

O conjunto das administrações públicas apresentou em janeiro de 2018 uma deterioração do saldo orçamental face ao mês homólogo. No entanto, importa salientar que a execução orçamental do primeiro mês do ano não permite elaborar extrapolações para o ano 2018 como um todo.

A informação estatística sobre a atividade económica do 4.º trimestre de 2017, recentemente disponibilizada pelo INE, permite calcular um efeito de carry-over de cerca de 0,92 p.p. para o crescimento do PIB de 2018. Mantendo-se a dinâmica de crescimento intra-anual que se estima estar prevista no OE/2018, a projeção para o crescimento do PIB anual seria revista em alta em 0,1 p.p., para 2,3%.

No que se refere a 2017, estima-se que o défice em contas nacionais tenha ascendido a 1,0% do PIB, o que, a confirmar-se, deverá ter ficado 0,6 p.p. abaixo do objetivo oficial para o défice definido no OE/2017.

Adicionalmente, analisa-se a execução orçamental da segurança social, bem como a evolução projetada deste subsector para 2018. Ainda neste âmbito, apresenta-se a proposta comunitária para a criação de um plano de reforma pan-europeu.

Apresentam-se ainda diversas análises relativas à execução de 2017, nomeadamente no âmbito dos seguintes temas: despesa com ativos financeiros do subsector Estado; receitas e despesas com origem em financiamento comunitário; execução da administração regional e da administração local; a utilização da dotação provisional e da reserva orçamental; e a despesa da administração central com projetos (ex-PIDDAC).

### Síntese da execução orçamental

1 A presente análise tem como fonte principal a Síntese de Execução Orçamental publicada pela Direção-Geral do Orçamento (DGO) no dia 26 de fevereiro, relativa às contas das administrações públicas do mês de janeiro de 2018, na ótica da contabilidade pública. Enquanto referenciais anuais para efeitos de comparação com a execução orçamental são utilizados a execução provisória de 2017, que será posteriormente substituída pela Conta Geral do Estado, e o Orçamento do Estado para 2018 (OE/2018). Os valores no âmbito da estimativa de execução para 2017 também se apresentam para efeitos de comparação, evidenciando o desvio ocorrido entre a estimativa e a execução provisória de 2017 (Tabela 22). De referir que as contas das administrações públicas na ótica da contabilidade nacional relativas a 2017 serão divulgadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) no dia 26 de março, em conjunto com a 1.ª notificação do procedimento dos défices excessivos. Na presente informação técnica também é apresentada, em secção autónoma, a estimativa da UTAO para o défice de 2017 em contabilidade nacional.

Tabela 1 – Saldo global por subsector  
(em milhões de euros)

Subsector	Jan 2017	Jan 2018	variação homóloga	Referencial anual		
				2017	OE/2018	variação homóloga OE/2018
1. Estado	-487	-236	250	-4 822	-5 532	-710
2. Serviços e Fundos Autónomos	434	249	-185	-114	187	301
do qual: EPR	128	-141	-269	-1 109	-1 283	-174
3. Administração Central (1+2)	-53	13	65	-4 936	-5 345	-409
4. Segurança Social	396	503	107	2 078	929	-1 149
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	344	516	173	-2 858	-4 416	-1 559
6. Administração Regional e Local	278	259	-20	284	880	596
7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)	622	775	153	-2 574	-3 537	-963

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores relativos a 2017 referem-se à execução provisória, a qual será objeto de atualização após a publicação da CGE/2017. O referencial anual para 2018 corresponde ao OE/2018.

2 O objetivo do saldo orçamental para 2018 tem diferentes sentidos para a variação homóloga consoante a ótica contabilística: uma deterioração em contabilidade pública, mas uma melhoria em contabilidade nacional. Em termos não ajustados, as administrações públicas apresentaram um excedente orçamental em contabilidade pública em janeiro de 2018, o qual corresponde a uma melhoria em relação ao registado no mês homólogo. De acordo com os dados divulgados pela DGO, i.e. sem qualquer ajustamento, as administrações públicas registaram um excedente orçamental de 775 M€ em janeiro de 2018, o qual representa um aumento de 153 M€ quando comparado com o saldo verificado em

janeiro de 2017 (Tabela 1 e Tabela 21). De referir que o objetivo anual para 2018 tem implícita uma deterioração homóloga do saldo orçamental em contabilidade pública no montante de 963 M€, tendo por referência a execução provisória de 2017.

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

Subsector	Jan 2017	Jan 2018	variação homóloga	Referencial anual		
				2017	OE/2018	variação homóloga OE/2017
1. Estado	-880	-781	99	-4 819	-5 740	-920
2. Serviços e Fundos Autónomos	370	149	-221	-114	187	301
do qual: EPR	41	-241	-282	-1 109	-1 283	-174
3. Administração Central (1+2)	-511	-632	-122	-4 933	-5 553	-619
4. Segurança Social	343	388	45	1 652	903	-749
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-168	-245	-77	-3 281	-4 649	-1 368
6. Administração Regional e Local	289	259	-31	284	880	596
7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)	121	14	-107	-2 997	-3 769	-772

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 4 em anexo.

3 Em termos ajustados, o objetivo do saldo orçamental para 2018 tem implícita uma deterioração homóloga. A presente análise encontra-se elaborada em termos ajustados dos fatores mais relevantes que limitam a comparabilidade homóloga no biénio 2017-2018, identificados na Caixa 4 em anexo.<sup>1</sup> Na ótica da contabilidade pública, após ajustamentos, as administrações públicas têm subjacente uma variação homóloga negativa do défice orçamental (Tabela 2).

4 Por subsectores, as administrações públicas evidenciaram um excedente ajustado de 14 M€ em janeiro de 2018. Tendo por referência o mês de janeiro de 2017 (Tabela 2 e Tabela 3), verificou-se uma variação negativa do saldo das administrações públicas, a qual decorreu de um aumento da despesa efetiva (451 M€) superior ao verificado na receita efetiva (344 M€). Por subsectores, destaca-se a deterioração homóloga do subsector dos serviços e fundos autónomos, essencialmente devido às entidades públicas reclassificadas, bem como da administração local. Em sentido oposto, salienta-se o aumento homólogo do saldo nos subsectores Estado, segurança social e administração regional.

<sup>1</sup> Os ajustamentos têm por base a relevância do montante, a possibilidade de quantificação e referem-se ao biénio 2017-2018.

**Tabela 3 – Conta das administrações públicas**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro				Ref. anuais				Grau execução	
	2017	2018	var. homóloga	%	2017	OE/2018	var. homóloga	%	2017	OE/2018
Receita efetiva	5 683	6 028	344	6,1	80 580	86 122	5 542	6,9	7,1	7,0
Corrente	5 544	5 920	376	6,8	78 577	82 642	4 065	5,2	7,1	7,2
Capital	140	108	-32	-22,7	2 003	3 480	1 477	73,7	7,0	3,1
Despesa efetiva	5 562	6 014	451	8,1	83 577	89 892	6 315	7,6	6,7	6,7
Corrente primária	4 671	4 806	136	2,9	70 024	74 626	4 602	6,6	6,7	6,4
Juros	606	902	296	48,8	8 299	8 426	127	1,5	7,3	10,7
Capital	285	305	20	7,0	5 254	6 840	1 586	30,2	5,4	4,5
Saldo global	121	14	-107	-88,4	-2 997	-3 769	-772	-25,8		

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 4 em anexo. O referencial anual para 2017 tem por base a execução provisória.

**5 O crescimento da receita efetiva foi inferior ao previsto no OE/2018.** No primeiro mês do ano a receita efetiva registou uma variação de 6,1% (Tabela 3), com os contributos de 6,6 p.p. da receita corrente e -0,6 p.p. da receita de capital. O grau de execução de 7,0% está em linha com o alcançado no mesmo período de 2017. A cobrança da receita situou-se abaixo da taxa de crescimento anual implícita de 6,9% no OE/2018. Ao nível das componentes, o aumento homólogo de 6,8% da receita corrente supera o objetivo de 5,2% implícito ao OE/2018, destacando-se os contributos da receita fiscal (4,3 p.p.) e da receita de contribuições sociais (2,4 p.p.). No entanto, a receita de capital desceu 22,7%, em contraste com a subida de 73,7% prevista no OE/2018.

**6 A receita fiscal cresceu no primeiro mês do ano a um ritmo superior ao previsto no OE/2018.** A receita fiscal arrecadada em janeiro aumentou 8,1%, o que em termos nominais corresponde a um incremento de 244 M€ face a 2017 (Tabela 4). Para este resultado contribuíram os impostos diretos com 4,8 p.p. e os impostos indiretos com 3,3 p.p., refletindo taxas de variação homóloga de 11,1% e 5,9%, respetivamente. Esta evolução compara favoravelmente com o objetivo do OE/2018, com um crescimento implícito de 2,7% para a receita fiscal. Sublinhe-se que por questões de comparabilidade face ao período homólogo foram efetuados ajustamentos à receita fiscal, nomeadamente o PERES, a receita de reavaliação de ativos e a receita do IRC<sup>2</sup> (Caixa 4).

**Tabela 4 – Receita fiscal e contributiva das administrações públicas**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro				Ref. anuais				Grau execução	
	2017	2018	var. homóloga	%	2017	OE/2018	var. homóloga	%	2017	OE/2018
Receita Fiscal	3 008	3 251	244	8,1	47 339	48 627	1 289	2,7	6,4	6,7
Impostos diretos	1 290	1 432	143	11,1	21 410	21 745	334	1,6	6,0	6,6
Impostos indiretos	1 718	1 819	101	5,9	25 928	26 883	954	3,7	6,6	6,8
Contribuições Sociais	1 660	1 798	138	8,3	19 760	20 469	709	3,6	8,4	8,8
dos quais: Segurança Social	1 373	1 491	118	8,6	15 713	16 510	797	5,1	8,7	9,0
dos quais: CGA	280	300	20	7,0	3 970	3 882	-88	-2,2	7,1	7,7
Receita Fiscal e Contributiva	4 668	5 050	382	8,2	67 099	69 096	1 997	3,0	7,0	7,3

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

**7 A receita de contribuições sociais evidenciou uma taxa de crescimento homóloga de 8,3%.** O grau de execução da receita com contribuições sociais atingiu 8,8% no primeiro mês do ano, situando-se 0,4 p.p. acima do verificado em 2017. Para 2018, encontra-se previsto no OE/2018 um aumento de 3,6% desta receita, resultante do incremento das contribuições para a segurança social (5,1%) e pressupondo uma quebra das contribuições para a Caixa Geral de Aposentações (-2,2%) (Tabela 4). Na receita da CGA foi ajustado o efeito base referente à diferença no regime de pagamento do subsídio de Natal (Caixa 4).

**8 Em janeiro de 2018, o grau de execução da despesa efetiva situou-se em linha com o verificado no mês homólogo.** Tendo como referência o OE/2018 inicial, o grau de execução da despesa efetiva foi de 6,7% em janeiro de 2018, tal como o verificado no mesmo mês do ano anterior (Tabela 3 e Tabela 20). Quanto à desagregação por tipo de despesa, a componente corrente (6,9%) apresentou um grau de execução superior ao verificado na componente de capital (4,5%). De referir que a

<sup>2</sup> A receita de IRC foi ajustada devido a um desfasamento temporal motivado por uma operação financeira de uma empresa, a qual gerou uma receita de 235 M€.

dotação orçamental para a despesa corrente regista a dotação provisional no Ministério das Finanças, bem como a reserva orçamental dos organismos da administração central.<sup>3</sup> Importa salientar que o desvio ocorrido em 2017, entre a estimativa de execução apresentada em outubro no âmbito da Proposta de Lei do OE/2018 e a execução provisória, pode ter efeitos para o ano 2018, visto que a previsão subjacente ao OE/2018 se efetuou tendo por base um ponto de partida que não se concretizou (Tabela 22), tendo implicações nas variações homólogas implícitas. Adicionalmente, importa referir que no OE/2018 encontram-se orçamentadas dotações centralizadas no Ministério das Finanças para objetivos específicos: descongelamento de carreiras (130 M€), sustentabilidade do setor da saúde (84,9 M€), incêndios florestais (187 M€), regularização de passivos e aplicação de ativos (480 M€), contrapartida pública nacional (100 M€) e orçamento participativo (5 M€).<sup>4,5</sup>

**Tabela 5 – Despesa corrente primária e principais rubricas**  
(variações homólogas, em milhões de euros e percentagem)

	Janeiro				Ref. Anuais				Grau execução	
	2017	2018	var. homóloga	%	2017	OE/2018	var. homóloga	%	2017	OE/2018
Despesa Corrente Primária	4 671	4 806	136	2,9	70 024	74 626	4 602	6,6	6,7	6,4
Despesas com pessoal	1 401	1 362	-39	-2,8	20 144	20 176	32	0,2	7,0	6,7
Aquisição de bens e serviços	576	564	-12	-2,1	11 779	12 976	1 197	10,2	4,9	4,3
Transferências correntes	2 564	2 711	147	5,7	35 506	37 407	1 811	5,1	7,2	7,2
Seg. Social (Pensões + Prestações)	1 578	1 637	59	3,7	21 596	22 974	1 378	6,4	7,3	7,1
Caixa Geral de Aposentações	695	708	13	1,9	9 529	9 738	209	2,2	7,5	7,3
Subsídios	67	83	16	23,8	947	1 347	400	42,2	7,1	6,2
Outras despesas correntes	57	38	-20	-34,3	965	1 917	952	98,7	6,0	2,0

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 4 em anexo. Os dados são consolidados, pelo que a rubrica "transferências correntes" não incorpora as operações ocorridas entre entidades das administrações públicas.

**9 Em janeiro de 2017, as despesas com pessoal registaram um grau de execução inferior ao verificado no mês homólogo.**<sup>6</sup> Em 2018, as despesas com pessoal incluem uma dotação centralizada no Ministério das Finanças para reforço orçamental do descongelamento de carreiras na administração central (130 M€). No OE/2018 o montante orçamentado para as administrações públicas é de 20 176 M€, o que reflete um crescimento homólogo de 0,2% face à execução provisória de 2017 (Tabela 5, Tabela 20 e Tabela 22). De salientar que o desvio em 2017 (154 M€) verificado entre a estimativa e execução provisória de 2017 pode ter efeitos na variação homóloga a verificar em 2018. Em termos relativos, o crescimento das despesas com pessoal em janeiro de 2018 foi de -2,8% face ao mês homólogo. Importa referir que de acordo com a DGO verificaram-se dificuldades no tratamento informático no mês de janeiro de 2018 com impacto nos valores reportados, sendo que serão gradualmente estabilizados.

**10 O grau de execução da despesa com aquisição de bens e serviços em janeiro de 2018 ficou abaixo do observado no mês homólogo.** O grau de execução da aquisição de bens e serviços situou-se em 4,3% do previsto no OE/2018, sendo 0,6 p.p. inferior ao verificado no mês homólogo (Tabela 5 e Tabela 20). Em 2017, registou-se um desvio de 432 M€ entre a estimativa e a execução provisória, o que poderá ter efeitos ao nível da despesa de aquisição de bens e serviços em 2018. De acordo com os dados da DGO, o passivo não financeiro das administrações públicas em aquisição de bens e serviços situou-se em 766 M€ em janeiro de 2018, refletindo um aumento mensal de 83 M€ em relação ao final de dezembro de 2017. Relativamente aos pagamentos em atraso nos Hospitais EPE, o

<sup>3</sup> A Lei do OE/2018 para a administração central inclui na rubrica "outras despesas correntes" a dotação provisional (495 M€), bem como a reserva orçamental (451,2 M€).

<sup>4</sup> Em janeiro de 2018, do conjunto das dotações orçamentais centralizadas foram utilizados 20 M€ relativos a incêndios florestais.

<sup>5</sup> De referir que do conjunto das dotações orçamentais centralizadas encontra-se orçamentada despesa com ativos financeiros, nomeadamente para incêndios florestais (62 M€) e regularização de passivos e aplicação de ativos (180 M€).

<sup>6</sup> Para efeitos de comparabilidade homóloga, os dados encontram-se ajustados do diferente perfil de pagamentos no âmbito dos duodécimos do subsídio de férias no biénio 2017-2018 (Caixa 4 em anexo).

valor total registado em janeiro de 2018 foi de 951 M€, o que corresponde a um acréscimo mensal de 114 M€ quando comparado com o final de 2017.

**11 Em janeiro de 2018, o grau de execução dos juros pagos pelas entidades públicas reclassificadas (EPR) foi superior ao observado no mês homólogo, essencialmente devido ao pagamento de juros swaps do Metropolitano de Lisboa.** A despesa com juros pagos pelas EPR foi de 285,4 M€ em janeiro de 2018, refletindo um grau de execução de 28,1% do OE/2018 para juros a pagar pelas EPR a entidades fora das administrações públicas.<sup>7</sup> Importa destacar o pagamento em janeiro de 2018 do Metropolitano de Lisboa no montante de 273,6 M€, o que corresponde a 83% do valor orçamentado em juros por esta EPR. De acordo com a DGO, o elevado montante de pagamentos do Metropolitano de Lisboa é determinado pela regularização de pagamentos de contratos swaps no valor de 269,5 M€.

**12 A despesa com subsídios em janeiro de 2018 apresentou um grau de execução inferior ao verificado no mesmo mês de 2017.**<sup>8</sup> O grau de execução dos subsídios foi de 6,2% do OE/2018 em janeiro de 2018, ficando 0,9 p.p. abaixo do observado no mês homólogo (Tabela 5 e Tabela 20). De salientar que em 2017 registou-se um desvio de 401 M€ entre a estimativa para 2017 e a execução provisória, o que tem efeitos na taxa de crescimento prevista para 2018 (diferencial entre taxas de variação anuais na Tabela 22). Os montantes orçamentados em subsídios encontram-se concentrados no subsector da segurança social, bem como nos serviços e fundos autónomos, nomeadamente no Instituto do Emprego e Formação Profissional.

**13 Em janeiro de 2018, o grau de execução das transferências correntes para entidades exteriores às administrações públicas ficou em linha com o verificado no mês homólogo.** O grau de execução das transferências correntes situou-se em 7,2% em janeiro de 2018, ficando em linha com o verificado em janeiro de 2017 (Tabela 5 e Tabela 20). Importa destacar que o OE/2018 tem subjacente um aumento das prestações sociais da segurança social em 6,4% quando comparado com a execução provisória. De referir que a Lei do OE/2018 tem implícito o fim do pagamento em duodécimos do subsídio de Natal aos pensionistas da segurança social e da CGA, sendo que se encontram ajustados na presente informação técnica.

**14 As despesas de capital em janeiro de 2018 evidenciaram um grau de execução abaixo do registado no mesmo mês de 2017.**<sup>9</sup> O grau de execução das despesas de capital situou-se em 4,5% em janeiro de 2018, sendo 0,9 p.p. inferior ao observado no mês homólogo (Tabela 3 e Tabela 20). O desvio ocorrido em 2017 entre a estimativa e a execução provisória foi de 349 M€ (Tabela 22), pelo que o montante orçamentado para 2018 foi determinado com base numa estimativa para 2017 que não se concretizou. Com efeito, a taxa de variação anual implícita ao OE/2018 é de 30,2% quando comparada com a execução provisória e de 22,1% em relação à estimativa. Relativamente à empresa Infraestruturas de Portugal, a despesa orçamentada no OE/2018 com investimento excluindo concessões é de 290,8 M€, sendo a execução de janeiro de 2018 residual.<sup>10</sup> Quanto às

<sup>7</sup> Nesta análise excluem-se os juros pagos a entidades da administração central visto que existe consolidação dentro do perímetro da administração central.

<sup>8</sup> Importa salientar que em classificação económica a componente "subsídios" não incluiu subsídios de desemprego, os quais estão registados como transferências correntes para as famílias.

<sup>9</sup> Para efeitos de comparabilidade homóloga, os dados encontram-se ajustados dos pagamentos das despesas com concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal (Caixa 4 em anexo).

<sup>10</sup> O orçamento da empresa Infraestruturas de Portugal para 2018 incluiu dotação orçamental inicial em despesas com investimento no valor de 1759,9 M€, destacando-se o montante da componente concessões e subconcessões a PPP (1469,2 M€). Em janeiro de 2018, a execução desta componente principal das despesas de investimento situou-se em 22,2 M€, sendo que a execução no mês homólogo foi de 22,4 M€.

transferências de capital, o grau de execução foi de 6,2% em janeiro de 2018, ficando 0,5 p.p. abaixo do mês homólogo.

### Caixa 1 – O efeito de carry-over sobre a medição da atividade económica em 2018

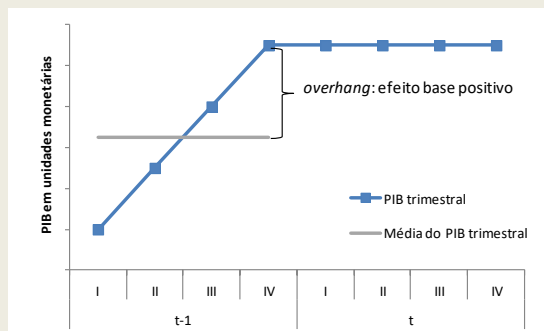
Esta caixa estima o efeito de carry-over do PIB de 2017 sobre o PIB de 2018, após a divulgação da 1.ª estimativa dos dados do 4.º trimestre de 2017. A avaliação do PIB em 2017 é um importante ponto de partida para o ano seguinte, influenciando a taxa de crescimento de 2018, admitindo-se nesta caixa que a dinâmica intra-anual é de acordo com o previsto no OE/2018. Nesta caixa é medido o carry-over para 2018, avaliando o impacto deste efeito na projeção para o PIB anual do OE/2018. Note-se que no momento da realização do OE/2017, apenas era conhecido o 2º trimestre de 2017.

#### Carry-over: breve descrição

O carry-over é um efeito estatístico decorrente de se admitir que os níveis trimestrais do PIB para um dado ano são iguais ao nível do último trimestre do ano anterior (i.e. assumem-se taxas de variação em cadeia trimestrais nulas para o ano corrente). Este pode ser interpretado como a contribuição avançada do PIB do ano anterior para o crescimento do próprio ano.

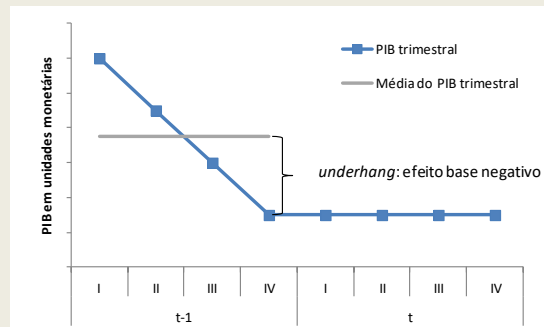
Sempre que o crescimento do último trimestre é superior à média dos últimos quatro trimestres existe um efeito de carry-over positivo, ou overhang estatístico (Gráfico 1). No caso oposto, em que o carry-over é negativo, existe um underhang estatístico (Gráfico 2).

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



Fonte: Cálculos da UTAO

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



Fonte: Cálculos da UTAO

A decomposição da variação anual do PIB real, apresentada no Gráfico 3, permite visualizar a importância deste efeito. Nos anos de 2014 a 2018 com o efeito estatístico positivo do final dos respetivos anos anteriores, o PIB acabou por crescer mais do que o que se identificou na dinâmica intra-anual. Nas recessões de 2012 e 2013, o efeito base, ou carry-over, penalizou ainda mais o crescimento. Nos períodos de 2007-2008 e de 2010-2011, apesar de se observarem efeitos de carry-over positivos, os anos seguintes foram de taxa de variação negativa do PIB. Contudo note-se que no ano que antecedeu a queda do PIB observou-se uma dinâmica intra-anual negativa. Em contraste, no período 1997-2002 foram registados carry-over positivos e taxas de crescimento do PIB também positivas.

**Cálculo do efeito de carry-over para a variação do PIB de 2018**

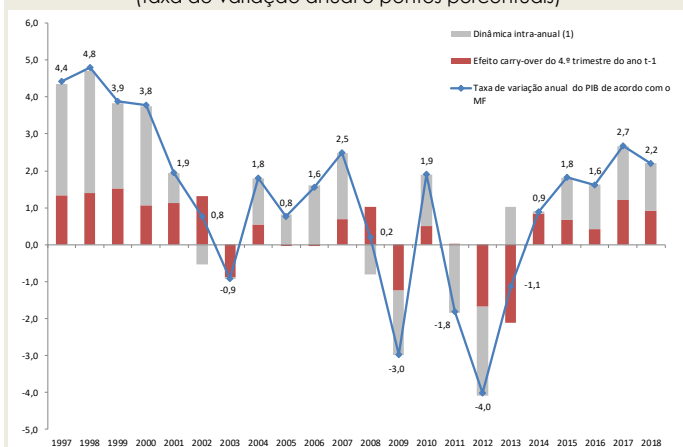
Tendo em conta a divulgação dos dados das contas nacionais sobre o 4.º trimestre de 2017 pelo INE, o efeito de base associado ao PIB de 2017 que irá influenciar a medição da taxa de variação do PIB de 2018 é de cerca de 0,92 p.p.<sup>11</sup> A dimensão deste carry-over positivo para 2018 representa um pouco menos de metade do crescimento esperado de 2,2% (previsão do OE/2018). Significa que caso não se registre qualquer crescimento face ao ano anterior, o efeito base que transita de 2017 permitirá um crescimento do PIB de 0,92% em 2018. Este efeito base tem um peso no crescimento esperado semelhante ao registado no último ano, embora inferior com a previsão no período homólogo.

No exercício de projeção do PIB do OE/2018, em que apenas era conhecido o 2.º trimestre, encontrava-se implícito um carry-over de 0,8 p.p. e uma dinâmica intra-anual de 1,4 p.p. para um crescimento estimado de 2,2%. Deste modo, o resultado agora conhecido para o 4.º trimestre de 2017 torna menos exigente o comportamento da dinâmica intra-anual em 2018 para que se atinja o crescimento do PIB de 2,2%, podendo até ultrapassá-lo.

Por seu turno, mantendo-se a dinâmica de crescimento intra-anual, tendo em conta que o efeito de carry-over de 2017, após a divulgação do 4.º trimestre de 2017 feita pelo INE, é mais alto do que o que estava implícito no OE/2018, a projeção para o PIB anual poderá ser eventualmente revista em alta em 0,1 p.p. para 2,3%.

Sublinhe-se que este modelo assenta apenas no efeito estatístico do carry-over não existindo qualquer hipótese associada à dinâmica intra-anual. Em particular, o comportamento da dinâmica intra-anual poderá ter sido antecipado, pelo que a projeção para o crescimento anual de 2,2% poderá não ter que ser ajustada com a divulgação destes dados. Adicionalmente, o comportamento da dinâmica de crescimento é em grande medida afetado pelas medidas de política económica que afetam o rendimento das famílias, registando-se historicamente muita sensibilidade a medidas que afetam o consumo privado. Estes efeitos poderiam estar desde logo incorporados na previsão do OE/2018.

**Gráfico 3. Decomposição da variação do PIB**  
(taxa de variação anual e pontos percentuais)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (OE/2018) e cálculos da UTAO. | Notas: A dinâmica intra-anual em 2018 corresponde à estimativa implícita nas projeções do OE/2018, atualizada com os dados sobre o carry-over divulgados a 28 de fevereiro de 2018.

## Referência:

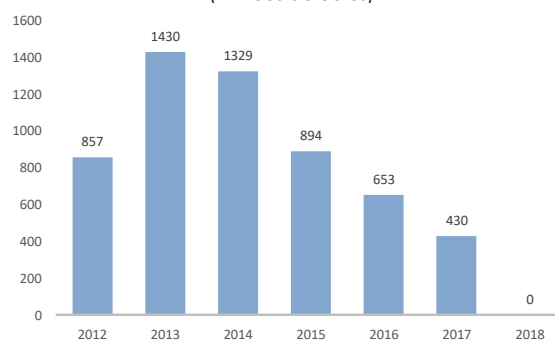
Tödter, Karl-Heinz (2010), "How useful is the carry-over effect for short-term economic forecasting?", Discussion Paper, Series 1: Economic Studies, No 21/2010, Deutsche Bundesbank

<sup>11</sup> O efeito de carry-over para o ano t é calculado como:  $u_t = ((Q_{t-1,t} + Q_{t-1,t} + Q_{t-1,t} + Q_{t-1,t}) / (Q_{t-1,t} + Q_{t-1,t} + Q_{t-1,t} + Q_{t-1,t}) - 1) \times 100$ , em que  $Q_{t-1,t}$  é o nível do PIB do ano anterior (t-1) para o trimestre i, com i=1,2,3,4. Em taxas de variação em cadeia,  $u_t = \frac{1}{4} Q_{t-1,t} + \frac{2}{4} Q_{t-1,t} + \frac{3}{4} Q_{t-1,t}$ . A nomenclatura utilizada nesta caixa é consistente com Tödter (2010).

**15 Segundo o OE/2018, o saldo da segurança social em 2018 será positivo ficando, no entanto, aquém do registado em 2017.**

O OE/2018 prevê um saldo da segurança social de 929 M€ para 2018, o que se traduz num valor inferior ao saldo obtido em 2017 (2078M€) (Tabela 7). A redução anual do saldo resulta de um crescimento da despesa de 10,4%, o qual não é totalmente compensado pelo aumento de receita (5,3%).<sup>12</sup> Quando ajustado dos fatores que condicionam a comparabilidade homóloga, a saber: (i) a transferência extraordinária para compensação do défice da segurança social (Gráfico 1);<sup>13</sup> (ii) as transferências do Fundo Social Europeu para formação profissional e para o programa operacional PT2020, e, do FEAC (Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas), de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários, o saldo da segurança social revela-se inferior, projetando-se um saldo de 1652 M€ em 2017 e de 903 M€ em 2018, o qual implica uma redução do excedente de 749 M€ face a 2017. Em termos mensais torna-se necessário um ajustamento adicional, designadamente o relativo com o diferente perfil de pagamentos dos duodécimos relativos ao subsídio de Natal para pensionistas e para os funcionários do setor público (ajustamento da despesa com administração e com pensões). Com efeito, em janeiro de 2018 o saldo em termos ajustados fixou-se em 388 M€, um registo superior em 45M€ ao verificado em janeiro de 2017, sendo que em termos não ajustados fixou-se em 503M€, uma melhoria de 107M€.

**Gráfico 1 – Transferência do OE para compensação do défice da segurança social**  
(milhões de euros)



Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.

**16 O saldo orçamental previsto para a segurança social em 2018 reflete-se quase integralmente no subsistema previdencial.**

A segurança social pode ser subdividida por três sistemas: (i) o previdencial; (ii) a proteção social de cidadania; (iii) e os regimes especiais (os quais incluem as pensões no âmbito do regime substitutivo bancário e BPN), sendo que o saldo positivo da segurança social em 2018 é justificado, sobretudo, pelo comportamento do sistema previdencial (Tabela 6). Com efeito, o sistema previdencial deverá apresentar um saldo de 877 M€, e o sistema de proteção social de cidadania um saldo de somente 51 M€ (relativamente ao sistema previdencial, este é subdividido em previdencial repartição, o qual inclui as contribuições e quotizações e as transferências do FSE enquanto receita tendo, como principal despesa, as prestações sociais contributivas, e, em previdencial capitalização, a qual inclui os rendimentos da

<sup>12</sup> É de salientar que no OE/2018, as bases para a projeção da despesa a efetuar em 2018 eram diferentes das que se vieram a verificar, designadamente encontrava-se projetado para 2017 uma despesa com ação social e com ações de formação profissional superior à que se veio verificar.

<sup>13</sup> A diferença entre a variação anual ajustada e não ajustada decorre, sobretudo, de não estar prevista para 2018 qualquer transferência extraordinária para compensação do défice da segurança social, a qual atingiu 430 M€ em 2017.



**20 Em 2018, a Caixa Geral de Aposentações deverá apresentar um saldo negativo.** De acordo com o OE/2018, a CGA deverá obter um saldo de -42 M€ em 2018, um valor significativamente inferior ao registado em 2017, ano em que atingiu 73 M€ (Tabela 8). Esta deterioração é justificada pelo aumento previsto das pensões e abonos da responsabilidade da CGA (1,9%), sendo que a este impacto negativo acresce a redução da receita com contribuições (-2,2%). Com objetivo de amenizar a diminuição do saldo, encontra-se previsto um aumento das transferências correntes provenientes do OE de 4,6%.<sup>18</sup>

**21 A comparabilidade homóloga durante 2018 terá que ter em consideração o diferente perfil de pagamentos do subsídio de Natal** para os pensionistas da CGA e para os trabalhadores do setor público. Em termos mensais, o saldo em janeiro atingiu os 42 M€, valor superior ao registado no mesmo mês do ano anterior (17 M€). No entanto, ajustando a receita com contribuições, bem como a despesa com pensões do diferente perfil de pagamentos intra-anual dos duodécimos relativos ao subsídio de Natal para os pensionistas da CGA e para os trabalhadores do setor público, por forma a garantir a comparabilidade homóloga, o saldo apresentou uma melhoria de somente 10 M€. Este resultado decorreu, essencialmente, de um acréscimo da receita (3,5%) superior ao verificado na despesa (2,0%).

**22 A receita com contribuições e quotizações deverá registar uma diminuição em 2018.** Segundo o OE/2018, a receita com contribuições e quotizações para a CGA deverá atingir 3882 M€, o que representa um decréscimo de 2,2% face à execução provisória de 2017. No entanto, a previsão à data da elaboração do OE/2018 era de uma redução de somente 0,7% (face ao previsto no OE/2017 para 2017), pelo que poderá existir uma suborçamentação da receita com contribuições. Com efeito, o descongelamento gradual das carreiras dos funcionários públicos a iniciar-se em 2018 terá um impacto positivo sobre as contribuições para a CGA compensando, em parte, a redução do número de subscritores.

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

	Janeiro		Variação		execução 2017	OE/2018	Tvh (%)	Grau de Execução (%)
	2017	2018	Tvh (%)	Contr. p/ twh (p.p.)				
<b>1. Receita corrente</b>	<b>754</b>	<b>765</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>9 794</b>	<b>9 915</b>	<b>1,2</b>	<b>7,7</b>
Contribuições para a CGA	294	300	2,0	0,8	3 970	3 882	-2,2	7,7
Transferências correntes, das quais:	459	459	-0,1	-0,1	5 537	5 760	4,0	8,0
Orçamento do Estado	419	420	0,3	0,2	4 993	5 225	4,6	8,0
Outras receitas correntes	1	6	698,1	0,7	287	273	-4,7	2,3
<b>2. Receita de capital</b>	-	-	-	-	0	-	-	-
<b>3. Receita Efetiva</b>	<b>754</b>	<b>765</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>9 794</b>	<b>9 915</b>	<b>1,2</b>	<b>7,7</b>
<b>4. Despesa corrente, da qual:</b>	<b>737</b>	<b>723</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,9</b>	<b>9 722</b>	<b>9 957</b>	<b>2,4</b>	<b>7,3</b>
Transferências correntes, das quais:	735	721	-1,9	-1,9	9 690	9 916	2,3	7,3
Pensões e abonos responsab. de:	-	-	-	-	-	-	-	-
CGA	656	642	-2,1	-1,9	8 657	8 820	1,9	7,3
Orçamento do Estado	19	18	-4,4	-0,1	252	286	13,4	6,2
Outras entidades	49	49	-1,2	-0,1	620	632	2,0	7,3
Outras transferências correntes	11	12	10,3	0,2	161	179	11,3	6,8
<b>5. Despesa de capital</b>	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>6. Despesa Efetiva</b>	<b>737</b>	<b>723</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,9</b>	<b>9 722</b>	<b>9 957</b>	<b>2,4</b>	<b>7,3</b>
<b>7. Saldo global (3-6)</b>	<b>17</b>	<b>42</b>			<b>73</b>	<b>-42</b>		
<i>Por memória: após ajustamentos</i>								
<b>1A. Receita corrente</b>	741	765	3,3	3,3	9 794	9 915	1,2	7,7
Contribuições para a CGA	280	300	7,0	2,6	3 970	3 882	-2,2	7,7
<b>3A. Receita efetiva (1A.+2)</b>	<b>741</b>	<b>766</b>	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>	<b>9 794</b>	<b>9 915</b>	<b>1,2</b>	<b>7,7</b>
<b>4A. Despesa corrente</b>	709	723	2,0	2,0	9 722	9 957	2,4	7,3
Pensões e abonos	695	708	1,9	1,8	9 529	9 738	2,2	7,3
<b>6A. Despesa efetiva</b>	<b>709</b>	<b>723</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>9 722</b>	<b>9 957</b>	<b>2,4</b>	<b>7,3</b>
<b>7A. Saldo global (3A.-6A.)</b>	<b>32</b>	<b>42</b>			<b>73</b>	<b>-42</b>		

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | O referencial anual para 2017 é o referente à execução provisória da CGA.

**23 Encontra-se previsto para o ano de 2018 um aumento da despesa com pensões e abonos.** De acordo com o OE/2018, a despesa com pensões e abonos deverá atingir 9738 M€, um aumento de aproximadamente 2,2% face ao ano anterior, da qual a despesa com pensões e abonos da responsabilidade da

<sup>18</sup> Encontra-se previsto um aumento da comparticipação financeira do Estado para o equilíbrio CGA em 4,0% e que deverá atingir 4919M€.

CGA deverá fixar-se em 8820 M€. Por outro lado, encontram-se previstas transferências provenientes da segurança social no âmbito da pensão unificada no 526M€. Para esta projeção de acréscimo contribui o aumento esperado do número total de pensionistas, a atualização extraordinária de pensões para pensionistas da segurança social e CGA efetuado em agosto de 2017 e de 2018, bem como as novas regras de reforma antecipada sem penalizações.

## Caixa 2 – Plano individual de reforma pan-europeu (PEPP)

### 1. Introdução

Em toda a União Europeia (UE), os particulares que pretendam complementar a sua pensão no âmbito do sistema previdencial e/ou pensões de âmbito profissional podem-no fazer através de investimentos imobiliários, seguros de vida, bem como através de planos de reforma privados (instrumentos de poupança de médio e longo prazo de caráter voluntário).

No entanto, os instrumentos de poupança não estão acessíveis a todos de forma igual dentro da UE, verificando-se assim uma fragmentação do mercado. Com efeito, cada país membro tem um regulamento específico para os instrumentos de poupança, o que dificulta a portabilidade dos mesmos e em última análise a livre circulação de pessoas.

Quanto aos prestadores de planos de reforma, a fragmentação do mercado de planos de reforma é um obstáculo à diversificação de riscos, às economias de escala e à inovação, o que resulta numa menor oferta, menor atratividade e aumento dos custos para os aforradores. Adicionalmente restringe a liquidez e o aprofundamento dos mercados de capitais na UE.

Com efeito, uma iniciativa da União Europeia poderia complementar as regras vigentes a nível nacional através da criação de um quadro pan-europeu para a poupança, direcionado a particulares, através da criação de um quadro regulamentar do PEPP (Plano Individual de Reforma Pan-Europeu). No entanto, é referido pelos autores da proposta (Comissão Europeia) que o PEPP não deve visar a substituição nem a harmonização dos regimes nacionais de produtos de reforma.

### 2. Proposta de criação do PEPP

Com efeito, a Comissão Europeia anunciou uma proposta legislativa relativa a um plano individual de reforma pan-europeu (PEPP) que visa o aumento da poupança e assegurar a adequação das reformas, conforme estabelecido no Livro Branco da Comissão sobre pensões de 2012.

Em resumo, a proposta tem como objetivo criar um mercado europeu de produtos individuais de reforma e de poupança e dessa forma garantir que os consumidores tenham uma maior oferta de prestadores e de que será garantida a igualdade de condições de concorrência para os prestadores, estimulando-a em benefício dos consumidores.

Na proposta, é afirmado que o quadro estabelecido no Regulamento PEPP deve assegurar um nível suficiente de proteção do consumidor, ao mesmo tempo que a flexibilidade necessária para permitir que diferentes fornecedores adaptem os planos de poupança e reforma de acordo com seu modelo de negócios (criando um incentivo aos prestadores de investir na economia real de maneira sustentável) e o usem em diferentes formas de distribuição, incluindo on-line.

Nesse sentido, um plano europeu de reforma individual de caráter facultativo permitiria: (i) uma maior adequação de proteção do consumidor; (ii) a mobilização de fundos para os investidores institucionais.

### 3. Opções para plano de reforma privada na União Europeia

Relativamente ao aprofundamento do mercado europeu de planos de reforma privados, existem três caminhos a considerar: (i) a não atuação ao nível da UE; (ii) o PEPP, ou (iii) a harmonização dos regimes nacionais de produtos individuais de reforma.

De acordo com a primeira opção, a fragmentação do mercado, a limitação à portabilidade e realização transfronteiras continuaria a existir. Por outro lado, a terceira opção iria fazer face a essas lacunas tendo, no entanto, custos administrativos e de cumprimento significativos. Nesse sentido, a opção recaiu sobre a criação de um plano de reforma PEPP.

Na proposta legislativa de junho de 2017, o plano individual de reforma pan-europeu (PEPP) consistia num plano: (i) complementar e voluntário em paralelo aos regimes nacionais, incentivando a canalização de poupanças para o mercado de capitais; (ii) transparente quanto às principais características do produto e quanto aos custos; (iii) que permite a portabilidade dentro da União Europeia, e (v) no qual há a possibilidade de mudar de prestador com limitação de custos.

Da perspetiva dos prestadores, a Comissão Europeia propõe que os PEPP possam ser comercializados por um conjunto largo de prestadores (bancos, seguradoras, empresas de investimento, etc.) e que garantam a igualdade de condições de concorrência, sendo que a uniformização das principais características deverá reduzir os encargos dos vários prestadores. Adicionalmente, a flexibilidade em torno das restantes características permite que os consumidores beneficiem de incentivos fiscais nacionais disponibilizados no Estado-Membro de residência, desde que o PEPP em causa adote os critérios nacionais relativos aos incentivos fiscais.

#### 4. Distribuição, portabilidade e transparência

A proposta de regulamento aponta para que apenas as instituições financeiras previamente autorizadas a nível da UE possam desenvolver e distribuir PEPPs, sendo que as sociedades financeiras devem poder distribuir PEPPs não criados por si. A função de autorização deverá ser concedida à EIOPA (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma).<sup>19</sup>

Outro capítulo da proposta diz respeito à portabilidade dos planos de reforma PEPP. A Comissão Europeia propõe que seja permitido que os aforradores de PEPP que alterem o seu domicílio possam continuar a contribuir para o PEPP que tenham adquirido ao prestador do Estado-Membro de origem.

Ainda dentro desta proposta, incluem-se medidas que pretendem alcançar a máxima transparência possível relativamente às características do PEPP. Propõe que todos os documentos sejam disponibilizados por via eletrónica e se solicitados, os prestadores dos PEPP devem disponibilizar os documentos e informações de forma gratuita.

Neste quadro, os prestadores do PEPP podem disponibilizar até cinco opções de investimento sendo que em pelo menos uma delas o aforrador do PEPP recupera pelo menos o capital investido (instrumento de poupança com capital garantido).

#### 5. Responsabilidade dos Estados-Membros

Por outro lado, são os Estados-Membros os responsáveis por fixar as regras gerais da fase de acumulação, designadamente: (i) o limite de idade para a subscrição do PEPP; (ii) o período mínimo de permanência; (iii) o montante máximo e mínimo de cotizações, e (iv) as condições de resgate antes da idade de reforma, bem como as condições relacionadas com a fase de desembolso, nomeadamente: (i) a idade de reforma e consequente; (ii) a relação entre a reforma e o desembolso do plano de reforma; (iii) a antecedência máxima, relativamente à idade da reforma, para se poder aderir a um plano de PEPP, e (v) a forma de pagamento dos benefícios.

#### 6. Supervisão

Por último, a proposta considera que as responsabilidades de supervisão devem ser divididas entre a EIOPA e as autoridades competentes nacionais, sendo que a EIOPA deverá ser responsável por controlar os planos de reforma distribuídos no território da UE e por garantir que os planos de reforma que se designem como PEPP satisfaçam as condições necessárias estabelecidas para tal.

<sup>19</sup> A Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA) é a autoridade independente da UE responsável pela supervisão do setor dos seguros e pensões complementares de reforma, sendo que os membros são os representantes das autoridades nacionais responsáveis pelos seguros e pensões complementares de reforma.

**24 Em 2017, a despesa com ativos financeiros concentrou-se em dotações de capital e empréstimos a médio e longo prazo.** No conjunto do ano 2017 a despesa com ativos financeiros ascendeu a 6448 M€, um valor que se situou 3336 M€ acima do registado em 2016. Face à previsão constante do orçamento inicial registou-se um grau de execução de 79,9%. A componente relativa a dotações de capital ascendeu a 5179 M€, tendo sido aquela que registou o aumento mais expressivo face ao ano anterior (+3235 M€). Face ao orçamento inicial para 2017, a despesa com dotações de capital registou um grau de execução de 98,1%. A despesa com empréstimos a médio e longo prazo ascendeu a 1193 M€ em 2017, um valor que se situou cerca de 89 M€ acima do executado no período homólogo, mas significativamente abaixo da previsão orçamental inicial (2677 M€). Com efeito, o grau de execução desta despesa foi de 44,6% no o conjunto do ano. Ao nível das dotações de capital são de salientar os montantes destinados à capitalização de instituições de crédito (2500 M€), à empresa Infraestruturas de Portugal (880 M€), à recapitalização dos hospitais (500 M€) e à aquisição de ativos PARCAIXA (499 M€), sendo que esta última parcela não se encontrava inicialmente prevista no orçamento. Quanto aos empréstimos a médio e longo prazo, destacam-se as verbas destinadas ao Metro do Porto (558 M€) e à Parups/Parvalorem (406 M€). A despesa do Estado decorrente da execução de garantias e expropriações ascendeu a 53 M€, um valor que se situou abaixo do valor orçamentado. (Tabela 9).

**Tabela 9 – Despesa com ativos financeiros**  
(em milhões de euros)

Despesa com Ativos Financeiros	Execução		Referencial Anual		Grau de execução OE/2017 (%)	Taxa de variação anual	
	Jan-dez 2016 (M€)	Jan-dez 2017 (M€)	OE/2017 (M€)	OE/2017 + Alterações Orçamentais (M€)		Execução Jan-Dez 2016/2017 (%)	Implícita ao OE/2017 (%)
<b>Empréstimos a curto prazo</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>0,0</b>	<b>-100,0</b>	<b>233,3</b>
<b>Empréstimos a médio e longo prazo, dos quais:</b>	<b>1 104</b>	<b>1 193</b>	<b>2 677</b>	<b>2 353</b>	<b>44,6</b>	<b>8,1</b>	<b>142,6</b>
Entidades Públicas	10	44	10	44	466,4	366,4	0,0
IFRRU-Inst. Fin. Reabilitação Revitalização Urbana	0	16	142	16	11,3	-	-
Parque Escolar	85	0	70	0	0,0	-100,0	-17,6
Parups e Parvalorem	425	406	447	447	90,9	-4,4	5,1
Parparticipadas	16	18	53	53	33,4	7,4	221,8
Parpública	0	0	15	15	0,0	-	-
CP - Comboios de Portugal	0	6	58	58	10,4	-	-
Metropolitano de Lisboa	0	33	24	33	135,3	-	-
Metro do Porto	558	558	609	609	91,6	0,0	9,2
Transtejo	4	3	17	17	14,3	-41,4	308,8
FAM - Fundo de Apoio Municipal	0	110	250	168	44,0	-	-
Administração local do continente	1	0,1	21	21	0,6	-89,3	1 805,2
Países terceiros	5	0,2	20	20	1,0	-95,9	321,9
Portugal 2020	-	0	90	0	0,0	-	-
Fundos de Resolução	-	0	853	853	0,0	-	-
<b>Dotações de capital, das quais:</b>	<b>1 943</b>	<b>5 179</b>	<b>5 276</b>	<b>5 591</b>	<b>98,1</b>	<b>166,5</b>	<b>171,5</b>
Instituições de Crédito	0	2 500	2 708	2 708	92,3	-	-
Recapitalização Hospitais EPE	0	500	0	500	-	-	-
EPNF - Empresas Públicas Não Financeiras	1	1	2	2	50,0	0,0	100,0
FAM - Fundo de Apoio Municipal	46	46	46	46	100,0	0,0	0,0
Infraestruturas de Portugal	950	880	1 061	881	82,9	-7,4	11,7
EDIA	22	31	35	35	88,6	41,9	60,2
Metropolitano de Lisboa	358	192	204	204	93,9	-46,4	-43,0
CP - Comboios de Portugal	176	98	138	138	71,0	-44,2	-21,5
Parpública	290	348	937	438	37,1	19,9	222,7
Aqui. Ativos PARCAIXA	0	499	0	499	-	-	-
RTP	7	4	4	4	100,0	-44,8	-44,8
Carris	61	0	63	51	0,0	-100,0	3,7
STCP	0	13	7	13	204,3	-	-
Transtejo	12	66	70	70	94,0	440,4	474,9
SPMS-Serviços Partilhados Ministério da Saúde	20	0	0	0	-	-100,0	-100,0
Fundo de recuperação de empresas	0	0	1	1	32,8	-7,9	180,5
<b>Execução de garantias e expropriações</b>	<b>37</b>	<b>53</b>	<b>81</b>	<b>81</b>	<b>65,9</b>	<b>44,2</b>	<b>118,6</b>
<b>Participações em organizações internacionais</b>	<b>25</b>	<b>23</b>	<b>20</b>	<b>23</b>	<b>111,0</b>	<b>-10,2</b>	<b>-19,2</b>
<b>Total da Despesa com Ativos Financeiros</b>	<b>3 112</b>	<b>6 448</b>	<b>8 065</b>	<b>8 057</b>	<b>79,9</b>	<b>107,2</b>	<b>159,1</b>

Fontes: Direção-Geral do Orçamento (SIGO) e cálculos da UTAO.

**25 A dotação provisional em 2017 foi reafetada na totalidade, sendo que os programas orçamentais P011-Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar e P013-Saúde foram os principais objetos de reforço orçamental.**<sup>20</sup> O reforço da dotação orçamental por contrapartida da dotação provisional (Tabela 10) foi essencialmente reafetado para os programas orçamentais P011-Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar e P013-Saúde, nos montantes 355 M€ e 163,2 M€, respetivamente. De acordo com a DGO, no programa orçamental P011 o reforço orçamental teve como finalidade a rubrica das despesas com pessoal, enquanto no P013-Saúde o reforço teve várias finalidades, essencialmente pagamentos em atraso de entidades do SNS e investimentos (107,8 M€ no conjunto) e pagamentos no âmbito de Parcerias Público-Privadas das Administrações Regionais de Saúde do Norte, e de Lisboa e Vale do Tejo (52,2 M€ no conjunto).

**Tabela 10 – Afetação da dotação provisional em 2017**  
(por programa orçamental, em milhões de euros)

Programas	Reafetação da dotação provisional
P001 - Órgãos de Soberania	0,8
P002 - Governação	
P003 - Representação Externa	
P004 - Finanças	
P006 - Defesa	
P007 - Segurança Interna	
P008 - Justiça	
P009 - Cultura	3,0
P010 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	6,0
P011 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	355,0
P012 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	
P013 - Saúde	163,2
P014 - Planeamento e Infraestruturas	1,1
P015 - Economia	
P016 - Ambiente	
P017 - Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural	6,0
P018 - Mar	
<b>Total</b>	<b>535,0</b>

Fonte: DGO e cálculos da UTAO.

**26 Em 2017, a utilização da reserva orçamental registada no orçamento inicial dos organismos da administração central apresentou diferentes graus de utilização entre os programas orçamentais.** O montante inicial de reserva orçamental nas entidades da administração central foi de 433,6 M€, tendo sido reafetados cerca de 274,6 M€ (Tabela 11), o que reflete um grau de utilização de 63,3%. De salientar o montante utilizado pelo programa orçamental P011-Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (114,6 M€), o P007-Segurança Interna (41,8 M€), o P014-Planeamento e Infraestruturas (36,2 M€) e o P008-Justiça (32,1 M€).

**Tabela 11 – Afetação da reserva orçamental em 2017**  
(por programa orçamental, em milhões de euros)

Programas	Reserva orçamental inicial	Reserva orçamental não utilizada	Reserva orçamental utilizada	Grau de utilização da reserva orçamental (%)
P001 - Órgãos de Soberania	5,6	1,0	4,6	82,1
P002 - Governação	3,2	2,7	0,5	15,9
P003 - Representação Externa	6,9	0,6	6,3	91,9
P004 - Finanças	25,1	23,0	2,2	8,6
P006 - Defesa	41,2	34,9	6,3	15,3
P007 - Segurança Interna	44,6	2,8	41,8	93,8
P008 - Justiça	32,7	0,7	32,1	98,0
P009 - Cultura	5,2	4,7	0,5	9,5
P010 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	8,9	0,2	8,7	97,3
P011 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	122,5	8,0	114,6	93,5
P012 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	23,9	23,9	0,0	0,0
P013 - Saúde	22,4	9,1	13,3	59,2
P014 - Planeamento e Infraestruturas	53,2	17,0	36,2	68,1
P015 - Economia	9,2	9,2	0,0	0,0
P016 - Ambiente	16,6	16,0	0,6	3,8
P017 - Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural	10,9	3,9	7,0	63,9
P018 - Mar	1,4	1,4	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>433,6</b>	<b>159,0</b>	<b>274,6</b>	<b>63,3</b>

Fonte: DGO e cálculos da UTAO.

<sup>20</sup> A presente análise é apresentada em milhões de euros, pelo que se considerou que a reafetação da dotação provisional foi na totalidade. No entanto, em euros a reafetação foi de 534 982 002 € de um total de 535 000 000 €.

**27 Alguma receita das administrações públicas tem origem em fundos comunitários, a qual é utilizada como fonte de financiamento para a respetiva despesa pública.** A receita de fundos comunitários pode dar origem a vários tipos de despesa: despesa efetiva, quando é gasta por exemplo em aquisição de bens e serviços e investimento, tendo impacto no saldo; e despesa não efetiva, quando aplicada em ativos financeiros.<sup>21</sup> Adicionalmente, existem ainda operações extraorçamentais de receita e despesa, quando a entidade da administração pública faz apenas intermediação entre a União Europeia e o beneficiário final, sem qualquer participação nacional, e neste caso as operações não se refletem no saldo global. Nas situações em que a receita efetiva com origem em fundos comunitários não se materializa em despesa efetiva, ficando por exemplo depositada para utilização futura, o saldo em contabilidade pública resultante desta operação apresenta-se excedentário. Contudo, ao nível da contabilidade nacional, uma operação desta natureza deverá ter um impacto neutro. Com efeito, um dos ajustamentos de passagem de contabilidade pública para a contabilidade nacional é designado por "neutralidade de fundos comunitários".

**Tabela 12 – Receita, despesa e saldo por conta de fundos comunitários**  
(em milhões de euros e em percentagem)

Subsetor	Classificação	Jan-dez		OE/2017	Grau de execução OE/2017	Taxa de variação	
		2016	2017			Jan-dez	OE/2017
1. Serviços integrados	Receita efetiva	133	200	447	44,6	49,9	235,9
	Despesa efetiva	264	271	536	50,5	2,6	103,0
	Saldo	-131	-71	-89			
2. Serviços e fundos autónomos	Receita efetiva	1 797	1 992	1 751	113,7	10,8	-2,6
	Despesa efetiva	1 187	1 232	1 514	81,4	3,7	27,5
	Saldo	610	760	238			
3. Segurança Social	Receita efetiva	972	1 008	1 534	65,7	3,7	57,7
	Despesa efetiva	926	1 014	1 502	67,5	9,5	62,2
	Saldo	46	-6	32			
4. Administração central e Segurança Social (1 + 2 + 3)	Receita efetiva	2 903	3 199	3 732	85,7	10,2	28,6
	Despesa efetiva	2 378	2 517	3 552	70,9	5,8	49,4
	Saldo	525	683	180			
<i>Por memória</i>							
5. Serviços e fundos autónomos	Receita não efetiva	84	413	0		394,3	-100,0
	Despesa não efetiva	415	661	477	138,6	59,2	14,9
	Saldo não efetivo	-331	-247	-477			
6. Serviços e fundos autónomos (2 + 5)	Receita total	1 881	2 405	1 751	137,3	27,9	-6,9
	Despesa total	1 602	1 893	1 991	95,1	18,1	24,2
	Saldo total	279	513	-239			
7. Serviços e fundos autónomos	Receita extraorçamental	6 768	6 928	5 023	137,9	2,4	-25,8
	Despesa extraorçamental	5 868	6 281	5 023	125,1	7,0	-14,4
	Saldo extraorçamental	901	646	0			

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Despesa total = despesa efetiva + despesa não efetiva. Receita total = receita efetiva + receita não efetiva. Os valores referem-se administração central e à segurança social.

**28 Quanto ao ano 2017, verifica-se que o saldo obtido entre receita e despesa por conta de fundos comunitários foi excedentário e situou-se acima do orçamentado no OE/2017.** Para o universo da administração central e segurança social, o saldo obtido entre receita efetiva e despesa efetiva por conta de fundos comunitários situou-se em 683 M€, sendo superior ao montante previsto no OE/2017 de 180 M€ (Tabela 12). Para este resultado contribuiu essencialmente o universo dos serviços e fundos autónomos visto que a receita efetiva (1992 M€) foi superior à prevista no OE/2017 (1751 M€) e a despesa efetiva (1232 M€) ficou abaixo do orçamentado (1514 M€). A entidade que mais contribuiu para este diferencial entre receita e despesa efetiva foi o IAPMEI com excedente de 478 M€, o qual encontra cerca de 213 M€ acima do orçamentado (Tabela 13). Relativamente ao subsetor Estado, registou-se uma baixa execução da receita ao nível do Ministério da Educação

<sup>21</sup> Despesa total = despesa efetiva + despesa não efetiva. Receita total = receita efetiva + receita não efetiva. O saldo do subsetor corresponde à diferença entre a receita efetiva e a despesa efetiva, pelo que a despesa em ativos financeiros não se reflete no saldo apurado.





Na Lei do OE/2018, o montante da despesa afetado a projetos é de 3883 M€, o que representa cerca de 5,4% da despesa total da administração central e um acréscimo de 867 M€ face à execução provisória de 2017.<sup>2</sup> O peso no total da despesa orçamentada no OE/2018 tem subjacente um aumento de 1 p.p. em relação à execução provisória de 2017. Excluindo a despesa com concessões da empresa Infraestruturas de Portugal, o peso da despesa em projetos orçamentada no OE/2018 corresponde a 3,4%, o que compara com o peso de 2,4% observado na execução provisória.

**Relativamente à desagregação por programa orçamental, o principal montante orçamentado na Lei do OE/2018 encontra-se no programa Planeamento e Infraestruturas devido à despesa com concessões.** Para 2018, os principais montantes encontram-se concentrados nos programas orçamentais Planeamento e Infraestruturas (1984 M€ no total e 515 M€ excluindo concessões), Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural (598 M€) e Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (420 M€). O orçamento com maior crescimento nominal face à execução provisória de 2017 é o do programa P014-Planeamento e Infraestruturas (303 M€), P10-Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (174 M€) e P013-Saúde (105 M€).

**O montante orçamentado para a despesa com projetos na Lei do OE/2018 encontra-se concentrado num conjunto pequeno de entidades.** O valor orçamentado na Lei do OE/2018 para a empresa Infraestruturas de Portugal (1913 M€) corresponde a cerca de metade do total orçamentado na administração central para projetos (Tabela 2 e Tabela 3), destacando-se a despesa desta empresa com concessões (1469 M€). Outras entidades também apresentam montantes significativos, nomeadamente o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (548 M€), a Fundação para a Ciência e Tecnologia (408 M€) e a Parque Escolar (118 M€). Com efeito, o conjunto das entidades destacadas na Tabela 3 correspondem a cerca de 87% do montante orçamentado para 2018 em projetos da administração central.

**Tabela 3. Despesa em projetos, por principais entidades**  
(despesa efetiva consolidada da administração central)  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Execução		Anual		Grau de execução	Taxa de variação		
	jan-dez 2016	jan-dez 2017	OE/2017	OE/2018		OE/2017	jan-dez 2017	OE/2017 vs CGE/2016
<i>Infraestruturas de Portugal</i>	1 900	1 638	1 829	1 913	89,6	-13,8	-3,8	16,8
<i>Concessões</i>	1 686	1 449	1 478	1 469	98,0	-14,0	-12,3	1,4
<i>Outros</i>	214	189	351	444	53,9	-11,7	63,6	-
<i>IFAP</i>	598	546	383	548	142,5	-8,7	-35,9	0,4
<i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i>	256	242	344	408	70,5	-5,4	34,1	68,5
<i>Parque Escolar</i>	39	92	131	118	69,7	-	-	28,9
<i>Secretaria Geral do MAI</i>	50	53	94	98	57,1	6,4	86,3	83,7
<i>Metro do Porto</i>	62	245	92	196	265,1	-	49,3	-20,0
<i>Metro do Porto, juros swap</i>	0	188	0	100	-	-	-	-46,7
<i>Metro do Porto, excluindo juros swap</i>	62	57	92	96	62,1	-7,4	49,3	67,3
<i>EDIA</i>	31	17	45	36	37,7	-44,9	46,2	-
<i>Agência Portuguesa do Ambiente</i>	7	12	44	33	27,3	75,8	-	-
<i>Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça</i>	9	5	38	42	14,2	-42,2	-	-
<b>Despesa efetiva</b>	<b>3 115</b>	<b>3 016</b>	<b>3 373</b>	<b>3 883</b>	<b>89,4</b>	<b>-3,2</b>	<b>8,3</b>	<b>28,8</b>
<b>Despesa efetiva, montante desagregado excluindo concessões e juros swap</b>	<b>1 266</b>	<b>1 214</b>	<b>1 521</b>	<b>1 823</b>	<b>79,8</b>	<b>-4,1</b>	<b>20</b>	<b>50</b>

Fonte: Base de dados SIGO e cálculos da UTAO. | Nota: A despesa em juros e outros encargos do Metro do Porto foi registada em projetos. Esta diz respeito ao pagamento de contratos swaps em 2017, na sequência de um acordo após processo judicial, a qual não se encontrava orçamentada (187,5 M€ em 2017). Tendo em consideração o valor orçamentado para juros em 2017 e 2018, estima-se que os juros de swaps a pagar pelo Metro do Porto sejam de cerca de 100 M€.

Face à execução provisória de 2017, a Lei do OE/2018 tem subjacente um aumento de 867 M€ de despesa com projetos, o qual se concentra num número reduzido de entidades. Para este aumento anual da despesa orçamentada contribuem as seguintes entidades (Tabela 3): a Infraestruturas de Portugal (275 M€) e a Fundação para a Ciência e Tecnologia (166 M€).

**Notas:**

<sup>1</sup> De salientar que as designações anteriores para orçamento de atividades e orçamento de projetos correspondiam a orçamento de funcionamento e a orçamento do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), respetivamente.

<sup>2</sup> O valor apresentado corresponde à despesa efetiva consolidada da administração central excluindo transferências correntes e de capital entre organismos da administração central. Deve notar-se que se verifica um diferencial entre dois dos montantes apresentados no relatório do OE/2018, nomeadamente o valor 5122,5 M€ (página 65), que corresponde à despesa efetiva não consolidada, e 4735,5 M€ (página 68), que corresponde à despesa total (inclui ativos e passivos financeiros) excluída de transferências do OE para serviços e fundos autónomos.

**Execução orçamental da administração local em 2017**

**30 O excedente orçamental da administração local em 2017 foi inferior ao previsto no OE/2017.** O saldo da administração local foi de 466 M€, o que compara com o saldo previsto no orçamento inicial de 1020 M€ (Tabela 15). O desvio nominal desfavorável de 555 M€ foi determinado por contributos de sinal contrário da receita e da despesa. Com efeito, a receita efetiva superou o objetivo em 150 M€, mas o aumento da despesa efetiva foi superior, situando-se 705 M€ acima do orçamentado (Gráfico 3).

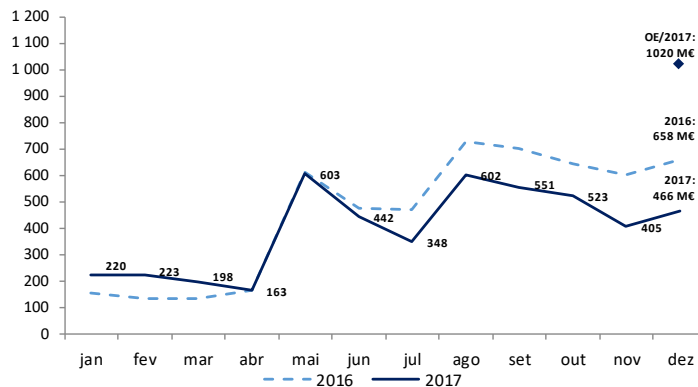
**Tabela 15 – Conta da administração local**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-dez		Var. homóloga		OE/2017	Var. homóloga		Grau execução OE/2017
	2016	2017	M€	%		M€	%	
<b>Receita efetiva</b>	<b>7 716</b>	<b>8 134</b>	<b>418</b>	<b>5,4</b>	<b>7 984</b>	<b>268</b>	<b>3,5</b>	<b>101,9</b>
Corrente	7 171	7 552	381	5,3	7 225	54	0,7	104,5
Capital	545	582	37	6,7	759	214	39,3	76,6
<b>Despesa efetiva</b>	<b>7 058</b>	<b>7 668</b>	<b>610</b>	<b>8,6</b>	<b>6 963</b>	<b>-95</b>	<b>-1,3</b>	<b>110,1</b>
Corrente	5 678	5 850	172	3,0	5 334	-344	-6,1	109,7
Capital	1 380	1 818	439	31,8	1 629	249	18,0	111,6
<b>Saldo global</b>	<b>658</b>	<b>466</b>	<b>-192</b>		<b>1 020</b>	<b>362</b>		

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores referem-se ao universo dos municípios e das freguesias implícitos à Síntese de Execução Orçamental da DGO. No caso das freguesias os valores correspondem a uma estimativa da DGO.

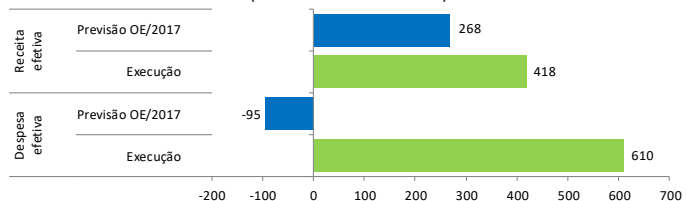
**31 O saldo do subsetor da administração local em 2017 foi inferior ao verificado no ano anterior.** Em 2017, verificou-se uma descida homóloga do superavit em 192 M€, devido à deterioração do saldo de capital. Não obstante a melhoria do saldo corrente, a despesa de capital, nomeadamente em investimento, foi muito superior à receita de capital (Tabela 16).

**Gráfico 2 – Evolução mensal do saldo da administração local**  
(acumulado desde o início do ano, em milhões de euros)



Fonte: DGO e cálculos da UTAO.

**Gráfico 3 – Variações anuais da receita e da despesa: OE/2017 e execução**  
(em milhões de euros)



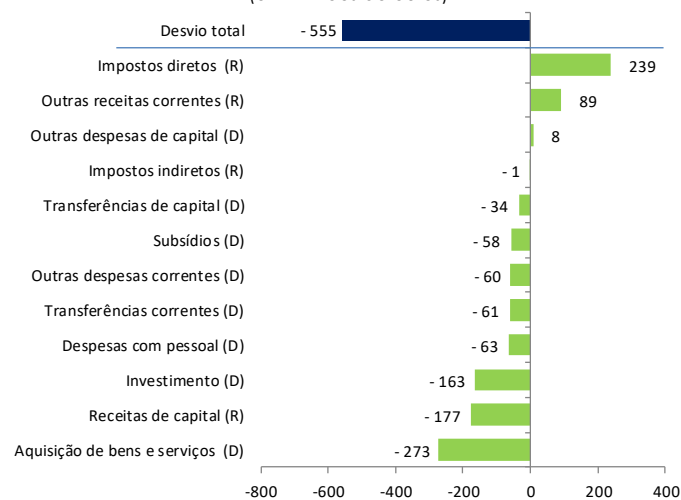
Fonte: DGO e cálculos da UTAO.

**32 Em 2017, a receita efetiva ultrapassou o montante subjacente à previsão do OE/2017 devido ao contributo da receita fiscal.** A receita arrecadada ascendeu a 8134 M€, com um desvio favorável de 150 M€ (Tabela 16). Este resultado foi determinado pela receita corrente, cuja execução superou em 328 M€ o orçamento inicial, situando-se 4,6 p.p. acima da variação implícita ao objetivo anual. A receita de capital aumentou a um

rítmo inferior ao previsto, com um desvio desfavorável de -177 M€ (-2,3 p.p. face à variação total da receita) – (Gráfico 4 e Gráfico 5). Em termos de contributos para o desvio total, saliente-se o contributo de 3,1 p.p. da receita fiscal, determinado pelos impostos diretos, cujo crescimento excedeu o previsto em 239 M€, sendo 202 M€ explicados pela cobrança de receita do imposto municipal sobre transações (IMT), mantendo-se os impostos indiretos em linha com a previsão.

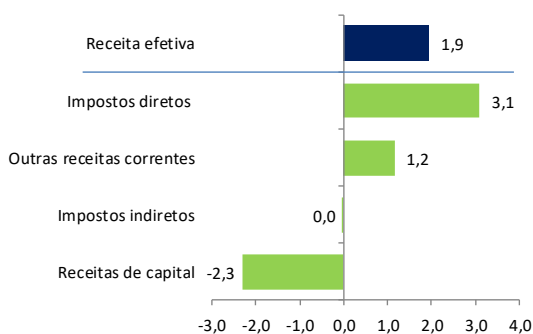
**33 Em 2017, a execução da despesa efetiva foi superior ao montante orçamentado no OE/2017, com contributos da despesa corrente e de capital.** A despesa efetiva foi de 7668 M€, o que se traduziu num desvio desfavorável de 705 M€, para o qual contribuíram a despesa corrente (515 M€) e a despesa de capital (190 M€) – (Tabela 16 e Gráfico 4). Em termos de contributos para o desvio da taxa de variação homóloga (Gráfico 6), todas as componentes da despesa cresceram acima da taxa de variação prevista no OE/2017, iniciando uma subestimação da despesa no orçamento inicial. Para este desvio concorreram a aquisição de bens e serviços (3,9 p.p.), o investimento (2,3 p.p.), as despesas com o pessoal (0,9 p.p.), as transferências correntes (0,9 p.p.) e os subsídios e outras despesas correntes (ambos com 0,8 p.p.). Apenas os juros e outros encargos e as outras despesas de capital registaram variações marginais negativas face a 2016.

**Gráfico 4 – Principais contributos para o desvio do saldo da administração local face ao OE/2017**  
(em milhões de euros)



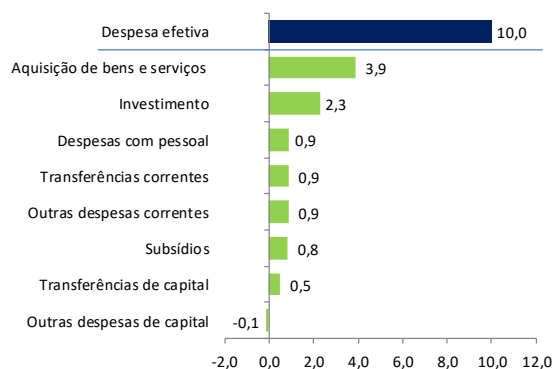
Fonte: DGO e cálculos da UTAO.

**Gráfico 5 – Principais contributos para o desvio da receita efetiva**  
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fonte: DGO e cálculos da UTAO.

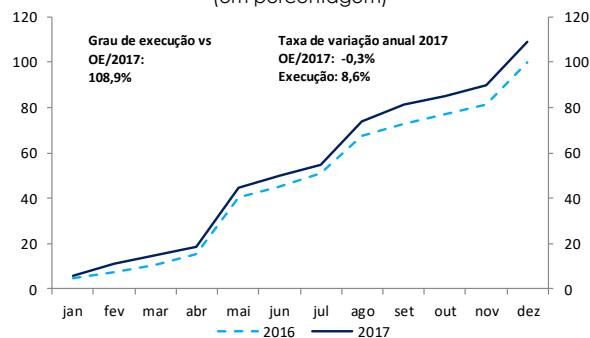
**Gráfico 6 – Principais contributos para o desvio da despesa efetiva**  
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fonte: DGO e cálculos da UTAO.

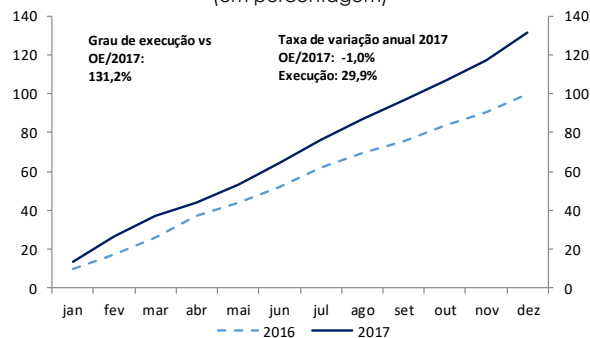
**34 A receita de impostos diretos evidenciou um crescimento superior ao previsto no OE/2017.** A receita com impostos diretos evidenciou um crescimento de 8,6% face ao ano anterior, que se traduziu num grau de execução de 108,9%, superando a previsão subjacente ao OE/2017 (-0,3%) – (Gráfico 7), com um desvio favorável de 239 M€ e um contributo de 3,1 p.p. para o desvio da receita efetiva (Gráfico 5). As duas principais componentes deste tipo de receita são o imposto municipal sobre imóveis (IMI) e o imposto municipal sobre transações (IMT), que representaram 86,4% da receita arrecadada, com pesos de 31,8% e 54,6%, respetivamente. A taxa de crescimento do IMT superou em 31,2 p.p. o objetivo inicial (Gráfico 8), o que se traduziu num desvio nominal de 202 M€ e um contributo de 2,5 p.p., explicado pelo dinamismo do mercado imobiliário no ano de 2017, com um aumento no número e valor das transações. O IMI situou-se abaixo do previsto no OE/2017, com uma contração homóloga de 1,6%, que comparou desfavoravelmente com o aumento previsto de 4,2% (Gráfico 9), com um desvio de -87 M€ face ao objetivo e um contributo de -0,3 p.p..

**Gráfico 7 – Grau de execução dos impostos diretos**  
(em percentagem)



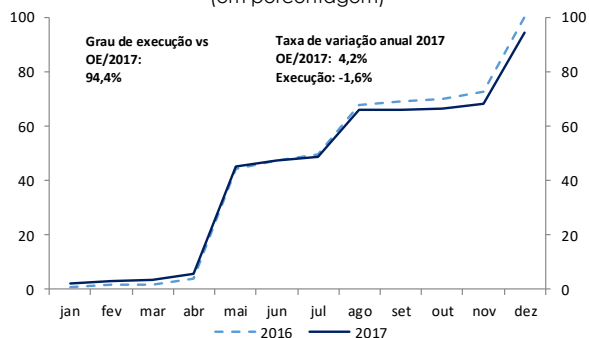
Fonte: DGO e cálculos da UTAO.

**Gráfico 8 – Grau de execução do IMT**  
(em percentagem)



Fonte: DGO e cálculos da UTAO.

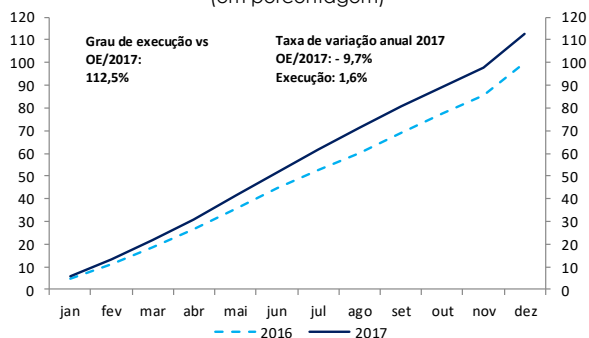
**Gráfico 9 – Grau de execução do IMI**  
(em percentagem)



Fonte: DGO e cálculos da UTAO.

**35 Em 2017, a despesa em aquisição de bens e serviços foi superior ao montante orçamentado no OE/2017, o que refletiu um crescimento homólogo, em contraste com uma variação negativa subjacente ao OE/2017.** A despesa com a aquisição de bens e serviços registou um grau de execução de 112,5% (Gráfico 10), refletindo uma variação homóloga positiva de 1,6%, que compara com uma redução implícita ao OE/2017 de 9,7%, traduzindo-se no desvio (desfavorável) de maior amplitude da despesa, com um valor nominal de 273 M€ e um contributo de 3,9 p.p. para o desvio da despesa efetiva.

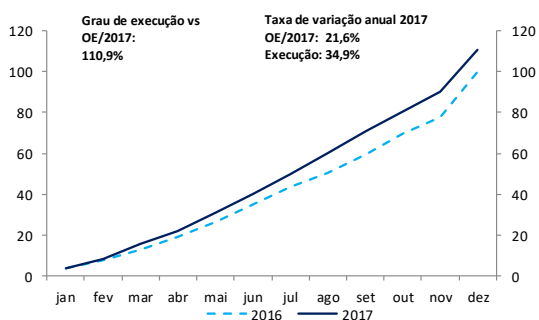
**Gráfico 10 – Grau de execução da aquisição de bens e serviços**  
(em percentagem)



Fonte: DGO e cálculos UTAO.

**36 A despesa com investimento em 2017 ficou acima do orçamento inicial, apresentando também um crescimento face ao ano anterior.** O grau de execução do investimento situou-se em 110,9% do orçamentado no OE/2017 (Gráfico 11), o que reflete uma taxa de variação homóloga positiva (34,1%) superior à prevista no OE/2017 (21,6%), traduzindo-se num desvio nominal de 163 M€, com um contributo de 2,3 p.p. para o desvio da despesa efetiva.

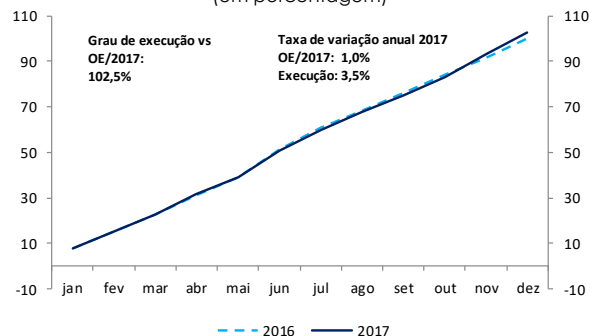
**Gráfico 11 – Grau de execução de investimento**  
(em percentagem)



Fonte: DGO e cálculos UTAO.

**37 As despesas com pessoal ficaram acima do orçamentado no OE/2017.** O grau de execução das despesas com pessoal situou-se em 102,5%, o que reflete um crescimento superior à variação homóloga subjacente ao OE/2017 (Gráfico 12), traduzindo-se num desvio nominal desfavorável de 63 M€, com um contributo de 0,9 p.p. para o desvio da despesa efetiva.

**Gráfico 12 – Grau de execução das despesas com pessoal**  
(em percentagem)



Fonte: DGO e cálculos UTAO.

**Tabela 16 – Conta da administração local**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-dez		Var. homóloga		Var. homóloga		Grau execução OE/2017	
	2016	2017	M€	%	OE/2017	M€		
RECEITA CORRENTE	7 171	7 552	381	5,3	7 225	54	0,7	104,5
Impostos diretos	2 687	2 917	230	8,6	2 678	-9	-0,3	108,9
Impostos indiretos	181	193	12	6,8	194	13	7,2	99,7
Outras receitas correntes	4 303	4 442	139	3,2	4 353	50	1,2	102,0
DESPESA CORRENTE	5 678	5 850	172	3,0	5 334	-344	-6,1	109,7
Consumo público	5 086	5 222	136	2,7	4 826	-260	-5,1	108,2
Despesas com pessoal	2 514	2 603	89	3,5	2 540	25	1,0	102,5
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	2 571	2 619	47	1,8	2 286	-286	-11,1	114,6
Aquisição de bens e serviços	2 426	2 464	38	1,6	2 191	-235	-9,7	112,5
Outras despesas correntes	145	155	10	6,6	95	-51	-34,8	163,6
Subsídios	71	108	37	52,1	50	-21	-29,7	216,5
Juros e outros encargos	101	77	-24	-23,8	77	-24	-23,9	100,1
Transferências correntes	421	443	22	5,3	383	-38	-9,1	115,9
SALDO CORRENTE	1 493	1 702	209		1 890			
RECEITAS DE CAPITAL	545	582	37	6,7	759	214	39,3	76,6
DESPEAS DE CAPITAL	1 380	1 818	439	31,8	1 629	249	18,0	111,6
Investimento	1 228	1 657	429	34,9	1 494	266	21,6	110,9
Transferências de capital	117	136	19	16,0	102	-16	-13,3	133,8
Outras despesas de capital	34	25	-9	-26,8	33	-1	-3,5	75,9
RECEITA EFETIVA	7 716	8 134	418	5,4	7 984	268	3,5	101,9
DESPESA EFETIVA	7 058	7 668	610	8,6	6 963	-95	-1,3	110,1
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>658</b>	<b>466</b>	<b>-192</b>		<b>1 020</b>	<b>362</b>		

Fonte: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: De referir que os valores correspondem ao universo dos municípios e das freguesias.

### Execução orçamental da administração regional em 2017

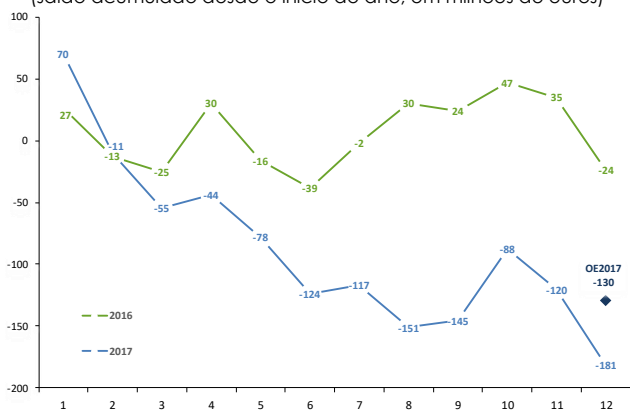
**38 Em 2017 a administração regional registou um défice orçamental superior ao previsto no OE/2017.** O défice orçamental da administração regional ascendeu a 181 M€ (Tabela 17 e Gráfico 13), concorrendo para este total a Região Autónoma da Madeira (RAM) com -157 M€ e a Região Autónoma dos Açores (RAA) com -24 M€. Este resultado constitui um agravamento de 52 M€ face ao previsto no OE/2017 (-130 M€).

**Tabela 17 – Saldos da administração regional**  
(em milhões de euros)

Administração regional	Execução Orçamental janeiro - dezembro			Referencial anual OE/2017
	2016	2017	Variação homóloga	
<b>1. Saldo global</b>	<b>-24</b>	<b>-181</b>	<b>-157</b>	<b>-130</b>
<i>Região Autónoma dos Açores</i>	-23	-24	-2	n.d.
<i>Região Autónoma da Madeira</i>	-1	-157	-156	n.d.

Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Orçamento) e cálculos da UTAO.

**Gráfico 13 – Evolução mensal do saldo da administração regional:**  
(saldo acumulado desde o início do ano, em milhões de euros)



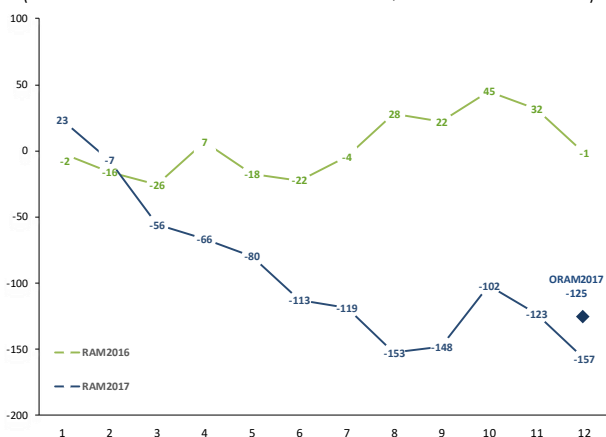
Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Orçamento) e cálculos da UTAO.

**39 Comparando a evolução anual de cada região com os objetivos definidos nos respetivos orçamentos regionais, verificaram-se desvios de sinal contrário entre as duas Regiões.**

Na RAM, o orçamento regional para 2017 (ORAM/2017)<sup>22</sup> definiu como referência anual um défice de 125 M€ (incluindo as amortizações previstas de dívida comercial vencida), o qual foi excedido em cerca de 32 M€ (Gráfico 14). Relativamente à RAA, o objetivo para o saldo orçamental implícito ao orçamento anual (ORAA/2017)<sup>23</sup> foi de -52 M€, contudo, o saldo global alcançado em 2017 foi de -24 M€, registando um desvio favorável de cerca de 27 M€ (Gráfico 15).

**Gráfico 14 – Evolução mensal do saldo da RAM**

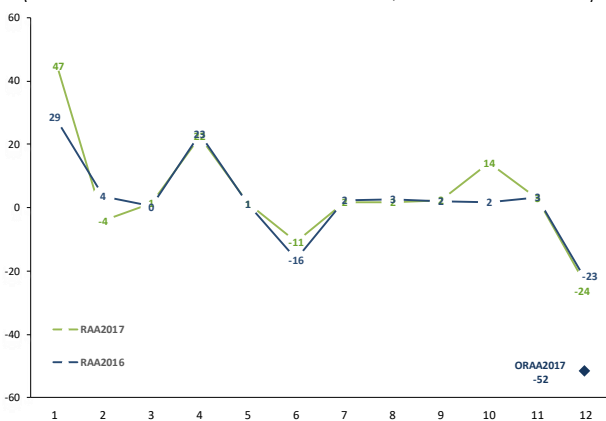
(saldo acumulado desde o início do ano, em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Orçamento) e cálculos da UTAO.

**Gráfico 15 – Evolução mensal do saldo da RAA**

(saldo acumulado desde o início do ano, em milhões de euros)

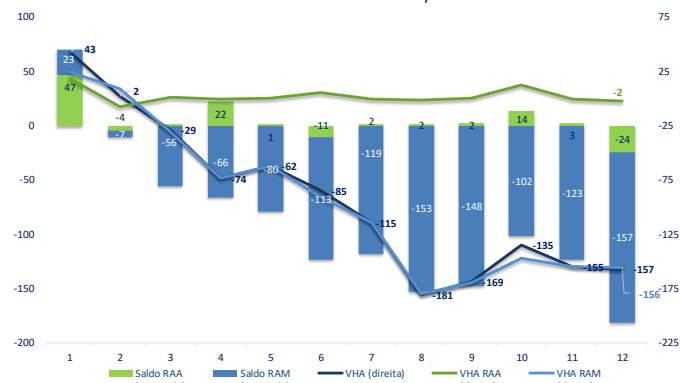


Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Orçamento) e cálculos da UTAO.

**40 Em termos homólogos, verificou-se uma degradação anual de 157 M€ na posição orçamental do subsetor da administração regional,** determinada sobretudo pela RAM (-156 M€) e em menor escala pela RAA (-2 M€). Ao longo do ano de 2017, a variação face ao ano anterior foi quase inteiramente determinada pelo comportamento do saldo orçamental da RAM, como se encontra evidenciado no Gráfico 16.

**Gráfico 16 – Composição do saldo da administração regional e variação homóloga**

(saldo e variação face ao saldo acumulado desde o início do ano, em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Orçamento) e cálculos da UTAO.

**41 Em 2017, a receita efetiva da administração regional situou-se 265 M€ abaixo do valor inicialmente orçamentado.** A receita arrecadada ascendeu a 2456 M€, quedando-se aquém do previsto no OE/2017, com um desvio negativo de 265 M€ e um grau de execução de 95% (Tabela 18 e Gráfico 17). Concorreram para este resultado o desvio da receita de capital, com -189 M€ (71% do total) e em menor escala o desvio da receita corrente, com -76 M€ (29% do total) – (Gráfico 18). Em comparação com o período homólogo, verificou-se uma quebra de 4,6% da receita efetiva (corresponde a um desvio de 10,3 p.p. face ao objetivo), determinada pela receita corrente em 3,4 p.p. e pela receita de capital em 1,2 p.p..

**42 A despesa aumentou a um ritmo inferior ao previsto no OE/2017.** A despesa efetiva cifrou-se em 2637 M€, o que representa uma variação homóloga de 40 M€ e um desvio total nominal favorável de 214 M€ face ao OE/2017. A taxa de variação implícita no objetivo do OE/2017 era de 9,8%, o que contrastou com o crescimento 1,5% observado na execução, que corresponde a um desvio favorável de 8,2 p.p.. A diferença mais significativa ocorreu ao nível da despesa de capital, num total de -209 M€ (representando 98% do desvio total). A despesa de capital apresentou uma variação anual de 0,7%, mantendo-se praticamente inalterada, tendo-se verificado uma contração de 3,7% no investimento, o que compara com uma previsão de subida de 61,2% e 57,0%, respetivamente. Ao nível da despesa corrente observou-se um crescimento de 1,7% (+38 M€), um valor que se situou próximo do objetivo definido no OE/2017 (1,9%; +42 M€). No entanto, observaram-se comportamentos distintos ao nível das principais componentes deste agregado, uma vez que a despesa com o pessoal e a outra despesa corrente apresentaram execuções inferiores ao previsto (-17 M€ e -67 M€, respetivamente) e a aquisição de bens e serviços e os encargos com juros registaram uma execução acima do objetivo (14 M€ e 65 M€), respetivamente.

**43 O desvio negativo no saldo da administração regional face ao objetivo do OE/2017 foi determinado pela quebra na cobrança da receita, apenas parcialmente compensado por um menor aumento de despesa.** A receita registou uma redução de 4,6% face a 2016, apenas parcialmente acomodada na

<sup>22</sup> Decreto Legislativo Regional n.º 42 – A/2016/M, de 30 de dezembro de 2016.

<sup>23</sup> Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A, de 13 de abril de 2017.

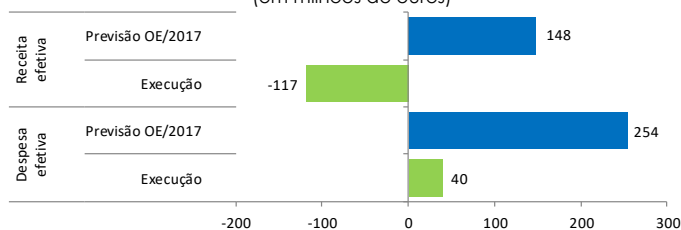
execução da despesa, que registou um crescimento homólogo de 1,5%, a qual evidencia um acréscimo mais reduzido do que o previsto no OE/2017 (crescimento homólogo de 9,8%), conduzindo a um desvio total desfavorável de 52 M€ no saldo global (Gráfico 18).

**Tabela 18 – Conta (ajustada) da administração regional**  
(em milhões de euros e em percentagem)

Administração regional	Execução Orçamental: janeiro - dezembro				OE/2017 M€	Grau de execução 2017 (%)
	2016	2017	Variação homóloga			
	M€	M€	M€	%		
<b>Receita efetiva</b>	<b>2 573</b>	<b>2 456</b>	<b>-117</b>	<b>-4,6</b>	<b>2 721</b>	<b>94,6</b>
Receita corrente	2 234	2 148	-86	-3,9	2 224	96,6
Receita fiscal	1 529	1 460	-69	-4,5	1 525	95,7
Impostos diretos	585	505	-80	-13,7	600	84,1
Impostos indiretos	944	955	12	1,2	925	103,3
Outra receita corrente	705	688	-17	-2,4	699	98,4
Receita de capital	339	308	-31	-9,3	497	61,9
Transferências do OE	142	145	3	2,1	n.d.	n.d.
Transferências da UE	188	149	-39	-21,0	n.d.	n.d.
Outra receita de capital	10	15	5	51,0	n.d.	n.d.
<b>Despesa efetiva</b>	<b>2 597</b>	<b>2 637</b>	<b>40</b>	<b>1,5</b>	<b>2 851</b>	<b>92,5</b>
Despesa corrente	2 252	2 290	38	1,7	2 295	99,8
Despesa com pessoal	1 022	1 042	20	1,9	1 059	98,4
Aq. de bens e serviços	755	693	-62	-8,2	678	102,1
Juros e outros encargos	217	292	75	34,6	227	128,8
Outra despesa corrente	258	264	5	2,0	331	79,7
Despesa de capital	345	347	2	0,7	556	62,5
Investimento	172	166	-6	-3,7	270	61,4
Outra despesa de capital	173	182	9	5,0	286	63,5
<b>Saldo global</b>	<b>-24</b>	<b>-181</b>	<b>-157</b>	<b>-</b>	<b>-130</b>	<b>-</b>

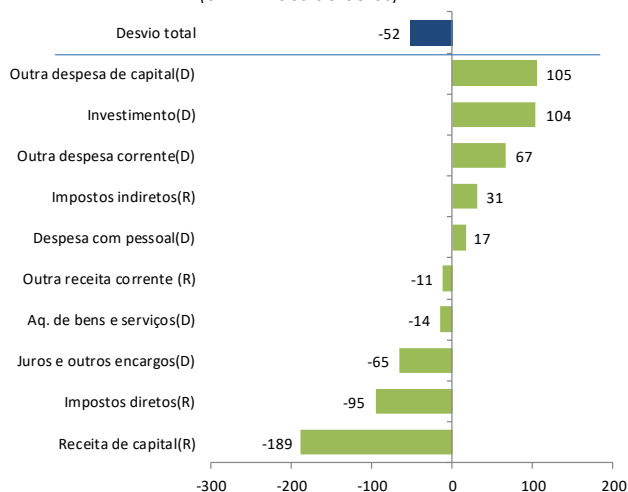
Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Orçamento) e cálculos da UTAO.

**Gráfico 17 – Variações anuais da despesa e da receita efetivas na administração regional**  
(em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Orçamento) e cálculos da UTAO.

**Gráfico 18 – Principais contributos para o desvio do saldo da administração regional face ao OE/2017**  
(em milhões de euros)

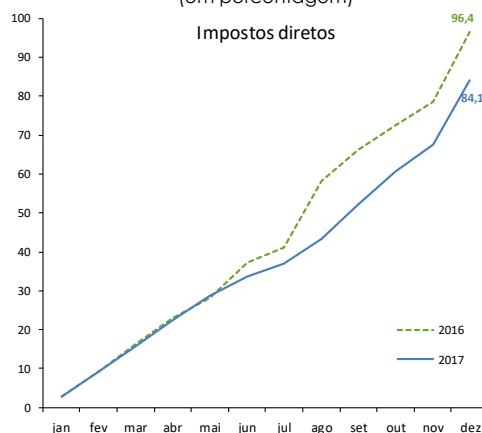


Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Orçamento) e cálculos da UTAO.

**44 A receita fiscal cobrada situou-se em níveis inferiores ao objetivo**, tendo-se registado um desvio desfavorável de 65 M€ face ao previsto no OE/2017 inicial, mas com contributos de sinal contrário das suas componentes. Em comparação com o ano de 2016, verificou-se uma contração de 4,5% (variação nominal de -69 M€), que contrasta com a variação de -0,3% prevista no OE/2017. Saliente-se os contributos de sinal contrário das suas componentes, com a cobrança de impostos diretos a situar-se a níveis inferiores ao objetivo implícito do OE/2017 e os impostos indiretos a superarem esta referência (Gráfico 18).

**45 A receita de impostos diretos registou um valor abaixo do previsto no OE/2017, refletindo também um grau de execução inferior ao registado no ano anterior.** Em 2017, a receita cobrada pela administração regional a título de impostos diretos apresentou um grau de execução de 84,1% (Gráfico 19), o que corresponde a um desvio nominal desfavorável de 95 M€ em relação ao previsto no orçamento inicial, bem como a uma quebra de 13,7% face a 2016.

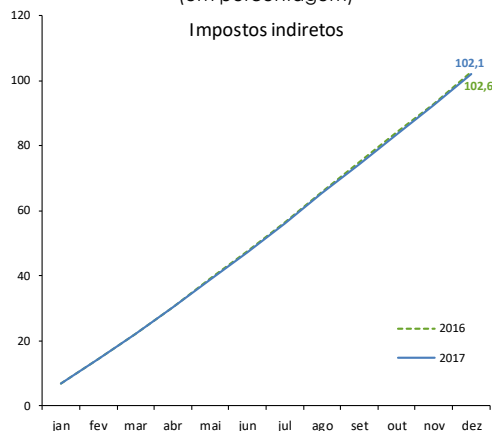
**Gráfico 19 – Grau de execução dos impostos diretos**  
(em percentagem)



Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Orçamento) e cálculos da UTAO.

**46 A receita de impostos indiretos situou-se acima do previsto no OE/2017, sendo a taxa de variação superior ao implícito no objetivo anual.** A receita com impostos indiretos evidenciou um grau de execução de 102,1% (Gráfico 20), refletindo um desvio nominal favorável de 31 M€. A variação implícita ao OE/2017 era de uma redução de 2,0%, o que contrasta com o crescimento registado de 1,2% face a 2016.

**Gráfico 20 – Grau de execução dos impostos indiretos**  
(em percentagem)



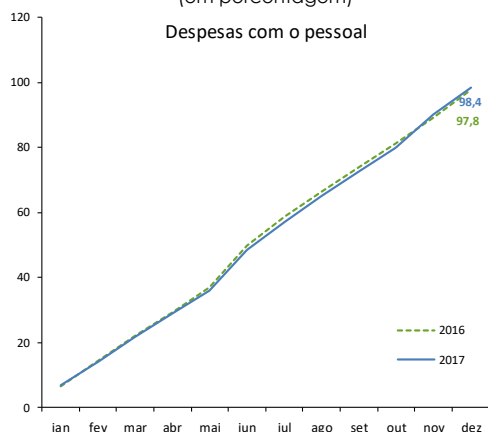
Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Orçamento) e cálculos da UTAO.

**47 A receita de capital da administração regional ficou muito abaixo do valor orçamentado inicialmente no OE/2017.** Em 2017, o grau de execução da receita de capital foi de 68,3%, o que corresponde a um desvio nominal desfavorável de 189 M€ face

ao previsto no OE/2017 (Gráfico 18), bem como a uma quebra de 31 M€ face ao ano anterior. No detalhe da informação enviada pela DGO à UTAO, não se encontra discriminado o detalhe da previsão orçamental para as transferências de capital, nomeadamente os montantes previstos como receita de transferências de capital da administração central, dos outros subsectores das administrações públicas e da União Europeia, pelo que não é possível identificar qual o contributo individual de cada uma das rubricas para este desvio. Em termos homólogos, verificou-se uma quebra de 9,3%, determinada pela diminuição, em 39 M€, das transferências da União Europeia, com um ligeiro aumento das transferências do OE (3 M€) e da outra receita de capital (5 M€) – (Tabela 18).

**48 Em 2017, a execução orçamental das despesas com pessoal da administração regional situou-se abaixo do orçamentado no OE/2017.** O grau de execução das despesas com pessoal ascendeu a 98,4% (Gráfico 21), representando um desvio nominal favorável de 17 M€. Este resultado tem subjacente um crescimento homólogo das despesas com o pessoal de 1,9%, que se revelou inferior ao implícito no OE/2017 (3,6%) em 1,7 p.p..

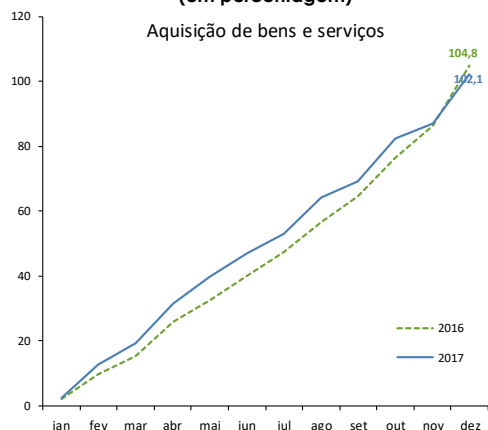
**Gráfico 21 – Grau de execução das despesas com pessoal (em percentagem)**



Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Orçamento) e cálculos da UTAO.

**49 A despesa da administração regional com a aquisição de bens e serviços diminuiu face ao ano anterior, mas a um ritmo inferior ao previsto no OE/2017.** Em 2017 a despesa com a aquisição de bens e serviços registou um grau de execução de 102,1% (Gráfico 22), representando um desvio desfavorável de 14 M€ face ao objetivo, o qual tinha subjacente um decréscimo de -10,1% (-77 M€) para o conjunto do ano, o que compara com uma redução observada de -8,2% (-62 M€).

**Gráfico 22 – Grau de execução da aquisição de bens e serviços (em percentagem)**

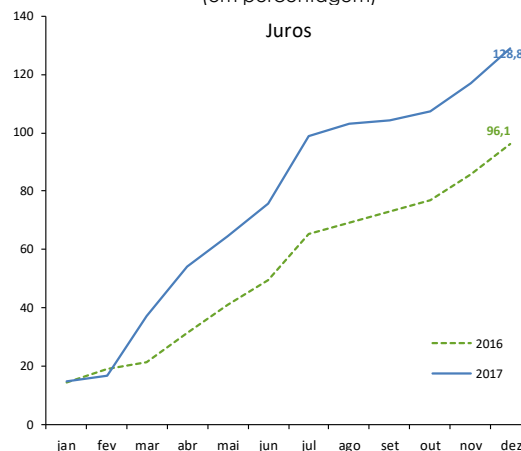


Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Orçamento) e cálculos da UTAO.

**50 A despesa com juros situou-se em níveis superiores ao previsto, devido aos pagamentos efetuados pela RAM, a título voluntário, no âmbito do contencioso com a banca comercial relativo a operações de swaps das empresas públicas regionais.**

A despesa com juros da administração regional cresceu 34,6% face a 2016, uma variação acima da previsão de 4,5% implícita ao objetivo do OE/2017, representando um desvio desfavorável de 30,1 p.p. (65 M€) – (Gráfico 23) –, explicado pela reestruturação voluntária de contratos de swaps de empresas públicas regionais, no contexto de um processo de contencioso com a banca comercial, que implicou a revisão em alta dos encargos com juros.<sup>24</sup> Este acréscimo de despesa constituiu a materialização de um risco orçamental já identificado pela RAM no âmbito de um Memorando sobre as Metas Orçamentais para 2016 apresentado pela RAM no Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras, mas não explicitado no Relatório do ORAM 2016 (nem nos relatórios do ORAM seguintes).

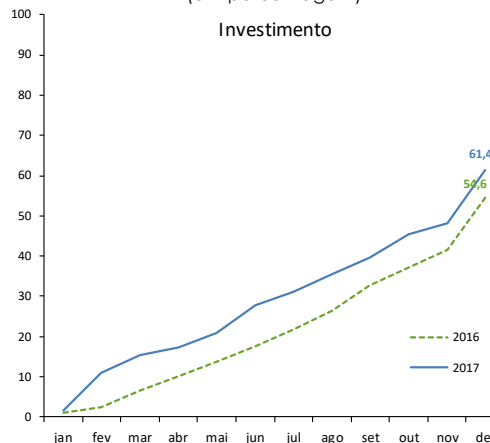
**Gráfico 23 – Grau de execução da despesa com juros e outros encargos (em percentagem)**



Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Orçamento) e cálculos da UTAO.

**51 A despesa com investimento da administração regional ficou aquém do objetivo definido no OE/2017.** O grau de execução do investimento ascendeu a 61,4% e registou uma redução homóloga de 3,7%, o que traduz um desvio de 60,6 p.p. (104 M€) face ao previsto (Gráfico 24). O comportamento desta componente da despesa, em conjunto com um desvio de magnitude semelhante na rubrica “Outra despesa de capital” (105 M€ de desvio nominal e 60,4p.p.) explicam o desvio total de -209 M€ registado ao nível da despesa de capital.

**Gráfico 24 – Grau de execução de investimento (em percentagem)**



Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Orçamento) e cálculos da UTAO.

<sup>24</sup> Resolução n.º 21/2017 da Presidência do Governo Regional, publicado no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, I Série, N.º 15, de 23 de janeiro de 2017.

#### Caixa 4 - Ajustamentos efetuados à execução orçamental das administrações públicas

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

Na Tabela 1 seguinte apresenta-se a variação ajustada do saldo global das administrações públicas, identificando-se cada um dos fatores que, por assumirem um carácter específico e influenciarem a comparabilidade para o biénio 2017-2018, foram ajustados na execução orçamental, bem como nos referenciais anuais. A identificação é efetuada com especificação do subsetor e do âmbito do respetivo impacto (receita, despesa ou saldo). Os valores negativos indicam que se trata de um ajustamento com impacto negativo no saldo do subsetor, enquanto valores positivos correspondem a impacto positivo.

(1) Exclusão das **transferências extraordinárias do OE para a segurança social** em 2017, sendo que se efetuaram transferências mensais do subsetor 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 subsetor Estado.

(5) Eliminação do montante de receita de IRC no âmbito do **regime de reavaliação de ativos**.

(6) Correção do efeito decorrente do **diferente perfil de pagamentos das despesas com pessoal e das pensões devido à eliminação dos duodécimos relativos ao subsídio de Natal** para trabalhadores do setor público, pensionistas da CGA e da segurança social, bem como o efeito de segunda ordem refletido em contribuições sociais.

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

	Subsetor	Âmbito	Janeiro		Referenciais anuais		
			2017	2018	2017	OE/2018	
<b>Saldo global não ajustado</b>			<b>622</b>	<b>775</b>	<b>-2 574</b>	<b>-3 537</b>	
Ajustamentos c/efeito negativo no saldo:							
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(1)	Seg. Social	Receita	-36	0	-430	0
Restituições relativas à contribuição para a União Europeia	(2)	Estado	Receita	-85	-103	-85	0
Transferências FSE	(3)	Seg. Social	Receita/Despesa	-66	-116	4	-25
Plano Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES)	(4)	Estado	Receita	0	0	n.d.	-100
Reavaliação de ativos	(5)	Estado	Receita	0	0	-107	-107
Contribuições sociais sobre o subsídio de Natal pago em novembro de 2017	(6)	AP	Receita	-14	0	0	0
Linearização das despesas com concessões da empresa Infraestruturas de Portugal	(7)	SFA	Despesa	-98	-100	0	0
Receita de IRC decorrente de transações financeiras de uma empresa privada	(8)	Estado	Receita	0	0	-235	n.d.
Linearização dos juros da dívida pública	(9)	Estado	Despesa	-412	-451	0	0
Ajustamentos c/efeito positivo no saldo:							
Linearização da contribuição financeira para a União Europeia	(10)	Estado	Despesa	40	9	0	0
Despesas com pessoal: fim do pagamento do subsídio de Natal em duodécimos	(6)	AP	Despesa	58	0	0	0
Pensões e abonos da CGA: fim do pagamento do subsídio de Natal em duodécimos	(6)	SFA	Despesa	28	0	0	0
Pensões da segurança social: fim do pagamento do subsídio de Natal em duodécimos	(6)	Seg. Social	Despesa	48	0	0	0
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(1)	Estado	Despesa	36	0	430	0
<b>Efeito líquido dos ajustamentos</b>				<b>-501</b>	<b>-761</b>	<b>-423</b>	<b>-233</b>
<b>Saldo global ajustado</b>				<b>121</b>	<b>14</b>	<b>-2 997</b>	<b>-3 769</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (\*) operações sem impacto no saldo global das administrações públicas, pois consolidam no perímetro das administrações públicas.

(7) Linearização mensal do referencial anual da despesa em **concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal** no biénio 2017-2018. As despesas para o ano corrente encontram-se contratualizadas e referem-se aos pagamentos às concessionárias e subconcessionárias de PPP rodoviárias.

(8) Exclusão de uma **receita de IRC** no montante de 235 M€ decorrente de operações financeiras de uma única empresa.

(9) Linearização mensal do referencial anual para a **despesa com juros do subsetor Estado** devido ao diferente perfil intra-anual no biénio 2017-2018.

(10) Linearização da despesa relativa à **contribuição financeira para a União Europeia** decorrente do diferente perfil intra-anual no biénio 2017-2018.

#### 52 A UTAO estima que o défice das administrações públicas em 2017, em contabilidade nacional, se tenha situado entre 0,8% e 1,2% do PIB.<sup>25</sup>

De acordo com a informação disponível, a estimativa realizada aponta para que o **valor central** do défice tenha ascendido a 1,0% do PIB em 2017 (Tabela 19). Esta estimativa não inclui o impacto que a operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos (CGD), realizada no 1.º trimestre, possa vir a ter no défice apurado em contas nacionais. A operação em causa ascendeu a 3,9 mil M€, cerca de 2,1% do PIB anual projetado no OE/2017, e encontra-se ainda em análise pelo Eurostat. Os resultados de contas nacionais apurados pelo INE até ao 3.º trimestre e o objetivo oficial para o défice definido pelo Ministério das Finanças não incluem igualmente o impacto da operação de recapitalização da CGD.

**Tabela 19 – Saldo orçamental das administrações públicas em contas nacionais**  
(em percentagem do PIB)

	2017 (OE/2017)	Jan-mar 2017	Jan-jun 2017	Jan-set 2017	Jan-dez 2017 estimado
	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB
<b>1. Saldo em Contabilidade Pública</b>	<b>-2,5</b>	<b>-1,3</b>	<b>-3,4</b>	<b>-0,5</b>	<b>-1,3</b>
Administração Central	-3,5	-3,5	-5,5	-2,0	-2,6
Administração Regional e Local	0,5	0,2	0,3	0,3	0,1
Segurança Social	0,6	1,9	1,7	1,2	1,1
<b>2. Ajust. de passagem a Contab. Nacional</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,3</b>	<b>1,7</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2; 0,6</b>
Impostos e contribuições sociais	0,1	-0,5	0,3	0,0	0,0; 0,2
Dif. entre juros pagos e devidos	-0,1	-0,2	1,0	-0,1	0,0
Outros efeitos	0,9	0,4	0,4	0,3	0,2; 0,4
<b>3. Saldo em Contabilidade Nacional (1+2)</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>-1,2; -0,8</b>
<i>Por memória:</i>					
<b>Saldo em Contabilidade Nacional ajustado de medidas one-off</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,8</b>	<b>-0,3</b>	<b>-1,2; -0,8</b>

Fontes: IGCP, INE, MF e cálculos da UTAO. | Notas: Os outros efeitos incluem, entre outros fatores, os encargos assumidos e não pagos, a neutralidade de fundos comunitários e as diferenças de composição do universo das administrações públicas. As medidas *one-off* encontram-se identificadas na Caixa 5.

**53 O valor central do défice estimado na ótica de contas nacionais é inferior ao défice orçamental de 2017 apurado em contabilidade pública.** A diferença entre o valor do défice nas duas óticas contabilísticas decorre dos ajustamentos de passagem a contabilidade nacional, que contribuem para reduzir o défice público em cerca de 0,4 p.p. do PIB (considerando o valor central da estimativa) (Tabela 19). O ajustamento relativo aos impostos e contribuições sociais, que consiste em reafetar a receita ao momento em que se verificou o facto gerador que lhe esteve subjacente, representa cerca de 0,1 p.p. do PIB. Por sua vez, o ajustamento entre juros pagos e juros devidos assume um valor residual em termos anuais. Os restantes cerca de 0,3 p.p. considerados nos outros ajustamentos refletem um conjunto de fatores de ordem diversa, entre os quais se destacam, no sentido da redução do défice em contabilidade nacional: o ajustamento relativo aos fundos de pensões transferidos para a esfera das administrações públicas, cuja despesa deixou de ter efeito sobre o défice em contabilidade nacional, na sequência da adoção do Sistema Europeu de Contas 2010; a redução de encargos assumidos e não pagos ao nível das administração regional e local; e, em sentido contrário, o ajustamento da neutralidade de fundos, que se destina a anular o efeito sobre o saldo orçamental que decorre da intermediação dos fundos da União Europeia realizada pelas administrações públicas.

<sup>25</sup> A apresentação da estimativa para o défice sob a forma de intervalo reflete o facto de não se encontrar ainda disponível toda a informação necessária para o apuramento do défice em contas nacionais, o que implica a existência de uma margem de incerteza razoável em torno do valor central da estimativa. O défice das administrações públicas em contas nacionais será divulgado no final do mês de março, pelo INE.

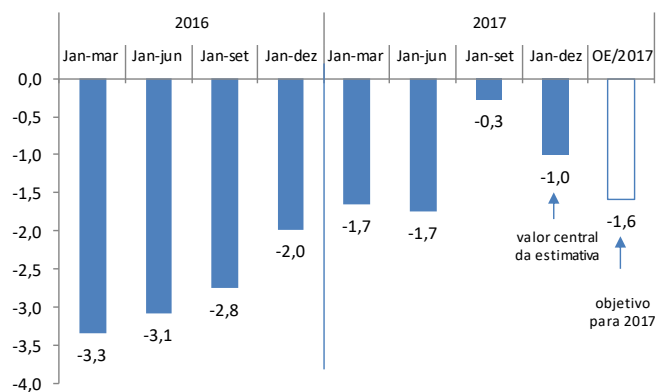


**54 A confirmar-se a estimativa realizada pela UTAO, o défice em contabilidade nacional deverá ter ficado abaixo do objetivo para 2017 definido OE/2017 e da estimativa atualizada considerada pelo Ministério das Finanças no âmbito do OE/2018.**

O valor central da estimativa realizada pela UTAO aponta para que o défice tenha ficado 0,6 p.p. do PIB abaixo do objetivo para o défice global das administrações públicas de 1,6% do PIB definida no OE/2017 (Gráfico 25) e 0,4 p.p. do PIB abaixo da estimativa para 2017 de 1,4% do PIB realizada pelo Ministério das Finanças por ocasião do OE/2018. Excluindo medidas *one-off*, o défice deverá ter-se situado igualmente em cerca de 1,0% do PIB em 2017, na medida em que o efeito positivo sobre o saldo orçamental produzido pela entrega de aeronaves F-16 à Roménia e pela recuperação de parte da garantia do BPP foi em grande medida compensada pelo agravamento do saldo associado ao aumento de capital da STCP ligado a contratos de *swaps* (Gráfico 26).

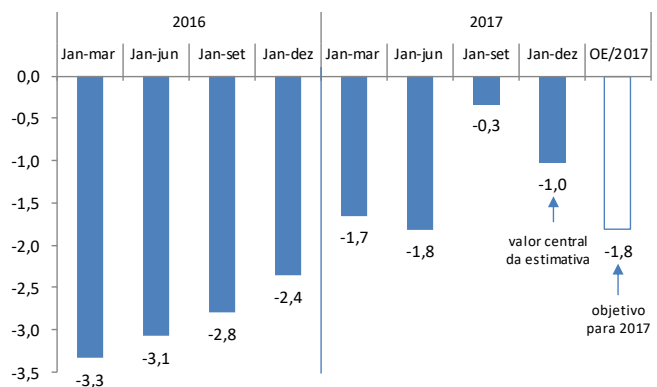
**55 A estimativa central aponta para que o défice orçamental em 2017 tenha sido 1,0 p.p. do PIB inferior ao registado em 2016, ainda que em termos acumulados desde o início do ano o défice orçamental deva ter registado um agravamento face ao verificado até ao 3.º trimestre.** Quando comparado com o trimestre anterior, o défice orçamental acumulado desde janeiro deverá ter registado um agravamento de 0,7 p.p. do PIB (Gráfico 25). Esta evolução refletiu em grande medida a deterioração do défice em contabilidade pública, a qual se cifrou em cerca de 0,8 p.p. do PIB (Tabela 19). Face a 2016, verificou-se uma melhoria do défice das administrações públicas em cerca de 1,0 p.p. do PIB no conjunto do ano, o que compara com uma melhoria de 2,5 p.p. do PIB que havia sido alcançada em termos homólogos no défice registado até setembro. Este efeito decorre da materialização de um conjunto de pressões que se antecipavam sobre o défice orçamental no 4.º trimestre. Desde logo, por via de um efeito de base positivo sobre o saldo orçamental de 2016 associado ao Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES) e à devolução a Portugal de parte das *pre-paid margins* do *European Financial Stability*, que tiveram lugar no 4.º trimestre de 2016 e que no conjunto ascenderam a 0,4% do PIB anual. Por sua vez, a alteração do perfil de pagamento do subsídio de Natal aos funcionários públicos e pensionistas, de um sistema em duodécimos em 2016 para um sistema em que metade é paga em duodécimos e outra metade é paga no mês de novembro em 2017, que beneficiou o défice em termos acumulados até setembro, e que conduziu a um agravamento do défice no último trimestre de 2017. Este efeito de aumento de despesa, líquido do respetivo acréscimo de contribuições sociais, é estimado em cerca de 0,8% do PIB. A estes fatores somam-se ainda a eliminação gradual da sobretaxa de IRS ao longo do ano de 2017, que terá conduzido em termos anuais a uma perda de receita de cerca de 0,1% do PIB, mais concentrada no final do ano, e a atualização de pensões com efeitos a partir de agosto de 2017, que se traduz, de acordo com o Relatório do OE/2017, num acréscimo anual de despesa em 0,1% do PIB necessariamente mais concentrada no 4.º trimestre. Em termos ajustados de medidas *one-off*, a redução do défice orçamental alcançada em 2017 deverá ter sido da ordem dos 1,4 p.p. do PIB (Gráfico 26), superior à melhoria de 1,0 p.p. do PIB verificada ao nível do défice global não ajustado, essencialmente em virtude de excluir o efeito de base do PERES e da devolução das *pre-paid margins* do *European Financial Stability*.

**Gráfico 25 – Saldo das administrações públicas em contas nacionais (em percentagem do PIB do período)**



Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO.

**Gráfico 26 – Saldo das administrações públicas em contas nacionais corrigido do efeito de medidas *one-off* (em percentagem do PIB do período)**



Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO. | Nota: As medidas *one-off* consideradas encontram-se descritas na Caixa 5.

**Caixa 5 – Medidas *one-off***

A interpretação adequada dos principais agregados orçamentais requer a exclusão de fatores de natureza temporária e não recorrente considerados como medidas *one-off*. Deste modo, para efeitos da análise excluiu-se o impacto das seguintes medidas:

**2016:** (i) Devolução de *pre-paid margins* do *European Financial Stability Facility*; (ii) Acerto de contribuições para a UE; (iii) Entrega de F-16 à Roménia; (iv) Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES).

**2017<sup>(1)</sup>:** (i) Entrega de F-16 à Roménia; (ii) Recuperação de garantia do BPP; (iii) Swaps da STCP.

Nota: (1) De acordo com informação disponível até à data, foram recuperados cerca de 70 M€ da garantia do BPP em 2017, que no OE/2017 se previa que pudesse ascender a 450 M€. Por ocasião do OE/2017 não se encontrava ainda considerado no saldo orçamental para 2017 o impacto dos *swaps* da STCP e Carris, pelo que esta medida *one-off* equiparada a assunção de dívida não foi considerada no ajustamento do saldo orçamental global previsto no objetivo oficial para 2017.

**Tabela 20 – Conta consolidada (ajustada) das administrações públicas para 2018**  
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Janeiro					Ref. Anual				Grau execução		Falta executar		
	Execução		Variação homóloga		Contributo p.p.	2017	OE/2018	Variação homóloga		Contributo p.p.	2017	OE/2018	2017	OE/2018
	2017	2018	M€	%				M€	%					
RECEITA CORRENTE	5 544	5 920	376	6,8	6,6	78 577	82 642	4 065	5,2	5,0	7,1	7,2	73 033	76 722
Impostos diretos	1 290	1 432	143	11,1	2,5	21 410	21 745	334	1,6	0,4	6,0	6,6	20 121	20 312
Impostos indiretos	1 718	1 819	101	5,9	1,8	25 928	26 883	954	3,7	1,2	6,6	6,8	24 210	25 064
Contrib. de segurança social	1 660	1 798	138	8,3	2,4	19 760	20 469	709	3,6	0,9	8,4	8,8	18 101	18 671
Outras receitas correntes	830	854	23	2,8	0,4	11 474	13 537	2 063	18,0	2,6	7,2	6,3	10 643	12 683
Diferenças de consolidação	46	16				4	9							
DESPESA CORRENTE	5 277	5 708	432	8,2	7,8	78 323	83 052	4 729	6,0	5,7	6,7	6,9	73 046	77 344
Consumo público	2 034	1 963	-71	-3,5	-1,3	32 887	35 069	2 182	6,6	2,6	6,2	5,6	30 853	33 106
Despesas com pessoal	1 401	1 362	-39	-2,8	-0,7	20 144	20 176	32	0,2	0,0	7,0	6,7	18 743	18 814
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	633	602	-32	-5,0	-0,6	12 744	14 893	2 149	16,9	2,6	5,0	4,0	12 111	14 292
Aquisição de bens e serviços	576	564	-12	-2,1	-0,2	11 779	12 976	1 197	10,2	1,4	4,9	4,3	11 203	12 412
Outras despesas correntes	57	38	-20	-34,3	-0,4	965	1 917	952	98,7	1,1	6,0	2,0	907	1 879
Subsídios	67	83	16	23,8	0,3	947	1 347	400	42,2	0,5	7,1	6,2	880	1 264
Juros e outros encargos	606	902	296	48,8	5,3	8 299	8 426	127	1,5	0,2	7,3	10,7	7 693	7 524
Transferências correntes	2 564	2 711	147	5,7	2,6	35 596	37 407	1 811	5,1	2,2	7,2	7,2	33 032	34 697
Dotação provisória	0	0				535	495							
Diferenças de consolidação	5	49				58	307							
SALDO CORRENTE	267	211	-55			254	-410	-664					-13	-621
RECEITAS DE CAPITAL	140	108	-32	-22,7	-0,6	2 003	3 480	1 477	73,7	1,8	7,0	3,1	1 863	3 372
Diferenças de consolidação	12	11				30	26							
DESPESAS DE CAPITAL	285	305	20	7,0	0,4	5 254	6 840	1 586	30,2	1,9	5,4	4,5	4 968	6 534
Investimento	195	222	28	14,2	0,5	4 137	5 485	1 348	32,6	1,6	4,7	4,1	3 942	5 263
Transferências de capital	67	82	15	23,1	0,3	987	1 313	327	33,1	0,4	6,7	6,2	920	1 231
Outras despesas de capital	24	1	-23	-95,4	-0,4	62	41	-20	-32,9	0,0	39,1	2,7	38	40
Diferenças de consolidação	0	0				68	0							
RECEITA EFETIVA	5 683	6 028	344	6,1	6,1	80 580	86 122	5 542	6,9	6,9	7,1	7,0	74 897	80 095
DESPESA EFETIVA	5 562	6 014	451	8,1	8,1	83 577	89 892	6 315	7,6	7,6	6,7	6,7	78 015	83 878
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>121</b>	<b>14</b>	<b>-107</b>			<b>-2 997</b>	<b>-3 769</b>	<b>-772</b>					<b>-3 118</b>	<b>-3 783</b>
<i>Por memória:</i>														
Receita fiscal	3 008	3 251	244	8,1	4,3	47 339	48 627	1 289	2,7	1,6	6,4	6,7	44 331	45 376
Despesa corrente primária	4 671	4 806	136	2,9	2,4	70 024	74 626	4 602	6,6	5,5	6,7	6,4	65 353	69 819

Fonte: DGO e cálculos UTAO | Notas: Os dados encontram-se consolidados de transferências, subsídios, juros e rendimentos de propriedade entre organismos 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. Os dados para 2017 têm por base a execução provisória. O referencial anual 2018 do agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui a dotação provisória (495 M€), bem como um montante de reserva orçamental (451,2 M€). 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 Nota Técnica da UTAO n.º 28/2014).

**Tabela 21 – Conta consolidada (não ajustada) das administrações públicas para 2018**  
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Janeiro					Ref. Anual				Grau execução		Falta executar		
	Execução		Variação homóloga		Contributo p.p.	2017	OE/2018	Variação homóloga		Contributo p.p.	2017	OE/2018	2017	OE/2018
	2017	2018	M€	%				M€	%					
RECEITA CORRENTE	5 708	6 138	430	7,5	7,4	79 000	82 875	3 875	4,9	4,8	7,2	7,4	73 292	76 737
Impostos diretos	1 290	1 432	143	11,1	2,4	21 753	21 905	153	0,7	0,2	5,9	6,5	20 463	20 473
Impostos indiretos	1 718	1 819	101	5,9	1,7	25 928	26 929	1 001	3,9	1,2	6,6	6,8	24 210	25 110
Contrib. de segurança social	1 674	1 798	125	7,4	2,1	19 760	20 469	709	3,6	0,9	8,5	8,8	18 087	18 671
Outras receitas correntes	981	1 072	91	9,3	1,6	11 555	13 562	2 008	17,4	2,5	8,5	7,9	10 574	12 490
Diferenças de consolidação	46	16				4	9							
DESPESA CORRENTE	5 039	5 266	227	4,5	4,4	78 323	83 052	4 729	6,0	5,7	6,4	6,3	73 284	77 786
Consumo público	2 092	1 963	-129	-6,2	-2,5	32 887	35 069	2 182	6,6	2,6	6,4	5,6	30 795	33 106
Despesas com pessoal	1 459	1 362	-98	-6,7	-1,9	20 144	20 176	32	0,2	0,0	7,2	6,7	18 684	18 814
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	633	602	-32	-5,0	-0,6	12 744	14 893	2 149	16,9	2,6	5,0	4,0	12 111	14 292
Aquisição de bens e serviços	576	564	-12	-2,1	-0,2	11 779	12 976	1 197	10,2	1,4	4,9	4,3	11 203	12 412
Outras despesas correntes	57	38	-20	-34,3	-0,4	965	1 917	952	98,7	1,1	6,0	2,0	907	1 879
Subsídios	67	83	16	23,8	0,3	947	1 347	400	42,2	0,5	7,1	6,2	880	1 264
Juros e outros encargos	194	451	257	132,5	4,9	8 299	8 426	127	1,5	0,2	2,3	5,3	8 105	7 976
Transferências correntes	2 680	2 720	40	1,5	0,8	35 596	37 407	1 811	5,1	2,2	7,5	7,3	32 916	34 687
Diferenças de consolidação	5	49				58	307							
SALDO CORRENTE	669	872	203			677	-177	-854					8	-1 049
RECEITAS DE CAPITAL	140	108	-32	-22,7	-0,5	2 003	3 480	1 477	73,7	1,8	7,0	3,1	1 863	3 372
Diferenças de consolidação	12	11				30	26							
DESPESAS DE CAPITAL	187	205	18	9,6	0,3	5 254	6 840	1 586	30,2	1,9	3,6	3,0	5 067	6 635
Investimento	96	122	26	26,7	0,5	4 137	5 485	1 348	32,6	1,6	2,3	2,2	4 041	5 363
Transferências de capital	67	82	15	23,1	0,3	987	1 313	327	33,1	0,4	6,7	6,2	920	1 231
Outras despesas de capital	24	1	-23	-95,4	-0,4	62	41	-20	-32,9	0,0	39,1	2,7	38	40
Diferenças de consolidação	0	0				68	0							
RECEITA EFETIVA	5 848	6 246	398	6,8	6,8	81 003	86 355	5 352	6,6	6,6	7,2	7,2	75 155	80 109
DESPESA EFETIVA	5 226	5 471	245	4,7	4,7	83 577	89 892	6 315	7,6	7,6	6,3	6,1	78 351	84 420
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>622</b>	<b>775</b>	<b>153</b>			<b>-2 574</b>	<b>-3 537</b>	<b>-963</b>					<b>-3 195</b>	<b>-4 311</b>
<i>Por memória:</i>														
Receita fiscal	3 008	3 251	244	8,1	4,2	47 681	48 834	1 154	2,4	1,4	6,3	6,7	44 673	45 583
Despesa corrente primária	4 845	4 816	-29	-0,6	-0,6	70 024	74 626	4 602	6,6	5,5	6,9	6,5	65 179	69 810

Fonte: DGO e cálculos UTAO | Notas: Os dados encontram-se consolidados de transferências, subsídios, juros e rendimentos de propriedade entre organismos 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. Os dados para 2017 têm por base a execução provisória. O referencial anual 2018 do agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui a dotação provisória (495 M€), bem como um montante de reserva orçamental (451,2 M€). 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 Nota Técnica da UTAO n.º 28/2014).

**Tabela 22 – Conta consolidada (não ajustada) das administrações públicas: crescimento anual para 2018 face à estimativa para 2017 e face à execução provisória de 2017**  
(em milhões de euros e percentagem)

	Estimativa 2017	Execução provisória 2017	OE/2018	Desvio 2017 Execução provisória vs Estimativa	Variação nominal (M€)		Taxa de variação anual (%)	
					OE/2018 vs Estimativa 2017	OE/2018 vs Execução provisória 2017	OE/2018 vs Estimativa 2017	OE/2018 vs Execução provisória 2017
<b>Receita corrente</b>	<b>79 507</b>	<b>79 000</b>	<b>82 875</b>	<b>-507</b>	<b>3 368</b>	<b>3 875</b>	<b>4,2</b>	<b>4,9</b>
Impostos diretos	21 514	21 753	21 905	239	391	153	1,8	0,7
Impostos indiretos	25 732	25 928	26 929	196	1 197	1 001	4,7	3,9
Contribuições de Segurança Social	19 621	19 760	20 469	139	848	709	4,3	3,6
Outras receitas correntes	12 648	11 555	13 562	-1 093	914	2 008	7,2	17,4
Diferenças de consolidação	-8	4	9	12	17	5		
<b>Despesa corrente</b>	<b>78 932</b>	<b>78 323</b>	<b>83 052</b>	<b>-609</b>	<b>4 120</b>	<b>4 729</b>	<b>5,2</b>	<b>6,0</b>
Consumo público	33 620	33 422	35 564	-198	1 944	2 142	5,8	6,4
Despesas com o pessoal	19 990	20 144	20 176	154	186	32	0,9	0,2
Aquisição de bens e serviços e outras despesas corr.	13 630	13 279	15 388	-351	1 758	2 109	12,9	15,9
Aquisição de bens e serviços	12 211	11 779	12 976	-432	765	1 197	6,3	10,2
Outras despesas correntes	1 419	1 500	2 412	81	993	912		
Subsídios	1 348	947	1 347	-401	-1	400	-0,1	42,2
Juros e outros encargos	8 251	8 299	8 426	48	175	127	2,1	1,5
Transferências correntes	35 535	35 596	37 407	61	1 872	1 811	5,3	5,1
Diferenças de consolidação	178	58	307	-120	129	249		
<b>Saldo corrente</b>	<b>575</b>	<b>677</b>	<b>-177</b>	<b>102</b>	<b>-752</b>	<b>-854</b>		
<b>Receita de capital</b>	<b>2 559</b>	<b>2 003</b>	<b>3 480</b>	<b>-556</b>	<b>921</b>	<b>1 477</b>	<b>36,0</b>	<b>73,7</b>
Diferenças de consolidação		30	26	30	26	-5		
<b>Despesa de capital</b>	<b>5 603</b>	<b>5 254</b>	<b>6 840</b>	<b>-349</b>	<b>1 237</b>	<b>1 586</b>	<b>22,1</b>	<b>30,2</b>
Investimentos	4 504	4 137	5 485	-367	981	1 348	21,8	32,6
Transferências de capital	957	987	1 313	30	356	327	37,2	33,1
Outras despesas de capital	117	62	41	-55	-76	-20	-64,5	-32,9
Diferenças de consolidação	25	68	0	43	-25	-68		
<b>Receita total</b>	<b>82 066</b>	<b>81 003</b>	<b>86 355</b>	<b>-1 063</b>	<b>4 289</b>	<b>5 352</b>	<b>5,2</b>	<b>6,6</b>
<b>Despesa total</b>	<b>84 535</b>	<b>83 577</b>	<b>89 892</b>	<b>-958</b>	<b>5 357</b>	<b>6 315</b>	<b>6,3</b>	<b>7,6</b>
<b>Saldo global</b>	<b>-2 470</b>	<b>-2 574</b>	<b>-3 537</b>	<b>-104</b>	<b>-1 067</b>	<b>-963</b>		
Despesa corrente primária	70 681	70 024	74 626	-657	3 945	4 602	5,6	6,6
Saldo corrente primário	8 826	8 976	8 249	150	-577	-727		
Despesa total primária	76 284	75 278	81 465	-1 006	5 181	6 187	6,8	8,2
Saldo primário	5 781	5 725	4 890	-56	-891	-836		

Fonte: DGO e cálculos UTAO | Notas: Os dados encontram-se consolidados de transferências, subsídios, juros e rendimentos de propriedade entre organismos 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.