



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL  
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UTAO | PARECER TÉCNICO N.º 6/2016

# Análise da Conta Geral do Estado de 2015

27.12.2016

---

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 21 de dezembro de 2016.

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

---

# Sumário executivo

---

## ***Enquadramento macroeconómico***

---

O ano de 2015 foi marcado pela continuação da recuperação da atividade económica, observando-se um crescimento do PIB real de 1,6% em linha com a generalidade das previsões. Esta recuperação assentou no contributo positivo da procura interna, que compensou o contributo negativo das exportações líquidas. Apesar da evolução menos positiva das exportações líquidas em termos reais, continuou a verificar-se uma capacidade líquida de financiamento da economia portuguesa face ao exterior, beneficiando, em grande medida, da diminuição do preço do petróleo e dos consequentes ganhos de termos de troca. Ao longo do ano, o contexto macroeconómico demonstrou-se em termos genéricos em linha com as previsões, tendo contudo sido revisto em alta o contributo positivo da componente doméstica, em particular do consumo privado, em contrapartida com a revisão em baixa das exportações. Ao nível do mercado de trabalho, registou-se uma diminuição da taxa de desemprego.

## ***Situação Financeira***

---

### ***Estratégia Orçamental***

A estratégia orçamental delineada no âmbito do OE/2015 tinha subjacente o encerramento do Procedimento dos Défices Excessivos nesse ano e a manutenção do saldo estrutural. Para esse efeito, foram projetadas medidas de consolidação orçamental permanentes de cerca de mil M€. A distribuição destas medidas entre aumento de receita e diminuição de despesa foi equitativa. A dimensão das medidas de consolidação previstas para 2015 tinha sido revista em baixa relativamente ao apresentado no DEO/2014-18, embora o recurso a medidas pontuais tenha sido reforçado. Embora tenham sido previstas e quantificadas medidas de consolidação no âmbito do OE/2015, e confirmadas no PE/2015-19, não existiu uma quantificação *ex-post* dessas medidas na CGE/2015, o que impede uma avaliação do seu grau de concretização.

Em termos estruturais a execução orçamental de 2015 revelou-se qualitativamente inferior, na medida em que não foi alcançado um ajustamento do saldo estrutural. De acordo com os dados mais recentes da Comissão Europeia, atualizados em novembro de 2016, o saldo orçamental estrutural agravou-se em 0,4 p.p. do PIB, tendo o agravamento do saldo primário estrutural sido ainda maior: 0,8 p.p. do PIB. Neste contexto, a política orçamental em 2015 assumiu uma orientação expansionista pró-cíclica, i.e. uma redução do saldo orçamental estrutural num contexto de crescimento económico e diminuição do hiato do produto.

### ***Ótica da contabilidade nacional***

Em 2015, o défice das administrações públicas na ótica da contabilidade nacional ascendeu a 4,4% do PIB. Este resultado encontra-se influenciado pelo efeito da operação de venda e resolução do Banif realizada no final do ano, o que onerou o défice das administrações públicas em 1,4% do PIB. Excluindo esta operação de natureza *one-off*, o défice cifrou-se em 3,0% do PIB. O défice ajustado registado em 2015, de 3,0% do PIB, teve subjacente um excedente primário de 1,6% do PIB, que permitiu cobrir cerca de um terço da despesa com juros, que se cifraram em 4,6% do PIB.

Face a 2014, o défice global registou uma redução de 2,8 p.p. do PIB, enquanto o défice ajustado de medidas *one-off* evidenciou uma diminuição de 0,6 p.p. do PIB. Esta melhoria do défice não foi, no entanto, suficiente para atingir o objetivo anual de 2,7% do PIB para o défice global ou de 2,8% do PIB para o défice ajustado, nem possibilitou o encerramento do Procedimento dos Défices Excessivos, pelo facto de ter sido ultrapassado o limite de 3,0% do PIB para o défice global.

A redução do défice ajustado de medidas *one-off* foi alcançada num contexto em que o aumento da receita em 2,3% permitiu compensar o acréscimo mais moderado de 1,1% registado ao nível da despesa. Em 2015, cerca de metade do acréscimo da receita nominal foi absorvido para financiar o aumento da despesa. Porém, tanto a receita como a despesa cresceram a um ritmo inferior ao do PIB em termos nominais, o que se traduziu numa redução do seu peso em percentagem do PIB em 0,6 p.p. no caso da receita e em 1,2 p.p. do PIB no caso da despesa.

O aumento da receita em 2015 refletiu o crescimento da receita fiscal e contributiva, com destaque para a receita de impostos indiretos, nomeadamente para a receita do IVA, cujo crescimento beneficiou da recuperação da atividade económica e dos efeitos do combate à fraude e evasão fiscal. Por sua vez, o crescimento da despesa foi em grande medida impulsionado pelas despesas de consumo intermédio e pela despesa de capital. No consumo intermédio, o crescimento verificado em 2015 refletiu um aumento da despesa com parcerias público-privadas, bem como com a aquisição de bens e serviços.

### **Ótica da contabilidade pública**

Na CGE/2015 apresentou-se uma revisão em alta do défice das administrações públicas face ao divulgado em março de 2016 no âmbito da execução provisória, devido a uma revisão em alta da despesa e a uma revisão em baixa da receita. A deterioração concentrou-se ao nível da administração central essencialmente através do subsetor dos serviços e fundos autónomos. Por rubricas de classificação económica da receita, importa destacar as revisões em baixa quer da componente corrente devido aos impostos indiretos quer da receita de capital. Adicionalmente, verificou-se uma revisão significativa ao nível das diferenças de consolidação por contrapartida das outras receitas correntes. No lado da despesa, verificou-se uma revisão em alta nas despesas com pessoal e na aquisição de bens e serviços, mas uma revisão em baixa nas transferências correntes. As revisões efetuadas no âmbito dos serviços e fundos autónomos concentraram-se essencialmente ao nível da aquisição de bens e serviços do Ministério da Saúde, bem como das despesas com pessoal, enquanto na despesa do subsetor Estado verificou-se uma anulação do registo da transferência para a Grécia entre a execução provisória e a CGE/2015.

Tanto a receita como a despesa efetiva evidenciaram um grau de execução inferior a 100%, tendo o desvio do lado da despesa sido superior ao desvio do lado da receita. As rubricas de aquisição de bens e serviços e despesas com pessoal apresentaram os maiores desvios, com despesas acima do orçamentado, por contrapartida de transferências correntes, despesas de investimento e as outras despesas correntes. Os principais desvios ao nível da receita incidiram sobre as outras receitas correntes, as quais ficaram acima do orçamentado, tendo em sentido oposto ficado a receita de capital.

A dotação provisional foi utilizada na sua totalidade, tendo como principal finalidade o reforço das despesas com pessoal do programa orçamental Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar. Relativamente à reserva orçamental, o grau de utilização atingiu cerca de metade da dotação inicialmente aprovada. Relativamente às dotações objeto de cativação, os cativos que incidiram sobre a dotação orçamental de projetos apresentaram maior taxa de descativação do que os cativos que incidiram sobre as rubricas de aquisições de bens e serviços.

Relativamente às novas empresas públicas reclassificadas da administração central, verificou-se um défice orçamental, em contraste com um saldo próximo do equilíbrio implícito ao OE/2015. Os subsídios e indemnizações compensatórias atribuídos em 2015 apresentaram uma redução face ao ano anterior, que se concentrou no âmbito do Ministério das Finanças e do Ministério da Economia.

Em 2015, a despesa da administração central financiada por receitas gerais ficou abaixo do limite definido no âmbito do Quadro Plurianual de Programação Orçamental aprovado no OE/2015. No entanto, este limite já tinha sido alterado face ao determinado pela Lei n.º 28/2012, de 31 de julho, essencialmente na sequência dos Acórdãos do Tribunal Constitucional sobre as pensões em pagamento e sobre as reduções remuneratórias no setor público.

### ***Dívida pública e financiamento***

No final de 2015, o rácio da dívida bruta das administrações públicas atingiu 129% do PIB, o que representa um decréscimo face ao ano anterior de 1,2 p.p. do PIB. Em termos de decomposição da variação da dívida, a diminuição resultou sobretudo do efeito “saldo primário” e do “ajustamento défice-dívida”, sendo de salientar a utilização de parte dos depósitos do Estado para fazer face a necessidades líquidas de financiamento e para o reembolso parcial antecipado do empréstimo do FMI, bem como o aumento dos elementos de consolidação, em resultado de compras de títulos de dívida pública portuguesa por parte do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. A impedir uma redução superior da dívida pública destaca-se o efeito de sinal contrário relativo ao pagamento dos juros.

As necessidades líquidas de financiamento do subsetor Estado decorreram sobretudo do pagamento de juros e outros encargos, bem como da aquisição líquida de ativos financeiros, nomeadamente o aumento do capital do Banif e a concessão de um empréstimo ao Fundo de Resolução, bem como a concessão de empréstimos a entidades públicas, com destaque para empresas de transportes. As necessidades brutas de financiamento de 2015 foram satisfeitas maioritariamente através da emissão de Obrigações do Tesouro, mas também através de Certificados de Aforro e Certificados do Tesouro, registando-se uma redução líquida ao nível de Bilhetes do Tesouro. Por seu turno, registou-se um reembolso parcial antecipado do empréstimo do FMI no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira.

# Índice

---

<b>SUMÁRIO EXECUTIVO .....</b>	<b>III</b>
<b>I INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
I.1 MANDATO E OBJETIVO .....	1
I.2 METODOLOGIA .....	1
<b>II ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO .....</b>	<b>2</b>
<b>III SITUAÇÃO FINANCEIRA .....</b>	<b>11</b>
III.1 ESTRATÉGIA ORÇAMENTAL .....	11
III.2 ÓTICA DAS CONTAS NACIONAIS .....	20
III.3 ÓTICA DA CONTABILIDADE PÚBLICA .....	36
<b>IV FINANCIAMENTO E DÍVIDA PÚBLICA.....</b>	<b>56</b>
<b>V ANEXO.....</b>	<b>65</b>
<b>VI LISTA DE ABREVIATURAS .....</b>	<b>68</b>

## Índice de tabelas

Tabela 1 – Crescimento económico mundial .....	2
Tabela 2 – Importações de bens e serviços .....	4
Tabela 3 – Taxa de desemprego .....	4
Tabela 4 – Taxa de inflação.....	4
Tabela 5 – Enquadramento macroeconómico e previsões governamentais .....	6
Tabela 6 – Balança de pagamentos .....	8
Tabela 7 – Evolução das projeções para os saldos orçamentais.....	11
Tabela 8 – Medidas de consolidação orçamental previstas para 2015 .....	13
Tabela 9 – Saldos orçamentais em contabilidade nacional .....	15
Tabela 10 – Ajustamento de contabilidade pública para contabilidade nacional em 2015 .....	21
Tabela 11 – Receita das administrações públicas, excluindo o efeito de medidas <i>one-off</i> .....	24
Tabela 12 – Despesa das administrações públicas, excluindo o efeito de medidas <i>one-off</i> .....	30
Tabela 13 – Projeções orçamentais no OE/2015 e no PE/2015-19.....	32
Tabela 14- Revisão entre execução provisória e CGE/2015 para o saldo global .....	37
Tabela 15 - Revisões entre a execução provisória e a CGE/2015, por classificação económica .....	38
Tabela 16 - Diferenças entre a execução provisória e a CGE/2015, por classificação económica e por subsetor.....	39
Tabela 17 – Saldos das administrações públicas: comparação entre a CGE/2015 e o OE/2015 .....	41
Tabela 18 – Conta consolidada das administrações públicas .....	43
Tabela 19 – Conta consolidada das Administrações Públicas .....	44
Tabela 20 – Despesa efetiva consolidada da administração central.....	47
Tabela 21 – Afetação da dotação provisional por programa orçamental e classificação económica .....	48
Tabela 22 – Afetação da reserva orçamental por programa orçamental.....	49
Tabela 23 – Receita e despesa da ADSE.....	50
Tabela 24 - Execução orçamental das EPR da administração central.....	52
Tabela 25 – Juros e outros encargos das maiores EPR .....	53
Tabela 26 – Investimento das maiores EPR .....	54
Tabela 27 – Subsídios e indemnizações compensatórias .....	55
Tabela 28 – Dinâmica da dívida pública.....	58
Tabela 29 – Necessidades de Financiamento do Estado .....	59
Tabela 30 – Composição do Financiamento e Execução .....	60
Tabela 31 – Dívida Direta do Estado.....	61
Tabela 32 – Juros com a dívida direta do Estado.....	62
Tabela 33 – Cálculo do limite máximo de acréscimo de endividamento líquido global direto .....	62
Tabela 34 – Verificação do limite de acréscimo de endividamento líquido global direto.....	63
Tabela 35 – Tesouraria Central do Estado .....	64
Tabela 36 – Montante de fundos fora do IGCP em incumprimento da Unidade de Tesouraria do Estado .....	64
Tabela 37 – Conta consolidada (ajustada) das administrações públicas, na ótica da contabilidade pública.....	65
Tabela 38 – Conta consolidada das administrações públicas, na ótica da contabilidade pública: 2014-2015 .....	66
Tabela 39 – Receita e despesa das administrações públicas, na ótica da contabilidade nacional .....	67

## Índice de gráficos

Gráfico 1 – Preço do petróleo .....	4
Gráfico 2 - Evolução do PIB real.....	5
Gráfico 3 - Contributos para o deflator do PIB .....	6
Gráfico 4 - Variação do deflator do PIB e componentes .....	6
Gráfico 5 - Taxa de desemprego e população ativa.....	7
Gráfico 6 – Remunerações e produtividade .....	7
Gráfico 7 - Termos de troca, preços de exportações e de importações .....	8
Gráfico 8 – Do défice de 2014 ao défice de 2015 .....	14
Gráfico 9 – Saldo das administrações públicas, corrigido do efeito de medidas <i>one-off</i> .....	22
Gráfico 10 – Saldo das administrações públicas .....	23
Gráfico 11 – Saldo das administrações públicas em contas nacionais.....	23
Gráfico 12 – Dívida pública, despesas com juros e taxa de juro implícita .....	31
Gráfico 13 – Saldo das administrações públicas em contas nacionais.....	33
Gráfico 14 – Saldo das administrações públicas .....	33
Gráfico 15 – Desvio da receita face ao previsto para 2015 no PE/2015-19, .....	34
Gráfico 16 – Desvio da despesa face ao previsto para 2015 no PE/2015-19,.....	35
Gráfico 17 – Evolução dos saldos orçamentais .....	40
Gráfico 18 – Evolução dos saldos orçamentais .....	40
Gráfico 19 – Evolução do saldo global das administrações públicas .....	40
Gráfico 20 – Evolução do peso da receita e despesa das administrações públicas.....	40
Gráfico 21 – Principais desvios da despesa efetiva.....	42
Gráfico 22 – Principais desvios da receita efetiva .....	42
Gráfico 23 – Principais contributos para o desvio da despesa efetiva .....	42
Gráfico 24 – Principais contributos para o desvio da receita efetiva.....	42
Gráfico 25 – Taxas de rendibilidade de Obrigações do Tesouro a 10 anos em 2015 .....	56
Gráfico 26 – <i>Spread</i> face à dívida alemã a 10 anos em 2015.....	57
Gráfico 27 – Dinâmica da dívida pública.....	58

## Índice de caixas

Caixa 1 – Transferências da União Europeia para Portugal .....	8
Caixa 2 – Execução das Recomendações Específicas para Portugal no âmbito do Semestre Europeu de 2015 .....	15
Caixa 3 – Elasticidades da receita fiscal e contributiva em 2015.....	25
Caixa 4 – Medidas <i>one-off</i> .....	35
Caixa 5 – Ajustamentos à execução orçamental das administrações públicas .....	45



# I Introdução

---

## I.1 Mandato e objetivo

Nos termos do artigo 10.º-A da Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004, de 16 de fevereiro, aditado pela Resolução n.º 53/2006, de 7 de agosto e, posteriormente, pela Resolução n.º 57/2010, de 23 de julho e pela Resolução n.º 62/2014, de 30 de junho, e do previsto no Plano de Atividades da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) - XIII Legislatura – 2.ª Sessão Legislativa, apresenta-se o Parecer Técnico sobre a Conta Geral do Estado para 2015 (CGE/2015).

## I.2 Metodologia

A análise técnica efetuada pela UTAO baseou-se, essencialmente, em informação que consta na CGE e em outros elementos remetidos pelo Ministério das Finanças.

A UTAO não aborda questões relacionadas com o cumprimento das disposições legais que regulam a contabilização das receitas e das despesas públicas, matérias cuja análise compete ao Tribunal de Contas.

O presente Parecer Técnico tem subjacente as seguintes perspetivas de análise:

- Caracterização do enquadramento macroeconómico e breve resumo do conteúdo técnico essencial da CGE/2015;
- Apreciação da execução orçamental de 2015, na ótica da contabilidade nacional e na ótica da contabilidade pública, ao nível dos principais agregados da receita e da despesa, avaliando-se as variações anuais e os principais desvios face ao previsto no Orçamento do Estado (inicial e subsequentes alterações) para 2015;
- Análise das necessidades de financiamento e da dívida das administrações públicas;

## II Enquadramento macroeconómico

**1 Em 2015, o ritmo de crescimento da economia mundial desacelerou ligeiramente para 3,2%, apesar da aceleração do crescimento das economias avançadas.** A economia mundial cresceu 3,2% em 2015, o que resultou de um crescimento de 2,1% das economias avançadas e de 4,0% das economias de mercado emergentes e em desenvolvimento (Tabela 1). Este crescimento, em termos mundiais, representa uma ligeira desaceleração face a 2014 e reflete dinâmicas em sentido contrário entre as economias avançadas, que cresceram mais do que em 2014, e as economias de mercado emergentes e em desenvolvimento, que desaceleraram. O crescimento da economia mundial foi inferior ao que estava inicialmente previsto no relatório do OE/2015, com destaque para o desvio registado ao nível das economias de mercado emergentes e em desenvolvimento.

**Tabela 1 – Crescimento económico mundial**  
(taxa de variação real do PIB, em percentagem)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	OE/2015
Economia mundial	5,4	4,2	3,5	3,3	3,4	3,2	3,8
Economias avançadas	3,1	1,7	1,2	1,2	1,9	2,1	2,3
EUA	2,5	1,6	2,2	1,7	2,4	2,6	3,1
Japão	4,7	-0,5	1,7	1,4	0,0	0,5	0,8
Área do euro	2,1	1,5	-0,9	-0,3	1,1	2,0	1,3
Alemanha	4,0	3,7	0,7	0,6	1,6	1,5	1,5
França	2,0	2,1	0,2	0,6	0,6	1,3	1,0
Itália	1,7	0,6	-2,8	-1,7	-0,3	0,8	0,8
Espanha	0,0	-1,0	-2,6	-1,7	1,4	3,2	1,7
Países Baixos	1,4	1,7	-1,1	-0,2	1,4	2,0	1,4
Bélgica	2,7	1,8	0,2	0,0	1,3	1,4	1,4
Áustria	1,9	2,8	0,8	0,3	0,4	0,9	1,9
Irlanda	2,0	0,0	-1,1	1,1	8,5	26,3	3,0
Finlândia	3,0	2,6	-1,4	-0,8	-0,7	0,2	0,9
Portugal	1,9	-1,8	-4,0	-1,1	0,9	1,5	1,5
Grécia	-5,5	-9,1	-7,3	-3,2	0,7	-0,2	2,9
Reino Unido	1,9	1,5	1,3	1,9	3,1	2,2	2,7
Economias de mercado emergentes e em desenvolvimento	7,5	6,3	5,3	5,0	4,6	4,0	5,6
Brasil	7,5	3,9	1,9	3,0	0,1	-3,8	1,4
Rússia	4,5	4,0	3,5	1,3	0,7	-3,7	0,5
Índia	10,3	6,6	5,6	6,6	7,2	7,6	6,4
China	10,6	9,5	7,9	7,8	7,3	6,9	7,1
Angola	3,4	3,9	5,2	6,8	4,8	3,0	5,9

Fonte: FMI (*World Economic Outlook*, outubro de 2016). | Nota: Detalhes sobre os grupos de países e a forma de agregação podem ser obtidos em [www.imf.org](http://www.imf.org). A previsão do OE/2015 tem subjacente o cenário do *World Economic Outlook* de outubro de 2014. O crescimento económico para Portugal foi atualizado para 1,6% em 2015, de acordo com a última estimativa do INE (30 de novembro de 2016).

**2 Na área do euro, no ano de 2015 consolidou-se a recuperação da atividade económica, com um crescimento de 2,0%, acima da recuperação esperada no OE/2015.** A economia da área do euro registou um crescimento económico de 2,0%, acelerando face ao crescimento de 1,1% registado no ano anterior. Esta evolução continuou a ser revestida de alguma heterogeneidade entre países. Na Alemanha verificou-se um ligeiro

abrandamento do crescimento do PIB de 1,6% para 1,5%, enquanto na maioria dos restantes países se observou uma aceleração do crescimento. Destaque-se a recuperação da economia italiana que passou de uma contração de 0,3% para um crescimento de 0,8% e o crescimento da economia espanhola de 3,2%, significativamente acima do esperado no momento da elaboração do OE/2015. Na Irlanda, o crescimento do PIB foi revisto em alta para 26,3%, o que terá refletido, em larga medida, a deslocalização da sede de algumas empresas para a Irlanda onde beneficiam de baixos impostos. Descontado este efeito, a Comissão Europeia, de acordo com as projeções de novembro, estimou que a economia irlandesa tenha crescido entre 4% e 5%.

**3 O crescimento das economias da área do euro foi acompanhado pelo alargamento de medidas de política não convencionais por parte do BCE, intensificando o cariz acomodatório da política monetária.** Em 2015 o BCE prosseguiu as medidas de política monetária não convencionais e introduziu, em março, um novo programa de compra de ativos do setor público denominado *Public Sector Purchase Programme* (PSPP). Foi definido pelo Conselho de Governadores do BCE que as compras mensais ao abrigo do PSPP e dos programas já existentes *Asset-Backed Securities Purchase Programme* (ABSPP) e *Covered Bond Purchase Programme 3* (CBPP3) deverão totalizar cerca de 60 mil M€. Em dezembro, o conselho de Governadores desceu a taxa de juro da facilidade permanente de depósito de -0,2% para -0,3%. Neste contexto, as taxas de juro no mercado monetário continuaram a reduzir-se tendo a média anual da taxa de juro Euribor a 12 meses descido de 0,5% para 0,2%. Note-se que também nos mercados obrigacionistas se observaram descidas das taxas de rendibilidade, quer nos países core quer nos países periféricos da área do euro.

**4 Apesar do crescimento económico da economia mundial, verificou-se em 2015 um abrandamento do comércio internacional (Tabela 2).** A dinâmica das importações de bens e serviços da economia mundial registou uma significativa desaceleração em 2015, de 4% para 2,4%, em resultado do abrandamento significativo das importações por parte das economias de mercado emergentes e em desenvolvimento. Note-se, em particular, a quebra acentuada das importações no Brasil, Rússia e Angola. Nas economias avançadas observou-se uma ligeira aceleração das importações de bens e serviços, devido sobretudo à dinâmica da área do euro, EUA e Reino Unido.

**5 A taxa de desemprego diminuiu na generalidade das economias avançadas, mantendo-se em níveis muito elevados na área do euro onde, em alguns países, se registaram aumentos (Tabela 3).** Na área do euro a taxa de desemprego continuou a diminuir ligeiramente para 10,9% da população ativa. Esta taxa de desemprego reflete a elevada taxa de desemprego nas economias espanhola (22,1%), grega (25%) e portuguesa (12,4%). Na Alemanha a taxa de desemprego continuou a diminuir, sendo que esta economia se destaca por apresentar uma das mais baixas taxas de desemprego.

**Tabela 2 – Importações de bens e serviços**  
(taxa de variação do índice de preços no consumidor,  
valores médios)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Economia mundial	12,2	7,1	2,7	3,4	4,0	2,4
Economias avançadas	11,4	5,1	1,2	2,3	3,8	4,2
EUA	12,7	5,5	2,2	1,1	4,4	4,6
Japão	11,1	5,9	5,3	3,1	7,2	0,3
Área do euro	9,2	4,3	-1,1	1,5	4,5	5,9
Alemanha	12,9	7,0	-0,1	3,1	4,0	5,5
França	8,9	6,3	0,7	2,1	4,7	6,6
Itália	12,4	0,5	-8,1	-2,3	3,2	6,0
Espanha	6,9	-0,8	-6,2	-0,3	6,4	7,5
Países Baixos	7,9	3,6	2,7	1,0	4,2	5,7
Bélgica	6,4	5,2	-1,4	1,0	2,6	0,9
Áustria	12,0	6,2	1,1	0,0	1,3	1,9
Irlanda	0,8	2,6	5,4	1,1	15,3	21,7
Finlândia	6,5	6,0	1,6	0,5	-0,2	1,9
Portugal	-3,2	-5,9	-12,0	7,2	8,4	7,9
Grécia	-3,4	-9,4	-9,1	-1,9	7,7	-6,9
Reino Unido	8,2	0,8	2,9	3,4	2,5	5,8
Economias de mercado emergentes e em desenvolvimento	14,0	11,0	5,5	5,3	4,5	-0,6
Brasil	34,5	8,5	-0,3	8,4	-0,1	-13,5
Rússia	24,3	11,3	10,3	6,7	-6,6	-28,0
Índia	13,9	8,8	1,6	-3,8	6,7	2,8
China	19,9	17,7	6,6	10,6	8,7	0,6
Angola	-21,1	10,0	8,5	8,9	11,3	-23,4

Fonte: FMI (*World Economic Outlook*, outubro de 2016).  
Nota: Detalhes sobre os grupos de países e a forma de agregação podem ser obtidos em [www.imf.org](http://www.imf.org).

**Tabela 3 – Taxa de desemprego**  
(em percentagem da população ativa)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Economia mundial	8,3	8,0	8,0	7,9	7,3	6,7
Economias avançadas	9,6	8,9	8,1	7,4	6,2	5,3
EUA	5,1	4,6	4,3	4,0	3,6	3,4
Japão	10,2	10,2	11,4	12,0	11,6	10,9
Área do euro	6,9	5,9	5,4	5,2	5,0	4,6
Alemanha	9,3	9,2	9,8	10,3	10,3	10,4
França	8,3	8,4	10,7	12,1	12,6	11,9
Itália	19,9	21,4	24,8	26,1	24,4	22,1
Espanha	5,0	5,0	5,8	7,3	7,4	6,9
Países Baixos	8,3	7,1	7,6	8,5	8,6	8,5
Bélgica	4,8	4,6	4,9	5,4	5,6	5,7
Áustria	13,9	14,7	14,7	13,1	11,3	9,5
Irlanda	8,4	7,8	7,7	8,1	8,7	9,3
Finlândia	10,8	12,7	15,5	16,2	13,9	12,4
Portugal	12,7	17,9	24,4	27,5	26,5	25,0
Grécia	7,9	8,1	8,0	7,6	6,2	5,4
Reino Unido	6,8	6,0	5,5	7,2	6,8	8,5
Economias de mercado emergentes e em desenvolvimento	7,3	6,5	5,5	5,5	5,2	5,6
Brasil	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rússia	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1
Índia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
China	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Angola	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: FMI (*World Economic Outlook*, outubro de 2016).  
Nota: Detalhes sobre os grupos de países e a forma de agregação podem ser obtidos em [www.imf.org](http://www.imf.org).

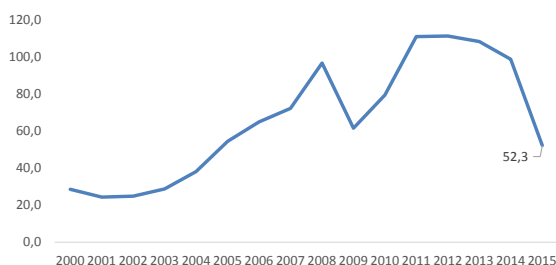
**6 Em 2015 observou-se uma descida generalizada dos preços na maioria dos países, em resultado da descida do preço do petróleo.** No que se refere às economias de mercado emergentes e em desenvolvimento, verificou-se a manutenção da taxa de inflação em 4,7% (Tabela 2). Na área do euro, em termos médios anuais, a taxa de inflação situou-se em 0,0% em 2015, continuando a reduzir-se em relação ao ano anterior. Esta evolução dos preços no consumidor é consistente com a redução do preço do petróleo, tendo o preço do *dated brent* diminuído, em termos médios, de 99 dólares/barril em 2014 para 52,3 dólares/barril em 2015 (Gráfico 1). A descida observada no preço do petróleo foi de dimensão superior à prevista no OE/2015, elaborado em outubro de 2014, onde se previa uma evolução de 104,2 dólares/barril, em 2014, para 96,7 dólares/barril, em 2015. Esta acentuada descida do preço do petróleo foi acompanhada por uma depreciação do euro, pelo que o impacto nas economias europeias se atenuou ligeiramente. A cotação do euro/dólar situou-se, em média, em 2014 em 1,33 e em 2015 em 1,13.

**Tabela 4 – Taxa de inflação**  
(taxa de variação do índice de preços no consumidor,  
valores médios)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Economia mundial	3,7	5,1	4,1	3,7	3,2	2,8
Economias avançadas	1,5	2,7	2,0	1,4	1,4	0,3
EUA	1,6	3,1	2,1	1,5	1,6	0,1
Japão	-0,7	-0,3	-0,1	0,3	2,8	0,8
Área do euro	1,6	2,7	2,5	1,3	0,4	0,0
Alemanha	1,1	2,5	2,1	1,6	0,8	0,1
França	1,7	2,3	2,2	1,0	0,6	0,1
Itália	1,6	2,9	3,3	1,2	0,2	0,1
Espanha	1,8	3,2	2,4	1,4	-0,1	-0,5
Países Baixos	0,9	2,5	2,8	2,6	0,3	0,2
Bélgica	2,3	3,4	2,6	1,2	0,5	0,6
Áustria	1,7	3,5	2,6	2,1	1,5	0,8
Irlanda	-1,6	1,2	1,9	0,5	0,3	0,0
Finlândia	1,7	3,3	3,2	2,2	1,2	-0,2
Portugal	1,4	3,6	2,8	0,4	-0,2	0,5
Grécia	4,7	3,1	1,0	-0,9	-1,4	-1,1
Reino Unido	3,3	4,5	2,8	2,6	1,5	0,1
Economias de mercado emergentes e em desenvolvimento	5,6	7,1	5,8	5,5	4,7	4,7
Brasil	5,0	6,6	5,4	6,2	6,3	9,0
Rússia	6,9	8,4	5,1	6,8	7,8	15,5
Índia	9,5	9,5	9,9	9,4	5,9	4,9
China	3,3	5,4	2,6	2,6	2,0	1,4
Angola	14,5	13,5	10,3	8,8	7,3	10,3

Fonte: FMI (*World Economic Outlook*, outubro de 2016).  
Nota: Detalhes sobre os grupos de países e a forma de agregação podem ser obtidos em [www.imf.org](http://www.imf.org).

**Gráfico 1 – Preço do petróleo**  
(dólares/barril)

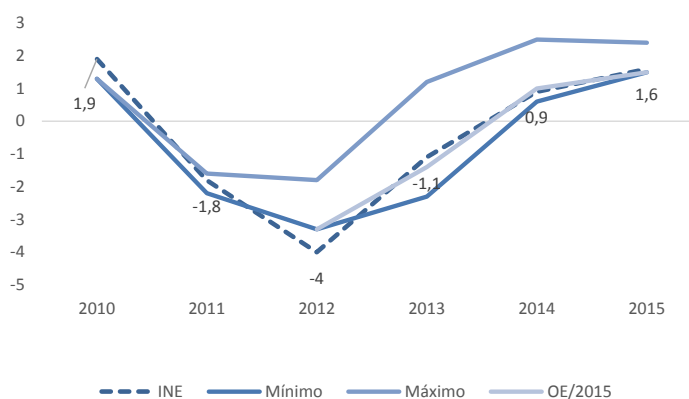


Fonte: FMI (*World Economic Outlook*, outubro de 2016).  
Nota: Detalhes sobre os grupos de países e a forma de agregação podem ser obtidos em [www.imf.org](http://www.imf.org).

**7 Neste enquadramento, a economia portuguesa prosseguiu a sua dinâmica de recuperação da atividade económica, registando um crescimento anual de 1,6%.** Em 2015 a atividade económica acelerou, registando-se um crescimento do PIB em termos reais de 1,6% (Gráfico 2). O crescimento observado resultou do contributo positivo da procura interna, que foi atenuado pelo contributo negativo das exportações líquidas, numa dinâmica semelhante à observada no ano anterior. Em relação à procura interna, o contributo positivo para a taxa de variação do PIB real em 2015 decorreu sobretudo do consumo privado e, em menor dimensão, do investimento. O consumo público passou a contribuir positivamente, invertendo a tendência negativa desde 2010. Por seu turno, as exportações líquidas voltaram a registar um contributo negativo devido ao aumento das importações a um ritmo superior ao do aumento das exportações (Tabela 5).

**8 O crescimento económico em 2015 resultou em linha com o previsto em anteriores previsões do Ministério das Finanças** (Gráfico 2). O crescimento real do PIB em 2015 foi em linha com o previsto no relatório do OE/2015 (1,5%), no PE/2015-19 (1,6%) e apenas abaixo do previsto pelos Documento de Estratégia Orçamental (DEO) dos anos de 2011 e 2012, em que o ano de 2015 figurava no final do horizonte de previsão.<sup>1</sup> Contudo, note-se que a composição do crescimento económico esperava-se ligeiramente diferente da observada. Em particular, previa-se que o contributo das exportações líquidas para o crescimento fosse positivo e que o contributo da procura interna não fosse tão elevado. De facto, já em 2014 se tinha esperado que o crescimento económico assentasse no contributo positivo das exportações líquidas, o que não veio a ocorrer. O contributo positivo das exportações líquidas observou-se apenas, nos anos recentes, em anos de recessão económica, isto é, em anos de queda do crescimento do PIB (2009, 2011, 2012 e 2013).

**Gráfico 2 - Evolução do PIB real**  
(taxa de variação real, em percentagem)



Fontes: Ministério das Finanças e INE. | Nota: Os valores do INE referem-se à divulgação de 30 de novembro de 2016.

<sup>1</sup> Note-se que em outubro de 2014 foi introduzida uma alteração metodológica nas Contas Nacionais, denominada de SEC2010, pela que a comparação com outros referenciais é condicionada.

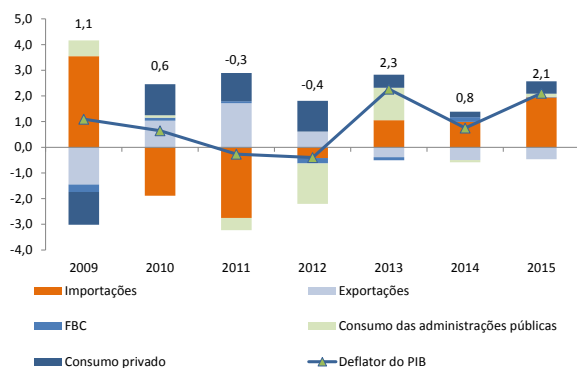
**Tabela 5 – Enquadramento macroeconómico e previsões governamentais**

	INE <sup>1)</sup>		OE/2015	PE/2015-19
	2014	2015	2015	2015
<b>PIB - ótica de despesa</b>				
PIB real	0,9	1,6	1,5	1,6
Consumo Privado	2,3	2,6	2	1,9
Consumo Público	-0,5	0,8	-0,5	-0,7
Investimento (FBCF)	2,3	4,5	2	3,8
Exportações	4,3	6,1	4,7	4,8
Importações	7,8	8,2	4,4	4,6
Contributos para o crescimento do PIB (em p.p.)				
Procura interna	2,2	2,5	1,3	1,6
Procura externa líquida	-1,3	-1,0	0,2	0,1
<b>Desemprego e preços</b>				
Taxa de desemprego	13,9	12,4	13,4	13,2
Inflação (IHPC)	-0,2	0,5	0,7	-0,2
Deflador do PIB	0,8	2,1	1,5	1,3
PIB nominal	1,7	3,7	3,0	2,9

Fontes: Ministério das Finanças e INE. | Nota: Os valores do INE referem-se à divulgação de 30 de novembro de 2016.

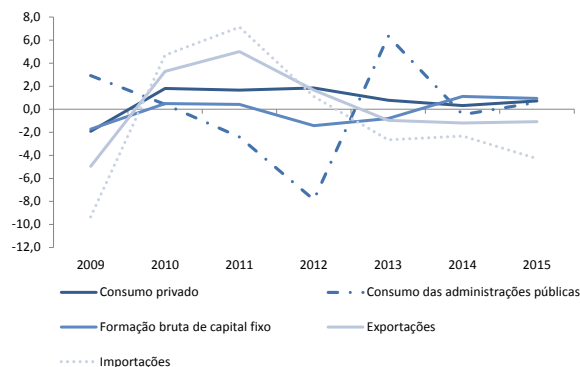
**9 Em relação à evolução dos preços na atividade económica, o deflador do PIB aumentou 2,1%, aumentando face ao observado no ano anterior sobretudo devido ao contributo da evolução dos preços dos bens energéticos.** A taxa de variação anual do deflador do PIB para 2015 situou-se em 2,1%, acima da previsão inicial do OE/2015. Para esta evolução contribuiu sobretudo a descida do preço do petróleo, com impacto positivo sobre o deflador do PIB pelo seu impacto na descida do preço dos bens de importação, e, em menor dimensão, a subida dos preços dos bens de consumo privado (Gráfico 3 e Gráfico 4). Os preços dos bens e serviços de exportação continuaram a diminuir, mas a uma taxa inferior à da redução dos preços dos bens de importação o que terá contribuído para um resultado mais favorável da balança corrente.

**Gráfico 3 - Contributos para o deflador do PIB**  
(em percentagem e pontos percentuais)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

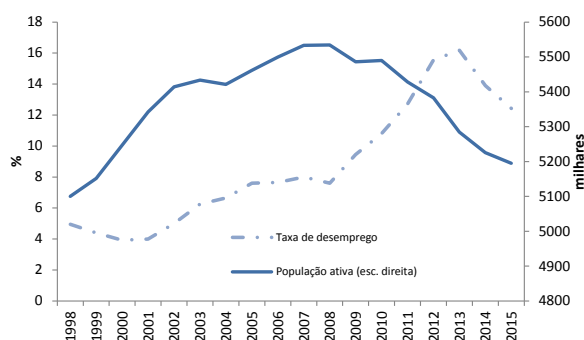
**Gráfico 4 - Variação do deflador do PIB e componentes**  
(em percentagem)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

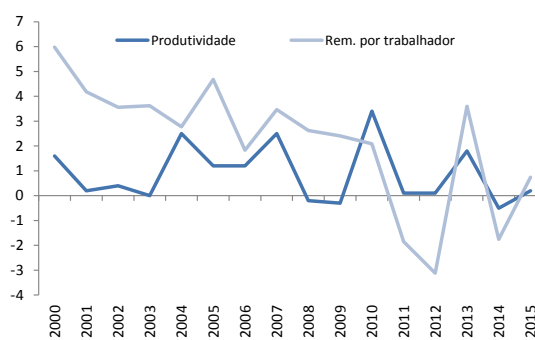
**10 Ao nível do mercado de trabalho, registou-se uma diminuição da taxa de desemprego, mantendo-se contudo a tendência de diminuição da população ativa.** Em relação à taxa de desemprego observou-se uma descida para 12,4% que resultou de uma diminuição do número de desempregados e do aumento do emprego. Contudo, a população ativa continuou a reduzir-se (0,6% em média face ao ano anterior), ainda que menos do que em anos anteriores (Gráfico 5). Em relação às previsões do Ministério das Finanças, a taxa de desemprego situou-se abaixo do que foi previsto no OE/2015 (13,4%) e no PE/2015-19 (13,2%). A acompanhar a descida da taxa de desemprego e da população ativa, registou-se um aumento das remunerações por trabalhador e da produtividade, ainda que em menor ritmo que o aumento das remunerações (Gráfico 6).

**Gráfico 5 - Taxa de desemprego e população ativa**  
(em percentagem, em milhares)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

**Gráfico 6 - Remunerações e produtividade**  
(taxa de variação anual)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

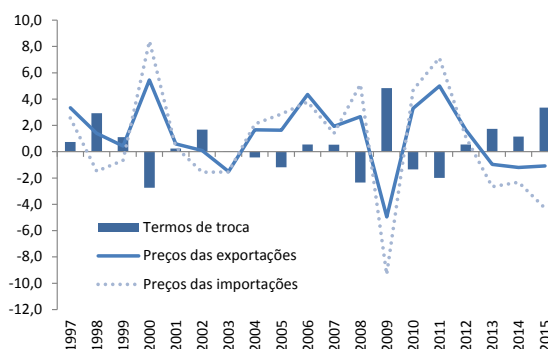
**11 Em relação aos ajustamentos externos em termos nominais, a economia portuguesa beneficiou da descida dos preços das importações e do crescimento do preço das exportações.** Face ao ano anterior, o saldo da balança corrente e de capital passou de 1,0% para 0,9% do PIB, situando-se abaixo do esperado no OE/2014 e no PE/2015-19 (Tabela 6).<sup>2</sup> O saldo da balança corrente situou-se, em 2015, em -0,3%, mantendo-se inalterado face ao ano anterior. Este saldo representa uma evolução menos favorável do que o previsto no OE/2015 e reflete uma deterioração da balança de bens, perante o contexto de aumento das importações mais forte do que o aumento das exportações. Esta evolução foi, contudo, atenuada pela dinâmica dos preços mais favorável à economia portuguesa, isto é, diminuição dos preços das importações de forma mais acentuada do que a diminuição dos preços das exportações, resultando em ganhos nos termos de troca, em linha com o observado nos últimos anos (Gráfico 7).

<sup>2</sup> Note-se que também nestas estatísticas existiu, durante o ano de 2014, uma alteração de metodologia, condicionando a comparação entre os dados disponibilizados pelo INE, de acordo com a nova metodologia, e as previsões do Ministério das Finanças. A nova metodologia incorpora não são as alterações das contas nacionais, designada por SEC2010, mas também a adoção do BPM6, que corresponde à 6.ª edição do Manual da Balança de Pagamentos do FMI.

**Tabela 6 – Balança de pagamentos**  
(em percentagem do PIB)

	INE				Previsões do MF para 2015	
	2012	2013	2014	2015	OE/2015	PE/2015-19
<b>Financiamento da economia (em % do PIB)</b>						
Balança corrente e de capital	0,0	2,3	1,0	0,9	1,5	2,1
Balança corrente	-2,0	0,7	-0,3	-0,3	0,3	0,5
Bens e serviços	-0,5	1,0	0,2	0,7	1,5	1,5
Rendimentos	-1,5	-0,3	-0,4	-1,0	-1,2	-1,0
Balança de capital	2,0	1,5	1,2	1,2	1,2	1,6

**Gráfico 7 - Termos de troca, preços de exportações e de importações**  
(taxa de variação anual e p.p.)



Fontes: INE e Ministério das Finanças. | Nota: Os dados referem-se à conta do setor institucional Resto do Mundo, publicada pelo INE a 23 de setembro de 2016.

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

### Caixa 1 – Transferências da União Europeia para Portugal

Esta caixa enquadra as principais transferências da União Europeia (UE), evidenciando: i) a distribuição recente dos fundos comunitários pelos principais fundos; ii) a execução das transferências da UE para Portugal em 2015, comparando com os valores orçamentados, para a totalidade dos programas e para os principais programas em termos de montante; iii) a execução das transferências em 2015, recorrendo aos dados da Balança de Pagamentos do Banco de Portugal.

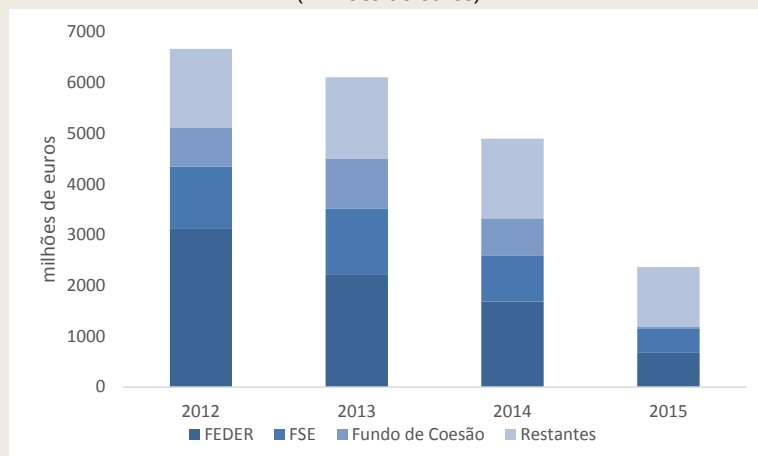
Para o período 2014/20, o Quadro Estratégico Comum (QEC), integra os fundos estruturais da UE. No novo enquadramento, as prioridades são: o estímulo à produção de bens e serviços transacionáveis e à internacionalização da economia; o reforço do investimento na educação; o reforço da integração das pessoas em risco de pobreza e do combate à exclusão social; a promoção da coesão e competitividade territoriais; o apoio ao programa da reforma do Estado. Os fundos financiadores com maior peso no total de transferências recebidas em 2015 foram: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e o Fundo Social Europeu (FSE). Note-se que, ao contrário de anos anteriores, o Fundo de Coesão perdeu importância relativa.

**De acordo com a Conta Geral do Estado para 2015, em 2015 verificou-se uma diminuição significativa das transferências da UE para Portugal, de 52% em relação ao ano anterior. A execução destas transferências ficou ainda 26% abaixo do valor orçamentado em outubro de 2014 no relatório do OE/2015.**

Após o significativo aumento das transferências da UE para Portugal em 2012 e 2013, em 2015 registou-se uma diminuição para níveis comparáveis com os registados em 2001. Ainda que os fundos provenientes do FEDER continuem a ser os mais significativos, em termos de montante, em 2015 o seu peso relativo diminuiu por contrapartida do aumento do peso de outros fundos, entre os quais se destaca o FEOGA (Gráfico 1).



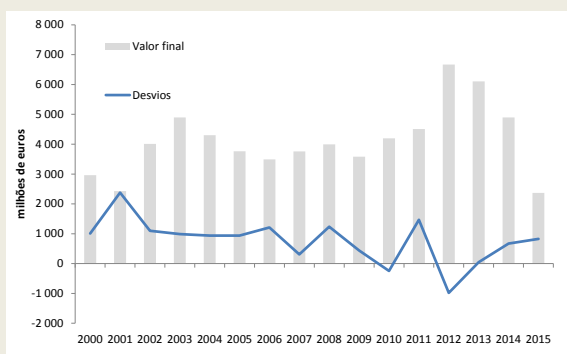
**Gráfico 1. Composição das transferências da UE por fundos**  
(milhões de euros)



Fontes: Relatórios do OE para cada ano, CGE/2015 e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores referem-se às transferências previstas e recebidas pelas Autoridades de Certificação, de acordo com a ótica de tesouraria.

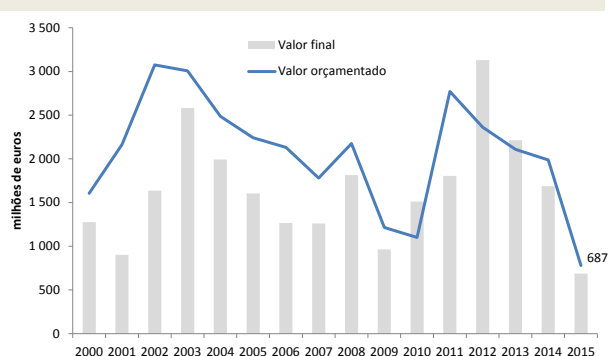
De acordo com o relatório do OE/2015 o valor previsto de transferências da UE era de 3117 M€ durante o ano de 2015, enquanto a CGE/2015 revelou que foram recebidos 2369 M€. Este valor encontra-se significativamente abaixo do registado nos últimos dois anos e em linha com o observado em 2001 (Gráfico 2). Historicamente verifica-se que os valores das previsões tendem a situar-se acima do valor executado, com exceção dos anos de 2010 e 2012. Em 2015, a execução situou-se 26% abaixo do previsto. **Esta relação verificou-se na generalidade dos programas onde se observou uma orçamentação acima do valor executado** (Gráfico 3, 4 e 5). O Fundo Social Europeu, onde se tinha orçamentado receber 432 M€ e se recebeu 460 M€, foi uma exceção.

**Gráfico 2 - Transferências da UE executadas e previstas**  
(milhões de euros)



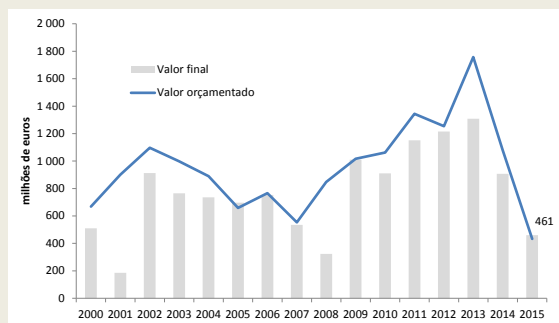
Fontes: Relatórios do OE para cada ano, CGE/2015 e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores referem-se às transferências previstas e recebidas pelas Autoridades de Certificação, de acordo com a ótica de tesouraria.

**Gráfico 3 - Transferências da UE no âmbito do FEDER**  
(milhões de euros)



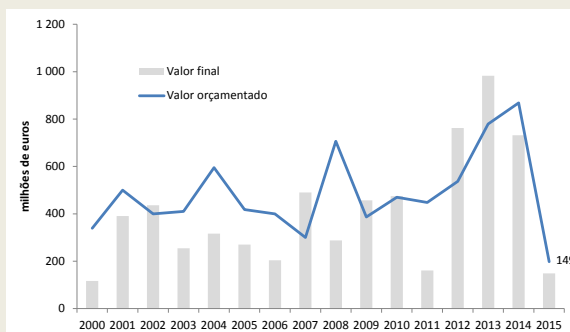
Fontes: Relatórios do OE para cada ano, CGE/2015 e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores referem-se às transferências previstas e recebidas pelas Autoridades de Certificação, de acordo com a ótica de tesouraria.

**Gráfico 4 - Transferências da UE no âmbito do Fundo Social Europeu**  
(milhões de euros)



Fontes: Relatórios do OE para cada ano, CGE/2015 e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores referem-se às transferências previstas e recebidas pelas Autoridades de Certificação, de acordo com a ótica de tesouraria.

**Gráfico 5 - Transferências da UE no âmbito do Fundo de Coesão**  
(milhões de euros)

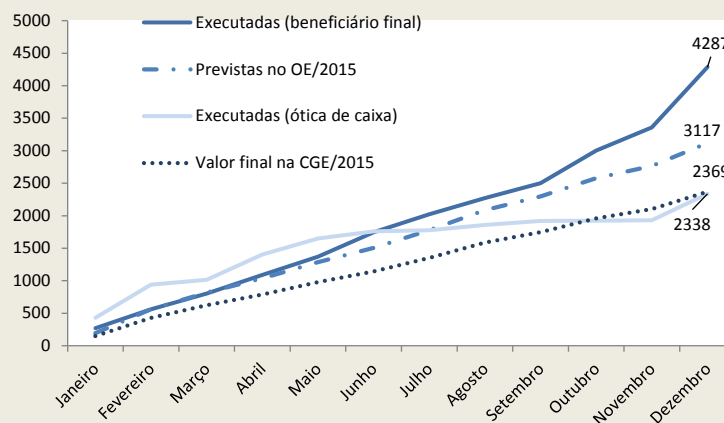


Fontes: Relatórios do OE para cada ano, CGE/2015 e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores referem-se às transferências previstas e recebidas pelas Autoridades de Certificação, de acordo com a ótica de tesouraria.

A execução das transferências financeiras da UE para Portugal pode ser estimada a partir dos dados da balança de pagamentos. Neste âmbito, o tratamento dos fundos comunitários nas contas externas contempla duas metodologias distintas no que diz respeito ao momento do registo da transferência. Os fundos podem ser registados no momento em que são transferidos para o beneficiário final, ou, em alternativa, de acordo com a ótica de tesouraria em que é reconhecido o momento da transferência do fundo para Portugal. Nesta secção apresenta-se a evolução das transferências, utilizando a informação da balança de pagamentos de acordo com as duas óticas possíveis.

**De acordo com os registos da balança de pagamentos os valores executados das transferências da UE encontram-se em linha com a estimativa da CGE/2015** (Gráfico 6). Note-se, contudo, que na ótica de tesouraria da balança de pagamentos as transferências da UE poderão ter ficado em 2338 M€, ligeiramente abaixo de 2369 M€ estimado pela CGE/2015. De acordo com a ótica do beneficiário final, as transferências terão ficado significativamente acima do previsto na CGE/2015 e da previsão inicial do OE/2015. Para esta divergência poderá contribuir a regra comunitária que estabelece que o saldo final dos Programas Operacionais 2007-2013 só será transferido após aprovação das contas finais pela Comissão Europeia, o que deverá ocorrer em 2017/18. A diferença entre o valor recebido na ótica do beneficiário final (4287 M€) e o proveniente da União Europeia (2369 M€) terá sido reportada como adiantamentos de tesouraria do IGCP, os quais ascendem a cerca de 2 mil M€ em dezembro de 2015.

**Gráfico 6 - Transferências da UE: comparação com os registos da balança de pagamentos**  
(milhões de euros)



Fontes: CGE/2015, Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

## III Situação Financeira

### III.1 Estratégia orçamental

**12 A estratégia orçamental de 2015 tinha subjacente o encerramento do Procedimento dos Défices Excessivos e a manutenção do saldo estrutural.** De acordo com o relatório do OE/2015, o saldo orçamental deveria atingir -2,8% do PIB em 2015 (corrigido de medidas *one-off*) melhorando 0,9 p.p. do PIB relativamente a 2014. A concretizar-se o saldo orçamental previsto no OE/2015, inferior a 3%, seria de esperar o encerramento do Procedimento dos Défices Excessivos pelo Conselho em junho de 2016, relativamente aos dados do ano 2015. Em termos estruturais, i.e. corrigido também dos efeitos cíclicos, o saldo previsto era de -1,2% do PIB potencial (Tabela 7). A projeção oficial para a variação do saldo estrutural não se encontrava em conformidade com o estabelecido no Tratado Orçamental, na medida em que não se previa a convergência do saldo estrutural para o objetivo de médio prazo através de um ajustamento anual mínimo de 0,5 p.p. do PIB. Esta divergência decorria do facto do país se encontrar sob um procedimento por défices excessivos, sendo prioritário o encerramento do mesmo, em conformidade com as recomendações do Conselho relativas ao Semestre Europeu de 2015 (sobre a concretização das recomendações veja-se a Caixa 2).

**Tabela 7 – Evolução das projeções para os saldos orçamentais**  
(em percentagem do PIB)

	OE/2015			PE/2015-19		
	2014	2015	var. anual	2014	2015	var. anual
Saldo Orçamental	-4,8	-2,7	2,1	-4,5	-2,7	1,8
Saldo ajustado one-off	-3,7	-2,8	0,9	-3,4	-2,8	0,6
Saldo Estrutural	-1,3	-1,2	0,1	-0,8	-0,9	-0,1
Saldo primário estrutural	3,7	3,7	0,0	4,2	4,1	-0,1
Receita estrutural	44,3	44,5	0,2	44,4	45,1	0,7
Despesa primária estrutural	40,6	40,8	0,2	40,3	41,1	0,8

Fonte: Ministério das Finanças.

**13 A estratégia orçamental para a redução do défice orçamental não se alterou substancialmente com o PE/2015-19,** embora para o défice estrutural se tenha passando a prever um agravamento, em vez de uma redução, em grande medida por via do aumento superior da despesa primária estrutural, não integralmente compensada pelo aumento da receita estrutural.

**14 Também as medidas de consolidação consideradas para 2015 no relatório do Orçamento do Estado não sofreram alterações no âmbito do PE/2015-19.** Para 2015, o Ministério das Finanças projetou medidas de consolidação orçamental permanentes no valor de 1034 M€ (Tabela 8). A distribuição destas medidas entre aumento de receita e diminuição de despesa foi equitativa. Uma percentagem elevada do incremento previsto na receita

referiu-se a aumentos de impostos indiretos, bem como de contribuições sociais. Os impactos das reformas do IRS e da Fiscalidade Verde não foram especificados em detalhe, mas assumiu-se que representam 150 M€ e se compensavam entre si. No entanto, o impacto da reforma do IRC não foi devidamente especificado para 2015. No que se refere à receita prevista no âmbito do combate à fraude e à evasão fiscais, o Ministério das Finanças identificou, em resposta a uma solicitação da UTAO, o objetivo adicional de 500 M€ para 2015, resultantes do aumento de eficácia da administração tributária do subsector Estado. Ao nível da despesa, destacou-se a medida relativa à redução do consumo intermédio, com um impacto de 507 M€, nomeadamente ao nível de despesas com estudos, pareceres (179 M€) e outras medidas sectoriais (190 M€). A medida que previa a introdução de um teto máximo sobre as prestações sociais e que pressupunha uma poupança na despesa de 100 M€ também não sofreu alterações no âmbito do PE/2015-19. Recorde-se que esta medida não foi especificada no âmbito do OE/2015, não tendo sido proporcionadas mais indicações sobre a sua natureza.

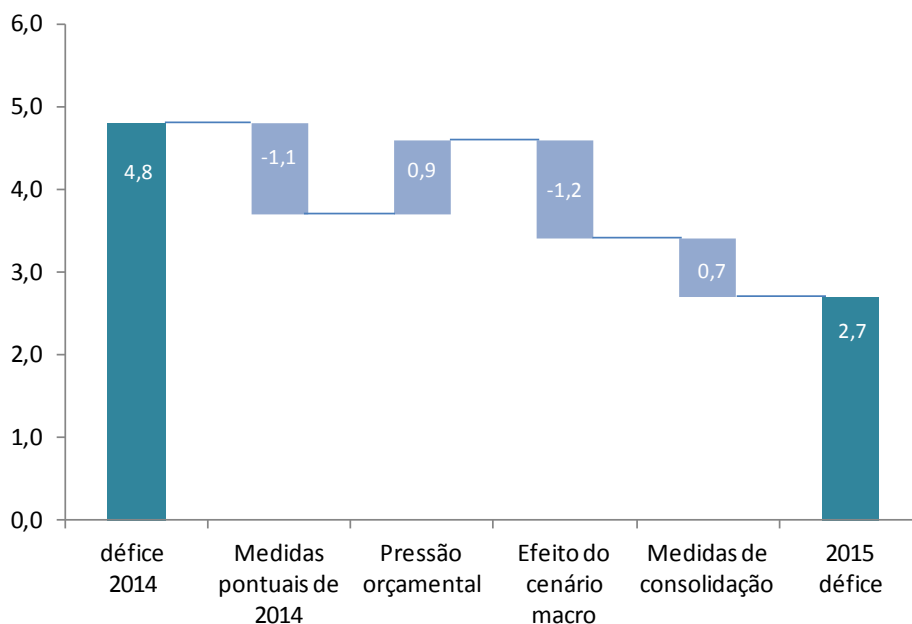
**15 O efeito das medidas de consolidação previstas para 2015 tinha sido revisto em baixa relativamente ao apresentado no DEO/2014-18, embora o recurso a medidas pontuais tenha sido reforçado.** No âmbito do DEO/2014-18, as medidas de consolidação orçamental representavam num montante de aproximadamente 0,8% do PIB. Estas medidas foram reavaliadas no âmbito do OE/2015 passando a representar 0,7% do PIB. Excluindo as de natureza temporária, as medidas de consolidação foram revistas em baixa em 303 M€, para 1034 M€ (Tabela 8). Em grande medida, as alterações do OE/2015 refletiram os efeitos das decisões do Tribunal Constitucional, com especial destaque para a extinção da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (660 M€), extinção já prevista no DEO/2014-18, mas sem a possibilidade de a substituir pela Contribuição de Sustentabilidade (372 M€) e pelos aumentos de IVA (150 M€) e contribuição dos trabalhadores para o sistema de previdência/TSU (100 M€). No âmbito do OE/2015, foram ainda revistas em baixa as medidas do setor da Saúde (-40 M€) e as poupanças com o programa Aproximar, relativo à Estratégia para a Reorganização dos Serviços de Atendimento da Administração Pública, que também não se perspectivava virem a materializar-se em 2015 (-55 M€). Em contrapartida, surgiram na proposta do OE/2015 a alteração da contribuição sobre o setor rodoviário, em sede de ISP (+160 M€), a introdução de um teto sobre as prestações sociais (100 M€), o aumento da contribuição sobre o setor bancário (+31 M€) e a alteração ao modelo de exploração de jogo (+10 M€). No seu conjunto, as alterações resultaram num volume global de medidas de consolidação orçamental de 0,6% do PIB (sem medidas pontuais), representando uma revisão em baixa de 0,2 p.p. do PIB do montante total de medidas previsto no DEO/2014-18. Adicionalmente, foi reforçado o recurso a medidas de carácter pontual, por via da previsão de lançamento de novas concessões, representando 216 M€.

**Tabela 8 – Medidas de consolidação orçamental previstas para 2015**

	DEO/2014-18		OE/2015		PE/2015-19	
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>187</b>	<b>0,1</b>	<b>189</b>	<b>0,1</b>	<b>189</b>	<b>0,1</b>
Reversão da medida da redução remuneratória / Alteração da política remuneratória	-225	-0,1	-199	-0,1	-199	-0,1
Redução de efetivos por aposentação	190	0,1	190	0,1	190	0,1
Efeito carry-over da execução de programas de rescisão por mútuo acordo	65	0,0	65	0,0	65	0,0
Utilização do sistema de requalificação de trabalhadores	58	0,0	58	0,0	58	0,0
Poupanças associadas ao Programa Aproximar	25	0,0	0	0,0	0	0,0
Outras medidas sectoriais	75	0,0	75	0,0	75	0,0
<b>Prestações sociais</b>	<b>-289</b>	<b>-0,2</b>	<b>-518</b>	<b>-0,3</b>	<b>-518</b>	<b>-0,3</b>
Extinção da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) (3,5%-10%)	-660	-0,4	-660	-0,4	-660	-0,4
Contribuição de sustentabilidade	372	0,2	-	-	-	-
Introdução de um teto sobre as pensões sociais	-	-	100	0,1	100	0,1
Contribuição sobre as pensões mais elevadas	nd	nd	42	0,0	42	0
<b>Prestações sociais em espécie</b>	<b>213</b>	<b>0,1</b>	<b>173</b>	<b>0,1</b>	<b>173</b>	<b>0,1</b>
Receitas adicionais no sector da Saúde, nomeadamente na Indústria Farmacêutica	200	0,1	160	0,1	160	0,1
Outras medidas sectoriais	13	0,0	13	0	13	0
<b>Consumo intermédio</b>	<b>537</b>	<b>0,3</b>	<b>507</b>	<b>0,3</b>	<b>507</b>	<b>0,3</b>
Redução de despesa em Tecnologias de Informação e Comunicação	138	0,1	138	0,1	138	0,1
Redução de despesa em estudos, pareceres, projetos, consultoria e outros especializados	179	0,1	179	0,1	179	0,1
Poupanças associadas ao Programa Aproximar	30	0,0	0,0	0,0	0	0,0
Outras medidas sectoriais	190	0,1	190	0,1	190	0,1
<b>Subsídios</b>	<b>99</b>	<b>0,1</b>	<b>99</b>	<b>0,1</b>	<b>99</b>	<b>0,1</b>
Redução das indemnizações compensatórias para o Sector Empresarial do Estado	85	0,0	85	0,0	85	0,0
Outras medidas sectoriais	14	0,0	14	0,0	14	0,0
<b>Investimento</b>	<b>24</b>	<b>0,0</b>	<b>28</b>	<b>0,0</b>	<b>28</b>	<b>0,0</b>
<b>Outra despesa corrente</b>	<b>51</b>	<b>0,0</b>	<b>51</b>	<b>0,0</b>	<b>51</b>	<b>0,0</b>
<b>Total de medidas do lado da despesa</b>	<b>823</b>	<b>0,5</b>	<b>530</b>	<b>0,3</b>	<b>530</b>	<b>0,3</b>
<b>Impostos</b>	<b>150</b>	<b>0,1</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>
Aumento de 0,25 p.p. na taxa normal de IVA (a reverter para os sistemas de pensões)	150	0,1				
Reforma do IRS					-150	-0,1
Fiscalidade verde					150	0,1
<b>Contribuições sociais</b>	<b>183</b>	<b>0,1</b>	<b>75</b>	<b>0,0</b>	<b>75</b>	<b>0,0</b>
Efeito carry-over do aumento da contribuição para ADSE/SAD/ADM	75	0,0	75	0,0	75	0,0
Aumento de receita da ADSE pela reposição parcial da redução remuneratória	8	0,0	nd	0,0	nd	0,0
Aumento de 0,20 p.p. na contribuição do trabalhador para os sistemas de previdência social	100	0,1	0,0	0,0	0	0,0
<b>Outras receitas</b>	<b>165</b>	<b>0,1</b>	<b>366</b>	<b>0,2</b>	<b>366</b>	<b>0,2</b>
Alteração ao modelo de exploração de jogo	15	0,0	25	0,0	25	0,0
Incremento de impostos específicos sobre o consumo	100	0,1	100	0,1	100	0,1
Aumento da contribuição sobre o setor bancário			31	0,0	31	0,0
Alteração da Contribuição sobre o Serviço Rodoviário			160	0,1	160	0,1
Outras medidas	50	0,0	50	0	50	0
<b>Total de medidas do lado da receita</b>	<b>498</b>	<b>0,3</b>	<b>441</b>	<b>0,2</b>	<b>441</b>	<b>0,2</b>
Resultado líq. da receita fiscal das medidas em despesas com pessoal e prestações sociais	37	0,0	83	0,0	83	0,0
Resultado líq. da receita contributiva do empregado das medidas em despesas com pessoal	-21	0,0	-21	0,0	-21	0,0
<b>Aumento líquido de Receita</b>	<b>514</b>	<b>0,3</b>	<b>504</b>	<b>0,3</b>	<b>504</b>	<b>0,3</b>
<b>Total de medidas permanentes</b>	<b>1337</b>	<b>0,8</b>	<b>1034</b>	<b>0,6</b>	<b>1034</b>	<b>0,6</b>

Fonte: Ministério das Finanças e UTAO.

**Gráfico 8 – Do défice de 2014 ao défice de 2015**  
(em percentagem e em pontos percentuais do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças.

**16 Embora tenham sido definidas e quantificadas medidas de consolidação para 2015 no âmbito do OE/2015, e confirmadas no PE/2015-19, não existiu uma quantificação *ex-post* dessas medidas na CGE/2015, o que impede uma avaliação do grau de concretização.** Nos documentos de programação orçamental, seja o Orçamento do Estado, seja o documento de planeamento de médio prazo, são estabelecidas as medidas discricionárias de política orçamental, sendo atribuído um valor previsto para cada uma das medidas. No entanto, invariavelmente, nos documentos posteriores onde se apresentam os resultados orçamentais, neste caso na Conta Geral do Estado, não são quantificados os efeitos concretos da aplicação das medidas discricionárias. Deste modo, não foi possível analisar os desvios entre os valores orçamentais previstos e os valores verificados em 2015. No caso concreto de 2015, estão em causa cerca de 1000 M€, em termos líquidos, relativos a medidas de consolidação orçamental, tais como por exemplo a redução de 507 M€ de consumos intermédios ou poupanças adicionais no setor da saúde relativas à indústria farmacêutica (Tabela 8).

**17 Em termos de comparação com o objetivo, o défice orçamental de 2015, excluindo efeitos *one-off*, foi de 3%, ficando ligeiramente acima do previsto no OE/2015.** Em 2015, o défice das administrações públicas em contabilidade nacional ascendeu a 7,8 mil M€, o correspondente a 4,4% do PIB. Em 2015 há a registar a resolução do Banif enquanto medida *one-off*, que onerou o défice orçamental em 2,5 mil M€. A realização desta operação esteve na origem da apresentação do OE1R/2015 em meados de dezembro de 2015. Excluindo a resolução do Banif, num montante equivalente a 1,4% do PIB, o défice

orçamental cifrou-se em 3% do PIB. Quando comparado com o OE/2015, o défice orçamental ajustado de 2015 ficou 0,2 p.p. do PIB acima do previsto.

**Tabela 9 – Saldos orçamentais em contabilidade nacional**  
(em percentagem do PIB)

	2014	2015	variação
<b>Saldo Orçamental</b>	-7,2	-4,4	2,8
Saldo ajustado one-off	-3,6	-3,0	0,6
<b>Saldo Estrutural</b>	-1,9	-2,3	-0,4
Saldo primário estrutural	3,0	2,3	-0,8

Fonte: INE e Comissão Europeia

**18 Em termos estruturais a execução orçamental de 2015 revelou-se qualitativamente inferior, na medida em que não foi alcançado um ajustamento do saldo estrutural.** No âmbito do OE/2015, o Ministério das Finanças estimou um ajustamento estrutural de 0,1 p.p. do PIB, tendo este sido revisto para -0,1 p.p. do PIB no âmbito do PE/2015-19, admitindo-se portanto a impossibilidade de uma convergência em 2015 para o objetivo de médio prazo para o saldo estrutural. De acordo com os dados mais recentes da Comissão Europeia, atualizados em novembro de 2016, o saldo orçamental estrutural agravou-se em 0,4 p.p. do PIB, tendo o agravamento do saldo primário estrutural sido ainda maior: 0,8 p.p. do PIB. Neste contexto, **a política orçamental em 2015 assumiu uma orientação expansionista prócíclica**, i.e. num contexto de crescimento económico e diminuição do hiato do produto.

#### **Caixa 2 – Avaliação da Comissão Europeia sobre a execução das Recomendações Específicas para Portugal no âmbito do Semestre Europeu de 2015**

No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica de Portugal, dando origem a um conjunto de considerações e recomendações divulgado em maio de 2015. Até 2014, Portugal esteve abrangido pelo programa de assistência, tendo sido destinatário de recomendações específicas por país pela primeira vez em 2015. Para esta avaliação foi considerado o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas a Portugal em anos anteriores.

As propostas apresentadas pela Comissão foram posteriormente objeto de discussões aprofundadas nos vários comités europeus tendo sido sugeridas e negociadas modificações ao texto, em particular por iniciativa das autoridades nacionais. O texto final das Recomendações foi aprovado pelo Conselho da União Europeia em 15 de junho de 2015.

O Conselho tomou em consideração não apenas a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável em Portugal, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE.

Finalmente, com a adoção formal das Recomendações pelo Conselho ECOFIN de 14 de julho cumpriu-se o processo anual de coordenação de políticas económicas entre os Estados membros e a UE. Este passo encerrou o Semestre Europeu 2015, ao qual se seguiu o «Semestre Nacional», de implementação das recomendações por parte dos Estados membros.

As seguintes categorias são utilizadas para avaliar os progressos realizados na implementação das recomendações para 2015 constantes da Recomendação do Conselho:

- **ausência de progressos** - o Estado-Membro não anunciou nem adotou quaisquer medidas em resposta à recomendação específica por país. Esta categoria também se aplica nos casos em que um Estado-Membro encarregou um grupo de estudo para avaliar eventuais medidas;
- **progressos limitados** - o Estado-Membro anunciou algumas medidas em resposta à recomendação específica por país, mas são insuficientes e/ou a sua adoção/implementação está em risco;
- **alguns progressos** - o Estado-Membro anunciou ou adotou medidas em resposta à recomendação específica por país. Estas medidas são promissoras, mas nem todas foram implementadas, e a sua execução não é um dado adquirido em todos os casos;
- **progressos substanciais** - o Estado-Membro adotou medidas, a maioria das quais já foi implementada. Estas medidas contribuem de forma substancial para dar resposta às questões colocadas na recomendação específica por país;
- **plenamente executada** - o Estado-Membro adotou e aplicou medidas que dão resposta adequada à recomendação específica por país.

Em 8 de março de 2016, a Comissão Europeia publicou uma comunicação que resume os resultados dos seus relatórios recentes de 26 países, que incluem apreciações aprofundadas da situação macroeconómica em 18 Estados-Membros, incluindo Portugal. Concluiu que, em comparação com 2015, os Estados-Membros da UE estão a fazer progressos no sentido de corrigir os desequilíbrios das suas economias. A Comissão Europeia avaliou também o cumprimento das recomendações específicas por país emitidas pelo Conselho em 2015, embora em grau variável nos diferentes países e domínios de ação.

Apresenta-se de seguida uma síntese da avaliação da Comissão Europeia sobre o **grau de implementação** das recomendações de 2015 para Portugal no âmbito do Semestre Europeu:

#### A) RECOMENDAÇÃO N.º 1 [REP1]

- Assegurar uma correção duradoura do défice excessivo em 2015, tomando as medidas necessárias.
- Obter um ajustamento orçamental de 0,6 % do PIB no sentido da realização do objetivo de médio prazo em 2016.
- Utilizar ganhos extraordinários para acelerar a dinâmica de redução do défice e da dívida.
- Aplicar a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso a fim de melhorar o controlo das despesas.
- Melhorar a sustentabilidade a médio prazo do sistema de pensões.
- Garantir a sustentabilidade financeira das empresas públicas.
- Melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e a eficiência da administração fiscal.

**Avaliação da Comissão Europeia:** Portugal realizou **alguns progressos** em relação à REP1 (esta avaliação global da REP1 não inclui uma avaliação da conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento).

Houve **alguns progressos** no cumprimento da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso à medida que os montantes em atraso continuavam a diminuir. No setor da saúde, todavia, a suborçamentação por parte dos hospitais impede que os montantes em atraso diminuam com maior rapidez.

Houve **alguns progressos** no sentido de tornar o regime de pensões mais sustentável a médio prazo. No curto a médio prazo, as finanças públicas encontram-se sob pressão, uma vez que as atuais contribuições para os regimes públicos de pensões abrangem menos de 75 % das despesas com pensões. Registaram-se **progressos limitados** no desenvolvimento de novas medidas abrangentes como parte integrante da reforma das pensões em curso.

Contudo, algumas medidas já decididas anteriormente começam a ter efeitos positivos na sustentabilidade a médio e longo prazo, tais como a pensão de velhice móvel dependente da esperança de vida aos 65 anos. A idade de admissão à pensão, fixada em 66 anos em 2015, aumentará agora ano a ano 2/3 do aumento da esperança de vida medida nos dois



anos anteriores. O fator de sustentabilidade introduzido no mecanismo de cálculo que determina o montante dos direitos de pensão de reforma antecipada também começou a contribuir para a sustentabilidade a médio e longo prazo. O indicador S1 de sustentabilidade orçamental revela que existe um risco elevado a médio prazo (6,4), sobretudo relativo ao requisito de dívida.

Registaram-se **alguns progressos** a nível da sustentabilidade financeira das empresas públicas. Em resultado de medidas de racionalização e de concentrações entre empresas, o desempenho operacional das empresas públicas tem melhorado. As operações com capitais de investimento efetuadas pelo Estado também reforçaram a posição financeira de várias companhias. A inversão parcial da privatização da transportadora aérea TAP pode implicar riscos orçamentais suplementares. O cancelamento da atribuição de concessões de transporte urbano em Lisboa e Porto terá um impacto orçamental imediato durante o ano de 2016, uma vez que as economias que supostamente estas concessões trariam não se materializarão. As escolhas políticas no setor dos transportes precisarão de ser secundadas por medidas que assegurem a viabilidade financeira destas empresas públicas.

Houve **alguns progressos** nos melhoramentos efetuados ao nível da conformidade com as obrigações fiscais e ao nível do aumento da eficiência da administração fiscal. Está em curso a integração planeada das repartições locais das Finanças no programa Aproximar. Estão a ser tomadas medidas de combate à fraude fiscal no mercado da habitação, de melhoramento das disposições de partilha da informação com as instituições financeiras e de reforço do quadro jurídico português contra o branqueamento de dinheiro.

## **B) RECOMENDAÇÃO N.º 2 [REP2]**

- Promover o alinhamento entre os salários e a produtividade, em consulta com os parceiros sociais e em conformidade com as práticas nacionais, tomando em consideração as diferenças em termos de competências e as condições do mercado de trabalho local, bem como as divergências em termos de desempenho económico entre regiões, setores e empresas.

- Assegurar que a evolução relativa ao salário mínimo seja consistente com os objetivos de promoção do emprego e da competitividade.

**Avaliação da Comissão Europeia:** Portugal registou **alguns progressos** quanto à REP2.

**Alguns progressos** na promoção do equilíbrio entre salários e produtividade. Os dados mais recentes disponíveis apontam para uma evolução moderada dos salários e em consonância com a produtividade num horizonte a médio prazo. A negociação coletiva a nível setorial tem apoiado este processo. Contudo, a negociação ao nível das empresas não regista sinais de recuperação, limitando potencialmente as possibilidades de diferenciação salarial de acordo com as dimensões referidas na REP.

**Não houve progressos** no que toca ao salário mínimo. O salário mínimo aumentou de 505 EUR para 530 EUR em janeiro de 2016, num contexto de baixa inflação e de desemprego elevado, aumentando a pressão sobre a estrutura salarial geral, com o risco de afetar as perspetivas de emprego e de competitividade.

## **C) RECOMENDAÇÃO N.º 3 [REP3]**

- Melhorar a eficiência dos serviços públicos de emprego, em particular mediante uma maior assistência aos jovens não registados.

- Assegurar a ativação efetiva dos beneficiários de prestações sociais, assistência social e em particular e uma cobertura adequada do regime de rendimento mínimo.

**Avaliação da Comissão Europeia:** Portugal registou **alguns progressos** em resposta à REP3.

Foram realizados **alguns progressos** com o aumento do alcance junto dos jovens não registados, mas ainda persistem desafios na sua execução. Foi estabelecida uma vasta rede de parceiros envolvidos na execução da Garantia para a Juventude a fim de alcançar os jovens com menos de 30 anos e sem emprego, educação ou formação (NEET). Outro

passo positivo foi a criação de uma plataforma em linha Garantia para a Juventude onde estes jovens NEET se podem registar.

Registaram-se **alguns progressos** na melhoria da eficiência dos serviços públicos de emprego através de um reforço da gestão do desempenho e de um processo de transição para serviços digitais. Embora as parcerias com os municípios, as organizações de formação e outros atores da economia social estejam bem desenvolvidas, registaram-se progressos limitados na ligação das parcerias com serviços de emprego privados. Os dois projetos-piloto de parceria com serviços de emprego privados em Lisboa e Porto foram adiados e ainda há de ser lançado um concurso público relativo a esta matéria.

Houve **alguns progressos** na garantia de uma cobertura adequada da assistência social, particularmente através do Rendimento Social de Inserção. Registaram-se alterações nos critérios de elegibilidade ao Rendimento Social de Inserção que poderão alargar a sua abrangência. Mais medidas nesta área incluem o aumento das prestações à infância, incluindo as dirigidas aos agregados familiares monoparentais. Não foram tomadas novas medidas específicas relativas à ativação dos destinatários do Rendimento Social de Inserção.

#### **D) RECOMENDAÇÃO N.º 4 [REP4]**

- Tomar medidas adicionais para reduzir o nível excessivo de endividamento das empresas, solucionar a questão do rácio de empréstimos de má qualidade das empresas nos bancos e reduzir os incentivos ao endividamento na tributação das empresas.

- Melhorar a eficiência dos instrumentos de reestruturação da dívida para empresas viáveis mediante a introdução de incentivos para os bancos e os devedores participarem em processos de reestruturação numa fase precoce.

**Avaliação da Comissão Europeia:** Foram realizados **alguns progressos** para reduzir o nível excessivo de endividamento das empresas e permitir o desendividamento do setor privado, o que inclui a execução avançada da estratégia de desalavancagem empresarial, englobando a modernização das ferramentas de insolvência PER e SIREVE e alterações no tratamento fiscal do financiamento da dívida. No entanto, com cerca de 190 % do PIB, o setor privado português é um dos mais endividados da UE. Além disso, o acesso ao crédito continua a ser dispendioso e difícil para as empresas, em especial as PME. Por conseguinte, persiste a necessidade de continuar a prestar a atenção devida ao problema do elevado endividamento e de encorajar o setor bancário a obter capital para sanear o balanço da elevada carga constituída pelo crédito vencido das empresas.

#### **E) RECOMENDAÇÃO N.º 5 [REP5]**

- Acelerar as medidas e aumentar a transparência no que diz respeito às concessões, nomeadamente no setor dos transportes, e às parcerias público-privadas a nível local e regional.

**Avaliação da Comissão Europeia:** Foram alcançados **progressos limitados** no que toca à transparência. Em 1 de junho de 2012, entrou em vigor um quadro revisto relativo às parcerias público-privado (PPP). O Governo renegociou várias PPP no domínio rodoviário. Na maioria dos casos, o Tribunal de Contas já emitiu o seu parecer no sentido de que não é necessária a aprovação prévia para tornar as mudanças efetivas. No que toca às concessões para a rede de abastecimento de água a nível local e às PPP no domínio ferroviário, o Tribunal de Contas emitiu um parecer negativo sobre a forma como o Estado tinha gerido os contratos. A legislação em vigor não habilita a UTAP, a unidade técnica sob tutela do Ministério das Finanças, a fiscalizar as PPP regionais e locais ou até mesmo as PPP/concessões do Estado nos domínios da água/do saneamento/dos resíduos (ou qualquer outra concessão dada a empresas públicas por lei numa relação «interna»). As autoridades estão cientes destas lacunas e concordam que existe uma necessidade de encontrar uma solução. No entanto, não foram ainda propostas sugestões ou um calendário concretos.

**Quadro 1. Resumo das avaliações da Comissão Europeia sobre as Recomendações Específicas a Portugal - 2015**

Recomendação	Avaliação					
	Sem avaliação	Ausência de progressos	Progressos limitados	Alguns progressos	Progressos substanciais	Plenamente executada
<b>REP 1</b>						
Défice de 2015	x					
Ajustamento estrutural de 2016	x					
Acelerar redução de défice e dívida	x					
Lei dos Compromissos e pag. em atraso				x		
Sustentabilidade de sistema de pensões				x		
Reforma das pensões em curso			x			
Sustentabilidade de empresas públicas				x		
Obrigações fiscais e eficiência Adm. Fiscal				x		
<b>REP 2</b>						
Alinhamento de salários e produtividade				x		
Salário mínimo, emprego e competitividade		x				
<b>REP 3</b>						
Assistência a jovens não registados				x		
Eficiência dos serviços públicos de emprego				x		
Cobertura da assistência social				x		
<b>REP 4</b>						
Nível de endividamento das empresas				x		
Instrumentos de reestruturação da dívida				x		
<b>REP 5</b>						
Transparência em Concessões e PPP			x			
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Fonte: Comissão Europeia e UTAO.

**Referências:**

- Comissão Europeia (2016), "Relatório relativo a Portugal 2016 que inclui uma apreciação aprofundada sobre a prevenção e a correção de desequilíbrios macroeconómicos", Documento de trabalho dos Serviços da Comissão SWD(2016) 90 final, Bruxelas, 26 de fevereiro.

- Comissão Europeia (2016), "2016 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011" (SWD(2016) 71 to SWD(2016) 96), Bruxelas, 8 de março.

## III.2 Ótica das Contas Nacionais

Nesta secção procede-se a uma análise dos resultados orçamentais de 2015 na ótica da contabilidade nacional. A análise centra-se na evolução das contas administrações públicas face a 2014, no âmbito da qual se apresentada também uma análise das elasticidades da receita fiscal em 2015.

Para efeitos da análise apresentada consideram-se os resultados de contas nacionais apurados pelo INE em setembro de 2016, na 2.<sup>a</sup> notificação do Procedimento dos Défices Excessivos. Por este motivo, alguns dos valores diferem dos utilizados na Conta Geral do Estado para 2015, que se reportam à 1.<sup>a</sup> notificação do Procedimento dos Défices Excessivos, de março de 2016. Adicionalmente, as medidas *one-off* identificadas pela UTAO não coincidem exatamente com o conjunto de medidas pontuais e temporárias consideradas na Conta Geral do Estado para 2015, o que contribui também para diferenças ao nível dos resultados de contas nacionais ajustados daquelas medidas face à Conta Geral do Estado.

Como referencial anual é utilizado o OE/2015 e o PE/2015-19.

### Saldo orçamental em 2015

**19 Em 2015, o défice das administrações públicas em contabilidade nacional ascendeu a 7,8 mil M€, o correspondente a 4,4% do PIB, excedendo em 1,6 p.p. do PIB o défice apurado em contabilidade pública que se cifrou em 2,8% do PIB.** Esta diferença reflete os ajustamentos entre as duas óticas contabilísticas. Salienta-se neste âmbito o impacto da resolução do Banif, de montante equivalente a 1,4% do PIB (Tabela 10). Esta operação não se encontra incluída no saldo apurado em contabilidade pública, mas onera o saldo em contabilidade nacional enquanto despesa de capital. Os restantes ajustamentos assumem uma dimensão mais moderada. Destaca-se entre estes, igualmente no sentido do agravamento do défice em contabilidade nacional, a diferença entre os juros pagos e os juros devidos, que reflete o facto de ter sido pago numa ótica de caixa um montante de juros inferior aos que são imputáveis ao período numa ótica de especialização do exercício.

**Tabela 10 – Ajustamento entre o saldo das administrações públicas em contabilidade pública e em contabilidade nacional em 2015**

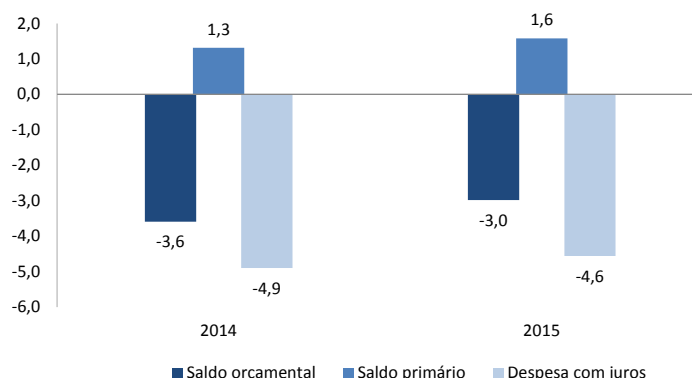
	Milhões de euros	% PIB
<b>Saldo em contabilidade pública</b>	<b>-4 980</b>	<b>-2,8%</b>
Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação setorial em Contas Nacionais <sup>1, 2</sup>	-216	-0,1%
Diferença entre juros pagos e devidos	-622	-0,3%
Ajustamento temporal de impostos e contribuições	96	0,1%
Venda e resolução do Banif	-2 463	-1,4%
Outros efeitos	365	0,2%
<b>Saldo em contabilidade nacional</b>	<b>-7 821</b>	<b>-4,4%</b>

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: 1) Ajustamento *accrual* relativo a empresas públicas, ao SNS e à CGA. Este ajustamento consiste em adicionar os encargos assumidos e não pagos em 2015 e em subtrair os pagamentos realizados durante o ano respeitantes a encargos assumidos noutros períodos. 2) O efeito da delimitação setorial foi ajustado das injeções de capital em empresas pertencentes ao setor das administrações públicas, pelo facto destas operações consolidarem em termos agregados, não produzindo efeito no saldo orçamental das administrações públicas.

**20 Ajustado de medidas *one-off* o défice orçamental em 2015 ascendeu a 3,0% do PIB.** Em 2015 há a registar a resolução do Banif enquanto medida *one-off* (Gráfico 9), que onerou o défice orçamental em 2,5 mil M€. A realização desta operação esteve na origem da apresentação do OE1R/2015 em meados de dezembro de 2015, por implicar um aumento do montante total das despesas no programa orçamental e um acréscimo dos respetivos limites do endividamento líquido fixados no OE/2015. Excluindo a resolução do Banif, num montante equivalente a 1,4% do PIB, o défice orçamental cifrou-se em 2,98% do PIB.

**21 O défice ajustado registado em 2015, de 3,0% do PIB, teve subjacente um excedente primário de 2,8 mil M€, o equivalente a 1,6% do PIB.** O excedente primário registado em 2015, que traduz um montante global de receita superior à despesa global excluindo juros, foi insuficiente para cobrir as despesas com juros, que ascenderam a 8,2 mil M€, 4,6% do PIB (Gráfico 9). Em termos globais, o excedente primário permitiu cobrir cerca de um terço da despesa com juros registadas em 2015.

**Gráfico 9 – Saldo das administrações públicas, corrigido do efeito de medidas *one-off***  
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: 1) A despesa com juros é apresentada em termos do seu para o saldo orçamental, pelo que os valores que constam do gráfico correspondem ao simétrico do valor desta rubrica em percentagem do PIB.

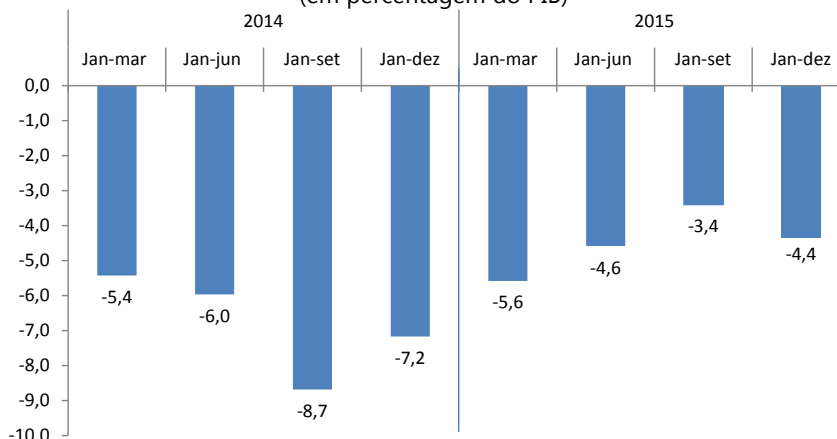
### Evolução face ao ano anterior

A análise deste capítulo é apresentada em termos ajustados, i.e. excluindo o efeito de operações *one-off*.<sup>3</sup>

**22 O défice das administrações públicas evidenciou face a 2014 um desagravamento de 2,8 p.p. do PIB, tendo esse desagravamento sido mais moderado, na ordem dos 0,6 p.p. do PIB, quando se considera o défice ajustado de operações *one-off*. Deste modo, a evolução do défice global encontra-se em grande medida influenciada pelo efeito destas operações.** Esta evolução distinta em termos globais (Gráfico 10) e em termos ajustados (Gráfico 11) decorre do facto das operações *one-off* terem onerado mais o défice de 2014 do que o de 2015. Em 2014, destacam-se neste contexto a capitalização do Novo Banco pelo Fundo de Resolução, ocorrida no 3.º trimestre, num montante que ascendeu a 4,9 mil M€, o correspondente a 2,8% do PIB, e o financiamento concedido no 2.º trimestre a duas empresas públicas do setor dos transportes, a Carris e a STCP, e o conseqüente reconhecimento da sua dívida total como dívida pública, na ordem dos 1,2 mil M€, o equivalente a 0,7% do PIB. A estas medidas acresce ainda em 2014 o *write-off* de crédito mal parado do BPN Crédito detido pela Parvalorem realizado no 2.º trimestre, no valor de 96 M€, aproximadamente 0,1% do PIB. Em 2015, foi considerada enquanto medida *one-off* a venda e resolução do Banif no 4.º trimestre, cujo impacto orçamental ascendeu 2,5 mil M€, o que equivale a 1,4% do PIB.

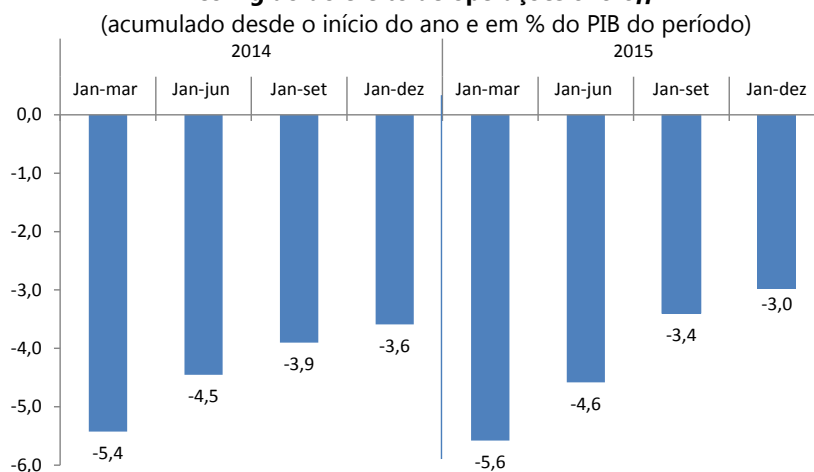
<sup>3</sup> Os valores não ajustados encontram-se na tabela apresentada em anexo.

**Gráfico 10 – Saldo das administrações públicas**  
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Valores não ajustados de operações *one-off*.

**Gráfico 11 – Saldo das administrações públicas em contas nacionais, corrigido do efeito de operações *one-off***



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os ajustamentos realizados ao saldo das administrações públicas em 2014 e 2015 encontram-se identificados na Caixa 4.

**23 A redução do défice ajustado em 2015 foi alcançada num contexto em que o aumento da receita permitiu compensar o acréscimo mais moderado registado ao nível da despesa.** Em 2015, a receita aumentou 1,8 mil M€ face ao ano precedente, o que correspondeu a um crescimento anual de 2,3% (Tabela 11). A despesa verificou igualmente um aumento, embora mais moderado, na ordem dos 0,9 mil M€, com um crescimento de 1,1% face ao ano anterior. Deste modo, a redução do défice orçamental em 2015 foi alcançada exclusivamente por via do aumento da receita, uma evolução que contrasta com a verificada em 2014, ano em que tanto a receita como a despesa contribuíram para a melhoria do défice orçamental. Em termos globais, cerca de metade do acréscimo da receita registado em 2015 foi absorvido para financiar o aumento da despesa. Tanto a receita como a despesa cresceram, no entanto, a um ritmo inferior ao PIB em termos nominais, o que se refletiu numa redução do seu peso em percentagem do PIB, em 0,6 p.p. do PIB no caso da receita e em 1,2 p.p. no caso da despesa.

**Tabela 11 – Receita das administrações públicas,  
excluindo o efeito de medidas *one-off***

	2014		2015			
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %
<b>Receita Total</b>	<b>77 196</b>	<b>44,6</b>	<b>79 004</b>	<b>44,0</b>	<b>-0,6</b>	<b>2,3</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>75 451</b>	<b>43,6</b>	<b>77 477</b>	<b>43,2</b>	<b>-0,4</b>	<b>2,7</b>
Receita fiscal	43 564	25,2	45 542	25,4	0,2	4,5
Impostos indiretos	24 561	14,2	26 104	14,5	0,3	6,3
Impostos diretos	19 003	11,0	19 438	10,8	-0,2	2,3
Contribuições sociais	20 457	11,8	20 775	11,6	-0,2	1,6
Outras receitas correntes	11 430	6,6	11 161	6,2	-0,4	-2,4
Vendas	6 315	3,6	6 636	3,7	0,0	5,1
Outra receita corrente	5 115	3,0	4 524	2,5	-0,4	-11,6
<b>Receitas de capital</b>	<b>1 744</b>	<b>1,0</b>	<b>1 527</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,2</b>	<b>-12,5</b>
<i>Por memória:</i>						
Receita fiscal e contributiva	64 021	37,0	66 317	36,9	-0,1	3,6

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e património. Nas outras receitas correntes estão incluídas as vendas. Os valores de 2014 e de 2015 foram ajustados do efeito das medidas *one-off* identificadas na Caixa 4.

**24 O aumento da receita total refletiu o crescimento da receita fiscal e contributiva em 2015, com destaque para a receita de impostos indiretos.** A receita fiscal e contributiva evidenciou em termos agregados um crescimento de 3,6% em termos homólogos (Tabela 11), um ritmo de crescimento próximo do registado pela atividade económica em 2015. Por componentes, verificaram-se evoluções diferenciadas. Destaca-se a evolução registada pela receita de impostos indiretos, com um crescimento de 6,3%, para o qual contribuiu particularmente o aumento da receita do IVA em 4,7%, associado à recuperação do consumo e aos efeitos do combate à fraude e à evasão fiscal. Aumentos da receita dos impostos sobre produtos petrolíferos e sobre os automóveis contribuíram também para o aumento da receita de impostos indiretos. Neste domínio salienta-se, para além da recuperação do consumo, as alterações introduzidas com a reforma da fiscalidade verde (para uma análise das medidas orçamentais de 2015 poderá consultar-se a secção relativa à Estratégia Orçamental).

**25 As receitas de impostos diretos e de contribuições sociais evidenciaram ritmos de crescimento mais moderados, de 2,3% e 1,6%, respetivamente.** Nos impostos diretos a receita de IRC aumentou 13,9% em 2015, um acréscimo para o qual contribuiu o efeito do crédito fiscal ao investimento em 2014, e que mais do que compensou uma queda de 1,5% em sede de IRS, refletindo a redução da receita proveniente de rendimentos de capitais. Por sua vez, as contribuições sociais evidenciaram um crescimento de 1,6%. Esta evolução teve subjacente um crescimento das contribuições sociais efetivas de 5,1% e um decréscimo das contribuições sociais imputadas em 6,3%. O aumento das contribuições sociais efetivas foi



impulsionado pela recuperação do mercado de trabalho, pelo efeito decorrente da reversão parcial da política remuneratória da função pública face ao período homólogo e pelo aumento da taxa contributiva dos trabalhadores para a ADSE por comparação com igual período do ano anterior. Nas contribuições sociais imputadas, a redução face ao período homólogo reflete essencialmente a evolução das contribuições da ADSE, pelo facto de terem deixado de existir contribuições realizadas pela entidade patronal, e uma redução das contribuições para a CGA em linha com a redução do número de subscritores e ainda o efeito de base associado ao Programa de Rescisões por Mútuo Acordo.

**26 Em 2015 a receita fiscal foi também positivamente influenciada pelo aumento da eficiência fiscal, associada ao reforço das medidas de combate à fraude e à evasão fiscal.** De acordo com o Relatório de Combate à Fraude e Evasões Fiscais e Aduaneiras de 2015, as correções resultantes das medidas implementadas neste domínio permitiram arrecadar cerca de 1,4 mil M€ de receita fiscal. Na Caixa 4 apresenta-se uma análise da elasticidade da receita fiscal em 2015.

### Caixa 3 – Elasticidades da receita fiscal e contributiva em 2015

Nesta Caixa procede-se a uma avaliação da receita fiscal arrecadada no conjunto do ano de 2015, na ótica das contas nacionais, através da análise das elasticidades daquela receita relativamente à evolução registada pela sua base de incidência.

A elasticidade da receita fiscal e contributiva<sup>4</sup> 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 (2014) 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. Através desta comparação pretende-se aferir a razoabilidade dos valores projetados para receita fiscal e para as contribuições sociais efetivas, avaliando se existem indícios de sobrestimação ou de subestimação da referida receita. É de referir que, em dezembro de 2014, a OCDE em conjunto com a Comissão Europeia procederam à atualização das elasticidades orçamentais de referência, utilizadas no âmbito do processo de vigilância orçamental ao nível da União Europeia e nas projeções orçamentais. As atualizações face às elasticidades apuradas anteriormente em 2005, refletem, por um lado, a utilização de informação mais recente, que reflete melhor a atual estrutura da receita fiscal e contributiva já com base no SEC/2010, e, por outro lado, a utilização de informação mais desagregada no cálculo das elasticidades, para melhor aferir a relação entre a receita e a respetiva base de incidência.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Neste âmbito consideram-se impostos indiretos, impostos diretos e contribuições sociais efetivas, em vez do total das contribuições sociais, pelo facto das contribuições efetivas corresponderem aos valores efetivamente pagos.

<sup>5</sup> Este exercício de atualização das elasticidades de referência foi realizado para todos os Estados-Membros da União Europeia.

É necessário, porém, ter em consideração que o valor global da receita dependerá 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 de Contas Nacionais 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.

Partindo dos resultados de contas nacionais apurados para 2015, verifica-se que a receita fiscal e contributiva apresentou um crescimento superior ao registado pelo PIB nominal, o que resulta numa elasticidade global de 1,2 (Tabela 1). Isto significa que nos resultados orçamentais de 2015 cada 1% de aumento do PIB nominal terá dado origem a um acréscimo de 1,2% de receita fiscal e contributiva. Embora a elasticidade da receita fiscal e contributiva em termos agregados se encontre dentro dos valores de referência para Portugal, as elasticidades ao nível dos impostos indiretos e sobretudo dos impostos diretos afastam-se claramente dos respetivos referenciais.

**Tabela 1 - Elasticidades da receita fiscal e contributiva face ao PIB nominal**

	2015	Valores de referência	
		OCDE	SEBC
<b>Taxa de variação anual</b>			
Receita fiscal e contributiva	4,4		
Impostos indiretos	6,3		
Impostos diretos	2,3		
Contribuições sociais efetivas	4,0		
PIB nominal	3,7		
Remunerações nominais	2,4		
Consumo privado nominal	3,3		
<b>Elasticidade face ao PIB</b>			
Receita fiscal e contributiva	1,2	1,1	1,5
Impostos indiretos	1,7	1,0	1,5
Impostos diretos	0,6	1,3-2,0	1,3-3,6
Contribuições sociais efetivas	1,1	0,8	1,0

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.

Estes resultados, obtidos com base em valores não ajustados da receita fiscal, apontam para a existência de outros fatores, para além do PIB nominal, que terão influenciado a evolução da receita fiscal e contributiva em 2015. De modo a poder aferir a relação entre a variação da receita e a variação da respetiva base de incidência, apresentam-se de seguida os resultados para as elasticidades da receita fiscal e contributiva excluindo os efeitos de medidas de política orçamental que condicionam a evolução daquela receita e cujo impacto é quantificado no âmbito do OE/2015 e/ou no PE/2015-19, complementada pela informação disponibilizada pelo Ministério das Finanças. Em 2015 não ocorreram medidas de natureza *one-off* com impacto ao nível da receita fiscal e contributiva.

Quando se consideram valores de receita corrigidos dos efeitos das medidas adicionais de consolidação orçamental implementadas em 2015, identificadas na Tabela 8, os resultados alteram-se. As elasticidades da receita fiscal e

contributiva aproximam-se mais dos valores de referência (Tabela 2). Por tipo de imposto, a elasticidade dos impostos indiretos passa a situar-se num valor compatível com as elasticidades de referência. Nos impostos diretos, a elasticidade implícita aumenta, mas permanece ainda assim inferior à sugerida pelos valores de referência apurados pela OCDE e pelo SEBC. A elasticidade das contribuições sociais efetivas permanece dentro do intervalo previsto pelos valores de referência daqueles organismos.

**Tabela 2 – Elasticidades da receita fiscal e contributiva face ao PIB nominal, valores ajustados de medidas extraordinárias e de medidas de consolidação orçamental previstas no âmbito do OE/2015 e do PE/2015-19**

	OE/2017 ajustado de medidas <i>one-off</i> e do impacto de medidas discricionárias	Valores de referência	
	2015	OCDE	SEBC
<b>Taxa de variação anual</b>			
Receita fiscal e contributiva	3,7		
Impostos indiretos	4,3		
Impostos diretos	2,9		
Contribuições sociais efetivas	3,5		
PIB nominal	3,7		
Remunerações nominais	2,4		
Consumo privado nominal	3,3		
<b>Elasticidade face ao PIB</b>			
Receita fiscal e contributiva	1,0	1,1	1,5
Impostos indiretos	1,2	1,0	1,5
Impostos diretos	0,8	1,3-2,0	1,3-3,6
Contribuições sociais efetivas	0,9	0,8	1,0

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.

Conforme referido anteriormente, os resultados das elasticidades são particularmente sensíveis aos ajustamentos realizados, os quais pretendem excluir variações das receitas de impostos e contribuições que não sejam atribuíveis à alteração da base de incidência fiscal. Importa, por isso, salientar que este exercício se encontra condicionado por limitações de informação que podem ter impacto nos resultados. A título de exemplo, no que se refere às medidas de consolidação orçamental de 2015, a informação que foi possível apurar encontra-se incompleta, não se encontrando especificado, por exemplo, o impacto para 2015 das alterações introduzidas com a reforma do IRC, nem os respetivos desfasamentos fiscais.

Outro fator importante a ter em conta na avaliação das elasticidades, e já anteriormente mencionado, é o resultado das medidas de combate à fraude e evasão fiscal. O Relatório de Atividades Desenvolvidas no Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras identifica um valor global de correções que permitiram arrecadar, em 2015, 1.439 M€, superando o objetivo de 1.350 M€ fixado para o conjunto do ano. Deste modo, considerado que por ocasião do PE/2015-19 o Ministério das Finanças previa um aumento da receita face a 2014 de 500 M€ por via destas atividades, esse aumento terá sido superior, fixando-se em 589 M€. Não se encontra disponível informação sobre este efeito por tipo de imposto.

Excluindo em 2015 o acréscimo de receita atribuível ao combate à fraude e à evasão fiscal, verifica-se que a elasticidade implícita da receita fiscal e contributiva se reduz para 0,7 (Tabela 3), um valor claramente inferior ao sugerido pelos valores de referência. Este resultado sugere que a informação disponível se revela insuficiente para explicar a evolução da receita fiscal e contributiva em 2015, quer por existirem medidas cujos efeito não são quantificados, quer por não existir *à posteriori* uma avaliação do efeito que as próprias medidas produziram ao nível da receita fiscal e contributiva com base em dados observados. Note-se que os impactos das medidas de consolidação orçamental considerados nesta análise referem-se aos impactos previstos pelo Ministério das Finanças por ocasião do OE/2015 e do PE/2015-19.

**Tabela 3 – Elasticidade da receita fiscal e contributiva face ao PIB nominal, valores ajustados de medidas one-off, de medidas de consolidação orçamental e do impacto do combate à fraude e à evasão fiscal**

	OE/2017 ajustado de medidas one-off, do impacto de medidas discricionárias e de desfasamentos fiscais		
	2017	OCDE	SEBC
<b>Taxa de variação anual</b>			
Receita fiscal e contributiva	2,7		
Impostos indiretos	n.d.		
Impostos diretos	n.d.		
Contribuições sociais efetivas	n.d.		
PIB nominal	3,7		
<b>Elasticidade face ao PIB</b>			
Receita fiscal e contributiva	0,7	1,1	1,5
Impostos indiretos	n.d.	1,0	1,5
Impostos diretos	n.d.	1,3-2,0	1,3-3,6
Contribuições sociais efetivas	n.d.	0,8	1,0

Fontes: Banco de Portugal, Ministério das Finanças, OCDE e cálculos da UTAO. | Notas: 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. Na ausência da repartição dos efeitos do combate à fraude e evasão fiscal por tipo de receita, não é possível calcular a elasticidade ajustada daquele efeito para as diferentes componentes da receita fiscal e contributiva.

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 n.º 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.

Price, W. P., T.-T. Dang e Y. Guillemette (2014), "New tax and expenditure elasticity estimates for EU budget surveillance", Economics Department, Working Papers n.º 1174, OCDE.

## 27 Em sentido contrário, as outras receitas correntes e as receitas de capital registaram quedas face ao ano anterior.

As outras receitas correntes observaram um decréscimo de 2,4% (Tabela 11). Excluindo as vendas, estas receitas evidenciaram uma queda de 11,6% face a 2014. Para este resultado contribuiu particularmente a redução dos rendimentos de propriedade recebidos, nomeadamente sob a forma de juros, que evidenciaram uma queda de 39,6%. Por comparação com idêntico período de 2014, verificou-se uma redução dos juros recebidos relativos a obrigações de capital contingente (*coco bonds*) na sequência de amortizações antecipadas realizadas naquele ano. Ao nível da outra receita corrente há ainda a registar a diminuição dos subsídios à produção recebidos

por este subsetor, em 51,7%, nomeadamente subsídios relacionados com o Fundo Social Europeu, para a qual terá contribuído o facto de se ter iniciado em 2015 um novo quadro comunitário plurianual. Em sentido contrário, a receita de vendas, também incluída no agregado das outras receitas correntes, aumentou 5,1% face ao período homólogo. Por sua vez, as receitas de capital evidenciaram uma redução de 12,5% em 2015, refletindo também uma redução das transferências da UE, nomeadamente de ajudas ao investimento recebidas pelos Fundos da Segurança Social.

**28 No que se refere à despesa, esta evidenciou um crescimento mais moderado do que a receita, impulsionado em grande medida pelas despesas de consumo intermédio e pela despesa de capital.** Em 2015, a despesa total cresceu 1,1% face a 2014 (Tabela 12). Aquela evolução traduziu essencialmente o crescimento do consumo intermédio e das despesas de capital. As despesas de consumo intermédio aumentaram 4,9% no conjunto do ano. Para esta evolução contribuiu o aumento da despesa com parcerias público-privadas, bem como aumentos de despesa com aquisição de bens e serviços quer ao nível da administração central, quer ao nível da administração regional e local. A despesa de capital evidenciou um crescimento de 16,3%, o qual refletiu fundamentalmente a evolução das despesas de investimento, mas também das outras despesas de capital. Nas despesas de investimento destaca-se o aumento do investimento realizado por empresas públicas, nomeadamente pelos hospitais EPE, e em menor grau pela Parque Escolar e pela Estradas de Portugal, assim como o investimento realizado ao nível da administração regional e local e investimento em sistemas de armamento e equipamento militar realizado pelo Estado. Por sua vez, o crescimento das outras despesas de capital decorreu de um conjunto de operações realizadas com entidades que não integram o perímetro das administrações públicas e que agravaram a despesa, entre as que se destaca a conversão de suprimentos concedidos pela Wolfpart à Caixa Imobiliário em capital.

**Tabela 12 – Despesa das administrações públicas,  
excluindo o efeito de medidas *one-off***

	2014		2015		Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB		
<b>Despesa Total</b>	<b>83 410</b>	<b>48,2</b>	<b>84 362</b>	<b>47,0</b>	<b>-1,2</b>	<b>1,1</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>78 881</b>	<b>45,6</b>	<b>79 095</b>	<b>44,1</b>	<b>-1,5</b>	<b>0,3</b>
Consumo intermédio	9 847	5,7	10 329	5,8	0,1	4,9
Despesas com pessoal	20 515	11,9	20 273	11,3	-0,6	-1,2
Prestações sociais	34 088	19,7	34 637	19,3	-0,4	1,6
Em dinheiro	30 789	17,8	7 365	4,1	-13,7	-76,1
Em espécie	3 303	1,9	745	0,4	-1,5	-77,5
Subsídios	1 230	0,7	1 110	0,6	-0,1	-9,7
Juros	8 483	4,9	8 191	4,6	-0,3	-3,4
Outras despesas correntes	4 718	2,7	4 554	2,5	-0,2	-3,5
<b>Despesa de capital</b>	<b>4 529</b>	<b>2,6</b>	<b>5 267</b>	<b>2,9</b>	<b>0,3</b>	<b>16,3</b>
Investimento	3 527	2,0	4 137	2,3	0,3	17,3
Outras despesas de capital	1 001	0,6	1 130	0,6	0,1	12,9
<i>Por memória:</i>						
Despesa corrente primária	70 398	40,7	70 903	39,5	-1,2	0,7
Despesa primária	74 927	43,3	76 171	42,4	-0,9	1,7

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e património. Nas outras receitas correntes estão incluídas as vendas. Os valores de 2014 e de 2015 foram ajustados do efeito das medidas *one-off* identificadas na Caixa 4.

## 29 A despesa com prestações sociais registou igualmente um crescimento em 2015.

A despesa com prestações sociais aumentou 1,6% (Tabela 12). Para esta evolução contribuiu o fim da contribuição extraordinária de solidariedade sobre as pensões, que em contabilidade nacional era registada como uma dedução à despesa com prestações sociais. Aquele efeito foi contrabalançado pela melhoria das condições no mercado de trabalho, que se traduziu numa redução da despesa com o subsídio de desemprego e apoio ao emprego.

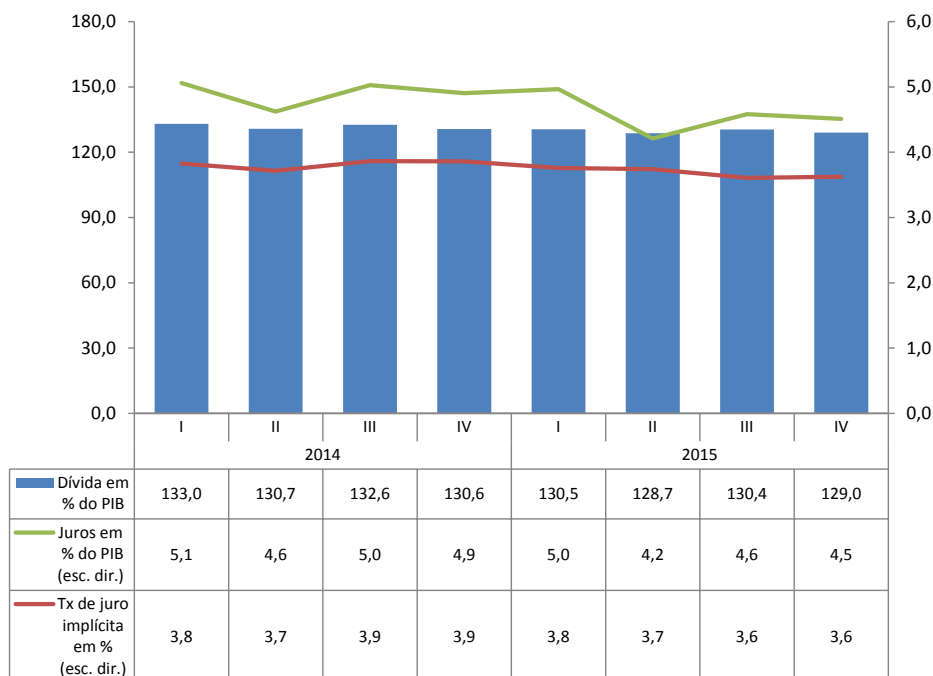
## 30 Em sentido contrário, as despesas com pessoal e as outras despesas correntes registaram um decréscimo em 2015, que contribuiu para moderar o crescimento da despesa.

As despesas com pessoal evidenciaram uma redução de 1,2% (Tabela 12). Esta queda teve subjacente uma evolução distinta no decorrer do ano, em que no 2.º semestre se verificou uma inversão da trajetória registada no 1.º semestre, período em que as despesas com pessoal tinham registado um crescimento de 1,6% face a idêntico período de 2014. Recorde-se que no 1.º semestre o crescimento das despesas com pessoal refletiu a reversão parcial da redução remuneratória na função pública face a idêntico período do ano anterior, associada a dois efeitos distintos. Por um lado, um efeito de base, pelo facto de no período homólogo ter sido aplicada uma redução salarial mais acentuada do que a que vigorou no

final de 2014. Por outro lado, refletiu também o efeito associado à reversão de 20% da redução salarial face ao final de 2014, implementada a partir de 2015. Com efeito, devido à decisão do Tribunal Constitucional de maio 2014, a redução salarial que vigorou até maio de 2015 foi inferior à verificada no período homólogo, o que contribuiu para o contraste entre a evolução registada no 1.º semestre e a prevista para o conjunto do ano. Já em junho e no decorrer do 3.º trimestre, verificou-se uma evolução contrária pelo facto de durante o mesmo período de 2014 não ter sido aplicada qualquer redução salarial sobre as remunerações dos funcionários públicos. Este efeito conduziu a uma inversão da trajetória das despesas com pessoal face ao ano anterior, que passaram deste modo a evidenciar uma redução. Nas outras despesas correntes verificou-se uma redução de 3,5%, que esteve associada à evolução das outras transferências correntes diversas.

**31 As despesas com juros registaram uma diminuição face a 2014, que esteve associada a uma redução da taxa de juro implícita da dívida pública.** Esta despesa caiu 3,4% por comparação com o observado em 2014 (Tabela 12), apesar do stock nominal de dívida ter aumentado em aproximadamente 5,6 mil M€ durante o período. Neste contexto, a redução da despesa com juros refletiu a descida da taxa de juro implícita da dívida pública de 3,9% no último trimestre de 2014 para 3,6% no último trimestre de 2015 (Gráfico 12).

**Gráfico 12 – Dívida pública, despesas com juros e taxa de juro implícita**



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

## Comparação com o objetivo para 2015

**32 O OE/2015 definiu como objetivo para o conjunto do ano um défice orçamental 2,7% do PIB.** Este limite tinha subjacente o encerramento do Procedimento dos Défices Excessivos através da redução do défice global das administrações públicas para um valor inferior a 3% do PIB em 2015. Quando ajustado de operações de natureza temporária, o défice previsto na proposta do OE/2015 cifrava-se em 2,8% do PIB. Estes objetivos foram posteriormente confirmados no PE/2015-19, que manteve também os níveis de receita e despesa praticamente inalterados face ao OE/2015 (Tabela 13).

**Tabela 13 – Projeções orçamentais no OE/2015 e no PE/2015-19**  
(em percentagem do PIB)

	PE/2015-19	OE/2015	Diferença face ao OE/2015
<b>Receita total</b>	<b>45,2</b>	<b>45,2</b>	<b>0,0</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>44,4</b>	<b>44,3</b>	<b>0,1</b>
Receita fiscal	25,8	25,7	0,1
Impostos indiretos	14,9	14,8	0,1
Impostos diretos	10,9	10,9	0,0
Contribuições sociais	11,8	11,8	0,0
Outras receitas correntes	6,8	6,7	0,1
<b>Receitas de capital</b>	<b>0,8</b>	<b>1,0</b>	<b>-0,2</b>
<b>Despesa total</b>	<b>47,9</b>	<b>48,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>45,3</b>	<b>45,3</b>	<b>0,1</b>
Consumo intermédio	6,1	5,9	0,2
Despesas com pessoal	11,1	11,0	0,1
Prestações sociais	19,4	19,5	-0,1
Juros	5,0	5,0	0,0
Outras despesas correntes	3,7	3,8	-0,1
<b>Despesa de capital</b>	<b>2,6</b>	<b>2,7</b>	<b>-0,1</b>
Investimento	2,3	2,5	-0,1
Outras despesas de capital	0,3	0,2	0,0
<b>Saldo global</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,7</b>	<b>0,0</b>
<b>Saldo primário</b>	<b>2,2</b>	<b>2,3</b>	<b>0,0</b>
Despesa primária	43,0	43,0	0,0
<i>Por memória:</i>			
PIB (em mil milhões de euros)	178,1	178,1	

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: De modo a eliminar o impacto que a revisão do PIB nominal entre o OE/2015 e o PE/2015-19 (revisão em baixa em 2,7 mil M€) poderia ter sobre os resultados da comparação, considerou-se para 2015 o PIB nominal subjacente ao PE/2015-19.

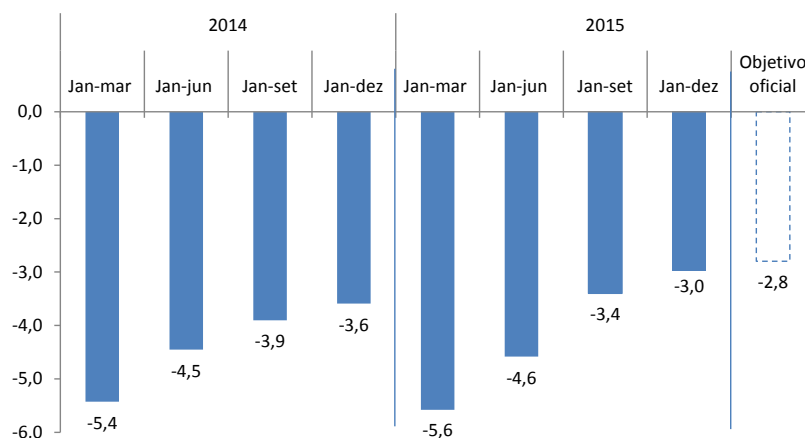
**33 A decisão de venda e resolução do Banif no final de 2015, conduziu à apresentação do OE1R/2015 em dezembro.** A proposta do OE1R/2015 veio introduzir um aumento do montante total das despesas no programa orçamental e um acréscimo dos respetivos limites do endividamento líquido que haviam sido fixados na Lei do OE/2015. Em termos orçamentais, o impacto desta medida traduziu-se num acréscimo do défice das administrações públicas em 1,4 p.p. do PIB, dos quais 1,3 p.p. do PIB por via de um aumento das outras despesas de capital e 0,1 p.p. do PIB por via de um acréscimo das despesas de



investimento. Para além destas alterações, o OE1R/2015 não introduziu outras alterações ao nível do objetivo para o défice das administrações públicas.

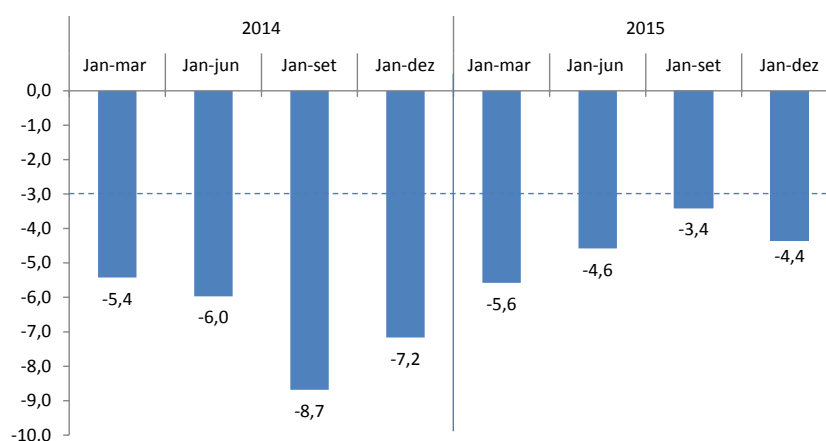
**34 Apesar de em 2015 o défice ter evidenciado uma melhoria face ao registado em 2014, esta não foi suficiente para atingir o objetivo definido, nem para possibilitar o encerramento do Procedimento dos Défices Excessivos em 2016.** O défice registado em 2015 excedeu em 0,2 p.p. o objetivo anual de 2,8% do PIB definido no OE/2015 (corrigido de medidas *one-off*) (Gráfico 13). No que respeita ao Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), para o seu encerramento teria sido necessário que o défice global das administrações públicas em 2015, incluindo o Banif, se tivesse situado dentro do limite dos 3,0% do PIB, o que também não sucedeu (Gráfico 29).

**Gráfico 13 – Saldo das administrações públicas em contas nacionais, corrigido do efeito de medidas one-off**  
(acumulado desde o início do ano e em % do PIB do período)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores de 2014 e de 2015 foram ajustados do efeito das medidas *one-off* identificadas na Caixa 4.

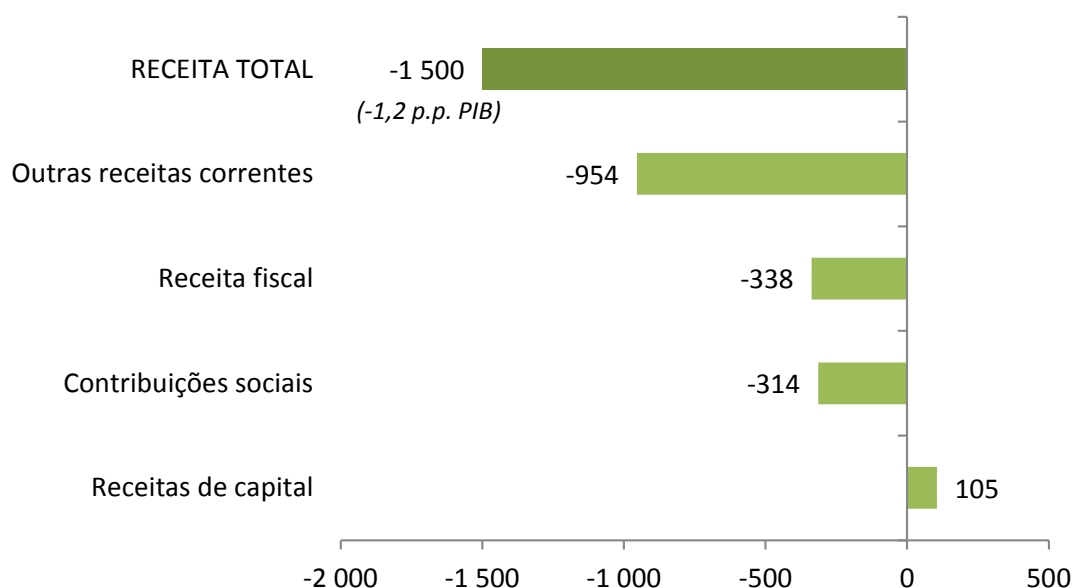
**Gráfico 14 – Saldo das administrações públicas**  
(acumulado desde o início do ano e em % do PIB do período)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Valores não ajustados de medidas *one-off*.

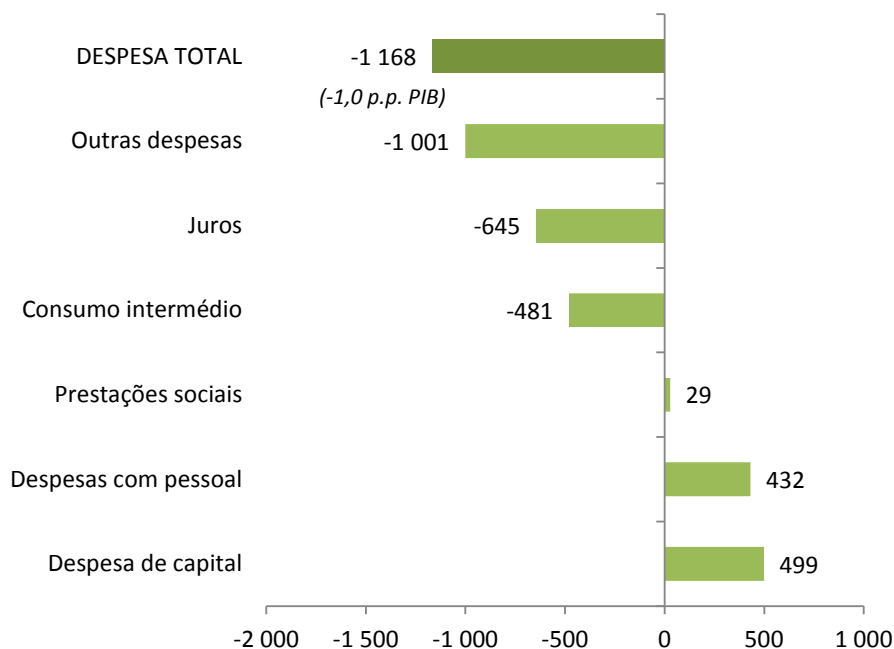
**35 Tanto a receita como a despesa ajustadas de medidas *one-off* ficaram em 2015 aquém do previsto para o conjunto do ano.** Considerando as projeções para a receita e para a despesa definidas no OE/2015, atualizadas com as revisões por rubrica introduzidas no PE/2015-19, verifica-se que a receita ficou 1,2 p.p. abaixo do previsto (Gráfico 15) e que a despesa foi 1,0 p.p. inferior ao projetado (Gráfico 16). Em termos globais aproximadamente 80% do desvio desfavorável da receita face ao previsto no PE/2015-19 foi acomodado através de uma execução da despesa inferior à projetada. Do lado da receita, os valores apurados para 2015 revelaram-se particularmente inferiores por comparação com o projetado ao nível das outras receitas correntes e, em menor grau, ao nível da receita fiscal e contributiva. Do lado da despesa, o maior desvio face ao projetado foi registado pelas outras despesas, que ficaram aquém do objetivo, estando aquele desvio sobretudo concentrado ao nível das outras despesas correntes. Também a despesa com juros acabou por ser inferior ao projetado pelo Ministério das Finanças, enquanto as despesas com pessoal e a despesa de capital, pelo contrário, evoluíram de modo desfavorável tendo excedido o previsto. Ao nível da despesa de capital o desvio concentrou-se fundamentalmente nas outras despesas de capital.

**Gráfico 15 – Desvio da receita face ao previsto para 2015 no PE/2015-19, corrigida do efeito de medidas *one-off***  
(em milhões de euros)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. I Nota: Entre parêntesis apresenta-se o desvio face ao objetivo em pontos percentuais do PIB.

**Gráfico 16 – Desvio da despesa face ao previsto para 2015 no PE/2015-19, corrigida do efeito de medidas *one-off***  
(em milhões de euros)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. I Nota: Entre parêntesis apresenta-se o desvio face ao objetivo em pontos percentuais do PIB.

#### Caixa 4 – Medidas *one-off*

De forma a melhorar a interpretação da evolução dos principais agregados orçamentais, a UTAO procedeu a um conjunto de ajustamentos, tendo excluído da análise as medidas temporárias e as operações *one-off*. Nem todas as operações excluídas contribuíram para reduzir o défice das administrações públicas. Os ajustamentos efetuados foram os seguintes:

2014: (i) Reestruturação financeira do setor dos transportes (STCP e Carris); (ii) *Write-off* de crédito mal parado do BPN Crédito detido pela Parvalorem; (iii) Capitalização do Novo Banco pelo Fundo de Resolução.

2015: (i) Venda e resolução do Banif.

### III.3 Ótica da contabilidade pública

**36** Nesta secção apresenta-se a análise da execução orçamental de 2015 na ótica da contabilidade pública. Em primeiro lugar, efetua-se uma comparação da execução orçamental provisória, divulgada em janeiro de 2016 no âmbito da síntese de execução orçamental, com as contas finais publicadas na CGE/2015 em junho de 2016. Posteriormente, apresentam-se os resultados para 2015 ao nível do conjunto das administrações públicas, por subsetor e por classificação económica. A presente análise tem em consideração: i) a execução orçamental de 2015 do universo comparável e do universo real; ii) a execução orçamental de 2014; e iii) os objetivos orçamentados no OE/2015. Dada a magnitude de fatores que limitam a comparabilidade homóloga no biénio 2014-2015 para o universo comparável, a presente análise tem por base valores ajustados (ver Caixa 5). Além disso, apresentam-se as principais conclusões entre a execução e a previsão inicial das entidades públicas reclassificadas e do subsistema de saúde ADSE. Finalmente, efetua-se uma análise às alterações orçamentais através da dotação provisional, reserva orçamental e cativos, bem como à execução dos subsídios e indemnizações compensatórias.

#### Comparação entre a versão provisória e a versão final

**37** **Na CGE/2015 apresentou-se uma revisão em alta do défice das administrações públicas face ao divulgado no âmbito da execução provisória.** O défice orçamental das administrações públicas situou-se em 4752 M€, o que corresponde a uma revisão em alta em 157 M€ entre a execução provisória divulgada em janeiro de 2016 e a CGE/2015 apresentada em junho de 2016 (Tabela 14). A deterioração concentrou-se ao nível da administração central essencialmente através do subsetor dos serviços e fundos autónomos.

**Tabela 14- Revisão entre execução provisória e CGE/2015 para o saldo global**  
(na ótica da contabilidade pública, em milhões de euros)

Subsetor	Execução provisória (jan-2016)	CGE (jun-2016)	Revisão: CGE vs execução provisória
1. Estado	-5 568	-5 606	-38
2. Serviços e Fundos Autónomos	-600	-730	-130
<b>3. Administração Central (1+2)</b>	<b>-6 168</b>	<b>-6 337</b>	<b>-169</b>
4. Segurança Social	1 028	1 037	9
<b>5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)</b>	<b>-5 140</b>	<b>-5 300</b>	<b>-160</b>
6. Administração Regional	-193	-193	0
7. Administração Local	739	741	3
<b>8. Administrações Públicas (5+6+7)</b>	<b>-4 594</b>	<b>-4 752</b>	<b>-157</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: A execução provisória de 2015 teve por base a informação disponibilizada na síntese de execução orçamental da DGO publicada em janeiro de 2016.

**38 No âmbito da CGE/2015 verificou-se uma revisão em alta do défice orçamental devido a uma revisão em alta da despesa e a uma revisão em baixa da receita.** Por rubricas de classificação económica da receita, importa destacar as revisões em baixa (Tabela 15) quer da componente corrente devido aos impostos indiretos (-147 M€) quer da receita de capital (-35 M€). Adicionalmente, verifica-se uma revisão significativa ao nível das diferenças de consolidação (-288 M€) por contrapartida das outras receitas correntes (+366 M€). No lado da despesa, verificou-se uma revisão em alta nas despesas com pessoal e na aquisição de bens e serviços, mas uma revisão em baixa nas transferências correntes. Por subsetor, de salientar a revisão em baixa do saldo do subsetor dos serviços e fundos autónomos, bem como do subsetor Estado (Tabela 16). As revisões efetuadas no âmbito dos serviços e fundos autónomos concentraram-se essencialmente ao nível da aquisição de bens e serviços do Ministério da Saúde, bem como das despesas com pessoal, enquanto na despesa do subsetor Estado verificou-se uma anulação do registo da transferência para a Grécia (98,6 M€) entre a execução provisória e a CGE/2015.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> De acordo com esclarecimento adicional da DGO, a dotação orçamental relativa à transferência para a Grécia foi requisitada em dezembro de 2015 pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (entidade que gere o capítulo "60 Despesas excecionais"), tendo constituído despesa orçamental. No entanto, não se tendo concretizado um pagamento efetivo até 15 de fevereiro de 2016, efetuaram-se os procedimentos contabilísticos para a desoneração da despesa da execução orçamental de 2015.

**Tabela 15 - Revisões entre a execução provisória e a CGE/2015, por classificação económica**  
(na ótica da contabilidade pública, em milhões de euros)

	Execução provisória (jan-2016)	CGE (jun-2016)	Revisão: CGE vs execução provisória
RECEITA CORRENTE	74 193	74 140	-52
Impostos diretos	21 466	21 481	15
Impostos indiretos	23 250	23 102	-147
Contrib. de segurança social	18 661	18 663	2
Outras receitas correntes	10 108	10 474	366
Diferenças de consolidação	708	420	-288
DESPESA CORRENTE	75 549	75 625	77
Consumo público	31 172	31 362	190
Despesas com o pessoal	18 856	18 941	84
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	12 316	12 421	106
Aquisição de bens e serviços	11 515	11 638	123
Outras despesas correntes	801	783	-17
Subsídios	1 343	1 353	10
Juros e outros encargos	8 046	8 036	-10
Transferências correntes	34 987	34 874	-114
Diferenças de consolidação	0	1	0
SALDO CORRENTE	-1 356	-1 485	-129
RECEITAS DE CAPITAL	2 036	2 001	-35
Diferenças de consolidação	33	21	-11
DESPESAS DE CAPITAL	5 274	5 268	-6
Investimento	4 362	4 357	-4
Transferências de capital	799	797	-2
Outras despesas de capital	113	113	0
Diferenças de consolidação	0	0	0
RECEITA EFETIVA	76 229	76 141	-87
DESPESA EFETIVA	80 823	80 893	70
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-4 594</b>	<b>-4 752</b>	<b>-157</b>
<i>Por memória:</i>			
Receita fiscal	44 716	44 583	-132
Despesa corrente primária	67 503	67 589	86

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: A execução provisória de 2015 tem por base a informação disponibilizada na síntese de execução orçamental da DGO.

**Tabela 16 - Diferenças entre a execução provisória e a CGE/2015, por classificação económica e por subsetor**  
(na ótica da contabilidade pública, em milhões de euros)

	Estado	Serviços e Fundos Autónomos	Adm. Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas
RECEITA CORRENTE	-135	101	0	11	-52
Impostos diretos	4	0	11	0	15
Impostos indiretos	-139	-4	-5	0	-147
Contrib. de segurança social	0	0	0	2	2
Outras receitas correntes	-1	64	-6	9	366
Diferenças de consolidação	0	40	0	0	-288
DESPESA CORRENTE	-98	221	-19	2	77
Consumo público	1	219	11	-42	190
Despesas com o pessoal	-1	82	4	0	84
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	2	137	8	-42	106
Aquisição de bens e serviços	3	117	2	0	123
Outras despesas correntes	-1	20	5	-42	-17
Subsídios	0	0	0	10	10
Juros e outros encargos	0	-10	0	0	-10
Transferências correntes	-99	11	-31	34	-114
Diferenças de consolidação	0	0	0	0	0
SALDO CORRENTE	-38	-120	20	9	-129
RECEITAS DE CAPITAL	-1	-30	-2	0	-35
Diferenças de consolidação	0	3	-13	-1	21
DESPEAS DE CAPITAL	0	-20	16	0	-6
Investimento	0	-34	29	0	-4
Transferências de capital	0	14	-15	0	-2
Outras despesas de capital	0	0	0	0	0
Diferenças de consolidação	0	0	1	0	0
RECEITA EFETIVA	-136	70	-1	11	-87
DESPESA EFETIVA	-97	200	-4	2	70
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-38</b>	<b>-130</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>-157</b>
<i>Por memória:</i>					
Receita fiscal	-135	-4	6	0	-132
Despesa corrente primária	-98	230	-19	2	86

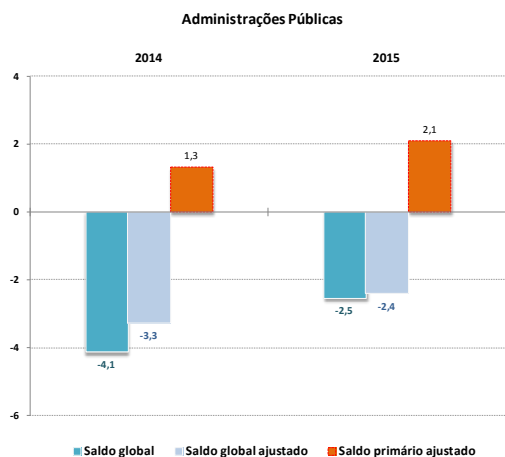
Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: A execução provisória de 2015 tem por base a informação disponibilizada na síntese de execução

### Variação face a 2014, por subsetor e por classificação económica

**39 Em 2015, o défice das administrações públicas foi inferior ao registado no ano anterior tanto em termos não ajustados como em termos ajustados.**<sup>7</sup> As administrações públicas apresentaram em 2015 um défice orçamental (não ajustado) abaixo do ano anterior no montante de 4752 M€. Contudo, em termos ajustados verificou-se uma redução homóloga do défice orçamental em 1345 M€, refletindo uma descida de 5672 M€ para 4327 M€ de 2014 para 2015. No que diz respeito ao saldo primário ajustado, registou-se uma subida do excedente primário de 2284 M€ em 2014 para 3770 M€ em 2015 (Gráfico 17 e Gráfico 18).

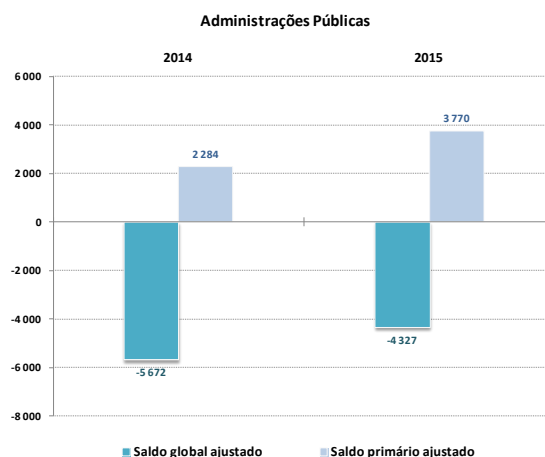
<sup>7</sup> Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 3.

**Gráfico 17 – Evolução dos saldos orçamentais**  
(em percentagem do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO.

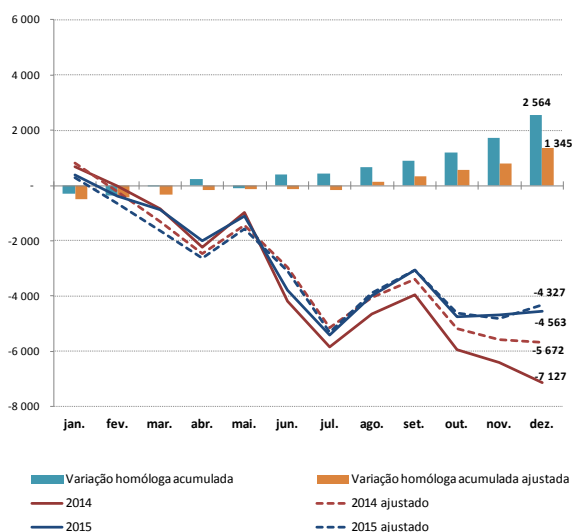
**Gráfico 18 – Evolução dos saldos orçamentais**  
(em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

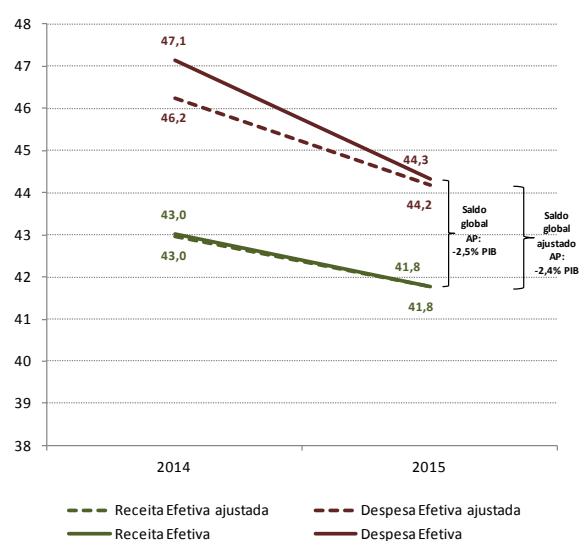
**40 Em termos ajustados, as administrações públicas evidenciaram uma melhoria homóloga do saldo orçamental, sendo que o subsetor dos serviços e fundos autónomos apresentou o único contributo no sentido negativo.** Em 2015 registou-se uma melhoria homóloga do saldo das administrações públicas, o qual resultou essencialmente do contributo do subsetor da segurança social e do subsetor Estado nos montantes de 722 M€ e 681 M€, respetivamente (Tabela 19). No que diz respeito ao peso no PIB, verificou-se uma descida homóloga do peso tanto da despesa como da receita no PIB, quer em termos ajustados quer em termos não ajustados (Gráfico 20).

**Gráfico 19 – Evolução do saldo global das administrações públicas**  
(em milhões de euros, em termos acumulados)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**Gráfico 20 – Evolução do peso da receita e despesa das administrações públicas**  
(em percentagem do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.



## Desvios face ao orçamentado, por subsetor e por classificação económica

**41 As administrações públicas em 2015 apresentaram um défice orçamental abaixo do inicialmente aprovado no OE/2015 quer em termos não ajustados que em termos ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga.** Em termos não ajustados, o défice orçamental subjacente ao orçamento aprovado no OE/2015 foi de 5093 M€ para o universo real e 5079 M€ para o universo comparável, sendo que em ambos os casos o défice orçamental apurado na CGE/2015 situou-se abaixo do orçamentado, 4752 M€ e 4563 M€, respetivamente (Tabela 17). Por subsetores, verificou-se um défice orçamental inferior ao previsto para a administração central e segurança social, o qual foi em parte compensado um excedente inferior ao previsto no conjunto da administração regional e local (Tabela 19). Em termos ajustados, verifica-se um resultado idêntico, i.e. o défice orçamental do universo real ficou abaixo do OE/2015, enquanto no universo comparável o défice orçamental foi inferior ao OE/2015 e ao verificado no ano anterior. A análise efetuada nos parágrafos seguintes é apresentada em termos ajustados.

**Tabela 17 – Saldos das administrações públicas: comparação entre a CGE/2015 e o OE/2015**

(universo comparável e universo real, em milhões de euros)

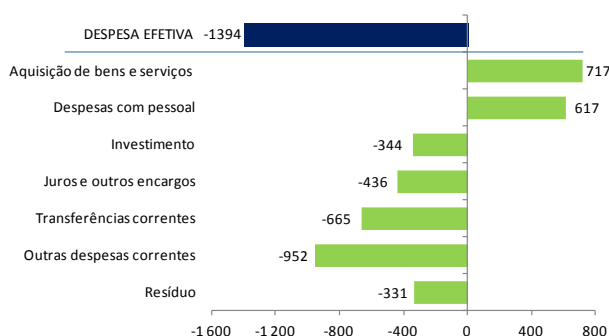
	Universo comparável				Universo real		
	CGE/2014	OE/2015	CGE/2015	Desvio 2015	OE/2015	CGE/2015	Desvio 2015
<b>Saldo global</b>	-7 127	-5 079	-4 563	516	-5 093	-4 752	342
<b>Ajustamentos</b>	1 454	173	236	64	173	236	64
<b>Saldo global ajustado</b>	-5 672	-4 906	-4 327	580	-4 921	-4 516	405

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Em 2015 verificou-se a entrada para o perímetro das administrações públicas em contabilidade pública de um conjunto de entidades públicas reclassificadas na administração central e administração regional, o que limita a comparabilidade homóloga. Deste modo, a presente análise tem em consideração o universo comparável e o universo real.

**42 Em 2015, o défice das administrações públicas foi inferior ao orçamento inicialmente aprovado, tanto no universo comparável como no universo real.** Tendo por referência o universo comparável, o défice orçamental ficou abaixo do aprovado no orçamento inicial, refletindo um desvio no montante de 580 M€. Para este resultado contribuiu um montante de despesa inferior ao orçamentado através despesa de capital, dos juros e outros encargos e das transferências correntes (Tabela 18 e Tabela 38). No que diz respeito às outras despesas correntes, registou-se um desvio em relação ao orçamento inicial visto que nesta rubrica de despesa regista-se a dotação provisional e a reserva orçamental, as quais foram redistribuídas no âmbito das alterações orçamentais da competência do Governo para as restantes componentes de despesa. Relativamente à receita, a execução ficou abaixo no previsto no OE/2015, sobretudo devido ao contributo dos impostos indiretos, das contribuições sociais e da receita de capital. No que se refere ao universo real, as conclusões sobre os desvios são idênticas ao universo comparável (Tabela 37).

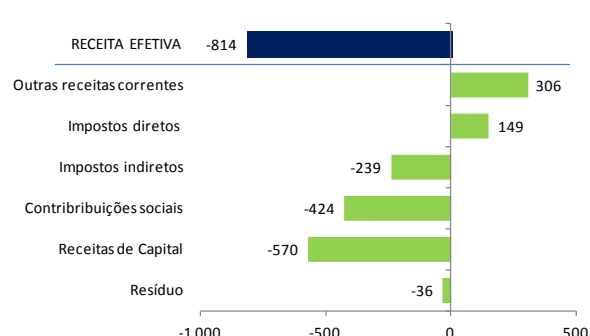
**43 O défice orçamental situou-se abaixo do orçamentado inicialmente devido ao contributo da despesa, o qual foi em parte atenuado pelo contributo da receita.** O défice orçamental das administrações públicas ficou abaixo do previsto no OE/2015 dado que o desvio na despesa foi superior ao desvio no lado da receita (Gráfico 21 e Gráfico 22), sendo que tanto a execução da receita como da despesa ficou abaixo do orçamentado no objetivo do OE/2015. Os contributos para os desvios face ao OE/2015 das componentes de receita e despesa estão detalhados nos Gráfico 23 e Gráfico 24. A despesa efetiva desceu 0,9% em 2015, o que compara com um crescimento de 0,3% implícito ao OE/2015, sendo que os desvios de maior magnitude se concentraram na aquisição de bens e serviços, despesas com pessoal, transferências correntes e as outras despesas correntes. Quanto à receita efetiva, verificou-se um crescimento de 0,8%, o que compara com 1,4% subjacente ao OE/2015, tendo como principais desvios as outras receitas correntes e a receita de capital.

**Gráfico 21 – Principais desvios da despesa efetiva**  
(face ao OE/2015, em milhões de euros)



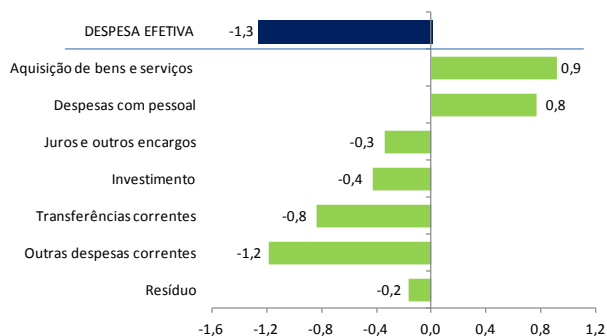
Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**Gráfico 22 – Principais desvios da receita efetiva**  
(face ao OE/2015, em milhões de euros)



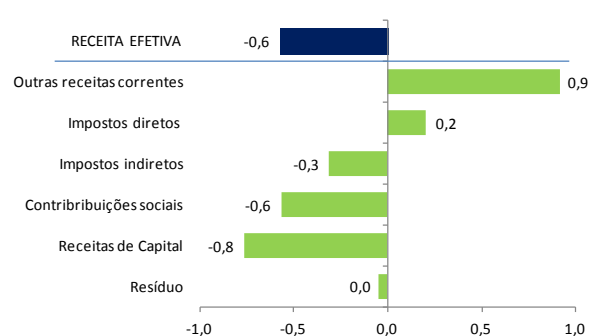
Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**Gráfico 23 – Principais contributos para o desvio da despesa efetiva**  
(face ao OE/2015, em pontos percentuais)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**Gráfico 24 – Principais contributos para o desvio da receita efetiva**  
(face ao OE/2015, em pontos percentuais)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**44 Deste modo, registaram-se diferentes graus de execução entre as diversas componentes de receita e de despesa.** Na Tabela 18 apresenta-se a desagregação da receita e despesa por componentes de classificação económica. No que se refere aos desvios face ao OE/2015, a despesa e a receita ficaram abaixo do orçamentado, sendo que o desvio na despesa mais do que compensou o desvio na receita. Adicionalmente, de referir que tanto no OE/2015 como na CGE/2015 registaram-se diferenças de consolidação significativas no âmbito da receita corrente e da despesa corrente, refletindo incompatibilidades no registo de operações de transferências entre serviços das administrações públicas, o que é um fator que limita a análise homóloga e o grau de execução.

**Tabela 18 – Conta consolidada das administrações públicas (universo comparável), por classificação económica, em termos ajustados**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-dezembro					Ref. Anual				Grau execução	Desvio
	Execução		Variação homóloga		Contributo p.p.	OE/2015	Variação homóloga		Contributo p.p.		
	2014	2015	M€	%			M€	%			
RECEITA CORRENTE	72 333	73 267	934	1,3	1,3	73 512	797	1,1	1,1	99,7	-245
Impostos diretos	20 924	21 481	557	2,7	0,7	21 332	408	2,0	0,5	100,7	149
Impostos indiretos	21 886	23 101	1 215	5,6	1,6	23 340	1 454	6,6	1,9	99,0	-239
Contrib. de segurança social	18 761	18 663	-98	-0,5	-0,1	19 087	326	1,7	0,4	97,8	-424
Outras receitas correntes	10 708	9 738	-970	-9,1	-1,3	9 432	-1 658	-15,0	-2,2	103,2	306
Diferenças de consolidação	54	284				321					
DESPESA CORRENTE	75 420	74 430	-990	-1,3	-1,2	75 285	-530	-0,7	-0,7	98,9	-855
Consumo público	29 985	30 388	402	1,3	0,5	30 006	4	0,0	0,0	101,3	382
Despesas com pessoal	16 201	16 218	17	0,1	0,0	15 601	-600	-3,7	-0,7	104,0	617
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	13 784	14 170	385	2,8	0,5	14 405	604	4,4	0,8	98,4	-235
Aquisição de bens e serviços	12 982	13 427	445	3,4	0,6	12 709	-289	-2,2	-0,4	105,6	717
Outras despesas correntes	802	743	-59	-7,4	-0,1	1 695	893	111,3	1,1	43,8	-952
Subsídios	2 087	1 349	-738	-35,4	-0,9	1 263	-824	-39,5	-1,0	106,8	86
Juros e outros encargos	7 709	7 743	34	0,4	0,0	8 179	306	3,9	0,4	94,7	-436
Transferências correntes	35 444	34 950	-494	-1,4	-0,6	35 614	173	0,5	0,2	98,1	-665
Diferenças de consolidação	196	1				223					
SALDO CORRENTE	-3 087	-1 163	1 924			-1 774	1 327				610
RECEITAS DE CAPITAL	2 036	1 710	-326	-16,0	-0,4	2 280	244	12,0	0,3	75,0	-570
Diferenças de consolidação	8	18				0					
DESPEAS DE CAPITAL	4 620	4 873	253	5,5	0,3	5 412	806	17,5	1,0	90,0	-539
Investimento	3 490	3 970	480	13,8	0,6	4 314	824	23,6	1,0	92,0	-344
Transferências de capital	1 013	791	-222	-21,9	-0,3	886	-113	-11,3	-0,1	89,2	-95
Outras despesas de capital	106	113	7	6,5	0,0	174	68	64,0	0,1	64,9	-61
Diferenças de consolidação	12	0				39					
RECEITA EFETIVA	74 368	74 977	609	0,8	0,8	75 791	1 041	1,4	1,4	98,9	-814
DESPESA EFETIVA	80 041	79 304	-737	-0,9	-0,9	80 698	276	0,3	0,3	98,3	-1 394
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-5 672</b>	<b>-4 327</b>	<b>1 345</b>			<b>-4 906</b>	<b>766</b>				<b>580</b>
<i>Por memória:</i>											
Receita fiscal	42 810	44 582	1 772	4,1	2,4	44 672	1 862	4,3	2,5	99,8	-90
Despesa corrente primária	67 712	66 688	-1 024	-1,5	-1,3	67 107	-836	-1,2	-1,0	99,4	-419

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**Tabela 19 – Conta consolidada das Administrações Públicas**  
(em milhões de euros, em percentagem do PIB e em percentagem)

	2014		2015				Var. 2014/2015		Tx. Cresc. OE/2015 inicial (%)		
	Execução	% PIB	Orç. Inicial	% PIB	Execução	% PIB	Grau de execução (%)	Desvios de execução		Varição homóloga	Tvha (%)
	(1)		(2)		(3)		(4)=(3)/(2)	(5)=(3)-(2)		(6)=(3)-(1)	(6)/(1)
<b>Administrações Públicas</b>											
Receita efetiva	74 459	43,0	75 887	42,3	74 996	41,8	98,8	-891	538	0,7	1,9
Despesa efetiva	81 585	47,1	80 966	45,1	79 559	44,3	98,3	-1 407	-2 026	-2,5	-0,8
Saldo global	-7 127	-4,1	-5 079	-2,8	-4 563	-2,5	:	516	2 564	:	:
Receita efetiva ajustada	74 368	43,0	75 791	42,2	74 977	41,8	98,9	-814	609	0,8	1,9
Despesa efetiva ajustada	80 041	46,2	80 698	44,9	79 304	44,2	98,3	-1 394	-737	-0,9	0,8
Saldo global ajustado	-5 672	-3,3	-4 906	-2,7	-4 327	-2,4	:	580	1 345	:	:
<b>Administração Central e Segurança Social</b>											
Receita efetiva	68 527	39,6	69 528	38,7	68 418	38,1	98,4	-1 110	-109	-0,2	1,5
Despesa efetiva	75 651	43,7	75 299	41,9	73 529	41,0	97,6	-1 770	-2 123	-2,8	-0,5
Saldo global	-7 124	-4,1	-5 771	-3,2	-5 111	-2,8	:	660	2 013	:	:
Receita efetiva ajustada	69 064	39,9	69 432	38,7	68 399	38,1	98,5	-1 033	-666	-1,0	0,5
Despesa efetiva ajustada	75 257	43,5	75 299	41,9	73 489	40,9	97,6	-1 810	-1 768	-2,3	0,1
Saldo global ajustado	-6 193	-3,6	-5 867	-3,3	-5 090	-2,8	:	777	1 103	:	:
<b>Estado</b>											
Receita efetiva	41 329	23,9	43 172	24,0	42 887	23,9	99,3	-285	1 558	3,8	4,5
Despesa efetiva	48 457	28,0	49 195	27,4	48 494	27,0	98,6	-702	36	0,1	1,5
Saldo global	-7 128	-4,1	-6 024	-3,4	-5 606	-3,1	:	417	1 522	:	:
Receita efetiva ajustada	41 554	24,0	43 022	24,0	42 876	23,9	99,7	-145	1 322	3,2	3,5
Despesa efetiva ajustada	46 958	27,1	48 301	26,9	47 599	26,5	98,5	-702	641	1,4	2,9
Saldo global ajustado	-5 404	-3,1	-5 279	-2,9	-4 723	-2,6	:	557	681	:	:
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>											
Receita efetiva	27 259	15,7	27 582	15,4	26 759	14,9	97,0	-823	-500	-1,8	1,2
Despesa efetiva	27 685	16,0	28 171	15,7	27 300	15,2	96,9	-871	-385	-1,4	1,8
Saldo global	-426	-0,2	-589	-0,3	-541	-0,3	:	48	-116	:	:
Receita efetiva ajustada	27 259	15,7	27 582	15,4	26 759	14,9	97,0	-823	-500	-1,8	1,2
Despesa efetiva ajustada	27 461	15,9	28 171	15,7	27 260	15,2	96,8	-911	-200	-0,7	2,6
Saldo global ajustado	-202	-0,1	-589	-0,3	-502	-0,3	:	88	-300	:	:
<b>Segurança Social</b>											
Receita efetiva	24 681	14,3	25 245	14,1	24 602	13,7	97,5	-643	-79	-0,3	2,3
Despesa efetiva	24 252	14,0	24 403	13,6	23 565	13,1	96,6	-838	-687	-2,8	0,6
Saldo global	429	0,2	842	0,5	1 037	0,6	:	195	608	:	:
Receita efetiva ajustada	23 664	13,7	24 405	13,6	23 699	13,2	97,1	-705	35	0,1	3,1
Despesa efetiva ajustada	24 252	14,0	24 403	13,6	23 565	13,1	96,6	-838	-687	-2,8	0,6
Saldo global ajustado	-587	-0,3	2	0,0	134	0,1	:	132	722	:	:
<b>Administração Local e Regional</b>											
Receita efetiva	9 603	5,5	9 919	5,5	10 080	5,6	101,6	160	477	5,0	3,3
Despesa efetiva	9 605	5,5	9 245	5,1	9 532	5,3	103,1	286	-73	-0,8	-3,7
Saldo global	-2	0,0	674	0,4	548	0,3	:	-126	551	:	:
Receita efetiva ajustada	9 603	5,5	9 919	5,5	10 080	5,6	101,6	160	477	5,0	3,3
Despesa efetiva ajustada	9 082	5,2	8 977	5,0	9 316	5,2	103,8	339	234	2,6	-1,2
Saldo global ajustado	521	0,3	942	0,5	764	0,4	:	-179	243	:	:

Fontes: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | Notas: i) a taxa de crescimento implícita ao OE/2015 inicial (universo comparável) foi calculada face aos valores apresentados na CGE/2014. ii) Os valores ajustados (assinalados a cinzento) excluem os impactos orçamentais dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 5; iii) o orçamento inicial para 2015 (universo comparável) corresponde à versão aprovada na Assembleia da República, a qual incorpora as alterações à Proposta de Lei do Orçamento do Estado aprovadas pela Assembleia da República no decurso da discussão e aprovação da Lei do OE/2015.

### Caixa 5 – Ajustamentos à execução orçamental das administrações públicas

Na tabela abaixo apresenta-se os ajustamentos efetuados à conta das administrações públicas, identificando-se o subsetor envolvido e o valor da respetiva receita ou despesa.

#### Ajustamentos ao saldo das administrações públicas

(milhões de euros)

		Subsetor	Âmbito	Janeiro - dezembro		OE 2015
				2014	CGE 2015	
<b>Saldo global não ajustado</b>				<b>-7 127</b>	<b>-4 563</b>	<b>-5 079</b>
<i>Ajustamentos c/efeito negativo no saldo:</i>						
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(1)	Seg. Social	Receita	-1 329	-894	-894
Concessões: Docas, SILOPOR e Oceanário de Lisboa	(2)	Estado	Receita	0	-11	-150
Pensão unificada CGA - responsabilidade da Segurança Social - contribuições sociais	(3)	SFA	Receita	-509	0	0
Pensão unificada CGA - responsabilidade da Segurança Social - transferências para a CGA (*)	(3)	Seg. Social	Despesa	-509	0	0
Pensão unificada Seg. Social - responsabilidade da CGA - contribuições	(4)	Seg. Social	Receita	-119	0	0
<i>Ajustamentos c/efeito positivo no saldo:</i>						
Pensão unificada CGA - responsabilidade da Seg. Social - transferências da Seg. Social (*)	(3)	SFA	Receita	509	0	0
Pensão unificada CGA - responsabilidade da Segurança Social - pensões	(3)	Seg. Social	Despesa	509	0	0
Pensão unificada Seg. Social - responsabilidade da CGA - transferências para Seg. Social (*)	(4)	Seg. Social	Receita	119	0	0
Crédito fiscal extraordinário ao investimento	(5)	Estado	Receita	225	0	0
Transferências FSE	(6)	Seg. Social	Receita/Despesa	312	-8	55
Regularização dívidas SNS	(7)	SFA	Despesa	204	40	0
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(1)	Estado	Despesa	1 329	894	894
Programa de rescisões	(8)	Estado	Despesa	170	0	0
Programa de rescisões	(8)	SFA	Despesa	20	0	0
Pag. dívidas anos anteriores - Local	(9)	Ad. Local	Despesa	116	11	74
Pag. dívidas anos anteriores - RAM	(10)	Ad. Regional	Despesa	408	204	194
<b>Efeito líquido dos ajustamentos</b>				<b>1 454</b>	<b>236</b>	<b>173</b>
<b>Saldo global ajustado</b>				<b>-5 672</b>	<b>-4 327</b>	<b>-4 906</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (\*) operações sem impacto no saldo global das administrações públicas, por tratar-se de transferências que consolidam no perímetro.

- (1) Exclusão das transferências extraordinárias do OE para a segurança social, em 2014 e 2015, sendo que se verificam transferências mensais do subsetor Estado para a segurança social.
- (2) Exclusão da receita de concessões portuárias, SILOPOR e Oceanário de Lisboa, no referencial anual de 2015, no montante de 150 M€.
- (3) Correção das classificações contabilísticas em 2014, na segurança social e na CGA, no âmbito da pensão unificada a pagar pela CGA, no sentido de permitir a comparabilidade com a classificação contabilística de 2015.
- (4) Correção da classificação contabilística em 2014, na segurança social, no âmbito da pensão unificada a pagar pela segurança social, no sentido de permitir a comparabilidade com a classificação contabilística de 2015.
- (5) Eliminação do crédito fiscal extraordinário ao investimento em 2014 no montante de 225 M€.
- (6) 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.
- (7) Eliminação do pagamento do SNS relativo a dívidas de anos anteriores na execução de 2014 e 2015.
- (8) Exclusão da despesa com programa de rescisões por mútuo acordo para 2014 na administração central.
- (9) 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.
- (10) Eliminação dos pagamentos de dívidas de anos anteriores por parte da administração regional da Madeira.

## Execução da despesa por Programas Orçamentais

**45 A despesa consolidada da administração central ficou abaixo do montante aprovado no OE/2015, embora com diferentes graus de execução entre programas orçamentais.** A execução da despesa consolidada da administração central corresponde a 97,6% do montante inicialmente orçamentado e representa um desvio de 1631 M€ (Tabela 20). Contudo, verificam-se diferentes graus de execução entre programas orçamentais, destacando-se o caso do P012-Saúde que apresentou um grau de execução de 103,4%. Tendo por referência os programas orçamentais com execução inferior a 100%, importa destacar a magnitude dos desvios ao nível dos programas P004-Gestão da Dívida Pública, P009-Economia, P015-Solidariedade, Emprego e Segurança Social, P006-Defesa e P010-A Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

**46 Relativamente à despesa da administração central financiada por receitas gerais, esta ficou abaixo do limite vinculativo estabelecido no Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) implícito à Lei do OE. Contudo, a avaliação da eficácia do QPPO é limitada devido às sucessivas alterações dos montantes orçamentados ao longo dos anos.** A Lei n.º 28/2012, de 31 de julho, definiu os limites de despesa efetiva para o período de 2013 a 2016. Contudo, verificaram-se posteriormente declarações de inconstitucionalidade sobre a suspensão de subsídios de férias e Natal a trabalhadores do setor público e a pensionistas através dos Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 353/2012 e n.º 187/2013. Com efeito, efetuou-se uma revisão do valor orçamentado para despesas com pessoal, pensões da CGA e transferências para a segurança social, o que teve impacto ao nível da avaliação dos desvios face aos objetivos definidos na lei inicialmente aprovada. Adicionalmente, também se verificam alterações da orgânica da administração central que imitam a comparabilidade. Tendo por referência o QPPO subjacente ao OE/2015 aprovado para 2015, a execução ficou abaixo do montante determinado no QPPO (Tabela 20). Para a presente análise evidenciou-se o efeito das alterações orçamentais por contrapartida na dotação provisional no sentido de permitir uma melhor avaliação da execução de cada programa orçamental face ao aprovado no OE/2015.

**Tabela 20 – Despesa efetiva consolidada da administração central: comparação com os limites estabelecidos no âmbito do Quadro Plurianual de Programação Orçamental**  
(em milhões de euros)

	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	
	OE/2015	CGE/2015	Grau de execução OE/2015 %	QPPO OE/2015 Lei n.º 82-B/2014, de 31 dezembro	CGE/2015	Grau de execução OE/2015 %	CGE/2015	Grau de execução OE/2015 %
<b>Programas</b>								
P001 - Órgãos de Soberania	3 093	3 054	98,8	3 079	3 026	98,3	3 046	98,9
P002 - Governação e Cultura	784	712	90,8	235	190	80,6	214	91,0
P003 - Finanças e Administração Pública	3 518	3 415	97,1	2 561	2 327	90,9	2 408	94,0
P004 - Gestão da Dívida Pública (Juros)	7 478	7 092	94,8	7 464	7 092	95,0	7 092	95,0
P005 - Representação Externa	350	333	95,1	293	278	94,8	278	94,9
P006 - Defesa	2 246	1 996	88,9	1 748	1 638	93,7	1 638	93,7
P007 - Segurança Interna	1 990	1 961	98,6	1 623	1 612	99,3	1 612	99,3
P008 - Justiça	1 347	1 311	97,4	722	705	97,6	705	97,6
P009 - Economia	3 672	3 306	90,0	174	58	33,3	153	87,7
P010 - Ambiente, Ordenamento do Território e Energia	546	341	62,4	195	35	18,0	38	19,5
P011 - Agricultura e Mar	1 167	1 020	87,4	296	257	86,7	267	90,1
P012 - Saúde	13 502	13 965	103,4	7 908	7 664	96,9	7 901	99,9
P013 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 580	5 507	98,7	4 997	4 967	99,4	4 967	99,4
P014 - Ciência e Ensino Superior	2 242	2 172	96,9	1 361	1 252	92,0	1 357	99,7
P015 - Solidariedade, Emprego e Segurança Social	19 952	19 648	98,5	13 639	13 589	99,6	13 589	99,6
<b>Despesa efetiva, excluindo dotação provisional</b>	<b>67 465</b>	<b>65 834</b>	<b>97,6</b>	<b>46 295</b>	<b>44 688</b>	<b>96,5</b>	<b>45 264</b>	<b>97,8</b>
Dotação provisional	533	533	100,0	533	533	100,0	533	100,0
<b>Despesa efetiva</b>	<b>67 999</b>	<b>66 368</b>	<b>97,6</b>	<b>46 829</b>	<b>45 222</b>	<b>96,6</b>	<b>45 798</b>	<b>97,8</b>
<i>Por memória: Despesa primária</i>	<i>60 520</i>	<i>59 276</i>	<i>97,9</i>	<i>39 365</i>	<i>38 130</i>	<i>96,9</i>	<i>38 706</i>	<i>98,3</i>

Fontes: Ministério das Finanças (Base de dados SIGO) e cálculos da UTAO | Notas: A metodologia da UTAO para a identificação da despesa efetiva financiada por receitas gerais da administração central difere da metodologia considerada pela DGO. Consta-se que a DGO considera a despesa do subsetor Estado financiada por receitas gerais (últimas duas colunas), i.e. inclui as transferências do subsetor Estado para serviços e fundos autónomos, e exclui a despesa efetuada por estes serviços. Contudo, a UTAO considera a despesa 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 salientar que apesar das duas metodologias tenderem no longo prazo para valores idênticos, verificam-se diferenças para vários programas orçamentais em 2015. As últimas colunas da tabela ilustram os valores que obedecem à metodologia seguida pela DGO.

**47 A dotação provisional foi utilizada na sua totalidade, tendo como principal finalidade o reforço do programa orçamental P013-Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar.** As principais componentes de despesa que foram objeto de reforço por contrapartida da dotação provisional foram as despesas com pessoal e as transferências para os serviços e fundos autónomos, essencialmente para o Instituto Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas e o Instituto de Gestão Financeira da Educação. Por programa orçamental destaca-se o P013 Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar e o P008-Justiça, bem como o P001-Orgãos de Soberania devido ao reforço da transferência para a Região Autónoma da Madeira (43,9 M€) e do cumprimento de decisões jurisdicionais (30 M€). A Tabela 21 detalha o montante da dotação provisional redistribuída ao longo do ano, por programa orçamental e por classificação económica. O montante de dotação provisional determinado pela Lei do OE/2015 foi de 533,5 M€, tendo sido utilizado na sua totalidade.

**Tabela 21 – Afetação da dotação provisional por programa orçamental e classificação económica**  
(em milhões de euros)

	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Transferências correntes	das quais: transferências para a administração central	Outras despesas correntes	Investimento	Transferências de capital	das quais: transferências para a administração central	Total
<b>Programas</b>									
P001 - Órgãos de Soberania			0,1	0,1	30,0		44,2	0,3	74,4
P002 - Governação e Cultura	0,1	0,1	2,6	2,6			2,2	2,2	4,9
P003 - Finanças e Administração Pública			0,6						0,6
P004 - Gestão da Dívida Pública									
P005 - Representação Externa									
P006 - Defesa									
P007 - Segurança Interna									
P008 - Justiça	38,6		30,9	30,9					69,5
P009 - Economia							2,4	2,4	2,4
P010 - Ambiente, Ordenamento do Território e Energia									
P011 - Agricultura e Mar			61,2	61,2					61,2
P012 - Saúde									
P013 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	284,0		30,0	30,0					314,0
P014 - Ciência e Ensino Superior							6,5		6,5
P015 - Solidariedade, Emprego e Segurança Social									
<b>Despesa efetiva</b>	<b>322,7</b>	<b>0,1</b>	<b>125,4</b>	<b>124,8</b>	<b>30,0</b>	<b>0,0</b>	<b>55,3</b>	<b>4,9</b>	<b>533,5</b>

Fonte: Sistemas aplicacionais da DGO. | Nota: O reforço da transferência para o Instituto de Gestão Financeira da Educação foi de 30 M€, incluído no programa orçamental P013, sendo que na base de dados da execução provisória constava no P014.



**48 Relativamente à reserva orçamental, o grau de utilização atingiu cerca de metade da dotação inicialmente aprovada.** A reafecção da reserva orçamental situou-se em 49%, refletindo 213,5 M€ de um total de 435,6 M€. <sup>8</sup> Os programas que apresentaram maior utilização da dotação de reserva orçamental foram o P013-Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar em 103 M€ e o P007-Segurança Interna em 38,3 M€. Em sentido oposto, os programas orçamentais que registaram menor utilização da reserva orçamental foram o P005-Defesa, o P009-Economia e o P010-Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (Tabela 22).

**Tabela 22 – Afetação da reserva orçamental por programa orçamental**  
(em milhões de euros)

	Reserva orçamental inicial	Reserva orçamental não utilizada	Reserva orçamental utilizada	Grau de utilização da reserva orçamental (%)
<b>Programas</b>				
P001 - Órgãos de Soberania	1,9	1,3	0,6	34,1
P002 - Governação e Cultura	15,8	9,5	6,3	40,1
P003 - Finanças e Administração Pública	28,0	19,0	9,0	32,2
P004 - Gestão da Dívida Pública	0,0	0,0	0,0	
P005 - Representação Externa	6,4	3,5	2,9	45,4
P006 - Defesa	41,9	41,9	0,0	0,0
P007 - Segurança Interna	42,4	4,1	38,3	90,3
P008 - Justiça	32,3	8,7	23,5	72,9
P009 - Economia	86,4	84,5	1,9	2,2
P010 - Ambiente, Ordenamento do Território e Energia	7,4	7,4	0,0	0,0
P011 - Agricultura e Mar	12,9	8,9	4,0	30,7
P012 - Saúde	21,7	19,2	2,5	11,4
P013 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	108,0	5,0	103,0	95,4
P014 - Ciência e Ensino Superior	8,6	0,3	8,4	96,8
P015 - Solidariedade, Emprego e Segurança Social	21,8	8,7	13,1	60,0
<b>Despesa efetiva</b>	<b>435,6</b>	<b>222,0</b>	<b>213,5</b>	<b>49,0</b>

Fonte: Sistemas aplicacionais da DGO.

**49 Relativamente às dotações objeto de cativação, os cativos que incidiram sobre a dotação orçamental de projetos apresentaram maior taxa de descativação do que os cativos que incidiram sobre as rubricas de aquisições de bens e serviços.** De acordo com o relatório da CGE/2015, o montante de cativos iniciais da administração central que incidiram sobre a dotação orçamental de despesa de projetos foi de 364,3 M€, tendo sido

<sup>8</sup> Regista-se uma ligeira divergência entre o valor obtido para as descativações que consta na base de dados e o indicado no relatório da CGE/2015.

descativado o montante total de 297,2 M€ (originando um grau de utilização de 81,6%). Quanto à aquisição de bens e serviços, do valor 402,2 M€ inicialmente cativado, verificou-se uma descativação de apenas 155,5 M€ (38,7%). Deste modo, o montante não descativado ascendeu a 313,8 M€, representando uma poupança face ao valor aprovado nos mapas da Lei do OE/2015.

## Execução da ADSE

**50 A ADSE registou um excedente orçamental em 2015, mas sendo inferior ao objetivo do OE/2015 e ao observado no ano 2014.** A Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas (ADSE) apresentou mais receitas de contribuições do que despesas, atingindo um excedente de 68,1 M€ em 2015 (Tabela 23), sendo cerca de 21,3 M€ inferior ao orçamentado. Para a descida homóloga do saldo da ADSE contribuiu tanto a redução da receita de contribuições em 79,3 M€ devido à eliminação das contribuições da entidade patronal em 2015 (que representou 115,3 M€ da receita para 2014), como o aumento da despesa em 37,5 M€.

**Tabela 23 – Receita e despesa da ADSE**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-dez		var. homóloga		OE/2015	var. homóloga		Grau de execução
	2014	2015	M€	%		M€	%	
<b>Receita de contribuições</b>	<b>636,2</b>	<b>556,9</b>	<b>-79,3</b>	<b>-12,5</b>	<b>567,3</b>	<b>-68,9</b>	<b>-10,8</b>	<b>98,2</b>
Entidade patronal	115,3	0,0	-115,3	-100,0	0,0	-115,3	-100,0	-
Beneficiários	520,9	556,9	36,0	6,9	567,3	46,3	8,9	98,2
<b>Despesa efetiva</b>	<b>451,3</b>	<b>488,8</b>	<b>37,5</b>	<b>8,3</b>	<b>477,9</b>	<b>26,6</b>	<b>5,9</b>	<b>102,3</b>
Despesas com pessoal	4,9	4,9	0,0	0,6	6,0	1,0	20,9	83,2
Aquisição de bens e serviços	385,9	483,3	97,5	25,3	459,3	73,5	19,0	105,2
<i>dos quais: serviços de saúde</i>	<i>383,4</i>	<i>480,6</i>	<i>97,2</i>	<i>25,3</i>	<i>455,7</i>	<i>72,3</i>	<i>18,8</i>	<i>105,5</i>
Transferências correntes	60,0	0,0	-60,0	-100,0	0,0	-60,0	-100,0	-
Outras despesas correntes	0,1	0,1	0,0	8,8	12,0	11,9	-	0,8
Investimento	0,4	0,4	0,0	8,2	0,6	0,2	44,2	75,0
<b>Saldo</b>	<b>184,9</b>	<b>68,1</b>	<b>-116,8</b>		<b>89,4</b>	<b>-95,5</b>		
<i>por memória:</i>								
<i>Entrega aos cofres do Estado</i>	<i>35,1</i>							
<i>Saldo após entrega aos cofres do Estado</i>	<i>149,8</i>							
<i>Despesa financiada por saldos de ano anterior</i>		<i>24,8</i>						

Fontes: DGO e cálculos UTAO. | Nota: O valor orçamentado para 2015 para a receita efetiva da ADSE foi de 607,3 M€, dos quais 567,3 M€ dizem respeito a contribuições e cerca de 40 M€ são relativos à venda de bens e serviços correntes.

**51 A receita de contribuições da ADSE situou-se abaixo quer da previsão do OE/2015 quer do registado no ano 2014.** O grau de execução da receita de contribuições em 2015 foi de 98,2%, tendo ficado 10,3 M€ abaixo do objetivo anual. Em termos homólogos, de salientar que o aumento da execução da receita de contribuições inclui efeitos de sentido contrário: i) a ausência de receita das contribuições patronais em 2015, compensado pelo ii) aumento das contribuições dos beneficiários, decorrente da Lei n.º 30/2014, de 19 de maio, e cujos efeitos se aplicaram aos salários pagos a partir de junho de 2014.

**52 A despesa da ADSE em 2015 situou-se acima tanto do objetivo do OE/2015 como do observado no ano anterior.** O grau de execução da despesa situou-se em 102,3%, sendo 10,9 M€ acima do objetivo anual. O desvio da despesa com serviços de saúde (24,9 M€) foi parcialmente compensado pelo desvio em sentido oposto das outras despesas correntes. De salientar que a despesa em 2015 no montante de 488,8 M€ incluiu um valor de 24,8 M€ cuja fonte de financiamento corresponde ao saldo de gerência anterior. Este montante gasto em 2015 foi inferior ao saldo transitado de 2014 para 2015, i.e. de um saldo transitado de 149,8 M€ a execução situou-se em 24,8 M€.

### **Empresas Públicas Reclassificadas da administração central**

**53 Em 2015, o défice orçamental do universo comparável das entidades públicas reclassificadas (EPR) ficou abaixo do aprovado no OE/2015. No entanto, para o conjunto das novas EPR, verificou-se um défice orçamental em contraste com um saldo próximo do equilíbrio previsto no OE/2015.** A execução orçamental de 2015 para o universo comparável das EPR apresentou um défice de 1001 M€, o que representa uma deterioração de 59 M€ face ao ano anterior. Para a variação homóloga contribuiu uma descida do saldo corrente, que foi parcialmente compensado por uma recuperação do saldo de capital. Face ao previsto no OE/2015, o défice foi inferior ao objetivo (Tabela 24), sendo que tanto a receita como a despesa ficaram abaixo do orçamentado, essencialmente ao nível da aquisição de bens e serviços. Relativamente às novas EPR que integraram o perímetro das administrações públicas em 2015, registaram um défice orçamental de 191 M€, o que comparara com o excedente de 4 M€ previsto no OE/2015. No que se refere às maiores EPR, de referir a magnitude do défice da empresa Infraestruturas de Portugal (635 M€ executado face a 889 M€ previsto) e do conjunto de organismos do Ministério da Saúde (273 M€ executado face a 135 M€ previsto).

**Tabela 24 - Execução orçamental das EPR da administração central**  
(universo comparável e novas EPR, valores não consolidados, em milhões de euros e em percentagem)

	Universo comparável							EPR 2015		
	Execução Jan-Dez (M€)		Variação homóloga		OE 2015	Variação homóloga OE/2015 (%)	Grau de Execução (%)	Execução Jan-Dez (M€)	OE 2015	Grau de Execução (%)
	2014	2015	Tvha (%)	CTVHA (p.p.)						
<b>1. Receita Corrente, da qual:</b>	<b>2 719</b>	<b>2 588</b>	<b>-4,8</b>	<b>-4,6</b>	<b>2 651</b>	<b>-2,5</b>	<b>97,6</b>	<b>5 775</b>	<b>5 747</b>	<b>100,5</b>
Impostos indiretos	685	815	19,1	4,6	834	21,9	97,7	1	2	45,1
Taxas, multas e outras penalidades	388	559	44,1	6,0	539	39,0	103,7	84	82	102,8
Transferências correntes	436	484	10,9	1,7	494	13,2	98,0	404	387	104,3
Outras receitas correntes	1 117	730	-34,6	-13,5	784	-29,8	93,1	5 287	5 276	100,2
<b>2. Receita de Capital</b>	<b>146</b>	<b>397</b>	<b>172,5</b>	<b>8,8</b>	<b>467</b>	<b>220,3</b>	<b>85,1</b>	<b>287</b>	<b>327</b>	<b>87,7</b>
<b>3. Receita Efetiva (1+2)</b>	<b>2 865</b>	<b>2 985</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>	<b>3 118</b>	<b>8,8</b>	<b>95,7</b>	<b>6 062</b>	<b>6 074</b>	<b>99,8</b>
<b>4. Despesa Corrente, da qual:</b>	<b>2 155</b>	<b>2 136</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,5</b>	<b>2 407</b>	<b>11,7</b>	<b>88,8</b>	<b>5 904</b>	<b>5 711</b>	<b>103,4</b>
Despesas com o pessoal	743	714	-4,0	-0,8	744	0,1	96,0	2 722	2 734	99,6
Aquisição de bens e serviços	812	756	-6,9	-1,5	913	12,5	82,8	2 668	2 409	110,7
Juros e outros encargos	563	464	-17,5	-2,6	484	-14,0	95,9	442	483	91,5
Transferências correntes	37	64	73,0	0,7	53	42,2	121,6	31	17	180,2
Subsídios	22	23	2,4	0,0	22	0,0	102,4	0	0	:
Outras despesas correntes	191	115	-39,6	-2,0	191	0,0	60,4	40	66	61,0
<b>5. Despesa de Capital, da qual:</b>	<b>1 652</b>	<b>1 850</b>	<b>12,0</b>	<b>5,2</b>	<b>1 978</b>	<b>19,7</b>	<b>93,5</b>	<b>348</b>	<b>359</b>	<b>97,0</b>
Investimento	1 607	1 832	14,0	5,9	1 953	21,5	93,8	347	359	96,6
<b>6. Despesa Efetiva (4+5)</b>	<b>3 807</b>	<b>3 986</b>	<b>4,7</b>	<b>4,7</b>	<b>4 385</b>	<b>15,2</b>	<b>90,9</b>	<b>6 253</b>	<b>6 070</b>	<b>103,0</b>
<b>7. Saldo Global (3-6), do qual:</b>	<b>-942</b>	<b>-1 001</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-1 267</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-191</b>	<b>4</b>	<b>-</b>
Saldo Corrente	564	452	-	-	244	-	-	-129	37	-
Saldo de Capital	-1 506	-1 453	-	-	-1 511	-	-	-62	-33	-
Saldo Primário	-380	-537	-	-	-783	-	-	252	487	-
<b>Por memória:</b>										
<b>Saldo global das maiores EPR:</b>	<b>-1 098</b>	<b>-985</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-1 192</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-229</b>	<b>-17</b>	<b>-</b>
Rádio e Televisão de Portugal, SA	-7	-7	-	-	33	-	-	-	-	-
Parque Escolar, EPE	57	-32	-	-	0	-	-	-	-	-
Infraestruturas de Portugal, SA	-927	-635	-	-	-889	-	-	-	-	-
Metropolitano de Lisboa, SA	-64	-118	-	-	-89	-	-	-	-	-
Metro do Porto, SA	-74	-104	-	-	-106	-	-	-	-	-
PARVALOREM, SA	-131	-100	-	-	-130	-	-	-	-	-
PARUPS, SA	47	12	-	-	-11	-	-	-	-	-
Fundo de Resolução	-	-	-	-	-	-	-	208	170	-
Estamo	-	-	-	-	-	-	-	101	127	-
Parpública	-	-	-	-	-	-	-	-109	-120	-
TAP	-	-	-	-	-	-	-	-27	-40	-
CP	-	-	-	-	-	-	-	-102	-135	-
Fundo de Garantia de Depósitos	-	-	-	-	-	-	-	8	43	-
EDIA	-	-	-	-	-	-	-	-35	-47	-
Organismos do Ministério da Saúde	-	-	-	-	-	-	-	-273	-15	-

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: A empresa Infraestruturas de Portugal foi criada em 2015 através da fusão entre a empresa Estradas de Portugal e a REFER, pelo que a execução em 2015 resulta da soma da execução orçamental destas duas entidades. Verifica-se uma ligeira divergência entre o saldo implícito ao relatório da CGE/2015 (189 M€) para as novas EPR e o apurado na base de dados (190,6 M€).

**54 A despesa com juros e outros encargos ficou abaixo do orçamentado inicialmente quer para o universo comparável quer para as novas EPR.** Em 2015, a despesa com juros e outros encargos das EPR (universo comparável) situou-se em 464 M€, refletindo um decréscimo de 17,5% que se concentrou essencialmente ao nível da empresa Infraestruturas de Portugal e da Parvalorem. Relativamente ao grau de execução, verificou-se que tanto o universo comparável como as novas EPR registaram uma execução que se situou abaixo do orçamento inicial. A Tabela 25 evidencia para o conjunto das EPR a despesa com juros e outros encargos das principais entidades, destacando-se pela magnitude dos montantes a empresa Infraestruturas de Portugal, o Fundo de Resolução e a Parpública.

**Tabela 25 – Juros e outros encargos das maiores EPR**  
(universo comparável e novas EPR, em milhões de euros e em percentagem)

	Universo comparável						EPR 2015			
	Execução Jan-Dez (M€)		Variação homóloga		OE 2015	Variação homóloga OE/2015 (%)	Grau de Execução (%)	Execução Jan-Dez (M€)	OE 2015	Grau de Execução (%)
	2014	2015	M€	Tvha (%)						
<b>Total das EPR</b>	<b>563</b>	<b>464</b>	<b>-99</b>	<b>-17,5</b>	<b>484</b>	<b>-14</b>	<b>95,9</b>	<b>442</b>	<b>483</b>	<b>91,5</b>
<b>Principais EPR</b>	<b>560</b>	<b>449</b>	<b>-112</b>	<b>-19,9</b>	<b>463</b>	<b>-17</b>	<b>96,9</b>	<b>429</b>	<b>453</b>	<b>94,8</b>
RTP, SA	4	4	0	3,8	9	134	44,3			:
Parque Escolar, EPE	29	27	-3	-8,7	30	1	90,6			:
Infraestruturas de Portugal, SA	216	146	-70	-32,5	147	-32	99,3			:
Metropolitano de Lisboa, EPE	98	93	-5	-5,3	94	-4	98,4			:
Metro do Porto, SA	66	61	-4	-6,7	68	3	90,7			:
PARVALOREM, SA	118	95	-23	-19,6	104	-11	90,6			:
PARUPS, SA	30	23	-6	-21,5	11	-63	213,2			:
Estamo								18	19	92,0
Fundo de Resolução								124	119	104,6
Parpública								182	185	98,4
Sagestamo								9	17	52,8
CP								59	60	98,0
TAP								32	43	73,3
EDIA								5	9	58,5

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: A empresa Infraestruturas de Portugal foi criada em 2015 através da fusão entre a empresa Estradas de Portugal e a REFER, pelo que a execução em 2015 resulta da soma da execução orçamental destas duas entidades.

**55 Em 2015 verificou-se um aumento da despesa classificada como investimento para o universo comparável, mas esta situou-se abaixo da orçamentada.** As EPR (universo comparável) registaram despesa com investimento de 1832 M€, refletindo um acréscimo de 14%, essencialmente devido ao contributo da empresa Infraestruturas de Portugal através dos pagamentos relativos a concessões e subconcessões rodoviárias, bem como da empresa Parque Escolar. Relativamente ao desvio face ao orçamento aprovado no OE/2015, verificou-se que tanto o universo comparável como as novas EPR apresentaram execução inferior ao inicialmente aprovado. Na Tabela 26 apresenta-se a execução das principais entidades do conjunto das EPR.

**Tabela 26 – Investimento das maiores EPR**  
(universo comparável e novas EPR, em milhões de euros e em percentagem)

	Universo comparável							EPR 2015		
	Execução Jan-Dez (M€)		Variação homóloga		OE 2015	Variação homóloga OE/2015 (%)	Grau de Execução (%)	Execução Jan-Dez (M€)	OE 2015	Grau de Execução (%)
	2014	2015	M€	(Tvh %)						
<b>Total das EPR</b>	<b>1607</b>	<b>1832</b>	<b>225</b>	<b>14,0</b>	<b>1953</b>	<b>22</b>	<b>93,8</b>	<b>347</b>	<b>359</b>	<b>96,6</b>
<b>Principais EPR</b>	<b>2648</b>	<b>3003</b>	<b>355</b>	<b>13,4</b>	<b>2996</b>	<b>13</b>	<b>100,3</b>	<b>337</b>	<b>350</b>	<b>96,2</b>
Infraestruturas de Portugal, SA	1468	1523	55	3,7	1584	8	96,2			
<i>das quais: concessões</i>	1120	1297	177	15,8	1263	13	102,7			
Parque Escolar, EPE	41	121	79	191,1	88	113	136,8			
Metro do Porto, SA	3	24	21	669,9	25	700	96,2			
Metropolitano de Lisboa, EPE	8	32	24	301,9	23	185	141,1			
RTP, SA	7	6	-1	-14,4	13	76	48,5			
Estamo								16	22	74,9
Organismos do Ministério da Saúde								132	129	102,4
CP								17	25	68,4
EDIA								172	175	98,3

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: A empresa Infraestruturas de Portugal foi criada em 2015 através da fusão entre a empresa Estradas de Portugal e a REFER, pelo que a execução em 2015 resulta da soma da execução orçamental destas duas entidades.

## Subsídios e indemnizações compensatórias

**56 Os subsídios e indemnizações compensatórias atribuídos em 2015 apresentaram uma redução face ao ano anterior, que se concentrou no âmbito do Ministério das Finanças e do Ministério da Economia.** As indemnizações compensatórias correspondem aos montantes que o Estado atribui às empresas que efetuam a prestação de serviço público no âmbito dos transportes, comunicação social e cultura. Em 2015, o montante total de subsídios e indemnizações compensatórias situou-se em 147,8 M€, refletindo uma descida de 46,8% (Tabela 27) face a 2014. Os principais contributos para a variação homóloga negativa concentram-se ao nível do Ministério das Finanças, sendo de destacar a indemnização no âmbito do contrato universal de telecomunicações prestado pela PT Comunicações (de 35,9 M€ para 2,5 M€), bem como do Ministério da Economia através das indemnizações atribuídas à REFER (49,8 M€ para 35,4 M€), Metro do Porto (de 11,3 M€ para 2,6 M€) e Metropolitano de Lisboa (de 36,5 M€ para 2 M€).<sup>9</sup>

<sup>9</sup> De referir que a Resolução do Conselho de Ministros n.º 31/2015, de 13 de maio, não determinou indemnização a atribuir à PT Comunicações, sendo que na CGE/2015 consta o montante de 2,5 M€. Em 2014, o montante da indemnização foi de 35,9 M€.

**57 Os principais montantes de subsídios e indemnizações compensatórias foram atribuídos pelo Ministério das Finanças.** No Ministério das Finanças o montante de subsídios foi de 28,7 M€ e o de indemnizações compensatórias situou-se em 56 M€, destacando-se a agência Lusa (13,2 M€), a SATA Internacional (10,8 M€), os transportes do setor privado (18,8 M€), a STCP (3,9 M€), o Teatro Nacional D. Maria II (3,6 M€), a PT Comunicações (2,5 M€) e a Carris (2,4 M€). No Ministério da Economia destaca-se o montante de indemnização para a REFER (35,4 M€), bem como o Metro do Porto, Metropolitano de Lisboa, Soflusa, Transtejo e CP (8,8 M€ no seu conjunto). Relativamente ao programa orçamental Governação e Cultura, destaca-se o valor da indemnização compensatória para a OPART no valor de 15,1 M€.

**Tabela 27 – Subsídios e indemnizações compensatórias**  
(em milhões de euros)

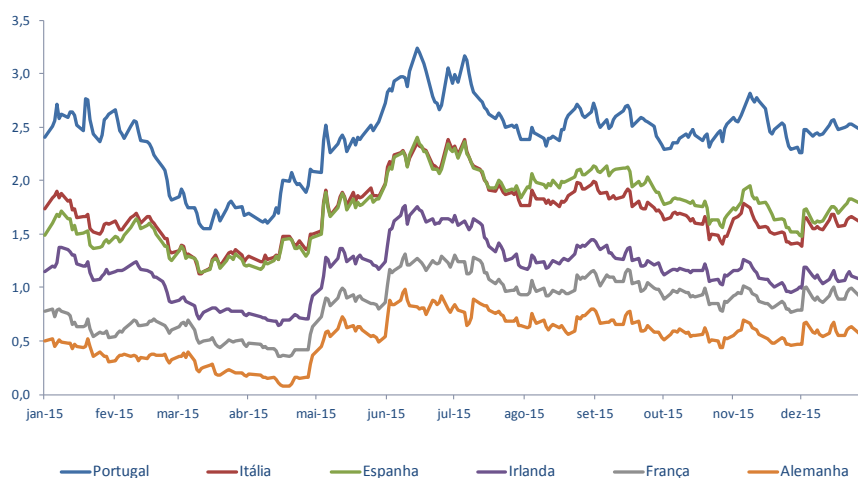
Subsídios e indemnizações compensatórias	Execução				Objetivo anual			Grau de execução 2015
	Jan-dezembro		Variação homóloga		OE/2015	Variação homóloga		
	2014	2015	M€	%		M€	%	
Governação e Cultura	19,1	18,9	-0,3	-1,4	18,9	-0,3	-1,4	100,0
Ministério das Finanças	152,0	84,7	-67,3	-44,3	93,2	-58,8	-38,7	90,9
Ministério da Economia	106,5	44,2	-62,3	-58,5	47,9	-58,7	-55,1	92,4
<b>Total</b>	<b>277,7</b>	<b>147,8</b>	<b>-129,8</b>	<b>-46,8</b>	<b>159,9</b>	<b>-117,7</b>	<b>-42,4</b>	<b>92,4</b>

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: A rubrica de despesa em subsídios e indemnizações compensatórias encontra-se incluída nas componentes de transferências correntes e de subsídios. Os valores apresentados para o Ministério das Finanças incluem não só indemnizações compensatórias determinadas em Resolução de Conselho de Ministros, mas também subsídios.

## IV Financiamento e Dívida Pública

**58 Em 2015, assistiu-se a uma estabilização da dívida pública portuguesa no mercado secundário.** Verificou-se em 2015 uma estabilização, sobretudo no segundo semestre, do comportamento da dívida soberana portuguesa no mercado secundário, tendo a taxa de rendibilidade se fixado em 2,5% no final de 2015, o que representa um aumento pouco significativo face à verificada no início do ano (2,4%) (Gráfico 25). No entanto, observou-se ao longo do primeiro semestre alguma volatilidade, sendo que se registou uma redução significativa das taxas de rendibilidade no primeiro trimestre. A taxa de rendibilidade a 10 anos alcançou os 1,55% em março, seguindo-se um acréscimo significativo entre abril e julho, chegando a atingir 3,24%. Para esta evolução contribuiu a implementação adicional de estímulos monetários não convencionais por parte do Banco Central Europeu e as melhores perspetivas orçamentais e de crescimento, resultando no aumento da confiança dos investidores internacionais quanto à economia portuguesa no primeiro trimestre do ano. No segundo trimestre verificou-se um aumento de aversão ao risco devido aos receios face à situação grega, fruto do elevado risco de incumprimento atribuído ao país e à incerteza quanto aos resultados do referendo ao povo grego sobre as propostas dos credores, que culminou na demissão do ministro da finanças V. Varoufakis apesar da vitória do “Não”, posição que este defendia. No último trimestre do ano, observou-se um ligeiro aumento do *spread* face à dívida alemã como resultado da incerteza política após as eleições legislativas em Portugal, bem como devido ao processo de resolução do Banif. No entanto, não se registaram alterações de maior na taxa de rendibilidade, apesar de um agravamento da sua volatilidade.

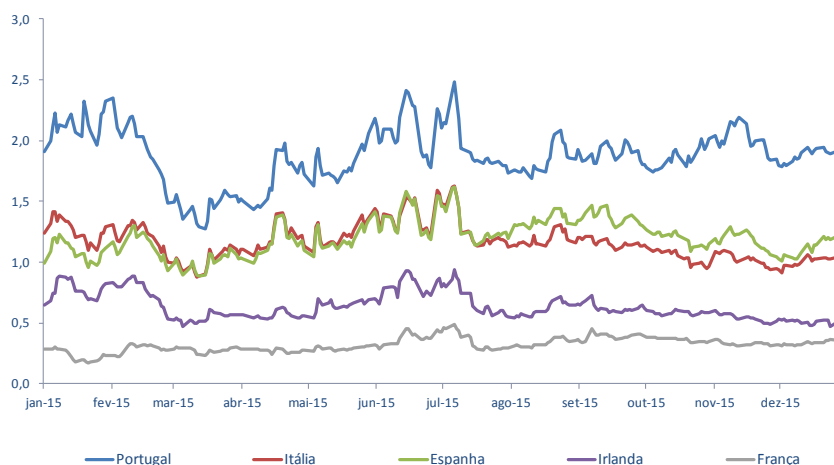
**Gráfico 25 – Taxas de rendibilidade de Obrigações do Tesouro a 10 anos em 2015**  
(em percentagem)



Fonte: IGCP. | Nota: A taxa de rendibilidade é referente a títulos da dívida pública com uma maturidade residual de 10 anos.



**Gráfico 26 – Spread face à dívida alemã a 10 anos em 2015**  
(em percentagem)



Fonte: IGCP. | Nota: A taxa de rendibilidade é referente a títulos da dívida pública com uma maturidade residual de 10 anos.

**59 No final de 2015, o rácio da dívida bruta da administração pública atingiu os 129% do PIB, o que representa um decréscimo de 1,2 p.p. face ao ano anterior.** Durante 2015 consolidou-se a tendência de decréscimo do rácio da dívida pública, após os picos de 133% do PIB no primeiro trimestre de 2014 e de 132,6% do PIB no terceiro trimestre de 2014. No entanto, o nível da dívida pública em 2015 traduziu-se num desvio face ao projetado no OE/2015 (123,7% do PIB) e face ao previsto no relatório do OE/2016 (128,8% do PIB). Para o decréscimo verificado em termos anuais contribuiu, sobretudo, o efeito saldo primário (-1,2 p.p.) e o ajustamento défice-dívida (-1,3 p.p.). Relativamente ao efeito dinâmico intrínseco à dívida (acrécimo de 0,3 p.p.), o aumento via efeito de juros (4,6 p.p.) foi parcialmente compensado pelo efeito positivo de crescimento nominal da atividade económica (-4,3 p.p.) (Tabela 28 e Gráfico 27). No caso do défice orçamental primário, de registar o efeito da aplicação da medida de resolução do Banif no valor de 2463 M€. No caso do ajustamento défice-dívida, de salientar o financiamento concedido pelo Estado à REFER, Carris e STCP (0,7 p.p.) e da contrapartida para fundos comunitários e créditos comerciais (1,3 p.p.). No entanto, o ajustamento défice-dívida contribuiu para uma redução da dívida na ótica de *Maastricht* (-1,3 p.p.) devido, em parte, ao aumento dos elementos de consolidação (Gráfico 10), em resultado de compras de títulos de dívida pública portuguesa por parte do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) e do Fundo de Garantia de Depósitos, da amortização antecipada dos empréstimos do FMI obtidos no âmbito do PAEF (8,4 mil M€), e, de empréstimos do Tesouro a empresas públicas destinados a amortizar dívida bancária.<sup>10</sup> Os depósitos da administração central atingiram 7,4% do PIB (13,3 mil M€) no final de 2015. Em resultado desta variação, a dívida pública excluindo os depósitos da administração

<sup>10</sup> No final de 2014, o total de dívida nacional na carteira do FEFSS, incluindo juros corridos, era de 8994 M€ tendo-se fixado em 9437 M€ no final de 2015.

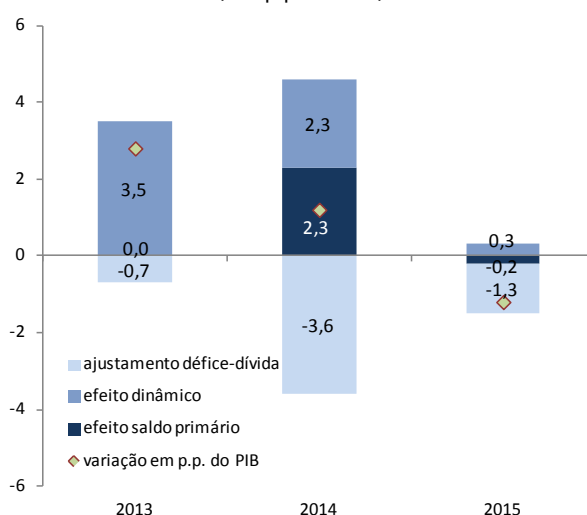
central, fixou-se em 121,6% do PIB no final de 2015, o que compara com 120,4% do PIB no final de 2014.

**Tabela 28 – Dinâmica da dívida pública**  
(em p.p. do PIB)

	2013	2014	2015
<b>Dívida Pública (% do PIB)</b>	129,0	130,2	129,0
variação em p.p. do PIB	2,8	1,2	-1,2
efeito do saldo primário	0,0	2,3	-0,2
efeito dinâmico	3,5	2,3	0,3
efeito taxa de juro	4,9	4,9	4,6
efeito PIB	-1,4	-2,4	-4,3
ajustamento défice-dívida	-0,7	-3,6	-1,3

Fontes: Ministério das Finanças, Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

**Gráfico 27 – Dinâmica da dívida pública**  
(em p.p. do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças, Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

**60 As necessidades líquidas de financiamento do subsetor Estado decorreram, em grande medida, do pagamento de juros e outros encargos e da aquisição líquida de ativos financeiros.** Em 2015, as necessidades líquidas de financiamento do subsetor Estado atingiram 11,8 mil M€, o que representa uma diminuição de 2,5 mil M€ face ao ano anterior (Tabela 29). Para esta redução contribuiu, sobretudo, o saldo primário que se tornou superavitário em 2015 (de -156 M€ em 2014 para 1432 M€ em 2015) e a diminuição da despesa com aquisição líquida de ativos financeiros. Da despesa com ativos financeiros há a destacar: (i) aumento do capital do Banif e o empréstimo ao Fundo de Resolução (2255 M€); (ii) injeções de capital em empresas públicas, excluindo Banif, no valor de 3,1 mil M€, e (iii) a concessão de empréstimos a entidades públicas, sobretudo para reestruturação financeira das empresas de transportes (1,5 mil M€). No sentido contrário, associado ao maior nível de

dívida pública, os juros e outros encargos líquidos suportados aumentaram face a 2014 apesar da redução da taxa de juro implícita, situando-se nos 7038 M€. Por último, de referir que o valor da aquisição líquida de ativos financeiros de 6,2 mil M€ superou o previsto no OE/2015 (5,3 mil M€), como resultado do aumento do capital do Banif e do empréstimo ao Fundo de Resolução parcialmente compensado pela menor execução dos empréstimos às empresas públicas reclassificadas, à administração local e do empréstimo quadro-BEI.

**Tabela 29 – Necessidades de Financiamento do Estado**  
(em milhões de euros)

	2013	2014	2015	Variação homóloga		Orçamento 2015	Grau de Execução
				em valor	em %		
<b>Necessidades líquidas de financiamento</b>	11 148	14 338	11 845	-2 493	-17,4	11 232	105,5
Défice primário	822	156	-1 432	-1 588	-1 017,9	-1 416	101,1
Juros e outros encargos líquidos	6 843	6 972	7 038	66	0,9	7 440	94,6
Outros (1)	3 483	7 210	6 239	-971	-13,5	5 208	119,8
<b>Amortizações e anulações</b>	34 945	40 808	43 452	2 644	6,5	28 910	150,3
Certificado de Aforro e do Tesouro	922	736	746	10	1,4	360	207,2
Curto prazo em euros	21 615	23 563	20 877	-2 686	-11,4	20 210	103,3
Médio e longo prazo em euros	13 145	16 148	13 241	-2 907	-18,0	7 073	187,2
Outros (2)	-737	361	8 588	8 227	2 278,9	1 267	677,8
<b>Necessidades Brutas de Financiamento</b>	46 093	55 146	55 297	151	0,3	40 142	137,8

Fontes: Ministério das Finanças e IGCP. | Notas: As amortizações e anulações referem-se a dívida fundada. (1) Inclui a aquisição líquida de ativos financeiros, o reforço da estabilidade financeira, a dotação para o FRDP e a receita de privatizações utilizada para a amortização da dívida (esta última com um contributo negativo). (2) Inclui a dívida em moeda não euro e os fluxos de capital de *swaps*. A receita proveniente da privatização do BPN em 2012 (40 M€) foi transferida para o FRDP em 2013. Por outro lado a receita da privatização dos CTT recebida em 2013 (119 M€) só foi aplicada em 2014.

**61 O nível de amortizações e anulações de dívida fundada atingiu um valor superior ao verificado em 2014, contribuindo para o acréscimo das necessidades brutas de financiamento.** As necessidades brutas de financiamento totalizam 55,3 mil M€, um acréscimo face a 2014 de pouco mais de 150 M€, tendo para tal contribuído o maior nível de amortizações e anulações, visto que, como referido no parágrafo anterior, as necessidades líquidas de financiamento diminuíram em 2,5 mil M€. O montante de amortizações e anulações em 2015 atingiu 43,5 mil M€, o que representa um aumento de 2,7 mil M€ face a 2014. Por instrumento de dívida, o volume de amortizações e anulações de dívida relativo às Obrigações do Tesouro atingiu 12,5 mil M€, aos Bilhetes de Tesouro um montante de 16,2 mil M€ e aos Certificados de Aforro e Tesouro um valor de 746 M€. Adicionalmente, registou-se a amortização de parte do empréstimo do FMI recebido no âmbito do PAEF (8,4 mil M€). As necessidades brutas de financiamento em 2015 superaram o previsto no OE/2015 devido, sobretudo, ao maior nível de amortizações e anulações (encontrava-se previsto um total de 28,9 mil M€ no OE/2015 face a 43,5 mil M€ executados).

**62 Em 2015 verificou-se a substituição de dívida de curto prazo por dívida de médio e longo prazo.** As necessidades brutas de financiamento de 2015 foram satisfeitas, sobretudo, através da emissão de Obrigações do Tesouro (emissão líquida de 12,9 mil M€), bem como através de Certificados de Aforro e Certificados do Tesouro (3,5 mil M€) (Tabela 30). Adicionalmente, verificaram-se amortizações líquidas de Bilhetes de Tesouro de 1,2 mil M€. Relativamente ao empréstimo do PAEF, como referido no parágrafo anterior, observou-se uma amortização líquida de 8,4 mil M€ devido ao reembolso parcial antecipado do empréstimo do FMI. Destaca-se ainda, a amortização de 938 M€ no âmbito do programa *Medium Term Notes*. Ainda relativamente às OT, o nível de emissão bruta em 2015 foi superior em 13,3 mil M€ ao previsto no OE/2015, o que reflete a melhoria das condições de financiamento da economia portuguesa em 2014 e a estratégia de reembolso antecipado do empréstimo do FMI. Por outro lado, registaram-se emissões brutas de dívida (52,3 mil M€) superiores ao previsto no OE/2015 (36,6 mil M€), e amortizações (43,5 mil M€) também superiores ao projetado (28,9 mil M€). Em resultado, observaram-se emissões líquidas de dívida superiores em 1,1 mil M€ ao orçamentado inicialmente (7,7 mil M€). Para este resultado contribuíram OT e Certificados de Aforro e do Tesouro.

**Tabela 30 – Composição do Financiamento e Execução**  
(em milhões de euros)

	Execução 2015			2015 (previsão OE/2015)			Grau de execução	
	emissão	amortização	saldo	emissão	amortização	saldo	emissão	amortização
Certificados de Aforro e do Tesouro	4,4	0,7	3,5	2,9	0,4	2,5	150,6	186,5
Bilhetes do Tesouro	15,0	16,2	-1,2	16,0	16,1	-0,1	93,9	100,9
Obrigações do Tesouro (tx. fixa)	25,3	12,5	12,9	12,0	6,6	5,4	211,2	188,9
PAEF	0,0	8,4	-8,4	0,0	0,5	-0,5	:	:
Outras	7,6	5,6	2,1	5,7	5,3	0,4	133,7	104,7
<b>Total</b>	<b>52,3</b>	<b>43,5</b>	<b>8,8</b>	<b>36,6</b>	<b>28,9</b>	<b>7,7</b>	<b>142,8</b>	<b>150,4</b>

Fontes: Ministério das Finanças e IGCP.

**63 No ano de 2015, em termos nominais, observou-se a uma desaceleração do aumento da dívida direta do Estado.** No final de 2015, a dívida direta do Estado ascendeu a 226,4 mil M€, o que representou um acréscimo de 9,2 mil M€ face ao registado no final de 2014 (Tabela 31), aumento este que foi inferior ao registado em 2014 (12,9 mil M€). O referido aumento decorreu das necessidades líquidas de financiamento, no entanto, a utilização de depósitos do subsetor Estado em 5,8 mil M€ permitiu que o aumento da dívida direta do Estado fosse inferior às necessidades líquidas de financiamento. Manteve-se a estratégia de consolidação do regresso normal ao mercado financeiro de OT, tendo o peso dos instrumentos de dívida de médio e longo prazo da República Portuguesa aumentado de 45,2% para 48,3%. Adicionalmente, o peso dos Certificados de Aforro e Certificados do Tesouro no *stock* da dívida aumentou de 7,9% para 9,2%. Relativamente aos instrumentos de curto prazo titulados, registou-se uma redução do peso dos Bilhetes do Tesouro de 7,5% para 6,6%.

**Tabela 31 – Dívida Direta do Estado<sup>11</sup>**

(stock no final do ano, em milhões de euros e em percentagem)

	2013	2014	2015	Variação anual (%)	peso (%)
Titulada	119 511	119 805	129 959	8,5	57,4
Curto prazo	25 079	21 257	20 721	-2,5	9,2
Médio e longo prazo	94 432	98 547	109 238	10,8	48,3
Não titulada	12 788	19 242	23 948	24,5	10,6
Cert. Aforro	10 132	12 142	12 793	5,4	5,7
Cert. do Tesouro	2 026	5 047	7 926	57,0	3,5
Outra	631	2 053	3 228	57,3	1,4
Assist. Financeira	72 051	79 005	72 455	-8,3	32,0
<b>Total</b>	<b>204 351</b>	<b>218 052</b>	<b>226 363</b>	<b>3,8</b>	<b>100,0</b>
Por memória:					
Transaccionável	114 810	114 789	124 261	8,3	54,9
Não Transaccionável	89 541	103 263	102 102	-1,1	45,1
Euro	179 011	185 843	201 154	8,2	88,9
Não euro	25 340	32 209	25 209	-21,7	11,1
Contas margem	99	926	2 106	:	:

Fontes: Ministério das Finanças, IGCP e cálculos da UTAO.

**64 A despesa com juros e outros encargos permaneceu praticamente constante face ao ano anterior.** Os juros e outros encargos líquidos de dívida direta do Estado fixaram-se em 7105 M€, um valor próximo ao registado no ano anterior (7088 M€) (Tabela 32). Este valor constitui um desvio favorável de 395 M€ face ao inscrito no OE/2015. Tal justifica-se, sobretudo, pelo comportamento dos juros a pagar no âmbito dos empréstimos do PAEF (2119 M€ face aos 2212 M€ orçamentados), como consequência do reembolso antecipado de parte do empréstimo, e das OT (4087 M€ face aos 4257 M€ orçamentados) devido à redução da taxa de juro da dívida soberana portuguesa. Por outro lado, os juros pagos nos Bilhetes do Tesouro encontraram-se dentro do orçamentado (99M€). Nesse sentido, o custo aparente da dívida direta do Estado, calculada como o rácio entre o valor dos juros do ano (avaliado na ótica da contabilidade pública) e o valor médio do *stock* da dívida do ano em causa, evidenciou um decréscimo, fixando-se em 2015 nos 3,3%. Relativamente aos juros recebidos da aplicação de excedentes de tesouraria, estes fixaram-se em cerca de 13M€, um valor inferior ao verificado em 2014 (126M€) decorrente da redução do saldo de disponibilidades de tesouraria. Noutro âmbito, de referir que o montante de juros pagos pelos bancos objeto de apoio estatal (juros de capital contingente e juros do fundo de resolução), inseridos no programa de recapitalização das instituições de crédito portuguesas, atingiu 284 M€ (330 M€ em 2014).

<sup>11</sup> A dívida direta do Estado corresponde aos passivos do subsector Estado. De acordo com o Regulamento (CE) n.º 3605/93 do Conselho, de 22 de novembro, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 475/2000 do Conselho, de 28 de fevereiro, a dívida pública de Maastricht corresponde à totalidade das responsabilidades brutas consolidadas do setor das administrações públicas, expressas em termos nominais.

**Tabela 32 – Juros com a dívida direta do Estado**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	2013	2014	2015	OE/2015
Juros (em M€)	6 924	7 017	7 038	7 440
Outros encargos (em M€)	87	81	67	60
Juros e outros encargos líquidos (M€)	6 843	6 972	7 092	7 464
Peso dos juros no PIB (em %)	4,9	4,9	4,6	4,3
Custo aparente da dívida (em %)	3,5	3,4	3,3	3,6

Fontes: IGCP, INE e cálculos da UTAO.

**65 O endividamento líquido global direto em 2015 foi inferior ao limite máximo de acréscimo de endividamento líquido global direto definido no OER/2015.** O OER/2015 autorizou um endividamento líquido global direto máximo de 10855 M€ para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes do OE, incluindo os SFA. Este montante foi revisto em alta no valor de 2255 M€ face ao OE/2015 em resultado do processo de resolução do Banif. Adicionalmente, segundo a Lei de Enquadramento Orçamental, ao limite do endividamento é abatido o financiamento antecipado já efetuado nos anos anteriores, podendo este ser aumentado até 50% das amortizações de dívida pública fundada a realizar no ano subsequente (de forma a permitir financiamento antecipado do próximo ano). Nesse sentido, como resultado do financiamento antecipado para 2015 de 12824 M€, o limite de endividamento excluindo pré-financiamento de 2016 fixou-se em -1969 M€, sendo permitido um endividamento total de 11022 M€ (Tabela 33).<sup>12</sup> Em 2015, excluindo dívida contraída junto da Administração Central, o endividamento líquido direto do Estado foi de 9183 M€, sendo o endividamento líquido direto dos SFA de -2179 M€. Para este valor negativo contribuíram aumentos de capital e empréstimos do Estado para fazer face ao serviço da dívida das EPR. Consequentemente, o endividamento líquido direto em 2015 foi de 7004 M€, ou seja, inferior ao limite estabelecido no OER/2015 (Tabela 34).<sup>13</sup>

**Tabela 33 – Cálculo do limite máximo de acréscimo de endividamento líquido global direto**  
(em milhões de euros)

<b>1. Limite inscrito no OER/2015 (artigo 132.º)</b>	<b>10855</b>
2. Saldo de financiamento do Estado que transitou de 2014	7025
3. Saldo de financiamento dos SFA que transitou de 2014	5799
<b>4. Limite de endividamento exc. pré-financiamento de 2016 (1-2-3)</b>	<b>-1969</b>
5. Amortizações da dívida direta do Estado em 2016 (exc. dív. à AC)	24769
6. Amortizações da dívida direta dos SFA em 2016 (exc. dív. à AC)	1212
<b>7. Limite de endivid. Incl. pré-financiamento em 2016 (exc. AC) (4+50%*(5+6))</b>	<b>11022</b>

Fonte: IGCP.

<sup>12</sup> O montante previsto em 2015 de amortizações de dívida pública fundada do Estado e SFA excluindo Administração Central a realizar em 2016 era de 26,0 mil M€.

<sup>13</sup> Por outro lado, se excluirmos o saldo de financiamento que transitou para 2016, o endividamento foi de -3914 M€, valor também menor que o limite de -1969 M€.

**Tabela 34 – Verificação do limite de acréscimo de endividamento líquido global direto**  
(em milhões de euros)

1. Endividamento líquido direto do Estado em 2015 (valor de encaixe)	8904
2. Endividamento líquido Estado face a outras entidades da AC	-279
3. Endividamento líquido do Estado (excluindo dívida à AC) (1-2)	9183
4. Endividamento líquido dos SFA (excluído dívida à AC)	-2179
<b>5. Acréscimo de endividamento incluindo pré-financiamento do ano seguinte</b>	<b>7004</b>
6. Saldo de financiamento que transitou para 2016 (Estado)	4090
7. Saldo de financiamento que transitou para 2016 (SFA)	6828
<b>8. Acréscimo de endividamento exc. pré-financiamento de 2016 (5-6-7)</b>	<b>-3914</b>

Fonte: IGCP.

**66 Registou-se uma significativa redução das disponibilidades e aplicações do Estado no ano de 2015, e consequente diminuição dos depósitos do Estado.** No final de 2015, o total de disponibilidades e aplicações do Estado era de 9,0 mil M€, uma redução de 4,9 mil M€ face a 2014 (Tabela 35). Nesse sentido, os depósitos do Estado, i.e., as disponibilidades e aplicações do Estado excluindo as contas margem, (montantes ou outras garantias que as contrapartes devem depositar à ordem de uma instituição financeira para fazer face a perdas potenciais) e os montantes detidos nas contas recebedoras da autoridade tributária (“Caixas”) e do IGCP que ainda não se encontram na total disponibilidade do IGCP, diminuíram de 12,4 mil M€ em 2014 para 6,6 mil M€ em 2015. Esta queda resulta, sobretudo, do facto de parte do aumento extraordinário do défice orçamental por via da resolução do Banif ter sido financiada através do uso de depósitos do Estado, e do uso dos depósitos para o reembolso parcial antecipado do empréstimo do FMI no âmbito do PAEF. Por outro lado, de salientar que a percentagem de fundos fora do IGCP, em incumprimento com o princípio da Unidade de Tesouraria do Estado (UTE), segundo o qual as entidades devem efetuar toda a movimentação de fundos por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP, apresentou uma tendência decrescente ao longo do ano, fixando-se em 0,7% (Tabela 36). Tal deve-se, em parte, ao aumento das dispensas de UTE concedidas a várias entidades ao longo do ano.

**Tabela 35 – Tesouraria Central do Estado**  
(em milhões de euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	var. anual
1. Depósitos no Banco de Portugal	1	4 743	5 223	7 628	7 830	5 593	- 2 237
2. Aplicações financeiras	1 884	7 567	9 747	7 718	5 503	3 125	- 2 378
3. Depósitos no estrangeiro	13	6	9	11	6	5	- 1
4. Caixas	602	532	496	586	433	154	- 279
5. Outros	138	100	71	129	114	114	0
<b>6. Disponibilidades e aplicações</b> <small>(1)+(2)+(3)+(4)+(5)</small>	<b>2 638</b>	<b>12 949</b>	<b>15 547</b>	<b>16 072</b>	<b>13 886</b>	<b>8 991</b>	<b>- 4 895</b>
<b>7. Conta margem</b>	-	<b>643</b>	<b>858</b>	<b>99</b>	<b>926</b>	<b>2 106</b>	<b>1 180</b>
<b>8. Depósitos</b> <small>(6)-(4)-(5)-(7)</small>	<b>1 898</b>	<b>11 674</b>	<b>14 121</b>	<b>15 258</b>	<b>12 414</b>	<b>6 617</b>	<b>- 5 797</b>

Fontes: IGCP e cálculos da UTAO.

**Tabela 36 – Montante de fundos fora do IGCP em incumprimento da Unidade de Tesouraria do Estado**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	2013	2014	2015
Mont. de fundos no sist. bancário	134,6	168,6	42,7
Percentagem do total de fundos	1,9	2,2	0,7

Fontes: IGCP.



# V ANEXO

**Tabela 37 – Conta consolidada (ajustada) das administrações públicas, na ótica da contabilidade pública:  
comparação face ao OE/2015**

(universo real, milhões de euros, em percentagem e em pontos percentuais)

	2015			Rádios do PIB		
	OE inicial (M€)	CGE (M€)	Desvio (M€)	OE inicial (%)	CGE (%)	Desvio (p.p.)
<b>Receita corrente</b>	<b>74 574,2</b>	<b>74 132,1</b>	<b>-442,1</b>	<b>41,5%</b>	<b>41,3%</b>	<b>-0,2</b>
Impostos diretos	21 332,1	21 481,0	148,9	11,9%	12,0%	0,1
Impostos indiretos	23 342,4	23 102,3	-240,1	13,0%	12,9%	-0,1
Contribuições para Segurança Social, CGA, ADSE	19 087,1	18 662,8	-424,3	10,6%	10,4%	-0,2
Outras receitas correntes	10 747,7	10 465,9	-281,8	6,0%	5,8%	-0,2
Diferenças de consolidação	64,8	420,0				
<b>Receita de capital</b>	<b>2 612,8</b>	<b>1 990,1</b>	<b>-622,6</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,1%</b>	<b>-0,3</b>
Diferenças de consolidação	0,0					
<b>Receita efetiva</b>	<b>77 187,0</b>	<b>76 122,2</b>	<b>-1 064,7</b>	<b>43,0%</b>	<b>42,4%</b>	<b>-0,6</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>76 318,8</b>	<b>75 422,6</b>	<b>-896,1</b>	<b>42,5%</b>	<b>42,0%</b>	<b>-0,5</b>
Despesas com o pessoal	18 570,0	18 940,4	370,5	10,3%	10,5%	0,2
Aquisição de bens e serviços	10 797,2	11 559,7	762,5	6,0%	6,4%	0,4
Juros e outros encargos	8 515,8	8 035,4	-480,5	4,7%	4,5%	-0,3
Transferências correntes	35 324,5	34 754,5	-570,1	19,7%	19,4%	-0,3
Subsídios	1 262,8	1 348,7	85,9	0,7%	0,8%	0,0
Outras despesas correntes	1 762,3	783,4	-978,9	1,0%	0,4%	-0,5
Diferenças de consolidação	86,2	0,5				
<b>Despesa de capital</b>	<b>5 788,9</b>	<b>5 215,2</b>	<b>-573,6</b>	<b>3,2%</b>	<b>2,9%</b>	<b>-0,3</b>
Investimento	4 718,5	4 316,9	-401,6	2,6%	2,4%	-0,2
Transferências de capital	857,8	785,5	-72,3	0,5%	0,4%	0,0
Outras despesas de capital	173,8	112,7	-61,0	0,1%	0,1%	0,0
Diferenças de consolidação	38,8	0,0				
<b>Despesa efetiva</b>	<b>82 107,7</b>	<b>80 637,9</b>	<b>-1 469,8</b>	<b>45,7%</b>	<b>44,9%</b>	<b>-0,8</b>
<b>Saldo global</b>	<b>-4 920,7</b>	<b>-4 515,6</b>	<b>405,1</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-2,5%</b>	<b>0,2</b>
<i>Por memória:</i>						
Saldo corrente	-1 744,6	-1 290,6	454,1	-1,0%	-0,7%	0,3
Saldo de capital	-3 176,1	-3 225,1	-49,0	-1,8%	-1,8%	0,0
Saldo primário	3 595,1	3 519,7	-75,4	2,0%	2,0%	0,0

Fonte: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO.

**Tabela 38 – Conta consolidada (ajustada) das administrações públicas, na ótica da contabilidade pública:  
2014-2015**

(universo comparável, milhões de euros, em percentagem e em pontos percentuais)

	Execução Orçamental (M€)		Variação (%)		Rátios do PIB (%)		Var. em p.p. do PIB
	2014	2015	2014/15	Contributo Var. 2015 (p.p.)	2014	2015	
<b>Receita corrente</b>	<b>72 332,6</b>	<b>73 267,0</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,3%</b>	<b>41,8%</b>	<b>40,8%</b>	<b>-1,0</b>
Impostos diretos	20 923,6	21 481,0	2,7%	0,7%	12,1%	12,0%	-0,1
Impostos indiretos	21 886,4	23 101,2	5,6%	1,6%	12,6%	12,9%	0,2
Contribuições para Segurança Social, CGA, ADSE	18 760,7	18 662,8	-0,5%	-0,1%	10,8%	10,4%	-0,4
Outras receitas correntes	10 707,7	9 737,8	-9,1%	-1,3%	6,2%	5,4%	-0,8
Diferenças de consolidação	54,3	284,2					
<b>Receita de capital</b>	<b>2 035,8</b>	<b>1 710,0</b>	<b>-16,0%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,0%</b>	<b>-0,2</b>
Diferenças de consolidação	7,6	18,0					
<b>Receita efetiva</b>	<b>74 368,4</b>	<b>74 977,0</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,8%</b>	<b>43,0%</b>	<b>41,8%</b>	<b>-1,2</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>75 420,1</b>	<b>74 430,4</b>	<b>-1,3%</b>	<b>-1,2%</b>	<b>43,6%</b>	<b>41,5%</b>	<b>-2,1</b>
Despesas com o pessoal	16 201,1	16 218,0	0,1%	0,0%	9,4%	9,0%	-0,3
Aquisição de bens e serviços e outras desp. Corr.	13 784,3	14 169,8	2,8%	0,5%	8,0%	7,9%	-0,1
Juros e outros encargos	7 708,6	7 742,8	0,4%	0,0%	4,5%	4,3%	-0,1
Transferências correntes	35 443,5	34 949,8	-1,4%	-0,6%	20,5%	19,5%	-1,0
Subsídios	2 086,8	1 348,7	-35,4%	-0,9%	1,2%	0,8%	-0,5
Diferenças de consolidação	195,8	1,4					
<b>Despesa de capital</b>	<b>4 620,4</b>	<b>4 873,3</b>	<b>5,5%</b>	<b>0,3%</b>	<b>2,7%</b>	<b>2,7%</b>	<b>0,0</b>
Investimento	3 489,6	3 969,9	13,8%	0,6%	2,0%	2,2%	0,2
Transferências de capital	1 012,9	790,6	-21,9%	-0,3%	0,6%	0,4%	-0,1
Outras despesas de capital	105,9	112,7	6,5%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0
Diferenças de consolidação	12,1	0,0					
<b>Despesa efetiva</b>	<b>80 040,5</b>	<b>79 303,7</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>46,2%</b>	<b>44,2%</b>	<b>-2,1</b>
<b>Saldo global</b>	<b>-5 672,2</b>	<b>-4 326,6</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-3,3%</b>	<b>-2,4%</b>	<b>0,9</b>
<i>Por memória:</i>							
Saldo corrente	-3 087,5	-1 163,5	-	-	-1,8%	-0,6%	1,1
Saldo de capital	-2 584,7	-3 163,3	-	-	-1,5%	-1,8%	-0,3
Saldo primário	2 036,4	3 416,1	-	-	1,2%	1,9%	0,7

Fonte: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO.

**Tabela 39 – Receita e despesa das administrações públicas, na ótica da contabilidade nacional**  
(valores não ajustados de operações *one-off*)

	2014	2015	2014	2015	2015	2015
	Em milhões de euros	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em % do PIB	Varição homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %
<b>Receita Total</b>	<b>77 196</b>	<b>79 004</b>	<b>44,6</b>	<b>44,0</b>	<b>-0,6</b>	<b>2,3</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>75 451</b>	<b>77 477</b>	<b>43,6</b>	<b>43,2</b>	<b>-0,4</b>	<b>2,7</b>
Receita fiscal	43 564	45 542	25,2	25,4	0,2	4,5
Impostos indiretos	24 561	26 104	14,2	14,5	0,3	6,3
Impostos diretos	19 003	19 438	11,0	10,8	-0,2	2,3
Contribuições sociais	20 457	20 775	11,8	11,6	-0,2	1,6
Outras receitas correntes	11 430	11 161	6,6	6,2	-0,4	-2,4
Vendas	6 315	6 636	3,6	3,7	0,0	5,1
Outra receita corrente	5 115	4 524	3,0	2,5	-0,4	-11,6
<b>Receitas de capital</b>	<b>1 744</b>	<b>1 527</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,2</b>	<b>-12,5</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>89 598</b>	<b>86 825</b>	<b>51,8</b>	<b>48,4</b>	<b>-3,4</b>	<b>-3,1</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>78 881</b>	<b>79 095</b>	<b>45,6</b>	<b>44,1</b>	<b>-1,5</b>	<b>0,3</b>
Consumo intermédio	9 847	10 329	5,7	5,8	0,1	4,9
Despesas com pessoal	20 515	20 273	11,9	11,3	-0,6	-1,2
Prestações sociais	34 088	34 637	19,7	19,3	-0,4	1,6
Subsídios	1 230	1 110	0,7	0,6	-0,1	-9,7
Juros	8 483	8 191	4,9	4,6	-0,3	-3,4
Outras despesas correntes	4 718	4 554	2,7	2,5	-0,2	-3,5
<b>Despesa de capital</b>	<b>10 717</b>	<b>7 731</b>	<b>6,2</b>	<b>4,3</b>	<b>-1,9</b>	<b>-27,9</b>
Investimento	3 527	4 316	2,0	2,4	0,4	22,4
Outras despesas de capital	7 189	3 414	4,2	1,9	-2,3	-52,5
<b>Saldo global</b>	<b>-12 402</b>	<b>-7 821</b>	<b>-7,2</b>	<b>-4,4</b>	<b>2,8</b>	
<b>Saldo primário</b>	<b>-3 919</b>	<b>370</b>	<b>-2,3</b>	<b>0,2</b>	<b>2,5</b>	
Receita fiscal e contributiva	64 021	66 317	37,0	36,9	-0,1	3,6
Despesa corrente primária	70 398	70 903	40,7	39,5	-1,2	0,7
Despesa primária	81 115	78 634	46,9	43,8	-3,1	-3,1
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	173 079	179 540				3,7

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

## VI Lista de abreviaturas

### **Abreviatura** **Designação**

---

AP	Administrações Públicas
BCE	Banco Central Europeu
BT	Bilhetes do Tesouro
CE	Comissão Europeia
CGA	Caixa Geral de Aposentações, I.P.
CGE	Conta Geral do Estado
CGE/YYYY	Conta Geral do Estado para o ano YYYY
CoCos	Instrumentos de Capital Contingente
DGO	Direção-Geral do Orçamento
EPR	Entidade Pública Reclassificada
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FMI	Fundo Monetário Internacional
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRC	Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto Sobre o Valor Acrescentado
M€	Milhões de euros
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento do Estado
OE/yyyy	Orçamento do Estado para o ano yyyy
OExR/yyyy	x. <sup>a</sup> alteração ao Orçamento do Estado para o ano yyyy
OT	Obrigações do Tesouro
PAEF	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro
PE	Programa de Estabilidade
PIB	Produto Interno Bruto
p.p.	Pontos percentuais
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SS	Segurança Social
Tvha	Taxa de variação homóloga anual
UE	União Europeia
USD	Dólar dos Estados Unidos
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental