

O défice orçamental ajustado de fatores que limitam a comparabilidade homóloga aumentou em comparação com o trimestre homólogo, evidenciando contudo uma trajetória de melhoria face ao registado nos meses de janeiro e fevereiro de 2015. O aumento do défice face ao período homólogo decorre sobretudo do aumento da despesa, mas também da diminuição da receita. A evolução desfavorável da receita deve-se à redução da receita de capital, mas também ao crescimento pouco expressivo da receita fiscal e contributiva. Relativamente à despesa, verificou-se um aumento das despesas com pessoal e da aquisição de bens e serviços, contrastando com a redução prevista para o conjunto do ano. Não obstante a existência de evoluções desfavoráveis ao nível das referidas rubricas, o OE/2015 tem prevista uma margem que permite acomodar desvios através da dotação provisional e da reserva orçamental, as quais ascendem a cerca de 970 M€. Neste relatório apresenta-se uma análise da execução orçamental das entidades públicas reclassificadas e uma caixa sobre a evolução da Lei de Enquadramento Orçamental, a qual se encontra presentemente em processo de alteração.

Síntese da execução orçamental

1 A presente nota tem por base a Síntese de Execução Orçamental publicada pela DGO no dia 24 de abril, relativa às contas das administrações públicas do primeiro trimestre de 2015 na ótica da contabilidade pública. Tratando-se de dados referentes a apenas três meses do ano, a sua interpretação requer uma particular prudência.

2 Em termos não ajustados, o saldo das administrações públicas até março de 2015 diminuiu, quando comparado com o observado no período homólogo. De acordo com os dados divulgados pela DGO, i.e. sem qualquer ajustamento, as administrações públicas registaram um saldo deficitário de 874 M€ nos primeiros três meses do ano. Face ao verificado no período homólogo, o défice das administrações públicas aumentou 39 M€ (Tabela 1 e Tabela 20).

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

Subsetor	Jan-mar 2014	Jan-mar 2015	variação homóloga	Referenciais anuais		
				2014	OE/2015	variação homóloga
1. Estado	-1 478	-1 549	-72	-7 092	-6 024	1 069
2. Serviços e Fundos Autónomos do qual: EPR (2012)	618	290	-327	-374	-589	- 215
3. Administração Central (1+2)	-860	-1 259	-399	-7 467	-6 613	854
4. Segurança Social	74	411	337	419	842	423
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-786	-848	-63	-7 047	-5 771	1 276
6. Administração Regional	-125	-93	32	-419	-109	311
7. Administração Local	75	68	-8	393	801	408
8. Administrações Públicas (5+6+7)	-835	-874	-39	-7 074	-5 079	1 995

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores relativos a 2014 referem-se à conta provisória publicada na síntese de execução orçamental. Esta informação será substituída em julho pelos dados publicados na CGE. Os valores relativos a 2015 referem-se ao orçamento aprovado. Os dados dizem respeito a um universo comparável da administração pública, pelo que as entidades públicas reclassificadas em 2015 não se encontram incluídas. A informação relativa ao universo total encontra-se disponível nas Tabela 21 e Tabela 22, apresentadas em anexo.

3 Em termos ajustados, o défice orçamental aumentou face ao primeiro trimestre de 2014. Corrigido dos fatores mais relevantes que limitam a comparabilidade em termos homólogos, identificados na Caixa 1 em anexo, as administrações públicas registaram um défice ajustado de 1583 M€ (Tabela 2) até março de 2015.¹ Face ao mesmo período do ano anterior, registou-se um aumento do défice de 289 M€, o qual decorreu, em termos genéricos, de uma diminuição da receita e de um aumento da

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

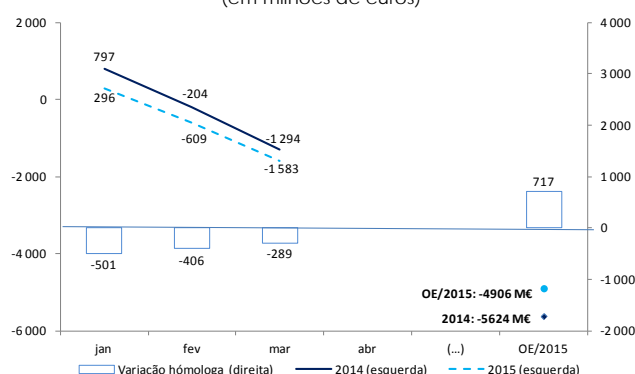
despesa (Tabela 3, Gráfico 2 e Gráfico 4). Saliente-se que, para o conjunto do ano encontra-se orçamentada uma melhoria (ajustada) do saldo orçamental de 717 M€. A análise que se segue na presente nota encontra-se elaborada em termos ajustados.

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

Subsetor	Jan-mar 2014	Jan-mar 2015	variação homóloga	Referenciais anuais		
				2014	OE/2015	variação homóloga
1. Estado	-1 792	-2 146	- 354	-5 372	-5 279	93
2. Serviços e Fundos Autónomos do qual: EPR (2012)	571	351	-220	- 147	-589	- 443
3. Administração Central (1+2)	-1 221	-1 794	- 574	-5 519	-5 869	- 350
4. Segurança Social	- 118	184	302	- 598	2	600
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-1 339	-1 611	- 272	-6 117	-5 867	250
6. Administração Regional	- 45	- 41	4	- 12	85	97
7. Administração Local	90	69	- 21	505	875	370
8. Administrações Públicas (5+6+7)	-1 294	-1 583	-289	-5 624	-4 906	717

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores relativos a 2014 referem-se à conta provisória publicada na síntese de execução orçamental. Esta informação será substituída em julho pelos dados publicados na CGE. Os valores relativos a 2015 referem-se ao orçamento aprovado. Os dados dizem respeito a um universo comparável da administração pública, pelos que as entidades públicas reclassificadas em 2015 não se encontram incluídas. A informação relativa ao universo total encontra-se disponível nas Tabela 21 e Tabela 22, apresentadas em anexo. Os dados encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 1 em anexo.

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



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 1 em anexo.

4 Por subsectores, o principal contributo para o aumento homólogo do défice orçamental adveio da administração central. O subsector da administração central apresentou uma redução do saldo (Tabela 2), sobretudo ao nível do Estado. Em sentido contrário, i.e. contribuindo para a melhoria do saldo orçamental, destaca-se a segurança social, com um aumento homólogo do saldo orçamental que representa cerca de metade do previsto para o conjunto do ano.

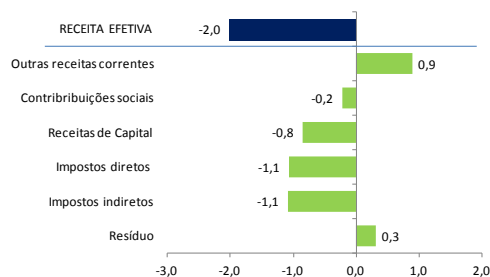
Tabela 3 – Conta das administrações públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-março		var. homóloga		Ref. anuais		var. homóloga		Grau execução	
	2014	2015	M€	%	2014	OE/2015	M€	%	2014	2015
Receita efetiva	16 950	16 856	-94	-0,6	74 705	75 791	1 086	1,5	22,7	22,2
Corrente	16 415	16 412	-3	0,0	72 656	73 512	856	1,2	22,6	22,3
Capital	535	444	-91	-16,9	2 049	2 280	231	11,3	26,1	19,5
Despesa efetiva	18 244	18 439	195	1,1	80 328	80 697	369	0,5	22,7	22,8
Corrente primária	15 443	15 467	24	0,2	67 857	67 107	-750	-1,1	22,8	23,0
Juros	1 895	2 007	112	5,9	7 880	8 179	299	3,8	24,1	24,5
Capital	906	965	60	6,6	4 592	5 412	820	17,9	19,7	17,8
Saldo global	-1 294	-1 583	-289		-5 624	-4 906	717			

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, os quais se encontram identificados na Caixa 1 em anexo.

5 O aumento homólogo do défice orçamental registado até março deveu-se sobretudo ao comportamento desfavorável da receita. Tendo sido cobrados 22,2% da receita efetiva esperada para o conjunto do ano, constata-se que até março esta reduziu-se em 94 M€ face ao verificado no período homólogo. Com efeito, para o conjunto do ano 2015 está previsto um aumento da receita efetiva de 1,5%, tendo-se registado uma redução de 0,6% nos primeiros três meses do ano (Tabela 3). Para este desvio contribuiu essencialmente a receita de impostos, tanto indiretos como diretos (Gráfico 2).²

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



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: A soma dos contributos das componentes de receita diverge do total devido à existência de diferenças de consolidação, gerando um resíduo. Os montantes das diferenças de consolidação encontram-se detalhados na Tabela 19 e na Tabela 20.

6 Constata-se que a receita fiscal evoluiu desfavoravelmente até março. Os valores analisados nesta nota encontram-se ajustados da evolução assimétrica dos reembolsos dos impostos indiretos. Sem este ajustamento, a receita fiscal (líquida) das administrações públicas evidenciou uma melhoria de 4,8% face ao período homólogo (Tabela 20). No entanto, em termos brutos a evolução foi distinta, verificando-se um aumento homólogo pouco expressivo. Com efeito, os reembolsos de impostos indiretos verificados até março de 2015 foram inferiores aos registados no período homólogo em cerca de 319 M€, nomeadamente ao nível do IVA, implicando um aumento da receita fiscal em termos líquidos muito superior à verificada em termos brutos. A redução dos reembolsos do IVA em cerca de 25% face a 2014 poderá dever-se a dois efeitos, à entrada em vigor do [Despacho Normativo n.º 17/2014](#), de 26 de dezembro, que vem estabelecer novos requisitos para a concessão dos reembolsos de IVA, nomeadamente passando a depender da comunicação eletrónica de todas as faturas emitidas no período do reembolso ou nos períodos anteriores e da inexistência de divergências entre os valores comunicados e os valores declarados de imposto liquidado e dedutível. De acordo com a imprensa, o atraso será decorrente da verificação do sistema e-Factura. Uma vez ultrapassadas as dificuldades verificadas, admite-se que os reembolsos do IVA poderão acelerar nos próximos meses, aproximando-se dos valores verificados em anos anteriores.

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

7 Ainda que se tenha verificado uma receita fiscal aquém da prevista, o ritmo de variação desta tem vindo a aumentar desde o início do ano. A variação homóloga da receita fiscal registada até março foi de 0,8%, o que representa um aumento face ao ritmo de crescimento verificado nos primeiros dois meses de 2015 (Gráfico 3 e Tabela 4). Até ao final do ano, para cumprir o objetivo definido para a receita fiscal, será necessário atingir um crescimento de 4,6%. Note-se que o comportamento dos impostos nos primeiros meses estará também influenciado por um efeito de base. Em janeiro de 2014 a receita fiscal tinha evidenciado um desempenho muito favorável. Nesse mês, a taxa homóloga foi superior a 13%, tendo-se reduzido para menos de metade nos meses subsequentes.

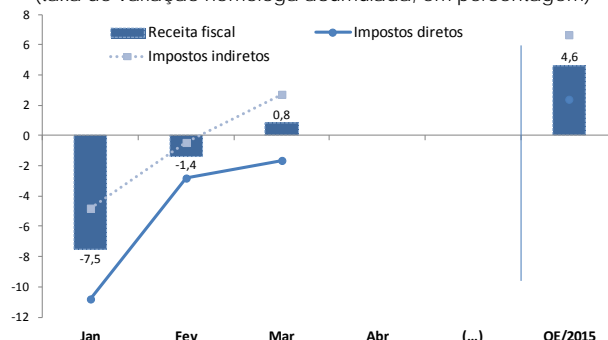
8 A receita de contribuições sociais aumentou no primeiro trimestre, embora a um ritmo inferior ao previsto para o conjunto do ano. O grau de execução da receita de contribuições sociais atingiu 23,5%, ficando ligeiramente aquém do verificado no período homólogo. Em termos de taxa de variação homóloga, verificou-se um crescimento de 0,9%, o qual representa cerca de metade do previsto para o conjunto do ano. Para este desempenho desfavorável contribuíram as contribuições para a segurança social, cujo aumento de 3,5% verificado no primeiro trimestre contrasta com o aumento previsto de 6% para 2015. De salientar que o crescimento das contribuições sociais previsto para 2015, de 1,8%, já contempla a redução de âmbito de aplicação da Contribuição Extraordinária de Solidariedade e a eliminação da contribuição da entidade empregadora para a ADSE.

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

	Janeiro-março		var. homóloga		Ref. anuais		var. homóloga		Grau execução	
	2014	2015	M€	%	2014	OE/2015	M€	%	2014	2015
Receita Fiscal	9 508	9 588	80	0,8	42 716	44 672	1 957	4,6	22,3	21,5
Impostos diretos	4 086	4 018	-67	-1,6	20 833	21 332	499	2,4	19,6	18,8
Impostos indiretos	5 422	5 570	148	2,7	21 882	23 340	1 458	6,7	24,8	23,9
Contribuições Sociais	4 445	4 483	38	0,9	18 756	19 087	331	1,8	23,7	23,5
dos quais: Segurança Social	3 284	3 400	115	3,5	13 540	14 346	806	6,0	24,3	23,7
dos quais: CGA + ADSE	1 148	1 067	-81	-7,1	5 149	4 678	-471	-9,1	22,3	22,8
Receita Fiscal e Contributiva	13 953	14 072	118	0,8	61 472	63 759	2 288	3,7	22,7	22,1

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, os quais se encontram explicados em detalhe na Caixa 1 em anexo.

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



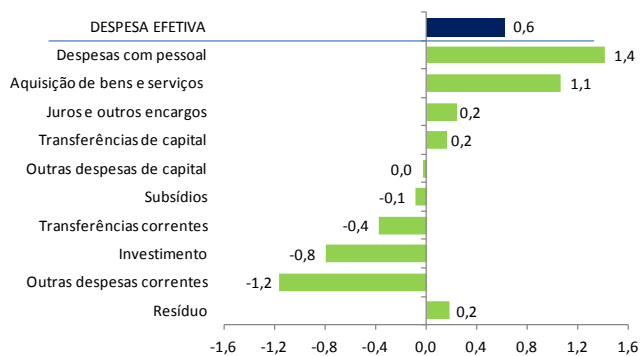
Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, sendo de destacar os reembolsos de impostos indiretos.

9 As receitas de capital e as outras receitas correntes reduziram-se face ao registado período homólogo, contribuindo em conjunto para uma redução em 325 M€ da receita efetiva (Tabela 19). Para o desempenho desfavorável destas rubricas contribuiu sobretudo o baixo grau de execução das transferências da União Europeia, nomeadamente ao nível das empresas públicas e outros serviços e fundos autónomos. De acordo com a DGO, o decréscimo resulta sobretudo das transferências para o IFAP, justificado pelo encerramento do Quadro Comunitário 2007-2013, bem como pelo facto das verbas recebidas por conta do novo Quadro 2014-2020 serem essencialmente registadas em operações extraorçamentais.

10 A despesa efetiva até ao final do 1.º trimestre de 2015 evidenciou um grau de execução próximo do observado no ano anterior. A despesa efetiva apresentou um grau de execução de 22,8% até ao final de março, sendo 0,1 p.p. superior ao observado o período homólogo. Em termos de taxa de variação homóloga, a despesa efetiva apresentou um crescimento de 1,1%, quando se encontra previsto um aumento de 0,5% para o conjunto do ano. Contudo, verificam-se comportamentos diferentes entre as componentes de despesa primária. Importa salientar que as despesas com pessoal e a aquisição de bens e serviços apresentaram crescimentos homólogos, contrastando com a redução implícita ao objetivo do OE/2015 (Gráfico 4 e Tabela 19).

11 O grau de execução da despesa corrente primária até ao final do 1º trimestre de 2015 situou-se ligeiramente acima do verificado no ano anterior. O grau de execução foi de 23%, situando-se 0,3 p.p. acima do registado no período homólogo (Tabela 5). Contudo, as componentes de despesa apresentam graus de execução diferentes. A componente “outras despesas correntes” inclui a dotação provisional no orçamento do Ministério das Finanças, bem como a reserva orçamental dos organismos da administração central, sendo que as suas dotações orçamentais poderão ser reafectadas a qualquer componente de despesa ao longo do ano.³

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



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: O orçamento para 2015 do agrupamento de despesa “outras despesas correntes” inclui a dotação provisional, bem como a reserva orçamental. A soma dos contributos das componentes de despesa diverge do total, gerando um resíduo, devido à existência de diferenças de consolidação. Os montantes das diferenças de consolidação encontram-se detalhados na Tabela 19 e na Tabela 20.

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

	Janeiro-março				Ref. Anuais				Grau execução	
	2014	2015	var. homóloga		2014	OE/2015	var. homóloga		2014	2015
	M€	M€	M€	%	M€	M€	M€	%	%	%
Despesa Corrente Primária	15 443	15 467	24	0,2	67 857	67 107	-750	-1,1	22,8	23,0
d. q.: Despesas com pessoal	3 591	3 707	116	3,2	16 223	15 601	-621	-3,8	22,1	23,8
Aquisição de bens e serviços	2 673	2 821	148	5,5	12 912	12 709	-202	-1,6	20,7	22,2
Transferências correntes d. q.	8 551	8 526	-25	-0,3	35 425	35 614	190	0,5	24,1	23,9
Seg. Social (Pensões + Prestações)	5 010	4 898	-112	-2,2	20 849	21 207	359	1,7	24,0	23,1
Caixa Geral de Aposentações	2 152	2 216	64	3,0	9 343	9 648	305	3,3	23,0	23,0
Outras despesas correntes	146	135	-11	-7,6	810	1 695	886	109,4	18,1	8,0

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 1 em anexo. Os dados são consolidados, pelo que a rubrica “Transferências correntes” não incorpora as operações ocorridas entre entidades das administrações públicas. O orçamento para 2015 “Outras despesas correntes” inclui o montante para o conjunto da dotação provisional e da reserva orçamental.

12 No final do 1.º trimestre, as despesas com pessoal apresentaram um grau de execução acima do observado no período homólogo. Tendo como referência o valor orçamentado no OE/2015, o grau de execução até março situou-se em 23,8%, sendo 1,6 p.p. superior ao verificado no período homólogo. Note-se que a evolução das despesas com pessoal encontra-se influenciada pela diferente legislação relativa às reduções remuneratórias no setor público.^{4, 5, 6} Com efeito, a redução

³ O orçamento inicial da componente “outras despesas correntes” inclui a dotação provisional (533,5 M€) e a reserva orçamental (411,9 M€). No primeiro trimestre apenas uma parte muito residual destas dotações foi utilizada em despesa efetiva.

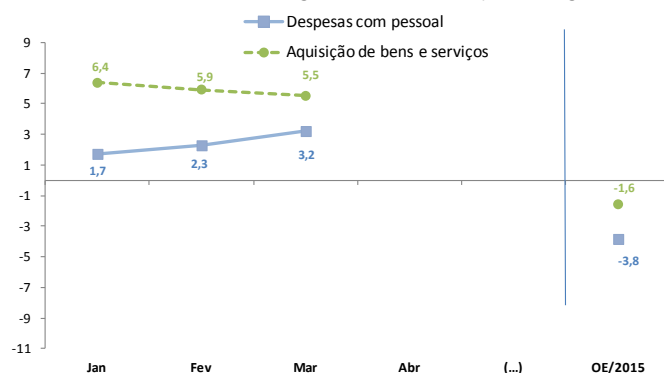
⁴ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014, de 30 de maio.

salarial em vigor em 2015 é inferior à verificada até maio de 2014 (Tabela 5 e Gráfico 5), o que poderá contribuir para o crescimento homólogo observado no primeiro trimestre de 2015. Este crescimento contrasta com a redução prevista para o conjunto do ano, de 3,8%.

13 A despesa com aquisição de bens e serviços evidenciou uma variação homóloga positiva até ao final do 1.º trimestre, em divergência com a descida prevista para 2015. O grau de execução da despesa com aquisição de bens e serviços foi de 22,2%, sendo 1,5 p.p. superior ao observado no ano anterior. A variação homóloga da despesa com aquisição de bens e serviços até março foi positiva, essencialmente devido: ao incremento de adiantamentos no âmbito de contratos programa da saúde, à regularização de encargos de 2014 do Serviço Nacional de Saúde ocorridos em 2015, bem como ao efeito base de pagamentos da ADSE (Tabela 5 e Gráfico 5).

14 As despesas de capital apresentaram um grau de execução até ao final do 1.º trimestre inferior ao observado no período homólogo. O grau de execução das despesas de capital foi de 17,8%, sendo 1,9 p.p. abaixo do registado no mesmo período do ano anterior (Tabela 3 e Tabela 19).^{7, 8} De referir a baixa execução da despesa em investimento ao nível dos serviços integrados, nomeadamente ao nível do Ministério da Defesa Nacional e da administração local.

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



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

Tópicos sobre a execução orçamental

Caixa Geral de Aposentações

15 No primeiro trimestre, a CGA registou um excedente orçamental. Nos primeiros três meses do ano, a execução da CGA apresentou um excedente de 73 M€ (Tabela 6), um valor inferior ao verificado no mesmo trimestre do ano anterior (82 M€). Esta evolução foi resultado de um acréscimo homólogo da receita (2,8%) inferior ao da despesa (3,3%). Excluindo a contribuição extraordinária de solidariedade, o saldo da CGA

⁵ A Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão.

⁶ Para efeitos de comparabilidade, os dados encontram-se ajustados dos pagamentos com rescisões por mútuo acordo (ver Caixa 1 em anexo).

⁷ Para efeitos de comparabilidade, os dados encontram-se ajustados dos pagamentos das despesas de investimento da empresa Estradas de Portugal (ver Caixa 1 em anexo).

⁸ A empresa Estradas de Portugal apresenta uma dotação orçamental inicial para 2015 em despesas com investimento de 1483,1 M€, destacando-se essencialmente as componentes concessões e subconcessões a PPP (1262,9 M€), bem como a construção e requalificação (151,9 M€). A execução acumulada até ao final do 1º trimestre de 2015 destas duas principais componentes foi de 407,2 M€ e 19,5 M€, respetivamente. No que diz respeito ao 1º trimestre de 2014, a execução acumulada tinha sido de 264 M€ e 0,9 M€.

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

	Mar-14	Jan-15	Feb-15	Mar-15	Total
Receita Efetiva	2 022	2 183	2 000	1 852	6 036
Contribuições e quotizações	1 036	1 251	1 074	1 075	3 400
Transferências Correntes da Adm. Central	714	680	666	664	2 010
Transferências do Fundo Social Europeu	137	112	84	-29	166
Despesa efetiva	2 043	1 930	1 871	1 824	5 625
Pensões	1 156	1 174	1 163	1 164	3 501
Subsídio desemprego e apoio ao emprego	212	166	167	161	494
Ação social	142	113	150	141	405
Ações de Formação Profissional	137	86	71	23	180
	-20	253	129	29	411

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

20 Em termos comparáveis, a segurança social apresentou um excedente orçamental no primeiro trimestre, contrariamente ao verificado no período homólogo. Ajustado da transferência extraordinária para compensação do défice da segurança social (224 M€ nos três primeiros meses de 2015 e 348 M€ no período homólogo) e das transferências do Fundo Social Europeu, de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários, a segurança social registou um saldo de 184 M€ nos primeiros três meses do ano, valor superior ao previsto para o conjunto do ano (2 M€). Comparativamente com o período homólogo, no qual se verificou um saldo negativo (-118 M€), registou-se uma melhoria significativa de 302 M€.

21 O acréscimo da receita com contribuições e quotizações ficou abaixo do implícito para o conjunto do ano. No primeiro trimestre do ano, em termos ajustados, verificou-se uma estagnação da receita efetiva quando comparado com o mesmo período do ano anterior, o que contrasta com o acréscimo esperado para o total do ano de 3,2%. Por componentes, o aumento da receita com contribuições e quotizações (3,5%), corrigida da diferente contabilização entre 2014 e 2015 dos montantes correspondentes ao financiamento da quota-parte da CGA da pensão unificada a pagar pela segurança social, foi anulado pelo decréscimo das transferências provenientes da administração central (-1,4%) e do Fundo Social Europeu (-43,4%). De referir que apesar do acréscimo significativo das contribuições e quotizações por incidência da taxa social única (5,3%), esta encontra-se abaixo do implícito no OE/2015 para o conjunto do ano (7,5%) (Tabela 9).¹³ Adicionalmente, registou-se um aumento das outras receitas correntes (15,7%) devido, sobretudo, ao acréscimo do rendimento proveniente das aplicações financeiras.

Tabela 9 – Contribuições e quotizações por incidência da TSU
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Jan. Mar.		Tvh (%)		dif. (p.p.)
	2014	2015	trimestral	2015	
1. Contribuições e Quotizações	3 312	3 400	2,7%	5,0%	-2,4
2. Contribuição Extraordinária de Solidariedade	41	5	-88,1%	-89,6%	1,6
3. Contribuições sobre prestação de doença e desemprego	21	0	-	-	-
4. Contribuições referentes à Pensão Unificada	28	0	-	-	-
Contribuições e Quotizações por incidência da TSU (1.-2.-3.-4.)	3 222	3 395	5,3%	7,5%	-2,1

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

22 Apesar do aumento da despesa com pensões, verificou-se uma queda no total da despesa efetiva. Em termos ajustados, no primeiro trimestre do ano, a despesa efetiva caiu 5,1%, o que contrasta com a previsão de acréscimo para o conjunto do ano (0,6%). Tal foi resultado, em parte, da queda significativa da despesa com subsídio de desemprego e apoio ao emprego

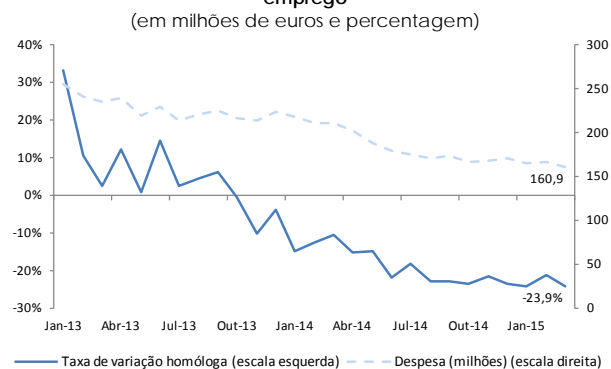
¹³ A rubrica contribuições e quotizações da segurança social inclui: as contribuições e quotizações por incidência da taxa social única; a contribuição extraordinária de solidariedade; e a contribuição sobre a prestação de desemprego e de doença, efetuada entre janeiro e maio de 2014, tendo sido devolvidos a partir de junho, em virtude da declaração de inconstitucionalidade.

Informação técnica da UTAO n.º 15/2015

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

(-23%) a uma taxa superior à implícita no OE/2015 (-7,8%), da redução das ações de formação profissional, sobretudo das com suporte do Fundo Social Europeu (-43,4%) e das transferências correntes no âmbito do apoio ao emprego, higiene e formação profissional (-24%).¹⁴ Em compensação, observou-se um aumento da despesa com pensões de 1,1%, valor ainda assim inferior ao implícito para o conjunto do ano (3,2%).¹⁵

Gráfico 6 – Despesa mensal com subsídio de desemprego e apoio ao emprego



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

Grau de execução da despesa efetiva por programa orçamental

23 A despesa efetiva da administração central, consolidada de transferências e por programa orçamental, implícita ao OE/2015 encontra-se detalhada na Tabela 10. Na referida tabela apresenta-se também a execução e os limites para a despesa financiada por receitas gerais em 2015, os quais foram estabelecidos no âmbito da última atualização do Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) implícita à Lei do OE/2015 e que se mantiveram no Programa de Estabilidade divulgado em abril de 2015.¹⁶ Apresenta-se de seguida o grau de execução de cada programa orçamental e os aspetos mais relevantes:

- O programa P001-Órgãos de Soberania inclui o montante de transferências do Orçamento do Estado para a administração regional e local de 105,7 M€ e 629,5 M€ no 1.º trimestre, o que corresponde a um grau de execução do orçamento anual de 25% e 25,2%, respetivamente;
- No âmbito do programa orçamental P003-Finanças e Administração Pública inclui-se a dotação provisional no montante de 533,5 M€ disponível para o conjunto do ano. A execução da contribuição financeira para a União Europeia situou-se em 687,6 M€, tendo o grau de execução atingido 43,1%.¹⁷ De referir que o montante de subsídios e

¹⁴ Relativamente a outras prestações sociais, de referir o acréscimo da despesa com o subsídio de parentalidade (6,5%) e com ação social (0,7%).

¹⁵ Contrariamente ao que sucedia em 2014, em que era considerado como pensão, o montante que correspondia à quota-parte da responsabilidade da segurança social da pensão unificada a pagar pela CGA, esta passa a estar classificado como transferência corrente para a Administração Central (508,8 M€ em 2014 e 533 M€ em 2015, respetivamente). Essa alteração foi ajustada nos cálculos da UTAO de forma a garantir a comparabilidade homóloga, tendo sido feita a correção no ano de 2014. A UTAO considera a correção no ano de 2014 e não de 2015, pois o método de contabilização efetuado em 2015 é aquele que deverá perdurar. Caso se fizesse a correção no ano de 2015, o aumento das pensões seria de 0,5%.

¹⁶ De salientar que o Programa de Estabilidade apresentado em abril de 2015 apresenta um limite de despesa financiada por receitas gerais inferior ao constante na Lei do OE/2015 para cada um dos anos do período 2016-2018.

¹⁷ De referir que o montante de dotação provisional para o conjunto do ano é orçamentado no P003-Finanças e Administração Pública, no entanto, durante o ano pode ser distribuído por vários programas orçamentais. Esta redistribuição contribui para aumentar o grau de execução dos restantes programas orçamentais, por contrapartida de um menor grau de execução do programa orçamental P003.

indenizações compensatórias situou-se em 8,6 M€, o que corresponde a um grau de execução de 9,2%;

- iii) O programa orçamental P006-Defesa inclui a dotação orçamental para a Lei de Programação Militar, a qual apresentou uma execução de 29,9 M€ no 1.º trimestre, o que corresponde a um grau de execução de 12,3% do OE/2015;

Tabela 10 - Despesa efetiva consolidada da administração central: grau de execução dos programas orçamentais (em milhões de euros e em percentagem)

Programas	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	Execução jan - mar	Grau de execução OE/2015	QPPO OE/2015 Lei n.º 82-8/2014, de 31 de dezembro	Execução jan - mar	Grau de execução QPPO OE/2015	Execução jan - mar	Grau de execução QPPO OE/2015	
Programas									
P001 - Órgãos de Soberania	3 093	770	24,9	3 079	764	24,8	771	25,0	
P002 - Governação e Cultura	784	143	18,3	235	37	15,6	47	19,9	
P003 - Finanças e Administração Pública	4 051	1 011	25,0	3 094	860	27,8	834	27,0	
P004 - Gestão da Dívida Pública (Juros)	7 478	1 363	18,2	7 464	1 363	18,3	1 363	18,3	
P005 - Representação Externa	350	51	14,6	293	47	16,0	48	16,3	
P006 - Defesa	2 246	362	16,1	1 748	323	18,5	323	18,5	
P007 - Segurança Interna	1 990	433	21,7	1 623	379	23,4	381	23,4	
P008 - Justiça	1 347	282	21,0	722	176	24,4	177	24,5	
P009 - Economia	3 672	829	22,6	174	13	7,3	25	14,1	
P010 - Ambiente, Ordenamento do Território e Energia	546	44	8,0	195	7	3,6	7	3,7	
P011 - Agricultura e Mar	1 167	281	24,1	296	74	25,0	84	28,4	
P012 - Saúde	13 502	2 998	22,2	7 908	1 867	23,6	1 917	24,2	
P013 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 580	1 362	24,4	4 997	1 248	25,0	1 248	25,0	
P014 - Ciência e Ensino Superior	2 242	468	20,9	1 361	319	23,4	355	26,1	
P015 - Solidariedade, Emprego e Segurança Social	19 952	4 647	23,3	13 639	3 407	25,0	3 407	25,0	
Despesa efetiva	67 999	15 043	22,1	46 829	10 883	23,2	10 985	23,5	
<i>Por memória: Despesa primária</i>	60 520	13 680	22,6	39 365	9 520	24,2	9 622	24,4	

Fontes: Sistemas aplicacionais da DGO. | Nota: O orçamento do "P003 - Finanças e Administração Pública" inclui a dotação provisional. Os valores de execução da base de dados não incluem alguns organismos que não reportaram informação. Os valores orçamentados para cada programa orçamental referem-se apenas aos montantes de orçamento aprovado no âmbito da Assembleia da República, não refletindo as alterações orçamentais da competência do Governo. A despesa financiada por receitas gerais tem como fonte de financiamento fundos do Orçamento do Estado, tais como receita proveniente de impostos e dívida direta do Estado. Por outro lado, a despesa financiada por receita própria tem como fonte de financiamento fundos arrecadados pelo organismo durante a atividade, tais como multas, rendimentos de propriedade, taxas, vendas, impostos consignados e fundos comunitários. Os valores da aquisição de bens e serviços do P012-Saúde não se encontram consolidados, bem como os juros no âmbito da administração central.

- iv) O programa orçamental P009-Economia apresenta um grau de execução de 22,6%. No entanto, importa referir que a empresa Estradas de Portugal apresenta uma despesa de 458,4 M€ (essencialmente despesa com investimento no âmbito de concessões), o que corresponde a 26,8% do OE/2015;
- v) O programa orçamental P012-Saúde tem como principais componentes de despesa a aquisição de bens e serviços e despesas com pessoal, sendo que a execução no 1.º trimestre foi de 2207,9 M€ e de 761 M€, o que corresponde a um grau de execução de 23,2% e 20,9%, respetivamente;¹⁸
- vi) A despesa efetiva do P013 inclui a componente estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário, a qual apresentou uma execução de 1124,6 M€ (grau de execução de 27,3%) essencialmente para pagamentos de despesas com pessoal (1024 M€). De salientar que a empresa Parque Escolar apresentou uma despesa de 29,6 M€ e um grau de execução de 16,9%;
- vii) O programa orçamental P015-Solidariedade, Emprego e Segurança Social inclui a transferência para o subsetor da segurança social no âmbito da Lei de Bases, a qual situou-se

¹⁸ De referir que os montantes apresentados não se encontram consolidados entre a aquisição de bens e serviços e as respetivas vendas de bens e serviços.

em 2064,5 M€ no 1.º trimestre (25% do orçamentado). A despesa da Caixa Geral de Aposentações foi de 2260,9 M€, que corresponde a um grau de execução de 23,1%. A despesa do Instituto do Emprego e Formação Profissional foi de 115,9 M€, sendo 12,4% do implícito ao OE/2015.

24 Constata-se que a DGO emprega uma metodologia diferente da utilizada pela UTAO na elaboração do QPPO, a qual implica a existência de diferenças em alguns dos programas. Para a elaboração do QPPO a DGO considera a despesa do subsetor Estado, incluindo as transferências para serviços e fundos autónomos e excluindo a despesa efetuada por estes serviços. No entanto, a UTAO, utilizando uma metodologia que considera ser mais fiel à definição estabelecida na Lei do QPPO, considera a despesa consolidada do Estado e dos serviços e fundos autónomos, consolidada de transferências entre ambos os subsetores. Apesar das duas metodologias tenderem para valores idênticos, na medida em que as transferências do Estado para os serviços e fundos autónomos se traduzem em despesa destas entidades habitualmente no mesmo exercício económico, apuraram-se diferenças entre elas em vários programas orçamentais.

Entidades Públicas Recllassificadas

25 A presente análise incide sobre a execução orçamental das entidades públicas reclassificadas no perímetro das administrações públicas em 2012 (designadas por "EPR do universo anterior") e sobre as entidades reclassificadas no perímetro da administração central em 2015 (designadas por "novas EPR 2015").¹⁹

Tabela 11 – Saldos das EPR do universo anterior e das novas EPR 2015 (em milhões de euros e em percentagem)

	Execução 1.º trimestre			Referencial anual		
	2014	2015	Varição homóloga	2014	2015	Varição homóloga
EPR universo anterior	-163	-338	-174	-1 069	-1 267	-198
Novas EPR 2015	-	141	-	-	4	-

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Os saldos das EPR do universo anterior encontram-se refletidos na Tabela 1. Relativamente às novas EPR 2015, os saldos referem-se às entidades reclassificadas na administração central, i.e. não refletem as EPR reclassificadas no perímetro da administração regional, pelo que se verifica diferença entre a Tabela 11 e a Tabela 22. De referir que na Tabela 16 apresentam-se os valores da despesa de investimento da empresa Estradas de Portugal sem ajustamentos.

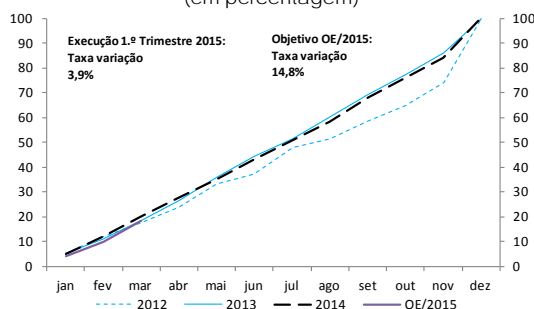
26 O saldo das EPR do universo anterior no 1.º trimestre de 2015 é negativo, representando cerca de 27% do saldo anual previsto no OE/2015. O saldo registado no 1.º trimestre foi de -338 M€, o que compara com -1267 M€ previsto no OE/2015. Em comparação com o trimestre homólogo, verificou-se uma deterioração de 174 M€ devido ao aumento de despesa (Tabela 12). Importa referir que excluindo as transferências da administração central, o saldo destas EPR teria sido de -423 M€ no 1.º trimestre de 2015.

27 No 1.º trimestre, o grau de execução da receita das EPR do universo anterior situou-se abaixo do verificado no período homólogo. A receita apresentou um grau de execução de 20%, sobretudo devido às componentes de receita em transferências de capital e outras receitas de capital, essencialmente ao nível dos programas Polis, bem como das empresas Refer e Estradas de Portugal.

28 A despesa efetiva das EPR do universo anterior apresentou um grau de execução superior quando comparado com o observado no ano anterior. O grau de execução situou-se em 22%, refletindo sobretudo um aumento da despesa de investimento. De registar a baixa execução das "outras despesas

¹⁹ Nesta análise admite-se que o universo das entidades públicas reclassificadas entre 2012 e 2014 é o mesmo, apesar de algumas alterações de universo.

Gráfico 7 – Grau de execução da aquisição de bens e serviços
(universo anterior: EPR 2012)
(em percentagem)



Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores do referencial anual 2014 correspondem à execução provisória, enquanto o OE/2015 refere-se aos valores orçamentados.

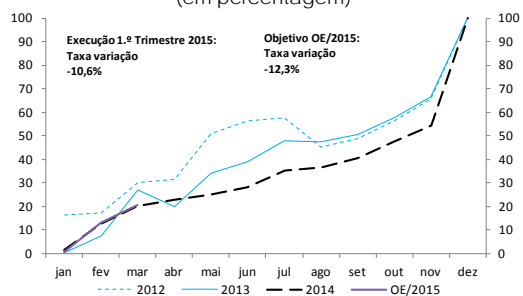
34 O grau de execução dos juros e outros encargos das EPR do universo anterior situou-se acima do verificado nas novas EPR 2015, mas abaixo do padrão duodecimal. No que diz respeito às EPR do universo anterior (Gráfico 8), o baixo grau de execução encontra-se essencialmente ao nível da empresa Parvalorem, cujos pagamentos de juros estão concentrados após o 1.º trimestre, bem como às empresas Parque Escolar e Metro do Porto (Tabela 15). Quanto às novas EPR 2015, a baixa execução é explicada essencialmente pela Parpública e pelo Fundo de Resolução, os quais pagaram apenas 13 e 30 M€ respetivamente.

Tabela 15 – Juros e outros encargos das maiores EPR
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-março		var. homóloga		Ref. anuais		var. homóloga		Grau execução	
	2014	2015	M€	%	2014	OE/2015	M€	%	2014	2015
Parvalorem	0	0	0	19,1	118	104	-13	-11,3	0,0	0,0
Refer	64	61	-3	-4,4	149	147	-2	-1,6	42,9	41,7
Metropolitano de Lisboa	36	30	-5	-14,8	86	94	8	9,6	41,6	32,3
Metro do Porto	7	5	-2	-29,5	66	68	2	2,8	11,2	7,7
Estradas de Portugal	1	1	0	-20,9	67	18	-49	-72,6	1,5	4,2
Parque Escolar	1	0	-1	-100,0	29	30	0	0,8	3,6	0,0
Total (EPR do universo anterior)	111	99	-12	-10,6	551	483	-68	-12,3	20,2	20,6
Parpública	-	13	-	-	-	185	-	-	-	7,0
Fundo de Resolução	-	30	-	-	-	119	-	-	-	25,5
CP - Comboios de Portugal	-	12	-	-	-	60	-	-	-	20,6
TAP	-	9	-	-	-	43	-	-	-	22,0
Total (novas EPR 2015)	-	69	-	-	-	488	-	-	-	15,5

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores do referencial anual 2014 correspondem à execução provisória, enquanto o OE/2015 refere-se aos valores orçamentados.

Gráfico 8 – Grau de execução dos juros e outros encargos
(universo anterior: EPR 2012)
(em percentagem)



Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Em 2012 verifica-se que o grau de execução acumulado desceu entre julho e agosto devido à entidade Parvalorem.

35 O investimento apresentou no 1.º trimestre de 2015 um grau de execução mais elevado ao nível das EPR do universo anterior do que no âmbito das novas EPR 2015. Relativamente às EPR do universo anterior, o grau de execução foi superior ao do período homólogo (Gráfico 9) devido essencialmente à empresa Estradas de Portugal através de pagamentos de concessões e subconcessões a PPP (Tabela 16).²³ Quanto às novas EPR 2015, importa salientar o baixo grau de execução das entidades do Ministério da Saúde, bem como da EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva.

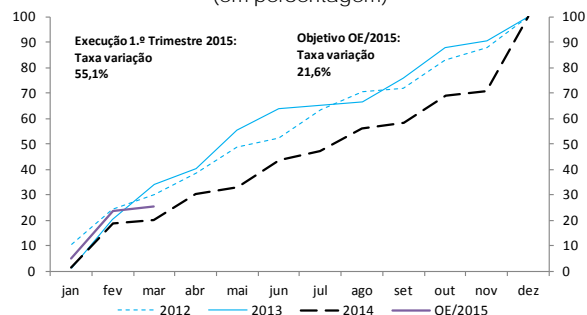
²³ A análise da Tabela 12 e Tabela 16 da empresa Estradas de Portugal no âmbito da despesa em investimento não se encontra ajustada.

Tabela 16 – Investimento das maiores EPR
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-março		var. homóloga		Ref. anuais		var. homóloga		Grau execução	
	2014	2015	M€	%	2014	OE/2015	M€	%	2014	2015
Refer	8	15	6	74,1	97	101	4	3,9	8,7	14,6
Estradas de Portugal	282	432	149	52,9	1 367	1 483	117	8,5	20,7	29,1
Parque Escolar	13	19	6	44,3	41	88	47	112,5	31,8	21,6
Total (EPR do universo anterior)	321	498	177	55,1	1 605	1 953	347	21,6	20,0	25,5
ESTAMO - Participações imobiliárias, SA	-	5	-	-	-	22	-	-	-	22,3
EDIA	-	29	-	-	-	175	-	-	-	16,7
Entidades do Ministério da Saúde	-	13	-	-	-	129	-	-	-	10,2
Total (novas EPR 2015)	-	52	-	-	-	359	-	-	-	14,6

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores do referencial anual 2014 correspondem à execução provisória, enquanto o OE/2015 refere-se aos valores orçamentados. O montante de execução das entidades do Ministério da Saúde refere-se às que reportaram informação. Nesta análise das EPR não se considerou o ajustamento da Caixa 1 relativo à empresa Estradas de Portugal no âmbito da despesa em investimento, nomeadamente a linearização dos pagamentos (+59,4 M€ no 1.º trimestre de 2014 e 60,8 M€ no 1.º trimestre de 2015).

Gráfico 9 – Grau de execução do investimento
(universo anterior: EPR 2012)
(em percentagem)



Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores do referencial anual 2014 correspondem à execução provisória, enquanto o OE/2015 refere-se aos valores orçamentados.

36 No 1.º trimestre de 2015, o endividamento líquido foi positivo quer para as EPR do universo anterior quer para as novas EPR 2015. Relativamente às EPR do universo anterior (Tabela 17), as entidades do Ministério da Economia apresentaram um endividamento líquido positivo, essencialmente através da empresa Estradas de Portugal e Refer. Nas novas EPR 2015 o endividamento líquido é positivo, embora com menor dimensão (67 M€), sendo de destacar o Ministério da Economia através da TAP e CP, bem como o Ministério das Finanças através das entidades Sagestamo e Participadas SGPS. Ao nível das novas EPR 2015, de referir que a aquisição líquida de ativos é negativa e deve-se sobretudo ao Fundo de Garantia de Depósitos.

Tabela 17 – Endividamento e aquisição de ativos financeiros das EPR no 1.º trimestre de 2015
(em milhões de euros)

	Endividamento líquido			Aquisição líquida de Ativos financeiros		
	Receita Passivos Financeiros	Despesa Passivos Financeiros	Endividamento líquido	Despesa Ativos Financeiros	Receita Ativos Financeiros	Aquisição líquida de Ativos
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)	(6)=(4)-(5)
Entidades do Ministério das Finanças	0	0	0	0	11	-11
Entidades do Ministério da Economia	1 083	642	441	1	0	1
Retantes Ministérios	4	0	4	0	0	0
EPR - universo anterior	1 087	642	445	1	11	-11
Entidades do Ministério das Finanças	93	59	34	1 926	1 981	-54
Entidades do Ministério da Economia	247	209	38	19	8	11
Retantes Ministérios	0	4	-4	3	4	-1
EPR - novas	340	272	67	1 948	1 993	-45
EPR - universo total	1 427	914	512	1 949	2 004	-55

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os montantes de execução referem-se às entidades que reportaram informação da execução orçamental do 1.º trimestre. A receita de passivos financeiros corresponde ao encaixe obtido com a contração de empréstimos, títulos de dívida e outros passivos financeiros. A despesa com passivos financeiros traduz o reembolso ou amortização de empréstimos, títulos de dívida e outros. Um endividamento líquido positivo traduz um aumento do stock da dívida. A despesa com ativos financeiros corresponde a uma aquisição de títulos, concessão de empréstimos ou aumento de outros ativos financeiros da carteira das EPR. Por seu turno, a receita de ativos financeiros traduz, por exemplo, a alienação de títulos em carteira ou a amortização de empréstimos por parte da entidade devedora, entre outros ativos financeiros. Uma aquisição líquida de ativos financeiros positiva representa um aumento dos ativos na carteira das EPR.

Tabela 18 – Receita, despesa e saldo das principais entidades públicas reclassificadas
(valores não consolidados)
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	1º Trimestre 2015			OE/2015		
	Receita efetiva	Despesa efetiva	Saldo Global	Receita efetiva	Despesa efetiva	Saldo Global
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)	(6)=(4)-(5)
EPR - universo anterior	622	960	-338	3 118	4 385	-1 267
RTP	59	61	-1	232	265	-33
<i>Taxas</i>	46			177		
<i>Venda ou Aquisição de bens e serviços</i>	13	39		55	139	
<i>Despesas com pessoal</i>		18			92	
Parvalorem	3	5	-1	10	140	-130
<i>Juros e outros encargos</i>		0			104	
Refer	32	119	-87	213	554	-341
<i>Venda ou Aquisição de bens e serviços</i>	25	22		140	181	
<i>Juros e outros encargos</i>		61			147	
<i>Investimentos</i>		15			101	
Metropolitano de Lisboa	24	56	-32	133	222	-89
<i>Venda ou Aquisição de bens e serviços</i>	24	9		99	38	
<i>Juros e outros encargos</i>		30			94	
Metro do Porto	13	47	-34	57	163	-106
<i>Venda ou Aquisição de bens e serviços</i>	11	23		43	59	
<i>Juros e outros encargos</i>		5			68	
Estradas de Portugal	225	458	-234	1 160	1 709	-549
<i>Impostos sobre produtos petrolíferos</i>	141			687		
<i>Portagens e taxas</i>	77			297		
<i>Investimentos</i>		432			1 483	
Programas Polis	7	4	2	133	133	0
<i>Transferências da União Europeia</i>	1			82		
<i>Investimentos</i>		4			128	
Parque Escolar	23	30	-6	175	175	0
<i>Transferências da União Europeia</i>	4			48		
<i>Venda ou Aquisição de bens e serviços</i>	19	2		127	35	
<i>Juros e outros encargos</i>		0			30	
<i>Investimentos</i>		19			88	
Universidades	79	72	7	362	363	-1
<i>Taxas</i>	13			65		
<i>Venda ou Aquisição de bens e serviços</i>	7	10		32	67	
<i>Despesas com pessoal</i>		49			225	
Ministério da Solidariedade, Emprego e Seg. Social	90	72	18	396	394	3
<i>Impostos de lotarias e apostas</i>	40			147		
<i>Venda ou Aquisição de bens e serviços</i>	8	23		35	123	
<i>Despesas com pessoal</i>		38			173	
EPR - novas	1 319	1 167	152	6 074	6 070	4
Fundo de Resolução	30	30	-1	300	130	170
<i>Transferências de capital de instituições financeiras</i>	0			130		
<i>Pagamento de juros ao Estado</i>		30			119	
Fundo de Garantia de Depósitos	0	1	-1	44	1	43
<i>Transferências de capital de instituições financeiras</i>	0			44		
Parpública	12	14	-3	73	193	-120
<i>Rendimentos de propriedade</i>	12			73		
<i>Juros dívida pública</i>		13			185	
ESTAMO - Participações imobiliárias, SA	73	20	53	180	53	127
<i>Venda de bens de investimento</i>	34			125		
<i>Investimentos</i>		5			22	
Empordéf - SA e SGPS	1	0	1	64	72	-8
<i>Venda ou Aquisição de bens e serviços</i>	1	0		52	50	
CP - Comboios de Portugal	65	75	-9	301	436	-135
<i>Venda ou Aquisição de bens e serviços</i>	59	37		275	242	
<i>Juros e outros encargos</i>		12			60	
EDIA	33	34	-1	161	208	-47
<i>Transferências da União Europeia</i>	25			134		
<i>Investimentos</i>		29			175	
Organismos do Ministério da Saúde	1 076	954	122	4 733	4 748	-15
<i>Despesas com pessoal</i>		537			2 580	
<i>Venda ou Aquisição de bens e serviços</i>	1 052	402		4 599	2 007	
<i>Investimentos</i>		13			129	
EPR - universo total	1 941	2 126	-185	9 192	10 455	-1 263

Fonte: DGO e cálculos UTAO | Notas: Os dados referem-se à receita efetiva e despesa efetiva não consolidada das entidades que reportaram informação da execução orçamental do 1.º trimestre de 2015. Deste modo, verificam-se algumas diferenças relativamente à Tabela 12.

Caixa 1 - Ajustamentos efetuados à execução orçamental das administrações públicas

Na Tabela 1 seguinte apresenta-se a variação ajustada do saldo global das administrações públicas, identificando-se cada um dos fatores que, por assumirem um carácter específico e influenciarem a comparabilidade para o biénio 2014-2015, foram ajustados na execução orçamental, bem como nos referenciais anuais. A identificação é efetuada com especificação do subsetor e do âmbito do respetivo impacto (na receita ou na despesa). Os valores negativos indicam que se trata de um ajustamento com impacto negativo no saldo do subsetor, enquanto valores positivos correspondem a impacto positivo.

(1) Exclusão 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€.

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

	Subsetor	Âmbito	Janeiro-março		Referenciais anuais	
			2014	2015	2014	OE/2015
Saldo global não ajustado			-835	-874	-7 074	-5 079
Ajustamentos c/efeito negativo no saldo:						
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(1)	Seg. Social Receita	-348	-224	-1 329	-894
Concessões: Docas, SILOPOR e Oceanário de Lisboa	(2)	Estado Receita	0	0	0	-150
Pensão unificada CGA - responsabilidade da Segurança Social - contribuições sociais	(3)	SFA Receita	-117	0	-509	0
Pensão unificada CGA - responsabilidade da Segurança Social - transferências para a CGA (*)	(3)	Seg. Social Despesa	-117	0	-509	0
Pensão unificada Seg. Social - responsabilidade da CGA - contribuições	(4)	Seg. Social Receita	-27	0	-119	0
Juros da dívida direta do Estado	(5)	Estado Despesa	-754	-507	0	0
Reembolsos relativos à receita fiscal	(6)	Estado Receita	0	-313	0	0
Ajustamentos c/efeito positivo no saldo:						
Pensão unificada CGA - responsabilidade da Seg. Social - transferências da Seg. Social (*)	(3)	SFA Receita	117	0	509	0
Pensão unificada CGA - responsabilidade da Segurança Social - pensões	(3)	Seg. Social Despesa	117	0	509	0
Pensão unificada Seg. Social - responsabilidade da CGA - transferências para Seg. Social (*)	(4)	Seg. Social Receita	27	0	119	0
Crédito fiscal extraordinário ao investimento	(7)	Estado Receita	56	0	225	0
Transferências FSE	(8)	Seg. Social Receita/Despesa	155	-4	312	55
Regularização dívidas SNS	(9)	SFA Despesa	0	0	206	0
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(1)	Estado Despesa	348	224	1 329	894
Programa de rescisões	(10)	Estado Despesa	36	0	166	0
Programa de rescisões	(10)	SFA Despesa	13	0	21	0
Pag. dívidas anos anteriores - Local	(11)	Ad. Local Despesa	15	2	112	74
Pag. dívidas anos anteriores - RAM	(12)	Ad. Regional Despesa	80	51	408	194
Investimentos das Estradas de Portugal	(13)	SFA Despesa	-59	61	0	0
Efeito líquido dos ajustamentos			-459	-709	1 451	173
Saldo global ajustado			-1 294	-1 583	-5 624	-4 906

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

(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) Linearização da despesa com juros da dívida direta do Estado, devido ao diferente perfil intra-anual no biénio 2014-2015.

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

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

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

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

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

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

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

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

Caixa 2 - A Lei de Enquadramento Orçamental e a sua evolução

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

A LEO existe desde o ano 2001 e foi alterada oito vezes, cinco das quais desde 2010. Na Tabela 1 sintetiza-se o âmbito das principais mudanças à LEO para cada uma das alterações à Lei n.º91/2001, de 20 de agosto. Entre outras alterações, a LEO foi alterada com o objetivo de enquadrar a orçamentação por programas, de estabelecer limites para a despesa pública com carácter vinculativo e plurianual e, mais recentemente, para se adaptar às alterações no domínio do controlo orçamental verificadas a nível comunitário. Com efeito, com a reforma da LEO de 2011 e as alterações posteriores, o conjunto de regras e princípios orçamentais foi alargado, passando a incluir os princípios da plurianualidade, da solidariedade recíproca, da transparência orçamental, da estabilidade, da sustentabilidade, da responsabilidade e da economia, eficiência e eficácia. Alguns princípios foram reformulados, como seja o do equilíbrio, e foram alargadas as exceções ao princípio da não compensação. Foram introduzidas novas regras decorrentes dos compromissos assumidos no âmbito do Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação na União Económica e Monetária e da transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados Membros. De entre estas destacam-se as regras relativas ao saldo orçamental estrutural, à dívida pública e à despesa, bem como a definição de um mecanismo corretivo quando se verifica um desvio significativo face ao objetivo orçamental de médio prazo constante do Programa de Estabilidade e Crescimento.

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

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

Fonte: UTAO

Posteriormente, o relatório da Comissão Europeia no âmbito da 11.ª avaliação do Programa de Ajustamento Económico de abril de 2014 reiterou que a Proposta de Lei submetida à Assembleia da República em final de março (e posteriormente publicada em julho de 2014) para a oitava alteração à LEO tinha como finalidade assegurar a completa transposição do Tratado Orçamental e do "Pacote Seis". No entanto, o relatório refere que mudanças mais profundas à LEO estavam a ser preparadas para uma posterior alteração legislativa. Segundo o referido relatório da 11.ª avaliação, as autoridades portuguesas deveriam proceder a uma ampla consulta das partes interessadas

relevantes com o objetivo de discutir os aspetos essenciais da nova legislação, nomeadamente a racionalização da estrutura das dotações orçamentais, a revisão da classificação das receitas próprias, o prosseguimento da redução da fragmentação orçamental, o reforço da responsabilização, o alargamento do âmbito e da análise dos riscos orçamentais e a perspetivação a médio-longo prazo das finanças públicas.

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

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

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

Posteriormente, a publicação do FMI em janeiro de 2015 no âmbito da primeira monitorização pós programa de ajustamento reforça a necessidade de uma revisão mais abrangente da LEO para melhorar a gestão das finanças públicas.

No dia 30 de abril de 2015, o Conselho de Ministros aprovou a proposta de lei para a revisão da LEO, identificando os principais objetivos e alterações:

“O sistema preconizado nesta proposta, seguindo uma linha já evidenciada pela atual Lei de Enquadramento Orçamental e seguindo orientações internacionais e comunitárias neste domínio, vem definir um sistema integrado de programação orçamental, o que implica uma alteração de toda a estrutura e composição da Lei de Enquadramento Orçamental, em matéria de princípios e regras, execução e controlo.

Considera-se que as exigências de controlo da despesa e de disciplina orçamental estão a montante e que esse controlo se faz, fundamentalmente, através de quadros de programação de médio prazo. Estes condicionarão, a jusante, a gestão orçamental num plano mais micro.

Um programa orçamental tem como objectivo associar a utilização de recursos públicos à obtenção de um certo resultado. A ênfase num programa é mais colocada no lado dos resultados em vez do dos recursos. Isto significa que a orçamentação por programas não é necessariamente uma forma de reduzir a despesa pública.

A proposta de lei de enquadramento orçamental introduz outras inovações. Em primeiro lugar, simplificar o calendário orçamental, ligando-o às datas chave do Semestre Europeu. Nesta linha sugerem-se dois momentos essenciais no ciclo orçamental anual: atualização do Programa de Estabilidade, acompanhada das propostas de Grandes Opções do Plano e de Quadro Orçamental Plurianual, a 15 de abril; entrega à Assembleia da República da proposta de lei do Orçamento do Estado para o ano seguinte, a 1 de outubro.

Em segundo lugar, contribuir para a redução da fragmentação orçamental, aumentando a responsabilidade dos ministérios setoriais e alterando o papel do Ministério das Finanças na gestão e controlo orçamentais.

Em terceiro lugar, assegurar que a orçamentação por programas está efetivamente focada na obtenção de resultados, suscetíveis de ser avaliados com recurso a um conjunto de indicadores mais relevantes.

Por último, propõe-se a criação, no âmbito do Ministério das Finanças, de uma área de Contabilidade e Relato, visando melhorar o relato e a monitorização dos fluxos de caixa e económicos, reconhecendo e mensurando ativos, passivos, rendimentos, gastos, despesas, receitas, pagamentos e recebimentos.”

Tabela 21 – Conta consolidada (ajustada) das administrações públicas – universo total
(em milhões de euros e percentagem)

	Administrações Públicas - comparável			EPR (2015)			Administrações Públicas - total		
	Janeiro - março	OE/2015	Grau execução	Janeiro - março	OE/2015	Grau execução	Janeiro - março	OE/2015	Grau execução
RECEITA CORRENTE	16 412	73 512	22,3	1 423	6 002	23,7	16 695	74 488	22,4
Impostos diretos	4 018	21 332	18,8	0	0		4 018	21 332	18,8
Impostos indiretos	5 570	23 340	23,9	0	2	11,1	5 570	23 342	23,9
Contrib. de segurança social	4 483	19 087	23,5	0	0		4 483	19 087	23,5
Outras receitas correntes	2 171	9 432	23,0	1 415	5 951	23,8	2 458	10 465	23,5
Diferenças de consolidação	170	321		7	48		165	261	
DESPESA CORRENTE	17 474	75 285	23,2	1 253	5 972	21,0	17 587	76 233	23,1
Consumo público	6 663	30 006	22,2	1 166	5 504	21,2	6 768	31 129	21,7
Despesas com pessoal	3 707	15 601	23,8	654	2 969	22,0	4 360	18 570	23,5
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	2 956	14 405	20,5	512	2 535	20,2	2 408	12 559	19,2
Aquisição de bens e serviços	2 821	12 709	22,2	508	2 469	20,6	2 269	10 798	21,0
Outras despesas correntes	135	1 695	8,0	4	66	6,1	139	1 762	7,9
Subsídios	278	1 263	22,0	0	0	28 602,1	278	1 263	22,0
Juros e outros encargos	2 007	8 179	24,5	72	456	15,8	2 049	8 516	24,1
Transferências correntes	8 526	35 614	23,9	3	13	27,1	8 428	35 325	23,9
Diferenças de consolidação	0	223		12	0		65	0	
SALDO CORRENTE	-1 062	-1 774		169	29		-892	-1 745	
RECEITAS DE CAPITAL	444	2 280	19,5	54	361	14,9	490	2 613	18,7
Diferenças de consolidação	10	0		0	0		11	0	
DESPESAS DE CAPITAL	965	5 412	17,8	59	405	14,7	1 017	5 789	17,6
Investimento	726	4 314	16,8	59	405	14,5	784	4 718	16,6
Transferências de capital	218	886	24,7	1	0	7 289,4	211	858	24,6
Outras despesas de capital	19	174	10,7	0	0	24,3	19	174	10,7
Diferenças de consolidação	3	39		0	0		3	39	
RECEITA EFETIVA	16 856	75 791	22,2	1 477	6 363	23,2	17 185	77 101	22,3
DESPESA EFETIVA	18 439	80 698	22,8	1 313	6 377	20,6	18 604	82 022	22,7
SALDO GLOBAL	-1 583	-4 906		164	-14		-1 419	-4 921	
Receita fiscal	9 588	44 672	21,5	0	2	11,1	9 589	44 675	21,5
Despesa corrente primária	15 467	67 107	23,0	1 181	5 516	21,4	15 538	67 717	22,9

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

Tabela 22 – Conta consolidada (não ajustada) das administrações públicas – universo total
(em milhões de euros e percentagem)

	Administrações Públicas - comparável			EPR (2015)			Administrações Públicas - total		
	Janeiro - março	OE/2015	Grau execução	Janeiro - março	OE/2015	Grau execução	Janeiro - março	OE/2015	Grau execução
RECEITA CORRENTE	16 729	73 457	22,8	1 423	6 002	23,7	17 012	74 433	22,9
Impostos diretos	4 018	21 332	18,8	0	0		4 018	21 332	18,8
Impostos indiretos	5 883	23 340	25,2	0	2	11,1	5 883	23 342	25,2
Contrib. de segurança social	4 483	19 087	23,5	0	0		4 483	19 087	23,5
Outras receitas correntes	2 175	9 377	23,2	1 415	5 951	23,8	2 462	10 410	23,6
Diferenças de consolidação	170	321		7	48		165	261	
DESPESA CORRENTE	16 994	75 467	22,5	1 253	5 972	21,0	17 108	76 414	22,4
Consumo público	6 665	30 108	22,1	1 166	5 504	21,2	6 770	31 231	21,7
Despesas com pessoal	3 707	15 603	23,8	654	2 969	22,0	4 360	18 572	23,5
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	2 958	14 505	20,4	512	2 535	20,2	2 410	12 659	19,0
Aquisição de bens e serviços	2 823	12 809	22,0	508	2 469	20,6	2 271	10 897	20,8
Outras despesas correntes	135	1 696	8,0	4	66	6,1	139	1 762	7,9
Subsídios	279	1 270	21,9	0	0	28 602,1	279	1 270	22,0
Juros e outros encargos	1 500	8 226	18,2	72	456	15,8	1 542	8 563	18,0
Transferências correntes	8 551	35 639	24,0	3	13	27,1	8 452	35 349	23,9
Diferenças de consolidação	0	223		12	0		65	0	
SALDO CORRENTE	-266	-2 010	0,0	169	29	0,0	-96	-1 981	
RECEITAS DE CAPITAL	444	2 430	18,3	54	361	14,9	490	2 763	17,7
Diferenças de consolidação	10	0		0	0		11	0	
DESPESAS DE CAPITAL	1 052	5 498	19,1	59	405	14,7	1 103	5 875	18,8
Investimento	807	4 389	18,4	59	405	14,5	866	4 794	18,1
Transferências de capital	218	895	24,4	1	0	7 289,4	211	867	24,4
Outras despesas de capital	24	176	13,5	0	0	24,3	24	176	13,5
Diferenças de consolidação	3	39		0	0		3	39	
RECEITA EFETIVA	17 173	75 887	22,6	1 477	6 363	23,2	17 501	77 196	22,7
DESPESA EFETIVA	18 047	80 965	22,3	1 313	6 377	20,6	18 211	82 289	22,1
SALDO GLOBAL	-874	-5 079		164	-14		-710	-5 093	
Receita fiscal	9 901	44 672	22,2	0	2	11,1	9 902	44 675	22,2
Despesa corrente primária	15 494	67 241	23,0	1 181	5 516	21,4	15 566	67 851	22,9

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