



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL  
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UTAO | PARECER TÉCNICO N.º 3/2015

# Análise da Conta Geral do Estado de 2014

30.12.2015

---

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 23 de dezembro de 2015.

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

---

# Sumário executivo

## ***Enquadramento macroeconómico***

**1** Após três anos consecutivos de recessão, o ano de 2014 foi marcado pela recuperação da atividade económica, observando-se um crescimento do PIB real de 0,9% em linha com o crescimento da área do euro e com a generalidade das previsões. Esta recuperação assentou no contributo positivo da procura interna, que compensou o contributo negativo das exportações líquidas, representado uma inversão face à composição do crescimento económico dos anos anteriores. Apesar da evolução menos positiva das exportações líquidas em termos reais, continuou a verificar-se uma capacidade líquida de financiamento da economia portuguesa face ao exterior, beneficiando, em grande medida, da diminuição do preço do petróleo e dos consequentes ganhos de termos de troca. Ao longo do ano, o contexto macroeconómico demonstrou-se em termos genéricos em linha com as previsões, tendo contudo sido revisto em alta o contributo positivo da componente doméstica, em particular do consumo privado, em contrapartida com a revisão em baixa das exportações. Ao nível do mercado de trabalho, registou-se uma diminuição da taxa de desemprego, tendo ficado muito abaixo do previsto no Orçamento do Estado.

## ***Situação Financeira***

### ***Estratégia Orçamental***

**2** A estratégia orçamental de 2014 teve subjacente a convergência para o objetivo de médio prazo para o saldo estrutural, em conformidade com as disposições legais nacionais e europeias. Na sequência do apuramento das contas nacionais em SEC2010 e do reporte de setembro de 2015, a Comissão Europeia apurou os saldos estruturais, apresentando novos valores para o efeito do ciclo económico e uma variação do saldo estrutural de 1,1 p.p. do PIB potencial em 2014. Esta variação traduziu uma consolidação orçamental superior à prevista no OE/2014 e em documentos posteriores (ainda que efetuadas em SEC95), resultando numa orientação de política orçamental de natureza restritiva e contra-cíclica, uma vez que se verificou um aumento do saldo primário estrutural num contexto de melhoria da atividade económica e redução do hiato do produto.

### ***Ótica da contabilidade pública***

**3** As administrações públicas apresentaram um défice orçamental em contabilidade pública inferior ao verificado no ano anterior, quer em termos não ajustados, quer em termos ajustados de fatores pontuais que limitam a comparabilidade homóloga. Adicionalmente, o saldo orçamental primário passou a ser positivo em 2014.

**4** O défice orçamental das administrações públicas em 2014 ficou abaixo do previsto no orçamento inicial, bem como nos orçamentos rectificativos. Relativamente ao orçamento inicial, a receita situou-se acima da previsão e a despesa ficou abaixo da dotação orçamental aprovada, tendo receita e despesa apresentado contributos idênticos para o desvio positivo verificado. No que diz respeito à estimativa para 2014 apresentada em outubro no âmbito do relatório do OE/2015, verificou-se que a receita e a despesa situaram-se abaixo da estimativa, sendo o desvio da despesa com maior magnitude, pelo que o défice orçamental foi inferior ao estimado. De referir que algumas componentes situaram-se acima quer do valor inscrito no orçamento inicial quer da estimativa apresentada em outubro no âmbito do relatório do OE/2015, apesar da revisão em alta, nomeadamente a receita fiscal, as despesas com pessoal e a aquisição de bens e serviços.

**5** Os limites para a despesa definidos no âmbito do Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) para 2014 foram ultrapassados na sequência dos Acórdãos do Tribunal Constitucional sobre as reduções remuneratórias no setor público e sobre as pensões em pagamento. Para alguns dos programas orçamentais verificou-se uma execução superior ao orçamento inicial, nomeadamente ao nível das despesas com pessoal, pensões da CGA e da segurança social, tendo sido necessário, com o objetivo de acomodar os desvios, o aumento da dotação orçamental por via do segundo orçamento rectificativo e a adoção de alterações da competência do Governo.

### **Ótica da contabilidade nacional**

**6** Em 2014, o défice das administrações públicas na ótica da contabilidade nacional, ascendeu a 7,2% do PIB. Este resultado encontra-se influenciado pelo efeito de medidas de natureza extraordinária, que em 2014 oneraram de forma significativa o défice das administrações públicas, sendo responsáveis no seu conjunto pelo seu agravamento em 3,8 p.p. do PIB. Entre estas medidas encontram-se a capitalização do Novo Banco e o reconhecimento da dívida da STCP e da Carris como dívida do Estado, que no total ascenderam a 3,5% do PIB. Ajustado de medidas extraordinárias, o défice cifrou-se em 3,3% do PIB. Em termos ajustados, porém, registou-se um excedente ao nível do saldo primário, equivalente a 1,6% PIB, o qual permitiu cobrir aproximadamente um terço das despesas com juros em 2014.

**7** Face a 2013, o défice global aumentou 2,3 p.p. do PIB, enquanto o défice ajustado de operações extraordinárias registou, pelo contrário, um desagrevamento de 1,8 p.p. do PIB. Para a redução do défice em termos ajustados contribuiu um aumento da receita das administrações públicas a par de uma redução da despesa. A expansão da receita foi impulsionada pela evolução da receita fiscal, cujo crescimento beneficiou da recuperação da atividade económica e da melhoria das condições no mercado de trabalho, assim como de aumentos de tributação ao nível dos impostos indiretos e da menor redução salarial que vigorou em 2014 na função pública e que beneficiou a receita de impostos diretos. No que se refere à despesa, para a diminuição registada em 2014 contribuiu sobretudo a redução das despesas com pessoal e com prestações sociais, estas últimas associadas à melhoria das condições no mercado de trabalho. Em sentido contrário, as despesas com juros evidenciaram um aumento face ao ano anterior, refletindo o aumento do *stock* nominal de dívida pública.

**8** A comparação entre o défice apurado para 2014 e os sucessivos objetivos para o défice orçamental estabelecidos no OE/2014 e nos OER subsequentes encontra-se limitada devido a alterações de natureza metodológica no apuramento do défice e a alterações do perímetro do setor das administrações públicas. Com efeito, o défice para o conjunto do ano de 2014 foi apurado já de acordo com o novo referencial metodológico, o SEC2010, que introduziu não só um conjunto de alterações metodológicas com impacto no valor nominal do défice como também no valor do PIB nominal, enquanto as metas oficiais para o défice foram estabelecidas ainda em SEC95. Adicionalmente, verificou-se um alargamento do perímetro das administrações públicas, que determinou a inclusão no setor das administrações públicas de entidades com impacto relevante no valor nominal do défice.

### **Segurança social e Caixa Geral de Aposentações**

**9** Em 2014, a segurança social apresentou um défice orçamental inferior ao verificado em 2013, ajustado de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, bem como inferior ao previsto no OE/2014. O défice da segurança social em 2014 resultou, na sua totalidade, do comportamento do sistema previdencial, pois quer o sistema de proteção social de cidadania, quer os regimes especiais apresentaram um saldo nulo. A melhoria face ao ano de 2013 deveu-se, essencialmente, ao acréscimo da receita com contribuições e quotizações em razão da melhoria da atividade económica, da nova configuração da contribuição extraordinária de solidariedade e dos níveis de cobrança coerciva. Adicionalmente, a despesa com prestações de desemprego apresentou uma forte queda como consequência da atividade económica e da condição de recursos. Por último, a despesa com pensões apresentou um ligeiro aumento face a 2013.

**10** O saldo alcançado pela CGA em 2014 representa, em termos ajustados, uma melhoria face a 2013. As contribuições para a CGA em 2014 registaram um acréscimo significativo devido, sobretudo, ao aumento da taxa geral de contribuição do empregador e à nova configuração da contribuição extraordinária de solidariedade. Adicionalmente observou-se em 2014 um aumento da despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA, apesar das diversas medidas tomadas com o objetivo de contrariar este aumento.

### **Dívida pública e financiamento**

**11** No final de 2014, o rácio da dívida bruta das administrações públicas atingiu 130,2% do PIB, o que representa um acréscimo face ao ano anterior de 1,2 p.p. do PIB. Em termos de decomposição da variação da dívida, o aumento resultou sobretudo do acréscimo via “efeito de juros”, embora também do efeito “saldo primário”. Para o referido efeito contribuiu, em grande medida, o processo de resolução do Banco Espírito Santo. A impedir um crescimento superior da dívida pública destaca-se o efeito de sinal contrário decorrente dos “ajustamentos défice-dívida”, nomeadamente o aumento dos elementos de consolidação em resultado de compras de títulos de dívida pública portuguesa por parte dos fundos da segurança social e de empréstimos e dotações de capital do Tesouro a empresas públicas, destinados a amortizar dívida bancária.

**12** As necessidades líquidas de financiamento do subsetor Estado decorreram do pagamento de juros e outros encargos, bem como da aquisição líquida de ativos financeiros, nomeadamente pela concessão de empréstimo ao Fundo de Resolução e pela concessão de empréstimos a entidades públicas, sobretudo para reestruturação financeira das empresas de transportes. As necessidades brutas de financiamento de 2014 foram satisfeitas, sobretudo, através dos empréstimos concedidos no âmbito do PAEF, da emissão de obrigações em dólares no âmbito do programa *Medium Term Notes*, bem como através de Certificados de Aforro e Certificados do Tesouro, registando-se uma redução líquida ao nível de Bilhetes do Tesouro.

# Índice

---

<b>SUMÁRIO EXECUTIVO .....</b>	<b>III</b>
<b>I INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
I.1 MANDATO E OBJETIVO.....	1
I.2 METODOLOGIA.....	1
<b>II ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO.....</b>	<b>2</b>
<b>III SITUAÇÃO FINANCEIRA .....</b>	<b>10</b>
III.1 ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL .....	10
III.2 ÓTICA DA CONTABILIDADE PÚBLICA .....	17
III.3 ÓTICA DAS CONTAS NACIONAIS .....	47
<b>IV SEGURANÇA SOCIAL.....</b>	<b>62</b>
<b>V CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES.....</b>	<b>74</b>
<b>VI FINANCIAMENTO E DÍVIDA PÚBLICA.....</b>	<b>78</b>
<b>VII PAGAMENTOS EM ATRASO.....</b>	<b>88</b>
<b>VIII DESPESA COM ATIVOS E PASSIVOS FINANCEIROS DO ESTADO .....</b>	<b>97</b>
<b>IX ANEXO.....</b>	<b>101</b>
<b>X LISTA DE ABREVIATURAS .....</b>	<b>105</b>

## Índice de tabelas

Tabela 1 – Crescimento económico mundial .....	2
Tabela 2 – Taxa de inflação.....	3
Tabela 3 – Taxa de desemprego .....	3
Tabela 4 – Enquadramento macroeconómico e previsões governamentais .....	5
Tabela 5 – Balança de pagamentos .....	7
Tabela 6 – Evolução das projeções para os saldos orçamentais.....	10
Tabela 7 – Saldos orçamentais.....	10
Tabela 8 – Cronologia dos principais eventos com impacto orçamental em 2014.....	12
Tabela 9 – Medidas de consolidação orçamental previstas para 2014.....	14
Tabela 10 – Medidas: subjacentes à 12.ª avaliação do Programa de Assistência Económica e Financeira .....	15
Tabela 11- Revisão entre execução provisória e CGE/2014 para o saldo global.....	18
Tabela 12 - Revisões entre a execução provisória e a CGE/2014, por classificação económica .....	19
Tabela 13 - Diferenças entre a execução provisória e a CGE/2014, por classificação económica e por subsector.....	20
Tabela 14 – Saldos das administrações públicas: CGE/2014 e as respetivas projeções orçamentais.....	22
Tabela 15 – Conta consolidada das administrações públicas,.....	23
Tabela 16 – Conta consolidada das Administrações Públicas.....	24
Tabela 17 – Despesa efetiva consolidada da administração central.....	27
Tabela 18 – Limites estabelecidos no âmbito do Quadro Plurianal de Programação Orçamental.....	29
Tabela 19 – Afetação da dotação provisional por programa orçamental e classificação económica .....	30
Tabela 20 – Afetação da reserva orçamental por programa orçamental.....	31
Tabela 21 – Receita e despesa da ADSE.....	32
Tabela 22 - Execução orçamental das EPR .....	34
Tabela 23 – Juros e outros encargos das maiores EPR .....	35
Tabela 24 – Investimento das maiores EPR .....	36
Tabela 25 – Saldos da administração local.....	36
Tabela 26 – Conta da administração local .....	37
Tabela 27 – Conta (ajustada) da administração local .....	43
Tabela 28 – Subsídios e indemnizações compensatórias .....	44
Tabela 29 – Ajustamento em contabilidade pública e em contabilidade nacional em 2014 .....	48
Tabela 30 – Receita e despesa das administrações públicas, corrigidas do efeito de operações extraordinárias.....	52
Tabela 31 - Saldo das administrações públicas,.....	61
Tabela 32 – Orçamentos e Contas da Segurança Social .....	62
Tabela 33 – Segurança Social por subsistema em termos ajustados .....	64
Tabela 34 – Receita da Contribuição Extraordinária de Solidariedade.....	65
Tabela 35 – Orçamentos e Contas da Caixa Geral de Aposentações .....	74
Tabela 36 – Dinâmica da dívida pública.....	79
Tabela 37 – Necessidades de Financiamento do Estado .....	81
Tabela 38 – Composição do Financiamento e Execução .....	82
Tabela 39 – Dívida Direta do Estado.....	83
Tabela 40 – Juros com a dívida direta do Estado.....	84
Tabela 41 – Endividamento líquido global direto .....	84
Tabela 42 - Evolução dos pagamentos em atraso.....	88
Tabela 43 – Evolução dos prazos médios de pagamento.....	90
Tabela 44 – Entidades da administração central com PMP superior a 60 dias .....	96
Tabela 45 – Despesa do Estado com ativos financeiros.....	99
Tabela 46 – Receita do Estado com ativos financeiros.....	100
Tabela 47 – Conta consolidada (ajustada) das administrações públicas: comparação face ao OE/2014 .....	101
Tabela 48 – Conta consolidada (ajustada) das administrações públicas: 2013-2014.....	102
Tabela 49 – Receita e despesa das administrações públicas, na ótica da contabilidade nacional .....	103

## Índice de gráficos

Gráfico 1 Evolução do PIB.....	4
Gráfico 2 Contributos para o deflator do PIB.....	5
Gráfico 3 Variação do deflator do PIB e componentes.....	5
Gráfico 4 Taxa de desemprego e população ativa.....	6
Gráfico 5 Remunerações.....	6
Gráfico 6 – Termos de troca.....	7
Gráfico 7 – Do défice de 2013 ao défice de 2014.....	11
Gráfico 8 – Evolução dos saldos orçamentais.....	21
Gráfico 9 – Evolução dos saldos orçamentais.....	21
Gráfico 10 – Evolução do saldo global das administrações públicas.....	21
Gráfico 11 – Evolução do peso da receita e despesa das administrações públicas.....	21
Gráfico 12 – Principais contributos para o desvio da despesa efetiva.....	23
Gráfico 13 – Principais contributos para o desvio da receita efetiva.....	23
Gráfico 14 – Evolução mensal do saldo da administração local.....	37
Gráfico 15 – Principais contributos para o desvio da receita efetiva face ao OE/2014.....	38
Gráfico 16 – Principais contributos para o desvio da receita efetiva face à estimativa do OE2R/2014.....	38
Gráfico 17 – Grau de execução dos impostos diretos.....	39
Gráfico 18 – Principais contributos para o desvio da despesa efetiva face ao OE/2014.....	40
Gráfico 19 – Principais contributos para o desvio da despesa efetiva face à estimativa do OE2R/2014.....	40
Gráfico 20 – Grau de execução de investimento.....	41
Gráfico 21 – Grau de execução da aquisição de bens e serviços.....	41
Gráfico 22 – Grau de execução das despesas com pessoal.....	42
Gráfico 23 – Saldo das administrações públicas, corrigido do efeito de operações extraordinárias.....	49
Gráfico 24 – Saldo das administrações públicas.....	50
Gráfico 25 – Saldo em contas nacionais, corrigido do efeito de operações extraordinárias.....	50
Gráfico 26 - Saldo das administrações públicas por subsector, corrigido do efeito de operações extraordinárias ...	51
Gráfico 27 – Dívida, despesas com juros e taxa de juro implícita.....	58
Gráfico 28 – Execução orçamental ajustada da segurança social.....	63
Gráfico 29 – Criação de emprego.....	66
Gráfico 30 – Receita mensal com contribuições e quotizações excluindo CES e receita proveniente do RERD.....	67
Gráfico 31 – Cobrança coerciva.....	67
Gráfico 32 – Número de pensões de velhice do regime da segurança social.....	69
Gráfico 33 – Despesa mensal com subsídios de desemprego e apoios ao emprego.....	70
Gráfico 34 – Aposentados e reformados – Distribuição por escalões de pensão mensal.....	77
Gráfico 35 – Subscritores – Distribuição por idade.....	77
Gráfico 36 – Taxas de rendibilidade de Obrigações do Tesouro a 10 anos em 2014.....	78
Gráfico 37 – Dinâmica da dívida pública.....	80
Gráfico 38 – Prazo médio de pagamento da administração regional.....	91
Gráfico 39 – Prazo médio de pagamento da administração local.....	92
Gráfico 40 – Prazos médios de pagamento do Setor Empresarial do Estado.....	92
Gráfico 41 – Prazo médio de pagamento dos hospitais EPE e SPA.....	93
Gráfico 42 – Prazos médios de pagamento e de recebimento das empresas públicas.....	94
Gráfico 43 – Cumprimento dos objetivos para os prazos médios de pagamentos, por ministérios.....	95



## Índice de caixas

---

Caixa 1 – Transferências da União Europeia para Portugal .....	7
Caixa 2 – A coordenação de políticas orçamentais a nível comunitário .....	15
Caixa 3 – Ajustamentos à execução orçamental das administrações públicas .....	25
Caixa 4 – Recomendações do Conselho ao Programa de Estabilidade de Portugal para 2014.....	45
Caixa 5 – Elasticidades da receita fiscal e contributiva em 2014.....	53
Caixa 6 – Medidas temporárias e <i>one-off</i> .....	61
Caixa 7 – Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.....	71
Caixa 8 – Ponto de Situação das Parcerias Público-Privadas na Europa.....	86



# I Introdução

---

## I.1 Mandato e objetivo

**1** Nos termos do artigo 10.º-A da Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004, de 16 de fevereiro, aditado pela Resolução n.º 53/2006, de 7 de agosto e, posteriormente, pela Resolução n.º 57/2010, de 23 de julho e pela Resolução n.º 62/2014, de 30 de junho, e do previsto no Plano de Atividades da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) - XIII Legislatura – 1.ª Sessão Legislativa, apresenta-se o Parecer Técnico sobre a Conta Geral do Estado para 2014 (CGE/2014).

## I.2 Metodologia

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

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

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

- Identificação e breve resumo do conteúdo técnico essencial da CGE/2014;
- Apreciação da execução orçamental de 2014, na ótica da contabilidade pública e na ótica da contabilidade nacional, ao nível dos principais agregados da receita e da despesa, avaliando-se as variações anuais e os principais desvios face ao previsto no Orçamento do Estado (inicial e subsequentes alterações) para 2014;
- Análise das necessidades de financiamento e da dívida das administrações públicas, dos pagamentos em atraso e da despesa com ativos financeiros;
- Apreciação da execução das Parcerias Público-Privadas face aos objetivos previstos para 2014;
- Avaliação da execução orçamental da segurança social e da Caixa Geral de Aposentações em 2014.

## II Enquadramento macroeconómico

**1 O ritmo de crescimento da economia mundial acelerou ligeiramente em 2014, apesar da desaceleração do crescimento das economias de mercado emergentes e em desenvolvimento.** A economia mundial cresceu 3,4% em 2014, o que resultou de um crescimento de 1,8% das economias avançadas e de 4,6% das economias de mercado emergentes e em desenvolvimento (Tabela 1). Este crescimento, em termos mundiais, representa uma ligeira aceleração face a 2013 e reflete dinâmicas em sentido contrário entre as economias avançadas, que cresceram mais do que em 2013, e as economias de mercado emergentes e em desenvolvimento, que cresceram menos. O crescimento da economia mundial foi inferior ao que estava inicialmente previsto no relatório do OE/2014, mas situou-se em linha com a previsão do OE2R/2014.

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

	2010	2011	2012	2013	2014	Previsões do MF para 2014	
						OE/2014	OE2R
Economia mundial	5,4	4,2	3,4	3,3	3,4	3,6	3,4
Economias avançadas	3,1	1,7	1,2	1,1	1,8	2,0	1,8
EUA	2,5	1,6	2,2	1,5	2,4	2,6	1,7
Japão	4,7	-0,5	1,7	1,6	-0,1	1,2	1,8
Área do euro	2,0	1,6	-0,8	-0,3	0,9	1,0	1,1
Alemanha	3,9	3,7	0,6	0,4	1,6	1,4	-
França	2,0	2,1	0,2	0,7	0,2	1,0	-
Itália	1,7	0,6	-2,8	-1,7	-0,4	0,7	-
Espanha	0,0	-0,6	-2,1	-1,2	1,4	0,2	-
Reino Unido	1,9	1,6	0,7	1,7	3,0	1,9	3,2
Economias de mercado emergentes e em desenvolvimento	7,5	6,3	5,2	5,0	4,6	-	4,6

Fonte: FMI (*World Economic Outlook*, outubro de 2015). | Nota: Detalhes sobre os grupos de países e a forma de agregação podem ser obtidos em [www.imf.org](http://www.imf.org). A previsão do OE/2014 tem subjacente o cenário do *World Economic Outlook* de outubro de 2013.

**2 Na área do euro, após dois anos de contração da atividade económica, registou-se um crescimento de 0,9%, ligeiramente aquém da recuperação esperada no OE/2014.** A economia da área do euro registou um crescimento económico de 0,9%, recuperando da contração da atividade económica dos anos anteriores. Esta evolução continuou a ser revestida de uma elevada heterogeneidade entre países. Na Alemanha verificou-se um crescimento do PIB de 1,6%, acelerando significativamente face ao ano anterior e acima do previsto no OE/2014; em França a atividade económica cresceu 0,2%, desacelerando face ao ano anterior; em Itália registou-se o terceiro ano consecutivo de recessão, tendo a contração da atividade económica sido de 0,4%, contrastando com a recuperação esperada no OE/2014; e, em Espanha, o PIB recuperou de três anos consecutivos de redução, tendo aumentado 1,4%, acima do esperado inicialmente.

**Tabela 2 – Taxa de inflação**

(taxa de variação do índice de preços no consumidor, valores médios)

	2010	2011	2012	2013	2014
Economia mundial	3,8	5,2	4,2	3,9	3,5
Economias avançadas	1,5	2,7	2,0	1,4	1,4
EUA	1,6	3,1	2,1	1,5	1,6
Japão	-0,7	-0,3	0,0	0,4	2,7
Área do euro	1,6	2,7	2,5	1,3	0,4
Alemanha	1,2	2,5	2,1	1,6	0,8
França	1,7	2,3	2,2	1,0	0,6
Itália	1,6	2,9	3,3	1,3	0,2
Espanha	1,8	3,2	2,4	1,4	-0,2
Reino Unido	3,3	4,5	2,8	2,6	1,5
Economias de mercado emergentes e em desenvolvimento	5,8	7,3	6,0	5,8	5,1

Fonte: FMI (*World Economic Outlook*, outubro de 2015). Nota: Detalhes sobre os grupos de países e a forma de agregação podem ser obtidos em [www.imf.org](http://www.imf.org).

**Tabela 3 – Taxa de desemprego**

(em percentagem da população ativa)

	2010	2011	2012	2013	2014
Economia mundial					
Economias avançadas	8,3	8,0	8,0	7,9	7,3
EUA	9,6	8,9	8,1	7,4	6,2
Japão	5,1	4,6	4,3	4,0	3,6
Área do euro	10,2	10,2	11,4	12,0	11,6
Alemanha	7,0	5,9	5,4	5,2	5,0
França	9,3	9,1	9,7	10,3	10,3
Itália	8,4	8,4	10,6	12,2	12,7
Espanha	19,9	21,4	24,8	26,1	24,5
Reino Unido	7,9	8,1	8,0	7,6	6,2

Fonte: FMI (*World Economic Outlook*, outubro de 2015). Nota: Detalhes sobre os grupos de países e a forma de agregação podem ser obtidos em [www.imf.org](http://www.imf.org).

**3 Apesar da ligeira aceleração do crescimento económico mundial, verificou-se a diminuição da taxa de inflação na economia mundial, resultante da descida dos preços das matérias-primas energéticas e não energéticas.** No que se refere às economias de mercado emergentes e em desenvolvimento, verificou-se a continuação do aumento da taxa de inflação, contudo em menor dimensão do que no ano anterior (Tabela 2). Na área do euro, em termos médios anuais, a taxa de inflação situou-se em 0,4% em 2014, significativamente abaixo do observado no ano anterior. Esta evolução dos preços no consumidor é consistente com a redução do preço do petróleo, tendo o preço do *brent* diminuído, em termos médios, de 108,6 dólares/barril em 2013 para 99,0 dólares/barril em 2014. A descida observada no preço do petróleo foi de dimensão superior à prevista no OE/2014, elaborado em outubro de 2013, onde se previa uma evolução do preço do petróleo de 107,8 dólares/barril em 2013 para 102,8 dólares/barril em 2014. Também os preços das matérias-primas não energéticas registaram uma diminuição generalizada ao longo de 2014, mantendo a tendência de descida iniciada anteriormente.

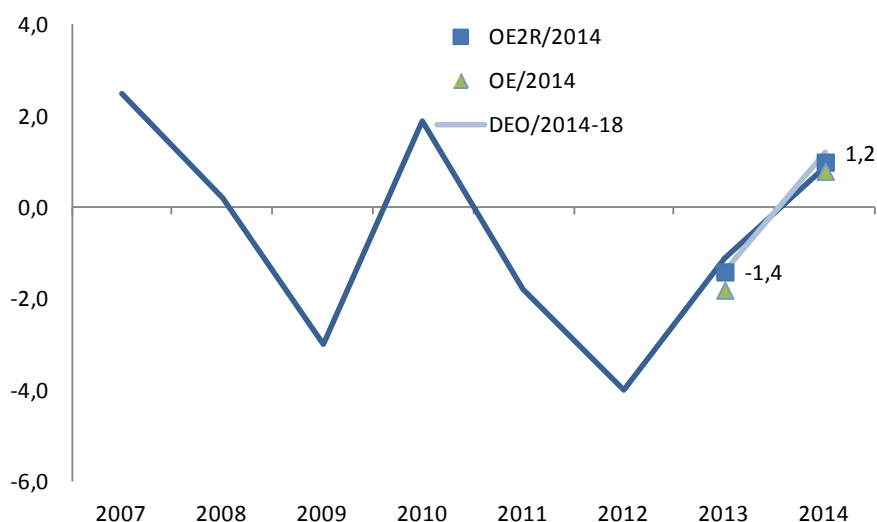
**4 A taxa de desemprego diminuiu na generalidade das economias avançadas, mantendo-se em níveis muito elevados na área do euro.** Na área do euro, após dois anos consecutivos de subida da taxa de desemprego verificou-se, em 2014, uma ligeira redução para 11,6% da população ativa. Esta taxa de desemprego reflete o caso da economia espanhola onde a taxa de desemprego apesar de ter diminuído se mantém em níveis muito elevados (24,5%). Na Alemanha a taxa de desemprego continuou a diminuir, sendo que esta economia se destaca por apresentar uma das mais baixas taxas de desemprego (Tabela 3).

**5 Neste enquadramento e após três anos consecutivos de contração da atividade económica, a economia portuguesa recuperou em 2014, registando um crescimento anual de 0,9%.** Em 2014 a atividade económica recuperou, registando-se um crescimento do PIB em termos reais de 0,9% (Tabela 4). O crescimento observado resultou do contributo positivo da procura interna, que foi atenuado pelo contributo negativo das exportações líquidas. Esta dinâmica representa uma inversão em relação aos anos anteriores em que se tinha observado um contributo negativo da procura interna e positivo da procura externa líquida. Em relação à procura interna, o contributo positivo para a taxa de variação do PIB real em 2014 decorreu sobretudo do consumo privado e, em menor dimensão, do investimento. O consumo público continuou a contribuir negativamente, em

linha com o observado desde 2010 ainda que em 2014 a dimensão do contributo negativo tenha sido inferior. Por seu turno, as exportações líquidas registaram um contributo negativo devido ao forte aumento das importações e aumento em menor escala das exportações (Tabela 4).

**6 A comparação da análise das contas nacionais em 2014 com a previsão do Ministério das Finanças é condicionada pela adoção, em outubro de 2014, de uma nova metodologia nas contas nacionais (SEC2010).** Tendo em conta que o OE/2014 e o OE2R/2014 foram efetuados em outubro de 2013 e agosto de 2014, respetivamente, foram baseados na metodologia anterior (SEC95), comprometendo a comparação com os dados da CGE/2014 e atualizações apresentadas neste documento, com base no SEC2010. Tendo presente este condicionalismo poderá dizer-se que as previsões para o PIB real do Ministério das Finanças constantes no documento do OE/2014, DEO/2014-18 e OE2R/2014 estiveram, grosso modo, em linha com o observado. Em termos de composição do PIB real, importa salientar algumas divergências, que poderão estar para além das diferentes metodologias. No OE/2014 e DEO/2014-18 esperava-se um contributo positivo das exportações líquidas, fundamentado pelo forte crescimento das exportações (Tabela 4). Esta previsão foi corrigida no OE2R/2014, onde o contributo das exportações líquidas surge como negativo e o contributo da procura interna como positivo. Esta alteração decorreu da revisão em alta da taxa de crescimento do consumo privado e das importações. Em resultado, ao longo de 2014, as previsões para a variação do PIB real não sofreram alterações significativas, mas destaca-se a alteração da composição do PIB, para um crescimento baseado na dinâmica positiva da procura interna, em particular do consumo privado, atenuada pela dinâmica negativa da parte externa.

**Gráfico 1 Evolução do PIB**  
(taxa de variação real, em percentagem)



Fontes: Ministério das Finanças e INE. | Nota: Os valores para 2013 e 2014 do INE utilizam a metodologia SEC2010, enquanto as previsões do Ministério das Finanças foram elaboradas de acordo com a metodologia SEC95. Os valores do INE referem-se à divulgação de 23 de setembro de 2015.

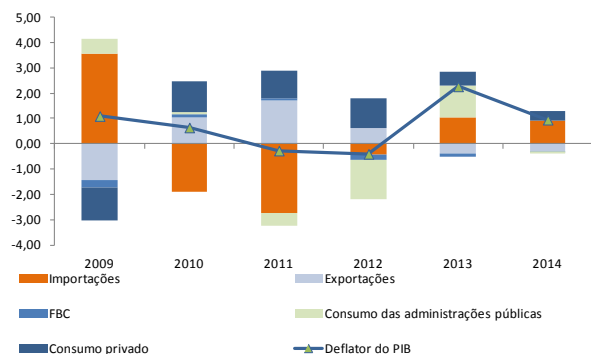
**Tabela 4 – Enquadramento macroeconómico e previsões governamentais**

Data: Documento:	2013	2014	Previsões M. Finanças para 2014		
	INE	INE	out-13	abr-14	ago-14
			OE/2014	DEO/2014-18	OE2R/2014
<b>PIB - ótica de despesa</b>					
PIB real	-1,1	0,9	0,8	1,2	1,0
Consumo Privado	-1,2	2,2	0,1	0,7	1,7
Consumo Público	-1,9	-0,5	-2,8	-1,6	-1,1
Investimento (FBCF)	-5,1	2,5	1,2	3,3	1,1
Exportações	6,9	3,9	5,0	5,7	4,1
Importações	4,7	7,2	2,5	4,1	4,5
Contributos para o crescimento do PIB (em p.p.)					
Procura Interna	-2,5	2,1	-0,3	0,7	1,1
Exportações Líquidas	0,9	-1,2	1,1	0,7	-0,1
<b>Desemprego e preços</b>					
Taxa de desemprego	16,2	13,9	17,7	15,4	14,2
Inflação (IHPC/IPC)	0,4	-0,2	1,0	0,4	0,0
Deflador do PIB	2,3	1,0	0,9	0,7	0,9
PIB nominal	1,2	1,9	1,7	1,9	1,9

Fontes: Ministério das Finanças e INE. | Nota: Os valores para 2013 e 2014 do INE utilizam a metodologia SEC2010, enquanto as previsões do Ministério das Finanças foram elaboradas de acordo com a metodologia SEC95. Os valores do INE referem-se à divulgação de 23 de setembro de 2015.

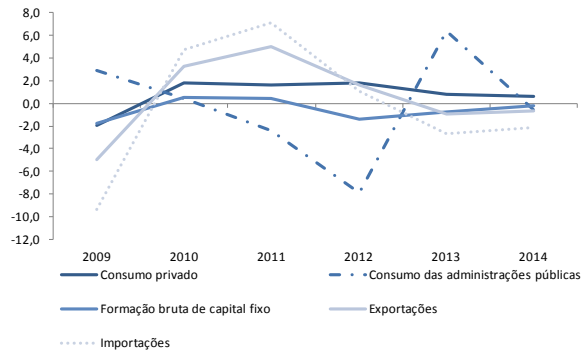
**7 Em relação à evolução dos preços na atividade económica, o deflador do PIB aumentou 1%, reduzindo-se face ao observado no ano anterior.** A taxa de variação anual do deflador do PIB para 2014 situou-se em 1%, sensivelmente em linha com a previsão inicial do OE/2014. Para esta evolução contribuiu sobretudo a descida do preço do petróleo, com impacto positivo sobre o deflador do PIB, e, em menor dimensão, a subida dos preços dos bens de consumo privado. Esta ocorreu apesar da descida observada ao nível do índice de preços no consumidor (Gráfico 2 e Gráfico 3). Os preços associados ao consumo público desceram, o que se situa em linha com a redução das remunerações do setor da administração pública, ainda que o contributo desta componente para a variação do deflador tenha sido próximo de zero.

**Gráfico 2 Contributos para o deflador do PIB**



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

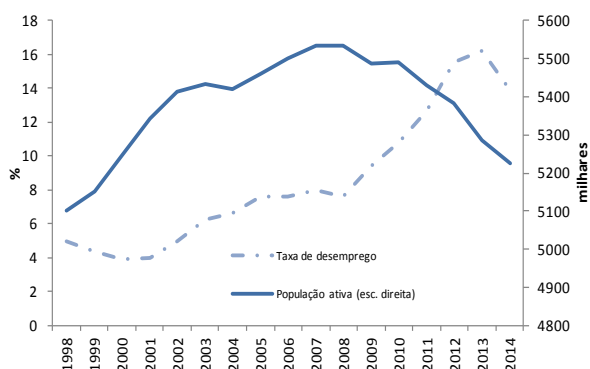
**Gráfico 3 Variação do deflador do PIB e componentes**



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

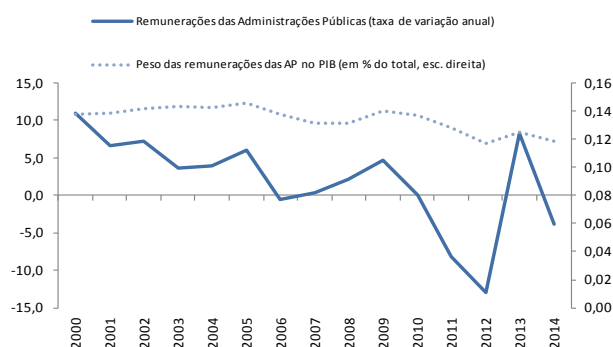
**8 Ao nível do mercado de trabalho, registou-se uma diminuição da taxa de desemprego, mantendo-se ainda a tendência de diminuição da população ativa.** Em relação à taxa de desemprego observou-se uma descida para 13,9% que resultou de uma diminuição do número de desempregados, continuando-se a verificar a redução da população ativa (Gráfico 4). Deste modo a taxa de desemprego situou-se muito abaixo do que foi previsto no OE/2014 (17,7%) e no OE2R/2014 (14,2%). A acompanhar a descida da taxa de desemprego e da população ativa, registou-se uma redução das remunerações totais da economia e, em particular, das remunerações dos trabalhadores da administração pública (Gráfico 5).

**Gráfico 4 Taxa de desemprego e população ativa**



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

**Gráfico 5 Remunerações**



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

**9 No que se refere às contas externas em termos nominais, verificou-se uma redução do excedente da balança corrente e de capital.** Em relação a 2013, o saldo da balança corrente e de capital passou de 2,3% para 1,7% do PIB, contrariando a melhoria esperada no OE/2014 (Tabela 5).<sup>1</sup> O saldo da balança corrente situou-se, em 2014, em 0,3%, deteriorando-se ligeiramente em relação ao ano anterior. Este saldo representa uma evolução menos favorável do que o previsto no OE/2014 e reflete uma deterioração da balança de bens, num contexto de aumento das importações mais forte do que o aumento das exportações. Esta evolução foi, contudo, atenuada pela dinâmica dos preços mais favorável à economia portuguesa, isto é, diminuição dos preços das importações de forma mais acentuada do que a diminuição dos preços das exportações, resultando em ganhos nos termos de troca, em linha com o observado nos últimos dois anos (Gráfico 6).

<sup>1</sup> Note-se que também nestas estatísticas existiu, durante o ano de 2014, uma alteração de metodologia, condicionando a comparação entre os dados disponibilizados pelo INE, de acordo com a nova metodologia, e as previsões do Ministério das Finanças. A nova metodologia incorpora não são as alterações das contas nacionais, designada por SEC2010, mas também a adoção do BPM6, que corresponde à 6.ª edição do Manual da Balança de Pagamentos do FMI.

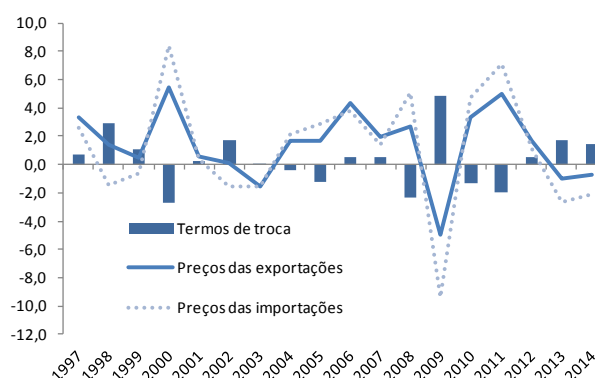


**Tabela 5 – Balança de pagamentos**  
(em percentagem do PIB)

	2012 2013 2014			Previsões M. Finanças para 2014		
	INE	INE	INE	out-13	abr-14	ago-14
				OE/2014	DEO/2014-18	OEzR/2014
<b>Financiamento da economia (em % do PIB)</b>						
Balança corrente e de capital	0,0	2,3	1,7	3,5	2,9	1,3
Balança corrente	-2,0	0,7	0,3	1,9	1,6	0,1
Balança de capital	2,0	1,6	1,4	1,5	1,3	1,3

Fontes: INE e Ministério das Finanças. | Nota: Os dados referem-se à conta do setor institucional Resto do Mundo, publicada pelo INE, sendo que os dados do INE são de acordo com a nova metodologia SEC2010 e BPM6 enquanto as previsões do M. Finanças utilizam a anterior metodologia.

**Gráfico 6 – Termos de troca**  
(taxa de variação, em percentagem)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

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

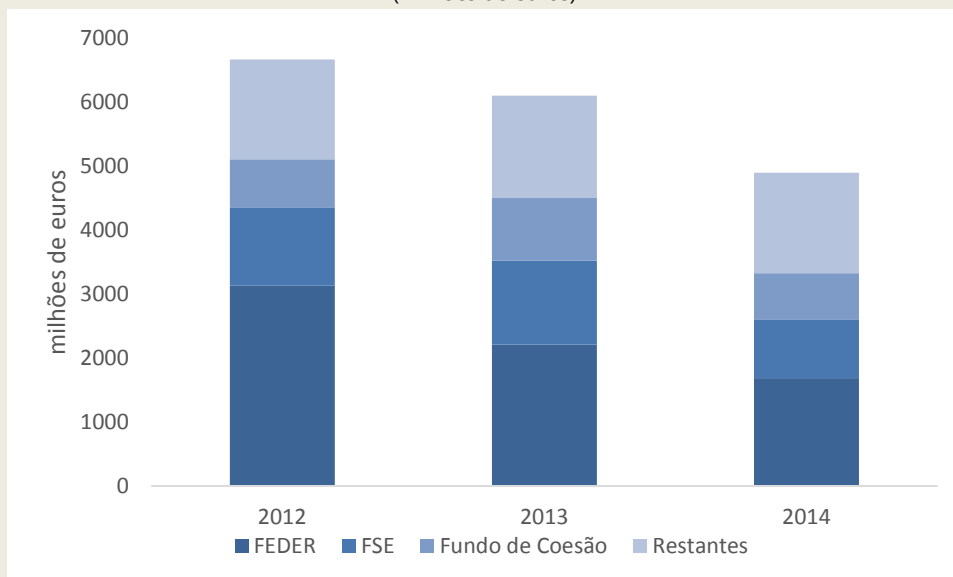
Esta caixa enquadra as principais transferências da União Europeia (UE), evidenciando: i) a distribuição recente dos fundos comunitários pelos principais fundos; ii) a execução das transferências da UE para Portugal em 2014, comparando com os valores orçamentados, para a totalidade dos programas e para os principais programas em termos de montante; iii) a execução das transferências em 2014, recorrendo aos dados da Balança de Pagamentos do Banco de Portugal.

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

**De acordo com a Conta Geral do Estado para 2014, em 2014 verificou-se uma diminuição das transferências da UE para Portugal, de 20% em relação ao ano anterior. A execução destas transferências ficou ainda 14% abaixo do valor orçamentado em outubro de 2013 no relatório do OE/2014.**

Após o significativo aumento das transferências da UE para Portugal em 2012 e 2013, em 2014 registou-se uma diminuição para níveis comparáveis com os registados em 2011. Ainda que os fundos provenientes do FEDER continuem a ser os mais significativos, em termos de montante, em 2014 o seu peso relativo diminuiu por contrapartida do aumento do peso de outros fundos, entre os quais se destaca o FEADER (Gráfico 1).

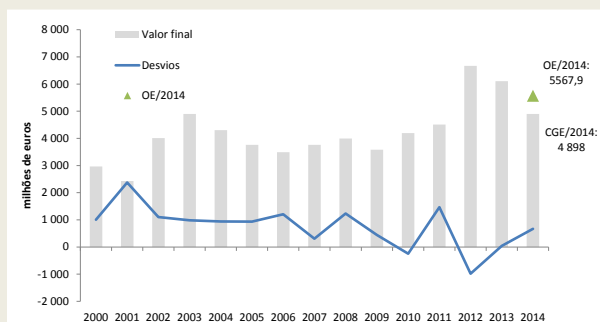
**Gráfico 1. Composição das transferências da UE por fundos**  
(milhões de euros)



Fontes: Relatórios do OE para cada ano, CGE/2014 e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores referem-se às transferências previstas e recebidas pelas Autoridades de Certificação, de acordo com a ótica de tesouraria.

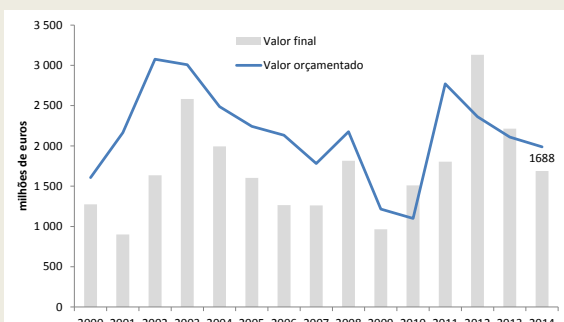
De acordo com o relatório do OE/2014 foi previsto receber 5568 M€ de transferências da UE durante o ano de 2014, enquanto a CGE/2014 revelou que foram recebidos 4898 M€. Este valor encontra-se significativamente abaixo do registado nos últimos dois anos e em linha com o observado em 2011 e nos anos anteriores (Gráfico1). Historicamente verifica-se que os valores das previsões tendem a situar-se acima do valor executado, com exceção dos anos de 2010 e 2012. Em 2014, a execução situou-se 14% abaixo do previsto. **Esta relação verificou-se em todos os principais programas, onde se observou uma orçamentação acima do valor executado** (Gráfico 3, 4 e 5).

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



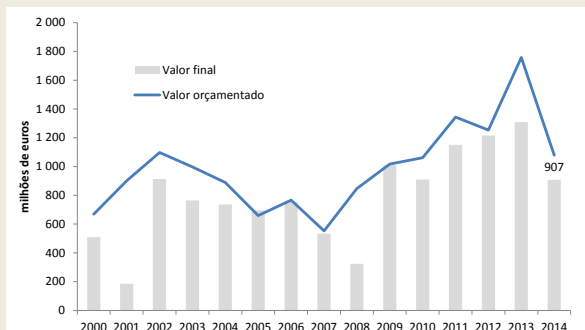
Fontes: Relatórios do OE para cada ano, CGE/2014 e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores referem-se às transferências previstas e recebidas pelas Autoridades de Certificação, de acordo com a ótica de tesouraria.

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



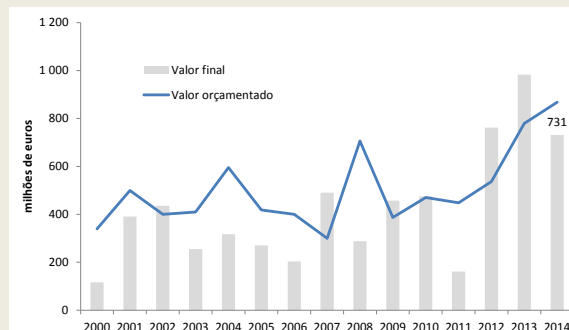
Fontes: Relatórios do OE para cada ano, CGE/2014 e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores referem-se às transferências previstas e recebidas pelas Autoridades de Certificação, de acordo com a ótica de tesouraria.

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



Fontes: Relatórios do OE para cada ano, CGE/2014 e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores referem-se às transferências previstas e recebidas pelas Autoridades de Certificação, de acordo com a ótica de tesouraria.

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

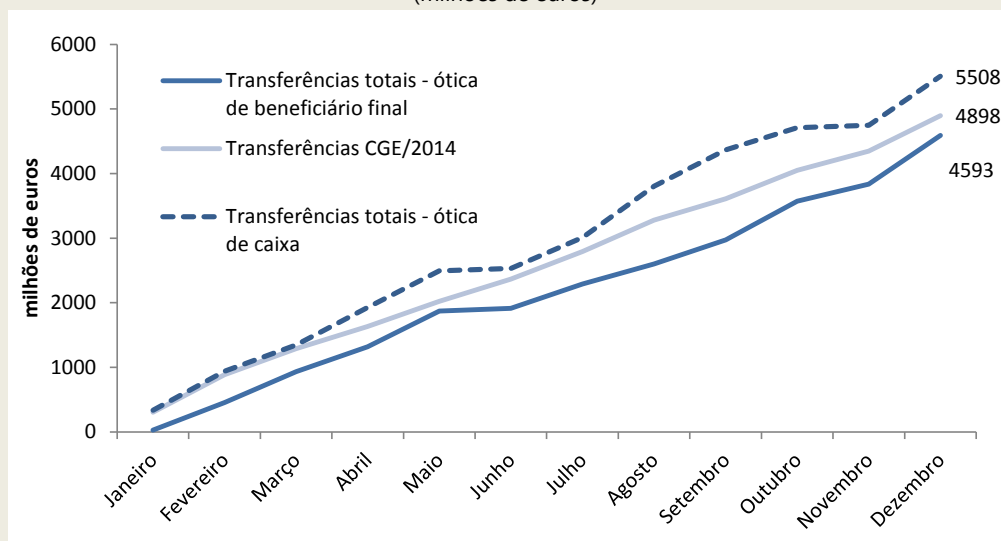


Fontes: Relatórios do OE para cada ano, CGE/2014 e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores referem-se às transferências previstas e recebidas pelas Autoridades de Certificação, de acordo com a ótica de tesouraria.

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

**De acordo com os registos da balança de pagamentos os valores executados das transferências da UE encontram-se em linha com a estimativa da CGE/2014** (Gráfico 6). Note-se, contudo, que na ótica de tesouraria da balança de pagamentos as transferências da UE poderão ter ficado um pouco acima do estimado pela CGE/2014, aproximando-se do valor orçamentado no OE/2014 (ainda que abaixo). De acordo com a ótica do beneficiário final, as transferências terão ficado aquém do previsto na CGE/2014, afastando-se ainda mais da previsão inicial do OE/2014.

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



Fontes: CGE/2014, Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

## III Situação Financeira

### III.1 Enquadramento Orçamental

**10 A estratégia orçamental de 2014 teve subjacente a convergência para o objetivo de médio prazo para o saldo estrutural, em conformidade com as disposições legais nacionais e europeias.** No OE/2014 foi previsto um saldo orçamental de -4% do PIB em 2014 (corrigido de medidas temporárias), e, em termos estruturais, i.e. corrigido também dos efeitos cíclicos, o saldo previsto foi de -2,9% do PIB (Tabela 6). No âmbito do OE2R, o saldo orçamental foi revisto para -4,1%, tendo a principal revisão ocorrido ao nível do saldo estrutural, para -2,1%, na sequência de alterações metodológicas ao nível do cálculo do produto potencial e do respetivo efeito do ciclo económico nas contas públicas. Mais recentemente, na sequência do apuramento das contas nacionais em SEC2010 e do reporte de setembro de 2015, a Comissão Europeia apurou os saldos estruturais de 2013 e 2014, apresentando novos valores para o efeito do ciclo económico e uma variação do saldo estrutural de 1,1 p.p. do PIB (Tabela 7). Esta traduziu uma consolidação orçamental superior à prevista no OE/2014 e em documentos posteriores (ainda que efetuadas em SEC95), resultando numa orientação de política orçamental de natureza restritiva e contra-cíclica, uma vez que se verificou um aumento do saldo primário estrutural num contexto de melhoria da atividade económica e redução do hiato do produto.

**Tabela 6 – Evolução das projeções para os saldos orçamentais**  
(em percentagem do PIB)

	OE e OE1R			DEO			OE2R		
	2013	2014 (p)	var. anual	2013	2014 (p)	var. anual	2013	2014 (p)	var. anual
<b>Saldo orçamental</b>	<b>-5,9</b>	<b>-4,0</b>	<b>1,9</b>	<b>-5,3</b>	<b>-4,0</b>	<b>1,3</b>	<b>-5,3</b>	<b>-4,1</b>	<b>1,2</b>
Saldo primário	-1,6	0,3	1,9	-1,0	0,4	1,4	-1,0	0,3	1,3
<b>Saldo estrutural</b>	<b>-3,9</b>	<b>-2,9</b>	<b>1,0</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,1</b>	<b>0,7</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,1</b>	<b>0,5</b>
Saldo primário estrutural	0,5	1,5	1,0	1,5	2,3	0,8	1,7	2,3	0,6
Receita Estrutural	43,0	42,6	-0,4	42,8	42,9	0,1	42,7	43,2	0,5
Despesa primária estrutural	42,6	41,1	-1,5	41,3	40,6	-0,7	41,1	40,9	-0,2

Fonte: Ministério das Finanças. | Nota: Os dados encontram-se corrigidos de medidas temporárias.

**Tabela 7 – Saldos orçamentais**  
(em percentagem do PIB)

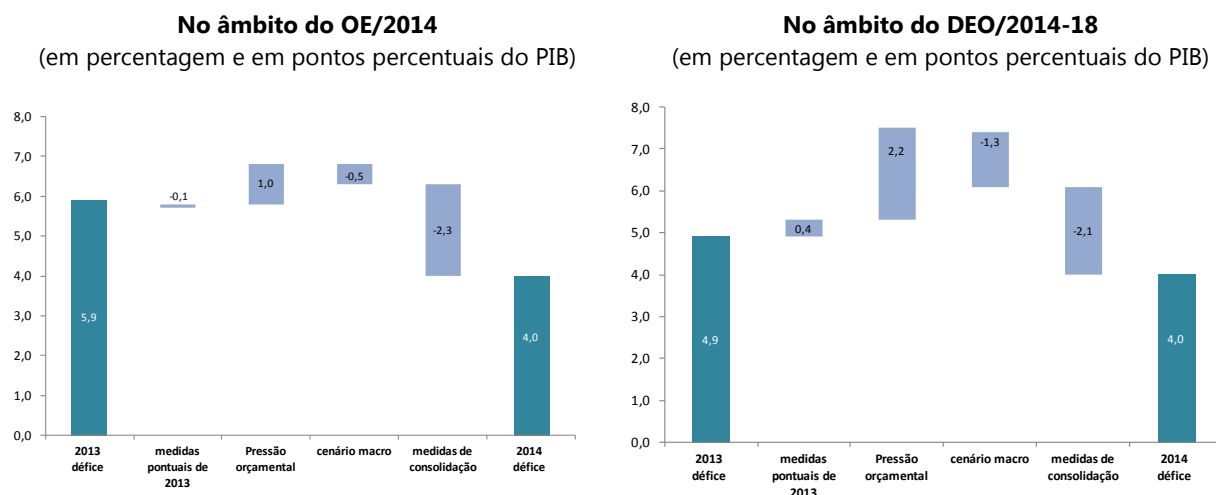
	2013	2014	variação
<b>Saldo Orçamental</b>	<b>-4,8</b>	<b>-7,2</b>	<b>-2,4</b>
Saldo ajustado one-off	-5,1	-3,3	1,8
saldo primário ajustado one-off	-0,2	1,6	1,8
<b>Saldo Estrutural</b>	<b>-2,5</b>	<b>-1,4</b>	<b>1,1</b>
Saldo primário estrutural	2,3	3,5	1,2

Fonte: Comissão Europeia.

**11 O OE/2014 tinha prevista uma redução remuneratória que veio a ser declarada inconstitucional em maio e parcialmente reposta em setembro.** Para a análise das finanças públicas de 2014 é fundamental ter em consideração um conjunto vasto de eventos com impacto orçamental, dos quais se destacam as declarações de inconstitucionalidade por parte do Tribunal Constitucional afetando as remunerações da função pública, as pensões pagas pela Caixa Geral de Aposentações e segurança social e as receita de contribuições sociais (Tabela 8).

**12 A análise da execução orçamental permitiu reavaliar o conjunto de pressões e riscos no ano corrente**, alguns dos quais já identificados aquando da apresentação do DEO/2014-18. Com efeito, as pressões orçamentais foram significativamente revistas em alta, de 1 p.p., no âmbito do OE/2014, para 2,2 p.p. no âmbito do DEO/2014-18 (Gráfico 7). Nesse documento de estratégia orçamental, esta revisão foi justificada pela existência de "(i) um conjunto de efeitos específicos do ano de 2013, tanto ao nível do aumento de receita, como ao nível da compressão de despesa, que não deverão transitar para 2014; (ii) novos riscos identificados com base na execução orçamental acumulada até março, nomeadamente ao nível da receita da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações; e (iii) o efeito do crédito fiscal extraordinário ao investimento na autoliquidação da Declaração de Rendimentos Modelo 22, por referência ao exercício de 2013." Adicionalmente, desde a elaboração do DEO/2014-18, o Ministério das Finanças procedeu a uma nova avaliação dos riscos orçamentais, que se refletiu na proposta do OE2R/2014. No respetivo relatório foram identificados os seguintes fatores que contribuem para aumentar as pressões orçamentais, tendo em conta a informação disponível do primeiro semestre de execução orçamental: a reavaliação do impacto esperado das principais medidas transversais definidas para 2014, nomeadamente a um menor volume de poupanças em despesas com pessoal; a execução de uma transferência adicional de 300 milhões de euros para os Hospitais E.P.E., bem como a revisão em baixa do saldo da administração local. Em contrapartida, foi considerado um maior nível de poupanças com Parcerias Público-Privadas (PPP) face ao estimado no OE/2014. Em síntese, face ao DEO/2014-18 as pressões orçamentais terão sido revistas em alta para um valor superior a 2,2 p.p. do PIB e o efeito do cenário macro sobre as contas das administrações públicas terá sido igualmente revisto em alta, compensando parte da revisão dos riscos orçamentais (Gráfico 7).

**Gráfico 7 – Do défice de 2013 ao défice de 2014**



Fonte: Ministério das Finanças.

Fonte: Ministério das Finanças.

**Tabela 8 – Cronologia dos principais eventos com impacto orçamental em 2014**

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

Fonte: UTAO.

**13 No âmbito do DEO/2014-18, o Ministério das Finanças previu a execução de medidas permanentes de 2,1% do PIB para que o défice orçamental nominal pudesse ser reduzido para 4% em 2014**, ou seja, 3558 M€ em termos líquidos. Deste esforço, 2778 M€ decorriam de medidas de redução da despesa pública, resultantes do processo de revisão estrutural da despesa e 648 M€ relativos a aumento da receita, líquido da perda de receita fiscal e contributiva por aplicação das medidas de redução de despesas com pessoal e prestações sociais (Tabela 9). Deste modo, encontrava-se previsto um esforço global de diminuição de despesa que corresponde a 81% do total de medidas permanentes. Esta composição não se alterou significativamente no âmbito da última avaliação das medidas de consolidação orçamental, efetuada para efeitos da 12.<sup>a</sup> avaliação do PAEF. Embora o relatório desta avaliação não tenha sido publicado, o quadro atualizado com as medidas e os respetivos impactos ao nível da receita e da despesa constou no documento de trabalho dos serviços da Comissão Europeia para efeitos de avaliação do Programa Nacional de Reformas e do Programa de Estabilidade para 2014 (Tabela 10). De salientar que seria relevante dispor de informação sobre a execução das medidas de consolidação identificadas na Tabela 9 e na Tabela 10, de modo a efetuar uma análise ex-post que permitisse confrontar as previsões com os resultados obtidos, a qual não é disponibilizada pelo Ministério das Finanças.

**Tabela 9 – Medidas de consolidação orçamental previstas para 2014**

	OE/2014		OE1R/2014		DEO/2014-18		Observações
	ME	% PIB	ME	% PIB	ME	% PIB	
<b>Despesas com o pessoal</b>	<b>1 320</b>	<b>0,8</b>	<b>1 299</b>	<b>0,8</b>	<b>1 207</b>	<b>0,7</b>	
Alteração da política de rendimentos	643	0,4	622	0,4	622	0,4	Em maio de 2013, o Tribunal Constitucional declarou inconstitucional o alargamento das reduções salariais dos funcionários públicos, tendo originado o pagamento por inteiro dos salários de junho a agosto. Em agosto, declarou constitucional a reposição das reduções nos salários dos funcionários públicos (que vigoraram entre 2011 e 2013), mas apenas para 2014 e 2015. A execução orçamental em contabilidade pública (ajustada do pagamento do subsídio de férias em 2013), até julho, revelou um desvio ao nível da redução das despesas com pessoal. A execução dos programas de rescisões por mútuo acordo e a utilização do sistema de requalificação de trabalhadores encontra-se abaixo do esperado, traduzindo-se em menores poupanças em 2014. Desconhecem-se os efeitos das reformas estruturantes e das outras medidas setoriais.
Horário semanal de trab. de 40h: redução de efetivos por aposentação e do trab. suplementar	153	0,1	153	0,1	153	0,1	
Execução de Programas de Rescisões por Mútuo Acordo	102	0,1	102	0,1	60	0,0	
Utilização do Sistema de Requalificação de trabalhadores	59	0,0	59	0,0	9	0,0	
Reformas estruturantes no sistema educativo	215	0,1	215	0,1	215	0,1	
Outras medidas setoriais	148	0,1	148	0,1	148	0,1	
<b>Prestações sociais</b>	<b>891</b>	<b>0,5</b>	<b>826</b>	<b>0,5</b>	<b>577</b>	<b>0,3</b>	
Convergência das pensões da CGA com a da Segurança Social (liq. não acumulação com a CES)	388	0,2					Em dezembro de 2013, o Tribunal Constitucional declarou inconstitucional o diploma da convergência de pensões da CGA, que determinava a redução de 10% no valor líquido das pensões acima dos 600 euros. Em janeiro foi apresentado o OE1R/2014, tendo resultado um novo desenho da CES. Em maio de 2014, o Tribunal Constitucional declarou inconstitucional as diminuições nos subsídios de sobrevivência e as reduções nos subsídios de doença e de desemprego, duas normas do OE2014. Posteriormente, o Tribunal Constitucional declarou constitucional a contribuição extraordinária de solidariedade (CES), alterada no âmbito do OE1R/2014, devido ao carácter excecional e transitório. Desconhecem-se os efeitos ao nível do ajustamento da idade de acesso à pensão de velhice com base no fator de sustentabilidade e ao nível das outras medidas setoriais. No âmbito do OE2R/2014 as prestações sociais são revistas em resultado do reforço de verbas para transferências para as entidades empresariais do sector da Saúde.
Novo desenho da CES			316	0,2	67	0,0	
Ajuste da idade de acesso à pensão de velhice com base no factor de sustentabilidade	205	0,1	205	0,1	205	0,1	
Introdução de condição de recursos nas pensões de sobrevivência	100	0,1	100	0,1	100	0,1	
Outras medidas setoriais	198	0,1	198	0,1	198	0,1	
Diminuição de despesa com subvenções vitalícias			7	0,0	7	0,0	
<b>Prestações sociais em espécie</b>	<b>21</b>	<b>0,0</b>	<b>21</b>	<b>0,0</b>	<b>21</b>	<b>0,0</b>	
<b>Consumo intermédio</b>	<b>460</b>	<b>0,3</b>	<b>460</b>	<b>0,3</b>	<b>460</b>	<b>0,3</b>	
Reforma Hospitalar e otimização de custos na área da Saúde	207	0,1	207	0,1	207	0,1	A execução orçamental da aquisição de bens e serviços em contabilidade pública, até julho, revelou um desvio face ao orçamentado. O OE2R/2014 tem previstas despesas adicionais ao nível da administração regional e local, mas em contrapartida incorpora as poupanças adicionais esperadas pela Estradas de Portugal, S.A no âmbito da renegociação dos contratos de PPP. Desconhecem-se os efeitos ao nível da reforma hospitalar e da racionalização de custos nas áreas da Saúde, Segurança e Defesa.
Racionalização de custos e redefinição de processos nas áreas da Segurança e Defesa	124	0,1	124	0,1	124	0,1	
Outras medidas setoriais	129	0,1	129	0,1	129	0,1	
<b>Subsídios</b>	<b>153</b>	<b>0,1</b>	<b>154</b>	<b>0,1</b>	<b>154</b>	<b>0,1</b>	
Redução das indemnizações compensatórias para o Setor Empresarial do Estado	90	0,1	90	0,1	90	0,1	As indemnizações compensatórias foram aprovada em Conselho de Ministros no mês de agosto e prevêem uma redução de 90 M€ face a 2013. A diminuição face a 2013 é explicada essencialmente por não ter sido orçamentado um montante para a RTP em 2014, sendo que o valor distribuído em 2013 situou-se em 52 M€. Desconhecem-se os efeitos ao nível das outras medidas setoriais.
Outras medidas setoriais	64	0,0	64	0,0	64	0,1	Desconhece-se o efeito das medidas de consolidação ao nível do investimento. O OE2R tem implícito um aumento de dotação orçamental para FBCF, em 0,2 % do PIB face ao OE1R/2014.
<b>Investimento</b>	<b>290</b>	<b>0,2</b>	<b>311</b>	<b>0,2</b>	<b>311</b>	<b>0,2</b>	
<b>Outra despesa corrente</b>	<b>48</b>	<b>0,0</b>	<b>48</b>	<b>0,0</b>	<b>48</b>	<b>0,0</b>	
<b>Total de medidas do lado da despesa</b>	<b>3 184</b>	<b>1,9</b>	<b>3 119</b>	<b>1,8</b>	<b>2 778</b>	<b>1,6</b>	
<b>Diminuição de Despesa</b>	<b>3 184</b>	<b>1,9</b>	<b>3 119</b>	<b>1,8</b>	<b>2 778</b>	<b>1,6</b>	
<b>Impostos sobre a produção e a Importação</b>	<b>170</b>	<b>0,1</b>	<b>170</b>	<b>0,1</b>	<b>170</b>	<b>0,1</b>	
<b>Impostos sobre o rendimento e o património</b>	<b>240</b>	<b>0,1</b>	<b>240</b>	<b>0,1</b>	<b>240</b>	<b>0,1</b>	
<b>Contribuições sociais</b>	<b>168</b>	<b>0,1</b>	<b>301</b>	<b>0,2</b>	<b>297</b>	<b>0,2</b>	
Alteração nas contribuições para ADSE, SAD e ADM	132	0,1	265	0,2	261	0,2	O aumento da contribuição para a ADSE foi aprovada na sequência do acórdão do Tribunal Constitucional de dezembro de 2013 que declarou inconstitucional a convergência das pensões da CGA. A Lei que aumentou a contribuição para a ADSE foi publicada em maio. A execução da receita da ADSE até julho encontra-se ligeiramente abaixo do duodécimo de referência. Desconhecem-se os efeitos das ações de fiscalização e cobrança coerciva e das outras medidas.
Ações de fiscalização e cobrança coerciva da Segurança Social	31	0,0	31	0,0	31	0,0	A receita da contribuição sobre o sector bancário em 2014 foi de 160 M€, tendo aumentado 33 M€ face a 2013. Desconhecem-se os efeitos relativos à otimização do uso de fundos europeus no Emprego e Segurança Social, e relativos à contribuição extraordinária sobre o setor energético e outras medidas.
Outras medidas com efeito em contribuições sociais	5	0,0	5	0,0	5	0,0	
<b>Outras receitas</b>	<b>415</b>	<b>0,2</b>	<b>415</b>	<b>0,2</b>	<b>329</b>	<b>0,2</b>	
Otimização do uso de fundos europeus no Emprego da Segurança Social	199	0,1	199	0,1	199	0,1	
Contribuição extraordinária sobre o setor energético	100	0,1	100	0,1	100	0,1	
Aumento da contribuição sobre o setor bancário	50	0,0	50	0,0	50	0,0	
Outras medidas	67	0,0	67	0,0	-20	0,0	
<b>Total de medidas do lado da receita</b>	<b>994</b>	<b>0,6</b>	<b>1 126</b>	<b>0,7</b>	<b>1 036</b>	<b>0,6</b>	
Perda de receita fiscal das medidas em despesas com pessoal e prestações sociais	-314	-0,2	-314	-0,2	-255	-0,2	As declarações de inconstitucionalidade relativas às reduções dos salários de funcionários públicos e às prestações sociais deram origem a uma menor perda fiscal e contributiva por esta via, não se conhecendo uma quantificação para este efeito.
Perda de receita contributiva do empregado das medidas em despesa com pessoal	-145	-0,1	-145	-0,1	-133	-0,1	
<b>Aumento de Receita</b>	<b>534</b>	<b>0,3</b>	<b>667</b>	<b>0,4</b>	<b>648</b>	<b>0,4</b>	
<b>Total de medidas permanentes</b>	<b>3 718</b>	<b>2,2</b>	<b>3 786</b>	<b>2,2</b>	<b>3 426</b>	<b>2,0</b>	
<b>Total de medidas pontuais</b>	<b>183</b>	<b>0,1</b>	<b>183</b>	<b>0,1</b>	<b>132</b>	<b>0,1</b>	
<b>Total</b>	<b>3 674</b>	<b>2,3</b>	<b>3 969</b>	<b>2,3</b>	<b>3 558</b>	<b>2,1</b>	

Fonte: Ministério das Finanças e UTAO.



**Tabela 10 – Medidas de consolidação orçamental previstas para 2014: subjacentes à 12.ª avaliação do Programa de Assistência Económica e Financeira**

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

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

## Caixa 2 – A coordenação de políticas orçamentais a nível comunitário

O Pacto de Estabilidade e Crescimento foi criado ao mesmo tempo que a moeda única com o objetivo de assegurar a solidez das finanças públicas. Contudo, a sua aplicação não evitou o surgimento de desequilíbrios orçamentais em vários Estados-Membros. Este foi entretanto reformado, no âmbito do pacote de seis propostas (que entrou em vigor em dezembro de 2011) e do pacote de duas propostas (que entrou em vigor em maio de 2013), e reforçado pelo Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governança (que entrou em vigor em janeiro de 2013 nos 25 países signatários). As novas regras europeias introduziram novos mecanismos de supervisão das políticas orçamentais e económicas, bem como um novo calendário orçamental para a área do euro: o Semestre Europeu.

O **Semestre Europeu**, introduzido em 2010, pretende ser um sistema integrado que assegura uma maior clareza das regras, uma melhor coordenação das políticas nacionais ao longo do ano, um acompanhamento regular e maior rapidez na aplicação de sanções em caso de incumprimento, com um reforço da União Económica e Monetária. O Semestre Europeu garante que os Estados-Membros discutem os seus planos orçamentais e económicos com os seus parceiros na UE em determinados momentos ao longo do ano. Isto permite-lhes comentar os planos dos outros Estados-Membros e permite que a Comissão lhes forneça orientações em tempo útil, antes de serem tomadas decisões a nível nacional. A Comissão verifica também se os Estados-Membros estão a trabalhar de forma conducente à realização dos objetivos da estratégia de crescimento a longo prazo da UE, designada por Europa 2020, nos domínios do emprego, da educação, da inovação, do clima e da redução da pobreza.

## Calendário

O ciclo inicia-se em novembro de cada ano com a Análise Anual do Crescimento realizada pela Comissão Europeia, onde são definidas prioridades económicas gerais para a UE, fornecendo aos Estados-Membros orientações políticas para o ano seguinte. A Comissão Europeia procede ao acompanhamento da aplicação das prioridades e reformas várias vezes por ano, com incidência na área do euro e nos Estados-Membros que enfrentam problemas orçamentais ou financeiros.

**Novembro:** A Análise Anual de Crescimento define as prioridades económicas globais da UE para o ano seguinte. O Relatório do Mecanismo de Alerta analisa a situação dos Estados-Membros, tentando identificar os desequilíbrios económicos. A Comissão Europeia publica os seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais. Os planos orçamentais são também debatidos pelos Ministros das Finanças da área do euro.

**Dezembro:** Os Estados-Membros da área do euro adotam os respetivos orçamentos anuais definitivos, tendo em conta o parecer da Comissão e dos Ministros das Finanças.

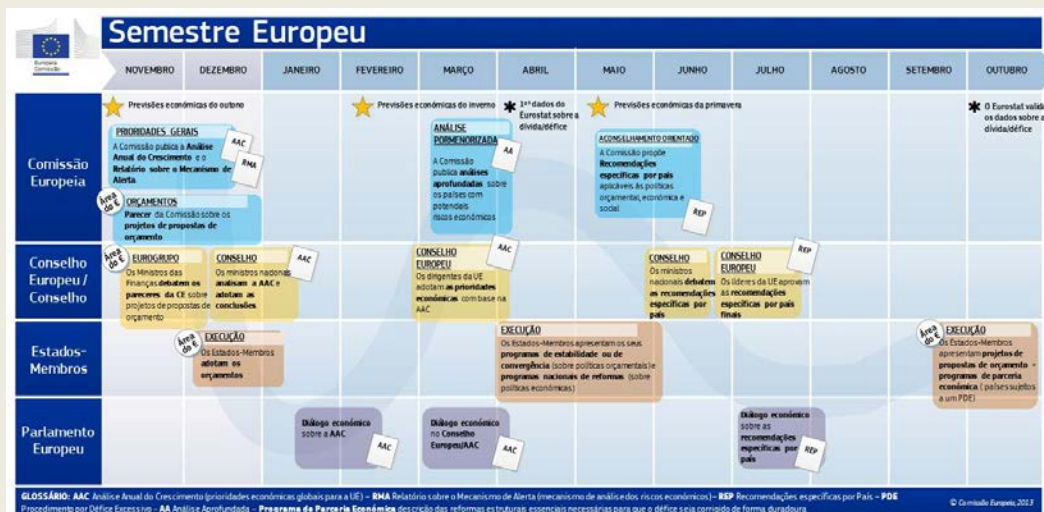
**Fevereiro/março:** O Parlamento Europeu e os Ministros relevantes da UE (das áreas do emprego, da economia e finanças e da competitividade), reunidos em Conselho, discutem a Análise Anual de Crescimento. A Comissão publica as suas previsões económicas do inverno. O Conselho Europeu adota as prioridades económicas da UE, com base na Análise Anual do Crescimento. É por volta desta altura que a Comissão Europeia publica análises aprofundadas dos Estados-Membros com desequilíbrios potenciais (identificados no Relatório do Mecanismo de Alerta).

**Abril:** Os Estados-Membros apresentam os seus Planos de Estabilidade/Convergência (planos orçamentais a médio prazo) e os seus Planos Nacionais de Reformas (planos económicos), que devem ser compatíveis com todas as recomendações anteriores da UE. Os planos devem de preferência ser apresentados até 15 de abril mas nunca depois de 30 de abril de cada ano. O Eurostat publica dados verificados sobre a dívida e o défice do ano anterior, que são importantes para verificar se os Estados-Membros estão a cumprir os seus objetivos orçamentais.

**Maior:** A Comissão Europeia propõe Recomendações Específicas por País (REP), um aconselhamento político adaptado à situação de cada Estado-Membro com base nas prioridades identificadas na Análise Anual do Crescimento e na informação sobre os planos, recebida em abril. Em maio, a Comissão publica também as suas previsões económicas da Primavera.

**Junho/julho:** O Conselho Europeu aprova as REP, que são discutidas pelos Ministros da UE reunidos em Conselho. São os Ministros das Finanças da UE, em julho, quem adota em última análise essas recomendações.

**Outubro:** Os Estados-Membros da área do euro apresentam à Comissão (até 15 de outubro) os seus projetos de planos orçamentais para o ano seguinte. Se um desses planos não estiver em conformidade com os objetivos de médio prazo do Estado-Membro em questão, a Comissão pode solicitar que seja reformulado.



Fonte: Comissão Europeia.

### A nova realidade para o processo orçamental português

Em 13 de novembro de 2013, a Comissão Europeia adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2014 para fins de coordenação da política económica. No que se refere a Portugal, o país encontrava-se sujeito a um Programa de Ajustamento Macroeconómico até 17 de maio de 2014, ao abrigo do artigo 1.º, n.º 2, da Decisão de Execução do Conselho 2011/344/UE, que estabeleceu um período de assistência financeira durante três anos. Nos termos do artigo 12.º do Regulamento (UE) n.º 472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, **Portugal estava isento do acompanhamento e avaliação no âmbito do Semestre Europeu** no que diz respeito à coordenação da política económica durante o período de vigência do programa de ajustamento. Todavia, de acordo com a Recomendação do Conselho de 8 de julho de 2014, relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2014 e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2014, **Portugal passou a ser plenamente reintegrado no quadro do Semestre Europeu, estando obrigado a apresentar o projeto de planos orçamental a partir do Orçamento do Estado para 2015**. Neste contexto, se o projeto de plano orçamental não estiver em conformidade com os objetivos de médio prazo do Estado-Membro em questão, a Comissão Europeia pode solicitar que este seja reformulado.

#### Referências:

- Comissão Europeia (2014), [Explicação da governação económica da UE](#), Bruxelas, 28 de maio de 2014;
- [RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO](#) (2014/C 247/20) de 8 de julho de 2014 relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2014 e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2014.

## III.2 Ótica da contabilidade pública

**14** Nesta secção efetua-se uma análise da execução orçamental de 2014 na ótica da contabilidade pública. Em primeiro lugar, procede-se uma comparação da execução orçamental provisória, divulgada em janeiro de 2015, com as contas finais publicadas na CGE/2014 em junho de 2015. De seguida, avaliam-se os resultados obtidos para 2014 ao nível da conta das administrações públicas, por subsetor e por classificação económica. A análise seguinte tem em consideração: i) a execução orçamental de 2014; ii) a execução orçamental de 2013; e iii) os objetivos definidos no OE/2014 inicial. Dada a relevância dos fatores que limitam a comparabilidade no biénio 2013-2014, a análise é baseada em valores ajustados (ver Caixa 3). Por último, apresentam-se as principais conclusões entre a execução e a previsão ao nível dos programas orçamentais, a execução do subsetor da administração local, as entidades públicas reclassificadas e o subsistema de saúde ADSE. Por fim, apresenta-se uma análise às alterações orçamentais no âmbito da dotação provisional, reserva orçamental e cativos, bem como a execução das indemnizações compensatórias.

## Comparação entre a versão provisória e a versão final

**15 A Conta Geral do Estado de 2014 revelou uma revisão em alta do défice das administrações públicas**, de 7074 M€ para 7127 M€, implicando uma deterioração em 52 M€ face ao divulgado em janeiro de 2015 no âmbito da execução provisória (Tabela 11). A administração central apresentou uma deterioração de 87 M€, a qual foi parcialmente compensada pelos restantes subsetores.

**Tabela 11- Revisão entre execução provisória e CGE/2014 para o saldo global**  
(na ótica da contabilidade pública, em milhões de euros)

Subsetor	Execução provisória (jan-2015)	CGE (jun-2015)	Revisão: CGE vs execução provisória
1. Estado	-7 092	-7 128	-35
2. Serviços e Fundos Autónomos	-374	-426	-51
<b>3. Administração Central (1+2)</b>	<b>-7 467</b>	<b>-7 554</b>	<b>-87</b>
4. Segurança Social	419	429	10
<b>5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)</b>	<b>-7 047</b>	<b>-7 124</b>	<b>-77</b>
6. Administração Regional	-419	-420	0
7. Administração Local	393	417	24
<b>8. Administrações Públicas (5+6+7)</b>	<b>-7 074</b>	<b>-7 127</b>	<b>-52</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: A execução provisória de 2014 teve por base a informação disponibilizada na síntese de execução orçamental da DGO publicada em janeiro de 2015.

**16 Na CGE/2014 apresentou-se uma revisão em alta ao nível da receita e da despesa das administrações públicas.** Por rubricas de classificação económica, importa salientar as revisões em alta da receita corrente através essencialmente da receita fiscal e outras receitas correntes, bem como da despesa com aquisição de bens e serviços e transferências correntes (Tabela 12). As revisões tiveram uma dimensão relativamente expressiva, nomeadamente ao nível dos impostos diretos, outras receitas correntes e da aquisição de bens e serviços, com 25 M€, 29 M€ e 86 M€, respetivamente. Por subsetor, destaca-se o subsetor Estado, bem como o subsetor dos serviços e fundos autónomos (Tabela 13). As alterações ao nível do subsetor dos serviços e fundos autónomos incidiram essencialmente na aquisição de bens e serviços do Ministério da Saúde.

**Tabela 12 - Revisões entre a execução provisória e a CGE/2014, por classificação económica**  
(na ótica da contabilidade pública, em milhões de euros)

	Execução provisória (jan-2015)	CGE (jun-2015)	Revisão: CGE vs execução provisória
RECEITA CORRENTE	72 746	72 804	58
Impostos diretos	20 608	20 634	25
Impostos indiretos	21 882	21 886	4
Contrib. de segurança social	19 383	19 388	5
Outras receitas correntes	10 813	10 843	29
Diferenças de consolidação	59	54	-5
DESPESA CORRENTE	77 123	77 205	82
Consumo público	30 391	30 451	60
Despesas com o pessoal	16 411	16 393	-18
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	13 980	14 058	78
Aquisição de bens e serviços	13 170	13 256	86
Outras despesas correntes	810	803	-7
Subsídios	2 099	2 094	-5
Juros e outros encargos	8 104	8 097	-7
Transferências correntes	36 134	36 151	17
Diferenças de consolidação	395	413	17
SALDO CORRENTE	-4 377	-4 401	-24
RECEITAS DE CAPITAL	2 049	2 036	-13
Diferenças de consolidação	45	8	-37
DESPESAS DE CAPITAL	4 746	4 761	15
Investimento	3 610	3 623	12
Transferências de capital	1 027	1 019	-7
Outras despesas de capital	104	107	3
Diferenças de consolidação	5	12	7
RECEITA EFETIVA	74 795	74 840	45
DESPESA EFETIVA	81 869	81 966	97
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-7 074</b>	<b>-7 127</b>	<b>-52</b>
<i>Por memória:</i>			
Receita fiscal	42 491	42 520	29
Despesa corrente primária	69 020	69 109	89

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: A execução provisória de 2014 tem por base a informação disponibilizada na síntese de execução orçamental da DGO.

**Tabela 13 - Diferenças entre a execução provisória e a CGE/2014, por classificação económica e por subsetor**  
(na ótica da contabilidade pública, em milhões de euros)

	Estado	Serviços e Fundos Autónomos	Adm. Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas
RECEITA CORRENTE	18	27	7	12	58
Impostos diretos	7	0	19	0	25
Impostos indiretos	3	3	-2	0	4
Contrib. de segurança social	0	0	0	5	5
Outras receitas correntes	9	29	-10	7	29
Diferenças de consolidação	0	-5	0	0	-5
DESPESA CORRENTE	17	65	4	1	82
Consumo público	15	54	-9	0	60
Despesas com o pessoal	15	-13	-21	0	-18
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	0	67	11	0	78
Aquisição de bens e serviços	13	61	12	0	86
Outras despesas correntes	-13	6	0	0	-7
Subsídios	-6	0	0	0	-5
Juros e outros encargos	-22	12	3	0	-7
Transferências correntes	31	-1	10	1	17
Diferenças de consolidação	0	0	0	0	17
SALDO CORRENTE	1	-38	3	11	-24
RECEITAS DE CAPITAL	0	17	6	-1	-13
Diferenças de consolidação	-14	0	1	-2	8
DESPESAS DE CAPITAL	36	31	-15	0	15
Investimento	2	10	1	0	12
Transferências de capital	35	14	-19	0	-7
Outras despesas de capital	0	0	3	0	3
Diferenças de consolidação	0	7	0	0	7
RECEITA EFETIVA	18	45	13	11	45
DESPESA EFETIVA	53	96	-11	1	97
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-35</b>	<b>-51</b>	<b>24</b>	<b>10</b>	<b>-52</b>
<i>Por memória:</i>					
Receita fiscal	9	3	17	0	29
Despesa corrente primária	40	53	1	1	89

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: A execução provisória de 2014 tem por base a informação disponibilizada na síntese de execução

## Variação face a 2013, por subsetor e por classificação económica

**17 Em 2014, o défice das administrações públicas diminuiu quando comparado com o verificado no ano anterior, quer em termos não ajustados quer em termos ajustados.** Em 2014, as administrações públicas registaram um défice (não ajustado) inferior em 1,1 p.p. do PIB quando comparado com o verificado em 2013. No entanto, em termos ajustados registou-se uma redução homóloga do défice orçamental em 1,9 p.p. do PIB, correspondendo uma descida do valor nominal do défice de 9194 M€ para 6100 M€, em 2013 e 2014 respetivamente. Relativamente ao saldo primário ajustado, verificou-se uma melhoria homóloga em cerca em 1,9 p.p. do PIB, o equivalente a 3234 M€ em termos nominais. De referir que o saldo primário ajustado passou de um défice de -1237 M€ em 2013 para um excedente orçamental primário no montante de 1996 M€ em 2014 (Gráfico 8 e Gráfico 9).



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

**19** Em 2014, as administrações públicas registaram um défice orçamental inferior ao inicialmente aprovado no OE/2014, tanto em termos não ajustados como em termos ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga (Tabela 14). Em termos não ajustados, a previsão inicial do défice orçamental subjacente ao orçamento aprovado foi de 7430 M€, sendo que o valor final situou-se 7127 M€. O principal desvio ocorreu essencialmente nos subsetores da administração local e regional, o qual foi compensado pelos desvios na administração central e segurança social (Tabela 16). Em termos ajustados, a previsão para o défice orçamental implícito ao OE/2014 foi de 7305 M€, enquanto o valor observado situou-se em 6100 M€. Os parágrafos seguintes encontram-se analisados em termos ajustados.

**Tabela 14 – Saldos das administrações públicas: comparação entre a CGE/2014 e as respetivas projeções orçamentais**  
(em milhões de euros)

	OE 2014	Estimativa OE2R 2014 agosto	Estimativa 2014 outubro	2014
Saldo global	-7 430	-7 510	-7 729	-7 127
Ajustamentos	125	484	1 120	1 026
Saldo global ajustado	-7 305	-7 026	-6 609	-6 100

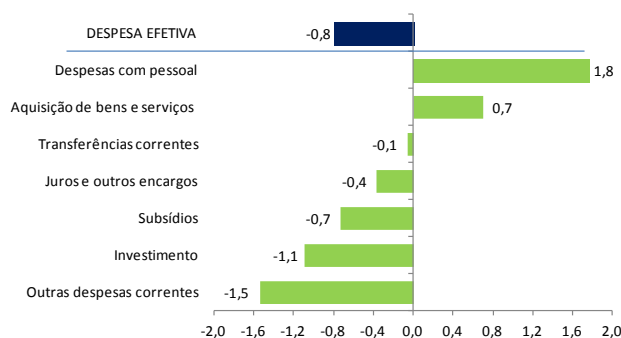
Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**20** O défice das administrações públicas em 2014 situou-se abaixo quer do orçamento inicialmente aprovado, quer do implícito à estimativa divulgada em outubro de 2014. O défice orçamental foi inferior ao previsto no orçamento inicial (desvio de 1205 M€), devido essencialmente ao contributo da receita fiscal e contributiva, bem como da despesa com investimento (Tabela 15 e Tabela 47). Relativamente às outras despesas correntes, verifica-se um desvio face ao orçamento inicial devido ao registo nesta rubrica de despesa da dotação provisional e da reserva orçamental, as quais foram parcialmente redistribuídas a outras componentes de despesa no âmbito das alterações orçamentais da competência do Governo. Tendo por referência a estimativa divulgada em outubro, o desvio orçamental situou-se em 509 M€ (Tabela 15).

**21** Tendo por referência o orçamento inicial, a receita e a despesa contribuíram de igual modo para o desvio positivo verificado face ao OE/2014. A receita efetiva situou-se acima do previsto, enquanto a despesa efetiva situou-se abaixo, o que originou um saldo orçamental inferior ao objetivo do OE/2014. Os contributos para os desvios face ao OE/2014 das componentes de despesa e receita encontram-se detalhados nos Gráfico 12 e Gráfico 13. A taxa de variação homóloga da despesa efetiva foi 0,8 p.p. abaixo do implícito ao OE/2014, tendo as despesas com pessoal, as outras despesas correntes e o investimento apresentado desvios com maior magnitude. Relativamente à receita efetiva, a taxa de crescimento situou-se 0,8 p.p. acima do objetivo anual, tendo a receita fiscal e as outras receitas correntes apresentado os desvios mais relevantes.

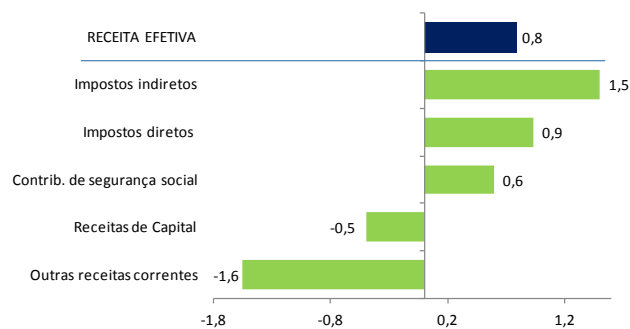


**Gráfico 12 – Principais contributos para o desvio da despesa efetiva**  
(face ao OE/2014, em pontos percentuais)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**Gráfico 13 – Principais contributos para o desvio da receita efetiva**  
(face ao OE/2014, em pontos percentuais)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**22 Consequentemente, verificam-se diferentes graus de execução, quer nas componentes de receita quer nas componentes de despesa.** A Tabela 15 apresenta a desagregação da receita e despesa por componentes de classificação económica. Relativamente aos desvios da receita e despesa, o OE/2014 apresentou desvios com menor magnitude quando comparado com a estimativa divulgada em outubro. De referir que se verificaram na CGE/2014 diferenciais de consolidação significativos quer no âmbito da receita corrente, quer na despesa corrente, refletindo diferenças no registo de operações de transferências entre subsectores das administrações públicas, sendo um aspeto que limita a análise das contas das administrações públicas.

**Tabela 15 – Conta consolidada das administrações públicas, por classificação económica, em termos ajustados**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-Dezembro					Ref. Anuais										Grau execução %		Desvio MC		
	Execução		Variação homóloga			OE/2014		Estimativa 2014			Variação homóloga: OE/2014			Variação homóloga: Estimativa 2014			OE/2014	Estimativa 2014	OE/2014	Estimativa 2014
	2013	2014	MC	%	p.p.	MC	%	p.p.	MC	%	p.p.	MC	%	p.p.						
RECEITA CORRENTE	70 048	72 914	2 866	4,1	4,0	71 993	73 396	1 945	2,8	2,7	3 348	4,8	4,6	101,3	99,3	921	-482			
Impostos diretos	19 904	20 698	794	4,0	1,1	20 026	20 474	122	0,6	0,2	570	2,9	0,8	103,4	101,1	672	224			
Impostos indiretos	21 207	21 886	679	3,2	0,9	20 802	21 844	-406	-1,9	-0,6	637	3,0	0,9	105,2	100,2	1 085	42			
Contrib. de segurança social	18 290	19 388	1 098	6,0	1,5	18 959	19 555	669	3,7	0,9	1 264	6,9	1,7	102,3	99,1	429	-166			
Outras receitas correntes	10 194	10 887	694	6,8	1,0	12 013	11 523	1 819	17,8	2,5	1 329	13,0	1,8	90,6	94,5	-1 126	-636			
Diferenças de consolidação	453	54				193	0									-140	53			
DESPESA CORRENTE	77 107	76 443	-664	-0,9	-0,8	76 209	77 193	-898	-1,2	-1,1	86	0,1	0,1	100,3	99,0	234	-750			
Consumo público	30 703	30 002	-701	-2,3	-0,9	29 239	30 398	-1 464	-4,8	-1,8	-305	-1,0	-0,4	102,6	98,7	763	-396			
Despesas com pessoal	16 398	16 201	-197	-1,2	-0,2	14 758	16 137	-1 640	-10,0	-2,0	-261	-1,6	-0,3	109,8	100,4	1 443	64			
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	14 305	13 801	-504	-3,5	-0,6	14 481	14 261	176	1,2	0,2	-44	-0,3	-0,1	95,3	96,8	-680	-461			
Aquisição de bens e serviços	13 275	12 998	-277	-2,1	-0,3	12 427	12 828	-849	-6,4	-1,0	-447	-3,4	-0,5	104,6	101,3	572	170			
Outras despesas correntes	1 030	803	-227	-22,1	-0,3	2 054	1 191	1 025	99,5	1,3	162	15,7	0,2	39,1	67,4	-1 252	-389			
Subsídios	2 165	2 087	-78	-3,6	-0,1	2 682	2 396	517	23,9	0,6	231	10,7	0,3	77,8	87,1	-595	-309			
Juros e outros encargos	7 944	7 873	-71	-0,9	-0,1	8 170	8 101	226	2,8	0,3	157	2,0	0,2	96,4	97,2	-297	-228			
Transferências correntes	36 295	36 069	-226	-0,6	-0,3	36 118	36 298	-177	-0,5	-0,2	3	0,0	0,0	99,9	99,4	-49	-229			
Diferenças de consolidação	0	413				0	242									413	171			
SALDO CORRENTE	-7 059	-3 529	3 530			-4 216	-3 797	2 843			3 262					687	268			
RECEITAS DE CAPITAL	2 451	2 036	-416	-17,0	-0,6	2 397	2 564	-54	-2,2	-0,1	113	4,6	0,2	84,9	79,4	-361	-529			
Diferenças de consolidação	24	8				35	14									-27	-6			
DESPESAS DE CAPITAL	4 586	4 606	20	0,4	0,0	5 486	5 376	900	19,6	1,1	790	17,2	1,0	84,0	85,7	-880	-770			
Investimento	3 432	3 490	57	1,7	0,1	4 378	4 098	946	27,6	1,2	665	19,4	0,8	79,7	85,2	-889	-608			
Transferências de capital	985	999	14	1,4	0,0	992	987	7	0,7	0,0	3	0,3	0,0	100,7	101,1	6	11			
Outras despesas de capital	169	106	-63	-37,3	-0,1	115	272	-54	-31,7	-0,1	103	61,0	0,1	91,8	38,9	-9	-166			
Diferenças de consolidação	0	12				0	19									12	-7			
RECEITA EFETIVA	72 499	74 949	2 450	3,4	3,4	74 390	75 960	1 890	2,6	2,6	3 461	4,8	4,8	100,8	98,7	560	-1 011			
DESPESA EFETIVA	81 693	81 049	-644	-0,8	-0,8	81 694	82 569	1	0,0	0,0	876	1,1	1,1	99,2	98,2	-645	-1 520			
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-9 194</b>	<b>-6 100</b>	<b>3 094</b>			<b>-7 305</b>	<b>-6 609</b>	<b>1 889</b>			<b>2 585</b>					<b>1 205</b>	<b>509</b>			
<i>Por memória:</i>																				
Receita fiscal	41 111	42 584	1 473	3,6	2,0	40 827	42 318	-283	-0,7	-0,4	1 207	2,9	1,7	104,3	100,6	1 757	267			
Despesa corrente primária	69 163	68 570	-592	-0,9	-0,7	68 039	69 092	-1 124	-1,6	2,3	-71	-0,1	-0,1	100,8	99,2	532	-522			

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. A coluna OE/2014 desta tabela tem implícito o 1.º orçamento rectificativo devido ao facto de a 1.ª alteração à Lei do Orçamento ter ocorrido no início do ano e à baixa magnitude das alterações da conta consolidada das administrações públicas. A coluna "estimativa 2014" tem subjacentes os valores divulgados em outubro de 2014 no âmbito do relatório do OE/2015.

**Tabela 16 – Conta consolidada das Administrações Públicas**  
(em milhões de euros, em percentagem do PIB e em percentagem)

	2013		2014					Var. 2013/2014		Tx. Cresc. OE/2014 inicial (%)	
	Execução	% PIB	Orç. Inicial	% PIB	Execução	% PIB	Grau de execução (%)	Desvios de execução	Varição homóloga		Tvha (%)
	(1)		(2)		(3)		(4)=(3)/(2)	(5)=(3)-(2)	(6)=(3)-(1)		(6)/(1)
<b>Administrações Públicas</b>											
Receita efetiva	74 720	43,9	74 180	42,8	74 840	43,1	100,9	660	120	0,2	-0,7
Despesa efetiva	83 605	49,1	81 610	47,1	81 966	47,3	100,4	357	-1 638	-2,0	-2,4
Saldo global	-8 885	-5,2	-7 430	-4,3	-7 127	-4,1	95,9	304	1 758	:	:
Receita efetiva ajustada	72 499	42,6	73 655	42,5	74 949	43,2	101,8	1 294	2 450	3,4	1,6
Despesa efetiva ajustada	81 693	48,0	80 959	46,7	81 049	46,7	100,1	90	-644	-0,8	-0,9
Saldo global ajustado	-9 194	-5,4	-7 305	-4,2	-6 100	-3,5	83,5	1 205	3 093	:	:
<b>Administração Central e Segurança Social</b>											
Receita efetiva	67 671	39,7	67 793	39,1	68 527	39,5	101,1	734	857	1,3	0,2
Despesa efetiva	75 607	44,4	75 875	43,7	75 651	43,6	99,7	-224	45	0,1	0,4
Saldo global	-7 936	-4,7	-8 083	-4,7	-7 124	-4,1	88,1	959	812	:	:
Receita efetiva ajustada	65 584	38,5	67 268	38,8	68 636	39,6	102,0	1 369	3 053	4,7	2,6
Despesa efetiva ajustada	75 016	44,1	75 595	43,6	75 257	43,4	99,6	-338	241	0,3	0,8
Saldo global ajustado	-9 432	-5,5	-8 327	-4,8	-6 621	-3,8	79,5	1 706	2 811	:	:
<b>Estado</b>											
Receita efetiva	41 216	24,2	40 605	23,4	41 329	23,8	101,8	724	113	0,3	-1,5
Despesa efetiva	48 881	28,7	48 199	27,8	48 457	27,9	100,5	258	-423	-0,9	-1,4
Saldo global	-7 665	-4,5	-7 594	-4,4	-7 128	-4,1	93,9	466	537	:	:
Receita efetiva ajustada	39 399	23,1	40 010	23,1	41 126	23,7	102,8	1 116	1 727	4,4	1,6
Despesa efetiva ajustada	48 713	28,6	47 925	27,6	48 287	27,8	100,8	362	-426	-0,9	-1,6
Saldo global ajustado	-9 314	-5,5	-7 914	-4,6	-7 161	-4,1	90,5	754	2 153	:	:
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>											
Receita efetiva	26 521	15,6	26 233	15,1	27 259	15,7	103,9	1 026	738	2,8	-1,1
Despesa efetiva	27 282	16,0	26 982	15,6	27 685	16,0	102,6	703	402	1,5	-1,1
Saldo global	-761	-0,4	-749	-0,4	-426	-0,2	56,8	323	335	:	:
Receita efetiva ajustada	26 521	15,6	26 233	15,1	27 259	15,7	103,9	1 026	738	2,8	-1,1
Despesa efetiva ajustada	26 859	15,8	26 975	15,6	27 461	15,8	101,8	485	602	2,2	0,4
Saldo global ajustado	-337	-0,2	-743	-0,4	-202	-0,1	27,2	541	136	:	:
<b>Segurança Social</b>											
Receita efetiva	25 383	14,9	25 354	14,6	24 681	14,2	97,3	-673	-702	-2,8	-0,1
Despesa efetiva	24 894	14,6	25 094	14,5	24 252	14,0	96,6	-842	-643	-2,6	0,8
Saldo global	489	0,3	260	0,1	429	0,2	165,3	170	-60	:	:
Receita efetiva ajustada	25 114	14,7	25 424	14,7	24 993	14,4	98,3	-431	-121	-0,5	1,2
Despesa efetiva ajustada	24 894	14,6	25 094	14,5	24 252	14,0	96,6	-842	-643	-2,6	0,8
Saldo global ajustado	220	0,1	330	0,2	742	0,4	224,9	412	522	:	:
<b>Administração Local e Regional</b>											
Receita efetiva	10 299	6,0	9 688	5,6	9 603	5,5	99,1	-86	-696	-6,8	-5,9
Despesa efetiva	11 247	6,6	9 036	5,2	9 605	5,5	106,3	569	-1 642	-14,6	-19,7
Saldo global	-949	-0,6	652	0,4	-2	0,0	-0,4	-655	946	:	:
Receita efetiva ajustada	10 165	6,0	9 688	5,6	9 603	5,5	99,1	-86	-562	-5,5	-4,7
Despesa efetiva ajustada	9 926	5,8	8 666	5,0	9 082	5,2	104,8	416	-844	-8,5	-12,7
Saldo global ajustado	239	0,1	1 022	0,6	521	0,3	50,9	-502	282	:	:

Fontes: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | Notas: i) a taxa de crescimento implícita ao OE/2014 inicial foi calculada face aos valores apresentados na CGE/2013. ii) Os valores ajustados (assinalados a cinzento) excluem os impactos orçamentais dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 3; iii) o orçamento inicial para 2014 corresponde à versão aprovada na Assembleia da República, a qual incorpora as alterações à Proposta de Lei do Orçamento do Estado aprovadas pela Assembleia da República no decurso da discussão e aprovação da Lei do OE/2014.

### Caixa 3 – Ajustamentos à execução orçamental das administrações públicas

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

#### Ajustamentos ao saldo das administrações públicas

(milhões de euros)

		Subsetor	Âmbito	Janeiro - dezembro		Referenciais anuais		
				2013	2014	OE 2014	Estimativa	Estimativa
							OE2R 2014 agosto	2014 outubro
<b>Saldo global não ajustado</b>				<b>-8 885</b>	<b>-7 127</b>	<b>-7 430</b>	<b>-7 510</b>	<b>-7 729</b>
<i>Ajustamentos c/efeito negativo no saldo:</i>								
Dividendos BdP	(1)	Estado	Receita	-359	-202	-200	-200	-200
Concessão ANA	(2)	Estado	Receita	-400	0	0	0	0
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(3)	Seg. Social	Receita	-1 430	-1 329	-1 329	-1 329	-1 329
Transf. extraordinária do OE para a CGA (*)	(4)	SFA	Receita	-256	0	0	0	0
Concessão ANAM	(5)	Ad. Regional	Receita	-80	0	0	0	0
Perdão de impostos	(6)	Estado	Receita	-931	0	0	0	0
Perdão de impostos	(6)	Ad. Local	Receita	-54	0	0	0	0
Perdão de contribuições sociais	(6)	Seg. Social	Receita	-234	0	0	0	0
Contribuição sobre operadores económicos do setor energético	(7)	Estado	Receita	0	-65	-100	-100	-100
Transferência fundo de saúde CTT	(8)	Estado	Receita	0	0	-180	-180	0
Concessões dos portos/marinas e SILOPOR	(9)	Estado	Receita	0	0	-170	-170	0
Contribuição sobre o setor bancário	(10)	Estado	Receita	-127	-161	-170	-170	-170
Outras receitas correntes: alteração contabilística de jogos sociais	(11)	Seg. Social	Receita	-177	0	0	0	0
<i>Ajustamentos c/efeito positivo no saldo:</i>								
Transferências FSE	(12)	Seg. Social	Receita/Despesa	-35	312	70	70	106
Regularização dívidas SNS	(13)	SFA	Despesa	424	204	0	0	250
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(3)	Estado	Despesa	1 430	1 329	1 329	1 329	1 329
Transf. extraordinária do OE para a CGA (*)	(4)	Estado	Despesa	256	0	0	0	0
Programa de rescisões	(14)	Estado	Despesa	0	170	224	338	338
Programa de rescisões	(14)	SFA	Despesa	0	20	6	9	9
Pag. dívidas anos anteriores - Local	(15)	Ad. Local	Despesa	432	116	136	136	136
Pag. dívidas anos anteriores - RAM	(16)	Ad. Regional	Despesa	889	408	234	476	476
Défice tarifário de eletricidade	(17)	Estado	Despesa	167	0	50	50	50
Impostos indiretos: alteração contabilística de jogos sociais	(11)	Seg. Social	Receita	177	0	0	0	0
Crédito fiscal extraordinário ao investimento	(18)	Estado	Receita	0	225	225	225	225
<b>Efeito líquido dos ajustamentos</b>				<b>-309</b>	<b>1 026</b>	<b>125</b>	<b>484</b>	<b>1 120</b>
<b>Saldo global ajustado</b>				<b>-9 194</b>	<b>-6 100</b>	<b>-7 305</b>	<b>-7 026</b>	<b>-6 609</b>

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

- (1) Exclusão dos dividendos do Banco de Portugal por questões de comparabilidade homóloga, uma vez que estes assumiram um valor muito significativo em 2013, enquanto em 2014 o montante foi de 202,4 M€.
- (2) Exclusão da receita decorrente da concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil, na sequência da celebração do respetivo contrato entre o Estado e a ANA - Aeroportos de Portugal, SA. O valor da receita do estado em 2013 foi de 400 M€.
- (3) Exclusão das transferências extraordinárias do OE para a segurança social, em 2013 e 2014, sendo que se verificaram transferências mensais do subsetor Estado para a segurança social.
- (4) Eliminação do reforço da transferência extraordinária do OE para a CGA (256 M€) em 2013. Admitiu-se que o valor extraordinário corresponde ao diferencial entre a execução de 2013 e o montante orçamentado no OE1R/2013.
- (5) Exclusão da receita da concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil da Madeira, no montante de 80 M€, no referencial de 2013.
- (6) Eliminação em 2013 da receita proveniente do Regime Extraordinário de Regularização de dívidas fiscais e à segurança social (RERD), ao abrigo do Decreto-Lei n.º 151-A/2013, de 31 de Outubro. O valor do montante de imposto do subsetor Estado foi revisto em baixa de 991 M€ para 931 M€.

- (7) Exclusão da receita proveniente da contribuição sobre os operadores do setor energético em 2014.
- (8) Eliminação, no referencial de 2014, da receita de capital decorrente da transferência das responsabilidades do fundo de saúde dos CTT no valor de 180 M€.
- (9) Exclusão da receita de capital no âmbito de concessões de portos/marinas e SILOPOR, no referencial de 2014, no montante de 170 M€.
- (10) Exclusão da receita proveniente da contribuição do setor bancário, sendo o montante recebido em 2013 e 2014, de 127 e 161 M€, respetivamente. De referir que esta receita foi classificada em impostos diretos em 2014, enquanto no ano anterior tinha sido classificada em outras receitas correntes.
- (11) Uniformização entre 2013 e 2014 da alteração contabilística relativa à receita de jogos sociais consignada à segurança social para impostos indiretos, em detrimento da classificação outras receitas correntes utilizada para 2013.
- (12) As transferências do Fundo Social Europeu (FSE) para a segurança social e a respetiva aplicação em despesa com ações de formação profissional foram ajustadas no sentido de assegurar o cumprimento do princípio da neutralidade dos fundos comunitários.
- (13) Eliminação, no referencial de 2013 e 2014, do pagamento do SNS relativo a dívidas de anos anteriores.
- (14) Exclusão da despesa com programa de rescisões por mútuo acordo para 2014 na administração central.
- (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) Eliminação dos pagamentos de dívidas de anos anteriores por parte da administração regional da Madeira na sequência de um empréstimo com aval do Estado.
- (17) Exclusão, no referencial de 2013, da despesa com vista à amortização do défice tarifário no montante de 167 M€. O montante previsto para 2014 foi de 50 M€, sendo que não apresentou execução. A receita deveria ser financiada pela contribuição sobre o setor energético.
- (18) Eliminação do crédito fiscal extraordinário ao investimento em 2014 no montante de 225 M€.

## Execução da despesa por Programas Orçamentais

**23 O montante da execução da despesa consolidada da administração central situou-se num valor próximo do orçamentado inicialmente, mas ficou abaixo se os termos de comparação forem os orçamentos rectificativos.** A execução da despesa consolidada da administração central situou-se em linha com o orçamento aprovado, no entanto, alguns programas orçamentais apresentaram execução acima do orçamento inicial, enquanto outros apresentaram abaixo do aprovado (Tabela 17). De salientar a magnitude dos montantes dos programas P003-Finanças e Administração Pública, P004-Encargos da Dívida, P011-Saúde, P009-Economia e P014-Solidariedade, Emprego e Segurança Social, os quais apresentaram os desvios mais significativos face ao orçamento inicialmente aprovado. A Tabela 17 detalha os valores dos principais organismos ou dotações específicas quer para orçamento aprovado quer para os orçamentos rectificativos.

**Tabela 17 – Despesa efetiva consolidada da administração central**  
(em milhões de euros)

Organismo ou dotação específica	Referenciais					CGE	Execução vs OE/2014	Execução vs OE1R/2014	Execução vs OE2R/2014	Dotação orçamental não utilizada
	OE/2014	OE1R/2014	OE2R/2014	Alterações da competência do Governo	Dotação corrigida					
<b>P001 - Órgãos de Soberania</b>	<b>2 990</b>	<b>2 990</b>	<b>2 990</b>	<b>-</b>	<b>3 039</b>	<b>2 993</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>46</b>
<b>P002 - Governação e Cultura</b>	<b>725</b>	<b>725</b>	<b>731</b>	<b>81</b>	<b>812</b>	<b>665</b>	<b>-60</b>	<b>-60</b>	<b>-66</b>	<b>147</b>
<i>Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional</i>	51	51	51	20	71	43	-9	-9	-9	28
<i>Instituto do Cinema e do Audiovisual</i>	20	20	20	0	20	14	-7	-7	-7	7
<i>Instituto Português do Desporto e Juventude</i>	66	66	66	8	74	67	1	1	1	6
<i>Fundo de Fomento Cultural</i>	20	20	20	0	20	19	-1	-1	-1	1
<i>Instituto Nacional de Estatística</i>	25	25	25	6	31	30	6	6	6	1
<i>Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu</i>	24	24	24	-21	3	3	-21	-21	-21	0
<i>Direção Geral do Património Cultural</i>	28	28	28	3	31	27	-1	-1	-1	4
<i>Rádio e Televisão de Portugal</i>	263	263	263	0	263	251	-11	-11	-11	11
<b>P003 - Finanças e Administração Pública</b>	<b>13 060</b>	<b>13 795</b>	<b>14 314</b>	<b>-299</b>	<b>14 015</b>	<b>13 462</b>	<b>402</b>	<b>-333</b>	<b>-852</b>	<b>554</b>
<i>Dotação provisional (*)</i>	533	533	533	-254	280	-	-533	-533	-533	280
<i>Contribuição financeira para a União Europeia</i>	1 570	1 570	1 610	94	1 704	1 704	134	134	94	0
<i>Recursos Próprios Tradicionais</i>	147	147	147	6	152	152	5	5	5	0
<i>Caixa Geral de Aposentações</i>	8 776	9 511	9 474	50	9 524	9 492	716	-19	18	32
<i>Subsídios e indemnizações compensatórias</i>	167	167	167	-5	162	146	-21	-21	-21	16
<i>Comissões e outros encargos</i>	172	172	504	-33	471	442	270	270	-61	28
<i>Bonificação de Juros</i>	81	81	81	-5	75	75	-6	-6	-6	1
<i>Autoridade Tributária e Aduaneira</i>	565	565	565	70	635	609	44	44	44	26
<i>Parups</i>	51	51	55	-9	46	31	-20	-20	-24	15
<i>Parvalorem</i>	160	160	160	0	160	148	-12	-12	-12	12
<b>P004 - Gestão da Dívida Pública (Juros)</b>	<b>7 266</b>	<b>7 266</b>	<b>7 138</b>	<b>1</b>	<b>7 139</b>	<b>6 976</b>	<b>-290</b>	<b>-290</b>	<b>-162</b>	<b>163</b>
<i>Encargos da dívida</i>	7 239	7 239	7 111	0	7 111	6 972	-267	-267	-139	139
<i>Fundo de Regularização da Dívida Pública - funcionamento</i>	27	27	27	1	28	3	-23	-23	-23	24
<b>P005 - Representação Externa</b>	<b>317</b>	<b>317</b>	<b>324</b>	<b>40</b>	<b>364</b>	<b>342</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>18</b>	<b>22</b>
<i>Contribuições e Quotizações para Organizações Internacionais</i>	80	80	80	18	98	98	18	18	18	0
<i>Camões - Instituto da Cooperação e da Língua</i>	50	50	50	12	62	56	6	6	6	6
<i>Secretaria Geral - funcionamento</i>	110	110	110	9	119	116	7	7	7	2
<b>P006 - Defesa</b>	<b>2 136</b>	<b>2 136</b>	<b>2 176</b>	<b>182</b>	<b>2 358</b>	<b>1 995</b>	<b>-140</b>	<b>-140</b>	<b>-180</b>	<b>362</b>
<i>Lei de Programação de Infraestruturas Militares</i>	91	91	91	0	91	0	-91	-91	-91	91
<i>Forças Nacionais Destacadas</i>	3	3	3	52	55	53	50	50	50	2
<i>Lei de Programação Militar</i>	203	203	203	161	364	298	95	95	95	66
<b>P007 - Segurança Interna</b>	<b>1 932</b>	<b>1 932</b>	<b>1 991</b>	<b>100</b>	<b>2 091</b>	<b>1 984</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>-7</b>	<b>107</b>
<i>Guarda Nacional Republicana</i>	836	836	843	69	912	894	58	58	51	18
<i>Polícia de Segurança Pública</i>	698	698	705	58	763	739	41	41	34	24
<i>Autoridade Nacional de Proteção Civil</i>	129	129	129	9	138	124	-5	-5	-5	14
<b>P008 - Justiça</b>	<b>1 298</b>	<b>1 298</b>	<b>1 395</b>	<b>142</b>	<b>1 537</b>	<b>1 407</b>	<b>109</b>	<b>109</b>	<b>12</b>	<b>130</b>
<i>Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça</i>	196	196	293	-36	257	195	-1	-1	-98	62
<i>Direção Geral da Administração da Justiça</i>	213	213	213	28	241	235	22	22	22	6
<i>Magistratura Judicial</i>	96	96	96	33	129	127	31	31	31	2
<i>Magistratura do Ministério Público</i>	89	89	89	27	116	114	26	26	26	2
<i>Polícia Judiciária</i>	94	94	94	15	109	107	13	13	13	2
<i>Direção Geral de Reinserção e Serviços Prisionais</i>	225	225	225	32	257	250	25	25	25	8
<i>Instituto dos Registos e do Notariado</i>	228	228	228	30	258	236	8	8	8	22

Fontes: Ministério das Finanças (Base de dados SIGO) e cálculos da UTAO. Os valores das colunas OE/2014, OE1R/2014 e OE2R/2014 correspondem aos montantes aprovados pela Assembleia da República. (\*) A dotação orçamental da dotação provisional utilizada por outras componentes de despesa. (\*\*) Inclui fundo florestal permanente e fundo para a conservação da natureza e da biodiversidade.

(continua na página seguinte)

**Tabela 17 – Despesa efetiva consolidada da administração central (continuação)**  
(em milhões de euros)

Organismo ou dotação específica	Referenciais					CGE	Execução vs OE/2014	Execução vs OE1R/2014	Execução vs OE2R/2014	Dotação orçamental não utilizada
	OE/2014	OE1R/2014	OE2R/2014	Alterações da competência do Governo	Dotação corrigida					
<b>P009 - Economia</b>	<b>3 189</b>	<b>3 189</b>	<b>3 197</b>	<b>193</b>	<b>3 389</b>	<b>2 931</b>	<b>-257</b>	<b>-257</b>	<b>-265</b>	<b>458</b>
<i>REFER</i>	525	525	525	110	635	529	4	4	4	106
<i>Metro do Porto</i>	155	155	155	24	179	150	-5	-5	-5	29
<i>Metropolitano de Lisboa</i>	220	220	220	12	232	214	-6	-6	-6	18
<i>Estradas de Portugal</i>	1 745	1 745	1 745	12	1 758	1 588	-158	-158	-158	170
<i>Instituto da Mobilidade e dos Transportes</i>	74	74	74	0	74	45	-29	-29	-29	30
<i>IAPMEI</i>	53	53	53	12	64	44	-8	-8	-8	20
<i>Laboratório Nacional de Engenharia Civil</i>	27	27	27	2	30	24	-4	-4	-4	6
<i>Turismo de Portugal</i>	156	156	156	17	173	146	-11	-11	-11	27
<i>ANACOM - Autoridade Nacional de Comunicações</i>	39	39	39	8	47	44	5	5	5	3
<i>Instituto Nacional de Aviação Civil</i>	36	36	36	-4	32	15	-21	-21	-21	17
<b>P010 - Ambiente, Ordenamento do Território e Energia</b>	<b>402</b>	<b>402</b>	<b>403</b>	<b>22</b>	<b>425</b>	<b>223</b>	<b>-179</b>	<b>-179</b>	<b>-180</b>	<b>202</b>
<i>Fundo Português do Carbono</i>	89	89	89	-2	87	59	-29	-29	-29	28
<i>Agência Portuguesa do Ambiente</i>	98	98	98	0	99	52	-46	-46	-46	47
<i>Polis Litoral Ria Formosa</i>	30	30	30	0	30	4	-26	-26	-26	26
<i>Polis Litoral Ria de Aveiro</i>	24	24	24	0	24	9	-15	-15	-15	15
<i>Polis Litoral Norte</i>	26	26	26	0	26	3	-23	-23	-23	23
<i>Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana</i>	31	31	31	13	44	32	1	1	1	12
<b>P011 - Agricultura e Mar</b>	<b>1 269</b>	<b>1 269</b>	<b>1 284</b>	<b>306</b>	<b>1 589</b>	<b>1 343</b>	<b>74</b>	<b>74</b>	<b>59</b>	<b>246</b>
<i>Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas</i>	913	913	913	262	1 176	1 010	97	97	97	165
<i>Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (**)</i>	62	62	62	-7	55	46	-16	-16	-16	9
<i>Instituto Português do Mar e da Atmosfera</i>	29	29	29	11	40	28	-1	-1	-1	11
<b>P012 - Saúde</b>	<b>8 203</b>	<b>8 203</b>	<b>8 334</b>	<b>398</b>	<b>8 732</b>	<b>8 480</b>	<b>277</b>	<b>277</b>	<b>146</b>	<b>253</b>
<i>Administração Central do Sistema de Saúde</i>	4 284	4 284	4 416	211	4 626	4 503	219	219	87	123
<i>Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo</i>	1 384	1 384	1 384	42	1 426	1 424	40	40	40	2
<i>Administração Regional de Saúde do Norte</i>	1 280	1 280	1 280	49	1 328	1 313	33	33	33	16
<i>Administração Regional de Saúde do Centro</i>	552	552	552	23	575	569	16	16	16	6
<i>INEM - Instituto Nacional de Emergência Médica</i>	75	75	75	19	94	74	-1	-1	-1	20
<i>INFARMED</i>	30	30	30	4	34	25	-5	-5	-5	9
<b>P013 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar</b>	<b>5 738</b>	<b>5 738</b>	<b>6 161</b>	<b>147</b>	<b>6 308</b>	<b>5 882</b>	<b>145</b>	<b>145</b>	<b>-279</b>	<b>426</b>
<i>Parque Escolar</i>	254	254	254	5	258	99	-155	-155	-155	160
<i>Estab. de educação e ensinos básico e secundário - funcionamento</i>	4 312	4 312	4 312	759	5 070	4 868	556	556	556	203
<b>P014 - Ciência e Ensino Superior</b>	<b>2 173</b>	<b>2 173</b>	<b>2 240</b>	<b>484</b>	<b>2 724</b>	<b>2 221</b>	<b>48</b>	<b>48</b>	<b>-19</b>	<b>503</b>
<i>Ensino superior - funcionamento</i>	1 828	1 828	1 895	453	2 349	1 928	99	99	32	421
<b>P015 - Solidariedade, Emprego e Segurança Social</b>	<b>10 633</b>	<b>10 571</b>	<b>10 611</b>	<b>72</b>	<b>10 683</b>	<b>10 433</b>	<b>-201</b>	<b>-139</b>	<b>-179</b>	<b>251</b>
<i>Transferências para a Segurança Social - Lei de Bases</i>	8 105	8 043	8 013	0	8 013	7 913	-192	-130	-100	100
<i>Transferências para a Segurança Social - IVA Social</i>	725	725	725	0	725	725	0	0	0	0
<i>Transferências para a Segurança Social - Pensões bancários</i>	502	502	502	0	502	497	-5	-5	-5	5
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	240	240	240	-1	238	231	-9	-9	-9	8
<i>Instituto de Emprego e Formação Profissional</i>	864	864	932	49	980	869	6	6	-63	111
<b>Despesa efetiva consolidada</b>	<b>61 329</b>	<b>62 002</b>	<b>63 289</b>	<b>1 868</b>	<b>65 206</b>	<b>61 336</b>	<b>7</b>	<b>-666</b>	<b>-1 953</b>	<b>3 870</b>

Fontes: Ministério das Finanças (Base de dados SIGO) e cálculos da UTAO. Os valores das colunas OE/2014, OE1R/2014 e OE2R/2014 correspondem aos montantes aprovados pela Assembleia da República. (\*) A dotação orçamental da dotação provisional utilizada por outras componentes de despesa. (\*\*) Inclui fundo florestal permanente e fundo para a conservação da natureza e da biodiversidade.

**24 A despesa excedeu o limite vinculativo estabelecido no Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) para alguns programas orçamentais. No entanto, a avaliação da eficácia do QPPO para 2014 encontra-se limitada por sucessivas alterações dos montantes orçamentados.** A Lei n.º 28/2012, de 31 de julho, estabeleceu os limites de despesa efetiva para o período de 2013 a 2016. Posteriormente, verificaram-se declarações de inconstitucionalidade da suspensão de subsídios de férias e Natal a trabalhadores do setor público e a pensionistas através dos Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 353/2012 e n.º 187/2013. Deste modo, efetuou-se uma revisão do valor orçamentado para despesas com pessoal, pensões da CGA e transferências para a segurança social, o que condiciona a avaliação dos desvios face aos objetivos implícitos à lei inicialmente aprovada. Além disso, as alterações de orgânica que entretanto ocorreram também limitam a comparabilidade. Tendo por referência o QPPO implícito ao OE/2014, conclui-se que a despesa executada foi inferior ao limite estabelecido para alguns programas orçamentais, mas superior ao limite para outros programas (Tabela 18). No entanto, a revisão do QPPO no 2.º orçamento retificativo, bem como a utilização de dotação provisional permitiram compensar alguns desvios.

**Tabela 18 – Despesa efetiva consolidada da administração central: comparação com os limites estabelecidos no âmbito do Quadro Plurianal de Programação Orçamental**  
(em milhões de euros)

	Despesa efetiva consolidada da administração central			Despesa efetiva consolidada da administração central, financiada por receitas gerais					Despesa efetiva do subsetor estado, financiada por receitas gerais	
	OE/2014	Execução jan-dez	Grau de execução OE/2014	QPPO 2014-2017 OE/2014	DEO 2014-18 30 abril 2014	QPPO 2014 OE2R/2014	Execução jan-dez	Grau de execução QPPO OE/2014	Execução jan-dez	Grau de execução QPPO OE/2014
<b>Programas</b>										
P001 - Órgãos de Soberania	2 990	2 993	100,1	2 975	2 977	2 977	2 947	99,1	2 968	99,8
P002 - Governação e Cultura	725	665	91,7	226	226	232	196	86,8	223	98,9
P003 - Finanças e Administração Pública	13 060	13 462	103,1	7 172	3 099	7 782	6 919	96,5	6 988	97,4
P004 - Gestão da Dívida Pública (Juros)	7 266	6 976	96,0	7 239	7 239	7 111	6 973	96,3	6 973	96,3
P005 - Representação Externa	317	342	107,9	285	285	292	289	101,3	289	101,5
P006 - Defesa	2 136	1 995	93,4	1 694	1 683	1 723	1 615	95,3	1 617	95,4
P007 - Segurança Interna	1 932	1 984	102,7	1 615	1 600	1 644	1 649	102,1	1 654	102,4
P008 - Justiça	1 298	1 407	108,4	658	658	756	833	126,6	833	126,6
P009 - Economia	3 189	2 931	91,9	222	222	259	87	39,3	237	106,9
P010 - Ambiente, Ordenamento do Território e Energia	402	223	55,4	41	41	42	41	99,6	44	106,2
P011 - Agricultura e Mar	1 269	1 343	105,8	328	328	342	394	120,1	404	123,3
P012 - Saúde	8 203	8 480	103,4	7 621	7 621	7 753	7 629	100,1	7 754	101,7
P013 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 738	5 882	102,5	4 938	4 938	5 362	5 407	109,5	5 408	109,5
P014 - Ciência e Ensino Superior	2 173	2 221	102,2	1 296	1 296	1 363	1 278	98,6	1 387	107,0
P015 - Solidariedade, Emprego e Segurança Social	10 633	10 433	98,1	9 358	13 609	9 266	9 163	97,9	9 167	98,0
<b>Despesa efetiva consolidada</b>	<b>61 329</b>	<b>61 336</b>	<b>100,0</b>	<b>45 669</b>	<b>45 823</b>	<b>46 904</b>	<b>45 419</b>	<b>99,5</b>	<b>45 947</b>	<b>100,6</b>
<i>Por memória: Despesa primária</i>	<i>54 063</i>	<i>54 360</i>	<i>100,5</i>	<i>38 430</i>	<i>38 584</i>	<i>39 793</i>	<i>38 446</i>	<i>100,0</i>	<i>38 974</i>	<i>101,4</i>

Fontes: Ministério das Finanças (Base de dados SIGO) e cálculos da UTAO | Notas: A metodologia da UTAO para a identificação da despesa efetiva financiada por receitas gerais da administração central difere da metodologia considerada pela DGO. Consta-se que a DGO considera a despesa do subsetor Estado financiada por receitas gerais, i.e. inclui as transferências do subsetor Estado para serviços e fundos autónomos, e exclui a despesa efetuada por estes serviços. No entanto, a UTAO considera a despesa da administração central (Estado e serviços e fundos autónomos) consolidada de transferências entre ambos os subsectores e financiada por receitas gerais, metodologia que parece respeitar mais corretamente a definição dos limites para a despesa estabelecida na Lei do QPPO. No entanto, de referir que apesar duas metodologias tenderem no longo prazo para valores idênticos, verificam-se diferenças para vários programas orçamentais em 2014. As últimas colunas da tabela ilustram os valores que obedecem à metodologia seguida pela DGO.

**25 A dotação provisional foi redistribuída sobretudo para os programas orçamentais P008-Justiça e P011-Agricultura e Mar.** A dotação provisional teve como principal finalidade o reforço de dotação orçamental de despesas com o pessoal, bem como de transferências para a administração central, essencialmente para o Instituto Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, e transferências para organismos do ensino superior. Na Tabela 19 apresenta-se o montante da dotação provisional redistribuída durante 2014, por classificação económica e por programa orçamental (253,8 M€). No entanto, o montante inicial de

dotação provisional foi de 533,5 M€, sendo que o remanescente dessa dotação orçamental (279,7 M€) não se concretizou em despesa efetiva.

**Tabela 19 – Afetação da dotação provisional por programa orçamental e classificação económica**  
(em milhões de euros)

	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Transferências correntes	das quais: transferências para a administração central	Outras despesas correntes	Investimento	Transferências de capital	Total
<b>Programas</b>								
P001 - Órgãos de Soberania	1,3		0,2	0,2				1,5
P002 - Governação e Cultura	0,3	0,6	1,8	1,8		0,5		3,1
P003 - Finanças e Administração Pública			6,4		7,2			13,7
P004 - Gestão da Dívida Pública			1,0	1,0				1,0
P005 - Representação Externa								0,0
P006 - Defesa								0,0
P007 - Segurança Interna	9,5	0,0	3,3		5,5			18,4
P008 - Justiça	39,4	11,7	29,0	29,0				80,1
P009 - Economia							1,8	1,8
P010 - Ambiente, Ordenamento do Território e Energia							7,5	7,5
P011 - Agricultura e Mar		8,0	69,3	69,3			3,6	81,0
P012 - Saúde								0,0
P013 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	15,0							15,0
P014 - Ciência e Ensino Superior			30,7	30,7				30,7
P015 - Solidariedade, Emprego e Segurança Social								0,0
<b>Despesa efetiva</b>	<b>65,5</b>	<b>20,3</b>	<b>141,7</b>	<b>132,0</b>	<b>12,8</b>	<b>0,5</b>	<b>13,0</b>	<b>253,8</b>

Fonte: Sistemas aplicacionais da DGO.

**26 A utilização da reserva orçamental situou-se em cerca de metade do inicialmente aprovado, sendo que a parte remanescente não se concretizou em despesa efetiva.** A reserva orçamental foi utilizada em cerca de 50%, perfazendo 187 M€ de um total de 377,1 M€. <sup>2</sup> Os programas orçamentais onde se observou uma maior utilização da reserva orçamental foram o P013-Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar, tendo sido utilizada 95,7% da reserva orçamental, seguido dos P007-Segurança Interna, P002-Governação e Cultura, P008-Justiça e P015-Solidariedade, Emprego e Segurança Social, com utilizações acima de 60% da reserva orçamental disponível (Tabela 20). Por seu turno, os programas orçamentais P006-Defesa, P009-Economia e P014-Ciência e Ensino Superior não apresentaram utilização da reserva orçamental.

<sup>2</sup> Verifica-se uma ligeira divergência entre o valor obtido para as descativações entre a base de dados SIGO e o constante no relatório da CGE/2014.



**Tabela 20 – Afetação da reserva orçamental por programa orçamental**  
(em milhões de euros)

	Reserva orçamental inicial	Reserva orçamental não utilizada	Reserva orçamental utilizada	Grau de utilização da reserva orçamental (%)
<b>Programas</b>				
P001 - Órgãos de Soberania	1,8	0,9	0,9	50,6
P002 - Governação e Cultura	15,1	5,0	10,2	67,2
P003 - Finanças e Administração Pública	34,8	16,1	18,7	53,7
P004 - Gestão da Dívida Pública				
P005 - Representação Externa	5,1	2,8	2,2	44,1
P006 - Defesa	36,1	36,1	0,0	0,0
P007 - Segurança Interna	37,1	7,4	29,6	79,9
P008 - Justiça	30,2	10,1	20,1	66,6
P009 - Economia	76,2	76,2	0,0	0,0
P010 - Ambiente, Ordenamento do Território e Energia	6,7	6,5	0,2	3,4
P011 - Agricultura e Mar	9,1	6,0	3,1	34,3
P012 - Saúde	5,4	5,4	0,0	0,0
P013 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	93,1	4,0	89,1	95,7
P014 - Ciência e Ensino Superior	6,4	6,4	0,0	0,0
P015 - Solidariedade, Emprego e Segurança Social	20,1	7,3	12,8	63,5
<b>Despesa efetiva</b>	<b>377,1</b>	<b>190,2</b>	<b>187,0</b>	<b>49,6</b>

Fonte: Sistemas aplicacionais da DGO.

**27 Os cativos que incidiram sobre dotação orçamental de projetos e rubricas de aquisições de bens e serviços foram descativados em cerca de metade do montante inicialmente cativado.**

De acordo com a CGE/2014, os montantes de cativos iniciais da administração central situaram-se em 746,2 M€, incidindo sobre componentes de projetos e aquisição de bens e serviços, sendo o montante descativado de 367,5 M€. A dotação orçamental remanescente foi de 378,9 M€, não se concretizando essa dotação orçamental em despesa efetiva.

## Execução da ADSE

**28 A ADSE obteve um excedente em 2014, o que contrasta com os défices registados em anos anteriores.** A Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas (ADSE) registou mais receitas próprias do que despesas, atingindo um excedente de 185 M€ (Tabela 21).<sup>3</sup> Em 2013, o défice deste subsistema de saúde já tinha sido relativamente reduzido, num contexto em que já tinha deixado de receber transferências do Orçamento do Estado. Para o excedente da ADSE de 2014 contribuiu sobretudo o aumento da receita face ao ano anterior em 168 M€. Este aumento deveu-se ao incremento da taxa de contribuição dos beneficiários ativos e pensionistas de 2,5% para 3,5%, previsto no âmbito da 1.ª alteração ao Orçamento do Estado, tendo sido efetivado através da Lei n.º 30/2014, de 19 de maio, e cujos efeitos se aplicaram aos salários pagos a partir de junho.<sup>4</sup> Por seu turno, a despesa também deu um contributo para o excedente registado, na medida em que esta reduziu-se em 68 M€ face a 2013, sobretudo ao nível da aquisição de serviços de saúde ao abrigo do regime convencionado (-62 M€). Por fim, de salientar o aumento das transferências correntes, de 35 M€ para 60 M€, as quais dizem respeito a transferências para a Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS).

**Tabela 21 – Receita e despesa da ADSE**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-dez		var. homóloga		Ref. Anual 2014	Grau de execução
	2013	2014	M€	%		
<b>Receita de contribuições</b>	<b>468</b>	<b>636</b>	<b>168</b>	<b>35,9</b>	<b>667</b>	<b>95,4</b>
Entidade patronal	182	115	-67	-36,7	120	96,0
Beneficiários	286	521	235	82,1	547	95,2
<b>Despesa efetiva</b>	<b>519</b>	<b>451</b>	<b>-68</b>	<b>-13,1</b>	<b>433</b>	<b>104,3</b>
Despesas com pessoal	5	5	0	-1,7	6	80,7
Aquisição de bens e serviços	479	386	-93	-19,5	355	108,6
<i>dos quais: serviços de saúde</i>	<i>477</i>	<i>383</i>	<i>-93</i>	<i>-19,5</i>	<i>352</i>	<i>109,1</i>
Transferências correntes	35	60	25	71,5	60	100,1
Outras despesas correntes	0	0	0	52,6	11	0,8
Investimento	0	0	0	3,7	1	69,4
<b>Saldo</b>	<b>-51</b>	<b>185</b>	<b>236</b>		<b>234</b>	
Por memória						
Entrega aos cofres do Estado	0	35			60	58,5
<b>Saldo após entrega aos cofres do Estado</b>	<b>-51</b>	<b>150</b>			<b>174</b>	

Fontes: DGO, base de dados e cálculos UTAO. | Nota: O valor orçamentado para 2014 para a receita efetiva da ADSE foi de 690,8 M€, dos quais 666,8 M€ dizem respeito a contribuições e cerca de 24 M€ são relativos à venda de bens e serviços correntes.

**29 Não obstante a existência de um excedente em 2014, este foi inferior ao que se encontrava orçamentado.** No âmbito da 1.ª alteração ao OE/2014, foi previsto um excedente de 258 M€ para as contas da ADSE, o qual não veio a sofrer alterações subsequentes. A execução deste subsistema de saúde apresentou um saldo inferior ao previsto em cerca de 49 M€.<sup>5</sup> Esta diferença

<sup>3</sup> Na presente análise considera-se apenas a receita de contribuições sociais.

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

<sup>5</sup> O montante orçamentado para a venda de bens e serviços foi de 24 M€, sendo a execução de 17,5 M€.

decorreu do efeito combinado de uma menor receita e de uma maior despesa. Com efeito, a receita obtida com contribuições foi inferior à que se encontrava prevista em 31 M€ e a despesa foi superior à orçamentada em 19 M€. No que se refere à receita, o desvio verificado incidu sobre as contribuições da entidade patronal, cuja execução ficou 4,7 M€ abaixo da prevista, bem como ao nível das contribuições dos beneficiários em 26,1 M€. Deste modo, constata-se que o aumento de um ponto percentual da taxa de contribuição dos beneficiários rendeu um valor superior aos 266 M€ que eram pretendidos no âmbito da 1.ª alteração ao OE/2014. No que se refere à despesa, a diferença verificada resultou sobretudo da insuficiente redução da despesa com aquisição de bens e serviços em regime convencionado, de 62M€, quando estava orçamentada uma redução de 100 M€.

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

### **Empresas Públicas Reclassificadas**

**31 O défice orçamental das entidades públicas reclassificadas (EPR) em 2014 situou-se abaixo do verificado no período homólogo.** A execução orçamental de 2014 para o conjunto das EPR registou um défice de 942 M€, um valor que representa uma recuperação de 37 M€ face ao verificado em 2013 (-979 M€). Este resultado decorreu de uma melhoria homóloga do saldo corrente em 743 M€, sendo compensado parcialmente pela deterioração do saldo de capital em 707 M€. Relativamente às maiores EPR (Tabela 22), destaca-se o agravamento homólogo do défice registado pela empresa Estradas de Portugal em 459 M€, enquanto as restantes EPR constantes na Tabela 22 registaram melhorias homólogas no seu saldo orçamental. De salientar por ordem de importância a REFER (160 M€) e da empresa Parque Escolar (119 M€). As sociedades Parvalorem e Parups registaram, em 2014, um défice de 84 M€ no seu conjunto, o que representa uma melhoria de 45 M€ face ao ano anterior, a qual se deve ao melhor resultado alcançado pela Parups, uma vez que a Parvalorem agravou o défice orçamental 19 M€.

**Tabela 22 - Execução orçamental das EPR**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Execução Jan-Dez (M€)		Variação homóloga		OE 2014	Variação homóloga (%)	Grau de Execução (%)
	2013	2014	Tvha (%)	CTVHA (p.p.)			
<b>1. Receita Corrente, da qual:</b>	<b>2 366</b>	<b>2 719</b>	<b>14,9</b>	<b>13,4</b>	<b>2 572</b>	<b>5,8</b>	<b>105,7</b>
Impostos indirectos	668	685	2,5	0,6	651	-2,8	105,2
Taxas, multas e outras penalidades	374	388	3,7	0,5	343	-7,1	113,1
Transferências correntes, das quais:	603	436	-27,7	-6,4	632	-4,3	69,0
Adm. Central-Estado	471	325	-30,9	-5,6	398	-9,1	81,7
Outras receitas correntes	718	1 117	55,5	15,2	946	29,2	118,1
<b>2. Receita de Capital</b>	<b>257</b>	<b>146</b>	<b>-43,4</b>	<b>-4,3</b>	<b>440</b>	<b>48,5</b>	<b>33,1</b>
<b>3. Receita Efetiva (1+2)</b>	<b>2 623</b>	<b>2 865</b>	<b>9,2</b>	<b>9,2</b>	<b>3 012</b>	<b>10,0</b>	<b>95,1</b>
<b>4. Despesa Corrente, da qual:</b>	<b>2 545</b>	<b>2 155</b>	<b>-15,3</b>	<b>-10,8</b>	<b>2 527</b>	<b>-7,0</b>	<b>85,3</b>
Despesas com o pessoal	758	743	-1,9	-0,4	702	-1,9	105,9
Aquisição de bens e serviços	772	812	5,2	1,1	961	7,7	84,5
Juros e outros encargos	831	563	-32,3	-7,4	598	-29,4	94,1
Transferências correntes, das quais:	40	37	-7,7	-0,1	32	-21,2	116,5
União Europeia	5	33	571,7	0,8	1	-70,8	-
Outras despesas correntes	112	191	69,5	2,2	194	17,7	98,2
<b>5. Despesa de Capital, da qual:</b>	<b>1 057</b>	<b>1 652</b>	<b>56,3</b>	<b>16,5</b>	<b>1 931</b>	<b>74,9</b>	<b>85,6</b>
Investimento	1 036	1 607	55,1	15,8	1 931	75,2	83,2
<b>6. Despesa Efetiva (4+5)</b>	<b>3 602</b>	<b>3 807</b>	<b>5,7</b>	<b>5,7</b>	<b>4 459</b>	<b>17,0</b>	<b>85,4</b>
<b>7. Saldo Global (3-6), do qual:</b>	<b>-979</b>	<b>-942</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-1 447</b>	<b>-</b>	<b>65,1</b>
Saldo Corrente	-179	564	-	-	45	-	-
Saldo de Capital	-800	-1 506	-	-	-1 492	-	101,0
Saldo Primário	-148	-380	-	-	-849	-	44,7
<b>Por memória:</b>							
<b>Saldo global das maiores EPR:</b>	<b>-1 010</b>	<b>-1 098</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-1 484</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Rádio e Televisão de Portugal, SA	-23	-7	-	-	-49	-	-
Parque Escolar, EPE	-62	57	-	-	-10	-	-
Estradas de Portugal, SA	-268	-727	-	-	-889	-	-
Metropolitano de Lisboa, SA	-81	-64	-	-	-82	-	-
Metro do Porto, SA	-86	-74	-	-	-82	-	-
REFER, EPE	-360	-200	-	-	-206	-	-
PARVALOREM, SA	-112	-131	-	-	-137	-	-
PARUPS, SA	-17	47	-	-	-28	-	-

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

**32 A despesa com juros e outros encargos suportados pelas EPR reduziu-se significativamente face ao ano anterior, sobretudo devido ao impacto de fatores pontuais.** Em 2014, a despesa com juros e outros encargos financeiros suportados pelas EPR ascendeu a 563 M€, registando-se uma redução homóloga de 32,3%, correspondendo a 268 M€. Para este resultado contribuíram, de acordo com a DGO, as seguintes operações financeiras:

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

A Tabela 23 apresenta os juros e outros encargos financeiros suportados pelas maiores EPR nas quais se registou uma redução homóloga expressiva em 2014, de cerca de 269 M€, beneficiando do impacto favorável das referidas operações financeiras. Salienta-se as reduções homólogas verificadas na REFER (-119 M€), Metropolitano de Lisboa (-80 M€), Estradas de Portugal (-38 M€) e Metro do Porto (-23 M€).

**Tabela 23 – Juros e outros encargos das maiores EPR**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Execução Jan-Dez (M€)		Variação homóloga		OE 2014 (M€)	Grau de Execução (%)
	2013	2014	M€	Tvha (%)		
<b>Principais EPR</b>	<b>830</b>	<b>560</b>	<b>-269</b>	<b>-32,5</b>	<b>595</b>	<b>94,2</b>
RTP, SA	4	4	0	6,9	11	36,6
Parque Escolar, EPE	29	29	1	-	31	94,2
Estradas de Portugal, SA	105	67	-38	-36,2	82	82,2
Metropolitano de Lisboa, EPE	178	98	-80	-44,9	104	94,0
Metro do Porto, SA	89	66	-23	-26,2	68	96,3
REFER, EPE	268	149	-119	-44,3	165	90,2
PARVALOREM, SA	118	118	0	-0,3	103	114,5
PARUPS, SA	40	30	-10	-25,7	31	96,3

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores apresentados na coluna OE/2014 referem-se ao orçamento inicial para 2014.

**33 Em 2014 registou-se um aumento da despesa de investimento, sobretudo no setor rodoviário por via das subconcessões da empresa Estradas de Portugal, contudo este crescimento ficou aquém do inicialmente previsto.** As EPR realizaram em 2014 um total de despesa de investimento que ascendeu a 1607 M€, tendo registando um crescimento de 55,1% face ao ano anterior (+571 M€). O montante executado representou cerca de 83,2% do montante orçamentado, encontrando-se concentrado nas seguintes empresas:

- Estradas de Portugal, com 1367 M€ (aumento de 558 M€ face a 2013),
- REFER, com 102 M€ (aumento de 37 M€ face a 2013)<sup>6</sup>, e,
- Parque Escolar, com 41 M€ (redução de 27 M€ face a 2013).

Para esta evolução contribuiu o já previsto início dos pagamentos relativos a quatro PPP rodoviárias, designadamente às seguintes subconcessões da empresa Estradas de Portugal: Transmontana, Douro Interior, Baixo Tejo e Litoral Oeste. (Tabela 24).<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Em dezembro de 2014 foi efetuada a transferência dos terminais ferroviários de mercadorias da CP/CP Carga para a REFER, operação que também contribuiu para o aumento do investimento (em bens do domínio público) efetuado pela REFER.

<sup>7</sup> Com efeito, a previsão constante no relatório do OE/2014, era de que os encargos brutos com as PPP rodoviárias ascendessem a 1442 M€ em 2014 (mais 761 M€ que em 2013), e que a receita com as parcerias rodoviárias aumentasse 12 M€ (de 264 M€ em 2013 para 276 M€ em 2014). Naquela data, as previsões apresentadas já incorporaram as poupanças previstas com as renegociações dos contratos de concessão e subconcessão que se encontram ainda em curso bem como as novas projeções de proveitos decorrentes da introdução de portagens.

**Tabela 24 – Investimento das maiores EPR**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-Dez 2013 (M€)	Jan-Dez 2014 (M€)	Variação homóloga			OE 2014 (M€)	Grau de Execução (%)
			M€	(Tvh %)	Contrib. para Tvh (p.p.)		
<b>Total das EPR</b>	<b>1036</b>	<b>1607</b>	<b>571</b>	<b>55,1</b>	<b>55,1</b>	<b>1931</b>	<b>83,2</b>
<b>Principais EPR</b>	<b>964</b>	<b>1528</b>	<b>565</b>	<b>58,6</b>	<b>54,5</b>	<b>1741</b>	<b>87,8</b>
REFER, EPE	65	102	37	56,6	3,5	86	117,9
Estradas de Portugal, SA	809	1367	558	69,0	53,9	1443	94,7
Parque Escolar, EPE	68	41	-27	-39,3	-2,6	182	22,7
Metro do Porto, SA	4	3	-1	-23,6	-0,1	4	70,6
Metropolitano de Lisboa, EPE	15	8	-6	-44,4	-0,6	15	53,8
RTP, SA	3	7	4	113,1	0,4	10	72,0

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

## Administração Local

**34 O saldo da administração local em 2014 melhorou face ao ano anterior, tanto em termos ajustados como não ajustados.** Em termos não ajustados o saldo situou-se em 417 M€, o que corresponde a uma melhoria de 480 M€ face a 2013. Considerando a execução após ajustamento de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, conclui-se que o saldo atingiu 533 M€, representando uma melhoria de 217 M€ face ao ano anterior (Tabela 25 e Gráfico 14). Os ajustamentos efetuados estão relacionados com o perdão de impostos em 2013 e com os pagamentos de dívidas de anos anteriores em 2013 e 2014.

**Tabela 25 – Saldos da administração local**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro - dezembro		Referenciais anuais	
	2013	2014	OE 2014	Estimativa OE2R 2014
<b>Saldo global não ajustado</b>	<b>-63</b>	<b>417</b>	<b>869</b>	<b>560</b>
Efeito líquido dos ajustamentos	379	116	136	136
<b>Saldo global ajustado</b>	<b>316</b>	<b>533</b>	<b>1 005</b>	<b>696</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores da execução de 2013 e 2014 são provenientes da Conta Geral do Estado. Para o saldo não ajustado assume-se o valor constante CGE/2013 e CGE/2014 para os municípios. De referir que o saldo do subsetor da administração local implícito à estimativa OE2R/2014 divulgado em agosto é igual ao saldo implícito à estimativa constante no relatório do OE/2015 apresentado em outubro. Os valores referem-se ao universo dos municípios, sendo que não se inclui as freguesias. No entanto, para as freguesias foi estimado um saldo nulo.

**35 O saldo (ajustado) do subsetor da administração local situou-se abaixo quer do orçamento inicial, quer das estimativas subsequentes.** A administração local apresentou um saldo (ajustado) de 533 M€, inferior ao objetivo do orçamento inicial (1005 M€) e à estimativa do OE2R/2014 e do relatório do OE/2015 divulgado em outubro de 2014 (696 M€) (Tabela 25). De referir que o objetivo definido para o saldo de 2014 da administração local foi revisto em baixa no âmbito do OE2R/2014 devido essencialmente às revisões em alta da despesa corrente (195 M€) e em baixa da receita de capital (-165 M€), as quais foram parcialmente compensadas pela revisão em baixa da despesa de capital (-95 M€) (Tabela 26).

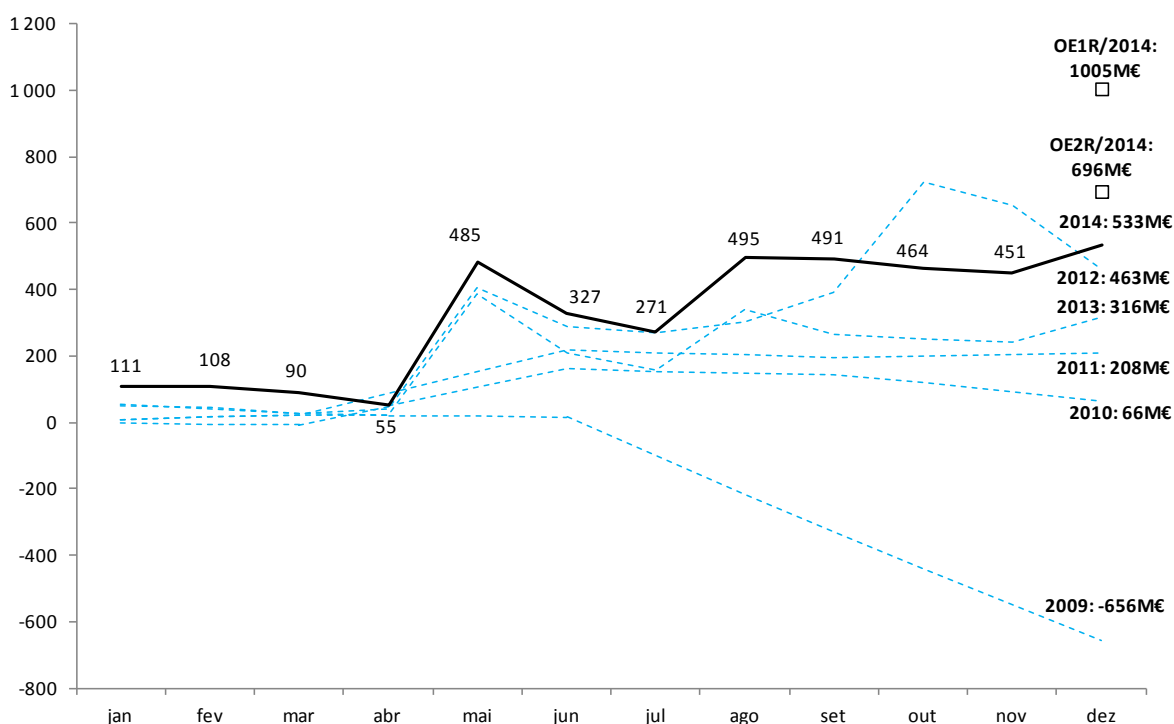
**Tabela 26 – Conta da administração local**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Execução anual		Variação homóloga		Ref. anuais		Revisão: OE2R vs OE		Tvh objetivo		Grau execução	
	2013	2014	M€	%	OE 2014	OE2R 2014	M€	%	OE 2014	OE2R 2014	OE 2014	OE2R 2014
Receita efetiva	6 960	6 939	-21	-0,3	7 031	6 823	-209	-3,0	1,0	-2,0	98,7	101,7
Corrente	5 895	6 225	330	5,6	6 189	6 146	-44	-0,7	5,0	4,2	100,6	101,3
Capital	1 065	714	-351	-33,0	842	677	-165	-19,6	-20,9	-36,4	84,8	105,5
Despesa efetiva	6 644	6 406	-238	-3,6	6 026	6 126	100	1,7	-9,3	-7,8	106,3	104,6
Corrente	4 952	5 046	94	1,9	4 384	4 579	195	4,4	-11,5	-7,5	115,1	110,2
Capital	1 692	1 360	-332	-19,6	1 642	1 547	-95	-5,8	-3,0	-8,6	82,8	87,9
<b>Saldo global</b>	<b>316</b>	<b>533</b>	<b>217</b>		<b>1 005</b>	<b>696</b>	<b>-309</b>					

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga. Os valores referem-se ao universo dos municípios, sendo que não se inclui o universo das freguesias.

**36 O saldo ajustado da administração local estabilizou durante o 2.º semestre de 2014.** Apesar do saldo atingido em 2014 ter sido o mais elevado durante a vigência do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), este situou-se abaixo do objetivo anual previsto no orçamento inicial e no OE2R/2014 (Gráfico 14).

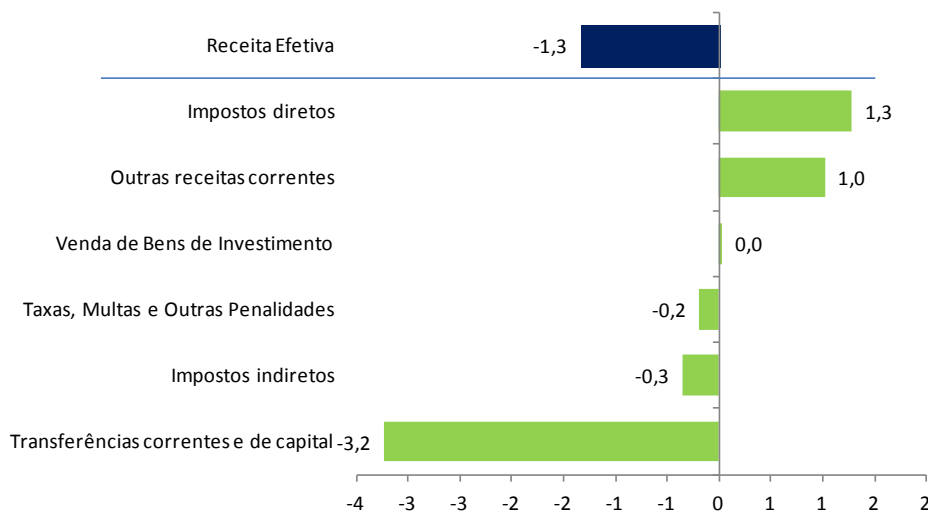
**Gráfico 14 – Evolução mensal do saldo da administração local**  
(acumulado desde o início do ano, em milhões de euros)



Fontes: CGE, DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os anos 2009-2011 compreendem apenas saldos trimestrais.

**37 Face ao orçamento inicial, a receita efetiva situou-se abaixo da previsão do orçamento inicial.** A receita efetiva apresentou um grau de execução de 98,7%, ficando aquém do orçamentado devido à receita de capital. A taxa de variação homóloga situou-se em -0,3%, sendo 1,3 p.p. inferior ao objetivo inicial. De referir que a componente das transferências correntes e de capital apresentou o maior contributo para o desvio face ao inicialmente previsto (Gráfico 15).

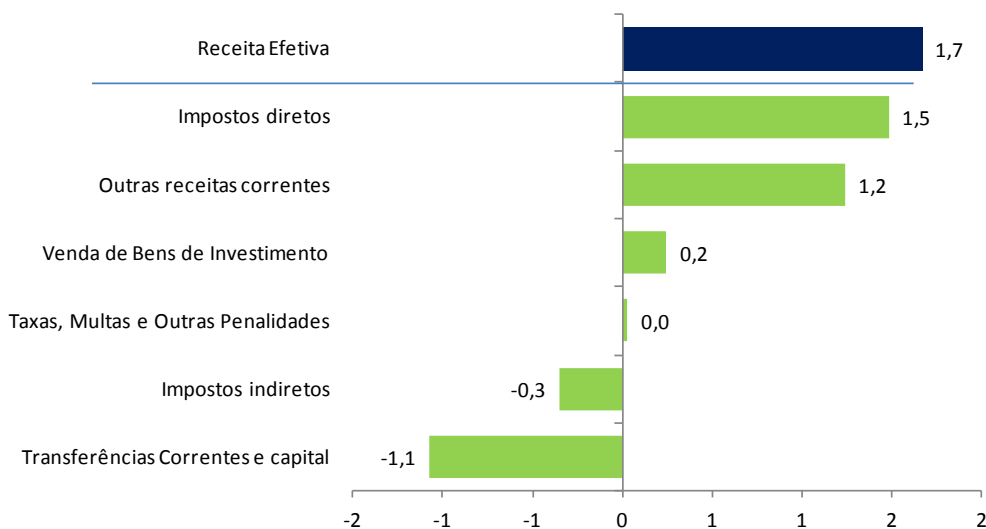
**Gráfico 15 – Principais contributos para o desvio da receita efetiva face ao OE/2014**  
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

**38 Face à estimativa implícita ao OE2R/2014, a receita efetiva ficou acima do previsto, embora com contributos diferentes ao nível das componentes de receita.** A receita efetiva apresentou um grau de execução de 101,7%, o que corresponde a uma taxa de variação homóloga acima do objetivo em 1,7 p.p.. De salientar o contributo dos impostos diretos, bem como o da venda de bens e serviços, e em sentido oposto o das transferências correntes e de capital (Gráfico 16).

**Gráfico 16 – Principais contributos para o desvio da receita efetiva face à estimativa do OE2R/2014**  
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

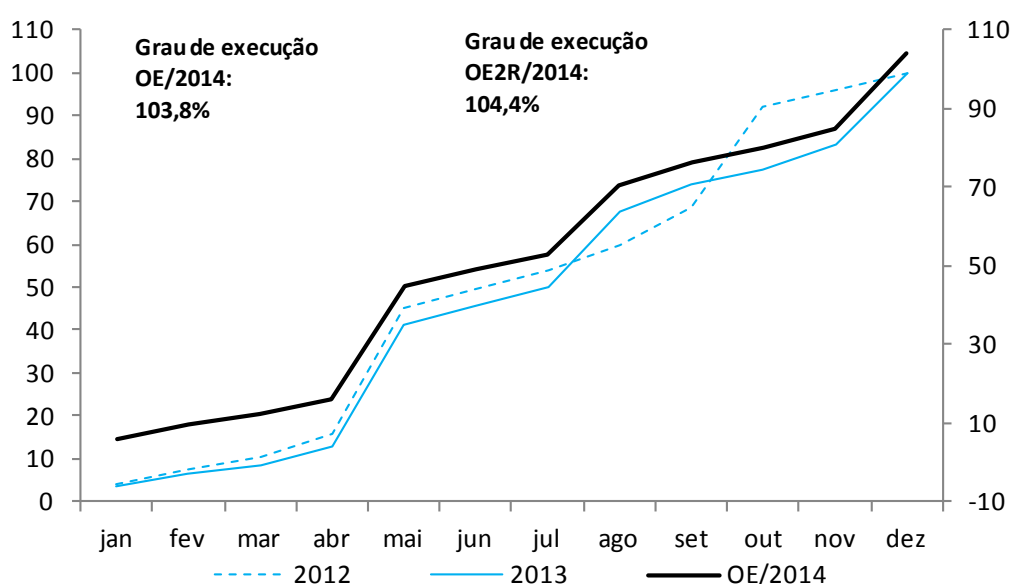
**39 As transferências correntes e de capital, no seu conjunto, apresentaram uma variação negativa face ao ano anterior.** A execução da componente “outras transferências” provenientes de fora das administrações públicas ficou aquém do orçamentado inicialmente e do OE2R/2014 (Gráfico 15 e Gráfico 16). De referir que a execução das transferências do OE no âmbito da Lei de Finanças



Locais ficou próximo do montante aprovado no OE/2014. A componente das transferências de capital da UE situou-se abaixo do OE/2014, mas se o referencial for o OE2R/2014 então a execução ficou acima do previsto.

**40 A receita de impostos diretos situou-se acima do previsto no orçamento inicial e na estimativa do OE2R/2014.** Os impostos diretos apresentaram graus de execução de 103,8% e de 104,4%, relativamente aos referenciais supracitados (Gráfico 17). De salientar que a principal componente é o imposto municipal sobre imóveis (IMI), o qual apresentou uma execução face aos OE/2014 e OE2R/2014 de, respetivamente, 104,3% e 101%.<sup>8</sup> Em termos nominais, o IMI cobrado foi de 1467,2 M€ e os respetivos objetivos eram de 1530 M€ e 1482,2 M€.

**Gráfico 17 – Grau de execução dos impostos diretos**  
(em percentagem)



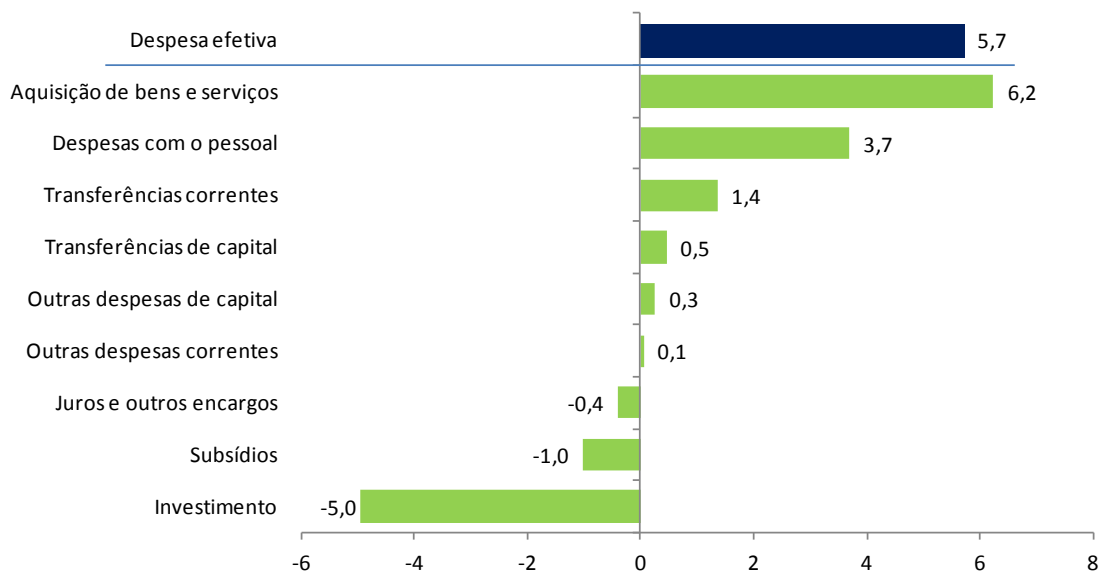
Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: As diferenças de perfil intra-anual que se verificam entre a execução de 2012 e anos seguintes refletem sobretudo as alterações relativas às datas e número de prestações de pagamento do IMI.

**41 Em comparação com o orçamento inicial, a despesa efetiva situou-se acima do previsto, embora com desvios em sentido distinto ao nível das componentes de despesa.** A despesa efetiva evidenciou um grau de execução de 106,3%, tendo como referência o orçamento inicial. Neste sentido, a taxa de variação homóloga foi de -3,6%, situando-se 5,7 p.p. acima do referencial anual (Gráfico 18). De referir que o principal contributo para o desvio foi proveniente da aquisição de bens e serviços (6,2 p.p.), bem como das despesas com pessoal (3,7 p.p.), sendo atenuado parcialmente pela despesa em investimento (-5 p.p.).<sup>9</sup>

<sup>8</sup> O padrão intra-anual dos impostos diretos em 2014 não poderá ser comparado com o verificado em 2012 devido à alteração em 2013 do calendário de recebimentos do IMI pelas autarquias.

<sup>9</sup> Note-se que os ajustamentos ao subsetor da administração local para 2014 são os constantes na Tabela 24, assumindo-se que a distribuição por classificação económica do montante de 136 M€ previsto para 2014 é proporcional à sua execução verificada até março de 2014.

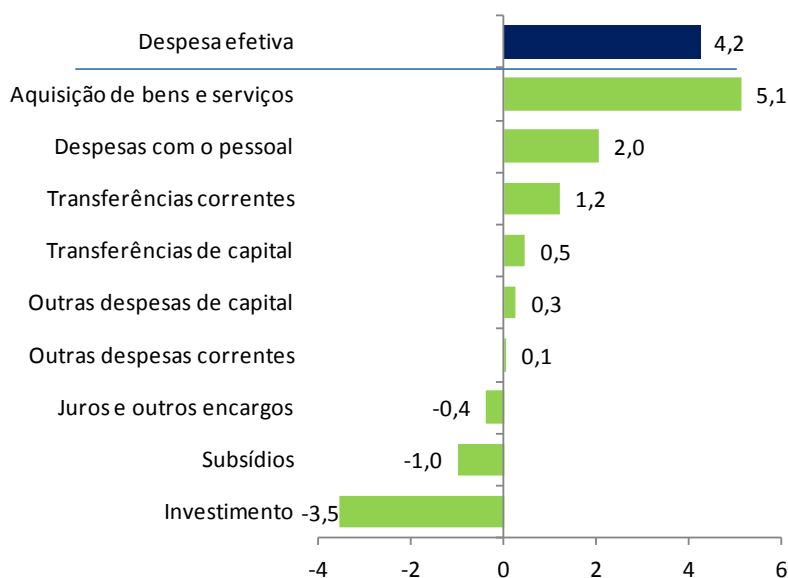
**Gráfico 18 – Principais contributos para o desvio da despesa efetiva face ao OE/2014**  
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

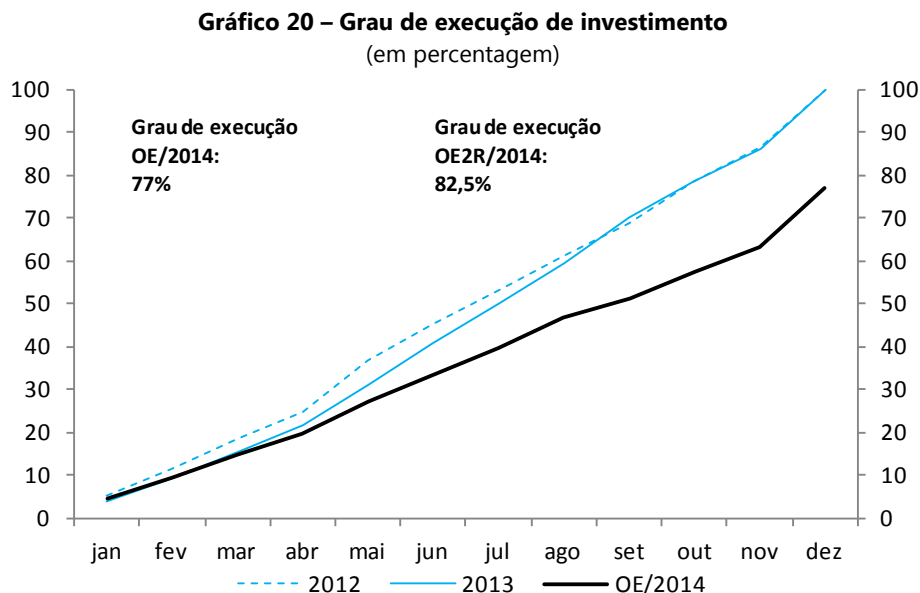
**42 A execução da despesa efetiva situou-se acima da estimativa implícita ao OE2R/2014.** A despesa efetiva apresentou um grau de execução de 104,6%, o que corresponde a uma taxa de variação homóloga superior à estimada em 4,2 p.p. (Gráfico 19). De destacar que para o desvio face ao objetivo contribuíram as componentes de aquisição de bens e serviços (5,1 p.p.) e despesas com pessoal (2 p.p.). Em sentido contrário destaca-se a despesa em investimento (-3,5 p.p.).

**Gráfico 19 – Principais contributos para o desvio da despesa efetiva face à estimativa do OE2R/2014**  
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)

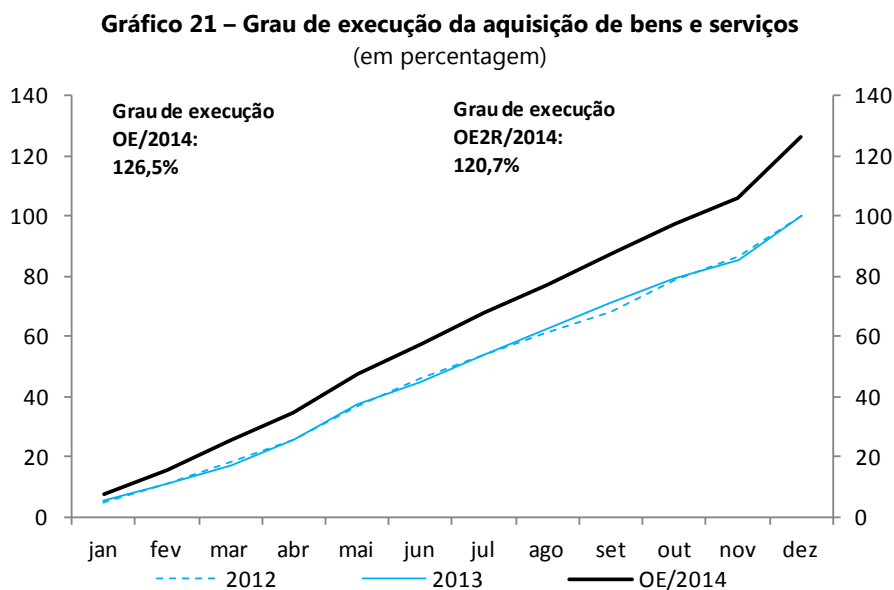


Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

**43 O investimento em 2014 situou-se abaixo do orçamentado, tanto do orçamento inicial como da estimativa implícita ao OE2R/2014** (Gráfico 20). O grau de execução do investimento situou-se em 82,5% do previsto no OE2R/2014, sendo que este já tinha sido revisto em baixa face ao orçamento inicial.

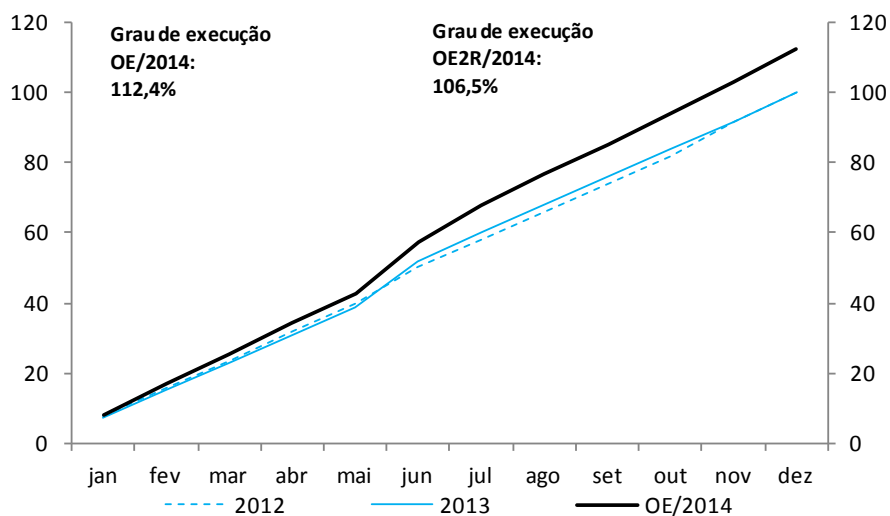


**44 A despesa em aquisição de bens e serviços situou-se acima do previsto tanto do orçamento inicial como da estimativa no âmbito do OE2R/2014.** O grau de execução da despesa em aquisição de bens e serviços situou-se em 120,7% quando comparado com o OE2R/2014, que por sua vez tinha sido revisto em alta em comparação com o OE/2014 (Gráfico 21). Tendo por referencial o OE inicial, o grau de execução foi de 126,5%.



**45 No que diz respeito às despesas com pessoal, verificou-se que a execução se situou acima do orçamento inicial e do OE2R/2014.** O grau de execução das despesas com pessoal foi de 106,5% quando comparado com o OE2R/2014, no qual já tinha sido revisto em alta o montante orçamentado face ao orçamento inicial (Gráfico 22). Tendo por referência o OE/2014 o grau de execução foi de 112,4%. De referir que o impacto da decisão do Tribunal Constitucional em maio (Acórdão n. 413/2014) no âmbito das reduções remuneratórias no setor público refletiu-se na execução mensal de junho, agosto e setembro. Posteriormente a Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro limitou o impacto da reversão remuneratória, a qual estabeleceu os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão.

**Gráfico 22 – Grau de execução das despesas com pessoal**  
(em percentagem)



Fontes: DGO e cálculos UTAO.

**Tabela 27 – Conta (ajustada) da administração local**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Execução anual		Variação homóloga		Ref. anuais		Revisão: OE2R vs OE		Tvh objetivo		Grau execução	
	2013	2014	M€	%	OE 2014	OE2R 2014	M€	%	OE 2014	OE2R 2014	OE 2014	OE2R 2014
RECEITA CORRENTE	5 895	6 225	330	5,6	6 189	6 146	-44	-0,7	5,0	4,2	100,6	101,3
Impostos diretos	2 105	2 425	320	15,2	2 335	2 322	-14	-0,6	10,9	10,3	103,8	104,4
Impostos indiretos	130	107	-23	-17,6	131	131	0	0,0	1,1	1,1	81,5	81,5
Outras receitas correntes	3 660	3 693	33	0,9	3 723	3 693	-30	-0,8	1,7	0,9	99,2	100,0
DESPESA CORRENTE	4 952	5 046	94	1,9	4 384	4 579	195	4,4	-11,5	-7,5	115,1	110,2
Consumo público	4 232	4 302	71	1,7	3 638	3 823	185	5,1	-14,0	-9,7	118,3	112,5
Despesas com pessoal	2 243	2 226	-17	-0,8	1 981	2 090	110	5,5	-11,7	-6,8	112,4	106,5
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	1 989	2 076	87	4,4	1 658	1 733	75	4,5	-16,7	-12,9	125,3	119,8
Aquisição de bens e serviços	1 890	1 979	90	4,8	1 564	1 639	75	4,8	-17,2	-13,2	126,5	120,7
Outras despesas correntes	99	97	-2	-2,5	93	93	0	0,0	-6,1	-6,1	103,8	103,8
Subsídios	115	98	-17	-14,9	165	165	0	0,0	43,7	43,7	59,2	59,2
Juros e outros encargos	116	127	12	9,9	153	153	0	0,0	32,4	32,4	83,0	83,0
Transferências correntes	490	519	29	5,9	428	438	10	2,3	-12,6	-10,6	121,2	118,4
SALDO CORRENTE	943	1 179	236		1 805	1 566						
RECEITAS DE CAPITAL	1 065	714	-351	-33,0	842	677	-165	-19,6	-20,9	-36,4	84,8	105,5
DESPEAS DE CAPITAL	1 692	1 360	-332	-19,6	1 642	1 547	-95	-5,8	-3,0	-8,6	82,8	87,9
Investimento	1 401	1 106	-295	-21,0	1 437	1 342	-95	-6,6	2,5	-4,2	77,0	82,5
Transferências de capital	266	218	-48	-18,1	187	187	0	0,0	-29,6	-29,6	116,3	116,3
Outras despesas de capital	25	35	11	42,7	18	18	0	0,0	-27,9	-27,9	198,0	198,0
RECEITA EFETIVA	6 960	6 939	-21	-0,3	7 031	6 823	-209	-3,0	1,0	-2,0	98,7	101,7
DESPESA EFETIVA	6 644	6 406	-238	-3,6	6 026	6 126	100	1,7	-9,3	-7,8	106,3	104,6
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>316</b>	<b>533</b>	<b>217</b>		<b>1 005</b>	<b>696</b>	<b>-309</b>					

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, os quais se encontram identificados na Tabela 25. De referir que os valores referem-se ao universo dos municípios, sendo que não se inclui o universo das freguesias.

## Subsídios e indemnizações compensatórias

**46 Os subsídios e indemnizações compensatórias apresentaram uma redução em 2014** (Tabela 28). As indemnizações compensatórias correspondem aos montantes que o Estado distribui às empresas que efetuam a prestação de serviço público no âmbito dos transportes, cultura e comunicação social, as quais diminuíram 260,1 M€ em 2014. A variação homóloga é explicada essencialmente por dois fatores: o efeito de base da despesa com a amortização do défice tarifário em 2013 no montante de 167,3 M€, bem como o montante de indemnização compensatória para a RTP que em 2013 foi de 52 M€ e que em 2014 deixou de se efetuar devido à alteração da estrutura da receita da RTP.<sup>10</sup>

**47 Em 2014, os principais montantes de subsídios e indemnizações compensatórias foram atribuídos no âmbito do Ministério das Finanças e Ministério da Economia.** Os principais montantes transferidos pelo Ministério das Finanças foram para a PT Comunicações (35,9 M€), os transportes ferroviários (30,9 M€), os transportes rodoviários (27,8 M€) e os transportes aéreos

<sup>10</sup> De referir que a despesa efetiva da RTP em 2014 situou-se em 251,3 M€, sendo 18 M€ abaixo do registado em 2013, enquanto a receita efetiva foi de 244,6 M€, descendo 1,3 M€ face a 2013. Em 2014, a ausência de receita proveniente da indemnização compensatória foi parcialmente compensada pela subida da receita da componente de “venda de bens e serviços” em 46 M€. O saldo global em 2014 situou-se em -6,7 M€, representando uma melhoria homóloga de 16,7M€.

(14,7 M€), enquanto os montantes distribuídos pelo Ministério da Economia foram para os transportes ferroviários (92,8 M€) e para os transportes fluviais (8,7 M€).

**Tabela 28 – Subsídios e indemnizações compensatórias**  
(em milhões de euros)

Subsídios e indemnizações compensatórias	Execução				Objetivo anual			Grau de execução 2014
	Jan-dezembro		Variação homóloga		OE/2014	Variação homóloga		
	2013	2014	M€	%		M€	%	
Governação e Cultura	-	19,1	19,1	-	18,4	18,4	-	104,0
Ministério das Finanças	526,7	146,0	-380,6	-72,3	167,0	-359,6	-68,3	87,4
Ministério da Economia	-	101,4	101,4	-	101,4	101,4	-	100,0
<b>Total</b>	<b>526,7</b>	<b>266,5</b>	<b>-260,1</b>	<b>-49,4</b>	<b>286,9</b>	<b>-239,8</b>	<b>-45,5</b>	<b>92,9</b>

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: A rubrica de despesa em subsídios e indemnizações compensatórias encontra-se incluída nas componentes de transferências correntes e de subsídios. Em 2014, o Ministério da Economia e o programa orçamental Governação e Cultura apresentaram subsídios e indemnizações compensatórias que em 2013 estavam registados no Ministério das Finanças.

#### Caixa 4 – Recomendações do Conselho relativas ao Programa Nacional de Reformas e ao Programa de Estabilidade de Portugal para 2014

Em 13 de novembro de 2013, a Comissão Europeia adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2014 para fins de coordenação da política económica. Em 20 de dezembro de 2013, o Conselho Europeu subscreveu as prioridades destinadas a garantir a estabilidade financeira, a consolidação orçamental e a adoção de medidas de impulso do crescimento.

Nos termos do Regulamento (UE) n.º 472/2013, Portugal estava isento da obrigação de apresentar o seu Programa Nacional de Reformas e o seu Programa de Estabilidade durante o período de vigência do Programa de Ajustamento Macroeconómico. Não obstante esta isenção, as autoridades portuguesas apresentaram o Documento de Estratégia Orçamental no final de abril de 2014. Após o termo do Programa de Ajustamento Macroeconómico, que se encontrou juridicamente concluído em 28 de junho de 2014, Portugal foi plenamente reintegrado no Semestre Europeu. De seguida, a Comissão Europeia procedeu à avaliação do Documento de Estratégia Orçamental, tomando em consideração a sua relevância para a política orçamental e para o cumprimento das regras e orientações da UE.

**A avaliação da Comissão Europeia enquadrou-se na necessidade de reforçar a governação económica global da UE no âmbito do Semestre Europeu.** Neste contexto, no dia 2 de junho de 2014, a Comissão Europeia propôs um conjunto de Recomendações Específicas por País (REP), as quais se traduzem num aconselhamento político adaptado à situação de cada Estado-Membro com base nas prioridades identificadas na Análise Anual do Crescimento e na informação sobre os planos estratégicos, recebida em abril. No dia 8 de julho, o Conselho Europeu aprovou as REP, que foram discutidas pelos Ministros da UE reunidos em Conselho, cabendo-lhes a adoção, em última análise, dessas recomendações. As recomendações do Conselho foram publicadas no Jornal Oficial da UE do dia 29 de julho de 2014.

À luz desta avaliação, o Conselho analisou a estratégia orçamental, propondo a adoção e aplicação plena e em tempo útil, no período 2014-2015, de oito recomendações. Apresentam-se de seguida essas recomendações, realçando-se as que incluem uma data de conclusão:

**Recomendação n.º 1:** “Aplicar as medidas de consolidação orçamental necessárias para 2014, a fim de atingir os objetivos orçamentais e evitar a acumulação de novos pagamentos em atraso. Relativamente ao ano de 2015, aplicar uma estratégia orçamental revista, a fim de reduzir o défice para 2,5 % do PIB, em sintonia com a meta fixada na recomendação formulada no âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos, procedendo simultaneamente ao necessário ajustamento estrutural.

**Substituir as medidas de consolidação consideradas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional por medidas de dimensão e qualidade análogas, o mais rapidamente possível.** A correção da situação de défice excessivo deverá ser efetuada de uma forma sustentável e favorável ao crescimento, limitando o recurso a medidas extraordinárias/temporárias. Após a correção da situação de défice excessivo, prosseguir o ajustamento estrutural anual programado no sentido do objetivo a médio prazo, em conformidade com o requisito de um ajustamento estrutural anual de, pelo menos, 0,5% do PIB, e superior em períodos favoráveis, e assegurar que a regra relativa à dívida seja cumprida a fim de colocar o elevado rácio da dívida geral numa trajetória sustentável. Dar prioridade à consolidação orçamental baseada nas despesas e aumentar a eficiência e qualidade das despesas públicas. Manter um controlo rigoroso das despesas da administração central, regional e local. Prosseguir com a reestruturação das empresas públicas. Desenvolver **até ao final de 2014 novas medidas abrangentes que integrem a reforma das pensões** em curso, destinadas a melhorar a sustentabilidade a médio prazo do sistema de pensões. Controlar o crescimento das despesas de saúde e prosseguir com a reforma hospitalar. Examinar o regime fiscal e torná-lo mais favorável ao crescimento. Continuar a melhorar o controlo do cumprimento das obrigações fiscais e a luta contra a evasão fiscal mediante o aumento da eficiência da administração fiscal. Reforçar o sistema de gestão das finanças públicas finalizando e aplicando rapidamente a **abrangente reforma da Lei de Enquadramento Orçamental até ao final de 2014**. Garantir o cumprimento rigoroso da Lei dos compromissos e pagamentos em atraso. Aplicar eficazmente **tabelas únicas de salários e suplementos no setor público a partir de 2015.**”

**Recomendação n.º 2:** “Manter a evolução do salário mínimo coerente com os objetivos de promoção do emprego e da competitividade. Assegurar um sistema de fixação de salários que promova o alinhamento dos salários e da produtividade a nível setorial e/ou a nível de empresa. Explorar, em consulta com os parceiros sociais e de acordo com as práticas nacionais, a possibilidade de uma suspensão temporária dos acordos coletivos mutuamente acordada a nível de empresa. Até **setembro de 2014**, apresentar propostas sobre a **suspensão temporária dos acordos coletivos** mutuamente acordada a nível de empresa (nos termos da redação original, em inglês: “firm-level opt-out arrangements from sectoral contracts agreed between employers and workers’ representatives”), bem como sobre a revisão da sobrevivência de acordos coletivos.”

**Recomendação n.º 3:** “Apresentar, **até março de 2015**, uma **avaliação independente das recentes reformas do sistema de proteção do emprego**, juntamente com um **plano de ação para possíveis reformas adicionais** a fim de dar resposta à

questão da segmentação do mercado de trabalho. Prosseguir a reforma em curso das políticas ativas de emprego e dos serviços públicos de emprego a fim de aumentar as taxas de emprego e de participação no mercado de trabalho, nomeadamente melhorando a orientação profissional/assistência na procura de emprego e sistemas de ativação/sanções com vista a reduzir o desemprego de longa duração e a integrar as pessoas que se encontram mais afastadas do mercado de trabalho. Dar resposta à questão do desemprego dos jovens, em especial através da efetiva antecipação das competências necessárias e de uma intervenção relativamente a jovens não registados, em conformidade com os objetivos da «Garantia para a Juventude». Garantir uma cobertura adequada da assistência social, incluindo o regime de rendimento mínimo, assegurando simultaneamente a ativação efetiva dos beneficiários.”

**Recomendação n.º 4:** “Melhorar a qualidade e relevância do sistema de ensino para o mercado de trabalho, a fim de reduzir o abandono escolar precoce e abordar a questão das baixas taxas de desempenho do ensino. Assegurar a eficiência das despesas públicas no setor da educação e reduzir a falta de correspondência das competências relativamente ao mercado de trabalho, designadamente melhorando a qualidade e a capacidade de atração do ensino e formação profissionais e incentivando a cooperação com o setor empresarial. Reforçar a cooperação entre a investigação pública e a setor empresarial e impulsionar a transferência de conhecimentos.”

**Recomendação n.º 5:** “Acompanhar a situação de liquidez dos bancos e potenciais insuficiências de capital, nomeadamente mediante inspeções temáticas no local e testes de esforço. Avaliar os planos de recuperação dos bancos e introduzir melhorias no processo de avaliação, quando necessário. Aplicar uma estratégia abrangente para reduzir o nível excessivo de endividamento das empresas e reforçar os esforços destinados a alargar o leque de alter nativas de financiamento, incluindo para fases precoces da evolução das empresas, pela melhoria da eficácia dos instrumentos de reestruturação da dívida (em especial, PER e SIREVE) para as empresas viáveis, introduzindo incentivos para os bancos e os devedores realizarem processos de reestruturação numa fase precoce e melhorando a disponibilidade de financiamento através do mercado de capitais. Assegurar que as medidas identificadas apoiam a reafetação do financiamento para os setores produtivos da economia, incluindo para PME viáveis, evitando riscos para as finanças públicas e a estabilidade financeira. Implementar, **até ao final de setembro de 2014**, um **sistema de alerta precoce sobretudo com fins de supervisão**, destinado a identificar empresas, incluindo PME, com elevada probabilidade de incumprimento devido a um excessivo nível de endividamento e que possa, indiretamente, promover uma reestruturação precoce das dívidas das empresas.”

**Recomendação n.º 6:** “Aplicar o segundo e terceiro pacotes de medidas no setor da energia destinados a reduzir os custos da energia para a economia, **eliminando** simultaneamente **o défice tarifário do setor da eletricidade até 2020**, e acompanhar de perto a sua aplicação. Melhorar a integração transfronteiras das redes de energia e acelerar a execução dos projetos de interligação das redes de eletricidade e gás. Aplicar o plano abrangente de longo prazo de transportes, bem como o «cronograma» que estabelece as reformas do setor portuário. Completar as concessões de transportes para as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. Assegurar que a renegociação das concessões portuárias existentes, bem como os novos regimes de autorização, são orientados para os resultados e estão em consonância com os princípios do mercado interno, em especial das regras aplicáveis aos contratos públicos. **Assegurar que a autoridade reguladora nacional para os transportes (AMT) seja totalmente independente e esteja operacional até ao final de setembro de 2014**. Assegurar a sustentabilidade financeira das empresas públicas no setor dos transportes. Reforçar a eficiência e a concorrência no setor ferroviário, aplicando o plano para a competitividade da CP Carga, após a transferência dos terminais de mercadorias, assegurando a independência administrativa do gestor da infraestrutura pública e das empresas ferroviárias.”

**Recomendação n.º 7:** “Melhorar o processo de avaliação do **mercado da habitação**, incluindo a criação, **até ao final de 2014**, de um **quadro mais sistemático de acompanhamento e comunicação de informações** e a elaboração de um **relatório aprofundado sobre a economia paralela** nesse mercado. Prosseguir os esforços para a **realização de inventários adicionais dos encargos regulamentares** com vista a incluir, **até março de 2015**, setores ainda não abrangidos. **Adotar e aplicar, até ao final de setembro de 2014, os decretos pendentes relativos a licenças e as alterações setoriais. Eliminar, até ao final de setembro de 2014, as restrições ainda existentes no setor dos serviços profissionais e adotar os estatutos alterados dos órgãos profissionais** que ainda não tenham sido adotados no âmbito do Programa de Ajustamento Macroeconómico. Eliminar os atrasos nos pagamentos do setor público. Garantir recursos adequados aos reguladores nacionais e à autoridade da concorrência.”

**Recomendação n.º 8:** “Prosseguir com a racionalização e modernização da administração pública central, regional e local. Aplicar as reformas a fim de melhorar a eficácia do sistema judicial e aumentar a transparência. Intensificar os esforços de avaliação da execução das reformas empreendidas no âmbito do Programa de Ajustamento Macroeconómico, bem como de reformas programadas e futuras. Em particular, introduzir avaliações sistemáticas e obrigatórias ex ante e ex post no processo legislativo. Estabelecer uma unidade de avaliação central a nível governamental, funcionalmente independente, que avalie e apresente semestralmente relatórios sobre a aplicação destas reformas, incluindo a coerência com a avaliação de impacto ex ante, com medidas corretivas se necessário.”



### III.3 Ótica das Contas Nacionais

Nesta secção procede-se a uma análise dos resultados orçamentais de 2014 na ótica da contabilidade nacional. A análise centra-se essencialmente na evolução das contas administrações públicas face a 2013, sendo apresentada também neste âmbito uma análise das elasticidades da receita fiscal em 2014. No que se refere à comparação do défice orçamental apurado em contabilidade nacional com os objetivos inscritos no OE inicial para 2014 e nos subsequentes OER, a análise encontra-se limitada pela adoção de um novo referencial metodológico subjacente à compilação das contas nacionais, realizada no decorrer de 2014. Esta limitação decorre do facto dos objetivos oficiais para o défice de 2014 se encontrarem nos sucessivos orçamentos do Estado definidos em SEC95, enquanto os resultados de contas nacionais, a partir do 2.º trimestre de 2014, passaram a ser compilados em SEC2010. Esta alteração teve impacto não apenas sobre o nível do PIB nominal, como também sobre o valor nominal do défice das administrações públicas.

#### Saldo orçamental em 2014

**48 Em 2014, o défice das administrações públicas em contabilidade nacional ascendeu a 12,4 mil M€, fixando-se em 7,2% do PIB.** Este resultado, divulgado pelo INE em simultâneo com a 2.ª notificação do Procedimento dos Défices Excessivos de 2015, incorpora o impacto da capitalização do Novo Banco em 2014.<sup>11</sup> Decorrido o prazo de um ano a contar da realização daquela operação, que teve lugar no 3.º trimestre, sem que se tivesse concretizado a venda do Novo Banco, a operação de capitalização foi reconhecida no défice das administrações públicas daquele período como uma injeção de capital, onerando o défice em 4,9 mil M€, o equivalente a 2,8% do PIB.

**49 O défice apurado em contas nacionais excedeu em 5,3 mil M€ o défice registado em contabilidade pública, o equivalente a 3,1 p.p. do PIB.** Para um défice mais elevado em contabilidade nacional contribuiu particularmente o reconhecimento do aumento de capital do Novo Banco pelo Fundo de Resolução enquanto injeção de capital e a assunção da dívida da STCP e da Carris como dívida do Estado, no âmbito da reestruturação financeira do setor dos transportes (Tabela 29). No mesmo sentido, embora com menor dimensão, destaca-se ainda a diferença entre os juros devidos e os juros pagos que decorre da necessidade de se considerar, em contas nacionais, as despesas com juros numa ótica de especialização do exercício. O agravamento do défice em contas nacionais resultante dos ajustamentos anteriores é atenuado pelo ajustamento de sentido contrário associado a outros efeitos. Entre estes, são de salientar o pagamento de dívidas de anos anteriores, nomeadamente, ao nível das Regiões Autónomas, e a anulação do impacto dos fundos de pensões

<sup>11</sup> Na Conta Geral do Estado de 2014, o défice das administrações públicas em contabilidade nacional cifra-se em 4,5% do PIB, reportando-se aos dados apurados pelo INE no âmbito da 1.ª notificação do Procedimento dos Défices Excessivos. A principal diferença face ao défice de 7,2% do PIB apurado para a 2.ª notificação do Procedimento dos Défices Excessivos decorre do reconhecimento do impacto da operação de capitalização do Novo Banco.

transferidos para as administrações públicas, uma vez que com a adoção do SEC2010 aqueles fundos deixam de ser considerados no saldo orçamental em contas nacionais.<sup>12</sup>

**Tabela 29 – Ajustamento entre o saldo das administrações públicas em contabilidade pública e em contabilidade nacional em 2014**

	Milhões de euros	% PIB
<b>Saldo em contabilidade pública</b>	<b>-7 100</b>	<b>-4,1%</b>
Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação setorial em Contas Nacionais <sup>1, 2</sup>	-240	-0,1%
Diferença entre juros pagos e devidos	-622	-0,4%
Ajustamento temporal de impostos e contribuições	139	0,1%
Capitalização do Novo Banco pelo Fundo de Resolução	-4 900	-2,8%
Recapitalização do Banco Efisa	-38	0,0%
Reestruturação financeira do setor dos transportes (Carris e STCP)	-1 192	-0,7%
<i>Writte-off</i> de crédito mal parado do BPN Crédito detido pela Parvalorem	-94	-0,1%
Outros efeitos	1 601	0,9%
<b>Saldo em contabilidade nacional</b>	<b>-12 446</b>	<b>-7,2%</b>

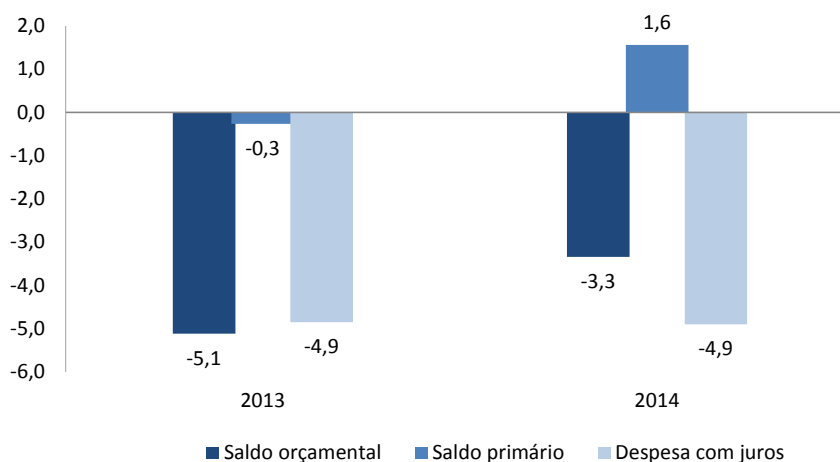
Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: 1) Ajustamento *accrual* relativo a empresas públicas, ao SNS e à CGA. Este ajustamento consiste em adicionar os encargos assumidos e não pagos em 2014 e em subtrair os pagamentos realizados durante o ano respeitantes a encargos assumidos noutros períodos. 2) O efeito da delimitação setorial foi ajustado das injeções de capital em empresas pertencentes ao setor das administrações públicas, pelo facto destas operações consolidarem em termos agregados, não produzindo efeito no saldo orçamental das administrações públicas.

**50 O défice encontra-se influenciado pelo efeito de medidas de natureza extraordinária, que em 2014 oneraram de forma significativa o défice orçamental em contas nacionais.** As medidas de natureza extraordinária realizadas em 2014 contribuíram para agravar o défice de 2014 em 6,6 mil M€, o equivalente a 3,8% do PIB. Deste modo, mais de metade do défice orçamental registado pelas administrações públicas foi atribuível ao efeito de medidas extraordinárias, com destaque para a capitalização do Novo Banco e para o reconhecimento da dívida da STCP e da Carris como dívida do Estado, responsáveis no seu conjunto por aumentar a despesa em 6,1 mil M€, cerca de 3,5% do PIB (Caixa 6).

**51 Ajustado de medidas extraordinárias, o défice ascendeu a 5,8 mil M€, cerca de 3,3% do PIB, embora o saldo primário tenha evidenciado um excedente.** Subjacente ao défice orçamental em termos ajustados esteve, no entanto, um excedente ao nível do saldo primário, que ascendeu a 2,7 mil M€, o equivalente a 1,6% do PIB (Gráfico 23). Este excedente primário permitiu cobrir aproximadamente um terço das despesas com juros registadas em 2014, as quais se cifraram em 8,5 mil M€ ou 4,9% do PIB.

<sup>12</sup> É anulada a despesa com fundos de pensões na parte que excede as receitas por eles geradas, nomeadamente a referente a contribuições.

**Gráfico 23 – Saldo das administrações públicas, corrigido do efeito de operações extraordinárias**  
(em percentagem do PIB)



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

### Evolução face ao ano anterior

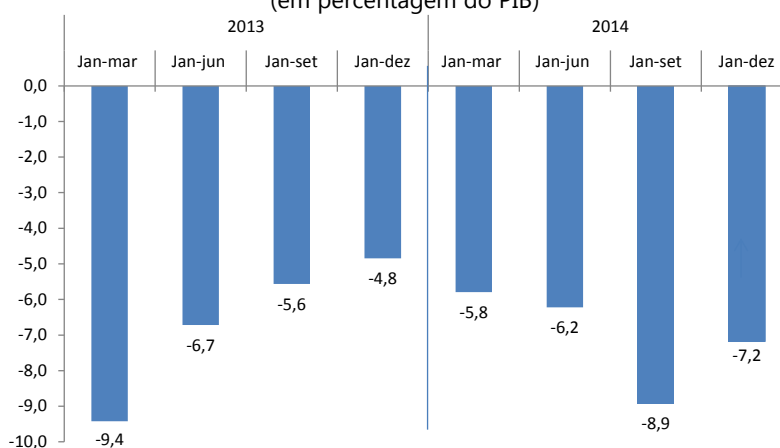
A análise deste capítulo é apresentada em termos ajustados, i.e. excluindo o efeito de operações extraordinárias, pontuais e *one-off*.<sup>13</sup> Como referencial anual é utilizado o OE/2015, que apresenta o objetivo para o défice de 2014 e respetivo detalhe já de acordo com o novo Sistema Europeu de Contas Nacionais, o SEC2010, que em setembro de 2014 veio substituir o anterior referencial, o SEC95. Recorde-se que o OE/2015 confirmou o objetivo para o défice de 2014 em percentagem do PIB, em SEC2010, que constava da 2.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos, de 30 de setembro. No OE2R/2014, apresentado no final de agosto, o objetivo oficial para o défice das administrações públicas encontrava-se ainda definido em SEC95.

**52 Face a 2013, o défice global das administrações públicas evidenciou um agravamento de 2,3 p.p., enquanto o défice ajustado de operações extraordinárias registou, pelo contrário, um desagravamento de 1,8 p.p..** Esta evolução distinta em termos ajustados e não ajustados reflete o efeito das operações de natureza extraordinária sobre o défice global das administrações públicas em cada um dos anos. Em 2014, as operações extraordinárias agravaram o défice das administrações públicas, recorde-se, em 6,6 mil M€, o correspondente a 3,8% do PIB. Destacam-se, entre estas operações, a capitalização do Novo Banco pelo Fundo de Resolução no 3.º trimestre, correspondente a 4,9 mil M€, e o financiamento concedido no 2.º trimestre a duas empresas públicas do setor dos transportes, a Carris e a STCP, e o conseqüente reconhecimento da sua dívida total como dívida pública, na ordem dos 1,2 mil M€. A este impacto acrescem efeitos de menor dimensão decorrentes:

<sup>13</sup> Os valores não ajustados encontram-se na Tabela 49 em Anexo.

do programa de rescisões por mútuo acordo, cuja execução em 2014 se cifrou em cerca de 200 M€, aproximadamente 2/3 do valor global previsto nas estimativas oficiais incluídas no OE/2015; do crédito fiscal extraordinário ao investimento no valor de 225 M€; do *write-off* de crédito mal parado do BPN Crédito detido pela Parvalorem correspondente a 94 M€; e da recapitalização do Banco Efisa em 37,5 M€. Em 2013, pelo contrário, as operações de natureza extraordinária contribuíram, no seu conjunto, para beneficiar o valor global do défice em 0,5 mil M€, o equivalente a 0,3 p.p. do PIB. Este impacto reflete, por um lado, a injeção de capital no Banif, realizada no 1.º trimestre, que onerou o défice em 700 M€ e, pelo outro, o Regime Excecional de Regularização de Dívidas Fiscais e à Segurança Social (RERD) que proporcionou um acréscimo de receitas de impostos e contribuições sociais. Deste modo, os valores ajustados de medidas extraordinárias evidenciam uma redução do défice face a 2013 na ordem dos 1,8 p.p. do PIB (Gráfico 24 e Gráfico 25).

**Gráfico 24 – Saldo das administrações públicas**  
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Valores não ajustados de operações de carácter extraordinário.

**Gráfico 25 – Saldo das administrações públicas em contas nacionais, corrigido do efeito de operações extraordinárias**

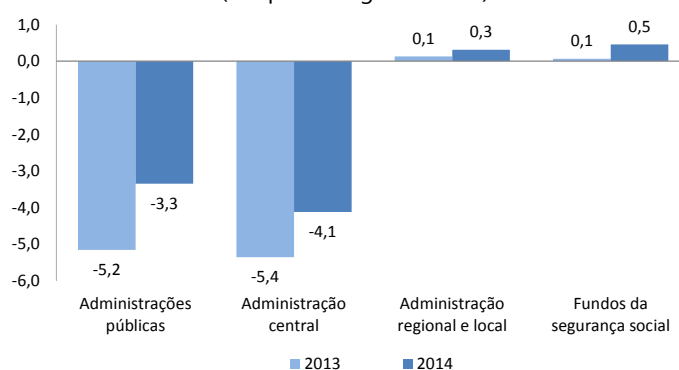
(acumulado desde o início do ano e em % do PIB do período)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os ajustamentos realizados ao saldo das administrações públicas em 2013 e 2014 encontram-se identificados na Caixa 6.

**53 Para a redução do défice ajustado de operações de natureza extraordinária verificada em 2014 contribuíram todos os subsectores das administrações públicas.** Ao nível da administração central, o défice orçamental reduziu-se em cerca de 2,0 mil M€ (1,2 p.p. do PIB), sendo responsável por mais de 2/3 da redução de 3,0 mil M€ (1,8 p.p. do PIB) registada pelo défice das administrações públicas no seu conjunto (Gráfico 26). O excedente orçamental dos fundos da segurança social registou um aumento de 0,7 mil M€ (0,4 p.p. do PIB), em virtude do aumento da receita de contribuições sociais e da simultânea redução da despesa com prestações sociais, associados à melhoria das condições no mercado de trabalho, o que mais do que compensou a redução das transferências recebidas da administração central. A administração regional e local evidenciou também em 2014 um excedente superior ao registado no ano anterior em 0,3 mil M€ (mais 0,2 p.p. do PIB). Esta melhoria reflete na sua quase totalidade o aumento do excedente orçamental da administração local, embora a administração regional tenha também registado um excedente orçamental em 2014 superior ao de 2013.

**Gráfico 26 - Saldo das administrações públicas por subsector, corrigido do efeito de operações extraordinárias**  
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os ajustamentos realizados ao saldo das administrações públicas em 2013 e 2014 encontram-se identificados na Caixa 6.

**54 A redução do défice ajustado em 2014 foi alcançada através de um aumento da receita e de uma simultânea diminuição da despesa.** No entanto, o contributo da receita para a redução do défice ajustado foi maior do que o da despesa. Com efeito, a receita registou um acréscimo de 1,6 mil M€, tendo evidenciado um crescimento de 2,2% face a 2013, enquanto ao nível da despesa se observou um decréscimo de 1,3 mil M€, que se traduziu numa redução de 1,5% em termos homólogos (Tabela 30).

**Tabela 30 – Receita e despesa das administrações públicas, corrigidas do efeito de operações extraordinárias**

	2013		2014			
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %
<b>Receita Total</b>	<b>75 622</b>	<b>44,4</b>	<b>77 256</b>	<b>44,5</b>	<b>0,1</b>	<b>2,2</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>73 675</b>	<b>43,3</b>	<b>75 811</b>	<b>43,7</b>	<b>0,4</b>	<b>2,9</b>
Receita fiscal	41 800	24,5	43 791	25,2	0,7	4,8
Impostos indiretos	23 082	13,6	24 593	14,2	0,6	6,5
Impostos diretos	18 718	11,0	19 199	11,1	0,1	2,6
Contribuições sociais	20 215	11,9	20 171	11,6	-0,2	-0,2
Outras receitas correntes	11 660	6,8	11 849	6,8	0,0	1,6
Vendas	6 474	3,8	6 531	3,8	0,0	0,9
Outra receita corrente	5 186	3,0	5 318	3,1	0,0	2,5
<b>Receitas de capital</b>	<b>1 948</b>	<b>1,1</b>	<b>1 445</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,3</b>	<b>-25,8</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>84 332</b>	<b>49,5</b>	<b>83 053</b>	<b>47,9</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,5</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>79 638</b>	<b>46,8</b>	<b>78 888</b>	<b>45,5</b>	<b>-1,3</b>	<b>-0,9</b>
Consumo intermédio	9 611	5,6	10 079	5,8	0,2	4,9
Despesas com pessoal	21 317	12,5	20 295	11,7	-0,8	-4,8
Prestações sociais	34 785	20,4	33 906	19,5	-0,9	-2,5
Subsídios	1 031	0,6	1 210	0,7	0,1	17,3
Juros	8 258	4,9	8 502	4,9	0,1	3,0
Outras despesas correntes	4 636	2,7	4 895	2,8	0,1	5,6
<b>Despesa de capital</b>	<b>4 694</b>	<b>2,8</b>	<b>4 166</b>	<b>2,4</b>	<b>-0,4</b>	<b>-11,2</b>
Investimento	3 848	2,3	3 579	2,1	-0,2	-7,0
Outras despesas de capital	846	0,5	587	0,3	-0,2	-30,6
<b>Saldo global</b>	<b>-8 710</b>	<b>-5,1</b>	<b>-5 798</b>	<b>-3,3</b>	<b>1,8</b>	
<b>Saldo primário</b>	<b>-452</b>	<b>-0,3</b>	<b>2 705</b>	<b>1,6</b>	<b>1,8</b>	
Receita fiscal e contributiva	62 015	36,4	63 962	36,9	0,5	3,1
Despesa corrente primária	71 380	41,9	70 385	40,6	-1,3	-1,4
Despesa primária	76 074	44,7	74 551	43,0	-1,7	-2,0
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	170 269		173 446			1,9

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. I Notas: Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e património. Nas outras receitas correntes estão incluídas as vendas. Os valores de 2013 e de 2014 foram ajustados do efeito das medidas de natureza extraordinária identificadas na Caixa 6.

**55 O aumento da receita total refletiu o crescimento da receita fiscal em 2014, com destaque para a receita de impostos indiretos.** A receita fiscal evidenciou um crescimento de 4,8% em termos homólogos, um ritmo claramente superior ao registado pela atividade económica. Por tipo de imposto, destaca-se a evolução registada pela receita de impostos indiretos, com um crescimento de 6,5%. Nos impostos diretos a receita registou uma expansão de 2,6%. O crescimento da receita fiscal em 2014 beneficiou da recuperação da atividade económica e da melhoria das condições no mercado de trabalho. Adicionalmente, ao nível dos impostos indiretos, o crescimento registado refletiu também aumentos da tributação implementados em 2014, os quais, de acordo com estimativas do Ministério das Finanças, terão permitido mais do que compensar a perda de receita associada à

alteração fiscal ao nível do IRC.<sup>14</sup> Por sua vez, a reversão completa da redução remuneratória da função pública que vigorou entre maio e setembro, na sequência da decisão do Tribunal Constitucional (cf. Acórdão n.º 413/2014), do dia 30 de maio e que foi reintroduzida pela Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, contribuiu para o crescimento da receita de IRS. Em 2014 a receita fiscal foi também positivamente influenciada pelo aumento da eficiência fiscal, associada ao reforço das medidas de combate à fraude e à evasão fiscal. De acordo com o Relatório de Combate à Fraude e Evasões Fiscais e Aduaneiras de 2014, as medidas implementadas neste domínio permitiram arrecadar cerca de 2,6 mil M€, por via da ação inspetiva, da recuperação de dívidas por via coerciva e de coimas por infrações fiscais, ao que acrescem cerca de 0,8 mil M€ de ganhos de eficiência no combate à economia paralela. Na Caixa 5 apresenta-se uma análise da elasticidade da receita fiscal em 2014.

**56 A receita de contribuições sociais manteve-se praticamente inalterada face a 2013.** As contribuições sociais registaram um ligeiro decréscimo de 0,2% por comparação com o ano anterior. Esta evolução teve subjacente um aumento das contribuições efetivas de 2,9% (mais 438,7 M€), cujo crescimento refletiu a recuperação das condições no mercado de trabalho, uma menor redução remuneratória que vigorou no conjunto do ano de 2014 sobre os salários dos funcionários públicos e o aumento da taxa contributiva para a ADSE, ADM e SAD.<sup>15</sup> No entanto, aquele aumento foi mais do que compensado pela redução de 9,1% (menos 483,2 M€) registada ao nível das contribuições sociais imputadas.

#### Caixa 5 – Elasticidades da receita fiscal e contributiva em 2014

Nesta Caixa procede-se a uma avaliação da receita fiscal arrecadada no conjunto do ano de 2014, na ótica das contas nacionais, através da análise das elasticidades daquela receita relativamente à evolução registada pela sua base de incidência.

A elasticidade da receita fiscal e contributiva<sup>16</sup> mede a variação percentual que se obtém daquela receita quando a base de incidência varia em 1%, sendo obtida a partir do rácio entre a taxa de variação anual da receita e a taxa de variação anual da base fiscal:

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

Tendo sido a receita fiscal o principal fator subjacente ao crescimento da receita em 2014, pretende-se através da análise apresentada nesta Caixa aferir quais os fatores que poderão ter contribuído para a evolução registada por aquela receita. Na avaliação dos resultados obtidos, tomam-se como referência os valores médios das elasticidades da receita fiscal utilizados pela OCDE (2014) e pelo Sistema Europeu de Bancos Centrais (2006) no cálculo dos saldos ajustados do ciclo para Portugal, os quais foram obtidos com base em dados observados em anos anteriores. Em dezembro de 2014, a OCDE em conjunto com a Comissão Europeia procederam à atualização das elasticidades

<sup>14</sup> Em 2014 foram introduzidos aumentos da tributação ao nível dos impostos indiretos, nomeadamente no imposto especial sobre o consumo de tabaco e bebidas alcoólicas, no imposto especial sobre o consumo de automóveis de passageiros a gasóleo e no imposto/taxa sobre o jogo em linha. Simultaneamente, nos impostos diretos verificou-se uma redução da taxa de IRC. De acordo com o Ministério das Finanças, as alterações ao imposto sobre o tabaco e o álcool permitiram arrecadar mais 105M€ e as alterações no imposto único de circulação mais 35 M€, o que mais do que compensou a perda de receita decorrente da alteração fiscal em sede de IRC, a qual terá levado à perda de 30 M€ em receita.

<sup>15</sup> A taxa contributiva para aqueles subsistemas de saúde aumentou de 2,25% em 2013 para 2,5% em janeiro e 3,5% em maio.

<sup>16</sup> Neste âmbito consideram-se impostos indiretos, impostos diretos e contribuições sociais efetivas, em vez do total das contribuições sociais, pelo facto das contribuições efetivas corresponderem aos valores efetivamente pagos.

orçamentais de referência, utilizadas no âmbito do processo de vigilância orçamental ao nível da UE e nas projeções orçamentais. As atualizações face às elasticidades apuradas anteriormente em 2005 traduzem, por um lado, a utilização de informação mais recente, que reflete melhor a atual estrutura da receita fiscal e contributiva já com base no SEC/2010, e, por outro lado, a utilização de informação mais desagregada no cálculo das elasticidades, para melhor aferir a relação entre a receita e a respetiva base de incidência.<sup>17</sup>

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

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

Partindo dos resultados orçamentais administrações públicas em contas nacionais apurados para 2014, verifica-se que a receita fiscal e contributiva apresentou um crescimento idêntico ao registado pelo PIB nominal, o que resulta numa elasticidade global de 1,1 (Tabela 1). Isto significa que nos resultados orçamentais de 2014 cada 1% de aumento do PIB nominal terá dado origem a um acréscimo de 1,1% de receita fiscal e contributiva. Embora a elasticidade da receita fiscal e contributiva em termos agregados se aproxime dos valores de referência para Portugal, este resultado tem subjacentes elasticidades ao nível dos impostos diretos e das contribuições sociais que, pelo contrário, se afastam claramente dos respetivos referenciais.

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

	2014	Valores de referência	
		OCDE	SEBC
<b>Taxa de variação anual</b>			
Receita fiscal e contributiva	2,1		
Impostos indiretos	5,5		
Impostos diretos	-2,3		
Contribuições sociais efetivas	2,7		
PIB nominal	1,9		
<b>Elasticidades face ao PIB</b>			
Receita fiscal e contributiva	1,1	1,1	1,5
Impostos indiretos	2,9	1,0	1,5
Impostos diretos	-1,2	1,3-2,0	1,3-3,6
Contribuições sociais efetivas	1,4	0,8	1,0

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

De modo a melhor aferir a elasticidade é necessário isolar qual a variação da receita fiscal e contributiva que poderá ser atribuída à variação da base de incidência, pelo que é necessário excluir efeitos atribuíveis a outros fatores que possam ter que possam ter condicionado a sua evolução em 2014. Consideraram-se neste âmbito dois tipos de correções. Desde logo, excluíram-se os efeitos associados a fenómenos temporários ou extraordinários que limitam a comparação da receita fiscal e contributiva no biénio 2013-2014, identificados na Caixa 6, o que conduziu a um aumento generalizado das diferentes elasticidades da receita, embora persistindo um desvio significativo face aos valores de referência, exceto ao nível dos impostos diretos (Tabela 2)

<sup>17</sup> Este exercício de atualização das elasticidades de referência foi realizado para todos os Estados-Membros da UE.



**Tabela 2 – Elasticidades da receita fiscal e contributiva face ao PIB nominal, considerando valores ajustados de medidas extraordinárias**

	2014	Valores de referência	
		OCDE	SEBC
<b>Taxa de variação anual</b>			
Receita fiscal e contributiva	4,4		
Impostos indiretos	6,5		
Impostos diretos	2,9		
Contribuições sociais efetivas	2,9		
PIB nominal	1,9		
<b>Elasticidades face ao PIB</b>			
Receita fiscal e contributiva	2,4	1,1	1,5
Impostos indiretos	3,5	1,0	1,5
Impostos diretos	1,6	1,3-2,0	1,3-3,6
Contribuições sociais efetivas	1,6	0,8	1,0

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

Adicionalmente, eliminou-se o impacto das medidas de consolidação orçamental do lado da receita com base na informação sobre a sua efetiva execução em 2014 (Tabela 3). Estas medidas refletem na sua maioria alterações da receita fiscal por via de alterações de taxas de impostos ou contribuições. Nos resultados obtidos persistem desvios face aos valores de referência das elasticidades (Tabela 4).

Importa, no entanto, salientar que este exercício se encontra condicionado por limitações de informação que podem ter impacto nos resultados, na medida em que não se encontra disponível o resultado da execução de todas as medidas de consolidação previstas no OE/2014 e subsequentes OER e no DEO/2014-18. Para efeitos do presente exercício utilizou-se apenas informação disponibilizada sobre medidas executadas, que consta das Sínteses de Execução Orçamental e no Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscal de 2014. Conforme referido anteriormente, os resultados das elasticidades são particularmente sensíveis aos ajustamentos realizados, os quais pretendem excluir variações das receitas de impostos e contribuições que não sejam atribuíveis à alteração da base de incidência fiscal.

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

	2014
<b>Impostos diretos</b>	<b>-190</b>
Medidas de política fiscal em sede de IRC	-30
Imposto aplicável ao setor da energia	65
Crédito fiscal extraordinário ao investimento	-225
<b>Impostos indiretos</b>	<b>140</b>
Aumento do imposto especial sobre o consumo de automóveis de passageiros a gasóleo	35
Aumento do imposto especial sobre o consumo de tabaco e bebidas alcoólicas	105
<b>Contribuições sociais</b>	<b>413</b>
Aumento da contribuição dos trabalhadores para a ADSE/SAD/ADM (de 2,5% para 3,5%)	168
Aumento da contribuição da entidade patronal para a CGA (de 20% para 23,75%)	245

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**Tabela 4 – Elasticidade da receita fiscal e contributiva face ao PIB nominal, valores ajustados de medidas extraordinárias e do impacto das medidas de consolidação orçamental em 2014**

	2014	Valores de referência	
		OCDE	SEBC
<b>Taxa de variação anual</b>			
Receita fiscal e contributiva	3,8		
Impostos indiretos	5,9		
Impostos diretos	3,9		
Contribuições sociais efetivas	0,2		
PIB nominal	1,9		
<b>Elasticidades face ao PIB</b>			
Receita fiscal e contributiva	2,0	1,1	1,5
Impostos indiretos	3,2	1,0	1,5
Impostos diretos	2,1	1,3-2,0	1,3-3,6
Contribuições sociais efetivas	0,1	0,8	1,0

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

Outro fator importante a ter em conta na avaliação das elasticidades, e já anteriormente mencionado, é o resultado esperado das medidas de combate à fraude e evasão fiscal. O Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscal de 2014 apresenta uma quantificação dos ganhos adicionais de eficiência que foi possível obter neste domínio em 2014, os quais corresponderam a um acréscimo de 757 M€ de receita recolhida, da qual 353 M€ foi alcançada ao nível dos impostos diretos e os restantes 404 M€ ao nível dos impostos indiretos. Quando se corrigem os valores da receita fiscal deste efeito, obtém-se uma elasticidade da receita fiscal e contributiva que em termos agregados é compatível com os valores de referência utilizados pela OCDE e pelo SEBC (Tabela 5). No entanto, subsistem desvios das elasticidades de referência ao nível das componentes da receita fiscal e contributiva. Nomeadamente, destaca-se nos impostos indiretos uma elasticidade claramente acima dos valores de referência e nas contribuições sociais, pelo contrário, uma elasticidade que fica muito aquém dos respetivos valores de referência. Estes desvios evidenciam que a informação disponibilizada sobre os fatores que terão estado subjacentes à evolução da receita fiscal e contributiva em 2014 se afigura insuficiente para explicar aquela evolução.

**Tabela 5 – Elasticidade da receita fiscal e contributiva face ao PIB nominal, valores ajustados de medidas extraordinárias, do impacto das medidas de consolidação orçamental e do combate à fraude e à evasão fiscal em 2014**

	2014	Valores de referência	
		OCDE	SEBC
<b>Taxa de variação anual</b>			
Receita fiscal e contributiva	2,4		
Impostos indiretos	4,2		
Impostos diretos	2,1		
Contribuições sociais efetivas	0,2		
PIB nominal	1,9		
<b>Elasticidades face ao PIB</b>			
Receita fiscal e contributiva	1,3	1,1	1,5
Impostos indiretos	2,2	1,0	1,5
Impostos diretos	1,1	1,3-2,0	1,3-3,6
Contribuições sociais efetivas	0,1	0,8	1,0

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

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

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

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

Mourre, G., G.-M. Isbasoiu, D. Paternoster e M. Salto, (2013), "The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update", Economic Papers 478, Comissão Europeia.  
 Pereira, P. C. e L. Wemans (2013), "Efeitos da política orçamental sobre a atividade económica em Portugal: a abordagem dos VAR estruturais", *Boletim Económico da Primavera 2013*, Banco de Portugal.  
 Price, W. P., T.-T. Dang e Y. Guillemette (2014), "New tax and expenditure elasticity estimates for EU budget surveillance", Economics Department, Working Papers n.º 1174, OCDE.

**57 Por sua vez, as restantes componentes da receita corrente evidenciaram, em termos agregados, um ligeiro crescimento.** As outras receitas correntes aumentaram, no seu conjunto, 1,6% em 2014. Esta evolução resultou, no entanto de evoluções diferenciadas ao nível das diversas componentes que integram este agregado, em que se destacou, por um lado, um crescimento significativo das outras transferências correntes diversas, da ordem de 26,2%, e pelo outro lado, uma quebra de 18,3% dos rendimentos de propriedade recebidos pelas administrações públicas. A diminuição dos rendimentos de propriedade refletiu quer uma redução dos juros recebidos, nomeadamente no que se refere a juros de obrigações de capital contingente (*CoCo bonds*) relativos aos empréstimos haviam sido concedidos ao setor bancário e que foram sendo amortizados no decorrer de 2013 e de 2014, quer uma redução dos dividendos recebidos em 2014, associada em grande medida aos dividendos pagos pelo Banco de Portugal que em 2013 tinham assumido um valor mais elevado do que o registado noutros anos. Por sua vez, as receitas de vendas registaram um crescimento moderado de 0,9%. Excluindo as vendas, as outras receitas correntes 2,5%.

**58 Em sentido contrário, as receitas de capital registaram em 2014 uma redução expressiva.** As receitas de capital caíram 25,8% face ao ano anterior, o equivalente a cerca de 0,5 mil M€. Esta evolução refletiu fundamentalmente a diminuição das transferências de capital recebidas da UE. Com efeito, em 2014 teve início um novo quadro comunitário plurianual o que terá, pelo menos em parte, justificado a queda registada ao nível das verbas recebidas.

**59 No que se refere à despesa, para a redução registada em 2014 contribuiu sobretudo a evolução da despesa corrente primária.** A despesa corrente primária evidenciou um decréscimo de 1,4% face a 2013, tendo registado evoluções distintas por tipo de despesa. O maior contributo para a redução da despesa corrente primária adveio das despesas com pessoal, com uma queda de 4,8%. A evolução desta rubrica refletiu o efeito de diversos fatores em sentido contrário, nomeadamente: a redução remuneratória no setor público que vigorou até maio de 2014, determinada pela Lei do OE/2014; o aumento das contribuições das entidades empregadoras para a CGA, de 20% para 23,75%; a eliminação das reduções remuneratórias em junho, julho e agosto de 2014; e a reposição da redução remuneratória aos funcionários públicos nos meses subsequentes nos termos da nova legislação aprovada em setembro de 2014.<sup>18</sup> No mesmo sentido, as prestações sociais evidenciaram um decréscimo de 2,5% face a 2013, associado sobretudo à melhoria das condições no mercado de trabalho. Por sua vez, as restantes rubricas da despesa corrente primária registaram, pelo contrário, um acréscimo em 2014. Salienta-se o aumento evidenciado pelas despesas de consumo intermédio, em

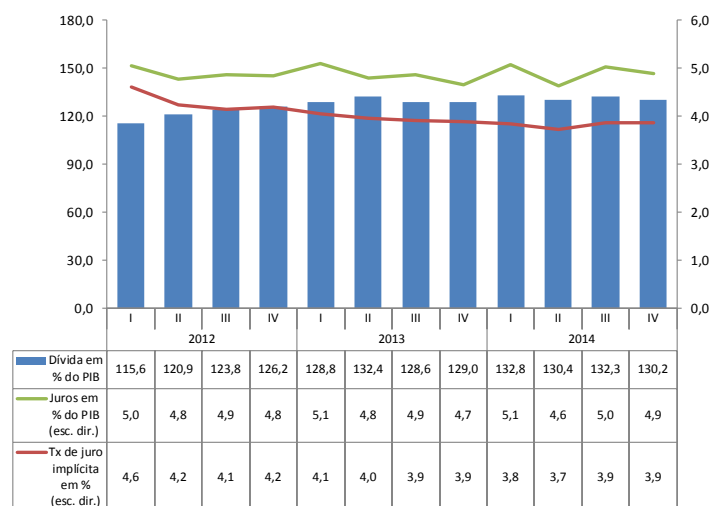
<sup>18</sup> A Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão.

4,9%, cujo crescimento refletiu em parte um acréscimo de encargos com Parcerias Público-Privadas relativas a subconcessões de infraestruturas rodoviárias.

**60 Por sua vez, as despesas de capital registaram também um decréscimo em 2014.** Nas despesas de capital observou-se uma redução de 11,2% em 2014, que teve subjacente uma redução quer ao nível das despesas de investimento, quer ao nível das outras transferências. No investimento a queda cifrou-se em 7,0%, refletindo essencialmente um menor investimento realizado ao nível da administração local. Nas outras transferências de capital a queda ascendeu a 30,6%, em virtude da diminuição registada pelas transferências associadas a verbas recebidas da UE em 2014 e de um efeito de base associado ao pagamento de parte do défice tarifário em 2013.<sup>19</sup>

**61 As despesas com juros aumentaram em 2014.** Estas despesas registaram um crescimento de 3,0% face ao período homólogo, apesar se ter verificado uma ligeira redução da taxa de juro implícita da dívida pública em 2014 face ao conjunto do ano de 2013. No entanto, no mesmo período, o *stock* nominal de dívida evidenciou um aumento, tendo alcançado 130,2% do PIB no final de 2014, o que se traduziu num acréscimo das despesas com juros (Gráfico 27).

**Gráfico 27 – Dívida, despesas com juros e taxa de juro implícita**



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

<sup>19</sup> Em 2013, a despesa com vista à amortização do défice tarifário ascendeu a 167 M€, enquanto em 2014 aquele pagamento ascendeu a 50 M€.

**62 O défice apurado para 2014 não é diretamente comparável com o objetivo para o défice previsto no OE/2014 e nos subsequentes retificativos.** Esta limitação deriva do facto do défice de 2014 já ter sido apurado de acordo com o novo referencial metodológico, SEC/2010, adotado na compilação e apuramento das contas das administrações públicas a partir de setembro de 2014, enquanto os sucessivos objetivos para o défice foram estabelecidos ainda de acordo com o referencial metodológico anterior, o SEC95. Neste âmbito, recorde-se, os fundos de pensões transferidos para o setor das administrações públicas deixam de ter impacto no défice, na medida em que deixam de beneficiar o défice orçamental no ano em que ocorreram aquelas transferências e, do mesmo modo, o pagamento de pensões nos anos subsequentes deixam de onerar as contas das administrações públicas. Também o registo relativo à despesa com juros sofreu alterações. Com a adoção do novo sistema de contas o défice orçamental relevante para efeitos do Procedimento dos Défices Excessivos deixou de contabilizar os juros de operações *swaps*. Outras alterações metodológicas tiveram efeito sobre diferentes rubricas do défice orçamental. Salientam-se a este respeito a contabilização da aquisição de material militar e das despesas com investigação e desenvolvimento como FBCF, com impacto positivo no investimento público, e o *rerouting* das taxas cobradas pelo Instituto de Seguros de Portugal, Fundo Acidentes de Trabalho e Fundo Garantia Automóvel, que passaram a estar incluídas nos impostos indiretos. Paralelamente, também o PIB nominal foi revisto em alta com a adoção do SEC2010, em resultado das alterações metodológicas introduzidas. Este efeito contribuiu para atenuar o valor do défice em percentagem do PIB.

**63 Adicionalmente, verificaram-se alterações do perímetro das administrações públicas que comprometem também a comparação entre o défice apurado para 2014 e as metas para o défice que foram sendo definidas pelo Ministério das Finanças.** Entre as alterações de perímetro mais significativas no que se refere ao défice de 2014 encontra-se, por ocasião da adoção do novo SEC, a inclusão da CP – Comboios de Portugal E.P.E. no universo das administrações públicas. Com a reclassificação desta empresa para o setor das administrações públicas, a assunção de dívida da CP no valor de 3,8 mil M€, que teve lugar no 2.º trimestre de 2014 no âmbito da reestruturação financeira do setor dos transportes, deixou de ter impacto no défice orçamental em SEC2010 por efeito de consolidação, embora esta operação se encontre reconhecida, por exemplo, na meta para o défice de 2014 prevista no OE2R/2014 em SEC95. O alargamento do perímetro das administrações implementado com o SEC2010 compreendeu também outras entidades e contribuiu para o agravamento do défice das administrações públicas face ao que havia sido apurado em SEC95 até 2013. Esta alteração traduziu-se num aumento quer do nível da receita quer do nível da despesa. No que se refere à receita, verificou-se um aumento dos impostos indiretos, que passaram a incluir taxas cobradas por reguladores de mercado, Fundo de Garantia Depósitos e Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, e um aumento do nível das outras receitas correntes, nomeadamente, das receitas de vendas obtidas pelas entidades reclassificadas. Do lado da despesa primária, a entrada de novas entidades no setor das administrações públicas produziu, por um lado, uma revisão em alta das despesas com pessoal, consumo intermédio, formação bruta de capital fixo, e pelo outro lado, uma redução do nível das despesas com prestações sociais, que deixam de incluir os valores dos contratos-programa dos Hospitais EPE. A este impacto acresceu ainda o efeito de consolidação de algumas

operações relativas às entidades reclassificadas, que tinham onerado o défice em contabilidade nacional em anos anteriores e que passaram a ser anuladas.<sup>20</sup> As novas entidades classificadas nas administrações públicas tiveram também impacto na despesa com juros, tendo sido o principal fator subjacente à revisão em alta desta componente da despesa. Para além da alteração do perímetro das administrações públicas adotada com o SEC2010, com a divulgação da 2.ª notificação do Procedimento dos Défices Excessivos de 2015, também a SPGM – Sociedade de Investimento, S.A. e o Fundo de Contragarantia Mútuo passaram a integrar o setor das administrações públicas, o que teve impacto em toda a série de contas nacionais e, portanto, nos resultados orçamentais de 2014 divulgados pelo INE nessa ocasião.<sup>21</sup>

**64 O reconhecimento da capitalização do Novo Banco como uma operação com impacto no défice de 2014 contribuiu também para limitar a comparação com os objetivos oficiais para o défice.** Apenas na 2.ª notificação do Procedimento dos Défices Excessivos de 2015, decorrido um ano a contar da data de realização daquela operação, a capitalização do Novo Banco no montante de 4,9 mil M€ foi reconhecida como uma transferência de capital, agravando o défice de 2014 em 2,8 p.p. do PIB. Os objetivos oficiais para o défice de 2014 não incluíam o impacto desta operação, por um lado, porque foram definidos até ao OE2R/2014 antes da sua concretização e, por outro, porque se a venda do Novo Banco se viesse a concretizar no espaço de um ano após a referida operação só haveria impacto negativo sobre o défice caso a venda se concretizasse por um valor inferior ao da capitalização. Com efeito, o défice de 7,2% registado pelas administrações públicas em 2014, divulgado na 2.ª notificação do Procedimento dos Défices Excessivos de 2015, acabou por superar os sucessivos objetivos orçamentais projetados pelo Ministério das Finanças para aquele ano (Tabela 31). Este desvio deve-se em parte ao reconhecimento da capitalização do Novo Banco como transferência de capital. Excluindo as operações de natureza extraordinária, o défice orçamental de 2014 acabou por cifrar-se em 3,3% do PIB, situando-se ligeiramente abaixo da estimativa oficial para o défice apresentada OE/2015 já em SEC/2010.

<sup>20</sup> No impacto total sobre a dívida e sobre o défice que resulta do alargamento do perímetro das administrações públicas, é necessário ter ainda em conta operações que se encontravam refletidas naqueles indicadores em SEC 95 e que são agora anuladas em SEC 2010, por efeito de consolidação. É este o caso da execução da garantia concedida pelo Governo da Região Autónoma da Madeira à empresa pública SESARAM e da reclassificação de empréstimos concedidos pelo Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde (FASPSNS) a hospitais empresa, em 2011, e da conversão de suprimentos concedidos pela Parública em aumento de capital da Sagestamo, em 2012. Estas operações deixam de constar também na lista de operações extraordinárias em SEC 2010.

<sup>21</sup> O INE esclarece a este respeito que aquelas entidades passaram a integrar o setor das administrações públicas, em resultado da análise que realizou no âmbito da criação da IFD – Instituição Financeira de Desenvolvimento.

**Tabela 31 - Saldo das administrações públicas,  
objetivo oficial vs valor apurado pelo INE**  
(ajustado de operações extraordinárias)

Documento	Data de publicação	SEC	Saldo orçamental		Saldo orçamental ajustado		Por memória: PIB (em M€)
			M€	% PIB	M€	% PIB	
DEO/2013-17	(Abr-2013)	SEC95	-6 692	-4,0	-6 692	-4,0	167 296
OE/2014	(Out-2013)	SEC95	-6 793	-4,0	-6 985	-4,2	168 152
OE1R/2014	(Jan-2014)	SEC95	-6 793	-4,0	-6 985	-4,2	168 152
DEO/2014-18	(Abr-2014)	SEC95	-6 782	-4,0	-6 923	-4,1	168 906
OE2R/2014	(Ago-2014)	SEC95	-11 984	-7,1	-6 965	-4,1	168 872
OE/2015	(Out-2014)	SEC2010	-8 336	-4,8	-6 476	-3,7	175 471
1.ª Notificação do PDE (INE)	(Mar-2015)	SEC2010	-7 717	-4,5	-5 764	-3,3	173 053
2.ª Notificação do PDE (INE)	(Set-2015)	SEC2010	-12 446	-7,2	-5 798	-3,3	173 446

Fontes: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | Nota: Os dados encontram-se ajustados das operações extraordinárias consideradas em cada um dos respetivos documentos.

### Caixa 6 – Medidas temporárias e *one-off*

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

2013: (i) Injeção de capital no Banif; (ii) Regime excecional de regularização de dívidas fiscais e à Segurança Social (RERD).

2014: (i) Indeminizações por rescisão de funcionários públicos; (ii) Crédito fiscal extraordinário ao investimento; (iii) Reestruturação financeira do setor dos transportes (STCP e Carris); (iv) *Write-off* de crédito mal parado do BPN Crédito detido pela Parvalorem; (v) Capitalização do Novo Banco pelo Fundo de Resolução; (vi) Recapitalização do Banco Efisa.

## IV Segurança Social

**Tabela 32 – Orçamentos e Contas da Segurança Social**  
(em milhões de euros)

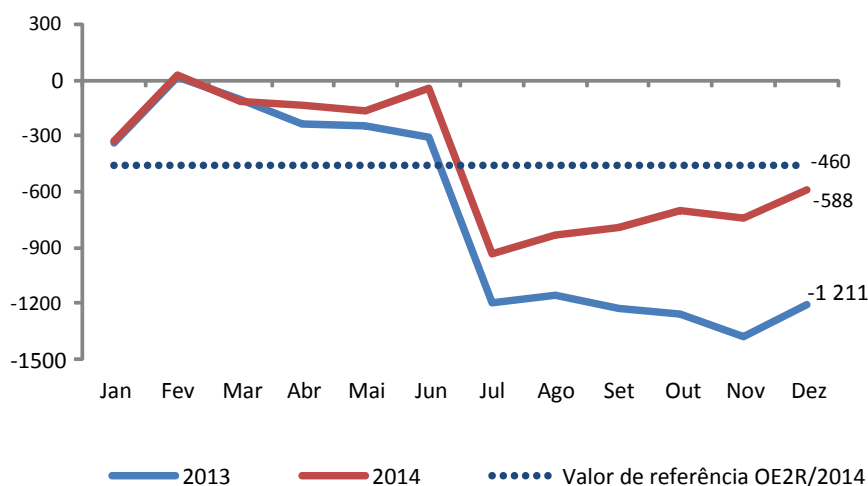
	2013	2014			CGE	Tvh (%)	Diferença em valor absoluto		
	CGE	OE	OER	OE2R	2014		OE/2014	OE1R/2014	OE2R/2014
<b>1. Receita Corrente - da qual:</b>	<b>25 377</b>	<b>25 335</b>	<b>25 336</b>	<b>25 359</b>	<b>24 672</b>	<b>-2,8</b>	<b>-663</b>	<b>-663</b>	<b>-687</b>
Contribuições e quotizações	13 423	13 281	13 343	13 775	13 664	1,8	383	321	-111
IVA Social, PES e ASECE	977	976	976	976	976	-0,1	0	0	0
Transf. correntes da Ad. Central	8 710	8 749	8 688	8 541	8 353	-4,1	-395	-334	-188
Transf. do Fundo Social Europeu	1 347	1 276	1 276	1 184	837	-37,8	-439	-439	-347
Outras receitas correntes	920	1 053	1 053	884	842	-8,5	-211	-211	-42
<b>2. Receita de Capital</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>34,8</b>	<b>-10</b>	<b>-10</b>	<b>-4</b>
<b>3. Receita Efetiva (1+2)</b>	<b>25 383</b>	<b>25 354</b>	<b>25 354</b>	<b>25 372</b>	<b>24 681</b>	<b>-2,8</b>	<b>-673</b>	<b>-673</b>	<b>-691</b>
<b>4. Despesa Corrente - da qual:</b>	<b>24 871</b>	<b>25 050</b>	<b>25 050</b>	<b>24 564</b>	<b>24 223</b>	<b>-2,6</b>	<b>-827</b>	<b>-827</b>	<b>-341</b>
Prestações Sociais - das quais:	21 787	22 139	22 139	21 653	21 568	-1,0	-571	-571	-85
Pensões, das quais:	15 325	15 321	15 321	15 430	15 457	0,9	136	136	27
— Sobrevivência	2 091	2 088	2 088	2 134	2 153	3,0	66	66	19
— Velhice	11 813	11 820	11 820	11 902	11 917	0,9	97	97	15
Sub. familiar a crianças e jovens	660	660	660	646	635	-3,7	-25	-25	-10
Subsídio por doença	388	382	382	395	410	5,7	28	28	15
Sub. desemprego e apoio ao emp.	2 738	2 846	2 846	2 307	2 239	-18,2	-607	-607	-68
Outras prestações	708	671	671	673	666	-5,9	-6	-6	-7
Ação social	1 599	1 689	1 689	1 689	1 656	3,6	-32	-32	-33
Rendimento Social de Inserção	315	310	310	300	294	-6,6	-16	-16	-6
Pensões do Regime Sub. Bancário	507	502	502	502	497	-1,8	-5	-5	-5
Administração	301	305	305	322	303	0,7	-2	-2	-19
Outras despesas correntes	582	530	532	599	598	2,8	69	66	-1
— das quais: Transf. e sub. correntes	582	530	530	599	598	2,8	69	69	-1
Ações de Formação Profissional	1 482	1 575	1 575	1 488	1 257	-15,2	-318	-318	-232
— das quais: c/ suporte no FSE	1 312	1 346	1 346	1 290	1 150	-12,4	-197	-197	-140
<b>5. Despesa de Capital</b>	<b>24</b>	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>29</b>	<b>21,1</b>	<b>-15</b>	<b>-15</b>	<b>-15</b>
<b>6. Despesa Efetiva (4+5)</b>	<b>24 894</b>	<b>25 094</b>	<b>25 094</b>	<b>24 608</b>	<b>24 252</b>	<b>-2,6</b>	<b>-843</b>	<b>-843</b>	<b>-357</b>
<b>7. Saldo Global (3-6)</b>	<b>489</b>	<b>260</b>	<b>260</b>	<b>764</b>	<b>429</b>				
<b>Por memória: após ajustamentos</b>									
<b>1A. Receita corrente</b>	<b>23 677</b>	<b>24 014</b>	<b>24 077</b>	<b>24 136</b>	<b>23 655</b>	<b>-0,1</b>	<b>-359</b>	<b>-421</b>	<b>-481</b>
Contribuições e quotizações	13 189	13 281	13 343	13 775	13 664	3,6	383	321	-111
Transf. correntes da Ad. Central	7 280	7 358	7 358	7 212	7 024	-3,5	-334	-334	-188
Transf. do Fundo Social Europeu	1 312	1 346	1 346	1 290	1 150	-12,4	-197	-197	-140
<b>3A. Receita efetiva (1A + 2)</b>	<b>23 684</b>	<b>24 033</b>	<b>24 095</b>	<b>24 149</b>	<b>23 664</b>	<b>-0,1</b>	<b>-369</b>	<b>-431</b>	<b>-485</b>
Pensões	15 325	15 321	15 321	15 430	15 457	0,9	136	136	27
<b>Despesa efetiva</b>	<b>24 894</b>	<b>25 094</b>	<b>25 094</b>	<b>24 608</b>	<b>24 252</b>	<b>-2,6</b>	<b>-843</b>	<b>-842</b>	<b>-357</b>
<b>7A. Saldo Global (3A - 6)</b>	<b>-1 211</b>	<b>-1 062</b>	<b>-1 000</b>	<b>-460</b>	<b>-588</b>				

Fonte: DGO (Síntese de Execução Orçamental). | Nota: Os impostos diretos provenientes de jogos sociais são considerados receitas correntes



**65 Quer em termos não ajustados, quer ajustados de fatores que comprometem a comparabilidade homóloga, o saldo da segurança social em 2014 ficou acima do orçamentado inicialmente.** O saldo da segurança social em 2014 fixou-se em 429 M€ (Tabela 32), um valor acima do orçamentado inicialmente (260 M€), embora abaixo do inscrito na 2.<sup>a</sup> alteração ao OE/2014 (764 M€). Por seu turno, registou-se uma deterioração em 60 M€ face ao período homólogo. Em termos comparáveis, i.e., i) ajustado da transferência extraordinária para compensação do défice da segurança social (1430 M€ em 2013 e 1329 M€ em 2014), ii) das transferências do Fundo Social Europeu, de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários e iii) do perdão contributivo verificado em 2013 (RERD), a segurança social apresentou um défice orçamental -598 M€ inferior ao homólogo (-1211 M€) (Gráfico 28).<sup>22</sup> Apesar dessa melhoria, o défice orçamental da segurança social apresentou, em 2014, um comportamento mais negativo que o previsto no OER2/2014, embora mais positivo do que o orçamentado no OE/2014.

**Gráfico 28 – Execução orçamental ajustada da segurança social**  
(em milhões de euros)



Fonte: IGSSS e Cálculos da UTAO.

**66 O subsistema previdencial de repartição, em termos ajustados, apresentou um saldo negativo significativo. No entanto, foi inferior ao verificado em 2013.** Em classificação económica, a segurança social é constituída por três sistemas: (i) o previdencial; (ii) a proteção social de cidadania; (iii) e os regimes especiais (pensões no âmbito do regime substitutivo bancário e BPN). Relativamente ao sistema previdencial, este é subdividido em previdencial repartição, o qual inclui as contribuições e quotizações, as transferências do FSE e a transferências extraordinária do OE para financiamento do défice da segurança social enquanto receita, tendo como principal despesa as prestações sociais contributivas, e, em previdencial capitalização, o que inclui os rendimentos dos ativos detidos pela segurança social. O sistema de proteção social de cidadania (subsistema de solidariedade, de proteção familiar e de ação familiar) acautela as prestações sociais não contributivas, bem como a ação social (sobretudo através de acordos de cooperação com IPSS), tendo como principal financiamento as

<sup>22</sup> Ver paragrafo 73.

transferências no âmbito da LBSS. Dentro dos vários subsistemas, destaca-se o sistema previdencial com um défice de 585 M€, para o qual contribui o saldo negativo muito significativo, do subsistema previdencial de repartição (994 M€ em 2014, o que compara com um saldo negativo de 1,3 mil M€ em 2013). Tal resulta, em parte, do ciclo económico (Tabela 33).

**Tabela 33 – Segurança Social por subsistema em termos ajustados**  
(em milhões de euros)

<b>Classificação Económica</b>	<b>Receita</b>	<b>Despesa</b>	<b>Saldo</b>
<b>Previdencial</b>	15993,8	16578,5	-585
Previdencial repartição	15581,7	16575,3	-994
Previdencial capitalização	412,1	3,3	409
<b>Proteção social de cidadania</b>	7418,1	7420,6	-3
Proteção familiar	1164,3	1159,5	5
Solidariedade	4436,0	4442,0	-6
Ação Social	1817,8	1819,2	-1
<b>Regimes especiais</b>	497,6	497,6	0
			-588

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

## Comparação entre a versão provisória e a versão final

**67 A alteração ocorrida no orçamento da segurança social aquando do primeiro orçamento retificativo visou dar cobertura ao acréscimo de despesa com pensões e abonos da CGA estimado em 735 M€,** em resultado da declaração de inconstitucionalidade do mecanismo de convergência da fórmula de cálculo das pensões da CGA com as da segurança social decretada pelo Acórdão n.º 862/2013 do Tribunal Constitucional relativamente às alíneas a), b), c) e d) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto n.º 187/XII da Assembleia da República.<sup>23</sup> Deste modo, o OE1R/2014 procede à alteração orçamental necessária para acomodar este acréscimo de despesa, introduzindo, para isso, medidas de consolidação orçamental compensatórias, nomeadamente a reformulação da contribuição extraordinária de solidariedade. De acordo com o OE1R/2014, os titulares de rendimentos de pensões entre 1000 e 1350 euros passam a ser abrangidos no âmbito da aplicação da CES. As pensões situadas no intervalo entre 1350 euros a 4611,42 euros (11 vezes o IAS), mantêm o mesmo nível de contribuição que decorria do OE/2014 aprovado (entre 3,5% e 10%). A partir deste valor, demonstra-se

<sup>23</sup> A medida de convergência das pensões da CGA da segurança social, tinha como contrapartida a sua não acumulação com a CES, para que não se verificasse na CGA uma redução em 2014 superior que àquela que teriam caso somente o CES fosse aplicado. De forma sintética o apuramento da CES tal como aprovado no OE/2014 pode resumir-se da seguinte forma: i) as pensões inferiores a 1350 euros encontram-se isentas desta contribuição; para as pensões de valor superior a 1350 euros o regime define taxas de tributação por intervalos, garantindo em qualquer caso uma pensão mínima de 1350 euros; ii) ao conjunto de pensões situado entre os 1350 € e os 1800 € aplica-se a taxa de 3,5% (garantindo uma pensão mínima de 1350€); iii) as pensões que se situem dentro do intervalo 1800 € a 3750 €, combinam uma tributação linear de 3,5% sobre o valor de 1800€, acrescida de 16% para o montante que exceda este valor; iv) as pensões de valor superior a 3750 contribuem com 10%, sendo esta contribuição agravada em mais 15% para os valores que se situem entre 5030,64€ e 7545,96€, e em mais 40% para os valores superiores a este último valor.

que a reformulação da CES conduziu a um aumento da sua taxa efetiva, o qual é mais acentuado para as pensões acima dos 7126,74 euros (17 vezes o IAS). A alteração foi efetuada para que o saldo previsto do orçamento da segurança social não fosse alterado (260M€). No entanto, a redução da transferência extraordinária da administração central verificada no OE1R/2014, alterou o défice em termos ajustado de 1062M€ para mil M€.

**68 De acordo com a nova configuração, as estimativas oficiais iniciais apontavam para que a CES, que reverte para a Caixa Geral de Aposentações e segurança social, garantiria uma receita de 856M€, algo que não se veio a concretizar.** No OE1R/2014, estava prevista no orçamento da segurança social uma receita com a CES de 212M€, um acréscimo de 62 M€ face ao inscrito no OE/2014 (Tabela 34). Este aumento resultaria do alargamento da base de incidência e estrutura da CES. Relativamente à CGA, projetava-se uma receita de 644 M€, um acréscimo consequente: (i) da reposição da CES sobre os indivíduos nos quais recaía o quadro da convergência do regime da CGA com as regras de cálculo do regime geral da segurança social (estimado em 340 M€, segundo o relatório do OE/2014); (ii) e do alargamento da base de incidência e estrutura da CES (174 M€). No entanto, a receita projetada para o CES na CGA não se realizou, pelo que a receita total do CES fixou-se em 675 M€, um desvio negativo de 181 M€. Face à previsão do segundo orçamento retificativo registou-se um desvio positivo de 17 M€.

**Tabela 34 – Receita da Contribuição Extraordinária de Solidariedade**  
(em milhões de euros)

	2013	2014			2014
	CGE	OE	OER	OE2R	CGE
<b>Contrib. Extraordinária de Solidariedade</b>	<b>540</b>	<b>281</b>	<b>856</b>	<b>658</b>	<b>675</b>
Caixa Geral de Aposentações	387	130	644	446	463
Segurança Social	153	151	212	212	212

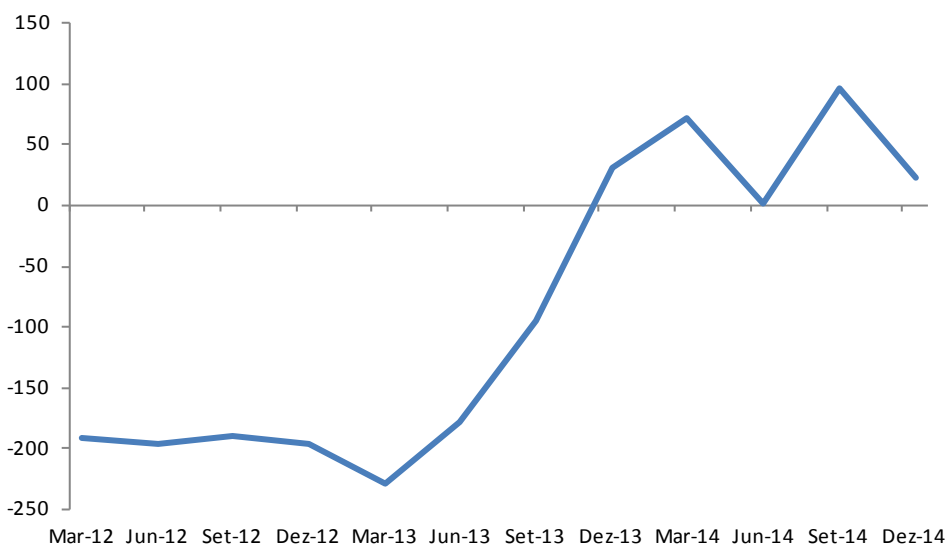
Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

**69 Ao longo do ano, registou-se uma tendência de melhoria do comportamento da segurança social para o qual contribuiu a redução de despesa. Consequentemente, o saldo da segurança social foi revisto em alta no OE2R/2014.** No OE2R/2014 estava previsto um saldo orçamental da segurança social de 764 M€, o que representa um acréscimo de 504 M€ face ao projetado ao anteriormente. Esta alteração foi consequência da revisão em baixa da despesa efetiva em 486 M€, permanecendo o nível de receita efetiva sem revisão expressiva, apesar de se registarem alterações na sua composição. Ao nível da despesa, a revisão em baixa observou-se ao nível do subsídio de desemprego e apoio ao emprego (-538 M€). Relativamente à receita, ao mesmo tempo que se registou uma revisão em alta das contribuições sociais (432 M€), também se observou uma redução da projeção da receita com transferências da administração central (-147 M€), transferências do fundo social europeu (-92 M€) e outras receitas correntes (-169 M€).

**70 Em 2014 a receita com contribuições e quotizações associada à taxa social única registou um acréscimo superior ao previsto no OE/2014 inicial, embora inferior ao perspetivado no OE2R/2014.**

A receita com contribuições e quotizações associadas ao fator trabalho (TSU - taxa social única) aumentou 3,5%, um acréscimo inferior ao previsto no OE2R/2014 (4,3%), apesar de significativamente superior ao estabelecido no OE/2014 inicial (0,3%). Para tal contribuiu a evolução do ciclo económico, nomeadamente, a redução do desemprego e o aumento do rendimento disponível das famílias (Gráfico 29), bem como as alterações aplicadas à Lei do Orçamento do Estado aquando das decisões do Tribunal Constitucional em dezembro de 2013 e maio de 2014.<sup>24, 25</sup> O Tribunal Constitucional considerou inconstitucionais as medidas de convergência das pensões da CGA com as da segurança social e de mais três normas: (i) a redução entre 2,5% e 12% aplicada à função pública; (ii) a contribuição sobre prestações substitutivas do rendimento do trabalho; e (iii) a redução das pensões de sobrevivência. No entanto, a receita com contribuições e quotizações associada à taxa social única ficou aquém da esperada no OE2R/2014 devido, em parte, a uma expectativa relativamente à criação de emprego no quarto trimestre de 2014, bem como à receita, como resultado da atualização do valor da retribuição mensal garantida a partir de outubro, o que não veio a ocorrer.

**Gráfico 29 – Criação de emprego**  
(variação homóloga; milhares)

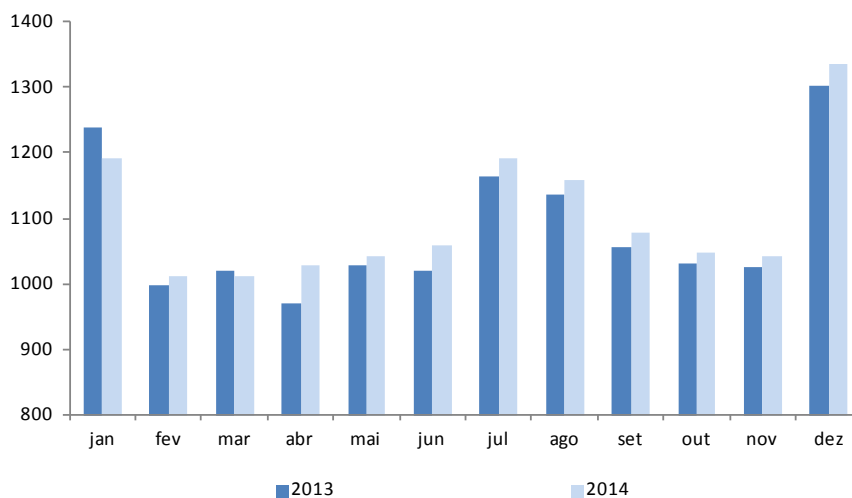


Fonte: INE.

<sup>24</sup> Foi introduzida uma medida excecional de apoio ao emprego através da redução da taxa contributiva a cargo da entidade empregadora.

<sup>25</sup> Como nova medida registou-se o alargamento da base de incidência e estrutura da CES.

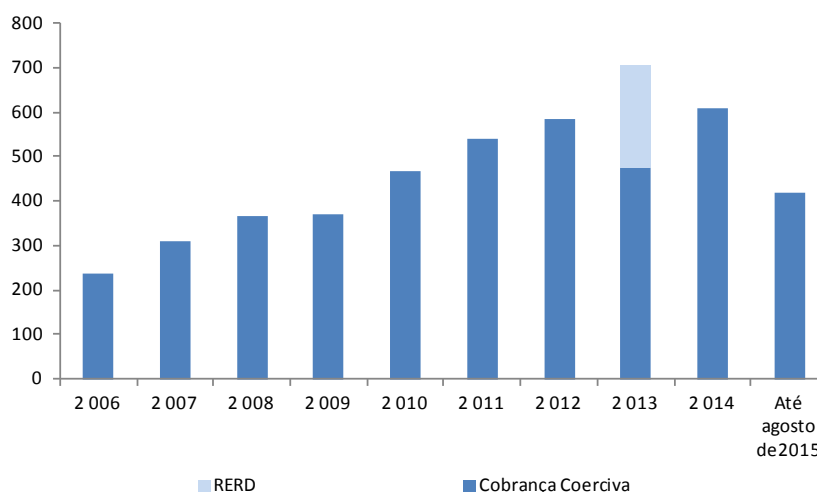
**Gráfico 30 – Receita mensal com contribuições e quotizações excluindo CES e receita proveniente do RERD (milhares)**



Fonte: IGSSS.

**71 Registrou-se uma diminuição da cobrança coerciva em 2014 devido, em parte, ao efeito base em resultado do Regime Extraordinário de Regularização de Dívida (RERD).** Em 2013 a cobrança coerciva das contribuições e quotizações da segurança social atingiu os 708 M€, o que representa um acréscimo de 125 M€ face a 2012 (Gráfico 31). Este aumento significativo deve-se, em parte, ao Regime Extraordinário de Regularização de Dívida (RERD) que vigorou entre novembro e dezembro de 2013. Em 2014 a cobrança coerciva foi de 608 M€, o que representa uma diminuição de 100 M€ face a 2013. Para este resultado contribuiu, em parte, a antecipação do pagamento de dívidas à segurança social em 2013 em resultado do RERD.

**Gráfico 31 – Cobrança coerciva (Milhões de euros)**



Fonte: IGSSS

**72 Observou-se um decréscimo das transferências correntes da administração central devido, em parte, à diminuição da transferência extraordinária para redução do défice da segurança social.** A receita proveniente das transferências correntes da administração central fixou-se em 8353 M€, um decréscimo de 4,1% face ao recebido em 2013. Tal deveu-se, em parte, à redução da transferência extraordinária para a redução do défice da segurança social de 1430 M€ em 2013 para 1329 M€ em 2014. Adicionalmente, foi eliminada a transferência do IEFP/FSE para financiamento de prestações sociais (subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego e rendimento social de inserção) que, em 2013, se tinha situado em 120 M€ (esta última transferência estaria incluída na rubrica “transferências do Fundo Social Europeu” em 2014).<sup>26</sup> O grau de execução rubrica “transferências do Fundo Social Europeu” fixou-se em 66% e 71% face ao OE/2014 e OE2R/2014 respetivamente (837 M€ em 2014 contra os 1347 M€ em 2013).

**73 A receita gerada pela atividade da segurança social em 2014 (outras receitas correntes) apresentou um decréscimo em termos homólogos, tendo sido previsto um aumento no OE/2014 inicial.** A receita gerada pela atividade da segurança social resulta, maioritariamente, da atividade e gestão corrente do setor, designadamente: (i) rendimentos de propriedade (juros, dividendos, etc.); (ii) reposições não abatidas nos pagamentos; (iii) taxas, multas e outras penalidades; e (iv) outras, rubrica na qual estão incluídas as receitas provenientes da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (174 M€). Nesse sentido, a receita gerada pela atividade da segurança social fixou-se em 842 M€, uma redução homólogo de 8,5%. Tal deveu-se, sobretudo, à redução das reposições não abatidas nos pagamentos, dado que as receitas de propriedade se mantiveram constantes.

**74 Registou-se um acréscimo ligeiro da despesa com pensões, excluindo o regime substitutivo bancário e BPN, devido sobretudo ao comportamento das pensões de velhice.** A despesa com pensões com velhice registou um aumento de 0,9%, o que representa uma desaceleração face a anos anteriores (em 2013 o acréscimo foi de 7,2%). Tal deve-se, em parte, à variação do número de pensionistas, que apresentou uma queda em 2014 de -0,6%, fixando-se em 2007 milhões (Gráfico 32). Para tal contribuiu a alteração da idade de acesso à pensão de velhice do regime geral de segurança social dos 65 para os 66 anos e à manutenção da suspensão do regime de flexibilização da idade de reforma por antecipação. No entanto, o OE/2014 previa uma estabilização da despesa com pensões de velhice, algo que não se veio a concretizar. Adicionalmente, a despesa com pensões de sobrevivência aumentou 3,0% e com pensões de invalidez diminuiu 2,5%. Relativamente às pensões antecipadas, registou-se um decréscimo das mesmas no sistema previdencial (-13,8%), fixando-se em 552,3 M€, resultado em parte da manutenção da suspensão do regime de flexibilização da idade de pensão por velhice por antecipação.<sup>27, 28</sup> Adicionalmente a despesa com pensões

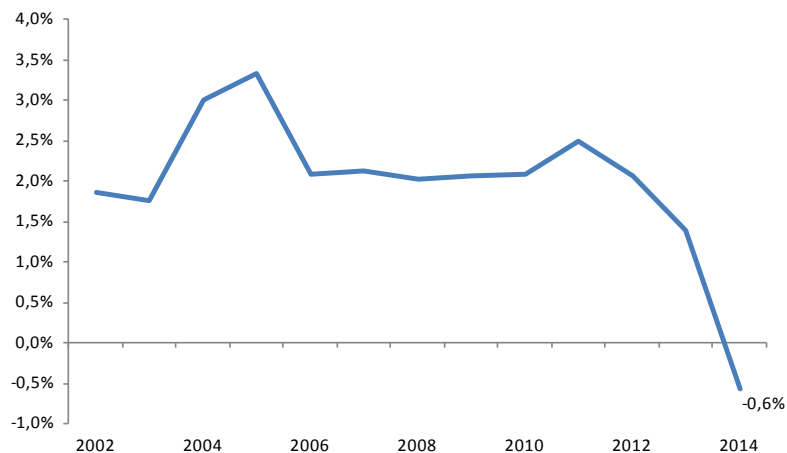
<sup>26</sup> O Fundo Social Europeu entregou 120 M€ ao IEFP em 2013 no âmbito de ações de formação, montante que o IEFP transferiu para a Segurança Social para os subsídios de desemprego e RSI durante a formação. Desta forma, a Segurança Social acabou por pagar uma parte de subsídios de desemprego e RSI através de fundos comunitários. Foi, por despacho, definido que quando os desempregados frequentam formação, recebem o subsídio de desemprego e não a bolsa de formação, até que fosse executado o valor disponível do FSE.

<sup>27</sup> Existem regimes excecionais que dada a natureza desgastante da atividade exercida, bem como medidas temporárias de proteção específica a atividades ou empresas por razões conjunturais permitem a existência de reformas antecipadas no sistema previdencial.

<sup>28</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 85-A/2012 de 5 de abril.

antecipadas no âmbito do subsistema de solidariedade (que inclui as pensões antecipadas por desemprego de longa duração) fixou-se em 742,6 M€, um acréscimo de 9,7% face a 2013.<sup>29</sup>

**Gráfico 32 – Número de pensões de velhice do regime da segurança social**  
(variação homóloga)



Fonte: IGFSS.

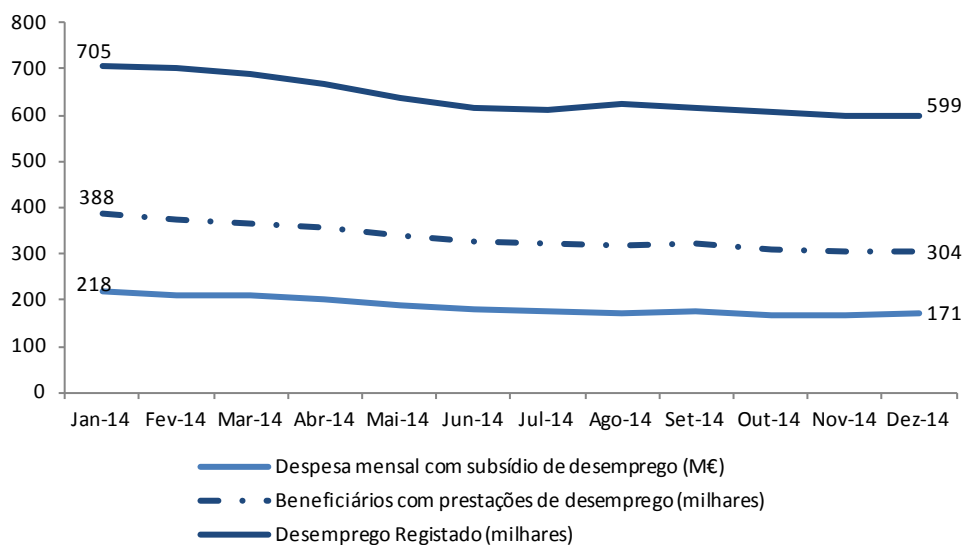
**75 A despesa com as prestações de desemprego ficou abaixo da prevista no OE2R/2014.** A despesa com prestações de desemprego diminuiu 18,3% em termos anuais, fixando-se em 2238 M€, representando um decréscimo superior ao previsto no OE2R/2014 (15,7%) (Gráfico 33).<sup>30</sup> Tal resulta da redução do número de beneficiários do subsídio de desemprego, consequência da evolução do mercado de emprego (Gráfico 33), do reforço da aplicação da condição de recursos, bem como da substituição da despesa com prestação de desemprego pela criação de estágios profissionais financiados pelo IEFP.<sup>31</sup> Com efeito, para além de se verificar um aumento das ofertas de emprego nos centros de emprego ao longo do ano, a percentagem das ofertas satisfeitas também aumentou, tendo-se registado um aumento do rácio de colocação de 45% em janeiro de 2010 para quase 70% em fins de 2014. De referir que durante o ano de 2014 foi aprovada a seguinte legislação: (i) redução do prazo de garantia para 12 meses, aumentando a proteção face ao desemprego; (ii) redução do prazo máximo de concessão do subsídio de desemprego para 18 meses; (iii) limitação do valor máximo do subsídio a 2,5 IAS e redução do subsídio de desemprego em 10% após 180 dias; (iv) majoração temporária em 10% nas situações em que ambos os membros do casal sejam titulares de subsídio de desemprego e tenham filhos a cargo.

<sup>29</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 220/2006 de 3 de novembro.

<sup>30</sup> Note-se que a verba orçamentada para a despesa com subsídio de desemprego e apoio ao emprego foi reduzida no OER2/14 de 2844 M€ para 2307 M€.

<sup>31</sup> Como medidas de alteração ao regime jurídico das prestações de desemprego é de realçar a redução do período máximo de concessão da prestação de desemprego para 18 meses, a determinação de um valor máximo de 2,5\*IAS e a redução do valor da prestação ao fim de seis meses.

**Gráfico 33 – Despesa mensal com subsídios de desemprego e apoios ao emprego**  
(em milhões de euros e milhares)



Fonte: IEFP, IGFSS e cálculos da UTAO.

**76 Registou-se a redução significativa da despesa em diversas prestações sociais não contributivas.** Relativamente às prestações sociais não contributivas, de salientar a queda do abono de família (3,7%), tendo-se fixado em 635 M€ em resultado da condição de recursos e do declínio da taxa de natalidade. O rendimento social de inserção (RSI) reduziu-se 6,6% fixando-se em 294 M€, em consequência da revisão das regras de cálculo e de normas mais restritivas de elegibilidade. Adicionalmente, o complemento solidário para idosos (CSI) decresceu de forma expressiva (20,9%), situando-se nos 211 M€. Esta diminuição resultou, sobretudo, da redução do valor de referência da prestação. Por outro lado, no âmbito do subsistema de ação social permaneceu a tendência de acréscimo de acordos de cooperação entre Estado e IPSS (fundamentalmente concedida através dos "acordos de cooperação – orçamento corrente). Com efeito, verificou-se um aumento da despesa com ação social (3,6%) fixando-se no final de 2014 em 1656 M€. Por último, relativamente às ações de formação profissional (sistema previdencial – repartição) registou-se um decréscimo significativo (15,2%), quer na parte financiada pelo fundo social europeu, quer na componente pública nacional, atingindo 1257 M€, quando era esperada uma despesa de 1575 M€ no OE/2014.



## Caixa 7 – Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), gerido pelo Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), tem por objetivo assegurar a cobertura das despesas previsíveis com pensões da segurança social por um período mínimo de 2 anos.<sup>32, 33</sup> Para tal estabeleceram-se como fontes de financiamento uma parcela entre 2,0 p.p. e 4,0 p.p. do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, os saldos anuais do sistema previdencial, as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos nas suas aplicações financeiras.<sup>34</sup> De salientar que o FEFSS é gerido em sistema de capitalização.

Dada a natureza do fundo de cobertura, a carteira do FEFSS está sujeita a uma série de limites quanto à sua composição, nomeadamente com o objetivo de minimizar o risco de contraparte.<sup>35 36</sup> No entanto, a Portaria n.º 118/2012 de 30 de abril suspendeu, com efeitos a janeiro de 2012, a exigência de rating não inferior a “BBB-/Baa3” para os títulos emitidos pelo sistema bancário português durante o período de vigência do PAEF. Adicionalmente, a Portaria 216-A/2013, de 2 de julho, estabeleceu a concentração de dívida portuguesa (até 90% da carteira de investimento).<sup>37</sup>

A carteira do FEFSS ascendia no final de 2014 a 13 504 M€ (6,6% do PIB), um acréscimo de 1805 M€ face ao final de 2013, o que correspondia a aproximadamente 115,6% da despesa anual de pensões do sistema previdencial de 2014. Tal acréscimo deveu-se a entradas de capital no valor de 79,6 M€ (dos quais 72,8 M€ relativos a saldos de anos anteriores), e uma valorização da carteira de 1725 M€ (dos quais 236 M€ provenientes de rendimentos, 15 M€ do mercado monetário líquido, 294 M€ de valias realizadas, 59 M€ de juro corrido e 1119 M€ de variação de valias potenciais).

<sup>32</sup> O IGFCSS tem por missão a gestão de fundos de capitalização no âmbito do financiamento do Sistema de Segurança Social do Estado e de outros sistemas previdenciais, podendo ainda prestar a outras entidades, públicas ou privadas, serviços de gestão de fundos, consultoria ou apoio técnico decorrentes da sua experiência e da informação de que dispõe, bem como gerir patrimónios autónomos suscetíveis de investimento no médio e longo prazo. Atualmente, é também responsável pela gestão do Fundo dos Certificados de Reforma (cfr. Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de maio, e Decreto-Lei n.º 26/2008, de 22 de fevereiro) e pelo Fundo de Compensação do Trabalho.

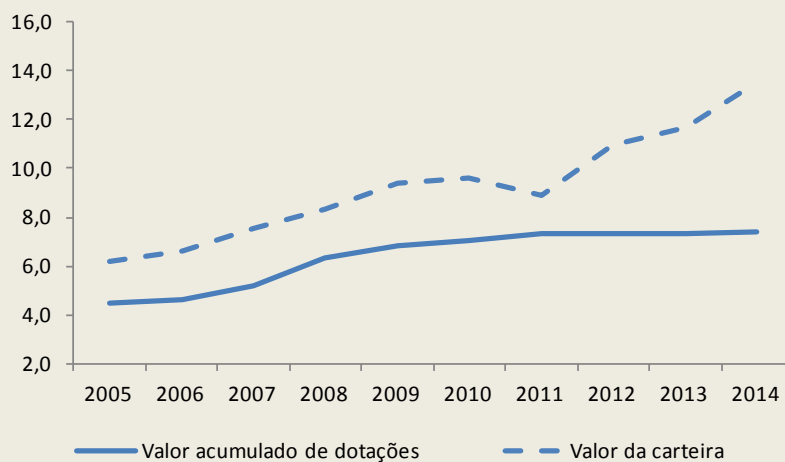
<sup>33</sup> Artigo 1.º do Regulamento da Gestão do FEFSS aprovado pela portaria 1273/2004, de 7 de outubro.

<sup>34</sup> Se a conjuntura económica ou situação financeira do país for débil, pode não haver a aplicação do disposto no Artigo 1.º do Regulamento da Gestão do FEFSS, algo que se verificou em 2012, 2013 e 2014.

<sup>35</sup> A saber: (i) Investimentos restringidos a ativos com origem em Estados Membros da UE ou da OCDE denominados em qualquer moeda com curso legal nesses países; (ii) Mínimo de 50% do fundo investido em títulos de dívida pública portuguesa ou outros garantidos pelo Estado português; (iii) Máximo de 40% investido em títulos representativos de dívida privada de emitentes com rating não inferior a “BBB-/Baa3” ou equivalente (investment grade); (iv) Máximo de 25% investido em ações ou ativos de idêntica natureza de sociedades anónimas negociáveis em mercados regulamentados; (v) Máximo de 10% investido em unidades de participação em fundos de investimento misto; (vi) Máximo de 10% investido em ativos imobiliários; (vii) Máximo de 15% de exposição, não coberta, a moeda estrangeira com curso legal em países da UE ou da OCDE. Ainda de forma a garantir a diversificação, e conseqüente redução de risco de contraparte, as aplicações em títulos de uma mesma entidade estão restritos a 20% dos respetivos capitais próprios e a 5% do ativo do FEFSS. A cobertura de risco de ativos deverá ser efetuada através do uso não alavancado de instrumentos derivados. As regras sobre a carteira do FEFSS preveem ainda a detenção, até um máximo de 5% da carteira, de participações de longo prazo no capital de sociedades que poderão representar interesses estratégicos do Estado português (denominada por reserva estratégica).

<sup>36</sup> É indicado que, nos termos do Decreto-Lei n.º 203/2012, bem como no uso dos poderes de tutela e superintendência, previstos no n.º2 do artigo 1.º do Decreto-Lei 2013/2013 e 42.º da Lei n.º 3/2004 e após ouvido o conselho diretivo do IGFCSS, IP, o governo indica que o IGFCSS deve proceder à substituição dos ativos em outros Estados da OCDE por dívida pública nacional até um máximo de 90% da carteira de ativos do FEFSS

**Gráfico 1. Valor de dotações e valor da carteira**  
(em milhares de milhões de euros)



Fonte: Relatório da Conta da Segurança Social 2014. Nota: por dotação considera-se o valor da transferência efetuada pela tutela ao FEFSS e o recebimento devido à alienação de imóveis. O valor de carteira expressa a valorimetria dos ativos incluídos no FEFSS.

**Tabela 1. Estrutura da receita anual do FEFSS**  
(milhões de euros)

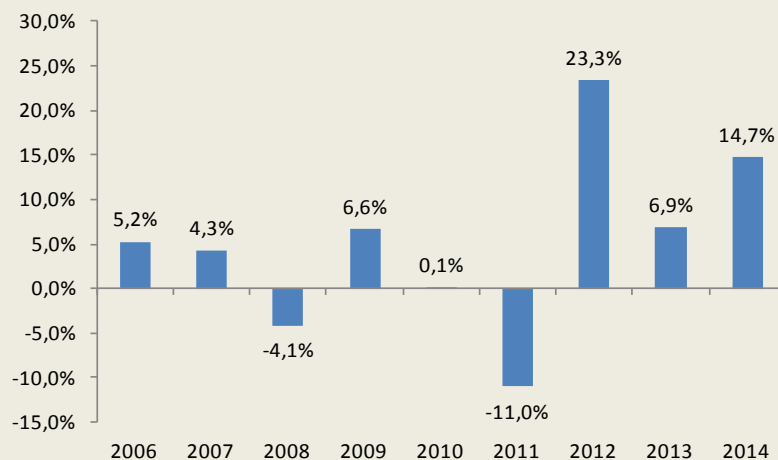
	2011	2012	2013	2014
Total	-766	2 072	754	1 805
Dotações	297	3	3,40	79,60
Valor acrescentado decorr. da gestão da carteira	-1 063	2 069	751	1 725
Rendimentos	326	322	356	236
Mercado Monetário Líquido	50	7	267	15
Valias realizadas	88	201	-21	294
Juro corrido	8	-15	2	59
Variação de Valias Potenciais	-1 535	1 554	146	1 119

Fonte: Rel. de Acompanhamento da Exec. Orçamental da SS – Tribunal de Contas.

A rentabilidade da carteira do FEFSS foi, em 2014, de 23,3% (Gráfico 2).<sup>38</sup> Para tal contribuiu, sobretudo, a variação substancial das valias potenciais.

<sup>38</sup> Em 2012, a rentabilidade no primeiro trimestre foi de 6,2%, 5,3% no segundo, 5,7% no terceiro e de 4,3% no quarto trimestre.

**Gráfico 2. Taxa de rentabilidade anual da carteira do FEFSS**  
(em percentagem)



Fonte: Relatório da Conta da Segurança Social 2014.

Para tal contribuiu, a alteração da carteira do FEFSS (Tabela 2). O fundo detinha no final de 2014 um total de 8994 M€ em dívida pública nacional, o que representava um acréscimo de 3664 M€ face ao final de 2013. Este aumento foi feito, em parte, em detrimento da dívida pública estrangeira, que viu a sua expressão diminuir de 2488 M€ para 1336 M€.

**Tabela 2. Estrutura da Carteira do FEFSS**  
(em milhões de euros)

	2 012	2 013	2 014
Reserva Estratégica	104	74	20
Rendimento Fixo	7 710	7 818	10 330
Rendimento Variável	1 469	1 825	1 470
Imobiliário	195	169	163
Liquidez	1 465	1 811	1 518
Provisões e Impostos a Receber	1	1	1
	10 944	11 276	
<b>Por memória</b>			
<b>Dívida pública nacional</b>	4 549	5 330	8 994

Fonte: Relatório da Conta da Segurança Social 2014.

# V Caixa Geral de Aposentações

**77 Em termos ajustados, a Caixa Geral de Aposentações registou em 2014 um défice superior ao previsto no OE2R/2014, embora inferior ao inicialmente orçamentado.** O saldo alcançado pela CGA fixou-se em -65 M€ no final de 2014 o que representa, ajustados de fatores que condicionam a comparabilidade homóloga, uma melhoria de 223 M€ face a 2013 (Tabela 35).<sup>39</sup> Para esta evolução contribuiu sobretudo o acréscimo aquém do previsto das contribuições e quotizações, bem como das outras receitas correntes. No entanto, o défice da CGA foi superior ao subjacente ao OE2R/2014 (-4 M€).

**Tabela 35 – Orçamentos e Contas da Caixa Geral de Aposentações**  
(em milhões de euros)

	CGE	2014			CGE	Tvh (%)	Grau de Execução (%) OE/2014	Grau de Execução (%) OE1R/2014	Grau de Execução (%) OE2R/2014
	2013	OE/2014	OE1R/2014	OE2R/2014	2014				
<b>1. Receita corrente</b>	<b>9 149</b>	<b>8 622</b>	<b>9 357</b>	<b>9 486</b>	<b>9 424</b>	3,0	109,3	100,7	99,3
Contribuições para a CGA	4 592	4 368	4 882	5 044	5 017	9,2	114,9	102,8	99,5
Contribuições excluindo Segurança Social e CES	3 717	3 396	3 783	4 101	4 421	18,9	130,2	116,9	107,8
Contribuição Excepcional de Solidariedade	387	463	644	446	596	53,7	128,7	92,5	133,5
Pensão Unificada (responsabilidade Seg. Social)	488	509	454	497	565	15,9	111,1	124,3	113,7
Transferências correntes, das quais:	4 371	4 102	4 323	4 140	4 140	-5,3	100,9	95,8	100,0
Orçamento do Estado	4 364	4 092	4 313	4 131	4 131	-5,3	100,9	95,8	100,0
Outras receitas correntes	185	152	152	302	267	44,1	175,6	175,6	88,4
<b>2. Receita de capital</b>	<b>48</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	-94,1			
<b>3. Receita Efetiva</b>	<b>9 197</b>	<b>8 622</b>	<b>9 357</b>	<b>9 486</b>	<b>9 427</b>	2,5	109,3	100,7	99,4
<b>4. Despesa corrente, da qual:</b>	<b>9 260</b>	<b>8 772</b>	<b>9 507</b>	<b>9 490</b>	<b>9 492</b>	2,5	108,2	99,8	100,0
Transferências correntes, das quais:	9 230	8 734	9 469	9 448	9 462	2,5	108,3	99,9	100,2
Pensões e abonos responsab. de:									
CGA	8 382	7 933	8 668	8 584	8 503	1,4	107,2	98,1	99,1
Orçamento do Estado	283	256	256	259	257	-9,1	100,2	100,2	99,1
Outras entidades	549	523	523	583	584	6,3	111,6	111,6	100,1
Outras transferências correntes	16	22	22	22	119	630,1	535,1	535,1	545,1
<b>5. Despesa de capital</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>				
<b>6. Despesa Efetiva</b>	<b>9 260</b>	<b>8 772</b>	<b>9 507</b>	<b>9 490</b>	<b>9 492</b>	2,5	108,2	99,8	100,0
<b>7. Saldo global</b>	<b>-63</b>	<b>-150</b>	<b>-150</b>	<b>-4</b>	<b>-65</b>				
<i>Por memória: após ajustamentos</i>									
1A. Receita corrente	8 924	8 622	9 357	9 486	9 424	5,6	109	101	99
<b>3A. Receita efetiva (1A.+2)</b>	<b>8 972</b>	<b>8 622</b>	<b>9 357</b>	<b>9 486</b>	<b>9 427</b>	5,1	109	101	99
4A. Despesa corrente	9 260	8 772	9 507	9 490	9 492	2,5	108	100	100
<b>6A. Despesa efetiva</b>	<b>9 260</b>	<b>8 772</b>	<b>9 507</b>	<b>9 490</b>	<b>9 492</b>	2,5	108	100	100
<b>7A. Saldo global (3A.-6A.)</b>	<b>-288</b>	<b>-150</b>	<b>-150</b>	<b>-4</b>	<b>-65</b>				

Fonte: Relatório e Contas da CGA 2014.

<sup>39</sup> Em 2013 foi efetuada uma transferência extraordinária de 225 M€ do Estado para a CGA, a qual foi excluída para efeitos de comparabilidade homóloga.

**78 As contribuições para a CGA em 2014 registaram um acréscimo significativo face a 2013, no entanto ficaram ligeiramente aquém das previstas no OE2R em virtude da desaceleração verificada no final do ano.** As contribuições e quotizações para a CGA fixaram-se em 5017 M€, dos quais 4421 M€ provenientes das quotizações e 595 M€ de outras entidades por motivos de pagamento de pensões e outras prestações, o que representa um acréscimo de 9,2% face ao ano anterior. Ainda assim, este aumento ficou ligeiramente abaixo ao inscrito no OE2R (27 M€ em termos nominais). O acréscimo registado em 2014 deveu-se, sobretudo: (i) ao aumento da taxa geral de contribuição de empregador (de 20% para 23,75%) e da taxa de contribuição de empregador dos estabelecimentos de ensino superior privados, particulares e cooperativos, com pessoal abrangido pelo RGSS relativamente a eventualidades não cobertas pela CGA (de 15% para 15,95); e (ii) ao alargamento da base de incidência da contribuição extraordinária de solidariedade.<sup>40</sup> Em compensação, registou-se em 2014 uma redução da remuneração dos trabalhadores do setor público entre 1 de janeiro e 29 de maio, bem como entre 13 de setembro e 31 de dezembro, a qual contribuiu para a diminuição das contribuições. Por outro lado, a contribuição extraordinária de solidariedade, medida cuja configuração em 2013 foi distinta da de 2014, garantiu uma receita de 463 M€ (387 M€ em 2013). Excluindo a CES, o acréscimo da receita com contribuições e quotizações atingiu 8,3%. Por último, no OE/2014 estava prevista um mecanismo de convergência da fórmula de cálculo das pensões da CGA com as da segurança social ao que se associava a eliminação da CES sobre os aposentados da CGA. No entanto este não foi implementado, em resultado da declaração de inconstitucionalidade decretada pelo Acórdão n.º 862/2013 do Tribunal Constitucional.

**79 As dotações do Orçamento do Estado registaram um decréscimo em resultado da diminuição da comparticipação do Orçamento do Estado.** As dotações provenientes do Orçamento do Estado fixaram-se em 4 130 M€, o que representou um decréscimo de 5,3% face a 2013. Este valor ficou em linha com o previsto no OE2R/2014, sendo superior ao esperado inicialmente no OE/2014. Destes, 3870 M€ visaram assegurar o equilíbrio financeiro da instituição, 256 M€ foram transferidos a título de compensação do OE pelo pagamento de pensões e outros encargos da inteira responsabilidade do Estado, e, 4,3 M€ são relativos a contagens de tempo dos antigos combatentes. Adicionalmente, a CGA recebeu 2,4 M€ do fundo de pensões dos militares das forças armadas, no âmbito da transferência da responsabilidade pelo processamento e pagamento dos complementos de pensão para a CGA. Por seu turno, as outras receitas correntes em 2014 ascenderam a 267 M€. Por último, de referir que o rendimento anual do capital aplicado e dos reembolsos de títulos das carteiras afetas às reservas especiais necessárias para suportar encargos com as pensões cujas responsabilidades foram transferidas para a CGA, atingiu os 568,3 M€.

**80 Observou-se em 2014 um acréscimo da despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA apesar das diversas medidas tomadas de forma a contrariar este aumento.** A despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA fixou-se em 8503 M€, um aumento de 1,4% face a 2013. Este acréscimo resultou, em parte, do aumento do número de aposentados e pensionistas (639,9 mil no final de 2014 contra 613,9 mil em 2013), apesar da redução

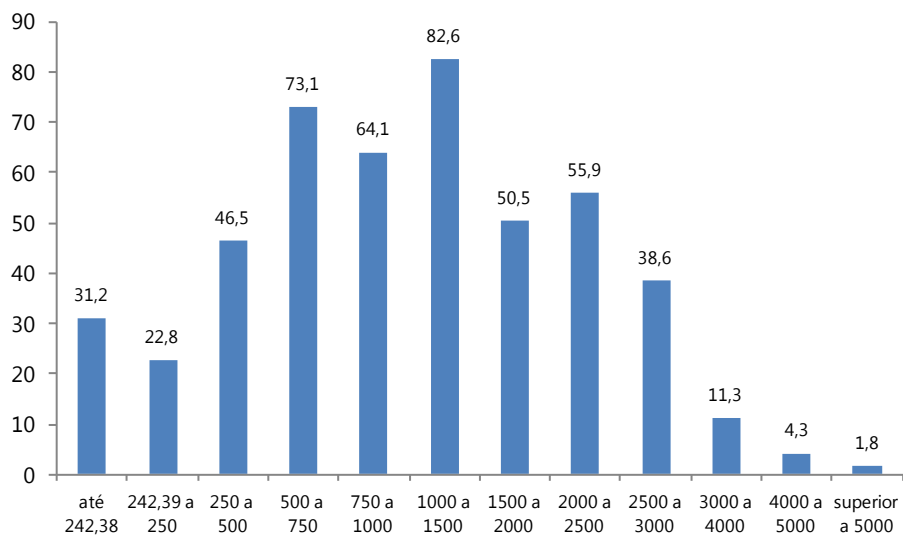
<sup>40</sup> A CES deixou de distinguir pensões e prestações pecuniárias vitalícias em função da sua natureza e viu os limites mínimos de incidência reduzidos a partir de 1 de março.

da pensão média a atribuir (o valor médio das pensões atribuídas no ano de 2014 foi de 1081,6€, o que contrasta com 1301,6€ verificado em 2013). Várias medidas foram tomadas de forma a atenuar o acréscimo da despesa com pensões, designadamente: (i) a redução remuneratória dos pensionistas que beneficiam de regimes especiais cuja atualização da pensão é indexada aos vencimentos; (ii) o congelamento da generalidade das pensões; (iii) a reconfiguração da pensão unificada; (iv) a suspensão do pagamento de pensão ou subvenção a quem inicie exercício de funções políticas ou atividade profissional pública remunerada; (v) o aumento da idade legal de aposentação de 65 para 66 anos; (vi) a diminuição da percentagem da remuneração considerada no cálculo da primeira parcela da pensão de aposentação de 89% para 80%; (vii) o agravamento do fator de sustentabilidade para pensões antecipadas; (viii) a confirmação obrigatória pela junta médica da CGA da incapacidade relevante para atribuição de prestações e (ix) a eliminação, no caso dos funcionários públicos, da possibilidade de contagem para efeitos de aposentação do período correspondente às licenças sem remuneração. Ao invés, a atualização das pensões mínimas de aposentação e sobrevivência, a transferência para a CGA do encargo com as pensões complementares atribuídas aos aposentados dos estabelecimentos do ensino superior, ao pessoal das carreiras hospitalares e aos trabalhadores dos serviços médico-sociais, bem como a transferência para a CGA, da responsabilidade pelo pagamento dos complementos de pensão dos militares das forças armadas, contribuíram para o acréscimo da despesa com pensões.

**81 Em 2014, o número de pensões atribuídas foi superior ao verificado em 2013. Esse desvio foi mais pronunciado na administração local e nas forças de segurança.** Em 2014, o número de pensões atribuídas atingiu as 23,3 mil, um acréscimo de 14,6% face a 2013. Destes, 3,3 mil dizem respeito a administração local (+80%), 1,8 mil a forças de segurança (+82,5%), 1062 a forças armadas (+29,1%) e 10,4 mil dizem respeito a administração central (-12,1%). De referir que 55,4% destas novas pensões foram antecipadas, tendo somente 16,5% sido voluntárias não antecipadas e não dependentes de verificação de incapacidade. Para tal terão contribuído os sucessivos aumentos de idade normal de acesso à pensão de velhice, sendo que a média de idades à data de aposentação foi de 61,5). No total existiam no final de 2014, 482,7 mil aposentados/reformados e 157,3 mil pensionistas, um acréscimo de 2,7% e 2,4% face a 2013, respetivamente. Quanto a estes 19,8% recebiam uma pensão mensal inferior a 500€, 15,1% uma pensão mensal de 500€ a 1000€, 13,3% de 750€ a 1000€, 17,1% de 1000€ a 1500€, 10,5% de 1500€ a 2000€, 11,6% de 2000€ a 2500€, 8% de 2500€ a 3000€, e 3,6% uma pensão mensal de montante superior a 3000€ (Gráfico 34). Relativamente aos subscritores eram, no final de 2014, 484,5 mil, o que representa uma redução anual de 4,6%.<sup>41</sup> De referir que a maioria fazem parte da administração central (54,4%), da qual é de realçar o Ministério da Educação e Ciência (134,9 mil), Ministério da Saúde (62,1 mil) e o Ministério da Justiça (24,5 mil). Por outro lado, 18,3% são da Administração Local, 7,5% da Administração Regional (15,7 mil da R.A.A. e 20,7 mil da R.A.M) e 13,1% das forças militares e forças de segurança. A idade média global do universo dos subscritores era de 49 anos, sendo a faixa etária mais representativa dos 50 aos 54 anos (Gráfico 35).

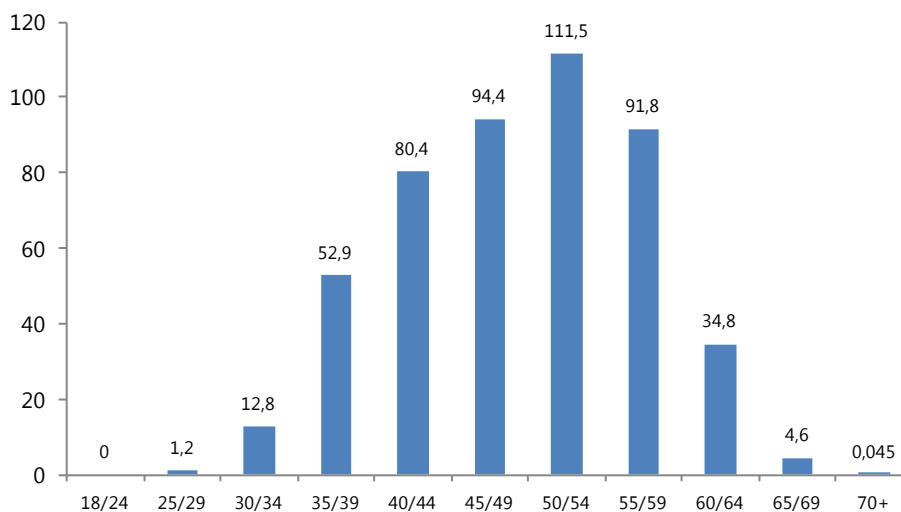
<sup>41</sup> Tal resulta da CGA ser um regime fechado que abrange os trabalhadores públicos que sejam titulares de relação jurídica de emprego público constituída até final de 2015.

**Gráfico 34 – Aposentados e reformados – Distribuição por escalões de pensão mensal (milhares)**



Fonte: Relatório e Contas CGA 2014

**Gráfico 35 – Subscritores – Distribuição por idade (milhares)**

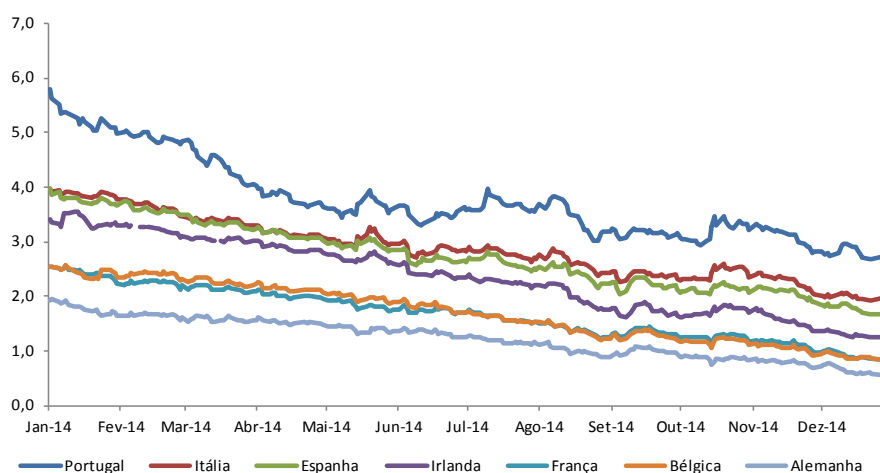


Fonte: Relatório e Contas CGA 2014

## VI Financiamento e Dívida Pública

**82 Em 2014, assistiu-se a uma tendência de redução das taxas de rendibilidade da dívida pública portuguesa no mercado secundário.** No final de 2014, a taxa de rendibilidade da dívida pública portuguesa a 10 anos atingiu 2,66%, o que representa uma redução significativa face à verificada no início do ano (5,8%) (Gráfico 36). Em 2014 manteve-se assim a tendência de decréscimo verificada desde o início de 2012. Para este comportamento contribuíram fatores externos, tais como a recuperação do crescimento e a redução do desemprego nos EUA, a redução do preço do petróleo e a implementação de sucessivos estímulos monetários não convencionais por parte do Banco Central Europeu. Adicionalmente, o BCE desceu as taxas diretoras em 10 p.b. em junho de 2014, colocando as taxas de facilidade de depósito em território negativo, voltando a reduzir em 10 p.p. no mês de setembro, fixando a taxa diretora em 0,05% e a taxa de depósitos em -0,2%.<sup>42</sup> No que se refere aos fatores internos, destaca-se a contínua correção dos desequilíbrios macroeconómicos e orçamentais e a evidência de sinais de crescimento económico e de redução de desemprego, os quais contribuíram para o aumento da confiança dos investidores internacionais quanto à economia portuguesa e consequente redução das taxas de rendibilidade. Simultaneamente, verificou-se um estreitamento dos *spreads* da dívida pública portuguesa face à dívida alemã, sobretudo na primeira metade do ano, tendo-se registado um aumento da liquidez no mercado secundário de dívida e uma redução da volatilidade no mercado à medida que a incerteza resultante da necessidade ou não de um programa cautelar do Mecanismo Europeu de Estabilidade se foi desvanecendo. Na segunda metade do ano, a volatilidade voltou a regressar face à incerteza em torno da situação financeira do BES e da adoção da medida de resolução por parte do Banco de Portugal. No final do ano, a incerteza relativamente à situação política grega voltou a aumentar a volatilidade do mercado de dívida soberana.

**Gráfico 36 – Taxas de rendibilidade de Obrigações do Tesouro a 10 anos em 2014**  
(em percentagem)



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

<sup>42</sup> Em sentido inverso registou-se uma redução do programa de aquisições de ativos financeiros por parte da Reserva Federal dos EUA.



**83 No final de 2014, o rácio da dívida bruta da administração pública atingiu os 130,2% do PIB, representando um acréscimo de 1,2 p.p. face ao ano anterior, segundo a 2.ª notificação do procedimento dos défices excessivos.** A tendência de aumento do rácio da dívida pública observada nos últimos anos terá sido invertida ao longo do ano de 2014. Designadamente, a dívida atingiu um máximo de 132,8% do PIB no primeiro trimestre de 2014 tendo-se verificado, aparentemente, uma inversão da tendência de crescimento. Para o aumento verificado em termos anuais contribuiu, sobretudo, o efeito saldo primário (2,3 p.p.) e o efeito dinâmico intrínseco à dívida (2,9 p.p.), no qual o acréscimo via efeito de juros (4,9 p.p.) foi parcialmente compensado pelo efeito positivo de crescimento nominal da atividade económica (-2,0 p.p.) (Tabela 36 e Gráfico 37). No caso do défice orçamental primário, de registar a subscrição do capital do Novo Banco pelo Fundo de Resolução (entidade dentro do perímetro das Administrações Públicas) num montante que aumentou o défice orçamental em 2,8 p.p. do PIB. No caso do ajustamento défice-dívida, de salientar o financiamento concedido pelo Estado à CP, Carris e STCP, o que obrigou à reclassificação da dívida total das empresas como dívida pública. No entanto, o ajustamento défice-dívida contribuiu para uma redução da dívida na ótica de *Maastricht* devido ao aumento dos elementos de consolidação (Gráfico 10), em resultado de compras de títulos de dívida pública portuguesa por parte do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)<sup>43</sup> e de empréstimos do Tesouro a empresas públicas destinados a amortizar dívida bancária.<sup>44</sup> Também se registou um acréscimo da receita com ativos financeiros, resultante de amortizações antecipadas de obrigações de capital contingente (CoCos), no valor adicional de 3,3 mil M€ e uma receita com privatizações da REN (39 M€) e CTT (344,6 M€). Adicionalmente, o montante de depósitos da administração central sofreu uma ligeira redução em 2014, o qual também contribuiu para um atenuar do acréscimo de dívida pública. Os depósitos da administração central atingiram 10,1% do PIB (17,6 mil M€) no final de 2014. Em resultado desta variação, a dívida pública excluindo os depósitos da administração central fixou-se em 120,3% do PIB no final de 2014, o que compara com 118,3% do PIB no final de 2013.

**Tabela 36 – Dinâmica da dívida pública**  
(em p.p. do PIB)

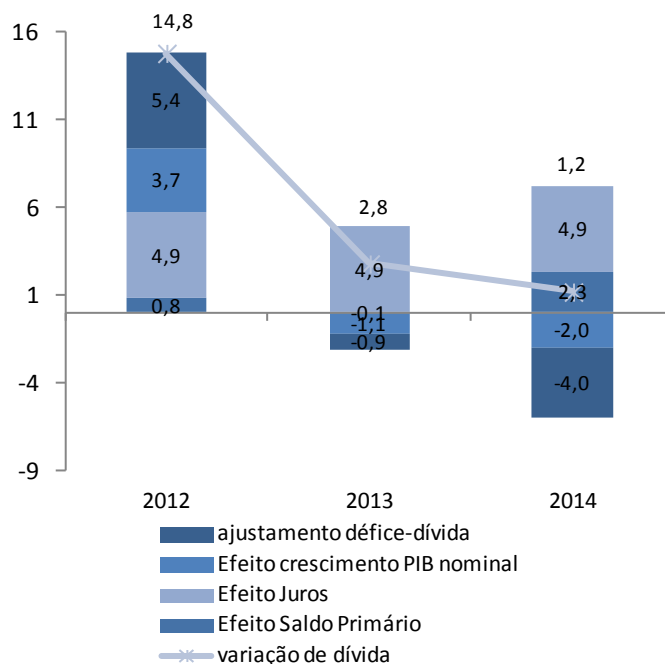
	2013	2014
<b>Dívida Bruta Consolidada das AP (final do ano)</b>	129,0	130,2
variação da dívida (p.p. do PIB)	2,8	1,2
<b>Efeito Dinâmico</b>	<b>3,8</b>	<b>2,9</b>
Efeito Juros	4,9	4,9
Efeito do crescimento nominal do PIB	-1,1	-2,0
<b>Efeito do Saldo Primário</b>	<b>-0,1</b>	<b>2,3</b>
<b>Outros</b>	<b>-0,9</b>	<b>-4,0</b>
<i>Dívida Pública exc. Depósitos da AC</i>	118,3	120,3

Fontes: Banco de Portugal, INE e cálculos da UTAO.

<sup>43</sup> No final de 2013, o total de dívida nacional na carteira do FEFSS era de 5 330 M€ tendo-se fixado em 8 045M€ no final de 2014.

<sup>44</sup> A dívida das empresas públicas incluídas no perímetro das administrações públicas diminuiu aproximadamente 1,3% do PIB.

**Gráfico 37 – Dinâmica da dívida pública**  
(em p.p. do PIB)



Fontes: Banco de Portugal, INE e cálculos da UTAO.

**84 As necessidades líquidas de financiamento do subsetor Estado decorreram em grande medida do pagamento de juros e outros encargos e da aquisição líquida de ativos financeiros.**

Em 2014, as necessidades líquidas de financiamento do subsetor Estado atingiram 14,3 mil M€, o que representa um aumento de 3,2 mil M€ face ao ano anterior (Tabela 37). Para este acréscimo contribuiu, sobretudo, o aumento da despesa com aquisição líquida de ativos financeiros. Destes há a destacar: (i) financiamento de empresas públicas no valor de 5,7 mil M€ através da concessão de empréstimos a entidades públicas, sobretudo para reestruturação financeira das empresas de transportes (3,8 mil M€); (ii) concessão de empréstimo ao fundo de resolução no âmbito do processo de capitalização do Novo Banco em 3,9 mil M€. No entanto, este acréscimo foi atenuada pelo volume elevado de reembolso de CoCos por parte das entidades bancárias, bem como pela receita de privatizações. Adicionalmente, associado ao maior nível de dívida pública, os juros e outros encargos líquidos suportados aumentaram face a 2015, situando-se nos 6 972 M€. No sentido contrário, o défice primário do subsetor Estado, que se fixou em 156 M€, diminuiu 660M€. Por último, de referir que o valor da aquisição líquida de ativos financeiros de 7,2 mil M€ superou o previsto no OE/2014 (4,4 mil M€), razão pela qual as necessidades líquidas de financiamento apresentaram um valor superior ao previsto em 3 190 M€. Relativamente aos juros e outros encargos, o montante pago foi inferior ao perspetivado no OE/2014 em 129 M€, devido ao melhor comportamento do mercado de dívida soberana.

**Tabela 37 – Necessidades de Financiamento do Estado**

(em milhões de euros)

	2012	2013	2014	Variação homóloga		Orçamento 2014	Grau de Execução
				em valor	em %		
<b>Necessidades líquidas de financiamento</b>	18 034	11 148	14 338	3 190	28,6	11 768	121,8
Défice primário	2 022	822	156	-666	-81,0	146	106,8
Juros e outros encargos líquidos	6 874	6 843	6 972	129	1,9	7 239	96,3
Outros (1)	9 138	3 483	7 210	3 727	107,0	4 383	164,5
<b>Amortizações e anulações</b>	36 819	34 945	40 808	5 863	16,8	40 734	100,2
Certificado de Aforro e do Tesouro	2 229	922	736	-186	-20,2	360	204,4
Curto prazo em euros	17 985	21 615	23 563	1 948	9,0	26 539	88,8
Médio e longo prazo em euros	16 485	13 145	16 148	3 003	22,8	13 548	119,2
Outros (2)	120	-735	361	1 096	-149,1	287	125,8
<b>Necessidades Brutas de Financiamento</b>	54 853	46 093	55 146	9 053	19,6	52 502	105,0

Fontes: Ministério das Finanças e IGCP. | Notas: As amortizações e anulações referem-se a dívida fundada. (1) Inclui a aquisição líquida de ativos financeiros, o reforço da estabilidade financeira, a dotação para o FRDP e a receita de privatizações utilizada para a amortização da dívida (esta última com um contributo negativo). (2) Inclui a dívida em moeda não euro e os fluxos de capital de *swaps*.

**85 O nível de amortizações e anulações de dívida fundada atingiu um valor superior ao verificado em 2013, contribuindo para o acréscimo das necessidades brutas de financiamento.**

As necessidades brutas de financiamento totalizam 55,1 mil M€, um acréscimo face a 2013 de aproximadamente 9,9 mil M€, tendo para tal contribuído o maior nível de aquisição líquida de ativos financeiros, como referido no parágrafo anterior, bem como o maior montante de amortizações e anulações de dívida fundada, o qual se fixou em 40,8 mil M€. Este representa um aumento de 6,0 mil M€ face a 2013. Por instrumento de dívida, o volume de amortizações e anulações de dívida relativo às Obrigações do Tesouro atingiu 16,1 mil M€, aos Bilhetes de Tesouro um montante de 21,2 mil M€ e aos Certificados de Aforro e Tesouro um valor de 736 M€. Tal como em 2013, não se registou nenhuma amortização de parte dos empréstimos recebidos no âmbito do PAEF. Adicionalmente, as necessidades brutas de financiamento em 2014 superaram o previsto no OE/2014 devido, como referido no parágrafo anterior, à maior aquisição líquida de ativos financeiros.

**86 Em 2014 verificou-se a substituição de dívida de curto prazo por financiamento obtido no âmbito do PAEF.**

As necessidades brutas de financiamento de 2014 foram satisfeitas, sobretudo, através dos empréstimos concedidos no âmbito do PAEF (emissão líquida de 5,2 mil M€), bem como através de Certificados de Aforro (2,0 mil M€) e Certificados do Tesouro (3,0 mil M€) (Tabela 38). Destaca-se ainda, a emissão de uma obrigação em dólares no âmbito do programa *Medium Term Notes*, no valor de 3,3 mil M€. Adicionalmente, verificaram-se amortizações líquidas de Bilhetes de Tesouro de 2,8 mil M€ e outra dívida de curto prazo em 1,3 mil M€. Relativamente às Obrigações de Tesouro, observou-se uma emissão líquida de 516 M€ ao valor de encaixe, nomeadamente através de quatro emissões sindicadas e quatro emissões via leilão, que totalizaram 16,6 mil M€ e às quais corresponderam amortizações no valor de 16,1 mil M€. Ainda relativamente às OT, o nível de emissão bruta em 2014 foi superior em 6 147 M€ ao previsto no OE/2014 (no OE estava previsto uma amortização líquida de 3,0 mil M€), o que reflete a melhoria das condições de financiamento da economia portuguesa em 2014. Por outro lado, registaram-se emissões brutas de dívida (52,2 mil M€) superiores ao previsto no OE/2014 (47,7 mil M€), e amortizações (40,8 mil M€) de valor similar ao

perspetivado no OE/2014. Consequentemente, em termos líquidos, observaram-se emissões líquidas de dívida superiores em 4,4 mil M€ ao orçamentado inicialmente. Para este resultado contribuíram OT e Certificados de Aforro e do Tesouro. O excedente no financiamento permitiu abdicar do último desembolso previsto no PAEF (cerca de 2,6 mil M€).

**Tabela 38 – Composição do Financiamento e Execução**  
(em milhões de euros)

	2014			OE/2014			Grau de Execução 2014	
	Emissões	Amortizações	Financ. Líquido	Emissões	Amortizações	Financ. Líquido	Emissões	Amortizações
Obrigações do Tesouro (taxa fixa)	16 647	16 131	516	10 500	13 535	-3 035	158,5	119,2
Bilhetes do Tesouro	15 307	18 112	-2 805	18 896	18 908	-12	81,0	95,8
Certificados de Aforro	2 689	715	1 974	1 360	300	1 060	197,7	238,3
Certificados do Tesouro	2 984	20	2 964	1 500	60	1 440	-	33,3
Assistência financeira	5 195	0	5 195	7 877	0	7 877	66,0	-
Outros	9 351	5 830	3 521	7 570	7 931	-361	123,5	73,5
<b>Total</b>	<b>52 173</b>	<b>40 808</b>	<b>11 365</b>	<b>47 703</b>	<b>40 734</b>	<b>6 969</b>	<b>109,4</b>	<b>100,2</b>

Fontes: Ministério das Finanças e IGCP.

**87 A posição da dívida direta do Estado registou um acréscimo durante o ano de 2014 superior ao verificado no ano de 2013.** No final de 2013, a dívida direta do Estado ascendeu a 217,1 mil M€, o que representou um acréscimo de 12,9 mil M€ face ao registado no final de 2013 (Tabela 39). Esse aumento decorreu de se ter verificado um défice orçamental e uma aquisição líquida de ativos financeiros. No entanto, a utilização de depósitos do subsetor Estado em 2973 M€ permitiu que o aumento da dívida direta do Estado fosse inferior às necessidades líquidas de financiamento. Manteve-se a estratégia de consolidação do regresso normal ao mercado financeiro de OT, tendo os instrumentos de dívida de médio e longo prazo da República Portuguesa registado um acréscimo. No entanto, a sua importância no *stock* da dívida permaneceu constante, em resultado do forte acréscimo de Certificados de Aforro e Certificados do Tesouro cuja importância no *stock* da dívida aumentou de 6,0% para 7,9%. Relativamente aos instrumentos de curto prazo titulados, registou-se uma redução do peso dos Bilhetes do Tesouro, de 12,3% para 9,8%.

**Tabela 39 – Dívida Direta do Estado**  
(stock no final do ano, em milhões de euros e em percentagem)

	Dez-12	Dez-13	Dez-14	Variação homóloga	
				em M€	em %
Titulada	119 840	119 511	119 805	294	0,2
Curto prazo	24 360	25 079	21 257	-3 822	-15,2
Médio e longo prazo	95 479	94 432	98 547	4 115	4,4
Não titulada	11 612	12 690	18 316	5 626	44,3
Cert. Aforro	9 669	10 132	12 142	2 010	19,8
Cert. do Tesouro	1 416	2 026	5 047	3 021	149,2
Outra	527	532	1 127	595	111,8
Assist. Financeira	63 013	72 051	79 005	6 954	9,7
<b>Total</b>	<b>194 466</b>	<b>204 252</b>	<b>217 126</b>	<b>12 874</b>	<b>6,3</b>
Por memória:					
Transaccionável	115 280	114 810	114 789	-20	0,0
Não Transaccionável	79 185	89 443	102 337	12 894	14,4
Euro	171 391	178 912	184 917	6 005	3,4
Não euro	23 075	25 340	32 209	6 869	27,1

Fontes: Ministério das Finanças, IGCP e cálculos da UTAO. | Notas: A dívida direta do Estado corresponde aos passivos do subsetor Estado. De acordo com o Regulamento (CE) n.º 3605/93 do Conselho, de 22 de novembro, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 475/2000 do Conselho, de 28 de fevereiro, a dívida pública de Maastricht corresponde à totalidade das responsabilidades brutas consolidadas do setor das administrações públicas, expressas em termos nominais.

**88 A despesa com juros e outros encargos permaneceu praticamente constante face ao ano anterior, atingindo um montante inferior ao orçamentado inicialmente.** Os juros e outros encargos líquidos de dívida direta do Estado fixaram-se em 6 972 M€, um valor próximo ao registado no ano anterior (6 843 M€) (Tabela 40). Este valor constitui um desvio favorável de 267 M€ face ao inscrito no OE/2014. Tal justifica-se, sobretudo, pelo comportamento dos juros a pagar no âmbito os empréstimos do PAEF (2010 M€ face aos 2175 M€ orçamentados). Por outro lado, os juros pagos nos Bilhetes do Tesouro apresentaram um desvio positivo (33 M€) face ao orçamentado, devido à redução da taxa de referência do mercado interbancário e da menor emissão de BT durante 2014 face ao que era previsto no OE/2014. Também se observou um desvio positivo nas OT (63 M€) apesar da emissão líquida acima do previsto. Para tal contribuiu a redução da taxa de dívida soberana. Nesse sentido, o custo aparente da dívida direta do Estado, calculada como o rácio entre o valor dos juros do ano (avaliado na ótica da contabilidade pública) e o valor médio do *stock* da dívida do ano em causa, evidenciou um decréscimo, fixando-se em 2014 nos 3,5%. Relativamente aos juros recebidos da aplicação de excedentes de tesouraria, estes fixaram-se em cerca de 126 M€ decorrente da manutenção de um saldo de disponibilidades de tesouraria elevado. Noutro âmbito, de referir que o montante de juros pagos pelos bancos objeto de apoio estatal, inseridos no programa de recapitalização das instituições de crédito portuguesas, atingiu 330 M€ em 2014 (434 M€ em 2013).

**Tabela 40 – Juros com a dívida direta do Estado**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	2012	2013	2014	OE/2014
Juros e outros encargos líquidos (M€)	6 874	6 843	6 972	7 239
Peso dos juros no PIB (em %)	4,1	4,1	4,1	4,3
Taxa de juro implícita (em %)	3,3	4,1	4,1	3,7
Custo aparente da dívida (em %)	3,5	3,8	3,5	3,6

Fontes: IGCP, INE, e cálculos da UTAO.

**89 O endividamento líquido global direto em 2014 foi inferior ao limite inscrito quer no Orçamento do Estado para 2014, quer nas suas propostas de alteração.**<sup>45</sup> O endividamento líquido global direto fixou-se em 10 880 M€ em 2014. Para tal contribuiu: (i) a variação da dívida direta do Estado em 12 874 M€; (ii) as mais e menos valias na emissão de dívida (756 M€); (iii) a receita de privatizações (503 M€) e (iv) as variações cambiais de sentido desfavorável (2271 M€). Em termos de subsectores, o endividamento líquido do Estado fixou-se em 11 876 M€, tendo o endividamento líquido dos SFA junto de entidades externas à AC diminuído em 996 M€, em consequência da substituição do financiamento de entidades externas por financiamento do Estado. Nesse sentido, o endividamento líquido global direto (de 10 880 M€) foi inferior ao limite inscrito no OE/2014 (11 700 M€) e na segunda alteração ao OE/2014 (12 750 M€).

**Tabela 41 – Endividamento líquido global direto**  
(em milhões de euros)

<b>Varição do saldo da dívida direta do Estado em 2014 (ano civil)</b>	<b>12874</b>
<b>Acréscimos (+)</b>	<b>1595</b>
Amortizações efetuadas pelo FRDP com receitas de privatizações	503
Mais-valias obtidas na emissão de dívida	1092
Diferenças de câmbio favoráveis	0
<b>Deduções (-)</b>	<b>2593</b>
Emissões líquidas para reforço da estabilidade financeira	0
Menos-valias obtidas na emissão de dívida	336
Fluxos de capital de swaps	-14
Diferenças de câmbio desfavoráveis	2271
<b>Endividamento líquido do estado</b>	<b>11876</b>
Endividamento líquido dos SFA (excluindo dívida à AC)	-996
<b>Endividamento líquido global direto</b>	<b>10880</b>

Fonte: IGCP.

<sup>45</sup> O acréscimo do endividamento líquido global direto tem em consideração o endividamento líquido dos Serviços Integrados e dos SFA.

**90 A gestão ativa de instrumentos de gestão de risco cambial e de taxa de juro (swaps) atenuou o efeito negativo provocado pela depreciação do euro.** A depreciação do euro no ano de 2014 resultou num aumento da dívida direta do Estado de 2,3 mil M€, dos quais 1,7 mil M€ estão relacionados com os empréstimos do FMI. No entanto, o IGCP visou, durante o ano de 2014, a minimização do risco cambial e de taxa de juro através da gestão ativa de instrumentos de risco, obtendo um ganho potencial de aproximadamente 800 M€.

**91 A existência de um nível elevado de depósitos das administrações públicas resultou num custo líquido direto, embora também se tenha refletido ao nível da confiança gerada junto dos investidores.** No final de 2014, os depósitos das administrações públicas situaram-se em 17,6 mil M€, dos quais 4,1 mil M€ dizem respeito aos depósitos cativos para a recapitalização do sistema bancário. Considerando a taxa de financiamento média ao longo de 2014, que foi de aproximadamente 2,3%, o IGCP estimou um custo bruto do saldo de tesouraria (depósitos da administração pública) de aproximadamente 400 M€ em 2014. Por seu turno, os juros das aplicações dos excedentes de tesouraria em aplicações atingiram 60 M€, pelo que o custo líquido do saldo de tesouraria foi de cerca 340 M€. <sup>46</sup> No entanto, este valor é bastante sensível à taxa de juro utilizada. Se por hipótese o custo de financiamento considerado tivesse por base os Bilhetes do Tesouro (0,5%), então o custo total seria de apenas 20 M€. Em alternativa, tendo em consideração a atual taxa implícita do total da dívida pública (3,6%), o custo líquido do saldo de tesouraria seria de 560 M€. Todavia, para se efetuar a avaliação económica do custo subjacente à manutenção do saldo de tesouraria, deverá ter-se em consideração o benefício decorrente da manutenção do nível elevado de depósitos. Esse benefício, praticamente impossível de quantificar, refletiu-se no nível da confiança gerada junto dos investidores e poderá ter-se traduzido num menor risco atribuído ao país e em taxas mais baixas de rendibilidade ou de emissão de dívida pública.

---

<sup>46</sup> Deste montante, o saldo médio de depósitos cativos para recapitalização do sistema bancário (que foi de 4 132 M€) resultou num custo bruto de 96 M€.

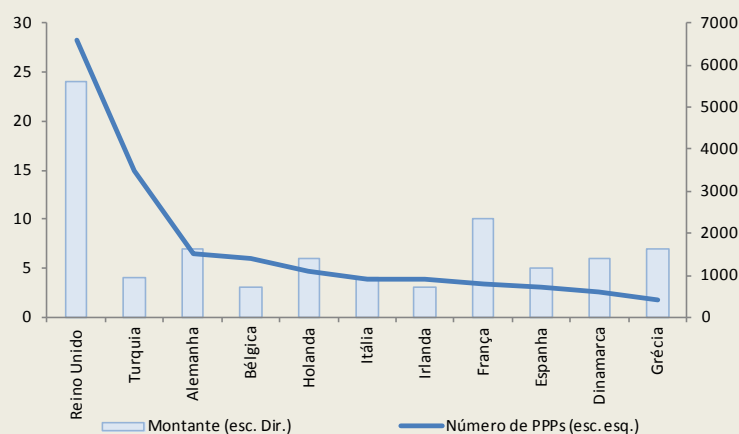
## Caixa 8 – Ponto de Situação das Parcerias Público-Privadas na Europa

O valor agregado de Parcerias Público-Privadas iniciadas (PPP) em 2014 na Europa ascendeu a 18,7 mil M€, um acréscimo de 15% face a 2013.<sup>47, 48</sup> Foram transacionadas oitenta e duas PPP, o que compara com oitenta em 2013. O modelo de gestão de 85% das PPP iniciadas em 2014 é o de “pagamento por disponibilidade”, i.e., o risco de utilização da PPP (no caso das rodoviárias é o risco de tráfego) fica do lado do Estado proporcionando às concessionárias um pagamento por disponibilidade de serviço.

Por países, o Reino Unido continuou a ser o maior mercado de PPP na Europa, quer em número, quer em valor. Foram acordadas 24 PPP em 2014 (em 2013 foram iniciadas 31 projetos) com um valor total de 6,6 mil M€ (6 mil M€ em 2013). Em valor, a Turquia foi o segundo maior mercado com 3,5 mil M€, seguido pelo mercado alemão com 1,5 mil M€. Em número, ao Reino Unido seguiu-se a França com 10 PPP, e a Alemanha e a Grécia com 7 PPP. De salientar a Dinamarca, no qual se iniciaram 6 PPP, o que representa metade dos projetos contratualizados por este país na última década.

**Gráfico 1. Número e Montante de Parcerias Público-Privadas por país**

(em número e milhões de euros)



Fonte: European PPP Expertise Centre.

Por setor, as PPP iniciadas concentraram-se maioritariamente no setor dos transportes com um valor total de 11,8 mil M€, o que representa 2/3 do total. Foram concretizadas 23 PPP no setor dos transportes, o que representa um aumento face às 16 verificadas em 2013. O setor da saúde contribuiu com 15 PPP no montante de 2,2 mil M€ (12 projetos com um valor agregado de 1,5 mil M€ em 2013). Seguiu-se o mercado de PPP relativas ao setor ambiental que registou uma contração em 2014 face a 2013, quer em número (de 13 em 2013 para 7 em 2014), quer em valor (de 2,3 mil M€ em 2013 para 1,9 mil M€ em 2014). Adicionalmente, o número de PPP transacionadas no setor de educação diminuiu 33% face a 2013, atingindo um total de 14.

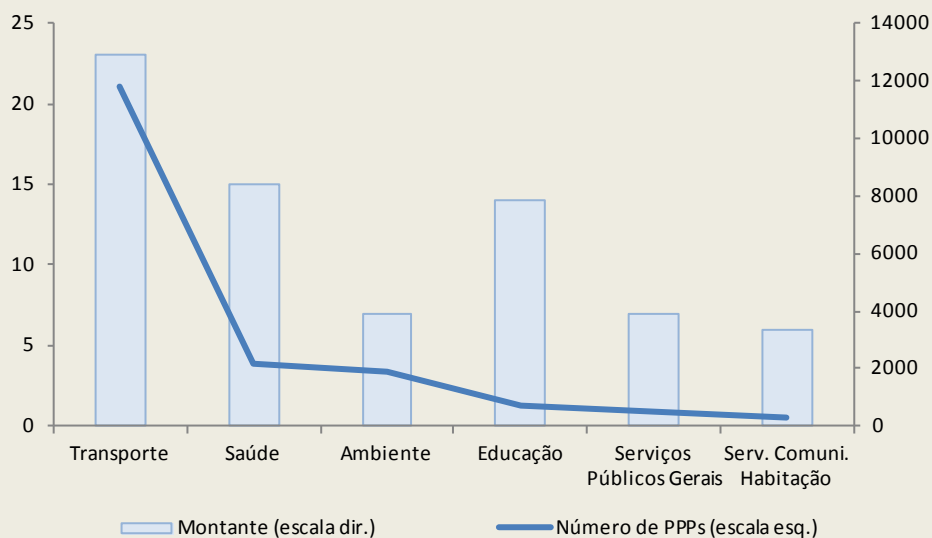
<sup>47</sup> No conjunto dos 28 países da UE, bem como Turquia e Países Bálticos (Albânia, Bósnia-Herzegovina, FYROM, Kosovo, Montenegro e Sérvia).

<sup>48</sup> Uma PPP é considerada iniciada quando todos os acordos de projetos e de financiamento foram assinados e todas as condições exigidas nelas contidas foram cumpridos. Quando se inicia os fluxos de fundos (por exemplo, empréstimos, capital, subvenções) para que a implementação do projeto pode realmente começar.



**Gráfico 2. Número e Montante de Parcerias Público Privadas por setor**

(em número e milhões de euros)



Fonte: European PPP Expertise Centre.

Relativamente ao financiamento, vinte e três PPP envolveram o financiamento de longo prazo (com maturidade média de 24 anos) por parte de investidores institucionais (com destaque para companhias de seguros e fundos de pensões) num montante aproximado de 2,8 mil M€, nomeadamente no Reino unido, na Bélgica, na Dinamarca, na Irlanda e na Holanda. Por outro lado, o financiamento público nacional e o proveniente de instituições públicas internacionais mantiveram um papel importante. Todas as PPP gregas foram financiadas por financiamento comunitário (através no mecanismo JESSICA), duas grandes PPP alemãs foram financiadas pelo KfW e o Banco Europeu de Investimento financiou 14 projetos, num total de 3,3 mil M€.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> O âmbito principal da iniciativa JESSICA é o de aplicar Fundos Estruturais em projetos ligados à regeneração urbana através de empréstimos, participações de capital ou garantias.

## VII Pagamentos em atraso

**92 O stock de pagamentos em atraso tem registado uma redução significativa desde 2011, beneficiando do impacto dos programas extraordinários de regularização de dívidas.** A implementação de programas que visaram especificamente a redução da dívida das administrações públicas e dos respetivos prazos médios de pagamento (PMP) permitiu uma redução dos pagamentos em atraso. Entre 2011 e 2014 registou-se uma diminuição quer em termos globais (2202 M€) quer em termos consolidados (2098 M€). Destacam-se, pela sua relevância, as reduções obtidas ao nível da administração local (1184 M€) e da administração regional (613 M€). Contudo, deve notar-se que excluindo o impacto dos Programas Extraordinários de Regularização de Dívidas (PERD), que se estima em 1831 M€ no período 2011-2014, ter-se-ia registado uma redução do *stock* de pagamentos em atraso de apenas 267 M€ (Tabela 42).

**Tabela 42 - Evolução dos pagamentos em atraso**  
(em milhões de euros)

Subsetor	2011	2012	2013	2014	Varição 2011/2014	Varição homóloga 2013/2014
<b>1. Administrações Públicas</b>	<b>3 211</b>	<b>2 322</b>	<b>1 235</b>	<b>1 009</b>	<b>-2 202</b>	<b>-225</b>
Administração Central (exceto Subsetor da Saúde)	162	58	30	23	-138	-7
Subsetor da Saúde	214	23	10	7	-208	-4
Entidades Públicas Reclassificadas-EPR	58	29	1	0	-58	-1
Administração Local	1 648	1 274	671	463	-1 184	-207
Administração Regional	1 129	938	523	516	-613	-7
<b>2. Administrações Públicas (Consolidado)</b>	<b>3 088</b>	<b>2 244</b>	<b>1 199</b>	<b>990</b>	<b>-2 098</b>	<b>-209</b>
<b>3. Outras Entidades Públicas</b>						
Entidades Públicas Não Reclassificadas-EPNR	20	33	103	3	-17	-99
Hospitais EPE	1 616	714	611	554	-1 063	-57
<b>4. Total das Entidades Públicas = (2) + (3)</b>	<b>4 724</b>	<b>2 992</b>	<b>1 913</b>	<b>1 547</b>	<b>-3 177</b>	<b>-366</b>
<i>Por memória:</i>						
<b>5. AP e Outras Entidades Públicas (Sem recurso aos PERD)</b>	<b>4 724</b>	<b>4 398</b>	<b>4 671</b>	<b>4 457</b>	<b>-267</b>	<b>-214</b>

Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2014), Direção-Geral do Orçamento, Direção-Geral das Autarquias Locais, Direção-Geral do Tesouro e Finanças e Administração central do Sistema de Saúde. | Nota: os pagamentos por atraso correspondem ao *stock* em final de período de dívidas por pagar à mais de 90 dias.

**93 Em 2014, o principal contributo para a redução do stock de pagamentos em atraso adveio do subsetor da administração local.** Face ao período homólogo, o volume de pagamentos em atraso das administrações públicas reduziu-se 225 M€ (de 209 M€ em termos consolidados), tendo a administração local contribuído com uma diminuição de 207 M€. Saliente-se que, a administração local, pagou 123 M€ de dívidas a fornecedores em 2014 no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL). Os restantes subsetores contribuíram com reduções menos significativas, pese embora apresentem níveis muito inferiores de pagamentos em atraso, com exceção da administração regional

onde se concentram mais de metade dos pagamentos em atraso das administrações públicas. Em particular, a administração regional registou uma diminuta redução do *stock* de pagamentos em atraso em 2014, pese embora tenha recorrido a cerca de 68 M€ de empréstimos do PAEF-RAM.

**94 Entre 2011 e 2014 os Hospitais EPE reduziram o *stock* de pagamentos em atraso em cerca de dois terços.** Ao nível das outras entidades públicas, que não integravam o perímetro das administrações públicas no período 2011-2014, destaca-se os Hospitais EPE que reduziram os pagamentos em atraso para cerca de um terço entre 2011 e 2014. A redução alcançada por este conjunto de entidades foi maior em 2012 (902 M€) do que em 2013 (103 M€). Em 2014 os Hospitais EPR beneficiaram contudo de aumentos de capital que ascenderam a cerca de 455 M€, dos quais 151 M€ foram utilizados para regularizar dívidas a fornecedores, contudo, a redução homóloga dos pagamentos em atraso deste conjunto de entidades foi de apenas 57 M€.

Refira-se que o valor dos pagamentos em atraso registado pelas EPR no final de 2014 encontra-se positivamente influenciado pelo pagamento à REFER da taxa de utilização da infraestrutura ferroviária por parte da CP, no valor de 170 M€, relativa ao ano de 2013 mas liquidada apenas em dezembro de 2014, na sequência da celebração de um acordo de regularização de dívida. Esta operação terá permitido reduzir significativamente o PMP registado pelas EPR no final de 2014, face aos valores registados nos meses anteriores, que, entre junho e novembro de 2014 se situaram entre 136 e 153 dias, de acordo com dados da síntese da DGO.

**95 No que se refere aos prazos médios de pagamentos, registaram-se diferenças significativas entre os subsectores das administrações públicas.** Para o conjunto das entidades públicas, o prazo médio de pagamentos (PMP) situou-se em 80 dias no final de 2014, o que representou uma diminuição de 33 dias face a 2013. Em 2012 atingiu-se um valor elevado para este indicador, ano em que ascendeu a 141 dias, após uma sequência de aumentos sucessivos desde 2009. No final de 2014, os maiores PMP registaram-se no subsector da administração regional (205 dias) e no setor empresarial do Estado (160 dias). Pese embora a administração regional seja o subsector com o maior PMP desde 2007, é de salientar o aumento verificado em 2011 e 2012 em resultado da reclassificação de operações não reconhecidas anteriormente como pagamentos em atraso e a acentuada redução que se verificou desde então, beneficiando da execução de programas de redução do *stock* de pagamentos em atraso criados para este efeito. Desta forma, o PMP da administração regional reduziu-se em 332 dias em 2013 e em 538 dias em 2014. Salienta-se que a administração central apresentou um PMP inferior a 30 dias desde 2013 (Tabela 43).

**Tabela 43 – Evolução dos prazos médios de pagamento**

(em dias)

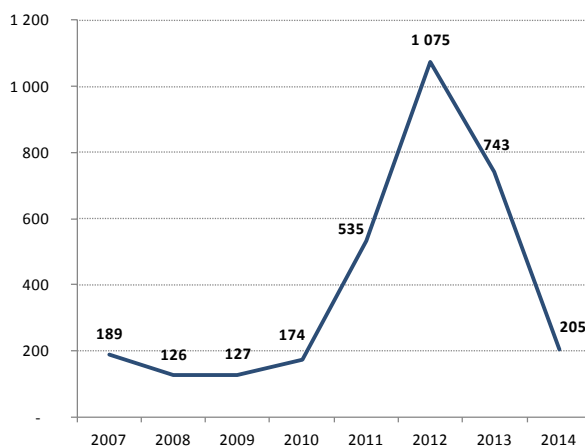
Entidades Públicas	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Varição homóloga 2013/2014	Por memória: N.º de entidades
<b>PMP Total das Entidades Públicas</b>	<b>89</b>	<b>75</b>	<b>71</b>	<b>91</b>	<b>132</b>	<b>141</b>	<b>113</b>	<b>80</b>	<b>-33</b>	<b>648</b>
Administração Central	49	51	43	48	65	47	27	23	-4	268
Administração Regional	189	126	127	174	535	1 075	743	205	-538	2
Administração Local	96	77	87	100	112	128	89	60	-29	308
Setor Empresarial do Estado	118	98	82	120	163	171	175	160	-15	70
<i>Por memória:</i>										
<b>PMP Unidades de Saúde (a)</b>	<b>129</b>	<b>112</b>	<b>88</b>	<b>132</b>	<b>180</b>	<b>177</b>	<b>142</b>	<b>127</b>	<b>-15</b>	<b>54</b>
Legenda: <span style="background-color: #f8d7da;">Período de subida do PMP</span> <span style="background-color: #d4edda;">Período de descida do PMP</span>										

Fontes: Direção-Geral do Orçamento, Direção-Geral das Autarquias Locais, Direção-Geral do Tesouro e Finanças e Administração central do Sistema de Saúde. | Nota: a) inclui todos os organismos do SNS, inseridos quer no subsetor da administração central quer pertencentes ao setor empresarial do Estado.

**96 O PMP das regiões autónomas registou um crescimento muito significativo no período 2010-2012, essencialmente devido ao desempenho da Região Autónoma da Madeira.** O PMP das regiões autónomas encontra-se muito influenciado pelo desempenho da Região Autónoma da Madeira. Com base em dados trimestrais recolhidos na página eletrónica da DGO, esta região autónoma registava um PMP de cerca de 149 dias no final de 2009, tendo aumentado muito significativamente até ao 1.º trimestre de 2013, momento em que este indicador atingiu cerca de 1864 dias na Região Autónoma da Madeira. Note-se que o reconhecimento de dívidas no perímetro da administração regional terá contribuído para o aumento abrupto do PMP verificado em 2011 e em 2012. Na sequência do PAEF-RAM celebrado com a República Portuguesa em janeiro de 2012, a estratégia definida para a redução da dívida não financeira da RAM incluiu a contratação de um empréstimo de 1100 M€ junto da banca comercial, com aval do Estado, para pagamento da dívida de anos anteriores. Em 2013, a utilização desta verba ascendeu a 889 M€, o que contribuiu para a redução substancial do PMP a partir de 2013; em 2014 a utilização desta verba ascendeu a 408 M€. Registe-se que no relatório de avaliação trimestral do PAEF-RAM, relativo ao 4.º trimestre de 2014, é assinalada uma redução de dívida comercial de 1630 M€ desde o início do PAEF-RAM, tendo sido paga dívida de anos anteriores no montante de 1991 M€. De acordo com este relatório, a RAM reduziu o volume de pagamentos em atraso em 204 M€ face ao final de 2013; no início da vigência do PAEF-RAM os pagamentos em atraso representavam 42% da dívida comercial da RAM, tendo este rácio descido para 31% no final de 2014. A descida do PMP evidenciada no Gráfico 38 reflete, em grande medida, a redução do volume de dívida comercial e do *stock* de pagamentos em atraso que se verificou na RAM desde 2012.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> No âmbito do PAEF-RAM foram realizados procedimentos com vista ao apuramento da dívida comercial da RAM, o que envolveu procedimentos de verificação e circularização por parte da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). A dívida comercial, certificada pela IGF, foi alvo de renegociação pelo Governo Regional da Madeira (GRM) junto dos respetivos credores, tendo o GRM ficado incumbido de implementar uma estratégia para o pagamento dos compromissos em atraso. Em particular, no setor

**Gráfico 38 – Prazo médio de pagamento da administração regional**  
(em dias)



Fontes: Direção-Geral do Orçamento, Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

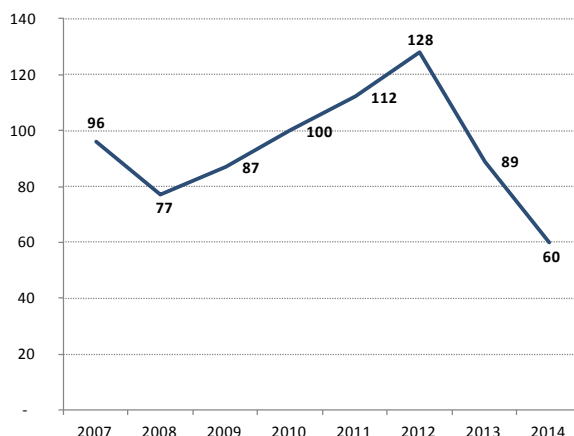
**97 A administração regional reduziu muito significativamente o PMP.** No final de 2014 o PMP da administração regional foi de 205 dias tendo-se reduzido 538 dias face ao registado no final de 2013. Embora a CGE/2014 não apresente dados individualizados por Região Autónoma, alguns dados trimestrais publicados na página eletrónica da DGO, ao abrigo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de fevereiro, indicam que a Região Autónoma da Madeira apresentava no final do 1.º semestre de 2014 um PMP de 631 dias, cerca de metade do valor registado no final de 2013, pelo que, caso se tenha mantido esta tendência no 2.º semestre de 2014, a RAM terá dado um grande contributo para a redução verificada no conjunto das duas Regiões Autónomas.

**98 No subsetor da administração local registou-se uma redução do PMP em 2014.** Após um período de crescimento do PMP da administração local, entre 2009 e 2012, seguiu-se uma diminuição substancial em 2013 e 2014. No final de 2014 o PMP da administração local situava-se em 60 dias, registando uma redução de 29 dias face ao período homólogo, o que corresponde ao menor valor registado por este subsetor no período em análise (Gráfico 39). Para este resultado concorreu a execução do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) que permitiu regularizar dívidas dos municípios, que ascenderam a 432 M€ em 2013 e a 107 M€ em 2014. A análise de dados trimestrais publicados pela DGAL, nos termos da alínea b) do n.º 20 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de fevereiro, permite verificar que existe uma grande heterogeneidade nos PMP praticados pelos municípios.

---

da saúde, o GRM comprometeu-se a assegurar que o SESARAM elaborasse um estudo para liquidar os pagamentos em atraso e introduzisse procedimentos de controlo que garantam o seu não reaparecimento.

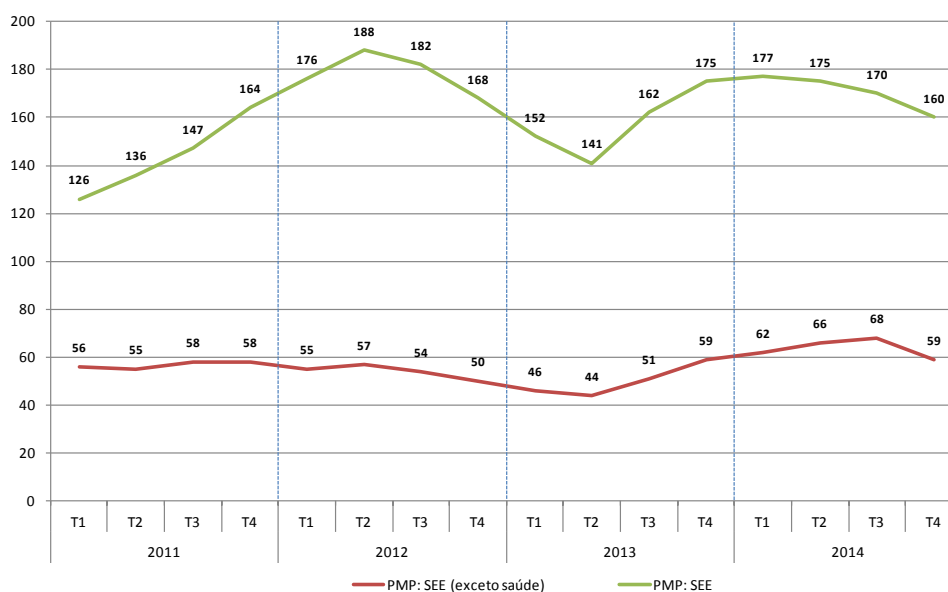
**Gráfico 39 – Prazo médio de pagamento da administração local**  
(em dias)



Fontes: Direção-Geral do Orçamento e Direção-Geral das Autarquias Locais.

**99 O PMP do Setor Empresarial do Estado reduziu-se face ao ano anterior mas continua a ser muito influenciado pelo setor da saúde.** O Setor Empresarial do Estado (SEE) registou um PMP de 160 dias no final de 2014, apresentando uma redução de 15 dias face ao verificado no final do ano anterior. As entidades do setor da saúde tiveram um grande impacto no apuramento deste indicador para o universo do SEE. Com efeito, as entidades do SEE, com exclusão das do setor da saúde, registaram um PMP de 59 dias no final de 2014, em linha com o registado no período homólogo. A diferença entre os dois indicadores, justifica-se pelo maior PMP de algumas entidades do setor da saúde. De acordo com os dados obtidos, apenas 6 empresas públicas (do SEE exceto saúde) registaram PMP superiores à respetiva média (59 dias); por seu turno, 21 hospitais EPE registaram PMP superiores à respetiva média (160 dias). (Ver Gráfico 40).

**Gráfico 40 – Prazos médios de pagamento do Setor Empresarial do Estado**  
(em dias)

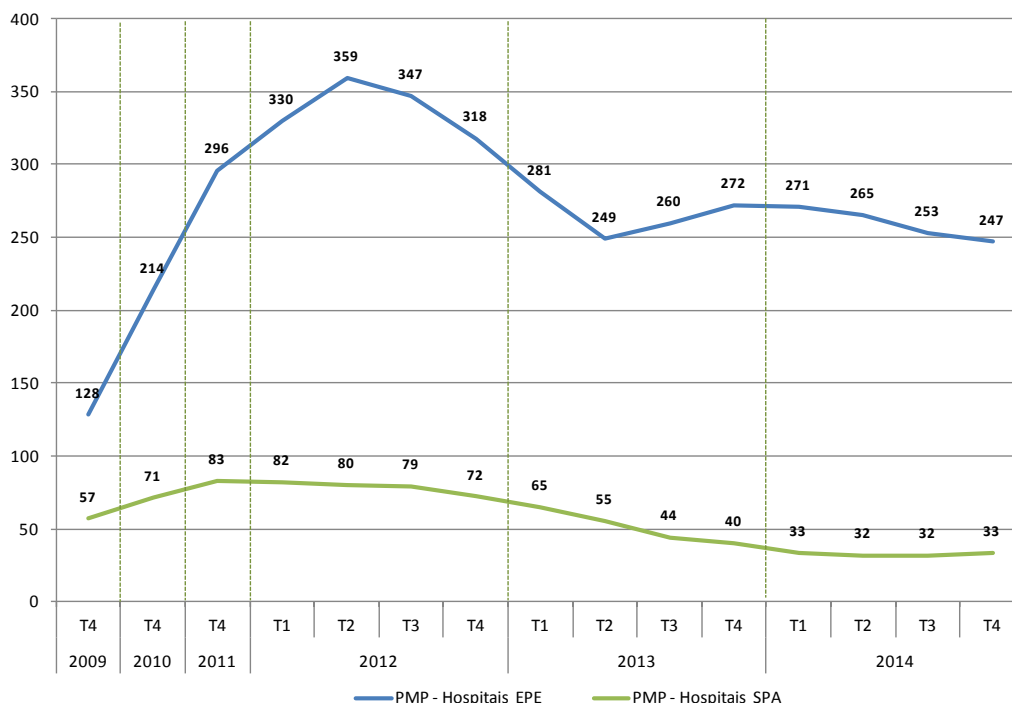


Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

**100 Apesar de os PMP dos hospitais se terem reduzido em termos homólogos, os hospitais do setor público administrativo (SPA) registaram PMP muito inferiores aos praticados pelos hospitais EPE.** Após 2009, acentuou-se a divergência nos PMP praticados pelos hospitais do setor público administrativo e pelos Hospitais EPE (Gráfico 41). No final de 2009, o PMP dos Hospitais EPE era de 128 dias, representando mais do dobro do registado pelos hospitais do setor público administrativo (57 dias). Contudo, a partir deste ano, o crescimento dos PMP dos Hospitais EPE foi muito acentuado, atingindo o seu ponto máximo no final do 1.º semestre de 2012 (359 dias). A partir deste período, os Hospitais EPE, beneficiando do programa extraordinário de regularização de dívidas, reduziram o seu PMP para níveis inferiores, registando ainda assim um PMP de 249 dias no final do 1.º semestre de 2013. O 2.º semestre de 2013 foi novamente marcado por um crescimento do PMP nos Hospitais EPE que se veio a inverter no início de 2014. Assim, no final de 2014 os hospitais EPE apresentaram PMP de 247 dias, registando-se uma redução homóloga de 25 dias.

O PMP dos hospitais do setor público administrativo tem-se mantido em níveis muito inferiores ao dos hospitais EPE, tendo-se registado uma subida em 2010 (+14 dias) e em 2011 (+12 dias), ano em que atingiu 83 dias. Nos anos seguintes, os hospitais do setor público administrativo registaram reduções continuadas dos PMP, alcançando 33 dias no final de 2014, um valor 7 dias inferior ao registado no ano anterior.

**Gráfico 41 – Prazo médio de pagamento dos hospitais EPE e SPA**  
(em dias)

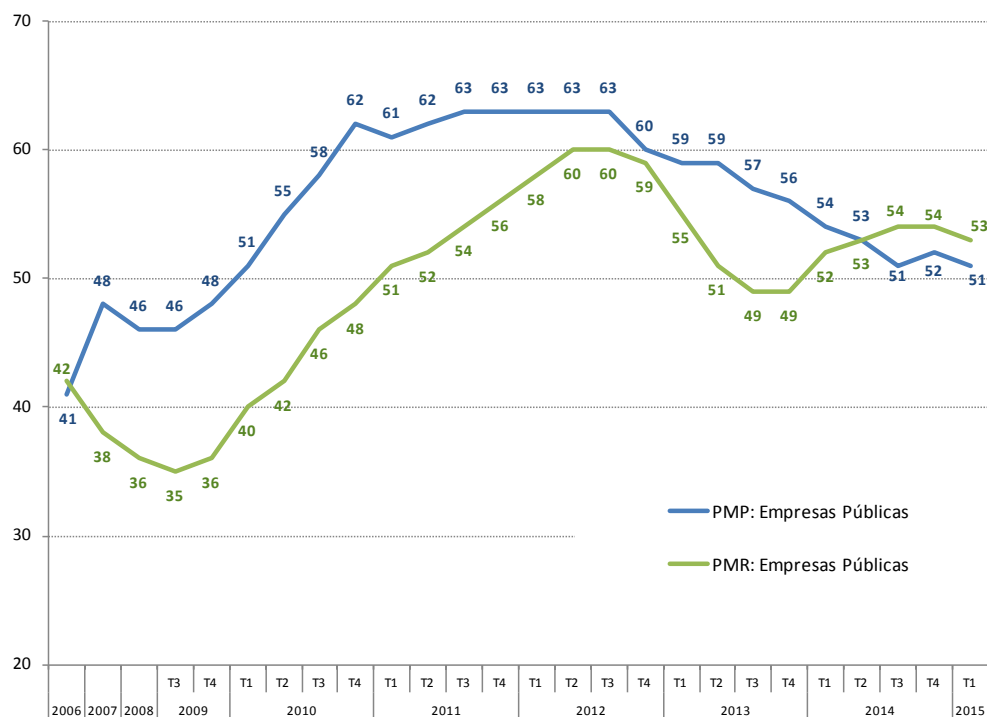


Fonte: ACSS – Administração Central do sistema de Saúde.

**101 O PMP das empresas públicas registou um crescimento significativo entre 2006 e 2010, só vindo a apresentar uma tendência decrescente após o 3.º trimestre de 2012.** Em 2006 as empresas públicas (não incluídas no perímetro das administrações públicas) registaram um PMP de 41 dias. No período compreendido entre 2006 e o 4.º trimestre de 2010, as empresas públicas registaram um aumento significativo dos PMP, tendo este indicador atingido os 62 dias no final de 2010. Após este crescimento seguiu-se um período em que este indicador se manteve estável em torno dos 63 dias, entre o final de 2010 e o 3.º trimestre de 2012. A partir desta data iniciou-se um declínio progressivo para valores que se situaram em torno dos 51 dias após o 3.º trimestre de 2014 (Gráfico 42).

**102 Após 2006, o PMR das empresas públicas manteve uma evolução que o situou abaixo do PMP até ao 1.º trimestre de 2014.** Em 2006 as empresas públicas (não incluídas no perímetro das administrações públicas) registavam PMP e PMR idênticos, 41 e 42 dias respetivamente. Nos anos seguintes, entre 2007-2009, registou-se uma redução do PMR (e um crescimento do PMP), ampliando-se o diferencial entre estes indicadores até ao máximo de 14 dias no 4.º trimestre de 2009. A partir desta data o PMR das empresas públicas iniciou um ciclo de subida até meados de 2012, tendo registado valores próximos do PMP no final desse ano. O ano de 2013 foi marcado por uma diminuição do PMR mais acentuada que a do PMP, situação que se veio a inverter no início de 2014. (Gráfico 42).

**Gráfico 42 – Prazos médios de pagamento e de recebimento das empresas públicas**  
(em dias)



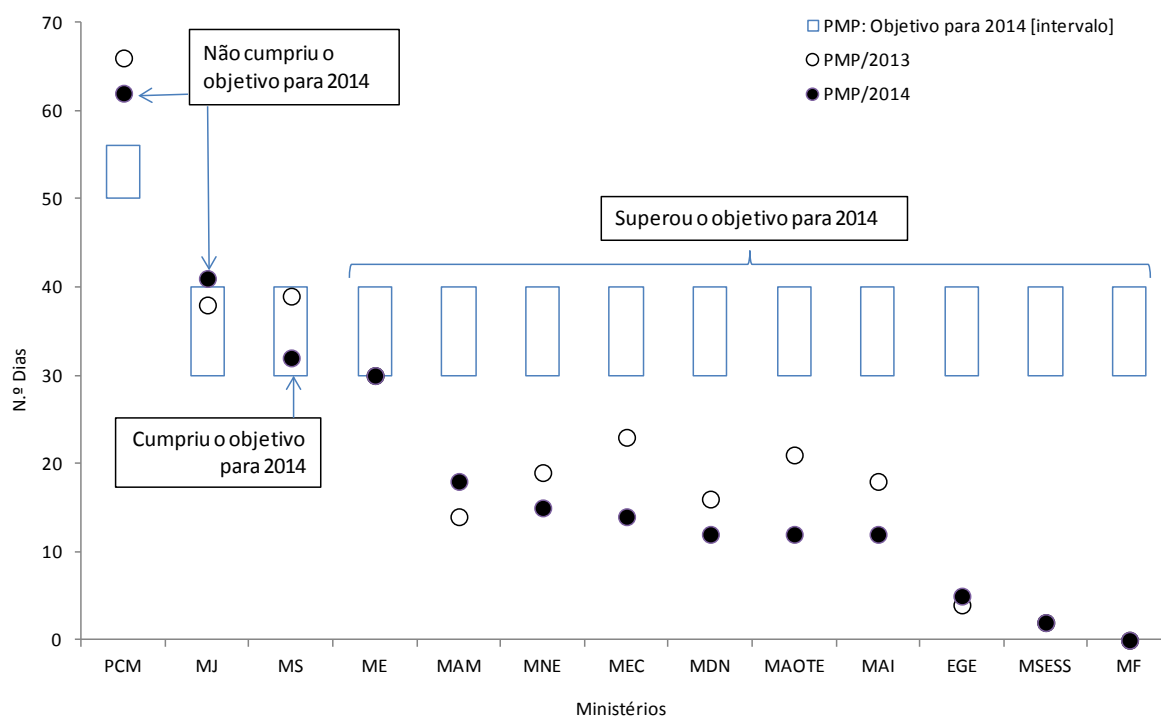
Fonte: Banco de Portugal. | Notas: Inclui apenas as empresas públicas não financeiras que não se encontram incluídas no perímetro de consolidação das administrações públicas. PMP: Prazo médio de pagamentos; PMR: Prazo médio de recebimentos.



**103 Após o 2.º trimestre de 2014 o PMR das empresas públicas situou-se acima do PMP.** O PMP das empresas públicas (não incluídas no perímetro das administrações públicas) foi substancialmente superior ao respetivo PMR, sobretudo nos períodos 2007-2011 e no 2.º, 3.º e 4.º trimestre de 2013. Contudo, após o 1.º trimestre de 2014 registou-se uma subida do PMR o qual veio a ultrapassar o respetivo PMP no 2.º trimestre de 2014, invertendo-se a relação anteriormente verificada. Esta situação poderá ter colocado alguma pressão sobre a tesouraria destas empresas públicas na medida em que, em termos médios, representam uma fonte de financiamento aos seus clientes maior do que o obtido junto dos seus fornecedores.

**104 Os objetivos definidos para os PMP em 2014 foram cumpridos ou superados em cerca de 85% dos casos.** Da análise efetuada regista-se que em 11 casos (85%) os objetivos estabelecidos para os PMP foram cumpridos ou superados. Apenas se registaram dois casos de incumprimento, designadamente a Presidência do Conselho de Ministros e o Ministério da Justiça, que registaram em 2014 PMP de 62 e 41 dias, respetivamente. (Gráfico 43).

**Gráfico 43 – Cumprimento dos objetivos para os prazos médios de pagamentos, por ministérios**  
(em dias)



Fontes: Direção-Geral do Orçamento, Direção-Geral do Tesouro e Finanças e Administração Central do Sistema de Saúde. | Notas: Incluem-se os serviços da Administração Direta e Indireta do Estado, incluindo SNS-SPA e EPR, cujo PMP se encontra publicado no Portal do Governo. O critério utilizado para a avaliação do cumprimento dos objetivos foi o definido na RCM n.º 34/2008.

**105 No exercício de 2014, 11 entidades registaram PMP superiores a 60 dias.** Do conjunto de entidades que registaram PMP superiores a 60 dias destaca-se o Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliações Culturais, que registou um PMP de 655 dias em 2014. (Tabela 44).

**Tabela 44 – Entidades da administração central com PMP superior a 60 dias**  
(em dias)

Ministério	Designação da Entidade	PMP (N.º dias)		
		2012	2013	2014
PCM	Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliações Culturais	388	377	655
ME	Metro do Porto, S.A.	33	173	162
MDN	Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento	116	207	157
MAM	Gabinete de Planeamento e Políticas	186	47	151
MEE	Laboratório Nacional de Engenharia Civil	90	112	141
MAM	Direção-Geral de Política do Mar	0	61	114
MAOTE	Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos	0	13	90
MDN	Manutenção Militar	68	53	81
PCM	RTP-Rádio e Televisão de Portugal, S.A.	71	87	80
MJ	Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais	60	63	79
MAM	Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos a)	n.d.	21	78
MS	Centro Psiquiátrico de Lisboa, SPA	14	28	71
MAM	Ação Governativa do MAM b)	n.d.	n.d.	68
MAOTE	Ação Governativa do MAOTE b)	n.d.	n.d.	67
MNE	Ação Governativa do MNE c)	n.d.	62	66
MAM	Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária, I.P.	70	38	65

Fontes: Direção-Geral do Orçamento, Direção-Geral do Tesouro e Finanças e Administração central do Sistema de Saúde.

## VIII Despesa com ativos e passivos financeiros do Estado

**106 Em 2014 registou-se um acréscimo significativo na despesa com ativos financeiros do Estado, sobretudo devido ao aumento dos empréstimos a médio e longo prazo concedidos a empresas públicas.** No ano de 2014, a despesa com ativos financeiros ascendeu a 11 313 M€, tendo-se registado um aumento de 4597 M€ em termos homólogos (+68,4%). Contudo, a despesa global com ativos financeiros situou-se abaixo do valor inscrito no OE/2014 (12 597 M€), registando um grau de execução global de 89,8% (Tabela 45). Esta despesa consubstanciou-se sobretudo em operações de empréstimos a médio e longo prazos, que ascenderam a 8920 M€, com destaque para o Fundo de Resolução (3900 M€), com recurso a verbas provenientes da dotação orçamental para a Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira, e às empresas públicas reclassificadas, salientando-se as seguintes empresas e respetivos valores:<sup>51</sup>

— CP - Comboios de Portugal:	2283 M€;
— Metro do Porto:	500 M€;
— CARRIS:	458 M€;
— PARVALOREM:	325 M€;
— STCP:	301 M€;
— EMPORDEF:	208 M€;
— EDIA:	189 M€;
— PARUPS:	164 M€;
— PARQUEXPO:	150 M€.

**107 A administração regional e a administração local beneficiaram de empréstimos de médio e longo prazo em montantes inferiores aos do ano anterior.** Em 2014 o Estado concedeu empréstimos à administração regional da Madeira no montante de 193 M€, cerca de metade do valor emprestado no ano anterior (358 M€). Relativamente à administração local, em 2014, o Estado despendeu cerca de 155 M€ em empréstimos a médio e longo prazo, um valor significativamente abaixo dos 495 M€ emprestados em 2013.<sup>52</sup> Salienta-se que os valores referidos situam-se muito abaixo dos valores inicialmente previstos para 2014, registando graus de execução reduzidos, com exceção dos empréstimos concedidos à administração local das regiões autónomas.

<sup>51</sup> No mês de agosto, o Estado concedeu um empréstimo ao Fundo de Resolução Bancária no valor de 3900 M€. Para a realização desta operação financeira, o Governo procedeu a uma alteração orçamental reforçando, em 2400 M€, a rubrica de "Empréstimos a médio e longo prazo" por contrapartida da dotação afeta à Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira (IREF).

<sup>52</sup> Os valores referidos de empréstimos concedidos à administração local incluem montantes relativos à administração local das Regiões Autónomas, que ascenderam a 15 M€ em 2013 e a 40 M€ em 2014.

**108 A despesa com ações e outras participações sociais continuou a ser um instrumento de capitalização de entidades públicas, destacando-se a concretização da operação de empresarialização dos hospitais e os aumentos de capital em algumas empresas públicas.** Em 2014 assistiu-se ao reforço do capital social de diversas empresas públicas como a Estradas de Portugal (793 M€), a REFER (240 M€) e a Metropolitano de Lisboa (211 M€).<sup>53</sup> Foi efetuada uma operação de empresarialização dos hospitais, tendo sido reforçado o capital dos hospitais do Serviço Nacional de Saúde com uma subscrição de 455 M€ para 18 entidades hospitalares. Em outubro de 2014 foi constituída a Instituição Financeira de Desenvolvimento, S.A. (IFD), inicialmente designada por “Banco de Fomento”,<sup>54</sup> para a qual foi realizada uma dotação de capital de 100 M€, valor inferior ao inscrito no OE2R/2014 (165 M€). Adicionalmente o Estado português transferiu 401 M€ para o Mecanismo Europeu de Estabilidade, perante o qual a participação portuguesa totaliza 1,2 mil M€.

---

<sup>53</sup> Os empréstimos e aumentos de capital concedidos pelo Estado às empresas de transporte visaram, sobretudo, a reestruturação financeira do setor de transportes, tendo-se iniciado o processo de substituição de dívida bancária por financiamento do Estado.

<sup>54</sup> A IFD tem como objetivo desempenhar as funções de gestão de instrumentos financeiros públicos de estímulo ao investimento empresarial em bens e serviços transacionáveis, bem como melhorar as condições de financiamento da economia. Pretende-se que a melhoria das condições de financiamento da economia venha a ser obtida pela redução dos custos e aumento das maturidades de financiamento das empresas viáveis, aumento da liquidez disponível e criação de novos instrumentos de financiamento e de capitalização.

**Tabela 45 – Despesa do Estado com ativos financeiros**

Despesa do Estado com ativos financeiros	2013		2014				Grau de execução	
	Dotação inicial	Execução M€	Dotação inicial	Dotação corrigida	Execução M€	Tvh %	2013	2014
<b>Títulos a médio e longo prazos: Inst. Cap. Cont. BANIF</b>	<b>0,0</b>	<b>400,0</b>					n.a.	
<b>Empréstimos a curto prazo</b>	<b>26,0</b>	<b>23,9</b>	<b>18,0</b>	<b>18,0</b>	<b>8,0</b>	<b>-66,5</b>	<b>91,8</b>	<b>44,4</b>
<b>Empréstimos a Médio e Longo Prazos</b>	<b>9 394,4</b>	<b>4 176,7</b>	<b>3 954,0</b>	<b>11 325,2</b>	<b>8 920,3</b>	<b>113,6</b>	<b>44,5</b>	<b>225,6</b>
Sociedades e Quase-Soc. Não Financeiras Públicas	9,5	0,0	9,5	9,5	0,0	n.a.	0,0	0,0
CARRIS			0,0	474,0	458,1			n.a.
CP			0,0	2 373,5	2 283,1			n.a.
EDIA			0,0	202,9	189,2			n.a.
EMPORDEF			0,0	264,0	207,9			n.a.
PARQUEXPO			0,0	164,3	149,6			n.a.
STCP			0,0	307,2	301,3			n.a.
Outros Empréstimos MLP - Entidades Públicas			0,0	14,0	0,0			n.a.
<b>Fundo de Resolução</b>	<b>1 500,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1 500,0</b>	<b>5 400,0</b>	<b>3 900,0</b>	<b>n.a.</b>	<b>0,0</b>	<b>260,0</b>
<b>REFER</b>	<b>891,9</b>	<b>804,5</b>	<b>102,5</b>	<b>102,5</b>	<b>64,0</b>	<b>-92,0</b>	<b>90,2</b>	<b>62,4</b>
Metropolitano de Lisboa	549,1	412,9					75,2	
Metro do Porto	381,0	759,7	541,6	541,6	500,0	-34,2	199,4	92,3
Estradas de Portugal	780,9	702,6				n.a.	90,0	
PARUPS	563,9	283,2	164,0	191,6	164,0	-42,1	50,2	100,0
PARVALOREM	3 268,0	227,3	346,0	346,0	324,7	42,9	7,0	93,8
Transtejo			8,0	8,0	8,0			100,0
Parque Escolar			64,9	64,9	22,5			34,6
IHRU			50,0	50,0	0,0			0,0
Outros Empréstimos MLP - SFA (inclui OPART)	0,0	119,5					n.a.	
<b>Administração pública-Administração regional - MADEIRA</b>	<b>500,0</b>	<b>358,3</b>	<b>386,2</b>	<b>286,2</b>	<b>192,5</b>	<b>-46,3</b>	<b>71,7</b>	<b>49,9</b>
Administração pública local-Continente (inclui QREN)	912,9	454,6	753,1	495,0	140,5	-69,1	49,8	18,7
Administração pública local-Regiões Autónomas	5,0	40,1	13,1	15,0	15,0	-62,6	802,9	114,3
Famílias - Empresário em nome individual	5,1	0,0	5,1	5,1	0,0	-100,0	0,0	0,0
Resto do mundo - Países terceiros e organizações internacionais	27,0	14,0	10,0	10,0	0,0	-99,9	51,7	0,2
<b>Ações e outras participações</b>	<b>803,0</b>	<b>2 009,2</b>	<b>2 110,2</b>	<b>2 049,0</b>	<b>1 840,5</b>	<b>-8,4</b>	<b>250,2</b>	<b>87,2</b>
EPNF (inclui empresarialização hospitais)	0,0	0,8	256,6	459,4	456,9	54 155,9	n.a.	178,1
Dotação de Capital - BANIF	0,0	700,0					n.a.	
Dotação de Capital - MEE	803,0	802,9	401,5	0,0	0,0	-100,0	100,0	0,0
Dotação de Capital - Instituição Financeira de Desenvolvimento, S.A. (IFD)			0,0	100,0	100,0	n.a.		n.a.
Dotação de Capital - IC			0,0	37,5	37,5	n.a.		n.a.
Outras dotações de capital a SFA, não especificadas	0,0	505,4					n.a.	
Dotações de capital - REFER			289,6	289,6	239,7	n.a.		82,8
Dotações de capital - Metropolitano de Lisboa			241,1	241,1	211,3	n.a.		87,7
Dotações de capital - Estradas de Portugal			918,8	918,8	793,2	n.a.		86,3
Dotações de capital - Transtejo			2,7	2,7	1,9	n.a.		69,0
<b>Unidades de Participação (inclui Fundo Recuperação e FASP)</b>	<b>4,0</b>	<b>2,3</b>	<b>4,6</b>	<b>46,8</b>	<b>46,8</b>	<b>1 906,8</b>	<b>58,4</b>	<b>1 018,4</b>
<b>Outros ativos financeiros</b>	<b>7 632,2</b>	<b>103,9</b>	<b>6 510,3</b>	<b>3 027,2</b>	<b>496,9</b>	<b>378,3</b>	<b>1,4</b>	<b>7,6</b>
Execução de garantias - Entidades Não Financeiras Privadas	11,0	10,7	5,3	5,3	4,9	-54,2	97,6	93,6
Execução de garantias - Entidades Não Financeiras Públicas	69,0	39,5	67,1	67,1	45,7	15,5	57,3	68,0
Iniciativa para o reforço da estabilidade financeira	7 500,0	0,0	6 400,0	2 500,0	0,0	n.a.	0,0	0,0
Expropriações - Entidades públicas	2,0	0,3	1,0	1,0	0,0	-85,4	16,3	4,8
Expropriações - Administração pública local - Continente	2,0	1,6	2,0	2,0	1,2	-25,4	78,1	58,3
Execuções de garantias (inclui Convenções de Lomé e Seguros)	4,2	7,9	14,3	14,2	7,6	-4,2	187,7	52,9
Participações em organizações internacionais	44,0	43,8	20,6	36,1	36,1	-17,6	99,7	175,0
Realização de capital			0,0	401,5	401,5	n.a.		n.a.
<b>Total da despesa com ativos financeiros</b>	<b>17 859,6</b>	<b>6 716,0</b>	<b>12 597,0</b>	<b>16 466,2</b>	<b>11 312,6</b>	<b>68,4</b>	<b>37,6</b>	<b>89,8</b>

Fontes: Ministério das Finanças, Direção-Geral do Orçamento (OE/2013-2014, CGE/2013-2014) e cálculos da UTAO.

**109 A receita do Estado com ativos financeiros adveio sobretudo da amortização de obrigações de capital contingente (CoCos).** A receita do Estado com ativos financeiros arrecadada em 2014 fixou-se em 3983 M€, dos quais 3295 M€ dizem respeito a reembolsos de obrigações de capital contingente (CoCos) efetuados pelos bancos, dos quais 2250 M€ pelo Millennium BCP, 920 M€ pelo BPI, e 125 M€ pelo BANIF.

**110 A execução da receita do Estado com ativos financeiros veio a situar-se muito acima da previsão inicial.** Face à previsão inicial do OE/2014, a receita com ativos financeiros registou um grau de execução de 255,7%, tendo registado um desvio de 2425 M€ acima da previsão inicial para o conjunto do ano. Para este resultado contribuíram sobretudo as referidas amortizações de obrigações de capital contingente (CoCos) efetuadas pela banca, que se situaram 2185 M€ acima da previsão inicial. A venda de partes sociais de empresas e a amortização de empréstimos a médio e longo prazo também registaram desvios favoráveis face à previsão inicial (Tabela 46).

**Tabela 46 – Receita do Estado com ativos financeiros**

Receita do Estado com ativos financeiros	2013		2014				Grau de execução	
	Previsão inicial (M€)	Execução (M€)	Previsão inicial (M€)	Previsão corrigida (M€)	Execução (M€)	Tvh %	2013 %	2014 %
<b>Titulos a médio e longo prazos - Sociedades Financeiras</b>	<b>0,0</b>	<b>430,0</b>	<b>1 110,0</b>	<b>3 295,0</b>	<b>3 295,0</b>	<b>666,3</b>	n.a.	<b>296,8</b>
<b>Amortizações</b>	<b>1 462,9</b>	<b>1 326,4</b>	<b>340,4</b>	<b>340,4</b>	<b>399,2</b>	<b>-69,9</b>	<b>90,7</b>	<b>117,2</b>
Empréstimos a curto prazo	16,0	23,9	8,0	8,0	8,0	-66,5	149,1	100,0
Empréstimos a médio e longo prazos	1 446,9	1 302,6	332,4	332,4	391,2	-70,0	90,0	117,7
<b>Alienação de partes sociais de empresas</b>	<b>1 000,0</b>	<b>1 419,4</b>	<b>90,0</b>	<b>383,6</b>	<b>264,2</b>	<b>-81,4</b>	<b>141,9</b>	<b>293,5</b>
<b>Recuperação de créditos garantidos</b>	<b>18,6</b>	<b>16,8</b>	<b>17,1</b>	<b>17,1</b>	<b>23,9</b>	<b>41,8</b>	<b>90,7</b>	<b>139,9</b>
<b>Outros ativos financeiros</b>	<b>0,5</b>	<b>0,04</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,7</b>	<b>1 708,5</b>	<b>8,0</b>	<b>1 446,6</b>
<b>Total da receita de ativos financeiros do Estado</b>	<b>2 482,0</b>	<b>3 192,8</b>	<b>1 557,6</b>	<b>4 036,1</b>	<b>3 982,9</b>	<b>24,7</b>	<b>128,6</b>	<b>255,7</b>
<i>Por memória</i>								
<i>Rendimentos de propriedade</i>	<i>947,7</i>	<i>1 129,5</i>	<i>782,0</i>	<i>782,0</i>	<i>692,5</i>	<i>-38,7</i>	<i>119,2</i>	<i>88,6</i>
<i>Juros</i>	<i>715,7</i>	<i>718,1</i>	<i>512,5</i>	<i>512,5</i>	<i>441,0</i>	<i>-38,6</i>	<i>100,3</i>	<i>86,1</i>
<i>Dividendos e participações nos lucros</i>	<i>228,5</i>	<i>410,0</i>	<i>266,2</i>	<i>266,2</i>	<i>247,5</i>	<i>-39,6</i>	<i>179,5</i>	<i>93,0</i>
<i>Rendas e outros rendimentos de propriedade</i>	<i>3,5</i>	<i>1,3</i>	<i>3,3</i>	<i>3,4</i>	<i>3,9</i>	<i>197,1</i>	<i>37,6</i>	<i>118,8</i>

Fontes: Ministério das Finanças, Direção-Geral do Orçamento (OE/2013-2014, CGE/2013-2014) e cálculos da UTAO.

# IX ANEXO

**Tabela 47 – Conta consolidada (ajustada) das administrações públicas: comparação face ao OE/2014**  
(em milhões de euros, em percentagem e em pontos percentuais)

	2014			Rátios do PIB		
	OE inicial (M€)	CGE (M€)	Desvio (M€)	OE inicial (%)	CGE (%)	Desvio (p.p.)
<b>Receita corrente</b>	<b>71 257,7</b>	<b>72 913,6</b>	<b>1 655,9</b>	<b>41,1%</b>	<b>42,0%</b>	<b>1,0</b>
Impostos diretos	20 126,0	20 698,0	572,0	11,6%	11,9%	0,3
Impostos indiretos	20 801,5	21 886,4	1 084,9	12,0%	12,6%	0,6
Contribuições para Segurança Social, CGA, ADSE	18 235,7	19 388,1	1 152,4	10,5%	11,2%	0,7
Outras receitas correntes	11 901,2	10 887,4	-1 013,8	6,9%	6,3%	-0,6
Diferenças de consolidação	193,3	53,7				
<b>Receita de capital</b>	<b>2 396,9</b>	<b>2 035,6</b>	<b>-361,3</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,2%</b>	<b>-0,2</b>
Diferenças de consolidação	34,9	7,6				
<b>Receita efetiva</b>	<b>73 654,6</b>	<b>74 949,2</b>	<b>1 294,6</b>	<b>42,5%</b>	<b>43,2%</b>	<b>0,7</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>75 302,0</b>	<b>76 442,9</b>	<b>1 140,9</b>	<b>43,4%</b>	<b>44,1%</b>	<b>0,7</b>
Despesas com o pessoal	14 760,4	16 201,0	1 440,6	8,5%	9,3%	0,8
Aquisição de bens e serviços	12 459,7	12 998,2	538,4	7,2%	7,5%	0,3
Juros e outros encargos	8 015,9	7 872,5	-143,4	4,6%	4,5%	-0,1
Transferências correntes	35 334,5	36 069,1	734,6	20,4%	20,8%	0,4
Subsídios	2 676,5	2 086,8	-589,7	1,5%	1,2%	-0,3
Outras despesas correntes	2 055,0	802,6	-1 252,4	1,2%	0,5%	-0,7
Diferenças de consolidação	0,0	412,7				
<b>Despesa de capital</b>	<b>5 657,4</b>	<b>4 606,4</b>	<b>-1 051,0</b>	<b>3,3%</b>	<b>2,7%</b>	<b>-0,6</b>
Investimento	4 551,4	3 489,7	-1 061,7	2,6%	2,0%	-0,6
Transferências de capital	977,8	998,6	20,8	0,6%	0,6%	0,0
Outras despesas de capital	128,1	105,9	-22,2	0,1%	0,1%	0,0
Diferenças de consolidação	0,0	12,1				
<b>Despesa efetiva</b>	<b>80 959,4</b>	<b>81 049,3</b>	<b>89,9</b>	<b>46,7%</b>	<b>46,7%</b>	<b>0,1</b>
<b>Saldo global</b>	<b>-7 304,8</b>	<b>-6 100,0</b>	<b>1 204,8</b>	<b>-4,2%</b>	<b>-3,5%</b>	<b>0,7</b>
<i>Por memória:</i>						
Saldo corrente	-4 044,3	-3 529,3	515,1	-2,3%	-2,0%	0,3
Saldo de capital	-3 260,5	-2 570,8	689,7	-1,9%	-1,5%	0,4
Saldo primário	711,1	1 772,5	1 061,4	0,4%	1,0%	0,6

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

**Tabela 48 – Conta consolidada (ajustada) das administrações públicas: 2013-2014**  
(em milhões de euros, em percentagem e em pontos percentuais)

	Execução Orçamental (M€)		Variação (%)		Contributo Var. 2014 (p.p.)	Rádios do PIB (%)		Var. em p.p. do PIB 2013/14
	2013	2014	2013/14			2013	2014	
<b>Receita corrente</b>	<b>70 047,9</b>	<b>72 913,6</b>	<b>4,1%</b>	<b>4,0%</b>		<b>41,1%</b>	<b>42,0%</b>	<b>0,9</b>
Impostos diretos	19 903,9	20 698,0	4,0%	1,1%		11,7%	11,9%	0,2
Impostos indiretos	21 207,5	21 886,4	3,2%	0,9%		12,5%	12,6%	0,2
Contribuições para Segurança Social, CGA, ADSE	18 290,3	19 388,1	6,0%	1,5%		10,7%	11,2%	0,4
Outras receitas correntes	10 197,4	10 887,4	6,8%	1,0%		6,0%	6,3%	0,3
Diferenças de consolidação	448,8	53,7						
<b>Receita de capital</b>	<b>2 451,4</b>	<b>2 035,6</b>	<b>-17,0%</b>	<b>-0,6%</b>		<b>1,4%</b>	<b>1,2%</b>	<b>-0,3</b>
Diferenças de consolidação	22,1	7,6						
<b>Receita efetiva</b>	<b>72 499,3</b>	<b>74 949,2</b>	<b>3,4%</b>	<b>3,4%</b>		<b>42,6%</b>	<b>43,2%</b>	<b>0,6</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>77 106,7</b>	<b>76 442,9</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-0,8%</b>		<b>45,3%</b>	<b>44,1%</b>	<b>-1,2</b>
Despesas com o pessoal	16 398,0	16 201,0	-1,2%	-0,2%		9,6%	9,3%	-0,3
Aquisição de bens e serviços e outras desp. Corr.	14 305,2	13 800,8	-3,5%	-0,6%		8,4%	8,0%	-0,4
Juros e outros encargos	7 943,9	7 872,5	-0,9%	-0,1%		4,7%	4,5%	-0,1
Transferências correntes	36 294,9	36 069,1	-0,6%	-0,3%		21,3%	20,8%	-0,5
Subsídios	2 164,8	2 086,8	-3,6%	-0,1%		1,3%	1,2%	-0,1
Diferenças de consolidação	0,0	412,7						
<b>Despesa de capital</b>	<b>4 586,3</b>	<b>4 606,4</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,0%</b>		<b>2,7%</b>	<b>2,7%</b>	<b>-0,0</b>
Investimento	3 432,4	3 489,7	1,7%	0,1%		2,0%	2,0%	-0,0
Transferências de capital	984,8	998,6	1,4%	0,0%		0,6%	0,6%	-0,0
Outras despesas de capital	169,1	105,9	-37,3%	-0,1%		0,1%	0,1%	-0,0
Diferenças de consolidação	0,0	12,1						
<b>Despesa efetiva</b>	<b>81 693,0</b>	<b>81 049,3</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-0,8%</b>		<b>48,0%</b>	<b>46,7%</b>	<b>-1,2</b>
<b>Saldo global</b>	<b>-9 193,7</b>	<b>-6 100,0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>		<b>-5,4%</b>	<b>-3,5%</b>	<b>1,9</b>
<i>Por memória:</i>								
Saldo corrente	-7 058,8	-3 529,3	-	-		-4,1%	-2,0%	2,1
Saldo de capital	-2 134,9	-2 570,8	-	-		-1,3%	-1,5%	-0,2
Saldo primário	-1 249,8	1 772,5	-	-		-0,7%	1,0%	1,8

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



**Tabela 49 – Receita e despesa das administrações públicas, na ótica da contabilidade nacional**  
(valores não ajustados de operações extraordinárias)

	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
	Em milhões de euros	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em % do PIB	Varição homóloga em p.p. do PIB	Varição homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Taxa de variação homóloga em %
<b>Receita Total</b>	<b>72 907</b>	<b>77 425</b>	<b>43,0</b>	<b>45,2</b>	<b>0,4</b>	<b>2,3</b>	<b>-2,9</b>	<b>6,2</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>69 882</b>	<b>75 651</b>	<b>41,2</b>	<b>44,2</b>	<b>-0,3</b>	<b>3,0</b>	<b>-4,5</b>	<b>8,3</b>
Receita fiscal	38 502	42 896	22,7	25,1	-0,6	2,4	-6,4	11,4
Impostos indiretos	23 338	23 507	13,8	13,7	-0,1	0,0	-4,4	0,7
Impostos diretos	15 163	19 389	8,9	11,3	-0,5	2,4	-9,2	27,9
Contribuições sociais	19 524	20 404	11,5	11,9	-0,5	0,4	-7,9	4,5
Outras receitas correntes	11 856	12 350	7,0	7,2	0,8	0,2	9,5	4,2
<b>Receitas de capital</b>	<b>3 025</b>	<b>1 775</b>	<b>1,8</b>	<b>1,0</b>	<b>0,7</b>	<b>-0,7</b>	<b>56,0</b>	<b>-41,3</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>82 217</b>	<b>85 735</b>	<b>48,5</b>	<b>50,1</b>	<b>-1,5</b>	<b>1,6</b>	<b>-6,6</b>	<b>4,3</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>76 667</b>	<b>80 374</b>	<b>45,2</b>	<b>46,9</b>	<b>-0,4</b>	<b>1,8</b>	<b>-4,6</b>	<b>4,8</b>
Consumo intermédio	9 466	9 802	5,6	5,7	-0,5	0,1	-11,1	3,5
Despesas com pessoal	19 974	21 230	11,8	12,4	-1,1	0,6	-11,7	6,3
Prestações sociais	33 034	34 728	19,5	20,3	0,6	0,8	-0,9	5,1
Subsídios	1 018	987	0,6	0,6	-0,1	0,0	-12,8	-3,1
Juros	8 353	8 530	4,9	5,0	0,6	0,1	9,8	2,1
Outras despesas correntes	4 822	5 096	2,8	3,0	0,0	0,1	-4,3	5,7
<b>Despesa de capital</b>	<b>5 549</b>	<b>5 360</b>	<b>3,3</b>	<b>3,1</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-27,5</b>	<b>-3,4</b>
FBCF	4 271	3 686	2,5	2,2	-1,0	-0,4	-30,4	-13,7
Outras despesas de capital	1 278	1 674	0,8	1,0	-0,1	0,2	-15,5	31,0
<b>Saldo global</b>	<b>-9 310</b>	<b>-8 309</b>	<b>-5,5</b>	<b>-4,9</b>	<b>1,9</b>	<b>0,6</b>		
<b>Saldo primário</b>	<b>-957</b>	<b>221</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,1</b>	<b>2,5</b>	<b>0,7</b>		
Receita fiscal e contributiva	58 026	63 300	34,2	37,0	-1,2	2,8	-6,9	9,1
Despesa corrente primária	68 315	71 844	40,3	42,0	-1,1	1,7	-6,1	5,2
Despesa primária	73 864	77 204	43,5	45,1	-2,1	1,6	-8,2	4,5
<i>Por memória:</i>								
PIB (em mil M€)	169,7	171,2						

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

**Tabela 50 – Receita e despesa das administrações públicas, na ótica da contabilidade nacional**  
(valores não ajustados de operações extraordinárias)

	2013		2014		Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB		
<b>Receita Total</b>	<b>76 787</b>	<b>45,1</b>	<b>77 231</b>	<b>44,5</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,6</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>74 840</b>	<b>44,0</b>	<b>75 786</b>	<b>43,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>1,3</b>
Receita fiscal	42 731	25,1	43 566	25,1	0,0	2,0
Impostos indiretos	23 320	13,7	24 593	14,2	0,5	5,5
Impostos diretos	19 411	11,4	18 974	10,9	-0,5	-2,3
Contribuições sociais	20 449	12,0	20 371	11,7	-0,3	-0,4
Outras receitas correntes	11 660	6,8	11 849	6,8	0,0	1,6
Vendas	6 474	3,8	6 531	3,8	0,0	0,9
Outra receita corrente	5 186	3,0	5 318	3,1	0,0	2,5
<b>Receitas de capital</b>	<b>1 947,6</b>	<b>1,1</b>	<b>1 445,0</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,3</b>	<b>-25,8</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>85 032</b>	<b>49,9</b>	<b>89 677</b>	<b>51,7</b>	<b>1,8</b>	<b>5,5</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>79 638</b>	<b>46,8</b>	<b>79 288</b>	<b>45,7</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,4</b>
Consumo intermédio	9 611	5,6	10 079	5,8	0,2	4,9
Despesas com pessoal	21 317	12,5	20 495	11,8	-0,7	-3,9
Prestações sociais	34 785	20,4	34 106	19,7	-0,8	-2,0
Subsídios	1 031	0,6	1 210	0,7	0,1	17,3
Juros	8 258	4,9	8 502	4,9	0,1	3,0
Outras despesas correntes	4 636	2,7	4 895	2,8	0,1	5,6
<b>Despesa de capital</b>	<b>5 394</b>	<b>3,2</b>	<b>10 389</b>	<b>6,0</b>	<b>2,8</b>	<b>92,6</b>
Investimento	3 848	2,3	3 579	2,1	-0,2	-7,0
Outras despesas de capital	1 546	0,9	6 811	3,9	3,0	340,6
<b>Saldo global</b>	<b>-8 245</b>	<b>-4,8</b>	<b>-12 446</b>	<b>-7,2</b>	<b>-2,3</b>	
<b>Saldo primário</b>	<b>13</b>	<b>0,0</b>	<b>-3 944</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,3</b>	
Receita fiscal e contributiva	63 180	37,1	63 937	36,9	-0,2	1,2
Despesa corrente primária	71 380	41,9	70 785	40,8	-1,1	-0,8
Despesa primária	76 774	45,1	81 175	46,8	1,7	5,7
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	170 269		173 446			1,9

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

# X Lista de abreviaturas

## **Abreviatura**   **Designação**

---

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