preliminares no 2.º trimestre de 2013. Em 28 de maio de 2013 a Comissão de renegociação apresentou o relatório preliminar à tutela. No decurso do 3.º trimestre de 2013 o Ministério da Economia e o Ministério das Finanças aprovaram o relatório preliminar relativo aos 7 acordos alcançados em maio. De acordo com o Relatório & Contas de 2013 da empresa Estradas de Portugal, estima-se que a renegociação deste conjunto de 7 concessões venha a permitir uma redução de encargos de disponibilidade de cerca de 2500 M€.

⁴⁴ Estes valores referem-se a poupanças estimadas até ao final de vida dos respetivos contratos de concessão. Têm subjacente uma taxa de inflação futura de 2% ao ano e uma taxa de desconto nominal de 6,08% (para efeitos de apuramento do Valor Atual foi utilizada uma taxa de desconto calculada com base no definido pelo Despacho n.º 13 208/2003 da Ministra de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República, II Série, n.º 154 de 7 de julho de 2003).

⁴⁵ Operational Expenditure.

⁴⁶ De acordo com o relatório publicado pela UTAP, caso se considerem estimativas de tráfego mais recentes as poupanças estimadas serão superiores, ascendendo a 1618 M€ em termos nominais (690 M€ em termos de VAL).

49 O processo de renegociação do SIRESP encontra-se em curso desde o 1.º trimestre de 2014, não tendo sido ainda possível obter um acordo com o parceiro privado. O processo de renegociação do SIRESP foi lançado no 1.º trimestre de 2014.⁴⁷ Até ao 3.º trimestre de 2014, a comissão de renegociação desenvolveu algumas diligências negociais, tendo veiculado ao parceiro privado e aos seus acionistas os objetivos plurianuais de redução dos encargos, os quais se pretende venham a ser alcançados através da redução da rentabilidade acionista e da redução de custos operacionais, sem comprometer os padrões de qualidade atuais e os outputs do projeto. Contudo, até ao final do 3.º trimestre, ainda não tinha sido possível formalizar um acordo com o parceiro privado.

50 No âmbito de um compromisso entre o Governo Regional da Madeira e o Governo da República, a UTAP prestou apoio técnico no processo de renegociação de duas PPP rodoviárias da RAM, não tendo ainda sido alcançado um acordo com estas concessionárias. A renegociação dos contratos de PPP celebrados entre o Governo Regional da Madeira (GRM) e as concessionárias VIAEXPRESSO e VIALITORAL decorre de um compromisso assumido pelo GRM no âmbito do PAEF-RAM celebrado com o Governo da República. Neste âmbito, a RAM solicitou a colaboração da UTAP para o desenvolvimento destas renegociações. As negociações com as referidas concessionárias prosseguem, não tendo sido ainda possível alcançar um acordo entre as partes.

51 Encontram-se em fase de estudo e lançamento dois projetos na área da saúde: Hospital Lisboa Oriental (HLO) e o Centro de Medicina Física e Reabilitação do Sul (CMFRS). A equipa nomeada para o estudo e lançamento do projeto HLO encontra-se a rever e a atualizar os termos, pressupostos e metodologias e a elaborar a respetiva documentação com vista à preparação do lançamento do projeto, envolvendo as vertentes técnica, financeira, jurídica e de enquadramento setorial. Encontram-se também em curso o processo de estudo e lançamento do procedimento para a adjudicação de um novo contrato de gestão do CMFRS. Em ambos os casos, é referido que as equipas de projeto estão a elaborar as respetivas metodologias e os pressupostos macroeconómicos subjacentes ao apuramento e análise do custo público comparável. Pretende-se desta forma apurar o custo total do projeto como se o mesmo fosse implementado, operado, gerido e financiado pelo setor público, procedimento necessário para se avaliar a estimativa da sua incidência orçamental líquida (prevista no n.º 2 do artigo 19.º da LEO) e a respetiva comportabilidade orçamental.

Execução financeira das PPP

52 Em termos globais, até ao 3.º trimestre de 2014 registou-se um baixo grau de execução dos encargos liquidados com PPP. Os encargos liquidados com PPP ascenderam a 903 M€ entre janeiro e setembro de 2014, registando-se um grau de execução de apenas 54,9%, cerca de 20 p.p. abaixo do respetivo duodécimo. Em termos nominais, este diferencial de execução face ao duodécimo respetivo (75%) representa cerca de 331 M€. Salienta-se que, o baixo grau de execução dos encargos com PPP encontra-se muito influenciado pela baixa execução dos encargos brutos com PPP rodoviárias, que foi de apenas 49%, em particular pela rúbrica “Outros”, identificada na Tabela 22, a

⁴⁷ Cf. despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna, ao que se prosseguiu o despacho de 30 de janeiro de 2014, do Secretário de Estado das Finanças que determinou à UTAP a constituição da respetiva comissão de renegociação. Por sua vez, a comissão de renegociação foi nomeada por via do despacho n.º 2258/2014, de 3 de fevereiro, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 30, de 12 de fevereiro de 2014.

qual diz respeito a receitas e encargos diretos da empresa Estradas de Portugal [ver nota (1) da Tabela 22]. Admitindo-se a execução integral do valor total orçamentado no OE/2014, permaneceu para executar cerca de 742 M€ no 4.º trimestre de 2014, na sua maioria relativos a subconcessões.

53 A execução da despesa de investimento da empresa Estradas de Portugal aponta para que uma parte substancial do pagamento dos encargos com as subconcessões tenha sido efetuada no 4.º trimestre de 2014, sobretudo no mês de dezembro. Tendo em consideração a execução orçamental da empresa Estradas de Portugal, verifica-se que no último trimestre de 2014 esta empresa registou uma execução de 539 M€ em despesa de capital relativa a “Aquisição de bens de capital – Investimento”. Deste montante, 202 M€ correspondem a despesa de “Construção e requalificação” e 328 M€ a despesa de encargos com concessões/subconcessões. Relativamente ao valor orçamentado para estas rubricas pela Empresa Estradas de Portugal, o grau de execução ter-se-á situado em 97,1%, o que representa um desvio de 39 M€. Saliente-se que a empresa Estradas de Portugal revelou publicamente que o acordo de renegociação de pagamentos de PPP com as subconcessões do Baixo Alentejo e do Algarve Litoral permitiu obter poupanças de 50 M€ em 2014.

54 Os encargos líquidos com PPP aumentaram nos primeiros 9 meses de 2014 face ao período homólogo. A execução global dos encargos líquidos com PPP até setembro de 2014 registou um crescimento homólogo de 17% face a igual período do ano anterior. Este crescimento resultou sobretudo do aumento verificado no setor rodoviário no qual se registou um acréscimo de 31,3% dos encargos líquidos. Em termos brutos, o aumento dos encargos com PPP rodoviárias foi de 24,2%, tendo as receitas com portagens registado um crescimento de 9,8%.

ao final do 3.º trimestre. Em contrapartida, os pagamentos relativos a concessões registaram uma redução homóloga de 9,6%. De acordo com a informação apresentada pela UTAP, excluindo o impacto orçamental do início dos pagamentos às subconcessionárias, ter-se-ia registado uma redução global dos encargos líquidos suportados de 6,7%, ou de 11% no caso particular das PPP rodoviárias.

56 O aumento dos encargos líquidos com PPP rodoviárias ficou a dever-se ao crescimento dos encargos brutos. Os encargos líquidos com PPP rodoviárias ascenderam a 572 M€ entre janeiro e setembro de 2014, registando-se um aumento de 31,3% em termos homólogos. O crescimento dos encargos líquidos resultou de um aumento significativo dos encargos brutos (+157 M€, correspondendo a uma variação de +24,2%), tendo a evolução das receitas compensado parcialmente este aumento. Com efeito, os dados apresentados para o tráfego médio diário permitem identificar uma intensificação do volume de tráfego ao longo do ano corrente (Gráfico 15).

57 Ao nível das PPP rodoviárias registou-se uma redução da taxa de cobertura dos encargos pelas receitas. Verificou-se uma redução da taxa de cobertura dos encargos brutos suportados face às receitas obtidas, de 33,1% até setembro de 2013 para 29,3% até setembro de 2014. Registe-se que, em termos anuais, em 2013 registou-se uma taxa de cobertura de 36,5%, prevendo-se uma redução para 19,1% em 2014 de acordo com o Orçamento do Estado, sobretudo devido ao aumento previsto dos encargos brutos (+638 M€), uma vez que ao nível da receita a previsão do OE/2014 apontava para uma ligeira redução anual (-18 M€).

58 O crescimento dos encargos brutos com PPP rodoviárias decorreu sobretudo do início de pagamentos a subconcessionárias. Em 2014, tal como previsto, foram iniciados os pagamentos de encargos a quatro subconcessões da empresa Estradas de Portugal: i) Subconcessão Transmontana, ii) Subconcessão Litoral Oeste, iii) Subconcessão Douro Interior, e, iv) Subconcessão Baixo Tejo. De acordo com o sistema de remuneração contratualizado, estes pagamentos dizem respeito sobretudo à disponibilidade das vias da infraestrutura. Assim, no período de janeiro a setembro de 2014, os encargos brutos suportados com estas subconcessões ascenderam a 182,3 M€ (176,6 M€ de encargos líquidos) correspondendo a 22,6% dos encargos brutos (30,9% dos encargos líquidos) suportados com PPP rodoviárias neste período. Tendo em conta a relativa rigidez dos valores orçamentados no OE/2014, ficaram para executar no 4.º trimestre de 2014 cerca de 179 M€ de encargos líquidos com as subconcessões rodoviárias.

59 Não considerando os encargos com as subconcessões, registou-se uma redução dos encargos com as PPP rodoviárias. Excluindo o impacto dos referidos pagamentos iniciados em 2014 com as referidas subconcessões rodoviárias, ter-se-ia registado uma redução de 4% nos encargos brutos (e de 11% nos encargos líquidos) com as PPP do setor rodoviário. Para esta redução contribuíram quer as poupanças acordadas no âmbito das renegociações em curso quer o aumento das receitas com portagens.

60 A receita com portagens registou uma evolução favorável. As receitas de portagem aumentaram em termos homólogos 9,8%, tanto nas concessões (+9,1%) como nas subconcessões (+33,1%), sendo mais expressiva, em termos relativos, neste último caso. Nos primeiros 9 meses de 2014 registou-se um grau de execução da receita com portagens de 85,8%, cerca de 12,5 p.p. acima do grau de execução verificado no mesmo período de 2013 (73,3%). As razões identificadas para esta recuperação das receitas de portagem prendem-se com:

Tabela 22 – Execução dos Encargos com PPP

Setor	Execução Janeiro-Setembro				Referenciais Anuais				Grau execução		Falta Executar	
	2013		2014		2013		OE 2014		2013	2014	2013	2014
	M€	Tvh %	M€	Tvh %	M€	Tvh %	M€	Tvh %				
Rodoviário	435	572	136	31,3	511	1167	656	128,3	85,2	49,0	75	595
Encargos brutos	651	808	157	24,2	805	1442	638	79,2	80,9	56,0	154	634
Receitas	215	236	21	9,8	294	276	-18	-6,2	73,3	85,8	79	39
Ferrovário	6	7	0	5,6	10	9	-2	-16,7	59,6	75,6	4	2
Saúde	298	284	-14	-4,5	401	418	17	4,1	74,3	68,1	103	133
Segurança	32	40	8	24,2	46	52	6	13,8	70,5	77,0	13	12
Total	772	903	131	17,0	968	1645	677	69,9	79,7	54,9	196	742
<i>Por memória (encargos líquidos)</i>												
Rodoviário, d.q.	435	572	136	31,3	511	1167	656	128,3	85,2	49,0	75,5	595
Subconcessões ⁽²⁾	-9	170	n.a.	n.a.	-	349	-	-	-	48,6	-	179
Concessões ⁽²⁾	445	402	-43	-9,6	563	526	-	-	79,0	76,4	-	124
Outros ⁽¹⁾	-15	-14	-	-	-49	253	-	-	30,1	-5,4	-	267

Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2013, OE/2014), UTAP e cálculos da UTAO.
Notas: As previsões apresentadas para o ano 2014 incorporam os objetivos fixados à comissão de renegociação das parcerias público-privadas rodoviárias. Contudo, a materialização das respetivas poupanças apenas será efetiva após ter sido obtido o acordo das entidades concessionárias, das entidades financiadoras e da apreciação do Tribunal de Contas.

(1) Inclui receitas ou encargos diretos da empresa Estradas de Portugal, S.A. (taxas de gestão, troços da A23 e A21 e QUIOSQUES/EASYTOLL). Vd. Quadro 5 a Pág. 27, do Boletim Trimestral PPP – 2.º Trimestre de 2014 da UTAP. Esta rubrica regista um grau de execução negativo (-5,4%) decorrente de encargos líquidos negativos (receitas) ocorridos até ao 3.º trimestre de 2014. Relativamente a 2013, o referencial anual inclui também a compensação paga pela subconcessionária da AE Transmontana (cerca de 15,7 M€) e as receitas de portagem das subconcessões (13 M€).

(2) Os valores da previsão orçamental para 2014 dos encargos líquidos com concessões e subconcessões não são integrais, por indisponibilidade da informação.

55 O aumento dos encargos líquidos registado até ao 3.º trimestre deveu-se principalmente ao setor rodoviário, sobretudo devido ao início de pagamentos a subconcessões da empresa Estradas de Portugal. O crescimento registado decorreu principalmente do aumento de encargos líquidos com as parcerias do setor rodoviário de +31,3% (Tabela 22) em resultado do já previsto início dos pagamentos às subconcessionárias da empresa Estradas de Portugal, cujo valor ascendeu a 170 M€ até

— **Maior intensidade de tráfego**, tendo-se verificando um aumento do tráfego médio diário na maioria das concessões e subconcessões rodoviárias, desde o início do ano. Em média, nos primeiros nove meses de 2014, o volume de tráfego registou um crescimento homólogo de 5,1% (Gráfico 15).

— **Maior eficiência do sistema de cobrança de portagens**, nomeadamente no que respeita à cobrança no caso de veículos de matrícula estrangeira, por via da dinamização do sistema de pagamento *EasyToll*, mas também no que respeita à cobrança coerciva, através da operacionalização do processo com a Autoridade Tributária.

— No caso das subconcessões, compete referir que o aumento verificado (+33,1%) encontra-se também influenciado pela introdução, no final do 3.º trimestre de 2013, de novos pontos de pagamento na subconcessão Transmontana.

Saliente-se que a empresa Estradas de Portugal referiu recentemente no seu sítio da internet que a melhoria das receitas com portagens (a par do aumento da contribuição de serviço Rodoviário em 5,5% e da redução dos custos de conservação correntes) esteve na base do desempenho financeiro da empresa nos primeiros nove meses de 2014.

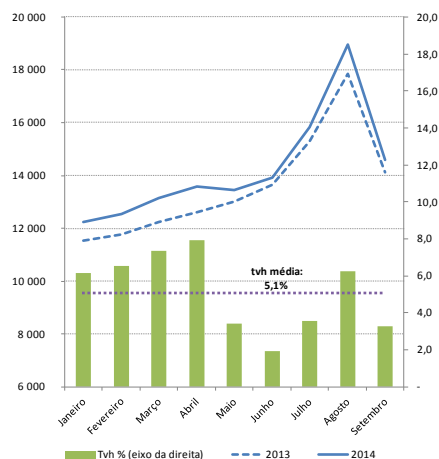
Tabela 23 – Execução dos Encargos com PPP Rodoviárias

	Execução Janeiro-Setembro				Referenciais Anuais				Grau execução	
	2013	2014	Var. homóloga		CGE 2013	OE 2014	Var. homóloga		2013	2014
			M€	Tvh %			M€	Tvh %		
Encargos Líquidos	435	571,7	136	31,3	511	1167	656	128,3	85,2	49,0
Encargos brutos, dos quais:	651	808	157	24,2	805	1442	638	79,2	80,9	56,0
Pagamentos por disponibilidade	614	758	143	23,3						
Concessões	614	587	-27	-4,4						
Subconcessões	0,0	170	170	-						
Pagamento por serviço	0	12	12	-						
Subconcessões	0	12	12	-						
Custos com serviço cobrança portagem	34	32	-2	-5,4						
REF (Compensações e de Investimento)	4	7	3	64,3						
Outros custos (*)	-1		1	-						
Receitas de Portagem	215	236	21	9,8	294	276	-18	-6,2	73,3	85,8
Concessões	189	206	17	9,1						
Subconcessões	9	13	3	33,1						
Outras	17	17	1	4,2						
Taxa de cobertura (%)	33,1	29,3	-	-	36,5	19,1	-	-	-	-

Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2013 e OE/2014), UTAP e cálculos da UTAO. Notas: (1) As previsões apresentadas para o ano 2014 incorporam os objetivos fixados à comissão de renegociação das parcerias público-privadas rodoviárias. Contudo, a materialização das respetivas poupanças apenas será efetiva após ter sido obtido o acordo das entidades concessionárias, das entidades financiadoras e da apreciação do Tribunal de Contas. (2) O valor dos custos com o serviço de cobrança de portagem, relativo à execução Janeiro-Setembro de 2013, foi corrigido de efeitos que afetam a comparabilidade homóloga. Por outro lado, estes custos incluem encargos diretos da empresa Estradas de Portugal (troços da A21 e da A23). (*) Inclui os encargos do Túnel do Marão.

61 Os setores da segurança e ferroviário também registaram aumentos homólogos dos encargos líquidos com PPP. Os encargos líquidos com a PPP do setor da segurança (SIRESP) e ferroviário registaram um aumento de 24,2% e 5,6%, respetivamente. Os graus de execução dos encargos destes dois setores, em 2014, encontram-se em linha com o duodécimo respetivo, contudo situam-se significativamente acima dos níveis de execução verificado em igual período do ano anterior, em +6,4 p.p. no setor da segurança e em +16 p.p. no setor ferroviário. Em particular no setor da segurança, o diferente perfil de execução intra-anual dos encargos afetou diretamente a comparabilidade homóloga, tendo ficado a dever-se, nomeadamente, a diferentes prazos de pagamento. Com efeito, até ao 3.º trimestre de 2013 foram pagas faturas correspondentes a 8 meses, enquanto em igual período de 2014 foram pagas faturas correspondentes a 10 meses.

Gráfico 15 – Tráfego Médio Diário: média ponderada (em unidades e em percentagem)



Fonte: Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., Relatórios de Tráfego da Rede Nacional de Autoestradas - 1.º, 2.º e 3.º trimestre de 2014.

62 No setor da saúde registou-se uma redução homóloga dos encargos com PPP, pese embora tenham ocorrido factos que afetam a comparabilidade homóloga. Os encargos suportados com PPP do setor da saúde, até ao 3.º trimestre de 2014, registaram uma diminuição de 4,5% em termos homólogos, valor que compara com uma previsão de crescimento de 4,1%, para o conjunto do ano. Esta diferença reflete-se no menor grau de execução da despesa registado até setembro de 2014, o qual se situa 6,2 p.p. abaixo do grau de execução do ano anterior. Tendo em conta que, em termos globais, se registou um maior nível de produção clínica na generalidade das unidades que operam em regime de PPP, a redução homóloga de encargos com as PPP do setor da saúde poderá ser explicado pelos seguintes fatores:

- **Diferente perfil intra-anual nos pagamentos de reconciliação** referentes à Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Cascais (em 2013 este pagamento foi realizado em julho e em 2014 ainda não ocorreu);
- **Pagamento de valores de reconciliação referentes a períodos alargados:** em 2013 foi pago um elevado valor de reconciliação à Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Braga, o qual se refere à atividade desenvolvida no período 2009-2012, e não apenas ao ano anterior;
- **Fim de duas PPP**, designadamente, do Centro de Atendimento do SNS (terminada em abril/2014) e do CMFRS (terminada em novembro/2013).

A concretizar-se toda a despesa orçamentada no OE/2014, no 4.º trimestre ter-se-ão pago cerca de 133 M€ de encargos com PPP na área da saúde.

Caixa 5 - Ajustamentos efetuados à execução orçamental das administrações públicas

Na tabela 1 seguinte apresenta-se a variação ajustada do saldo global das administrações públicas, identificando-se cada um dos fatores que, por assumirem um carácter específico e influenciarem a comparabilidade para o biénio 2013-2014, foram ajustados na execução orçamental, bem como nos referenciais anuais. A identificação é efetuada com especificação do subsetor e do âmbito do respetivo impacto (na receita ou na despesa). Os valores negativos indicam que se trata de um ajustamento com impacto negativo no saldo do subsetor, enquanto valores positivos correspondem a impacto positivo.

(1) Exclusão dos **dividendos do Banco de Portugal** por questões de comparabilidade homóloga, uma vez que estes assumiram um valor muito significativo em 2013, enquanto em 2014 o montante foi de 202,4 ME.

(2) Exclusão da receita decorrente da **concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil**, na sequência da celebração do respetivo contrato entre o Estado e a ANA - Aeroportos de Portugal, SA. O valor da receita do Estado em 2013 foi de 400 ME.

(3) Exclusão das **transferências extraordinárias do OE para a segurança social**, em 2013 e 2014, sendo que se verificam transferências mensais do subsetor Estado para a segurança social.

(4) Eliminação do reforço da **transferência extraordinária do OE para a CGA** (256 ME) em 2013. Admitiu-se que o valor extraordinário corresponde ao diferencial entre a execução de 2013 e o montante orçamentado no OE1R/2013.

(5) Correção do diferente perfil anual da contribuição financeira do Orçamento do Estado para a CGA implícito ao diferente perfil anual do pagamento do 14.º mês dos pensionistas em 2013.

(6) Exclusão da receita da **concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil da Madeira**, no montante de 80 ME, no referencial de 2013.

(7) Eliminação em 2013 da receita proveniente do **Regime Extraordinário de Regularização de dívidas fiscais e à segurança social (RERD)**, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 151-A/2013, de 31 de Outubro. O valor do montante de imposto do subsetor estado foi revisto em baixa de 991 ME para 931 ME, sendo que não se assumiu nesta análise o valor mais recente devido ao desconhecimento da repartição por imposto.

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

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

(10) Eliminação, no referencial de 2014, da receita de capital decorrente da transferência das responsabilidades do **fundo de saúde dos CIT** no valor de 180 ME.

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

(12) Exclusão da receita proveniente da **contribuição do setor bancário**, sendo o montante recebido em 2013 de 127 ME, enquanto a previsão para 2014 é de 170 ME. De referir que esta receita foi classificada em impostos diretos em 2014, enquanto no ano anterior tinha sido classificada em outras receitas correntes.

(13) Correção do diferente perfil anual das despesas com pessoal e contribuições relativamente ao subsídio de férias. Afetação do subsídio de férias de 2013, pago em novembro e estimado em 660 ME, ao mês de junho. Adicionalmente, efetuou-se uma estimativa para o valor das contribuições sociais que incidem sobre o montante de subsídio de férias em 251 ME.

(14) Correção do diferente perfil anual das pensões e outros abonos pagos pela CGA no âmbito do subsídio de férias. Afetação do subsídio de férias de 2013, pago em novembro e estimado em 462 ME, ao mês de julho.

(15) Correção do diferente perfil anual das pensões pagas pela segurança social no âmbito do subsídio de férias. Afetação do subsídio de férias de 2013, pago em dezembro e estimado em 260 ME, ao mês de julho.

(16) Uniformização entre 2013 e 2014 da alteração contabilística relativa à **receita de jogos sociais** consignada à segurança social para impostos indiretos, em detrimento da classificação outras receitas correntes utilizada para 2013.

(17) Linearização da despesa com **juros e outros encargos**, devido ao diferente perfil intra-anual entre 2013 e 2014.

(18) Linearização da **contribuição financeira** para o orçamento da União Europeia, devido ao diferente perfil intra-anual entre 2013 e 2014.

(19) Correção do diferente perfil anual da receita de IRS relativa aos montantes de subsídio de férias dos trabalhadores e dos pensionistas da CGA e da segurança social. Afetação do subsídio de férias de 2013 aos meses de junho e julho, estimado em 252 ME, o qual foi pago em novembro e dezembro. Este ajustamento é eliminado na execução acumulada até novembro e dezembro.

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

	Subsetor	Âmbito	Janeiro - dezembro		Referenciais anuais	
			2013	2014	OE 2014	Estimativa 2014 outubro
Saldo global não ajustado			-8 885	-7 074	-7 430	-7 729
Ajustamentos c/efeito negativo no saldo:						
Dividendos BdP	(1)	Estado Receita	-359	-202	-200	-200
Concessão ANA	(2)	Estado Receita	-400	0	0	0
Transf. extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(3)	Seg. Social Receita	-1 430	-1 329	-1 329	-1 329
Transf. extraordinária do OE para a CGA (*)	(4)	SFA Receita	-256	0	0	0
Contribuição financeira adicional do Estado para a CGA (*)	(5)	SFA Receita	0	0	0	0
Concessão ANAM	(6)	Ad. Regional Receita	-80	0	0	0
Perdão de impostos	(7)	Estado Receita	-931	0	0	0
Perdão de impostos	(7)	Ad. Local Receita	-54	0	0	0
Perdão de contribuições sociais	(7)	Seg. Social Receita	-234	0	0	0
Contribuição sobre operadores económicos do setor energético	(8)	Estado Receita	0	-65	-100	-100
Investimentos das Estradas de Portugal	(9)	SFA/EPR Despesa	0	0	0	0
Transferência fundo de saúde CTT	(10)	Estado Receita	0	0	-180	0
Concessões dos portos/marinas e SILOPOR	(11)	Estado Receita	0	0	-170	0
Contribuição sobre o setor bancário	(12)	Estado Receita	-127	-161	-170	-170
Pagamento do subsídio de férias novembro 2013	(13)	AP Despesa	0	0	0	0
Pagamento do subsídio de férias de pensões pela CGA	(14)	SFA Despesa	0	0	0	0
Pagamento do subsídio de férias de pensões pela Seg. Social	(15)	Seg. Social Despesa	0	0	0	0
Outras receitas correntes: alteração contabilística de jogos sociais	(16)	Seg. Social Receita	-177	0	0	0
Ajustamentos c/efeito positivo no saldo:						
Juros e outros encargos	(17)	Estado Despesa	0	0	0	0
Contribuição financeira para a União Europeia	(18)	Estado Despesa	0	0	0	0
Receita de IRS sobre o subsídio de férias de funcionários públicos e p	(19)	Estado Receita	0	0	0	0
Contribuições sobre o subsídio de férias de funcionários públicos no	(20)	SFA Receita	0	0	0	0
Transferências FSE	(20)	Seg. Social Receita/Despesa	-35	312	70	106
Regularização dívidas SNS	(21)	SFA Despesa	424	206	0	250
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(3)	Estado Despesa	1 430	1 329	1 329	1 329
Transf. extraordinária do OE para a CGA (*)	(4)	Estado Despesa	256	0	0	0
Contribuição financeira adicional do Estado para a CGA (*)	(5)	Estado Despesa	0	0	0	0
Programa de rescisões	(22)	Estado Despesa	0	166	224	338
Programa de rescisões	(22)	SFA Despesa	0	20	6	9
Pag. dívidas anos anteriores - Local	(23)	Ad. Local Despesa	432	107	136	136
Pag. dívidas anos anteriores - RAM	(24)	Ad. Regional Despesa	889	408	234	476
Défice tarifário de eletricidade	(25)	Estado Despesa	167	0	50	50
Impostos indiretos: alteração contabilística de jogos sociais	(16)	Seg. Social Receita	177	0	0	0
Crédito fiscal extraordinário ao investimento	(26)	Estado Receita	0	225	225	225
Efeito líquido dos ajustamentos			-309	1 017	125	1 120
Saldo global ajustado			-9 194	-6 057	-7 305	-6 609

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

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

(21) Eliminação, no referencial de 2013 e 2014, do **pagamento do SNS relativo a dívidas de anos anteriores**.

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

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

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

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

(26) Eliminação do **crédito fiscal extraordinário ao investimento** em 2014 no montante de 225 ME.

A tabela 2 apresenta os referidos ajustamentos em classificação económica de receita e despesa,

Tabela 2 - Ajustamentos à conta das administrações públicas, por classificação económica (em milhões de euros)

	Janeiro-Dezembro		Ref. Anuais	
	Execução 2013	2014	OE/2014	Estimativa 2014
RECIBTA CORRENTE	-1 741	109	-175	-139
Impostos diretos	-747	64	-45	-45
Impostos indiretos	-61	0	0	0
Contrib. de segurança social	-234	0	0	0
Outras receitas correntes	-703	45	-130	-94
DESPESA CORRENTE	-832	-755	-370	-976
Consumo público	-626	-48	-312	-657
Despesas com pessoal	-13	-187	-233	-349
Aq. bens e serv. e out. desp. corr.	-614	146	-78	-308
Aquisição de bens e serviços	-611	-255	-78	-308
Outras despesas correntes	-3	0	-1	0
Subsídios	-171	-7	-50	-55
Juros e outros encargos	-12	-224	-4	-247
Transferências correntes	-23	-81	-4	-17
SALDO CORRENTE	-908	864	195	836
RECIBTAS DE CAPITAL	-480	0	-350	0
DESPESAS DE CAPITAL	-1 079	-153	-280	-284
Investimento	-1 061	-131	-267	-278
Transferências de capital	-17	-20	0	-4
Outras despesas de capital	-2	-1	-14	-2
RECIBTA EFETIVA	-2 221	109	-525	-139
DESPESA EFETIVA	-1 912	-908	-650	-1 259
SALDO GLOBAL	-309	1 017	125	1 120

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

Tabela 24 – Conta consolidada (ajustada) das administrações públicas
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Janeiro-Dezembro						Ref. Anuais					Grau execução	Desvio	
	Execução		Variação homóloga			OE/2014	Estimativa 2014	Variação homóloga: estimativa 2014			Estimativa 2014		OE/2014	Estimativa 2014
	2013	2014	M€	%	p.p.			M€	%	p.p.				
RECEITA CORRENTE	70 048	72 855	2 807	4,0	3,9	71 993	73 396	3 348	4,8	4,6	99,3	863	-540	
Impostos diretos	19 904	20 673	769	3,9	1,1	20 026	20 474	570	2,9	0,8	101,0	647	199	
Impostos indiretos	21 207	21 882	675	3,2	0,9	20 802	21 844	637	3,0	0,9	100,2	1 081	38	
Contrib. de segurança social	18 290	19 383	1 093	6,0	1,5	18 959	19 555	1 264	6,9	1,7	99,1	424	-171	
Outras receitas correntes	10 194	10 858	665	6,5	0,9	12 013	11 523	1 329	13,0	1,8	94,2	-1 155	-665	
Diferenças de consolidação	453	59				193	0					-135	58	
DESPESA CORRENTE	77 107	76 368	-738	-1,0	-0,9	76 209	77 193	86	0,1	0,1	98,9	160	-825	
Consumo público	30 703	30 343	-360	-1,2	-0,4	29 239	30 398	-305	-1,0	-0,4	99,8	1 104	-55	
Despesas com pessoal	16 398	16 224	-174	-1,1	-0,2	14 758	16 137	-261	-1,6	-0,3	100,5	1 465	87	
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	14 305	14 120	-185	-1,3	-0,2	14 481	14 261	-44	-0,3	-0,1	99,0	-361	-142	
Aquisição de bens e serviços	13 275	12 915	-361	-2,7	-0,4	12 427	12 828	-447	-3,4	-0,5	100,7	488	87	
Outras despesas correntes	1 030	810	-220	-21,4	-0,3	2 054	1 191	162	15,7	0,2	68,0	-1 245	-382	
Subsídios	2 165	2 092	-72	-3,3	-0,1	2 682	2 396	231	10,7	0,3	87,3	-589	-304	
Juros e outros encargos	7 944	7 880	-64	-0,8	-0,1	8 170	8 101	157	2,0	0,2	97,3	-290	-221	
Transferências correntes	36 295	36 053	-242	-0,7	-0,3	36 118	36 298	3	0,0	0,0	99,3	-65	-245	
Diferenças de consolidação	0	395				0	242					395	153	
SALDO CORRENTE	-7 059	-3 513	3 546			-4 216	-3 797	3 262				703	284	
RECEITAS DE CAPITAL	2 451	2 049	-403	-16,4	-0,6	2 397	2 564	113	4,6	0,2	79,9	-348	-515	
Diferenças de consolidação	24	45				35	14					10	31	
DESPEAS DE CAPITAL	4 586	4 593	7	0,2	0,0	5 486	5 376	790	17,2	1,0	85,4	-893	-783	
Investimento	3 432	3 479	47	1,4	0,1	4 378	4 098	665	19,4	0,8	84,9	-899	-619	
Transferências de capital	985	1 006	21	2,2	0,0	992	987	3	0,3	0,0	101,9	14	19	
Outras despesas de capital	169	103	-66	-39,0	-0,1	115	272	103	61,0	0,1	37,9	-12	-169	
Diferenças de consolidação	0	5				0	19					5	-14	
RECEITA EFETIVA	72 499	74 904	2 405	3,3	3,3	74 390	75 960	3 461	4,8	4,8	98,6	515	-1 056	
DESPESA EFETIVA	81 693	80 961	-731	-0,9	-0,9	81 694	82 569	876	1,1	1,1	98,1	-733	-1 607	
SALDO GLOBAL	-9 194	-6 057	3 136			-7 305	-6 609	2 585				1 248	552	
<i>Por memória:</i>														
Receita fiscal	41 111	42 555	1 444	3,5	2,0	40 827	42 318	1 207	2,9	1,7	100,6	1 728	237	
Despesa corrente primária	69 163	68 488	-674	-1,0	-0,8	68 039	69 092	-71	-0,1	-0,1	99,1	450	-604	

Fonte: DGO e cálculos UTAO | Notas: Os dados encontram-se consolidados entre organismos das administrações públicas. O referencial anual 2014 do agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui a dotação provisional, bem como a reserva orçamental dos serviços no objetivo para 2014. Os dados de 2014 referem-se à estimativa apresentada no relatório do OE/2015 e na Síntese de Execução Orçamental publicada em outubro, a qual foi atualizada face à estimativa implícita ao OE2R/2014. Os dados de 2013 são provenientes da Conta Geral do Estado.

Tabela 25 – Conta consolidada (não ajustada) das administrações públicas
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Janeiro-Dezembro						Ref. Anuais					Grau execução	Desvio	
	Execução		Variação homóloga			OE/2014	Estimativa 2014	Variação homóloga: estimativa 2014			Estimativa 2014		OE/2014	Estimativa 2014
	2013	2014	M€	%	p.p.			M€	%	p.p.				
RECEITA CORRENTE	71 788	72 746	958	1,3	1,3	72 168	73 535	1 746	2,4	2,3	98,9	578	-789	
Impostos diretos	20 651	20 608	-43	-0,2	-0,1	20 071	20 519	-132	-0,6	-0,2	100,4	537	90	
Impostos indiretos	21 268	21 882	615	2,9	0,8	20 802	21 844	576	2,7	0,8	100,2	1 081	38	
Contrib. de segurança social	18 525	19 383	859	4,6	1,1	18 959	19 555	1 030	5,6	1,4	99,1	424	-171	
Outras receitas correntes	10 897	10 813	-83	-0,8	-0,1	12 143	11 617	721	6,6	1,0	93,1	-1 330	-804	
Diferenças de consolidação	449	59				193	0					-135	58	
DESPESA CORRENTE	77 939	77 123	-816	-1,0	-1,0	76 578	78 168	229	0,3	0,3	98,7	545	-1 045	
Consumo público	31 330	30 391	-939	-3,0	-1,1	29 551	31 055	-275	-0,9	-0,3	97,9	840	-664	
Despesas com pessoal	16 411	16 411	0	0,0	0,0	14 992	16 486	75	0,5	0,1	99,5	1 419	-75	
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	14 919	13 980	-939	-6,3	-1,1	14 559	14 569	-349	-2,3	-0,4	96,0	-579	-589	
Aquisição de bens e serviços	13 886	13 170	-716	-5,2	-0,9	12 504	13 136	-750	-5,4	-0,9	100,3	666	34	
Outras despesas correntes	1 033	810	-223	-21,6	-0,3	2 055	1 191	159	15,4	0,2	68,0	-1 245	-381	
Subsídios	2 335	2 099	-236	-10,1	-0,3	2 732	2 451	115	4,9	0,1	85,7	-632	-351	
Juros e outros encargos	7 956	8 104	147	1,9	0,2	8 174	8 348	391	4,9	0,5	97,1	-71	-244	
Transferências correntes	36 318	36 134	-184	-0,5	-0,2	36 122	36 315	-3	0,0	0,0	99,5	12	-181	
Diferenças de consolidação	0	395				0	242					395	153	
SALDO CORRENTE	-6 151	-4 377	1 773			-4 411	-4 634	1 517				34	256	
RECEITAS DE CAPITAL	2 931	2 049	-883	-30,1	-1,2	2 747	2 564	-367	-12,5	-0,5	79,9	-698	-515	
Diferenças de consolidação	22	45				35	14					10	31	
DESPEAS DE CAPITAL	5 666	4 746	-920	-16,2	-1,1	5 766	5 660	-6	-0,1	0,0	83,9	-1 021	-914	
Investimento	4 493	3 610	-883	-19,7	-1,1	4 645	4 376	-118	-2,6	-0,1	82,5	-1 035	-765	
Transferências de capital	1 002	1 027	25	2,5	0,0	992	991	-10	-1,0	0,0	103,6	34	35	
Outras despesas de capital	171	104	-66	-38,9	-0,1	129	274	103	60,6	0,1	38,1	-25	-170	
Diferenças de consolidação	0	5				0	19					5	-14	
RECEITA EFETIVA	74 720	74 795	75	0,1	0,1	74 915	76 099	1 379	1,8	1,8	98,3	-120	-1 304	
DESPESA EFETIVA	83 605	81 869	-1 736	-2,1	-2,1	82 345	83 828	223	0,3	0,3	97,7	-476	-1 959	
SALDO GLOBAL	-8 885	-7 074	1 811			-7 430	-7 729	1 156				356	655	
<i>Por memória:</i>														
Receita fiscal	41 919	42 491	572	1,4	0,8	40 872	42 363	444	1,1	0,6	100,3	1 618	128	
Despesa corrente primária	69 983	69 020	-963	-1,4	-1,2	68 404	69 821	-162	-0,2	-0,2	98,9	616	-801	

Fonte: DGO e cálculos UTAO | Notas: Os dados encontram-se consolidados entre organismos das administrações públicas. O referencial anual 2014 do agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui a dotação provisional, bem como a reserva orçamental dos serviços no objetivo para 2014. Os dados de 2014 referem-se à estimativa apresentada no relatório do OE/2015 e na Síntese de Execução Orçamental publicada em outubro, a qual foi atualizada face à estimativa implícita ao OE2R/2014. Os dados de 2013 são provenientes da Conta Geral do Estado.

Tabela 26 – Medidas de Consolidação Orçamental previstas para 2014

	OE/2014		OE1R/2014		DEO/2014-18	
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB
Despesas com pessoal	1 320	0,8	1 299	0,8	1 207	0,7
Alteração da política de rendimentos	643	0,4	622	0,4	622	0,4
Horário semanal de trab. de 40h: redução de efetivos por aposentação e do trab. suplementar	153	0,1	153	0,1	153	0,1
Execução de Programas de Rescisões por Mútuo Acordo	102	0,1	102	0,1	60	0,0
Utilização do Sistema de Requalificação de trabalhadores	59	0,0	59	0,0	9	0,0
Reformas estruturantes no sistema educativo	215	0,1	215	0,1	215	0,1
Outras medidas setoriais	148	0,1	148	0,1	148	0,1
Prestações sociais	891	0,5	826	0,5	577	0,3
Convergência das pensões da CGA com a da Segurança Social (liq. não acumulação com a CES)	388	0,2				
Novo desenho da CES			316	0,2	67	0,0
Ajuste da idade de acesso à pensão de velhice com base no factor de sustentabilidade	205	0,1	205	0,1	205	0,1
Introdução de condição de recursos nas pensões de sobrevivência	100	0,1	100	0,1	100	0,1
Outras medidas setoriais	198	0,1	198	0,1	198	0,1
Diminuição de despesa com subvenções vitalícias			7	0,0	7	0,0
Prestações sociais em espécie	21	0,0	21	0,0	21	0,0
Consumo intermédio	460	0,3	460	0,3	460	0,3
Reforma Hospitalar e otimização de custos na área da Saúde	207	0,1	207	0,1	207	0,1
Racionalização de custos e redefinição de processos nas áreas da Segurança e Defesa	124	0,1	124	0,1	124	0,1
Outras medidas setoriais	129	0,1	129	0,1	129	0,1
Subsídios	153	0,1	154	0,1	154	0,1
Redução das indemnizações compensatórias para o Setor Empresarial do Estado	90	0,1	90	0,1	90	0,1
Outras medidas setoriais	64	0,0	64	0,0	64	0,1
Investimento	290	0,2	311	0,2	311	0,2
Outra despesa corrente	48	0,0	48	0,0	48	0,0
Total de medidas do lado da despesa	3 184	1,9	3 119	1,8	2 778	1,6
Diminuição de Despesa	3 184	1,9	3 119	1,8	2 778	1,6
Impostos sobre a produção e a Importação	170	0,1	170	0,1	170	0,1
Impostos sobre o rendimento e o património	240	0,1	240	0,1	240	0,1
Contribuições sociais	168	0,1	301	0,2	297	0,2
Alteração nas contribuições para ADSE, SAD e ADM	132	0,1	265	0,2	261	0,2
Ações de fiscalização e cobrança coerciva da Segurança Social	31	0,0	31	0,0	31	0,0
Outras medidas com efeito em contribuições sociais	5	0,0	5	0,0	5	0,0
Outras receitas	415	0,2	415	0,2	329	0,2
Otimização do uso de fundos europeus no Emprego da Segurança Social	199	0,1	199	0,1	199	0,1
Contribuição extraordinária sobre o setor energético	100	0,1	100	0,1	100	0,1
Aumento da contribuição sobre o setor bancário	50	0,0	50	0,0	50	0,0
Outras medidas	67	0,0	67	0,0	-20	0,0
Total de medidas do lado da receita	994	0,6	1 126	0,7	1 036	0,6
Perda de receita fiscal das medidas em despesas com pessoal e prestações sociais	-314	-0,2	-314	-0,2	-255	-0,2
Perda de receita contributiva do empregado das medidas em despesa com pessoal	-145	-0,1	-145	-0,1	-133	-0,1
Aumento de Receita	534	0,3	667	0,4	648	0,4
Total de medidas permanentes	3 718	2,2	3 786	2,2	3 426	2,0
Total de medidas pontuais	183	0,1	183	0,1	132	0,1
Total	3 674	2,3	3 969	2,3	3 558	2,1

Fontes: Ministério das Finanças e UTAO.

Tabela 27 – Medidas de consolidação orçamental previstas para 2014, subjacentes à 12.ª avaliação do Programa de Assistência Económica e Financeira

RECEITAS			DESPESAS		
	milhões de	% do PIB		milhões de euros	% do PIB
Fundos complementares da UE	-80	0,0	Remunerações	626	0,4
Contribuições para a ADSE, SAD e ADM	261	0,2	Rescisões de contratos por mútuo acordo	44	0,0
Outras receitas setoriais específicas (Segurança Social)	230	0,1	Programa de requalificação	8	0,0
Imposto aplicável ao setor da energia	100	0,1	Erosão da base por aposentação	95	0,1
Aumento do IRC sobre os veículos das empresas	200	0,1	Semana de trabalho de 40 horas	18	0,0
Aumento do imposto especial sobre o consumo de automóveis de passageiros a gasóleo	50	0,0	Revisão da tabela salarial	461	0,3
Aumento do imposto especial sobre o consumo de tabaco e bebidas alcoólicas	120	0,1	Pensões	322	0,2
Redução dos benefícios fiscais dos fundos de pensões e imobiliários	40	0,0	Contribuição extraordinária de solidariedade	57	0,0
Contribuição complementar de instituições financeiras	50	0,0	Aumento da idade de reforma / fator de sustentabilidade	174	0,1
Imposto/taxa sobre o jogo em linha	50	0,0	Racionalização das pensões de sobrevivência	85	0,1
Alterações nas contribuições para a Segurança Social de membros de conselhos	5	0,0	Subsídios vitalícios para políticos	6	0,0
Imposto especial aplicável ao espectro utilizado pelos meios de comunicação	10	0,0	Medidas setoriais específicas (ministérios setoriais)	1442	0,9
Impacto da reforma do IRC	-70	0,0	Total de medidas do lado da despesa	2390	1,4
Total de medidas do lado da receita	966	0,6			
Total de medidas pontuais	142	0,1			
TOTAL	3498	2,1			

Fontes: Comissão Europeia ([Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão: Avaliação do Programa Nacional de Reformas e do Programa de Estabilidade para 2014 de PORTUGAL](#), de 2 de junho de 2014) e Ministério das Finanças. | Nota: Os valores apresentados no quadro correspondem ao impacto das medidas avaliadas pela CE/BCE/FMI no âmbito da 12.ª avaliação do PAEF. Devido ao critério adotado para a construção deste quadro pela Comissão Europeia, não é possível compará-lo diretamente com a informação análoga que consta no OE/2014 e no DEO/2014-18, a qual foi resumida na Tabela 32 desta Nota Técnica.

Tabela 28 - Despesa efetiva consolidada de 2014 da administração central, na ótica da contabilidade pública: principais desvios entre o orçamentado e o executado, por organismo ou dotação específica

(em milhões de euros)

Organismo ou dotação específica	Referenciais				Execução	Execução vs OE/2014	Execução vs OE1R/2014	Execução vs OE2R/2014	Dotação orçamental não utilizada (***)	
	OE/2014	OE1R/2014	OE2R/2014	Alterações da competência do Governo						
P001 - Órgãos de Soberania	2 990	2 990	2 990	-	3 039	2 993	3	3	3	46
P002 - Governação e Cultura	725	725	731	48	779	664	-61	-61	-67	115
<i>Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional</i>	51	51	51	20	71	43	-9	-9	-9	28
<i>Instituto do Cinema e do Audiovisual</i>	20	20	20	0	20	13	-7	-7	-7	7
<i>Instituto Português do Desporto e Juventude</i>	66	66	66	8	74	67	1	1	1	6
<i>Fundo de Fomento Cultural</i>	20	20	20	0	20	19	-1	-1	-1	1
<i>Instituto Nacional de Estatística</i>	25	25	25	6	31	30	6	6	6	1
<i>Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu</i>	24	24	24	-21	3	3	-21	-21	-21	0
<i>Direção Geral do Património Cultural</i>	28	28	28	3	31	27	-1	-1	-1	4
<i>Rádio e Televisão de Portugal</i>	263	263	263	0	263	251	-11	-11	-11	11
P003 - Finanças e Administração Pública	13 060	13 795	14 314	-298	14 016	13 478	418	-317	-836	537
<i>Dotação provisional (*)</i>	533	533	533	-254	280	-	-533	-533	-533	280
<i>Contribuição financeira para a União Europeia</i>	1 570	1 570	1 610	94	1 704	1 704	134	134	94	0
<i>Recursos Próprios Tradicionais</i>	147	147	147	6	152	152	5	5	5	0
<i>Caixa Geral de Aposentações</i>	8 776	9 511	9 474	50	9 524	9 492	716	-19	18	32
<i>Subsídios e indemnizações compensatórias</i>	167	167	167	-5	162	152	-15	-15	-15	10
<i>Comissões e outros encargos</i>	172	172	504	-33	471	456	283	283	-48	15
<i>Bonificação de Juros</i>	81	81	81	-5	75	75	-6	-6	-6	1
<i>Autoridade Tributária e Aduaneira</i>	565	565	565	70	635	609	44	44	44	26
<i>Parups</i>	51	51	55	-9	46	32	-19	-19	-24	14
<i>Parvalorem</i>	160	160	160	0	160	148	-12	-12	-12	12
P004 - Gestão da Dívida Pública (Juros)	7 266	7 266	7 138	1	7 139	6 998	-268	-268	-140	141
<i>Encargos da dívida</i>	7 239	7 239	7 111	0	7 111	6 995	-244	-244	-116	116
<i>Fundo de Regularização da Dívida Pública - funcionamento</i>	27	27	27	1	28	3	-23	-23	-23	24
P005 - Representação Externa	317	317	324	40	364	342	25	25	18	22
<i>Contribuições e Quotizações para Organizações Internacionais</i>	80	80	80	18	98	98	18	18	18	0
<i>Camões - Instituto da Cooperação e da Língua</i>	50	50	50	12	62	56	6	6	6	6
<i>Secretaria Geral - funcionamento</i>	110	110	110	9	119	116	7	7	7	2
P006 - Defesa	2 136	2 136	2 176	182	2 358	1 993	-142	-142	-183	365
<i>Lei de Programação de Infraestruturas Militares</i>	91	91	91	0	91	0	-91	-91	-91	91
<i>Forças Nacionais Destacadas</i>	3	3	3	52	55	53	50	50	50	2
<i>Lei de Programação Militar</i>	203	203	203	161	364	298	95	95	95	66
P007 - Segurança Interna	1 932	1 932	1 991	100	2 091	1 984	52	52	-7	107
<i>Guarda Nacional Republicana</i>	836	836	843	69	912	894	58	58	51	18
<i>Polícia de Segurança Pública</i>	698	698	705	58	763	739	41	41	34	24
<i>Autoridade Nacional de Proteção Civil</i>	129	129	129	9	138	124	-5	-5	-5	14
P008 - Justiça	1 298	1 298	1 395	135	1 530	1 380	82	82	-15	150
<i>Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça</i>	196	196	293	-36	257	195	-1	-1	-98	62
<i>Direção Geral da Administração da Justiça</i>	213	213	213	28	241	235	22	22	22	6
<i>Magistratura Judicial</i>	96	96	96	33	129	127	31	31	31	2
<i>Magistratura do Ministério Público</i>	89	89	89	27	116	114	26	26	26	2
<i>Polícia Judiciária</i>	94	94	94	15	109	107	13	13	13	2
<i>Direção Geral de Reinserção e Serviços Prisionais</i>	225	225	225	26	251	224	-1	-1	-1	27
<i>Instituto dos Registos e do Notariado</i>	228	228	228	30	258	236	8	8	8	22
P009 - Economia	3 189	3 189	3 197	195	3 391	2 870	-319	-319	-327	522
<i>REFER</i>	525	525	525	110	635	525	0	0	0	110
<i>Metro do Porto</i>	155	155	155	26	182	150	-5	-5	-5	32
<i>Metropolitano de Lisboa</i>	220	220	220	12	232	193	-27	-27	-27	39
<i>Estradas de Portugal</i>	1 745	1 745	1 745	12	1 758	1 588	-157	-157	-157	170
<i>Instituto da Mobilidade e dos Transportes</i>	74	74	74	0	74	45	-30	-30	-30	29
<i>IAPMEI</i>	53	53	53	12	64	44	-8	-8	-8	20
<i>Laboratório Nacional de Engenharia Civil</i>	27	27	27	2	30	24	-4	-4	-4	6
<i>Turismo de Portugal</i>	156	156	156	17	173	145	-11	-11	-11	27
<i>ANACOM - Autoridade Nacional de Comunicações</i>	39	39	39	8	47	44	5	5	5	3
<i>Instituto Nacional de Aviação Civil</i>	36	36	36	-4	32	15	-21	-21	-21	17
P010 - Ambiente, Ordenamento do Território e Energia	402	402	403	22	425	220	-182	-182	-183	205
<i>Fundo Português do Carbono</i>	89	89	89	-2	87	59	-29	-29	-29	28
<i>Agência Portuguesa do Ambiente</i>	98	98	98	0	99	52	-47	-47	-47	47
<i>Polis Litoral Ria Formosa</i>	30	30	30	0	30	3	-26	-26	-26	26
<i>Polis Litoral Ria de Aveiro</i>	24	24	24	0	24	8	-16	-16	-16	16
<i>Polis Litoral Norte</i>	26	26	26	0	26	2	-24	-24	-24	24
<i>Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana</i>	31	31	31	13	44	32	1	1	1	12
P011 - Agricultura e Mar	1 269	1 269	1 284	306	1 589	1 339	69	69	55	250
<i>Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas</i>	913	913	913	262	1 176	1 008	95	95	95	167
<i>Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (**)</i>	62	62	62	-7	55	46	-16	-16	-16	9
<i>Instituto Português do Mar e da Atmosfera</i>	29	29	29	11	40	28	-1	-1	-1	11
P012 - Saúde	8 203	8 203	8 334	350	8 684	8 443	241	241	109	241
<i>Administração Central do Sistema de Saúde</i>	4 284	4 284	4 416	211	4 626	4 501	216	216	85	126
<i>Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo</i>	1 384	1 384	1 384	42	1 426	1 425	41	41	41	1
<i>Administração Regional de Saúde do Norte</i>	1 280	1 280	1 280	18	1 298	1 295	16	16	16	2
<i>Administração Regional de Saúde do Centro</i>	552	552	552	19	571	561	8	8	8	11
<i>INEM - Instituto Nacional de Emergência Médica</i>	75	75	75	19	94	74	-1	-1	-1	20
<i>INFARMED</i>	30	30	30	4	34	25	-5	-5	-5	10
P013 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 738	5 738	6 161	147	6 308	5 874	137	137	-287	434
<i>Parque Escolar</i>	254	254	254	5	258	99	-155	-155	-155	160
<i>Estab. de educação e ensino básico e secundário - funcionamento</i>	4 312	4 312	4 312	759	5 070	4 867	556	556	556	203
P014 - Ciência e Ensino Superior	2 173	2 173	2 240	485	2 725	2 193	20	20	-47	532
<i>Ensino superior - funcionamento</i>	1 828	1 828	1 895	452	2 347	1 909	81	81	14	439
P015 - Solidariedade, Emprego e Segurança Social	10 633	10 571	10 611	72	10 684	10 431	-203	-141	-181	253
<i>Transferências para a Segurança Social- Lei de Bases</i>	8 105	8 043	8 013	0	8 013	7 913	-192	-130	-100	100
<i>Transferências para a Segurança Social- IVA Social</i>	725	725	725	0	725	725	0	0	0	0
<i>Transferências para a Segurança Social- Pensões bancárias</i>	502	502	502	0	502	497	-5	-5	-5	5
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	240	240	240	-1	238	230	-9	-9	-9	8
<i>Instituto de Emprego e Formação Profissional</i>	864	864	932	62	994	879	16	16	-52	114
Despesa efetiva consolidada	61 329	62 002	63 289	1 784	65 122	61 202	-128	-801	-2 087	3 921

Fontes: Sistemas aplicacionais da DGO. | Nota: Os dados encontram-se consolidados entre organismos da administração central. A despesa apresentada para cada organismo ou dotação específica inclui todas as fontes de financiamento. (*) A dotação orçamental da dotação provisional utilizada por outras componentes de despesa. (**) Inclui fundo florestal permanente e fundo para a conservação da natureza e da biodiversidade. (***) A dotação orçamental não utilizada corresponde ao diferencial entre a dotação orçamental corrigida no final do ano e a execução.