

Apreciação Global

1 Os dados da execução orçamental publicados pela DGO, relativos a Janeiro de 2011, apresentam, na óptica da contabilidade pública, um excedente para o conjunto da Administração Central e Segurança Social, de 29 milhões euros (M€), melhorando 346 M€ face a igual mês do ano anterior. Este resultado é sustentado essencialmente pelo aumento da receita fiscal (15,1%), em parte explicada por factores não repetíveis resultantes de efeitos de antecipação, uma vez que a despesa de todos os subsectores aumentou.

Tabela 1. Execução Orçamental da Administração Central e da Segurança Social

Subsector	Milhões de Euros		Var. Homóloga		
	2010	2011	M€	%	
Administração Central					
Estado	Receita Efectiva	2735,8	3128,4	392,6	14,4
	Despesa Efectiva	3882,4	3915,4	33,0	0,9
	Saldo	-1146,6	-787,0	359,6	
SFA	Receita Efectiva	1844,5	1972,0	127,5	6,9
	Despesa Efectiva	1377,9	1466,7	88,8	6,4
	Saldo	466,7	505,3	38,7	
Saldo da Administração Central		-679,9	-281,7	398,2	
Segurança Social					
S. Social	Receita Efectiva	1980,7	1994,8	14,1	0,7
	Despesa Efectiva	1617,9	1684,3	66,5	4,1
	Saldo	362,8	310,5	-52,3	
Saldo da Adm. Central + S. Social		-317,1	28,8	345,9	

Fonte: DGO. Cálculos da UTAO.

2 Contudo, esta execução orçamental deve ser interpretada com o devido cuidado, não só por se tratar ainda de um único mês, mas também devido à presença de factores pontuais que influenciaram a variação da receita e da despesa (nomeadamente a tributação de dividendos objecto de distribuição antecipada no mês de Dezembro/2010 e a aplicação do regime duodecimal nos primeiros quatro meses do ano transacto). Assim, não é ainda possível extrair conclusões seguras acerca do grau de cumprimento dos objectivos para o conjunto do ano de 2011.

Serviços Integrados

3 O défice do subsector Serviços Integrados registou uma redução de 360 M€, cifrando-se em 787 M€.

4 A receita efectiva deste subsector registou um crescimento de 14,4% face à execução orçamental do mês de Janeiro de 2010, ou seja, 6,5 p.p. acima da variação implícita no OE/2011 (7,9%). Esta evolução encontra-se sustentada essencialmente na receita fiscal e, em menor grau, na receita de capital, com contributos de 13,4 e 2,7 p.p., respectivamente. Em sentido contrário, a receita corrente não fiscal exibiu neste período orçamental uma evolução negativa face ao período homólogo.

5 A evolução positiva da receita fiscal advém, sobretudo: i) dos desfasamentos da cobrança de alguns impostos, cujo efeito se fez sentir em Janeiro, nomeadamente, ao nível do IRC, devido à distribuição antecipada de dividendos no mês de Dezembro; ao nível do ISV, "...em resultado de antecipação significativa das

vendas de veículos automóveis no mês de Dezembro"; e ao nível do IVA, em resultado da evolução do consumo privado no mês de Dezembro; ii) do aumento da carga fiscal nos impostos IRS, IRC e IVA no segundo semestre de 2010; e, iii) da última parcela da receita proveniente do Regime Especial de Regularização Tributária de elementos patrimoniais no exterior (RERT II), registada como "Outros Impostos Directos".

6 Uma vez que o aumento da receita fiscal verificado em Janeiro se deveu aos factores acima indicados, não se considera sustentável a manutenção de taxas de variação homólogas tão elevadas ao longo de 2011.

7 O comportamento da despesa efectiva em Janeiro encontra-se influenciado pelo efeito base resultante da aplicação do regime duodecimal nos quatro primeiros meses de 2010. Com efeito, apenas a partir de Maio de 2010, com a entrada em vigor do OE/2010, ocorreu um aumento da taxa de contribuição patronal dos serviços da administração directa do Estado para a Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA), bem como o aumento das transferências para a Segurança Social e para o Serviço Nacional de Saúde (SNS).

8 Em resultado destes aspectos, a despesa efectiva dos serviços integrados cresceu em Janeiro 0,9%, face a igual período do ano anterior (embora, de acordo com a DGO, "processando os ajustamentos em 2010 com as dotações orçamentais inscritas no respectivo Orçamento, a VH da despesa situar-se-ia em -2,6%"). Aquele aumento é explicado em mais de metade pelo contributo dos juros (0,5 p.p.), sendo o restante motivado pelo crescimento da despesa primária.

Tabela 2. Execução Orçamental do Subsector Estado

	Milhões de Euros		Variação 2010-11	
	2010	2011	Tvha (%)	Contr. p/ tvha (p.p.)
1. Receita Corrente	2.672,2	2.989,8	11,9	11,6
Receitas fiscais	2.430,7	2.797,7	15,1	13,4
Impostos Directos	959,8	1.209,4	26,0	9,1
IRS	878,0	954,4	8,7	2,8
IRC	81,3	206,0	153,4	4,6
Outros	0,5	49,0	9.700	1,8
Impostos Indirectos - dos quais:	1.470,9	1.588,3	8,0	4,3
IVA	902,7	962,4	6,6	2,2
ISV	56,1	89,8	60,1	1,2
IT	119,2	135,3	13,5	0,6
Receitas correntes não fiscais	241,5	192,1	-20,5	-1,8
2. Receita de Capital	63,6	138,6	117,9	2,7
3. Receita Efectiva (1+2)	2.735,8	3.128,4	14,4	14,4
4. Despesa Corrente Primária	3.534,5	3.540,7	0,2	0,2
Despesas com o pessoal - das quais	758,8	796,1	4,9	1,0
Remunerações Certas e Perman.	598,1	582,3	-2,6	-0,4
Segurança Social	130,3	185,6	42,4	1,4
Aquisição bens e serviços correntes	34,0	53,2	56,5	0,5
Transferências correntes	2.667,1	2.631,2	-1,3	-0,9
Subsídios	31,3	11,3	-63,7	-0,5
5. Despesa de Capital	262,7	269,8	2,7	0,2
6. Despesa Primária (4+5)	3.797,2	3.810,5	0,4	0,3
7. Juros e outros encargos	85,2	104,9	23,1	0,5
8. Despesa Efectiva (6+7)	3.882,4	3.915,4	0,9	0,9
9. Saldo Primário (3-6)	-1.061,4	-682,1		
10. Saldo Global (3-8)	-1.146,6	-787,0		

Fonte: DGO. Cálculos da UTAO.

9 A evolução da despesa primária encontra-se sustentada no igual contributo da despesa corrente primária (0,2 p.p.) e da despesa de capital (0,2 p.p.).

Nesta última, o maior contributo foi justificado pelas transferências efectuadas no âmbito do PRODER - Programa de Desenvolvimento Rural e do PROMAR - Programa Operacional de Pescas.

10 Tendo presente o objectivo de redução da despesa corrente primária em 3,4%, previsto no Relatório do OE/2011, o comportamento daquele agregado revela em termos homólogos um ligeiro acréscimo (0,2%), ainda que sustentado no diferente comportamento das suas componentes.

11 As "despesas com pessoal" e a "aquisição de bens e serviços" constituem as componentes de maior pressão sobre a despesa corrente primária, tendo apresentado contributos de 1,0 e 0,5 p.p., respectivamente. O crescimento das despesas com pessoal (4,9%) encontra-se influenciado pelo efeito base acima mencionado, relativo à taxa de contribuição patronal para a CGA, aumentando os encargos com a Segurança Social 42,4%.

12 Na sequência da medida de redução de vencimentos, definida no OE/2011, verificou-se uma redução das "remunerações certas e permanentes" em 2,6%. Contudo, registam-se fortes aumentos, nesta rubrica, na despesa dos Ministérios da Administração Interna, da Defesa Nacional e da Justiça (de 12,9%, 5,9% e 4,1% face ao período homólogo, respectivamente), que impedem uma maior redução do total das remunerações. A Síntese da Execução Orçamental da DGO é omissa em relação a factores explicativos.

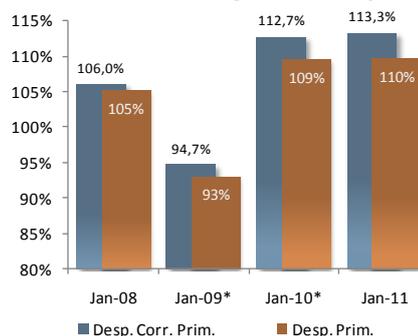
13 O forte crescimento da despesa com aquisição de bens e serviços (56,5%) é justificada, de acordo com a DGO, pela "alteração metodológica relacionada com o pagamento da contribuição patronal para a ADSE pelos serviços da Administração Central", que implicou que a partir de 2011 a despesa da ADSE com encargos de saúde tenha passado a estar classificada na rubrica "aquisição de bens e serviços", contrariamente ao verificado em Janeiro de 2010.

14 Em sentido oposto, a contribuir para a redução da despesa corrente primária salienta-se ainda o decréscimo da rubrica de transferências correntes (0,9 p.p.) e dos subsídios (0,5 p.p.), ambos influenciados pelos efeitos base em 2010, decorrentes do aumento da contribuição financeira de Portugal para o orçamento da União Europeia e dos apoios à instalação de painéis solares térmicos, respectivamente. Como factores igualmente justificativos para a redução daquelas duas componentes da despesa, destaca-se ainda a diminuição das transferências para a Segurança Social (4,9%) e "a diminuição das verbas associadas à bonificação de juros à aquisição de habitação própria e das indemnizações compensatórias". Não foi divulgada informação que permita quantificar em concreto estes efeitos.

15 Uma forma de ultrapassar as dificuldades de comparação que decorrem das alterações de regras e metodologias introduzidas pelo OE/2011 e OE/2010 (e a manutenção do OE/2009 em regime duodecimal nos primeiros meses de 2010) é analisar o grau de execução face ao previsto no Relatório do Orçamento respectivo. Para esse efeito, a UTAO calculou um indicador sintético do grau de execução orçamental da despesa primária, que compara a despesa em cada mês com o duodécimo face ao orçamento respectivo, obtido dividindo a previsão para o conjunto do ano de todas as componentes da despesa primária por 12 meses,

excepto para as despesas com pessoal, para as quais foram considerados 14 meses. Um valor superior a 100% indica que a execução do mês ficou acima do duodécimo respectivo.

Gráfico 1 – Indicador sintético do grau de execução orçamental



Nota: * comparação com o OER/2009 (Lei n.º 10/2009).

16 Os cálculos evidenciam que no mês de Janeiro de 2011 se atingiu o grau de execução mais elevado desta amostra, em parte por via do comportamento da despesa com pessoal. Este valor deve ser contudo relativizado por se tratar de um único mês e porque uma execução em Janeiro superior ou inferior ao valor duodecimal pode não se traduzir necessariamente numa superação do objectivo orçamental (tal como o ano de 2009 demonstra), bem como pela não linearidade na evolução das componentes da despesa.

Serviços e Fundos Autónomos

17 O saldo global do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) apresentou uma melhoria de 38,7 M€, cifrando-se em 505,3 M€ no mês de Janeiro. Salienta-se, no entanto, que a análise face ao período homólogo encontra-se condicionada pela ausência de reporte da execução orçamental por parte de um número de organismos superior ao habitual.

18 Aplicando o mesmo critério de ajustamento utilizado pela DGO na análise da execução orçamental do subsector Serviços Integrados, verificar-se-ia uma deterioração de 7,1 M€ no saldo global dos SFA, considerando, em Janeiro de 2010, o valor mensal implícito no OE/2010 relativo às transferências correntes do OE para o SNS. Essa deterioração seria superior caso tivesse sido possível ajustar a receita do mês de Janeiro de 2010, de modo a reflectir a subida de 7,5 p.p. ocorrida a partir de Maio de 2010 na taxa de contribuição patronal para a CGA dos serviços de administração directa do Estado – tal não foi possível, dado que essa quantificação não se encontra especificada na Síntese da Execução Orçamental da DGO.

19 O SNS registou, numa óptica de contabilidade pública, um excedente de 138 M€, inferior em 43,2 M€ face a igual período do ano anterior. Efectuando o ajustamento referido no ponto anterior, a redução seria de 88,9 M€, sobretudo por força de pagamentos de parcerias público-privadas e da regularização de dívidas transitadas de anos anteriores a farmácias e convencionados. Importa referir que a Síntese da Execução Orçamental da DGO apresenta apenas o detalhe da execução do SNS na óptica dos compromissos, o que contrasta com a óptica de caixa utilizada em toda a restante Síntese.

Tabela 3 - Execução Orçamental - Serviços e Fundos Autónomos

	2010	2011	Tvha (%)	Contr. p/ tvha (p.p.)	
	M€			Total	do qual: SNS
1. Receita corrente - da qual:	1 808,7	1 891,5	4,6	4,5	0,0
Contrib. p/Seg.Soc, CGA,ADSE	283,4	304,1	7,3	1,1	0,0
Transf. outros subsectores AP	1 347,5	1 376,3	2,1	1,6	-0,2
Transferências da U.E.	4,8	46,1	:	2,2	0,0
2. Receita de capital - da qual:	35,8	80,5	125,0	2,4	0,0
Transferências da U.E.	0,4	22,9	:	1,2	0,0
3. Receita efectiva (1+2)	1 844,5	1 972,0	6,9	6,9	0,0
4. Despesa corrente - da qual:	1 342,3	1 410,6	5,1	5,0	3,1
Aquisição de bens e serviços	452,1	499,6	10,5	3,4	3,9
Subsídios	7,0	45,5	:	2,8	0,0
5. Despesa de capital - da qual:	31,2	53,8	72,5	1,5	0,1
Outras transferências	28,0	50,1	78,8	1,6	0,0
6. Despesa efectiva (4+5)	1 377,9	1 466,7	6,4	6,4	3,2
7. Saldo Global (3-6)	466,7	505,3	:	:	:
8. Ajust. Transf. Corr. OE p/SNS	45,7	0,0			
9. Saldo Global ajustado* (7+8)	512,4	505,3			

Fonte: DGO. Cálculos da UTAO.

(*) Considerando, em Janeiro de 2010, o valor mensal efectivo implícito no OE/2010, referente à transferência corrente para o SNS, proveniente do OE.

20 A receita efectiva dos SFA aumentou 6,9% em termos homólogos (4,3% considerando o ajustamento à transferência do OE para o SNS), o que compara com o decréscimo de 7,8% implícito no Relatório do OE/2011. Esse crescimento é essencialmente justificado pela DGO com os seguintes organismos:

- Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP), que beneficiou de mais transferências da União Europeia, no âmbito do FEAGA e FEADER;
- CGA, cujo saldo global melhorou 67,3 M€, na sequência do acréscimo, a partir de Maio de 2010, de 7,5 p.p. na taxa de contribuição patronal dos serviços da administração directa do Estado e do aumento das transferências correntes do OE (6,7%), conjugados com um menor encargo com o pagamento de pensões e abonos da sua responsabilidade (menos 3,9 p.p. face ao período homólogo).

21 A despesa efectiva cresceu 6,4%, variação que contrasta com o objectivo de redução de 2,4% implícito no Relatório do OE/2011. A despesa com "aquisição de bens e serviços" cresceu 10,5%, em termos homólogos, em função dos já referidos encargos pagos pelo SNS, que contribuíram com 3,9 p.p. para aquela variação da despesa efectiva. Refira-se também o aumento de 38,5 M€ da despesa a título de subsídios, com destaque para os concedidos pelo IFAP no âmbito de ajudas aos agricultores.

Segurança Social

22 O saldo global do subsector da Segurança Social regista uma diminuição de 52,3 M€ face ao período homólogo do ano anterior. Este resultado resulta do crescimento da receita efectiva, no valor de 14,1 M€ (0,7%), ser inferior ao crescimento da despesa efectiva, no valor de 66,4M€ (4,1%).

23 O acréscimo de receita verificado nas rubricas de "contribuições e quotizações" em 33,2 M€ (contributo de 1,7 p.p.), "outras receitas correntes" no valor de 11,6 M€

(contributo de 0,6 p.p.) e "IVA Social" com 2,2 M€ (contributo de 0,1 p.p.) foi mitigado pela diminuição da receita proveniente de "transferências correntes da administração central" em 32,8 M€ (contributo de -1,7 p.p.), nomeadamente na componente relativa à Lei de Bases da Segurança Social que diminuiu 28,6 M€.

24 O crescimento de 4,1% da despesa concentra-se em três rubricas:

- "Acções de formação profissional" com um contributo de 3,4 p.p., particularmente aquelas que têm como suporte o Fundo Social Europeu, que cresceram 51,1 M€ (contributo de 3,2 p.p.);
- "Pensões por velhice" com um contributo de 2,1 p.p., correspondente a um acréscimo de 33,3 M€; e,
- "Subsídio por doença" com um contributo de 1,0 p.p., com um acréscimo de 15,5 M€.

25 Em termos globais, a despesa com prestações sociais aumentou 17,3 M€ (1,1%). Contudo, se excluirmos da análise as rubricas de pensões e subsídio por doença, verificamos que as restantes prestações sociais apresentariam um decréscimo global de 24,1 M€ (-4,8%), em grande medida resultado da diminuição da despesa com subsídio familiar a crianças e jovens (contributo negativo de 0,8 p.p. para o crescimento de 4,1% da despesa efectiva), subsídio de desemprego e apoio ao emprego e rendimento social de inserção (ambas com um contributo negativo de 0,7 p.p., cada).

26 A taxa de variação homóloga das prestações sociais apresenta uma tendência decrescente desde Janeiro/2009, registando o mínimo deste período no mês de Janeiro/2011.

Tabela 4. Execução Orçamental da Segurança Social

	Milhões de Euros		Variação 2010-11	
	2010	2011	Tvha (%)	Contr. p/ tvha (p.p.)
1. Receita Corrente - das quais:	1.980,6	1.994,8	0,7	0,7
Contribuições e quotizações	1.260,5	1.293,7	2,6	1,7
Adicional ao IVA	57,4	59,6	3,8	0,1
Transf. correntes da Ad. Central	605,7	572,9	-5,4	-1,7
Outras receitas correntes	57,0	68,6	2,0	0,6
2. Receita de Capital	0,1	0,0	-100,0	0,0
3. Receita Efectiva (1+2)	1.980,7	1.994,8	0,7	0,7
4. Despesa Corrente	1.617,3	1.683,7	4,1	4,1
Prestações Sociais	1.515,3	1.532,6	1,1	1,1
Pensões, das quais:	990,9	1.016,9	2,6	1,6
- Velhice	744,5	777,8	4,5	2,1
Sub. familiar a crianças e jovens	78,4	65,3	-16,8	-0,8
Subsídio por doença	24,9	40,4	62,1	1,0
Sub. desemprego e apoio ao emp.	177,9	166,2	-6,6	-0,7
Complemento Solidário p/ Idosos	21,7	22,5	4,0	0,1
Outras prestações	53,6	65,1	21,5	0,7
Acção social	121,6	121,1	-0,4	0,0
Rendimento Social de Inserção	46,3	35,2	-23,9	-0,7
Administração	24,3	22,6	-7,3	-0,1
Outras despesas correntes	54,5	50,7	-6,9	-0,2
Acções de Formação Profissional	23,2	77,8	235,4	3,4
5. Despesa de Capital	0,6	0,6	15,2	0,0
6. Despesa Efectiva (4+5)	1.617,9	1.684,3	4,1	4,1
7. Saldo Global (3-6)	362,8	310,5		

Fonte: DGO. Cálculos da UTAO.

Os documentos da UTAO encontram-se disponíveis em <http://www.parlamento.pt/sites/COM/XILEG/5COF/Paginas/UTAO.aspx>