

As administrações públicas registaram um défice orçamental até outubro de 2017, o qual evidencia uma melhoria face ao período homólogo. Nos primeiros dez meses de 2017, tanto a execução da receita como a execução da despesa ficaram aquém das previstas no OE/2017. Ao nível da receita efetiva verificou-se um desvio desfavorável, sobretudo devido às outras receitas correntes e às receitas de capital. Em contrapartida, com o contributo particular do terceiro trimestre e continuando em outubro, a receita fiscal apresenta um crescimento superior ao previsto no OE/2017, designadamente ao nível dos impostos indiretos e do IRC. Por seu turno, a menor execução da despesa deveu-se sobretudo a subsídios, aquisição de bens e serviços, e investimento. Em sentido contrário, o crescimento das despesas com pessoal situou-se acima do previsto no OE/2017. Para além da habitual avaliação da execução orçamental, apresentam-se análises sobre os seguintes temas: o efeito carry-over no PIB para 2017, a execução dos fundos comunitários até ao terceiro trimestre, a atualização dos limites da despesa no âmbito do Quadro Plurianual de Programação Orçamental e um resumo da avaliação da Comissão Europeia aos projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros.

A estimativa para o défice acumulado até ao 3.º trimestre de 2017 em contabilidade nacional, realizada pela UTAO, aponta para um valor central de 0,3% do PIB, o que representa uma melhoria face ao registado no 1.º semestre do ano e face ao período homólogo. O défice registado até setembro deverá ter-se situado abaixo do objetivo oficial para o défice de 2017, fixado em 1,6% do PIB. Para o 4.º trimestre são esperadas, contudo, pressões que deverão contribuir para aumentar do défice orçamental para um valor mais próximo do objetivo.

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 24 de novembro, relativa às contas das administrações públicas até outubro de 2017, na ótica da contabilidade pública. Enquanto referenciais anuais para esta análise foram utilizados a Conta Geral do Estado de 2016, a qual substituiu a execução provisória (ver Tabela 1), o Orçamento do Estado para 2017 (OE/2017) e a estimativa atualizada para 2017 que consta no Orçamento do Estado para 2018 (OE/2018).

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

Subsetor	Jan-out 2016	Jan-out 2017	variação homóloga	Referencial anual				
				2016	OE/2017	Estimativa 2017	variação homóloga OE/2017	variação homóloga Estimativa
1. Estado	-6 638	-4 517	2 121	-6 132	-6 639	n.d.	-507	-
2. Serviços e Fundos Autónomos do qual: EPR	237	353	116	-247	-107	n.d.	140	-
3. Administração Central (1+2)	-6 401	-4 164	2 236	-6 379	-6 743	-4 468	-364	1 911
4. Segurança Social	1 208	1 891	682	1 564	1 092	1 538	-473	-26
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-5 192	-2 274	2 919	-4 815	-5 651	-2 930	-836	1 885
6. Administração Regional	47	-88	-135	-27	-130	-183	-103	-156
7. Administração Local	643	523	-120	660	1 020	644	360	-16
8. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6+7)	-4 503	-1 838	2 664	-4 182	-4 763	-2 470	-581	1 712

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores relativos a 2016 referem-se à CGE/2016. O referencial anual para 2017 corresponde ao OE/2017 e à estimativa para 2017 que consta no OE/2018.

2 Em termos não ajustados, as administrações públicas registaram um défice orçamental até outubro de 2017, o qual evidencia uma melhoria face ao período homólogo. De acordo com os dados divulgados pela DGO, i.e. sem qualquer ajustamento, as administrações públicas registaram um défice de 1838 M€ até outubro de 2017, o qual representa uma diminuição de 2664 M€ quando comparado com o défice observado entre janeiro e outubro de 2016 (Tabela 1 e Tabela 24). Com a informação do terceiro trimestre ocorreu uma inversão da variação homóloga, deixando de se registar um agravamento do défice. Esta alteração resultou sobretudo da evolução muito favorável da receita fiscal, nomeadamente devido à regularização dos reembolsos de IRS, ao aumento da receita de IRC e ao aumento do ritmo de crescimento das receitas de impostos indiretos. De referir que o objetivo anual para o défice, inscrito no OE/2017 em contabilidade pública, tem subjacente um aumento de 581 M€ face a 2016 e é mais elevado que o previsto em contabilidade nacional (Tabela 1).

3 Em termos ajustados, encontra-se prevista uma melhoria do saldo orçamental. A presente análise encontra-se elaborada em termos ajustados dos fatores mais relevantes que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 2 em

anexo.¹ Adicionalmente, apresenta-se o objetivo para o défice em contabilidade nacional, ajustando de operações one-off, isto é, de natureza temporária e não recorrente. Para o ano 2016 considerou-se a informação divulgada pelo INE, a qual corrigida de operações one-off resulta num défice de 2,3% do PIB. Para 2017 considerou-se o objetivo anual constante no OE/2017 e no OE/2018, de 1,8% do PIB, quando ajustado de operações one-off (Tabela 2).² Utilizando como referência o OE/2017, constata-se que será necessária uma melhoria homóloga de 781 M€ em 2017, o equivalente a 0,6 pontos percentuais do PIB, para se atingir o objetivo estabelecido.

Tabela 2 - Saldo global ajustado, por subsetor e por ótica contabilística
(em milhões de euros)

Subsetor	Jan-out 2016	Jan-out 2017	variação homóloga	Referencial anual				
				2016	OE/2017	Estimativa 2017	variação homóloga OE/2017	variação homóloga Estimativa
1. Estado	-5 573	-3 691	1 882	-6 763	-6 309	-	454	-
2. Serviços e Fundos Autónomos do qual: EPR	914	323	-591	150	-107	-	-256	-
3. Administração Central (1+2)	-4 659	-3 368	1 291	-6 613	-6 416	-4 459	197	2 155
4. Segurança Social	939	1 484	545	808	630	1 065	-178	258
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-3 720	-1 883	1 836	-5 806	-5 786	-3 393	20	2 412
6. Administração Regional	78	-88	-166	-27	-130	-183	-103	-156
7. Administração Local	720	523	-197	660	1 020	644	360	-16
8. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6+7)	-2 921	-1 448	1 473	-5 172	-4 895	-2 932	277	2 240
9. Ajustamento para contas nacionais	-1 084	-582	503	925	1 429	-503	504	-1 428
10. Administrações Públicas, contabilidade nacional (e) (8+9)	-4 006	-2 030	1 976	-4 247	-3 466	-3 435	781	812

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 2 em anexo.

4 Em termos ajustados, as administrações públicas registaram um défice até outubro de 2017, o qual evidencia uma melhoria face ao período homólogo. Na ótica da contabilidade pública, as administrações públicas registaram um défice ajustado de 1448 M€ (Tabela 2) nos primeiros dez meses de 2017. Numa primeira aproximação à ótica da contabilidade nacional, a estimativa elaborada pela UTAO aponta para um défice de 2030 M€ até outubro, o qual representa uma melhoria de 1976 M€ face ao mesmo período do ano anterior (Gráfico 1).³ Tendo como termo de comparação a previsão do OE/2017, acima referida, verifica-se que a melhoria homóloga estimada

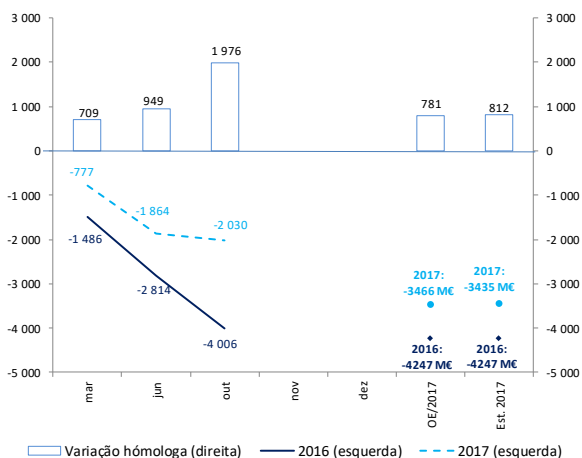
¹ Os ajustamentos têm por base a relevância do montante e a possibilidade de quantificação e referem-se ao biénio 2016-2017.

² No âmbito do Programa de Estabilidade 2017/2021, o objetivo foi revisto em 0,1 p.p. do PIB para 1,7%. Os ajustamentos considerados para o défice de 2016 foram: a receita do Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES); a devolução de pre-paid margins relativos aos empréstimos no âmbito do PAEF; o acerto de contribuições para a União Europeia; o efeito em IRC da revisão de tributação de fundos de investimento e a entrega de F-16 à Roménia.

³ Para a estimativa em contabilidade nacional foram considerados os dados de 2016 e do 1.º semestre de 2017, divulgados pelo INE, bem como a estimativa da UTAO para o terceiro trimestre. Deve notar-se que o défice de 2016 foi recentemente revisto em baixa pelo INE, tal como o 1.º trimestre de 2017, aquando da recente divulgação dos dados para o 2.º trimestre de 2017.

até outubro ultrapassa a prevista para o ano como um todo. Deve notar-se, porém, que no 4.º trimestre de 2017 estão previstas despesas com pessoal e despesas com pensões, entre outros efeitos, que não se verificaram no trimestre homólogo, nomeadamente o pagamento de metade do subsídio de Natal, e que não são objeto de ajustamento de especialização do exercício em contabilidade nacional. Por esse motivo, a melhoria homóloga que se verificou até outubro deverá diminuir nos dois meses seguintes, aproximando-se do objetivo anual.

Gráfico 1 – Saldo global ajustado das administrações públicas
(em milhões de euros)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 1 em anexo.

5 As taxas de variação da receita e da despesa situaram-se abaixo das previstas para o total do ano. A receita efetiva registou um crescimento de 4,4% até outubro, o que compara com um crescimento de 5,2% previsto para o conjunto do ano 2017 (Tabela 3). Quanto ao grau de execução da receita efetiva, este situou-se em 80,4% do valor anual implícito ao OE/2017, ficando 0,6 p.p. abaixo do observado no período homólogo. Para o desvio entre a taxa de crescimento da receita executada até outubro e a prevista para 2017 contribuíram em grande medida as receitas de capital e as outras receitas correntes (Gráfico 3). Ao nível da despesa efetiva registou-se um aumento de 2,0%, sendo inferior ao crescimento de 4,5% previsto para o total do ano (veja-se a análise da despesa a partir do parágrafo 9).

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

	Janeiro-outubro				Ref. anuais		VH OE/2017		Grau execução	
	2016	2017	ME	%	2016	Estimativa 2017	2016	OE/2017	2016	Estimativa 2017
Receita efetiva	62 340	65 106	2 766	4,4	76 974	80 982	81 603	4 008	81,0	80,4
Corrente	61 046	63 587	2 540	4,2	75 153	78 441	79 044	3 288	81,2	81,1
Capital	1 293	1 519	226	17,5	1 821	2 541	2 559	720	71,0	59,8
Despesa efetiva	65 261	66 554	1 293	2,0	82 147	85 877	84 535	3 731	79,4	77,5
Corrente primária	54 843	55 904	1 061	1,9	68 888	71 189	70 682	2 301	79,6	78,5
Juros	6 689	6 754	64	1,0	8 229	8 285	8 251	56	81,3	81,5
Capital	3 729	3 896	167	4,5	5 030	6 403	5 603	1 374	74,1	60,8
Ajustamentos de contas nacionais	-1084	-582			925	1 429	-503			
Saldo global	-4006	-2 030	1 976		-4 247	-3 466	-3 435	781		

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 2 em anexo. O referencial anual para 2016 tem por base a CGE/2016.

6 A receita fiscal até outubro de 2017 apresentou um grau de execução superior ao observado no período homólogo, consolidando-se a evolução verificada a partir do mês de junho.

A receita fiscal arrecadada nos primeiros dez meses do ano foi superior à verificada no mesmo período de 2016 (Tabela 4), devido aos aumentos de 5,0% nos impostos indiretos, com destaque para o IVA e de 3,9% nos impostos diretos, com destaque para o IRC.⁴ No que se refere à receita de IRC, esta

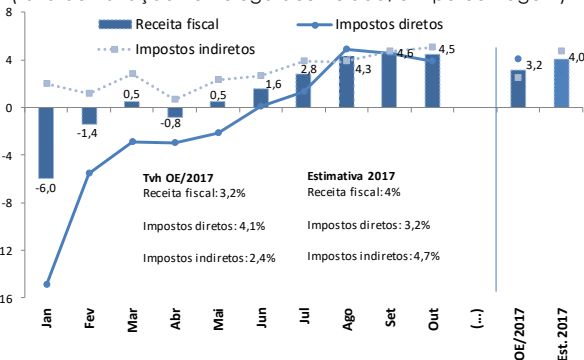
aumentou significativamente no mês de maio face ao mês homólogo, e voltou a aumentar de forma expressiva nos meses seguintes, encontrando-se a crescer 20,9% em termos acumulados (o equivalente a 783,7 M€). De acordo com o Ministério das Finanças, este acréscimo deve-se às autoliquidações das empresas relativas ao exercício de 2016, efetuadas em 2017, num montante de 451 M€, e também aos pagamentos por conta, que registam um incremento de 317 M€.⁵ De referir que o OE/2017 tem implícita uma variação de apenas 0,9%, sendo o grau de execução até outubro de 2017 de 85,9%, o que compara com um grau de execução de 71,7% no período homólogo. Para o crescimento mensal dos impostos diretos também contribuiu a receita do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI), relativo à tributação de património imobiliário de elevado valor, estabelecido no OE/2017, e cujo pagamento se iniciou a 1 de setembro, tendo a coleta ascendido a 129 M€. Em termos de objetivo anual para a receita fiscal total subjacente ao OE/2017, encontra-se previsto um crescimento de 3,2% face a 2016, o qual compreende aumentos dos impostos indiretos de 4,1% e dos impostos diretos de 2,4% (Gráfico 2). Caso se considere como termo de comparação a estimativa para 2017 que consta no relatório do OE/2018, o crescimento previsto para a receita fiscal é de 4%, com o contributo dos impostos indiretos, cuja taxa de crescimento foi revista em alta para 4,7%.⁶

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

	Janeiro-outubro				Ref. anuais		VH OE/2017		Grau execução	
	2016	2017	ME	%	2016	Estimativa 2017	2016	OE/2017	2016	Estimativa 2017
Receita Fiscal	36 653	38 302	1 649	4,5	45 122	46 554	46 935	1 433	81,2	82,3
Impostos diretos	16 422	17 055	634	3,9	20 573	21 408	21 226	835	79,8	79,7
Impostos indiretos	20 231	21 246	1 016	5,0	24 549	25 147	25 710	598	82,4	84,5
Contribuições Sociais	15 371	16 114	743	4,8	18 852	19 369	19 621	517	81,5	83,2
dos quais: Segurança Social	12 031	12 802	771	6,4	14 778	15 383	15 629	605	81,4	83,2
dos quais: CGA	3 278	3 246	-31	-1,0	4 058	3 908	n.d.	-150	80,8	83,1
Receita Fiscal e Contributiva	52 024	54 416	2 392	4,6	63 974	65 924	66 557	1 950	81,3	82,5

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

Gráfico 2 – Receita fiscal das administrações públicas
(taxa de variação homóloga acumulada, em percentagem)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

7 Até outubro de 2017, a receita de contribuições sociais cresceu a uma taxa homóloga superior à prevista para o total do ano 2017. O grau de execução da receita de contribuições sociais foi de 83,2%, sendo superior em 1,7 p.p. à observada no período homólogo (Tabela 4). Para o aumento até outubro contribuiu tanto a segurança social como a Caixa Geral de Aposentações, com variações mais favoráveis que as previstas para 2017. Com efeito, o aumento anual previsto para 2017 tem implícito um incremento das contribuições para a segurança social de 4,1% e uma redução das contribuições para a CGA de

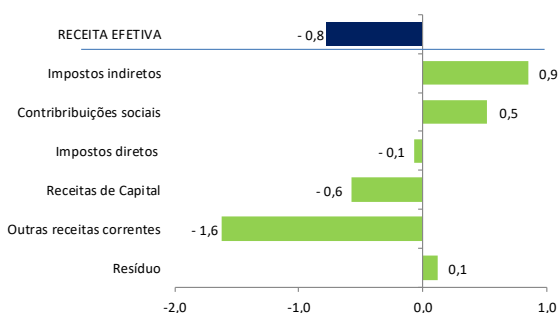
anexo. Em agosto, o desfasamento temporal dos reembolsos de IRS deixou de existir. Um fator que irá exercer pressão sobre a receita de IRS é o fim progressivo da sobretaxa em 2017, e que implicará menor receita fiscal face a 2016.

⁵ 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€, por contrapartida de menos imposto a receber em 2018.

⁶ Por questões de comparabilidade, foram efetuados ajustamentos à receita fiscal, nomeadamente a receita do PERES em 2016, a receita de ISP e Imposto sobre o Tabaco do mês de janeiro de 2016, a contribuição sobre o audiovisual e o diferente perfil de pagamento de reembolsos de IRS, os quais encontram-se identificados na Caixa 2.

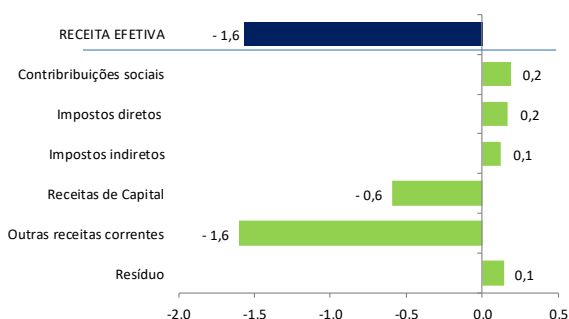
3,7%, quando até outubro se verifica, respetivamente, um aumento de 6,4% e uma redução de apenas 1,0%.⁷

Gráfico 3 – Principais contributos para o desvio da receita face ao OE/2017
(face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: A soma dos contributos das componentes de receita diverge do desvio da taxa de variação da receita efetiva devido à existência de diferenças de consolidação, gerando um resíduo. Os montantes das diferenças de consolidação encontram-se detalhados na Tabela 23 e Tabela 24.

Gráfico 4 – Principais contributos para o desvio da receita face à estimativa do OE/2018 para 2017
(face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



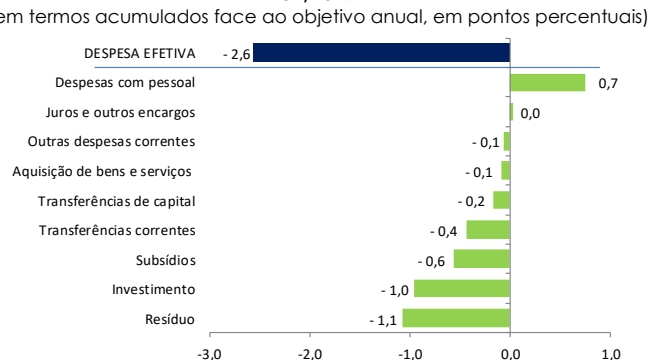
Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: A soma dos contributos das componentes de receita diverge do desvio da taxa de variação da receita efetiva devido à existência de diferenças de consolidação, gerando um resíduo. Os montantes das diferenças de consolidação encontram-se detalhados na Tabela 21 e Tabela 22.

8 As outras receitas correntes e as receitas de capital aumentaram em relação ao mesmo período do ano anterior, embora a respetiva execução orçamental se encontre muito aquém do objetivo estabelecido no OE/2017. Até outubro de 2017, as outras receitas correntes e as receitas de capital apresentaram aumentos de 2% e 17,5%, respetivamente, correspondendo a um acréscimo conjunto de 405 M€. Em termos de objetivo anual, no OE/2017 está previsto um crescimento de 2191 M€ (Tabela 23), não tendo esta previsão sido substancialmente revista no âmbito da estimativa para 2017 que consta no relatório do OE/2018. O desempenho desfavorável das outras receitas correntes e das receitas de capital, quando comparado com o objetivo anual, deve-se essencialmente aos rendimentos de propriedade, venda de bens de investimento, venda de bens e serviços correntes do subsector Estado e transferências de capital. No que se refere a estas últimas, destaca-se a baixa execução das transferências da União Europeia. No que se refere à receita de rendimentos de propriedade, o montante de dividendos do Banco de Portugal recebido até outubro de 2017 e divulgado pela DGO foi de 278,5 M€, o que compara com o montante de 450 M€ previsto no OE/2017.

9 Até outubro de 2017, o grau de execução da despesa efetiva foi inferior ao verificado no período homólogo. Tendo por referência o objetivo do OE/2017 inicial, o grau de execução da despesa efetiva no período janeiro-outubro de 2017 situou-se em

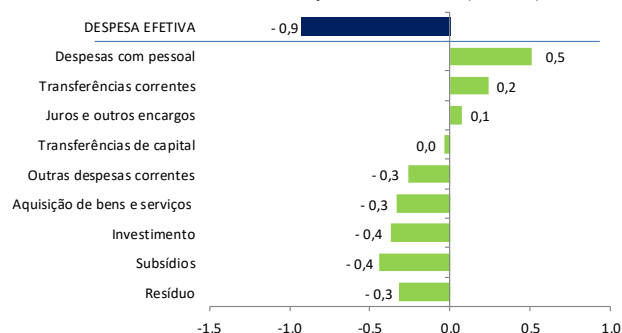
77,5%, ficando 1,9 p.p. abaixo do observado no mesmo período do ano anterior (Tabela 3 e Tabela 23). Relativamente à desagregação por tipo de despesa, quer a despesa corrente (78,8%), quer a despesa de capital (60,8%), apresentaram graus de execução abaixo dos registados no período homólogo. No OE/2017 encontra-se orçamentada na rubrica outras despesas correntes a dotação provisional no Ministério das Finanças e a reserva orçamental nos organismos da administração central.⁸ Posteriormente, no âmbito do relatório do OE/2018 foi divulgada em outubro a estimativa para 2017, sendo que o crescimento da despesa efetiva foi revisto em baixa, tanto na componente corrente como na componente de capital (Tabela 21 e Tabela 22).

Gráfico 5 – Principais contributos para o desvio da despesa face ao OE/2017
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: No OE/2017, o agrupamento "outras despesas correntes" inclui a reserva orçamental. A componente "resíduo" reflete a dotação provisional e as diferenças de consolidação. Os montantes das diferenças de consolidação encontram-se detalhados na Tabela 23 e Tabela 24.

Gráfico 6 – Principais contributos para o desvio da despesa face à estimativa do OE/2018 para 2017
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: No OE/2017, o agrupamento "outras despesas correntes" inclui a reserva orçamental. A componente "resíduo" reflete a dotação provisional e as diferenças de consolidação. Os montantes das diferenças de consolidação encontram-se detalhados na Tabela 21 e Tabela 22.

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

	Janeiro-outubro				Ref. Anuais				Grau execução			
	2016	2017	var. homóloga		2016	OE/2017	Estimativa 2017	VH OE/2017	2016	OE/2017	Estimativa 2017	
Despesa Corrente Primária	54 843	55 904	1 061	1,9	68 888	71 189	70 682	2 301	3,3	79,6	78,5	79,1
Despesas com pessoal	15 772	16 397	625	4,0	19 623	19 798	19 990	175	0,9	80,4	82,8	82,0
Aquisição de bens e serviços	8 877	9 013	135	1,5	11 769	12 010	12 211	241	2,0	75,4	75,0	73,8
Transferências correntes	28 826	28 996	170	0,6	35 522	36 095	35 536	573	1,6	81,2	80,3	81,6
Seg. Social (Pensões + Prestações)	17 386	17 656	270	1,6	21 235	22 100	n.d.	865	4,1	81,9	79,9	-
Caixa Geral de Aposentações	7 771	7 766	-5	-0,1	9 524	9 607	n.d.	82	0,9	81,6	80,8	-
Subsídios	728	699	-29	-4,0	1 022	1 446	1 348	424	41,5	71,2	48,3	51,9
Outras despesas correntes	567	772	205	36,3	946	1 257	1 419	311	32,9	59,9	61,4	54,4

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 2 em anexo. Os dados são consolidados, pelo que a rubrica "transferências correntes" não incorpora as operações ocorridas entre entidades das administrações públicas. Na Síntese de Execução Orçamental da DGO publicada em maio de 2017 foi alterado o valor das prestações sociais pagas pela segurança social implícito ao OE/2017 devido a alterações contabilísticas.

⁸ A Lei do OE/2017 para a administração central inclui na componente "outras despesas correntes" a dotação provisional (535 M€), bem como a reserva orçamental (433,6 M€). No período janeiro-outubro de 2017, foram utilizados 3 M€ e 180,3 M€ da dotação provisional e da reserva orçamental, respetivamente. Em 2016, os montantes orçamentados para a dotação provisional e reserva orçamental foram de 501,2 M€ e 428,6 M€, respetivamente. Até outubro de 2016, a dotação provisional reafectada foi de 16 M€ e a reserva orçamental utilizada foi de 76,1 M€.

⁷ A Lei do OE/2017 determinou que a receita de contribuições da ADSE passou a ser registada em vendas de bens e serviços, enquanto até 2016 esta receita foi registada em contribuições sociais. Este efeito encontra-se ajustado na presente informação técnica no sentido de permitir a comparabilidade homóloga.

10 As despesas com pessoal até outubro de 2017 evidenciaram um grau de execução superior ao observado no mesmo período de 2016. Em 2017 as despesas com pessoal apresentam uma reversão integral das reduções remuneratórias no setor público, o que compara com uma reversão gradual trimestral ao longo do ano 2016.⁹ O valor total de despesa orçamentado no OE/2017 inicial foi de 19 798 M€, o que reflete um crescimento homólogo de 0,9% em comparação com a CGE/2016 (Tabela 5 e Tabela 23). Em termos relativos, o crescimento homólogo das despesas com pessoal até outubro de 2017 situou-se em 4%, sendo superior à variação implícita ao OE/2017 para o total do ano. Até outubro de 2017 (Tabela 6), o grau de execução mais alto na administração central registou-se no programa orçamental P011-Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (89,9%). De salientar que na estimativa para 2017 o crescimento das despesas com pessoal foi revisto, de 0,9% para 1,9%, pelo que, o grau de execução na administração central é inferior quando calculado tendo por referência essa estimativa.

Tabela 6 – Despesas com pessoal das administrações públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-outubro		var. homóloga		Ref. anual			VH OE/2017		Grau execução		
	2016	2017	M€	%	2016	OE/2017	Estimativa 2017	M€	%	2016	OE/2017	Estimativa 2017
	Administração Central, por programa	12 712	13 220	508	4,0	15 837	15 924	16 146	87	0,5	80,3	83,0
Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar	3 755	3 842	86	2,3	4 628	4 274	4 705	-353	-7,6	81,2	89,9	81,6
Saúde	3 024	3 232	208	6,9	3 763	3 992	3 927	230	6,1	80,4	81,0	82,3
Segurança Interna	1 298	1 311	13	1,0	1 607	1 552	1 604	-55	-3,4	80,8	84,5	81,8
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 039	1 080	42	4,0	1 301	1 380	1 332	79	6,1	79,8	78,3	81,1
Defesa Nacional	1 001	1 034	33	3,3	1 248	1 277	1 262	29	2,3	80,2	80,9	81,9
Órgãos de Soberania e Justiça	940	975	34	3,6	1 178	1 178	1 191	0	0,0	79,8	82,7	81,9
Trabalho, Solidariedade e Seg. Social	273	275	1	0,5	369	354	336	-15	-4,0	74,1	77,5	81,8
Finanças	434	474	40	9,1	551	614	564	63	11,4	78,8	77,2	84,0
Segurança Social	204	214	10	5,1	252	275	275	23	9,1	80,7	77,8	77,8
Administração Regional e Local	2 856	2 963	107	3,7	3 534	3 599	3 569	65	1,8	80,8	82,3	83,0
Total	15 772	16 397	625	4,0	19 623	19 798	19 990	175	0,9	80,4	82,8	82,0
Par memória:												
Total (antes de ajustamentos)	16 372	16 397	25	0,2	19 623	19 798	19 990	175	0,9	83,4	82,8	82,0

Fontes: DGO, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Em 2017 verificou-se uma alteração dos encargos com despesas com pessoal relativos à magistratura judicial dos tribunais de 1.ª instância do programa orçamental P008-Justiça para o P001-Órgãos de Soberania.

11 Até outubro de 2017, a despesa com aquisição de bens e serviços evidenciou um grau de execução inferior ao registado no período homólogo. O grau de execução da aquisição de bens e serviços subjacente ao OE/2017 foi de 75% até outubro, ficando 0,4 p.p. abaixo do observado no mesmo período do ano anterior (Tabela 5 e Tabela 23). No período janeiro-outubro de 2017 registou-se um crescimento homólogo de 1,5%, situando-se abaixo do implícito ao OE/2017 inicial (2%). Excluindo o Ministério da Saúde, a taxa de crescimento foi de 1,8%, o que compara com 12,6% previsto no OE/2017. Relativamente à administração central, o grau de execução situou-se em 71,7% (Tabela 7), desagregando-se entre 86,5% no Ministério da Saúde e 51,8% no conjunto dos restantes ministérios da administração central, com destaque para o Ministério do Planeamento e Infraestruturas com apenas 48% de execução. Quanto à administração local e regional, estes subsectores registaram um grau de execução acima do observado no período homólogo. Relativamente às dotações orçamentais centralizadas no Ministério das Finanças com o objetivo de regularizar pagamentos, foram reafectados até outubro de 2017 os montantes de 45,4 M€ e 14,6 M€, para o Ministério da Saúde e para o conjunto dos restantes ministérios da administração central, respetivamente. De acordo com os dados da DGO, o passivo não financeiro da administração central e local aumentou 110 M€ entre dezembro de 2016 e o final de outubro de 2017. Quanto aos pagamentos em atraso nos Hospitais EPE, o valor total registado no final de outubro de 2017 situou-se em 1024 M€, refletindo um acréscimo de 480 M€ em comparação com o final de 2016.

⁹ Para efeitos de comparabilidade, os dados encontram-se ajustados do diferente perfil de pagamentos no âmbito dos duodécimos de metade do subsídio de Natal entre 2016 e 2017 (ver Caixa 2 em anexo). Este ajustamento representa um montante de 600 M€ no período janeiro-outubro de 2016, o que corresponde a 5/6 de metade do subsídio de Natal pago em 2016 em regime duodecimal.

¹⁰ Cf. Lei n.º 159-A/2015, de 30 de dezembro, que aprovou os termos da extinção da redução remuneratória na Administração Pública.

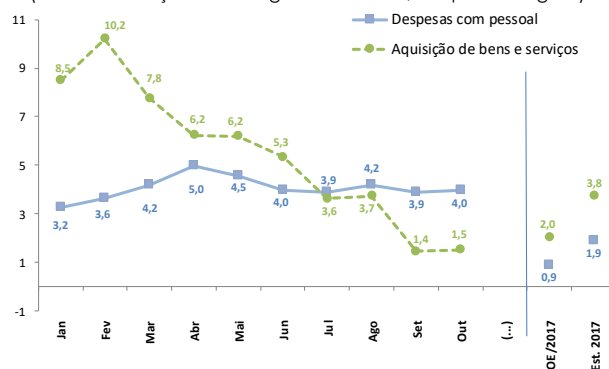
Tabela 7 – Aquisição de bens e serviços das administrações públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-outubro		var. homóloga		Ref. anual			VH OE/2017		Grau execução		
	2016	2017	M€	%	2016	OE/2017	Estimativa 2017	M€	%	2016	OE/2017	Estimativa 2017
	Administração Central, por programa	6 408	6 466	58	0,9	8 541	9 023	8 732	483	5,7	75,0	71,7
Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar	67	65	-2	-3,0	106	136	n.d.	30	28,2	63,1	47,8	-
Saúde	4 418	4 473	55	1,2	5 696	5 179	n.d.	-523	-9,2	77,6	86,5	-
Finanças	145	172	26	18,2	213	242	n.d.	29	13,6	68,1	70,8	-
Dotação centralizada: regularização de passivos não financeiros	-	15	-	-	-	300	-	-	-	-	4,9	-
Dotação centralizada: Saúde	-	45	-	-	-	100	-	-	-	-	45,4	-
Segurança Interna	155	153	-2	-1,4	221	262	n.d.	41	18,7	70,5	58,5	-
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	199	210	11	5,6	286	294	n.d.	8	2,7	69,4	71,3	-
Defesa Nacional	275	279	4	1,4	438	523	n.d.	85	19,5	62,8	53,3	-
Economia	64	78	14	22,4	88	163	n.d.	75	85,0	72,8	47,9	-
Ambiente	96	106	10	10,2	134	187	n.d.	54	40,1	71,7	56,4	-
Planeamento e Infraestruturas	348	306	-43	-12,2	487	636	n.d.	150	30,7	71,5	48,0	-
Segurança Social	36	35	-1	-1,8	50	117	109	67	133,9	71,3	29,9	32,1
Administração Regional	552	559	7	1,3	752	678	800	-74	-9,9	73,3	82,4	69,8
Administração Local	1 882	1 953	71	3,8	2 426	2 191	2 970	-235	-9,7	77,6	89,1	76,0
Total	8 877	9 013	135	1,5	11 769	12 010	12 211	241	2,0	75,4	75,0	73,8
Sub total, sem programa Saúde	4 460	4 540	80	1,8	6 073	6 837	-	764	12,6	73,4	66,4	-

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: A dotação orçamental da administração central incluiu dotações centralizadas no orçamento do Ministério das Finanças (400 M€) que visam a execução noutros ministérios, nomeadamente com a finalidade de assegurar a sustentabilidade do setor da saúde (100 M€) e a regularização de passivos não financeiros da administração central (300 M€).

12 Até outubro de 2017, os juros pagos pelas entidades públicas reclassificadas (EPR) apresentaram um grau de execução acima do orçamentado inicialmente.¹¹ A despesa com juros pagos pelas EPR situou-se em 600,2 M€, refletindo um grau de execução de 101,2% do OE/2017 (grau de execução de 53,4% no período homólogo).¹² Para esta execução superior a 100% contribuiu o Metro do Porto, o Fundo de Resolução e o Metropolitano de Lisboa. Relativamente ao Metro do Porto, a despesa com juros da dívida pública pagos a sociedades financeiras foi de 173,6 M€, maioritariamente devido a contratos de swaps pagos em maio de 2017 na sequência de um acordo após processos judiciais, o que compara com o montante de 15,2 M€ orçamentado no OE/2017. Quanto ao Fundo de Resolução, o pagamento de juros a instituições financeiras situou-se em 46,5 M€, no âmbito da medida de resolução do BES, sendo que no OE/2017 não se encontrava orçamentada esta despesa.

Gráfico 7 – Principais despesas das administrações públicas
(taxa de variação homóloga acumulada, em percentagem)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

13 A despesa com subsídios até outubro de 2017 evidenciou um grau de execução abaixo do verificado no mesmo período do ano anterior.¹³ O grau de execução dos subsídios situou-se em 48,3%, sendo 22,9 p.p. inferior ao observado no período homólogo (Tabela 5 e Tabela 23).¹⁴ De referir que até outubro de 2017 a taxa de variação homóloga foi negativa (-4%), em contraste com um crescimento anual subjacente ao OE/2017 inicial (41,5%). Dos principais montantes orçamentados (Tabela 8), destaca-se o grau de execução do subsector da segurança social (30,3%) e do Instituto do Emprego e Formação Profissional (67,5%).

¹¹ De referir que a parte dos juros da dívida relativos ao programa orçamental P005-Encargos da Dívida foi ajustada (ver Caixa 2 em anexo), pelo que este parágrafo se refere essencialmente aos juros e outros encargos das entidades públicas reclassificadas e aos subsectores da administração local e regional.

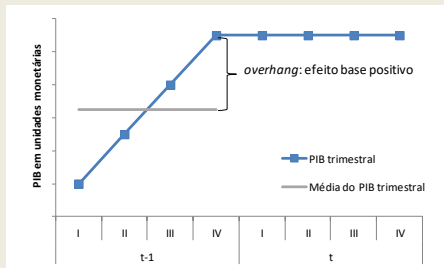
¹² Nesta análise excluem-se os juros pagos a entidades da administração central visto que existe consolidação dentro do perímetro da administração central.

¹³ De referir que em classificação económica a componente "subsídios" não incluiu subsídios de desemprego, os quais estão registados como transferências correntes para as famílias.

¹⁴ Em 2017, a DGO passou a apresentar a despesa da classificação económica "subsídios" consolidada entre organismos das administrações públicas.

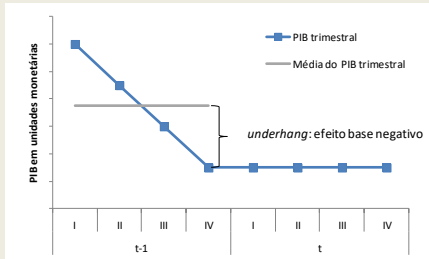
Sempre que o crescimento do último trimestre do ano anterior é superior à média dos últimos quatro trimestres existe um efeito de *carry-over* positivo, ou *overhang* estatístico (Gráfico 1). No caso oposto, em que o *carry-over* é negativo, existe um *underhang* estatístico (Gráfico 2).

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

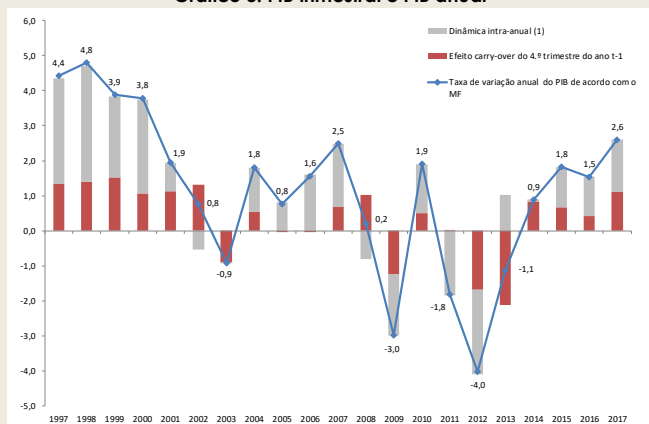
Atualização da taxa de crescimento do PIB para 2017

A estimativa das contas nacionais sobre o 3.º trimestre de 2017, divulgada pelo INE a 30 de novembro de 2017, **apresenta um crescimento em cadeia de 0,5%, o que representa uma aceleração do crescimento face ao trimestre anterior.** Este crescimento surge após o crescimento expressivo do 1.º semestre, em média de 0,6% em cadeia, contribuindo para que se venha a observar um crescimento anual do PIB em linha com a revisão em alta da previsão apresentada no OE/2018 para 2017. De acordo com o OE/2018, o PIB em 2017 deverá crescer 2,6%, tendo sido revisto em alta face às anteriores previsões de 1,8% no PE/2017-2021 e de 1,5% no OE/2017.

Sendo conhecidos três trimestres de 2017, bastará que no último trimestre o crescimento em cadeia se encontre no intervalo entre **0,13% e 0,51% para que se verifique um crescimento anual do PIB de 2,6%**. Caso a variação em cadeia do trimestre remanescente se situe em torno de 0,4%, como previsto no OE/2018, o crescimento anual do PIB situar-se-á em 2,6%, confirmando a última estimativa do Ministério das Finanças (Gráfico 3).

O crescimento em 2017 deverá ser sustentado por um efeito de *carry-over* de 1,1 pontos percentuais proveniente de 2016, mas a dinâmica que se observou no 1.º semestre com continuação no 3.º trimestre deverá permitir que o crescimento em 2017 seja superior ao seu efeito de base.¹⁹

Gráfico 3. PIB trimestral e PIB anual



Fontes: INE, Ministério das Finanças (OE/2018) e cálculos da UTAO. | Notas: 1) A dinâmica intra-anual em 2017 corresponde à diferença entre o crescimento esperado de 2,6% e o efeito de base anual, estimado com base no *carry-over*.

¹⁹ O efeito de *carry-over* para o ano *t* é calculado como: $u_t = ((Q_{t-1,4} + Q_{t-1,4} + Q_{t-1,4} + Q_{t-1,4}) / (Q_{t-1,1} + Q_{t-1,2} + Q_{t-1,3} + Q_{t-1,4}) - 1) \times 100$, em que $Q_{t-1,i}$ 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, $u_t = \frac{1}{4} q_{t-1,2} + \frac{2}{4} q_{t-1,3} + \frac{3}{4} q_{t-1,4}$. A nomenclatura utilizada nesta caixa é consistente com Tödter (2010).

Informação técnica da UTAO n.º 37/2017

Disponível em: <http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIII/LEG/5COFMA/Paginas/utao.aspx>

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.

Tópicos sobre a execução orçamental

Segurança Social

16 A segurança social apresentou um saldo positivo entre janeiro e outubro. A segurança social apresentou um saldo orçamental de 1891 M€ até outubro, o que representa um acréscimo de 682 M€ face ao período homólogo (Tabela 12) e um valor superior à previsão para o ano 2017, de 1538 M€, inscrita no OE/2018. Para este resultado contribuiu o decréscimo da despesa em 1,7%, o qual contrasta com a previsão de aumento de 5,8%. Em termos mensais, verificou-se um excedente de 228 M€, o qual representa o terceiro mês consecutivo de melhoria do saldo da segurança social (Tabela 13).

Tabela 12 - Execução orçamental da segurança social até outubro
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan - Out		Variação		CGE 2016	Estimativa 2017 (OE/2018)	Tvh (%)	Grau de execução (%)
	2016	2017	Tvh (%)	Contr. p/ tvha (p.p.)				
1. Receita Corrente - da qual:	21 287	21 640	1,7	-1,7	25 683	27 084	5,5	79,9
Contribuições e quotas	12 031	12 802	6,4	3,6	14 778	15 629	5,8	81,9
Transf. correntes da Ad. Central	7 708	7 444	-3,4	-1,2	8 967	8 946	-0,2	83,2
— Financ. da LBSS	5 681	5 670	-0,2	-0,1	6 618	6 737	1,8	84,2
— IVA Social	642	664	3,4	0,1	774	797	3,0	83,3
Transferência do FSE	666	494	-25,8	-0,8	953	1 504	57,9	32,9
Transferência do FEAC	19	2	-92,3	-0,1	19	29		5,1
Outras transferências	1	1	-14,5	0,0	2	2	0,0	66,5
Outras receitas correntes	681	704	3,4	0,1	744	770	3,5	91,4
2. Receita de Capital	24	9	-61,4	-0,1	29	12	-57,6	73,5
3. Receita Efetiva (1+2)	21 311	21 649	1,6	1,6	25 712	27 097	5,4	79,9
4. Despesa Corrente - da qual:	20 095	19 744	-1,7	-1,6	24 130	25 527	5,8	77,3
Prestações Sociais - das quais:	17 851	17 678	-1,0	-0,8	21 235	21 911	3,2	80,7
Pensões, das quais:	13 206	13 023	-1,4	-0,9	15 645	15 881	1,5	82,0
— Sobrevivência	1 870	1 847	-1,3	-0,1	2 218	2 278	2,7	81,1
— Invalidez	1 083	1 026	-5,3	-0,3	1 283	1 118	-12,9	91,8
— Velhice	10 215	10 111	-1,0	-0,5	12 106	12 447	2,8	81,2
Sub. familiar a crianças e jovens	538	561	4,2	0,1	645	695	7,8	80,7
Subsídio por doença	385	423	9,9	0,2	467	561	20,1	75,3
Sub. desemprego e apoio ao emp.	1 270	1 107	-12,8	-0,2	1 510	1 363	-9,7	81,2
Complemento Solidário p/ Idosos	169	173	2,3	0,1	203	207	2,0	83,6
Outras prestações	634	689	8,5	0,1	774	1 044	34,9	65,9
Ação social	1 371	1 396	1,8	0,1	1 656	1 812	9,4	77,0
Rendimento Social de Inserção	277	285	2,7	0,2	335	347	3,6	82,1
Pensões do Regime Sub. Bancário	377	373	-1,1	0,0	479	469	-2,0	79,5
Outras despesas correntes	1 009	1 010	0,1	0,0	1 156	1 202	3,9	84,1
Transf e subsídios correntes	633	458	-27,7	-0,8	983	1 630	65,8	28,1
— c/ suporte no FSE/FEAC/FEDER/FAMI	593	448	-24,5	-0,7	926	1 491	61,0	30,0
5. Despesa de Capital	7	15	102,1	0,0	17	32	83,1	46,7
6. Despesa Efetiva (4+5)	20 102	19 758	-1,7	-1,7	24 148	25 559	5,8	77,3
7. Saldo Global (3-6)	1 208	1 891	:	:	1 564	1 538	:	:
<i>Por memória: após ajustamentos</i>								
1.A Receita Corrente - da qual:	20 545	21 234	3,4	3,2	24 926	26 612	6,8	79,8
Contribuições e quotas	12 031	12 802	6,4	3,6	14 718	15 629	6,2	81,9
Transf. correntes da Ad. Central	7 058	7 086	0,4	0,1	8 317	8 516	2,4	83,2
Transferência do FSE/FEAC	593	448	-24,5	-0,7	926	1 491	61,0	30,0
3.A Receita Efetiva (1+2)	20 569	21 243	3,3	3,2	24 955	26 624	6,7	79,8
4.A Despesa corrente	19 622	19 744	0,6	0,6	24 130	25 527	5,8	77,3
Pensões	12 741	13 023	2,2	1,4	15 645	15 881	1,5	82,0
— Sobrevivência	1 804	1 847	2,4	0,2	2 218	2 278	2,7	81,1
— Invalidez	1 050	1 026	-2,3	-0,1	1 283	1 118	-12,9	91,8
— Velhice	9 851	10 111	2,6	1,3	12 106	12 447	2,8	81,2
— c/ suporte no FSE/FEAC/FEDER/FAMI	633	458	-27,7	-0,9	926	1 491	61,0	30,7
6.A Despesa efetiva	19 630	19 758	0,7	0,7	24 148	25 559	5,8	77,3
7.A. Saldo Global (3A - 6A)	939	1 484	:	:	808	1 065	:	:

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Nota: os fatores de ajustamento encontram-se descritos na Caixa 2. O referencial anual para 2016 é o referente à CGE. Os referenciais anuais apresentados para 2017 são os referentes ao OE/2018.

Tabela 13 - Execução mensal da segurança social
(em milhões de euros)

	maí/17	jun/17	jul/17	ago/17	set/17	out/17	Total
Receita Efetiva	2053	2224	2417	2219	2080	2109	21 649
Contribuições e quotas	1223	1260	1470	1386	1283	1230	12 802
Transferências do OE	734	745	840	735	716	718	7 444
Transferências do Fundo Social Europeu	49	28	50	42	30	47	496
Despesa Efetiva	1 842	1 862	3 027	1 822	1 850	1 881	19 758
Pensões	1178	1184	2 307	1201	1198	1237	13 023
Prestações de desemprego	105	112	102	107	105	99	1 107
Ação Social	160	149	141	133	135	140	1 396
Ações de Formação Profissional	35	29	70	24	45	45	458
Saldo	211	362	-611	397	229	228	1 891

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO.

17 Em termos ajustados, o saldo da segurança social até outubro apresentou uma melhoria significativa. Quando ajustado dos fatores que comprometem a comparabilidade homóloga: (i) da transferência extraordinária para compensação do défice da segurança social;²⁰ (ii) das transferências do Fundo Social Europeu de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários;²¹ e (iii) do diferente perfil de pagamentos dos duodécimos relativos ao subsídio de Natal para pensionistas e às despesas com pessoal, o saldo da segurança social atingiu 1484 M€ até outubro, o que representa um valor significativamente superior ao registado no período homólogo (939 M€), e se encontra acima do projetado para 2017, inscrito no OE para 2018, de 1065 M€. Para este desempenho positivo contribuiu o aumento da receita em 3,3%, o qual contrasta com a subida pouco significativa da despesa, de 0,7%.

18 Em termos acumulados, a receita com contribuições e quotizações registou um acréscimo em linha com o previsto para o total do ano. A receita com contribuições e quotizações atingiu 12 802 M€, o que representa um acréscimo de 6,4% em termos homólogos, o qual está em linha com o previsto no OE/2018 para o ano como um todo (6,2%), mantendo-se a aceleração verificada desde o início do ano (Gráfico 8). Esta evolução reflete o aumento das remunerações e a redução do desemprego no setor privado. Por último, de referir o aumento da receita com contribuições do mês de outubro, de 1230 M€, a qual representa mais 7,4% em termos homólogos.

Gráfico 8 – Contribuições e quotizações
(variação homóloga mensal e acumulada, em percentagem)



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

19 O grau de execução das transferências correntes da administração central encontra-se em linha com o respetivo duodécimo. As transferências correntes da administração central, em termos ajustados, i.e., excluindo a transferência extraordinária para compensação do défice da segurança social (650 M€ até outubro de 2016 e 356 M€ até outubro de 2017) registaram um aumento de 0,4%, encontrando-se abaixo do acréscimo de 2,4% previsto para o ano como um todo no OE/2018. No entanto, este comportamento deve-se, em parte, ao efeito de base, i.e., à evolução das transferências correntes da administração central em 2016. Com efeito, o grau de execução das transferências em 2017 encontra-se em linha com o respetivo duodécimo. Por componentes, de salientar a transferência do OE para cumprimento da LBSS que se fixou em 5670 M€, registando um decréscimo de -0,2%, o que contrasta com a perspetiva de um aumento de 1,8%, a transferência do OE no âmbito da contrapartida pública nacional (sistema previdencial) que se situou em 105 M€ (redução de 1,2%) e a transferência no âmbito do regime substitutivo bancário que foi de 360 M€.^{22, 23}

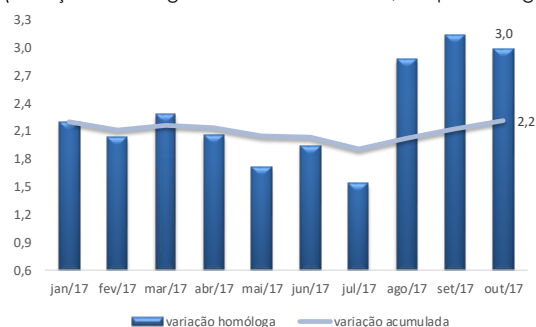
²⁰ A transferência efetuada até outubro atingiu os 356M€ (650M€ no período homólogo). Encontra-se projetado um total de 430M€ para o total do ano (650M€ em 2016).

²¹ Estas transferências financiam, em parte, a formação profissional, o programa operacional PT2020, bem como o FEAC (Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas).

²² As transferências provenientes do Ministério da Educação (complemento de educação pré-escolar/ IPSS e financiamento/ bolsas de estudo e educação especial)

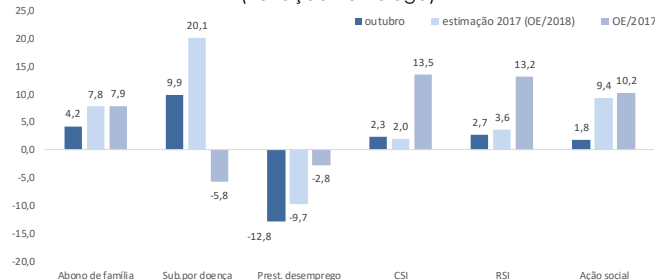
20 Em termos comparáveis, a despesa com pensões apresentou um acréscimo, ao invés de um decréscimo. Quando ajustadas do diferente perfil de pagamentos dos duodécimos relativos ao subsídio de Natal dos pensionistas, a despesa com pensões atingiu 13 023 M€ até outubro, o que representa um acréscimo de 2,2% em termos homólogos, i.e., um crescimento superior ao projetado para o conjunto do ano no OE/2018, de 1,5%.²⁴ Por tipologia de pensão, a despesa com pensões de velhice ascendeu a 10 111 M€ (+2,8%), a despesa com pensões de invalidez atingiu 1 026 M€ (-2,3%) e a despesa com pensões de sobrevivência fixou-se em 1 847 M€ (+2,4%).²⁵ Saliente-se que a despesa no âmbito da atualização extraordinária das pensões inferiores a 1,5 IAS que não tenham sido atualizadas ao longo do período 2011-2015 fixou-se em 38,8 M€, estando previsto um total de 78,7 M€ para o ano como um todo. Por último, em termos mensais, a despesa com pensões em outubro foi de 1 237 M€ (Gráfico 9).

Gráfico 9 – Despesa com pensões
(variação homóloga mensal e acumulada, em percentagem)



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

Gráfico 10 – Despesa com Prestações sociais em termos acumulados
(variação homóloga)



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

21 As despesas com os subsídios de desemprego, social de desemprego e de apoio ao emprego apresentaram um decréscimo significativo. A despesa com prestações de desemprego situou-se em 1 107 M€ até outubro, o que representa uma diminuição de 12,8%, representando uma redução superior à prevista para 2017 no OE/2018 (-9,7%). Relativamente às restantes prestações sociais, observa-se: i) um aumento de 2,7% da despesa com RSI (rendimento social de inserção) que atingiu

fixaram-se em 130M€ (aumento de 10,9%), tendo a transferência da CGA no âmbito da pensão unificada sido de 109 M€ (-0,4%).

²³ A receita proveniente dos jogos sociais ascendeu a 193M€.

²⁴ No OE/2017 a previsão era de um aumento de 3,3%.

²⁵ As respetivas alterações no OE/2017 são: a atualização do Indexante dos Apoios Sociais (IAS), nos termos legais, deixando assim de estar suspensa a aplicação da Lei n.º 53-B, de 29 de dezembro, conforme preconizado na Lei do Orçamento do Estado para 2016. Serão assim atualizadas prestações sociais e referenciais de prestações sociais, atribuídas pelo sistema de segurança social ou outros apoios públicos indexados ao IAS; A atualização das pensões, nos termos previstos nos artigos 4.º a 7.º da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, bem como no regime de proteção social convergente estabelecido no artigo 6.º da Lei n.º 52/2007, de 31 de agosto. Para efeitos da atualização, o primeiro escalão passará a abranger as pensões até duas vezes o valor do IAS, ao invés dos atuais 1,5, assegurando que aqueles pensionistas não terão um efeito de perda de poder de compra em 2017 e anos seguintes; Em agosto de 2017, proceder-se-á a uma atualização extraordinária das pensões inferiores a 1,5 IAS que não tenham sido atualizadas ao longo do período 2011-2015, de modo a assegurar um aumento de 10 euros por pensionista, face aos valores que recebiam em dezembro de 2016.

285 M€, variação inferior à implícita para o total do ano (3,6%); e ii) um acréscimo do complemento solidário para idosos em 2,3%, ascendendo a 173M€, quando se encontra orçamentada uma subida de 2,0%. Por seu turno, o abono de família atingiu 561 M€, o que se traduz num aumento de 4,2%, acima dos 7,8% previstos para 2017 (Gráfico 10), e o subsídio e complemento por doença aumentou 9,9% até outubro, totalizando 423M€, quando está previsto um decréscimo de 20,1% para 2017.

Caixa Geral de Aposentações

22 A Caixa Geral de Aposentações apresentou até outubro um saldo positivo superior ao previsto para o ano como um todo. A CGA registou até outubro um saldo de 83 M€, o que representa um acréscimo face a setembro, no qual se tinha registado um saldo de 57 M€. Face ao período homólogo, observou-se uma deterioração de 79 M€ (Tabela 14). Para tal contribuiu a queda verificada na receita de 4,4%, apesar da diminuição observada na despesa de 3,5%. O saldo registado até outubro é significativamente superior ao previsto no OE/2017 para o conjunto do ano (3 M€). Em termos comparáveis, i.e., ajustando a receita com contribuições, bem como a despesa com pensões, do efeito decorrente do diferente perfil de pagamentos dos duodécimos relativos ao subsídio de Natal para os pensionistas da CGA e para os trabalhadores do setor público, o saldo apresentou uma deterioração de 225 M€ em termos homólogos.

Tabela 14 - Execução orçamental de outubro da CGA
(em milhões de euros e em percentagem)

	2016	2017	Variação		CGE 2016	OE/2017	Tvh (%)	Grau de Execução (%)
			Tvha (%)	Contr. p/ tvha (p.p.)				
1. Receita corrente	8 368	8 003	-4,4	-4,4	9 790	9 800	0,1	81,7
Contribuições para a CGA	3 399	3 246	-4,5	-1,8	4 058	3 908	-3,7	83,1
Transferências correntes, das quais:	4 709	4 489	-4,7	-2,6	5 465	5 579	2,1	80,5
Orçamento do Estado	4 253	4 044	-4,9	-2,5	4 926	5 047	2,4	80,1
Outras receitas correntes	-	0	-	-	-	-	-	-
2. Receita de capital	-	0	-	-	-	-	-	-
3. Receita Efetiva	8 368	8 003	-4,4	-4,4	9 790	9 800	0,1	81,7
4. Despesa corrente, da qual:	8 206	7 920	-3,5	-3,5	9 703	9 797	1,0	80,8
Transferências correntes, das quais:	8 178	7 895	-3,5	-3,5	9 671	9 756	0,9	80,9
Pensões e abonos resp. de:	-	-	-	-	-	-	-	-
CGA	7 310	7 053	-3,5	-3,1	8 645	8 724	0,9	80,8
Orçamento do Estado	223	208	-6,6	-0,2	261	260	-0,3	79,9
Outras entidades	522	505	-3,3	-0,2	618	623	0,8	81,1
Outras transferências correntes	123	129	4,4	0,1	146	150	2,2	85,8
5. Despesa de capital	-	-	-	-	-	-	-	-
6. Despesa Efetiva	8 206	7 920	-3,5	-3,5	9 703	9 797	1,0	80,8
7. Saldo global (3-6)	162	83			87	3		
<i>Por memória: após ajustamentos</i>								
1A. Receita corrente	8 259	8 003	-3,1	-3,1	9 790	9 800	0,1	81,7
Contribuições para a CGA	3 278	3 246	-1,0	-0,4	4 058	3 908	-3,7	83,1
3A. Receita efetiva (1A+2)	8 259	8 004	-3,1	-3,1	9 790	9 800	0,1	81,7
4A. Despesa corrente	7 951	7 920	-0,4	-0,4	9 703	9 797	1,0	80,8
Pensões e abonos	7 771	7 766	-0,1	-0,1	9 524	9 607	0,9	80,8
6A. Despesa efetiva	7 951	7 920	-0,4	-0,4	9 703	9 797	1,0	80,8
7A. Saldo global (3A-6A)	308	83			87	3		

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | O referencial anual para 2016 é o referente à Conta Geral do Estado de 2016.

23 A receita com contribuições para a CGA apresentou um decréscimo face ao mesmo período do ano anterior. Em termos ajustados dos efeitos acima referidos, a receita com contribuições e quotizações para a CGA atingiu, até outubro, 3246 M€, o que representa um decréscimo de -1,0%, em termos homólogos e uma queda inferior à projetada no OE/2017 para o ano como um todo (3,7%) (Gráfico 11). Esta evolução advém do efeito negativo proveniente da redução do número de subscritores (-2,2% até outubro), o qual não está a ser compensado pela subida remuneratória efetuada de forma progressiva em 2016.²⁶ ²⁷ Em termos mensais, a receita com contribuições para a CGA atingiu 319 M€ no mês de outubro, o que representa um decréscimo de 0,5% face ao mesmo mês do

²⁶ Lei n.º 159-A/2015, de 30 de dezembro de 2015.

²⁷ Ao ser um regime fechado, o número de subscritores da CGA tem registado um decréscimo ao longo dos anos (455,5 mil em outubro de 2017 o que compara com 465,6 mil em outubro de 2016).

ano anterior (Gráfico 12 e Tabela 15). Em sentido contrário, as transferências correntes provenientes do OE apresentaram um grau de execução de 80,1%, o que representa um valor abaixo do respetivo duodécimo, atingindo 4044 M€ (-4,9%).

Gráfico 11 – Receita com contribuições e despesa com pensões
(taxa de variação homóloga acumulada)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

Gráfico 12 – Execução mensal da receita com contribuições e despesa com pensões
(taxa de variação homóloga)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

24 Em termos comparáveis, a despesa com pensões e abonos apresentou o mesmo valor que no mesmo período do ano anterior. A despesa com pensões e abonos fixou-se em 7766 M€, o que representa um valor similar ao observado no período homólogo, contrastando com o acréscimo de 0,9% previsto para o ano como um todo (Gráfico 11). Para a variação homóloga contribuiu, em parte, a diminuição do número total de pensionistas (-0,5%).²⁸ ²⁹ Em termos mensais, a despesa com pensões e abonos fixou-se em 646 M€, o que representa um acréscimo de 0,4%.

Tabela 15 - Execução orçamental mensal da CGA
(em milhões de euros)

	jun/17	jul/17	ago/17	set/17	out/17	Total
Receita Corrente	788	1 406	691	708	755	8 003
Contribuições para a CGA	362	487	281	309	319	3 246
Transferências Correntes	363	913	410	363	365	4 286
Despesa Corrente	720	1 384	728	725	730	7 920
Pensões e Abonos da resp. da CGA	642	1 241	646	646	646	7 053

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

²⁸ Decorrente da aplicação do Decreto-Lei n.º 166-A/2013, de 27 de dezembro, que transferiu para a Caixa Geral de Aposentações, I.P., a partir de 1 de julho, a responsabilidade pelo processamento e pagamento dos complementos de pensão a cargo do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, a rubrica de pensões de sobrevivência e outras passou a considerar essa despesa.

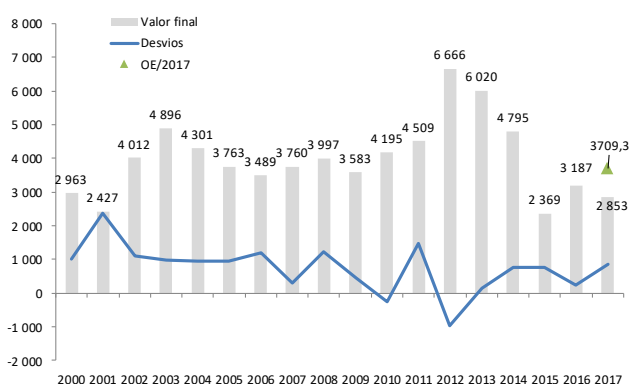
²⁹ Verificou-se a partir do mês de outubro um acréscimo no número de pensionistas e na despesa com pensões de sobrevivência que decorre da aplicação do Decreto-Lei n.º 95-2017, de 10 de agosto, que regula a transferência para a Caixa Geral de Aposentações, I. P., do encargo financeiro com os complementos de pensão dos trabalhadores da Carris.

Transferências financeiras da União Europeia para Portugal: execução até ao 3.º trimestre de 2017

Esta secção enquadra a execução das principais transferências da União Europeia (UE), até setembro de 2017, recorrendo aos dados do Ministério das Finanças e da Balança de Pagamentos do Banco de Portugal.

25 De acordo com a mais recente atualização da previsão de transferências da UE para Portugal, esperam-se receber 2853 M€ em 2017, o que representa uma revisão em baixa em cerca de 850 M€ face à anterior estimativa. A previsão de transferências da UE para 2017, atualizada no relatório do OE/2018, passou a ser de 2853,2 M€, o que representa uma revisão em baixa em relação ao valor orçamentado no OE/2017, de 3709 M€ (Gráfico 13). A confirmar-se este montante a encaixar em 2017, haverá uma redução face ao valor recebido em 2016, que foi de 3002,5 M€. Saliente-se que, no OE/2017, antecipava-se um aumento das transferências de 2016 para 2017, o qual, após esta revisão em baixa para 2017, não se deverá concretizar.

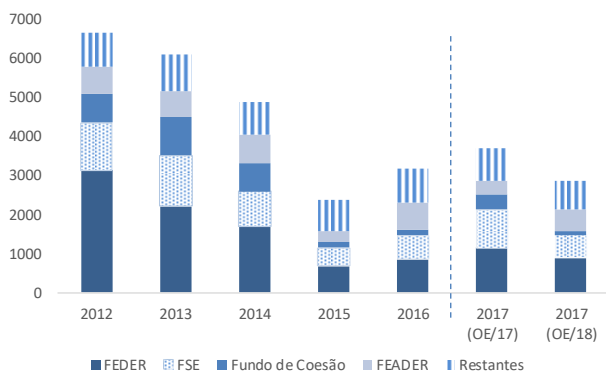
Gráfico 13 – Transferências da UE executadas e previstas
(milhões de euros)



Fontes: Relatórios do OE para cada ano, CGE/2016 e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores referem-se às transferências previstas e recebidas pelas Autoridades de Certificação, de acordo com a ótica de tesouraria. Para 2017 os valores finais referem-se à previsão do OE/2018.

26 Em termos da repartição por fundos, a revisão em baixa esperada para as transferências de 2017 está distribuída pelos principais fundos. A revisão em baixa das transferências da UE para Portugal resultou da diminuição prevista para a maioria dos fundos comunitários. Em particular, reduziu-se a previsão para o Fundo Social Europeu (-370 M€), para o Fundo de Coesão (-287 M€) e para o FEDER (-267 M€), por contrapartida do aumento em 192 M€ do FEADER (Gráfico 14).

Gráfico 14 – Transferências da UE por fundos comunitários
(milhões de euros)

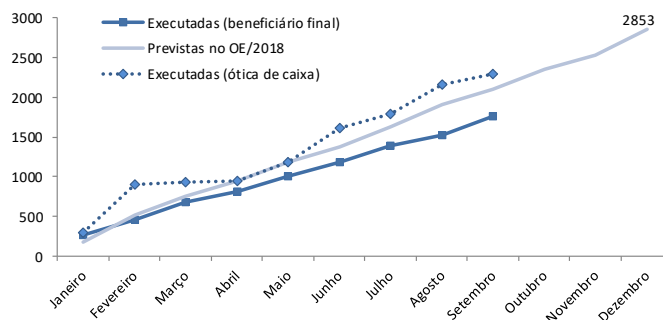


Fontes: Relatórios do OE para cada ano, CGE/2016 e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores referem-se às transferências previstas e recebidas pelas Autoridades de Certificação, de acordo com a ótica de tesouraria.

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

28 Na ótica do beneficiário final, a execução das transferências financeiras da UE para Portugal até ao 3.º trimestre de 2017 encontra-se abaixo do previsto. Pelo contrário, na ótica de caixa, a execução encontra-se acima do previsto. De acordo com a ótica da transferência para o beneficiário final, a execução das transferências até setembro de 2017 foi de 1756 M€, abaixo do valor previsto de acordo com o OE/2018, que seria de cerca de 2104 M€ (Gráfico 15). Na ótica de caixa, a execução das transferências situa-se em 2298 M€.

Gráfico 15 - Transferências da UE executadas e previstas em 2017
(milhões de euros)



Fontes: Relatório do OE/2017 e Banco de Portugal. | Notas: O padrão intra-anual é determinado através do programa X-11 Arima, para mais informações ver informação técnica da UTAO sobre a [Execução Orçamental em Contabilidade Pública de agosto 2013](#).

Grau de execução da despesa efetiva por programa orçamental

Neste capítulo apresenta-se a execução da despesa efetiva da administração central, consolidada de transferências e por programa orçamental. Na Tabela 16 apresenta-se a execução e os limites para a despesa financiada por receitas gerais aprovados na Lei do OE/2017, a qual atualizou o quadro constante na Lei n.º 7-C/2016, de 31 de março, que aprovou o Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) para a legislatura 2016-2019. Adicionalmente, identifica-se o grau de execução da despesa efetiva consolidada da administração central para a execução de 2017 de cada programa orçamental e os aspetos mais relevantes. De destacar que o QPPO relativo ao ano 2017 divulgado no âmbito da Lei do OE/2017, em comparação com o aprovado na Lei n.º 7-C/2016, de 31 de março, apresenta valores globais muito próximos para 2017, mas uma revisão em baixa para os anos 2018 e 2019. Posteriormente, o Programa de Estabilidade de 2017-2021 divulgado em abril último manteve o mesmo limite para 2017 e efetuou ligeiras revisões no horizonte 2018-2020.

- O programa orçamental P001-Órgãos de Soberania inclui as transferências do Orçamento do Estado para a administração regional e local nos montantes de 492,4 M€ e 2195 M€, respetivamente, até ao final de outubro de 2017. Os graus de execução foram de 100% e 84,5%, respetivamente;

ii) O programa orçamental P004-Finanças regista a transferência no âmbito da contribuição financeira para a União Europeia no valor de 1257,6 M€, correspondendo a um grau de execução de 78,1%. Quanto aos subsídios e indemnizações compensatórias, a execução situou-se em 89,1 M€, correspondendo a um grau de execução de 87,5% do OE/2017. Relativamente às dotações centralizadas no P004-Finanças que têm como finalidade a execução noutros programas orçamentais, dos montantes totais para regularização de passivos não financeiros da administração central (300 M€), sustentabilidade do setor da saúde (100 M€) e contrapartida pública nacional (100 M€) foram reafetados 14,6 M€, 45,4 M€ e 5,7 M€, respetivamente.

iii) O programa orçamental P006-Defesa regista a despesa no âmbito da Lei de Programação Militar (LPM) e da Lei de Programação de Infraestruturas Militares (LPIM). A execução da LPM situou-se em 215,8 M€, o que reflete um grau de execução de 81,3%. Relativamente à LPIM, a despesa até outubro de 2017 foi residual;

iv) O programa orçamental P009-Cultura evidenciou um baixo grau de execução da despesa efetiva consolidada da administração central financiada por receitas gerais. De referir que a classificação contabilística da receita da contribuição para o audiovisual na empresa RTP não se encontra totalmente em conformidade com a classificação determinada pelo OE/2017. Com efeito, a RTP registou nos primeiros meses do ano na execução orçamental de 2017 uma parte em receita própria de taxas sobre energia, sendo que a Lei do OE/2017 determina o registo integral em impostos indiretos do Estado e a respetiva transferência para a RTP. Este desencontro contabilístico tem consequência ao nível da repartição do financiamento da despesa entre receitas próprias e receitas gerais. A inconformidade da classificação contabilística limita a aferição do limite do programa P009-Cultura definido no QPPO;

v) O programa orçamental P011 regista como principal componente os estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário, sendo a execução de 4168,6 M€ (grau de execução de 88% do OE/2017), evidenciando-se as despesas com pessoal e as outras despesas correntes nos montantes de 3759,9 M€ e 356 M€, respetivamente (graus de execução de 90,2% e 82,3%). Relativamente à empresa Parque Escolar, a despesa foi de 67,5 M€, o que corresponde a um grau de execução de 46,8%;

vi) O programa orçamental P012-Trabalho, Solidariedade e Segurança Social inclui a transferência do OE para o subsector da segurança social no âmbito da Lei de Bases, no montante de 6806,8 M€, o que reflete um grau de execução de 84%. Relativamente à Caixa Geral de Aposentações e ao Instituto do Emprego e Formação Profissional, a despesa situou-se em 7920,2 M€ e 479,5 M€, respetivamente, refletindo graus de execução de 80,8% e 63,9%;

vii) No programa orçamental P013-Saúde destacam-se como principais componentes de despesa a aquisição de bens e serviços e as despesas com pessoal. A despesa destas componentes situou-se em 8372,5 M€ e de 3231,8 M€, respetivamente, o que corresponde a graus de execução de 85,6% e 81%;³⁰

viii) A despesa do P014-Planeamento e Infraestruturas situou-se em 2042,7 M€ (grau de execução de 66,5% do OE/2017), destacando-se a principal entidade a empresa

Infraestruturas de Portugal no valor de 1634,9 M€ (grau de execução de 69,7% do OE/2017);

Tabela 16 - Despesa efetiva consolidada da administração central: grau de execução dos programas orçamentais
(em milhões de euros e em percentagem)

	Despesa efetiva consolidada da administração central			Despesa efetiva consolidada da administração central, financiada por receitas gerais			Despesa efetiva do subsector Estado, financiada por receitas gerais	
	OE/2017	Execução jan-out	Grau de execução OE/2017 %	QPPO OE/2017 Lei do OE/2017	Execução jan-out	Grau de execução OE/2017 %	Execução jan-out	Grau de execução OE/2017 %
Programas								
P001 - Órgãos de Soberania	3 471	2 938	84,6	3 457	2 914	84,3	2 970	85,9
P002 - Governação	158	101	64,0	114	77	67,3	83	72,9
P003 - Representação Externa	386	280	72,5	288	219	76,1	220	76,4
P004 - Finanças	4 175	2 764	66,2	3 055	1 640	53,7	1 673	54,8
P005 - Encargos da Dívida (Juros)	7 546	6 780	89,8	7 543	6 780	89,9	6 780	89,9
P006 - Defesa	2 202	1 468	66,7	1 743	1 262	72,4	1 262	72,4
P007 - Segurança Interna	2 032	1 550	76,3	1 631	1 311	80,4	1 313	80,5
P008 - Justiça	1 330	963	72,4	615	518	84,3	518	84,3
P009 - Cultura	445	334	75,1	298	160	53,8	186	62,3
P010 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	2 389	1 756	73,5	1 461	1 105	75,6	1 210	82,8
P011 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	6 026	4 966	82,4	5 254	4 572	87,0	4 603	87,6
P012 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	19 637	15 916	81,1	13 650	11 237	82,3	11 237	82,3
P013 - Saúde	14 301	11 742	82,1	8 125	5 015	61,7	6 955	85,6
P014 - Planeamento e Infraestruturas	3 071	2 043	66,5	813	502	61,8	500	61,5
P015 - Economia	568	248	43,7	370	38	10,3	58	15,7
P016 - Ambiente	830	595	71,7	79	23	29,6	37	46,4
P017 - Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural	1 018	732	71,9	313	212	67,7	228	72,8
P018 - Mar	79	42	53,0	48	23	48,1	28	57,4
Despesa efetiva, excluindo dotação provisional	69 664	55 217	79,3	48 857	37 609	77,0	39 860	81,6
Dotação provisional: outras despesas correntes	535	3	0,6	535	3	0,6	3	0,6
Despesa efetiva	70 199	55 220	78,7	49 392	37 612	76,1	39 863	80,7
Por memória: Despesa primária	66 024	52 456	79,4	46 337	35 972	77,6	38 190	82,4

Fonte: Sistemas aplicacionais da DGO. | Nota: O montante de dotação provisional encontra-se evidenciado fora do P004 - Finanças no sentido de permitir uma melhor avaliação da execução de cada programa. Os valores de execução da base de dados não incluem alguns organismos que não reportaram informação. Os valores orçamentados para cada programa orçamental referem-se aos montantes implícitos à Lei do OE/2017. A despesa financiada por receitas gerais tem como fonte de financiamento fundos do Orçamento do Estado, tais como receita proveniente de impostos e dívida direta do Estado. Por outro lado, a despesa financiada por receita própria tem como fonte de financiamento fundos arrecadados pelo organismo durante a atividade, tais como multas, rendimentos de propriedade, taxas, vendas, impostos consignados e fundos comunitários. Os valores da aquisição de bens e serviços do P013-Saúde não se encontram consolidados, bem como os juros no âmbito da administração central.

ix) O P015-Economia apresentou até outubro de 2017 um baixo grau de execução da despesa efetiva consolidada da administração central financiada por receitas gerais de 38 M€ (10,3%), essencialmente devido à ausência de despesa do Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético;

x) O programa orçamental P016-Ambiente apresentou um grau de execução de 71,7% do OE/2017, mas com diferentes graus de execução entre entidades. A despesa do Metro do Porto situou-se em 262,5 M€, ficando acima ao orçamento inicial (grau de execução de 161,5% devido ao contributo da despesa com juros e outros encargos relacionados com contratos de swaps após processos judiciais). Em sentido oposto, salienta-se a despesa do Fundo Ambiental no montante de 38,3 M€ (grau de execução de 30,9%). A despesa da administração central financiada por receitas gerais evidenciou um baixo grau de execução devido principalmente ao contributo do Fundo Ambiental.

³⁰ De referir que os montantes apresentados não se encontram consolidados entre a aquisição de bens e serviços e as respetivas vendas de bens e serviços.

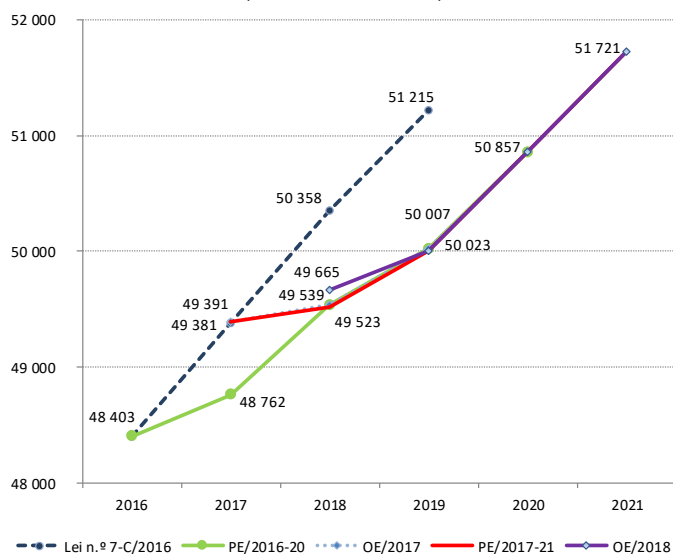
Atualização do Quadro Plurianual de Programação Orçamental

29 O limite de despesa coberta por receitas gerais subjacente à Proposta de Lei do OE/2018 foi revisto em baixa face ao limite inscrito no Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) aprovado em março de 2016. A Proposta de Lei do OE/2018 incluiu uma atualização à Lei n.º 7-C/2016, de 31 de março, a qual tinha aprovado o QPPO para a legislatura, entre 2016 e 2019 (Gráfico 16). A atualização dos limites de despesa no âmbito do QPPO é determinada pelo art.º 12.º-D da Lei de Enquadramento Orçamental. Consta-se que os limites do QPPO que constam na Proposta de Lei do OE/2018 para os anos 2018-2019 são inferiores aos limites inscritos na Lei n.º 7-C/2016, de 31 de março (Tabela 25), tendo sido, portanto, revistos em baixa.

30 Os limites para a despesa da administração central financiada por receitas gerais apresentados na Proposta de Lei do OE/2018 para o horizonte 2018-2021 evidenciam uma revisão em alta para 2018 face ao PE/2017-21 e uma manutenção para os anos 2019-2021. Tendo por referência o Programa de Estabilidade (PE) apresentado em abril de 2017, o QPPO que consta na Proposta de Lei do OE/2018 evidencia uma revisão em alta do limite de despesa da administração central financiada por receitas gerais para 2018 em 142 M€ (Tabela 17) e uma manutenção para os três anos seguintes (Gráfico 17). Quanto à variação anual, os montantes previstos no QPPO implícito à Proposta de Lei do OE/2018 tem subjacente uma variação de 1% em 2018, subindo para 1,7% em 2020 e 2021 (Gráfico 17 e Gráfico 18). De salientar que os limites para a despesa deverão ser consistentes no médio prazo com os objetivos para o saldo orçamental das administrações públicas na ótica da contabilidade nacional.

31 Para 2018, a revisão em alta operada face ao PE/2017-21 reflete um conjunto de revisões em sentido oposto entre alguns programas orçamentais. Para a revisão no montante de 142 M€ para o conjunto da administração central (Tabela 17), destaca-se a revisão em alta dos programas orçamentais do P013-Saúde (+264 M€) e do P004-Finanças e Administração Pública (+481 M€), o que foi compensado em parte pela revisão em baixa para P0112-Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (-318 M€), P015-Economia (-158 M€) e P005-Gestão da Dívida Pública (-153 M€).

Gráfico 16 – QPPO: limites de despesa coberta por receitas gerais
(em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Verifica-se a sobreposição de algumas linhas devido à coincidência/proximidade de valores.

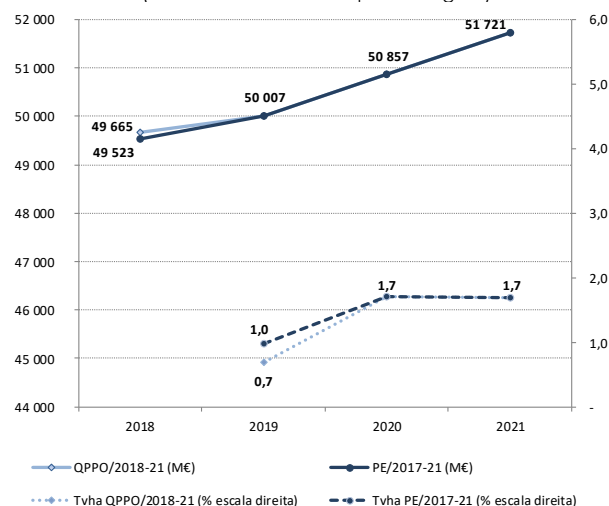
Tabela 17 – QPPO: limites de despesa coberta por receitas gerais para 2018

(em milhões de euros e em percentagem)

PROGRAMAS	2018		
	PE 2017-21, Abril/2017	QPPO OE/2018	Revisão
SOBERANIA			
P001 - Órgãos de soberania	3 474	3 448	-26
P002 - Governação	115	120	5
P003 - Representação externa	289	290	1
P008 - Justiça	618	619	1
P009 - Cultura	304	308	4
Subtotal do agrupamento	4 800	4 786	-14
SEGURANÇA			
P006 - Defesa	1 752	1 743	-9
P007 - Segurança interna	1 639	1 631	-8
Subtotal do agrupamento	3 391	3 374	-17
SOCIAL			
P010 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 468	1 492	24
P011 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 280	5 314	34
P012 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	13 718	13 400	-318
P013 - Saúde	8 206	8 470	264
Subtotal do agrupamento	28 672	28 675	3
ECONÓMICA			
P004 - Finanças e Administração Pública	3 608	4 089	481
P005 - Gestão da Dívida Pública	7 421	7 268	-153
P014 - Planeamento e Infraestruturas	817	813	-4
P015 - Economia	371	213	-158
P016 - Ambiente	79	87	8
P017 - Agricultura, Florestas, Desenvolvimento Rural e Mar	314	313	-1
P018 - Mar	49	48	-1
Subtotal do agrupamento	12 659	12 830	171
Total despesa efetiva da AC financiada por receitas gerais: M€	49 523	49 665	142
em % PIB	25,1	24,9	-0,2

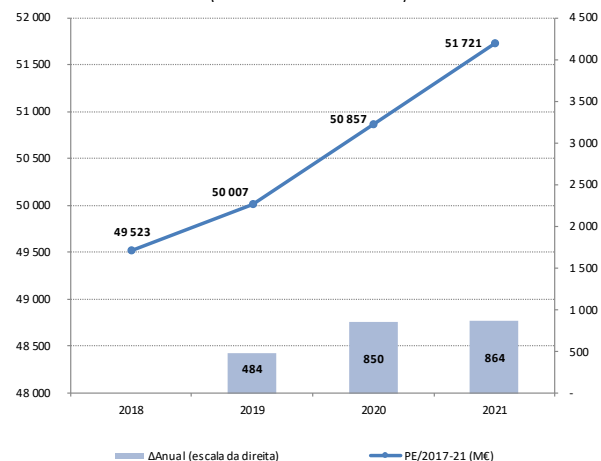
Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Gráfico 17 – Limites de despesa coberta por receitas gerais
(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Verifica-se a sobreposição de algumas linhas devido à coincidência/proximidade de valores.

Gráfico 18 – QPPO/2018-21: limites de despesa coberta por receitas gerais
(em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Tabela 18 - QPPO: limites de despesa coberta por receitas gerais, por programa orçamental (em milhões de euros)

PROGRAMAS	2018		
	QPPO OE/2018	Cálculos UTAO	Diferencial
SOBERANIA			
P001 - Órgãos de soberania	3 448	3 438	-10
P002 - Governação	120	116	-4
P003 - Representação externa	290	290	-0
P008 - Justiça	619	619	-0
P009 - Cultura	308	307	-1
Subtotal do agrupamento	4 786	4 769	-17
SEGURANÇA			
P006 - Defesa	1 743	1 742	-1
P007 - Segurança interna	1 631	1 631	0
Subtotal do agrupamento	3 374	3 373	-1
SOCIAL			
P010 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 492	1 409	-83
P011 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 314	5 277	-37
P012 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	13 400	13 400	-0
P013 - Saúde	8 470	5 768	-2 702
Subtotal do agrupamento	28 676	25 853	-2 822
ECONÓMICA			
P004 - Finanças e Administração Pública	4 089	3 804	-285
P005 - Gestão da Dívida Pública	7 268	7 268	0
P014 - Planeamento e Infraestruturas	813	801	-12
P015 - Economia	213	61	-152
P016 - Ambiente	87	68	-19
P017 - Agricultura, Florestas, Desenvolvimento Rural e Mar	313	295	-18
P018 - Mar	48	37	-11
Subtotal do agrupamento	12 830	12 334	-496
Total despesa efetiva da AC financiada por receitas gerais: M€	49 665	46 330	-3 335

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

32 À semelhança do sucedido em anos anteriores, a despesa apurada pelo Ministério das Finanças para efeitos do QPPO tem correspondido à despesa efetiva dos serviços integrados, incluindo transferências para os serviços e fundos autónomos, o que não equivale necessariamente à despesa efetiva consolidada da administração central. A despesa incluída no QPPO publicado pelo Ministério das Finanças corresponde à despesa efetiva do subsetor Estado financiada por receitas gerais (Tabela 18). Contudo, a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) define que a despesa no âmbito do QPPO deve corresponder à despesa da administração central consolidada, financiada por receitas gerais, incluindo, portanto, os subsectores do Estado e dos serviços e fundos autónomos. Esta desconformidade gera diferenças significativas em programas para os quais estão previstas transferências entre subsectores, nomeadamente nos Programas relativos a Saúde e Economia. Uma consequência da metodologia utilizada pelo Ministério das Finanças refere-se à não explicitação da despesa por classificação económica, concentrando-se os valores essencialmente em transferências correntes do Estado (Tabela 19). Com efeito, uma parte significativa da despesa corresponde a transferências correntes e de capital do subsetor Estado para os serviços e fundos autónomos (16 417 M€ e 11 62 M€, respetivamente), a qual terá outros destinos, tais como despesas com pessoal ou aquisição de bens e serviços. A título de exemplo, no subsetor Estado encontram-se registadas como despesa financiada por receitas gerais as transferências do OE para diversos serviços e fundos autónomos do Ministério da Saúde, incluindo para entidades do Serviço Nacional de Saúde (SNS). No entanto, verifica-se que os montantes de despesa efetiva dos serviços e fundos autónomos para diversos fins não correspondem integralmente às transferências provenientes do OE, pelo que não é possível assegurar que a despesa efetiva dos serviços integrados corresponde à despesa efetiva consolidada da administração central financiada por receitas gerais.

33 Em alternativa, a UTAO apresenta os cálculos da forma como considera ser a interpretação devida da LEO para o QPPO, i.e. a despesa efetiva consolidada da administração central financiada por receitas gerais. Apresenta-se na tabela abaixo o diferencial em relação ao cálculo do Ministério das Finanças, por classificação económica. A consequência da aplicação da

metodologia do Ministério das Finanças é a de permitir que se estabeleça um limite mais elevado para a despesa financiada por receitas gerais, o qual não possibilita uma aferição adequada do seu cumprimento, tal como também não permite uma comparação devida das despesas por classificação económica.

Tabela 19 – QPPO 2018: limites de despesa financiada por receitas gerais, por classificação económica (em milhões de euros)

Classificação económica	QPPO/2018	Cálculos UTAO
Despesas com pessoal	7 946	10 655
Aquisição de bens e serviços	988	6 029
Outras despesas correntes	1 129	1 306
Subsídios	123	147
Juros e outros encargos	7 268	7 377
Transferências correntes	30 245	19 157
Transferências para subsector Estado	35	-
Transferências do OE para SFA	16 417	-
Outras transferências para SFA	188	-
Investimento	354	998
Transferências de capital	1 609	658
Transferências do OE para SFA	1 162	-
Outras transferências para SFA	3	-
Outras despesas de capital	2	3
Total da despesa do QPPO	49 665	46 330

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. Nota: As transferências do OE para o SNS são classificadas essencialmente como transferências correntes para a Administração Central do Sistema de Saúde e para as Administrações Regionais de Saúde, que por sua vez asseguram o financiamento das restantes entidades do SNS. Contudo, estas últimas entidades receptoras têm vindo a proceder à classificação das transferências enquanto receitas próprias em vez de receitas gerais, o que contribui para que deixem de ser consideradas para efeitos do QPPO.

Caixa 2 - Ajustamentos efetuados à execução orçamental das administrações públicas

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 biênio 2016-2017, 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 2016 e 2017, sendo que se efetuam transferências mensais do subsetor Estado para a segurança social.
- (2) Correção contabilística da receita da ADSE** no sentido de garantir a comparabilidade entre 2016 e 2017. A Lei do OE/2017 determinou que a receita é registada em vendas de bens e serviços, enquanto até 2016 a receita foi registada em contribuições sociais.
- (3) Exclusão da receita proveniente de restituições do orçamento da União Europeia a Portugal** para 2016 e 2017.
- (4) 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.
- (5) Exclusão do valor da revisão em alta efetuada sobre o mês de janeiro** de 2016 no âmbito do imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (ISP) e imposto sobre o tabaco. Esta alteração foi efetuada pela Autoridade Tributária aquando da divulgação dos dados acumulados para o período janeiro-abril de 2016 relativos ao ISP e ao imposto sobre o tabaco no montante total de 149,1 M€. De acordo com a Autoridade Tributária, esta alteração deveu-se aos efeitos decorrentes do Despacho n.º 86/2016-XXI de 29 de abril, o qual permitiu a revisão em alta da receita do mês de janeiro de 2016. O referido Despacho de abril revogou o anterior Despacho n.º 13/2015-XXI de 29 de dezembro que determinava a inclusão da receita dos primeiros dias de janeiro enquanto receita do ano 2015 devido à tolerância de ponto de dia 31 de dezembro.
- (6) Correção contabilística relativa à contribuição para o audiovisual** no sentido de garantir a comparabilidade homóloga e a comparabilidade face ao objetivo anual. A Lei do OE/2017 e a Lei do OE/21016

determinaram que a receita da contribuição para o audiovisual é registada como imposto indireto do subsector Estado, sendo posteriormente efetuada a respetiva transferência corrente para a RTP. No entanto, verifica-se que na execução de 2016 e nos meses iniciais de 2017 a classificação contabilística apresenta-se desconforme com a definida nas leis do OE, tendo-se mantido a mesma classificação que vigorou até ao ano 2015 (i.e. a execução da receita relativa à contribuição para o audiovisual foi registada como taxas sobre a energia em 2016 e durante os meses iniciais de 2017).

(7) Exclusão da receita fiscal e contributiva no âmbito do **Plano Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES)** no subsector Estado e no subsector da segurança social.

(8) Exclusão do montante de receita de IRC no âmbito **do regime de reavaliação de ativos**.

(9) Correção do efeito decorrente do **diferente perfil de pagamentos 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.

(10) Ajustamento nos **reembolsos do IRS** devido ao efeito decorrente de um perfil intra-anual distinto entre 2016 e 2017.

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

	Subsector	Âmbito	Janeiro-outubro		Referenciais anuais			
			2016	2017	CGE/2016	OE/2017	Estimativa 2017	
Saldo global não ajustado			-4 503	-1 838	-4 182	-4 763	-2 470	
Ajustamentos c/efeito negativo no saldo:								
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(1)	Seg. Social	Receita	-650	-358	-650	-430	-430
Receita da ADSE: uniformização contabilística	(2)	Estado	Receita	-481	0	-573	0	0
Restituições relativas à contribuição para a União Europeia	(3)	Estado	Receita	-115	-85	-115	0	-85
Transferências FSE	(4)	Seg. Social	Receita/Despesa	-92	-48	-46	-32	-43
Receita de ISP e de Imposto sobre o tabaco: alteração dos valores de janeiro de 2016	(5)	Estado	Receita	-149	0	-149	0	0
Receita da contribuição para o audiovisual: uniformização contabilística	(6)	SFA	Receita	-145	-25	-176	0	-25
Plano Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES)	(7)	Estado	Receita	0	0	-513	-100	-100
Plano Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES)	(7)	Seg. Social	Receita	0	0	-60	n.d.	n.d.
Reavaliação de ativos	(8)	Estado	Receita	0	0	-107	n.d.	n.d.
Contribuições sociais sobre o subsídio de Natal a pagar em novembro	(9)	AP	Receita	-121	0	0	0	0
Reembolsos de IRS	(10)	Estado	Receita	0	0	0	0	0
Linearização da contribuição financeira para a União Europeia	(11)	Estado	Despesa	-84	-84	0	0	0
Linearização das despesas com concessões da empresa Infraestruturas de Portugal	(12)	SFA	Despesa	-18	-5	0	0	0
Receita de IRC decorrente de transações financeiras de uma empresa privada	(13)	Estado	Receita	0	-235	0	0	-235
Ajustamentos c/efeito positivo no saldo:								
Linearização dos juros da dívida pública	(14)	Estado	Despesa	811	847	0	0	0
Despesas com pessoal: subsídio de Natal a pagar em novembro	(9)	AP	Despesa	600	0	0	0	0
Pensões e abonos da CGA: subsídio de Natal a pagar em novembro	(9)	SFA	Despesa	284	0	0	0	0
Pensões da segurança social: subsídio de Natal a pagar em dezembro	(9)	Seg. Social	Despesa	465	0	0	0	0
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(1)	Estado	Despesa	650	358	650	430	430
Receita da ADSE: uniformização contabilística	(2)	SFA	Receita	481	0	573	0	0
Receita da contribuição para o audiovisual: uniformização contabilística	(6)	Estado	Receita	145	25	176	0	25
Ajustamentos para contas nacionais	(15)	AP	Saldo	-1 084	-582	925	1 429	-503
Efeito líquido dos ajustamentos				497	-192	-65	1 297	-965
Saldo global ajustado				-4 006	-2 030	-4 247	-3 466	-3 435

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

(11) Linearização da despesa relativa à **contribuição financeira para a União Europeia** devido ao diferente perfil intra-anual no biénio 2016-2017.

(12) Linearização mensal do referencial anual da despesa em **concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal** para 2016 e 2017. As despesas para 2017 encontram-se contratualizadas e referem-se maioritariamente aos pagamentos às concessionárias e subconcessionárias de PPP rodoviárias.

(13) Exclusão de uma **receita de IRC** no montante de 235 M€ na execução de 2017 decorrente de operações financeiras de uma única empresa.

(14) Linearização mensal do referencial anual para a **despesa com juros do subsector Estado** devido ao diferente perfil intra-anual no biénio 2016-2017.

(15) Inclusão dos efeitos decorrentes dos **ajustamentos entre contabilidade pública e contabilidade nacional**, contribuindo para uma interpretação mais abrangente dos resultados.

34 A UTAO estima que o défice das administrações públicas em contabilidade nacional registado em 2017 até setembro se tenha situado entre -0,6% e 0% do PIB.³¹ De acordo com a informação disponível, a estimativa realizada aponta para que o valor central do défice tenha ascendido a 0,3% do PIB no período de janeiro a setembro (Tabela 20). 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, encontra-se em análise pelo Eurostat. Recorde-se que os resultados de contas nacionais apurados pelo INE até ao 2.º trimestre e o objetivo oficial para o défice definido pelo Ministério das Finanças não incluem também o impacto da operação de recapitalização da CGD.

Tabela 20 – Saldo orçamental das administrações públicas em contas nacionais (em percentagem do PIB)

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

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. Até junho e até setembro de 2017 considerou-se como medida *one-off* a recuperação de parte da garantia do BPP no valor de 70 M€.

35 O valor central do défice até setembro estimado na ótica de contas nacionais é ligeiramente inferior ao défice apurado em contabilidade pública no mesmo período. A diferença entre o défice apurado nas duas óticas contabilísticas reflete os ajustamentos de passagem a contabilidade nacional, que contribuem para reduzir o défice público em cerca de 0,1 p.p. do PIB (considerando o valor central da estimativa) (Tabela 20). Em termos acumulados até ao 3.º trimestre, o ajustamento entre juros pagos e juros devidos deverá ser pouco expressivo, na medida em que o ajustamento de cerca de mil M€ apurado no 2.º trimestre deverá ser praticamente anulado por um ajustamento de sentido contrário no 3.º trimestre. Este efeito reflete o padrão intra-anual de pagamento de juros da dívida pública concentrado maioritariamente no 2.º trimestre. Nos outros efeitos destaca-se o ajustamento relativo aos fundos de pensões transferidos para a esfera das administrações públicas, cuja despesa deixou de ser ter efeito sobre o défice em contabilidade nacional, na sequência da adoção do Sistema Europeu de Contas 2010.

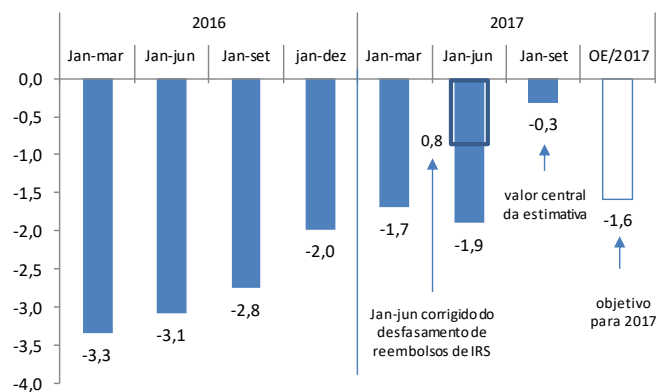
36 A estimativa central aponta para uma redução do défice em contabilidade nacional face ao registado no 1.º semestre de 2017, refletindo a evolução registada em contabilidade pública. A confirmar-se a estimativa realizada pela UTAO, o défice orçamental deverá ter registado uma redução de 1,6 p.p. do PIB

³¹ 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 junho, pelo INE.

face ao défice registado nos primeiros seis meses do ano (Gráfico 19). A redução estimada para o défice em contabilidade nacional reflete a diminuição do défice em contabilidade pública, que até setembro se situou 3,1 p.p. abaixo do défice observado no 1.º semestre (Tabela 20). Em sentido contrário, os ajustamentos de passagem a contabilidade nacional estimados até setembro deverão contribuir para atenuar a redução do défice em contabilidade nacional face ao verificado em contabilidade pública. Este efeito decorre da diferença entre juros pagos e juros devidos, que até junho ascendeu a cerca de 1% do PIB, e que se estima que passe a ser até setembro aproximadamente nula, conforme referido no parágrafo anterior. Para a acentuada redução do défice em contabilidade pública face ao 1.º semestre contribuiu o efeito da antecipação dos reembolsos de IRS. Até junho, os reembolsos de IRS pagos em 2017 situavam-se 1,1 mil M€ acima do observado em igual período de 2016. Até setembro, em termos acumulados, essa diferença reduziu-se para 0,1 M€ de acordo com a execução acumulada publicada na Síntese de Execução Orçamental. Corrigindo do efeito de desfasamento intra-anual no perfil de pagamento de reembolsos de IRS registado em contabilidade pública, o défice em contabilidade nacional no 1.º semestre teria ascendido a cerca de 0,8% do PIB (Gráfico 19).

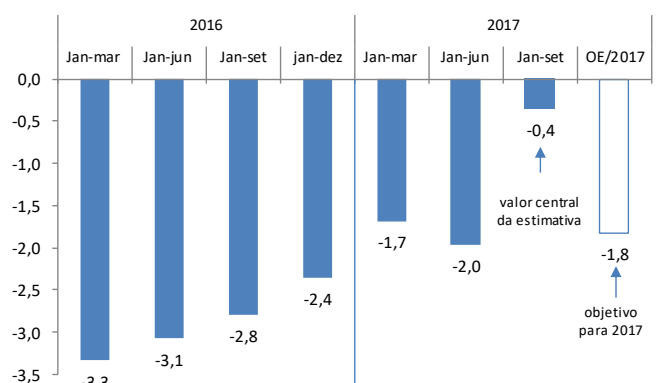
37 O défice até setembro deverá ter-se reduzido em cerca de 2,4 p.p. face a idêntico período do ano anterior, situando-se claramente abaixo do objetivo definido para o conjunto do ano no âmbito do OE/2017, embora se antecipem para o 4.º trimestre pressões que devem contribuir para aproximar o défice das administrações públicas do objetivo anual. O valor central da estimativa realizada pela UTAO aponta para que o défice registado até setembro tenha registado uma redução de 2,4 p.p. do PIB face a idêntico período de 2016 (Gráfico 19). Excluindo medidas *one-off*, que se reportam ao efeito da entrega de aeronaves F-16 à Roménia realizada no 2.º trimestre de 2016 e à recuperação de parte da garantia do BPP no 2.º trimestre de 2017, o défice orçamental deverá ter registado igualmente uma redução de 2,4 p.p. do PIB em termos homólogos até setembro (Gráfico 20). O défice global acumulado até setembro deverá ter-se situado, deste modo, claramente abaixo do objetivo de 1,6% do PIB definido no OE/2017 (Gráfico 19) e da estimativa atualizada para 2017 de 1,4% do PIB divulgada pelo Ministério das Finanças no OE/2018. No último trimestre de 2017 é, contudo, previsível que a melhoria do défice face ao período homólogo se reduza e que o défice global se aproxime mais do objetivo anual em virtude de um conjunto de pressões. Desde logo, por via de um efeito de base positivo sobre o saldo orçamental de 2016 associado ao Programa Especial de Recuperação de Dívidas 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, deverá conduzir 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 efeitos somam-se ainda a eliminação gradual da sobretaxa de IRS ao longo do ano de 2017, que deverá conduzir 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.

Gráfico 19 – Saldo das administrações públicas em contas nacionais
(em percentagem do PIB do período)



Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO.

Gráfico 20 – 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 3.

Caixa 3 – 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 Regularização de Dívidas ao Estado (PERES).

2017⁽¹⁾: (i) Entrega de F-16 à Roménia; (ii) Recuperação de garantia do BPP.

Nota: (1) De acordo com informação disponível até à data, foram recuperados 70 M€ da garantia do BPP até setembro de 2017, que o OE/2017 previa que pudesse ascender a 450 M€. Por ocasião do OE/2017 não se encontravam ainda considerado no saldo orçamental para 2017 os swaps da STCP e Caris, 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.

Para uma análise mais detalhada dos princípios subjacentes à identificação de medidas de natureza *one-off* poderá ser consultada a Caixa "Regras para a identificação de medidas *one-off* no âmbito da estimativa do saldo estrutural" incluída no Parecer Técnico da UTAO n.º 2/2016 e a Caixa "Medidas temporárias consideradas pelo CFP em 2017 e 2018" que consta do Relatório do Conselho das Finanças Públicas n.º 9/2017.

Caixa 4 – Avaliação dos Projetos de Planos Orçamentais para 2018 submetidos pelos Estados-Membros à Comissão Europeia

Em 22 de novembro foram divulgadas as avaliações realizadas pela Comissão Europeia aos Projetos de Planos Orçamentais para 2018, que os Estados-Membros haviam submetido até 15 de outubro, dando cumprimento ao estabelecido no âmbito do Semestre Europeu.

A avaliação realizada pela Comissão Europeia destina-se a verificar em que medida os Planos Orçamentais cumprem os requisitos do PEC e seguem as recomendações específicas de cada país emitidas pelo Conselho Europeu em julho de cada ano.

Para o efeito, a Comissão Europeia adota a seguinte escala de classificação:

Conforme: de acordo com as projeções da Comissão, não há necessidade de alterar o plano orçamental no âmbito do processo orçamental nacional para garantir o cumprimento das regras do PEC;

Globalmente conforme: a Comissão Europeia convida as autoridades a tomar as medidas necessárias no âmbito do processo orçamental nacional para garantir que o orçamento será conforme com o PEC. Especificamente no caso de:

Países na vertente preventiva do PEC:

segundo as projeções da Comissão Europeia, o Plano Orçamental poderá resultar num desvio face ao Objetivo de Médio Prazo (OMP) ou face à trajetória de ajustamento na sua direção, mas o desvio não é significativo. Adicionalmente, o Estado-Membro está conforme o padrão de referência para a redução da dívida, quando aplicável.

Países na vertente corretiva (em Procedimento de Défices Excessivos):

as projeções da Comissão apontam para que a meta para o défice orçamental seja atingida, mas apontam para que o esforço orçamental (medido pela variação do défice estrutural) seja insuficiente face ao valor recomendado, colocando em risco a recomendação relativa ao Procedimento dos Défices Excessivos;

Risco de incumprimento: de acordo com as projeções da Comissão Europeia, o Plano Orçamental não deverá assegurar o cumprimento dos requisitos do PEC. Por esse motivo, a Comissão convida as autoridades a tomar as medidas necessárias no âmbito do processo orçamental nacional para garantir que o orçamento será conforme ao PEC. Especificamente no caso de:

Países na vertente preventiva do PEC:

as projeções da Comissão apontam para um desvio significativo face ao OMP ou face à trajetória de ajustamento na sua direção no ano a que se reporta o Plano Orçamental (2017, neste caso) e/ou para o não cumprimento do padrão de referência para a redução da dívida, quando aplicável.

Países na vertente corretiva (em Procedimento de Défices Excessivos):

as projeções da Comissão Europeia para o ano a que se reporta o Plano Orçamental (2017, neste caso), se confirmadas a posteriori, podem levar a uma intensificação do PDE tendo em conta que nem o esforço orçamental recomendado nem o objetivo global para o défice devem ser atingidos.

Se na sequência da submissão do Plano Orçamental de um Estado-Membro a Comissão Europeia identificar uma situação de "sério risco de incumprimento" do PEC, o procedimento adotado é diferente. A Comissão identifica um "sério risco de incumprimento" se (os exemplos apresentados não são necessariamente exaustivos):

- a implementação do Plano Orçamental conduzir a um incumprimento evidente dos critérios previstos no artigo 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (critérios para o défice orçamental e dívida pública);

- o esforço orçamental previsto no Plano Orçamental ficar significativamente aquém do esforço orçamental recomendado pelo

Conselho (sendo considerado para este efeito um desvio superior a 0,5 p.p. do PIB face ao esforço orçamental recomendado);

- a implementação do plano Orçamental colocar em risco a estabilidade financeira do Estado-Membro em causa ou se colocar em risco o funcionamento adequado da união económica e monetária.

Em caso de "sério risco de incumprimento" é aplicado o seguinte calendário:

Até ao final da 1.ª semana após a submissão do Plano Orçamental: a Comissão Europeia consulta o Estado-Membro em causa;

Até ao final da 2.ª semana após a submissão do Plano Orçamental: a Comissão adota uma opinião sobre o Plano Orçamental, onde solicita ao Estado-Membros que um Plano Orçamental revisto seja submetido à Comissão dentro de 3 semanas;

Até ao final da 3.ª semana após a emissão da opinião da Comissão: o Estado-Membro submete um Plano Orçamental revisto;

Até ao final da 3.ª semana após a submissão do Plano Orçamental revisto: a Comissão adota uma nova opinião sobre o Plano Orçamental.

Note-se que no âmbito deste calendário é também possível que na sequência da consulta por parte da Comissão Europeia, o Estado-Membro decida modificar o Plano Orçamental até ao final da 2.ª semana, incluindo medidas adicionais que evitem que seja emitida a opinião negativa da Comissão Europeia e solicitado um Plano Orçamental revisto.

Dos Projetos de Planos Orçamentais para 2018 submetidos pelos Estados-Membros à Comissão Europeia, 6 foram considerados *conformes*, 6 encontravam-se *globalmente conformes* e 6 apresentavam *risco de incumprimento*, incluindo-se neste último grupo Portugal (Tabela 1). Nenhum dos Planos submetidos se encontrava em sério risco de incumprimento dos requisitos definidos no PEC. A Grécia encontra-se dispensada da apresentação do respetivo Projeto de Plano Orçamental pelo facto de se encontrar sob um Programa de Estabilização do Mecanismo Europeu de Estabilidade.

Tabela 1 - Avaliação dos Projetos de Planos Orçamentais para 2018

Avaliação da Comissão Europeia	Braço Preventivo	Braço Corretivo
Conforme	Alemanha Lituânia Letónia Luxemburgo Finlândia Países Baixos	
Globalmente conforme	Estónia Irlanda Chipre Malta Eslováquia	Espanha
Risco de incumprimento	Bélgica Itália Áustria Portugal Eslovénia	França

Fonte: Comissão Europeia.

Avaliação do Projeto de Plano Orçamental de Portugal

Portugal encontra-se na vertente preventiva do PEC. Neste contexto, deve assegurar a convergência para o objetivo de médio prazo (OMP), que no caso português corresponde a um saldo orçamental estrutural excedentário de 0,25% do PIB. Para o efeito, o Conselho Europeu recomendou a Portugal uma trajetória de ajustamento que se traduza numa melhoria do saldo orçamental estrutural em pelo menos 0,6% do PIB ao ano, à qual corresponde, nos termos da metodologia comum adotada no âmbito do PEC, um crescimento nominal da despesa líquida primária não superior a 0,1% em 2018. Pelo facto do rácio da dívida pública de Portugal se ter situado em 130,1% do PIB em 2016, durante os três anos subsequentes ao encerramento do PDE, Portugal encontra-se também sujeito a disposições transitórias no que concerne ao objetivo para a redução da dívida. Até ao final desse período, Portugal deve alcançar um progresso suficiente para a redução da dívida pública, definindo em termos do ajustamento estrutural linear mínimo.

No que se refere às variáveis orçamentais, a Comissão Europeia projeta que o défice orçamental em Portugal se situe em 1,4% do PIB em 2017, à

semelhança do projetado pelo Ministério das Finanças no Plano Orçamental submetido por Portugal. Para 2018, a Comissão Europeia prevê que o défice orçamental se mantenha inalterado face ao ano corrente, em 1,4% do PIB. Esta projeção situa-se 0,4 p.p. do PIB acima do objetivo de 1,0% do PIB definido para 2018 no Plano de Projeto Orçamental. A Comissão Europeia, na avaliação divulgada a 22 de novembro, refere que a diferença face ao Plano Orçamental nas projeções para 2018 reflete o facto de ter baseado as suas projeções para 2018 em hipóteses mais conservadoras do que o Governo para algumas componentes da receita, nomeadamente no que se refere ao crescimento dos impostos indiretos e da receita de vendas das administrações públicas, a par de hipóteses também mais conservadoras para a despesa. Para a despesa em 2018, a Comissão Europeia aponta para despesas mais elevadas com pessoal e com prestações sociais do que o considerado no Projeto de Plano Orçamental, considerando a evolução que estas componentes tiveram em 2016 e em 2017, embora projete um menor aumento da despesa com a formação bruta de capital fixo por motivo idêntico.

Em termos do saldo estrutural, as projeções da Comissão Europeia apontam para um défice de 1,8% do PIB em 2017, em linha com o considerado no Plano Orçamental português. Para 2018, existem discrepâncias face ao Plano Orçamental enviado por Portugal. A Comissão prevê que o défice estrutural em 2018 se mantenha inalterado face a 2017, em 1,8% do PIB, enquanto o Plano Orçamental aponta para uma redução do défice face a 2017 em 0,4 p.p. do PIB para 1,4% do PIB. O documento técnico que acompanha a Opinião da Comissão esclarece que o défice estrutural mais elevado para 2018 projetado pela Comissão reflete a projeção também mais elevada por parte da Comissão para o défice global das administrações públicas em 2018, e cuja justificação foi acima explicitada.

As projeções da Comissão Europeia apontam, deste modo, para que em 2017 se verifique uma melhoria do saldo estrutural em 0,1 p.p. e que em 2018 o saldo estrutural se mantenha inalterado. Estas variações ficam aquém do ajustamento estrutural mínimo de 0,6 p.p. do PIB em cada ano recomendado a Portugal pelo Conselho Europeu.

No que se refere ao critério da despesa, as projeções da Comissão Europeia apontam para um crescimento da despesa pública, líquida de medidas discricionárias e de medidas *one-off*, que excede em 1,3% do PIB a taxa de referência para o critério da despesa em 2017, correspondente a -1,4%, e que excede também em 1,3% do PIB a taxa de referência em 2018, que se situa em 0,1%. Por construção do indicador, um desvio negativo corresponde a um excesso de despesa em relação ao valor de referência.

Tabela 2- Projeções para Portugal: Projeto de Plano Orçamental versus Comissão Europeia

Em percentagem do PIB

	2016	2017		2018	
		Projeto de Plano Orçamental	Comissão Europeia	Projeto de Plano Orçamental	Comissão Europeia
Saldo orçamental	-2,0	-1,4	-1,4	-1,0	-1,4
Saldo estrutural ⁽¹⁾	-2,0	-1,8	-1,8	-1,4	-1,8
Ajustamento estrutural ⁽²⁾	0,3	0,1	0,1	0,4	0,0

Fonte: Comissão Europeia. | Nota: (1) Na Tabela apresenta-se o défice estrutural previsto no Projeto de Plano Orçamental de Portugal para 2018 reportado na avaliação da Comissão Europeia, correspondente a 1,4% do PIB, embora no Projeto de Plano Orçamental se situe em 1,3% do PIB. (2) O ajustamento estrutural corresponde à variação do saldo estrutural.

Tabela 3 – Cumprimento dos requisitos do braço preventivo

Em percentagem do PIB

	2017		2018	
	Projeto de Plano Orçamental	Comissão Europeia	Projeto de Plano Orçamental	Comissão Europeia
Pilar do Saldo Estrutural				
Objetivo anual para o esforço orçamental	0,6		0,6	
Ajustamento estrutural	0,1	0,1	0,4	0,0
Desvio anual face ao objetivo	-0,5	-0,5	-0,2	-0,6
Desvio médio anual nos dois anos face ao objetivo			-0,3	-0,5
Pilar da Despesa				
Taxa de referência	-1,4		0,1	
Desvio anual ajustado de medidas <i>one-off</i>	-1,0	-1,3	-1,0	-1,3
Desvio médio anual ajustado de medidas <i>one-off</i>			-1,0	-1,3

Fonte: Comissão Europeia.

Na avaliação global com base nos indicadores orçamentais para o saldo estrutural e para a despesa primária líquida, a Comissão Europeia conclui existir um risco de desvio significativo face ao ajustamento estrutural recomendado em direção ao OMP, tanto em 2017 como em 2018.

Para a dívida pública, a Comissão Europeia projeta uma redução em percentagem do PIB para 126,4% em 2017 e para 124,1% em 2018, o que se encontra globalmente em linha com a trajetória considerada no Plano Orçamental de Portugal. A redução da dívida pública ligeiramente inferior projetada pela Comissão Europeia decorre da projeção mais elevada para o défice orçamental em 2018 considerado por aquela instituição.

A Comissão Europeia refere que o Plano Orçamental de Portugal não inclui informação suficiente para poder aferir o cumprimento projetado pelas autoridades nacionais relativamente à regra transitória da dívida.

Nas projeções da Comissão Europeia, Portugal não deverá cumprir a regra transitória para a dívida pública nem em 2017, nem em 2018, uma vez que o ajustamento do saldo estrutural que a Comissão projeta para Portugal, de 0,1% do PIB em 2017 e nulo em 2018, fica em ambos os anos aquém dos ajustamentos necessários de 0,2% e 0,3% naqueles anos, respetivamente.

Os desvios em relação à regra transitória para a dívida ficam, ainda assim, dentro da margem de 0,25% do PIB e o ajustamento anual necessário não excede em nenhum dos anos 0,75% do PIB. Por este motivo, na avaliação global a Comissão Europeia conclui Portugal deverá alcançar um progresso suficiente em matéria de redução da dívida em 2017 e 2018. Contudo, alerta para o facto de ser necessário que Portugal faça no último ano do período transitório um maior ajustamento de modo a poder cumprir no final do período a regra da dívida.

Tabela 4 – Cumprimento do critério da dívida

Em percentagem do PIB

	2016	2017		2018	
		Projeto de Plano Orçamental	Comissão Europeia	Projeto de Plano Orçamental	Comissão Europeia
Dívida pública	130,1	126,2	126,4	123,5	124,1
Ajustamento estrutural	0,3	0,1	0,1	0,4	0,0
Ajustamento estrutural necessário ⁽¹⁾		n.d.	0,2	n.d.	0,3

Fonte: Comissão Europeia. | Nota: (1) O ajustamento estrutural necessário previsto no âmbito da regra transitória para a dívida corresponde ao ajustamento anual mínimo que seria necessário garantir durante o tempo restante do período de transição de três anos de modo a alcançar o cumprimento do critério da dívida.

Em suma, na avaliação do Plano Orçamental de Portugal, a Comissão Europeia conclui que em 2017 e em 2018 existe um risco significativo de desvio da trajetória de ajustamento para o OMP, tanto no pilar do saldo estrutural como no pilar da despesa, e que é cumprida a regra transitória para a dívida pública dentro das margens de desvio anual previstas.

Referências

[Comissão Europeia \(2018\), "Commission Opinion of 22.11.2017 on the Draft Budgetary Plan of Portugal", C\(2017\) 8025 final.](#)

[Comissão Europeia \(2018\), "Commission Staff Working Document – Analysis of the Draft Budgetary Plan of Portugal accompanying the document Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Portugal", SWD\(2017\) 525 final.](#)

[Ministério das Finanças \(2018\), "Projeto de Plano Orçamental para 2018".](#)

Tabela 25 – QPPO: limites de despesa coberta por receitas gerais: atualizações à Lei n.º 7-C/2016, de 31 de março
(em milhões de euros)

PROGRAMAS	2016		2017				2018				2019					
	Lei 7-C/2016, 31 março, QPPO 2016-19	PE 2016-20, Abril/2016	Lei 7-C/2016, 31 março, QPPO 2016-19	PE 2016-20, Abril/2016	OE/2017	PE 2017-21, Abril/2017	Lei 7-C/2016, 31 março, QPPO 2016-19	PE 2016-20, Abril/2016	OE/2017	PE 2017-21, Abril/2017	OE/2018	Lei 7-C/2016, 31 março, QPPO 2016-19	PE 2016-20, Abril/2016	OE/2017	PE 2017-21, Abril/2017	OE/2018
SOBERANIA																
P001 - Órgãos de soberania	3 159	3 159		3 281	3 457	3 457				3 474	3 448					
P002 - Governação	110	110		111	114	114				115	120					
P003 - Representação externa	285	285		284	288	288				289	290					
P008 - Justiça	742	742		738	615	615				618	619					
P009 - Cultura	275	275		275	298	298				304	308					
Subtotal do agrupamento	4 571	4 571	4 684	4 689	4 772	4 772		4 714	4 714	4 800	4 786				4 847	4 847
SEGURANÇA																
P006 - Defesa	1 722	1 722		1 722	1 743	1 743				1 752	1 743					
P007 - Segurança interna	1 613	1 613		1 607	1 631	1 631				1 639	1 631					
Subtotal do agrupamento	3 335	3 335	3 360	3 328	3 374	3 374		3 354	3 354	3 391	3 374				3 424	3 424
SOCIAL																
P010 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 397	1 397		1 400	1 461	1 461				1 468	1 492					
P011 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 081	5 081		5 083	5 254	5 254				5 280	5 314					
P012 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	13 586	13 586		13 709	13 650	13 650				13 718	13 400					
P013 - Saúde	7 971	7 971		7 979	8 125	8 125				8 206	8 470					
Subtotal do agrupamento	28 035	28 035	28 434	28 170	28 490	28 490		28 324	28 324	28 672	28 675				28 953	28 953
ECONÓMICA																
P004 - Finanças e Administração Pública	3 541	3 541		3 775	3 590	3 590				3 608	4 089					
P005 - Gestão da Dívida Pública	7 546	7 546		7 220	7 543	7 543				7 421	7 268					
P014 - Planeamento e Infraestruturas	762	762		863	813	813				817	813					
P015 - Economia	202	202		202	370	370				371	213					
P016 - Ambiente	80	80		81	79	79				79	87					
P017 - Agricultura, Florestas, Desenvolvimento Rural e Mar	295	295		397	313	313				314	313					
P018 - Mar	36	36		36	48	48				49	48					
Subtotal do agrupamento	12 462	12 462	12 902	12 575	12 755	12 755		13 147	13 147	12 659	12 830				12 783	12 783
Total despesa efetiva da AC financiada por receitas gerais: MC	48 403	48 403	49 381	48 762	49 391	49 391	50 358	49 539	49 539	49 523	49 665	51 215	50 023	50 023	50 007	50 007

Fonte: Lei n.º 7-C/2016, de 31 de março, Leis do OE e Programas de Estabilidade.