

Relatório UTAO n.º 4/2020

Apreciação da Conta Geral do Estado de 2018

Coleção: Encerramento das Contas Anuais das Administrações
Públicas

28 de fevereiro de 2020

Ficha técnica

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

Este estudo, orientado e revisto por Rui Nuno Baleiras, foi elaborado por António Antunes, Filipa Almeida Cardoso, Jorge Faria Silva, Patrícia Silva Gonçalves, Vítor Nunes Canarias e Rui Nuno Baleiras.

Modelo de documento elaborado por António Antunes.

Título: Apreciação da Conta Geral do Estado de 2018

Coleção: Encerramento das contas anuais das Administrações Públicas

Relatório UTAO N.º 4/2020

28 de fevereiro de 2020

Momento de fecho para receção de informação processada: 13h00m de 19/02/2020

Disponível em: <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>

Índice geral

Índice geral	i
Índice de tabelas	ii
Índice de gráficos	iii
Índice de caixas	iv
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	iv
Sumário Executivo	1
Execução orçamental em Contabilidade Nacional.....	1
Execução orçamental em Contabilidade Pública (saldo global, receita e despesa efetivas)	2
Do saldo global às operações com ativos e passivos financeiros na Administração Central ...	4
Dívida financeira	4
Dívida não-financeira das Administrações Públicas.....	4
Riscos orçamentais associados a responsabilidades contingentes	6
Regras de disciplina orçamental	7
1 Introdução	9
2 Execução orçamental em Contabilidade Nacional	11
2.1 Saldo orçamental em 2018	11
2.2 Do saldo orçamental de 2017 ao saldo orçamental de 2018	14
2.3 Comparação com o objetivo estabelecido no Orçamento do Estado de 2018	17
2.4 Saldo orçamental em Contas Nacionais e saldo global em Contabilidade Pública no exercício de 2018.....	20
2.5 Execução de medidas de política orçamental previstas na POE/2018	21
2.6 Orientação da política orçamental	25
3 Execução orçamental em Contabilidade Pública	27
3.1 Enquadramento de médio prazo para os resultados orçamentais de 2018	27
3.2 Evolução face a 2017 por subsector e grandes rubricas da classificação económica .	30
3.3 Desvios face ao OE/2018, por classificação económica	32
3.4 Instrumentos de controlo da despesa.....	40
4 Do saldo global às operações com ativos e passivos financeiros na Administração Central	49
4.1 A restrição orçamental em base de caixa	49
4.1.1 Conceitos.....	49
4.1.2 Estado, 2014 a 2018	52
4.1.3 Serviços e Fundos Autónomos, 2014 a 2018.....	54
4.2 As aplicações financeiras do Estado.....	56
4.3 As aplicações financeiras dos SFA em 2018	58
5 Dívida financeira	61
5.1 Dívida direta do Estado.....	61
5.2 Dívida de <i>Maastricht</i>	62
5.2.1 Efeitos da revisão metodológica efetuada pelas autoridades estatísticas sobre o rácio da dívida no produto	62
5.2.2 Análise aos desenvolvimentos de 2018	64
5.3 Financiamento da economia portuguesa e dívida externa.....	66
6 Dívida não-financeira das Administrações Públicas	69
6.1 Limitações da informação disponível	69
6.2 Identificação e quantificação da dívida não-financeira	69
6.3 Pagamentos em Atraso.....	72
6.4 Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas.....	74

7	Riscos orçamentais associados a responsabilidades contingentes	79
7.1	Garantias e contragarantias concedidas pelo Estado	80
7.2	Contingências com Parcerias Público-Privadas	81
7.2.1	Sector rodoviário	81
7.2.2	Sector ferroviário	83
7.2.3	Sector da saúde	84
7.2.4	Sector da segurança	84
8	Regras de disciplina orçamental	85
8.1	Regras relativas aos saldos orçamental e estrutural	85
8.1.1	Saldo orçamental.....	85
8.1.2	Saldo orçamental estrutural.....	85
8.1.3	Despesa primária líquida	86
8.1.4	Avaliação global.....	86
8.2	Regra da dívida	87
8.3	Quadro Plurianual de Programação Orçamental	88
	Bibliografia consultada	91
	Referências legais em vigor utilizadas	93

Índice de tabelas

Tabela 1 – Receitas e despesas das Administrações Públicas em contabilidade nacional.....	16
Tabela 2 – Receitas e despesas das Administrações Públicas em contabilidade nacional ajustadas do efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes	17
Tabela 3 – Passagem do saldo global das Administrações Públicas em contabilidade pública ao saldo orçamental em contabilidade nacional em 2018	21
Tabela 4 – Previsões e impactos em 2018 das medidas principais de política orçamental	22
Tabela 5 – Saldo global das Administrações Públicas em 2017 e 2018.....	28
Tabela 6 – Saldo global ajustado das Administrações Públicas em 2017 e 2018, por subsector	30
Tabela 7 – Despesas com pessoal das Administrações Públicas.....	35
Tabela 8 – Investimento das Administrações Públicas.....	36
Tabela 9 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por classificação económica, em termos ajustados.....	37
Tabela 10 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por subsector, ajustada e não-ajustada	38
Tabela 11 – Dotações dos instrumentos de controlo convencionais, 2017–2018.....	42
Tabela 12 – Utilização da dotação provisional por programa orçamental e classificação económica	43
Tabela 13 – Reserva orçamental por programa	45
Tabela 14 – Dotações orçamentais para cobertura de riscos: dotação inicial, utilização e poupanças, por classificação económica.....	48
Tabela 15 – Restrição de tesouraria do Estado em base de caixa: 2014–2018	52
Tabela 16 – Restrição de tesouraria dos SFA em base de caixa: 2014–2018.....	55
Tabela 17 – Despesa do Estado em operações com ativos financeiros	57
Tabela 18 – Receita do Estado em operações com ativos financeiros	58
Tabela 19 – Despesa dos SFA em operações com ativos financeiros	59
Tabela 20 – Receita dos SFA em operações com ativos financeiros	60
Tabela 21 – Dívida direta do subsector Estado	62
Tabela 22 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública no PIB	64
Tabela 23 – Dívida não-financeira da Administração Central.....	71
Tabela 24 – Evolução anual de Pagamentos em Atraso 2014–2018	72
Tabela 25 – Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas	76
Tabela 26 – As 25 entidades da Administração Central com maior Prazo Médio de Pagamentos	78
Tabela 27 – Garantias concedidas pelo Estado: 2016–2018	81
Tabela 28 – Contingências com PPP, posição em final de período	82
Tabela 29 – Contingências das PPP rodoviárias em 31 de dezembro de 2018	83
Tabela 30 – Execução em 2018 do Quadro Plurianual de Programação Orçamental	90

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Saldo orçamental.....	12
Gráfico 2 – Saldo orçamental ajustado do efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes	12
Gráfico 3 – Saldo orçamental e medidas temporárias e/ou não-recorrentes em 2018.....	13
Gráfico 4 – Efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes sobre o saldo orçamental.....	13
Gráfico 5 – Do saldo orçamental de 2017 ao saldo orçamental de 2018	15
Gráfico 6 – Despesa com juros e dívida pública em 2018.....	16
Gráfico 7 – Saldo orçamental de 2018: OE/2018 versus execução	19
Gráfico 8 – Revisão do saldo orçamental de 2018 entre o OE/2018 e o PE/2018-22	19
Gráfico 9 – Objetivo para o saldo orçamental de 2018 e sua execução em percentagem do PIB	19
Gráfico 10 – Desvios da execução orçamental de 2018 face ao OE/2018.....	20
Gráfico 11 – Evolução do consumo intermédio em 2018	24
Gráfico 12 – Trabalhadores que entraram nas Administrações Públicas por cada trabalhador que saiu em 2018.....	24
Gráfico 13 – Orientação da política orçamental prevista na POE/2020	26
Gráfico 14 – Evolução do saldo global das Administrações Públicas no período 2014–2020	28
Gráfico 15 – Evolução da receita efetiva não ajustada 2014–2020	29
Gráfico 16 – Evolução da despesa efetiva não ajustada 2014–2020.....	29
Gráfico 17 – Contributos por subsector para a variação do saldo global ajustado no período 2017–2018	30
Gráfico 18 – Pesos da receita e da despesa das Administrações Públicas no PIB, 2017 e 2018.....	31
Gráfico 19 – Contributos para a variação da receita efetiva	32
Gráfico 20 – Contributos para a variação da despesa efetiva.....	32
Gráfico 21 – Variações anuais da receita e da despesa ajustadas: OE/2018 e CGE/2018.....	32
Gráfico 22 – Principais contributos para o desvio no saldo executado das Administrações Públicas face ao OE/2018.....	33
Gráfico 23 – Principais contributos para o desvio da receita face ao OE/2018	34
Gráfico 24 – Principais contributos para o desvio da despesa face ao OE/2018	34
Gráfico 25 – Dotações dos instrumentos de controlo convencionais, 2017–2018	42
Gráfico 26 – Evolução das necessidades de financiamento do Estado em base de caixa: 2014–2018 ..	54
Gráfico 27 – Evolução das necessidades de financiamento dos SFA em base de caixa: 2014–2018.....	55
Gráfico 28 – Comparação entre séries da dívida pública de <i>Maastricht</i> : efeito da alteração no numerador.....	63
Gráfico 29 – Comparação entre séries da dívida pública de <i>Maastricht</i> : efeito da alteração no denominador	63
Gráfico 30 – Decomposição das revisões ao rácio da dívida pública	64
Gráfico 31 – Dívida pública de <i>Maastricht</i> , desagregada por instrumento.....	65
Gráfico 32 – Dívida pública de <i>Maastricht</i> , desagregada por subsector	66
Gráfico 33 – Capacidade/necessidade de financiamento: sector público e sector privado	67
Gráfico 34 – Capacidade/necessidade de financiamento: decomposição do sector privado.....	67
Gráfico 35 – Dívida externa líquida	67
Gráfico 36 – Posição líquida de investimento internacional	67
Gráfico 37 – Pagamentos em atraso das Entidades Públicas 2014–2018.....	73
Gráfico 38 – Distribuição dos Pagamentos em Atraso nas Administrações Públicas por subsectores: 2015–2018.....	74
Gráfico 39 – Evolução do prazo médio de pagamentos das entidades públicas: 2014–2018	76
Gráfico 40 – Evolução do Prazo Médio de Pagamentos por ministério, 2017 e 2018.....	77
Gráfico 41 – Evolução das contingências com PPP, 2017–2018.....	82
Gráfico 42 – Evolução da dívida pública.....	87
Gráfico 43 – Despesa financiada por receitas gerais para 2018: evolução nos tetos legais e execução	89

Índice de caixas

Caixa 1 – Medidas temporárias e/ou não-recorrentes	13
Caixa 2 – Ajustamentos UTAO à execução orçamental das Administrações Públicas, em Contabilidade Pública.....	38
Caixa 3 – Aferição da trajetória do rácio da dívida pública em percentagem do PIB	88

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla ou abreviatura	Designação
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde I.P.
AdC	Administração Central
AdL	Administração Local
AdR	Administração Regional
ADSE	Assistência na Doença aos Servidores do Estado — Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P.
AEBT	Autoestradas do Baixo Tejo, S.A.
AEDL	Autoestradas do Douro Litoral, S.A.
AID	Ativos por Impostos Diferidos
AP/APs	Administração Pública/Administrações Públicas
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BCP	Banco Comercial Português, S.A.
BEI	Banco Europeu de Investimento
BPI	Banco Português de Investimento, S.A.
BPP	Banco Privado Português
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CSS	Conta da Segurança Social
CTPC	Certificados do Tesouro Poupança Crescimento
CTPM	Certificados do Tesouro Poupança Mais
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
EBITDA	<i>Earnings Before Interests, Taxes, Depreciation and Amortization</i>
ELOS	Ligações de Alta Velocidade, S.A.
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPER	Entidade Pública Empresarial Regional
EPNF	Empresas Públicas Não Financeiras
EPNR	Entidade Pública Não Reclassificada
EPR	Entidade Pública Reclassificada
FCCGM	Fundo de Contra-Garantia Mútuo
FEEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FGCAM	Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social Europeu
GOP	Grandes Opções do Plano
HEPE	Hospitais Empresarializados (Hospitais EPE)
IEC	Impostos Especiais de Consumo
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E.
IMT	Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRC	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas
IREF	Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
ISE	Instrumentos de Capital Elegível
IUC	Imposto Único de Circulação
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, Lei n.º 8/2012, de 21 fevereiro

Sigla ou abreviatura	Designação
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
m€	Milhares de euros
M€	Milhões de euros
MA	Ministério do Ambiente
MAFDR	Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural
MAI	Ministério da Administração Interna
MC	Ministério da Cultura
MCTES	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Educação
MEC	Ministério da Economia
MF	Ministério das Finanças
MJ	Ministério da Justiça
MLSA	Ajustamento Estrutural Linear Mínimo <i>Minimum Linear Structural Adjustment</i>
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MPI	Ministério do Planeamento e das Infraestruturas
MS	Ministério da Saúde
MTSS	Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objetivo de Médio Prazo
p.	Página
p.p.	Pontos percentuais
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PDE	Procedimento relativo aos Défices Excessivos
PE	Programa de Estabilidade
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PERES	Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PII	Posição Líquida de Investimento Internacional
PMP	Prazo Médio de Pagamentos
POE	Proposta de Orçamento do Estado
pp.	Páginas
PPP	Parceria Público-Privada
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
REF	Reposição do Equilíbrio Financeiro
SEC	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais
SEE	Sector Empresarial do Estado
SERAM	Sector Empresarial da Região Autónoma da Madeira
SFA	Serviço e Fundo Autónomo
SI	Serviços Integrados
SIEV	Sistema de Identificação Eletrónica de Veículos
SIRESP	Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal
SNC-AP	Sistema Padronizado de Contas para as Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SS	Segurança Social
STCP	Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, S.A.
TdC	Tribunal de Contas
TRIR	Taxa de Regulação das Infraestruturas Rodoviárias
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

Sumário Executivo

1. O Sumário Executivo apresenta as conclusões principais apuradas pela UTAO na sua análise à Conta Geral do Estado de 2018. Elas são introduzidas pela ordem em que aparecem fundamentadas nos capítulos seguintes. Para facilitar o seu relacionamento com esses capítulos, as conclusões estão arrumadas por cabeçalhos, correspondendo cada um ao título dos capítulos nos quais as conclusões foram elaboradas.

Execução orçamental em Contabilidade Nacional

2. Em 2018, o saldo orçamental das Administrações Públicas em contabilidade nacional ascendeu a $-0,4\%$ do PIB. As medidas temporárias e/ou não-recorrentes oneraram o saldo orçamental em 0,5 p.p. do PIB, tendo sido responsáveis pelo saldo orçamental negativo registado em 2018. Excluindo o efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes, as Administrações Públicas (AP) registaram em 2018 um saldo orçamental equilibrado, pela primeira vez desde 2010, ano em que começaram os registos de saldos ajustados daquelas medidas.

3. Entre as operações temporárias e/ou não-recorrentes realizadas em 2018, destaca-se o acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco, que agravou o saldo orçamental em 0,4 p.p. do PIB, tendo sido responsável por uma parte significativa do efeito líquido negativo que estas operações produziram, no seu conjunto, sobre o saldo orçamental.

4. Face ao ano anterior, o saldo orçamental ajustado evidenciou um aumento de 0,8 p.p. do PIB, prosseguindo a trajetória de melhoria continuada do saldo das AP registada nos últimos anos. A melhoria do saldo orçamental ajustado de medidas temporárias e/ou não-recorrentes foi alcançada, principalmente, através do aumento da receita, e secundariamente pela redução da despesa com juros. A despesa primária ajustada registou, por seu turno, um ligeiro aumento do seu peso no PIB, associado a um conjunto de operações específicas ocorridas em 2018.

5. O saldo orçamental de 2018 (não ajustado), apurado na ótica de contas nacionais, foi claramente inferior ao objetivo definido no Orçamento do Estado para o conjunto do ano aquando da sua aprovação pela Assembleia da República. O desvio na execução orçamental face àquele referencial refletiu uma execução da receita acima do nível projetado a par de uma execução da despesa abaixo do aprovado.

6. Na análise à Proposta de Orçamento do Estado para 2018 (POE/2018), não foi possível a esta Unidade pronunciar-se sobre as medidas temporárias e/ou não-recorrentes consideradas pelo Ministério das Finanças aquando da elaboração daquele documento, uma vez que as mesmas não se encontravam identificadas no Relatório do Orçamento e o pedido de informação então formulado pela UTAO ao Ministério para identificação das medidas não obteve resposta. Ainda assim, pela dimensão do efeito líquido considerado na POE/2018 para as medidas no seu conjunto ($-0,2$ p.p. do PIB), é possível concluir que a capitalização do Novo Banco, no valor de 0,4 p.p. do PIB, não se encontrava considerada no objetivo orçamental então definido. Isto significa que o desvio negativo entre a execução da despesa primária e o seu valor previsto no âmbito do OE/2018 terá sido ainda maior do que o sugerido pelos valores não ajustados, na medida em que permitiu acomodar aquela capitalização que não se encontrava acautelada na meta orçamental de 2018.

7. O saldo orçamental de 2018 em Contas Nacionais foi 0,8 p.p. do PIB inferior ao saldo global apurado em Contabilidade Pública.

8. A CGE/2018 não disponibiliza informação agregada sobre o impacto orçamental das medidas de política orçamental previstas no OE/2018. As respostas do Ministério das Finanças em fevereiro de 2020 a questões colocadas pela UTAO sobre aquele impacto permitiram esclarecer parcialmente a execução das principais medidas. Como tal, a UTAO, recorrendo adicionalmente a outras fontes, agregou informação, que apesar de escassa, possibilitou, num número limitado de medidas, adicionar

informação útil para perceber o verdadeiro impacto orçamental e o grau de cumprimento dos objetivos fixados na POE/2018.

9. De uma maneira geral, a execução das medidas principais de política orçamental produziu resultados distintos dos previstos. A execução de medidas de política orçamental com impacto na receita, como o fim da sobretaxa de IRS e a alteração nos escalões do mesmo imposto não apresentaram diferenças significativas face ao previsto na POE/2018, sendo que a receita liquidada dos Impostos Especiais de Consumo (IEC) resultante das alterações introduzidas foi inferior ao previsto. A atualização extraordinária de pensões e a criação da prestação social para a inclusão registaram em 2018 incremento de despesa abaixo do projetado. No entanto, a medida relacionada com reformas antecipadas sem penalização para longas carreiras registou uma despesa 3,86 vezes superior ao valor previsto. O congelamento nominal do consumo intermédio não foi implementado. A regra de emprego público que previa, para 2018, a entrada de dois trabalhadores nas AP por cada três que saíssem também não foi concretizada.

10. A inclusão na Conta Geral do Estado de um exercício de avaliação *ex-post* da aplicação de medidas de política orçamental seria um contributo positivo para a prestação de contas. O exercício realizado neste relatório para avaliar o impacto orçamental efetivo das medidas de política orçamental projetadas na POE/2018 demonstrou a dificuldade na sua concretização por falta de informação disponível. A inclusão na Conta Geral do Estado de um exercício de autoavaliação, verificável externamente, dos impactos orçamentais da implementação de medidas de política orçamental, que são amplamente divulgadas e discutidas aquando da sua orçamentação (OE e PE), seria, pois, um contributo muito positivo para reforçar a transparência e a qualidade na gestão das finanças públicas.

11. A política orçamental assumiu em 2018 uma orientação restritiva, refletida num aumento do saldo primário estrutural, contrariamente ao que havia sucedido nos dois anos anteriores. Por sua vez, a evolução do hiato do produto voltou a evidenciar em 2018 um aumento, mantendo-se o ciclo económico numa fase alta. A adoção de uma política orçamental restritiva no contexto de uma fase alta do ciclo económico conferiu à política orçamental uma natureza contracíclica em 2018, que contrasta com a assumida nos três anos anteriores, mas em linha com as disposições preconizadas no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

Execução orçamental em Contabilidade Pública (saldo global, receita e despesa efetivas)

12. Em 2018, o défice das AP em contabilidade pública reduziu-se face ao ano anterior, em valor e peso no PIB, situando-se em 2475 M€ em termos ajustados, ou seja, - 1,2% do PIB.

13. A execução realizada em 2018 está alinhada com a trajetória de melhoria do saldo global iniciada nos anos anteriores. No período 2014–2018 observou-se uma consolidação orçamental não ajustada de 4885 M€ em contabilidade pública. A redução do défice (não ajustado) ao longo deste período é conduzida pela expansão da receita cobrada (10 446 M€), que cresce todos os anos, já que a despesa paga aumentou (5561 M€), tendo descido apenas nos anos de 2014 e 2015. Observou-se também uma redução no peso da despesa pública na economia, uma vez que em 2014 a despesa das AP representava 47,4% do PIB, tendo reduzido o seu peso para 42,9% em 2018.

14. Durante o ano de 2018 a receita cresceu a um ritmo superior ao da despesa, aumentando em ambos os casos o seu peso na economia. A receita aumentou 5,4% em 2018, constituindo a receita fiscal o principal motor deste crescimento, seguida pela receita contributiva, que em conjunto representam 88,7% daquela variação anual. O crescimento da despesa foi de 4,4%, com contributos positivos de todas as suas componentes, destacando-se as transferências correntes, a aquisição de bens e serviços e as despesas com pessoal.

15. A contenção da despesa determina a melhoria de 1170 M€ no saldo global apurado na CGE face ao objetivo implícito no OE/2018. A receita e a despesa situaram-se aquém das metas definidas, mas o desvio da despesa, de maior valor absoluto, acomoda e ultrapassa o da receita, determinando a redução do défice orçamental.

16. A cobrança de receita quedou-se 1195 M€ aquém do objetivo do OE/2018, uma vez que o desvio positivo da receita fiscal e contributiva não foi suficiente para colmatar a subexecução da componente não fiscal nem contributiva.

17. A despesa cresceu a um ritmo inferior ao previsto, situando-se 2364 M€ abaixo do teto fixado pela AR no OE/2018. A generalidade das rubricas da despesa quedou-se abaixo do objetivo, destacando-se a fraca execução do investimento, que determinou metade do desvio total. Apenas as despesas com pessoal ultrapassaram a dotação inicial, refletindo a entrada em vigor das medidas de valorização salarial, cujo impacto não foi adequadamente avaliado na orçamentação.

18. O ano de 2018 insere-se num período de escalamento da magnitude orçamental dos instrumentos de controlo da despesa que atuam como racionamento da tesouraria das unidades orgânicas aprovada pela Assembleia da República. Estes instrumentos, ditos convencionais, têm sido acompanhados de outros com a natureza de normas legais de travagem à variação positiva entre anos consecutivos da despesa em rubricas específicas (aquisição de serviços e de força de trabalho) — instrumentos não convencionais.

19. A UTAO analisou a evolução dos instrumentos convencionais de política orçamental usados pelo Ministério das Finanças para racionar a execução da despesa consolidada das AP e facilitar o cumprimento das metas da política orçamental: dotação provisional, dotações centralizadas, cativações e reserva orçamental.

20. No ano de 2018 as dotações dos instrumentos convencionais sob controlo do Ministério das Finanças totalizaram 3002 M€, tendo sido autorizada a utilização de 2391 M€, o que representa um aumento na utilização destes instrumentos, ganhando importância acrescida as dotações centralizadas, cuja utilização é contrária ao princípio de especificação da despesa previsto na LEO.

21. A análise conjunta dos desvios da despesa efetiva e da utilização dos instrumentos convencionais de controlo da despesa pelo Ministério das Finanças permite uma melhor avaliação da execução orçamental e dos efeitos destes instrumentos sobre a execução orçamental no ano de 2018:

- (i) Embora a despesa se situe 2364 M€ (2,6%) abaixo do objetivo do OE, persistem práticas reiteradas de suborçamentação, evidenciadas pela necessidade de reforço das rubricas com recurso sistemático às dotações de gestão centralizada, particularmente as despesas com pessoal no Ministério da Educação e as despesas com aquisição de bens e serviços no SNS. No ano de 2018 acrescenta-se a desadequada avaliação do impacto orçamental das medidas de política salarial, designadamente o descongelamento de carreiras, que originou o insuficiente financiamento da rubrica de despesas com pessoal.
- (ii) A utilização sistemática dos instrumentos de controlo orçamental sob comando discricionário do Ministério das Finanças, particularmente a criação e a proliferação de dotações centralizadas para mitigação dos efeitos da suborçamentação crónica não resolve o problema, perpetuando as fragilidades estruturais da orçamentação.
- (iii) Uma gestão excessivamente centralizada não permite dar resposta a necessidades orçamentais persistentes, o que se traduz, por exemplo, nas dificuldades de substituição de trabalhadores e na acumulação de dívidas por parte do SNS.

22. A eficácia no cumprimento das metas orçamentais deve levar em conta os efeitos adversos da intrusão excessiva na autonomia de gestão das unidades orgânicas e na responsabilização dos sectores pelos resultados alcançados na governação das políticas públicas. O modo como as metas são alcançadas não é indiferente para a qualidade das políticas públicas e a eficácia dos sectores na produção de resultados para os cidadãos. O apoio inegável que estes instrumentos de controlo dão à satisfação das metas numéricas da política orçamental tem um preço na produção das políticas públicas. A produção nas muitas áreas sectoriais fica sujeita a incerteza até final de cada ano sobre a verdadeira restrição orçamental que enfrenta, desvia recursos escassos para o cumprimento de tarefas administrativas exigidas para justificar a eventual utilização de dotações congeladas (instrumentos

convencionais) ou o excecionamento dos travões legais à contratação (instrumentos não convencionais), e vê-se forçada a escolhas subótimas na afetação de recursos devido à intrusão na autonomia de gestão das unidades orgânicas — não ter liberdade para adotar a melhor tecnologia que o orçamento aprovado lhe permitiria porque, por exemplo, não pode substituir trabalhadores experientes por profissionais com produtividade, pelo menos, equivalente nem pode celebrar contratos de prestação de serviços com o mesmo objeto que envolvam mais encargos. Estes espartilhos, num processo orçamental que tarda em implementar a orçamentação por programas prevista na Lei de Enquadramento Orçamental de 2015, podem incentivar involuntariamente a adoção de comportamentos de desresponsabilização financeira nalgumas áreas sectoriais que importaria sobremaneira evitar.

Do saldo global às operações com ativos e passivos financeiros na Administração Central

23. As necessidades de financiamento do Estado incorporam duas grandes componentes, o saldo global e a despesa líquida em ativos financeiros. O saldo global do Estado tem-se apresentado negativo ao longo do último quinquénio, exigindo necessidades de financiamento a partir de fontes não efetivas.

24. Entre 2014 e 2018 as necessidades de financiamento do Estado reduziram-se para cerca de metade. A receita líquida de passivos financeiros, isto é, o endividamento líquido do Estado, reduziu-se de 14 754 M€ em 2014 para 7339 M€ em 2018. Para esta redução contribuíram a melhoria do saldo orçamental e a redução da despesa líquida com ativos financeiros.

25. Relativamente aos Serviços e Fundos Autónomos, este subsector apresenta uma evolução distinta da do Estado, sobretudo por apresentar: i) um saldo global mais próximo do equilíbrio; ii) um saldo da gerência anterior positivo e muito mais expressivo; iii) um valor menos relevante de despesa líquida com ativos financeiros.

Dívida financeira

26. Em 2018, assistiu-se a mais um ano de recomposição no *stock* da dívida direta, aumentando o peso da dívida pública titulada, por contrapartida de uma descida do peso da dívida às organizações internacionais no âmbito do PAEF.

27. O rácio da dívida pública segundo o conceito de *Maastricht* situou-se em 122,2% do PIB no final do ano 2018, refletindo uma descida de 3,8 p.p. em relação ao final de 2017. De referir que no ano 2019 as autoridades Banco de Portugal e Instituto Nacional de Estatística (INE) procederam a alterações metodológicas que afetaram a dívida de *Maastricht* e o PIB nominal, respetivamente, as quais implicaram a revisão das séries da dívida pública. Relativamente à dívida pública de *Maastricht* líquida de aplicações em depósitos, esta aumentou 5,4 mil M€ em 2018, finalizando o ano em 232,5 mil M€.

28. O saldo orçamental e o refinanciamento da dívida pública têm consequências no financiamento da economia nacional como um todo. O sector institucional das AP apresentou um contributo negativo para o financiamento da economia portuguesa em 2018, em contraste com a capacidade de financiamento demonstrada pelo sector privado. Quanto à decomposição do sector privado, os sectores institucionais famílias e sociedades financeiras registaram capacidade de financiamento em 2018, enquanto o sector institucional sociedades não financeiras registou necessidade de financiamento. O peso da dívida externa no PIB desceu entre o final de 2017 e o final de 2018, o que se refletiu na melhoria da posição líquida de investimento internacional (PII).

Dívida não-financeira das Administrações Públicas

29. A CGE/2018 reporta a evolução das obrigações não-financeiras a pagar das Administrações Públicas, no entanto a informação disponibilizada é parcial, fragmentada e com comparabilidade insuficiente. A existência de diversos planos de contas em uso no universo das Administrações Públicas reflete-se em dificuldades na aplicação uniformizada do conceito de dívida não-financeira. Tendo por

base as obstáculos na análise colocados pelos dados disponibilizados na CGE/2018, a UTAO recorreu adicionalmente a informação da Direção-Geral do Orçamento, do Tribunal de Contas, da Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) e da Direção-Geral das Autarquias Locais para conseguir fazer o ponto da situação da dívida não-financeira das Administrações Públicas, dos pagamentos com atraso superior a 90 dias e do Prazo Médio de Pagamento das entidades públicas a fornecedores, por subsectores.

30. A ausência da definição de objetivos no Orçamento de Estado de 2018, não permite a comparação com os resultados apresentados na CGE/2018. O Orçamento do Estado para 2018 não inseriu nenhum objetivo quantificável que permitisse a avaliação *ex post* dos resultados obtidos e explanados na Conta Geral do Estado de 2018

31. A análise à situação da dívida não-financeira da Administração Central em 2018 confirma a suborçamentação que atinge há vários anos o SNS, com consequência em prejuízos anuais, aliás como a UTAO salientou na análise à evolução das contas do Serviço Nacional de Saúde no período 2014 a 2018. A dívida das entidades pertencentes ao SNS aumentou 325 M€ face a 2017 e o reforço de dotações de capital realizadas nos Hospitais EPE em 2018, que foram canalizadas para o pagamento de dívida não financeira, nomeadamente no mês de dezembro de 2018, permitiu: i) diminuir o stock em dívida sem evitar que este fosse superior ao registado em 2017; ii) reduzir no momento a dimensão dos Prazos Médio de Pagamento e dos Pagamentos em Atraso.

32. Em finais de 2018, tendo por referência a informação no Parecer do Tribunal de Contas à CGE/2018 e no Relatório e Contas da ACSS, o valor acumulado de dívida não-financeira da Administração Central, incluindo os Hospitais EPE e as Entidades Públicas Reclassificados, ascendeu a 3668 M€. Este valor representou um acréscimo de 309 M€ face a 2017, sendo esta evolução decorrente do universo do SNS, nomeadamente nos Hospitais EPE (+325 M€). As Entidades Públicas inseridas no SNS contribuíram para 84,4% (3097 M€) da dívida não-financeira da Administração Central (3668 M€). A aquisição de bens e serviços corresponde à rubrica de despesa que mais contribuiu para a dívida não-financeira em todos os subsectores das AP, em particular nas entidades pertencentes ao SNS.

33. O *stock* de pagamentos em atraso registou em 2018 o valor mais baixo dos últimos cinco anos devido à diminuição momentânea registada neste indicador nos Hospitais EPE. No ano de 2018, registou-se uma redução significativa de 367 M€ (-34,2%) face a 2017, no nível de pagamentos em atraso por parte das AP, que se fixou nos 708 M€, sendo este valor o mais baixo desde 2014. Esta evolução foi determinada pela variação registada nos Hospitais EPE, nos quais as dívidas em atraso reduziram-se em 353 M€ (-42,2%), em virtude da liquidação de responsabilidades em mora, efetuada no mês de dezembro de 2018, por via da canalização para este fim, de dotações de capital efetuadas nos hospitais EPE durante o ano de 2018.

34. No final de 2018, a dívida não-financeira em mora nos Hospitais EPE representava 68,3% do universo das AP, abaixo do valor atingido em 2017 de 77,9%, não deixando de constituir mais de dois terços da totalidade dos pagamentos em atraso por parte Administrações Públicas.

35. Em 2018, 90% das Entidades Públicas tinha um Prazo Médio de Pagamentos (PMP) igual ou inferior a 31 dias, quando 124 dias era a média no universo SNS. Em 2018, este indicador atingiu o valor mais baixo dos últimos cinco anos na média de todas as Entidades Públicas (60 dias), registando-se uma diminuição na generalidade das AP, destacando-se as entidades do SNS, para as quais o prazo diminuiu para os níveis de 2016 (124 dias), mantendo-se, no entanto, como o mais elevado de todas as áreas das AP.

36. Os organismos sob a tutela do Ministério da Saúde e do Ministério da Cultura não atingiram novamente os objetivos para a redução do PMP definidos para o ano de 2018, em contraste com a situação verificada nos demais ministérios.

37. Em 2018, 25 das 303 entidades contabilizadas na Administração Central (das quais, 22 do SNS) registavam PMP superior a 180 dias, sendo que três municípios da Administração Local (num universo de 308) tinham PMP acima de um ano.

38. Elevados PMP nas entidades públicas têm impactos significativos na tesouraria dos seus credores. Os elevados prazos de pagamento das obrigações causam dolo na tesouraria dos credores das AP que se endividam para cobrir as suas necessidades de tesouraria. Esta situação encarece a produção e pode repercutir no prazo médio de pagamento aos seus fornecedores, que, por sua vez, dilatam os prazos de pagamento aos seus próprios fornecedores, numa cadeia de efeitos cumulativos indesejáveis. Para as AP, as consequências nefastas da prática reiterada de atrasos significativos nos pagamentos aos seus fornecedores são o encarecimento e/ou a diminuição da qualidade dos bens ou serviços prestados. O comportamento das AP é, para o bem e o mal, utilizado muitas vezes como exemplo a seguir pelos sectores privado e social. Por todas estas razões, o Estado português deve assumir a redução da dívida não-financeira e dos prazos médios de pagamento aos seus credores como uma prioridade. Fez-se um caminho positivo nas autarquias e nas regiões, importa agora concentrar a atenção na área do SNS.

Riscos orçamentais associados a responsabilidades contingentes

39. No final de 2018 o *stock* vivo de garantias concedidas pelo Estado ascendia a 17 039 M€. Deste valor, cerca de 2800 M€ dizem respeito à garantia de carteira, através da qual o Estado português assegura o cumprimento de obrigações assumidas por instituições de crédito portuguesas junto do Banco Europeu de Investimento.

40. Um outro subconjunto de garantias diz respeito à dívida garantida pelo Estado às Entidades Públicas Reclassificadas (EPR), cujo valor ascendia a 9504,6 M€ no final de 2018. Face a 2017 a dívida garantida às EPR diminuiu 1755 M€, o que parece evidenciar uma alteração da tendência anteriormente verificada. As EPR cuja dívida garantida pelo Estado mais se reduziu foram a PARVALOREM, a Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, a PARUPS e o Fundo de Resolução. O Fundo de Contragarantia Mútua registou um aumento da dívida garantida pelo Estado.

41. No seu conjunto, prevê-se que as EPR venham a amortizar 4564,5 M€ de dívida garantida pelo Estado no período 2019–2023, o que corresponde a cerca de 48% do *stock* de garantias vivas no final de 2018. Deste valor, 17% (1618 M€) deverão ter sido amortizados em 2019 e 31% (2946,6 M€) sê-lo-ão no período 2020–2023. As amortizações mais significativas deverão ser efetuadas por Infraestruturas de Portugal, Metropolitano de Lisboa e PARVALOREM.

42. O montante total de garantias prestadas pelo Estado a Empresas Públicas Não Reclassificadas era 1323,9 M€ no final de 2018. Deste valor, cerca de 4,2% (55,4 M€) deverá ser amortizado em 2019 e 27,7% (366,1 M€) no período 2020–2023. A AdP — Águas de Portugal, S.A. deverá amortizar 55,4 M€ em 2019 e 266,1 M€ no período 2020–2023, e a STCP 100 M€ no mesmo quadriénio, liquidando a totalidade da dívida que se encontra atualmente garantida pelo Estado.

43. A dívida garantida pelo Estado à Região Autónoma da Madeira (em que se incluem os Órgãos do Governo Regional da Madeira e os Serviços e Fundos Autónomos da Administração Regional da Madeira) ascendia a 1792,1 M€ no final de 2018, tendo aumentado 396,6 M€ face ao ano anterior. Daquele valor, encontrava-se prevista a amortização de 115,8 M€ em 2019 e 683,9 no período 2020–2023.

44. O *stock* de pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro, efetuados pelos parceiros privados do sector rodoviário (concessionárias e subconcessionárias rodoviárias e contratos de prestação de serviços associados a PPP), ascendeu a 565 M€ no final de 2018, observando-se uma diminuição de 136 M€ face ao registado no final de 2017. O pedido de reequilíbrio financeiro com o valor mais significativo pendente no final de 2018 era o da concessão Douro Litoral (Autoestradas do Douro Litoral, S.A. — AEDL), uma quantia de cerca de 219 M€, sendo também de referir os seguintes: i) Subconcessão Baixo Tejo, 155 M€; ii) Concessão LUSOPONTE, 100 M€; iii) Subconcessão Litoral Oeste, 85 M€.

45. Relativamente ao sector rodoviário, há ainda a referir um conjunto de riscos específicos que decorrem de processos negociais para alteração de contratos ainda em curso e do modelo de pagamento das grandes reparações rodoviárias. As previsões orçamentais para encargos com PPP

assumem que aquelas negociações irão produzir poupanças para o concedente público. Contudo, a concretização integral destas poupanças encontra-se dependente da aprovação pelas entidades financiadoras e de decisões do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia das alterações contratuais que vierem a ser acordadas. Já o modelo de pagamento das grandes reparações rodoviárias transfere para a esfera pública o risco associado às mesmas, uma vez que a sua efetivação encontra-se dependente da evolução de variáveis dinâmicas fora do controlo do concedente, de que é exemplo o perfil de tráfego real que venha a ocorrer.

46. Relativamente aos demais sectores de atividade (ferroviário, saúde e segurança), os montantes peticionados pelos parceiros privados são significativamente inferiores e em muitos casos não se encontram ainda quantificados, sendo o mais relevante o diferendo existente com a ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A. Neste último caso, o Estado foi condenado ao pagamento de uma indemnização de cerca de 150 M€, acrescida de juros, tendo a entidade privada entretanto interposto uma ação executiva no valor de 192 M€.

Regras de disciplina orçamental

47. Em 2018, o saldo orçamental das Administrações Públicas em contabilidade nacional permaneceu acima do limite – 3,0% do PIB instituído como valor de referência para o saldo orçamental no Tratado da União Europeia, cifrando-se em – 0,4% do PIB.

48. O saldo orçamental estrutural, que exclui o efeito do ciclo económico e das medidas de natureza temporária e/ou não-recorrente, ascendeu a – 0,9% do PIB, tendo se mantido aquém do Objetivo de Médio Prazo (OMP), que consistia num excedente orçamental estrutural de, pelo menos, 0,25% do PIB. Nestas condições, a Comissão Europeia (CE) avaliou a trajetória de ajustamento implementada em 2018 em direção ao OMP.

49. A avaliação *ex post* da Comissão Europeia (CE), realizada com base nos dados apurados para 2018 na 1.ª Notificação do Procedimento relativo aos Défices Excessivos, identificou uma melhoria do saldo estrutural de 0,9% do PIB e, portanto, superior ao mínimo recomendado de 0,6% do PIB em direção ao OMP, concluindo ter existido o cumprimento desta regra. No que se refere à regra da despesa primária líquida, foi, no entanto, apurada pela CE a existência de um risco de desvio significativo. As conclusões contraditórias obtidas na avaliação individual dos dois critérios anteriores tornaram necessária a realização de uma avaliação global que permitisse chegar a uma conclusão quanto ao cumprimento ou não da regra relativa à trajetória de aproximação ao objetivo orçamental de médio prazo.

50. Com base na avaliação global, a CE considerou não ter existido evidência suficiente que permitisse concluir pela existência de um desvio significativo em 2018 na trajetória implementada por Portugal em direção ao OMP face ao ajustamento recomendado pelo Conselho, de 0,6% do PIB.

51. O Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) constitui uma regra de disciplina orçamental voluntária definida por Portugal para o seu processo orçamental, concluindo-se que, no ano de 2018, a despesa financiada por receitas gerais ascendeu a 49 079 M€, assim cumprindo o limite definido no OE/2018.

1 Introdução

52. O presente relatório aprecia a Conta Geral do Estado referente ao exercício de 2018. A conta foi encerrada pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO) e reportada em junho de 2019 através de 12 tomos, distribuídos por dois volumes. O documento com mais interesse para a análise da UTAO é o Tomo I do Volume I, intitulado [Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social](#). Nos termos legais, o Tribunal de Contas tornou público em 20 de dezembro de 2019 o seu [Parecer sobre a Conta Geral do Estado: 2018](#). Este documento também foi intensivamente utilizado pela UTAO.

53. Reconhecer virtualidades e fragilidades na experiência passada é um exercício intelectual indispensável para reforçar os alicerces do futuro. Poderá julgar-se que analisar hoje as consequências financeiras e patrimoniais da atividade das Administrações Públicas ocorrida há mais de 14 meses é desinteressante, tanto mais que a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) terminou há duas semanas a apreciação da conta provisória de 2019 ([Relatório UTAO n.º 3/2020](#), de 13 de fevereiro) e há pouco mais de um mês a análise final aos desenvolvimentos orçamentais previstos para 2020 ([Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro). Porquê então recuar dois anos quando o que marca no presente a agenda mediática é o que vai acontecendo em 2020? A resposta é simples, embora se desdobre em várias razões. Primeira, não ser mediático não significa ser irrelevante. Segunda, a apresentação e a discussão no espaço público de uma proposta de Orçamento do Estado são, obviamente, preenchidas com muitas promessas e manifestações de intenções. Numa sociedade responsável, é bom que se prestem contas e disponibilizem para escrutínio de terceiros os resultados das promessas e das intenções declaradas. Terceira, todos querem um futuro melhor que o passado. Governo, oposições, todos os cidadãos o pretendem, é da natureza humana. Só conhecendo e avaliando o passado se pode, com solidez, avançar para um devir melhor. A análise da UTAO, bem como o parecer do Tribunal de Contas, pretendem disponibilizar à comunidade elementos de reflexão independentes dos poderes executivo e legislativo, que a ajudem, por intermédio destes poderes, a manter e reforçar finanças públicas sustentáveis e, por essa via, propiciadoras de políticas públicas eficazes. A quarta razão para este relatório, neste momento, é processual. A Assembleia da República é a entidade competente para aprovar a Conta Geral do Estado (CGE). A UTAO tem o dever de proporcionar aos deputados a sua apreciação técnica para que eles a possam ter em conta no julgamento que oportunamente farão sobre a CGE/2018.

54. A UTAO publicou em 2019 duas análises à conta provisória das Administrações Públicas (AP) de 2018. Cumprindo o seu plano de atividades, a Unidade apreciou a execução provisória de 2018 na ótica da Contabilidade Pública — [Relatório UTAO n.º 2/2019](#), de 13 de fevereiro. Em 24 de abril, publicou a análise em Contabilidade Nacional à mesma conta provisória ([Relatório UTAO n.º 7/2019](#)), com base em reportes provisórios do Instituto Nacional de Estatística (INE) datados de 26 de março de 2019 (contas nacionais trimestrais por sector institucional e 1.ª notificação do Procedimento relativo aos Défices Excessivos).

55. O relato da Conta Geral do Estado cobre a Administração Central e a Segurança Social. As contas da Administração Central são apresentadas de acordo com o sistema de contabilidade orçamental da Contabilidade Pública, suportado em diferentes sistemas de informação e referenciais contabilísticos, e as da Segurança Social são apresentadas segundo os sistemas de contabilidade orçamental e patrimonial definidos no plano de contas sectorial. As fontes acima citadas contêm informação dispersa sobre outros subsectores, bem como um apuramento em Contabilidade Nacional da conta consolidada das AP.

56. O presente relatório da UTAO privilegiou, na medida do possível, uma leitura integrada do universo das Administrações Públicas. Sempre que justificado e exequível, apurou também informação sobre entidades sob domínio daquelas, mas que, para efeitos contabilísticos e estatísticos, não estão dentro do seu perímetro de consolidação. Teve, por isso, que recorrer complementarmente a outras fontes, para além das mencionadas no parágrafo 52 acima. O relatório encerra, precisamente, com a identificação da bibliografia consultada para realizar este trabalho.

57. O orçamento e a execução definitiva de 2018 são, sempre que possível, cotejados com os valores homónimos dos anos 2014 a 2017, 2019 e 2020. A apreensão de ilações sobre o que aconteceu num ano ganha utilidade se os seus desenvolvimentos puderem ser interpretados à luz do médio prazo. Perceber se se trata de eventos isolados, da continuidade de padrões antigos ou da emergência de novas orientações é relevante para a formação de um juízo fundamentado sobre o que aconteceu em 2018. As execuções de 2014 a 2017 têm a mesma natureza qualitativa que a de 2018: execução definitiva apurada na CGE pelo Ministério das Finanças (MF). Esta não está, obviamente disponível, neste momento, para os anos 2019 e 2020. Por isso, para 2109 usaram-se os dados da execução provisória em contabilidade pública presentes na Síntese de Execução Orçamental divulgada pela DGO em 27 de janeiro de 2020 e analisada no [Relatório UTAO n.º 3/2020](#), de 13 de fevereiro. Para 2020, apenas se puderam usar os dados da conta previsional submetida pelo Governo à Assembleia da República e apreciados no [Relatório UTAO n.º 1/2020](#), de 3 de janeiro, e no [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro.

58. A análise da UTAO à Proposta de Orçamento do Estado para 2020 foi utilizada com intensidade para construir a presente apreciação à CGE/2018. Aquele trabalho foi concluído há pouco mais de um mês e tratou-se de uma análise estruturante, com enquadramento de médio prazo, ao estado das finanças públicas portuguesas. Por isso, muitos instrumentos analíticos então desenvolvidos foram agora aproveitados para ampliar a leitura dos resultados orçamentais, financeiros e patrimoniais da atividade económica das AP em 2018. Sempre que pertinente, o leitor é encaminhado para as páginas apropriadas que, no [Relatório UTAO n.º 2/2019](#), de 22 de janeiro, complementam explicações avançadas no presente documento.

59. A UTAO exprime o seu agradecimento a inúmeras entidades. Este trabalho não teria sido possível sem a informação disponibilizada pelas fontes consultadas. Uma palavra especial de reconhecimento é dirigida aos colegas do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) do Ministério das Finanças pelos esclarecimentos dados a um conjunto de questões submetido pela UTAO.

60. O documento está organizado do seguinte modo. O Sumário Executivo abriu o relatório sintetizando as conclusões principais deste estudo. O Cap. 2 aprecia a atividade económica do universo das Administrações Públicas na perspetiva das contas nacionais. Pela primeira vez, a UTAO aprecia o cumprimento das medidas principais de política orçamental anunciadas pelo Governo numa proposta de Orçamento do Estado. Com maior desagregação em termos de classificação económica e sectorial, em virtude da sua disponibilidade nas fontes, o Cap. 3 avalia as contas definitivas de 2018 na perspetiva do sistema orçamental da Contabilidade Pública. O Cap. 4, baseado neste sistema, examina as operações com ativos e passivos financeiros e liga-as às operações efetivas para dar uma perspetiva integrada da tesouraria do Estado e dos Serviços e Fundos Autónomos. O financiamento da economia portuguesa e os factos mais salientes da evolução da dívida pública financeira são analisados no Capítulo 5. O capítulo seguinte cuida da dívida pública não-financeira, destacando a evolução retratada em vários indicadores de dívida comercial. Foi necessário um esforço considerável de investigação, pois a informação de base sobre dívida não-financeira das AP permanece fragmentada, incompleta e incoerente. As responsabilidades contingentes são examinadas no Cap. 7. Finalmente, a aferição *ex post* do cumprimento no exercício de 2018 das regras de disciplina orçamental aplicáveis ao conjunto das AP enforma o Cap. 8.

2 Execução orçamental em Contabilidade Nacional

61. Neste capítulo analisa-se a conta das Administrações Públicas na ótica da Contabilidade Nacional.

Procede, por um lado, a uma análise dos resultados orçamentais de 2018 na ótica referida e, por outro, à sua comparação com o objetivo orçamental estabelecido no âmbito do Orçamento do Estado de 2018, bem como com a trajetória de ajustamento aí prevista.

62. A informação utilizada neste capítulo corresponde à divulgação das contas nacionais por sector institucional realizada pelo INE em dezembro último, que difere da informação de contas nacionais apresentada no relatório do Ministério das Finanças (MF) com a CGE/2018 por duas ordens de razões: revisão dos resultados estatísticos, por um lado, e, omissão naquele relatório da operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos (CGD).

Começando pela primeira razão. Os dados de contas nacionais apresentados na CGE de 2018 reportam os disponíveis à data da sua entrega e correspondem à 1.ª Notificação dos Défices Excessivos, de abril de 2019. No presente capítulo, para efeitos de análise dos resultados nesta ótica contabilística, a UTAO utiliza a informação mais recente disponibilizada pelo INE, que data do final de dezembro de 2019. Conforme a UTAO deu nota no [Relatório UTAO n.º 18/2019](#), publicado em 15 de outubro, o INE publicou dados estatísticos de contas nacionais por sector institucional revistos em setembro de 2019. As revisões das séries estatísticas refletiram a revisão por incorporação de informação mais recente no âmbito do calendário regular de revisão destas estatísticas, mas também a adoção de uma nova base de contas nacionais à semelhança do que sucedeu na generalidade dos países da UE até ao final de 2019. A mudança da anterior base, de 2011, para a nova base, de 2016, destinou-se a permitir a incorporação e a adaptação de novas fontes de informação estatística e a revisão de métodos de estimação que permitam melhorar a adequação da informação disponível ao referencial normativo das estatísticas de contas nacionais e alcançar uma representação mais aproximada da verdadeira atividade económica. A segunda razão que justifica a diferença entre os dados analisados neste capítulo pela UTAO e os que constam da CGE de 2018 prende-se com a operação de recapitalização da CGD em 2017. Esta operação onerou o saldo orçamental das AP em 2,0 p.p. do PIB nesse ano, tendo sido classificada em contas nacionais como uma injeção de capital, e encontra-se subjacente ao saldo de - 3,0% do PIB apurado nas estatísticas de contas nacionais pelo INE. Na apresentação da CGE, contudo, o MF excluiu esta operação dos resultados orçamentais de 2017. Esta exclusão afeta a comparação com a execução de 2018, razão pela qual ela releva no presente relatório.

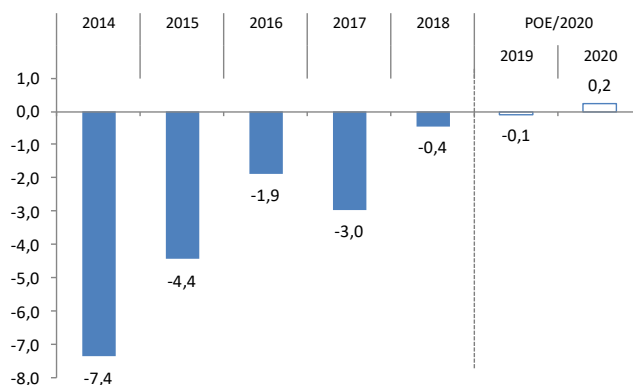
63. O capítulo está estruturado em quatro secções. A Secção 2.1 analisa o saldo orçamental de 2018, com particular enfoque no contributo das medidas temporárias e das medidas não-recorrentes para o resultado alcançado no conjunto do ano. Neste contexto, exclui-se do saldo orçamental um conjunto de operações com efeitos transitórios sobre as contas das AP, entre as quais a referida recapitalização da CGD de 2017, bem como outras operações de natureza semelhante que configuram igualmente injeções de capital no sistema bancário, assim como operações de natureza distinta daquelas e que se encontram identificadas na Caixa 1. A Secção 2.2 analisa a evolução do saldo orçamental em 2018 face ao ano anterior, identificando os contributos da receita, da despesa e das medidas temporárias e/ou não-recorrentes para aquela evolução. A Secção 2.3 informa sobre o cumprimento do objetivo para 2018 estabelecido no Orçamento do Estado aprovado pela Assembleia da República, e avalia em que medida a trajetória dos grandes agregados de receita e despesa implementada no decorrer do ano divergiu ou não da que se encontrava projetada em sede do Orçamento do Estado. A Secção 2.4, a última deste capítulo, procede à comparação do saldo orçamental em contas nacionais com o saldo global em contabilidade pública que lhe está subjacente e analisa os principais ajustamentos que justificam, em 2018, a diferença entre as duas óticas contabilísticas.

2.1 Saldo orçamental em 2018

64. Em 2018, o saldo das AP em contabilidade nacional ascendeu a - 911 M€, o equivalente a - 0,4% do PIB (Gráfico 1), um resultado deficitário que refletiu o efeito de medidas de natureza temporária e/ou não-recorrente. No seu conjunto, aquelas medidas oneraram o saldo orçamental em - 0,5 p.p. do PIB, tendo sido responsáveis pelo saldo orçamental negativo registado em 2018 (Gráfico 3).

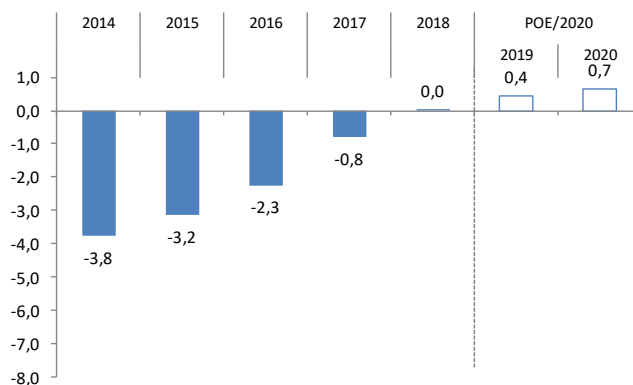
65. Excluindo o efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes, as contas das AP registaram pela primeira vez em 2018 um saldo orçamental equilibrado (Gráfico 2). O saldo orçamental ajustado cifrou-se em 41 M€, o equivalente a 0,0% do PIB. Este resultado enquadra-se numa trajetória continuada de melhoria do saldo das AP registada nos últimos anos. A Proposta de Orçamento do Estado para 2020 (POE/2020), apresentada em dezembro de 2019, aponta para que esta trajetória de melhoria se tenha mantido em 2019 e se prolongue em 2020, tendo em conta a estimativa para 2019 e o objetivo para o ano corrente considerados, respetivamente, naquele documento.

Gráfico 1 – Saldo orçamental
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores apresentados até 2018 correspondem aos resultados apurados pelo INE para o saldo orçamental das AP no âmbito das contas nacionais por sector institucional. Para os anos posteriores a 2018, os valores incluídos no gráfico correspondem à estimativa para o conjunto do ano de 2019 apresentada pelo Ministério das Finanças na POE/2020 e ao objetivo para o saldo orçamental de 2020 inscrito na mesma proposta.

Gráfico 2 – Saldo orçamental ajustado do efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes
(em percentagem do PIB)

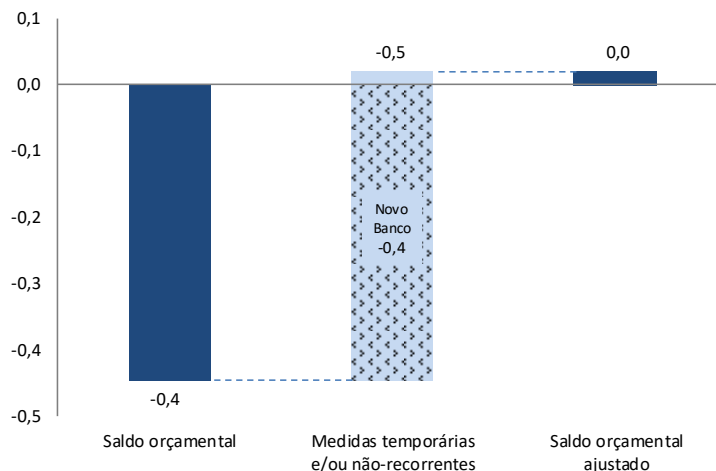


Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores apresentados correspondem aos que constam do Gráfico 1 excluindo do efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes consideradas pela UTAO para o período apresentado, as quais se encontram identificadas na Caixa 1.

66. Entre as operações temporárias e/ou não-recorrentes realizadas em 2018, destaca-se o acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco, responsável por uma parte significativa do efeito líquido negativo que estas operações produziram, no seu conjunto, sobre o saldo orçamental (Gráfico 3). Esta operação, que se reporta ao 2.º trimestre de 2018, foi classificada em Contabilidade Nacional como transferência de capital das AP para o sector financeiro e cifrou-se em 792 M€, o equivalente a 0,4% do PIB anual. Para além da capitalização contingente do Novo Banco, o saldo das Administrações Públicas incluiu ainda outras operações com efeitos temporários e/ou não-recorrentes com impacto negativo sobre o saldo orçamental, embora com uma expressão bastante inferior: pagamento de indemnizações e despesas de reconstrução na sequência dos incêndios de 2017, pagamento de uma indemnização pela Câmara Municipal de Lisboa na sequência uma decisão judicial e conversão de ativos por impostos diferidos no sector bancário (Caixa 1). No sentido da melhoria do saldo orçamental, há apenas a assinalar a recuperação de parte da garantia do Banco Privado Português, no valor de 166 M€, cerca de 0,1% do PIB anual. Para 2019 e 2020, a POE/2020 aponta para que as injeções de capital em entidades do sistema bancário continuem a evidenciar um peso expressivo no conjunto das operações temporárias e/ou não-recorrentes em termos do seu efeito líquido sobre o saldo orçamental das AP, à semelhança do que sucedeu na maioria dos

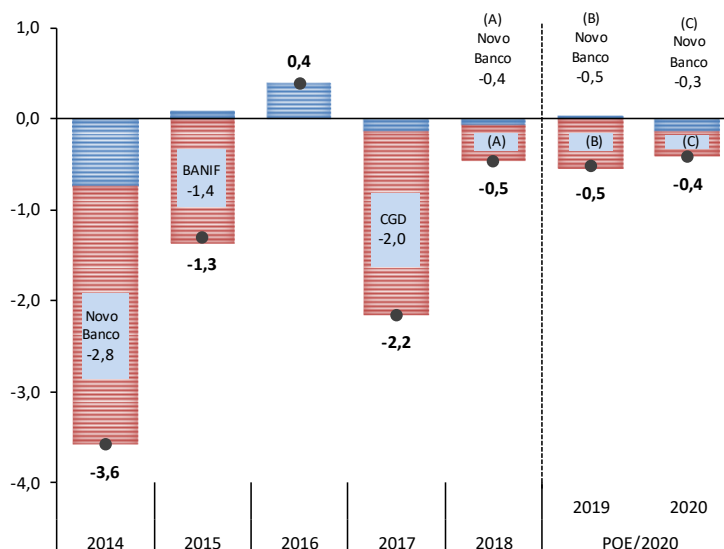
últimos anos (Gráfico 4). A Caixa 1 identifica o conjunto de medidas temporárias e/ou não-recorrentes consideradas pela UTAO no ano de 2018 e para cada um dos anos relevantes para a análise apresentada neste capítulo.

Gráfico 3 – Saldo orçamental e medidas temporárias e/ou não-recorrentes em 2018
(em percentagem do PIB)



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

Gráfico 4 – Efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes sobre o saldo orçamental
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: O gráfico apresenta o efeito das operações de natureza temporária e/ou não-recorrente sobre o saldo orçamental, identificando o seu valor em termos líquidos e destacando em cada ano as injeções de capital realizadas em entidades do sistema financeiro.

Caixa 1 – Medidas temporárias e/ou não-recorrentes

A UTAO classificou como temporárias e/ou não-recorrentes as seguintes medidas:

- 2014: Efeito sobre o saldo orçamental: – 3,6 p.p. do PIB
 - (i) Financiamento do Estado à Carris e à STCP (– 0,7 p.p.);
 - (ii) Perdão do empréstimo (*write-off*) que a Parvalorem detinha sobre o BPN Crédito (– 0,1 p.p.);
 - (iii) Capitalização do Novo Banco pelo Fundo de Resolução (– 2,8 p.p.).
- 2015: Efeito sobre o saldo orçamental: – 1,3 p.p. do PIB
 - (i) Venda e resolução do BANIF (– 1,4 p.p.);
 - (ii) Contribuição extraordinária para o Fundo de Resolução (+ 0,1 p.p.).
- 2016: Efeito sobre o saldo orçamental: + 0,4 p.p. do PIB

	(i) Devolução de <i>pre-paid margins</i> do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEFF) (+ 0,2 p.p.);
	(ii) Acerto de contribuições para a União Europeia (+ 0,0 p.p.);
	(iii) Entrega de F-16 à Roménia (+ 0,1 p.p.);
	(iv) Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES) (+ 0,2 p.p.).
2017:	Efeito sobre o saldo orçamental: – 2,2 p.p. do PIB
	(i) Recapitalização da CGD (– 2,0 p.p.);
	(ii) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,1 p.p.);
	(iii) Swaps da STCP e da Carris (– 0,1 p.p.);
	(iv) Recuperação da garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
	(v) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017 (– 0,0 p.p.);
	(vi) Inconstitucionalidade da taxa de proteção civil de Lisboa (– 0,0 p.p.);
	(vii) Entrega de F-16 à Roménia (+ 0,0 p.p.).
2018:	Efeito sobre o saldo orçamental: – 0,5 p.p. do PIB
	(i) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,1 p.p.);
	(ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,4 p.p.);
	(iii) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017 (– 0,1 p.p.);
	(iv) Pagamento de indemnização pela Câmara Municipal de Lisboa por decisão judicial (– 0,0 p.p.);
	(v) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,0 p.p.).
2019:	Efeito sobre o saldo orçamental: – 0,5 p.p. do PIB
	(i) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
	(ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,5 p.p.).
2020:	Efeito sobre o saldo orçamental: – 0,4 p.p. do PIB
	(i) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,1 p.p.);
	(ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,3 p.p.);
	(iii) Pagamento de indemnização pela Câmara Municipal de Lisboa por decisão judicial (– 0,1 p.p.);
	(iv) Garantias do FGCAM (– 0,0 p.p.);
	(v) Indemnização por cancelamento da subconcessão do Algarve Litoral (– 0,0 p.p.);
	(vi) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,1 p.p.).

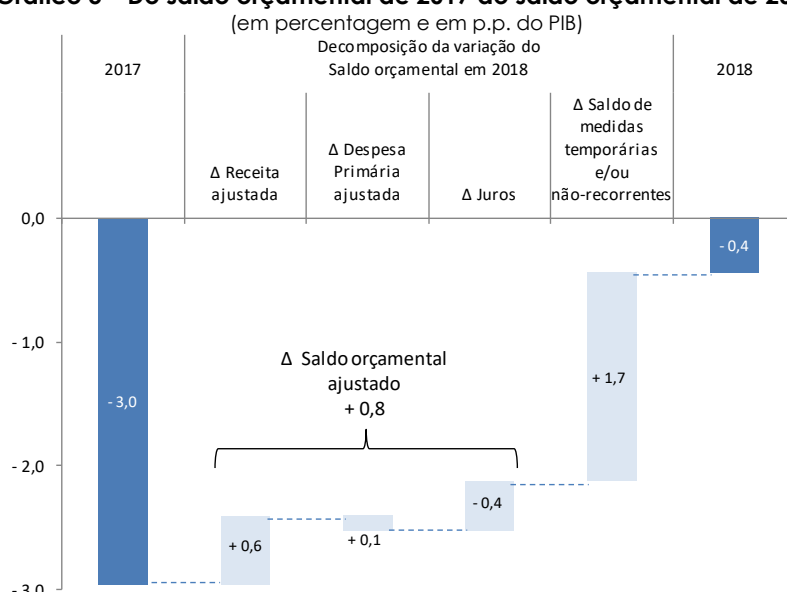
67. Os ajustamentos à conta consolidada das AP em 2018 afetaram um número reduzido de rubricas da classificação económica. A conta não ajustada está sumariada na Tabela 1 e a ajustada de medidas com efeitos orçamentais temporários e/ou não-recorrentes está resumida na Tabela 2. No lado da receita, a única diferença está na rubrica Receitas de capital: a diferença entre o valor não ajustado (829 M€) e o valor ajustado (663 M€) advém da recuperação da garantia do Estado sobre o BPP (166 M€, 0,1 p.p. do PIB). Do lado da despesa, as diferenças estão nas rubricas Outras despesas correntes e Outras despesas de capital. A primeira, na ordem dos 32 M€, resulta dos juros de mora relativos ao pagamento da indemnização pela Câmara Municipal de Lisboa determinada por sentença judicial (0,0 p.p.). A segunda, importando em cerca de 1086 M€, deve-se a um conjunto de operações: transferência do Fundo de Resolução para o Novo Banco, a fim de reforçar o seu capital (792 M€, 0,4 p.p.), encargos com indemnizações e reconstrução associados aos incêndios de 2017 (130 M€, 0,1 p.p.), conversão de AID por instituições financeiras (100 M€, 0,0 p.p.) e indemnização por sentença judicial paga pelo município de Lisboa (64 M€, 0,0 p.p.).

2.2 Do saldo orçamental de 2017 ao saldo orçamental de 2018

68. Em 2018, o saldo das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional evidenciou um desagravamento face ao ano anterior, para o qual contribuiu um impacto menos desfavorável das

medidas temporárias e/ou não-recorrentes sobre o saldo das AP e a melhoria do saldo orçamental ajustado do efeito daquelas medidas. Os resultados em contas nacionais apurados para 2018 evidenciaram um aumento do saldo orçamental em 4,9 mil M€ relativamente a 2017, para – 911 M€ (Tabela 1). Em termos do seu peso no PIB, o saldo orçamental das AP aumentou 2,5 p.p. em 2018, para se cifrar em – 0,4% do PIB. Esta evolução, quantificada no Gráfico 5, é maioritariamente explicada pelo impacto diferenciado das medidas temporárias e/ou não-recorrentes nos dois anos. Em 2018, aquelas medidas oneraram o saldo orçamental em 0,5 p.p. do PIB, enquanto em 2017 produziram um agravamento mais expressivo do saldo orçamental, na ordem dos 2,2 p.p. do PIB, conforme se evidenciou anteriormente no Gráfico 4. Esta diferença reflete, essencialmente, a dimensão das injeções de capital realizadas no sector bancário nos dois anos: 0,4% do PIB no Novo Banco em 2018 que compara com 2,0% do PIB na CGD em 2017. Deste modo, a variação do efeito líquido daquelas medidas contribuiu para melhorar o saldo orçamental em 1,7 p.p. do PIB entre 2017 e 2018. Os remanescentes 0,8 p.p. do PIB decorreram da melhoria do saldo orçamental ajustado.

Gráfico 5 – Do saldo orçamental de 2017 ao saldo orçamental de 2018

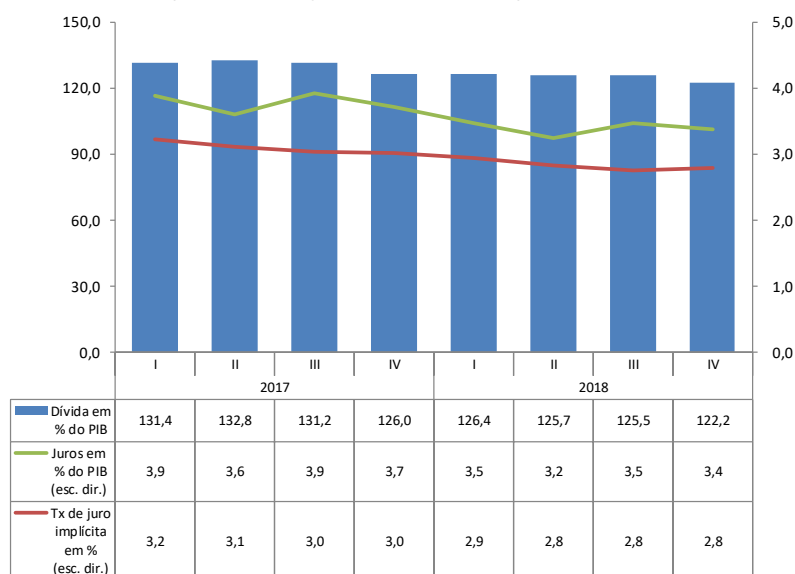


Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

69. A melhoria do saldo orçamental ajustado de medidas temporárias e/ou não-recorrentes foi alcançada, principalmente, através do aumento da receita, e secundariamente pela redução da despesa com juros. Excluindo o efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes (Tabela 2), o saldo orçamental evidenciou um aumento de 1,6 mil M€ face ao ano anterior, para 41 M€ em 2018. Foi a primeira vez, desde que a Comissão Europeia regista este tipo de operações (ano de 2010), que o saldo orçamental ajustado atingiu a situação de equilíbrio. Conforme ilustrado no Gráfico 5, este resultado foi alcançado através da combinação de um aumento da receita ajustada das AP (+ 0,6 p.p. do PIB), associada ao aumento do peso dos impostos e das contribuições sociais no PIB (Tabela 2), com uma redução da despesa em juros (- 0,4 p.p.) e uma recomposição em ligeira alta da despesa primária (+ 0,1 p.p.). Os encargos com a dívida pública reduziram-se em 2018 tanto em termos nominais (- 501 M€) como em percentagem do PIB (- 0,4 p.p. do PIB), uma evolução que refletiu a diminuição da taxa de juro implícita da dívida pública, de 3,0% no final de 2017 para 2,8% no final de 2018 (vide Gráfico 6), num contexto em que o stock nominal de dívida pública aumentou (ver Secção 5.2). A despesa primária das AP em termos ajustados evidenciou, pelo contrário um aumento, de cerca de 0,1 p.p. do PIB, concentrado, essencialmente, nas outras despesas de capital. Esta rubrica da despesa, já depois de expurgada de operações temporárias e/ou não-recorrentes aqui registadas (como a capitalização do Novo Banco) evidenciou em 2018 um aumento significativo de 719 M€ (+0,3 p.p. de PIB), explicado largamente por um conjunto de operações específicas ocorridas neste ano: o empréstimo e a concessão de uma garantia prestados pela DGTF ao fundo de recuperação de créditos dos lesados do BES (280,6 M€), o aumento das transferências associadas ao défice tarifário da energia elétrica (298 M€) e a concessão de uma garantia e de um aumento de capital à SATA Air Açores pelo Governo Regional dos Açores (76 M€). Importa ainda notar a descida em várias rubricas da despesa corrente primária: queda de 0,2 p.p. tanto nos encargos com pessoal como nas prestações sociais e diminuição de 0,1

p.p. em subsídios. O aumento na formação bruta de capital fixo foi relativamente reduzido, na ordem dos 258 M€ (+0,1 p.p.).

Gráfico 6 – Despesa com juros e dívida pública em 2018
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: Banco de Portugal, INE e cálculos da UTAO. | Nota: No gráfico apresenta-se a despesa com juros em percentagem do PIB apurada em cada trimestre.

Tabela 1 – Receitas e despesas das Administrações Públicas em contabilidade nacional

	2017		2018		Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB		
Receita total	83 105	42,4	87 695	43,0	0,6	5,5
Receita corrente	82 387	42,0	86 867	42,6	0,6	5,4
Receita fiscal	48 568	24,8	51 637	25,3	0,5	6,3
Impostos indiretos	29 155	14,9	30 956	15,2	0,3	6,2
Impostos diretos	19 414	9,9	20 681	10,1	0,2	6,5
Contribuições sociais	22 693	11,6	23 835	11,7	0,1	5,0
Outras receitas correntes	11 126	5,7	11 395	5,6	-0,1	2,4
Receitas de capital	718	0,4	829	0,4	0,0	15,4
Despesa total	88 904	45,4	88 606	43,5	-1,9	-0,3
Despesa corrente	80 372	41,0	82 297	40,4	-0,7	2,4
Consumo intermédio	10 572	5,4	11 067	5,4	0,0	4,7
Despesas com pessoal	21 386	10,9	21 835	10,7	-0,2	2,1
Prestações sociais	36 013	18,4	37 099	18,2	-0,2	3,0
Subsídios	823	0,4	750	0,4	-0,1	-8,8
Juros	7 399	3,8	6 898	3,4	-0,4	-6,8
Outras despesas correntes	4 179	2,1	4 648	2,3	0,1	11,2
Despesa de capital	8 533	4,4	6 309	3,1	-1,3	-26,1
FBCF	3 496	1,8	3 795	1,9	0,1	8,5
Outras despesas de capital	5 036	2,6	2 514	1,2	-1,3	-50,1
Saldo orçamental	-5 799	-3,0	-911	-0,4	2,5	
Saldo primário	1 600	0,8	5 987	2,9	2,1	
Receita fiscal e contributiva	71 262	36,4	75 472	37,0	0,6	5,9
Despesa corrente primária	72 973	37,2	75 399	37,0	-0,3	3,3
Despesa primária	81 505	41,6	81 708	40,1	-1,5	0,2
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	195 947		203 896			4,1

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

Tabela 2 – Receitas e despesas das Administrações Públicas em contabilidade nacional ajustadas do efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes

	2017		2018			
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Varição homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita total	83 033	42,4	87 529	42,9	0,6	5,4
Receita corrente	82 387	42,0	86 867	42,6	0,6	5,4
Receita fiscal	48 568	24,8	51 637	25,3	0,5	6,3
Impostos indiretos	29 155	14,9	30 956	15,2	0,3	6,2
Impostos diretos	19 414	9,9	20 681	10,1	0,2	6,5
Contribuições sociais	22 693	11,6	23 835	11,7	0,1	5,0
Outras receitas correntes	11 126	5,7	11 395	5,6	-0,1	2,4
Vendas	6 827	3,5	7 129	3,5	0,0	4,4
Outra receita corrente	4 299	2,2	4 265	2,1	-0,1	-0,8
Receitas de capital	645	0,3	663	0,3	0,0	2,7
Despesa total	84 618	43,2	87 488	42,9	-0,3	3,4
Despesa corrente	80 372	41,0	82 265	40,3	-0,7	2,4
Consumo intermédio	10 572	5,4	11 067	5,4	0,0	4,7
Despesas com pessoal	21 386	10,9	21 835	10,7	-0,2	2,1
Prestações sociais	36 013	18,4	37 099	18,2	-0,2	3,0
Subsídios	823	0,4	750	0,4	-0,1	-8,8
Juros	7 399	3,8	6 898	3,4	-0,4	-6,8
Outras despesas correntes	4 179	2,1	4 616	2,3	0,1	10,4
Despesa de capital	4 246	2,2	5 223	2,6	0,4	23,0
FBCF	3 537	1,8	3 795	1,9	0,1	7,3
Outras despesas de capital	709	0,4	1 428	0,7	0,3	101,4
Saldo orçamental	-1 586	-0,8	41	0,0	0,8	
Saldo primário	5 813	3,0	6 939	3,4	0,4	
Receita fiscal e contributiva	71 262	36,4	75 472	37,0	0,6	5,9
Despesa corrente primária	72 973	37,2	75 367	37,0	-0,3	3,3
Despesa primária	77 219	39,4	80 590	39,5	0,1	4,4
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	195 947		203 896			4,1

Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores apresentados excluem os efeitos das medidas temporárias e/ou não-recorrentes consideradas pela UTAO para o período apresentado, as quais se encontram identificadas na Caixa 1.

2.3 Comparação com o objetivo estabelecido no Orçamento do Estado de 2018

70. O objetivo para o saldo orçamental estabelecido no OE/2018 foi definido ainda de acordo com o anterior referencial de contas nacionais. Nesse referencial, a base de contas nacionais utilizada pelo INE para apuramento dos resultados orçamentais disponíveis à data da elaboração do OE/2018 reportava-se ao ano de 2011. Mais recentemente, em setembro de 2019, por ocasião das revisões regulares, o INE passou a publicar os resultados de contas nacionais de acordo com uma nova base relevante para o apuramento da informação estatística que se reporta ao ano de 2016. Esta alteração tem relevância por possibilitar uma melhor adequação da informação compilada ao referencial normativo das estatísticas de contas nacionais, conforme explicitado no parágrafo 62.

71. Em virtude da mudança de base, foram efetuadas algumas alterações ao nível das principais rubricas da receita e da despesa das AP por classificação económica, embora com pouca expressão nos valores da receita total e da despesa total em 2018. Os efeitos destas revisões sobre as contas das AP em contabilidade nacional foram analisados no [Relatório UTAO n.º 18](#), publicado em outubro de 2019 na coleção Acompanhamento da Execução Orçamental em Contabilidade Nacional (Secções 2.2 e 3.3 e Anexo 3). Recupera-se para aqui o seguinte resumo. Ao nível das AP, as revisões nos anos mais recentes mantiveram praticamente inalterados o saldo orçamental, a receita total e a despesa

total. Considerando especificamente os dados apurados para 2018, o saldo orçamental manteve-se praticamente inalterado (revisão de + 2 M€). O mesmo sucedeu com a receita e a despesa totais, que foram apenas muito ligeiramente revistas em baixa (em – 19M€ e – 20 M€, respetivamente). As principais alterações introduzidas em 2018 ocorreram, sobretudo, ao nível da classificação económica da receita e da despesa, devido à reclassificação entre rubricas. Na receita, destacam-se a revisão em baixa dos impostos diretos e a revisão em alta da receita de vendas, que refletiu uma reclassificação de receitas entre estas duas rubricas. Na despesa, por sua vez, as principais revisões ocorreram ao nível das prestações sociais e das outras despesas correntes, em virtude da reclassificação das rendas imputadas entre estas rubricas.

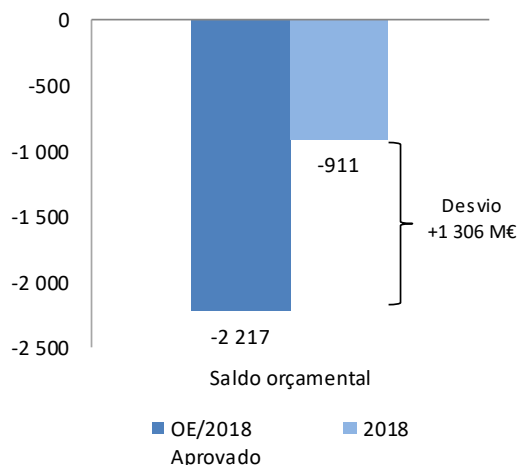
72. A revisão do PIB nominal foi bem mais expressiva. A mudança de base das contas nacionais, e a incorporação das revisões destas estatísticas motivada pela incorporação de informação mais recente e completa na compilação das contas nacionais, também afetou a série do produto a preços correntes. Com efeito, a publicação dos resultados de contas nacionais em setembro de 2019 reviu o PIB nominal de 2018 significativamente em alta (+ 2,3 mil M€), o que determinou uma ligeira revisão em baixa do saldo orçamental em percentagem do PIB em 2018 (de – 0,5% para – 0,4% do PIB). Informação mais detalhada sobre estas revisões poderá ser consultada no [Relatório UTAO n.º 18/2019](#), já anteriormente referido.

73. Atendendo à natureza das alterações produzidas pela mudança de base, a comparação entre os objetivos definidos no OE/2018 e os resultados mais recentes apurados para 2018 na nova base de contas nacionais permanece legítima para os grandes agregados de contas nacionais em valores nominais. As explicações nos parágrafos anteriores tornaram claro que a comparação entre objetivos e resultados, avaliada em termos nominais, é pouco afetada pela revisão estatística. Será então esta a ótica adotada sempre que possível nesta secção. A revisão estatística do PIB nominal apurado para 2018 não foi acompanhada por uma revisão da receita e da despesa total das AP. Nestas circunstâncias, a comparação de rácios expressos em percentagem do PIB seria necessariamente contaminada pela alteração do nível do PIB nominal, não sendo por esse motivo a mais apropriada para avaliar o cumprimento das metas definidas pelo programador orçamental. Sempre que se torne imprescindível a comparação das metas orçamentais expressas em percentagem do PIB com os resultados de contas nacionais de 2018 conforme disponíveis à data, apresentar-se-á complementarmente o respetivo rácio expresso em percentagem do último apuramento do PIB de 2018 realizado pelo INE ainda na anterior base de contas nacionais.

74. O saldo orçamental em 2018, apurado na ótica de contas nacionais, foi claramente inferior ao objetivo definido no Orçamento do Estado para o conjunto do ano aquando da sua aprovação pela Assembleia da República. Em 2018, o saldo das AP (não ajustado) ascendeu a – 911 M€, um valor que se cifrou em menos de metade do objetivo para o conjunto do ano previsto no OE/2018, que apontava para que o saldo orçamental ascendesse a – 2.217 M€. A meta orçamental estabelecida inicialmente no OE/2018 foi posteriormente alvo de revisão pelo Ministério das Finanças no Programa de Estabilidade de 2019 a 2023 (PE/2019-23), que apontava para um valor inferior, na ordem dos – 1.490 M€ para o conjunto do ano. Ainda assim, a execução orçamental veio a revelar um saldo orçamental superior à estimativa revista pelo Ministério das Finanças em abril. Em percentagem do PIB, o OE/2018 aprovado previa um saldo orçamental de – 1,2% do PIB (Gráfico 9). Os resultados de 2018, conforme apurados na informação mais recente de contas nacionais evidenciam um saldo orçamental de – 0,4% do PIB em 2018. Quando considerado relativamente ao último apuramento do INE para o PIB de 2018 ainda na anterior base de contas nacionais, o saldo orçamental executado em 2018 ascende a – 0,5% do PIB, um valor também inferior ao objetivo inicial definido no OE/2018.

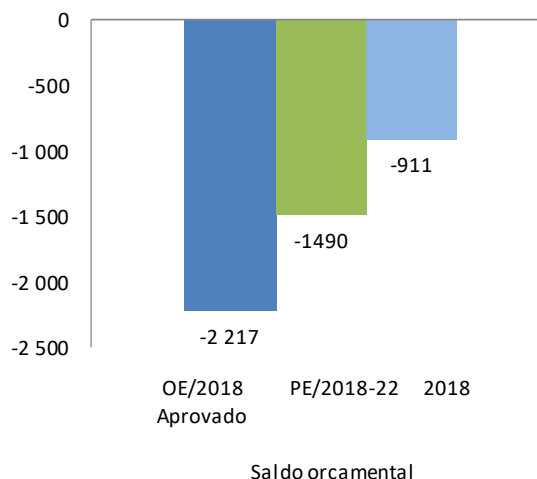
75. O desvio na execução do saldo orçamental (não ajustado) face ao objetivo inicialmente estabelecido no OE/2018 refletiu uma execução da receita acima do nível projetado a par de uma execução da despesa abaixo do aprovado. Para alcançar um saldo orçamental inferior ao previsto no OE/2018 em termos nominais, contribuiu a receita, com uma execução que ficou 0,9 mil M€ acima do projetado naquele documento, e a despesa cuja execução ficou 0,4 mil M€ aquém do aprovado — Gráfico 10. Do lado da despesa, tanto a despesa primária como a despesa com juros contribuíram para aquele desempenho, em cerca de 0,2 mil M€ cada.

Gráfico 7 – Saldo orçamental de 2018: OE/2018 versus execução
(em milhões de euros)



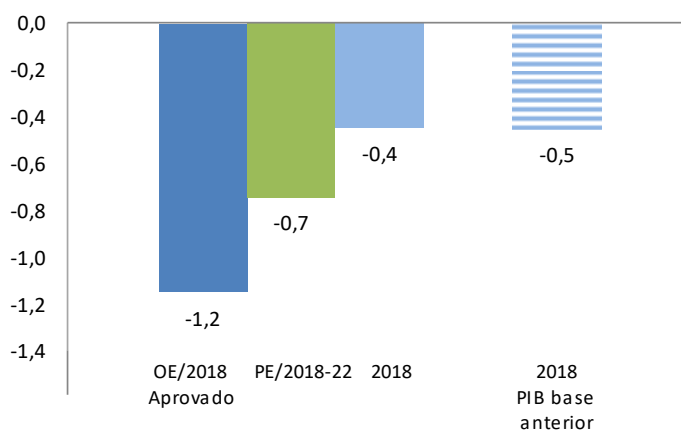
Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Gráfico 8 – Revisão do saldo orçamental de 2018 entre o OE/2018 e o PE/2018-22
(em milhões de euros)



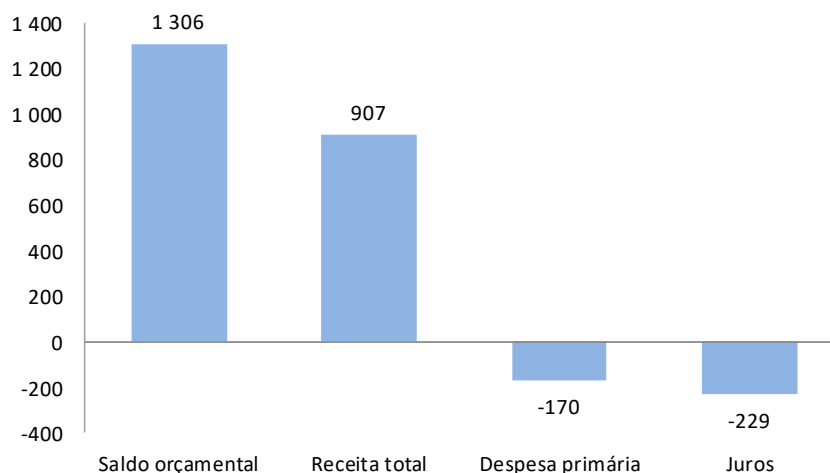
Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Gráfico 9 – Objetivo para o saldo orçamental de 2018 e sua execução em percentagem do PIB
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: No OE/2018 e no PE/2018-22, o saldo orçamental previsto em percentagem do PIB considerava ainda a base anterior de Contas Nacionais (base de 2011). O valor executado para 2018, por sua vez, encontra-se expresso em percentagem do PIB considerando, tanto para o numerador como para o denominador, os resultados apurados pelo INE já na nova base de Contas Nacionais (base de 2016, coluna azul claro sólido). Uma vez que para este indicador as revisões que decorreram da introdução da nova base alteraram sobretudo o denominador, apresenta-se como informação complementar o saldo orçamental de 2018 apurado já na nova base de Contas Nacionais, mas expresso em percentagem do PIB de 2018 apurado ainda na anterior base de contas nacionais (barra azul às riscas), referencial usado na produção das previsões do OE/2018 e do PE/2018-22.

Gráfico 10 – Desvios da execução orçamental de 2018 face ao OE/2018
(em milhões de euros)



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

76. Atendendo a que, por ocasião do OE/2018, não se encontrava ainda prevista a despesa com a capitalização do Novo Banco, na despesa primária o desvio negativo entre a execução e o previsto no OE/2018 terá sido ainda maior, na medida em que permitiu acomodar aquela capitalização que não se encontrava acautelada no OE/2018. O OE/2018 não esclarecia quais as medidas temporárias e/ou não-recorrentes que se encontravam subjacentes à meta orçamental de – 2.217 M€. Previa apenas um efeito líquido decorrente das medidas consideradas pelo MF na ordem dos – 0,2 p.p. do PIB. No [Parecer Técnico n.º 2/2017](#) da UTAO, que apreciou a POE/2018, não foi possível a esta Unidade pronunciar-se sobre a elegibilidade das medidas subjacentes àquela impacto considerado pelo Ministério. Com efeito, apesar de lhe ter solicitado a identificação das medidas temporárias e/ou não-recorrentes, a UTAO não obteve resposta. Ainda assim, pela dimensão do efeito líquido considerado pelo MF na POE/2018 é possível concluir que no lote de medidas previstas no OE/2018 não se encontrava a capitalização do Novo Banco que veio a realizar-se no 3.º trimestre, no valor de 792 M€, equivalente a 0,4 p.p. do PIB.

2.4 Saldo orçamental em Contas Nacionais e saldo global em Contabilidade Pública no exercício de 2018

77. O saldo orçamental de 2018 em Contas Nacionais foi 0,8 p.p. do PIB inferior ao saldo global apurado em Contabilidade Pública. A diferença entre o saldo apurado nas duas óticas de registo explica-se sobretudo pelo ajustamento *accrual* (base de acréscimo) e delimitação sectorial em Contas Nacionais, que, a par do ajustamento temporal de impostos e contribuições sociais e da diferença entre juros pagos e juros devidos, contribuem, no seu conjunto, para beneficiar o saldo orçamental em 1,3 p.p. do PIB face ao saldo global (Tabela 3).¹ Em sentido contrário, o agregado designado por “outros efeitos” contribui para reduzir o saldo orçamental em 0,5 p.p. do PIB. Entre estes efeitos, encontram-se as operações já referidas anteriormente na Secção 2.2: a injeção de capital no Novo Banco (792 M€), o empréstimo e a garantia prestados pela DGTf ao fundo de recuperação de créditos dos lesados do BES (280,6 M€) e a concessão de uma garantia e de um aumento de capital à SATA Air Açores pelo Governo Regional dos Açores (76 M€), que, no conjunto, contribuíram para agravar o saldo orçamental face ao saldo global em 0,6 p.p. do PIB. Outras operações classificadas em “outros efeitos” na Tabela 3 valeram, no seu conjunto, – 0,1 p.p. do PIB.

78. O valor do saldo global empregue na 2.ª Notificação do PDE e reproduzido no Tabela 3, ou seja, – 2576,5 M€, não corresponde ao saldo global apurado na CGE/2018 e, como tal, utilizado no Capítulo 3 deste relatório (– 2241 M€). Esta diferença, conforme esclarecimentos prestados pelo INE à UTAO, resulta de ajustamentos realizados ao saldo global apurado pela DGO com o propósito de tornar comparável com o de outros Estados-Membros o quadro de passagem de Contabilidade Pública a Contabilidade Nacional incluído nas Notificações do PDE. Entre estes ajustamentos, o mais relevante corresponde à exclusão das reposições não abatidas aos pagamentos.

¹ É a soma das cifras 0,8, 0,2 e 0,4 p.p. indicadas na Tabela 3.

Tabela 3 – Passagem do saldo global das Administrações Públicas em contabilidade pública ao saldo orçamental em contabilidade nacional em 2018

	Milhões de euros	% PIB
1. Saldo global em contabilidade pública	-2 576,5	-1,3%
2. Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação setorial em Contas Nacionais ^{1,2}	1 627,2	0,8%
3. Diferença entre juros pagos e devidos	332,4	0,2%
4. Ajustamento temporal de impostos e contribuições	766,6	0,4%
5. Outros efeitos	-1 060,6	-0,5%
6. Saldo orçamental em contabilidade nacional (1+2+3+4+5)	-910,9	-0,4%

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: 1) Ajustamento *accrual* relativo a empresas públicas, ao SNS e à CGA. Este ajustamento consiste em adicionar os encargos assumidos e não pagos em 2018 e em subtrair os pagamentos realizados durante o ano respeitantes a encargos assumidos noutros períodos. 2) O efeito da delimitação sectorial foi ajustado das injeções de capital em empresas pertencentes ao sector das AP, pelo facto destas operações consolidarem em termos agregados, não produzindo efeito no saldo orçamental das Administrações Públicas.

2.5 Execução de medidas de política orçamental previstas na POE/2018

79. Esta secção estreia a aferição pela UTAO do impacto da concretização das medidas de política orçamental anunciadas em propostas de Orçamento do Estado. A UTAO tem escrutinado o impacto financeiro prospetivo das principais medidas de política orçamental anunciadas pelo Governo em sede de Proposta de Orçamento do Estado e de Programa de Estabilidade nos seus relatórios de apreciação a estes documentos de política. Trata-se de medidas antigas com efeito financeiro de carreamento para o ano da proposta orçamental e de medidas novas a introduzir nesse ano.² Porém, não existe em Portugal o hábito de prestar conta pela execução destas medidas; os documentos do MF são omissos na autoavaliação *ex post* das medidas que o Governo se propõe realizar e a UTAO não tem pedido esses elementos ao Ministério das Finanças. Desta vez, confrontada, de novo, com a ausência de informação no relatório da CGE/2018 (e em qualquer outra fonte conhecida), a UTAO decidiu ser proactiva nesta matéria e solicitou ao MF informação sobre a execução das medidas de política anunciadas em outubro de 2017 para serem concretizadas com a aplicação da POE/2018. O resultado está espelhado nos próximos parágrafos.

80. A POE/2018 preconizava um conjunto de medidas de política orçamental com efeito orçamental em 2018. No relatório que acompanhou a proposta de OE/2018,³ o MF identificou as principais medidas de política e a previsão de impacto orçamental de cada uma no exercício em causa, tanto nas rubricas da despesa e/ou da receita, como o efeito agregado no saldo orçamental. Os encargos projetados resultavam de medidas já legisladas em anos anteriores, mas com efeito incremental em 2018, e de novas medidas de política orçamental. A Tabela 4 resume as principais medidas de política orçamental projetadas na POE/2018.

81. A CGE/2018 não disponibiliza informação agregada sobre o impacto orçamental das medidas previstas no OE/2018. Dando continuidade ao verificado em relatórios de anos anteriores, a Conta Geral do Estado de 2018, não contempla um exercício de avaliação do impacto efetivo das medidas de política orçamental plasmadas na POE/2018. Não é possível aferir o custo nem o proveito de nenhuma daquelas medidas a partir da informação prestada na CGE. As medidas executadas contribuirão para o resultado agregado das rubricas dos classificadores económicos, mas o MF não disponibiliza naquele relatório o detalhe necessário para um analista externo encontrar a parte imputada a cada uma das medidas. Os respetivos efeitos estão integrados em rubricas de receita ou despesa de maior dimensão, como são exemplo em 2018 as medidas de alteração de escalões no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e de desenho em Impostos Especiais de Consumo (IEC), casos em que os impactos resultantes destas medidas se encontram agregados à coleta total dos impostos respetivos.

² O [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro, explica o que são estas medidas, bem como os conceitos que lhes subjazem. Ver os parágrafos 111 a 114 do referido documento.

³ [Relatório do OE 2018](#), Ministério das Finanças, outubro de 2017: Quadro II.2.- Medidas de Política Orçamental em 2017 e 2018, página 29.

Em consequência desta situação, a medição dos efeitos e dos desvios face aos valores projetados pelo MF, utilizando exclusivamente a informação contida na CGE/2018, não é exequível.

82. A UTAO solicitou, por isso, ao Ministério das Finanças informação sobre o impacto em 2018 das medidas de política orçamental descritas na POE/2018. De acordo com as dificuldades de análise expostas no parágrafo anterior, a UTAO solicitou por escrito ao Ministério das Finanças informação sobre o impacto, em 2018, das 15 medidas de política orçamental que o relatório da POE reputava como principais. Pediu-se o esclarecimento do impacto orçamental direto em contabilidade nacional, apurado na Conta consolidada das Administrações Públicas, das 10 novas medidas de política orçamental, assim como o efeito de carreamento em 2018 de cinco medidas anteriormente legisladas. A Tabela 4 lista as medidas, apresenta os esclarecimentos prestados pelo MF até ao dia 20/02/2020 e, na coluna mais à direita, inclui observações da UTAO que serão usadas nos parágrafos seguintes. Como se justificará adiante, as respostas do MF apenas permitiram esclarecer parcialmente a execução das principais medidas de política anunciadas pelo Governo na POE/2018. Para um número reduzido de medidas as respostas são cabais. Para várias outras, o MF não apresentou valores nem justificação para a omissão de dados. Finalmente, para algumas medidas antigas as respostas são incompletas ou imprecisas por fornecerem os impactos orçamentais totais em 2018 quando a UTAO pedira apenas os efeitos de carreamento (*carry over*) para esse ano.

Tabela 4 – Previsões e impactos em 2018 das medidas principais de política orçamental
(em milhões de euros)

	Rubrica	POE/2018	Execução 2018 esclarecimentos do MF	Execução 2018 análise UTAO
Medidas de política com efeito carry-over				
1. O fim da sobretaxa de IRS implementada de forma faseada em 2017	receita	-260	-260,4 (valor liquidado - retenção na fonte)	
A atualização extraordinária de pensões para pensionistas do regime geral e da CGA (DR n.º 6-A/2017 de 31 de julho)	despesa	154	Total 181,6: 180,5 (Seg. Social) e 1,1 (CGA)	Incremento de 129,5 M€ face a 2017 (Seg. Social) ⁽¹⁾
3. A alteração das regras de reforma antecipada sem penalizações para trabalhadores com carreiras contributivas longas (DL n.º 126-B/2017 de 6 de outubro)	despesa	48	Total 185,9: 185,5 (Seg. Social) e 0,3 (CGA)	
4. A criação da prestação social para a inclusão (DL n.º 126-A/2017 de 6 de outubro)	despesa	79	264,5	Incremento de 252,2 M€ face a 2017 ⁽²⁾
5. O benefício fiscal em sede de IRC relativo à reavaliação de ativos para efeitos fiscais introduzido no 4.º trimestre de 2016 e relativamente ao qual se encontravam previstos efeitos em 2018	receita	n/d	26,8	
Medidas de política novas				
6. Tributação de produtos com elevado teor de sal	receita	30	norma não aprovada	
7. Alteração dos escalões de IRS	receita	-230	-233	
8. Alterações em impostos especiais de consumo	receita	150	Total 91,2: ISP + 47; IT + 29,8; IABA + 3,4; ISV + 11	
9. Exercício de revisão da receita	receita	50	Através do exercício de revisão de receita foi possível um alargamento da base tributável, a qual se reflete no resultado do apuramento da receita	Não é possível aferir com os dados disponíveis
10. Efeito do descongelamento gradual de carreiras, discriminado efeito na despesa e efeito na receita de impostos, contribuições sociais e quotas para ADSE	despesa	211 (efeito líquido)	n/d	Não é possível aferir com os dados disponíveis
11. Implementação da regra de emprego público que previa a saída de 3 funcionários por cada 2 entradas de funcionários das AP	despesa	-23	n/d	Não foi cumprido o objetivo (ver gráfico 11)
12. Exercício de revisão da despesa	despesa	-287	n/d	Não é possível aferir com os dados disponíveis
13. Congelamento nominal do consumo intermédio	despesa	-300	n/d	Não foi cumprido o objetivo (ver gráfico 10)
14. Contenção da outra despesa corrente	despesa	-180	n/d	Não é possível aferir com os dados disponíveis
15. Poupança em juros	despesa	-307	n/d	-481
Por memória:				
Dividendos Banco Portugal	receita	148	Esta questão não foi colocada ao MF	136,4

Fontes: POE/2018, Ministério das Finanças, CGE/2018 e IGFSS..I.P. | Notas: n/d – impacto não disponibilizado pelo MF; 1) De acordo com a Conta da Segurança Social (CSS) (2017 e 2018) o incremento em 2018 na despesa com a atualização extraordinária de pensões e complementos cifrou-se em 129,5 M€ 2) De acordo com a CSS (2017 e 2018), o incremento em 2018 da rubrica da despesa com a prestação social de inclusão ascendeu a 252,2 M€, sendo de salientar que a execução da Prestação para Inclusão em 2018, substituiu, total ou parcialmente, o valor de 209,6 M€ referentes a esmaltiva de despesa com prestações que a partir desse ano foram incorporados nesta prestação (como, por exemplo, o Subsídio Vitalício e a Pensão de Invalidez do Regime não Contributivo).

83. Face aos dados recebidos por parte do MF, a UTAO procurou junto de outras fontes adicionar mais informação. Após a receção e análise dos esclarecimentos prestados por parte do MF, a UTAO, tendo por base a insuficiência da informação recebida, procurou junto de outras fontes e documentos obter elementos adicionais que permitissem clarificar e complementar a análise do impacto orçamental direto das medidas de política em 2018. A informação complementar assim obtida pela UTAO é apresentada a azul na Tabela 4, que, apesar de escassa, possibilitou, num número limitado de medidas, adicionar

informação útil para perceber o verdadeiro impacto orçamental e o grau de cumprimento dos objetivos fixados na POE/2018.

84. De uma maneira geral, a execução das medidas principais de política orçamental produziu resultados distintos dos previstos. De acordo com os esclarecimentos prestados pelo MF, a execução de medidas de política orçamental com impacto na receita, como o fim da sobretaxa de IRS e a alteração nos escalões do mesmo imposto não apresentaram diferenças significativas face ao previsto na POE/2018 (Tabela 4). No entanto, no caso dos Impostos Especiais de Consumo (IEC) verifica-se que a receita liquidada resultante das alterações introduzidas foi inferior ao previsto (91,2 M€ face aos 150 M€ previstos). A atualização extraordinária de pensões registou no âmbito da Segurança Social, em 2018, o acréscimo de 129,5 M€, abaixo da estimativa prevista de 154 M€. ⁴ No que diz respeito à criação da prestação social para a inclusão, o valor de incremento na despesa com esta prestação em 2018 fixou-se em 252,2 M€, mas tem de ser ter em conta que esta prestação substituiu encargos de 209,6 M€ com prestações que foram incorporados nesta rubrica. ⁵ De referir ainda que a POE/2018 incluía como medidas de política orçamental a receita incremental de dividendos e ganhos na poupança com encargos em juros da dívida pública. Apesar de a sua inclusão no rol de medidas de política orçamental ser discutível em virtude de os seus efeitos escaparem largamente à ação política, é de salientar que, no caso dos dividendos do Banco de Portugal, o incremento em 2018 se situou abaixo do previsto — Tabela 4, bloco “por memória”.

85. A medida relacionada com reformas antecipadas sem penalização para longas carreiras registou uma despesa 3,86 vezes superior ao valor previsto. O Ministério das Finanças, através dos esclarecimentos prestados, quantificou em 185,9 M€ o impacto observado em 2018 da medida de alteração das regras de reforma antecipada sem penalizações para trabalhadores com carreiras contributivas longas. ⁶ O valor apurado do impacto na despesa desta medida de política orçamental é 3,86 vezes superior ao montante de 48 M€ estimado na POE/2018 (Tabela 4). A CGE/2018 não inclui referência ao impacto desta medida. Os dados da despesa com pensões na conta da Segurança Social de 2018 não se encontram suficientemente desagregados para permitir o cruzamento com elementos fornecidos pelo MF, de modo a obter justificação para a discrepância de valores face ao previsto na elaboração da POE/2018.

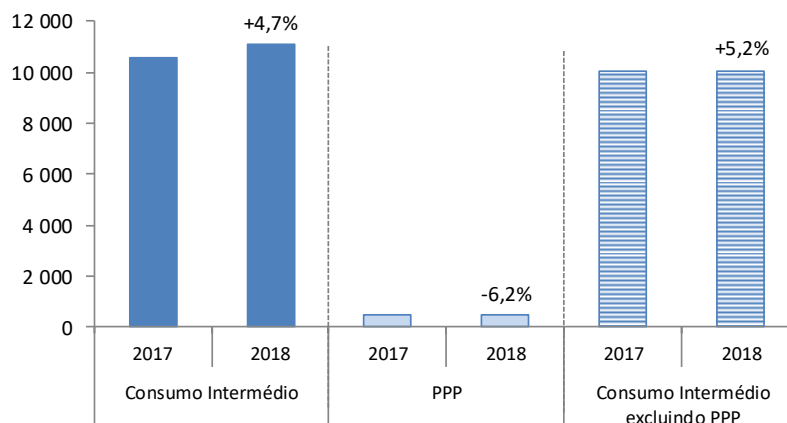
86. O congelamento nominal do consumo intermédio, medida que previa alcançar uma poupança com esta despesa na ordem dos 300 M€ na POE/2018, não foi implementado. Os resultados em Contas Nacionais evidenciam o crescimento em 2018 de 4,7% na valor do consumo intermédio das AP (Gráfico 11). Importa notar que nesta ótica de registo incluem-se na rubrica de consumo intermédio as despesas com Parcerias Público-Privadas (PPP). A medida de congelamento nominal do consumo intermédio pretendia alcançar em 2018 um valor de consumo intermédio em termos nominais idêntico ao registado em 2017, excluindo as despesas com PPP. Em 2018, a despesa com PPP registou um decréscimo na ordem dos 6,2% face a 2017 na ótica de Contas Nacionais. Deste modo, quando se exclui a despesa com PPP, verifica-se que o aumento do consumo intermédio em valor nominal foi ainda mais expressivo, tendo ascendido a 5,2%. Este resultado evidencia que o congelamento nominal do consumo intermédio, que corresponderia a uma variação nula desta última despesa, não foi conseguido.

⁴ Esta estimativa incluía o valor de despesa na Segurança Social e CGA, no entanto, e de acordo com os dados do MF, e exposto na Tabela 4 o impacto desta medida na CGA é diminuto.

⁵ De acordo com a CSS (2017 e 2018) o incremento em 2018 da rubrica da despesa com a prestação social de inclusão ascendeu a 252,2 M€, sendo de salientar que a execução da Prestação para Inclusão em 2018, substituiu, total ou parcialmente, o valor de 209,6 M€ referentes a estimativa de despesa com prestações que a partir desse ano foram incorporados nesta prestação (como por exemplo o Subsídio Vitalício e a Pensão de Invalidez do Regime não contributivo)

⁶ [Decreto-Lei n.º 126-B/2017](#) de 6 de outubro. | Em outubro de 2017, criou-se o regime de proteção das carreiras contributivas muito longas, abrangendo os indivíduos com 60 ou mais anos e com carreiras contributivas com, pelo menos, 48 anos de registo de remunerações, bem como os que iniciaram as suas vidas profissionais muito jovens (14 ou menos anos de idade e pelo menos 46 anos de carreira contributiva). Em outubro de 2018, o regime foi alargado aos indivíduos que iniciaram as suas carreiras até aos 16 anos e que somaram pelo menos 46 anos de carreira contributiva

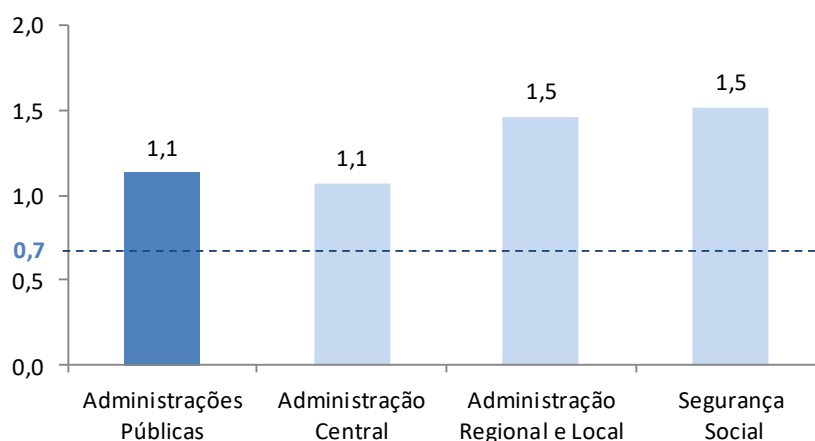
Gráfico 11 – Evolução do consumo intermédio em 2018
(em milhões de euros e em percentagem)



Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Nota: O gráfico apresenta os valores nominais da despesa de consumo intermédio e da despesa com PPP apurados para 2017 e 2018 em Contas Nacionais e identifica, no cimo da barra correspondente ao valor de 2018, a taxa de variação destas despesas face a 2017.

87. A implementação da regra de emprego público que previa, para 2018, a entrada de dois trabalhadores nas AP por cada três que saíssem também não foi concretizada. Os dados do emprego público apurados para 2018 levam a concluir que, por cada três trabalhadores que saíram das AP, mais de três trabalhadores entraram neste sector (Gráfico 12), o que determinou um aumento do número de trabalhadores ao invés da sua redução. Por subsector, o desvio face à regra de 2:3 (correspondente a um rácio de 0,7 no gráfico referido) enunciada na POE/2018 foi extensível a todos os subsectores das AP, embora mais acentuada no caso da Administração Regional e Local e no caso da Segurança Social.

Gráfico 12 – Trabalhadores que entraram nas Administrações Públicas por cada trabalhador que saiu em 2018
(número de trabalhadores)



Fontes: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público e cálculos da UTAO. | Nota: O gráfico apresenta o número de trabalhadores que entraram nas Administrações Públicas por cada trabalhador que saiu. Os dados apresentados encontram-se subjacentes ao apuramento das estatísticas do emprego e das remunerações das Administrações Públicas na ótica de Contas Nacionais. O objetivo expresso na POE/2018 de entrada de dois trabalhadores por cada três que saíssem das AP corresponderia à obtenção de um rácio de entradas por saídas equivalente a 0,7, assinalado no gráfico através da linha horizontal.

88. A inclusão, na Conta Geral do Estado, de um exercício de avaliação ex-post da aplicação de medidas de política orçamental seria um contributo positivo para a prestação de contas. O exercício realizado nesta secção para avaliar o impacto orçamental efetivo das medidas de política orçamental projetadas na POE/2018 demonstrou a dificuldade na sua concretização por falta de informação disponível, exposta nos parágrafos anteriores. A manutenção do *status quo*, caracterizado pela total omissão de autoavaliação ex post das medidas anunciadas faz crescer na opinião pública a percepção, certamente injusta, de que algumas delas se destinam meramente a preencher o *gap* na folha de cálculo entre o saldo em políticas invariantes e o saldo final desejado no cenário com medidas de política novas. No futuro, a inclusão no relatório da CGE, de forma comparada com a POE, da autoavaliação pelo MF do resultado das medidas de política orçamental com que o Governo se

comprometera permitiria perceber o impacto orçamental real, o grau de aplicação e os desvios face ao anteriormente projetado na elaboração do orçamento do Estado do ano em análise. A internalização deste exercício não só beneficiaria a transparência da gestão orçamental como daria credibilidade aos anúncios das próprias medidas e ajudaria o Governo e as unidades orgânicas das AP a conceber no futuro melhores medidas e mais ajustadas aos objetivos da política orçamental. A criação desta rotina ajudaria, em exercícios de orçamentação subsequentes, a reduzir falhas no desenho das medidas, na sua governança e na quantificação dos impactos orçamentais diretos esperados. A Conta Geral do Estado corresponde à prestação de contas do Estado, referente a um ano específico. A inclusão no respetivo documento de um exercício de autoavaliação, verificável externamente, dos impactos orçamentais da implementação de medidas de política orçamental, que são em muitas ocasiões, amplamente divulgadas e discutidas aquando da sua orçamentação (OE e PE), seria, pois, um contributo muito positivo para reforçar a qualidade das finanças públicas.

2.6 Orientação da política orçamental

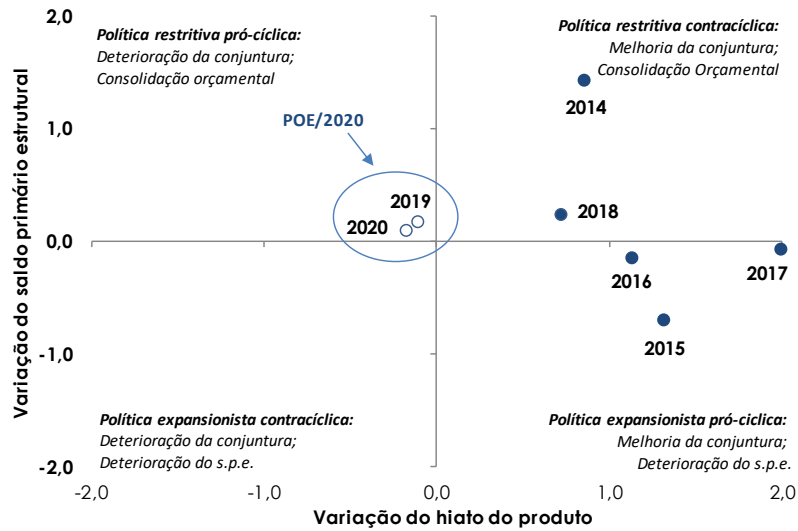
89. A política orçamental assumiu em 2018 uma orientação restritiva, ao contrário do que havia sucedido nos anos anteriores.⁷ O saldo primário estrutural, que exclui do saldo orçamental apurado em Contas Nacionais a despesa com juros, o efeito do ciclo económico e as medidas temporárias e/ou não-recorrentes, evidenciou em 2018 um aumento (Gráfico 13). Deste modo, a política orçamental adotada em 2018 teve uma orientação restritiva, ou seja, o seu efeito terá contribuído para reduzir a amplitude do ciclo económico. Nos três anos anteriores, a política orçamental havia assumido uma orientação diversa. Com efeito, após em 2014 a política orçamental ter tido uma orientação claramente restritiva, com uma melhoria substancial do saldo primário estrutural, nos dois anos subsequentes, 2015 e 2016, a política orçamental adotou uma orientação expansionista, e passou em 2017 para uma orientação neutra. Para 2019 e 2020, conforme a UTAO analisou no [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro, a POE/2020 aponta para que a política monetária mantenha uma orientação também restritiva da política orçamental, próxima de neutra, em 2020.

90. Por sua vez, a evolução do hiato do produto voltou a evidenciar em 2018 um aumento, mantendo-se o ciclo económico numa fase alta. O hiato do produto, que mede a distância entre o PIB observado e o PIB potencial, aumentou novamente em 2018, à semelhança do que sucedeu nos anos anteriores (abscissas positivas no Gráfico 13). Para 2019 e 2020, a estimativa e a previsão do MF consideradas na POE/2020 apontam para que a economia tenha transitado após 2018 para uma fase baixa do ciclo económico, caracterizada por uma redução no hiato do produto.

91. A adoção de uma política orçamental restritiva no contexto de uma fase alta do ciclo económico conferiu à política orçamental uma natureza contracíclica em 2018, que contrasta com a assumida nos três anos anteriores, mas em linha com as disposições preconizadas no PEC. Em 2018, a política orçamental voltou a ser restritiva e contracíclica, à semelhança do que sucedeu em 2014, embora menos marcada do que nesse ano, em que, para um aumento semelhante do hiato do produto, a melhoria alcançada no saldo primário estrutural foi mais expressiva. Para 2019 e 2020, conforme analisado no [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro, a política orçamental mantém uma natureza restritiva, mas em virtude do hiato do produto entrar numa fase descendente, a política orçamental passa a ser novamente pró-cíclica.

⁷ Uma explicação das relações medidas no Gráfico 13, para leitores menos familiarizados com este tipo de análise, está disponível nas pp. 47 e 48 do [Relatório UTAO n.º 33/2018](#), de 29 de outubro.

Gráfico 13 – Orientação da política orçamental prevista na POE/2020
(em p.p. do PIB potencial)



Fontes: CE, POE/2020 e cálculos da UTAO. | Notas: O hiato do produto é a diferença entre o PIB observado e o PIB potencial expressa em percentagem deste último.

3 Execução orçamental em Contabilidade Pública

92. Este capítulo analisa a execução orçamental de 2018 na ótica da Contabilidade Pública. Começa por colocar em contexto intertemporal os resultados alcançados em 2018, mostrando na Secção 3.1 o que vem sucedendo desde 2014 e se perspetiva alcançar até 2020 em matéria de saldo global e variações na receita e na despesa efetivas. A Secção 3.2 apresenta a evolução dos resultados do ano de 2018 face ao ano anterior, por classificação económica, para o conjunto das Administrações Públicas (AP) e para cada subsector. A Secção 3.3 compara a execução orçamental com os objetivos definidos no Orçamento do Estado (OE/2018). Finalmente, a Secção 3.4 apresenta a utilização das dotações orçamentais para controlo da despesa sob decisão discricionária do Ministério das Finanças durante o ano de 2018. Nesta análise, considerou-se a execução orçamental de 2018 (CGE/2018), a execução orçamental de 2017 (CGE/2017) e os objetivos subjacentes ao Orçamento do Estado para 2018 aprovado pela Assembleia da República, conforme conta previsional transmitida pelo Ministério das Finanças à UTAO. Devido à ocorrência de vários fatores, em 2017 ou 2018, que limitam a comparabilidade dos agregados entre os dois anos, a análise neste capítulo tem por base valores ajustados das operações que, pela sua especificidade temporal, prejudicam a comparabilidade homóloga da informação retirada diretamente da CGE/2018 e dos referenciais anuais (OE/2018 e CGE/2017). A Caixa 2, p. 38, explica a natureza e quantifica o efeito orçamental de cada um dessas operações. Com estes ajustamentos, obtiveram-se valores comparáveis no biénio 2017–2018. Assim, salvo referência expressa em contrário, os agregados orçamentais de 2017 e 2018 no Capítulo 3 estão ajustados.

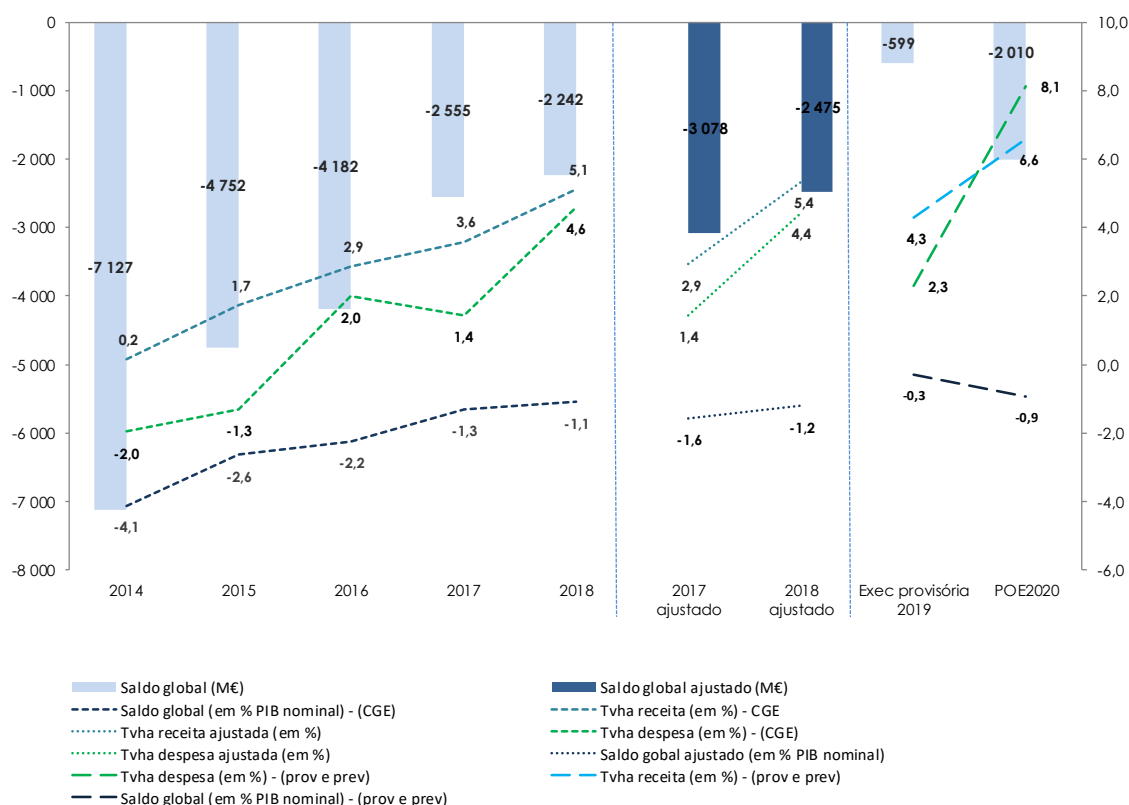
3.1 Enquadramento de médio prazo para os resultados orçamentais de 2018

93. A informação numérica condensada sobre a conta de 2018 e os referenciais anuais (CGE/2017 e OE/2018) está na Tabela 9 e na Tabela 10. O texto que se segue fará referências amiúde a estes quadros, que surgem nas pp. 37 e 38, respetivamente.

94. A execução realizada em 2018 está alinhada com a trajetória de melhoria do saldo global iniciada nos anos anteriores e que se perspetiva até 2020. O Gráfico 14 evidencia as dinâmicas do saldo global e da receita e despesa efetivas entre 2014 e 2020. De 2014 a 2018 os dados estão fechados e correspondem ao desempenho orçamental medido nos relatórios anuais da CGE. Os de 2019 correspondem à execução provisória presente na Síntese de Execução Orçamental da DGO publicada em 27 de janeiro de 2020 e os de 2020 têm uma natureza previsional, já que são as metas traçadas na POE recentemente aprovada na Assembleia da República (AR).

95. Em 2018, o défice das AP em contabilidade pública reduziu-se face ao ano anterior, em valor e peso no PIB, situando-se em 2475 M€, em termos ajustados, valor acima do observado no ano anterior. No ano de 2018, as AP registaram um défice global (não ajustado) de 2242 M€, que representa – 1,1% do PIB nominal (Gráfico 14), refletindo uma melhoria de 313 M€ face a 2017. Em termos ajustados, o saldo de 2018 situou-se em – 2475 M€, ou seja, – 1,2% do PIB, evidenciando um aumento homólogo de 604 M€ (Tabela 5 e Tabela 9). O saldo primário ajustado apresentou um *superavit* de 5953 M€, ascendendo a 2,9% do PIB, o que representa uma apreciação de 732 M€ face ao período anterior.

Gráfico 14 – Evolução do saldo global das Administrações Públicas no período 2014–2020
(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: CGE/2014 a 2018 e cálculos da UTAO. | Notas: i) Os valores não estão ajustados, exceto indicação em contrário. ii) Os valores para 2019 e 2020 referem-se à execução provisória de 2019 e aos valores previstos na POE/2020, respetivamente.

Tabela 5 – Saldo global das Administrações Públicas em 2017 e 2018
(em milhões de euros)

	CGE/2017	OE/2018	CGE/2018	Variação CGE 2017-2018	Desvio OE/2018
Saldo global	-2 555	-3 537	-2 242	313	1 295
Ajustamentos	-523	-108	-233	290	-125
Saldo global ajustado	-3 078	-3 644	-2 475	604	1 170

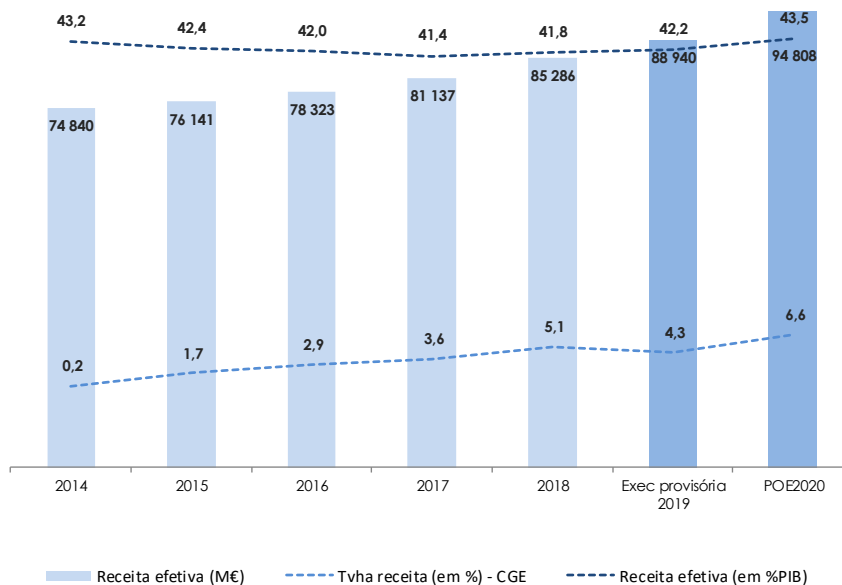
Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: i) A informação relativa à CGE/2017 consta do Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2017, Vol. I, Quadro 25. ii) O orçamento para 2018 corresponde à versão aprovada na AR, a qual incorpora as alterações à Proposta de Lei do Orçamento do Estado aprovadas pelo Parlamento no decurso da discussão e aprovação da Lei do OE/2018. iii) A informação relativa à CGE/2018, também elaborada pela DGO, consta da publicação *Conta Geral do Estado — 2018*, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 23. iv) Os ajustamentos excluem os impactos orçamentais dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 2, p. 38.

96. No período 2014–2018 observou-se uma consolidação orçamental não ajustada de 4885 M€ em contabilidade pública, resultante de uma variação da receita superior à da despesa. Para a apreciação da CGE releva também o enquadramento da evolução do saldo global de 2018 e dos níveis de receita e despesa que lhe dão origem num horizonte de médio prazo (2014–2018), ilustrada no Gráfico 14. Numa perspetiva não ajustada, o défice orçamental reduziu-se de 7127 M€ em 2014 para 2242 M€ em 2018, o que representa uma consolidação orçamental de 4885 M€, traduzindo-se num recuo de 3,0 p.p. do peso do défice das AP no PIB nominal. Ao nível dos agregados, verifica-se que desde 2015 o ritmo de crescimento da receita efetiva (Gráfico 15) foi sempre superior ao da despesa efetiva (Gráfico 16), possibilitando a melhoria do saldo. Finalmente, observou-se também uma redução do peso da despesa pública na economia, uma vez que em 2014 a despesa das AP representava 47,4% do PIB, tendo reduzido o seu peso para 42,9% em 2018.

97. Perspetiva-se a continuidade da dinâmica de consolidação em 2019, mas encontra-se prevista uma deterioração do saldo global no OE/2020. Os resultados da execução provisória em 2019 apontam para um saldo global de – 599 M€, o que representa uma nova melhoria na ordem dos 1643 M€, que resulta de um crescimento da receita efetiva (+ 4,3%) superior ao da despesa efetiva (+ 2,3%), no Gráfico

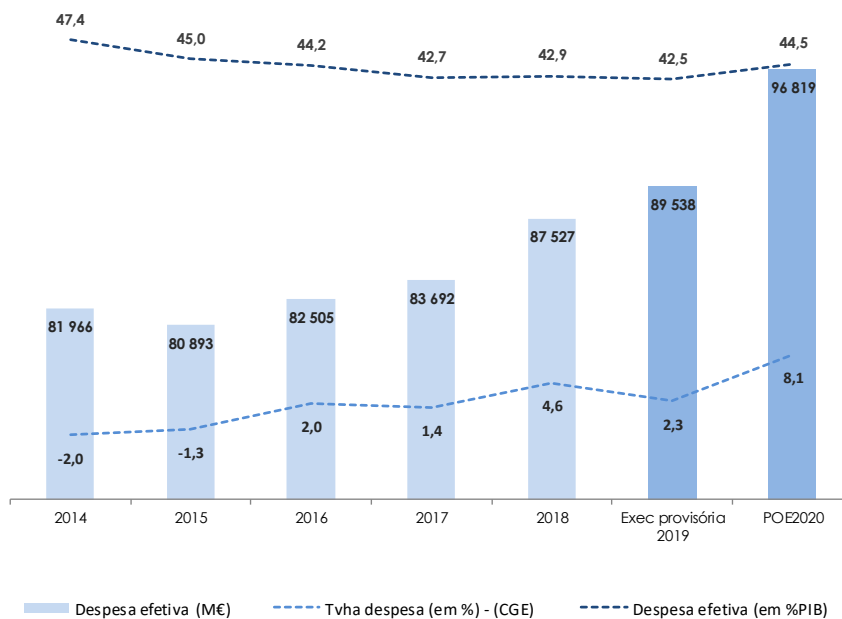
14.⁸ O saldo primário ajustado apresentou também um excedente de 7487 M€, com uma apreciação de 1300 M€ face ao período anterior. O OE aprovado pela AR para 2020 prevê fechar o ano em curso com um saldo global de – 2010 M€, evidenciando uma deterioração de 1412 M€, que tem subjacente uma previsão de aumento da despesa (+ 8,1%) muito superior à da receita (+6,6%) — Gráfico 14. No entanto, deve salientar-se que o crescimento da despesa avançado no OE/2020 (+ 8,1%) é muito superior ao observado na execução provisória de 2019 (+ 2,3%) e no período 2014–2018 (máximo de + 4,6% em 2018). Mesmo a confirmar-se esta evolução, o saldo primário deverá manter-se positivo, situando-se em 5978 M€.

Gráfico 15 – Evolução da receita efetiva não ajustada 2014–2020
(em milhões de euros e em percentagem do PIB nominal)



Fontes: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | Notas: i) A informação para 2019 tem uma natureza provisória e refere-se à execução orçamental em contabilidade pública publicada na pela DGO em janeiro de 2020; (ii): A informação para 2020 constitui a previsão constante do Relatório do OE/2020.

Gráfico 16 – Evolução da despesa efetiva não ajustada 2014–2020
(em milhões de euros e em percentagem do PIB nominal)



Fontes: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | Notas: i) A informação para 2019 tem uma natureza provisória e refere-se à execução orçamental em contabilidade pública

⁸ As observações neste parágrafo referem-se a valores orçamentais não ajustados.

publicada na pela DGO em janeiro de 2020; (ii): A informação para 2020 constitui a previsão constante do Relatório do OE/2020.

3.2 Evolução face a 2017 por subsector e grandes rubricas da classificação económica

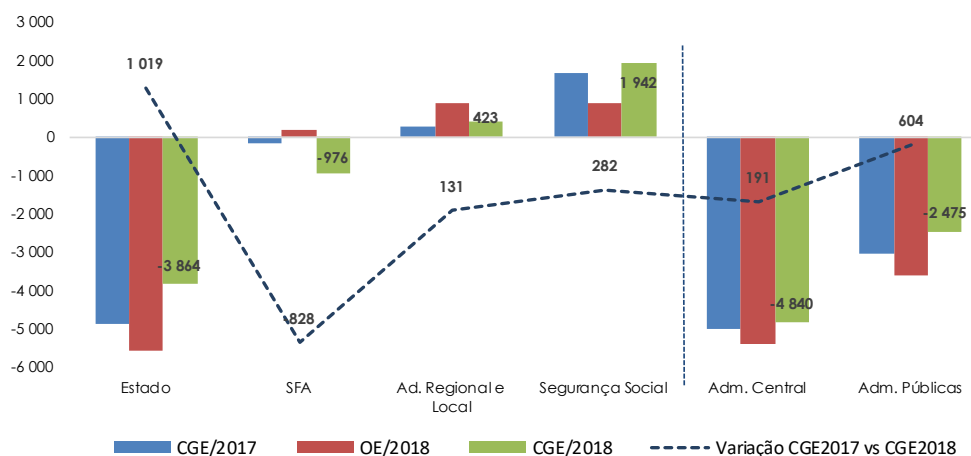
98. Dada a dimensão absoluta do subsector Estado, o maior contributo para a redução de 604 M€ no défice das Administrações Públicas veio dele. A Segurança Social e as Administrações Subnacionais repetiram as posições excendentárias de 2017 e voltaram a contribuir para a subida do saldo global do sector. Apenas o subsector dos Serviços e Fundos Autónomos registou uma degradação homóloga do saldo. Numa abordagem por subsectores, no ano de 2018 o saldo global de -2475 M€ das AP decompôs-se num défice de -4840 M€ na Administração Central e de excedentes de 1942 M€ na Segurança Social e de 423 M€ nas Administrações Subnacionais, conforme Tabela 6 e Gráfico 17. A melhoria de 604 M€ no saldo global ajustado beneficiou da evolução do subsector Estado, com um contributo de + 1019 M€, e, em menor escala, dos da Segurança Social (+ 282 M€) e das Administrações Subnacionais (+ 131 M€). Apenas o subsector dos Serviços e Fundos Autónomos registou uma degradação da sua posição, com um contributo de -828 M€, explicado, essencialmente, pelas Entidades Públicas Reclassificadas (EPR).

Tabela 6 – Saldo global ajustado das Administrações Públicas em 2017 e 2018, por subsector
(em milhões de euros)

	2017		2018		Variação	
	CGE	OE inicial	CGE	CGE/2018 face CGE/2017	CGE/2018 face OE/2018	
Administração Central e Segurança Social	-3371	-4524	-2898	473	1627	
Estado	-4883	-5615	-3864	1019	1750	
Serviços e Fundos Autónomos	-147	187	-976	-828	-1163	
dos quais EPR	-1151	-1283	-2130	-979	-847	
Segurança Social	1660	903	1942	282	1039	
Administração Local e Regional	293	880	423	131	-457	
Administrações Públicas	-3078	-3644	-2475	604	1170	

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (i) A informação relativa à CGE/2017 consta de Ministério das Finanças (2018), Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2017, Vol. I, Quadro 25. (ii) A informação relativa à CGE/2018 consta de Ministério das Finanças (2019), Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2018, Vol. I, Quadro 23. (ii) Os valores encontram-se ajustados dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 2, p. 38.

Gráfico 17 – Contributos por subsector para a variação do saldo global ajustado no período 2017–2018
(em milhões de euros)

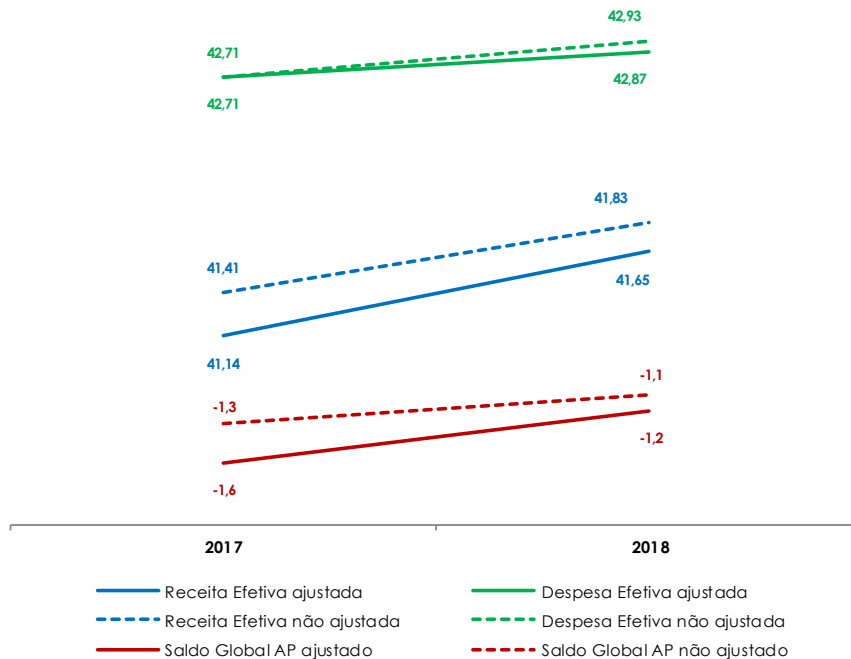


Fontes: Relatório CGE/2017 e 2018 e cálculos da UTAO.

99. A receita da AP cresceu em 2018 a um ritmo superior ao da despesa, aumentando em ambos os casos o seu peso na economia. Na análise conjugada da receita e da despesa ajustadas, verifica-se que em 2018 o aumento da receita (+ 5,4%) é superior ao da despesa (+ 4,4%), daqui resultando a

melhoria do saldo global. Esta variação traduz em ambos os casos uma aceleração do ritmo de crescimento em cadeia, que em 2017 foi de + 2,9% para a receita e + 1,4% para a despesa, conforme Gráfico 14. Esta evolução reflete-se num ligeiro aumento homólogo do peso da receita (+ 0,5 p.p.) e da despesa (+ 0,2 p.p.) no PIB nominal, no Gráfico 18. Este incremento também ocorre em termos não ajustados, pela primeira vez desde 2014 (Gráfico 15 e Gráfico 16).

Gráfico 18 – Pesos da receita e da despesa das Administrações Públicas no PIB, 2017 e 2018
(em percentagem do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

100. A receita aumentou 5,4% em 2018, constituindo a receita fiscal o principal motor deste crescimento. A componente fiscal e contributiva assegurou 88,7% daquela variação anual. Em 2018 a receita efetiva ajustada ascendeu a 84 928 M€, situando-se 4314 M€ acima do alcançado no período homólogo, o que representa um crescimento de 5,4% (Tabela 9). Esta variação foi alcançada com os contributos de 2,3 p.p. por parte da tributação direta, 1,5 p.p. por parte das contribuições para os regimes de proteção Social da Segurança Social e outras entidades, 0,9 p.p. dos impostos indiretos, 0,5 p.p. das “Outras receitas correntes” e 0,1 p.p. das receitas de capital — Gráfico 19. Deve notar-se a estrutura de cobrança da receita, cujo incremento é determinado sobretudo pelas receitas fiscal (3,2 p.p.) e contributiva (1,5 p.p.); em conjunto, representam 4,7 p.p. da variação anual de 5,4% na receita efetiva, ou seja, representaram 88,7% do crescimento da receita efetiva ocorrido em 2018.

101. A despesa efetiva cresceu 4,4%, com contributos positivos de todas as suas componentes. A despesa efetiva foi de 87 402 M€, mais 3710 M€ face ao ano anterior, refletindo um aumento de 4,4% (Tabela 9), com contributos positivos de todas as suas componentes, destacando-se as transferências correntes (1,8 p.p.), aquisição de bens e serviços (1,3 p.p.) e despesas com o pessoal (0,5 p.p.), e em menor escala, transferências de capital, juros e outros encargos e investimento (0,2 p.p. cada) e outras despesas correntes e de capital (0,1 p.p. cada) — Gráfico 20. Deve salientar-se ainda que o investimento representou apenas 4,9% do total da despesa efetiva (5,0% no ano anterior).

Gráfico 19 – Contributos para a variação da receita efetiva
(face a 2017, em pontos percentuais)

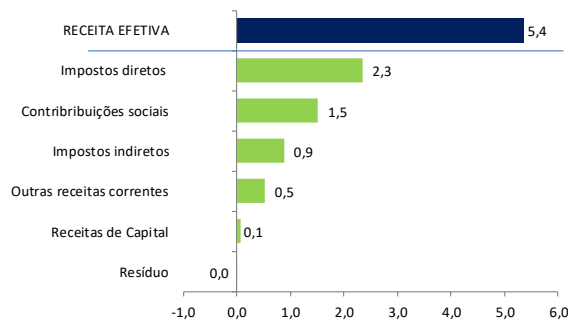
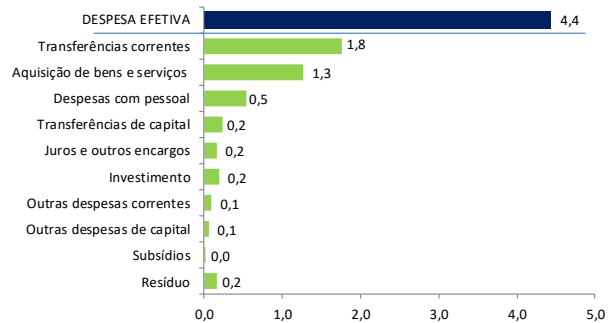


Gráfico 20 – Contributos para a variação da despesa efetiva
(face a 2017, em pontos percentuais)

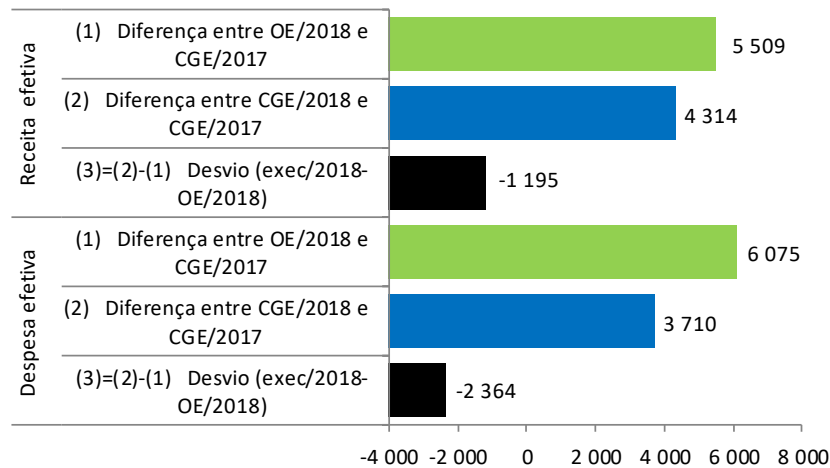


Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. Nota: os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e no objetivo anual, ambos explicados em nota à Tabela 9.

3.3 Desvios face ao OE/2018, por classificação económica

102. Em 2018, o défice apurado na CGE representa uma melhoria significativa face ao objetivo assumido no Orçamento do Estado. O saldo global (não ajustado) de – 2242 M€ apurado na CGE de 2018 situa-se 1295 M€ acima do objetivo de – 3537 M€ traçado no OE/2018 aprovado pela AR. Quando ajustado dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga no biénio 2017–2018, o saldo global foi – 2475 M€, situando-se 604 M€ acima do alcançado no ano anterior, o que contrasta com a degradação de 566 M€ prevista para esta variável no OE/2018, com um desvio de + 1170 M€ (Tabela 9).

Gráfico 21 – Variações anuais da receita e da despesa ajustadas: OE/2018 e CGE/2018
(face ao OE/2018, em milhões de euros)



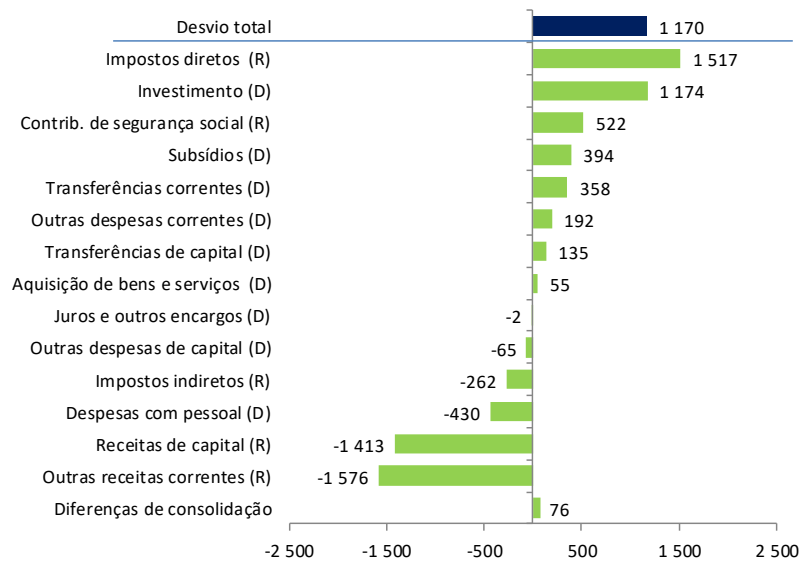
Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: No gráfico ambos os desvios apresentam sinal negativo, o que significa que a receita e a despesa cresceram abaixo do previsto no OE/2018.

103. A contenção da despesa determina a melhoria de 1170 M€ no saldo global face ao previsto. Ao nível dos agregados, tanto a receita como a despesa registaram crescimentos inferiores ao previsto, ilustrados no Gráfico 21: –1195 M€ na receita e – 2364 M€ na despesa. Aritmeticamente, o desvio da despesa decompõe-se em 1195 M€, necessários para acomodar a não cobrança de receita e por uma parcela de contenção adicional de 1170 M€ face ao objetivo inicial do OE/2018, que determina a melhoria do saldo. Esta evolução das variáveis orçamentais insere-se no padrão identificado pela UTAO na Secção 12.3 do [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), na análise à história recente dos desvios entre a previsão e a execução no período 2015–2019: a cobrança da receita e a execução da despesa situam-se persistentemente abaixo do objetivo, mas os desvios na despesa permitem acomodar os da receita e melhorar continuamente o saldo global (evidenciada no Gráfico 14). Em termos de contributos para o desvio no saldo, destacam-se, no Gráfico 22, os impostos diretos (+ 1517 M€) e o investimento (– 1174 M€)

como fatores que ajudam à melhoria e, em sentido oposto, as “Outras receitas correntes” (– 1576 M€), as receitas de capital (– 1413 M€).

Gráfico 22 – Principais contributos para o desvio no saldo executado das Administrações Públicas face ao OE/2018

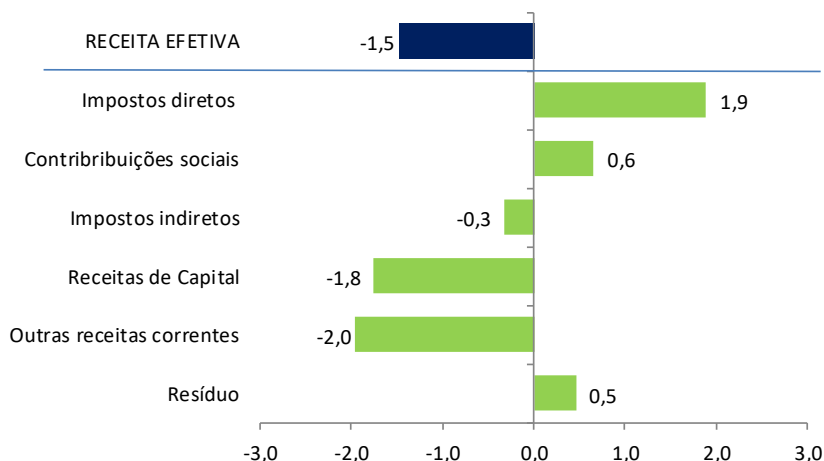
(face ao OE/2018, em milhões de euros)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O desvio positivo (negativo) numa rubrica de receita significa que a execução excedeu a (ficou abaixo da) previsão do orçamento inicial. O desvio positivo (negativo) numa rubrica de despesa significa que a execução ficou abaixo da (excedeu a) dotação inscrita no orçamento inicial. (ii) A soma dos desvios nas rubricas de receita e despesa não coincide com o desvio total (do saldo global, no valor de 11170 M€) devido ao contributo da reafecção da dotação provisional (495 M€).

104. A cobrança de receita ficou-se globalmente aquém do objetivo do OE/2018, uma vez que o desvio positivo da receita fiscal e contributiva não foi suficiente para colmatar a subexecução da componente não fiscal nem contributiva. Durante o ano de 2018, a receita efetiva cresceu 5,4% em termos ajustados, situando-se 1,5 p.p. abaixo do objetivo de 6,8% do OE (Tabela 9), o que traduz um desvio de – 1195 M€ e um grau de execução de 98,6%. A receita fiscal apresenta o maior contributo positivo para o desvio da receita (+1,6 p.p.), seguida das contribuições sociais (+ 0,6 p.p.), e em sentido oposto, as “Outras receitas correntes” (– 2,0 p.p.) e receitas de capital (– 1,8 p.p.). Verifica-se assim que a sobre-execução da componente fiscal e contributiva da receita (+ 2,2 p.p.) não foi suficiente para compensar a subexecução da componente não fiscal nem contributiva (– 3,7 p.p.) — Gráfico 23. A evolução da estrutura de cobrança de receita em 2018 insere-se no padrão identificado pela UTAO na Secção 12.3 do [Relatório n.º 2/2020](#), na análise à história dos desvios entre a previsão e a execução no período 2015–2019: existência de sobreorçamentação persistente na componente não fiscal nem contributiva da receita parcialmente compensada pela suborçamentação da receita fiscal e contributiva.

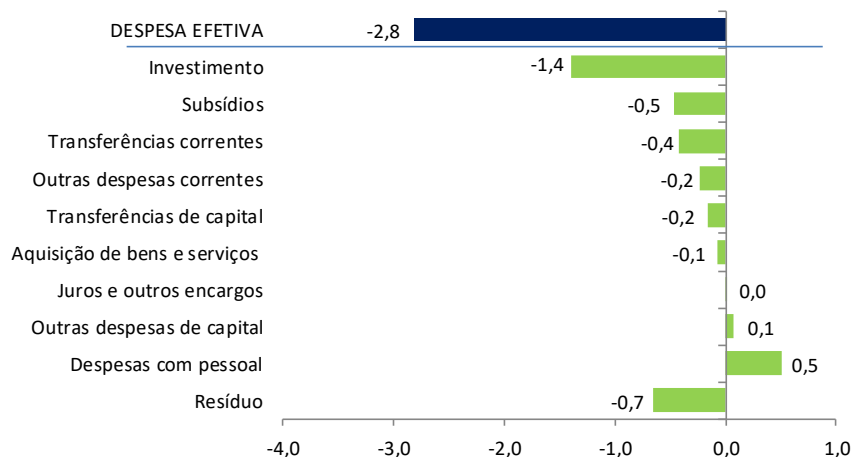
Gráfico 23 – Principais contributos para o desvio da receita face ao OE/2018
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (i) Os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e no objetivo anual, ambos explicados em nota à Tabela 9.

105. A despesa efetiva cresceu a um ritmo inferior ao previsto, situando-se 2364 M€ abaixo do teto fixado pela AR no OE/2018. A despesa em investimento determinou cerca de metade deste desvio, que traduz a evolução da generalidade das rubricas. Apenas as despesas com pessoal e, em menor escala, as outras despesas de capital apresentaram contributos positivos para aquele desvio, situando-se as restantes componentes em níveis inferiores ao previsto. A despesa efetiva ajustada aumentou 4,4%, ficando 2,8 p.p. abaixo do limite de 7,3% previsto no OE/2018, refletindo um desvio de – 2364 M€ e um grau de execução de 97,4% — Tabela 9. Apenas as despesas com pessoal e as outras despesas de capital apresentaram contributos positivos para aquele desvio, situando-se as restantes componentes em níveis inferiores ao previsto. A rubrica de investimento (– 1,4 p.p.) foi responsável por metade do desvio total, seguida pelos subsídios (– 0,5 p.p.), ambas refletindo baixos graus de execução do OE/2018 (78,6% e 70,8%, respetivamente). No caso das transferências correntes, embora apresente um grau de execução de 99,0%, o elevado peso da rubrica na despesa efetiva (42,4% da despesa efetiva em 2018) justifica a importância deste desvio — Gráfico 24.

Gráfico 24 – Principais contributos para o desvio da despesa face ao OE/2018
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (i) Os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e no objetivo anual, ambos explicados em nota à Tabela 9.

106. Entendeu-se relevante analisar os dois principais desvios da despesa face ao orçamentado: os encargos com pessoal, por serem o desvio positivo aritmeticamente mais significativo, e o investimento, pelo seu peso no desvio total.

107. No ano de 2018 as despesas com pessoal superaram o previsto, em resultado da suborçamentação inicial da rubrica, sendo os maiores desvios na execução observados nos programas de maior dimensão: Ensino não superior e Saúde. No ano de 2018 os encargos com pessoal situaram-se em 20 606 M€, com um peso de 23,6% na despesa efetiva executada. A rubrica cresceu 2,2% (+ 446 M€)

homologamente, que compara com a previsão de 0,1% (+ 17 M€) do OE/2018, o que originou o desvio de + 2,1% (+ 430 M€) — Tabela 7. Globalmente, a rubrica apresenta uma previsão de crescimento diminuto, curiosamente no primeiro ano de materialização do descongelamento de carreiras. Para alguns programas orçamentais, as dotações orçamentais iniciais fixadas para 2018 eram inferiores às execuções apuradas em 2017 no fecho de contas (conhecido em junho de 2018), indiciando a suborçamentação inicial deste agregado da despesa. Deve salientar-se que no ano de 2018 o orçamento do Ministério das Finanças incluiu uma dotação centralizada destinada a assegurar o reforço orçamental no âmbito do descongelamento de carreiras na Administração Central (130 M€), que foi integralmente utilizada, tendo o programa P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar como destino principal. Por programas orçamentais, as suborçamentações ocorreram nos programas com maior volume, ou seja, no P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar e no P013—Saúde, com valores nominais de 396 M€ e 202 M€ e graus de execução de 109,0% e 105,1%, respetivamente. Estas suborçamentações têm-se repetido na história recente, como a UTAO vem dando conta na sua coleção de acompanhamento mensal da execução em contabilidade pública e, há cerca de um mês, na sua apreciação final à POE/2020.

Tabela 7 – Despesas com pessoal das Administrações Públicas

(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-dezembro		Var. homóloga		Ref anual			Grau execução %
	2017	2018	M€	%	OE/2018	VH OE/2018		
					M€	%		
Administração Central, por programa ¹	16 253	16 557	304	1,9	16 300	47	0,3	101,6
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	4 685	4 804	119	2,5	4 408	-277	-5,9	109,0
<i>Saúde</i>	3 970	4 153	182	4,6	3 951	-19	-0,5	105,1
<i>Segurança Interna</i>	1 599	1 590	-9	-0,5	1 594	-5	-0,3	99,8
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	1 352	1 393	41	3,0	1 426	74	5,5	97,7
<i>Defesa Nacional</i>	1 275	1 197	-78	-6,1	1 267	-8	-0,6	94,5
<i>Órgãos de Soberania e Justiça</i>	1 202	1 235	33	2,7	1 182	-20	-1,7	104,5
<i>Trabalho, Solidariedade e Seg. Social</i>	342	355	13	3,7	380	37	10,9	93,5
<i>Finanças, excluindo dotação centralizada</i>	596	571	-25	-4,2	621	26	4,3	91,8
<i>Descongelamento de carreiras</i>	-	130	-	-	130	-	-	99,7
Segurança Social	262	267,3	6	2,2	284	22	8,5	94,2
Administração Regional e Local	3 645	3 781	137	3,7	3 592	-53	-1,5	105,3
Total líquido de reforço por dotação centralizada para incêndios ²	20 159	20 606	446	2,2	20 176	17	0,1	102,1

Fontes: DGO, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: 1 – A dotação orçamental da Administração Central incluiu uma dotação centralizada no orçamento do Ministério das Finanças (130 M€) para descongelamento de carreiras que visa a execução no âmbito de outros Ministérios. 2 – A fim de se preservar a comparabilidade com o ano anterior, a execução em 2018 é líquida da despesa correspondente à reafecção para a rubrica de despesas com pessoal da quantia de 7,8 M€ proveniente da dotação centralizada para incêndios florestais, visto tratar-se de uma medida com efeito não-recorrente.

108. A despesa em investimento situou-se muito aquém do limite definido no OE/2018 e a subexecução foi ainda maior se se excluírem os pagamentos a concessões e subconcessões de PPP rodoviárias. A execução na Saúde ficou abaixo de metade do teto aprovado. No ano de 2018 a despesa em investimento das AP foi de 4311 M€, com um aumento de 3,7% (+ 154 M€) face ao ano anterior, que contrasta com a previsão de 31,9% (+ 1328 M€) no OE/2018, traduzindo-se num desvio de - 21,4% (- 1174 M€) — Tabela 8. Quando excluída a despesa com concessões da Infraestruturas de Portugal, o investimento evidenciou um crescimento homólogo (4,8%) substancialmente abaixo da taxa de variação permitida pelo OE/2018 (48,3%), o que corresponde a um desvio de - 1178 M€. Para este resultado, contribuíram os reduzidos graus de execução de despesa em investimento na empresa Infraestruturas de Portugal (excluindo concessões) e no sector da Saúde, com graus de execução que não chegam a metade do previsto, os quais correspondem a desvios nominais de 150 M€ e 161 M€.⁹ Embora dotadas com montantes significativamente inferiores, merecem nota as taxas de execução abaixo de 50% em entidades ou programas listados na Tabela 8 — 31,7% no Ensino Não-Superior, 38,6%

⁹ O orçamento da empresa Infraestruturas de Portugal para 2018 regista a dotação inicial em despesas com investimento no montante de 1759,9 M€, destacando-se o valor da componente concessões e subconcessões a PPP (1469,2 M€). Em 2018 a execução desta componente principal das despesas de investimento foi de 1473,3 M€, sendo que a execução no ano anterior situou-se em 1449,1 M€.

na Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, 46,4% no Metro do Porto, 17,1% na EDIA, 25,8% nos Programas Pólis. Do lado positivo, salienta-se a execução do programa orçamental da Defesa, que ultrapassou ligeiramente a dotação inicial. A Lei da Programação Militar e a Lei das Infraestruturas Militares, em conjunto, representam cerca de 70% da despesa em investimento deste programa.

Tabela 8 – Investimento das Administrações Públicas

(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-dezembro		Var. homóloga		Ref anual			Grau execução %
	2017	2018	M€	%	OE/2018	VH OE/2018		
						M€	%	
Administração Central , dos quais: ¹	2 306	2 471	165	7,1	3 409	1 103	47,8	72,5
<i>Infraestruturas de Portugal (IP)</i>	1 522	1 614	92	6,0	1 760	238	15,6	91,7
<i>Concessões</i>	1 449	1 473	24	1,7	1 469	20	1,4	100,3
<i>Outros investimentos da IP</i>	73	140	67	92,4	291	218	-	48,3
<i>Programa da Defesa Nacional</i>	207	262	55	26,8	255	48	23,4	102,8
<i>Programa da Saúde</i>	111	140	29	26,7	301	190	-	46,6
<i>Programa da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	103	112	9	8,3	127	24	23,5	87,7
<i>Programa do Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	56	25	-30	-54,3	80	24	44,0	31,7
<i>EDIA</i>	17	6	-11	-62,9	37	20	-	17,1
<i>Programas Polís</i>	16	15	0	-1,9	59	44	-	25,8
<i>CP - Comboios de Portugal</i>	19	18	-1	-3,6	44	25	-	41,8
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	37	24	-13	-34,3	63	26	70,1	38,6
<i>Metro do Porto</i>	16	13	-3	-16,0	29	13	80,9	46,4
<i>Metropolitano de Lisboa</i>	14	26	12	89,8	45	31	-	58,2
<i>Dotação centralizada: contrapartida pública nacional</i>	-	10	-	-	100	-	-	9,6
Segurança Social	23	23	0	-0,5	51	28	-	44,8
Administração Regional e Local	1 829	1 818	-11	-0,6	2 026	197	10,8	89,7
Total líquido de reforço por dotação centralizada para incêndios ²	4 157	4 311	154	3,7	5 485	1 328	31,9	78,6
Sub total, sem concessões da IP	2 708	2 837	129	4,8	4 016	1 307	48,3	70,7

Fontes: DGO, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: 1 – A dotação orçamental da Administração Central incluiu uma dotação centralizada no orçamento do Ministério das Finanças (100 M€) destinada à contrapartida pública nacional que visa a execução no âmbito de outros Ministérios. 2 – A fim de se preservar a comparabilidade com o ano anterior, a execução em 2018 é líquida da despesa correspondente à reafectação para a rubrica de investimento da quantia de 61,7 M€ proveniente da dotação centralizada para incêndios florestais, visto tratar-se de uma medida com efeito não-recorrente.

Tabela 9 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por classificação económica, em termos ajustados

(em milhões de euros)

	Janeiro-dezembro					Ref. Anual				Grau execução OE/2018 %	Desvio OE/2018 M€
	Execução		Variação homóloga		Contributo p.p.	OE/2018	Variação homóloga		Contributo p.p.		
	2017	2018	M€	%			M€	%			
RECEITA CORRENTE	78 596	82 860	4 264	5,4	5,3	82 642	4 046	5,1	5,0	100,3	218
Impostos diretos	21 370	23 262	1 892	8,9	2,3	21 745	375	1,8	0,5	107,0	1 517
Impostos indiretos	25 799	26 509	710	2,8	0,9	26 772	973	3,8	1,2	99,0	-262
Contrib. de segurança social	19 766	20 991	1 225	6,2	1,5	20 469	703	3,6	0,9	102,5	522
Outras receitas correntes	11 648	12 072	424	3,6	0,5	13 648	2 000	17,2	2,5	88,5	-1 576
Diferenças de consolidação	14	27				9					
DESPESA CORRENTE	78 422	81 798	3 376	4,3	4,0	82 927	4 505	5,7	5,4	98,6	-1 129
Consumo público	33 549	35 126	1 577	4,7	1,9	34 944	1 395	4,2	1,7	100,5	182
Despesas com pessoal	20 159	20 606	446	2,2	0,5	20 176	17	0,1	0,0	102,1	430
Aq. bens e serv. e out. desp. corr.	13 390	14 521	1 131	8,4	1,4	14 768	1 378	10,3	1,6	98,3	-247
Aquisição de bens e serviços	11 864	12 921	1 057	8,9	1,3	12 976	1 112	9,4	1,3	99,6	-55
Outras despesas correntes	1 526	1 599	74	4,8	0,1	1 792	266	17,4	0,3	89,3	-192
Subsídios	946	953	7	0,8	0,0	1 347	401	42,4	0,5	70,8	-394
Juros e outros encargos	8 300	8 428	128	1,5	0,2	8 426	127	1,5	0,2	100,0	2
Transferências correntes	35 575	37 050	1 475	4,1	1,8	37 407	1 833	5,2	2,2	99,0	-358
Dotação provisória	535	495				495					
Diferenças de consolidação	52	240				307					
SALDO CORRENTE	174	1 062	888			-285	-459				1 347
RECEITAS DE CAPITAL	2 018	2 068	50	2,5	0,1	3 480	1 463	72,5	1,8	59,4	-1 413
Diferenças de consolidação	33	15				26					
DESPEAS DE CAPITAL	5 271	5 605	334	6,3	0,4	6 840	1 569	29,8	1,9	81,9	-1 235
Investimento	4 157	4 311	154	3,7	0,2	5 485	1 328	31,9	1,6	78,6	-1 174
Transferências de capital	984	1 178	194	19,7	0,2	1 313	330	33,5	0,4	89,7	-135
Outras despesas de capital	62	107	45	73,2	0,1	41	-20	-32,8	0,0	257,6	65
Diferenças de consolidação	68	9				0					
RECEITA EFETIVA	80 614	84 928	4 314	5,4	5,4	86 122	5 509	6,8	6,8	98,6	-1 195
DESPESA EFETIVA	83 692	87 402	3 710	4,4	4,4	89 767	6 075	7,3	7,3	97,4	-2 364
SALDO GLOBAL	-3 078	-2 475	604			-3 644	-566				1 170
<i>Por memória:</i>											
Receita fiscal	47 169	49 771	2 602	5,5	3,2	48 516	1 348	2,9	1,7	102,6	1 254
Contribuições Sociais	19 766	20 991	1 225	6,2	1,5	20 469	703	3,6	0,9	102,5	522
Despesa corrente primária	70 122	73 370	3 248	4,6	3,9	74 501	4 379	6,2	5,2	98,5	-1 131

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos UTAO | Notas: i) os dados encontram-se consolidados de transferências, subsídios, juros e rendimentos de propriedade entre unidades institucionais das Administrações Públicas, bem como consolidados entre aquisição de bens e serviços com vendas de bens e serviços para algumas entidades do programa orçamental Saúde. ii) A informação relativa à CGE/2017 consta do Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2017, Vol. I, Quadro 25. iii) A informação relativa à CGE/2018 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2018, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 23. iv) O orçamento para 2018 corresponde à versão aprovada na Assembleia da República, a qual incorpora as alterações à Proposta de Lei do Orçamento do Estado aprovadas pela Assembleia da República no decurso da discussão e aprovação da Lei do OE/2018. v) O referencial anual 2018 do agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui a dotação provisória (495 M€), bem como o montante das reservas orçamentais (451,2 M€). vi) A taxa de crescimento implícita no OE/2018 inicial foi calculada face aos valores apresentados na CGE/2017. vii) Os valores encontram-se ajustados dos impactos orçamentais causados pelos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 2. viii) A existência de diferenças de consolidação nas respetivas rubricas na conta da DGO tem implicação ao nível da qualidade da análise das rubricas por classificação económica (ver Informação Técnica da UTAO n.º 28/2014). ix) As colunas "Contributo p.p." exprimem o valor da variação da receita (despesa) em causa no conjunto da receita (despesa) efetiva acumulada no ano anterior.

Tabela 10 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por subsector, ajustada e não-ajustada
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	2017		2018				Var. 2017/2018		Tx. Cresc. OE/2018 inicial (%)		
	Execução	% PIB	Orç. Inicial	% PIB	Execução	% PIB	Grau de execução (%)	Desvios de execução		Varição homóloga	Tvha (%)
	(1)		(2)		(3)		(4)=(3)/(2)	(5)=(3)-(2)		(6)=(3)-(1)	(6)/(1)
Administrações Públicas											
Receita efetiva	81 137	41,4	86 355	42,4	85 286	41,8	98,8	-1 069	4 149	5,1	6,4
Despesa efetiva	83 692	42,7	89 892	44,1	87 527	42,9	97,4	-2 364	3 835	4,6	7,4
Saldo global	-2 555	-1,3	-3 537	-1,7	-2 242	-1,1	:	1 295	313	:	:
Receita efetiva ajustada	80 614	41,1	86 122	42,2	84 928	41,7	98,6	-1 195	4 314	5,4	6,8
Despesa efetiva ajustada	83 692	42,7	89 767	44,0	87 402	42,9	97,4	-2 364	3 710	4,4	7,3
Saldo global ajustado	-3 078	-1,6	-3 644	-1,8	-2 475	-1,2	:	1 170	604	:	:
Administração Central e Segurança Social											
Receita efetiva	74 240	37,9	78 534	38,5	78 018	38,3	99,3	-516	3 778	5,1	5,8
Despesa efetiva	77 087	39,3	82 950	40,7	80 682	39,6	97,3	-2 268	3 595	4,7	7,6
Saldo global	-2 848	-1,5	-4 416	-2,2	-2 664	-1,3	:	1 752	183	:	:
Receita efetiva ajustada	73 716	37,6	78 301	38,4	77 660	38,1	99,2	-641	3 943	5,3	6,2
Despesa efetiva ajustada	77 087	39,3	82 825	40,6	80 557	39,5	97,3	-2 268	3 470	4,5	7,4
Saldo global ajustado	-3 371	-1,7	-4 524	-2,2	-2 898	-1,4	:	1 627	473	:	:
Estado											
Receita efetiva	45 617	23,3	46 920	23,0	47 907	23,5	102,1	987	2 291	5,0	2,9
Despesa efetiva	50 403	25,7	52 452	25,7	51 573	25,3	98,3	-879	1 171	2,3	4,1
Saldo global	-4 786	-2,4	-5 532	-2,7	-3 666	-1,8	:	1 866	1 120	:	:
Receita efetiva ajustada	45 090	23,0	46 712	22,9	47 584	23,3	101,9	872	2 494	5,5	3,6
Despesa efetiva ajustada	49 973	25,5	52 327	25,7	51 448	25,2	98,3	-879	1 475	3,0	4,7
Saldo global ajustado	-4 883	-2,5	-5 615	-2,8	-3 864	-1,9	:	1 750	1 019	:	:
Serviços e Fundos Autónomos											
Receita efetiva	30 412	15,5	32 522	16,0	31 497	15,4	96,8	-1 025	1 085	3,6	6,9
Despesa efetiva	30 559	15,6	32 335	15,9	32 472	15,9	100,4	138	1 913	6,3	5,8
Saldo global	-147	-0,1	187	0,1	-976	-0,5	:	-1 163	-828	:	:
Receita efetiva ajustada	30 412	15,5	32 522	16,0	31 497	15,4	96,8	-1 025	1 085	3,6	6,9
Despesa efetiva ajustada	30 559	15,6	32 335	15,9	32 472	15,9	100,4	138	1 913	6,3	5,8
Saldo global ajustado	-147	-0,1	187	0,1	-976	-0,5	:	-1 163	-828	:	:
Segurança Social											
Receita efetiva	26 693	13,6	28 096	13,8	27 276	13,4	97,1	-820	582	2,2	5,3
Despesa efetiva	24 607	12,6	27 167	13,3	25 298	12,4	93,1	-1 869	691	2,8	10,4
Saldo global	2 086	1,1	929	0,5	1 977	1,0	:	1 049	-109	:	:
Receita efetiva ajustada	26 267	13,4	28 070	13,8	27 240	13,4	97,0	-830	973	3,7	6,9
Despesa efetiva ajustada	24 607	12,6	27 167	13,3	25 298	12,4	93,1	-1 869	691	2,8	10,4
Saldo global ajustado	1 660	0,8	903	0,4	1 942	1,0	:	1 039	282	:	:
Administração Local e Regional											
Receita efetiva	10 584	5,4	11 602	5,7	10 994	5,4	94,8	-608	410	3,9	9,6
Despesa efetiva	10 292	5,3	10 722	5,3	10 571	5,2	98,6	-151	279	2,7	4,2
Saldo global	293	0,1	880	0,4	423	0,2	:	-457	130	:	:
Receita efetiva ajustada	10 584	5,4	11 602	5,7	10 994	5,4	94,8	-608	410	3,9	9,6
Despesa efetiva ajustada	10 292	5,3	10 722	5,3	10 571	5,2	98,6	-151	279	2,7	4,2
Saldo global ajustado	293	0,1	880	0,4	423	0,2	:	-457	131	:	:

Fontes: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | | Notas: i) A informação relativa à CGE/2017 consta do Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2017, Vol. I, Quadro 25. ii) A informação relativa à CGE/2018 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2018, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 23. iii) O orçamento para 2018 corresponde à versão aprovada na Assembleia da República, a qual incorpora as alterações à Proposta de Lei do Orçamento do Estado aprovadas pela Assembleia da República no decurso da discussão e aprovação da Lei do OE/2018. iv) A taxa de crescimento implícita ao OE/2018 inicial foi calculada face aos valores apresentados na CGE/2017. v) Os valores ajustados (assinalados a sombreado) excluem os impactos orçamentais causados pelos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 2.

Caixa 2 – Ajustamentos UTAO à execução orçamental das Administrações Públicas, em Contabilidade Pública

Os dados da execução orçamental com origem na Síntese da DGO, bem como os referenciais anuais utilizados como ponto de partida para a análise neste capítulo, refletem o comportamento orçamental das Administrações Públicas (AP). Como tal, incluem o resultado de operações que, pela sua especificidade temporal, não existiram em períodos homólogos ou neles tiveram um perfil infra-anual diferente. Nas suas análises que comparam desempenhos entre anos consecutivos, a UTAO privilegia a identificação das operações de receita ou despesa com natureza duradoura na posição orçamental intertemporal. Por isso, costuma expurgar dos dados primários recebidos da DGO (execução e referenciais anuais) os fatores que, pela sua efemeridade, prejudicam a comparabilidade entre anos adjacentes.

A fim de proporcionar aos leitores uma comparação expurgada de operações com efeitos transitórios ocorridas em 2017 e 2018, a UTAO identifica nesta caixa os fatores que influenciaram a comparabilidade neste biénio. A

identificação tem por base as diferenças que estes fatores criam nas séries temporais, com origem em causas diversas, como alterações na metodologia de registo contabilístico, reclassificação de entidades dentro do sector das AP e medidas administrativas ou de política com efeitos num único ano ou em poucos. A capacidade da UTAO para identificar estes fatores e promover as consequentes alterações nos valores de um ano ou outro, consoante o caso, é condicionada pelo conhecimento dos fatores, pela existência de informação quantitativa de base indispensável para os cálculos da UTAO, pela expressão material dos montantes em causa e pelas possibilidades de desagregação por subsector e classes económicas. Para 2017 e 2018, a UTAO considerou os ajustamentos abaixo explicados.

- (1) Exclusão das **transferências extraordinárias do OE para a Segurança Social**, em 2017, sendo que se efetuam transferências mensais do subsector Estado para a Segurança Social.
- (2) Eliminação da receita proveniente de **restituições do orçamento da União Europeia a Portugal** em 2017 e 2018.
- (3) As transferências do Fundo Social Europeu (FSE) para a Segurança Social e a respetiva aplicação em despesa com ações de formação profissional e outros subsídios correntes são ajustadas no sentido de assegurar o cumprimento do **princípio da neutralidade dos fundos comunitários**.
- (4) Exclusão da receita fiscal no âmbito do **Plano Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES)** no subsector Estado.
- (5) Eliminação do montante de receita de IRC no âmbito **do regime de reavaliação de ativos**.
- (6) Exclusão de uma **receita de IRC** no montante de 235 M€ decorrente de operações financeiras de uma única empresa.
- (7) **Uniformização contabilística da receita do INEM** (Instituto Nacional de Emergência Médica) relativa à taxa de incidência sobre os seguros. Durante a execução de 2018, a receita encontra-se em taxas, enquanto no ano de 2017 e no OE/2018 a receita foi registada em impostos indiretos.
- (8) Exclusão da dotação centralizada para **despesas no âmbito dos incêndios florestais** ocorridos em 2017. No OE/2018 encontra-se orçamentado o montante de despesa efetiva de 125 M€ em outras despesas correntes na dotação centralizada no Ministério das Finanças, bem como o montante de 62 M€ em despesa de ativos financeiros. A execução orçamental desta despesa pode, assim, vir a ser registada em diferente classificação económica e em diferente programa orçamental.

A tabela seguinte apresenta a expressão material dos ajustamentos acima identificados. Foi utilizada para corrigir os dados da execução orçamental e dos referenciais provenientes do Ministério das Finanças.

Ajustamentos ao saldo das Administrações Públicas
(milhões de euros)

		Subsector	Âmbito	Janeiro - dezembro		OE/2018
				2017	2018	
Saldo global não ajustado				-2 555	-2 242	-3 537
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(1)	Seg. Social	Receita	-430	0	0
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(1)	Estado	Despesa	430	0	0
Restituições relativas à contribuição para a União Europeia	(2)	Estado	Receita	-85	-116	0
Transferências FSE	(3)	Seg. Social	Receita/Despesa	4	-35	-25
Plano Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES)	(4)	Estado	Receita	-100	-100	-100
Reavaliação de ativos	(5)	Estado	Receita	-107	-107	-107
Receita de IRC decorrente de transações financeiras de uma empresa privada	(6)	Estado	Receita	-235	0	n.d.
Alteração da classificação contabilística no INEM: receita fiscal	(7)	SFA	Receita	-107	-111	-111
Alteração da classificação contabilística no INEM: taxas	(7)	SFA	Receita	107	111	111
Despesa centralizada no âmbito de incêndios florestais	(8)	Estado	Despesa	0	125	125
Efeito líquido dos ajustamentos				-523	-233	-108
Saldo global ajustado				-3 078	-2 475	-3 644

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Célula com valor positivo (negativo) nestas colunas significa efeito positivo (negativo) no saldo global das AP. (*) Operações sem impacto no saldo global das Administrações Públicas por se tratar de transferências que consolidam dentro do perímetro, mas com impacto no nível de receita e/ou despesa de cada um dos subsectores.

3.4 Instrumentos de controlo da despesa

109. O Ministério das Finanças usa dois tipos de instrumentos de política para manter sob controlo a execução da despesa consolidada das AP e assim proteger mais facilmente as metas da política orçamental da concretização de riscos adversos. O [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro, que concluiu a avaliação da POE/2020, analisou extensivamente o recurso a estes instrumentos entre 2014 e 2020 (Secção 12.4), pelo que as páginas que se seguem são tributárias desse texto. Diferenciam-se do mesmo na focalização que dão aos desenvolvimentos ocorridos ao longo do ano de 2018. A atenção principal é no volume do congelamento inicial das dotações à guarda do MF e nos montantes entretanto libertados para utilização nas mais variadas finalidades do Orçamento do Estado. Aquele relatório distingue dois tipos de instrumento com o mesmo propósito: **instrumentos convencionais e instrumentos não convencionais**. A primeira categoria é formada por dotações de despesa definidas na lei que aprova o Orçamento do Estado e no decreto-lei que densifica as regras para a sua execução. São elas: a dotação provisional, as dotações centralizadas, as cativações e as reservas orçamentais. As duas primeiras estão alojadas no programa orçamental das Finanças. As cativações são parcelas das dotações atribuídas a rubricas específicas em qualquer programa orçamental que não podem ser utilizadas sem autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das Finanças e do colega responsável pelo programa sectorial em causa. Finalmente, em cada programa orçamental existe uma rubrica designada como reserva orçamental, calculada no montante de 2,5% da dotação inicial, e que também só pode ser utilizada, mediante alteração para outra rubrica do programa, após autorização conjunta daquele membro do Governo e do colega responsável pelo programa sectorial. A segunda categoria de instrumentos de controlo da despesa foi designada como "instrumentos não convencionais" pela UTAO naquele relatório. Consiste em normas jurídicas, também presentes nas leis orçamentais anuais e nos respetivos decretos-leis de execução orçamental, que condicionam sobremaneira a autonomia das unidades orgânicas da Administração Central (AdC) na gestão do pessoal e da aquisição de serviços.

110. Só os instrumentos de controlo convencionais são objeto de análise neste relatório. A UTAO faz uso da informação a que pôde aceder para descrever os montantes iniciais das dotações à guarda do MF para controlar a execução da despesa e dar conta das utilizações que foram sendo autorizadas ao longo de 2018. É explicitada a comparação com o ano anterior. Comparações até 2014 e com as informações provisória de 2019 e prevista para 2020 estão disponíveis no referido [Relatório UTAO n.º 2/2020](#). A própria natureza dos instrumentos de controlo não convencionais impede o relato das circunstâncias em que os mesmos foram uma restrição ativa na gestão das unidades orgânicas da AdC. Tanto quanto é do conhecimento da UTAO, não existe um apuramento dos casos em que as normas destes instrumentos, apesar de haver dotação disponível nos programas orçamentais, efetivamente barraram a celebração de contratos de aquisição de serviços e de trabalho.

111. Oferece-se neste parágrafo uma descrição sumária de cada uma dos instrumentos de controlo convencionais.

- (i) A dotação provisional constitui o exemplo mais conhecido deste instrumento de gestão orçamental, destinando-se a fazer face a despesas imprevisíveis, urgentes e inadiáveis, cuja existência constitui uma obrigatoriedade definida na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO). Está inscrita na rubrica "Outras despesas correntes". Pode ser utilizada para reforçar a dotação disponível de qualquer rubrica em qualquer programa orçamental mediante autorização expressa dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e sectorial em causa, sendo necessária uma alteração orçamental para operacionalizar a utilização.
- (ii) As dotações centralizadas foram introduzidas na prática orçamental em 2016 e constituem verbas destinadas a fazer face a objetivos específicos de política orçamental, assegurando-se através da sua gestão centralizada um controlo mais efetivo do Ministério das Finanças sobre o cumprimento dos objetivos de política orçamental e também a adequação das necessidades às disponibilidades em todos os momentos, por forma a assegurar a execução orçamental pretendida. Estas dotações estão inscritas inicialmente no programa das Finanças. Só dele podem sair para reforçar as dotações disponíveis das rubricas sectoriais

correspondentes mediante autorização expressas dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e sectorial em causa, sendo necessária uma alteração orçamental para operacionalizar a utilização.

- (iii) As cativações e as reserva orçamental constituem retenções de verbas no orçamento de despesa aprovado pelo Parlamento, introduzidas na lei do OE e no decreto-lei de execução orçamental, traduzindo-se na redução da dotação utilizável pelas unidades orgânicas da AdC. A utilização destes montantes — descativação e libertação da reserva — está também sujeita à autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, em função da evolução da execução orçamental e das necessidades de financiamento. A partir de maio de 2018, o detalhe das cativações desagregadas por ministério, programa e medida integra a informação sobre a execução orçamental a ser enviada trimestralmente pelo Governo à Assembleia da República.

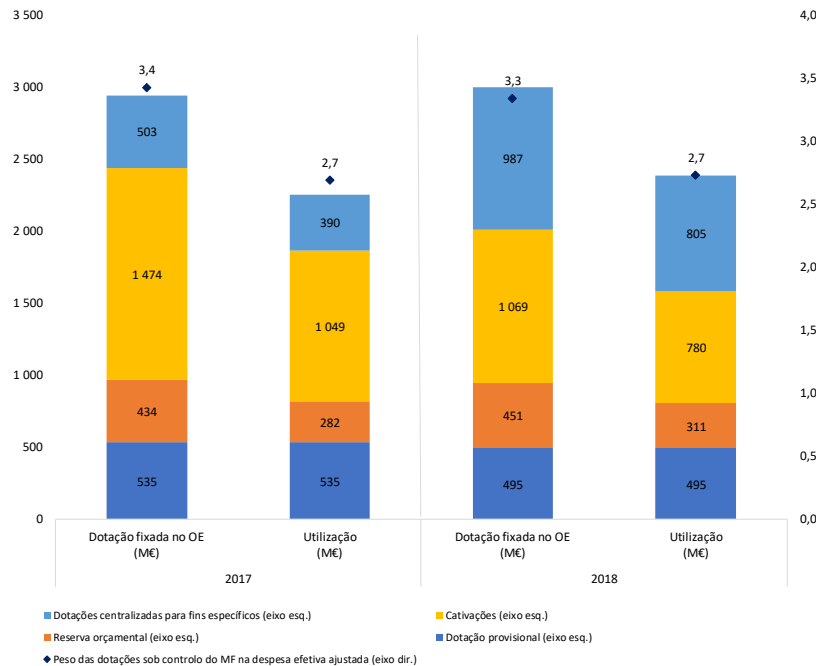
112. No ano de 2018 as dotações sob controlo do Ministério das Finanças totalizaram 3002 M€, tendo sido autorizada a utilização de 2391 M€. A Tabela 11 e o Gráfico 25 dão uma visão de conjunto sobre a situação vivida em 2017 e 2018. Detalham, por designação, o montante por que foi constituído inicialmente cada instrumento e o valor total das utilizações autorizadas de cada um. Em 2018, as quantias utilizadas (i.e., dotações libertadas pelo MF no caso das cativações e da reserva orçamental, ou aumento do orçamento disponível de qualquer programas por via de alterações orçamentais com contrapartida na dotação provisional ou dotações centralizadas) tiveram a seguinte distribuição por instrumento de controlo: 495 M€ em dotação provisional, 311 M€ em reservas orçamentais, 780 M€ em cativações¹⁰ e 805 M€ em dotações centralizadas para fins específicos. Em termos ajustados, estes instrumentos pesaram 3,3% no OE inicial e as parcelas libertadas (utilização) de verbas decorrentes ascenderam a 2,7% da despesa efetiva paga. O ano de 2018 constitui o ponto mais alto na orçamentação de dotações sob controlo do Ministério das Finanças no período 2014–2020 e portanto aquele em que a utilização destes instrumentos de gestão orçamental foi mais expressiva.¹¹

113. Os instrumentos convencionais aumentaram em 2018, ganhando importância acrescida as dotações centralizadas. Em termos homólogos, assistiu-se em 2018 a um aumento de 1,9% (+ 56 M€) na globalidade deste instrumentos sob controlo discricionário do Ministério das Finanças, mas a utilização das mesmas em sede de execução apresentou um acréscimo de 6,0% (+ 135 M€), o que reflete, sobretudo, o maior grau de utilização destas dotações, que passou de 76,6% em para 79,7% em 2018. O crescimento de 6,0% na utilização decompõe-se em contributos de – 11,9 p.p. das cativações, – 1,8 p.p. da dotação provisional, + 1,3 p.p. das reservas orçamentais e + 18,4 p.p. das dotações centralizadas, refletindo o aumento da importância das dotações centralizadas enquanto instrumento de controlo orçamental do Ministério das Finanças, em detrimento dos restantes instrumentos, que no seu conjunto decaem 12,4 p.p. — Tabela 11.

¹⁰ A utilização de uma cativação é conhecida pelo termo “descativação”.

¹¹ Contas da UTAO na sua apreciação à Proposta de Orçamento do Estado para 2020: Subsecção 12.4.1 do [Relatório UTAO n.º 2/2020](#). Os anos de 2019 e 2020 não são comparáveis para este fim porque ainda não havia informação disponível sobre a utilização total das cativações em 2019 nem, obviamente, informação sobre utilização de qualquer uma destas dotações em 2020. Também não estava disponível na altura daquele relatório (nem no momento de fecho deste) o valor das cativações a introduzir durante 2020 por força da entrada em vigor do decreto-lei de execução orçamental.

Gráfico 25 – Dotações dos instrumentos de controlo convencionais, 2017–2018
(milhões de euros e percentagem)



Fonte: Sistemas aplicacionais da DGO, Relatórios da CGE/2017 e da CGE/2018 e cálculos da UTAO. | Notas: i) As cativações iniciais são as previstas na Lei do OE/2017 e no DLEO. São excluídos deste cálculo as cativações adicionais decorrentes de alterações orçamentais que reforçam rubricas sujeitas a cativação. ii) O valor de reserva orçamental inicial é superior ao que consta da CGE/2018 (436,2 M€). O valor considerado pela UTAO inclui a reserva orçamental de todos os organismos da Administração Central, incluindo as entidades legalmente excecionadas.

Tabela 11 – Dotações dos instrumentos de controlo convencionais, 2017–2018
(milhões de euros e percentagem)

	2017			2018			Variação homóloga			
							Dotação		Utilização	
	Dotação fixada no OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	Dotação fixada no OE (M€)	Utilização (M€)	Grau de utilização (%)	M€	(%)	M€	(%)
Dotação provisória	535	535	100,0	495	495	100,0	-40	-7,5	-40	-7,5
Cativações	1 474	1 049	71,2	1 069	780	73,0	-405	-27,5	-269	-25,6
Reserva orçamental	434	282	65,1	451	311	68,9	18	4,1	29	10,1
Dotações centralizadas para fins específicos	503	390	77,5	987	805	81,6	484	96,2	415	106,6
Contrapartida nacional	100	17	16,9	100	10	9,6	0	0,0	-7	-43,2
Saúde	100	70	69,8	85	74	86,7	-15	-15,1	4	5,4
Orçamento participativo	3	3	100,0	5	0	0,3	2	66,7	-3	-99,5
Regularização de passivos não financeiros e aplicação em ativos	300	300	100,0	480	460	95,8	180	60,0	160	53,3
Incêndios				187	132	70,8	187	-	132	-
Descongelamento carreiras				130	130	99,7	130	-	130	-
Total dos instrumentos convencionais	2 946	2 256	76,6	3 002	2 391	79,7	56	1,9	135	6,0

Por memória

1. Despesa efetiva ajustada (M€)	85 877	83 692	89 767	87 402
2. Peso relativo das dotações para cobertura de riscos na despesa efetiva (%)	3,4	2,7	3,3	2,7
3. Dotações não utilizadas (M€)	-	690	-	611
4. Dotações não utilizadas (em % da dotação inicial)	-	23,4	-	20,3
5. Tvha da dotação total dos instrumentos (%)	9,3	-	1,9	-
6. Tvha das dotações centralizadas para fins específicos na dotação total dos instrumentos (%)	12,5	15,3	96,2	106,6
7. Peso das dotações centralizadas no total dos instrumentos convencionais (%)	17,1	17,3	32,9	33,7

Fonte: Sistemas aplicacionais da DGO, Relatórios da CGE/2017 e da CGE/2018 e cálculos da UTAO. | Notas: i) As cativações iniciais são as previstas na Lei do OE e no DLEO. São excluídos deste cálculo as cativações adicionais decorrentes de alterações orçamentais que reforçam rubricas sujeitas a cativação. Para efeitos do cálculo das cativações iniciais considera-se a informação divulgada na Síntese de Execução Orçamental. ii) O valor inicial da reserva orçamental é superior ao que consta da CGE/2018. O valor considerado pela UTAO inclui a reserva orçamental de todos os organismos da AdC, incluindo as entidades legalmente excecionadas.

114. A dotação provisional, no valor inicial de 495 M€, foi integralmente utilizada, tendo cerca de 72% sido encaminhada para despesas com pessoal no Ministério da Educação e quase 24% reafectada ao Serviço Nacional de Saúde (SNS). No ano de 2018 a dotação provisional sofreu um decréscimo de 40 M€ face ao ano anterior, situando-se em 495 M€, com um peso de 16,5% no conjunto dos instrumentos convencionais de controlo da despesa sob comando do Ministério das Finanças — Tabela 11. No decurso da execução, a dotação provisional foi completamente utilizada. Numa abordagem por programa (ver Tabela 12), verifica-se que dois programas da AdC absorvem 95,9% desta dotação: o P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (71,5%) e o P013—Saúde (23,6%). Numa abordagem por natureza, os gastos com pessoal representam 72,7% do total e a aquisição de bens e serviços 24,1%. O reforço da dotação orçamental sectorial por contrapartida da dotação provisional, no montante total de 495 M€ (Tabela 12) distribuiu-se maioritariamente da seguinte forma:

- (i) Despesas com pessoal do programa orçamental P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (353,9 M€) e do P010—Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (4,9 M€), destinando-se a colmatar as necessidades orçamentais decorrentes de medidas de política salarial, designadamente o descongelamento da progressão de carreiras, a atualização da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) e, no programa de ensino não superior, do reposicionamento de docentes que ingressaram entre 2011 e 2017. Ainda neste programa, a dotação destinou-se à regularização de dívidas de 2017 relativas às contribuições das entidades empregadoras públicas para os sistemas de Segurança Social;
- (ii) Aquisição de bens e serviços no programa P013—Saúde (116,7 M€), tendo como destino final o pagamento de dívidas vencidas de medicamentos de entidades do Serviço Nacional de Saúde (85,3 M€) e de encargos decorrentes de parcerias público-privadas no âmbito das Administrações Regionais de Saúde do Norte e de Lisboa e Vale do Tejo (31,4 M€);
- (iii) Transferências de capital do programa P016—Ambiente (4,6 M€), reforçando o orçamento do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana para financiamento do projeto Primeiro Direito (habitação), enquadrado num conjunto de medidas de política de habitação designadas “Nova Geração de Políticas de Habitação”.¹²

Tabela 12 – Utilização da dotação provisional por programa orçamental e classificação económica
(em milhões de euros)

Programas	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Transferências correntes	das quais: transferências para a administração central	Outras despesas correntes	Investimento	Transferências de capital	das quais: transferências para a administração central	Total
P001 - Órgãos de Soberania	0,7		0,0	0,0					0,7
P004 - Finanças							9,8		9,8
P006 - Defesa									0,0
P007 - Segurança Interna		0,1	0,1						0,3
P008 - Justiça		0,3				0,1			0,4
P009 - Cultura		0,7	1,0			0,0			1,8
P010 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	4,9								4,9
P011 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	353,9	0,2							354,2
P013 - Saúde		116,7							116,7
P016 - Ambiente		0,4	0,0	0,0			4,6	4,6	5,0
P018 - Mar	0,4	0,8							1,2
Despesa efetiva	359,9	119,3	1,2	0,0	0,0	0,1	14,5	4,6	495,0

Fonte: Sistemas aplicacionais e mapas de alterações orçamentais publicados pela DGO.

115. As dotações centralizadas reservam capacidade financeira para fins específicos em vários sectores, mas a sua utilização é contrária ao princípio de especificação da despesa previsto na LEO. A criação de dotações para fins específicos centralizadas em programa orçamental do Ministério das Finanças e a sua utilização enquanto instrumento de política orçamental, embora compreensível do

¹² O conjunto de medidas de política de habitação designado “Nova geração de políticas de Habitação” foi aprovado na reunião de Conselho de Ministros de 4 de outubro de 2017.

ponto de vista do controlo, contraria o princípio de especificação da despesa determinado pela Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), uma vez que não se detalha em que programa orçamental se pretende realizar a despesa, tal como anteriormente referido pela UTAO — vide [Parecer Técnico n.º 2/2017](#) e [Relatório n.º 2/2020](#).¹³

116. No ano de 2018, as dotações centralizadas quase duplicaram, ascendendo a 987 M€, tendo sido utilizados 805 M€ durante a execução. A Lei do OE/2018 definiu as seguintes dotações centralizadas destinadas a enfrentar riscos específicos: (1) Orçamento participativo Portugal; (2) Contrapartida pública nacional global; (3) Sustentabilidade do sector da saúde; (4) Regularização de passivos não-financeiros da Administração Central; (5) Indemnizações, apoios e combate aos incêndios; (6) Descongelamento na progressão de carreiras. Em 2018 as dotações centralizadas totalizaram 987 M€, quase que duplicando a dotação inicial do ano anterior (+ 96,2%), tendo sido utilizados 805 M€ no decurso da execução, que corresponde um grau de utilização de 81,6% — Tabela 11. Deve salientar-se a utilização reduzida da dotação destinada ao orçamento participativo Portugal (0,3%) e do capital para cobrir riscos de insuficiência na contrapartida pública nacional no financiamento dos projetos de investimento público contratado no âmbito do Portugal 2020 (9,6%). Em sentido oposto, destaca-se a completa utilização da dotação destinada a financiar o impacto das medidas de política salarial (99,7%) e do capital para a regularização de passivos não-financeiros da AdC (95,8%). Finalmente, dá-se conta que o programa da saúde foi o que mais reforços auferiu no contexto deste instrumento de controlo orçamental, no total de 230 M€, outro sintoma da suborçamentação crónica do programa.

117. As cativações e a reserva orçamental também servem para racionar os meios de tesouraria à disposição das unidades orgânicas das AP e representaram 1,7% do limite de despesa autorizado pelo Parlamento no OE/2018, permanecendo indisponível no final do exercício 1,2% da despesa efetiva paga. As cativações e a reserva orçamental constituem instrumentos de controlo que reduzem a dotação disponível dos serviços da AdC. Foi-lhes fixado o valor global inicial de 1520 M€ (Tabela 11 e Gráfico 25) no ano de 2018, representando cerca de metade das dotações dos instrumentos de controlo convencionais. As cativações iniciais ascenderam a 1069 M€, o que representa um decréscimo homólogo de 405 M€, que decorre de uma menor incidência das cativações definidas na Lei do OE¹⁴ e no DLEO.¹⁵ No encerramento da conta permanecem cativados 780 M€. A reserva orçamental acresce às cativações, correspondendo o seu valor a 2,5% dos orçamentos de despesa das unidades orgânicas da Administração Central com orçamento próprio,¹⁶ com um valor inicial de 451 M€, permanecendo por utilizar 311 M€ no final da execução (Tabela 11). Quando considerados em conjunto e em termos relativos, o congelamento inicial decorrente destes instrumentos representa 1,7% da despesa efetiva (ajustada) autorizada no OE/2018, tendo sido alcançada uma poupança final de 0,5% face à despesa efetiva (ajustada) paga. A partir de maio de 2018, o detalhe das cativações desagregadas por ministério, programa e medida passou a integrar a informação sobre a execução orçamental a ser enviada trimestralmente pelo Governo à Assembleia da República, sendo publicada na Síntese de Execução Orçamental.

¹³ Este princípio encontra-se explicitado no n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (LEO): “As despesas inscritas nos orçamentos dos serviços e organismos dos subsectores da Administração Central e da Segurança Social são estruturadas em programas, por fontes de financiamento, por classificadores orgânico, funcional e económico”.

¹⁴ O Orçamento do Estado de 2018 foi publicado pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro.

¹⁵ O Decreto-Lei de Execução Orçamental em 2018 é o Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio.

¹⁶ A Circular Série A n.º 1387 (Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2018), aprovada por despacho do Secretário de Estado do Orçamento em agosto de 2017, prevê: “Na elaboração dos orçamentos, deve ser considerada uma reserva no valor de 2,5% do orçamento (atividades e projetos)”. Esta obrigatoriedade não se encontra prevista na LEO.

Tabela 13 – Reserva orçamental por programa
(em milhões de euros)

	Reserva orçamental inicial	Reserva orçamental não utilizada	Reserva orçamental utilizada	Grau de utilização da reserva orçamental (%)
Programas				
P001 - Órgãos de Soberania	5,6	0,4	5,2	93,3
P002 - Governação	3,3	1,6	1,7	52,2
P003 - Representação Externa	6,9	1,5	5,4	78,7
P004 - Finanças	26,5	2,7	23,8	89,9
P005 - Encargos da Dívida (Juros)	0,0	0,0	0,0	0,0
P006 - Defesa	40,1	40,1	0,0	0,0
P007 - Segurança Interna	44,9	4,2	40,7	90,6
P008 - Justiça	33,7	17,4	16,4	48,5
P009 - Cultura	6,0	1,9	4,1	68,2
P010 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	9,3	0,2	9,1	97,6
P011 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	122,1	6,9	115,2	94,4
P012 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	25,8	25,3	0,4	1,6
P013 - Saúde	22,5	3,1	19,4	86,3
P014 - Planeamento e Infraestruturas	55,7	5,5	50,2	90,2
P015 - Economia	10,2	5,0	5,2	50,7
P016 - Ambiente	26,5	19,8	6,7	25,3
P017 - Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural	10,7	3,7	6,9	65,1
P018 - Mar	1,4	1,1	0,3	23,4
Despesa efetiva	451,2	140,3	310,9	68,9

Fonte: Sistemas aplicacionais da DGO e Relatório da CGE/2018. | Nota: A soma das reservas orçamentais iniciais (451,2 M€) é superior à que consta da CGE/2018 (436,2 M€). O valor considerado pela UTAO inclui a reserva orçamental de todos os organismos da Administração Central, incluindo as entidades legalmente excecionadas.

118. A análise conjunta da utilização dos instrumentos de gestão centralizada do Ministério das Finanças (dotação provisional, dotações centralizadas, cativações e reservas orçamentais) face aos desvios na despesa efetiva, por natureza, permite uma melhor avaliação de como estes instrumentos se relacionam com a execução orçamental do ano de 2018. A Tabela 14 tem o detalhe necessário para o efeito. Mostra em que rubricas do classificador económico da despesa foram inscritas as dotações iniciais e utilizadas as parcelas autorizadas pelo membro do Governo com a tutela das finanças.

- (iv) O montante não utilizado da dotação dos instrumentos de controlo da despesa, que permite aferir a sua eficácia enquanto travão dos pagamentos, totalizou 543 M€ em 2018, representando cerca de 23,0% do desvio total da despesa efetiva face ao OE/2018 (2364 M€; total da coluna (3) na Tabela 14).¹⁷
- (v) As despesas com pessoal das Administrações Públicas apresentaram um desvio de 2,1% [coluna (4) na Tabela 14], ultrapassando o referencial do OE/2018 em 430 M, tendo sido reforçada com recurso à dotação provisional (360 M€), às dotações centralizadas para fazer face ao descongelamento de carreiras (130 M€) e incêndios (7 M€) que se traduziram num aumento da dotação de 497 M€, tendo ainda sido autorizadas descativações (187 M€), elevando o reforço da dotação disponível para 684 M€. Deve salientar-se a insuficiência da dotação centralizada para colmatar o impacto da medida de descongelamento de carreiras e a suborçamentação inicial dos encargos com pessoal, detalhada na Secção 3.3.
- (vi) O reforço das despesas com pessoal consumiu 72,7% da dotação provisional, dos quais 71,5% destinados ao P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar. Em 2017 esta utilização ascendeu a 66,4%, em 2016 a 52,3% e em 2015 a 53,2%, o que indicia uma suborçamentação persistente das despesas com pessoal no Ministério da Educação, já identificada pela UTAO na sua Apreciação da Conta Geral do Estado de 2017, [Relatório n.º](#)

¹⁷ Ver nota (i) à Tabela 14 para perceber por que é que este montante não utilizado difere do total subjacente à Tabela 11.

[1/2019](#), agravada em 2018 pela pressão orçamental adicional da medida de descongelamento de carreiras.

- (vii) A execução da rubrica de aquisição de bens e serviços situou-se 55 M€ (0,4 %, Tabela 14) abaixo do previsto. No entanto, necessitou de um reforço orçamental de 119 M€ com recurso à dotação provisional e 163 M€ com contrapartidas nas dotações centralizadas, num total de 282 M€, dos quais 257 M€ (91,1%) destinados ao programa da saúde. Adicionalmente foram realizadas descativações de 422 M€, o que totaliza um aumento da dotação disponível em 704 M€ e a maior utilização dos instrumentos de controlo convencionais. Conclui-se que a dotação para aquisição de bens e serviços parece adequada no seu conjunto, mas permanecendo suborçamentada na área da saúde, com uma dependência muito expressiva de verbas racionadas pelo Ministério das Finanças.
- (viii) A execução do investimento apresenta o maior desvio da despesa face ao OE/2018, permanecendo 1174 M€ abaixo do objetivo do OE/2018, com um desvio de 21,4% (Tabela 14), que traduz uma taxa de execução de 78,6% e tem reflexos no diminuto grau de utilização (9,6%) do capital destinado a assegurar a contrapartida pública nacional (no financiamento dos projetos de investimento público contratadas no âmbito do Portugal 2020) e se relaciona com a fraca cobrança de receita de capital (59,4%).
- (ix) Globalmente, embora a despesa se situe 2364 M€ (2,6%) abaixo do objetivo do OE, persistem práticas reiteradas de suborçamentação que prejudicam a qualidade da execução orçamental, particularmente as despesas com pessoal no Ministério da Educação, as despesas com aquisição de bens e serviços no SNS, já identificadas em pela UTAO na sua Apreciação à CGE de 2017, [Relatório UTAO n.º 1/2019](#), e também na avaliação da Proposta de Orçamento do Estado para 2020, [Relatório UTAO n.º 2/2020](#). No ano de 2018 acrescenta-se a desadequada avaliação do impacto orçamental das medidas de política salarial, designadamente o descongelamento de carreiras, que originou o insuficiente financiamento da rubrica de despesas com pessoal.
- (x) A utilização dos instrumentos de controlo orçamental sob comando discricionário do Ministério das Finanças, particularmente a criação e a proliferação de dotações centralizadas para mitigação dos efeitos da suborçamentação crónica não resolve o problema, perpetuando as fragilidades estruturais da orçamentação. Por outro lado, uma gestão excessivamente centralizada não permite dar resposta a necessidades orçamentais persistentes, o que se traduz, por exemplo, nas dificuldades de substituição de trabalhadores e na acumulação de dívidas por parte do SNS.

119. A eficácia no cumprimento das metas orçamentais deve levar em conta os efeitos adversos da intrusão excessiva na autonomia de gestão das unidades orgânicas e na responsabilização dos sectores pelos resultados alcançados na governação das políticas públicas. O ano de 2018 insere-se num período de escalamento da magnitude orçamental dos instrumentos de controlo da despesa que atuam como racionamento da tesouraria das unidades orgânicas aprovada pela Assembleia da República. Estes instrumentos, ditos convencionais, têm sido acompanhados de outros com a natureza de normas legais de travagem à variação positiva entre anos consecutivos da despesa em rubricas específicas (aquisição de serviços e de força de trabalho) — instrumentos não convencionais. A persistência na lei de ambas as categorias e o recurso crescente que a elas tem sido feito, conforme mostram as evidências recolhidas pela UTAO neste relatório e nos acima citados, sinalizarão plausivelmente a utilidade que o Ministério das Finanças lhes reconhece para ir cumprindo sucessivamente as metas de saldo e dívida definidas em contabilidade nacional. Porém, importa ter presente que o modo como as metas são alcançadas não é indiferente para a qualidade das políticas públicas e a eficácia dos sectores na produção de resultados para os cidadãos. O apoio inegável que estes instrumentos de controlo dão à satisfação das metas numéricas da política orçamental tem um preço na produção das políticas públicas. A produção nas muitas áreas sectoriais fica sujeita a incerteza até final de cada ano sobre a verdadeira restrição orçamental que enfrenta, desvia recursos escassos para o cumprimento de tarefas administrativas exigidas para justificar a eventual utilização de dotações congeladas (instrumentos convencionais) ou o excecionamento dos travões legais à contratação (instrumentos não

convencionais), e vê-se forçada a escolhas subótimas na afetação de recursos devido à intrusão na autonomia de gestão das unidades orgânicas — não ter liberdade para adotar a melhor tecnologia que o orçamento aprovado lhe permitiria porque, por exemplo, não pode substituir trabalhadores experientes por profissionais com produtividade, pelo menos, equivalente nem pode celebrar contratos de prestação de serviços com o mesmo objeto que envolvam mais encargos. Estes espartilhos, num enquadramento orçamental que tarda em implementar a orçamentação por programas prevista na LEO de 2015, podem incentivar involuntariamente a adoção de comportamentos de desresponsabilização financeira nalgumas áreas sectoriais que importaria sobremaneira evitar.

Tabela 14 – Dotações orçamentais para cobertura de riscos: dotação inicial, utilização e poupanças, por classificação económica
(em milhões de euros)

OE/2018 Execução 2018		Difª face objetivo		Dotações para cobertura de riscos orçamentais													Por memória				
		M€	%	Dotação Provisional			Dotações Centralizadas			Cativações			Reserva orçamental			Total			Não execução	Total poupança dotações centralizadas	
				Dotação inicial	Reclassificação dotação utilizada	Dotação não utilizada	Dotação inicial	Reclassificação dotação utilizada	Dotação não utilizada	Cativações decorrente Lei OE e DLEO	Descativações	Cativações subsistentes	Reserva orçamental inicial	Reserva orçamental utilizada	Reserva orçamental não utilizada	Dotação inicial	Reclassificação dotação utilizada	Dotação não utilizada			
(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)=(3)/(1)*100	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)=(11)-(12)	(14)	(15)	(16)	(14)=(5)+(8)+(11)+(14)	(15)=(6)+(9)+(12)+(15)	(16)=(7)+(10)+(13)+(16)			
Despesas com pessoal	20 176	20 606	430	2,1		360	130	137		208	187	21				338	684	21	430	21	
Aquisição de bens e serviços	12 976	12 921	-55	-0,4		119	385	163	30	601	422	179				986	704	209	-55	209	
Juros e outros encargos	8 426	8 428	2	0,0						0	0	0				0	0	0	2	0	
Transferências correntes	37 407	37 050	-358	-1,0		1	1	47	1	142	96	46				143	144	47	-358	47	
Subsídios	1 347	953	-394	-29,2												0	0	0	-394	0	
Outras despesas correntes	1 792	1 104	-687	-38,4			125			38	15	22	451	311	140	614	326	163	-687	163	
<i>Dotação provisional</i>	495	495	0	0,0	495											495	0	0	0	0	
Investimento	5 485	4 311	-1 174	-21,4			104	62	83	29	12	17				132	74	100	-1 174	100	
Transferências de capital	1 313	1 178	-135	-10,3		14				52	48	4				52	71	4	-135	4	
Outras despesas de capital	41	107	65	157,6						0	0	0				0	0	0	65	0	
Diferenças de consolidação	307	249	-58													0	0	0	-58		
DESPESA EFETIVA	89 767	87 402	-2 364	-2,6	495	495	0	745	418	114	1 069	780	289	451	311	140	2 760	2 004	543	-2 364	543

Fonte: Sistemas aplicacionais da DGO e Relatório da CGE/2018. | Notas: i) As dotações centralizadas nesta tabela somam 745 M€ contra 987 M€ na Tabela 11. A diferença explica-se com o facto de aqui apenas estarem a ser contabilizadas as dotações para utilização em despesa efetiva, enquanto que na Tabela 11 se contabilizou o valor total orçamento pelo MF; este inclui dotações centralizadas para aplicação possível em operações com ativos financeiros no montante daquela diferença, 242 M€ — uma parte está na dotação para "Regularização de passivos não financeiros e aplicação em ativos" e a outra na dotação para "Incêndios de 2017". ii) O valor da reserva orçamental inicial é superior ao que consta da CGE/2018. O valor considerado pela UTAO inclui a reserva orçamental de todos os organismos da Administração Central, incluindo as entidades legalmente excecionadas. iii) As cativações iniciais são as previstas na Lei do OE e no DLEO. São excluídos deste cálculo as cativações adicionais decorrentes de alterações orçamentais que reforçaram rubricas sujeitas a cativação. Para efeitos do cálculo das cativações iniciais considerou-se a informação divulgada na Síntese de Execução Orçamental.

4 Do saldo global às operações com ativos e passivos financeiros na Administração Central

120. Neste capítulo procede-se à análise das componentes não efetivas da receita e da despesa da Administração Central, em que se incluem o Estado (Serviços Integrados) e os Serviços e Fundos Autónomos. Esta análise vai além das componentes de receita e despesa efetivas apreciadas no Capítulo 3 para abraçar o conjunto de operações financeiras (designadas não efetivas) registadas tanto no lado da despesa como no da receita. São operações económicas com ativos e passivos financeiros. Para o efeito, as variáveis em estudo nas próximas páginas correspondem à receita de ativos financeiros, à despesa com ativos financeiros, à receita de passivos financeiros, à despesa com passivos financeiros e ainda ao saldo da gerência anterior. Para completar a equação que define a restrição orçamental enfrentada por cada sector/subsector institucional (ou unidade orgânica em particular) é necessário ter em conta o saldo global (que corresponde à receita efetiva deduzida da despesa efetiva), estabelecendo-se assim a ligação com as componentes da receita e da despesa efetivas, analisadas no capítulo 3. A estrutura do capítulo é, pois, a seguinte. Na Secção 4.1 procede-se a uma análise da restrição orçamental enfrentada pela Administração Central entre 2014 e 2018, desagregando-a para os subsectores Estado e Serviços e Fundos Autónomos (SFA). A Secção 4.2 apresenta, com maior detalhe, a despesa do Estado em ativos financeiros (dentro e fora das AP) e, complementarmente, a receita obtida com estas aplicações financeiras. A Secção 4.3 apresenta o detalhe da despesa em ativos financeiros efetuada pelas entidades que integram os SFA.

4.1 A restrição orçamental em base de caixa

121. Justifica-se começar este capítulo com a apresentação sumária de alguns conceitos. As análises à execução orçamental em contabilidade pública concentram-se nas operações económicas que alteram o património financeiro líquido da unidade orgânica. São as operações que geram receita efetiva ou despesa efetiva. No entanto, a atividade económica de uma unidade orgânica não se limita a estas operações. Realiza também operações com ativos e passivos financeiros. A primeira subsecção explica os conceitos necessários para se entender os fluxos financeiros realizados para além do saldo global. As segunda e terceira subsecções apresentam a evidência empírica sobre os reflexos na tesouraria de todas as operações económicas praticadas pelo Estado (Subsecção 4.1.2) e pelos Serviços e Fundos Autónomos (Subsecção 4.1.3) entre 2014 e 2018.

4.1.1 Conceitos

122. Um saldo é uma medida sintética da atividade financeira de uma unidade orgânica durante determinado período. Na vertente de caixa pura do sistema de contabilidade orçamental, um saldo, sendo a diferença entre receitas e despesas acumuladas durante o período, exprime a contribuição das operações subjacentes a esses fluxos para a tesouraria da organização. Se a diferença for positiva, a tesouraria aumenta face ao valor verificado no final do período anterior; se for negativa, a tesouraria diminui face ao período anterior. Como refere [Baleiras et al. \(2018, p. 205\)](#),¹⁸ *“Existem tantos saldos quantos os tipos de receita e despesa que o analista queira considerar. O saldo porventura mais frequente nas análises de finanças públicas no regime de caixa modificado é o saldo global. Mede a diferença entre receitas efetivas e despesas efetivas. Se, no final do período em apreço, a unidade orgânica tem um saldo global positivo, isso significa que acumulou (princípio de caixa) ou teve direito a acumular (princípio do compromisso) recursos financeiros durante esse lapso de tempo. Tem contrapartida no acréscimo de um ativo financeiro (por exemplo, entrada de fundos numa conta de depósitos à ordem) ou na diminuição de um passivo financeiro (por exemplo, amortização de um empréstimo). Esta acumulação (ou direito a acumular) património financeiro líquido é o resultado financeiro das transações em que a autarquia participou durante tal exercício”*. Os valores inscritos na

¹⁸ BALEIRAS, RUI NUÑO, DIAS, RUI e ALMEIDA, Miguel (2018), *Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*, Coleção “Livros do CFP”, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas. Consult. 25 Feb 2020 em <https://www.cfp.pt/pt/publicacoes/sectores-das-administracoes-publicas/financas-locais-principios-economicos-instituicoes-e-a-experiencia-portuguesa-desde-1987>.

receita e na despesa efetiva são líquidos de restituições e reembolsos. Ficam de fora deste saldo as transações com ativos e passivos financeiros e o saldo da gerência anterior. Na vertente de caixa pura, ficam também de fora os fluxos de tesouraria resultantes das chamadas *operações extraorçamentais*. Estas são operações que, embora não façam parte do orçamento, têm expressão na tesouraria da unidade orgânica.

123. O saldo global corresponde então à diferença entre a receita efetiva e a despesa efetiva e pode assumir qualquer sinal. Quando a execução deste saldo é negativa, isso significa que outra organização (do sector das AP ou de outros sector institucional) esteve disposta a financiar o excesso de despesa efetiva sobre a receita efetiva. Este financiamento materializa-se sob a forma de operações com passivos financeiros, ou seja, a unidade orgânica deficitária contraiu passivo(s) financeiro(s) em troca de financiamento para a sua atividade (registados como receita de passivos financeiros). Em alternativa, a unidade orgânica também pode financiar um saldo global negativo através da venda de património financeiro de que disponha (registado como receitas de ativos financeiros). Isto é, pode obter receita a partir da carteira de ativos financeiros de que disponha. Uma operação exemplificativa desta forma de financiamento ocorre quando uma entidade pública vende uma participação social que detinha numa determinada entidade. No momento em que essa venda se efetua, a entidade é reembolsada de um determinado montante que regista sob a forma de receita com ativos financeiros. Uma outra alternativa para financiar um défice global é recorrer ao saldo de gerência anterior, se este tiver sido positivo e a lei permitir a integração do saldo do ano anterior nas contas do exercício em curso.

124. Resulta do exposto que cada unidade orgânica está sujeita a uma restrição de tesouraria em cada ano. Ela é representável algebricamente pela relação (1),

$$R_{\text{efetiva}} - D_{\text{efetiva}} + R_{\text{PF}} - D_{\text{PF}} + R_{\text{AF}} - D_{\text{AF}} = \text{ST} \quad (1)$$

Em que: R = Receita; D = Despesa; PF = Passivos financeiros; AF = Ativos financeiros; SG = Saldo Global = Receita efetiva – Despesa efetiva; ST = Saldo Total = Receita total (efetiva e não efetiva) – Despesa total (efetiva e não efetiva). Variáveis medidas segundo o princípio de caixa da contabilidade orçamental pública.

125. No fecho de contas de um exercício económico, o ST é então a diferença entre a soma de todos os fundos disponíveis que a unidade orgânica conseguiu mobilizar e a soma de todos os gastos executados ao longo do exercício. Note-se que, em geral, o ST pode ter qualquer sinal. Para melhor compreensão do que está dentro e fora de cada saldo, veja-se [Baleiras et al.](#) (2018, Secção VI.11). Todo o detalhe das rubricas que integram a receita e a despesa totais (portanto, que contribuem para o saldo total) pode ser encontrado no *classificador económico das receitas e das despesas públicas*, publicado no [Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro](#). A equação (1) pode ser escrita de modo equivalente através da equação (2),

$$R_{\text{PF}} - D_{\text{PF}} = \text{ST} - \text{SG} + D_{\text{AF}} - R_{\text{AF}} \quad (2)$$

Quer isto dizer que a unidade orgânica tem de obter um determinado montante de financiamento sob a forma de passivos financeiros que seja suficiente para: i) proceder ao pagamento de eventuais amortizações de passivos financeiros (D_{PF}); ii) financiar a despesa líquida com ativos financeiros ($D_{\text{AF}} - R_{\text{AF}}$); iii) financiar o diferencial entre o saldo total e o saldo global que venha a ocorrer. O lado esquerdo da equação (2) designa-se por *receita líquida de passivos financeiros* ($R_{\text{PF}} - D_{\text{PF}}$) e traduz as necessidades líquidas de financiamento que, numa perspectiva *ex ante* (fase da orçamentação), necessitará obter e que, na perspectiva *ex post* (i.e., fecho de contas), revelou ter tido necessidade de obter. Estas necessidades têm origem em duas parcelas distintas, uma efetiva (o simétrico do saldo global, ou seja, o défice global) e a outra não efetiva, formada pelo saldo total (ST) e pela despesa líquida em ativos financeiros ($D_{\text{AF}} - R_{\text{AF}}$). Um SG positivo liberta meios de financiamento para operações não efetivas, em vez de necessidades líquidas de financiamento. Pelo contrário, um SG negativo exige necessidades de financiamento. Olhando para as necessidades líquidas de financiamento na perspectiva dos passivos financeiros, elas correspondem à diferença entre as novas emissões de passivos financeiros (receita de passivos financeiros) e as amortizações no *stock* de passivos financeiros previamente devido (despesa com passivos financeiros); é por isso que se designam como receita líquida de passivos financeiros.

126. Em termos interpretativos, a igualdade contabilística referida permite intuir as seguintes conclusões:

- Quando o Estado obtém um empréstimo, a receita com origem em passivos financeiros aumenta. Pelo contrário, a amortização de um empréstimo existente por parte do Estado gera uma despesa com passivos financeiros;
- Quando o Estado concede um empréstimo a outra entidade, o montante desse empréstimo concedido constitui para si uma despesa com ativos financeiros; em sentido contrário, quando o Estado é reembolsado de um empréstimo que tinha concedido anteriormente, regista uma receita de ativos financeiros na sua contabilidade;
- Assim, a interpretação mais intuitiva da restrição de tesouraria é a seguinte: o Estado precisa de se endividar, ou seja, obter receita com origem em passivos financeiros, para financiar a amortização de passivos financeiros e as parcelas expressas no lado direito da equação (2): um eventual excesso de despesa com ativos financeiros, um eventual défice global (um $SG < 0$ e o saldo total (ST)).

127. Os ativos financeiros representam benefícios futuros para os seus detentores, que se concretizam através de meios de pagamento. Ativo financeiro é um qualquer ativo que seja: i) dinheiro; ii) um instrumento de capital próprio de uma entidade; iii) um direito contratual, que pode permitir receber dinheiro ou outro ativo financeiro de outra entidade, ou ainda possa permitir trocar ativos financeiros ou passivos financeiros com outra entidade em condições que sejam potencialmente favoráveis para a unidade orgânica; iv) um contrato a liquidar em instrumentos de capital próprio da entidade.¹⁹ No lado da receita, os ativos financeiros correspondem a entradas de tesouraria resultantes de operações de venda ou amortização de créditos concedidos, designadamente de obrigações e ações ou outras formas de participação, assim como os encaixes resultantes do reembolso de empréstimos ou subsídios (reembolsáveis ou parcialmente reembolsáveis) anteriormente concedidos. No lado da despesa, registam-se os pagamentos para adquirir títulos de crédito, incluindo obrigações, ações, quotas e outras formas de participação, bem como os pagamentos que traduzem a concessão de empréstimos e adiantamentos ou subsídios reembolsáveis ou parcialmente reembolsáveis a terceiros.

128. A receita de ativos financeiros compreende as verbas provenientes da venda e amortização de títulos de crédito, designadamente ações e obrigações ou outras formas de participação no capital de uma entidade, bem como as resultantes do reembolso de empréstimos ou subsídios concedidos. Este capítulo da receita desdobra-se de acordo com o grau de liquidez dos respetivos títulos, compreendendo:

- Depósitos, certificados de depósito e poupança;
- Títulos a curto prazo;
- Títulos a médio e longo prazos;
- Derivados financeiros;
- Empréstimos a curto prazo;
- Empréstimos a médio e longo prazos;
- Recuperação de créditos garantidos;
- Ações e outras participações;
- Unidades de participação;
- Alienação de partes sociais de empresas;
- Outros ativos financeiros.

129. A receita de passivos financeiros é dada pelos recebimentos provenientes da emissão de obrigações e empréstimos contraídos a curto e a médio e longo prazos. Este capítulo da receita desdobra-se de acordo com o grau de liquidez dos respetivos títulos, com a mesma estrutura definida no parágrafo 128 para a receita de ativos financeiros.

130. A despesa com ativos financeiros consiste nos pagamentos de operações financeiras que envolvam a aquisição de títulos de crédito, incluindo obrigações, ações, quotas e outras formas de participação, e a concessão de empréstimos, adiantamentos e subsídios reembolsáveis. Este

¹⁹ Vide Anexo II do [Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro](#). NCP 18 — Instrumentos Financeiros, 3 — Definições.

agrupamento da despesa encontra-se detalhado de acordo com o grau de liquidez dos respetivos ativos financeiros adquiridos, compreendendo os seguintes subagrupamentos:

- Depósitos, certificados de depósito e poupança;
- Títulos a curto prazo;
- Títulos a médio e longo prazos;
- Derivados financeiros;
- Empréstimos a curto prazo;
- Empréstimos a médio e longo prazos;
- Ações e outras participações;
- Unidades de participação;
- Outros ativos financeiros.

131. A despesa com passivos financeiros soma os desembolsos em operações financeiras de amortização de empréstimos, titulados ou não, regularização de adiantamentos ou subsídios reembolsáveis, e ainda de execução de avales ou garantias. As operações financeiras envolvidas podem ser de mera tesouraria ou de médio e longo prazos, encontrando-se desdobradas nos seguintes subagrupamentos de despesa:

- Depósitos, certificados de depósito e poupança;
- Títulos a curto prazo;
- Títulos a médio e longo prazos;
- Derivados financeiros;
- Empréstimos a curto prazo;
- Empréstimos a médio e longo prazos;
- Outros ativos financeiros.

132. As próximas subsecções vão apresentar a evidência empírica sobre a restrição de tesouraria agregada de dois subsectores das AP no período de 2014 a 2018. Os subsectores são o Estado e os Fundos e Serviços Autónomos. Cada um deles agrega, pois, um conjunto vasto de unidades orgânicas. Tudo o que acima se disse a propósito de uma unidade orgânica genérica aplica-se aos subsectores, mas com uma diferença importante. As contas a seguir apresentadas foram consolidadas dentro de cada subsector. Quer isto dizer que os efeitos financeiros de operações económicas eventualmente praticadas entre unidades orgânicas do mesmo subsector foram anuladas para evitar o erro da dupla contabilização e refletir a posição de tesouraria do subsector face ao conjunto de todos os demais subsectores institucionais da economia. As tabelas e os gráficos permitirão conhecer a composição da restrição de tesouraria dos subsectores [equação (2)] e o modo como ela evoluiu ao longo do quinquénio.

4.1.2 Estado, 2014 a 2018

Tabela 15 – Restrição de tesouraria do Estado em base de caixa: 2014–2018
(valores orçamentados e valores executados, em milhões de euros)

Estado (Serviços Integrados)	2014		2015		2016		2017		2018	
	OE	CGE	OE	CGE	OE	CGE	OE	CGE	OE	CGE
1. Receita efetiva, da qual:	40 617	41 415	43 240	43 025	45 952	44 229	46 899	45 827	47 273	48 064
<i>Reposições Não abatidas nos pagamentos</i>	56	46	26	125	159	233	28	211	17	218
2. Despesa efetiva	48 474	48 919	49 466	48 627	51 814	50 361	52 726	50 613	52 744	51 730
3. Saldo global (Receita efetiva - despesa efetiva) (1)-(2)	-7 857	-7 504	-6 227	-5 602	-5 861	-6 132	-5 826	-4 786	-5 471	-3 666
4. Saldo da gerência anterior¹	47	79	13	0	0	0	0	-434	0	0
5. Receita líquida de operações com passivos financeiros	18 896	14 833	11 435	11 840	9 997	7 718	12 669	10 380	11 727	7 339
<i>Receita de passivos financeiros</i>	129 880	90 739	96 395	74 882	87 180	63 324	95 733	70 232	81 508	67 801
<i>Despesa com passivos financeiros</i>	110 984	75 905	84 961	63 043	77 183	55 606	83 064	59 852	69 781	60 462
6. Despesa líquida em operações com ativos financeiros	11 039	7 330	5 208	6 238	4 136	2 128	6 843	5 160	6 256	3 673
<i>Receita de ativos financeiros</i>	1 558	3 983	517	549	788	984	1 222	1 284	763	1 105
<i>Despesa com ativos financeiros</i>	12 597	11 313	5 725	6 787	4 924	3 112	8 065	6 444	7 019	4 778

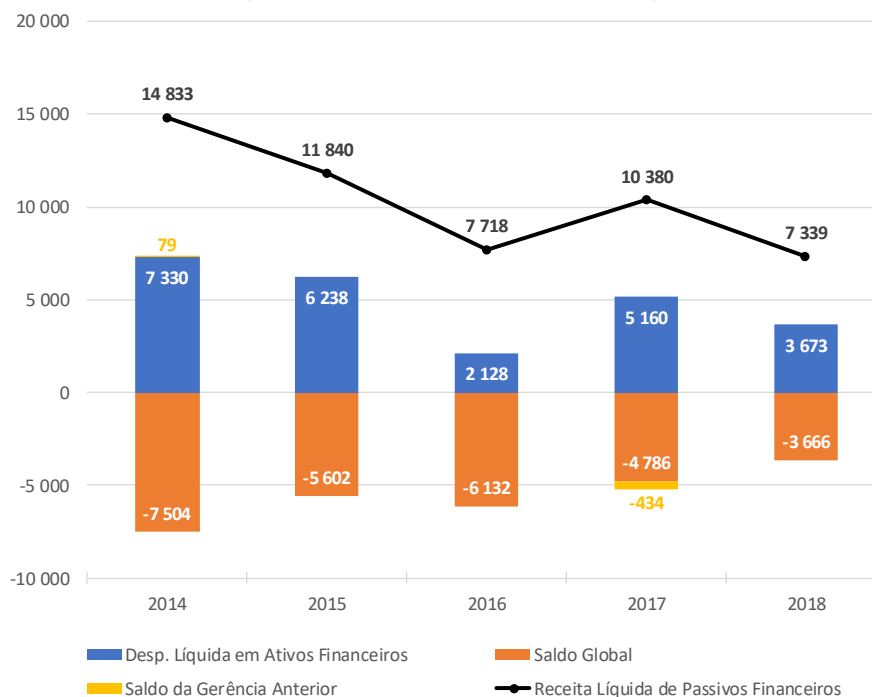
Fontes: Ministério das Finanças (Sistemas aplicacionais da DGO, OE/2014–18, CGE/2014–18, respetivos relatórios e mapas contabilísticos gerais e elementos informativos). | Notas: Os valores orçamentados (OE) correspondem aos valores do orçamento aprovado na Assembleia da República. Os valores executados correspondem aos valores finais apresentados na CGE de cada um dos anos. | Em 2016 registou-se uma transferência para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, no valor de 542 M€; foi classificada como

despesa com passivos financeiros por se destinar a amortizar dívida pública por parte do fundo, que é um SFA da AdC. Existe uma parcela de 8 M€ no conjunto de operações com passivos financeiros em 2016 que os mapas da CGE/2016 não deixam perceber se se refere a receita ou a despesa; a UTAO optou por eliminar este valor na construção da tabela. 1 – Entre 2014 e 2016 a DGO contabilizou o saldo da gerência anterior como receita efetiva do Estado. Em 2017 e 2018 o saldo da gerência anterior passou a ser contabilizado como receita não efetiva, não influenciando assim o saldo global deste subsector.

133. As necessidades de financiamento do Estado podem ser subdivididas em duas grandes componentes, o saldo global e a despesa líquida em ativos financeiros. O saldo global, sendo negativo no quinquénio observado, tem exigido necessidades de financiamento a partir de fontes não efetivas. Entre 2014 e 2018, o saldo global do Estado registou uma trajetória de crescimento, tendo passado de – 7504 M€ em 2014 para – 3666 M€ em 2018 (subida de 3837 M€). Neste período, as maiores reduções no défice do Estado ocorreram em 2015 (+ 1902 M€ face a 2014), 2017 (+ 812 M€ face a 2016) e 2018 (+ 1120 M€ face a 2017). Desta forma, a melhoria do saldo orçamental do Estado contribuiu para aliviar a pressão sobre necessidades de financiamento deste subsector. Por seu lado, a despesa líquida com ativos financeiros apresentou uma trajetória mais irregular, representando um valor da mesma ordem de grandeza do défice global, com exceção do ano 2016. Com efeito, as operações contabilizadas como receita e despesa com ativos financeiros assumem um caráter mais irregular, não se encontrando diretamente relacionadas com a atividade operacional e efetiva dos Serviços Integrados. Assim, referem-se seguidamente as operações de maior impacto na despesa com ativos financeiros ocorridas neste período. Como se verá na lista, sobressaem as intervenções no sistema financeiro português:

- Em 2014: empréstimo concedido pelo Estado ao Fundo de Resolução, no valor de 3900 M€; Empréstimos de médio e longo prazo a entidades públicas, no valor total de 5020 M€; dotações de capital (ações e outras participações sociais), em que se inclui a empresarialização dos hospitais, 1840 M€;
- Em 2015: i) aumento do capital social do Banif e empréstimo ao Fundo de Resolução, no valor de 2255 M€; ii) injeções de capital em empresas públicas, no valor de 3,1 mil M€, e (iii) concessão de empréstimos a entidades públicas, sobretudo para reestruturação financeira das empresas de transportes, cerca de 1,5 mil M€;
- Em 2016: (i) as injeções de capital na Infraestruturas de Portugal, S.A. (950 M€), no Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (358,4 M€), na PARPÚBLICA S.G.P.S., S.A. (290,3 M€), na CP — Comboios de Portugal, E.P.E. (175,9 M€), na Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (60,9 M€) e no Fundo de Apoio Municipal (46,4M€), (ii) a concessão de empréstimos a entidades públicas, como o Metro do Porto, S.A. (557,5M€), a PARVALOREM, S.A. (333,7M€), a PARUPS S.A. (91,6M€) e a Parque Escolar, E.P.E. (85,1M€);
- Em 2017: i) recapitalização da Caixa Geral de Depósitos, 2500 M€; ii) dotações de capital da PARCAIXA, 499 M€, e da Infraestruturas de Portugal, 880 M€; iii) recapitalização de hospitais, 500 M€;
- Em 2018: a injeção de 791,7 M€ no Novo Banco através do Fundo de Resolução, tendo o Estado efetuado um empréstimo ao Fundo de Resolução no valor de 430,0 M€; na Secção 4.2 apresenta-se o detalhe completo da despesa com ativos financeiros do Estado em 2018.

Gráfico 26 – Evolução das necessidades de financiamento do Estado em base de caixa: 2014–2018
(valores executados, em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças (Sistemas aplicacionais da DGO e CGE/2014–18, respetivos relatórios e mapas contabilísticos gerais e elementos informativos). | Notas: i) Os valores executados correspondem aos valores finais apresentados na CGE de cada um dos anos. ii) Entre 2014 e 2016 a DGO contabilizou o saldo da gerência anterior como receita efetiva do Estado. Em 2017 e 2018 o saldo da gerência anterior passou a ser contabilizado como receita não efetiva, não influenciando assim o saldo global deste subsector. iii) Em 2016 registou-se uma transferência para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, no valor de 542 M€; foi classificada como despesa com passivos financeiros por se destinar a amortizar dívida pública por parte do fundo, que é um SFA da AdC.

134. Entre 2014 e 2018 as necessidades de financiamento do Estado reduziram-se para cerca de metade. No período em análise, a receita líquida de passivos financeiros, isto é, o montante de financiamento que o Estado teve de obter para suprir as suas necessidades líquidas de financiamento reduziram-se de 14 754 M€ em 2014 para 7 339 M€ em 2018. Para esta redução contribuíram de forma muito próxima a melhoria do saldo orçamental (com + 3 837 M€) e a redução da despesa líquida em ativos financeiros (com – 3 657 M€) — Tabela 15 e Gráfico 26.

135. Em 2018 as necessidades líquidas de financiamento do Estado, na ótica da contabilidade pública, diminuiram 3 041 M€ face a 2017. Em 2017 as necessidades líquidas de financiamento ascenderam a 10 380 M€, reduzindo-se para 7 339 M€ em 2018 (menos 3 041 M€). Esta redução resultou, sobretudo, da diminuição da despesa líquida em ativos financeiros (menos 1 488 M€) e do défice global do subsector Estado (menos 1 120 M€).

4.1.3 Serviços e Fundos Autónomos, 2014 a 2018

136. Os Serviços e Fundos Autónomos (SFA) apresentam uma evolução distinta do Estado, sobretudo por apresentarem um saldo global mais próximo do equilíbrio, um saldo da gerência anterior positivo e muito mais expressivo, bem como um valor menos relevante em despesa líquida com ativos financeiros. A informação numérica consta da Tabela 16 e do Gráfico 27. O financiamento líquido dos SFA é dado pelos valores positivos da receita líquida obtida em operações com passivos financeiros (linha preta no Gráfico 27). Esta série reflete o financiamento líquido obtido por este subsector. Este financiamento é utilizado pelas unidades orgânicas no decurso da sua atividade, em diversos fins, designadamente, para financiar o seu défice global e a despesa líquida com ativos financeiros. Por outro lado, o saldo da gerência do ano anterior é sempre positivo no caso dos SFA e cresce acentuadamente ao longo do período 2014–2018. A despesa líquida em ativos financeiros assume valores menos expressivos do que no subsector Estado. O saldo global dos SFA, que retrata o seu desempenho efetivo, tem-se mantido negativo, com os valores mais expressivos a registarem-se em 2015 e 2018. Assim, a evolução do financiamento líquido dos SFA é determinado, sobretudo, pelo comportamento do saldo da gerência anterior e, em menor escala, pelo saldo global e pela despesa líquida em ativos financeiros. No período

em análise o saldo da gerência anterior apresenta uma evolução crescente, tendo aumentado de 3305 M€ em 2014 para 8217 M€ em 2018 (melhoria de 4913 M€). Pese embora o saldo da gerência anterior dos SFA seja uma receita não efetiva, este representou o maior contributo para o financiamento do subsector. Já o saldo global, que traduz a componente efetiva da receita e da despesa, tem assumido um contributo negativo para a restrição de tesouraria dos SFA, refletindo um excesso de despesa efetiva sobre a receita efetiva. Este contributo foi relativamente reduzido nos anos 2014, 2016 e 2017, mas mais relevante em 2015 (-735 M€) e 2018 (-976 M€). Relativamente à despesa líquida em operações com ativos financeiros efetuada pelos SFA, esta componente representa um contributo relativamente diminuto ao longo do período 2014–2017, tendo assumido uma maior relevância em 2018, ano em que ascendeu a 1094 M€. Na Secção 4.3 apresenta-se o detalhe da despesa com ativos financeiros dos SFA em 2018.

Tabela 16 – Restrição de tesouraria dos SFA em base de caixa: 2014–2018

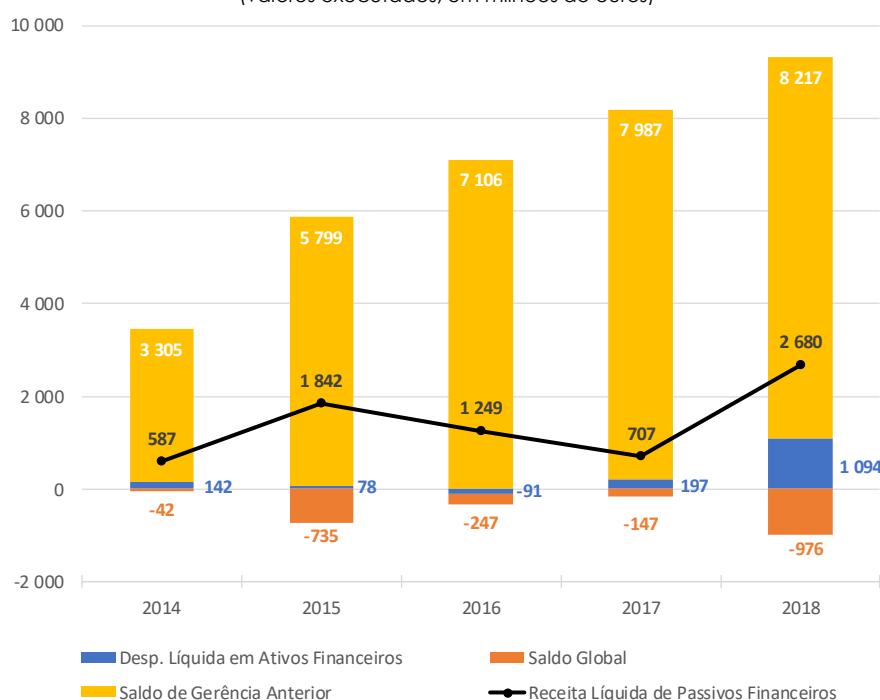
(valores orçamentados e valores executados, em milhões de euros)

Serviços e Fundos Autónomos	2014		2015		2016		2017		2018	
	OE	CGE	OE	CGE	OE	CGE	OE	CGE	OE	CGE
1. Receita efetiva, da qual:	26 677	28 122	34 005	33 320	34 241	29 093	37 535	38 411	40 493	40 068
<i>Reposições Não abatidas nos pagamentos</i>	28	60	31	66	41	47	28	54	32	49
2. Despesa efetiva	27 524	28 164	34 608	34 054	36 101	29 340	38 970	38 559	40 958	41 043
3. Saldo global (Receita efetiva - despesa efetiva) (1)-(2)	-847	-42	-603	-735	-1 860	-247	-1 435	-147	-464	-976
4. Saldo da gerência anterior, do qual:	2	3 305	52	5 799	87	7 106	104	7 987	399	8 217
<i>Na posse do serviço</i>	2	2 037	52	3 827	87	4 441	104	4 755	399	4 224
<i>Na posse do serviço - consignado</i>	0	1 260	0	1 957	0	2 446	0	2 960	0	3 700
<i>Na posse do Tesouro</i>	0	0	0	0	0	0	0	15	0	16
<i>Na posse do Tesouro - consignado</i>	0	8	0	15	0	218	0	256	0	277
5. Receita líquida de operações com passivos financeiros	1 740	587	1 949	1 842	2 140	1 249	1 888	707	3 521	2 680
<i>Receita de passivos financeiros</i>	3 424	2 355	5 461	5 219	5 063	3 245	4 844	2 970	6 035	5 182
<i>Despesa com passivos financeiros</i>	1 684	1 768	3 512	3 377	2 923	1 996	2 957	2 263	2 515	2 502
6. Despesa líquida em operações com ativos financeiros	286	142	559	78	100	-91	160	197	2 890	1 094
<i>Receita de ativos financeiros</i>	1 153	910	4 691	5 904	3 903	2 823	4 209	2 979	5 755	3 705
<i>Despesa com ativos financeiros</i>	1 439	1 053	5 250	5 982	4 004	2 732	4 368	3 176	8 645	4 799
7. Saldo Total (3)+(4)+(5)-(6)	609	3 708	839	6 828	266	8 198	397	8 349	566	8 827

Fontes: Ministério das Finanças (Sistemas aplicacionais da DGO e CGE/2018 (Relatório, mapas contabilísticos gerais e elementos informativos). | Notas: Os valores orçamentados (OE) correspondem aos valores do orçamento aprovado na Assembleia da República. Os valores executados correspondem aos valores finais apresentados na CGE de cada um dos anos.

Gráfico 27 – Evolução das necessidades de financiamento dos SFA em base de caixa: 2014–2018

(valores executados, em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças (Sistemas aplicacionais da DGO e CGE/2014–18, respetivos relatórios e mapas contabilísticos gerais e elementos informativos). | Notas: Os valores executados correspondem aos valores finais apresentados na CGE de cada um dos anos.

4.2 As aplicações financeiras do Estado em 2018

137. Em 2018 registou-se uma redução significativa da despesa do Estado com ativos financeiros, sobretudo devido à diminuição das dotações de capital para entidades públicas. No ano de 2018, a despesa do Estado com ativos financeiros ascendeu a 4778 M€, tendo-se registado uma redução de 1666 M€ em termos homólogos (- 25,9%). Face à previsão inicial, a despesa global com ativos financeiros situou-se abaixo do valor inscrito no OE/2018 (7019 M€), registando um grau de execução global de 68,1% (Tabela 17). Importa salientar que, apesar da redução global da despesa com ativos financeiros, o valor despendido pelo Estado a título de empréstimos a médio e longo prazo aumentou 1487 M€, e que a previsão orçamental inicial era de que atingisse valores ainda superiores (4209 M€). Pelo contrário as injeções de capital efetuadas em 2018 diminuíram 3140 M€ face a 2017 (considera-se neste cálculo as dotações afetas a 36 hospitais, registadas como "outros ativos financeiros" e que estavam inicialmente orçamentadas como "dotações de capital"). Para esta redução homóloga contribuiu o impacto da recapitalização da CGD efetuada em 2017, no valor de 2500 M€. Adicionalmente, em 2018 o total de injeções de capital no conjunto dos SFA também foi inferior, mesmo considerando o montante de 500 M€ registado como "outros ativos financeiros" para os referidos 36 hospitais.

138. Os empréstimos mais significativos concedidos pelo Estado em 2018 destinaram-se às seguintes entidades:

— Metro do Porto:	833 M€;
— PARVALOREM	648 M€;
— Fundo de Resolução	430 M€;
— Metropolitano de Lisboa	422 M€.

139. A despesa com ações e outras participações sociais continuou a ser um instrumento de recapitalização de entidades públicas, destacando-se a concretização das operações com os Hospitais EPE e os aumentos de capital em algumas empresas públicas. Em 2018 assistiu-se ao reforço do capital social de diversas empresas públicas como a Infraestruturas de Portugal (886 M€), a EDIA — Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva (280 M€) e a Metropolitano de Lisboa (175 M€). Foram também efetuadas operações de reforço do capital social para cobertura de prejuízos em hospitais EPE do Serviço Nacional de Saúde com 500 M€ para 36 entidades hospitalares (Tabela 17).^{20 21 22}

140. A receita do Estado com ativos financeiros adveio sobretudo da amortização de empréstimos anteriormente concedidos a SFA, à AdL e à AdR. A receita do Estado com ativos financeiros arrecadada em 2018 fixou-se em 1105 M€, dos quais 910,6 M€ dizem respeito a reembolsos de empréstimos, dos quais 596,1 M€ por SFA, 186,9 M€ por entidades da AdL do Continente, 86,5 M€ por entidades da AdR, e 38 M€ por entidades da AdL situadas nas Regiões Autónomas (Tabela 18).

²⁰ A recapitalização de 36 Hospitais EPR encontrava-se inicialmente orçamentada como Despesa do Estado em "Ativos Financeiros — dotações de capital", tendo sido executada através da rubrica "Ativos financeiros — Outros ativos financeiros" (Tabela 17).

²¹ Os empréstimos e aumentos de capital concedidos pelo Estado às empresas de transporte visaram, sobretudo, a reestruturação financeira do sector de transportes, tendo-se dado continuidade ao processo de substituição de dívida bancária por financiamento do Estado.

²² Relativamente a 2018, a despesa do Estado em ativos financeiros contempla ainda a verba de 242 M€, da qual: 62M€ para "Incêndios florestais 2017" e 180 M€ para "Regularização de passivos e aplicação em ativos financeiros da Administração Central".

Tabela 17 – Despesa do Estado em operações com ativos financeiros

Despesa do Estado em Ativos Financeiros	2017			2018			Grau de execução (%)	
	Dotação inicial (M€)	Dotação corrigida (M€)	Execução (M€)	Dotação inicial (M€)	Dotação corrigida (M€)	Execução (M€)	2017	2018
Empréstimos a curto prazo (Soc. não financeiras públicas)	10,0	10,0	-	10,0	10,0	-	-	-
Empréstimos a médio e longo prazos	2 677,4	2 353,0	1 192,1	4 191,1	4 209,4	2 679,1	44,5	63,9
Sociedades e quase-soc. não financeiras públicas	9,5	44,3	44,3	56,7	56,7	18,3	466,4	32,3
Sociedades financeiras - Fundo de Rec. de Créditos	-	-	-	-	127,8	127,8	n.d.	n.d.
Serviços e Fundos Autónomos	1 542,5	1 398,9	1 132,6	2 862,3	3 002,8	2 507,6	73,4	87,6
Metropolitano de Lisboa	24,1	32,6	32,6	468,4	445,1	422,0	135,3	90,1
Metro do Porto	608,9	608,9	557,5	860,8	860,8	832,7	91,6	96,7
PARUPS	99,9	99,9	85,1	144,8	144,8	81,6	85,2	56,4
PARVALOREM	347,1	347,1	321,4	270,8	650,8	647,5	92,6	239,1
Transteste	17,4	17,4	2,5	21,8	21,8	11,5	14,3	52,6
Parque Escolar	70,1	0,0	-	-	-	-	-	n.d.
CP - Comboios de Portugal	57,6	57,6	6,0	32,5	32,5	-	10,4	-
PARPARTICIPADAS	52,6	52,6	17,5	63,1	63,1	42,3	33,4	67,1
PARPUBLICA	14,9	14,9	-	-	-	-	-	n.d.
Fundo de Apoio Municipal	250,0	168,0	110,0	150,0	61,6	40,0	44,0	26,7
Fundo de Resolução	-	-	-	850,0	722,2	430,0	n.d.	50,6
Administração Pública Local - Continente	252,9	37,2	15,0	354,8	104,9	24,8	6,0	7,0
Administração Local - Continente	21,2	21,2	0,1	-	-	-	0,6	n.d.
Portugal 2020	90,0	-	-	90,0	90,0	18,1	-	20,1
IFRRU	141,7	16,1	14,9	264,8	14,9	6,7	10,5	2,5
Fundo de Resolução Europeu	852,5	852,5	-	897,3	897,3	-	-	-
Países Terceiros e Organizações Internacionais	20,0	20,0	0,2	20,0	20,0	0,6	1,0	3,1
Dotações de Capital	5 229,3	5 543,7	5 132,1	2 419,7	1 899,5	1 492,1	98,1	61,7
Sociedades e quase-soc. não financeiras públicas	71,4	66,3	14,3	650,6	133,0	53,5	20,1	8,2
Emp. Privadas Não Financeiras	-	-	-	-	15,8	15,8	n.d.	n.d.
Emp. Públicas Não Financeiras	1,7	1,7	0,8	618,6	85,2	18,4	50,0	3,0
CARRIS	63,1	51,1	-	-	-	-	-	n.d.
STCP	6,6	13,5	13,5	32,0	32,0	19,4	204,3	60,5
Bancos e Outras Instituições Financeiras	2 708,5	2 708,5	2 500,0	8,5	8,5	8,5	92,3	100,0
CGD	2 708,5	2 708,5	2 500,0	-	-	-	92,3	n.d.
Outros	-	-	-	8,5	8,5	8,5	n.d.	100,0
Serviços e Fundos Autónomos	2 449,4	2 768,9	2 617,8	1 760,6	1 758,0	1 430,1	106,9	81,2
Infraestruturas de Portugal	1 061,4	880,7	880,0	1 148,7	1 148,7	886,1	82,9	77,1
Metropolitano de Lisboa	204,4	204,4	192,1	151,9	175,2	175,2	93,9	115,3
Transteste	70,0	70,0	65,8	4,8	4,8	-	94,0	-
CP - Comboios de Portugal	138,1	138,1	98,1	106,9	106,9	80,9	71,0	75,7
EDIA - Emp. de Desenv. e Infraestruturas Alqueva	34,9	34,9	30,9	313,7	280,2	280,2	88,6	89,3
Dotações de Capital para os Hospitais e SPMS	-	500,2	500,2	-	7,6	7,6	n.d.	n.d.
PARPUBLICA	936,9	437,9	348,0	34,6	34,6	-	37,1	-
PARCAIXA - Aquisição de ativos	-	499,0	499,0	-	-	-	n.d.	n.d.
RTP	3,7	3,7	3,7	-	-	-	100,0	n.d.
Unidades de Participação	47,2	47,2	46,7	47,2	64,4	45,0	98,9	95,5
Outros ativos financeiros	101,0	103,3	73,1	109,4	642,8	561,9	72,4	513,8
Execução de garantias - EPR	43,3	43,3	20,7	43,6	43,6	8,6	47,7	19,6
Hospitais EPE	-	-	-	-	500,0	500,0	-	n.d.
Hospital Garcia de Orta, EPE	-	-	-	-	21,3	21,3	-	n.d.
CH Barreiro/Montijo, EPE	-	-	-	-	9,2	9,2	-	n.d.
Hospital Santa Maria Maior, EPE	-	-	-	-	3,0	3,0	-	n.d.
CH Leiria, EPE	-	-	-	-	3,0	3,0	-	n.d.
IPO, Lisboa, EPE	-	-	-	-	11,0	11,0	-	n.d.
CH Lisboa Ocidental, EPE	-	-	-	-	32,4	32,4	-	n.d.
IPO, Porto	-	-	-	-	12,8	12,8	-	n.d.
CH Setúbal, EPE	-	-	-	-	8,3	8,3	-	n.d.
ULS Alto Minho	-	-	-	-	14,9	14,9	-	n.d.
CH Baixo Vouga, EPE	-	-	-	-	9,5	9,5	-	n.d.
ULS Guarda	-	-	-	-	7,9	7,9	-	n.d.
CH Médio Ave, EPE	-	-	-	-	4,4	4,4	-	n.d.
ULS Matosinhos, EPE	-	-	-	-	21,5	21,5	-	n.d.
CH Universidade de Coimbra, EPE	-	-	-	-	35,2	35,2	-	n.d.
ULS Baixo Alentejo	-	-	-	-	8,9	8,9	-	n.d.
CH Entre Douro e Vouga, EPE	-	-	-	-	9,1	9,1	-	n.d.
ULS Litoral Alentejano	-	-	-	-	2,9	2,9	-	n.d.
CH Médio Tejo, EPE	-	-	-	-	8,4	8,4	-	n.d.
ULS do Nordeste, EPE	-	-	-	-	9,9	9,9	-	n.d.
CH Póvoa de Varzim - Vila do Conde, EPE	-	-	-	-	4,4	4,4	-	n.d.
ULS Norte Alentejano	-	-	-	-	3,5	3,5	-	n.d.
CH Tâmega - Sousa, EPE	-	-	-	-	12,1	12,1	-	n.d.
CH Tondela - Viseu, EPE	-	-	-	-	17,0	17,0	-	n.d.
CH De Trás-Os-Montes e Alto Douro, EPE	-	-	-	-	15,8	15,8	-	n.d.
CH Universitário da Cova da Beira, EPE	-	-	-	-	8,2	8,2	-	n.d.
CH Universitário de S. João, EPE	-	-	-	-	16,8	16,8	-	n.d.
CH Universitário do Algarve, EPE	-	-	-	-	13,0	13,0	-	n.d.
CH Universitário do Porto, EPE	-	-	-	-	34,2	34,2	-	n.d.
CH Universitário Lisboa Central, EPE	-	-	-	-	33,2	33,2	-	n.d.
CH Universitário Lisboa Norte, EPE	-	-	-	-	33,3	33,3	-	n.d.
CH V.N. Gaia-Espinho, EPE	-	-	-	-	16,5	16,5	-	n.d.
Hospital da Sra. da Oliveira, Guimarães, EPE	-	-	-	-	10,4	10,4	-	n.d.
Hospital Distrital da Figueira da Foz, EPE	-	-	-	-	3,5	3,5	-	n.d.
Hospital Distrital de Santarém, EPE	-	-	-	-	7,9	7,9	-	n.d.
Hospital do Espírito Santo de Évora, EPE	-	-	-	-	13,2	13,2	-	n.d.
Hospital Prof. Doutor Fernando Fonseca, EPE	-	-	-	-	23,1	23,1	-	n.d.
EDIA - Emp. de Desenv. e Infraestruturas Alqueva	-	-	-	-	33,5	33,5	n.d.	n.d.
Execução de garantias - Seguros	35,0	35,0	32,5	35,0	35,0	5,5	92,8	15,6
Participação em Organizações Internacionais	20,4	22,7	19,9	28,6	28,6	14,1	97,7	49,2
Outros ativos financeiros	2,3	2,3	-	2,2	2,2	0,3	-	15,8
Total da despesa com ativos financeiros	8 064,9	8 057,1	6 444,0	7 019,3	6 826,2	4 778,1	79,9	68,1

Fontes: Ministério das Finanças (Sistemas aplicacionais da DGO (SIGO), OE/2017-18, CGE/2017-2018) e cálculos da UTAO.

141. A execução da receita do Estado com ativos financeiros veio a situar-se acima da previsão inicial.

Face à previsão inicial do OE/2018, a receita com ativos financeiros registou um grau de execução de 148,2%, tendo registado um desvio de 359,4 M€ acima da previsão inicial para o conjunto do ano. Para este resultado contribuíram, sobretudo, a recuperação de 194,1 M€ de créditos garantidos (que não se encontrava prevista inicialmente) e as amortizações efetuadas pela AdL do Continente e das Regiões Autónomas, que se situaram acima da previsão inicial em 120,8 M€ e 32,6 M€, respetivamente (Tabela 18).

Tabela 18 – Receita do Estado em operações com ativos financeiros

(em milhões de euros e em percentagem)

Receita do Estado com Ativos Financeiros	2017		2018		Grau de execução (%)		
	Previsão inicial (M€)	Execução (M€)	Previsão inicial (M€)	Previsão corrigida (M€)	Execução (M€)	2017	2018
Títulos a médio e longo prazos (sociedades financeiras)	-	700,1	-	0,5	0,5	n.d.	n.d.
Empréstimos a médio e longo prazos	753,5	487,8	746,1	746,1	910,6	64,7	122,0
Sociedades e quase-soc. não financeiras	0,3	0,8	0,2	0,2	0,2	298,5	77,3
Sociedades financeiras	-	-	-	-	0,3	n.d.	n.d.
Serviços e Fundos Autónomos	568,7	191,8	585,6	585,6	596,1	33,7	101,8
Administração Regional	96,8	96,8	86,5	86,5	86,5	100,0	100,0
Administração Local - Continente	79,1	185,4	66,1	66,1	186,9	234,3	282,6
Administração Local - Regiões Autónomas	5,8	9,6	5,4	5,4	38,0	165,3	704,9
Famílias	0,1	0,7	0,1	0,0	0,4	597,1	703,6
Resto do Mundo, países terceiros e org. intern.	2,7	2,7	2,3	2,3	2,3	99,9	99,7
Recuperação de créditos garantidos	468,7	95,0	-	17,3	194,1	20,3	n.d.
Alienação de partes sociais de empresas	-	0,3	-	-	0,0	n.d.	n.d.
Outros ativos financeiros	-	0,5	-	-	0,2	n.d.	n.d.
Total da receita com ativos financeiros	1 222,2	1 283,7	746,1	763,9	1 105,5	105,0	148,2

Fontes: Ministério das Finanças (Sistemas aplicacionais da DGO, OE/2017-18, CGE/2017-2018) e cálculos da UTAO.

4.3 As aplicações financeiras dos SFA em 2018

142. Em 2018, a despesa com ativos financeiros dos SFA concentrou-se em dotações de capital, empréstimos e outros títulos de médio e longo prazo, tendo-se situado muito abaixo do previsto inicialmente. No ano de 2018, a despesa com ativos financeiros dos SFA ascendeu a 4799,4 M€. Face à previsão inicial, a despesa com ativos financeiros dos SFA situou-se abaixo do valor inscrito no OE/2018 (8644,6 M€), registando um grau de execução global de 55,5% (Tabela 19). As rubricas com maior relevo são as relacionadas com as dotações de capital (67,6% do total da despesa executada em operações com ativos financeiros), empréstimos a médio e longo prazo (15,1% do total) e títulos a médio e longo prazo (15,4% do total).

143. O valor despendido pelos SFA a título de dotações de capital ascendeu a 3245,3 M€, sendo a previsão orçamental inicial de 5602,2 M€. Excluindo as verbas aplicadas pelo Fundo de Garantia de Depósitos (1811,8 M€), pelo Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo (345,2 M€) e pelo Fundo de contragarantia Mútuo (109,4 M€), há que salientar a injeção de capital no valor de 791,7 M€ efetuada pelo Fundo de Resolução no Novo Banco. Face à previsão inicial esta rubrica registou um grau de execução de 57,9 %.

144. A despesa dos SFA com empréstimos a médio e longo prazo foi de 726,5 M€, menos de metade do previsto no OE/2018. Os empréstimos a médio e longo prazo mais relevantes concedidos pelos SFA foram efetuados pelas seguintes entidades:

- IAPMEI — Agência Para a Competitividade e Inovação, I.P. 384,8 M€;
- Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. 114,0 M€;
- FAM — Fundo de Apoio Municipal 103,8 M€;
- Instituto de Turismo de Portugal, I.P. 89,6 M€.

Tabela 19 – Despesa dos SFA em operações com ativos financeiros
(em milhões de euros e em percentagem)

Despesa dos SFA em Ativos Financeiros	2018			Grau de execução em 2018 (%)
	Dotação inicial (M€)	Dotação corrigida (M€)	Execução (M€)	
Depósitos, deprecificados de depósito e poupança	9,5	12,4	4,9	51,6
Títulos a curto prazo, dos quais:	521,5	350,9	82,1	15,7
<i>Fundo de Estabilização Tributário</i>	0,5	0,5	-	-
<i>Fundo de Regularização Da Dívida Pública</i>	110,0	110,5	6,1	5,5
<i>Metropolitano de Lisboa, EPE</i>	147,1	-	-	-
<i>Fundação Centro Cultural de Belém</i>	2,1	3,8	3,1	146,1
<i>Fundo Para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético</i>	30,0	-	-	-
<i>Fundo de Apoio Municipal</i>	-	15,0	15,0	n.d.
<i>Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P.</i>	60,0	60,0	-	-
<i>Fundo de Capital e Quase Capital</i>	28,0	28,0	20,7	74,0
<i>Fundo de Dívida e Garantias</i>	46,7	46,7	8,4	18,0
<i>Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular</i>	22,8	22,8	4,9	21,4
<i>Fundo de Reestruturação do Setor Solidário</i>	43,2	43,2	23,6	54,7
<i>Fundo Ambiental</i>	4,9	-	-	-
<i>Universidade do Porto - fundação Pública</i>	6,1	-	-	-
<i>Fundo de modernização da justiça</i>	20,0	20,0	-	-
Títulos a médio e longo prazo	913,5	932,1	738,7	80,9
<i>Caixa-Geral de Aposentações, I.P.</i>	270,3	270,3	219,8	81,3
<i>Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões</i>	9,0	9,0	9,0	100,0
<i>Comissão do Mercado de Valores Mobiliários</i>	-	13,0	13,0	n.d.
<i>EMPORDEF SGPS - Empresa Portuguesa de Defesa, S.A.</i>	13,9	13,9	-	-
<i>Fundo de Acidentes de Trabalho</i>	205,0	205,0	204,9	100,0
<i>Fundo de Garantia Automóvel</i>	140,0	140,0	139,9	100,0
<i>Fundo de Regularização da Dívida Pública</i>	275,0	274,5	145,9	53,0
<i>Fundo Ambiental</i>	-	6,1	6,1	n.d.
<i>Instituto de Ação Social das forças Armadas</i>	0,3	0,3	-	-
Empréstimos a curto prazo	0,7	2,3	1,8	264,9
Empréstimos a médio e longo prazos, do qual:	1 597,2	1 569,3	726,5	45,5
<i>Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema</i>	-	10,0	-	n.d.
<i>IAPMEI - Agência Para a Competitividade e Inovação, I.P.</i>	390,1	390,0	384,8	98,6
<i>Instituto do Turismo de Portugal I.P.</i>	85,6	91,7	89,6	104,7
<i>Instituto de Emprego e Formação Profissional I.P.</i>	2,2	1,3	0,9	39,6
<i>Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana</i>	21,0	10,1	0,2	0,9
<i>Agência para o Desenvolviemnto e Coesão</i>	224,4	224,5	114,0	50,8
<i>Fundo Para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético</i>	70,0	-	-	-
<i>Fundo Azul</i>	10,0	10,0	-	-
<i>Fundo de Capital e Quase Capital</i>	20,2	20,2	3,3	16,5
<i>Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular</i>	23,7	11,7	-	-
<i>Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana</i>	3,1	4,5	0,3	10,1
<i>Instituto do Turismo de Portugal I.P.</i>	0,7	0,2	-	-
<i>IFD - Instituição Financeira de Desenvolvimento</i>	400,0	400,0	-	-
<i>Agência para o Desenvolviemnto e Coesão</i>	45,4	-	-	-
<i>Empréstimos M/LP SOFLUSA</i>	6,9	6,9	4,7	67,7
<i>FAM-Fundo de Apoio Municipal</i>	249,7	295,0	103,8	41,6
Dotações de Capital, das quais:	5 602,2	6 268,5	3 245,3	57,9
<i>Fundo de Garantia de Depósitos</i>	3 311,6	3 311,6	1 811,8	54,7
<i>Fundo de Resolução</i>	935,2	1 211,7	791,7	84,7
<i>Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo</i>	512,2	512,2	345,2	67,4
<i>Fundo de Contragarantia Mútuo</i>	93,7	446,5	109,4	116,8
<i>IAPMEI - Agência Para a Competitividade e Inovação, I.P.</i>	168,6	170,5	68,4	40,6
<i>IFD - Instituição Financeira de Desenvolvimento</i>	100,0	100,0	0,1	0,1
<i>PARVALOREM, S.A.</i>	11,9	11,9	4,5	37,8
<i>OITANTE, S.A.</i>	14,2	14,2	4,0	28,2
<i>PARPARTICIPADAS, S.A.</i>	10,6	10,8	0,5	4,2
<i>Agência para o Desenvolviemnto e Coesão</i>	-	20,6	20,6	n.d.
<i>Instituto de Emprego e Formação Profissional</i>	3,7	5,3	5,3	140,6
<i>CAIXA SEGUROS E SAÚDE, SGPS, S.A.</i>	30,0	30,0	21,5	71,8
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	-	21,9	4,0	n.d.
<i>Instituto do Turismo de Portugal</i>	-	30,0	30,0	n.d.
<i>Fundo de Capital e Quase Capital</i>	91,4	91,4	9,6	10,5
<i>SPGM - Sociedade de Investimento, S.A.</i>	15,5	15,5	11,6	74,7
<i>Hospitais EPE</i>	1,1	1,6	1,3	122,6
Total da despesa com ativos financeiros	8 644,6	9 135,5	4 799,4	55,5

Fontes: Ministério das Finanças (Sistemas aplicacionais da DGO (SIGO), OE/2018, CGE/2018) e cálculos da UTAO. | Nota: nas dotações de capital incluem-se ações e outras participações, unidades de participação e outros ativos financeiros.

145. Por fim, os SFA também aplicaram verbas significativas em títulos a médio e longo prazo, no montante global de 738,7 M€, salientando-se as aplicações efetuadas pelas seguintes entidades:

— Caixa-Geral de Aposentações, I.P.	219,8 M€;
— Fundo de Acidentes de Trabalho	204,9 M€;
— Fundo de Regularização da Dívida Pública	145,9 M€;
— Fundo de Garantia Automóvel	139,9 M€.

146. A receita dos SFA com ativos financeiros adveio, sobretudo, do reembolso de títulos a curto, médio e longo prazos e de empréstimos anteriormente concedidos pelos SFA. A receita dos SFA com ativos financeiros, arrecadada em 2018, fixou-se em 3705 M€, dos quais 469,0 M€ dizem respeito a reembolsos de títulos a médio e longo prazos, 397,2 M€ reembolsos de empréstimos a médio e longo prazos, e 122,0 M€ a reembolsos de títulos de curto prazo (Tabela 20).

147. A execução da receita dos SFA com ativos financeiros situou-se abaixo da previsão inicial. Face à previsão inicial do OE/2018, a receita com ativos financeiros registou um grau de execução de 64,4%, tendo registado um desvio de 2050 M€ abaixo da previsão inicial para o conjunto do ano (5755 M€). O desvio diz expressivo diz respeito a receita de “outros ativos financeiros”, cujo encaixe pelos SFA ficou 1470,8 M€ abaixo do previsto. A receita dos SFA com as aplicações em títulos de curto prazo e de médio e longo prazos ficou abaixo do previsto em 301,2 M€ e 229,1 M€, respetivamente. Por seu lado, a receita de empréstimos a médio e longo prazos situou-se 94,7 M€ abaixo do orçamentado (Tabela 20).

Tabela 20 – Receita dos SFA em operações com ativos financeiros
(em milhões de euros e em percentagem)

Receita dos SFA com Ativos Financeiros	2018		Grau de execução em 2018 (%)
	Previsão inicial (M€)	Execução (M€)	
Depósitos, certificados de depósito e poupança	4,5	7,0	156,0
Títulos de curto prazo	423,1	122,0	28,8
Títulos a médio e longo prazos	698,0	469,0	67,2
Sociedades e quase-soc. não financeiras	0,1	0,0	0,8
Sociedades financeiras	312,0	319,3	102,3
Administração Central - Estado	376,3	140,0	37,2
Resto do Mundo, países terceiros e org. intern.	9,8	9,8	100,0
Empréstimos a curto prazo	0,5	3,4	716,7
Empréstimos a médio e longo prazo:	491,9	397,2	80,8
Sociedades e quase-soc. não financeiras	380,5	282,6	74,3
Administração Central - SFA	83,3	68,2	81,9
Administração Local - Continente	11,6	25,5	219,2
Administração Local - Regiões Autónomas	0,3	0,4	116,2
Inst. Sem Fins Lucrativos e Famílias	16,1	20,6	127,7
Ações e outras participações e unidades de participação	52,6	92,9	176,6
Outros ativos financeiros	4 084,3	2 613,5	64,0
Total da receita com ativos financeiros	5 755,0	3 705,0	64,4

Fontes: Ministério das Finanças (Sistemas aplicacionais da DGO (SIGO), OE/2018, CGE/2018) e cálculos da UTAO.

5 Dívida financeira

148. Neste capítulo apresenta-se a evolução da dívida pública segundo dois conceitos: a dívida direta e a dívida de *Maastricht*. A dívida direta do subsector Estado é apurada pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E. (IGCP), enquanto a dívida pública na ótica de *Maastricht* é apurada pelo Banco de Portugal de acordo com a legislação comunitária e critérios estatísticos do *Eurostat*. Estes dois conceitos diferem essencialmente no âmbito sectorial e no nível de consolidação. Com efeito, i) a dívida direta inclui apenas a dívida do subsector Estado, enquanto a dívida de *Maastricht* inclui todos os subsectores do universo das Administrações Públicas; ii) a dívida direta é não consolidada dentro do subsector Estado, enquanto a dívida de *Maastricht* exclui os passivos financeiros emitidos por subsectores das Administrações Públicas que sejam detidos por subsectores das Administrações Públicas. Contudo, importa referir que ambos os conceitos de dívida pública ignoram as responsabilidades não-financeiras assumidas pelas Administrações Públicas.

5.1 Dívida direta do Estado

149. Em 2018, prosseguiu a recomposição do stock da dívida direta, dando seguimento ao verificado nos anos anteriores, ou seja, o aumento do peso da dívida pública titulada a médio e longo, por contrapartida de uma descida no peso da dívida às organizações internacionais. A gestão da dívida direta pelo IGCP é determinada pela Lei-Quadro da Dívida Pública (Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro). A dívida direta é essencialmente constituída (Tabela 21) por dívida titulada, dívida a retalho detida pelo sector institucional famílias e dívida detida pelas instituições internacionais no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).²³ Quanto à dívida titulada, em 2018 registou-se um acréscimo dos títulos com maturidade de médio e longo prazos, bem como dos títulos de curto prazo. Em 2018, o IGCP emitiu dívida pública fundada de Obrigações do Tesouro, essencialmente com maturidade de 10 anos, seguida das maturidades de cinco e 15 anos. A maturidade média das novas emissões em 2018 foi de 10,3 anos.²⁴ Relativamente à dívida não titulada, assistiu-se à continuidade do acréscimo do stock de dívida pública detido pelo sector institucional das famílias (de 11,3% da dívida direta total em 2017 para 11,5% em 2018), sendo que o crescimento do montante de Certificados do Tesouro foi superior à redução do stock de Certificados de Aforro. De acordo com o relatório anual do IGCP, a maturidade média da dívida direta total em 2018 desceu de 8,1 anos para 7,8 anos devido ao contributo da amortização de empréstimos do PAEF, reduzindo a maturidade deste stock de 7,25 anos para 4,73 anos.

²³ A dívida pública pode ser desagregada pelos seguintes instrumentos: numerário e depósitos, empréstimos e títulos. A dívida titulada pode ser transacionada entre investidores. Os Certificados de Aforro e do Tesouro pertencem à categoria "numerário e depósitos": são um passivo para o IGCP e um ativo para as famílias e entram na definição do agregado monetário M3 praticada na área do euro.

²⁴ De acordo com a Lei Quadro da Dívida Pública (Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro), a dívida fundada corresponde à dívida contraída num determinado ano que será amortizada integralmente num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada.

Tabela 21 – Dívida direta do subsector Estado

(milhões de euros)

	Stock em 31 de dezembro (M€)			Peso na dívida direta (%)		Variação anual (%)		Variação anual (M€)	
	2016	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Titulada	140 899	150 157	161 550	63,0	65,8	6,6	7,6	9 258	11 393
Curto prazo	20 413	20 103	22 211	8,4	9,0	-1,5	10,5	- 310	2 109
Médio e longo prazo	120 486	130 054	139 338	54,6	56,7	7,9	7,1	9 568	9 284
Não titulada	27 428	31 051	32 381	13,0	13,2	13,2	4,3	3 622	1 330
Certificados de Aforro	12 922	11 941	11 872	5,0	4,8	-7,6	-0,6	- 981	- 69
Certificados do Tesouro	11 281	15 033	16 418	6,3	6,7	33,3	9,2	3 752	1 384
Outra	3 225	4 077	4 091	1,7	1,7	26,4	0,4	851	15
PAEF	67 956	57 056	51 628	23,9	21,0	-16,0	-9,5	-10 900	-5 427
Dívida direta total	236 283	238 263	245 558	100,0	100,0	0,8	3,1	1 980	7 295
<i>Por memória:</i>									
Transaccionável	135 622	145 512	152 998	61,1	62,3	7,3	5,1	9 891	7 486
Não Transaccionável	100 661	92 751	92 957	38,9	37,9	-7,9	0,2	-7 910	206
Euro	215 592	228 996	241 542	96,1	98,4	6,2	5,5	13 404	12 546
Não euro	20 691	9 267	4 017	3,9	1,6	-55,2	-56,7	-11 424	-5 250
Contas margem	2 108	528	397	0,2	0	-74,9	-24,9	-1 580	-132

Fontes: CGE/2017, relatório anual do IGCP referente a 2017 e cálculos da UTAO.

150. Em 2018, assistiu-se a uma melhoria na classificação do crédito atribuída por duas das principais agências de notação financeira, passando a dívida pública portuguesa a ser considerada no nível investimento pelas quatro agências de referência. No dia 20 de abril, a agência DBRS alterou o *rating* da dívida pública portuguesa de longo prazo, de *BBB (low)* para *BBB*, o que significa uma subida dentro do nível de investimento. Para esta subida foi considerada a trajetória descendente sustentável do rácio entre a dívida pública e o PIB nominal, a manutenção da disciplina orçamental, a descida dos custos de financiamento, o crescimento económico a um ritmo estacionário, bem como a descida do crédito malparado no balanço das instituições financeiras. Posteriormente, no dia 12 de outubro, a agência Moody's subiu a notação de crédito da dívida soberana portuguesa de longo prazo, de *Ba1* para *Baa3*, passando a ser classificada com nível de investimento. Para esta decisão contribuíram a descida no rácio da dívida pública, o crescimento económico e as contas externas.

5.2 Dívida de Maastricht

151. A série estatística da dívida pública de Maastricht em percentagem do PIB nominal foi objeto de revisão metodológica e os seus resultados apenas foram tornados públicos em setembro de 2019. Consequentemente, o relatório do MF com a CGE/2018, concluído dois meses antes, não incorpora esses resultados. Nesta análise, a UTAO entendeu ser uma mais-valia para os seus leitores construí-la com a informação mais recente. Por isso, começa esta secção por apresentar as consequências da revisão metodológica sobre o rácio da dívida de Maastricht. Só depois dá conta das alterações ocorridas em 2018 neste agregado.

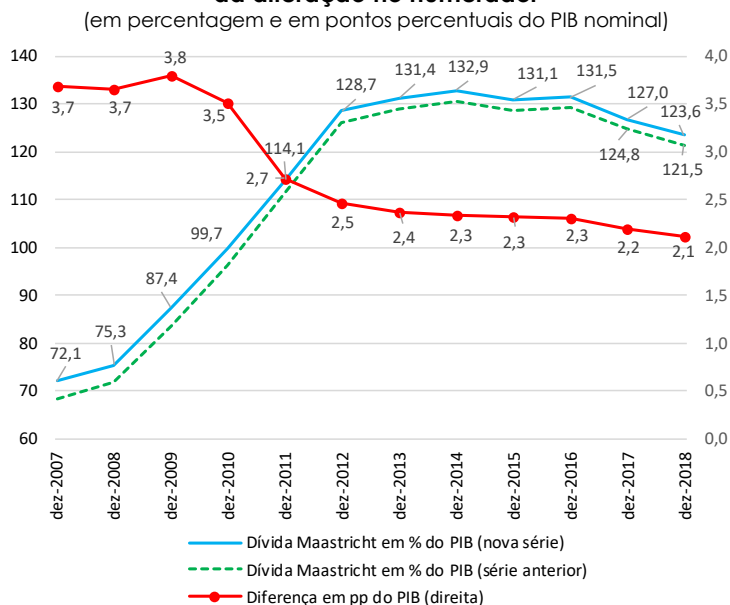
5.2.1 Efeitos da revisão metodológica efetuada pelas autoridades estatísticas sobre o rácio da dívida no produto

152. Durante o ano de 2019, as autoridades estatísticas procederam a duas alterações metodológicas que servem de base à construção do rácio da dívida na aceção de Maastricht. A primeira foi a inclusão do valor capitalizado dos juros dos Certificados de Aforro no conceito de *stock* deste instrumento de dívida. Afeta o numerador do rácio da dívida pública de Maastricht. A segunda foi a alteração na série de PIB nominal a preços de mercado que resultou da revisão da base das contas nacionais e que impacta diretamente no denominador do rácio da dívida pública. Ambas as decisões das autoridades estatísticas alteram a série desta dívida sem que na realidade nada se tenha alterado nas responsabilidades objetivas do devedor — o Estado já tinha assumido a obrigação de pagar o valor futuro dos juros nos momentos de reembolso. Com efeito, importa separar o impacto de cada uma destas decisões metodológicas sobre o rácio da dívida pública de Maastricht em percentagem do PIB.

153. O Eurostat efetuou em agosto de 2019 uma alteração metodológica nas estatísticas da dívida pública, tendo impacto significativo essencialmente no nível, mas sem efeito relevante nas variações. Concretamente, a alteração metodológica reflete apenas os valores da capitalização de juros

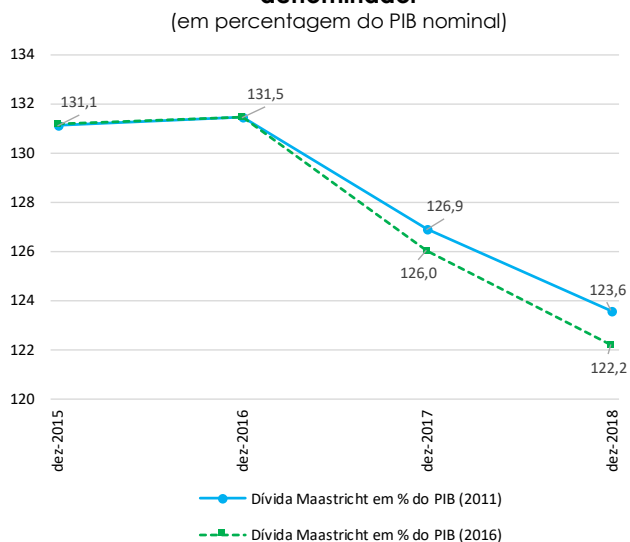
associada aos Certificados de Aforro (instrumento de dívida pública detido pelo sector institucional Famílias, e cujo valor capitalizado dos juros passou a integrar o *stock* de dívida pública de *Maastricht*; no passado, os juros deste instrumento não contavam como dívida, mas sim como pagamento de encargos da dívida). A título de exemplo, o *stock* nominal de dívida pública no final do ano de 2018 foi revisto em alta, tendo passado de 244,9 mil M€ para 249,1 mil M€. Consequentemente, o rácio entre a dívida pública de *Maastricht* e o PIB nominal para 2018 foi revisto em agosto de 2019 de 121,5% para 123,6% (Gráfico 28).

Gráfico 28 – Comparação entre séries da dívida pública de *Maastricht*: efeito da alteração no numerador



154. Adicionalmente, a alteração estatística efetuada pelo INE em setembro de 2019 no âmbito da base das contas nacionais, passando-a do ano 2011 para 2016, causou uma revisão em alta do PIB nominal, contribuindo para a revisão em baixa do rácio da dívida pública. As autoridades estatísticas nacionais reveem periodicamente a base das contas nacionais ao abrigo de um procedimento harmonizado a nível europeu. No caso concreto, o INE alterou a base das séries de contas nacionais do ano 2011 para o ano 2016, e esta mudança acarretou diferenças significativas nos valores do PIB nominal dos anos completos de 2017 e 2018. Com efeito, a título de exemplo, o rácio da dívida pública para 2018 foi revisto de 123,6% do PIB (inclui revisão metodológica sobre os Certificados de Aforro ocorrida em agosto de 2019) para 122,2% do PIB (Gráfico 29). De referir que, para os anos anteriores, as revisões do PIB nominal não tiveram efeitos tão significativos no rácio da dívida pública.

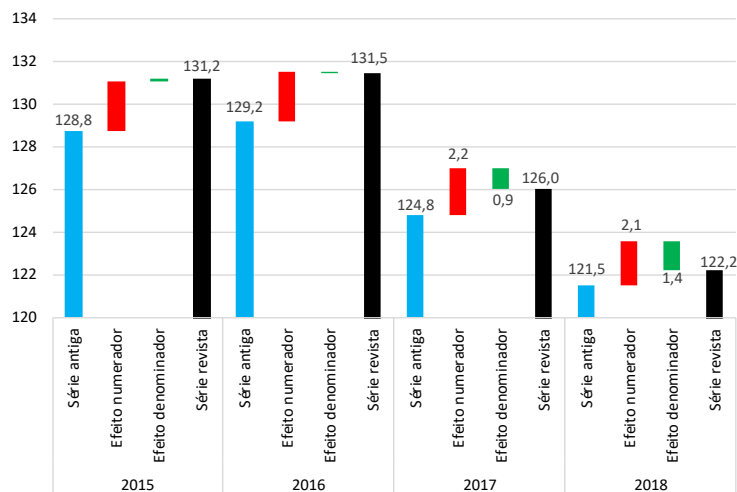
Gráfico 29 – Comparação entre séries da dívida pública de *Maastricht*: efeito da alteração no denominador



Fontes: Banco de Portugal, Instituto Nacional de Estatística e cálculos da UTAO.

155. Considerando os dois efeitos, é possível ter uma noção agregada. O efeito numerador (tratamento novo dos juros dos Certificados de Aforro) empurra o rácio para cima, enquanto o efeito denominador (revisão da série do PIB) o puxa para baixo. O Gráfico 30 combina os dois efeitos, mostrando a magnitude, em pontos percentuais de PIB nominal, de cada um. O efeito da inclusão do valor capitalizado dos juros é mais avultado nos quatro anos exibidos, e o efeito da revisão da base das contas nacionais é notado nos anos de 2017 e 2018.

Gráfico 30 – Decomposição das revisões ao rácio da dívida pública
(em percentagem e em pontos percentuais do PIB nominal)



Fontes: Banco de Portugal e Instituto Nacional de Estatística e cálculos da UTAO.

5.2.2 Análise aos desenvolvimentos de 2018

156. O rácio da dívida pública segundo a ótica de Maastricht situou-se em 122,2% do PIB no final de 2018, refletindo uma descida de 3,8 p.p. em relação ao ano anterior. Concluída a apresentação dos efeitos da revisão metodológica efetuadas pelas autoridades estatística, analisam-se nesta subsecção os comportamentos mais relevantes de 2018 em termos desta variável. Assim, os dados na Tabela 22 e nos objetos seguintes da subsecção baseiam-se nas novas séries retrospectivas da dívida e do PIB. Aquela redução no rácio da dívida resultou, por ordem decrescente, do crescimento nominal do PIB e do saldo primário. Os efeitos da taxa de juro implícita na dívida e dos ajustamentos défice-dívida empurraram aquele rácio para cima, atenuando a sua redução total. O efeito do crescimento do PIB nominal dominou o efeito da taxa de juro, pelo que o chamado “efeito dinâmico” puxou o rácio para baixo.

Tabela 22 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública no PIB
(milhões de euros)

	2016	2017	2018	Variação 2018
Dívida Pública (% do PIB)	131,5	126,0	122,2	-3,8
1. variação em p.p. do PIB (2+3+6)	0,3	-5,4	-3,8	1,6
2. efeito do saldo primário	-2,3	-0,8	-2,9	-2,1
3. efeito dinâmico (4+5)	-0,6	-2,6	-1,5	1,0
4. efeito taxa de juro	4,1	3,8	3,4	-0,4
5. efeito PIB nominal	-4,8	-6,3	-4,9	1,4
6. ajustamento défice-dívida	3,2	-2,0	0,6	2,7

Fontes: Banco de Portugal, INE e cálculos da UTAO. | Nota: os números nesta tabela diferem dos que constam no relatório do MF com a CGE/2018 porque se baseiam nas estatísticas oficiais mais recentes sobre dívida e PIB (Banco de Portugal e INE, respetivamente). O efeito do saldo primário exprime o simétrico do valor do saldo primário em contabilidade nacional. A decomposição da variação do peso da dívida pública apresentada neste quadro decorre da restrição orçamental de longo prazo (ou dinâmica) das Administrações Públicas. Algebricamente, corresponde à seguinte fórmula,

$$b_t - b_{t-1} = \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} b_{t-1} - sp_t + a_t$$

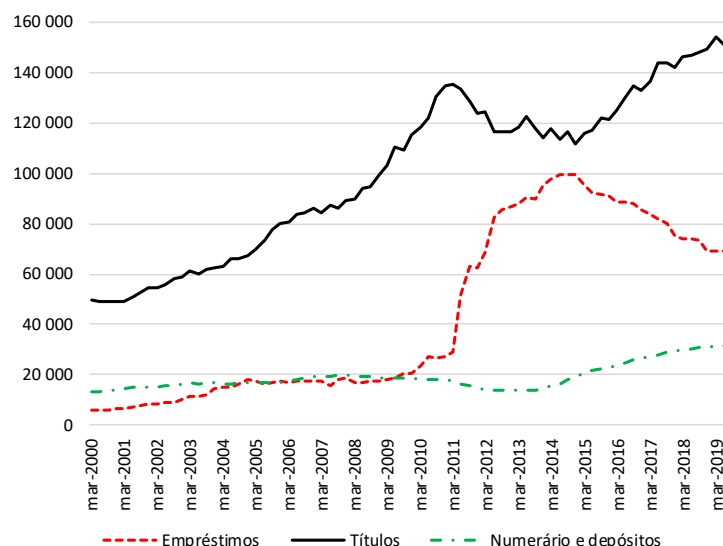
em que b corresponde ao rácio da dívida pública no PIB nominal, sp_t é o saldo primário em percentagem do PIB nominal, a são os ajustamentos défice-dívida em percentagem do PIB nominal, y é a taxa de crescimento nominal do PIB e i é a taxa de juro nominal implícita na dívida

pública. Os índices inferiores t e $t - 1$ designam os períodos em que as variáveis referidas são medidas. A dedução e a interpretação completa desta equação está disponível na Caixa 2 do [Relatório UTAO n.º 19/2019](#), de 14 de novembro.

157. Relativamente à dívida pública de Maastricht líquida de aplicações em depósitos, esta terminou o ano 2018 no montante de 232,5 mil M€, refletindo um acréscimo de 5,4 mil M€. Com efeito, registou-se uma utilização líquida de 3,2 mil M€ nos depósitos das Administrações Públicas, que passaram a valer 16,6 mil M€ no final de 2018. A utilização de depósitos é registada no ajustamento défice-dívida aquando da aferição da decomposição da dinâmica da dívida pública já que não se trata de uma operação que passe pelo saldo orçamental.

158. Em 2018, verificou-se a continuidade da alteração no peso dos instrumentos passivos da dívida pública de Maastricht, i.e., um aumento no peso dos títulos de dívida (incluem Obrigações do Tesouro e Bilhetes do Tesouro) e da dívida pública devida pelo sector institucional famílias, por contrapartida da descida dos empréstimos. No ano 2018, o montante de dívida pública sob a forma de empréstimos desceu de 75,3 mil M€ para 69 mil M€ (Gráfico 31), devido essencialmente ao contributo da amortização antecipada dos empréstimos provenientes do Fundo Monetário Internacional. Com efeito, assistiu-se a um aumento da importância relativa dos restantes instrumentos: aumento da dívida pública sob a forma de Certificados do Tesouro Poupança Crescimento, bem como o acréscimo da dívida sob a forma de títulos, nomeadamente, Bilhetes do Tesouro e Obrigações do Tesouro. O peso relativo dos empréstimos desceu de 30,5% no final de 2017 para 27,7% no final de 2018, enquanto os títulos subiram de 57,6% para 59,9%.

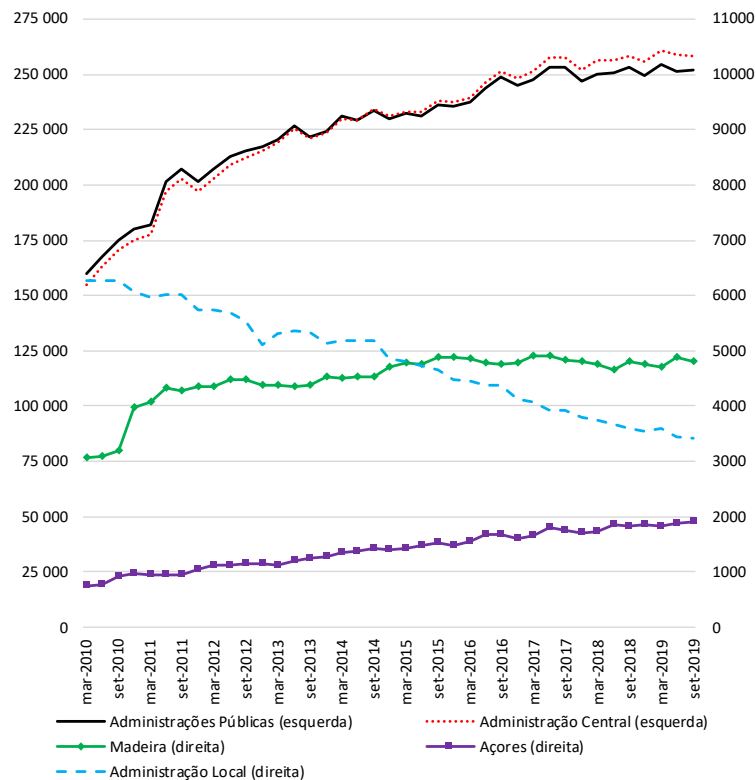
Gráfico 31 – Dívida pública de Maastricht, desagregada por instrumento
(em milhões de euros)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

159. O stock da dívida das Administrações Públicas na ótica de Maastricht encontra-se próximo do montante da dívida de Maastricht da Administração Central. Desde 2010 que se verifica um acréscimo da dívida de Maastricht na Administração Central e na Região Autónoma dos Açores, em contraste com a descida registada para a Administração Local (Gráfico 32). A Região Autónoma da Madeira evidenciou um acréscimo até 2015, tendo posteriormente apresentado uma estabilização. No final de 2018, a dívida de Maastricht das Administrações Públicas foi de 249,1 mil M€, refletindo um acréscimo de 2,2 mil M€ ao longo do ano. Tipicamente, a dívida de Maastricht da Administração Local é constituída por empréstimos obtidos junto da banca comercial, enquanto este instrumento representa uma parte residual no caso da Administração Central.

Gráfico 32 – Dívida pública de Maastricht, desagregada por subsector
(em milhões de euros nos dois eixos)



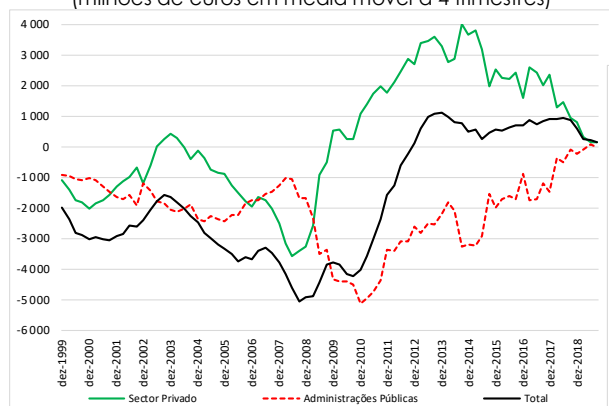
Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Notas: A dívida de Maastricht das Administrações Públicas encontra-se consolidada, enquanto a dívida de Maastricht dos subsectores e das regiões não se encontra consolidada pela dívida pública devida pelos restantes subsectores das Administrações Públicas. A análise subjacente a este gráfico foca-se na evolução da dívida de cada subsector público, independentemente da fonte de financiamento, pelo que se apresenta a dívida de cada subsector/região não consolidada com os restantes subsectores.

5.3 Financiamento da economia portuguesa e dívida externa

160. A evolução do saldo orçamental e da dívida do sector das AP tem impactos no financiamento da economia portuguesa. As AP deram um contributo negativo para o financiamento da economia portuguesa em 2018. No presente análise o sector privado corresponde aos restantes sectores institucionais residentes: sociedades financeiras, famílias, e sociedades não financeiras. A economia portuguesa registou em 2018 capacidade de financiamento (Gráfico 33) no montante de 2,4 mil M€ (1,1% do PIB), desagregando-se entre -0,9 mil M€ no sector das Administrações Públicas e 3,3 mil M€ no sector privado. Este resultado reflete uma deterioração (1,2 mil M€) da capacidade de financiamento entre 2017 e 2018, devido ao contributo da melhoria no sector das Administrações Públicas (4,9 mil M€), sendo atenuado pela deterioração do sector privado (6,1 mil M€).

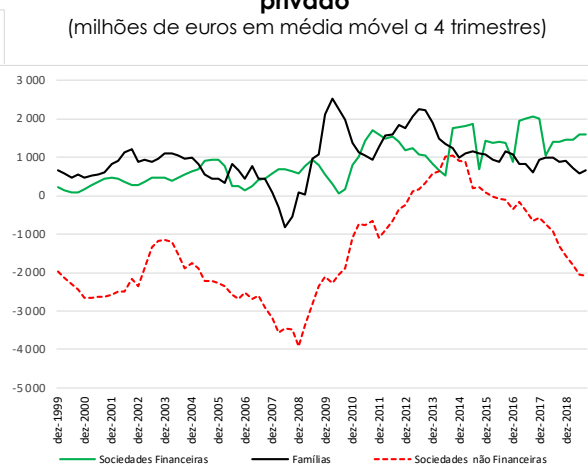
161. Quanto à decomposição do sector privado, os sectores institucionais famílias e sociedades financeiras registaram capacidade de financiamento em 2018, enquanto o sector institucional sociedades não financeiras apresentou necessidade de financiamento. O sector institucional famílias registou capacidade de financiamento (Gráfico 34) no montante de 3,7 mil M€ em 2018, próximo do observado no ano anterior, enquanto as sociedades financeiras diminuíram a capacidade de financiamento de 8 mil M€ em 2017 para 5,9 mil M€ em 2018. Em sentido contrário, as sociedades não financeiras apresentaram um incremento das necessidades de financiamento de 2,3 mil M€ em 2017 para 6,2 mil M€ em 2018.

Gráfico 33 – Capacidade/necessidade de financiamento: sector público e sector privado
(milhões de euros em média móvel a 4 trimestres)



Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Nota: sendo os valores no gráfico médias móveis de quatro trimestres, a capacidade de financiamento da economia como um todo ao longo de 2018 é obtida multiplicando por quatro a observação no gráfico referente a dezembro de 2018..

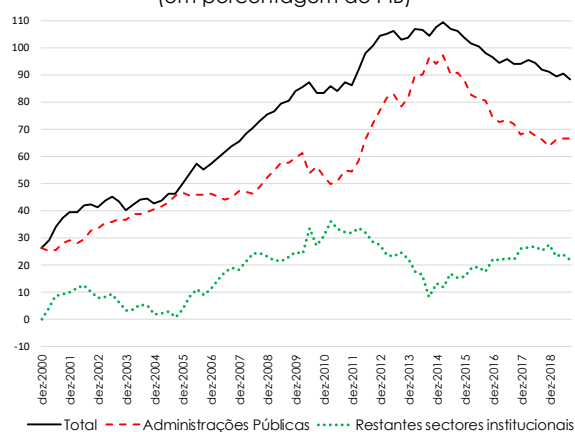
Gráfico 34 – Capacidade/necessidade de financiamento: decomposição do sector privado
(milhões de euros em média móvel a 4 trimestres)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

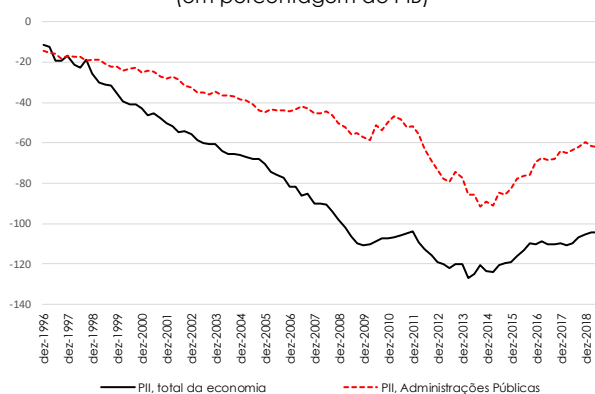
162. O rácio entre a dívida externa líquida e o PIB desceu entre o final de 2017 e o final de 2018, contribuindo para o aumento da posição líquida de investimento internacional (PII). A dívida externa líquida é uma das subcomponentes da PII, ou seja, a dívida externa encontra-se nos instrumentos "investimento de carteira", "investimento direto" e "outro investimento".²⁵ O valor da dívida externa de Portugal passou de 94,1% do PIB no final de 2017 para 91,2% no final de 2018 (Gráfico 35), devido ao contributo do sector institucional das Administrações Públicas (68,1% em final de 2017 para 63,8% no final de 2018), sendo parcialmente compensado pela subida dos restantes sectores (de 26% para 27,4%).²⁶ Contudo, apesar da PII permanecer negativa, registou-se uma evolução positiva em 2018, o que corresponde a um aumento da PII de -109,9% no final de 2017 para -105,6% no final de 2018 (Gráfico 36).²⁷ Para esta melhoria da PII em 2018, contribuiu, essencialmente, o efeito preço.

Gráfico 35 – Dívida externa líquida
(em percentagem do PIB)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

Gráfico 36 – Posição líquida de investimento internacional
(em percentagem do PIB)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

²⁵ Os instrumentos da PII são o investimento direto, o investimento de carteira, o outro investimento, os ativos de reserva, os derivados financeiros e opções sobre ações concedidas a empregados. Todos os instrumentos têm ativos e passivos relativamente ao resto do mundo. Existe dívida externa nos ativos e passivos incluídos nos três primeiros instrumentos.

²⁶ Contudo, importa realçar que as instituições financeiras residentes podem obter financiamento externo que, por sua vez, é direcionado para o financiamento do sector institucional Administrações Públicas.

²⁷ De realçar que os valores da PII e da dívida externa líquida incluem títulos de dívida a preços de mercado, enquanto na data de amortização os títulos de dívida terão de ser reembolsados ao valor nominal.

6 Dívida não-financeira das Administrações Públicas

163. O capítulo visa analisar as obrigações não financeiras das Administrações Públicas, tendo em conta as limitações na informação disponível. O reporte agregado e consolidado destas obrigações permanece muito frágil e a UTAO voltou a encontrar quase as mesmas dificuldades que apontou na sua apreciação à CGE de 2017. Assim, o capítulo começa, na Secção 6.1, por elencar as dificuldades principais encontradas na informação de base disponível na CGE/2018. As secções seguintes dão a conhecer o valor global do conjunto das responsabilidades sem natureza financeira, mas também identificam a materialidade dos compromissos, entretanto vencidos, cujo pagamento permanece por efetuar no final do ano. Assim, a Secção 6.2 analisa o valor global da dívida não-financeira, a Secção 6.3 dá conta dos pagamentos em atraso dessa dívida e a Secção 6.4 do prazo médio que as entidades públicas levaram a satisfazer este tipo de dívida em 2018. Na medida do possível, a informação é contrastada com a de anos anteriores, tendo 2017 como principal ponto de comparação.

6.1 Limitações da informação disponível

164. A CGE/2018 faz o reporte da evolução das obrigações a pagar não-financeiras das Administrações Públicas; no entanto, a informação disponibilizada é insuficiente. O relatório do MF com a CGE/2018, na Subsecção III.3.4., relata a evolução, em 2018, dos passivos não financeiros e das contas a pagar das AP. Também informa sobre os Prazos Médios de Pagamento (PMP) e a situação dos Pagamentos em Atraso. No entanto, a informação disponibilizada é insuficiente. É importante relembrar, a este respeito, as repetidas críticas do Tribunal de Contas na apreciação das Contas Gerais do Estado, as quais referem que o relato compila dados provenientes de unidades orgânicas que usam critérios diferentes no reconhecimento e no registo contabilístico das suas obrigações não-financeiras e sem coerência, em múltiplos casos, com os valores indicados nos relatórios e contas respetivos. Para esta situação contribui o facto de o sistema patrimonial de contabilidade permanecer por aplicar em boa parte dos Serviços Integrados da Administração Central e, apesar dos progressos na homogeneização normativa, subsistem ainda hoje regras diferentes entre os diversos planos de contas em uso no universo das Administrações Públicas, para além de dificuldades na sua interpretação. Adicionalmente, a CGE/ 2018 volta a não mencionar os montantes da dívida não-financeira das Empresas Públicas Reclasseificadas, apesar da introdução de informação sobre os hospitais HEPE, omissa em anos anteriores. Mesmo no caso do Serviço Nacional de Saúde, os dados na CGE/2018 sobre os seus PMP, referidos a dezembro de 2018, não coincidem com os dados do relatório e contas consolidadas de 2018 do SNS. Por fim, é de salientar a inexistência de informação no relatório da CGE/2018 sobre a dívida não-financeira das unidades orgânicas que compõem as Administrações Regional e Local.

165. A ausência de objetivos no Orçamento do Estado de 2018 não permite a comparação com os resultados apresentados na CGE/2018. A Proposta de Orçamento, assim como o Orçamento de Estado de 2018 (OE/2018) aprovado na Assembleia da República, contém referências, a espaços, sobre dívida não-financeira, Prazo Médio de Pagamentos e Pagamentos em Atraso. Todavia, não há no OE/2018 objetivos quantificados que permitam a comparação posterior da execução, ou seja, dos resultados obtidos com as mestas assumidas no momento da orçamentação — os leitores notarão que este foi um eixo da análise da UTAO nos Capítulos 2 a 4. A existência de um plano plurianual a médio prazo, com objetivos anuais, permitiria aferir o cumprimento de metas. Perante a falta de objetivos pré-estabelecidos, a análise da evolução da dívida não-financeira, dos PMP e dos Pagamentos em Atraso será realizada neste relatório com apenas com base em números da execução de 2018, que serão confrontados com a informação de anos anteriores, com particular ênfase o de 2017. As fontes para este capítulo são relatório da DGO sobre a Conta Geral do Estado de 2018, o parecer do Tribunal de Contas e outras referências, de fontes oficiais, indicadas ao longo das próximas páginas.

6.2 Identificação e quantificação da dívida não-financeira

166. Na quantificação da dívida não-financeira há a destacar a dívida a fornecedores de bens e serviços. A dívida não-financeira corresponde ao conjunto de obrigações a pagar por parte de

entidades das AP não decorrente do recurso ao crédito (ou de contratos de locação financeira). Este universo reparte-se em dívida comercial e outras dívidas a terceiros sem carácter financeiro. A primeira, de maior relevância, é composta pelas responsabilidades por liquidar a fornecedores de bens e serviços e que são tituladas por uma fatura ou documento de valor legal equivalente. Neste particular, a dívida a fornecedores de bens e serviços, embora possa ocorrer em qualquer subsector público, está largamente concentrada nas unidades orgânicas que constituem o SNS. No passado recente, a dívida comercial teve também expressão relevante nos municípios e nas Regiões Autónomas, mas a situação melhorou bastante desde 2011. As dificuldades do SNS nesta matéria são conhecidas e a UTAO teve oportunidade de as examinar na sua apreciação às contas do SNS no quinquénio 2014 a 2018 — [Relatório UTAO n.º 20/2019](#), de 22 de novembro (Secção 6). A segunda categoria de dívida não-financeira agrega as obrigações por pagar sem natureza financeira perante terceiros que não sejam considerados como fornecedores de bens e serviços por parte do plano sectorial de contas a que cada entidade esteja obrigada (exemplos comuns: salários em atraso, dívidas fiscais e à Segurança Social, transferências correntes por pagar para instituições de solidariedade social e devoluções de receita por efetuar). A dívida não-financeira no final de 2018 mede então o valor de responsabilidades assumidas e ainda não pagas até essa data, em que se inclui a dívida em mora, ou seja, as responsabilidades por pagar no final de 2018 que não foram liquidadas dentro do respetivo prazo legal de pagamento (os chamados *pagamentos em atraso*).

167. Tendo por base a limitação dos registos contabilísticos da dívida não-financeira no universo das Administrações Públicas, exposta na Secção 6.1, a UTAO baseou o trabalho desta secção no cruzamento de informação das fontes DGO e Tribunal de Contas. O Tribunal auditou a CGE²⁸ e identificou um conjunto materialmente relevante de obrigações não-financeiras omissas no relato da DGO sobre a CGE/2018. Contrapondo este relatório do Ministério das Finanças com os relatórios e contas depositados no Tribunal de muitas entidades públicas e ainda com os resultados de inquéritos não exaustivos por ele realizados a Serviços Integrados, Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Reclassificadas, o Parecer do Tribunal de Contas apurou o valor de 3668 M€ para a dívida não-financeira do conjunto da Administração Central a 31 de dezembro de 2018 — conforme a primeira linha da Tabela 23.

168. Em 2018, a dívida não-financeira da Administração Central registou um acréscimo face ao ano, em virtude do aumento verificado nas dívidas do Serviço Nacional de saúde (SNS). Tendo por base a informação no Parecer do Tribunal de Contas à CGE/2018 e no Relatório e Contas da Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS, IP), é possível decompor a dívida não-financeira em parcelas correspondentes a diferentes agrupamentos organizacionais, bem como proceder a comparações com o ano anterior. Os dados são os que constam da Tabela 23 e são diferentes dos apresentados no relatório da CGE/2018 devido aos factos relatados no parágrafo 164. No final de 2018, a dívida não-financeira da Administração Central totalizava 3668 M€, representando um acréscimo de 309 M€ face a 2017, sendo esta evolução, essencialmente justificada pelo acréscimo (+325 M€) verificado nas entidades que fazem parte do universo SNS. No fim de 2018, o *stock* da dívida não-financeira do SNS ascendia a 3097 M€²⁹, i.e., 84,4% da dívida não-financeira de toda a Administração Central (AdC). Estes dados da dívida não-financeira da AdC em 2018, resultam da suborçamentação e dos problemas de gestão que assolam o SNS há muito tempo, e que também explicam a repetição de prejuízos ano após ano, como a UTAO salientou na análise à evolução das contas do Serviço Nacional de Saúde no período 2014 a 2018, que faz parte do [Relatório n.º 20/2019](#). Os reforços de dotações de capital realizados nos Hospitais EPE em 2018, que foram canalizadas para o pagamento de dívida não-financeira, nomeadamente no mês de dezembro de 2018, permitiram: i) diminuir o *stock* em dívida sem evitar que este fosse superior ao registado em 2017; ii) reduzir, no momento, a dimensão dos Pagamentos em Atraso e dos PMP, como se poderá verificar nas secções seguintes.

²⁸ [Relatório do Tribunal de Contas](#) com o parecer sobre a CGE/2018.

²⁹ De acordo com o [relatório do Tribunal de Contas](#) de apreciação à CGE/2018, página 100, "a dívida não financeira do SNS atinge um total de 3097 M€, englobando 1985 M€ de dívidas de fornecedores externos e 1112 M€ de outras contas a pagar, rubrica nova na estrutura do Balanço em SNC-AP que inclui não apenas a dívida a outros credores, mas também acréscimo de gastos em montante não quantificável."

Tabela 23 – Dívida não-financeira da Administração Central

(em milhões de euros)

Subsector	2016	2017	2018	variação valor
Total	2842	3359	3668	309
SFA /EPR	2797	3297	3606	309
SNS	2242	2772	3097 ¹	325
EPR (excluindo SNS)	238	212	192	-20
Outros SFA (excluindo SNS)	317	313	317 ²	4
Serviços Integrados	45	62	62 ³	0

Fontes: Tribunal de Contas (2018), Parecer sobre a Conta Geral do Estado — 2018. SFA — Serviços e Fundos Autónomos, EPR — Entidades Públicas Recllassificadas, SNS — Serviço Nacional de Saúde, Hospitais EPE — Hospitais com a natureza de Entidade Pública Empresarial. | Notas: 1- Inclui acréscimos de gastos em montante não quantificado (nota de rodapé 29); 2 - De acordo com inquérito efetuado pelo Tribunal de Contas; 3 - Não inclui a dívida da contribuição financeira para a União Europeia, pois, de acordo com própria DGO, a respetiva contribuição financeira passou a ser registada em 2018 no momento da emissão do pedido de pagamento da Comissão Europeia.

169. Excluindo o universo SNS, a dívida não-financeira do resto da AdC diminuiu ligeiramente em 2018.

Os Serviços Integrados (SI), os Serviços e Fundos Autónomos (SFA) e as Entidades Públicas Recllassificadas (EPR), que não se encontram inseridas no Serviço Nacional de Saúde, registaram, no seu conjunto, uma redução de 16 M€ na dívida não-financeira (Tabela 23). Desagregando, este stock diminuiu 20 M€ nas EPR e manteve-se inalterado nos Serviços Integrados. Os SFA fora do universo SNS registaram um crescimento de 4 M€ nas obrigações não financeiras a liquidar. Em semelhança ao verificado no SNS, a aquisição de bens e serviços continua a ser a rubrica dos classificadores da despesa com maior contribuição para o stock de dívida não-financeira da AdC: representa 35,6 M€ nos Serviços Integrados, dos quais 15,3 M€ referentes ao Serviço de Gestão Administrativa e Financeira da Cultura; dos 171,4 M€ nos SFA, 128 M€ são da responsabilidade da ADSE.

170. O relatório da CGE/2018 não disponibiliza informação sobre a dívida não-financeira das Administrações Regional e Local.

Com a intenção de facultar informação adicional sobre a dívida não financeira das Administrações Subnacionais, a UTAO procurou obter elementos nas bases de dados da DGO, do INE e, para a Administração Local, na da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL). A divergência ou ausência de informação não permite uma análise coerente. No entanto, são expostos os elementos recolhidos. A DGO indica na Síntese de Execução Orçamental de dezembro de 2018 um stock de dívida não financeira da Administração Regional no montante de 197 M€, valor este não confirmável junto de outras fontes. No que diz respeito à dívida não-financeira da Administração Local, os dados da DGO de final de 2018 revelam um stock acumulado de 966 M€, que se contrapõe aos 940 M€³⁰ retirados da análise aos [anexos do Relatório de Análise das Prestações de Contas Individuais dos Municípios \(2018\)](#), sendo que o INE apurou no final de 2018 o valor de 989 M€ para o agregado de “dívida comercial” dos 308 municípios.³¹ Na classificação do INE, este agregado é a soma de “dívida a fornecedores” (555 M€) com “outras dívidas a terceiros não financeiras” (433 M€), assemelhando-se ao conceito de dívida não-financeira acima exposto e partilhado com o Tribunal de Contas. Apesar de no ano de 2018 existir uma aproximação de valores entre as várias fontes sobre a dívida não-financeira do universo da Administração Local, estas divergências exemplificam a incoerência no apuramento da dívida não-financeira, lançando dúvidas legítimas sobre a comparabilidade dos dados entre devedores públicos.

³⁰ Conceito utilizado pelo Tribunal de Contas: A dívida não Financeira considerada corresponde ao somatório das rubricas de fornecedores, de fornecedores de investimento (incluindo faturas em receção e conferência) e de outros credores diversos (contas 22.1, 22.8,26.1.1 e 26.8).

³¹ [Dívida das câmaras municipais segundo o prazo e a natureza da dívida por município](#), Quadro IV.1.5 do ficheiro “AER_Portugal_2018_Parte_IV.xlsx”.

6.3 Pagamentos em Atraso

171. O conceito que é utilizado para determinar Pagamentos em Atraso encontra-se definido pela Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso— LCPA. A Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro posteriores alterações³² definem o conceito de pagamentos em atraso como "...as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, ou documentos equivalentes". Em termos concretos, considera-se estar perante um pagamento em atraso quando uma entidade pública é responsável por uma responsabilidade de pagamento, decorrente de um compromisso assumido anteriormente, em que a data de vencimento se encontra ultrapassada em 90 dias, ou seja, 90 dias após o prazo de pagamento acordado com o credor. No entanto, excluem-se deste conceito: i) as obrigações de pagamento objeto de impugnação judicial até que sobre elas seja proferida decisão final e executória, as quais devem ser consideradas no passivo, mas não em "contas a pagar", uma vez que as provisões para riscos e encargos não constituem um passivo certo, líquido e exigível; ii) as situações de impossibilidade de cumprimento por ato imputável ao credor, as quais devem ser consideradas em "contas a pagar", visto que a dívida se mantém, ainda que não incorra em mora; iii) os montantes objeto de acordos de pagamento desde que o pagamento seja efetuado dentro dos prazos acordados, os quais permanecem em "contas a pagar", acrescendo aos compromissos do mês/período/ano em que vão ser liquidados.

172. Em 2018, o stock de pagamentos em atraso registou o valor mais baixo dos últimos cinco anos devido à diminuição momentânea registada neste indicador nos Hospitais EPE. No ano de 2018, registou-se uma redução significativa de 367 M€ (34,2%) face a 2017 no nível de pagamentos em atraso por parte das AP, que se fixou nos 708 M€, sendo este valor o mais baixo desde 2014 (Tabela 24 e Gráfico 37). Esta evolução foi determinada pela variação registada nos Hospitais EPE, nos quais as dívidas em atraso se reduziram em 353 M€ (- 42,2%), sendo que nos restantes subsectores o contributo para este resultado correspondeu a uma redução agregada de 14 M€. No entanto, é necessária alguma cautela na análise deste resultado, nomeadamente a redução registada nos Hospitais EPE, pois a mesma foi obtida recorrendo a liquidação de dívida em atraso efetuada no mês de dezembro de 2018, por via da canalização para este fim de injeções de capital efetuadas nos hospitais EPE durante o ano de 2018. Este aspeto é abordado com mais pormenor no parágrafo 175.

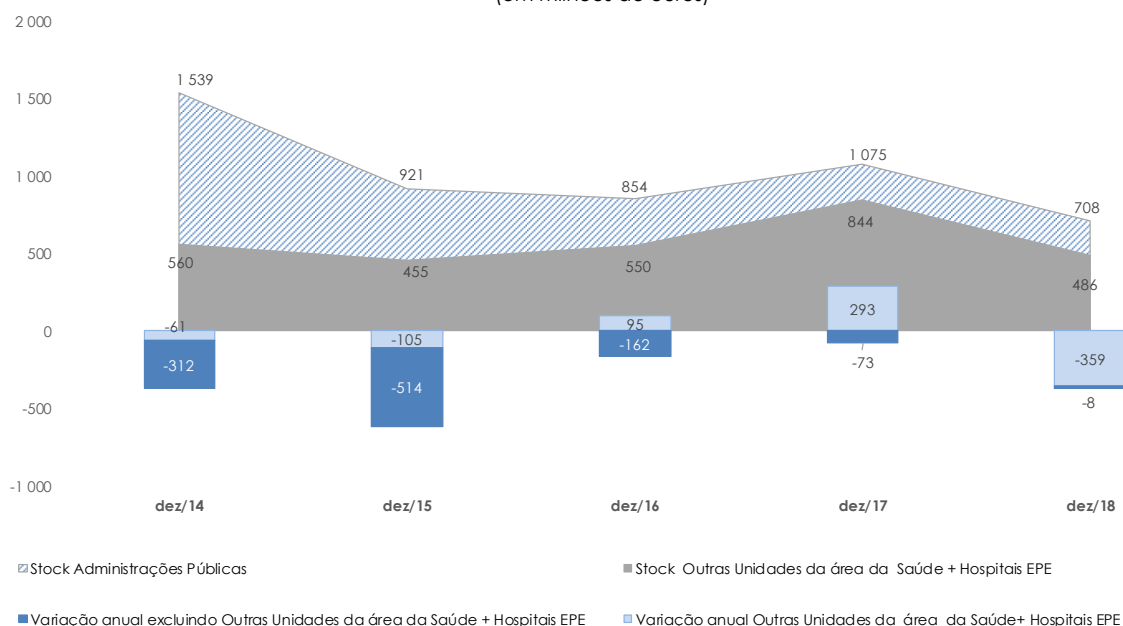
Tabela 24 – Evolução anual de Pagamentos em Atraso 2014–2018
(em milhões de euros)

Subsetor	Evolução anual: 2014 a 2018					
	Stock em dez. 2014	Stock em dez. 2015	Stock em dez. 2016	Stock em dez. 2017	Stock em dez. 2018	Variaç. em 2018
1. Administrações Públicas (consolidado)	1 539	920	851	1 074	708	-366
Admin. Central excl. Subs. Saúde	22	13	17	16	18	1
Hospitais EPE	553	451	544	837	484	-353
Outras Unidades da área da Saúde	7	4	6	7	2	-5
Empresas Públicas Reclassificadas	3	15	13	12	12	0
Administração Local	437	242	151	104	93	-11
Administração Regional	516	194	120	98	100	2
2. Outras Entidades	1	1	3	1	0	-1
Empr. Públicas Não Reclassificadas	1	1	3	1	0	-1
3. Total das Entidades Públicas	1 539	921	854	1 075	708	-367
4. Variação do total	-374	-619	-67	220	-367	n/a
5. Variação do total excluindo Hospitais EPE e Outras Unidades da área da Saúde	-312	-514	-162	-73	-8	-8
6. Variação Hospitais EPE +Outras Unidades da área da Saúde	-61	-105	95	293	-359	-359

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2018, Vol. I, Quadro 83 e cálculos da UTAO.

³²Alterações decorrentes: Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro e Lei n.º 22/2015, de 17 de março (com republicação da LCPA).

Gráfico 37 – Pagamentos em atraso das Entidades Públicas 2014–2018
(em milhões de euros)



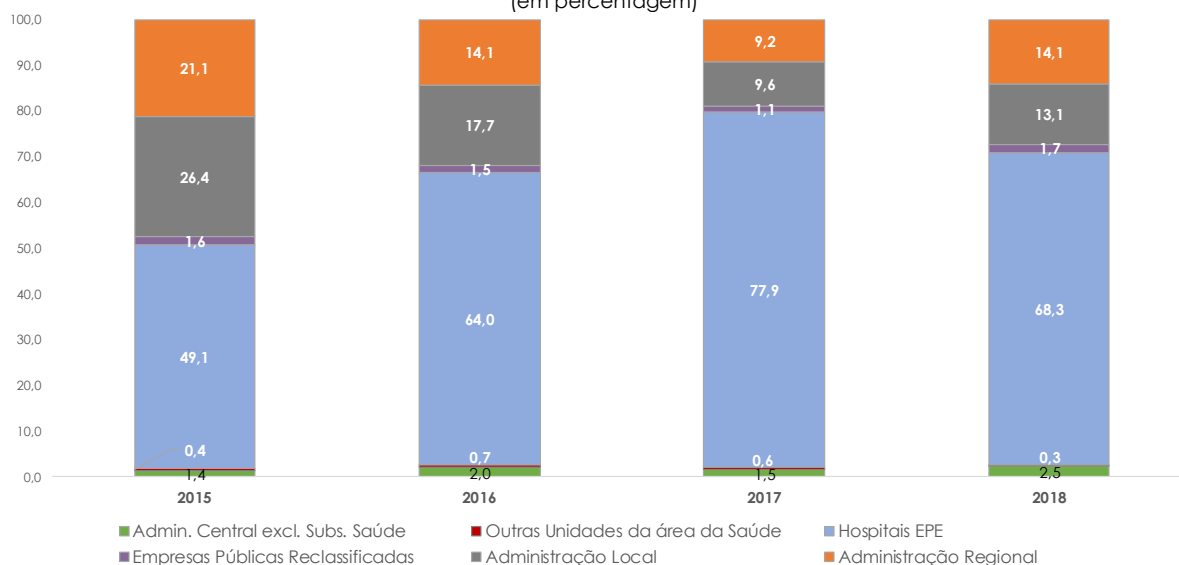
Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2018, Vol. I, Quadro 83 e cálculos da UTAO.

173. O stock de Pagamentos em Atraso, excluindo os Hospitais EPE e Outras Unidades da área da Saúde, registou em 2018, face a 2017, uma ligeira diminuição de 8 M€. A dívida não-financeira em mora no universo da Saúde³³ registou um decréscimo de 359 M€ em 2018. O stock de dívida em mora das restantes entidades públicas reduziu-se ligeiramente, representando em conjunto uma diminuição de 8 M€ face ao stock existente no final de 2017, contribuindo para este resultado, essencialmente, a evolução registada na Administração Local, com – 11 M€ (Gráfico 37).

174. Apesar da redução registada em 2018, a dívida não-financeira em mora nas AP continua concentrada nos Hospitais EPE. No ano de 2017, os hospitais EPE representavam 77,9% do stock total de Pagamentos em Atraso nas Administrações Públicas (Gráfico 38), sendo a restante parte repartida, essencialmente, entre a Administração Local (9,6%) e a Administração Regional (9,2%). Em 2018, verificou-se uma redução na concentração da dívida nos hospitais EPE, cujo peso no total ascendeu a 68,3%. Esta evolução é justificada pela diminuição do volume de Pagamentos em Atraso nos hospitais EPE, que no final de 2018 atingiram 484 M€. Nos restantes subsectores das AP o valor do stock de dívida não-financeira em atraso manteve-se praticamente inalterado, aumentando por esta razão, o seu peso.

³³ “Universo da Saúde” corresponde ao agregado de entidades “ Hospitais EPE e Outras Unidades da área da Saúde” da Tabela 24.

Gráfico 38 – Distribuição dos Pagamentos em Atraso nas Administrações Públicas por subsectores: 2015–2018
(em percentagem)



Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2018, Vol. I, Quadro 83 e cálculos da UTAO.

175. Numa perspetiva intra-anual, em semelhança ao ocorrido no ano de 2017, verificou-se em 2018 um agravamento no stock de pagamentos em atraso nos segundo e terceiro trimestres, determinado pelos organismos do universo da Saúde. De acordo com dados da DGO sobre a execução orçamental, as AP registaram comportamentos diferenciados ao longo do ano de 2018. Nos segundo e terceiro trimestres, registou-se um agravamento no stock dos pagamentos em atraso no universo" da Saúde, nomeadamente em virtude do incremento nos valores respeitantes aos Hospitais EPE (+146 M€), em contraste com a estabilização no resto do sector. Durante o último trimestre a dívida em mora na Saúde cresceu até ao final de novembro (903 M€), tendo-se registado em dezembro a contração de 419 M€ neste indicador, que se fixou em 484 M€, para a qual, de acordo com a DGO³⁴ contribuíram as dotações de capital realizadas nos Hospitais EPE, que foram canalizadas para o pagamento de dívida não-financeira, nomeadamente no mês de dezembro de 2018. O recurso a transferências extraordinárias para o Serviço Nacional de Saúde tem sido um método usado durante vários anos para diminuir pontualmente a dívida não-financeira e o indicador de pagamentos em atraso, sendo este facto sintoma da suborçamentação sistemática da Saúde e dos problema recorrentes de gestão nas unidades prestadoras de cuidados, situação realçada pela UTAO no [Relatório n.º 20/2019](#), de 22 de novembro, em que procedeu à análise das contas do SNS de 2014 a 2018.

6.4 Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas

176. Elevados Prazos Médios de Pagamento (PMP) nas entidades públicas têm impactos significativos na tesouraria dos seus credores. Os elevados prazos de pagamento das obrigações causam dolo na tesouraria dos credores das AP. O conceito de prazo médio de pagamento está interligado com o conceito de prazo médio de recebimento. Uma organização que vende bens ou serviços a uma entidade pública com um PMP elevado, tem que ter capacidade de financiar a sua tesouraria durante o tempo que medeia entre a entrega do produto e o recebimento do correspondente pagamento. Para tal, recorre a capital próprio ou a capital alheio. No caso de recorrer a capital próprio, o esforço só é possível através da existência de disponibilidade permanente ou injeções temporárias de capital próprio. A grande maioria das organizações opta por colmatar as suas necessidades de tesouraria através de capitais alheios, ou seja, financiamento através de entidades bancárias. De uma forma ou de outra, o custo de oportunidade associado à obtenção deste financiamento, motivado pela demora do comprador na satisfação das suas obrigações, encarece a produção e pode repercutir no prazo médio de pagamento aos seus fornecedores, que, por sua vez, dilatam os seus prazos de pagamento aos seus próprios fornecedores, numa cadeia de efeitos cumulativos indesejáveis. Naturalmente, as

³⁴ A Síntese de Execução Orçamental de dezembro de 2018 refere na página 39 que para a redução dos pagamentos em atraso em 2019, "... contribuíram as dotações de capital realizadas nos Hospitais EPE, e desembolsadas no decurso de 2018, que foram canalizadas para a amortização da dívida não financeira, com particular destaque no mês de dezembro."

empresas que operam em mercados mais competitivos têm maior dificuldade em repercutir aquele custo de oportunidade nos preços de venda e nos prazos de pagamento aos seus próprios fornecedores. Para as AP, as consequências nefastas da prática reiterada de atrasos significativos nos pagamentos aos seus fornecedores são o encarecimento e/ou a diminuição da qualidade dos bens ou serviços prestados. O comportamento das AP é, para o bem e o mal, utilizado muitas vezes como exemplo a seguir pelos sectores privado e social. Por todas estas razões, o Estado português deve assumir a redução da dívida não-financeira e dos prazos médios de pagamento aos seus credores como uma prioridade. Fez-se um caminho positivo nas autarquias e nas regiões, importa agora concentrar a atenção na área do SNS.

177. A fim de evitar problemas de comparabilidade da informação e assegurar tempestividade na monitorização da situação, foi criado um indicador do Prazo Médio de Pagamentos (PMP). Está fixado no Despacho n.º 9870/2009, de 13 de abril, e as entidades abrangidas têm de o reportar ao Ministério das Finanças. Foi definido como a "(...)média aritmética dos prazos de pagamento verificados nos últimos quatro trimestres (...)" sendo que "(...) em cada trimestre, o prazo de pagamento é definido através da multiplicação de 365 dias pelo rácio entre pagamentos em dívida no final desse período e o montante das aquisições de bens e serviços acumulado nesses três meses".³⁵ Alguns problemas de comparabilidade subsistem porquanto nem todos os subsectores usam a mesma definição no numerador deste indicador. Note-se que o indicador PMP não mede o número de dias que a entidade leva, em média, a pagar aos seus fornecedores. Uma vez que a fórmula do indicador "despreza os pagamentos efetuadas dentro do prazo contratual",³⁶ o que o indicador mede é a mora média na liquidação de dívidas, *i.e.*, o atraso da entidade no pagamento aos seus fornecedores, definido como o número médio de dias além do prazo definido para pagamento nas faturas ou documentos com valor contratual equivalente.

178. Em 2018, o Prazo Médio de Pagamentos (PMP) para um universo de 90% das entidades públicas foi igual ou menor a 31 dias. No universo de 680 entidades públicas, verificou-se uma redução no PMP, de 65 (em 2017) para 60 dias (Tabela 25). Decompondo pelas diversas entidades, salienta-se a diminuição em 2018 nos organismos da Administração Regional (- 11 dias) e do Sector Empresarial do Estado (- 19 dias). No que diz respeito à Administração Central, que inclui 45% das entidades, verificou-se uma diminuição do PMP em três dias, embora seja o subsector com o menor prazo de pagamentos (24 dias), seguido pelo subsector da Administração Local (que abarca 45 % das entidades) com 31 dias. De referir que o PMP nas Entidades do SNS recuou para os níveis de 2016 (124 dias), ou seja, uma melhoria de 16 dias em relação ao registado em 2017. É importante referir que estes organismos públicos ligados ao universo da Saúde contratualizam a aquisição de bens e serviços em grande volume, sendo que os elevados prazos de pagamento e o acréscimo dos stocks de dívida vencida são indicadores reveladores de dificuldades crescentes na satisfação dos compromissos assumidos junto de fornecedores. Nesse sentido, é de salientar que a redução em 2018, do PMP nas entidades do SNS só foi possível devido ao reforço de dotações de capital realizadas nos HEPE, com particular destaque no mês de dezembro de 2018, como já exposto na Secção 6.3, parágrafo 175. Muito provavelmente, esses reforços de capital foram canalizados para a amortização das dívidas que mais pesavam no indicador PMP. Note-se que estas injeções de capital em 2018 ascenderam a 507 M€, sendo 3097 M€ o valor da dívida não-financeira do SNS.

³⁵ Extraído da Subsecção 7.3.4 de [Baleiras et al. \(2018\)](#), na qual se interpreta o indicador e explicam as suas limitações.

³⁶ *Ibidem*, p. 199.

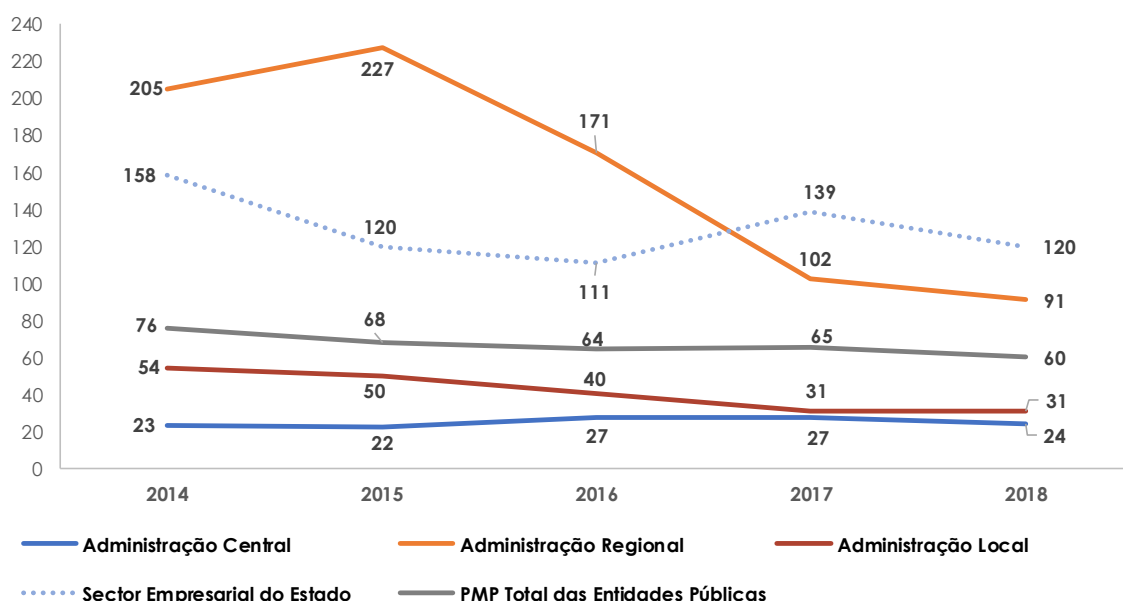
Tabela 25 – Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas
(em dias)

Entidades Públicas	Nº de entidades		PMP (em dias)					Variação 2018-2017
	2018		2014	2015	2016	2017	2018	
Administração Central	303	45%	23	22	27	27	24	-3
Administração Regional	2	0%	205	227	171	102	91	-11
Administração Local	308	45%	54	50	40	31	31	0
Sector Empresarial do Estado	67	10%	158	120	111	139	120	-19
PMP Total das Entidades Públicas	680	100%	76	68	64	65	60	-5
<i>por memória:</i>								
Entidades do SNS	53	8%	127	105	124	140	124	-16

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2018, Vol. I, Quadro 84 e cálculos da UTAO. | Notas: As Entidades do SNS incluem todos os organismos do SNS, os quais estão repartidos pelo agregado "Administração Central" e pelo conjunto "Sector Empresarial do Estado", com as definições institucionais da fonte.

179. No período 2014–2018 o Prazo Médio de Pagamentos do universo das entidades públicas reduziu-se em 16 dias, contribuindo para esta evolução quase todas as categorias organizacionais, embora com intensidades muito diferentes entre si. Os números estão na Tabela 25 e o Gráfico 39 visualiza a evolução. O PMP Total das entidades públicas reduziu-se em oito dias em 2015, a que se seguiu uma redução e estabilização para 64 e 65 dias em 2016 e 2017, sendo que em 2018 este indicador recuou para o nível mais baixo desde 2014 (60 dias). No entanto, a evolução deste indicador foi desigual entre as diversas entidades públicas, sendo que em 2018, registou-se uma redução neste indicador em todas as componentes do universo. Na AdC houve um ligeiro aumento (de 22 dias em 2015 para 24 dias em 2018) e na Administração Local verificou-se uma redução de 38% (de 50 para 31 dias). Na Administração Regional registou-se uma melhoria mais acentuada, passando de 227 dias em 2015 para 91 dias em 2018, que se justifica pela redução substancial do PMP (para 63 dias em 2018) da Região Autónoma da Madeira no período após o Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, em oposição à deterioração do PMP de 103 em 2017 para 119 dias em 2018, ocorrida na Região Autónoma dos Açores.³⁷ De realçar que desde 2017, inclusive, é o Sector Empresarial do Estado que apresenta o PMP mais elevado, embora em 2018 tenha reduzido em 19 dias este indicador, sendo tal resultado influenciado decisivamente pelos elevados PMP das Entidades do SNS, nomeadamente os Hospitais EPE (Tabela 26).

Gráfico 39 – Evolução do prazo médio de pagamentos das entidades públicas: 2014–2018
(em dias)

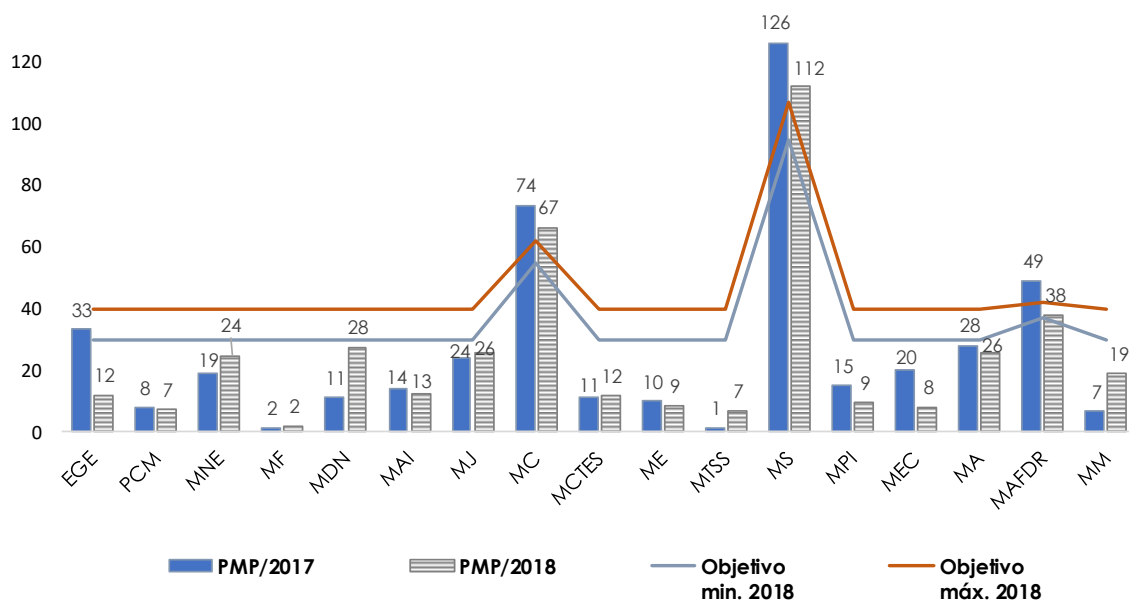


Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2017, Vol. I, Quadro 85.

³⁷ Lista dos serviços e organismos, bem como das Regiões Autónomas, que tenham um Prazo Médio de Pagamentos (PMP) superior a 60 dias: [4.º trimestre de 2017](#) e [4.º trimestre de 2018](#).

180. Em 2018, vários organismos sob as tutelas do Ministério da Saúde e do Ministério da Cultura não atingiram, novamente, os objetivos de redução do Prazo Médio de Pagamento definidos para o ano. O grau de cumprimento anual dos objetivos para a redução do Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas encontra-se definido em despacho ministerial.³⁸ No ano de 2018, em semelhança ao ocorrido em 2017, a maioria das entidades agrupadas por Ministérios, não só cumpriu como superou os objetivos estabelecidos para a redução do PMP. As exceções foram novamente as entidades sob tutela dos Ministérios da Cultura e da Saúde. Apesar de terem reduzido o valor do indicador, não atingiram as metas estabelecidas. Aliás, como é verificável no Gráfico 40, as entidades afetas ao Ministério da Cultura e os organismos sob tutela do Ministério da Saúde correspondem às situações que divergem de modo mais vincado do PMP dos outros Ministérios, que se situa perto ou abaixo dos 30 dias. No que diz respeito ao Ministério da Saúde, no qual os fornecimentos de serviços e bens têm um valor muito mais expressivo, esta situação está relacionada com as dificuldades crónicas destas entidades, em termos de tesouraria, para fazer face ao pagamento de dívidas de curto prazo.

Gráfico 40 – Evolução do Prazo Médio de Pagamentos por ministério, 2017 e 2018
(em dias)



Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2018, Vol. I, Quadro 85.

181. Em 2018, 25 serviços da Administração Central registaram PMP superior a 180 dias. O relatório da CGE/2018 lista as entidades da Administração Central com PMP superior a 60 dias, sendo que o prazo médio de pagamentos para as primeiras três entidades é superior a um ano, e no caso das vinte e duas subsequentes situa-se acima dos 180 dias — Tabela 26. Em comparação com os valores apurados em 2017, verifica-se que em 2018 um largo número de entidades diminuiu o PMP. No entanto, é de salientar, em 2018, a deterioração expressiva deste indicador em entidades tuteladas pelo Ministério das Finanças, como a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público e a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (+244 dias face a 2017, em ambos os casos). De notar que, do conjunto das 10 entidades com prazos de pagamento mais dilatados, nove são entidades da área da Saúde. De referir ainda que no final de 2018 três municípios registavam um prazo médio de pagamentos superior a um ano, sendo que num destes municípios o PMP era superior a dois anos.³⁹

³⁸ Resolução do Conselho Ministros n.º 34/2008, de 22 de fevereiro.

³⁹ Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), [listagem do Prazo Médio de Pagamentos por município no final do 4.º trimestre de 2018](#), publicado a 30 de abril de 2019.

Tabela 26 – As 25 entidades da Administração Central com maior Prazo Médio de Pagamentos
(em dias)

	Ministério	Entidade	PMP (nº dias)			variação 2018-2017
			2016	2017	2018	
1	MC	GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA CULTURA	469	546	517	-28
2	MS	CENTRO HOSPITALAR DE SETÚBAL, EPE	472	506	407	-98
3	MS	CENTRO HOSPITALAR DO BAIXO VOUGA, EPE	314	395	366	-29
4	MS	CENTRO HOSPITALAR LISBOA NORTE, EPE	471	439	364	-75
5	MS	CENTRO HOSPITALAR DE LISBOA - ZONA OCIDENTAL, EPE	334	356	342	-14
6	MS	CENTRO HOSPITALAR DE LISBOA CENTRAL, EPE	321	308	331	23
7	MS	CENTRO HOSPITALAR COVA DA BEIRA, EPE	398	357	315	-41
8	MS	CENTRO HOSPITALAR MÉDIO AVE, EPE	207	279	309	29
9	MS	CENTRO HOSPITALAR VILA NOVA GAIA/ESPINHO, EPE	256	340	303	-37
10	MS	CENTRO HOSPITALAR DO PORTO, EPE	252	293	293	0
11	MS	CENTRO HOSPITALAR DO BARREIRO - MONTIJO, EPE	186	269	288	18
12	MF	DIREÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO E DO EMPREGO PÚBLICO	0	29	274	244
13	MS	CENTRO HOSPITALAR TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO, EPE	261	301	266	-35
14	MS	CENTRO HOSPITALAR MÉDIO TEJO, EPE	327	299	257	-42
15	MS	CENTRO HOSPITALAR E UNIVERSITÁRIO DE COIMBRA, EPE	216	272	251	-21
16	MF	UNIDADE TÉCNICA DE ACOMPANHAMENTO DE PROJETOS	0	2	247	244
17	MS	HOSPITAL DISTRICTAL SANTARÉM, EPE	492	390	243	-147
18	MS	CENTRO HOSPITALAR PÓVOA VARZIM / VILA DO CONDE, EPE	204	291	238	-53
19	MS	INSTITUTO POSTUGUÊS DE ONCOLOGIA DE LISBOA, EPE	203	257	229	-28
20	MS	CENTRO HOSPITALAR DO TÂMEGA E SOUSA, EPE	104	207	218	12
21	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DE MATOSINHOS, EPE	331	385	218	-167
22	MS	HOSPITAL FERNANDO DA FONSECA, EPE	141	244	207	-36
23	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DA GUARDA, EPE	246	274	200	-74
24	MS	HOSPITAL GARCIA DE ORTA, EPE - ALMADA	146	192	192	0
25	MS	UNIDADE LOCAL DO BAIXO ALENTEJO, EPE	277	234	181	-53

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2018, Vol. I, Quadro 86. | Notas: as entidades estão listadas por ordem decrescente do PMP em 2018. Curiosamente, a 25.ª é a primeira entidade do universo a demorar mais de 180 dias, para além do prazo fixado nas faturas ou documentos equivalente, a pagar aos seus fornecedores.

7 Riscos orçamentais associados a responsabilidades contingentes

182. Este capítulo aprecia os riscos para as contas públicas que podem emanar das responsabilidades contingentes existentes em 2018 nas unidades orgânicas das Administrações Públicas. São examinadas, concretamente, as garantias e contragarantias concedidas pelo Estado — Secção 7.1 — e as responsabilidades contingentes associadas a contratos de Parcerias Público-Privadas (PPP) — Secção 7.2. A concretização destas contingências afetará as contas públicas. Como tal concretização é incerta, assim como são incertos a dimensão e o momento do impacto financeiro para as AP, o valor das responsabilidades contingentes no final do ano 2018 é um risco para as finanças públicas nos anos seguintes.

183. As responsabilidades contingentes (ou passivos contingentes) representam um risco de perda futura para a entidade que as detém. Este conceito encontra-se definido nas normas contabilísticas. Por exemplo, a Norma de Contabilidade Pública n.º 15 do SNC-AP⁴⁰ define passivo contingente como:

- Uma obrigação possível que decorre de acontecimentos passados e cuja existência apenas será confirmada pela ocorrência ou não de um ou mais acontecimentos futuros incertos, que não estão totalmente sob controlo da entidade; ou
- Uma obrigação presente que decorre de acontecimentos passados, mas que não é reconhecida em virtude de: i) não ser provável que seja exigido um *exfluxo* de recursos incorporando benefícios económicos ou potencial de serviço para liquidar essa obrigação; ou ii) a quantia da obrigação não poder ser mensurada com suficiente fiabilidade.

184. Da mesma forma, é possível identificar situações (os chamados “ativos contingentes”) cujo ganho final se encontra dependente da ocorrência, ou da não ocorrência, de um ou mais acontecimentos futuros e incertos, não totalmente dentro do controlo da entidade pública. Para maior detalhe destes conceitos e da norma referida consultar Nunes *et al.* (2018),⁴¹ Secção 4.6.

185. As garantias são promessas do Estado de pagamento, até um determinado montante, de dívidas contraídas por entidades públicas ou privadas. A obrigação de o Estado pagar emerge no caso de o devedor não honrar o serviço da dívida nos termos contratados, e não prejudica necessariamente um eventual direito de regresso do Estado sobre os devedores, tudo dependendo do clausulado da garantia.

186. As responsabilidades contingentes associadas a PPP decorrem, na sua grande maioria, da execução dos contratos respetivos. Podem ser pedidos de reposição do equilíbrio financeiro dos contratos, consequências financeiras da conclusão de processos negociais em curso e, ainda, alterações no modelo de pagamento das grandes reparações rodoviárias. Comece-se por explicar o que é uma Reposição do Equilíbrio Financeiro (REF).⁴² Durante a vigência de uma PPP podem ocorrer eventos suscetíveis de gerar o direito do parceiro privado à REF do respetivo contrato, de acordo com as cláusulas que se encontram contratualmente estabelecidas. Estes diferendos evoluem, em muitos casos, para litígios entre as partes, que na generalidade dos casos são dirimidos em Tribunal Arbitral. Do acórdão emitido por estes tribunais podem advir responsabilidades contingentes suscetíveis de gerar encargos futuros para o concedente. No âmbito das PPP, as situações mais comuns que podem originar pedidos de REF, que são uma responsabilidade contingente, encontram-se relacionados com: i) modificações às condições de exploração impostas unilateralmente pelo parceiro público (concedente), ii) alterações legislativas com impacto específico no contrato de concessão, e, iii) casos

⁴⁰ Vide Anexo II do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

⁴¹ NUNES, Alberto VELEZ, RODRIGUES, Lúcia Lima e VIANA, Luís Cracel (2018), *O Sistema de Normalização Contabilística — Administrações Públicas: Teoria e Prática*, Coimbra: Edições Almedina.

⁴² REF: Reposição do equilíbrio financeiro. Os pedidos de REF efetuados pelas concessionárias/subconcessionárias derivam de factos extraordinários ocorridos quando estes constituam fundamento suficiente, de acordo com o previsto contratualmente, para justificar alterações no projeto capazes de modificar a situação económico-financeira do mesmo e que não se reconduzam a riscos afetos ao parceiro privado. Os pagamentos resultantes de pedidos de REF podem resultar de acordo entre as partes (concedente e concessionária/subconcessionária) ou de decisões tomadas por um tribunal arbitral constituído para o efeito.

de força maior. A segunda fonte de risco para as finanças públicas numa PPP é a renegociação contratual. O facto de alguns processos de renegociação das subconcessões rodoviárias ainda não se encontrarem concluídos é em si mesmo um risco orçamental para as AP, uma vez que os efeitos financeiros para o concedente público não são certas enquanto as negociações não terminarem. Finalmente, a incerteza inerente ao modelo de pagamento das grandes reparações de pavimento, nas PPP rodoviárias, serão sempre um outro fator de risco orçamental, dado o grau de incerteza quanto ao estado de degradação e à tecnologia de intervenção que as caracteriza.

7.1 Garantias e contragarantias concedidas pelo Estado

187. A 31 de dezembro de 2018, o total de garantias concedidas pelo Estado ascendia a 17 039 M€, dos quais 2800 M€ respeitavam à garantia de carteira. Esta é a dívida de um conjunto de instituições de crédito portuguesas garantida pelo Estado. A Tabela 27 detalha o conjunto de garantias vivas no final dos anos 2016 a 2018. A garantia de carteira é um instrumento através do qual o Estado assegura o cumprimento das obrigações assumidas por instituições de crédito portuguesas (Novo Banco e BCP) junto do Banco Europeu de Investimento (BEI), no caso de alguma delas falhar o pagamento das suas obrigações. As responsabilidades assumidas por estas instituições de crédito junto do BEI, garantidas pelo Estado, dizem respeito a uma carteira de operações de financiamento de projetos desenvolvidos e a desenvolver em Portugal. O plano de amortização desta dívida garantida pelo Estado prevê a amortização da totalidade dos 2800 M€ no período 2019–2022. Em 2017 registou-se uma redução de 1800 M€ na garantia de carteira concedida pelo Estado. Esta redução decorreu do facto de, no início de 2017, e de acordo com os respetivos planos de amortização, o Novo Banco ter procedido ao pagamento integral das operações garantidas pelo Estado, no âmbito da Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira (IREF).

188. A dívida garantida pelo Estado às EPR ascendia a 9504,6 M€ no final de 2018, tendo-se reduzido em 1755 M€ face a dezembro de 2017. Esta redução das garantias concedidas pelo Estado às EPR parece evidenciar uma alteração da tendência anteriormente verificada. As EPR com os contributos mais relevantes para a redução da dívida garantida pelo Estado foram a PARVALOREM, S.A. (– 751,2 M€), a EDIA — Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas de Alqueva, S.A. (– 313,4 M€), a PARUPS, S.A. (– 193,8 M€), e o Fundo de Resolução (– 180,6 M€). Em sentido contrário, apenas o FCGM – Fundo de Contragarantia Mútua registou um aumento da dívida garantida pelo Estado, em cerca de + 91 M€. Uma prática existente e prevista nos sucessivos Orçamentos do Estado foi a concessão de apoios às EPR, por via da DGTF, sob a forma de empréstimos e dotações de capital. Estas operações financeiras permitiram àquelas entidades beneficiar de garantias do Estado para obter financiamento a custo mais comportável para cumprir os pagamentos do serviço da dívida junto da banca, mitigando-se assim o risco de incumprimento. O ano de 2018, ao evidenciar uma redução generalizada no valor das garantias concedidas pelo Estado às EPR, parece indicar uma inversão da tendência de aumento registada até 2017, ano em que se registou um acréscimo destas garantias junto das EPR — Tabela 27.

189. Para o conjunto das EPR encontram-se previstas amortizações que ascendem a 4564,5 M€ no período 2019–2023, cerca de 48% do volume de garantias vivas no final de 2018. Do montante total de garantias prestadas pelo Estado às EPR (9504,6 M€ no final de 2018), cerca de 17% (1618 M€) deverão ser amortizados em 2019 e 31% (2946,6 M€) no período 2020–2023. As amortizações mais significativas deverão ser efetuadas pela Infraestruturas de Portugal (581,1 M€ em 2019 e 507,4 M€ no período 2020–2023), Metropolitano de Lisboa (488,7 M€ em 2019 e 611,1 M€ no período 2020–2023) e PARVALOREM (288,5 M€ em 2019 e 955,1 M€ no período 2020–2023) — Tabela 27.

190. Relativamente a outras entidades públicas, não reclassificadas como EPR, o montante mais significativo diz respeito a garantias concedidas ao Grupo AdP — Águas de Portugal, S.A.. Em 2018, o montante de dívida garantida pelo Estado ao Grupo AdP — Águas de Portugal diminuiu 52,3 M€, situando-se em 1223,9 M€ no final de 2018. Relativamente à dívida garantida a outras entidades, o valor ascendia a 1618,5 M€ no final de 2018, tendo aumentado 158 M€ face ao final do ano anterior.⁴³

⁴³ O conjunto referido como "outras entidades" refere-se a cerca de 30 entidades, maioritariamente públicas e na sua maioria não reclassificadas. Neste grupo, incluem-se entidades envolvidas em programas de cooperação para o desenvolvimento.

191. As amortizações de dívida garantida a outras entidades públicas, não reclassificadas como EPR, deverá ser de 421,5 M€, no período 2019–2023, cerca de 31,8% do volume de garantias vivas no final de 2018. O montante total de garantias prestadas pelo Estado a Empresas Públicas Não Reclassificadas (EPNR) era 1323,9 M€ no final de 2018; deste valor, cerca de 4,2% (55,4 M€) deverá ser amortizado em 2019 e 27,7% (366,1 M€) no período 2020–2023. A AdP — Águas de Portugal, S.A. deverá amortizar 55,4 M€ em 2019 e 266,1 M€ no período 2020–2023, e a STCP 100 M€ no mesmo quadriénio, liquidando toda a sua dívida que se encontra garantida pelo Estado.

192. A Região Autónoma da Madeira deverá amortizar cerca de 115,8 M€ em 2019 e 683,9 M€ no quadriénio seguinte da dívida que tem garantida pelo Estado. O valor total destas amortizações representa cerca de 44,6% do saldo vivo da dívida garantida pelo Estado no final de 2018. As garantias concedidas pelo Estado ao Subsetor da AdR subdivide-se entre “Órgãos dos Governos Regionais” e “Serviços e Fundos Autónomos da Administração Regional”, no caso apenas relativos à Região Autónoma da Madeira. Os valores mais expressivos referem-se a garantias concedidas pelo Estado aos Órgão do Governo Regional da Madeira, quer no que respeita ao stock vivo de garantias, quer de amortizações previstas. A APRAM — Administração dos Portos da RAM, S.A. integra o Subsetor dos Serviços e Fundos Autónomos da Administração Regional da Madeira.

Tabela 27 – Garantias concedidas pelo Estado: 2016–2018
(em milhões de euros)

Fonte:	31 de dezembro 2016	31 de dezembro 2017	31 de dezembro 2018	Variação 31 dez. 2017 31 dez. 2018	Amortizações previstas	
	CGE/2016	CGE/2017	CGE/2018		2019	2020-2023
1. Garantias concedidas ao setor bancário	4 600,0	2 800,0	2 800,0	-	-	-
Garantia de carteira	4 600,0	2 800,0	2 800,0	-	-	-
2. Garantias concedidas a outras entidades	16 453,6	15 494,3	14 239,2	-1 255,1	1 846,3	4 257,7
Entidades Públicas Reclassificadas	10 953,5	11 259,6	9 504,6	-1 755,0	1 618,0	2 946,6
Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP, S.A.)	2 801,2	2 699,7	2 604,4	-95,3	581,1	507,4
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	2 486,2	2 398,2	2 302,2	-96,1	488,7	611,1
PARVALOREM, S.A.	2 289,6	1 994,8	1 243,7	-751,2	288,5	955,1
Parque Escolar, E.P.E.	983,5	983,5	883,6	-99,9	50,0	205,6
Metro do Porto, S.A.	744,5	690,4	602,8	-87,6	47,8	403,7
CP - Comboios de Portugal, E.P.E.	678,8	642,8	614,7	-28,1	20,7	86,4
Fundo de Resolução	-	565,6	385,0	-180,6	37,0	0,0
EDIA - Empresa de Desenv. e Infra-estruturas Alqueva, S.A.	525,1	511,7	198,3	-313,4	38,4	56,6
FCGM - Fundo de Contragarantia Mútua	-	465,7	556,7	91,0	15,0	58,2
PARUPS, S.A.	389,6	307,2	113,4	-193,8	50,8	62,5
PARPARTICIPADAS, SGPS, S.A.	-	-	-	-	-	-
TRANSTEJO	55,0	-	-	-	-	-
Entidades Públicas Não Reclassificadas	1 629,4	1 376,3	1 323,9	-52,3	55,4	366,1
AdP - Águas de Portugal, S.A.	1 326,9	1 276,3	1 223,9	-52,3	55,4	266,1
STCP	100,0	100,0	100,0	-	-	100,0
CARRIS	202,5	-	-	-	-	-
Região Autónoma da Madeira	1 186,2	1 397,9	1 792,1	394,2	115,8	683,9
Órgãos do Governo Regional da Madeira	1 156,2	1 370,2	1 766,8	396,6	113,5	674,5
Serviços e Fundos Autónomos da Administração Regional da Madeira APRAM - Administração dos Portos da RAM, S.A.	30,0	27,7	25,3	-2,4	2,4	9,4
Outras Entidades*	2 684,4	1 460,6	1 618,5	158,0	57,1	261,1
3. Total de garantias concedidas	21 053,6	18 294,3	17 039,2	-1 255,1	1 846,3	4 257,7

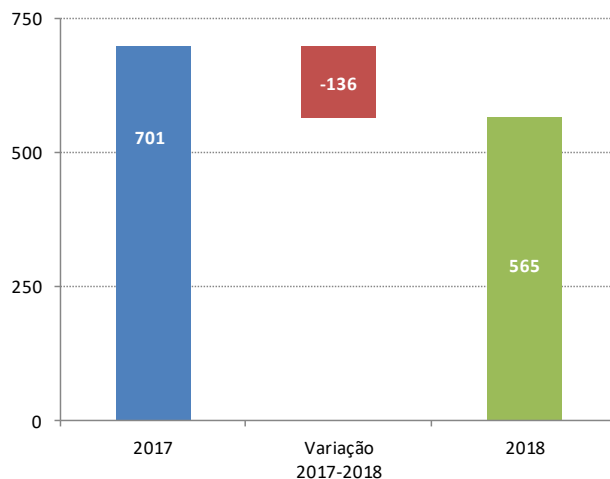
Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Tesouro e das Finanças, CGE/2016, CGE/2017 e CGE/2018). *Inclui garantias a um conjunto de entidades, predominantemente do sector público, e a países terceiros objeto de programas de cooperação para o desenvolvimento.

7.2 Contingências com Parcerias Público-Privadas

7.2.1 Sector rodoviário

193. No final de 2018, o valor dos Pedidos de Reposição de Equilíbrio Financeiro peticionados pelos parceiros privados reduziu-se face ao registado no final de 2017. De acordo com a informação divulgada pela UTAP, o stock de pedidos de REF, efetuados pelos parceiros privados do sector rodoviário (concessionárias e subconcessionárias rodoviárias e contratos de prestação de serviços associados a PPP), ascendeu a 565 M€ no final de 2018, observando-se uma diminuição de 136 M€ face ao registado no final de 2017 (Gráfico 41 e Tabela 28).

Gráfico 41 – Evolução das contingências com PPP, 2017–2018
(em milhões de euros)



Fontes: UTAP, Infraestruturas de Portugal, S.A. e cálculos da UTAO.

Tabela 28 – Contingências com PPP, posição em final de período
(em milhões de euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variação 2017/2018
Valor peticionado em PPP do setor rodoviário	3256	3600	2070	2067	701	565	-136
Concessões Rodoviárias	2910	3257	1630	1630	324,4	324,6	0,2
Subconcessões Rodoviárias	345	342	436	436	376,1	240,0	-136
Contratos de prestação de serviços associados a PPP	1,3	1,3	3,5	0,9	0,0	0,0	0,0

Fontes: UTAP, Infraestruturas de Portugal, S.A. e cálculos da UTAO.

194. O pedido de reequilíbrio financeiro com o valor mais significativo pendente no final de 2018 refere-se à concessão Douro Litoral (Autoestradas do Douro Litoral, S.A. — AEDL), uma quantia de cerca de 219 M€. Este pedido foi apresentado em 2013 na sequência da anulação do concurso para a construção da Autoestrada do Centro e conseqüente alegação de perda de tráfego na Concessão Douro Litoral. O acórdão do tribunal arbitral, proferido em fevereiro de 2017, condenou o Estado ao pagamento de cerca de 219 M€. O Estado pediu a declaração de nulidade parcial, no valor de 213,6 M€, o qual ainda se encontra pendente. São ainda de referir, pela sua relevância material, os seguintes litígios:

- Subconcessão Baixo Tejo, na sequência de alterações legislativas de carácter específico, com o montante peticionado de 155 M€;
- Concessão LUSOPONTE, na sequência da alteração às taxas de IRC (2010 e 2012), com o montante peticionado de 100 M€;
- Subconcessão Litoral Oeste, na sequência de alterações legislativas de carácter específico, com o montante peticionado de 85 M€.

A Tabela 29 descreve com mais pormenor o stock de contingências com PPP existente no final de 2018.

195. Relativamente ao sector rodoviário, há ainda a referir os dois outros tipos de responsabilidade contingente para as AP: efeitos financeiros dos processos negociais ainda em curso e modelo de pagamento das grandes reparações rodoviárias. Relativamente aos processos negociais dos contratos de subconcessão da Infraestruturas de Portugal, há que ter em conta que as previsões orçamentais para os respetivos encargos consideram o valor das poupanças previstas no âmbito dos referidos processo negociais. Contudo, subsistem riscos associados à concretização integral do objetivo orçamental definido, dado que os processos negociais podem ainda estar dependentes da aprovação pelas entidades financiadoras ou de decisões do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia das alterações contratuais que venham a ser acordadas. Por outro lado, alguns dos encargos com as PPP rodoviárias encontram-se dependentes da evolução de variáveis dinâmicas, de que é exemplo o perfil de tráfego real que se venha a ocorrer nas parcerias em causa. Encontram-se nesta situação os encargos relativos aos pagamentos por serviço e os custos com as grandes reparações de pavimentos.

Tabela 29 – Contingências das PPP rodoviárias em 31 de dezembro de 2018
(em milhões de euros)

Setor / PPP	Ano	Tipo de pedido	Evento gerador do pedido	Valor estimado M€	Ponto de situação
Concessões Rodoviárias				324,6	
Concessão Douro Litoral (AEDL)	2013	Reposição do equilíbrio financeiro	Eventos ligados à fase de construção.	4,3	Pedido inicial de 23,5 M€; O Tribunal Arbitral foi constituído no final de Março de 2014; A ata de instalação foi assinada no final de Agosto de 2014. Foi concluída a prova pericial de engenharia em novembro de 2015; Foi proferido Acórdão em fevereiro de 2017 reconhecendo que a AEDL incorreu em custos de cerca de 4,2 M€ por facto imputável ao Estado e o direito à REF. Em março de 2017 foi proferido Acórdão que fixou o valor da REF em 4,3 M€. O Estado pediu a anulação parcial do acórdão.
Concessão Douro Litoral (AEDL)	2013	Reposição do equilíbrio financeiro	TRIR (Taxa de Regulação das Infraestruturas Rodoviárias), SIEV-Sistema Identificação Electrónica de Veículos, S.A. e suspensão da subconcessão Autoestrada do Centro.	219,3	Pedido inicial de 1350 M€; O julgamento foi concluído em maio de 2016; Foi decidida a matéria de facto por Acórdão de setembro de 2016 e apresentadas as alegações e contra-alegações de direito pelas partes; Foi proferido Acórdão em fevereiro de 2017, condenando o Estado na devolução da TRIR e das Taxas SIEV (cerca de 1 M€) e no pagamento de 42 M€ no primeiro semestre de 2017 e de pagamentos semestrais variando entre 3,5 M€ e 6,5 M€ entre novembro de 2017 e novembro de 2034. O Estado pediu a anulação parcial do acórdão arbitral, tendo a mesma sido julgada improcedente. Encontra-se pendente um recurso desta decisão junto do Supremo Tribunal Administrativo.
Concessão Lusoponte (LUSOPONTE)	2012	Pré-contencioso	Alterações às taxas de IRC (2010 e 2012).	100	Aguarda-se a eventual fase pré-contenciosa.
Concessão Lusoponte (LUSOPONTE)	2017	Reposição do equilíbrio financeiro	Cobrança de taxas SIEV.	0,7	Pedido inicial de 0,64 M€. Foi proferido Acórdão em outubro de 2018 condenando o Estado ao pagamento à LUSOPONTE de 0,692 M€. O Estado pediu a anulação parcial do Acórdão arbitral.
Concessão Grande Porto (Ascendi)	2016	Ação de anulação de ato administrativo	Declaração de incumprimento e aplicação de multa contratual.	0,3	Decorre prazo para alegações escritas e finais. Nota: à data deste relatório havia conhecimento de que fora proferido acórdão arbitral em fevereiro de 2019, anulando a decisão impugnada.
Subconcessões Rodoviárias				240,0	
Subconcessão Baixo Tejo (AEBT)	2012	Reposição do equilíbrio financeiro	Alterações legislativas específicas: Decreto-Lei n.º 112/2009 de 18 de maio; Portaria n.º 314-B/2010 de 14 de junho; Decreto-Lei n.º 111/2009 de 18 de maio.	155,0	O processo de arbitragem foi suspenso, no quadro do processo negocial em curso.
Subconcessão Litoral Oeste (AELO)	2012	Reposição do equilíbrio financeiro	Alterações legislativas específicas: Decreto-Lei n.º 112/2009 de 18 de maio; Portaria n.º 314-B/2010 de 14 de junho; Decreto-Lei n.º 111/2009 de 18 de maio.	85,0	O processo de arbitragem foi suspenso, no quadro do processo negocial em curso.
Total peticionado relativo a PPP do setor rodoviário				564,6	

Fontes: Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), Infraestruturas de Portugal, S.A. e IMT — Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.

196. Relativamente às parcerias nos restantes sectores de atividade económica, os montantes peticionados pelos parceiros privados são relativamente inferiores, sendo abordados nas subsecções seguintes.

7.2.2 Sector ferroviário

197. Existem duas situações pendentes nas PPP ferroviárias de cujos desenlaces poderão decorrer encargos para o Estado. Trata-se de um contencioso judicial interposto pela empresa ELOS e da negociação de um REF com a FERTAGUS. Tais encargos somam-se às despesas já suportadas na defesa das posições dos concedentes públicos.

198. Pedido de indemnização efetuado pela ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A. — na sequência da recusa de visto por parte do TdC. Em 2013, foi apresentado um pedido de indemnização pela ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., na sequência da recusa de visto pelo Tribunal de Contas aos contratos com a Infraestruturas de Portugal relacionados com contrato de concessão de projeto, construção, financiamento, manutenção e disponibilização de infraestruturas ferroviárias no troço Poceirão-Caia e de projeto, construção, financiamento, manutenção, disponibilização e exploração da Estação de Évora. Em fevereiro de 2014, foi constituído o tribunal arbitral para avaliação do pedido de indemnização apresentado pela queixosa. O montante peticionado ascendia a 169 M€. Em julho de 2016, foi emitido acórdão pelo tribunal pelo qual o Estado foi condenado a pagar cerca de 150 M€, acrescidos de juros, à concessionária a título de indemnização. Após esta decisão, o Estado português

intentou uma ação de anulação de sentença junto do Tribunal Central Administrativo do Sul, e, por outro lado, recorreu para o Tribunal Constitucional, tendo este decidido pela não admissibilidade do recurso, por considerar não estarem reunidos os pressupostos processuais. Na sequência desta condenação, a ELOS iniciou uma ação executiva, peticionando ao Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa o pagamento de cerca de 192 milhões de euros, tendo o Estado apresentado oposição à mesma, estando ainda pendente a respetiva decisão.

199. Pedido de Reposição de Equilíbrio Financeiro efetuado pela FERTAGUS — Travessia do Tejo Transportes, S.A. — Regista-se um pedido de REF apresentado em 2012 pela concessionária do serviço de transporte suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul (FERTAGUS), na sequência do aumento da taxa das infraestruturas rodoviárias, sendo o valor peticionado de 1,5 M€/ano, desde 2012, *inclusive*. A análise da fundamentação deste pedido de REF está a ser levada a cabo em sede da comissão de negociação entretanto criada para rever este contrato de concessão.

7.2.3 Sector da saúde

200. No final de 2016, a Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Braga apresentou um pedido de reequilíbrio financeiro relacionado com a decisão do Ministério da Saúde de não renovação dos protocolos adicionais ao contrato de gestão, destinados a financiar as prestações de saúde no âmbito do VIH/SIDA e da esclerose múltipla. Foi solicitado o início do processo de arbitragem, tendo o parceiro privado quantificado o valor peticionado em cerca de 33 M€. O tribunal arbitral constituído para dirimir este litígio proferiu acórdão em janeiro de 2019, condenando o Estado Português ao pagamento de cerca de 4,5 M€ relativos a 2016. Relativamente a 2017–2019, o tribunal deu liberdade às partes para definirem o valor de acordo com os critérios utilizados pelo tribunal para definir a compensação relativa a 2016. Na eventualidade de as partes não chegarem a acordo, ficou decidido que o Estado deverá pagar 4,8 M€ referentes a 2017, 5,3 M€ relativamente a 2018 e 3,7 M€ no tocante a 2019.

201. Em 2018, a Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Vila Franca de Xira apresentou um pedido de Reposição de Equilíbrio Financeiro. Fundamentou-o na prestação de cuidados de saúde à população reclusa em estabelecimentos prisionais da sua área de influência, sendo o valor peticionado cerca de 0,5 M€.

202. A Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Cascais requereu, no final de 2018, a constituição de um tribunal arbitral para dirimir o litígio referente à formação dos médicos internos. Ainda não é conhecido o valor peticionado pela Entidade Gestora.

203. A Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Loures solicitou a constituição de um tribunal arbitral, no final de 2018, para dirimir o litígio com o Estado quanto ao financiamento das prestações de saúde a doentes com VIH-SIDA. Na data de fecho deste relatório, ainda não é conhecido o valor peticionado pela Entidade Gestora. Encontra-se ainda em mediação o diferendo que esta Entidade Gestora tem com o Estado relativamente à reconciliação de contas relativas aos anos de 2012–2016.

7.2.4 Sector da segurança

204. No final de 2018 continua a registar-se a existência de quatro pedidos de reposição do equilíbrio financeiro relacionados com alegados atrasos na montagem da rede SIRESP ou com encargos adicionais incorridos pela concessionária para que o prazo definido contratualmente não fosse incumprido. De acordo com a informação disponibilizada pela UTAP e pelo MF na CGE/2018, o impacto orçamental destes pedidos não é ainda quantificável.

8 Regras de disciplina orçamental

205. Portugal encontrava-se em 2018 na vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Nesse contexto, tinha de assegurar um progresso suficiente em direção ao objetivo de médio prazo para o nível do saldo orçamental estrutural e encontrava-se sujeito às disposições transitórias no que concerne à redução do rácio da dívida pública.

206. Neste capítulo, apresenta-se a avaliação ex post da Comissão Europeia relativamente ao cumprimento das regras da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

Esta avaliação foi realizada em maio de 2019, pela Comissão Europeia,⁴⁴ com base em dois conjuntos de informação: 1) resultados anuais de contas nacionais de 2018, apurados pelo Instituto Nacional de Estatística no final de março de 2019 (1.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos); 2) Previsões da Primavera de 2019 da própria Comissão Europeia. A análise distribui-se pelas Secções 8.1 e 8.2. A primeira cuida da regra do saldo orçamental e a segunda da regra da dívida.

207. O capítulo também examina o cumprimento da regra com origem exclusivamente nacional consubstanciada no Quadro Plurianual de Programação Orçamental.

Trata-se do estabelecimento na lei de um limite superior para a despesa da Administração Central financiada por receitas gerais, num horizonte móvel de quatro anos. A aferição do cumprimento desta regra presente na Secção 8.3 foi efetuada pela UTAO.

8.1 Regras relativas aos saldos orçamental e estrutural

208. As legislações europeia e nacional estabelecem a obrigação de Portugal satisfazer uma regra sobre o saldo orçamental apurado em Contas Nacionais e uma regra, mais complexa, sobre o saldo estrutural.

Os parágrafos seguintes explicam-nas de forma sucinta e expõem os resultados encontrados pela Comissão Europeia. Uma apresentação mais completa das regras em vigor está disponível no [Relatório UTAO n.º 33/2018](#), de 29 de outubro, pp. 22 a 26.

8.1.1 Saldo orçamental

209. Em 2018, o saldo orçamental ficou acima do limite de -3% do PIB, instituído como valor de referência para o saldo orçamental no Tratado da União Europeia.

O saldo orçamental, conforme apresentado na Secção 2.1, situou-se em -0,4% do PIB na versão mais recente dos dados de Contas Nacionais. À data da avaliação realizada pela Comissão Europeia sobre o cumprimento das regras orçamentais em 2018, o saldo orçamental de Portugal ainda apurado na anterior base de contas nacionais, na 1.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos, situava-se em -0,5% do PIB.

8.1.2 Saldo orçamental estrutural

210. O saldo orçamental estrutural, que exclui o efeito do ciclo económico e o efeito das medidas de natureza temporária e/ou não-recorrente, ficou aquém do Objetivo de Médio Prazo (OMP).

No período de 2017 a 2019, o OMP correspondia a um excedente ao nível do saldo estrutural equivalente a 0,25% do PIB. De acordo com o exercício de Previsões da Primavera da Comissão Europeia de 2019, realizado com base nos resultados orçamentais de contas nacionais observados para o conjunto do ano, o saldo estrutural da economia portuguesa ascendeu a -0,9% do PIB, em 2018, tendo ficado aquém do respetivo objetivo orçamental de médio prazo. Para efeitos de avaliação do cumprimento do objetivo de médio prazo, este valor é apurado pela Comissão Europeia com base na metodologia específica acordada a nível europeu, que mantém o hiato do produto inalterado em 2017 e 2018 nos valores considerados nas Previsões da Primavera dos anos anteriores. Uma vez que Portugal não atingiu o OMP em 2018, tornou-se necessário verificar se o país cumpriu os critérios estabelecidos para a trajetória de aproximação do saldo estrutural ao OMP. O primeiro critério é a satisfação da recomendação do

⁴⁴ Comissão Europeia (2018), [Assessment of the 2019 Stability Programme for Portugal](#), 5 de junho de 2019.

Conselho quanto a um nível mínimo de ajustamento no saldo estrutural. O segundo critério é a não ultrapassagem de um teto, também definido em recomendação ao Estado-Membro pelo Conselho, para o crescimento da despesa primária líquida, que seja compatível com o nível mínimo de ajustamento do saldo estrutural. Os parágrafos 211 e 212 dão conta das conclusões da Comissão Europeia quanto ao cumprimento do primeiro e do segundo critérios, respetivamente.

211. A trajetória de ajustamento do saldo estrutural em direção ao objetivo de médio prazo evidenciou, em 2018, um ajustamento anual superior ao ajustamento mínimo recomendado pelo Conselho a Portugal. As recomendações emitidas para Portugal pelo Conselho estipularam um ajustamento estrutural anual mínimo de 0,6% do PIB em direção ao objetivo de médio prazo. A avaliação *ex post* da Comissão Europeia, realizada com base nos dados apurados para 2018 na 1.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos, identificou uma melhoria do saldo estrutural de 0,9% do PIB, em 2018, e, portanto, superior ao mínimo recomendado, levando a Comissão Europeia a concluir pelo cumprimento desta regra.

8.1.3 Despesa primária líquida

212. No que se refere à regra da despesa primária líquida, foi apurada pela Comissão Europeia a existência de um risco de desvio significativo. No caso de Portugal, o limite para o crescimento real da despesa primária líquida em 2018 era de 0,2%. Este limite para o crescimento real da despesa foi apurado pela Comissão Europeia de modo compatível com a variação anual mínima de 0,6 p.p. do PIB recomendada para o saldo estrutural nesse ano e tendo em conta as projeções da Comissão Europeia para o crescimento de médio prazo do PIB potencial. Aquele limite foi endossado pelo Conselho como recomendação a Portugal. Com base nos resultados da execução orçamental de 2018, a Comissão Europeia apurou uma variação da despesa primária líquida em termos reais de 4,2% em 2018 e, portanto, superior à taxa máxima recomendada de 0,2%. Na avaliação da Comissão, o excesso de crescimento da despesa primária líquida traduziu-se num desvio de 1,5% do PIB em termos do ajustamento estrutural do saldo orçamental face à trajetória recomendada (0,6 p.p. do PIB), o que configura um risco de desvio significativo com base na análise deste indicador.⁴⁵

8.1.4 Avaliação global

213. As conclusões contraditórias obtidas pela Comissão Europeia na avaliação individual dos dois critérios anteriores tornaram necessária a realização de uma avaliação global que permitisse chegar a uma conclusão quanto ao cumprimento ou não da regra relativa à trajetória de aproximação ao objetivo orçamental de médio prazo.

214. Com base na avaliação global, a Comissão considerou não ter existido evidência suficiente que permitisse concluir pela existência de um desvio significativo em 2018 na trajetória implementada por Portugal em direção ao objetivo de médio prazo face ao ajustamento recomendado pelo Conselho, de 0,6% do PIB. A Comissão identificou um conjunto de fatores que levaram a que a conclusão com base na variação do saldo estrutural e com base no limite para o crescimento da despesa primária líquida fosse diferente. Por um lado, o critério da despesa primária líquida encontra-se desfavoravelmente influenciado pelo crescimento do PIB potencial no médio prazo, que inclui períodos de decréscimo ou de crescimento excepcionalmente baixo durante e após o período da crise financeira. A consideração deste período para aferir o crescimento potencial distorce a série histórica do PIB e com isso cria maior dificuldade no cumprimento do critério da despesa primária líquida. Por outro lado, a variação do saldo estrutural encontra-se beneficiada por acréscimos de receita não antecipados e pela diminuição da taxa de juro, fatores cuja evolução a Comissão considera não serem controlados pelo Governo e que favorecem o cumprimento do critério baseado na variação do saldo estrutural. De acordo com a Comissão Europeia, tomando em consideração estes aspetos, tanto a variação do saldo estrutural como o crescimento da despesa primária líquida apontariam para um risco de desvio significativo face à trajetória de ajustamento recomendada em direção ao objetivo de médio prazo. Contudo, tendo em

⁴⁵Recorde-se que um desvio é considerado significativo quando tem uma dimensão superior a 0,5% do PIB.

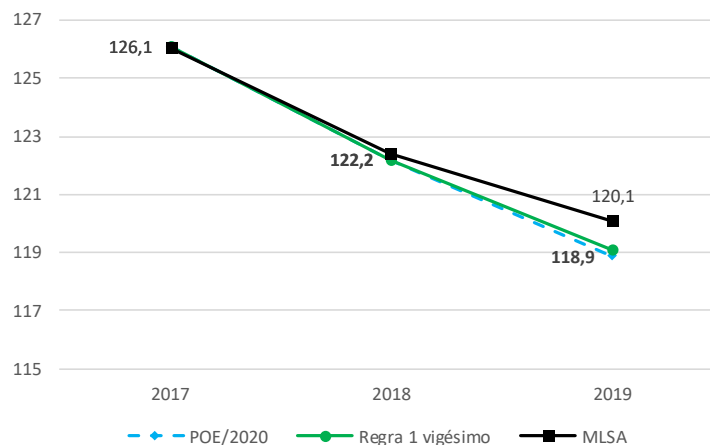
conta os factos seguintes, a Comissão entendeu não existir evidência suficiente que permitisse concluir ter existido em 2018 um desvio significativo. Tais factos foram: i) Portugal encontrava-se em 2018 a uma distância de 0,7 p.p. do PIB⁴⁶ face ao objetivo de um excedente estrutural de 0,25% do PIB e as projeções apontavam para que em 2020 se aproximasse mais do objetivo, ficando a uma distância de 0,5 p.p. do PIB; ii) o saldo orçamental apurado para 2018 encontrava-se bastante acima do valor de referência de 3% do PIB instituído pelo Tratado e que assim se deveria manter ao longo do horizonte de projeção; iii) a dívida pública cumpriu (como se verá na próxima secção) a regra transitória da dívida e que em 2019 o Programa de Estabilidade previa que a regra da dívida fosse cumprida.

8.2 Regra da dívida

215. A regra para a dívida pública que se aplicava a Portugal durante o período de transição 2017–2019 correspondia ao Ajustamento Estrutural Linear Mínimo (MLSA), sendo que a Comissão Europeia concluiu que Portugal efetuou o ajustamento necessário para cumprir este limite da dívida no exercício de 2018.

Após a correção do défice excessivo em 2016, Portugal encontra-se num período de transição durante o triénio 2017–2019 para a redução do rácio da dívida pública, de acordo com o ajustamento estrutural mínimo (MLSA), sendo que a partir de 2020 Portugal passará a estar enquadrado no âmbito da regra de redução de um vigésimo da parte que excede o rácio de referência de 60% da dívida pública no PIB.⁴⁷ O objetivo é assegurar que, no final do período transitório, em 2019, Portugal tenha reduzido o rácio da dívida respeitando aquela trajetória de ajustamento mínimo (detalhe na Caixa 3). No entanto, é importante aferir se o rácio da dívida pública em percentagem do PIB observado ano após ano respeita a trajetória da dívida pública implícita no MLSA. De salientar que os limites são recalculados à medida que se encontra informação mais atualizada. De acordo com a avaliação da Comissão Europeia ao Programa de Estabilidade 2019–2023, divulgada em junho de 2019, Portugal cumpriu no ano de 2018 o ajustamento estrutural anual necessário para satisfazer a redução do rácio da dívida pública.⁴⁸ Posteriormente, no documento da opinião da Comissão Europeia sobre o Projeto de Plano Orçamental para 2020, divulgado em janeiro de 2020, a Comissão Europeia referiu que as projeções, a cumprirem-se, asseguram o cumprimento da regra da dívida no final do período transitório (Gráfico 42 e Caixa 3).

Gráfico 42 – Evolução da dívida pública
(em percentagem do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças, Comissão Europeia, INE e cálculos da UTAO. | Notas: O cálculo do ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA) teve por base a informação estatística disponível e as previsões mais recentes na POE/2020. Assim, a linha preta descreve a regra (MLSA) que Portugal teria de cumprir em 2017, 2018 e 2019, segundo a informação mais recente.

⁴⁶ Neste ponto a Comissão refere-se ao saldo estrutural apurado para 2018 no exercício das Previsões da Primavera de 2019: -0,4% do PIB. Para avaliação *ex post* do cumprimento do OMP baseado na metodologia de “congelamento” acordada a nível europeu, que mantém o hiato do produto inalterado em 2017 e 2018 nos valores considerados nas Previsões da Primavera dos anos anteriores, o saldo estrutural considerado para 2018 situava-se em -0,9% do PIB.

⁴⁷ Em inglês: *Minimal Linear Structural Adjustment (MLSA)*.

⁴⁸ De referir que o limite de dívida que assegura o cumprimento do ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA) é recalculado devido à atualização dos dados observados e previsionais necessários para o cálculo. Estes dados estão relacionados com o saldo orçamental, medidas temporárias e/ou não recorrentes, componente cíclica, crescimento económico e ajustamento défice-dívida ao stock de dívida pública.

Caixa 3 – Aferição da trajetória do rácio da dívida pública em percentagem do PIB

Na sequência da correção do défice excessivo em 2016, Portugal passou para um período transitório durante o triénio 2017–2019, no qual será necessário efetuar progressos suficientes na redução do rácio da dívida pública em percentagem do PIB nominal. A suficiência é definida pelo chamado Ajustamento Estrutural Linear Mínimo (MLSA).

Com efeito, a aferição mais importante será o resultado em 2019, já que é no final do período transitório que o cumprimento da regra MLSA será avaliado pela Comissão Europeia. Saber se os objetivos (indicativos, portanto) para 2017 e 2018 foram satisfeitos informa sobre quão exigente será o cumprimento da regra no final do período transitório.

A avaliação da trajetória da dívida pública ao longo do período de transição é dinâmica devido à atualização dos dados necessários para o cálculo do limite desta trajetória. A fórmula de cálculo inclui informação relativa a diversas variáveis relacionadas com dívida pública, saldo orçamental e crescimento económico. Neste conjunto de variáveis, incluem-se, especificamente, dívida pública nominal, PIB nominal, PIB real, deflator do PIB, produto potencial, saldo estrutural, componente cíclica do saldo orçamental, componente orçamental das medidas temporárias e não recorrentes, bem como os ajustamentos défice-dívida.

Adicionalmente, na fórmula de cálculo do MLSA o ano 2016 corresponde ao ano base, sendo também necessária informação do conjunto das variáveis acima referidas para os cinco anos seguintes. Com efeito, à medida que se vai tendo informação mais atualizada (tanto dados observados, como dados previsionais), é efetuada uma atualização da trajetória da dívida pública implícita ao limite do MLSA.

É por isso que a avaliação da evolução do rácio da dívida pública é dinâmica. Num determinado momento, face aos dados disponíveis observados e previsionais, a trajetória poderia respeitar o critério do MLSA. No entanto, noutro momento ou com outros dados previsionais, então a trajetória poderá já não cumprir a trajetória determinada pelo MLSA. No momento em que este relatório é fechado, há dados observados para 2016, 2017 e 2018, dados provisórios para 2019 e dados previstos para 2020.

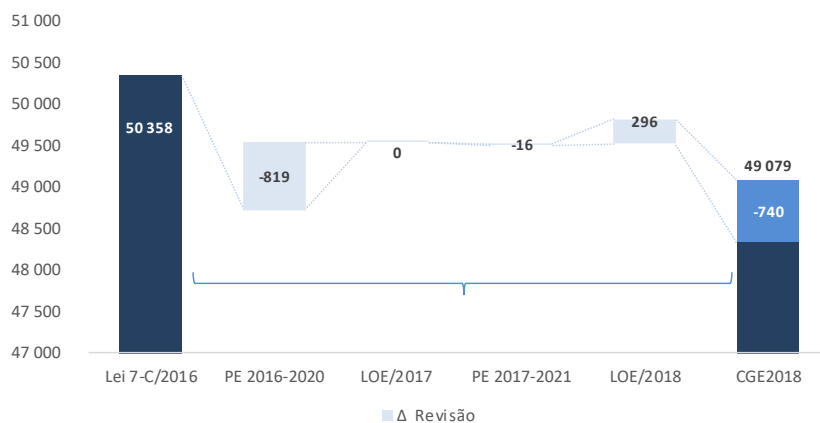
Nestes termos, de acordo com a informação disponível e com os dados previsionais na Proposta de Orçamento do Estado para 2020, é possível concluir que Portugal terá cumprido a regra da dívida pública no final do período transitório em 2019.

Com efeito, a informação disponível permite concluir que a regra da dívida foi cumprida nos anos 2017 e 2018, bem como no final do período transitório, em 2019.

8.3 Quadro Plurianual de Programação Orçamental

216. O Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) constitui uma regra de disciplina orçamental voluntária definida por Portugal para o seu processo orçamental, concluindo-se que, no ano de 2018, a despesa financiada por receitas gerais ascendeu a 49 079 M€, assim cumprindo o limite definido no OE/2018. O QPPO define os tetos da despesa da Administração Central financiada por receitas gerais para o quadriénio seguinte, que devem refletir as prioridades das políticas públicas com impacto nas finanças das Administrações Públicas definidas nas Grandes Opções do Plano (GOP). Trata-se de uma regra de disciplina orçamental estabelecida voluntariamente por Portugal para o seu processo orçamental. A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) prevê a apresentação do QPPO com o primeiro Orçamento do Estado (OE) da legislatura. O primeiro QPPO assume a forma de lei e é vinculativo para o primeiro ano do horizonte temporal considerado. Nos anos seguintes, estes limites podem ser atualizados juntamente com o Programa de Estabilidade (PE) e o Orçamento do Estado, sendo republicados na Lei do OE. A previsão de despesa financiada por receitas gerais para o ano de 2018 foi sucessivamente revista desde a apresentação do primeiro QPPO da legislatura, iniciada no final de 2015, conforme detalhado no Gráfico 43, tendo sido fixada em 49 819 M€ na Lei do OE/2018. No encerramento de contas, a despesa ascendeu a 49 079 M€, encontrando-se 740 M€ abaixo do limite legal mais recente fixado para o ano de 2018 — que, como se vê no gráfico, foi determinado aquando da aprovação do OE/2018, no montante de 49 819 M€. A execução por programas do QPPO em 2018 encontra-se na Tabela 30.

Gráfico 43 – Despesa financiada por receitas gerais para 2018: evolução nos tetos legais e execução
(em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças [QPPO/2016-19 (Lei n.º 7-C/2016); QPPO/2016-20 (PE/2016-20); QPPO/2017-20 (Lei n.º 42/2016, LOE2017); QPPO/2017-21 (PE/2017-21); QPPO/2018-21 (Lei n.º 114/2017, LOE/2018) ; CGE/2018] e cálculos da UTAO

217. A instabilidade do alvo desta regra mina a utilidade da mesma. Com tantas alterações no teto de despesa do ano *t* até se iniciar a execução desse mesmo exercício, que nunca são cabalmente justificadas, a regra deixa de servir como instrumento de programação orçamental de médio prazo e âncora de estabilidade para o planeamento das políticas públicas.

218. A metodologia subjacente à elaboração do QPPO continua a privilegiar a classificação contabilística em detrimento da análise económica. Acresce a desconformidade de critérios contabilísticos, que permite a transformação de receitas gerais em receitas próprias, levando à subavaliação da despesa consolidada financiada por receitas gerais da Administração Central. O limite da despesa no QPPO é definido considerando apenas a despesa financiada por receitas gerais do subsector Estado (Serviços Integrados), o que constitui uma simplificação metodológica que não permite apurar a natureza da despesa final realizada pelos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), o que se torna especialmente relevante em programas como os da Saúde e da Educação, nos quais os serviços finais são prestados, essencialmente, pelos SFA. Adicionalmente, a despesa consolidada da Administração Central (Estado e SFA) encontra-se subestimada, por existir uma desconformidade contabilística que permite a transformação em receita própria das receitas de transferências de outras entidades com origem em receitas gerais.

Tabela 30 – Execução em 2018 do Quadro Plurianual de Programação Orçamental
(em milhões de euros e em percentagem)

	Despesa efetiva consolidada da administração central, financiada por receitas gerais			Despesa efetiva do subsetor Estado, financiada por receitas gerais	
	QPPO OE/2018 Lei do OE/2018	Execução jan-dez	Grau de execução OE/2018 %	Execução jan-dez	Grau de execução OE/2018 %
Programas					
P001 - Órgãos de Soberania	3 448	3 424	99,3	3 443	99,8
P002 - Governação	113	101	89,6	105	93,2
P003 - Representação Externa	290	276	95,1	279	96,0
P004 - Finanças	3 719	2 844	76,5	3 063	82,4
P005 - Encargos da Dívida (Juros)	7 268	7 146	98,3	7 146	98,3
P006 - Defesa	1 743	1 596	91,6	1 597	91,6
P007 - Segurança Interna	1 638	1 606	98,0	1 607	98,1
P008 - Justiça	619	611	98,6	611	98,7
P009 - Cultura	308	266	86,4	294	95,3
P010 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 492	1 371	91,9	1 489	99,9
P011 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 314	5 301	99,8	5 350	100,7
P012 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	13 429	13 420	99,9	13 420	99,9
P013 - Saúde	8 470	5 780	68,2	8 677	102,5
P014 - Planeamento e Infraestruturas	813	716	88,1	870	107,0
P015 - Economia	213	203	95,2	238	111,7
P016 - Ambiente	87	29	33,3	58	67,3
P017 - Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural	313	292	93,2	306	97,7
P018 - Mar	48	28	58,7	32	66,8
Despesa efetiva, excluindo dotação provisional	49 324	45 009	91,3	48 584	98,5
Dotação provisional: outras despesas correntes	495	495	100,0	495	100,0
Despesa efetiva	49 819	45 504	91,3	49 079	98,5
<i>Por memória: Despesa primária</i>	46 099	42 660	92,5	46 006	99,8

Fonte: Sistemas aplicativos da DGO. | Nota: O montante de dotação provisional encontra-se evidenciado fora do P004—Finanças no sentido de permitir uma melhor avaliação da execução de cada programa. Os valores orçamentados para cada programa orçamental referem-se aos montantes implícitos à Lei do OE/2018. A despesa financiada por receitas gerais tem como fonte de financiamento fundos do Orçamento do Estado, tais como receita proveniente de impostos e dívida direta do Estado. Por outro lado, a despesa financiada por receita própria tem como fonte de financiamento fundos arrecadados pelo organismo durante a atividade, tais como multas, rendimentos de propriedade, taxas, vendas, impostos consignados e fundos comunitários. Os valores da aquisição de bens e serviços do P013—Saúde não se encontram consolidados, bem como os juros no âmbito da Administração Central.

Bibliografia consultada

- ACSS, IP (2019), *Relatório e Contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde 2018*, Administração Central do Sistema de Saúde, Lisboa: Ministério da Saúde. Consult. 10 Fev 2020 em http://www.acss.min-saude.pt/wp-content/uploads/2016/10/Relatorio_Contas_MS-SNS_2018.pdf.
- BALEIRAS, Rui N. DIAS, Rui e ALMEIDA, Miguel (2018), *Finanças locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*, Coleção Livros do CFP, n.º 1, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas. Consult. 11 Fev 2020 em <https://www.cfp.pt/pt/publicacoes/sectores-das-administracoes-publicas/financas-locais-principios-economicos-instituicoes-e-a-experiencia-portuguesa-desde-1987>.
- BANCO DE PORTUGAL (2020), Base de dados BP Stat, *Estatísticas das Administrações Públicas*, Consult. 20 fev 2020 em <https://bpstat.bportugal.pt/?mliid=1327>.
- CE (2018), *Assessment of the 2018 Stability Programme for Portugal*, 23 de maio, Direção-General de Assuntos Económicos e Financeiros, Bruxelas: Comissão Europeia.
- CE (2019), *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact – 2019 Edition*, Institutional Paper n.º 109, abril, Direção-General de Assuntos Económicos e Financeiros, Luxembourg: Publications Office of the European Union. Consult. 18 fev 2020, em https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition_en
- DGAL (2019), *Listagem do Prazo Médio de Pagamentos por Município no final do 4.º trimestre de 2018*, publicado a 30 de abril de 2019. Consult. 17 fev 2020 em <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/endividamento/municipios/prazo-medio-de-pagamentos/>.
- DGO (2020), Base de dados *Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO)*, Direção-Geral do Orçamento, Lisboa: Ministério das Finanças. Consult. fev 2020 em <https://sigo.gov.pt/sigoRoot/sigo/default.jsp>.
- DGO (2015), *Conta Geral do Estado 2014: Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social*, Vol. I, Tomo I, julho, Direção-Geral do Orçamento, Lisboa: Ministério das Finanças.
- DGO (2015) *Conta Geral do Estado 2014: Mapas Contabilísticos Gerais*, Vol. I, Tomo III, julho, Direção-Geral do Orçamento, Lisboa: Ministério das Finanças.
- DGO (2016), *Conta Geral do Estado 2015: Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social*, Vol. I, Tomo I, julho, Direção-Geral do Orçamento, Lisboa: Ministério das Finanças.
- DGO (2016) *Conta Geral do Estado 2015: Mapas Contabilísticos Gerais*, Vol. I, Tomo III, julho, Direção-Geral do Orçamento, Lisboa: Ministério das Finanças.
- DGO (2017), *Conta Geral do Estado 2016: Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social*, Vol. I, Tomo I, julho, Direção-Geral do Orçamento, Lisboa: Ministério das Finanças.
- DGO (2017) *Conta Geral do Estado 2016: Mapas Contabilísticos Gerais*, Vol. I, Tomo III, julho, Direção-Geral do Orçamento, Lisboa: Ministério das Finanças.
- DGO (2018), *Conta Geral do Estado 2017: Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social*, Vol. I, Tomo I, julho, Direção-Geral do Orçamento, Lisboa: Ministério das Finanças.
- DGO (2018) *Conta Geral do Estado 2017: Mapas Contabilísticos Gerais*, Vol. I, Tomo III, julho, Direção-Geral do Orçamento, Lisboa: Ministério das Finanças.
- DGO (2019), *Conta Geral do Estado 2018: Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social*, Vol. I, Tomo I, julho, Direção-Geral do Orçamento, Lisboa: Ministério das Finanças.
- DGO (2019) *Conta Geral do Estado 2018: Mapas Contabilísticos Gerais*, Vol. I, Tomo III, julho, Direção-Geral do Orçamento, Lisboa: Ministério das Finanças.
- DGO (2018), *Síntese da execução orçamental de dezembro de 2017*, janeiro, Direção-Geral do Orçamento, Lisboa: Ministério das Finanças. Consult. 12 Fev 2020 em <http://www.dgo.pt/execucao/orcamental/Paginas/Sintese-da-Execucao-Orcamental-Mensal.aspx?Ano=2018&Mes=Janeiro>.
- DGO (2019), *Síntese da execução orçamental de dezembro de 2018*, janeiro, Direção-Geral do Orçamento, Lisboa: Ministério das Finanças. Consult. 12 Fev 2020 em <https://www.dgo.gov.pt/execucaoorcamental/Paginas/Sintese-da-Execucao-Orcamental-Mensal.aspx?Ano=2019&Mês=Janeiro>.

- DGO (2020), *Síntese da execução orçamental de dezembro de 2019*, janeiro, Direção-Geral do Orçamento, Lisboa: Ministério das Finanças. Consult. 12 fev 2020 em https://www.dgo.pt/execucao_orcamental/Paginas/Sintese-da-Execucao-Orcamental-Mensal.aspx?Ano=2020&Mês=Janeiro.
- IGCP (2020), *Estatísticas da Dívida Direta do Estado*, in portal-e da instituição, Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP. Consult. fev de 2020 em <https://www.igcp.pt/pt/menu-lateral/estatisticas/divida-direta-do-estado/>.
- IGFSS (2019 e 2020), *Execução orçamental de dezembro de 2018 e 2019*. Consult. 18 fev 2020 em <http://www.segsocial.pt/documents/10152/16707337/Execução%20orçamental%20de%20dezembro%20de%202019/0d5d49c2-f046-4ee2-91ec-8a7de89a014d> e <http://www.segsocial.pt/documents/10152/16096693/Execução%20Orçamental%20de%20dezembro%20de%202018/63d2727b-e85d-4bd2-98b3-3b3daf25d308>.
- INE, *Estatísticas das Contas Nacionais por Sector Institucional*, Consult. fev 2020 em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_cnacionais.
- INE (2019a), [Procedimento dos Défices Excessivos \(1.ª Notificação de 2019\)](#), Destaques de Informação Estatística, março de 2019, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2019b), [Procedimento dos Défices Excessivos \(2.ª Notificação de 2019\)](#), Destaques de Informação Estatística, setembro de 2019.
- INE (2019c), [Contas Nacionais Trimestrais por Sector institucional, 2.º trimestre de 2019](#), Destaques de Informação Estatística, setembro de 2019;
- INE (2019d), [Contas Nacionais Trimestrais por Setor institucional, 3.º trimestre de 2018](#), Destaques de Informação Estatística, dezembro de 2019.
- INE (2020), *Base de dados de Contas Nacionais*, in portal-e da instituição, Instituto Nacional de Estatística. Consult. fev 2020 em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_cnacionais.
- INE (2020), *Contas Nacionais Trimestrais por Setor institucional, 4.º trimestre de 2019*, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística. Consult. fev 2020 em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquese&DESTAQUESdest_boui=353902714&DESTAQUESTema=55557&DESTAQUESmodo=2.
- INE (2020), *Dívida das câmaras municipais segundo o prazo e natureza da dívida por município*. Consult. 18 fev 2020 em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_doc_municipios.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2013), [Proposta de Lei, Relatório e Mapas da Lei do Orçamento do Estado para 2014](#), outubro, Lisboa: Ministério das Finanças.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2014), [Proposta de Lei, Relatório e Mapas da Lei do Orçamento do Estado para 2015](#), outubro, Lisboa: Ministério das Finanças.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2016), [Proposta de Lei, Relatório e Mapas da Lei do Orçamento do Estado para 2016](#), outubro, Lisboa: Ministério das Finanças.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2016), [Proposta de Lei, Relatório e Mapas da Lei do Orçamento do Estado para 2017](#), outubro, Lisboa: Ministério das Finanças.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2017), [Proposta de Lei, Relatório e Mapas da Lei do Orçamento do Estado para 2018](#), outubro, Lisboa: Ministério das Finanças.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2018), [Proposta de Lei, Relatório e Mapas da Lei do Orçamento do Estado para 2019](#), outubro, Lisboa: Ministério das Finanças.
- NUNES, Alberto Velez, RODRIGUES, Lúcia Lima e VIANA, Luís Cracel (2018), *O Sistema de Normalização Contabilística — Administrações Públicas: Teoria e Prática*, Coimbra: Edições Almedina.
- TRIBUNAL DE CONTAS (2018), [Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira — 2017](#), Lisboa: Tribunal de Contas.
- TRIBUNAL DE CONTAS (2018), [Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores — 2017](#), Lisboa: Tribunal de Contas.
- TRIBUNAL DE CONTAS (2019), [Parecer sobre a Conta Geral do Estado — 2018](#), Lisboa: Tribunal de Contas.
- UTAO (2018), *Apreciação Final da Proposta de Orçamento do Estado para 2019*, [Relatório UTAO n.º 33/2018](#), de 29 de outubro, Unidade Técnica de Apoio Orçamental, Lisboa: Assembleia da República.
- UTAO (2019), *Contas das Administrações Públicas: janeiro a junho de 2019*, [Relatório UTAO n.º 18/2019](#), de 15 de outubro, Unidade Técnica de Apoio Orçamental, Lisboa: Assembleia da República.

UTAO (2019), *Evolução Orçamental: janeiro a setembro de 2019*, [Relatório n.º 20/2019](#), de 22 de novembro, Unidade Técnica de Apoio Orçamental, Lisboa: Assembleia da República.

UTAO (2020), *Apreciação Final da Proposta de Orçamento do Estado para 2020*, [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro, Unidade Técnica de Apoio Orçamental, Lisboa: Assembleia da República.

UTAP (2014), *Boletim Anual das PPP — 2013*, Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, Lisboa: Ministério das Finanças. Consult. 12 Fev 2020 em http://www.utap.pt/Publicacoes_utap/RelatorioAnualPPP2013.pdf

UTAP (2015), *Boletim Anual das PPP — 2014*, Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, Lisboa: Ministério das Finanças. Consult. 12 Fev 2020 em http://www.utap.pt/Publicacoes_utap/Relat%C3%B3rio%20Anual%20das%20PPP%202014.pdf

UTAP (2016), *Boletim Anual das PPP — 2015*, Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, Lisboa: Ministério das Finanças. Consult. 12 Fev 2020 em [http://www.utap.pt/Publicacoes_utap/Boletim%20Anual%20das%20PPP%20-%202015%20e%204%C2%BA%20T%202015%20\(com%20subs%C3%ADdio%20T%C3%BAnel%20do%20Mar%C3%A3o\)_vf.pdf](http://www.utap.pt/Publicacoes_utap/Boletim%20Anual%20das%20PPP%20-%202015%20e%204%C2%BA%20T%202015%20(com%20subs%C3%ADdio%20T%C3%BAnel%20do%20Mar%C3%A3o)_vf.pdf)

UTAP (2017), *Boletim Anual das PPP — 2016*, Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, Lisboa: Ministério das Finanças. Consult. 12 Fev 2020 em http://www.utap.pt/Publicacoes_utap/Boletim%20Anual%20das%20PPP%20-%202016%20e%204%C2%BA%20T%202016%20vf.pdf

UTAP (2018), *Boletim Anual das PPP — 2017*, Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, Lisboa: Ministério das Finanças. Consult. 12 Fev 2020 em http://www.utap.pt/Publicacoes_utap/Boletim%20Trimestral%20PPP%204T2017_vf_UTAP.pdf

UTAP (2019), *Boletim Anual das PPP — 2018*, Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, Lisboa: Ministério das Finanças. Consult. 12 Fev 2020 em http://www.utap.pt/Publicacoes_utap/Boletim%20Trimestral%20PPP%204T2018_FINAL%20vf.pdf

Referências legais em vigor utilizadas

Decreto-Lei de Execução Orçamental 2017	Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março
Circulares DGO	Circular Série A n.º 1384 – Instruções para a preparação do Orçamento do Estado para 2017. Disponível em: https://www.dgo.pt/instrucoes/Paginas/Instrucoes_Ano.aspx?Ano=2016 . Acedido: 25 jan 2019.
Classificador económico das receitas e das despesas públicas	Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.
SNC-AP: Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas	Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.
Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO, 2016—2019)	Lei n.º 7—C/2016, de 31 de março
Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO, 2017—2020)	Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro

