

A execução orçamental do primeiro mês do ano não permite extrapolações para o conjunto do ano. Todavia, é possível identificar alguns riscos negativos e positivos suscetíveis de influenciar os objetivos orçamentais definidos para 2014. A informação estatística sobre a atividade económica do 4.º trimestre de 2013, recentemente disponibilizada pelo INE, deverá permitir uma revisão em alta da projeção oficial para o crescimento do PIB de 2014. Com efeito, a UTAO calcula um efeito de carry-over de 0,8% para 2014, o que só por si poderá justificar essa revisão.

Relativamente a 2013, estima-se que o défice das administrações públicas em contabilidade nacional, corrigido do efeito de operações extraordinárias, se tenha situado entre 5,1 e 5,5% do PIB. Caso se concretize o valor central da referida projeção, o défice de 2013 terá melhorado 0,5 p.p face ao observado no ano anterior e ficará 0,5 p.p. abaixo do limite estabelecido nos 1.º e 2.º OE rectificativos, embora fique 0,7 p.p. acima do OE inicial. Ainda relativamente a 2013, pela primeira vez, a UTAO apresenta uma análise dos principais desvios de execução da despesa da administração central, por organismo ou dotação específica, a qual é acompanhada da respetiva listagem.

## Síntese da execução orçamental das administrações públicas

**1 A DGO publicou a conta consolidada das administrações públicas relativa ao ano de 2013, na ótica da contabilidade pública.**<sup>1</sup> De acordo com os dados divulgados pela DGO na sua mais recente síntese, as administrações públicas terão atingido em 2013 um défice orçamental de 8870 M€, em termos não ajustados. O referido saldo é ligeiramente mais negativo (-40 M€) do que o tinha sido apurado com base na informação divulgada em janeiro (Tabela 1). Tal deveu-se ao reporte de municípios que se encontrava em falta (-33 M€) e a revisão do défice da Região Autónoma da Madeira (-6 M€).

Tabela 1 – Saldo das administrações públicas relevante para o PAEF (em milhões de euros)

	2012			2013
	Jan-dez (anterior*)	Jan-dez (atualizado**)	dif.	Jan
<b>1. Saldo das Adm. Públicas (contab. pública)</b>	<b>-8 731</b>	<b>-8 770</b>	<b>-40</b>	<b>636</b>
<b>Administração Central</b>	<b>-8 342</b>	<b>-8 342</b>	<b>0</b>	<b>399</b>
Estado	-7 688	-7 688	0	-181
Serviços e Fundos Autónomos (excluindo EPR)	318	318	0	432
Entidades Públicas Reclassificadas	-973	-973	0	149
<b>Segurança Social</b>	<b>479</b>	<b>479</b>	<b>0</b>	<b>135</b>
<b>Administração Regional</b>	<b>-825</b>	<b>-831</b>	<b>-6</b>	<b>13</b>
Madeira	-820	-826	-6	-16
Açores	-6	-6	0	29
<b>Administração Local</b>	<b>-42</b>	<b>-76</b>	<b>-33</b>	<b>79</b>
<b>2. Ajustamentos PAEF</b>	<b>1 579</b>	<b>1 584</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
Garantias, empréstimos e dot. de capital	-58	-58	0	-5
Transferência adicional para o SNS	424	424	0	0
Fundos de pensões	-48	-48	0	0
PAEL - regul. de dívidas dos Municípios	408	412	4	8
RAM - regul. de dívidas	854	854	0	0
<b>3. Saldo das Adm. Públicas (PAEF)</b>	<b>-7 152</b>	<b>-7 187</b>	<b>-35</b>	<b>639</b>
<b>4. Limite do PAEF</b>	<b>-8 900</b>	<b>-8 900</b>	<b>0</b>	
<b>5. Diferencial</b>	<b>1 748</b>	<b>1 713</b>	<b>-35</b>	

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (\*) dados disponíveis em janeiro de 2014; (\*\*) valores atualizados com a informação disponível em fevereiro de 2014.

**2 O défice provisório das administrações públicas ficou abaixo do limite estabelecido no PAEF (ótica de caixa ajustada).** De acordo com informação mais atualizada para o ano de 2013, o défice (provisório) das administrações públicas, relevante para efeitos do PAEF, terá atingido 7187 M€, um saldo mais negativo do que o que havia sido anteriormente divulgado pela DGO.<sup>2</sup> Ainda assim, ficou 1713 M€ abaixo do limite quantitativo estabelecido no Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF). Refira-se ainda que, em janeiro de 2014, o saldo provisório das administrações públicas relevante para efeitos de aferição do cumprimento do PAEF ascendeu a 639 M€ (em janeiro de 2013 foi de 126 M€).

<sup>1</sup> Essa conta é ainda provisória, uma vez que os valores definitivos serão publicados em sede da Conta Geral do Estado de 2013, em junho de 2014.

<sup>2</sup> Esta revisão em alta do saldo relevante para efeitos do PAEF não foi superior porque beneficiou de um ajustamento adicional de 4 M€, relativo ao programa de regularização de dívidas dos municípios (PAEL).

**3 Em termos comparáveis, o défice das administrações públicas de 2013 diminuiu face ao ano anterior.** Atendendo a que, na última informação técnica sobre a execução orçamental em contabilidade pública, a UTAO já tinha apresentado uma análise detalhada, optou-se agora por salientar apenas os aspetos mais relevantes. Ajustado dos principais fatores que influenciavam a comparabilidade homóloga, o défice das administrações públicas foi de 9246 M€ em 2013, o que representa uma melhoria homóloga de 1076 M€ (Tabela 2).

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

Subsector	Jan-dez 2012	Jan-dez 2013	Variação homóloga	Referenciais anuais		
				2012	2013	variação homóloga
1. Estado	-9 290	-8 050	1 239	-9 292	nd	
2. Serviços e Fundos Autónomos	- 726	- 279	447	- 724	nd	
d.q: Ent. Púb. Reclassificadas	-1 183	- 973	210	-1 181	nd	
<b>3. Administração Central (1+2)</b>	<b>-10 015</b>	<b>-8 330</b>	<b>1 686</b>	<b>-10 015</b>	<b>-9 462</b>	<b>553</b>
4. Segurança Social	-518	-1 221	- 703	- 518	-1 497	- 979
<b>5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)</b>	<b>-10 533</b>	<b>-9 551</b>	<b>983</b>	<b>-10 533</b>	<b>-10 959</b>	<b>- 426</b>
<b>6. Administração Regional e Local</b>	<b>211</b>	<b>305</b>	<b>94</b>	<b>195</b>	<b>762</b>	<b>568</b>
<b>7. Administrações Públicas (5+6)</b>	<b>-10 322</b>	<b>-9 246</b>	<b>1 076</b>	<b>-10 338</b>	<b>-10 197</b>	<b>142</b>

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

**4 O défice das administrações públicas em 2013 ficou abaixo da mais recente estimativa, mas ficou acima do implícito ao orçamento inicial.** O défice das administrações públicas ficou abaixo da estimativa para 2013 subjacente ao 2.º orçamento rectificativo, mas acima do implícito ao orçamento inicial. O défice foi inferior ao estimado no 2.º orçamento rectificativo devido, essencialmente, à receita fiscal e ao consumo público, nomeadamente nas rubricas de aquisição de bens e serviços e em outras despesas correntes.

**5 Relativamente a 2014, a execução orçamental do primeiro mês do ano não permite retirar conclusões relevantes para o conjunto do ano.** Tratando-se de dados referentes a um único mês do ano, que não são muito representativos e que por conseguinte não permitem tirar muitas ilações, a sua interpretação requer uma particular prudência.

**6 Em janeiro de 2014, o saldo das administrações públicas registou uma melhoria face ao período homólogo.** Esta evolução favorável encontra-se particularmente influenciada por um efeito de base relativo à transferência antecipada da contribuição mensal de fevereiro devida por Portugal no âmbito do Orçamento Comunitário. De acordo com a DGO, está em causa o registo de 336 M€ que se deveria ter verificado apenas no mês de fevereiro mas que "por motivos técnicos" terá sido efetuado ainda em janeiro de 2013. Em termos ajustados do referido efeito de base, o saldo das administrações melhorou 174 M€ face a janeiro de 2013.

**7 A melhoria homóloga de janeiro deveu-se sobretudo ao comportamento da receita fiscal.** A receita fiscal arrecadada no primeiro mês do ano foi superior à obtida no período homólogo (em 10,8%). Esta variação é superior à prevista no OE/2104 para o conjunto do ano. Note-se que o comportamento dos impostos que incidem sobre o consumo diz ainda respeito à atividade económica do 4.º trimestre de 2013, período em que o PIB registou um crescimento acima do esperado. No caso dos impostos diretos, o aumento verificado encontra-se igualmente acima do previsto para 2014.

**8 Para 2014, há a assinalar a recente melhoria de alguns indicadores económicos e a persistência de alguns riscos.** Os relatórios da Comissão Europeia e do FMI a propósito da 10.ª avaliação no âmbito do programa de assistência financeira consideram que os riscos sobre a economia portuguesa se mantêm descendentes. Ainda que persistam riscos maioritariamente dessa natureza no cenário macroeconómico, os dados mais recentes sobre a evolução da atividade económica de 2013, divulgada pelo INE em fevereiro, poderão dar origem a uma revisão em alta do PIB para 2014.

**9 Uma eventual revisão em alta do PIB, que se admite para este ano, poderá advir da recuperação verificada no último trimestre de 2013, isto é, de um efeito de *carry-over* positivo.** A UTAO calcula o efeito de *carry-over* para 2014 em 0,8%, o que permite admitir uma mais elevada taxa de crescimento para o PIB (de 0,8% para 1,2%, de acordo com a metodologia apresentada na Caixa 1).<sup>3</sup> Este aumento acrescido do produto, a verificar-se, pode contribuir positivamente para o cumprimento dos objetivos de finanças públicas, nomeadamente por via de receitas fiscais e diminuição de prestações sociais. Saliente-se que este contexto mais favorável comporta igualmente um risco adicional para a trajetória de ajustamento orçamental no médio prazo: o de criar um incentivo para o aumento da despesa pública acima do previsto no OE/2014, ainda que mantendo inalterado o objetivo para o défice em percentagem do PIB.

**10** Os principais riscos que permanecem sobre a atividade económica decorrem dos seguintes contextos:

i) **No mercado de trabalho existem sinais positivos na evolução recente, embora permaneçam condições de fragilidade, com efeito negativo sobre o capital humano, que poderão colocar restrições às possibilidades de produção.** Por um lado, verificou-se o aumento do emprego no 4.º trimestre de 2013, quer em relação ao trimestre anterior quer em relação ao período homólogo; e a diminuição da taxa de desemprego para 15,3% no 4.º trimestre de 2013, com efeitos positivos notórios ao nível das prestações sociais. Por outro lado, a população residente e a população ativa total diminuíram no 4.º trimestre, em termos homólogos e em cadeia; a taxa de desemprego mantém-se em níveis elevados, especialmente no desemprego de jovens até aos 24 anos; e, relativamente ao final de 2012, aumentou a proporção do desemprego de longa duração, o que poderá traduzir-se numa maior dificuldade de reintegração no mercado de trabalho.

ii) **A possibilidade de se verificarem preços mais baixos do que o antecipado para a atividade económica implica um valor inferior do PIB nominal, mantendo inalterada a variação em termos reais.** Num contexto de baixa dos preços do petróleo e em que existe alguma incerteza sobre a evolução dos preços, surgiram recentemente preocupações em torno da possibilidade de uma deflação na área do euro. Em Portugal, a

variação anual dos preços no consumidor situou-se em 0,4%, em 2013, e em 0,1%, em janeiro, em relação ao período homólogo (-1,4% em cadeia).<sup>4</sup> De acordo com o relatório da 10.ª avaliação do Memorando de Entendimento, o deflator do PIB para 2013 deverá situar-se em 1,7% (revendo em baixa a estimativa do OE/2014 de 1,9%), em grande medida devido à reposição dos subsídios de férias e de Natal aos funcionários da administração pública.<sup>5</sup> Para 2014, a estimativa do FMI e da Comissão Europeia mantém-se em 0,9%.

iii) **O processo de ajustamento externo poderá ser condicionado pela evolução da procura internacional e pela recuperação da economia doméstica, com riscos em sentido contrário.** Por um lado, a Comissão Europeia nas previsões de Inverno considerou uma revisão em alta para o crescimento do PIB da área do euro (de 1,1% para 1,2% em 2014), o que poderá contribuir para o aumento das exportações nacionais. Por outro lado, a recuperação da economia doméstica poderá implicar o aumento das importações, preocupação também transmitida nos relatórios da Comissão Europeia e do FMI a propósito da 10.ª avaliação. A recuperação da procura interna também poderá contribuir para uma diminuição das exportações, por um efeito simétrico ao que se terá verificado nos últimos anos, nomeadamente a transferência das vendas do mercado externo para o mercado interno.<sup>6</sup>

iv) **A recuperação da atividade económica prevista no OE/2014 e na 10.ª avaliação não estará suficientemente sustentada na recuperação do investimento, permanecendo este em níveis historicamente baixos.** O investimento que se verificou nos últimos anos não foi suficiente para compensar o desgaste do stock de capital (amortização), dando origem a uma formação líquida de capital fixo negativa nesses anos. Este contexto constituiu um risco adicional para a recuperação da atividade económica, na medida em que poderá limitar a capacidade produtiva.

v) **Por um lado, a economia portuguesa mantém-se vulnerável aos desenvolvimentos adversos no mercado financeiro, mas por outro lado, as necessidades de financiamento para 2014 já se encontram satisfeitas.** Apesar da redução acentuada ocorrida ao longo do ano 2013 e mais recentemente em 2014, o nível das taxas de juro mantém-se significativamente mais elevado do que noutros países da área do euro (dados do final de Janeiro, em relação à Irlanda mais 1,7 pontos percentuais (p.p.) e em relação à Alemanha mais 3,3 p.p.). Para 2014, o sentimento dos investidores internacionais poderá deteriorar-se, nomeadamente por retirada dos estímulos monetários nos EUA. Contudo, a perspetiva de recuperação da atividade económica em Portugal e na área do euro tem conduzido a revisões da perspetiva sobre a notação de risco de crédito por parte de algumas agências de *rating*, o que tem permitido a melhoria das condições de financiamento e o recurso a emissões de dívida em condições mais favoráveis em diversos países europeus. Com efeito, as emissões recentes de dívida pública portuguesa e operações de recompra efetuadas possibilitaram o cumprimento das necessidades de financiamento de 2014.

<sup>4</sup> Note-se que o deflator do PIB é resultado da variação dos preços de toda a atividade económica, ao contrário do indicador do índice de preços no consumidor que mede a variação de preços para um cabaz de consumo.

<sup>5</sup> Sobre a composição do deflator em 2013, de acordo com a previsão implícita do OE/2014 para o 4º trimestre, ver Parecer técnico da UTAO n.º1/2014 "Análise da 1.ª alteração ao Orçamento do Estado para 2014".

<sup>6</sup> Sobre o argumento da transferência das vendas do mercado interno para o externo ver Esteves, P. e A. Rua (2013), "Is there a role for domestic demand pressure on export performance?", Working papers, 03 | 2013, Banco de Portugal.

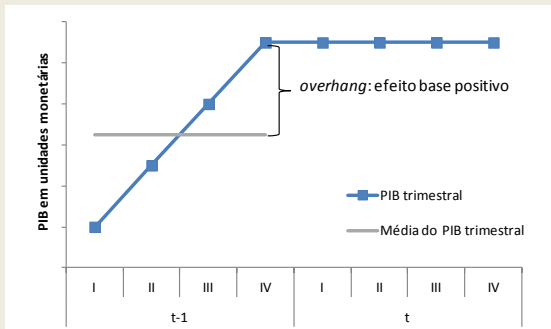
Para maior detalhe sobre o ajustamento externo de Portugal ver Caixa 2 Evolução de alguns indicadores de competitividade externa de Portugal no atual período de ajustamento da balança corrente, no Parecer técnico da UTAO n.º 6/2013 "Análise à proposta do Orçamento do Estado para 2014".

<sup>3</sup> Note-se que as previsões para o PIB de 2014 estão acrescidas de incerteza adicional na sequência de alterações metodológicas, tal como discutido na Caixa 1 do Parecer técnico da UTAO n.º 6/2013 "Análise à proposta do Orçamento do Estado para 2014".

## Caixa 1 – O efeito de carry-over sobre a medição da atividade económica em 2014

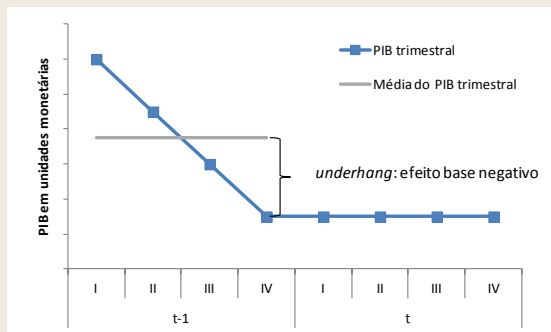
O efeito de *carry-over*, ou efeito de base, é um efeito estatístico admitindo que os níveis trimestrais do PIB para um dado ano são iguais ao nível do último trimestre do ano anterior. Pode ser interpretado como a contribuição avançada do PIB do ano anterior para o crescimento do próprio ano. Para o cálculo desse contributo admitem-se taxas de variação em cadeia trimestrais nulas. Conhecido o último trimestre do ano, é possível calcular o efeito de *carry-over* para o ano seguinte, isto é, considerando que as variações em cadeia são nulas calcula-se qual seria a variação do PIB no ano, apenas devido ao contributo do crescimento no final do ano anterior. Sempre que o crescimento do último trimestre é superior à média dos últimos quatro trimestres existe um efeito de *carry-over* positivo, ou *overhang* estatístico (Gráfico 1). No caso oposto, em que o *carry-over* é negativo, existe um *underhang* estatístico (Gráfico 2).

Gráfico 1. Efeito de *carry-over* sobre o nível do PIB: exemplo de *overhang*



Fonte: Cálculos da UTAO

Gráfico 2. Efeito de *carry-over* sobre o nível do PIB: exemplo de *underhang*



Fonte: Cálculos da UTAO

A divulgação da primeira estimativa das contas nacionais sobre o 4.º trimestre de 2013 pelo INE permitiu o cálculo do efeito de base associado ao PIB de 2013 que irá influenciar a medição da taxa de variação do PIB de 2014. Tendo em conta que o PIB do 4.º trimestre foi superior ao que se antecipava no Orçamento do Estado para 2014, o efeito de base é favorável. Note-se que no momento em que as previsões do OE/2014 foram elaboradas, era apenas conhecido o PIB do 2.º trimestre de 2013, pelo que o efeito de *carry-over* calculado com esses dados tem um horizonte temporal diferente e não é perfeitamente comparável.<sup>7</sup>

O cálculo do efeito de *carry-over* é um importante contributo para a estimativa do PIB anual. Contudo, esta estimativa tem maior significância em termos estatísticos quando são conhecidos os dados da atividade económica de mais trimestres. Admitindo que a atividade económica de cada trimestre é independente, a correlação entre o resultado agora conhecido do 4.º trimestre e a taxa de crescimento anual do PIB para 2014 é de cerca de 56%, o que se traduz numa capacidade preditiva do *carry-over* relativamente baixa. No momento da realização do OE/2014, em que se conhecia apenas o 2.º trimestre de 2013, a capacidade explicativa do *carry-over* era substancialmente inferior (15%).

Não ignorando a importância do efeito de *carry-over*, embora tendo em conta as referidas limitações estatísticas, a previsão do PIB apresentada para 2014 poderá ser revista em alta. De acordo com o modelo utilizado,

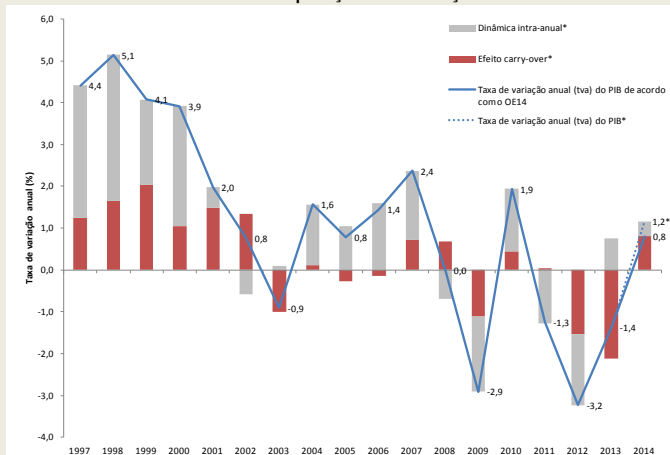
<sup>7</sup> O efeito de *carry-over* para o ano t é calculado como:  $u_t = ((Q_{t-1,4} + Q_{t-1,4} + Q_{t-1,4} + Q_{t-1,4}) / (Q_{t-1,1} + Q_{t-1,2} + Q_{t-1,3} + Q_{t-1,4}) - 1) \times 100$ , em que  $Q_{t-1,i}$  é o nível do PIB do ano anterior (t-1) para o trimestre i, com i=1,2,3,4. Em taxas de variação em cadeia,  $u_t = \frac{1}{4} q_{t-1,2} + \frac{2}{4} q_{t-1,3} + \frac{3}{4} q_{t-1,4}$ . A nomenclatura utilizada nesta caixa é consistente com Tödter (2010).

o efeito base estatístico conduz a uma taxa de crescimento do PIB mais elevada, de 0,8% para 1,2% (Gráfico 3).<sup>8,9</sup>

A existência de um *carry-over* positivo em 2014 inverte a tendência dos dois últimos anos, em que se verificou um *underhang* do PIB, e resulta dos níveis baixos do PIB nos primeiros trimestres do ano de 2013 com a recuperação no último trimestre do ano (Gráfico 3). É um resultado que encontra semelhanças com o ocorrido em 2010: após a forte queda da atividade no ano de 2009, a recuperação no final do ano permitiu um *carry-over* positivo para 2010.

Em sentido inverso, isto é, nos anos em que o efeito de base foi negativo, destaca-se a queda ocorrida em 2009, a qual foi acentuada pelo efeito de *carry-over* na sequência do final de 2008 muito negativo (foi no 4.º trimestre de 2008 que o banco de investimento Lehman Brothers declarou falência acentuando a crise financeira internacional). Em 2013, o efeito de *carry-over* foi determinante para a taxa de crescimento do PIB negativa, uma vez que a dinâmica intra-anual do PIB foi positiva.

Gráfico 3. Decomposição da variação do PIB



Fontes: INE, Ministério das Finanças (OE/2014) e cálculos da UTAO. | Nota: As séries marcadas com \* correspondem à estimativa da UTAO.

Sublinhe-se que esta estimativa é sujeita a uma elevada incerteza sobre o que sucederá na dinâmica intra-anual em 2014. Em particular, o efeito das reduções de salários nos funcionários da administração pública e das pensões, o que poderá limitar o crescimento previsto. De facto, tendo em conta os últimos anos, em momentos de cortes salariais a dinâmica intra-anual do PIB foi negativa e, em 2013, em que a dinâmica foi positiva verificou-se a reposição dos subsídios de natal e férias aos funcionários públicos.

A revisão em alta do PIB pelo efeito de *carry-over* tem impacto sobre a evolução do défice. Tendo em conta a análise de sensibilidade apresentada no OE/2014, por cada ponto percentual (p.p.) de aumento do PIB real o saldo das administrações públicas aumenta em 0,3 p.p., a dívida pública diminui em 1,5 p.p. e a taxa de desemprego diminui em 0,3 p.p.. Neste contexto, o impacto que se estima desta alteração face ao OE/2014 é de uma melhoria do saldo das administrações públicas em 0,1 p.p. (de -4% para -3,9% do PIB), uma redução da dívida pública em percentagem do PIB, em 0,4 p.p. e uma diminuição da taxa de desemprego em 0,1 p.p..

### Referência:

Tödter, Karl-Heinz (2010), "How useful is the carry-over effect for short-term economic forecasting?", *Discussion Paper, Series 1: Economic Studies*, No 21/2010, Deutsche Bundesbank

<sup>8</sup> Para esta estimativa utilizou-se a relação  $w_t = u_{t-1,4} + (4 - \alpha_{t-1,4}) \omega$ , com  $\alpha_{t-1,4} = 3/2 \omega = 0,14$  e  $u_{t-1,4} = 0,8$  (ver nota de rodapé anterior). Esta relação é equivalente a  $w_t = u_t + r_t$ , em que  $w_t$  é a taxa de crescimento anual do PIB no ano t,  $u_t$  o *carry-over* e  $r_t$  a dinâmica intra-anual. Sendo que a dinâmica intra-anual para t por ser desconhecida é aproximada a  $4 - \alpha_{t-1,4} \omega$ , em que o parâmetro  $\omega$  é o valor esperado das taxas de variação em cadeia trimestrais, e o valor aproximado utilizado é a média histórica dessas taxas de variação. Para este exercício utilizou-se a média desde o 4.º trimestre de 1998 até ao 2.º trimestre de 2013, para manter a consistência com o exercício do OE/2014.

<sup>9</sup> De acordo com este modelo de previsão, o cenário macroeconómico implícito no OE/2014 e apresentado na 10.ª avaliação do Memorando de Entendimento já poderia ter sido revisto em alta. De facto, com a divulgação do 3.º trimestre de 2013, em novembro, poderia já considerar-se uma revisão do PIB para 2014 para 0,9%, mantendo  $\omega$  constante. Com a divulgação do 4.º trimestre, uma eventual manutenção da previsão da variação do PIB em 0,8% significa, de acordo com o modelo, que se espera uma dinâmica intra-anual nula em 2014.

## Caixa Geral de Aposentações

**11 Ajustado de fatores que influenciam a comparabilidade homóloga, os dados disponíveis apontam para uma redução do défice orçamental da CGA em 2014.** Em 2013, o saldo provisório fixou-se -63 M€. No entanto, ajustado de medidas extraordinárias designadamente a transferência extraordinária do OE para a CGA (414 M€) e a transferência de capital decorrente da incorporação dos fundos de pensões do IFAP (48,5 M€).<sup>10</sup> O saldo orçamental cifrou-se em -524 M€. Em 2014, é esperado um saldo de -154 M€.

**12 Em 2014, prevê-se um aumento significativo da receita efetiva, justificada, sobretudo, pela nova configuração da CES.**<sup>11,12</sup> Em termos ajustados, está previsto um acréscimo de 7,1% da receita efetiva, sendo este aumento explicado pelas contribuições e quotizações (6,3%) e pelo crescimento das transferências correntes (9,2%), dado que se espera uma redução de outras receitas correntes (-17,8%). A receita com contribuições e quotizações encontra-se dependente de um conjunto de medidas a implementar em 2014, nomeadamente: (i) as rescisões por mútuo acordo e conseqüente redução de contribuições; (ii) a atualização das taxas aplicáveis às contribuições patronais (de 20% para 23,75%)<sup>13</sup>; (iii) a nova configuração da CES determinada no OE1R/2014 (+256,7 M€ face à execução provisória de 2013 e +514,2 M€ face ao OE/2014).

**13 Está previsto, para 2014, um acréscimo da despesa efetiva devido, sobretudo, à despesa com pensões.** Em 2014, prevê-se uma despesa efetiva de 9511M€, um aumento de 2,7% face à execução provisória de 2013. Para tal, contribui o aumento de 3,4% na despesa com pensões (+238,7 M€). Para atenuar este acréscimo foram incluídas medidas de contenção da despesa com pensões, designadamente: (i) uma condição de recursos às pensões de sobrevivência mais elevadas<sup>14</sup> e às subvenções vitalícias; (ii) a convergência da fórmula de cálculo das pensões da CGA com as do RGSS para as novas pensões a atribuir; (iii) a alteração da idade normal de acesso à pensão de velhice.<sup>15</sup> Saliente-se, que o sistema de proteção social da função pública (CGA) é um regime fechado desde dezembro de 2005, tendo-se registado, no último ano, uma diminuição homóloga do universo de subscritores de cerca de 4,4%.

<sup>10</sup> A execução comparticipação do Orçamento do Estado para a CGA fixou-se em 4079M€, um valor superior ao inscrito inicialmente no OE/2013 (3665M€) em 414M€. O aumento da transferência extraordinária decorreu de 188,2 M€ no âmbito do OE1R/2013, acrescido de 180 M€ no âmbito do OE2R/2013, sendo os restantes provenientes da utilização da dotação provisional e da gestão flexível do Ministério.

<sup>11</sup> De forma sintética o apuramento da CES tal como aprovado no OE1R/2014 pode resumir-se da seguinte forma: i) as pensões inferiores a 1000 euros encontram-se isentas desta contribuição; para as pensões de valor superior a 1000 euros o regime define taxas de tributação por intervalos, garantindo em qualquer caso uma pensão mínima de 1000 euros; ii) ao conjunto de pensões situado entre os 1000 € e os 1800 € aplica-se a taxa de 3,5% (garantindo uma pensão mínima de 1000€); iii) as pensões que se situem dentro do intervalo 1800 € a 3750 €, combinam uma tributação linear de 3,5% sobre o valor de 1800€, acrescida de 16% para o montante que exceda este valor; iv) as pensões de valor superior a 3750 € contribuem com 10%, sendo esta contribuição agravada em mais 15% para os valores que se situem entre 4611,42€ e 7126,74€, e em mais 40% para os valores superiores a este último valor.

<sup>12</sup> Toda a análise efetuada tem como base valores ajustados de fatores que influenciam a comparabilidade homóloga.

<sup>13</sup> Em 2013, uma atualização das taxas aplicáveis às contribuições patronais (de 15% para 20%), bem como um alargamento da base contributiva a remunerações que se encontravam isentas em 2012 no âmbito da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro (OE/2013), artigo 79.º, Alteração ao Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro – Estatuto da Aposentação.

<sup>14</sup> Segundo o relatório do OE/2014, esta medida prevê uma redução de despesa no valor de 100 M€ no conjunto dos sistemas da CGA e RGSS.

<sup>15</sup> Segundo o relatório OE/2014, esta medida prevê uma redução de despesa no valor de 205M€ no conjunto dos sistemas da CGA e RGSS.

Tabela 3 - Execução orçamental da CGA  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan (M€)		Variação homóloga		2013	OE1R/2014	Variação homóloga (%)	Grau de Execução (%)
	2013	2014	Tvha (%)	Contr. p/ tvha (p.p.)				
<b>1. Receita corrente</b>	683	823	20,6	20,6	9 149,2	9 357,2	2,3	8,8
Contribuições para a CGA	257	371	44,2	16,7	4 592,7	4 881,9	6,3	7,6
Transferências correntes, das quais:	418	450	7,6	4,7	4 371,3	4 323,0	-1,1	10,4
Orçamento do Estado	418	450	7,6	4,6	4 364,1	4 313,0	-1,2	10,4
<b>2. Receita de capital</b>	0	0			48,1	0,01		
<b>3. Receita Efetiva</b>	683	824	20,7	20,7	9 197,3	9 357,2	1,7	8,8
<b>4. Despesa corrente, da qual:</b>	654	741	13,4	13,4	9 259,9	9 511,0	2,7	7,8
Transferências correntes, das quais:	652	739	13,3	13,2	9 230,3	9 472,8	2,6	7,8
Pensões e abonos responsab. de:								
CGA	594	664	11,8	10,7	8 382,1	8 668,0	3,4	7,7
<b>5. Despesa de capital</b>	0	0			0,0	0,01		
<b>6. Despesa Efetiva</b>	654	741	13,4	13,4	9 259,9	9 511,0	2,7	7,8
<b>7. Saldo global</b>	29	82			-63	-154		
<b>Por memória: após ajustamentos</b>								
Receita corrente	683	823	20,6	20,6	8 736	9 357	7,1	
Receita de capital	0	0	n.d.	n.d.	0	0		
<b>Receita efetiva</b>	683	824	20,7	20,7	8 736	9 357	7,1	
Despesa corrente	654	741	13,4	13,4	9 260	9 511	2,7	
Despesa de capital	0	0			0	0		
<b>Despesa efetiva</b>	654	741	13,4	13,4	9 260	9 511	2,7	
<b>Saldo global</b>	29	82			-524	-154		

Fonte: DGO e cálculos da UTAO.

**14 Em janeiro, a CGA registou um excedente orçamental bastante superior ao verificado no mês homólogo.** Em janeiro de 2014, o saldo global alcançado pela CGA ascendeu a 82 M€, tendo registado um acréscimo homólogo de 53 M€ (Tabela 3). Tal deve-se ao aumento das contribuições para a CGA (16,7%), devido, em parte, ao facto de que as contribuições recebidas em janeiro dizem respeito, essencialmente, às relativas a dezembro de ano anterior pelo que o efeito do aumento da taxa de contribuição de 15% para 20%, bem como da base de incidência observou-se, sobretudo, em janeiro de 2014. A atenuar este acréscimo encontra-se a subida da despesa com pensões (11,8%) dado não se ter realizado o pagamento do duodécimo relativo ao 13.º mês em janeiro do ano passado.

## Segurança Social

**15 Está previsto um excedente ao nível da segurança social para 2014, no entanto, inferior ao obtido em 2013.** Em 2014, serão introduzidas novas alterações com impacto nas contas da segurança social, das quais se destacam: (i) o ajustamento do acesso à pensão de velhice com base no fator de sustentabilidade;<sup>16</sup> (ii) a aplicação de uma condição de recursos às pensões de sobrevivência mais elevadas;<sup>17</sup> (iii) a alteração da fórmula de cálculo da pensão unificada;<sup>18</sup> (iv) uma nova configuração da medida temporária Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES). O orçamento da segurança social para 2014 incorpora o impacto de um conjunto de medidas concretizadas ao longo de 2012 e 2013, designadamente, o reforço da aplicação da condição de recursos, a suspensão da regra de atualização das pensões, excluindo as pensões mais baixas, a suspensão das reformas antecipadas e as alterações ao regime jurídico das prestações de desemprego.<sup>19,20</sup> Por outro lado, o orçamento da segurança social também inclui, tal como em 2013, uma transferência extraordinária do OE. Com efeito,

<sup>16</sup> Passagem da idade de acesso à pensão de velhice de 65 para 66 anos, Segundo o relatório OE/2014 esta medida prevê uma redução de despesa no valor de 205M€ no conjunto dos da CGA e RGSS.

<sup>17</sup> Segundo o relatório OE/2014 esta medida prevê uma redução de despesa no valor de 100M€ no conjunto dos da CGA e RGSS.

<sup>18</sup> O valor das pensões passa a ser igual à soma das parcelas correspondentes aos valores a que o trabalhador tem direito por aplicação separada de cada um dos regimes. Desta forma, elimina-se o acréscimo sobre a soma das pensões regulamentares/estatutárias do RGSS e da CGA.

<sup>19</sup> O reforço da aplicação de recursos regulado pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho teve particular impacto no Rendimento Social de Inserção, no Subsídio de Morte, no Subsídio por Doença e nas Prestações de Parentalidade.

<sup>20</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março.



está previsto um excedente de 259,8 M€ no Orçamento da Segurança Social para 2014 na ótica da contabilidade pública (Tabela 4), o qual compara com um saldo (provisório) 478,6 M€ em 2013.<sup>21</sup> Quando corrigido de fatores que influenciam a comparabilidade homóloga, designadamente da referida transferência extraordinária e das transferências do Fundo Social Europeu, de modo a garantir a neutralidade dos fundos comunitários, é esperado que a segurança social apresente um saldo de -999M€, representando uma melhoria face ao ano anterior.

**Tabela 4 - Execução orçamental da segurança social (em milhões de euros e em percentagem)**

	Exec. Orçamental		Variação		Execução Orçamental 2013	OE1R/2014 (M€)	Tvh OE1R/2014 (%)	Grau de execução (%)
	Jan-13	Jan-14	Tvha (%)	Contr. p/7 tvha (p.p.)				
<b>1. Receita Corrente - da qual:</b>	<b>2 068</b>	<b>2 083</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>25 330</b>	<b>25 336</b>	<b>0,0</b>	<b>8,2</b>
Contribuições e quotizações	1 240	1 217	-1,8	-1,1	13 414	13 343	-0,5	9,1
IVA Social, PES e ASECE	221	81	271,4	2,9	977	976	-0,1	8,3
Transf. correntes da Ad. Central	681	722	6,0	2,0	8 710	8 688	-0,3	8,3
Transf. do Fundo Social Europeu	39	0	-100,0	-1,9	1 347	1 276	-5,2	0,0
Outras receitas correntes	86	63	-26,9	-1,1	882	1 053	19,4	5,9
<b>2. Receita de Capital</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>0,0</b>	<b>2,4</b>
<b>3. Receita Efetiva (1+2)</b>	<b>2 068</b>	<b>2 084</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>25 336</b>	<b>25 354</b>	<b>0,1</b>	<b>8,2</b>
<b>4. Despesa Corrente - da qual:</b>	<b>1 927</b>	<b>1 948</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>24 834</b>	<b>25 050</b>	<b>0,9</b>	<b>8,3</b>
Prestações Sociais - das quais:	1 684	1 735	3,0	3,0	21 961	22 139	0,8	8,8
Pensões, das quais:	1 086	1 199	10,3	9,0	15 296	15 321	0,2	11,3
- sobrevivência	149	168	12,8	7,2	2 088	2 088	0,0	57,4
- velhice	0	0	19,1	1,0	11 786	11 820	0,3	0,9
Sub. familiar a crianças e jovens	68	58	-15,1	0,0	660	660	0,1	0,0
Subsídio por doença	37	37	0,6	0,0	386	382	-1,0	15,1
Sub. desemprego e apoio ao emp.	256	218	-14,8	-0,3	2 726	2 846	4,4	1,3
Outras prestações	67	52	-22,8	-0,3	708	671	-5,1	2,9
Ação social	120	127	6,2	0,2	1 605	1 689	5,2	3,1
Rendimento Social de Inserção	28	25	-12,5	-0,8	315	310	-1,6	41,0
Pensões do Regime Sub. Bancário	55	54	-2,0	-0,2	506	502	-0,9	4,9
Administração	21	22	6,9	0,2	300	305	1,5	17,7
Ações de Formação Profissional	122	94	-22,7	-0,5	1 482	530	-64,3	8,1
- das quais: c/ suporte no FSE	112	84	-24,7	-1,6	1 311	1 346	2,6	7,0
<b>5. Despesa de Capital</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>24</b>	<b>44</b>	<b>85,2</b>	<b>192,4</b>
<b>6. Despesa Efetiva (4+5)</b>	<b>1 927</b>	<b>1 948</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>24 858</b>	<b>25 094</b>	<b>1,0</b>	<b>7,8</b>
<b>7. Saldo Global (3-6)</b>	<b>141</b>	<b>135</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>479</b>	<b>260</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Por memória: após ajustamentos</b>								
<b>1A. Receita corrente</b>	<b>2 070</b>	<b>2 062</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,4</b>	<b>23 630</b>	<b>24 077</b>	<b>1,9</b>	<b>8,6</b>
Contribuições e quotizações	1 240	1 217	-1,8	-1,1	13 180	13 343	1,2	9,1
Transf. correntes da Ad. Central	600	606	0,9	0,3	7 280	7 358	1,1	8,2
Transf. do Fundo Social Europeu	122	94	-22,6	-1,3	1 311	1 346	2,6	7,0
<b>3A. Receita efetiva (1A + 2)</b>	<b>2 070</b>	<b>2 062</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,4</b>	<b>23 637</b>	<b>24 095</b>	<b>1,9</b>	<b>8,6</b>
<b>6. Despesa Global (3A - 6)</b>	<b>-333</b>	<b>-328</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-1 221</b>	<b>-999</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: ver caixa em anexo para uma descrição dos ajustamentos efetuados. As taxas de crescimento estimadas para o conjunto do ano 2014 foram calculadas tendo por referência o OE1R/2014 e a execução orçamental provisória de 2013.

**16 Ao nível da receita efetiva, encontra-se previsto um acréscimo pouco significativo em 2014 face à execução provisória de 2013.** No orçamento da segurança social para 2014, é estimada uma receita total efetiva de 25,4 mil M€ o que representa um crescimento de, aproximadamente, 0,1% face à execução provisória de 2013 (+17,4 M€). Tal deve-se, sobretudo, ao aumento da receita da rubrica de outras receitas correntes (+171,2M€) – na qual se inclui a rubrica rendimentos – e das transferências do IEFP (+80 M€).<sup>22</sup> A atenuar este acréscimo, encontra-se a redução das transferências do Fundo Social Europeu (FSE) (-70,7M€) e das contribuições e quotizações (-70,8M€).<sup>23</sup>

**17 Excluindo medidas de carácter extraordinário de 2013, prevê-se um aumento da receita com contribuições e quotizações em 2014.** No âmbito das contribuições e quotizações, encontra-se prevista uma receita de 13 343 M€ para 2014, o que representa um decréscimo de -0,5% em termos homólogos. Esta redução deve-se, sobretudo, a efeitos base, designadamente ao Regime Extraordinários de Regularização de Dívidas (RERD) verificado em 2013. Excluindo estas receitas de carácter extraordinário, a variação implícita esperada é de 1,3%. Por outro lado, perspectiva-se para 2014 um aumento da receita provinda: (i) da contribuição extraordinária de solidariedade (+60 M€), fruto da sua nova configuração; (ii) da contribuição sobre prestação de emprego e prestação de doença (+75M€);

<sup>21</sup> Na ótica da contabilidade nacional, a previsão para o saldo de 2014, subjacente ao OE, é de 329,8 M€.

<sup>22</sup> As transferências do IEFP/FSE visam ações de formação profissional dos beneficiários do RSI, e dos beneficiários inseridos nos contratos de emprego e inserção.

<sup>23</sup> As transferências do Fundo Social Europeu visam cofinanciar ações de formação profissional.

(iii) e do reforço das ações de fiscalização e cobrança coerciva da segurança social (Tabela 5).<sup>24,25,26</sup>

**Tabela 5 – Contribuições e Quotizações (em milhões de euros e em percentagem)**

	Execução 2013	OE1R/2014	variação	tvha%
<b>Contribuições e Quotizações</b>	<b>13 413,9</b>	<b>13 343,1</b>	<b>-70,9</b>	<b>-0,5</b>
Contribuições e Quotizações	13 240,1	13 034,4	-205,8	-1,6
Contribuição extraordinária solidariedade	152,8	212,4	59,5	39,0
Contribuição sobre prestação de desemprego	18,2	85,4	67,2	368,6
Contribuição sobre prestação de doença	2,7	10,9	8,2	301,4

Fonte: Ministério da Solidariedade e Da Segurança Social e cálculos da UTAO.

**18 Está previsto para 2014 um decréscimo das transferências correntes da administração central em -0,3%, em termos homólogos, encontra-se orçamentado um montante de 8 688 M€.** Nestas inclui-se a transferência do OE para cumprimento da Lei de Bases da SS (6243M€) e a transferência extraordinária do OE para compensação do défice de SS (1329 M€). Adicionalmente está prevista a transferência de 251 M€ a título de receitas fiscais consignadas ao financiamento do Programa de Emergência Social (PES) e do Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ASECE), bem como de 725 M€ relativo ao IVA social.

**19 Em 2014, prevê-se um aumento da despesa face à execução provisória de 2013.** O orçamento da segurança social prevê uma despesa total de 25 094 M€ em 2014, o que representa um crescimento de 1,0% face à execução provisória de 2013 (+236 M€). Tal acréscimo resulta, sobretudo, do aumento da despesa com subsídio de desemprego e apoio ao emprego (4,4%), com ação social (5,2%) e com ações de formação profissional (6,1%).

**20 A despesa com pensões prevista para 2014 é similar à executada em 2013.** Em 2014, a estimativa para as despesas com pensões, excluindo as associadas ao regime substitutivo dos bancários, é de 15 321 M€. A projeção da despesa com pensões teve em consideração por um lado, o aumento da idade de acesso à pensão de velhice, a aplicação de uma condição de recursos às pensões de sobrevivência e, por outro lado, a manutenção da suspensão de aposentação antecipada. Neste contexto, é esperado um aumento ligeiro da despesa com pensões em 0,2%.<sup>27</sup>

**21 A despesa prevista para 2014 com o subsídio de desemprego e apoio ao emprego, subjacente ao OE/2014, regista um acréscimo quando comparado com a execução provisória de 2013.** Relativamente às prestações de desemprego e de apoio ao emprego, prevê-se uma despesa de 2845 M€ em 2014, o que se traduz num crescimento de 4,4% relativamente à execução de 2013. A previsão para esta despesa teve em consideração a taxa de desemprego expressa no cenário macroeconómico do OE1R/2014 para 2013 (17,4%) e para 2014 (17,7%), bem como a estimativa para a despesa com o subsídio de desemprego e apoio ao emprego definida no OE2R/2013 (2812 M€).<sup>28</sup> Todavia, tendo em consideração os últimos dados disponíveis, i.e. a

<sup>24</sup> Segundo o relatório do Orçamento do Estado para 2014, é previsto uma receita adicional de 31M€ derivada das ações de fiscalização e cobrança coerciva da segurança social.

<sup>25</sup> É estimado que o alargamento na base de incidência e alteração da estrutura da CES no âmbito da segurança social permita obter uma receita de 212,4 M€.

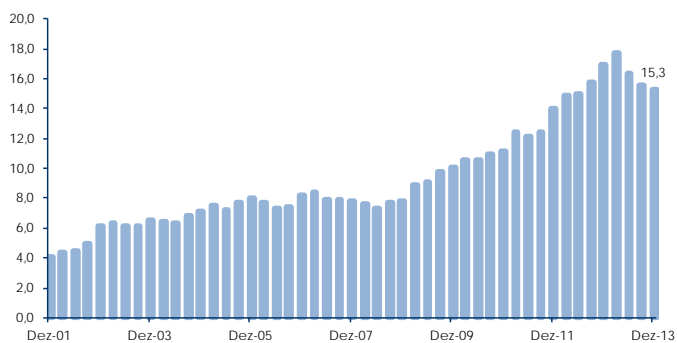
<sup>26</sup> É esperado um acréscimo expressivo da receita com a contribuição sobre a prestação do desemprego e com a contribuição sobre a prestação de doença. Segundo o OE1R/2014, a contribuição sobre a prestação de desemprego, juntamente com a contribuição sobre a prestação da doença garantirá uma receita de 96,3M€ (85,4M€ e 10,9M€ respetivamente). Esta previsão representa um aumento de 75,4M€ face à execução orçamental de 2013, ou seja 4,6 vezes o valor arrecadado em 2013. De referir que a execução orçamental de 2013, relativamente a esta despesa, ficou aquém do esperado no OE2R/2013, com um grau de execução de 41,6%.

<sup>27</sup> O aumento da idade normal de aposentação deve-se ao ajustamento do fator de sustentabilidade para a alteração da idade normal de acesso à pensão de velhice.

<sup>28</sup> No OE1R/2014 o acréscimo previsto para 2014 com a despesa com subsídio de desemprego e apoio ao emprego é de somente 1,2%. No entanto, o melhor comportamento desta rubrica em 2013, eleva a variação prevista para 4,4%.

evolução recente da taxa de taxa de desemprego (Gráfico 1) poderá existir uma margem nesta rubrica da despesa.

**Gráfico 1 - Taxa de Desemprego Trimestral**  
(em percentagem)



Fonte: INE.

**22 Em janeiro de 2014, a segurança social apresentou um saldo orçamental similar ao registado no ano anterior.** O saldo orçamental da segurança social fixou-se, em janeiro, em 135M€, um valor próximo do registado no período homólogo (141M€). Face a janeiro de 2013, assistiu-se a um aumento das transferências correntes da administração central (a transferência extraordinária do OE para compensação do défice da segurança social atingiu 116M€, o que representa um aumento 35M€ face a janeiro de 2013) e a um decréscimo da despesa com subsídio de desemprego e apoio ao emprego (-38M€). No entanto, observou-se uma quebra nas transferências do FSE e a um aumento da despesa com pensões (influenciado pelo facto de em janeiro de 2013 não ter ocorrido o pagamento do duodécimo do 13.º mês). Em termos ajustados, a segurança social apresentou um défice orçamental de -328M€.<sup>29</sup>

#### Empresas Públicas Reclássificadas

**23 Em 2014, o universo das Entidades Públicas Reclássificadas foi alargado,** destacando-se a inclusão da Transtejo – Transportes do Tejo, S.A. e da Soflusa – Sociedade Fluvial de Transportes, S.A., cujos orçamentos para 2014 ascendem a cerca de 47 M€, no seu conjunto.<sup>30</sup>

**24 Os riscos mais relevantes identificados para 2014 dizem respeito às elevadas necessidades de financiamento das EPR e à composição dos capitais próprios de algumas empresas incluídas na carteira de participações do Estado.** De acordo com as previsões constantes no OE/2014, o serviço da dívida (excluindo a dívida ao Estado) deverá ascender a 3353 M€, dos quais 2730 M€ para amortização de capital em dívida e 623 M€ para juros e outros encargos financeiros. Em paralelo, o Estado é também detentor de uma carteira de participações cuja composição dos capitais próprios se tem vindo a degradar. Assim, tendo em conta o normativo do artigo 35.º do Código das

<sup>29</sup> Os ajustamentos são a transferência extraordinária para a regularização do défice da segurança social, num valor de 116 M€, e as transferências do Fundo Social Europeu de modo a garantir a neutralidade dos fundos comunitários.

<sup>30</sup> De acordo com o estipulado na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), "consideram-se integradas no setor público administrativo, como serviços e fundos autónomos, nos respetivos subsectores da administração central, regional e local e da segurança social, as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento." Neste sentido, em 2014 registaram-se as seguintes entradas ao universo da EPR: SOFLUSA – Sociedade Fluvial de Transportes, S.A.; TRANSTEJO – Transportes Tejo, S.A.; OPART, Organismo de Produção Artística, EPE; DEFAERLOC – Locação de Aeronaves Militares, S.A.; DEFLOC – Locação de Equipamentos de Defesa, S.A.; Fundação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa; Fundação da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa; Fundação das Universidades Portuguesas; Fundação Para Desenvolvimento Ciências Económicas, Financeiras e Empresariais; ICAT – Instituto de Ciência Aplicada e Tecnologia da FCUL; IMAR – Instituto do Mar; INL – Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia; CASES – Cooperativa António Sérgio Para Economia Social.

Sociedades Comerciais ("Perda de metade do capital"), poderá ocorrer a situação em que o Estado (acionista) tenha de reforçar o capital social de algumas sociedades, o que constituiria um encargo adicional para o Orçamento do Estado.<sup>31</sup>

**25 Em termos homólogos encontra-se previsto um aumento do défice das EPR.** Em 2014, o défice previsto no Orçamento do Estado para o conjunto das EPR é de 1447 M€, o qual é superior em 474 M€ ao verificado na execução provisória de 2013 (défice de 973 M€). Note-se que, em 2013 o défice provisório das EPR acabou por ficar em linha com o valor estimado.

**26 Relativamente à receita das EPR encontra-se previsto:**

- **Um aumento de 105,7 M€ nas transferências da UE para a Parque Escolar, E.P.E.,** decorrente do efeito de base gerado pela redução dos reembolsos em 2013 (na sequência da não realização de investimentos inicialmente previstos), prevendo-se em 2014 a continuidade dos projetos já iniciados. Não estão contudo previstos novos investimentos que impliquem a assunção de novos compromissos financeiros, mantendo-se assim, de acordo com o relatório do OE/2014, uma "forte contenção no desenvolvimento das iniciativas de investimento atualmente em curso";
- **Uma redução de 103,6 M€ nas transferências da UE para a REFER destinadas a investimento,** em resultado do menor número de candidaturas a apresentar ao abrigo do novo quadro comunitário de apoio (QEC 2014-2020).<sup>32</sup>

**27 A despesa com juros e outros encargos financeiros das EPR deverá reduzir-se em 2014.** De acordo com o previsto no OE/2014, a dotação da despesa com "juros e outros encargos" das EPR ascenderá a 598 M€ em 2014 (menos 231 M€ do que o executado em 2013). Esta redução dos encargos com a dívida por parte das EPR decorrerá essencialmente de dois fatores elencados no OE/2014:

- A "conversão do serviço da dívida de 2014, para com o Estado, em capital estatutário"; e,

A este respeito, no OE/2014, encontra-se prevista uma verba significativa para dotações de capital destinadas às EPR, designadamente: 918,8 M€ para a Estradas de Portugal, S.A.; 289,6 M€ para a REFER, EPE; 241,1 M€ para a Metropolitano de Lisboa, EPE; e, 2,7 M€ para a Transtejo, S.A..

- A "amortização da dívida para com a Caixa Geral de Depósitos por parte das empresas veículos" criadas no âmbito da privatização do BPN.

Neste âmbito, encontra-se prevista nos mapas dos desenvolvimentos orçamentais do OE/2014 a amortização de passivos financeiros por parte destas empresas no valor de 392 M€ (264 M€ por parte da Parvalorem, S.A. e 128 M€ por parte da Parups, S.A.), os quais estão associados à contratação de novos passivos financeiros, sob a forma de empréstimos a médio e longo prazo, a conceder pelo Estado, no valor de 510 M€ (346 M€ destinados à Parvalorem, S.A. e 164 M€ à Parups, S.A.).

<sup>31</sup> Contudo, este eventual encargo adicional pode não representar, necessariamente, um impacto negativo no défice apurado em contabilidade nacional.

<sup>32</sup> Esta redução é mais notória devido ao efeito de base, em 2013, decorrente de majoração do QREN e por 2014 ser o ano de início do novo quadro comunitário de apoio.

**28 Em 2014, espera-se um aumento da despesa de investimento por parte das EPR em algumas áreas, com especial destaque para o setor rodoviário, por via das parcerias público-privadas relativas às concessões do Estado e subconcessões da Estradas de Portugal, S.A. e da adjudicação do lanço de autoestrada Malveira-Mafra. No setor da educação prevê-se a continuação das intervenções já iniciadas de modernização das escolas, pelo que o aumento que se encontra previsto será justificado pelo efeito de base decorrente da não concretização dos investimentos inicialmente previstos para 2013.**

**29 O excedente orçamental registado pelas EPR em janeiro é significativamente superior ao verificado no mês homólogo.** Em janeiro de 2014, as EPR registaram um excedente orçamental de 149 M€, um resultado que compara favoravelmente com o saldo verificado em janeiro de 2013 (excedente de 79 M€). Relativamente às maiores EPR, cujos saldos se encontram individualizadas na Tabela 6, destaca-se a melhoria registada pelas empresas Parque Escolar, EPE.

**Tabela 6 - Execução orçamental das EPR**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Execução Janeiro (M€)		Variação homóloga		2013	OE/2014	Variação homóloga (%)	Grau de Execução (%)
	2013	2014	Tvha (%)	CTVHA (p.p.)				
<b>1. Receita Corrente, da qual:</b>	<b>192</b>	<b>277</b>	<b>44,3</b>	<b>43,2</b>	<b>2 278</b>	<b>2 572</b>	<b>12,9</b>	<b>10,7</b>
Impostos indirectos	52	55	5,9	1,6	615	651	5,8	8,5
Taxas, multas e outras penalidades	27	29	9,1	1,2	375	343	-8,5	8,5
Transferências correntes	59	48	-19,6	-5,9	597	632	5,9	7,6
Outras receitas correntes	53	144	172,0	46,3	690	946	37,0	15,2
<b>2. Receita de Capital, da qual:</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>82,7</b>	<b>2,1</b>	<b>251</b>	<b>440</b>	<b>75,4</b>	<b>2,1</b>
Transferências de capital, das quais:	5	3	-42,2	-1,0	224	281	25,3	1,0
Adm. Central-Estado	4	2	-57,3	-1,1	19	44	128,5	3,8
União Europeia	0	1	-	-	195	236	21,1	0,4
<b>3. Receita Efetiva (1+2)</b>	<b>197</b>	<b>286</b>	<b>45,3</b>	<b>45,3</b>	<b>2 528</b>	<b>3 012</b>	<b>19,1</b>	<b>9,5</b>
<b>4. Despesa Corrente, da qual:</b>	<b>105</b>	<b>113</b>	<b>7,7</b>	<b>6,9</b>	<b>2 458</b>	<b>2 527</b>	<b>2,8</b>	<b>4,5</b>
Despesas com o pessoal	56	55	-1,9	-0,9	724	702	-3,2	7,9
Aquisição de bens e serviços	41	41	0,0	0,0	738	961	30,2	4,2
Juros e outros encargos	3	7	180,4	3,9	829	598	-27,8	1,2
Transferências correntes	1	3	155,0	1,3	35	32	-7,6	8,2
Outras despesas correntes	2	3	41,3	0,8	107	194	82,2	1,7
<b>5. Despesa de Capital, da qual:</b>	<b>13</b>	<b>24</b>	<b>87,1</b>	<b>9,3</b>	<b>1 043</b>	<b>1 931</b>	<b>85,1</b>	<b>1,2</b>
Investimento	13	24	87,1	9,3	1 022	1 931	88,9	1,2
<b>6. Despesa Efetiva (4+5)</b>	<b>118</b>	<b>137</b>	<b>16,2</b>	<b>16,2</b>	<b>3 501</b>	<b>4 459</b>	<b>27,3</b>	<b>3,1</b>
<b>7. Saldo Global (3-6), da qual:</b>	<b>79</b>	<b>149</b>	-	-	<b>-973</b>	<b>-1 447</b>	-	-
Saldo Corrente	86	163	-	-	-180	45	-	-
Saldo de Capital	-8	-15	-	-	-793	-1 492	-	-
Saldo Primário	81	156	-	-	-144	-849	-	-
<b>Por memória:</b>								
<b>Saldo global das maiores EPR:</b>	<b>34</b>	<b>111</b>	-	-	<b>-893</b>	<b>-1 319</b>	-	-
Rádio e Televisão de Portugal, SA	-1	11	-	-	-23	-491	-	-
Parque Escolar, EPE	3	59	-	-	-62	-10	-	-
Estradas de Portugal, SA	52	45	-	-	-268	-889	-	-
Metropolitano de Lisboa, SA	-7	1	-	-	-93	-821	-	-
Metro do Porto, SA	2	5	-	-	-86	-82	-	-
REFER, EPE	-14	-10	-	-	-360	-206	-	-
<b>Saldo global das sociedades veiculo BPN</b>	<b>4,5</b>	<b>1,2</b>	-	-	<b>-125</b>	<b>-165</b>	-	-
PARVALOREM, SA	4,4	0,9	-	-	-106	-137	-	-
PARUPS, SA	0,1	0,3	-	-	-18	-28	-	-

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Segundo a DGO, verificaram-se as seguintes faltas de reporte de informação: i) janeiro de 2014: DEFLOC - Locação de Equipamentos de Defesa, S.A.; VIANAPOLIS, Sociedade para o Desenvolvimento do Prog. Polis em Viana do Castelo, SA; Fundação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa; IMAR - Instituto do Mar; Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia - INL; ICAT - Instituto de Ciência Aplicada e Tecnologia da FCUL; Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, IP. De acordo com a DGO, para estas entidades foi considerada na execução orçamental uma estimativa de execução para o mês.

## Administração Regional

**30 Em 2014 entrou em vigor a nova Lei das Finanças das Regiões Autónomas (LFRA).<sup>33</sup> A nova LFRA introduz inovações significativas no que respeita ao enquadramento orçamental das Regiões Autónomas, nomeadamente quanto à adoção de regras e procedimentos decorrentes do Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação na União Económica e Monetária, salientando-se as regras relativas ao equilíbrio orçamental e limites ao endividamento.**

<sup>33</sup> Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro.

**31 O défice da administração regional previsto para 2014 encontra-se influenciado por fatores pontuais.** De acordo com o OE1R/2014, a administração regional (AdR) deverá registar, em 2014, um défice de 216 M€, o qual se encontra afetado pelo pagamento de dívida de anos anteriores da Região Autónoma da Madeira (RAM), tal como previsto no PAEF-RAM.<sup>34</sup> De acordo com o OE/2014 os pagamentos previstos de dívidas de anos anteriores, a efetuar pela RAM no âmbito do PAEF-RAM, deverão ascender a cerca de 234 M€, prevendo-se assim um saldo ajustado que deverá representar um excedente de 18 M€ em 2014.<sup>35</sup>

**32 As previsões constantes do OE/2014 para o subsetor da AdR não foram atualizadas no âmbito do OE1R/2014.** A estimativa inicial constante no OE/2014 inicial apontava para um défice deste subsetor de 1109 M€. Esta estimativa encontrava-se influenciada pelo pagamento de dívidas de anos anteriores da RAM, financiadas através de um empréstimo bancário, com aval do Estado, no montante de 1100 M€. Contudo, apenas foram utilizados para o pagamento de dívidas de anos anteriores cerca de 854 M€ dos 1100 M€ contratualizados para esse efeito (ao que acrescem 38 M€ financiados através do PAEF-RAM). A verba prevista no ORAM/2014 para pagamento de encargos de anos anteriores (de 288,5 M€) poderá vir a ser superior, em 2014, na medida em que, a verba contratualizada em 2013 não foi integralmente utilizada.

**33 O ritmo de redução das transferências do Orçamento do Estado para a administração regional deverá acentuar-se em 2014, sobretudo devido à nova LFRA e ao fim da vigência da Lei de Meios.** Nos últimos anos tem ocorrido uma redução das transferências do Orçamento do Estado para as regiões autónomas, particularmente as relacionadas com a LFRA (ver Tabela 7 e Gráfico 2). Mesmo excluindo a redução decorrente do fim da vigência da Lei de Meios, prevê-se para 2014 uma redução de 16,9% (-86 M€) na receita das Regiões Autónomas proveniente de transferências do OE ao abrigo da LFRA.<sup>36</sup> O fim das transferências ao abrigo da Lei de Meios,<sup>37</sup> cujo prazo de vigência terminou em 31 de dezembro de 2013, veio acentuar a diminuição prevista para as transferências destinadas às regiões autónomas.

**Tabela 7 - Transferências do OE para a administração regional**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	2010	2011	2012	2013	2014 <sup>P</sup>
<b>Total Transf. do OE para as RA</b>	<b>575</b>	<b>603</b>	<b>575</b>	<b>560</b>	<b>424</b>
Variação homóloga (%)	-	4,9%	-4,6%	-2,6%	-24,3%
<b>Transf. ao abrigo da LFRA</b>	<b>563</b>	<b>550</b>	<b>516</b>	<b>510</b>	<b>424</b>
Variação homóloga (%)	-	-2,3%	-6,2%	-1,2%	-16,9%
<b>RA Açores</b>	<b>359</b>	<b>350</b>	<b>326</b>	<b>318</b>	<b>251</b>
Variação homóloga (%)	-	-2,5%	-6,9%	-2,5%	-21,1%
<b>RA Madeira</b>	<b>204</b>	<b>200</b>	<b>190</b>	<b>192</b>	<b>173</b>
Variação homóloga (%)	-	-2,0%	-5,0%	1,1%	-9,9%
<b>Outras transferências</b>	<b>12</b>	<b>53</b>	<b>59</b>	<b>50</b>	<b>0</b>
<b>RA Açores</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>RA Madeira</b>	<b>1</b>	<b>51</b>	<b>57</b>	<b>50</b>	<b>0</b>

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

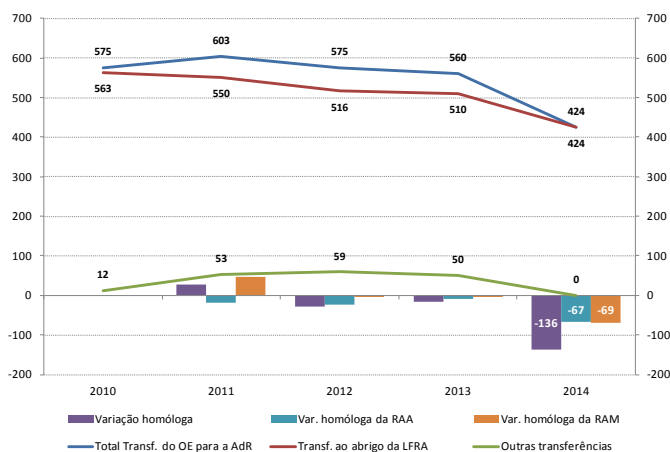
<sup>34</sup> Em contas nacionais o OE/2014 prevê um défice de 39,5 M€ para a RAM e uma situação orçamental próxima do equilíbrio no caso da RAA.

<sup>35</sup> A este respeito, a proposta de orçamento para 2014 da RAM especifica que contempla verbas para o pagamento de encargos relativos a anos anteriores que ascende a 288,5 M€, dos quais 115,1 M€ são referentes a despesa corrente e o remanescente, 173,4 M€ a despesas de capital.

<sup>36</sup> Para 2014, com a entrada em vigor da nova LFRA (Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro), as transferências para as regiões autónomas foram apuradas de acordo com a nova metodologia definida nesta nova Lei.

<sup>37</sup> Lei n.º 2/2010, de 16 de junho, que assegurou o financiamento das iniciativas de apoio e reconstrução na Região Autónoma da Madeira, na sequência da intempérie de Fevereiro de 2010.

**Gráfico 2 – Evolução das transferências para a administração regional**  
(em milhões de euros)



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

**Tabela 8 - Execução orçamental da administração regional**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro (M€)		Variação homóloga		2013	OE/2014	Variação homóloga (%)	Grau de Execução (%)
	2013	2014	Tvha (%)	Contr. p/tvha (p.p.)				
<b>Receita corrente</b>	79	74	-7,3	-2,7	1 986	1 553	-21,8	4,7
Receita Fiscal	60	62	2,2	0,6	1 403	1 382	-1,5	4,5
Impostos diretos, dos quais:	15	18	18,9	1,3	663	572	-13,7	3,1
Impostos indiretos, dos quais:	45	44	-3,2	-0,7	740	810	9,4	5,4
<b>Receita de capital</b>	135	117	-13,2	-8,3	458	759	65,9	15,4
<b>Receita Efetiva</b>	214	191	-11,0	-11,0	2 444	2 312	-5,4	8,2
<b>Despesa Corrente</b>	104	167	61,1	55,3	2 005	1 763	-12,1	9,5
Despesas com o pessoal	54	54	-0,5	-0,2	762	770	1,0	7,0
Aquisição de bens e serviços	4	12	194,3	6,7	439	364	-17,1	3,2
Juros e outros encargos	22	24	9,4	1,8	115	144	25,4	16,6
Transferências	22	66	203,6	38,7	606	396	-34,3	16,6
Subsídios	1	2	204,1	1,3	66	73	10,4	2,9
Outras despesas correntes	1	9	902,0	7,1	17	14	-15,6	64,3
<b>Despesa de Capital</b>	11	11	-0,9	-0,1	1 264	765	-39,5	1,4
Aquisição de bens de capital	3	5	45,9	1,3	1 061	457	-56,9	1,1
Transferências de Capital	8	4	-45,9	-3,0	198	295	48,7	1,4
Outras despesas de capital	0	2	-	-	5	14	190,0	13,2
<b>Despesa efetiva</b>	114	178	55,2	55,2	3 269	2 528	-22,7	7,0
<b>Saldo global</b>	100	13	-	-	-825	-216	-	-
<i>Por memória, após ajustamentos:</i>								
<b>Saldo Global</b>	100	34	-	-	-13	18	-	-

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: 2013 corresponde à execução provisória janeiro-dezembro, apresentada na síntese da execução orçamental da DGO de dezembro de 2013. A taxa de variação homóloga relativa ao OE/2014 foi apurada tendo por referência a execução provisória de 2013. O valor do saldo global, após ajustamentos reflete: i) Em janeiro de 2014: a anulação do pagamento de dívida de anos anteriores no valor de 21 M€; ii) Em 2013: a anulação do pagamento de dívidas de anos anteriores a fornecedores da RAM no valor de 891,9 M€ (853,9 M€ com utilização do empréstimo bancário com aval do Estado no valor de 1100 M€ e 38 M€ com utilização do empréstimo do PAEF-RAM). Foi também eliminado o impacto da receita extraordinária, no valor de 80 M€, referente à concessão da ANAM, SA – Aeroportos e Navegação da Madeira, S.A..

**34 Em 2014, a execução orçamental da RAM estará sujeita ao cumprimento do Programa de Ajustamento, enfrentando contudo alguns riscos orçamentais.** Recorde-se que, o PAEF-RAM assinado entre a RAM e a República Portuguesa em 27 de janeiro de 2012 tem em vista dois objetivos:

- Promover a consolidação orçamental da região, como forma de restaurar a sustentabilidade das finanças públicas, e;
- Permitir que a RAM alcance capacidade de financiamento autónomo.

A 7.ª avaliação do cumprimento do PAEF-RAM, relativa ao 3.º trimestre de 2013, concluiu pela disponibilização das tranches previstas, registando que a RAM fez progressos consideráveis no seu ajustamento económico e financeiro, implementando um

conjunto significativo de medidas previstas. Verificando-se contudo algum atraso no cumprimento de algumas medidas importantes.<sup>38</sup> Relativamente ao ano de 2014, a previsão orçamental em contabilidade nacional aponta para um saldo global positivo da administração pública regional de 6,3 M€ (0,1% do PIB). No âmbito do OE/2014, foram identificados riscos orçamentais que poderão resultar de:

- Reclassificações de empresas do setor empresarial da RAM (SERAM) no perímetro da Administração Regional;
- Execução de garantias concedidas pela RAM a empresas públicas; e,

Ainda no âmbito do OE/2014, identificava-se o risco de que a evolução da atividade económica pudesse ficar aquém do previsto. Contudo, atendendo aos dados mais recentes apurados pelo INE, relativamente à evolução da economia portuguesa, antecipa-se agora um risco positivo decorrente de uma evolução mais favorável para a economia portuguesa, cujo impacto não se encontrará refletido na previsão para 2014.<sup>39</sup>

**35 No quadro do protocolo de assistência financeira celebrado com o Governo Português, a RAA deverá assegurar, em 2014, um saldo orçamental próximo do equilíbrio.**<sup>40</sup> De acordo com o referido protocolo, o Governo da RAA comprometeu-se a adotar as medidas que garantam o cumprimento dos objetivos do PAEF para Portugal, dentro das suas competências constitucionais e estatutárias. Em particular, ficaram definidas as seguintes medidas:

- Manter uma situação orçamental próxima do equilíbrio durante a vigência do Memorando de Entendimento;
- Aplicar as medidas de redução da massa salarial;
- Alcançar o equilíbrio financeiro no setor empresarial regional e mantê-lo para futuro; e,
- Não promover a contratação de parcerias público-privadas.<sup>41</sup>

Recorde-se que, em anos anteriores, na ótica da contabilidade pública, a RAA registou um défice de 11,3 M€ em 2012, reduzindo-se para 5,6 M€ em 2013 (execução provisória, janeiro a dezembro).

### Transferências da União Europeia para Portugal: execução em 2013

**36 Recorrendo aos dados da Balança de Pagamentos divulgados pelo Banco de Portugal, em 2013 verificou-se uma diminuição das transferências da União Europeia (UE) para Portugal, que atingiram 6125 M€, menos 8% do que no ano anterior.** A execução destas transferências ficou em linha com o valor orçamentado em outubro de 2012 no relatório do OE/2013, mas cerca de 6% abaixo do valor previsto no OER/2013. Esta secção enquadra as principais transferências da UE, mostrando-se: i) a distribuição recente dos fundos comunitários pelos

<sup>38</sup> Para maior detalhe consultar a Informação técnica da UTAO n.º 1/2014 (Caixa 3) disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt/sites/com/XIIIleg/5COFAP/Paginas/default.aspx) e o relatório relativo à 7.ª avaliação trimestral do PAEF-RAM.

<sup>39</sup> O ORAM/2014 baseou-se numa previsão de crescimento para PIB regional de 1,2% e de um deflador de 0,9% em 2014. Estas previsões tinham subjacente, entre outras condicionantes, a projeção para o crescimento do PIB nacional e o respetivo deflador, apresentados no OE/2014 (ORAM, pág. 24).

<sup>40</sup> O acordo de assistência financeira foi celebrado em agosto de 2013, entre o Governo Português e o Governo da Região Autónoma dos Açores.

<sup>41</sup> De acordo com o referido acordo, a RAA não poderá promover a contratação de parcerias público-privadas, com exceção daquelas que obtenham avaliação favorável por parte da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos.

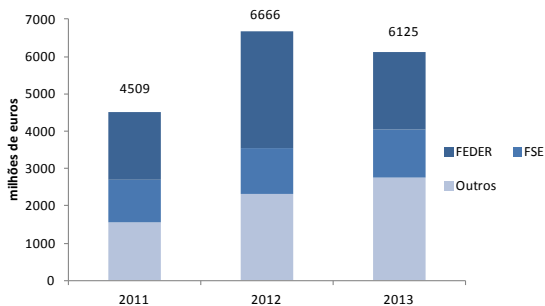


principais fundos<sup>42</sup>; ii) a execução das transferências da UE para Portugal em 2013, comparando com os valores orçamentados, para a totalidade dos programas e para os dois principais programas em termos de montante: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo Social Europeu.

**37 As transferências da UE para Portugal são agrupadas pelos fundos financiadores:** o Fundo de Coesão é o principal instrumento de apoio ao desenvolvimento dos países menos prósperos da UE; o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo Social Europeu (FSE) são fundos estruturais de base e transversais aos apoios estruturais. Os apoios estruturais são definidos em ciclos de intervenção plurianual, identificando-se: i) o I Quadro Comunitário de Apoio (QCA) para o período 1989-1993; ii) o II QCA para o período 1994-1999, o III QCA para o período 2000-2006; iii) e, o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) para o período 2007-2013. Para além do Fundo de Coesão e dos fundos estruturais (FEDER e FSE), no período do quadro de referência em vigor foram criados outros fundos para o apoio agrícola e pescas: Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e Fundo Europeu das Pescas (FEP).

**38 Após o significativo aumento das transferências da UE para Portugal em 2012, em 2013 registou-se uma diminuição.** Em 2012, as transferências totais da UE ascenderam a 6666 M€, das quais as transferências no âmbito do FEDER representaram 47% (Gráfico 3). O forte aumento das transferências em 2012 face ao ano anterior (+2157 M€) resultou, na maioria, do aumento das transferências do FEDER (+1326 M€) e do Fundo de Coesão (+601 M€). Estes resultados beneficiaram já do reforço da taxa de cofinanciamento dos fundos comunitários para 85% para as operações promovidas por entidades públicas, sobretudo as que consolidam para efeitos de contabilidade nacional, em projetos do segundo semestre do ano.<sup>43</sup>

**Gráfico 3 – Composição das transferências da UE por fundos** (milhões de euros)



Fontes: Relatórios do OE para cada ano, OER/2013, Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Nota: O valor final para 2013 corresponde aos dados da Balança de Pagamentos.

**39 A execução estimada para 2013 surge em linha com o valor orçamentado** (Gráfico 4). De notar que o OER/2013 apresenta um aumento de 380 M€ na previsão das transferências, atribuído à reprogramação do QREN.<sup>44</sup> Este aumento previsto no OER/2013 não é refletido nos dados da Balança de Pagamentos. Tendo em conta esse referencial, o valor executado em 2013 encontra-se 6% abaixo (405 M€ abaixo do

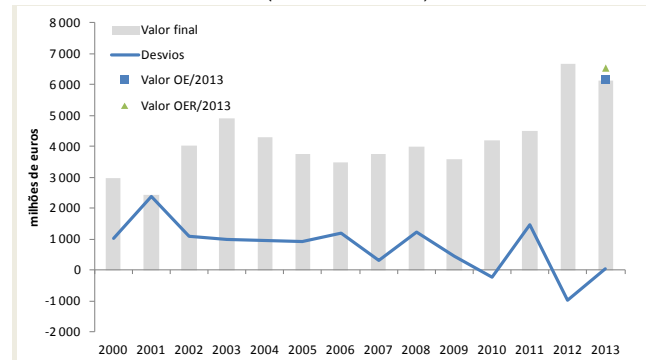
<sup>42</sup> Esta informação retoma o anteriormente publicado no relatório da UTAO sobre a execução orçamental em contabilidade pública de agosto de 2013.

<sup>43</sup> De acordo com o Boletim Informativo 18 do QREN, os acréscimos registados no Fundo de Coesão estão associados à execução de projetos da REFER (ligação ferroviária Sines/Elvas, Linha do Minho e ligação ferroviária ao Porto de Aveiro), do Metro do Porto (extensão da rede de metro) e das Estradas de Portugal (Autoestrada Transmontana).

<sup>44</sup> Para mais informações sobre a reprogramação aprovada em dezembro de 2012, consultar o Boletim Informativo 18, da Comissão técnica de coordenação do QREN, disponível em <http://www.qren.pt/np4/3246.html>.

previsto). A execução abaixo do valor orçamentado tem sido relativamente comum desde 2000. Historicamente, as transferências executadas situaram-se cerca de 13% (em média) abaixo do valor previsto nos respetivos Orçamentos do Estado.<sup>45</sup> A principal exceção a este resultado é o ano de 2012, para o qual o orçamento previa um volume de transferências 17% inferior ao que se concretizou.

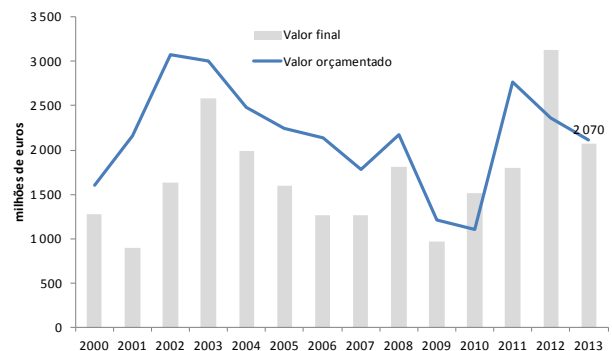
**Gráfico 4 – Comparação do total de transferências da UE com o valor orçamentado** (milhões de euros)



Fontes: Relatórios do OE para cada ano, OER/2013, Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Nota: O valor final para 2013 corresponde aos dados da Balança de Pagamentos.

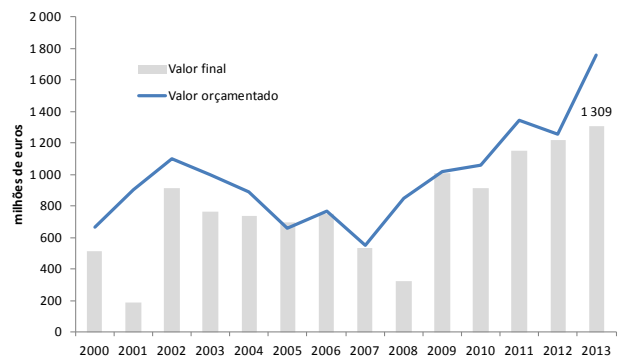
**40 Por programa, a execução ficou aquém dos valores orçamentados para os principais programas** (Gráfico 5 e Gráfico 6).

**Gráfico 5 – Comparação do total de transferências da UE com o valor orçamentado: FEDER** (milhões de euros)



Fontes: Relatórios do OE para cada ano, Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Nota: O valor final para 2013 corresponde aos dados da Balança de Pagamentos.

**Gráfico 6 – Comparação do total de transferências da UE com o valor orçamentado: Fundo Social Europeu** (milhões de euros)



Fontes: Relatórios do OE para cada ano, Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Nota: O valor final para 2013 corresponde aos dados da Balança de Pagamentos.

<sup>45</sup> Os dados dos orçamentos referem-se à primeira versão do orçamento, e não aos orçamentos retificativos.

## Estimativa para o saldo das administrações públicas em contabilidade nacional

**41** A UTAO estima que o défice das administrações públicas em 2013, em contabilidade nacional, se tenha situado entre 4,8 e 5,2% do PIB (ou entre 5,1 e 5,5%, se ajustado de operações extraordinárias). De acordo com a informação disponível, a estimativa da UTAO aponta para que o valor central do défice de 2013 tenha ascendido a 5% do PIB, ou a 5,3% se ajustado da injeção de capital no BANIF e da regularização extraordinária de dívidas fiscais e contributivas (Tabela 9).<sup>46</sup> Caso se concretize a referida projeção, o défice de 2013 ficará 0,5 p.p. do PIB abaixo do limite estabelecido nos 1.º e 2.º OE rectificativos, mas 0,7 p.p. acima do OE inicial.<sup>47</sup>

**42** A confirmar-se a estimativa para o défice em contabilidade nacional, este terá melhorado face ao observado em 2012. A confirmar-se a estimativa da UTAO, o défice (ajustado) ter-se-á reduzido em 2013, em termos homólogos, cerca de 0,5 p.p., de 5,8 para 5,3% do PIB (Gráfico 7).<sup>48, 49</sup> A redução face a 2012 decorrerá, em grande medida, da execução favorável da receita fiscal e contributiva (já ajustada do perdão), induzida pela recuperação acima da esperada da atividade económica, mas também da contração das despesas de capital e dos juros, as quais compensaram o aumento verificado ao nível da despesa com pessoal e das prestações sociais.

**Tabela 9 – Saldo orçamental das administrações públicas em contas nacionais (em percentagem do PIB)**

	Orçamentado para 2013			Executado	
	OE	1.º OER	2.º OER	2013	2012
<b>1. Saldo em Contabilidade Pública</b>	<b>-4,3</b>	<b>-6,8</b>	<b>-6,6</b>	<b>-5,3</b>	<b>-4,2</b>
Administração Central	-4,7	-5,9	-6,0	-5,0	-4,9
Administração Regional e Local	0,3	-0,9	0,4	-0,5	0,5
Segurança Social	0,0	0,0	0,1	0,3	0,3
<b>2. Ajust. de passagem a Contab. Nacional</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>0,1 ; 0,5</b>	<b>-2,3</b>
Impostos e contribuições sociais	0,0	-	-	0 ; 0,2	-0,1
Dif. entre juros pagos e devidos	-0,2	-	-0,2	-0,1	-0,1
Outros efeitos	0,0	-	-	0,3 ; 0,5	-2,1
<b>3. Saldo em Contabilidade Nacional (1+2)</b>	<b>-4,5</b>	<b>-6,0</b>	<b>-5,9</b>	<b>-5,2 ; -4,8</b>	<b>-6,4</b>
<i>Par memória:</i>					
Saldo em Contabilidade Nacional ajustado de operações extraord.	-4,6	-5,7	-5,8	-5,5 ; -5,1	-5,8

Fontes: MF, IGCP, INE e cálculos da UTAO. | Notas: Os outros efeitos incluem, em 2013, entre outros fatores, as dívidas contraídas e não pagas, a neutralidade de fundos comunitários e as diferenças de universo. O saldo em contabilidade nacional, apresentado por memória, encontra-se ajustado da injeção de capital no BANIF, da recuperação extraordinária de dívidas fiscais e contributivas (RERD). Para 2012, o saldo foi ajustado da injeção de capital na CGD, da transferência do fundo de pensões do BPN, da parte remanescente da sobretaxa de IRS de 2011 relativa aos trabalhadores independentes, da regularização de pagamentos devidos à UE no âmbito da revisão do Rendimento Nacional Bruto, da concessão de licenças da 4.ª geração da rede móvel, da receita do repatriamento de capitais (RERT), da conversão de suprimentos concedidos pela Parública à Sagestamo em aumento de capital, de imparidades associadas à transferência de ativos do BPN para a Parvalorem e Parups e do reembolso de IVA.

<sup>46</sup> A apresentação da estimativa para o défice sob a forma de intervalo reflete o facto de não se encontrar ainda disponível toda a informação necessária para o apuramento do défice em contas nacionais, o que implica a existência de uma margem de incerteza razoável em torno do valor central da estimativa. O défice público será divulgado no final do mês de março, pelo INE, no âmbito da notificação ao Eurostat do Procedimento dos Défices Excessivos.

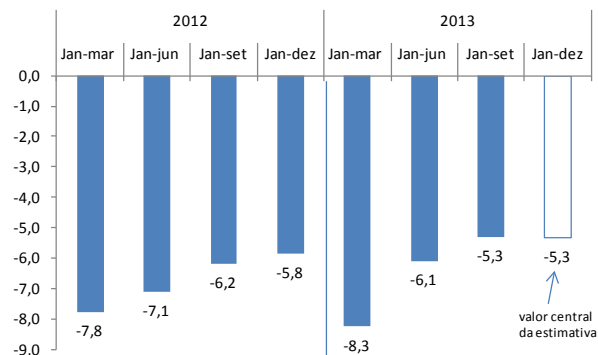
<sup>47</sup> Em termos ajustados de operações extraordinárias, recorde-se que, no OE/2013 inicial, a estimativa para o défice era de 4,6%, tendo sido revista para 5,7% no âmbito do 1.º OE rectificativo, nomeadamente devido à necessidade de repor um subsídio a funcionários públicos e pensionistas e ao desvio que se verificava ao nível da receita de impostos indiretos. Deve ainda notar-se que no OE/2013 estava prevista uma variação real do PIB de -1%, e de acordo com a estimativa rápida do INE esta variação ter-se-á situado em -1,4% (no 1.º OE rectificativo a estimativa para a variação do PIB foi de -2,3%).

<sup>48</sup> A redução é de 1,4 p.p. do PIB no caso dos défices não ajustados das operações extraordinárias.

<sup>49</sup> Note-se que o saldo em contabilidade nacional serve de base ao apuramento do saldo estrutural. Para a determinação do saldo estrutural são retiradas as operações extraordinárias ou one-off e o efeito do ciclo económico. Este último é habitualmente apurado a posteriori. De acordo com a metodologia comumente utilizada no domínio das finanças públicas, é a variação do saldo estrutural que indica o “esforço orçamental” efetuado num determinado ano. Para 2013, de acordo com a 10.ª avaliação do PAEF, a qual ainda não considera a informação mais recente da execução orçamental, está previsto um “esforço orçamental” de 0,5 p.p. do PIB.

**43** Todavia, a concretização desta projeção ainda dependerá de alguns fatores, havendo riscos (positivos e negativos) que podem vir a materializar-se. Com destaque, pelo lado negativo, para o apuramento de novos compromissos assumidos mas ainda não contabilizados, e, pelo lado do positivo, para a contabilização de uma parte da receita fiscal do mês de fevereiro que ainda é relativa à atividade económica de 2013. A eventual concretização destes riscos poderá originar um défice diferente do estimado pela UTAO, à semelhança do que já se verificou no passado.

**Gráfico 7 – Saldo das administrações públicas em contas nacionais, corrigido do efeito de operações extraordinárias (acumulado desde o início do ano e em % do PIB do período)**



Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO. | Nota: sobre os ajustamentos efetuados, ver nota à Tabela anterior.

## Caixa 2 - Ajustamentos à execução orçamental das administrações públicas

Na tabela seguinte apresenta-se a variação ajustada do saldo global das administrações públicas, identificando-se cada um dos fatores que, por assumirem um carácter específico, foram ajustados em 2012 e 2013, tanto na execução orçamental como nos referenciais anuais (execução provisória de 2012 e OE2R/2013).

Essa identificação é feita com especificação do subsetor e do âmbito do respetivo impacte (na receita ou na despesa).

- (1) Exclusão da parcela remanescente da transferência dos **fundos de pensões do setor bancário** (2687 M€) recebida em junho de 2012.
- (2) Eliminação da receita proveniente do **Regime Excecional de Regularização Tributária (RERT III)** de elementos patrimoniais colocados no exterior, recebida em 2012.
- (3) Foi expurgada a receita extraordinária associada à **venda de direitos de utilização de licenças de 4.ª geração de redes móveis** (272 M€ em 2012 e 20 M€ em 2013). Refira-se que entre fevereiro e junho de 2012 esta receita foi contabilizada no âmbito do subsetor dos SFA, tendo sido entregue nos cofres do Estado em julho de 2012, nos termos da Portaria n.º 218/2012, de 19/7. Em 2013, a receita prevista foi integralmente contabilizada pelo Estado no mês de janeiro.
- (4) Exclusão da receita decorrente da **concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil**, na sequência da celebração do respetivo contrato entre o Estado e a ANA - Aeroportos de Portugal, SA. A primeira parcela (800 M€) foi integralmente contabilizada em dezembro de 2012.
- (5) Exclusão da receita prevista com a **concessão de exploração de portos**, no valor de 227 M€. Refira-se que esta operação transitou para 2014 no âmbito do OE2R/2013, tendo sido revista em baixa para 130 M€.
- (6) Exclusão, no referencial de 2012, da **transferência do OE para o SNS, destinada ao pagamento de dívidas de anos anteriores** (1932 M€). Refira-se que aquela transferência começou a ser efetivada em junho de 2012, com a transferência de 750 M€. Em dezembro de 2012, foi realizada uma transferência adicional de 432 M€ para o mesmo efeito.
- (7) Eliminação do reforço da **transferência extraordinária do OE para a CGA** (220 M€), aprovado no âmbito do 2.º OER/2012 e concretizado no último mês daquele ano. No âmbito do 2.º OER/2013 as transferências do Estado foram revistas em alta em 180 M€.

(8) Eliminação do efeito de base relacionado com a transferência dos fundos de pensões da Portugal Telecom para a esfera da CGA. Com efeito, a última parcela anual (476 M€) foi integralmente contabilizada em dezembro de 2012.

(9) Exclusão, em 2012, da transferência decorrente da integração do fundo de pensões do Grupo BPN (97 M€, integralmente contabilizados em abril de 2012) e do fundo de pensões do IFAP na CGA (48,1 M€, registados em março de 2013).

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

	Subsetor	Âmbito	Janeiro - dezembro		Referenciais anuais	
			2012	2013	2012	2013
<b>Saldo global não ajustado</b>			<b>-7 135</b>	<b>-8 770</b>	<b>-7 137</b>	<b>-10 994</b>
<i>Ajustamentos c/efeito negativo no saldo:</i>						
Fundos Pensões do setor bancário	(1)	Adm. Central	2 687	23	2 687	
RERT III	(2)	Estado	258		258	
Concessão da 4G	(3)	SFA/Estado	272	20	272	20
Concessão serv. aeroportuário apoio avião civil	(4)	Estado	800	400	800	400
Concessão de exploração de Portos	(5)	Estado				
Transferência do OE para regulariz. dívidas SNS (*)	(6)	SFA	1 932		1 932	
Transferência do OE para CGA (*)	(7)	SFA	220		220	
Fundos Pensões da PT	(8)	SFA	476		476	
Fundos Pensões do BPN e IFAP	(9)	SFA	97	48	97	48
Transferência (de capital) do OE para RTP (*)	(10)	SFA	348		346	
Transf. extraordinária do OE para Seg. Social (*)	(11)	Seg. Soc.	857	1 430	857	1 430
Compra de terrenos do Aeroporto de Lisboa à CML (*)	(12)	Adm. Local	271		286	
Transferência Fundo Social Europeu	(13)	Seg. Soc.	93	35	93	-76
Dividendos do Banco de Portugal	(18)	Estado	19	359	19	359
Alteração de calendário na cobrança de IMI	(19)	Adm. Local				
Perdão de impostos	(20)	Estado/Adm. Local		1 045		500
Perdão de contribuições sociais	(20)	Seg. Soc.		234		200
<i>Ajustamentos c/efeito positivo no saldo:</i>						
Transferência do OE para regulariz. dívidas SNS (*)	(6)	Estado	1 932		1 932	
Transferência do OE para CGA (*)	(7)	Estado	220		220	
Transferência (de capital) do OE para RTP (*)	(10)	Estado	348		346	
Transf. extraordinária do OE para Seg. Social (*)	(11)	Estado	857	1 430	857	1 430
Compra de terrenos do Aeroporto de Lisboa à CML (*)	(12)	Estado	286		286	
Regularização dívidas SNS	(14)	SFA	1 500	424	1 500	432
Pagam. dívida anos anteriores PAE Local	(15)	Adm. Local		412		717
Pagam. dívida anos anteriores da RAM	(16)	Adm. Reg.		854		1 100
Transferências para U.E.	(17)	Estado				
<b>Efeito líquido dos ajustamentos</b>			<b>-3 187</b>	<b>-475</b>	<b>-3 202</b>	<b>797</b>
<b>Saldo global ajustado</b>			<b>-10 322</b>	<b>-9 246</b>	<b>-10 339</b>	<b>-10 197</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 das administrações públicas.

(10) Foi eliminada, em 2012, a transferência de capital do OE para a RTP, destinada à amortização da dívida daquela empresa.

(11) Exclusão das transferências extraordinárias do OE para a segurança social, tanto em 2012 (857 M€) como em 2013 (1 430 M€), no sentido de assegurar o equilíbrio da respetiva situação orçamental. Em 2012, a transferência ocorreu integralmente no último mês do ano, enquanto em 2013 está a ser transferido mensalmente. Em maio e junho de 2013 foram

### Caixa 3 – Análise da despesa efetiva consolidada da administração central

Nesta caixa efetua-se uma comparação da despesa por programas implícita ao Orçamento do Estado inicial para 2013, no 1.º e 2.º Orçamentos Retificativos com a execução provisória.

Tendo em consideração as alterações à Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional, efetuou-se uma “reafectação” dos organismos que transitaram entre ministérios no sentido de tornar a informação orçamental comparável ao nível de ministérios e programas. Deste modo, assume-se como referência a Lei Orgânica em vigor no final de 2013.

**Tabela 1. Despesa efetiva consolidada da administração central 2013: comparação entre a execução e os valores orçamentados**  
(em milhões de euros)

	OE/2013	OE1R/2013	OE2R/2013	Execução	Execução vs OE/2013	Execução vs OE1R/2013	Execução vs OE2R/2013
<b>Programas</b>							
P001 - Órgãos de Soberania	2 883	2 885	2 885	2 856	-26	-29	-29
P002 - Governação e Cultura	762	741	741	670	-91	-70	-70
P003 - Finanças e Administração Pública	12 905	13 483	13 573	13 282	-377	-201	-291
P004 - Gestão da Dívida Pública	7 326	6 991	6 851	6 865	-461	-126	14
P005 - Representação Externa	350	343	343	348	-2	5	5
P006 - Defesa	2 238	2 208	2 208	2 004	-234	-203	-203
P007 - Segurança Interna	2 153	2 119	2 119	2 059	-94	-60	-60
P008 - Justiça	1 401	1 438	1 438	1 375	-26	-62	-62
P009 - Economia	3 045	2 822	2 822	2 586	-459	-236	-236
P010 - Agricultura e Mar	1 361	1 342	1 342	1 305	-56	-37	-37
P011 - Saúde	8 402	8 475	8 475	8 787	384	312	312
P012 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 970	6 209	6 209	6 052	82	-157	-157
P013 - Ciência e Ensino Superior	2 155	2 216	2 216	2 173	19	-43	-43
P014 - Solidariedade, Emprego e Segurança Social	10 110	10 565	10 569	10 566	456	1	-3
P015 - Ambiente, Ordenamento do Território e Energia	469	427	427	213	-256	-214	-214
<b>Despesa efetiva consolidada</b>	<b>61 531</b>	<b>62 265</b>	<b>62 218</b>	<b>61 143</b>	<b>-388</b>	<b>-1 321</b>	<b>-1 075</b>
<i>Por memória: Despesa primária</i>	<i>94 205</i>	<i>95 272</i>	<i>95 367</i>	<i>94 277</i>	<i>72</i>	<i>-895</i>	<i>-1 090</i>

Fonte: Sistemas aplicacionais da DGO. | Nota: Os programas orçamentais apresentados correspondem à Lei Orgânica do Governo na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 119/2013, de 21 de agosto, pelo que se procedeu à reafectação de organismos para efeitos de comparabilidade. O orçamento do “P003 - Finanças e Administração Pública” inclui dotação provisional.

antecipados os duodécimos relativos ao reforço das transferências do Estado, estabelecido no âmbito do OER/2013.

(12) Foi excluída a operação realizada, no final de dezembro de 2012, entre o Estado e a Câmara Municipal de Lisboa (CML), na sequência da qual aquele município procedeu à venda dos terrenos do Aeroporto de Lisboa (286 M€). Trata-se de uma operação que não tem impacto no saldo das administrações públicas.

(13) As transferências do Fundo Social Europeu (FSE) para a segurança social e a respetiva aplicação em despesa com ações de formação profissional foram ajustadas de maneira a assegurar o cumprimento do princípio da neutralidade dos fundos comunitários.

(14) Exclusão do pagamento do SNS relativo a de dívidas de anos anteriores, que ascendeu a 1500 M€ em 2012 (tendo começado a ser pago a partir do mês de junho), apesar do SNS ter recebido 1932 M€ do OE para esta finalidade. No OE1R/2013 foram orçamentados 432 M€ para o mesmo efeito, os quais transitaram de 2012.

(15) 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.

(16) Exclusão da dotação para pagamento de dívidas de anos anteriores por parte da administração regional da Madeira na sequência de um empréstimo com aval do Estado, no montante de 1100 M€.

(17) A transferência a título de contribuição para o orçamento da União Europeia (UE) foi ajustada no sentido de se considerar o pagamento em regime duodecimal.

(18) Exclusão dos dividendos do Banco de Portugal por questões de comparabilidade homóloga, uma vez que estes assumiram um valor muito significativo em 2013, acima do orçamentado no OE/2013 e significativamente superior ao verificado em 2012.

(19) Eliminação do desfazamento temporal associado à mudança da data de recebimento do Imposto Municipal sobre Imóveis, uma vez que em 2012 o último recebimento pelos municípios ocorreu em outubro e, em 2013, ocorrerá em dezembro.

(20) Eliminação da previsão de receita proveniente do Regime Extraordinário de Regularização de dívidas fiscais e à segurança social (RERD), ao abrigo do Decreto-Lei n.º 151-A/2013, de 31 de Outubro.

A tabela 1 apresenta três desvios para cada programa: i) execução e Orçamento inicial; execução e 1º Orçamento retificativo; e ii) execução e 2º Orçamento retificativo.

Na tabela 2 apresenta-se a despesa financiada por receitas gerais implícita ao QPPO 2012-2016. Tendo em consideração as limitações de comparabilidade, os programas que registaram alterações de orgânicas são apresentados em conjunto.

**Tabela 2. Despesa efetiva consolidada da administração central em 2013: comparação com a despesa financiada por receitas gerais do QPPO**  
(em milhões de euros)

Programas	QPPO 2012-2016	QPPO 2013-2016	QPPO 2013-2016	Execução	Execução vs QPPO 2012-2016	Execução vs QPPO 2013-2016	Execução vs QPPO 2013-2016
	Lei n.º 28/2012, 31 julho	Lei n.º 66-8/2012, 31 dezembro	Lei n.º 51/2013, 24 julho		Lei n.º 28/2012, 31 julho	Lei n.º 66-8/2012, 31 dezembro	Lei n.º 51/2013, 24 julho
P001 - Órgãos de Soberania	2 824	2 868	2 871	2 818	-6	-50	-53
P003 - Finanças e Administração Pública	7 485	6 874	7 166	6 952	-533	78	-214
P004 - Gestão da Dívida Pública	7 551	7 276	6 941	6 827	-724	-449	-114
P005 - Representação Externa	312	319	319	305	-7	-14	-14
P006 - Defesa	1 778	1 843	1 842	1 751	-27	-92	-91
P007 - Segurança Interna	1 725	1 827	1 827	1 743	18	-84	-84
P008 - Justiça	646	679	721	737	91	58	16
P011 - Saúde (*)	1 778	5 841	7 913	8 614	1 068	773	701
P012 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 077	5 232	5 475	5 429	352	197	-46
P013 - Ciência e Ensino Superior	1 208	1 305	1 367	1 245	37	-60	-122
P009 - Economia				204			67
P010 - Agricultura e Mar	7 476	9 675	10 171	328	2 556	357	-139
P014 - Solidariedade, Emprego e Segurança Social				9 401			
P015 - Ambiente, Ordenamento do Território e Energia				33			
<b>Despesa efetiva consolidada</b>	<b>43 628</b>	<b>45 737</b>	<b>46 613</b>	<b>46 422</b>	<b>2 794</b>	<b>685</b>	<b>-191</b>
<i>Por memória: Despesa primária</i>	<i>36 077</i>	<i>38 461</i>	<i>39 672</i>	<i>39 595</i>	<i>3 518</i>	<i>1 134</i>	<i>-77</i>

Fonte: Sistemas aplicacionais da DGO. | Nota: Os programas orçamentais apresentados correspondem à Lei Orgânica do Governo no final de 2013. (\*) No caso do Programa 011 - Saúde a forma como a receita se encontra registada na base de dados (fonte de financiamento com código “910”) não permite identificar apenas a que se refere a receitas gerais, incluindo outras fonte de receita (por exemplo, receita proveniente de taxas moderadoras). Assim, a execução deste programa não é diretamente comparável com a despesa implícita ao QPPO.

As alterações da Lei Orgânica do Governo limitam o exercício de comparabilidade para cada serviço entre a dotação orçamental e a execução. Além disso, importa salientar que nalguns ministérios verifica-se que a dotação orçamental é inscrita numa classificação orgânica, mas que tem como objetivo ser executada noutra organização do ministério, limitando a comparabilidade para níveis desagregados de classificação orgânica.

A Lei n.º 64-C/2011, de 30 de dezembro, aprovou a estratégia e os procedimentos a adotar previstos no âmbito da Lei de Enquadramento Orçamental. O limite de despesa financiada por receitas gerais para os quatro anos seguintes é definido por lei, sendo de destacar o carácter vinculativo para cada programa orçamental para o ano seguinte à apresentação do relatório (ano n+1), para os agrupamentos de programas de área de intervenção política para ano n+2, bem como para o conjunto dos programas para anos n+3 e n+4. Deste modo, o Ministério das Finanças centra-se na definição e controlo do quadro plurianual, bem como na avaliação de projetos de investimento público e no controlo financeiro das empresas públicas.

Importa também salientar que após apresentação do OPPO em abril de 2012, assistiu-se à declaração de inconstitucionalidade da suspensão de subsídios de férias e Natal a trabalhadores do setor público e a pensionistas através do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 353/2012, bem como posteriormente do Acórdão n.º 187/2013, o que originou a necessidade de revisão do valor orçamentado para despesas com pessoal, pensões da CGA e transferências para a segurança social.

#### Principais conclusões

Adicionalmente, para cada programa orçamental são apresentados, na tabela em anexo, os organismos e as dotações específicas que apresentam maior desvio em termos absolutos. Contudo, importa salientar as limitações de comparabilidade e a diferente dimensão financeira dos programas orçamentais.

i) a despesa efetiva primária situou-se próximo do valor orçamentado inicialmente (mais 72 M€), sendo de salientar que o OE/2013 tinha em consideração a suspensão de um subsídio, enquanto a execução incluiu o pagamento da totalidade de subsídios de férias e Natal;

ii) a execução do programa saúde foi superior ao montante definido na Lei do OE/2013, OE1R/2013 e OE2R/2013 visto que se efetuaram pagamentos a partir da transferência do Estado efetuada em 2012, mas que só foi concretizada em 2013 para a regularização de dívidas do SNS de anos anteriores;

iii) os desvios ao nível do programa da solidariedade emprego e segurança social estão influenciados pela transferência adicional para o subsector;

iv) verifica-se uma execução inferior ao orçamento inicial de entidades públicas empresariais no âmbito dos transportes;

v) as despesas do Ministério das Finanças ficaram acima do orçamento inicial, essencialmente devido ao défice tarifário da eletricidade (incluído em subsídios e indemnizações compensatórias), bem como a concessão da ANAM (em comissões e outros encargos).

Note-se que os valores apresentados têm em consideração os registos contabilísticos em contabilidade pública. Contudo, no âmbito da contabilidade nacional, algumas componentes registadas como despesa não efetiva através de ativos financeiros poderão ser classificadas em despesa efetiva, o que poderá implicar alterações no saldo orçamental.

Por fim, importa salientar que a UTAO tenciona acompanhar ao longo do ano o grau de execução da despesa por programas do Orçamento do Estado para 2014.

#### Caixa 4 – Harmonização dos requisitos relativos às regras e procedimentos orçamentais

Nesta caixa apresenta-se as linhas gerais da Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que pretende harmonizar os requisitos entre os Estados-Membros relativos às regras e procedimentos orçamentais no âmbito dos dados contabilísticos, regras numéricas e previsões macroeconómicas.

De acordo com o artigo 288.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia *“A diretiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios”*.

##### Contabilidade pública e estatísticas

OS Estados-Membros devem ter sistemas nacionais de contabilidade pública no sentido de incluir todos os subsectores da administração pública de forma integral e coerente, sujeitos a controlo interno e auditoria, que permitam elaborar dados em contas nacionais definidas pelo SEC 95.

Os dados na ótica da contabilidade de caixa devem ser publicados mensalmente para a administração central e segurança social, bem como trimestralmente para administração regional e local.

##### Previsões macroeconómicas e orçamentais

As previsões de cada Estado-Membro devem basear-se num cenário prudente, tendo em atenção comparações com as previsões da Comissão Europeia e de outros organismos internacionais. Além disso, deverá ser efetuada uma análise de sensibilidade às principais variáveis orçamentais para diferentes pressupostos de taxas de juro e de crescimento, bem como ter em consideração os resultados do desempenho de previsões anteriores. Cada país deve identificar a instituição nacional responsável pelas previsões macroeconómicas e orçamentais.

##### Regras orçamentais numéricas

A política orçamental deve ter em consideração regras orçamentais numéricas para o conjunto das administrações públicas, as quais promovem o cumprimento dos valores de referência de dívida e défice num horizonte plurianual. As regras orçamentais numéricas devem ter em conta os objetivos de médio prazo através de um planeamento plurianual, bem como garantir a exequibilidade, i.e. definição de objetivo e âmbito da aplicação, controlo efetivo e consequências para a eventualidade de incumprimento.

##### Quadros orçamentais a médio prazo

O quadro orçamental credível e eficaz deverá ter um horizonte de pelo menos três anos no sentido de garantir que o planeamento orçamental se enquadra numa perspetiva plurianual. Deste modo, os quadros orçamentais a médio prazo devem incluir objetivos orçamentais plurianuais, projeções das principais componentes de receita e despesa, descrição das políticas previstas, bem como avaliação do impacto na sustentabilidade das finanças públicas.

As projeções a médio prazo devem ter como referência previsões macroeconómicas e orçamentais realistas.

Importa salientar que, na eventualidade de um novo governo entrar em funções, poderá atualizar o quadro orçamental a médio prazo no sentido de refletir as novas prioridades políticas, no entanto, devem ser indicadas as diferenças em relação ao quadro orçamental do anterior governo.

##### Transparência nas finanças públicas e quadros orçamentais abrangentes

As medidas adotadas devem incluir todos os subsectores da administração pública, não só integrando informação compatibilizada, mas também organismos e fundos que não disponham de orçamentos ordinários.

O impacto da despesa fiscal na receita deve ser regularmente quantificado. Além disso, deve ser publicada informação sobre os passivos eventuais, nomeadamente garantias estatais, empréstimos improdutivos e passivos de operações de empresas públicas, bem como participações no capital de empresas privadas e públicas.



### O caso nacional

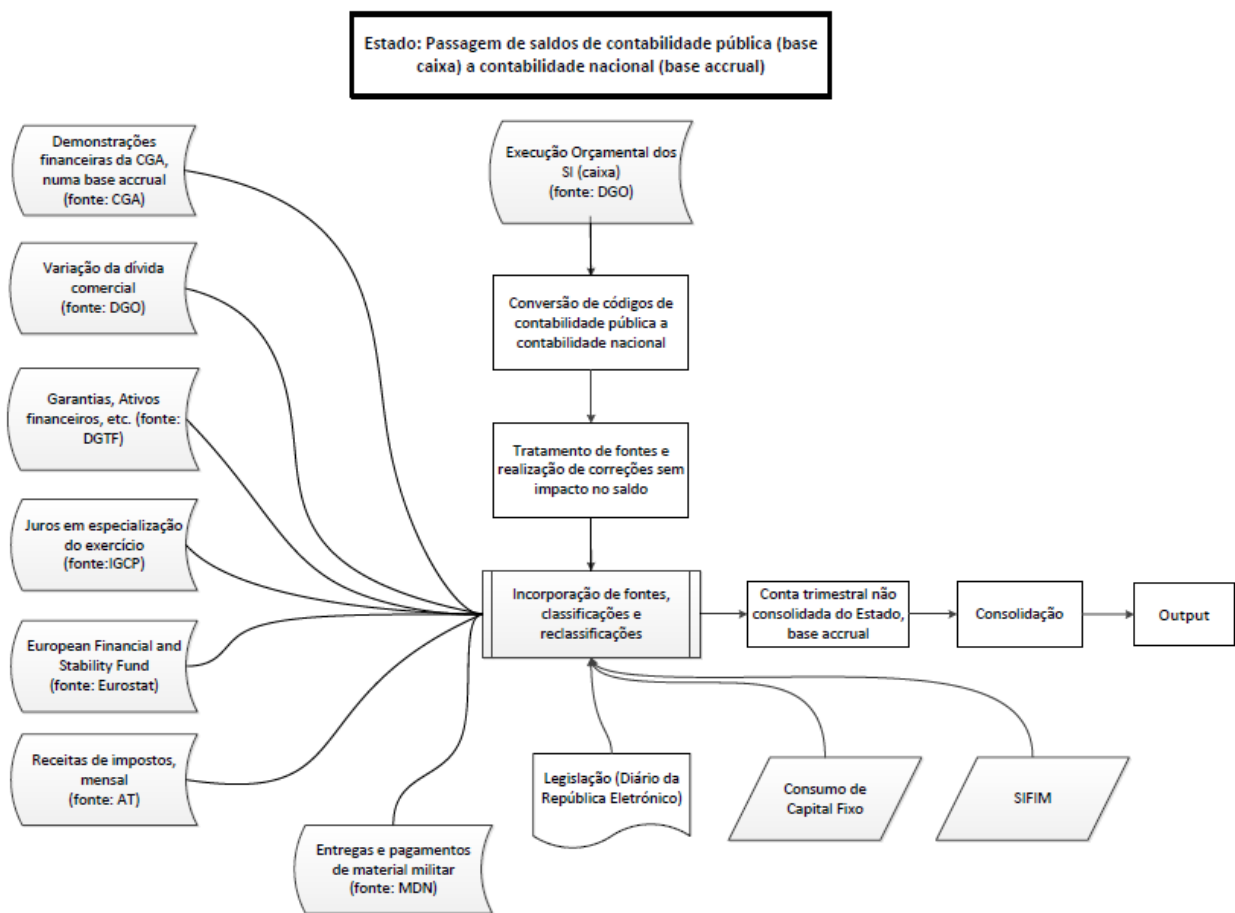
No caso português, a sétima alteração (Lei n.º 37/2013, de 14 de junho) à Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto) transpôs "para a ordem jurídica interna, a Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados membros, e dá cumprimento às disposições do Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação na União Económica e Monetária".

Deste modo, a Lei de Enquadramento Orçamental passou a incluir uma referência ao limite da dívida pública, sendo salientada a necessidade de correção da parte acima de 60% do PIB a uma taxa anual de um vigésimo, tendo em atenção a influência do ciclo económico. Além disso, importa salientar que a Lei define o conceito de desvio significativo em contexto de trajetória de convergência, i.e. o desvio face ao saldo

estrutural no mínimo 0,5% do PIB nominal num só ano ou 0,25% na média anual de dois anos consecutivos, bem como crescimento da despesa líquida de medidas extraordinárias e temporárias do lado da receita com impacto no saldo estrutural de pelo menos 0,5% num ano ou em dois anos consecutivos.

De salientar, por fim, que os Estados-Membros devem adotar as disposições necessárias, implícitas à Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro de 2011, **até 31 de dezembro de 2013**. Dando cumprimento a uma das disposições que constam na referida Diretiva, a DGO publicou na sua página da internet, em dezembro de 2013, um diagrama com a ilustração da passagem de contabilidade pública para contabilidade nacional (ver quadro em anexo relativo ao subsector Estado).

### Ilustração do método de passagem de contabilidade pública para contabilidade nacional, no subsector Estado



Fonte: DGO e INE

Despesa efetiva consolidada de 2013 da administração central, na ótica da contabilidade pública:  
principais desvios entre o orçamentado e o executado, por organismo ou dotação específica

(em milhões de euros)

	OE/2013	OE1R/2013	OE2R/2013	Execução	Execução vs OE/2013	Execução vs OE1R/2013	Execução vs OE2R/2013
<b>Organismo ou dotação específica</b>							
<b>P001 - Órgãos de Soberania</b>	<b>2 883</b>	<b>2 885</b>	<b>2 885</b>	<b>2 856</b>	<b>-26</b>	<b>-29</b>	<b>-29</b>
<b>P002 - Governação e Cultura</b>	<b>762</b>	<b>741</b>	<b>741</b>	<b>670</b>	<b>-91</b>	<b>-70</b>	<b>-70</b>
<i>Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional</i>	65	63	63	41	-24	-22	-22
<i>Instituto do Cinema e do Audiovisual</i>	22	21	21	9	-13	-12	-12
<i>Instituto Português do Desporto e Juventude</i>	73	67	67	62	-11	-4	-4
<i>Fundo de Fomento Cultural</i>	22	21	21	19	-3	-3	-3
<i>Instituto Nacional de Estatística</i>	33	30	30	30	-2	0	0
<i>Rádio e Televisão de Portugal</i>	269	269	269	269	0	0	0
<b>P003 - Finanças e Administração Pública</b>	<b>12 905</b>	<b>13 483</b>	<b>13 573</b>	<b>13 282</b>	<b>377</b>	<b>-201</b>	<b>-291</b>
<i>Dotação provisional (*)</i>	520	524	524	0	-520	-524	-524
<i>Contribuição financeira para a União Europeia</i>	1 400	1 400	1 490	1 682	282	282	192
<i>Caixa Geral de Aposentações</i>	8 807	9 345	9 345	9 260	453	-85	-85
<i>Subsídios e indemnizações compensatórias dos quais: défice tarifário de electricidade</i>	162	162	162	342	181	181	181
<i>Comissões e outros encargos dos quais: concessão ANAM</i>	0	0	0	167	167	167	167
<i>143</i>	228	228	257	115	29	29	29
<i>Bonificação de Juros</i>	0	80	80	80	80	0	0
<i>97</i>	97	97	80	-17	-17	-17	
<i>Autoridade Tributária e Aduaneira</i>	600	558	558	600	1	42	42
<i>Parups</i>	64	64	64	41	-22	-22	-22
<i>Parvalorem</i>	170	170	170	152	-18	-18	-18
<b>P004 - Gestão da Dívida Pública</b>	<b>7 326</b>	<b>6 991</b>	<b>6 851</b>	<b>6 865</b>	<b>-461</b>	<b>-126</b>	<b>14</b>
<i>Encargos da dívida</i>	7 276	6 941	6 801	6 842	-434	-99	41
<i>Fundo de Regularização da Dívida Pública - funcionamento</i>	50	50	50	7	-43	-43	-43
<b>P005 - Representação Externa</b>	<b>350</b>	<b>343</b>	<b>343</b>	<b>348</b>	<b>-2</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
<i>Contribuições e Quotizações para Organizações Internacionais</i>	81	80	80	86	4	5	5
<i>Camões - Instituto da Cooperação e da Língua</i>	60	57	57	63	2	6	6
<i>Instituto de Investigação Científica Tropical</i>	8	7	7	7	0	0	0
<b>P006 - Defesa</b>	<b>2 238</b>	<b>2 208</b>	<b>2 208</b>	<b>2 004</b>	<b>-234</b>	<b>-203</b>	<b>-203</b>
<i>Lei de Programação de Infraestruturas Militares</i>	85	85	85	0	-85	-85	-85
<i>Forças Nacionais Destacadas</i>	54	54	54	15	-39	-39	-39
<i>Lei de Programação Militar</i>	235	229	229	245	11	17	17
<b>P007 - Segurança Interna</b>	<b>2 153</b>	<b>2 119</b>	<b>2 119</b>	<b>2 059</b>	<b>-94</b>	<b>-60</b>	<b>-60</b>
<i>Guarda Nacional Republicana</i>	938	889	889	918	-20	30	30
<i>Polícia de Segurança Pública</i>	797	740	740	761	-36	21	21
<i>Autoridade Nacional de Proteção Civil</i>	128	124	124	141	13	16	16
<b>P008 - Justiça</b>	<b>1 401</b>	<b>1 438</b>	<b>1 438</b>	<b>1 375</b>	<b>-26</b>	<b>-62</b>	<b>-62</b>
<i>Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça</i>	209	204	204	187	-23	-17	-17
<i>Instituto dos Registos e do Notariado</i>	231	230	230	243	12	12	12
<b>P009 - Economia</b>	<b>3 045</b>	<b>2 822</b>	<b>2 822</b>	<b>2 586</b>	<b>-459</b>	<b>-236</b>	<b>-236</b>
<i>REFER</i>	631	663	663	572	-59	-92	-92
<i>Metro do Porto</i>	274	230	230	176	-97	-54	-54
<i>Metropolitano de Lisboa</i>	436	335	335	307	-129	-27	-27
<i>Estradas de Portugal</i>	1 123	1 045	1 045	1 092	-31	47	47
<i>Instituto da Mobilidade e dos Transportes</i>	79	73	73	44	-36	-29	-29
<i>IAPMEI</i>	72	70	70	46	-26	-25	-25
<i>Laboratório Nacional de Engenharia Civil</i>	30	29	29	23	-7	-7	-7
<i>Turismo de Portugal</i>	157	148	148	146	-12	-2	-2
<i>ANACOM - Autoridade Nacional de Comunicações</i>	43	40	40	38	-5	-2	-2
<i>Instituto Nacional de Aviação Civil</i>	35	32	32	31	-4	-2	-2
<b>P010 - Agricultura e Mar</b>	<b>1 361</b>	<b>1 342</b>	<b>1 342</b>	<b>1 305</b>	<b>-56</b>	<b>-37</b>	<b>-37</b>
<i>Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas</i>	957	951	951	1 000	43	49	49
<i>Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (**)</i>	76	74	74	55	-20	-18	-18
<i>Instituto Português do Mar e da Atmosfera</i>	45	43	43	28	-18	-16	-16
<b>P011 - Saúde</b>	<b>8 402</b>	<b>8 475</b>	<b>8 475</b>	<b>8 787</b>	<b>384</b>	<b>312</b>	<b>312</b>
<i>Administração Central do Sistema de Saúde</i>	4 307	4 432	4 432	4 743	436	310	310
<i>Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo</i>	1 427	1 427	1 427	1 473	47	47	47
<i>Instituto Português do Sangue e da Transplantação</i>	83	77	77	44	-39	-33	-33
<i>Administração Regional de Saúde do Norte</i>	1 327	1 313	1 313	1 350	24	38	38
<i>Administração Regional de Saúde do Centro</i>	589	572	572	557	-32	-15	-15
<i>INFARMED</i>	37	35	35	22	-16	-13	-13
<b>P012 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar</b>	<b>5 970</b>	<b>6 209</b>	<b>6 209</b>	<b>6 052</b>	<b>82</b>	<b>-157</b>	<b>-157</b>
<i>Parque Escolar</i>	296	296	296	113	-183	-183	-183
<i>Estab. de educação e ensinos básico e secundário - funcionamento</i>	4 867	5 114	5 114	5 101	235	-12	-12
<b>P013 - Ciência e Ensino Superior</b>	<b>2 155</b>	<b>2 216</b>	<b>2 216</b>	<b>2 173</b>	<b>19</b>	<b>-43</b>	<b>-43</b>
<i>Ensino superior - funcionamento</i>	1 642	1 637	1 637	1 716	74	79	79
<b>P014 - Solidariedade, Emprego e Segurança Social</b>	<b>10 110</b>	<b>10 565</b>	<b>10 569</b>	<b>10 566</b>	<b>456</b>	<b>1</b>	<b>-3</b>
<i>Transferências para a Segurança Social - Lei de Bases</i>	8 345	8 845	8 845	8 870	525	25	25
<i>Transferências para a Segurança Social - Pensões bancárias</i>	503	503	507	507	4	4	-1
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	225	220	220	200	-25	-20	-20
<i>Instituto de Emprego e Formação Profissional</i>	826	800	800	807	-19	8	8
<b>P015 - Ambiente, Ordenamento do Território e Energia</b>	<b>469</b>	<b>427</b>	<b>427</b>	<b>213</b>	<b>-256</b>	<b>-214</b>	<b>-214</b>
<i>Fundo Português do Carbono</i>	125	113	113	70	-56	-44	-44
<i>Agência Portuguesa do Ambiente</i>	86	84	84	38	-49	-46	-46
<i>Polis Litoral Ria Formosa</i>	37	31	31	2	-35	-29	-29
<i>Polis Litoral Ria de Aveiro</i>	31	28	28	5	-27	-23	-23
<i>Polis Litoral Norte</i>	28	24	24	5	-23	-19	-19
<i>Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana</i>	40	37	37	35	-5	-2	-2
<b>Despesa efetiva consolidada</b>	<b>61 531</b>	<b>62 263</b>	<b>62 218</b>	<b>61 143</b>	<b>-388</b>	<b>-1 121</b>	<b>-1 075</b>

Fonte: Sistemas aplicacionais da DGO| Nota: Os dados encontram-se consolidados entre organismos da administração central. A despesa apresentada para cada organismo ou dotação específica inclui todas as fontes de financiamento. (\*) A dotação provisional foi utilizada para outras componentes de despesa. (\*\*) Inclui o Fundo Florestal Permanente e o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade.