



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Análise da Conta das Administrações Públicas 2015

Relatório do Conselho das Finanças Públicas

n.º 5/2016

maio de 2016

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho).

A iniciativa para a sua criação seguiu-se à publicação do Relatório final do Grupo de Missão para o Conselho Europeu sobre a governação económica da Europa e concretizou-se em outubro de 2010, através de um protocolo entre o Governo, então apoiado pelo Partido Socialista, e o Partido Social Democrata. A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 3 de maio de 2016.

Encontra-se disponível em www.cfp.pt, na área de publicações, um ficheiro em formato de folha de cálculo contendo os valores subjacentes a todos os gráficos e quadros do presente relatório. Os conceitos referidos no presente relatório podem ser consultados no [Glossário de termos das Finanças Públicas](#).

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO	V
1 INTRODUÇÃO.....	1
2 PRINCIPAIS DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS EM 2015	2
2.1 SALTOS E AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL.....	2
2.2 ANÁLISE DA RECEITA	4
2.3 ANÁLISE DA DESPESA.....	8
2.4 ANÁLISE POR SUBSECTORES	11
2.4.1 Administração Central.....	11
2.4.2 Fundos de Segurança Social	12
2.4.3 Administração Regional e Local.....	13
3 EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA EM 2015.....	17
3.1 DÍVIDA DE MAASTRICHT	17
3.2 AJUSTAMENTO DÉFICE-DÍVIDA	19
3.3 SECTOR FINANCIADOR.....	20
4 COMPARAÇÃO COM OS DOCUMENTOS DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL	23
4.1 CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	23
4.2 DÍVIDA PÚBLICA.....	27
4.3 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL	28
ANEXOS	30
LISTA DE ABREVIATURAS	32
PRINCIPAIS FONTES DE INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA	33

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Saldo orçamental das administrações públicas (em % do PIB)	2
Gráfico 2 – Do saldo observado ao saldo estrutural - 2015 (em % do PIB).....	3
Gráfico 3 – Saldo estrutural: ajustamento entre 2012 e 2015.....	3
Gráfico 4 – Evolução da receita de IVA, em contas nacionais.....	5
Gráfico 5 – Contributos para a variação homóloga acumulada da receita ajustada (em p.p. do PIB)	7
Gráfico 6 – Evolução da carga fiscal no período 2012-2015 (em p.p. do PIB).....	8
Gráfico 7 – Contributos para a vha da despesa ajustada (em p.p.)	9
Gráfico 8 – Contributo da receita e da despesa para a variação do saldo global (em M€).....	10
Gráfico 9 – Contributo dos subsectores para redução do défice ajustado das AP (em M€).....	11
Gráfico 10 – Saldo orçamental ajustado do subsector dos FSS.....	12
Gráfico 11 – Saldo orçamental ajustado da Administração Regional.....	14
Gráfico 12 – Saldo orçamental ajustado da Administração Local.....	15
Gráfico 13 – Saldo, variação do saldo e contributo da receita e da despesa das EPR (em M€).....	16
Gráfico 14 – Peso da receita e da despesa das EPR na ACR (em %)	16
Gráfico 15 – Encargos com juros e variação da dívida por subsectores (em M€).....	17
Gráfico 16 – Evolução da dívida das administrações públicas (% do PIB).....	18
Gráfico 17 – Sector financiador da dívida pública (ótica de Maastricht).....	20
Gráfico 18 – Sector financiador da dívida consolidada da Administração Central	21
Gráfico 19 – Sector financiador da dívida consolidada da Administração Regional e Local	21
Gráfico 20 – Sector financiador das empresas públicas (M€).....	22
Gráfico 21 – Défice orçamental ajustado das AP em 2015: da previsão inicial até ao resultado alcançado (em M€)	23
Gráfico 22 – Desvios face às previsões do MF para 2015 (em M€)	24
Gráfico 23 – Previsões para a dívida pública e PIB nominal em 2015 (em % do PIB e M€).....	27

Índice de Quadros

Quadro 1 – Receita e despesa das administrações públicas (valores ajustados em M€).....	4
Quadro 2 – Resultado da execução das medidas de impostos indiretos previstas no OE/2015.....	6
Quadro 3 – Dinâmica da dívida (p.p. do PIB)	19
Quadro 4 – Ajustamento défice-dívida.....	19
Quadro 5 – Conta ajustada das administrações públicas em 2015 (em M€)	25
Quadro 6 – Desvios face ao OE/2015 após reforços provenientes da dotação provisional e da reserva orçamental (em M€)	26
Quadro 7 – QPPO: desvios face aos limites de despesa estabelecidos para 2015 (em M€).....	28
Quadro 8 – Conta das administrações públicas não ajustada 2012 – 2015 (M€).....	30
Quadro 9 – Ajustamento de passagem entre óticas contabilísticas	30
Quadro 10 – Conta das administrações públicas ajustada 2012–2015 (% do PIB).....	31
Quadro 11 – Medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais (% do PIB)	31

Índice de Caixas

Caixa 1 – Evolução infra-anual do saldo orçamental ajustado	10
Caixa 2 – O desempenho orçamental das Entidades Públicas Reclassificadas nos subsectores da Administração Central e Regional	15

SUMÁRIO EXECUTIVO

Saldo das administrações públicas em 2015

Em termos não ajustados, o défice orçamental das administrações públicas fixou-se em 4,4% do PIB em 2015, excedendo o valor definido no OE/2015 (2,7% do PIB). Para esse desvio contribuiu sobretudo a operação de resolução do Banif com um impacto negativo equivalente a 1,4 p.p. do PIB. Em termos ajustados de medidas temporárias e medidas não recorrentes (*one-offs*), o défice orçamental diminuiu de 3,6% em 2014 para 3% do PIB em 2015 e o excedente primário aumentou de 1,3% para 1,5% do PIB. Estima-se que o défice estrutural tenha sido de 1,8% do PIB, interrompendo assim a trajetória de melhoria verificada nos últimos anos e representando um afastamento relativamente ao Objetivo de Médio Prazo.

Receita e despesa em 2015

Em 2015, o crescimento da receita justificou inteiramente a redução nominal do défice orçamental (ajustado). Para esta evolução foi determinante a receita corrente sustentada no comportamento favorável da receita fiscal e contributiva. Os impostos indiretos asseguraram três quartos do aumento da receita fiscal, tendo contribuído para o agravamento da carga fiscal (não ajustada) de 34,1% para 34,4% do PIB. Os impostos diretos explicaram o restante, em virtude do desempenho do IRC ter mais que compensado a quebra do IRS. A despesa (ajustada), contrariamente ao verificado em 2014, registou um crescimento, atenuado pelo comportamento favorável da despesa com juros. A despesa de capital foi a que mais contribuiu para o aumento da despesa pública. A redução da despesa com pessoal e “outra despesa corrente” não foi suficiente para contrariar o crescimento da despesa corrente primária, impulsionado pela despesa com consumo intermédio e prestações sociais.

O impacto na receita das medidas de consolidação orçamental ficou aquém do esperado, em especial nos impostos indiretos, confirmando o risco de execução assinalado pelo CFP na sua análise à POE/2015. Do lado da despesa, as medidas de consolidação orçamental não parecem ter produzido os efeitos previstos no OE/2015 uma vez que ao longo do ano várias rubricas evidenciaram necessidades de reforço da respetiva dotação orçamental, com destaque para as despesas com pessoal e consumo intermédio.

Subsectores em 2015

A melhoria do saldo ajustado em 0,6 p.p. do PIB foi explicada em cerca de metade pela Administração Central, decorrendo o restante contributo dos subsectores dos Fundos de Segurança Social e da Administração Regional e Local. Importa assinalar a melhoria registada no saldo dos Fundos de Segurança Social já que, mesmo excluindo a transferência extraordinária do Orçamento do Estado, se verificou um excedente orçamental. Por seu turno, a Administração Regional apresentou um excedente pelo terceiro ano consecutivo, destacando-se o maior contributo para este resultado da Região Autónoma da Madeira, uma vez que a Região Autónoma dos Açores manteve uma posição deficitária, ainda que muito próxima do equilíbrio. Também o excedente da Administração Local aumentou face ao ano anterior, sustentado, contudo, na evolução da receita, uma vez que a despesa ajustada subiu, particularmente no que se refere à despesa corrente primária.

Dívida pública em 2015

O rácio da dívida pública na ótica de *Maastricht* inverteu a trajetória ascendente tendo alcançado 129,0% do PIB, um valor próximo da estimativa do MF apresentada em fevereiro passado, mas acima do previsto no OE/2015 e no PE/2015 (desvios de 5,1 p.p. do PIB e 4,6 p.p. do PIB, respetivamente). Para este resultado contribuíram os ajustamentos défice-dívida, nomeadamente por via da amortização antecipada de empréstimos ao FMI. Em 2015 o maior credor de dívida pública continuou a ser o exterior, tendo os particulares aumentado a sua exposição enquanto credores nacionais de dívida pública através da aquisição de Certificados de Aforro e Certificados do Tesouro.

Comparação com os documentos de programação orçamental para o ano de 2015

O défice orçamental ajustado ficou 0,2 p.p. do PIB acima do que estava subjacente no OE/2015 e no PE/2015 e 0,1 p.p. do PIB abaixo da estimativa do MF incluída no relatório do OE/2016. Tanto a receita como a despesa ajustada foram inferiores ao previsto em todos os documentos de programação orçamental para 2015. O desvio na receita decorreu maioritariamente do comportamento desfavorável das “vendas e outras receitas correntes” e, em menor grau, da receita fiscal, das contribuições sociais e da receita de capital. A execução das despesas com pessoal, subsídios e outras despesas de capital ficou acima de todas as previsões do Ministério das Finanças para 2015, tendo sucedido o inverso relativamente à formação bruta de capital fixo e à despesa com prestações sociais.

Quadro Plurianual de Programação Orçamental

Salienta-se que contrariamente ao verificado em 2014, o limite de despesa do Quadro Plurianual de Programação Orçamental aprovado com o OE/2015 não foi objeto de revisão durante o exercício orçamental de 2015. O OE/2015 e o PE/2015 mantiveram igualmente intacto o limite de despesa afeto a cada programa orçamental. A execução orçamental provisória aponta para que a despesa tenha sido inferior ao limite previsto no OE/2015 e PE/2015, tendo os programas “finanças e administração pública” e “gestão da dívida pública”, contribuído com a maior poupança.

1 INTRODUÇÃO

O presente relatório apresenta os desenvolvimentos orçamentais do sector das administrações públicas (AP) ao longo do ano de 2015 e uma análise comparativa dessa evolução face às metas fixadas pelo Ministério das Finanças (MF) para o défice e para a dívida pública. Aproveita-se para apresentar uma avaliação do grau de cumprimento dos limites de despesa fixados para a Administração Central (AC). A análise assenta nos dados publicados em 23 e 31 de março de 2016 das seguintes fontes estatísticas: primeira notificação de 2016 ao abrigo do [Procedimento por Défices Excessivos \(PDE\)](#), publicada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE); contas nacionais trimestrais por sector institucional relativas ao 4.º trimestre de 2014, publicadas pelo [INE](#) e pelo [Banco de Portugal](#) (BdP); e destaque do [EUROSTAT de 21 de abril de 2014](#). Os dados subjacentes ao presente relatório têm um carácter preliminar, sujeitos portanto, a eventuais revisões, tal como sucedeu relativamente aos valores dos trimestres precedentes.

Como já é habitual nas análises do Conselho das Finanças Públicas (CFP), os agregados orçamentais das AP foram ajustados dos efeitos de medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais, permitindo desta forma uma melhor avaliação do esforço de consolidação. Porém, existem diferenças na classificação das medidas consideradas no ajustamento entre as referências utilizadas (Orçamento do Estado de 2015 e 2016 e Programa de Estabilidade de 2015) e esta análise da execução por parte do CFP. Estas diferenças decorrem do impacto relativo à operação de resolução do Banif e do facto da Contribuição para o Fundo Único de Resolução não ter sido ainda contabilizada pelo INE não devendo por isso ser objeto de ajustamento na conta das AP relativa a 2015. No âmbito da dívida pública, analisam-se em detalhe os fatores que, para além do défice, explicam a variação deste indicador.

O relatório encontra-se estruturado em quatro capítulos. A seguir ao capítulo introdutório, o segundo capítulo analisa a situação orçamental do sector das administrações públicas e de cada subsector que o compõe. No terceiro capítulo analisa-se a dívida pública, sendo o quarto e último capítulo dedicado à comparação entre as previsões nos diversos referenciais de programação orçamental e os resultados obtidos.

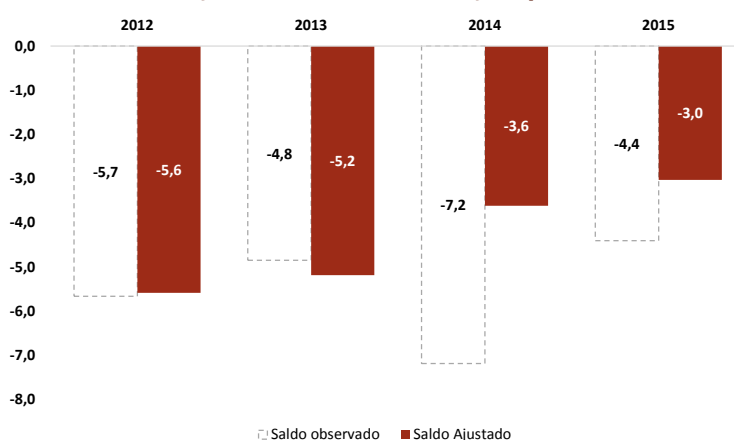
A presente análise beneficiou da informação regularmente recebida do BdP e do INE em contas nacionais (estatísticas financeiras e não financeiras), de esclarecimentos adicionais prestados por estas entidades e ainda de informação recebida da Direção-Geral do Orçamento (DGO), da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP, EPE), do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS, IP) e do Instituto de Informática da Segurança Social (II, IP).

2 PRINCIPAIS DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS EM 2015

2.1 SALDOS E AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL

Em termos não ajustados, o défice orçamental das administrações públicas fixou-se em 4,4% do PIB em 2015, tendo excedido o valor definido no OE/2015 (2,7% do PIB). A necessidade de financiamento das administrações públicas em 2015 ascendeu a 4,4% do PIB (7893 M€), mais 1,7 p.p. do PIB do que o previsto no OE/2015. Para esse desvio contribuiu sobretudo a operação de resolução do Banif no último mês de 2015, com um impacto negativo no saldo orçamental das administrações públicas, equivalente a 1,4 p.p. do PIB (2463 M€). Esta operação contribuiu para que, em 2015, o défice apurado em contas nacionais tenha sido superior ao registado na ótica da contabilidade pública.¹

Gráfico 1 – Saldo orçamental das administrações públicas (em % do PIB)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: valores apurados para efeitos do PDE; o detalhe sobre as medidas temporárias e não recorrentes consideradas pode ser consultado no Quadro 11, em anexo.

O défice das AP ajustado de medidas temporárias e não recorrentes diminuiu pelo sexto ano consecutivo, tendo atingido 3,0% do PIB em 2015.² O défice ajustado prosseguiu a trajetória de redução iniciada em 2010. O decréscimo verificado no ano de 2015 (-830 M€, equivalente a -0,6 p.p. do PIB) beneficiou do contributo de todos os subsectores das administrações públicas. No entanto, a melhoria foi menos acentuada do que a alcançada no ano anterior (1,6 p.p. do PIB). O saldo primário registou um excedente orçamental pelo segundo ano consecutivo, tendo aumentado de 1,3% do PIB para 1,5% do PIB, mas ficou aquém dos 2,1% do PIB implícitos no OE/2015 e no PE/2015 e dos 1,6% do PIB subjacentes à estimativa do MF apresentada em fevereiro passado.

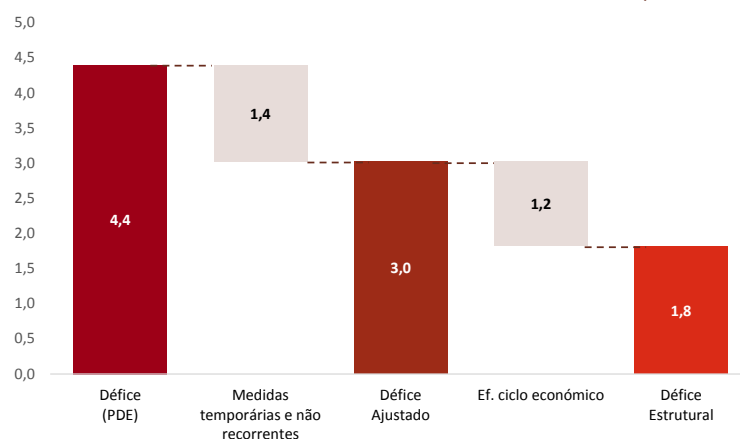
Corrigido dos efeitos do ciclo e do impacto de *one-offs*, estima-se que o défice estrutural tenha sido de 1,8% do PIB em 2015. Excluindo o efeito adverso do ciclo económico (- 1,2% do PIB) estimado com base na informação existente, bem como o impacto

¹ Os ajustamentos de passagem entre óticas contabilísticas totalizaram 1,8% do PIB (ver Quadro 9, em anexo).

² Sobre as medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais consideradas pelo CFP nesta análise ver Quadro 11, em anexo.

líquido negativo das medidas temporárias e não recorrentes (-1,4% do PIB, resultante da operação de resolução do Banif) apura-se um défice estrutural de 1,8% do PIB em 2015.

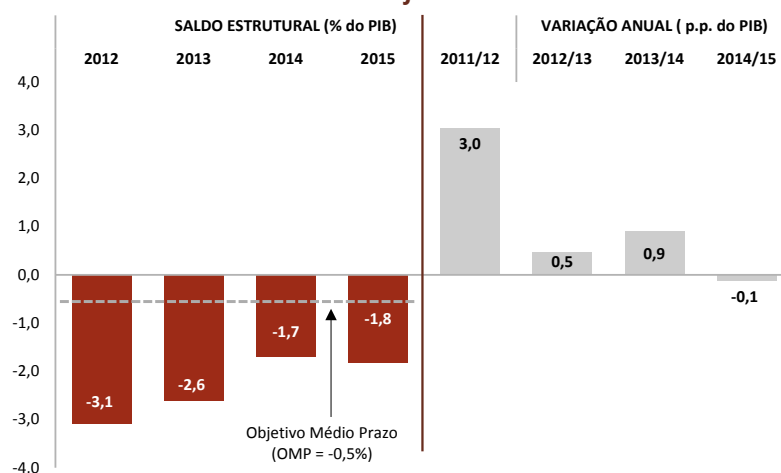
Gráfico 2 – Do saldo observado ao saldo estrutural - 2015 (em % do PIB)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: o detalhe sobre as medidas temporárias e não recorrentes consideradas pode ser consultado no Quadro 11, em anexo.

A trajetória de melhoria do saldo estrutural foi interrompida em 2015, facto que se traduziu num afastamento relativamente ao Objetivo de Médio Prazo (OMP). Com base na informação disponível à data de fecho deste relatório estima-se que o saldo estrutural se tenha agravado 0,1 p.p. do PIB em 2015, invertendo a tendência de melhoria verificada nos últimos anos: entre 2010 e 2015 a redução do défice estrutural encontra-se estimada em 6,3 p.p. do PIB, dos quais 3,0 p.p. do PIB em 2012.³

Gráfico 3 – Saldo estrutural: ajustamento entre 2012 e 2015



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: Estimativa efetuada tendo por base o método comunitário e condicional à informação disponível para o cálculo do hiato do produto, que se encontra, por construção, sujeita a revisões, com particular incidência no período contemporâneo e na sua vizinhança. Está a ser utilizado o OMP definido no Programa de Estabilidade apresentado em abril de 2015. No Programa de Estabilidade apresentado em abril de 2016 o OMP foi revisto para um excedente estrutural de 0,25% do PIB.

³ Face a 2009, ano de abertura do Procedimento por Défice Excessivo em curso, a correção acumulada do saldo estrutural encontra-se estimada em 6,6 p.p. do PIB.

2.2 ANÁLISE DA RECEITA

Em 2015, o crescimento da receita justificou inteiramente a redução nominal do défice orçamental. Em termos ajustados, a receita das AP registou um aumento de 1,9% (1440 M€) face a 2014, para o qual foi determinante o contributo da receita corrente (2,0 p.p.). Em sentido contrário, a receita de capital deu um contributo negativo (-0,2 p.p.) motivado pela quebra das ajudas ao investimento essencialmente com origem nos fundos provenientes da União Europeia (UE), recebidos pelos Serviços e Fundos Autónomos do subsector Administração Central (AC). Apesar do aumento nominal da receita total, este foi inferior ao do PIB a preços correntes, pelo que se verificou uma redução no peso da receita em percentagem do PIB: este diminuiu de 44,5% para 43,9%.

Quadro 1 – Receita e despesa das administrações públicas (valores ajustados em M€)

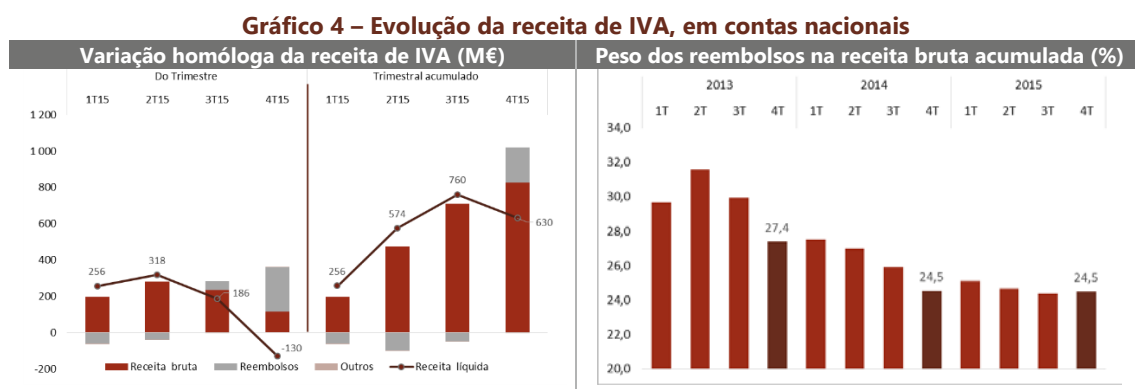
	2012	2013	2014	2015	Variação 2014/15		
					M€	%	Ctva
Receita Total	71 746	75 508	77 231	78 671	1 440	1,9	1,9
Receita corrente	69 033	73 560	75 786	77 344	1 558	2,1	2,0
Receita fiscal	38 296	41 686	43 566	45 530	1 964	4,5	2,5
Impostos indiretos	23 340	22 964	24 593	26 072	1 480	6,0	1,9
Impostos diretos	14 956	18 721	18 974	19 458	484	2,6	0,6
Contribuições sociais	19 142	20 215	20 371	20 718	347	1,7	0,4
Das quais: efetivas	14 621	14 905	15 544	16 172	629	4,0	0,8
Vendas e outras receitas correntes	11 595	11 660	11 849	11 096	-753	-6,4	-1,0
Receitas de capital	2 713	1 948	1 445	1 327	-118	-8,2	-0,2
Despesa Total	81 139	84 332	83 491	84 101	610	0,7	0,7
Despesa Primária	72 924	76 074	74 989	75 909	920	1,2	1,1
Despesa Corrente Primária	67 892	71 380	70 785	71 051	266	0,4	0,3
Consumo intermédio	9 685	9 611	10 079	10 601	521	5,2	0,6
Despesas com pessoal	19 688	21 317	20 495	20 264	-230	-1,1	-0,3
Prestações sociais	33 010	34 785	34 106	34 517	411	1,2	0,5
em espécie	3 356	3 265	3 384	3 236	-148	-4,4	-0,2
Subsídios	1 018	1 031	1 210	1 172	-38	-3,1	0,0
Outra despesa corrente	4 490	4 636	4 895	4 497	-398	-8,1	-0,5
Despesas de capital	5 032	4 694	4 203	4 858	655	15,6	0,8
FBCF	4 158	3 701	3 525	3 678	152	4,3	0,2
Outras despesas de capital	874	993	678	1 180	502	74,0	0,6
Juros	8 214	8 258	8 502	8 192	-311	-3,7	-0,4
Saldo global	-9 393	-8 825	-6 260	-5 430	830	:	:
Saldo primário	-1 178	-566	2 242	2 762	520	:	:
PIB nominal	168 398	170 269	173 446	179 379	5 933	:	:

Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Notas: Os agregados orçamentais das administrações públicas foram ajustados dos efeitos de medidas temporárias, medidas não recorrentes evidenciados no Quadro 11. Ctva designa contributo para a taxa de variação anual.

A evolução positiva da receita corrente sustentou-se no comportamento da receita fiscal e contributiva. O crescimento da receita corrente atingiu 2,1% tendo sido, no entanto, prejudicado pelo contributo negativo das “outras receitas correntes”. O incremento da receita fiscal (4,5%) e contributiva (1,7%), a par do aumento verificado nas vendas (em 2,5%, muito em particular no subsector da Administração Local e Regional), mais do que compensaram a evolução desfavorável na rubrica “outras receitas correntes” (-17,2%). O menor volume de transferências provenientes da UE respeitantes à componente do FSE e o decréscimo dos

rendimentos de propriedade (-19,5%),⁴ justificam o desempenho negativo das “outras receitas correntes”.

Três quartos do aumento da receita fiscal deveu-se aos impostos indiretos. A recuperação da atividade económica em 2015 e as medidas de combate à fraude e evasão fiscal contribuíram, à semelhança do ocorrido em 2014, para elevar a receita de IVA, tendo os restantes tributos registado uma evolução globalmente positiva. Neste domínio, destacam-se, em particular, os acréscimos de receita obtidos com o Imposto sobre Produtos Petrolíferos (6,3%; +143M€) e o Imposto sobre Veículos (+22,8%; 109 M€),⁵ refletindo o efeito da Reforma da Fiscalidade Verde, a par do aumento das respetivas bases de incidência.⁶



Fonte: AT. Cálculos CFP. | Nota: Os valores em contas nacionais foram estimados pelo CFP com base nos dados da AT.

O contributo do IVA justificou cerca de metade do crescimento dos impostos indiretos (4,7%). Porém, a evolução deste imposto ao longo do ano foi cada vez menos favorável. Embora a receita bruta tenha registado um crescimento positivo em todos os trimestres de 2015, assistiu-se a uma desaceleração mais acentuada na receita líquida a partir da segunda metade do ano. Esta evolução reflete o abrandamento da receita bruta, mas também uma variação homóloga dos reembolsos que passou a ser positiva a partir do terceiro trimestre. Com efeito ao longo do ano de 2015, os reembolsos do IVA refletiram uma evolução assimétrica que se traduziu na quebra do peso dos reembolsos face à receita bruta quando comparado com anos anteriores.⁷ Apenas a recuperação dos reembolsos (+341 M€)⁸ que se

⁴ Resultantes em parte da redução dos juros recebidos de obrigações convertíveis contingentes (CoCo bonds) tomadas pelo sector financeiro. Estes juros ascenderam a 160,3 M€ em 2015, menos 141,2 M€ do que em 2014.

⁵ Em 2015, as aquisições de viaturas evidenciaram uma variação anual de 24%, de acordo com informação publicada pela consultada em 4 de abril de 2016.

⁶ A reforma da fiscalidade verde previu, entre outras, a aplicação de uma taxa de carbono (cobrada sob a forma de um adicional ao Imposto sobre os Produtos Petrolíferos) e o agravamento em 3% das taxas de ISV, em função das emissões de CO₂.

⁷ A evolução dos reembolsos de IVA em 2015 reflete novas regras do [Despacho Normativo n.º 17/2014](#), de 26 de dezembro, o qual vem estabelecer, designadamente, que estes passam a estar também dependentes da comunicação de todas as faturas emitidas no período do reembolso ou nos períodos anteriores e da inexistência de divergências entre os valores comunicados e os valores declarados de imposto liquidado e dedutível.

⁸ Deve ter-se presente que os reembolsos pagos em janeiro e fevereiro de 2016 são contabilizados em contas nacionais na receita de 2015 por via do ajustamento temporal deste imposto.

verificou no último trimestre do ano permitiu equiparar o peso destes ao valor registado no final de 2014 (24,5%).

O impacto das medidas previstas nos impostos indiretos ficou aquém do esperado. Confirmando o risco de execução assinalado pelo CFP na sua análise à POE/2015, o resultado de execução obtido com as medidas previstas pelo MF não foi além de 66%. Excluindo a medida relativa à alteração ao modelo do imposto sobre o jogo, nenhuma das restantes atingiu os objetivos fixados. O fim da cláusula de salvaguarda do IMI, bem como a reforma da Fiscalidade Verde e os incrementos dos Impostos Especiais sobre o Consumo (IECs) foram as medidas que apresentaram maior desvio. No primeiro, o fraco resultado da medida foi compensado pela evolução muito positiva do IMT (+19,8%;+95M€), nos outros dois casos o bom desempenho do IVA acomodou integralmente os desvios. Na origem do desvio dos IECs salienta-se a cobrança do Imposto sobre o Tabaco (IT) e do Imposto sobre Álcool e Bebidas Alcoólicas (IABA) que, no conjunto, registou uma quebra de 0,8% face a 2014,⁹ assim como a contribuição sobre os sacos de plástico leve que não atingiu sequer 5% do valor previsto para a medida (Quadro 2). Estes exemplos ilustram bem os efeitos económicos da tributação, além do efeito sobre a receita pública. São impostos cuja finalidade, em termos de política sectorial, é reduzir riscos para a saúde dos cidadãos (caso do IT), libertação de gases com efeito de estufa, risco de entupimento em linhas de água e poluição de rios e oceanos (caso da taxa sobre sacos de plástico). A diminuição na base de incidência causada pelo acréscimo na taxa destes tributos, embora com efeito negativo na receita pública, revelou a eficácia da medida com respeito à mudança desejada no comportamento das empresas e dos cidadãos.

Quadro 2 – Resultado da execução das medidas de impostos indiretos previstas no OE/2015

(valores em M€)

Medidas previstas no OE	Aumento previsto pela medida	Acréscimo de receita obtido (execução)	Grau de realização (%)	Desvio
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)=(1)-(2)
Contribuição do serviço rodoviário	160	139	87	21
Incremento dos Impostos Especiais sobre o Consumo (IECs)	100	41	41	59
Reforma da Fiscalidade Verde (dos quais)	148	111	75	36
Taxa de carbono	95	90	95	5
Sacos plásticos	34	1	4	33
Aumento das taxas de ISV (emissões de CO ₂)	28	20	72	8
Alteração ao modelo de Exploração do Jogo	25	25	100	0
Fim da cláusula de Salvaguarda do IMI	150	68	45	82
Total	583	384	66	199

Fonte: MF. Cálculos do CFP.

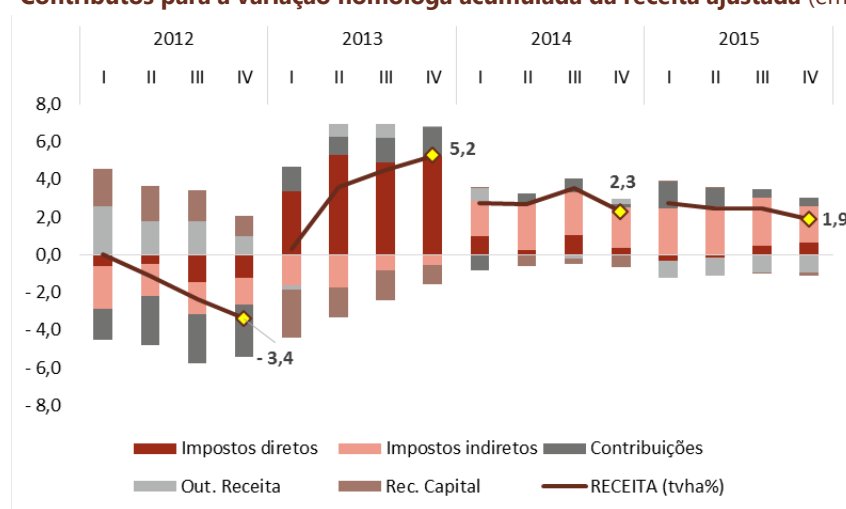
O desempenho favorável dos impostos diretos assentou no comportamento do IRC que absorveu a quebra de receita no IRS.¹⁰ O incremento verificado nos pagamentos por conta conjugado com um menor volume de reembolsos justificaram cerca de 85% do aumento da

⁹ A quebra de receita do IT e do IABA mostram que o efeito quantidade se sobrepôs ao efeito preço.

¹⁰ Devido à mecânica de cobrança dos impostos note-se que os efeitos das alterações legislativas relativas ao IRC e ao IRS introduzidas em 2015 influenciarão também a receita destes impostos em 2016.

receita de IRC em 2015 (+14,9%).¹¹ Em menor escala, salienta-se o aumento das notas de cobrança (+55%) e os ganhos obtidos com a cobrança coerciva (+28,1%). As retenções na fonte evidenciaram um contributo diminuto, não obstante se encontrarem influenciadas pelo efeito de antecipação de receita decorrente de alteração do regime tributário no IRC relativo aos organismos de investimento coletivo (112,3 M€).¹² Caso esta antecipação de receita prevista na lei não se verificasse, a variação da receita de IRC seria inferior em 2,3 p.p. O comportamento desfavorável do IRS (redução de 192,3 M€ ou - 1,4%) traduz a diminuição das retenções na fonte sobretudo na parte relativa a outros rendimentos de capitais (543,8 M€; -89%) e do trabalho dependente (-114,4 M€; -1,4%). Com menor expressão, a receita também foi prejudicada por um maior volume de reembolsos (77,4 M€; +3,7%).¹³

Gráfico 5 – Contributos para a variação homóloga acumulada da receita ajustada (em p.p. do PIB)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: vha designa variação homóloga acumulada.

As contribuições sociais registaram um crescimento pelo segundo ano consecutivo.

Depois de em 2014 as contribuições terem iniciado uma recuperação com um crescimento de 0,7%, em consequência da evolução positiva do emprego (+1,4%), em 2015 as contribuições consolidaram esta tendência evidenciando um crescimento de 1,7%. Para esta evolução contribuíram as contribuições efetivas (+4%) que mais do que compensaram a diminuição das contribuições imputadas (-5,8%). O aumento na receita de contribuições sociais para a Segurança Social (+4,4%) foi determinante na evolução das contribuições sociais, que cresceram acima das remunerações dos empregados (+1,3%). A diminuição das contribuições imputadas (-5,8%) reflete o efeito do Programa de Rescisões por Mútuo Acordo, o efeito base da reversão total da redução remuneratória aplicável aos vencimentos dos funcionários públicos que ocorreu no terceiro trimestre de 2014, como também a redução no número de subscritores da CGA (de 484 526 em 2014 para 473 446 em 2015).

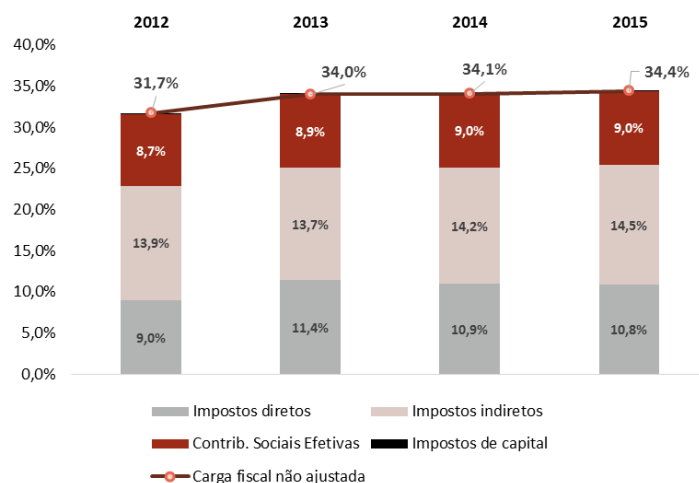
¹¹ Este aumento é determinado pelo facto dos pagamentos por conta definidos para 2015 terem por base as taxas aplicáveis em 2014, e não as taxas previstas para 2015, razão que explica o expressivo aumento, que não resulta assim integralmente da melhoria da atividade económica.

¹² Regime Transitório previsto no n.º 3 do art. 7.º, do Decreto-Lei n.º 7/2015, de 13 de janeiro.

¹³ De referir que em 2015 a diminuição das retenções na fonte em sede do trabalho dependente contrasta com a evolução positiva dos dados relativos a remunerações declaradas à Segurança social (+2,5%) em parte devido à reforma do IRS introduzida nesse ano. Fonte: Segurança Social.

A carga fiscal tornou a aumentar após um ano de quase estabilização. Fixando-se em 34,4% do PIB, em 2015, este agravamento de 0,3 p.p. do PIB reflete o aumento do peso dos impostos indiretos para 14,5% do PIB. Em contraste com esta evolução, verificou-se um decréscimo no peso dos impostos diretos no PIB de 10,9% em 2014 para 10,8% em 2015 e a estabilização das contribuições sociais efetivas em 9% do PIB.

Gráfico 6 – Evolução da carga fiscal no período 2012-2015 (em p.p. do PIB)



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

2.3 ANÁLISE DA DESPESA

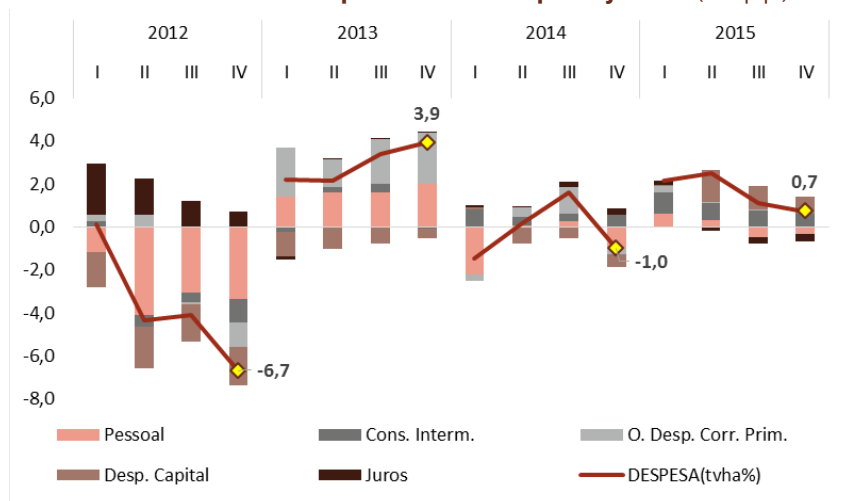
No domínio da despesa ajustada, verificou-se um crescimento da despesa primária que foi atenuado pelo comportamento favorável da despesa com juros. Contrariando a redução obtida no ano anterior (-1,0%), a despesa em 2015 registou um aumento de 0,7% (+610 M€), fortemente penalizada pela evolução da despesa de capital (+15,6%, +655M€). Em sentido oposto, assistiu-se a uma diminuição da despesa com juros em 3,7%, (- 311M€), que mais do que absorveu o incremento da despesa corrente primária (+0,4%). Apesar do crescimento nominal da despesa pública (ajustada), o peso deste agregado no valor do rendimento gerado no país reduziu-se de 48,1% do PIB em 2014 para 46,9% do PIB em 2015, prosseguindo a diminuição já ocorrida em 2014 (-1,4 p.p. do PIB).

A despesa de capital (ajustada) foi o agregado que mais contribuiu para o aumento da despesa pública em 2015. Desde 2011 que se assistiu à redução nominal da despesa de capital por via da contração do investimento. Em 2015 esta despesa registou uma evolução contrária, tendo as relações financeiras do Estado com entidades não incluídas no perímetro das Administrações Públicas implicado um volume de despesa acima do previsto pelo MF. Os reforços de capital, a assunção de dívidas e execução de garantias, bem como o pagamento de indemnizações e dívidas de sociedades em extinção, explicam em grande medida o crescimento das “outras despesas de capital”, que atingiu 15,6%.¹⁴ A evolução desta

¹⁴ O elevado crescimento da “outra despesa de capital” é justificado, entre outras, pelas seguintes operações: (i) injeções de capital do Estado na Carris, S.A. e STCP, S.A. (36,9M€) e da empresa Parparticipadas, SGPS S.A. no Banco Efisa, S.A. (52,5 M€), (ii) conversão de suprimentos em capital da Wolfpart, SGPS, S.A. à Caixa Imobiliário, S.A. (158,2

componente justificou mais de quatro quintos do aumento da despesa pública em 2015. Em menor escala, assinala-se a execução do investimento, cujo crescimento (+4,3%), integralmente assegurado pela Administração Central foi parcialmente compensado pela diminuição no subsector da Administração Regional e Local.

Gráfico 7 – Contributos para a vha da despesa ajustada (em p.p.)



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

Após a contração ocorrida em 2014 (-0,8%), a despesa corrente primária registou um crescimento (+0,4%) impulsionado pela despesa com consumo intermédio e prestações sociais. Apesar da redução da “outra despesa corrente” (-8,1%) e da despesa com pessoal (-1,1%),¹⁵ a evolução destas duas componentes foi insuficiente para anular o crescimento da despesa com consumo intermédio (+5,6%) e prestações sociais (+1,2%). Conforme assinalado nos relatórios do CFP sobre a execução trimestral, a falta de evidência dos efeitos das medidas de consolidação que estavam previstas no OE/2015 para o consumo intermédio poderá justificar o facto desta componente (que cresceu 5,2% ou +4,3% excluindo os encargos com PPP) ter dado o maior contributo no aumento da despesa corrente primária.¹⁶ No mesmo sentido, o aumento das prestações sociais, integralmente explicado pelas prestações que não em espécie (1,8%), reflete sobretudo o aumento das pensões (+614 M€)

M€, (iii) assunção de dívidas da Europarques, S.A. (27,1 M€) e da Gaiadouro (23 M€) pelo Estado, (iv) pagamento da dívida da Fundação para as Comunicações Móveis às operadoras de comunicações, realizada pelo Estado (50,7 M€), assim como o pagamento de indemnizações à Brisal pela Estradas de Portugal (27,7 M€), (v) correções financeiras relativas a Fundos Comunitários (150 M€) e (vi) execução de garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo (23 M€).

¹⁵ A redução da despesa com pessoal em 2015 encontra-se influenciada pelos efeitos base associados à despesa com o Programa de Rescisões por Mútuo Acordo e à suspensão da redução remuneratória ocorridas no 3.º trimestre de 2014 na sequência do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014, de 30 de maio. Em 2015 os desenvolvimentos orçamentais refletem a reversão de 20% da redução remuneratória aplicada a rendimentos mensais superiores a 1500€.

¹⁶ Em 2015, as Parcerias Público-Privadas rodoviárias contribuíram em cerca de 25% para o crescimento do consumo intermédio.

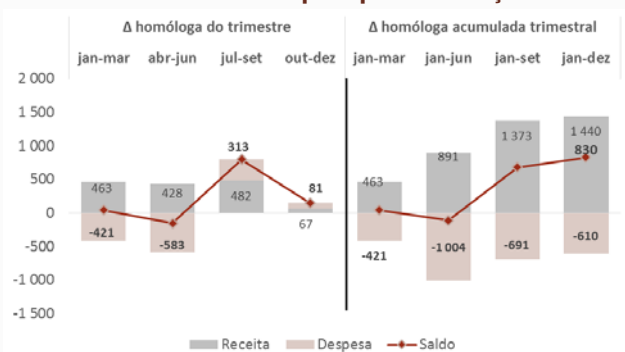
e das prestações por doença e parentalidade (+84 M€), atenuada pela quebra da despesa com prestações por desemprego (em 478 M€).¹⁷

O comportamento favorável da despesa com juros contribuiu para a redução nominal da despesa pública. Após cinco anos consecutivos de contributo negativo para a redução nominal da despesa, o volume de despesa com juros reduziu-se 311 M€ em 2015. Esta diminuição reflete, por um lado, a melhoria das condições de financiamento obtidas no Mercado, no quadro da política de expansão monetária adotada pelo Banco Central Europeu (*Quantitative Easing*), e, por outro, mas em consequência desse facto, a “substituição” de empréstimos com taxas mais elevadas por novas emissões de dívida a taxas de juro mais baixas (caso da amortização antecipada de dívida ao FMI). Assim, apesar de um aumento nominal da dívida em 2015, a diminuição da despesa com juros foi justificada pelo efeito preço, que se traduziu na redução da taxa de juro implícita de 3,9% para 3,6%.

Caixa 1 – Evolução infra-anual do saldo orçamental ajustado

Os desenvolvimentos orçamentais ocorridos ao longo de 2015 evidenciaram um elevado contributo da receita na redução nominal do défice público. Este contributo patente em todos os trimestres do ano foi explicado pelo crescimento da receita fiscal (+1964 M€, em particular dos impostos indiretos) e da receita contributiva (+353 M€, no 1.º semestre), na medida em que o restante conjunto da receita penalizou a correção do desequilíbrio orçamental. Com impacto negativo, identifica-se a quebra da “outra receita corrente” ao longo de todos os trimestres do ano motivada pelo menor volume de receita proveniente de transferências da UE, bem como de receitas de rendimentos de propriedade, em particular, juros recebidos de obrigações convertíveis contingentes (CoCo bonds) tomadas pelo sector financeiro. Em menor escala, refere-se a receita de capital com um contributo negativo no 2.º semestre do ano, essencialmente marcado pelo menor volume de verbas recebidas pelos Serviços e Fundos Autónomos, que mais do que anulou a evolução positiva verificada na primeira metade do ano.

Gráfico 8 – Contributo da receita e da despesa para a variação do saldo global (em M€)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: As barras da despesa com valor negativo traduzem um aumento e, consequentemente, um contributo desfavorável da despesa para a variação homóloga do saldo.

O contributo da despesa para a redução nominal do défice apenas se refletiu no 2.º semestre do ano. Neste âmbito, destaca-se o comportamento da despesa corrente primária no 3.º trimestre (por via sobretudo da despesa com pessoal) e o comportamento favorável da despesa com juros. Assim, enquanto o primeiro reflete o importante efeito de base do 3.º trimestre de 2014 relativo à suspensão da redução remuneratória dos funcionários públicos entre junho e meados de setembro e o elevado pagamento de indemnizações no âmbito do PRMA em setembro, o segundo traduz um menor montante de despesa com juros decorrente da melhoria das condições de mercado. Em sentido oposto, regista-se o contributo desfavorável da despesa de capital, nos três primeiros trimestres do ano. A maior expressão deste agregado de despesa no 2.º trimestre (+585M€) reflete um elevado volume de transferências para entidades não integradas no perímetro das administrações públicas e uma despesa em investimento também superior.

¹⁷ De notar que em contas nacionais a Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) é abatida à despesa com pensões. O montante da CES ascendeu a 675 M€ em 2014 e a 38 M€ em 2015, contribuindo assim para o aumento de despesa em 2015.

2.4 ANÁLISE POR SUBSECTORES

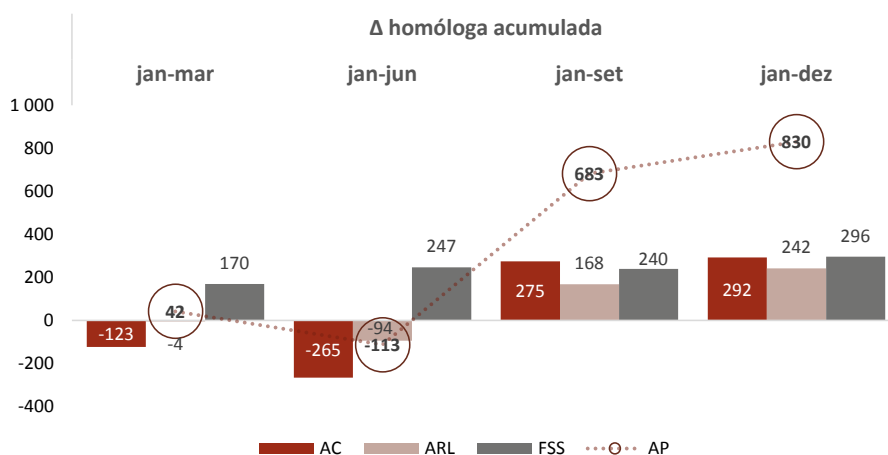
Apesar da execução orçamental ter evidenciado no final do ano o contributo globalmente positivo de todos os subsectores, esse contributo foi distinto por trimestre. Enquanto na segunda metade do ano se verificou que todos os subsectores contribuíram já favoravelmente para a redução do défice em termos ajustados, no 2.º trimestre tanto a Administração Central (AC) como a Administração Regional e Local (ARL) apresentaram um contributo mais desfavorável e no sentido de agravamento do défice. O contributo das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) na execução conjunta da Administração Central e Regional (ACR) encontra-se descrito na Caixa 2. Os Fundos de Segurança Social (FSS) foram o único subsector com comportamento positivo em todos os trimestres.

2.4.1 Administração Central

A redução do défice ajustado das AP em 2015 dependeu mais da AC, sem prejuízo do contributo positivo dos restantes subsectores. Em 2015, o contributo da Administração Central (0,3 p.p.) para a redução do défice ajustado das AP em 2015 (0,6 p.p. do PIB) foi ligeiramente superior à soma da melhoria registada nos saldos dos subsectores dos Fundos de Segurança Social (0,1 p.p.) e da Administração Regional e Local (0,1 p.p.), cuja análise é detalhada nos pontos seguintes.

No caso da AC, a melhoria do saldo resultou, fundamentalmente, do acréscimo de receita fiscal e da diminuição da despesa com juros, o que permitiu compensar o aumento da despesa primária. Sendo o subsector com maior peso tanto na estrutura da despesa como na da receita, a AC é determinante para a evolução do saldo das AP. Para o contributo observado por parte da AC em 2015 foi relevante o comportamento das EPR integradas neste subsector (ver Caixa 2).

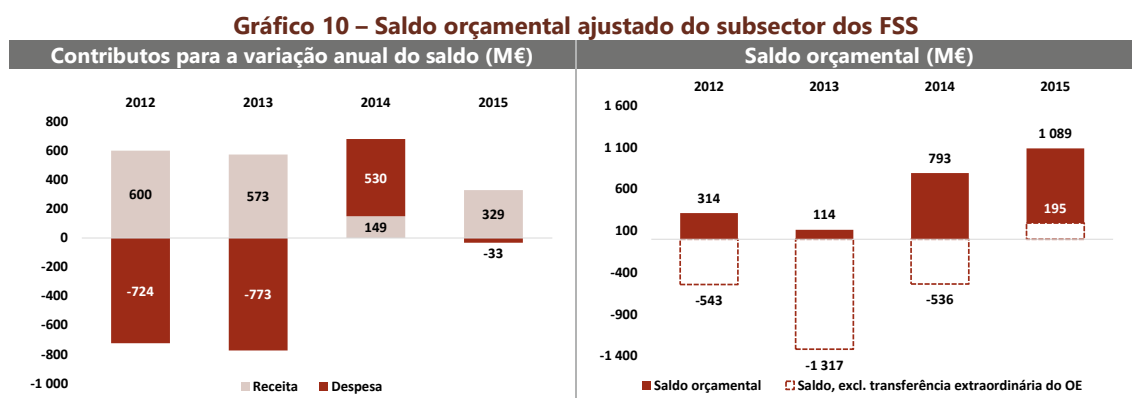
Gráfico 9 – Contributo dos subsectores para redução do défice ajustado das AP (em M€)



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

2.4.2 Fundos de Segurança Social

Em 2015, o subsector dos FSS contribuiu positivamente para a redução do défice público (em 296 M€), registando um excedente orçamental de 1089 M€.^{18,19} Este resultado foi mesmo superior ao previsto no relatório do OE/2015 (em 935 M€). Contrariamente ao ano de 2014, este resultado decorreu do comportamento favorável da receita, que registou um crescimento de 1,4% (+329 M€). Por seu turno, a despesa concorreu em sentido contrário (ainda que proporcionalmente menos), uma vez que observou um aumento de 0,1% (33 M€) relativamente a 2014, abaixo do esperado inicialmente.²⁰



Fonte: INE e IGFSS. Cálculos do CFP. | Nota: Em 2013 a receita foi ajustada de medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais (ver o Quadro 11 em anexo).

A evolução da despesa advém do acréscimo de outras despesas correntes (+543 M€) ter superado a diminuição dos encargos com prestações sociais e restantes rubricas da despesa. O maior contributo para a diminuição com prestações sociais decorreu da despesa com subsídios de desemprego e medidas de apoio ao emprego (- 21,4%) tendo-se registado uma estabilização dos encargos com pensões, apesar da diminuição do valor da CES. No entanto, esta evolução foi mais do que contrabalançada pelo comportamento das outras despesas correntes. A variação apurada para a despesa com pensões reflete a alteração contabilística no registo da despesa com pensões unificadas pagas à CGA, que em 2015 passou a ser registada como transferências correntes para a CGA (incluída nas outras despesas correntes), enquanto até 2014 era classificada como despesa com pensões dos FSS. Esta reclassificação explica um aumento de 515 M€ nas outras despesas correntes. Corrigindo este efeito, observar-se-ia um aumento da despesa com pensões de 1,2%.²¹ As restantes prestações sociais evidenciam no seu conjunto um aumento, pese embora se registem

¹⁸ A conclusão mantém-se mesmo excluindo a transferência extraordinária do OE, com o subsector a registar um excedente de 195 M€ (pela primeira vez desde 2012, ano em que se iniciou a referida transferência), o que traduz uma melhoria de 731 M€ face ao défice de 536 M€ apresentado em 2014 (ver painel direito do Gráfico 10).

¹⁹ Uma análise mais aprofundada sobre este subsector é efetuada no âmbito dos relatórios regulares do CFP relativos à análise da execução orçamental da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações em 2015, na ótica da contabilidade pública ([Relatório n.º 4/2016 do CFP](#)).

²⁰ Para 2015, a expectativa do MF no relatório do OE/2015 era de um aumento aproximado de 1,5% tanto do lado da despesa como do da receita. Neste sentido, foi o comportamento diverso ao nível da despesa do subsector o que mais contribuiu para a diferença relativamente ao inicialmente estimado.

²¹ Para uma análise mais detalhada sobre a execução da SS e da CGA consultar o [Relatório n.º 4/2016 do CFP](#).

diminuições quanto aos encargos com algumas delas, nomeadamente CSI, RSI e Abono de Família.

Do lado da receita, confirma-se a evolução, observada desde 2014, de aumento das contribuições sociais. O incremento de 585 M€ desta receita entre 2014 e 2015 (4,3%) mais do que compensou a diminuição das vendas e outras receitas correntes (- 286 M€), radicando aqui a melhoria observada quanto ao saldo do subsector. O aumento do número de beneficiários com remunerações declaradas à Segurança Social²² foi o fator que mais contribuiu para a evolução favorável das receitas contributivas. Nas outras receitas correntes estão incluídas as transferências do OE, quer para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), quer a transferência “extraordinária” do OE. Em 2015, a diminuição desta última face a 2014 (-535 M€) explica o comportamento desta componente.

2.4.3 Administração Regional e Local

Mantendo a tendência verificada desde 2011, o subsector da ARL apresentou em 2015 um excedente orçamental de 788 M€, contribuindo para a redução do défice das AP. Sem prejuízo da melhoria face a 2014 (+242 M€), este resultado ficou aquém do previsto aquando da elaboração da proposta de OE para 2015 (924 M€). A evolução do saldo da ARL beneficiou quase de igual forma do acréscimo de receita (+118 M€), como da redução da despesa (-124M€). A diferença face à estimativa na proposta orçamental tem por base um menor crescimento da receita em 2015 (1,1%) face ao comportamento esperado pelo MF (1,8%), compensado, apenas parcialmente, por uma maior diminuição da despesa (-1,2%) relativamente à expectativa inicial (-0,5%), sobretudo ao nível das despesas de investimento. Para as despesas com pessoal estava previsto um acréscimo (2,8%) quando se observou efetivamente uma redução (-0,8%).²³

Administração Regional

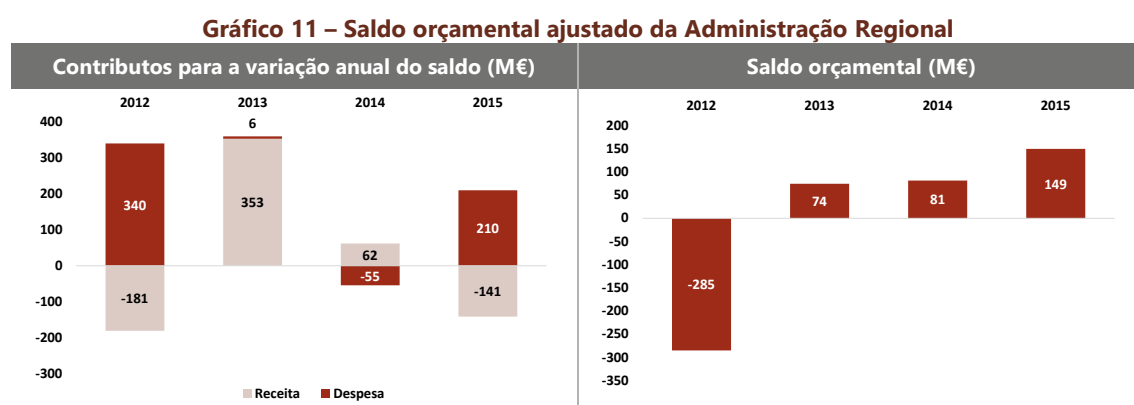
A AR apresentou um excedente orçamental pelo terceiro ano consecutivo, contribuindo com 68 M€ para a redução do défice orçamental. A Região Autónoma da Madeira (RAM) foi a que mais contribuiu para a melhoria verificada (+63 M€), apresentando um excedente de 150 M€. Por seu turno, a Região Autónoma dos Açores (RAA), apesar de melhorar em 5 M€ o respetivo saldo relativamente ao observado em 2014, continua a registar um défice, embora muito próximo da posição de equilíbrio (- 1 M€). De notar que parte importante da receita regional respeita a transferências do Orçamento do Estado para as Regiões Autónomas (RA), muito em particular as decorrentes da lei de finanças regionais, embora estas se tenham mantido praticamente ao mesmo nível de 2014.²⁴

²² De acordo com os dados recebidos da Segurança Social, as remunerações declaradas à Segurança Social aumentaram 2,5% em 2015.

²³ Verificou-se uma variação inferior ao conjunto das AP para esta rubrica. De notar que o subsector registou um decréscimo de 0,9% em 2015 no pessoal ao serviço, de acordo com dados da Síntese de Emprego Público (DGAEP, 2016).

²⁴ Conforme publicado no destaque do INE relativo à 1.ª notificação de 2016 ao abrigo do Procedimento dos Défices Excessivos (INE, 2016: 4), as transferências da AC para as duas RA totalizaram 425,4 M€ em 2014 e 424,2 M€ em 2015, representando cerca de 16% da receita total do subsector.

O comportamento da receita e da despesa foi diferente em cada uma das RA. Enquanto na RAA a receita e a despesa apresentam reduções anuais de 9,5% e 9,9%, na RAM os mesmos agregados orçamentais registam ritmos de redução menos acentuados (1,1% e 5,6%, respetivamente). Na RAM o decréscimo das despesas de capital foi determinante na redução da despesa, enquanto na RAA a redução da despesa resulta essencialmente da diminuição da despesa corrente primária, uma vez que tanto os juros como a despesa de capital se mantiveram praticamente ao mesmo nível de 2014. Em comum, o facto de em ambas as RA a diminuição das receitas de capital ser paralela à queda das despesas de investimento, associada a uma menor execução de projetos financiados por fundos comunitários.²⁵



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

Administração Local

A AL registou um excedente orçamental de 639 M€, contribuindo neste ano com 174 M€ para a diminuição do défice das AP. Contrariamente a 2014, cuja evolução foi marcada pela diminuição tanto da despesa como da receita (maior na primeira), verifica-se que, em 2015, é sobretudo a evolução mais positiva da receita (+259 M€; 3,1%) que explica a melhoria do saldo do subsector.

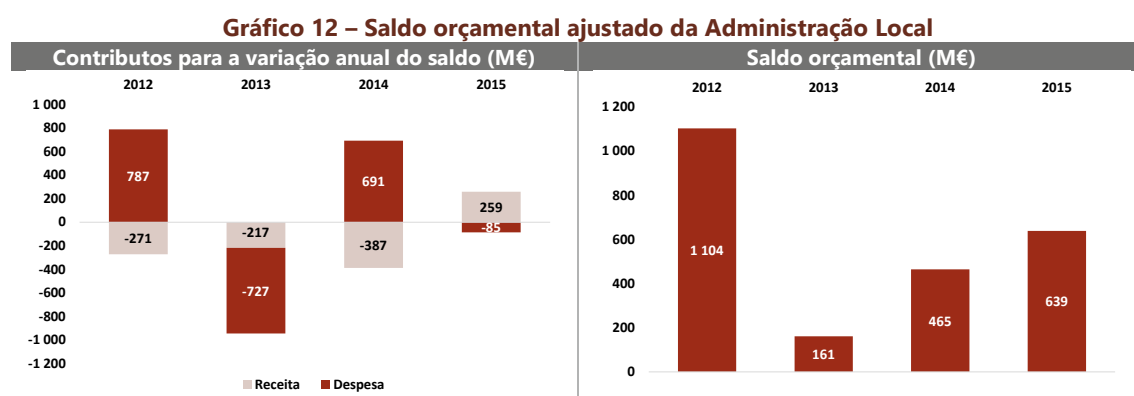
A despesa da AL aumentou em 2015 cerca de 1,1% (85 M€). No seu conjunto a despesa primária da AL registou um aumento de 68 M€. De registar ainda a contribuição dos juros (0,2 p.p.) para a variação da despesa total, cujos encargos subiram também significativamente em 2015 (19,3%). Cabe assinalar o comportamento em sentido oposto entre a despesa de capital que caiu e a receita de idêntica natureza que subiu.

O aumento da receita da AL em 2015 resultou da evolução positiva de diversas componentes, tanto ao nível das receitas correntes como de capital. Por um lado, a recuperação da receita obtida a título de transferências provenientes da União Europeia teve impacto na variação muito positiva das receitas de capital (36,4%).²⁶ A receita fiscal aumentou

²⁵ De notar que 2015 correspondeu a um ano de transição entre períodos de programação de fundos comunitários. Tanto o Programa Operacional (PO) Açores 2020 como o PO Madeira 14-20 foram objeto de aprovação em 18.12.2014.

²⁶ A parte registada em 2015 (185,4 M€) como transferência de capital proveniente do Orçamento do Estado a título de participação dos municípios nos recursos públicos (PRP), em resultado da repartição do Fundo de

8,3% (ou 231 M€), o que resultou tanto do aumento da receita em termos de IMT, associada à recuperação conjuntural do mercado imobiliário, como de IMI, em resultado, nomeadamente, do fim da cláusula de salvaguarda. De assinalar ainda a evolução das transferências provenientes da AC. Embora com um contributo mais reduzido para a variação da receita total do subsector, o total de transferências da AC²⁷ aumentou ligeiramente (0,7%). Esta evolução não permitiu, contudo, compensar o comportamento desfavorável registado quanto a outras transferências correntes, na origem da qual estará um decréscimo da receita corrente de fundos comunitários, nomeadamente do Fundo Social Europeu (FSE).



Fonte: INE. Cálculos do CFP. Nota: em 2013, a receita foi ajustada de medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais (ver o Quadro 11 em anexo).

Caixa 2 – O desempenho orçamental das Entidades Públicas Reclassificadas nos subsectores da Administração Central e Regional

A presente análise tem por objetivo apresentar o desempenho orçamental das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) e o seu contributo na execução conjunta da Administração Central e Regional (ACR) em 2015. As EPR consideradas para esta análise correspondem maioritariamente a empresas públicas (EP). Neste âmbito, para além dos Hospitais Empresa (HEPE) da Administração Central e das Regiões Autónomas, incluem-se também os reguladores não financeiros e entidades de natureza financeira, parabancária ou seguradora que à luz do Sistema Europeu de Contas (SEC) são consideradas no universo das administrações públicas, como são os casos por exemplo do Fundo de Resolução, do Fundo Garantia de Depósitos, Fundo Contragarantia Mútuo e mais recentemente, a Oitante, o veículo financeiro criado no âmbito da medida de resolução do Banif. No âmbito da administração regional inclui, por exemplo, as empresas públicas do sector da saúde. A informação analisada baseia-se em dados não consolidados e encontra-se ajustada do efeito de medidas temporárias e medidas não recorrentes.¹

Em 2015, a execução orçamental das EPR da ACR registou um excedente de 2009 M€, um resultado inferior em 570 M€ ao obtido em 2014, não contribuindo assim para a redução do défice da ACR. Para esta evolução foi determinante a quebra na receita. Os apoios financeiros do Estado às EP no domínio sobretudo dos transportes e infraestruturas, explicam esta redução que penalizou a receita de capital. No mesmo sentido, a diminuição da receita corrente é explicada essencialmente pela “outra receita corrente”, muito em particular juros recebidos (-46M€ representando um quarto da quebra verificada na ACR). O contributo da despesa foi igualmente desfavorável, apesar de justificar apenas 9% da deterioração do saldo das EP. Assim, não obstante o elevado aumento da despesa de capital, induzido quer pelo investimento de algumas empresas (entre as quais a Estradas de Portugal, Parque Escolar ou HEPE) quer pelas transferências de capital, como sejam os casos da conversão de suprimentos em capital da Wolfpart, SGPS, S.A. à Caixa Imobiliário, S.A ou a injeção de capital da Parvalorem no Banco Efisa, a despesa com juros atenuou fortemente o contributo negativo da despesa. Esta importante redução dos juros em 2015 resultou em parte da conversão dos empréstimos concedidos pelo Estado a empresas públicas em dotações de capital, situação que se verificou com a Estradas de Portugal, a Rede Ferroviária Nacional (REFER) e o Metropolitano de Lisboa.

No que se refere ao peso da receita e da despesa das EP no conjunto da ACR, a informação não consolidada aponta para que aqueles agregados representem menos de 20% do registado naquele subsector. Em 2015, ambos os agregados

Equilíbrio Financeiro (FEF) em transferências correntes ou de capital decidida pelos municípios, manteve-se praticamente ao mesmo nível de 2014 (185,5 M€), apesar do FEF ter aumentado (de 1701,1 M€ para 1726,8 M€).

²⁷ De acordo com informação fornecida pelo INE, as transferências da AC para a AL (municípios), em contas nacionais, passaram de 2192,9 M€ em 2014 para 2208,8 M€ em 2015 (25,7% do total da receita do subsector).

(receita e despesa) evidenciam uma estabilidade no seu peso, não obstante se registarem alterações ao nível de algumas das suas componentes. A receita constitui o agregado das EPR que maior peso tem na ACR (17%). A justificar este peso concorre a receita de capital (74%) que reflete os apoios financeiros do Estado às EPR, sob a forma de injeções de capital ou aumentos de dotações de capital por conversão de empréstimos concedidos no passado, os quais em 2015 foram superiores aos verificados em 2014. Com menor expressão, identificam-se as vendas (38%), cujo peso é explicado em dois terços pela prestação de serviços das empresas de infraestruturas, transportes, comunicações e HEPE.² De dimensão residual, assinala-se a receita fiscal que reflete a contribuição rodoviária e a contribuição do audiovisual recebidas, respetivamente, pela Estradas de Portugal e pela Rádio Televisão Portuguesa, bem como as taxas cobradas pelos reguladores não financeiros. Relativamente à despesa das EPR, o seu peso no conjunto da ACR é menor (13%). O peso do consumo intermédio é de 50%, determinado na sua maioria pelos HEPE e, em menor escala, pelas empresas de infraestruturas, transportes e comunicações. Aproximadamente metade da despesa da ACR corresponde a despesas com pessoal e FBCF. No primeiro caso 75% das despesas com pessoal são justificadas uma vez mais pelos HEPE, sendo a FBCF (28%), determinada em mais de três quartos pelas empresas de infraestruturas, transportes, comunicações e HEPE. Com um peso menor, assinala-se a despesa com juros (12%) que reflete os encargos de financiamento suportados com empréstimos concedidos pelo Estado e pelo sector financeiro.

Gráfico 13 – Saldo, variação do saldo e contributo da receita e da despesa das EPR (em M€)

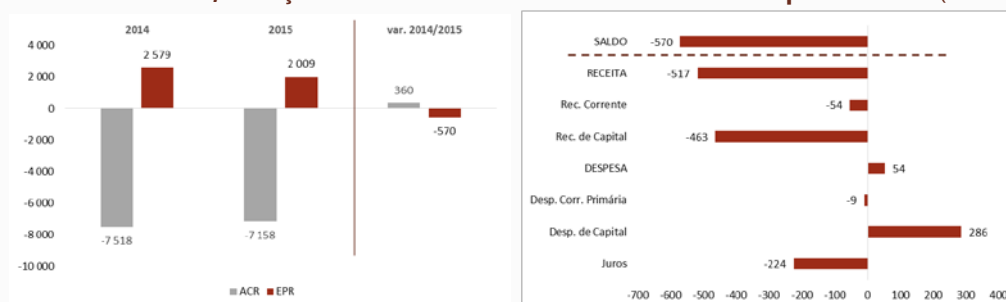
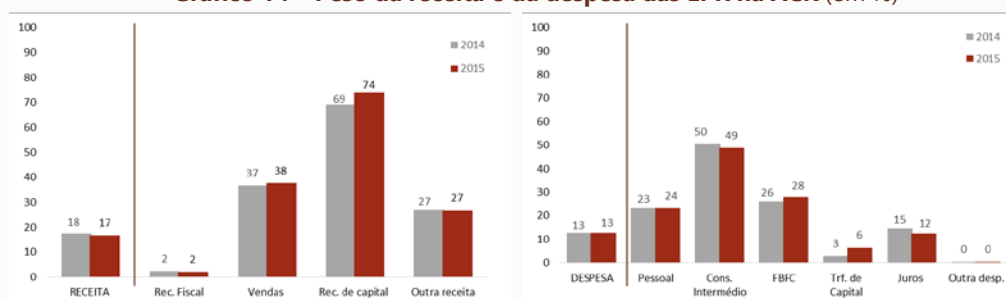


Gráfico 14 – Peso da receita e da despesa das EPR na ACR (em %)



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

¹ Em 2014, a despesa encontra-se expurgada da injeção de capital do Fundo de Resolução no Novo Banco ("outra despesa de capital"; 4900 M€). Em 2015 excluiu-se, no lado da despesa, a aquisição de ativos imobiliários pela Oitante ao Banif (FBCF; 179,2 M€) e as injeções de capital ("outra despesa de capital") efetuadas por aquele veículo financeiro (29 M€) e pelo Fundo do Resolução (489 M€) no âmbito da resolução do Banif.

² Nas empresas de infraestruturas foram consideradas: a REFER, EPE, a Estradas de Portugal, SA e a Parque Escolar, EPE. No grupo de empresas de transporte incluem-se o Metro do Porto, SA o Metropolitano de Lisboa, EPE e a Comboios de Portugal, EPE. O grupo de comunicações refere-se à RTP, SA.

3 EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA EM 2015

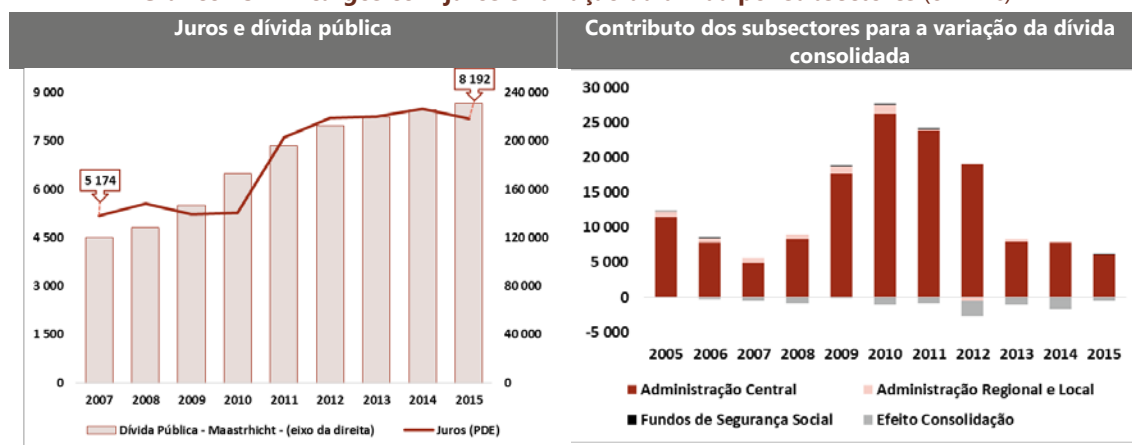
3.1 DÍVIDA DE MAASTRICHT

Evolução em termos nominais

Em 2015 o *stock* da dívida bruta das administrações públicas permaneceu numa via ascendente em termos absolutos, tendo atingido 231,3 mil M€. O incremento de dívida face a 2014 cifrou-se em cerca de 5,6 mil M€, sendo aquele aumento o menor dos últimos oito anos. O acréscimo de dívida pública verificou-se em vários instrumentos financeiros, nomeadamente nos títulos de dívida de longo prazo, no numerário e depósitos e, em menor escala, nos empréstimos de curto prazo. O incremento destes instrumentos foi parcialmente atenuado com a redução nos empréstimos de longo prazo²⁸ e com menor relevância nos títulos de curto prazo. A dívida pública de longo prazo tem vindo a sofrer desde 2013 uma ligeira quebra no seu peso, atingindo 85,9% no final de 2015, um nível semelhante ao de 2011. Em sentido inverso à evolução do volume da dívida, que manteve uma trajetória de crescimento, os juros da dívida pública registaram uma quebra de 0,3 mil M€, sendo este decréscimo decorrente apenas do efeito preço. A taxa de juro implícita registou uma diminuição de 0,3 p.p. em 2015 face a 2014.

O aumento da dívida em 2015 representou aproximadamente 91,2% do crescimento verificado em 2014. Enquanto em 2014 a variação de dívida tinha sido de 6118 M€, em 2015 o acréscimo foi de 5578 M€. A Administração Central continuou a ser o subsector responsável por grande parte do acréscimo de dívida, em parte para o financiamento das empresas públicas incluídas nas administrações públicas (EPR) e para o financiamento das transferências para os outros subsectores das administrações públicas. O subsector da AR e, em menor escala, os FSS contribuíram de forma residual para o incremento de dívida pública de 2015 face a 2014, tendo a AL sido o único subsector que deu um contributo para atenuar o aumento daquele *stock*, embora também com um valor pouco expressivo.

Gráfico 15 – Encargos com juros e variação da dívida por subsectores (em M€)



Fonte: INE e Banco de Portugal. Cálculos do CFP.

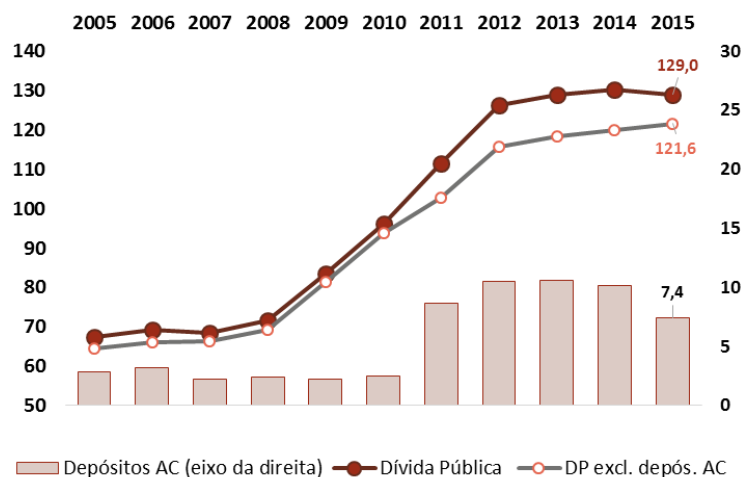
²⁸ Amortização antecipada dos empréstimos ao FMI, em cerca de 8,4 mil M€.

A dívida líquida dos depósitos da AC teve um aumento mais acentuado face aos últimos dois anos. Em 2015 esta dívida registou um incremento de 9,9 mil M€, em parte devido à utilização de depósitos da AC no montante de 4,3 mil M€ para fazer face às amortizações antecipadas dos empréstimos ao FMI. No final de 2015 o montante de depósitos ascendia a 13,3 mil M€, sendo este o valor mais baixo registado desde final de 2011, mas ainda com um nível superior aos montantes registados nos anos que antecederam o PAEF.

Evolução em rácio do PIB

O rácio da dívida inverteu em 2015 a trajetória ascendente, tendo alcançado 129% do PIB, regressando ao nível de 2013. Este indicador ficou ligeiramente acima da estimativa do MF (128,8% do PIB).²⁹ Porém, o rácio da dívida pública líquida de depósitos da AC manteve um percurso crescente, tendo atingido 121,6% do PIB em 2015, ou seja, um acréscimo de 1,5 p.p. face a 2014. Constata-se que a variação em p.p. do PIB nestes dois indicadores foi de magnitude semelhante, mas de sinal contrário. O valor dos depósitos correspondia a 7,4% do PIB no final de 2015.

Gráfico 16 – Evolução da dívida das administrações públicas (% do PIB)



Fonte: BdP. Cálculos do CFP.

Na última década apenas se verificou uma redução do rácio da dívida em 2007 e em 2015. Contudo a quebra registada em 2015 (1,2 p.p. do PIB) foi mais expressiva que a verificada em 2007 (0,7 p.p. do PIB). Apesar do rácio em 2015 revelar uma melhoria notória face aos últimos quatro anos o efeito dinâmico continua a ser desfavorável, contribuindo para um agravamento de 0,3 p.p. do PIB no rácio da dívida, não permitindo ainda ao crescimento nominal compensar o efeito dos encargos com juros (-4,3 p.p. do PIB e 4,6 p.p. do PIB, respetivamente). Este efeito desfavorável foi mais do que compensado por um ajustamento défice-dívida favorável e, em menor escala, pelo excedente primário registado. Em 2015, à semelhança do que se verificou ao longo dos últimos quatro anos, o efeito juros continuou a ser o fator determinante no incremento do rácio da dívida pública.³⁰

²⁹ Constante do Relatório do OE/2016.

³⁰ O leitor interessado pode consultar na Caixa 3 do [Apontamento do CFP sobre Dívida Pública](#) a explicação para a decomposição da variação no rácio da dívida que é usada no Quadro 3 deste relatório.

Quadro 3 – Dinâmica da dívida (p.p. do PIB)

Administrações Públicas							Variação Acum.	
	2007	2011	2012	2013	2014	2015	2007/11	2011/15
Variação da dívida (em p.p. do PIB)	-0,7	15,2	14,8	2,8	1,2	-1,2	43,0	17,6
Saldo primário	0,1	3,1	0,8	0,0	2,3	-0,2	18,8	2,9
Efeito dinâmico (bola de neve)	-0,7	6,4	10,0	3,5	2,5	0,3	13,4	16,3
- efeito juros	2,9	4,3	4,9	4,9	4,9	4,6	13,3	19,2
- efeito crescimento	-3,6	2,1	5,1	-1,4	-2,4	-4,3	0,1	-2,9
Ajustamento défice-dívida	-0,1	5,8	4,0	-0,7	-3,6	-1,3	10,8	-1,6

Fonte: INE e Banco de Portugal. Cálculos do CFP.

3.2 AJUSTAMENTO DÉFICE-DÍVIDA

Em 2015 o aumento da dívida pública deveu-se ao défice orçamental (não ajustado). A diferença entre o aumento da dívida (5578 M€) e o défice orçamental, ascendeu a -2315 M€. Para este ajustamento défice-dívida favorável, contribuiu principalmente o desinvestimento em ativos financeiros (com 4383 M€), em resultado da redução de “numerário e depósitos”, mas também da redução de detenção de “títulos exceto ações”. A rubrica de “numerário e depósitos” reflete as reduções de depósitos junto do BdP e de OIFM, em parte devido à sua utilização para amortização antecipada de empréstimos do FMI. A evolução da rubrica de “títulos exceto ações” espelha os desinvestimentos do Fundo de Garantia de Depósitos em títulos de dívida de curto prazo emitidos por não residentes e do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social em títulos de dívida de longo prazo emitidos por residentes e não residentes. Em sentido inverso e atenuando aquele efeito favorável, a redução dos “passivos não incluídos na dívida” (em 2148 M€) deu um contributo positivo para o acréscimo da dívida pública. Tratou-se, nomeadamente, de uma redução de créditos comerciais de que a AP beneficiava e da contrapartida das operações com fundos comunitários.

Quadro 4 – Ajustamento défice-dívida

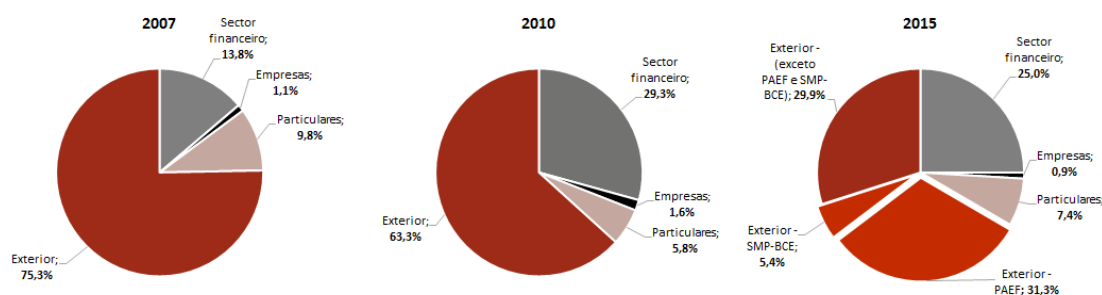
Administrações Públicas							Efeito acumulado		
	2007	2011	2012	2013	2014	2015	2007/11	2011/15	2014/15
(1) Défice orçamental das AP	5 279	13 006	9 529	8 245	12 446	7 893	62 325	51 120	20 339
(2) Ajustamento défice-dívida (diferença) = (3)-(1)	-193	10 163	6 769	-1 125	-6 328	-2 315	18 904	7 163	-8 644
Aquisição líquida de ativos financeiros (+)	-1 064	14 238	1 705	-1 963	-6 751	-4 383	21 902	2 845	-11 134
Numerário e depósitos	-786	10 129	1 539	1 211	-4	-3 012	9 385	9 862	-3 016
Títulos exceto ações	108	283	6 150	-273	-4 698	-961	383	500	-5 659
Empréstimos	-1 885	841	1 191	-17	-276	139	296	1 878	-137
Ações e outras participações	1 096	-437	-3 837	-1 088	-2 074	-193	6 053	-7 629	-2 267
Outros ativos financeiros	405	3 422	-3 338	-1 796	302	-357	5 785	-1 767	-55
Passivos Financeiros não incluídos na Dívida (-)	-1 657	5 503	-4 464	-758	-1 826	-2 148	5 926	-3 692	-3 974
Outr. variações na dívida [inclui valorizações] (+)	-786	1 428	601	80	-1 403	81	2 928	787	-1 322
(3) Variação da Dívida das AP	5 086	23 169	16 298	7 120	6 118	5 578	81 229	58 282	11 696
(4) Dívida Pública (ótica de Maastricht)	120 088	196 231	212 529	219 649	225 767	231 345			
Dívida Pública (% do PIB)	68,4	111,4	126,2	129,0	130,2	129,0			
<i>Por memória</i>									
Juros	5 174	7 604	8 214	8 258	8 502	8 192	28 821	40 771	16 694
Taxa juro implícita (I/Dt-1)	4,5%	4,4%	4,2%	3,9%	3,9%	3,6%			

Fonte: INE e Banco de Portugal. Cálculos do CFP.

3.3 SECTOR FINANCIADOR

O maior credor de dívida pública na ótica de *Maastricht* continua a ser o exterior. Para efeitos de comparação temporal, o gráfico seguinte apresenta a decomposição da dívida por sector financiador em três momentos do tempo: no ano que antecedeu a crise financeira (2007), no ano anterior ao pedido de assistência financeira internacional (2010) e no ano mais recente (2015). A conclusão mais notória é a redução do peso do exterior excluindo credores oficiais de três quartos do total em 2007 para menos de um terço em 2015 (30%). No seu conjunto o sector não residente (incluindo credores oficiais), apesar de em 2015 representar uma menor expressão no financiamento do que o verificado em 2007, continua a ser superior ao verificado em 2010, essencialmente por via dos empréstimos no âmbito do PAEF e do *Security Markets Programme* (SMP) do BCE. Contudo, é necessário ter presente que o novo programa lançado a 22 de janeiro de 2015 pelo BCE denominado programa de compra de títulos de dívida pública [*Public Sector Purchase Programme* (PSPP)], que representava para Portugal, no final de 2015, 4,8% da dívida pública, encontra-se refletido na dívida financiada pelo sector financeiro, uma vez que as aquisições de títulos de dívida pública no âmbito deste programa são asseguradas por instituições financeiras.³¹ O sector financeiro residente aumentou o seu peso no financiamento de 13,8% em 2007 para 29,3% no ano anterior ao pedido de assistência financeira, tendo posteriormente reduzido ligeiramente a sua importância enquanto financiador.³² Face a 2010, em 2015 os particulares aumentaram a sua exposição relativa enquanto credores nacionais da dívida pública pela aquisição de Certificados de Aforro e Certificados do Tesouro.

Gráfico 17 – Sector financiador da dívida pública (ótica de *Maastricht*)



Fonte: Banco de Portugal e BCE. Cálculos do CFP.

O subsector da AC foi o que mais recorreu ao exterior para financiar dívida. No final de 2015 o sector não residente financiava 65,5% da dívida da AC, estando esse valor acima do registado em 2010, mas ainda longe dos níveis atingidos em 2007 (76%). O conjunto dos particulares e empresas também tem vindo a subir o seu peso como financiador deste subsector. Na dívida consolidada da ARL, o sector credor com maior preponderância é o sector financeiro, à semelhança do que acontece com as empresas públicas incluídas neste subsector. Contudo, contata-se que desde 2007 o sector financeiro tem vindo a perder

³¹ No caso de Portugal foi o Banco de Portugal. Encontrando-se o montante adquirido de títulos de dívida refletido no ativo do Balanço dessa entidade.

³² A redução seria mais expressiva caso se excluísse o referido efeito do PSPP.

alguma relevância, tendo diminuído o seu peso relativo em 13,6 p.p., atingindo 60,3% no final de 2015.

Gráfico 18 – Sector financiador da dívida consolidada da Administração Central

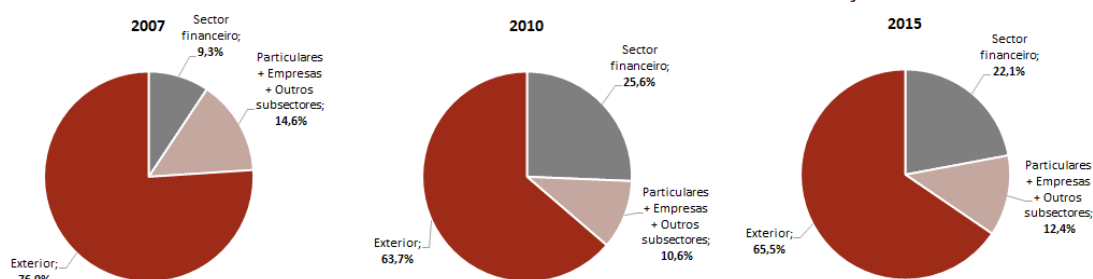
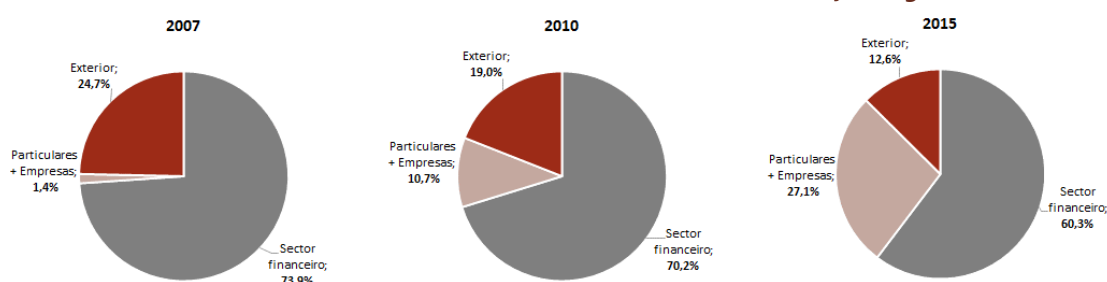


Gráfico 19 – Sector financiador da dívida consolidada da Administração Regional e Local



Fonte: Banco de Portugal e BCE. Cálculos do CFP. | Nota: nos gráficos das empresas incluídas na AC e das empresas incluídas na ARL o montante dos Particulares é residual.

Denota-se um esforço de contenção no endividamento das empresas públicas com uma redução no stock de dívida total.³³ No caso das empresas incluídas nas AP verificou-se uma diminuição da dívida desde 2013, a qual atingiu um montante de 35 526 M€ no final de 2015. O financiamento da dívida destas entidades pelas AP apenas ganhou maior expressividade com o início do PAEF em 2011, sendo 2015 o ano em que atingiu maior peso, ou seja, 44% na dívida. De assinalar que a substituição de dívida a outros sectores por empréstimos e dotações do subsector Estado teve um efeito importante na redução da dívida das EPR.³⁴ Considerando a dívida destas entidades numa ótica consolidada,³⁵ observa-se igualmente uma redução de dívida de 1453 M€ em 2015. Quanto às empresas públicas não incluídas nas AP, o decréscimo na dívida tem vindo a verificar-se desde 2009, com uma redução que alcançou os 60,4% em 2015 face a 2009. O sector financeiro diminuiu a sua posição, com maior impacto entre 2013 e 2014 em ambos os tipos de entidade empresarial.

No financiamento da dívida, as empresas incluídas na ARL têm recorrido mais ao sector financeiro. Nesta secção consideram-se as empresas regionais e as empresas locais. Em 2015 o sector financeiro tinha um peso de 55% na dívida financiada às empresas incluídas na ARL. Pelo contrário, nas empresas incluídas na AC o sector financeiro é aquele que tem o menor peso como credor da dívida. Na redução da dívida das empresas incluídas nas AP o subsector da AC foi o que deu maior contributo nos últimos anos, uma vez que as empresas incluídas

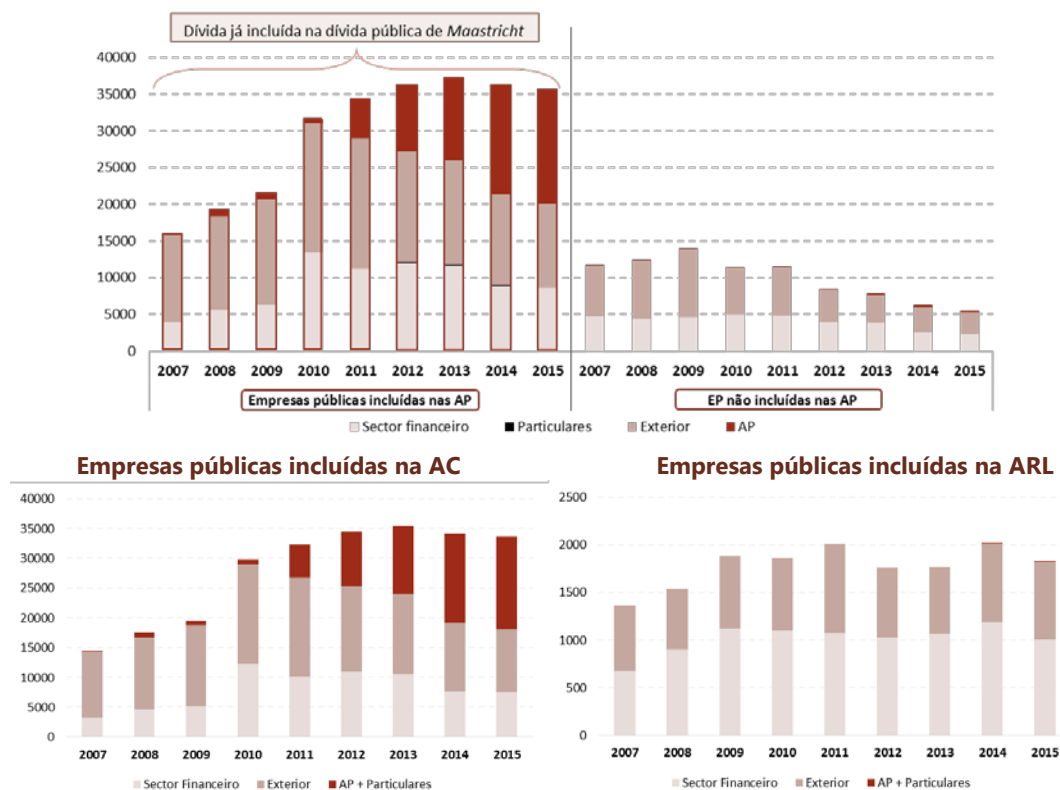
³³ Excluindo os créditos comerciais.

³⁴ Contudo, estas empresas beneficiaram de dotações de capital em 2015 no valor de cerca de 2856 M€ que mais que compensaram o decréscimo verificado na dívida das EPR.

³⁵ Excluindo a dívida financiada pelas AP.

no subsector da ARL tiveram um acréscimo de dívida em 2014, seguido de um decréscimo em 2015, que manteve o nível de dívida acima dos valores verificados em 2013 (Gráfico 20).

Gráfico 20 – Sector financiador das empresas públicas (M€)



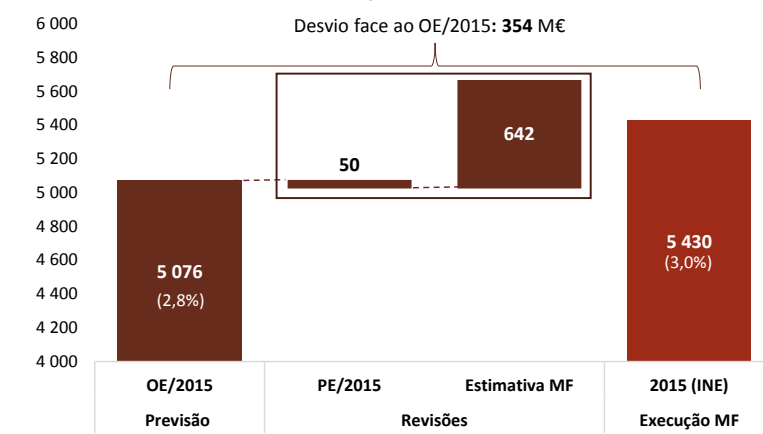
Fonte: Banco de Portugal e BCE. Cálculos do CFP. | Nota: nos gráficos das empresas incluídas na AC e das empresas incluídas na ARL o montante dos Particulares é residual.

4 COMPARAÇÃO COM OS DOCUMENTOS DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

4.1 CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

O déficit orçamental ajustado das AP em 2015 foi superior ao subjacente no OE/2015 e no PE/2015, tendo ficado ligeiramente abaixo da recente estimativa do MF. Em termos ajustados, o objetivo de um déficit de 2,8% do PIB definido no OE/2015 manteve-se inalterado no PE/2015.³⁶ No passado mês de fevereiro, a estimativa do MF para 2015 (incluída no relatório da POE/2016) apontava para um déficit de 3,2% do PIB em termos ajustados, mais 642 M€ do que o previsto no PE/2015.³⁷ O valor provisório do déficit reportado pelo INE excede em 0,2 p.p. do PIB as previsões efetuadas no OE/2015 e no PE/2015. Face à recente estimativa do MF, o déficit orçamental foi inferior em 0,1 p.p. do PIB (238 M€). Atendendo a que a referida estimativa serviu de base às projeções do MF para 2016, o ponto de partida para o ajustamento a alcançar no corrente ano é assim ligeiramente mais favorável.

Gráfico 21 – Déficit orçamental ajustado das AP em 2015: da previsão inicial até ao resultado alcançado (em M€)



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: o gráfico não inclui o 1.º OER/2015 (aprovado em dezembro passado) porque este serviu exclusivamente para aprovar as alterações orçamentais necessárias ao financiamento da resolução do Banif, operação que é excluída no âmbito da presente análise; o detalhe sobre as medidas temporárias e não recorrentes consideradas pode ser consultado no Quadro 11, em anexo; a estimativa do MF para 2015 foi incluída no relatório da POE/2016; uma revisão com sinal positivo corresponde a um déficit orçamental mais alto.

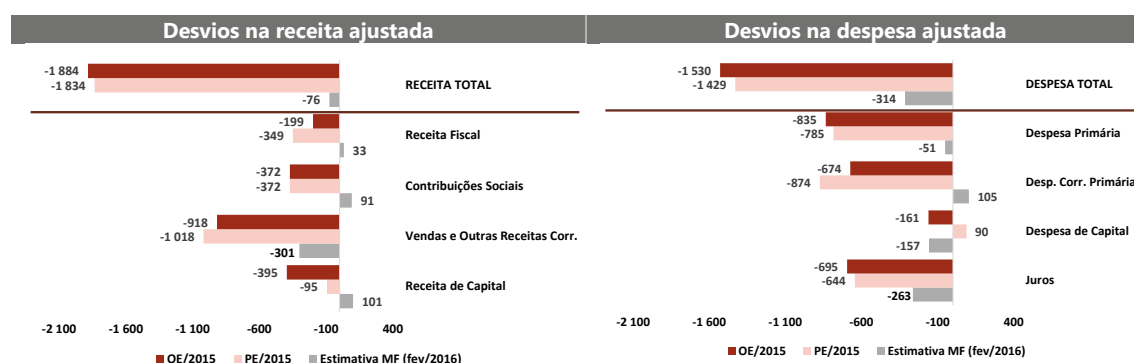
Tanto a receita como a despesa ajustada foram inferiores ao previsto em todos os documentos de programação orçamental para 2015. Contudo, apenas face à recente estimativa do MF, o desvio desfavorável na receita foi mais do que compensado por um nível de despesa mais baixo. Em 2015, a receita ajustada das administrações públicas ficou cerca de 2 mil M€ aquém do estimado no OE/2015 e no PE/2015. Este elevado desvio decorreu maioritariamente do comportamento desfavorável das “vendas e outras receitas correntes”

³⁶ Em termos nominais, a previsão do déficit foi ligeiramente revista face ao OE/2015, na sequência de uma revisão em baixa da despesa (-100 M€) e da receita (-50 M€).

³⁷ A estimativa do MF para 2015 apontava para um nível mais baixo de receita e de despesa (-1757 M€ e -1115 M€, respetivamente).

(cerca de menos mil M€)³⁸ e, em menor grau, da receita fiscal, das contribuições sociais³⁹ e da receita de capital (ver painel esquerdo do Gráfico 22). A despesa ajustada ficou cerca de 1,5 mil M€ abaixo do previsto no OE/2015 e no PE/2015, na sequência de um contributo significativo dos juros (poupança na ordem dos 700 M€). Esse desvio favorável na despesa apenas permitiu atenuar o pior comportamento da receita face ao previsto naqueles documentos. Contudo, o défice registado em 2015 foi inferior ao previsto na recente estimativa do MF, beneficiando de uma poupança de juros (-263 M€) que por si só seria suficiente para compensar o desvio desfavorável registado na receita (-76 M€) - ver painel direito do Gráfico 22.⁴⁰

Gráfico 22 – Desvios face às previsões do MF para 2015 (em M€)



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: a estimativa do MF para 2015 foi incluída no relatório da POE/2016 em fevereiro de 2016; um desvio com sinal positivo na receita e negativo na despesa corresponde a uma execução orçamental mais favorável, sucedendo o inverso relativamente a um desvio com sinal negativo na receita e positivo na despesa; o detalhe sobre os ajustamentos efetuados pode ser consultado no Quadro 11, em anexo.

A receita fiscal arrecadada foi inferior à projetada no OE/2015 e no PE/2015. Face a esses referenciais, o encaixe de receita fiscal foi inferior em 199 M€ e 349 M€, respetivamente. Estes desvios desfavoráveis decorrem exclusivamente de um pior comportamento dos impostos indiretos,⁴¹ uma vez que a receita proveniente de impostos diretos ficou acima do previsto naqueles documentos (ver Quadro 5).⁴² A receita fiscal das administrações públicas ficou em linha com o estimado pelo MF em fevereiro passado (+33 M€) porque o desvio desfavorável nos impostos diretos (-138 M€) foi compensado por um desvio favorável nos impostos indiretos (+170 M€).

³⁸ No caso particular das "outras receitas correntes", registou-se um decréscimo (-913 M€) bastante mais acentuado que o previsto no OE/2015 e no PE/2015 (-172 M€).

³⁹ A receita proveniente de contribuições sociais ficou 372 M€ aquém do previsto no OE/2015 e no PE/2015, em resultado de um comportamento mais desfavorável das contribuições sociais efetivas (-536 M€ face a ambos os documentos), que apenas foi atenuado por um desvio favorável nas contribuições sociais imputadas (+165 M€).

⁴⁰ Saliente-se igualmente o contributo favorável da despesa de FBCF (-200 M€ face à estimativa do MF) e da receita de capital e de contribuições sociais (cerca de +100 M€ em ambos os casos).

⁴¹ O detalhe por imposto, apenas disponível para o subsector Estado na ótica da contabilidade pública, permite constatar que, com exceção do IVA e do ISV, todos os impostos indiretos ficaram abaixo do previsto no OE/2015, destacando-se um desvio desfavorável de 264 M€ na receita proveniente do imposto sobre o tabaco.

⁴² Em contabilidade pública, a receita do subsector Estado proveniente da cobrança de IRC ficou 557 M€ acima da previsão inicial para 2015, compensando assim o desvio desfavorável registado na receita de IRS (-475 M€).

Quadro 5 – Conta ajustada das administrações públicas em 2015 (em M€)

	Execução		Referenciais anuais			Desvios, face a:		
	2014	2015	OE/15	PE/15	Estimativa MF	OE/15	PE/15	Estimativa MF
Receita Total	77 231	78 671	80 555	80 505	78 747	-1 884	-1 834	-76
Receita corrente	75 786	77 344	78 833	79 083	77 521	-1 489	-1 739	-178
Receita fiscal	43 566	45 530	45 729	45 879	45 498	-199	-349	33
Impostos indiretos	24 593	26 072	26 380	26 480	25 902	-308	-408	170
Impostos diretos	18 974	19 458	19 349	19 399	19 595	108	58	-138
Contribuições sociais	20 371	20 718	21 089	21 089	20 627	-372	-372	91
Das quais: efetivas	15 544	16 172	16 709	16 709	16 158	-536	-536	15
Vendas e outras receitas correntes	11 849	11 096	12 014	12 114	11 397	-918	-1 018	-301
Vendas de bens e serviços	6 531	6 691	6 868	6 968	6 902	-177	-277	-211
Outra receita corrente	5 318	4 405	5 146	5 146	4 495	-741	-741	-90
Receitas de capital	1 445	1 327	1 722	1 422	1 226	-395	-95	101
Despesa Total	83 491	84 101	85 630	85 530	84 415	-1 530	-1 429	-314
Despesa primária	74 989	75 909	76 744	76 694	75 960	-835	-785	-51
Despesa corrente primária	70 785	71 051	71 725	71 925	70 945	-674	-874	105
Consumo intermédio	10 079	10 601	10 509	10 810	10 613	91	-209	-12
Despesas com pessoal	20 495	20 264	19 681	19 841	19 950	583	423	314
Prestações sociais	34 106	34 517	34 709	34 609	34 527	-192	-92	-10
em espécie	3 384	3 236	3 003	3 003	3 251	233	233	-15
Subsídios	1 210	1 172	975	875	902	197	297	270
Outra despesa corrente	4 895	4 497	5 850	5 790	4 953	-1 353	-1 293	-456
Despesas de capital	4 203	4 858	5 019	4 768	5 015	-161	90	-157
FBCF	3 525	3 678	4 373	4 123	3 878	-695	-445	-200
Outras despesas de capital	678	1 180	646	646	1 137	534	535	44
Juros	8 502	8 192	8 886	8 836	8 455	-695	-644	-263
Saldo global	-6 260	-5 430	-5 076	-5 025	-5 668	-354	-405	238
Saldo primário	2 242	2 762	3 811	3 811	2 787	-1 049	-1 049	-25
Despesa corrente	79 288	79 243	80 611	80 761	79 400	-1 369	-1 519	-157
Dívida Pública	225 767	231 345	223 603	221 175	231 051	7 447	9 875	-2
PIB nominal	173 446	179 379	180 770	178 117	179 406	-1 391	1 262	-27

Fonte: INE. Ministério das Finanças. | Notas: os elevados desvios verificados na “outra despesa corrente” face ao previsto no OE/2015 e no PE/2015 resultam da dotação provisional e da reserva orçamental, que inicialmente estavam imputadas naquela rubrica; o detalhe sobre os ajustamentos efetuados pode ser consultado no Quadro 11, em anexo; a estimativa do MF para 2015 foi incluída no relatório da POE/2016.

A execução das despesas com pessoal, subsídios e outras despesas de capital ficou acima de todas as previsões do MF para 2015. As despesas com pessoal foram superiores ao previsto no OE/2015 (em 583 M€), no PE/2015 (em 423 M€) e na estimativa de fevereiro passado (em 314 M€). No caso da despesa com subsídios, os desvios desfavoráveis ascenderam a 197 M€, 297 M€ e 270 M€, respetivamente. As “outras despesas de capital” ficaram cerca de 535 M€ acima do previsto no OE/2015 e no PE/2015 porque a despesa aí prevista não refletia o impacto de operações que entretanto vieram a afetar negativamente o saldo orçamental em contas nacionais, designadamente as seguintes: i) injeção de capital na Carris; ii) conversão de suprimentos em capital da Wolfpart, SGPS, S.A. à Caixa Imobiliário, S.A. e; iii) correções financeiras relativas a fundos comunitários.

A dotação provisional e a reserva orçamental foram utilizadas na íntegra em 2015, sobretudo para pagamento de despesas com pessoal. No OE/2015, foi inicialmente incluído um montante global de 758 M€ na rubrica “Outras despesas correntes”, respeitante

ao somatório da dotação orçamental e da reserva orçamental.⁴³ A não distribuição desta margem de segurança dificulta a comparação do valor previsto no orçamento para esta rubrica com a execução do ano de 2015 e do ano anterior. Ao longo do ano, aquele montante foi reafectado para outras rubricas, em função das necessidades entretanto identificadas (ver Quadro abaixo). Cerca de dois terços do total dos reforços destinou-se ao pagamento de despesas com pessoal (498 M€).⁴⁴ Ainda assim, esta rubrica ficou 85 M€ acima da previsão do OE/2015 acrescida dos reforços entretanto efetuados com contrapartida na dotação provisional e na reserva orçamental. Refira-se, ainda, que o consumo intermédio ficou globalmente em linha, embora 29 M€ acima do previsto no OE/2015 após a respetiva dotação ter beneficiado de reforços no valor de 63 M€.

Quadro 6 – Desvios face ao OE/2015 após reforços provenientes da dotação provisional e da reserva orçamental (em M€)

	Execução	Previsão	Afetação Dot.Prov. + Reserva Orç.			Execução	Desvios
	2014	OE/15	OE inicial	Alterações Orç.	OE/2015 após reforços	2015	OE/15 após reforços
Despesa Total	83 491	85 630	758	754	85 626	84 101	-1 525
Despesa corrente, da qual:	79 288	80 611	758	707	80 560	79 243	-1 318
Consumo intermédio	10 079	10 509		63	10 572	10 601	29
Despesas com pessoal	20 495	19 681		498	20 179	20 264	85
Outras	48 714	50 421	758	147	49 809	48 378	-1 432
Despesas de capital	4 203	5 019		46	5 065	4 858	-207

Fonte: INE. Ministério das Finanças. | Nota: a informação das alterações orçamentais com contrapartida na dotação provisional e na reserva orçamental foi fornecida pela DGO na ótica da contabilidade pública, podendo não corresponder exatamente ao considerado em contas nacionais; a diferença entre o montante inicial da dotação provisional e da reserva orçamental (758 M€) e o valor entretanto reafectado (754 M€) é explicada pelo facto de a rubrica de ativos financeiros ter sido reforçada em 4,3 M€. Valores ajustados de medidas temporárias e não recorrentes.

A execução da despesa com prestações sociais e da FBCF em 2015 compara favoravelmente com todas as previsões efetuadas pelo MF. As previsões do MF para a despesa com prestações sociais e para a FBCF em 2015 foram objeto de sucessivas revisões em baixa. Mesmo assim, ambos os agrupamentos apresentaram uma execução inferior ao previsto no OE/2015, no PE/2015 e na estimativa do MF: no caso da FBCF, os desvios favoráveis ascenderam a 695 M€, 445 M€ e 200 M€, respetivamente; nas prestações sociais totalizaram 192 M€, 92 M€ e 10 M€.⁴⁵

O consumo intermédio das administrações públicas ficou 91 M€ acima do previsto no OE/2015.⁴⁶ Este desvio é integralmente justificado pela administração local,⁴⁷ uma vez que nos restantes subsectores registaram-se desvios favoráveis, particularmente na administração central. Por fim, refira-se que no relatório da POE/2015 estavam previstas

⁴³ Conclusão com base na parcela da reserva orçamental que, no âmbito do OE/2015, foi imputada na conta das administrações públicas para 2015.

⁴⁴ Confirmando o referido pelo CFP no [Relatório n.º 1/2016](#), relativo ao 3.º trimestre de 2015.

⁴⁵ Os desvios favoráveis das prestações sociais face ao OE/2015 e ao PE/2015 decorreram exclusivamente de um melhor comportamento das [prestações sociais em dinheiro](#), que mais do que compensou o facto de as [prestações sociais em espécie](#) terem ficado 233 M€ acima do previsto naqueles documentos.

⁴⁶ Face à previsão do PE/2015, o consumo intermédio das administrações públicas foi inferior em 209 M€.

⁴⁷ O OE/2015 preconizava uma estabilização do consumo intermédio na administração local em 2015 mas os dados provisórios apontam para um aumento.

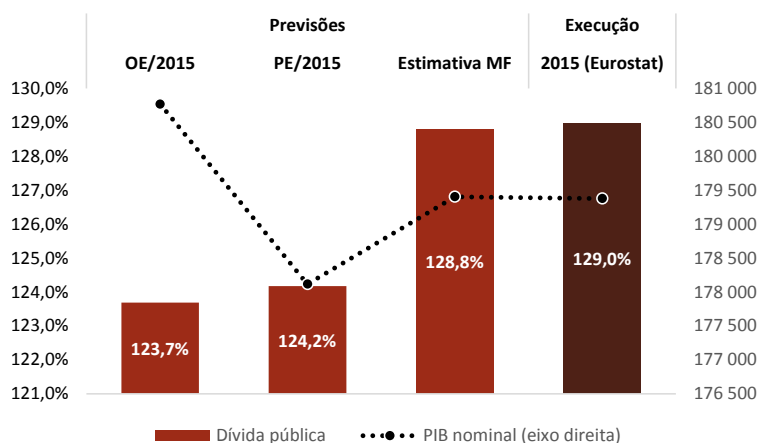
medidas de consolidação orçamental com um impacto de 507 M€ no consumo intermédio, maioritariamente decorrente de:

- Redução da despesa relativa a estudos, pareceres, projetos, consultoria e outros trabalhos especializados (179 M€). De acordo com a informação provisória em contabilidade de caixa, referente ao universo das administrações públicas, o conjunto destas despesas registou um aumento 172 M€ (+20,7%);
- “Outras medidas sectoriais” (190 M€) que não foram devidamente especificadas, não sendo por essa razão possível aferir o respetivo grau de execução. Em benefício da transparência orçamental, o CFP volta a recomendar a definição e divulgação de um modelo de governação das medidas de consolidação previstas onde, entre outros elementos, seja especificada a natureza de cada medida e respetivo impacto nas rubricas dos classificadores de receita e despesa.

4.2 DÍVIDA PÚBLICA

A previsão do rácio da dívida pública na ótica de *Maastricht* para 2015 foi objeto de várias revisões em alta. No OE/2015, a previsão do MF apontava para que o rácio da dívida diminuísse para 123,7% em 2015. No âmbito do PE/2015 aquele rácio foi revisto em alta para 124,2% do PIB, na sequência da projeção de um menor PIB nominal (efeito do denominador).⁴⁸ A estimativa do MF para 2015, apresentada em fevereiro passado no relatório da POE/2016, apontava para que o rácio atingisse 128,8% do PIB, em função da previsão de um *stock* de dívida pública superior ao projetado no PE/2015 (+9,9 M€).⁴⁹

Gráfico 23 – Previsões para a dívida pública e PIB nominal em 2015 (em % do PIB e M€)



Fonte: INE, Eurostat e Ministério das Finanças. | Notas: na 1.ª notificação de 2015 relativa ao PDE, revista em 17 de abril de 2015, a estimativa do MF apontava para que a dívida pública atingisse 125,4% do PIB. O PE/2015, divulgado no dia 20 de abril de 2015, apontava para 124,2% do PIB, incluindo o reembolso antecipado da parcela que excede 300% de quota de Portugal no FMI, relativa ao empréstimo ao abrigo do PAEF (ou seja, um valor superior ao que tinha sido acordado com os parceiros europeus em fevereiro de 2015).

⁴⁸ Em termos nominais, a dívida pública foi revista em baixa em cerca de 2,4 mil M€.

⁴⁹ Embora beneficiando da expectativa de um PIB nominal mais elevado em 1,3 mil M€ face ao projetado no PE/2015.

Em 2015, o rácio da dívida pública na ótica de *Maastricht* foi superior ao previsto no OE/2015 e no PE/2015, tendo ficado 0,2 p.p. do PIB acima da estimativa do MF apresentada em fevereiro passado. A dívida pública diminuiu de 130,2% do PIB para 129,0% do PIB em 2015, um valor próximo da mais recente estimativa do MF.⁵⁰ O rácio atingido no final de 2015 excedeu as previsões efetuadas no âmbito do OE/2015 e do PE/2015, respetivamente em 5,3 p.p. do PIB e em 4,8 p.p. do PIB.

4.3 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

O limite de despesa do QPPO aprovado no OE/2015 não foi objeto de alteração no decurso do exercício orçamental de 2015. Contrariamente ao verificado em 2014, em que o limite de despesa do QPPO foi revisto na sequência da aprovação do 1.º OER/2014 e do 2.º OER/2014, em 2015 o limite manteve-se intacto nos termos previstos no OE/2015 e no PE/2015. O limite vinculativo previsto naqueles dois documentos de programação orçamental (de 46 829 M€), manteve igualmente intacto o limite de despesa afeto a cada programa orçamental.

Quadro 7 – QPPO: desvios face aos limites de despesa estabelecidos para 2015 (em M€)

Programa	2014 CGE (jun/15)	2015			Variação 2014/15	Desvios de execução face a:	
		OE 2015 (dez/14)	PE 2015 (abr/15)	Execução provisória		OE 2015	PE 2015
1. SOBERANIA	4 314	4 329	4 329	4 359	45	30	30
Órgãos de soberania	2 968	3 079	3 079	3 121	153	42	42
Governança e cultura	223	235	235	187	-36	-48	-48
Representação externa	289	293	293	279	-10	-14	-14
Justiça	833	722	722	772	-61	50	50
2. SEGURANÇA	3 271	3 371	3 371	3 251	-20	-120	-120
Defesa	1 617	1 748	1 748	1 639	22	-109	-109
Segurança interna	1 654	1 623	1 623	1 612	-42	-11	-11
3. SOCIAL	23 716	27 905	27 905	28 149	4 433	244	244
Saúde	7 754	7 908	7 908	7 901	147	-7	-7
Ensino básico e sec e adm escolar	5 408	4 997	4 997	5 265	-143	268	268
Ciência e ensino superior	1 387	1 361	1 361	1 395	8	34	34
Solidariedade, emprego e segurança social	9 167	13 639	13 639	13 589	4 422	-50	-50
4. ECONÓMICA	14 647	11 223	11 223	10 139	-4 508	-1 084	-1 084
Finanças e administração pública	6 988	3 094	3 094	2 507	-4 481	-587	-587
Gestão da dívida pública	6 973	7 464	7 464	7 092	119	-372	-372
Economia	238	174	174	139	-99	-35	-35
Ambiente, ordenamento território e energia	44	195	195	n.d.	-	-	-
Agricultura e mar	404	296	296	n.d.	-	-	-
5. TOTAL (1+2+3+4)	45 948	46 829	46 829	45 897	-50	-932	-932

Fonte: DGO. Cálculos do CFP. | Notas: valores em contabilidade pública, relativos à despesa da AC financiada por receitas gerais; a dotação orçamental do programa "Finanças e Administração Pública" inclui a dotação provisional; n.d. – Não disponível.

A execução orçamental provisória aponta para que a despesa tenha ficado abaixo do limite previsto no OE/2015 e no PE/2015.^{51,52} A estimativa do MF para 2015, apresentada no relatório da POE/2015, aponta para que a despesa tenha sido inferior (em 932 M€) ao limite aprovado no OE/2015.⁵³ Este desvio favorável é explicado pela área económica, cuja

⁵⁰ O rácio ficou 0,2 p.p. do PIB acima do estimado pelo MF no passado mês de fevereiro porque o passivo da entidade residual Banif, S.A. (295 M€) foi entretanto incluído na dívida das administrações públicas.

⁵¹ A despesa do QPPO ficou igualmente aquém do limite fixado no DEO/2014 para 2015 (46 066 M€).

⁵² Os dados definitivos do QPPO serão disponibilizados na Conta Geral do Estado de 2015.

⁵³ Previsão incluída no Quadro I.1.6. – "Despesa da Administração Central financiada por receitas gerais – Grandes agregados" do relatório da POE/2015 (página 88).

poupança de 1084 M€ se concentrou na quase totalidade nos programas “Finanças e administração pública” e “Gestão da dívida pública”. Em menor escala, referem-se as poupanças (-182M€) nos programas afetos à área de segurança (defesa e segurança interna), bem como em alguns programas da área de soberania e da área social, como sejam, respetivamente, “Governação e cultura”, e “Solidariedade, emprego e segurança social”.

Contudo, a despesa provisória de alguns programas orçamentais revela um excesso face ao limite aprovado no OE/2015. À semelhança do verificado em anos anteriores, regista-se a existência de desvios desfavoráveis em programas afetos à área social e à área de soberania, num montante global de 274 M€. Encontram-se nesta situação os programas relativos a “Órgãos de soberania”, “Justiça”, “Ensino básico e secundário e administração escolar” e “Ciência e ensino superior”. Essa circunstância decorre em parte dos reforços com contrapartida na dotação provisional, cuja dotação é inscrita inicialmente no programa “Finanças e administração pública”, sendo reafectada a outros programas no decurso da execução orçamental. A este respeito importa sublinhar uma vez mais que este procedimento não se afigura ser o mais adequado, na medida em que a lei de enquadramento orçamental determina que os limites de despesa para cada programa são vinculativos para o primeiro ano económico do QPPO.⁵⁴

⁵⁴ Nos termos do n.º 5 do artigo 12.º-D da Lei n.º 41/2014, de 10 de julho. Refira-se que não está prevista na lei qualquer norma de exceção ao cumprimento dos limites do QPPO decorrente de eventuais reforços da despesa com contrapartida na dotação provisional.

ANEXOS

Quadro 8 – Conta das administrações públicas não ajustada 2012 – 2015 (M€)

	2012	2013	2014	2015	Variação 2014/15		
					M€	%	Ctva
Receita Total	72 189	76 787	77 231	78 671	1 440	1,9	1,9
Receita corrente	69 218	74 840	75 786	77 344	1 558	2,1	2,0
Receita fiscal	38 481	42 731	43 566	45 530	1 964	4,5	2,5
Impostos indiretos	23 340	23 320	24 593	26 072	1 480	6,0	1,9
Impostos diretos	15 141	19 411	18 974	19 458	484	2,6	0,6
Contribuições sociais	19 142	20 449	20 371	20 718	347	1,7	0,4
Das quais: efetivas	14 621	15 139	15 544	16 172	629	4,0	0,8
Vendas e outras receitas correntes	11 595	11 660	11 849	11 096	-753	-6,4	-1,0
Receitas de capital	2 971	1 948	1 445	1 327	-118	-8,2	-0,2
Despesa Total	81 719	85 032	89 677	86 564	-3 113	-3,5	-3,5
Despesa Primária	73 504	76 774	81 175	78 372	-2 802	-3,5	-3,1
Despesa Corrente Primária	67 994	71 380	70 785	71 051	266	0,4	0,3
Consumo intermédio	9 685	9 611	10 079	10 601	521	5,2	0,6
Despesas com pessoal	19 688	21 317	20 495	20 264	-230	-1,1	-0,3
Prestações sociais	33 010	34 785	34 106	34 517	411	1,2	0,5
em espécie	3 356	3 265	3 384	3 236	-148	-4,4	-0,2
Subsídios	1 018	1 031	1 210	1 172	-38	-3,1	0,0
Outra despesa corrente	4 592	4 636	4 895	4 497	-398	-8,1	-0,4
Despesas de capital	5 510	5 394	10 389	7 321	-3 068	-29,5	-3,4
FBCF	4 158	3 701	3 525	3 857	332	9,4	0,4
Outras despesas de capital	1 352	1 693	6 864	3 464	-3 400	-49,5	-3,8
Juros (PDE)	8 214	8 258	8 502	8 192	-311	-3,7	-0,3
Saldo global	-9 529	-8 245	-12 446	-7 893	4 553	:	:
Saldo primário	-1 315	13	-3 944	299	4 243	:	:
PIB nominal	168 398	170 269	173 446	179 379	5 933	:	:

Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: Ctva designa contributos para a taxa de variação anual.

Quadro 9 – Ajustamento de passagem entre óticas contabilísticas
(% do PIB no período)

	Ano	
	2014	2015
(1) Saldo em Contabilidade Pública	-4,1	-2,6
Administração Central e Segurança Social	-4,1	-2,9
Administração Regional e Local	0,0	0,3
(2) Ajustamentos de passagem à Contabilidade Nacional	-3,1	-1,8
Diferenças de universo	-0,1	-0,1
Especialização do exercício (Ajustamento Caixa-Compromissos)	2,3	1,4
Impostos e contribuições sociais *	0,1	0,0
Dif. entre juros pagos e devidos	-0,4	-0,3
Outros desfazamentos temporais (dos quais)	2,6	1,8
Ajustamento caixa-compromissos CGA e SNS	-0,1	-0,2
Ajustamento de especialização às empresas públicas reclassificadas (das quais)	2,2	1,9
Dotação de Capital em Entidades Públicas Reclassificadas	2,1	1,7
Outros ajustamentos (dos quais)	-5,3	-3,1
Injeções de capital (das quais)	-5,0	-3,1
Dotação de Capital em Entidades Públicas Reclassificadas	-2,1	-1,7
Fundos de pensões	0,2	0,2
Assunção de dívidas	-0,7	-0,1
(3) = (1)+(2) Saldo em Contabilidade Nacional	-7,2	-4,4

Fonte: INE. Cálculos do CFP | Nota: (*) Ajustamento temporal. EPR - Empresas Públicas Reclassificadas. Os ajustamentos de sinal positivo/negativo originam um défice em contas nacionais inferior/superior ao obtido na ótica da contabilidade pública.

Quadro 10 – Conta das administrações públicas ajustada 2012–2015 (% do PIB)

	2012	2013	2014	2015	Variação em p.p. do PIB	
					2012/2014	2014/2015
Receita Total	42,6	44,3	44,5	43,9	1,9	-0,7
Receita corrente	41,0	43,2	43,7	43,1	2,7	-0,6
Receita fiscal	22,7	24,5	25,1	25,4	2,4	0,3
Impostos indiretos	13,9	13,5	14,2	14,5	0,3	0,4
Impostos diretos	8,9	11,0	10,9	10,8	2,1	-0,1
Contribuições sociais	11,4	11,9	11,7	11,5	0,4	-0,2
Das quais: efetivas	8,7	8,8	9,0	9,0	0,3	0,1
Vendas e outras receitas correntes	6,9	6,8	6,8	6,2	-0,1	-0,6
Receitas de capital	1,6	1,1	0,8	0,7	-0,8	-0,1
Despesa Total	48,2	49,5	48,1	46,9	0,0	-1,3
Despesa Primária	43,3	44,7	43,2	42,3	-0,1	-0,9
Despesa Corrente Primária	40,3	41,9	40,8	39,6	0,5	-1,2
Consumo intermédio	5,8	5,6	5,8	5,9	0,1	0,1
Despesas com pessoal	11,7	12,5	11,8	11,3	0,1	-0,5
Prestações sociais	19,6	20,4	19,7	19,2	0,1	-0,4
em espécie	2,0	1,9	2,0	1,8	0,0	-0,1
Subsídios	0,6	0,6	0,7	0,7	0,1	0,0
Outra despesa corrente	2,7	2,7	2,8	2,5	0,2	-0,3
Despesas de capital	3,0	2,8	2,4	2,7	-0,6	0,3
FBCF	2,5	2,2	2,0	2,1	-0,4	0,0
Outras despesas de capital	0,5	0,6	0,4	0,7	-0,1	0,3
Juros	4,9	4,9	4,9	4,6	0,0	-0,3
Saldo global	-5,6	-5,2	-3,6	-3,0	2,0	0,6
Saldo primário	-0,7	-0,3	1,3	1,5	2,0	0,2
Carga fiscal	31,4	33,2	34,1	34,4	2,7	0,3

Fonte: INE. Cálculos do CFP.

Quadro 11 – Medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais (% do PIB)

	2012	2013	2014	2015	2015		
					OE/2015	PE/2015	Estim_MF
Receita	0,3	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Receita de repatriamento de capitais	0,2						
Regime excecional de regulariz. de dívidas fiscais - IVA		0,1					
Regime excecional de regulariz. de dívidas fiscais - Out. Imp. Ind.		0,1					
Regime excecional de regulariz. de dívidas fiscais - IRS ; IRC		0,4					
Regime excecional de regulariz. de dívidas fiscais - IMI ; IMT		0,0					
Regime excecional de regulariz. de dívidas à segurança social		0,1					
Sobretaxa em sede de IRS relativos a rendimentos de 2011	0,1						
Contribuição para o Fundo Único de Resolução							0,1
Despesa	0,3	0,4	3,6	1,4	-0,1	-0,1	1,2
Receita de concessões (abate à despesa de capital)	-0,2				-0,1	-0,1	
Transferências de capital (Banca)	0,5	0,4	2,9	1,4			1,2
Pagamentos one-off à União europeia	0,1						
Financiamento ao Setor dos Transportes			0,7				
Medidas Temporárias, não recorrentes (impacto no saldo)	-0,1	0,3	-3,6	-1,4	0,1	0,1	-1,2

Fonte: MF, INE. Cálculos CFP. | Nota: Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

LISTA DE ABREVIATURAS

Abreviaturas	Significado
AC	Administração Central
ACR	Administração Central e Regional
AL	Administração Local
AP	Administrações Públicas
ARL	Administração Regional e Local
Banif	Banco Internacional do Funchal
BdP	Banco de Portugal
CARRIS	Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A.
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CoCo	<i>Contingent convertible capital instruments</i>
CSI	Complemento Solidário para Idosos
Ctva	Contributo para a taxa de variação anual
Ctvh	Contributo para a taxa de variação homóloga
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGO	Direção-Geral do Orçamento
EP	Empresas Públicas
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FSS	Fundos de Segurança Social
IABA	Imposto sobre Alcool e Bebidas Alcoólicas
IGCP	Agência de Gestão de Tesouraria e da Dívida Pública
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
ISV	Imposto sobre Veículos
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
M€	Milhões de Euros
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento do Estado
OER	Orçamento do Estado Retificativo
OIFM	Outras Instituições Financeiras e Monetárias
OMP	Objetivo de Médio Prazo
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PARVALOREM	Parvalorem, S.A.,
PDE	Procedimento por Défices Excessivos
PE	Programa de Estabilidade
PIB	Produto Interno Bruto
POE	Proposta de Orçamento do Estado
p.p.	Pontos percentuais
PPP	Parcerias Público Privadas
PRMA	Programa de Rescisões por Mútuo Acordo
PSPP	Public Sector Purchase Programme
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
RA	Regiões Autónomas
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RERD	Regime Excecional de Regularização de Dívidas Fiscais e à Segurança Social
RSI	Rendimento Social de Inserção
STCP	Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, S.A.
UE	União Europeia
VHA	Variação Homóloga Acumulada

PRINCIPAIS FONTES DE INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA

Banco de Portugal (2015 a), *Boletim Estatístico* – março de 2016

Banco de Portugal (2015 b), *BPstat | Estatísticas online*

DGAEP (2016), *Síntese estatística do emprego público* - 4.º trimestre de 2015

DGO (2016), *Síntese de execução mensal de janeiro de 2016*

IGCP (2016), *Estatísticas online*

INE (2015 a), *Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional*, 4.º trimestre de 2015

INE (2015 b), *Procedimento dos Défices Excessivos (1.ª Notificação de 2016)*



Conselho das Finanças Públicas
Praça de Alvalade, n.º 6 – 10.º, 1700-036 Lisboa, Portugal
TEL +351 211 024 400 | FAX +351 211 021 870
www.cfp.pt