

Relatório UTAO n.º 34/2018

Evolução orçamental: janeiro a setembro de 2018

Coleção: Acompanhamento mensal da execução orçamental em
contabilidade pública

14 de novembro de 2018

Ficha técnica

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

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

Modelo de documento elaborado por António Antunes.

Título: Evolução orçamental: janeiro a setembro de 2018

Coleção: Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública

Relatório UTAO N.º 34

14 de novembro de 2018

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

Índice geral

ÍNDICE GERAL	1
ÍNDICE DE GRÁFICOS	1
ÍNDICE DE TABELAS	1
ÍNDICE DE CAIXAS	2
SUMÁRIO	1
1. INFORMAÇÃO PRÉVIA	1
2. SALDO GLOBAL	2
3. RECEITA EFETIVA	3
3.1. Visão panorâmica	3
3.2. Receita fiscal	5
3.3. Receita contributiva	7
3.4. Outras receitas.....	7
4. DESPESA EFETIVA	8
4.1. Visão panorâmica	8
4.2. Despesa corrente.....	10
4.3. Despesa de capital	14
5. TÓPICOS SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	15
5.1. Segurança Social	15
5.2. Caixa Geral de Aposentações	19
5.3. Execução da despesa efetiva por programa orçamental.....	20
ANEXO 1: AJUSTAMENTOS DA UTAO PARA ASSEGURAR A COMPARABILIDADE INTRA-ANUAL DOS AGREGADOS ORÇAMENTAIS	23
ANEXO 2: QUADROS DETALHADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL CONSOLIDADA, AJUSTADA E NÃO AJUSTADA	24

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Principais contributos para a revisão da receita efetiva entre o OE/2018 e a estimativa incluída no relatório da POE/2019	3
Gráfico 2 – Principais contributos para o desvio da receita face ao OE/2018.....	4
Gráfico 3 – Principais contributos para o desvio da receita face à estimativa para 2018 que consta no relatório da POE/2019	4
Gráfico 4 – Composição da variação homóloga dos impostos diretos no mês de setembro de 2018	5
Gráfico 5 – Receita fiscal das Administrações Públicas	6
Gráfico 6 – Dotações orçamentais para cobertura de riscos.....	9
Gráfico 7 – Principais contributos para o desvio da despesa face ao OE/2018	9
Gráfico 8 – Principais contributos para o desvio da despesa face à estimativa para 2018 que consta no relatório da POE/2019	10
Gráfico 9 – Principais despesas das Administrações Públicas.....	11
Gráfico 10 – Receita com contribuições e quotizações (variação homóloga, em percentagem)	17
Gráfico 11 – Despesa com prestações sociais, excetuando pensões, em termos acumulados	18
Gráfico 12 – Despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego, em termos acumulados.....	18
Gráfico 13 – Evolução da receita da transferência do FSE e da despesa com formação profissional cofinanciada pelo FSE em 2018.....	18
Gráfico 14 – Receitas de contribuições e despesa com pensões e abonos (ajustadas).....	20

Índice de tabelas

Tabela 1 – Saldo global por subsector, valores não ajustados	1
Tabela 2 - Saldo global ajustado, por subsector.....	2

Tabela 3 – Conta das Administrações Públicas	3
Tabela 4 – Receita fiscal e contributiva das Administrações Públicas	6
Tabela 5 – Receita fiscal das Administrações Públicas, por subsector	7
Tabela 6 – Despesa corrente primária e principais rubricas	10
Tabela 7 – Despesas com pessoal das Administrações Públicas.....	11
Tabela 8 – Aquisição de bens e serviços das Administrações Públicas	12
Tabela 9 – Subsídios das Administrações Públicas.....	13
Tabela 10 – Transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas	13
Tabela 11 – Investimento das Administrações Públicas.....	14
Tabela 12 – Transferências de capital para entidades exteriores às Administrações Públicas	15
Tabela 13 - Execução mensal da Segurança Social em termos não ajustados	15
Tabela 14 - Execução orçamental da Segurança Social, sem e com ajustamentos	16
Tabela 15 - Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações	19
Tabela 16 - Despesa efetiva consolidada da Administração Central: grau de execução dos programas orçamentais	22
Tabela 17 – Quantificação dos ajustamentos à conta das Administrações Públicas	24
Tabela 18 – Conta consolidada (ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados orçamentados no OE/2018	25
Tabela 19 – Conta consolidada (não ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados orçamentados no OE/2018	25
Tabela 20 – Conta consolidada (ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e a estimativa para 2018 apresentada no relatório do OE/2019	26
Tabela 21 – Conta consolidada (não ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e a estimativa para 2018 apresentada no relatório do OE/2019	26
Tabela 22 – Conta consolidada (ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre os dados orçamentados no OE/2018 e a estimativa para 2018 apresentada no relatório do OE/2019	27

Índice de caixas

Caixa 1 - Ajustamentos efetuados à execução orçamental das Administrações Públicas	23
--	----

SUMÁRIO

Em termos ajustados, o saldo orçamental das Administrações Públicas acumulado até ao final do 3.º trimestre de 2018 aumentou quando comparado com o observado no período homólogo, destacando-se, sobretudo, o contributo do subsector Estado. Até setembro de 2018, tanto a receita efetiva como a despesa efetiva apresentaram taxas de crescimento abaixo das previstas no OE/2018 para o conjunto do ano. Quanto à receita, apenas a receita fiscal e contributiva cresceu a uma taxa de crescimento superior à implícita no OE/2018. O contributo da receita fiscal nos meses do 3.º trimestre foi determinante para a aceleração da receita de impostos diretos do subsector Estado. Relativamente à despesa, observou-se um ritmo de crescimento acima do previsto no OE/2018 apenas nas despesas com pessoal do conjunto das Administrações Públicas e na rubrica juros e outros encargos das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR). Ainda na despesa, o investimento, excluído de concessões, registou o contributo mais significativo para o baixo grau de execução da despesa. Adicionalmente, de salientar que as outras receitas correntes e a receita de capital apresentaram baixo grau de execução devido sobretudo à receita comunitária, verificando-se também uma baixa execução da correspondente despesa. Por fim, de realçar que no relatório da Proposta de OE/2019 foi apresentada uma estimativa de execução para 2018, a qual constitui uma revisão significativa em alta do objetivo do saldo orçamental, menos 2233 M€ de défice face à previsão da Proposta de OE aprovada na Assembleia da República, em valores não ajustados. Esta revisão do saldo resulta de uma diminuição em cerca de 215 M€ (ou 0,2%) na receita efetiva e de uma redução aproximada de 2448 M€ (2,7%) na despesa efetiva. Naturalmente, a execução até ao 3.º trimestre encontra-se mais próxima do objetivo da estimativa do que da previsão orçamental inicial.

1. Informação prévia

1. A presente análise tem como fonte principal a Síntese de Execução Orçamental publicada pela Direção-Geral do Orçamento (DGO) no dia 25 de outubro, relativa às contas das Administrações Públicas para o período janeiro-setembro de 2018, na ótica da contabilidade pública. Os referenciais anuais para efeitos de comparação com a execução orçamental são a Conta Geral do Estado de 2017 (CGE/2017), o Orçamento do Estado para 2018 (OE/2018) e a estimativa de execução para 2018 que foi divulgada em outubro de 2018 no âmbito do relatório do Ministério das Finanças que acompanhou a Proposta de OE/2019. A designação OE/2018 corresponde às dotações iniciais de despesas e às previsões de receita após aprovação da Assembleia da República.

2. Na sua carteira de produtos, a UTAO analisa a execução orçamental em duas óticas contabilísticas: a informação técnica mensal em contabilidade pública e a informação técnica trimestral em contabilidade nacional. O presente documento corresponde à análise em contabilidade pública da execução acumulada até ao final do 3.º trimestre de 2018.

3. A UTAO procura neste documento oferecer números comparáveis com o ano anterior, pelo que ajustou os dados das fontes citadas de fatores que induzem diferenças nos perfis de evolução intra-anual entre o ano 2018 e o ano anterior. Os dados da DGO não estão corrigidos de eventuais eventos em 2018 que afetem a comparação, mês a mês, com a evolução do ano anterior. A fim de minimizar as causas de não comparabilidade, a UTAO ajustou as execuções de 2017 e 2018 com os fatores de correção que identificou como relevantes. Esses fatores estão enunciados, explicados e quantificados na Caixa 1. Com exceção da Tabela 1 e salvo indicação expressa em contrário, os números e a análise nesta publicação referem-se aos dados ajustados da execução orçamental. *i.e.*, expurgados de fatores determinantes de evoluções intra-anuais não comparáveis com a do período homólogo do ano anterior. Com este ajustamento, espera-se ter conseguido melhorar a comparabilidade entre os períodos homólogos de dois anos consecutivos. O Anexo 2 contém os quadros mais desagregados, por classificação económica, da execução orçamental do OE/2018 e da estimativa do Ministério das Finanças de execução no conjunto do ano 2018, distinguindo entre valores ajustados (Tabela 18 e Tabela

Tabela 1 – Saldo global por subsector, valores não ajustados
(em milhões de euros)

Subsector	Jan-set 2017	Jan-set 2018	variação homóloga	Referencial anual				
				2017	OE/2018	Estimativa 2018	variação homóloga OE/2018	variação homóloga Estimativa 2018
1. Estado	-2 914	-1 190	1 724	-4 786	-5 532	-	-746	-
2. Serviços e Fundos Autónomos do qual: EPR	297	83	-214	-147	187	-	334	-
	-832	-1 155	-323	-1 151	-1 283	-	-132	-
3. Administração Central (1+2)	-2 617	-1 107	1 510	-4 933	-5 345	-3 605	-412	1 328
4. Segurança Social	1 663	1 845	182	2 086	929	1 986	-1 157	-100
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-954	738	1 691	-2 848	-4 416	-1 619	-1 569	1 229
6. Administração Regional e Local	406	600	194	293	880	314	587	22
7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)	-547	1 338	1 885	-2 555	-3 537	-1 304	-981	1 251

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: os valores relativos a 2017 referem-se à CGE/2017. O referencial anual para 2018 corresponde ao OE/2018 e à estimativa para 2018 que consta no relatório da Proposta de OE/2019. Os dados nesta tabela não estão ajustados de fatores que afetam a comparabilidade mensal entre dois anos consecutivos.

20) e valores não ajustados (Tabela 19 e Tabela 21). As secções seguintes analisam em detalhe as principais rubricas desses quadros.

4. A UTAO agradece o trabalho das entidades que produziram as fontes de informação utilizadas, devidamente identificadas em rodapé dos gráficos e tabelas.

2. Saldo global

5. **Em termos não ajustados de fatores que afetam a comparabilidade, mês a mês, entre as execuções de 2017 e 2018, o saldo orçamental em contabilidade pública das Administrações Públicas até ao final do 3.º trimestre de 2018 foi superior ao registado no período homólogo.** De acordo com os dados divulgados pela DGO (Tabela 1), *i.e.*, sem qualquer ajustamento, as Administrações Públicas registaram um saldo orçamental de +1338 M€ até ao final de setembro de 2018, o que reflete uma subida de 1885 M€ face ao período homólogo de 2017 (Tabela 1, Tabela 19 e Tabela 21). De salientar que o objetivo anual do saldo orçamental em contabilidade pública para 2018, inscrito no OE/2018, tem subjacente uma deterioração homóloga de 981 M€ face ao saldo apurado na CGE/2017, enquanto o objetivo implícito à estimativa para 2018 tem subjacente uma melhoria de 1251 M€ em relação ao saldo da CGE/2017.

6. **Já em termos ajustados, o objetivo do OE/2018 para o saldo orçamental na ótica da contabilidade pública tem subjacente uma deterioração homóloga, mas o objetivo da estimativa de execução tem implícita uma melhoria (Tabela 2).** Doravante, salvo referência expressa em contrário, aprecia-se a

evolução da execução orçamental resultante do ajustamento introduzido pela UTAO para expurgar os números dos fatores mais relevantes que limitam a comparabilidade homóloga no biénio 2017–2018, os quais estão identificados na Caixa 1 em anexo. O ajustamento assim efetuado tem expressão material, como se constata pelas diferenças entre a Tabela 1 e a Tabela 2. A título exemplificativo, só o fim do

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

Subsector	Jan-set 2017	Jan-set 2018	variação homóloga	Referencial anual				
				2017	OE/2018	Estimativa 2018	variação homóloga OE/2018	variação homóloga Estimativa 2018
1. Estado	-2 620	-1 117	1 503	-4 783	-5 615	-	- 831	-
2. Serviços e Fundos Autónomos do qual: EPR	613	65	- 548	- 147	187	-	334	-
	- 746	-1 173	- 426	-1 151	-1 283	-	- 132	-
3. Administração Central (1+2)	-2 007	-1 052	955	-4 931	-5 428	-3 803	- 497	1 128
4. Segurança Social	1 732	1 740	8	1 660	903	1 476	- 757	- 184
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	- 275	688	963	-3 271	-4 524	-2 327	-1 253	944
6. Administração Regional e Local	503	600	97	293	880	314	587	22
7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)	228	1 288	1 060	-2 978	-3 644	-2 012	-666	966

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.

pagamento em duodécimos do subsídio de Natal, medida que entrou em vigor no corrente exercício económico, obrigou a expurgar a execução da despesa janeiro-setembro de 2017 em cerca de 1220 M€, para a tornar comparável com a execução homóloga de 2018. Todos os fatores de ajustamento estão quantificados na Tabela 17, presente no final daquela caixa.

7. **A revisão efetuada pelo Ministério das Finanças em outubro de 2018 ao saldo global previsto atingir no final do ano aponta para uma melhoria de 2233 M€ face à previsão no início do ano.** O saldo global ajustado inerente aos mapas de receita e despesa orçamentadas para 2018, tal como resultou da aprovação pela Assembleia da República na informação transmitida à UTAO, vale -3644 M€. A estimativa do ministério apresentada em 15 de outubro último (relatório da POE/2019) para a mesma variável vale -2012 M€.

8. **As Administrações Públicas apresentaram um saldo orçamental até ao 3.º trimestre de 2018 acima do observado no período homólogo.** Tendo como referência o período até setembro (Tabela 2 e Tabela 3), registou-se uma melhoria homóloga do saldo das Administrações Públicas no montante de 1060 M€, a qual foi determinada por um crescimento da despesa efetiva (2400 M€) abaixo do registado na receita efetiva (3459 M€). Por subsectores, verificou-se uma deterioração de saldo homólogo nos Serviços e Fundos Autónomos (-548 M€), devido essencialmente ao contributo das Entidades Públicas Reclassificadas (-426 M€). Em sentido oposto, registou-se uma melhoria homóloga do saldo nos subsectores Estado (1503 M€), Administração Regional (78 M€), Administração Local (19 M€) e Segurança Social (8 M€).

Tabela 3 – Conta das Administrações Públicas

(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-setembro				Ref. anuais			VH OE/2018		Grau execução		
	var. homóloga											
	2017	2018	M€	%	2017	OE/2018	Estimativa 2018	M€	%	2017	OE/2018	Estimativa 2018
Receita efetiva	58 838	62 297	3 459	5,9	80 714	86 122	85 307	5 409	6,7	72,9	72,3	73,0
Corrente	57 458	60 971	3 513	6,1	78 696	82 642	83 399	3 946	5,0	73,0	73,8	73,1
Capital	1 380	1 326	-54	-3,9	2 018	3 480	1 908	1 463	72,5	68,4	38,1	69,5
Despesa efetiva	58 609	61 009	2 400	4,1	83 692	89 767	87 319	6 075	7,3	70,0	68,0	69,9
Corrente primária	49 029	51 075	2 046	4,2	70 122	74 501	73 003	4 379	6,2	69,9	68,6	70,0
Juros	6 096	6 287	192	3,1	8 300	8 426	8 696	127	1,5	73,4	74,6	72,3
Capital	3 485	3 647	162	4,6	5 271	6 840	5 620	1 569	29,8	66,1	53,3	64,9
Saldo global	228	1 288	1 060		-2 978	-3 644	-2 012	-666				

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 1. O referencial anual para 2017 tem por base a CGE/2017.

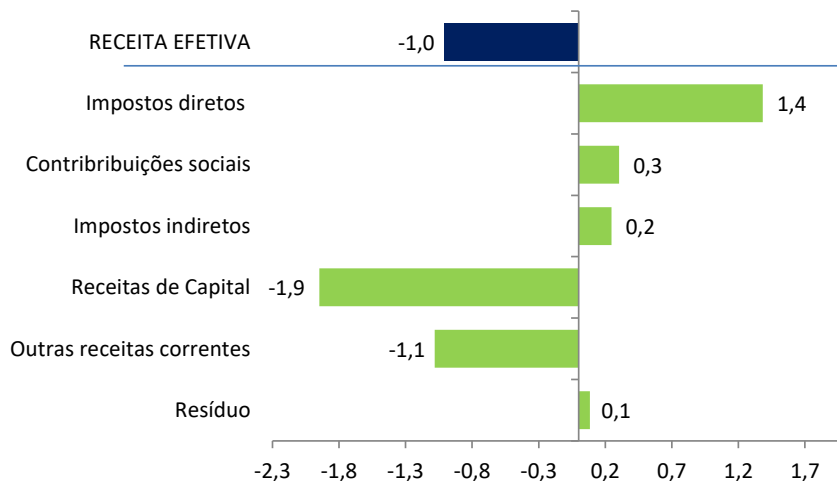
3. Receita efetiva

3.1. Visão panorâmica

Os objetivos de cobrança da receita foram revistos no âmbito da estimativa de execução orçamental de 2018, apresentada pelo Governo no Relatório que acompanha a Proposta de Orçamento do Estado para 2019 (POE/2019). Nesta estimativa, o Ministério das Finanças teve em conta os desenvolvimentos da execução orçamental ocorridos nos três primeiros trimestres do ano, que permitem ancorar as expectativas de execução para o último trimestre e integrar as metas políticas que se pretendem atingir a 31 de dezembro de 2018. Esta revisão altera a interpretação dos dados da execução e por isso se dá nota das principais alterações nesta nota técnica (Tabela 22 e Gráfico 1). A receita efetiva no seu total foi revista em baixa face ao cenário do OE/2018 (-815 M€, a que corresponde uma quebra de 1%), com contributos distintos da receita corrente (0,9 p.p.) e da receita de capital (-1,9 p.p.). Do lado da receita corrente, é determinante a revisão em alta da receita fiscal e contributiva (impostos diretos, impostos indiretos e contribuições sociais), prevendo-se um acréscimo de cobrança nominal de 1560 M€, i.e., +5,2%, representando um contributo de 1,9 p.p. para a variação total da receita efetiva, que compensa a descida da receita de capital (-1,9 p.p.). No referente à receita fiscal, salienta-se também a significativa revisão em alta dos objetivos dos impostos diretos (+6,7%) e dos impostos indiretos (+4,4%).

Gráfico 1 – Principais contributos para a revisão da receita efetiva entre o OE/2018 e a estimativa incluída no relatório da POE/2019

(em pontos percentuais)

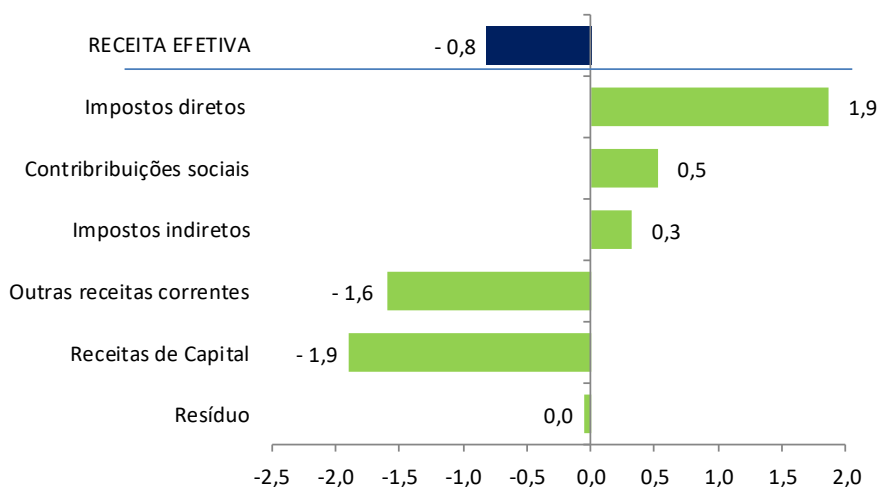


Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

9. Até ao final do 3.º trimestre de 2018, o grau de cobrança da receita efetiva excedeu o verificado no período homólogo, graças ao desempenho favorável da receita fiscal e contributiva, designadamente dos impostos diretos. A cobrança de receita efetiva situou-se 3459 M€ (5,9%) acima do verificado no mesmo período do ano anterior. Este crescimento situa-se 0,8 p.p. abaixo do previsto no OE/2018 (Tabela 3 e Tabela 18), mas um pouco acima (0,2 p.p.) do objetivo revisto da estimativa para 2018 implícita ao OE/2019 (Tabela 3 e Tabela 20). O Gráfico 2 e o Gráfico 3 evidenciam a importância relativa de cada uma das componentes da receita face ao referencial do OE/2018 e da estimativa do OE/2019, respetivamente. No âmbito dos objetivos revistos, verifica-se que o crescimento da receita fiscal e contributiva (+0,8 p.p.) continua a superar as expectativas, embora parcialmente atenuados pelo desvio desfavorável (-0,5 p.p.) das “Outras receitas correntes”, mantendo-se as receitas de capital em linha com o previsto. Nesta componente, o crescimento de 6,4% é inferior à variação de 9,7% implícita

na estimativa. Face aos resultados da execução até ao final do mês de setembro, conclui-se que a revisão implícita ao OE/2019 parece demonstrar-se adequada, mantendo-se, no entanto, a sobre-execução da receita fiscal e contributiva, mais marcada nos impostos diretos, bem como a sub-execução das “Outras receitas correntes”.

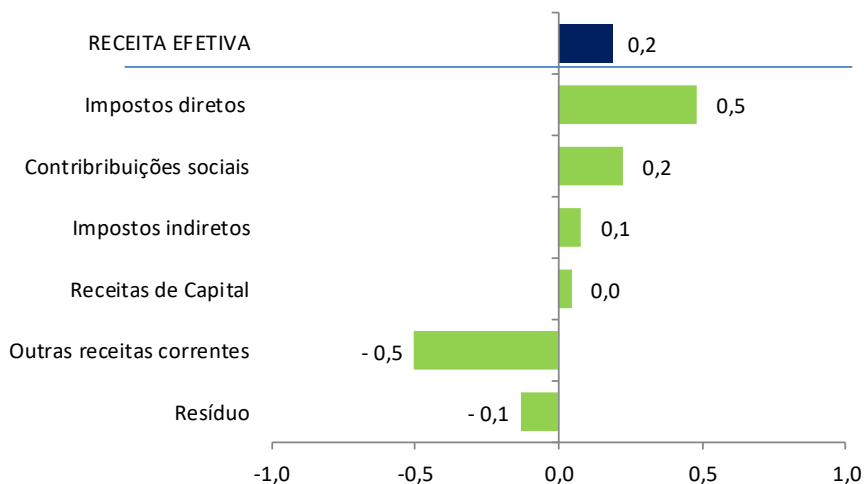
Gráfico 2 – Principais contributos para o desvio da receita face ao OE/2018
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: os valores são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e no objetivo anual, ambos explicados em nota à Tabela 18. 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 estão detalhados na Tabela 18.

Gráfico 3 – Principais contributos para o desvio da receita face à estimativa para 2018 que consta no relatório da POE/2019

(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)

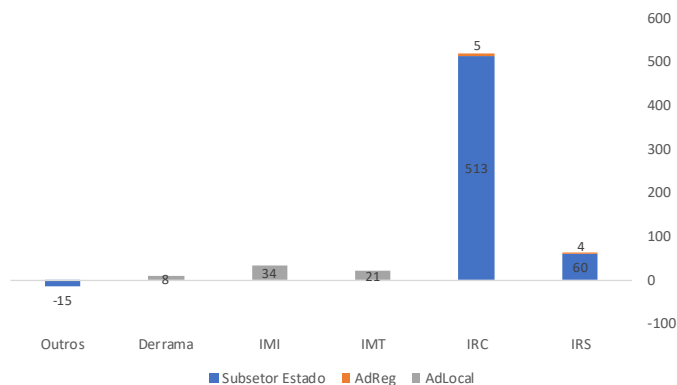


Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: os valores são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e no objetivo anual, ambos explicados em nota à Tabela 20. A soma dos contributos das componentes de receita diverge do desvio da taxa de variação da receita efetiva devido à existência de diferenças de consolidação, gerando um resíduo. Os montantes das diferenças de consolidação estão detalhados na Tabela 20.

3.2. Receita fiscal

10. No final do 3º trimestre, o crescimento da receita fiscal superou os objetivos anuais, tanto considerando as previsões iniciais do OE/2018, como as resultantes da nova estimativa para 2018, destacando-se a magnitude da expansão na coleta de impostos diretos e indiretos. A cobrança de receita fiscal continuou a acelerar face aos meses anteriores, apresentando uma variação homóloga de 6,3%, com contributos de 3,8 p.p. dos impostos diretos e 2,5 p.p. dos impostos indiretos (Tabela 4), situando-se acima do expectável, tanto tomando como referência as previsões iniciais do OE/2018 (2,6%), como da estimativa subjacente ao OE/2019 (5,4%), ilustradas no Gráfico 5. No conjunto das Administrações Públicas, assistiu-se ao crescimento de todos os impostos, com exceção do Imposto sobre o Tabaco e a Derrama. Para efeitos de comparabilidade homóloga, foram efetuados ajustamentos à receita fiscal, nomeadamente à receita de IRC, do PERES, da reavaliação de ativos e a uniformização contabilística da receita relativa à taxa de incidência sobre os seguros do INEM (Caixa 1).^{1, 2}

Gráfico 4 – Composição da variação homóloga dos impostos diretos no mês de setembro de 2018
(milhões de euros)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

11. Os impostos diretos cresceram 8,5% no subsector Estado e no conjunto da Administração Local e Regional, situando-se acima do objetivo do OE/2018 e da estimativa de execução para 2018, destacando-se a aceleração de cobrança do IRC. Até ao final do mês de setembro os impostos diretos verificaram um crescimento homólogo de 8,5%, que contrasta com a previsão de 1,5% do OE/2018 e 6,7% da estimativa (Tabela 4). Confirmando a tendência que se vem desenhando já em meses anteriores, os impostos diretos emergem como um motor importante da execução da receita. No subsector Estado, os impostos diretos cresceram 8,7%, com contributos de 5,7 p.p. do IRC e 3,0 p.p. do IRS, refletindo graus de cobrança (face à estimativa para 2018) de 79,4% e 71,7%, respetivamente. No caso do IRC, a execução situa-se cerca de 3 p.p. acima do verificado no período homólogo, refletindo a aceleração da cobrança deste imposto ocorrida no mês de setembro (Gráfico 4), que, embora seja mais expressiva no subsector Estado, também é visível na Administração Regional, na qual se observou um crescimento de 48,7% neste imposto.³ Na Administração Local, o Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) constituiu o principal determinante do crescimento dos impostos diretos, com uma subida homóloga de 20,4%.

12. Até ao final do mês de setembro, os impostos indiretos também superaram o crescimento implícito no OE/2018 e na estimativa para 2018, constituindo-se o IVA como o principal determinante desta evolução. Até ao final do mês de setembro, os impostos indiretos cresceram 4,5% no conjunto das Administrações Públicas, o que reflete um grau de execução de 74,1% face à estimativa para 2018, situando-se ligeiramente acima da previsão de crescimento de 4,1% implícita neste referencial, constituindo-se o IVA como o seu principal determinante (Tabela 4 e Tabela 5). No subsector Estado, observa-se um crescimento acima do previsto na estimativa de 2018 de IVA, ISV, IABA e IUC, que compensa o ligeiro desvio desfavorável do ISP, Imposto de Consumo sobre o Tabaco e Imposto do Selo (Tabela 5)⁴. Vale a pena referir que na Administração Regional a cobrança de IVA também apresenta um crescimento de 11,2%, não existindo informação disponível que permita comparar esta execução com as referências “CGE/2017”, “OE/2018” e “estimativa 2018”.

13. Face à revisão em alta dos objetivos de cobrança fiscal para 2018, os Serviços e Fundos Autónomos situaram-se ligeiramente aquém do previsto. O subsector Estado constitui-se como o principal cobrador de receita fiscal, com um contributo de 5,5 p.p. para a variação total, seguindo-se as Administrações Subnacionais com 0,7 p.p. e os Serviços e Fundos Autónomos com 0,1 p.p.. Face à revisão em alta dos

¹ Na receita de IRC foi considerado o desfazamento temporal motivado por uma operação financeira de uma empresa, a qual gerou uma receita de 235 M€ em 2017.

² Durante a execução do ano de 2018 a receita do INEM - Instituto Nacional de Emergência Médica encontra-se registada em taxas, enquanto no ano 2017 e no OE/2018 esta receita foi registada em impostos indiretos.

³ Não há informação disponível que permita comparar a execução nas Administrações Regional e Local com os referenciais CGE/2017, OE/2018 e estimativa implícita ao OE/2019.

⁴ Ver o significado das iniciais de cada imposto na nota em rodapé à Tabela 5.

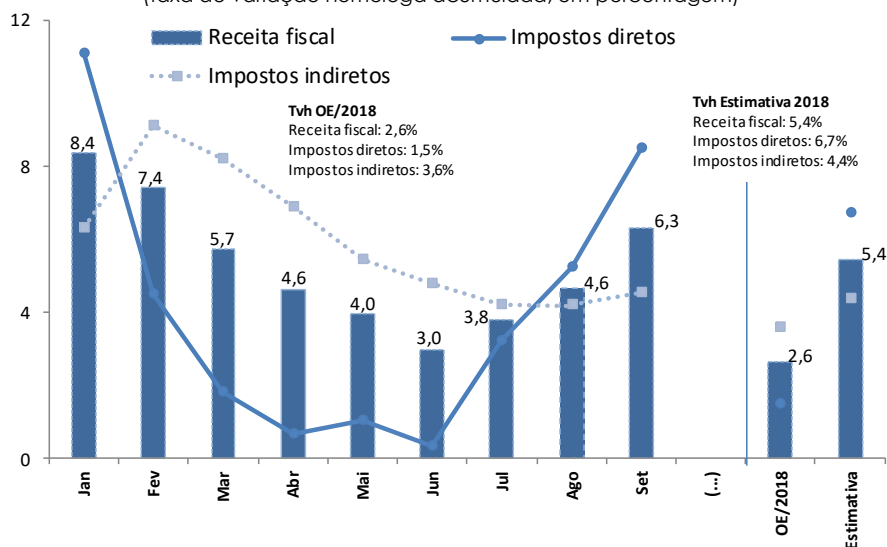
objetivos de cobrança fiscal implícita à estimativa de 2018, apenas os Serviços e Fundos Autónomos se situaram 0,1 p.p. aquém do previsto (Tabela 5).

Tabela 4 – Receita fiscal e contributiva das Administrações Públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-setembro		var. homóloga		Ref. anuais			VH OE/2018		Grau execução		
	2017	2018	M€	%	2017	OE/2018	Estimativa 2018	M€	%	2017	OE/2018	Estimativa 2018
Receita Fiscal	34 794	36 992	2 198	6,3	47 269	48 516	49 832	1 248	2,6	73,6	76,2	74,2
Impostos diretos	15 683	17 014	1 331	8,5	21 423	21 745	22 861	321	1,5	73,2	78,2	74,4
Impostos indiretos	19 111	19 977	867	4,5	25 845	26 772	26 970	926	3,6	73,9	74,6	74,1
Contribuições Sociais	14 452	15 275	823	5,7	19 766	20 469	20 714	703	3,6	73,1	74,6	73,7
dos quais: Segurança Social	11 572	12 384	812	7,0	15 714	16 510	16 799	796	5,1	73,6	75,0	73,7
dos quais: CGA	2 821	2 839	18	0,6	3 975	3 882	3 915	-92	-2,3	71,0	73,1	72,5
Receita Fiscal e Contributiva	49 246	52 267	3 021	6,1	67 035	68 985	70 546	1 951	2,9	73,5	75,8	74,1

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

Gráfico 5 – Receita fiscal das Administrações Públicas
(taxa de variação homóloga acumulada, em percentagem)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

Tabela 5 – Receita fiscal das Administrações Públicas, por subsector
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-setembro		var. homóloga		Ref. anuais			VH OE/2018		Grau execução		
	2017	2018	M€	%	2017	OE/2018	Estimativa 2018	M€	%	2017	OE/2018	Estimativa 2018
Subsetor Estado, dos quais:	30 867	32 777	1 910	6,2	41 869	42 901	44 120	1 032	2,5	73,7	76,4	74,3
Impostos diretos	13 195	14 345	1 150	8,7	17 992	18 098	19 264	106	0,6	73,3	79,3	74,5
IRS	8 754	9 150	396	4,5	12 230	12 106	12 753	-125	-1,0	71,6	75,6	71,7
IRC	4 137	4 884	747	18,1	5 409	5 522	6 152	112	2,1	76,5	88,4	79,4
Outros	304	311	8	2,5	353	471	360	118	33,5	86,1	66,1	86,5
Impostos indiretos	17 672	18 432	760	4,3	23 877	24 802	24 855	926	3,9	74,0	74,3	74,2
ISP	2 526	2 564	38	1,5	3 366	3 554	3 432	188	5,6	75,0	72,1	74,7
IVA	11 731	12 326	594	5,1	16 001	16 501	16 729	500	3,1	73,3	74,7	73,7
ISV	572	597	25	4,3	757	823	785	66	8,7	75,6	72,5	76,1
Imposto sobre o Consumo de Tabaco	1 120	1 082	-38	-3,4	1 445	1 443	1 402	-2	-0,1	77,5	75,0	77,2
IABA	209	219	9	4,5	279	293	288	14	4,9	74,9	74,7	75,9
Imposto do Selo	1 103	1 180	77	7,0	1 469	1 512	1 577	43	2,9	75,0	78,0	74,8
IUC	250	275	25	10,1	335	395	362	60	18,1	74,7	69,7	76,1
Outros	161	190	29	18,2	224	281	281	57	25,4	71,7	67,5	67,5
Serviços e Fundos Autónomos, outros impostos indiretos	437	466	29	6,6	584	576	668	-8	-1,3	74,9	80,9	69,7
Impostos indiretos	437	466	29	6,6	584	576	668	-8	-1,3	74,9	80,9	69,7
Outros	437	466	29	6,6	584	576	668	-8	-1,3	74,9	80,9	69,7
Segurança Social, impostos indiretos	174	180	7	3,9	240	222	225	-19	-7,8	72,2	81,3	80,2
Impostos indiretos	174	180	7	3,9	240	222	225	-19	-7,8	72,2	81,3	80,2
Administração Regional e Local	3 317	3 569	252	7,6	4 575	4 818	4 819	243	5,3	72,5	74,1	74,1
Impostos diretos	2 488	2 669	181	7,3	3 431	3 646	3 597	215	6,3	72,5	73,2	74,2
Impostos indiretos	828	899	71	8,6	1 145	1 172	1 222	27	2,4	72,4	76,8	73,6
Total	34 794	36 992	2 198	6,3	47 269	48 516	49 832	1 248	2,6	73,6	76,2	74,2
<i>Por memória (antes ajustamentos):</i>												
IRS (1)	8 754	9 150			12 230	12 143	12 790					
IRC (1)	4 372	4 884			5 752	5 645	6 275					
IVA (1)	11 731	12 326			16 001	16 548	16 776					
Serviços e Fundos Autónomos	519	466			690	687	668					
Total (antes de ajustamentos)	35 111	36 992	1 881	5,4	47 718	48 834	50 039	1 117	2,3	73,6	75,7	

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: significado das siglas, por ordem de aparição na coluna da esquerda: IRS = Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares; IRC = Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas; ISP = Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos; IVA = Imposto sobre o Valor Acrescentado; ISV = Imposto sobre Veículos; IABA = imposto sobre o Alcool, as Bebidas Alcoólicas e as Bebidas Adicionadas de Açúcar ou outros Edulcorantes; IUC = Imposto Único de Circulação.

3.3. Receita contributiva

14. A receita com contribuições sociais registou uma taxa de crescimento de 5,7%, com contributos positivos da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações (CGA). As contribuições sociais aumentaram 5,7% até ao final do terceiro trimestre, excedendo o objetivo de 3,6% implícito no OE/2018 e o objetivo revisto de 4,8% da estimativa de execução implícita ao OE/2019, refletindo-se num grau de cobrança superior ao do período homólogo em ambos os referenciais (Tabela 4). Esta evolução foi determinada sobretudo pela evolução das contribuições da segurança social, com um crescimento de 7,0%, que se encontra em linha com as previsões revistas da estimativa para 2018 (6,9%). A Caixa Geral de Aposentações regista um crescimento de 0,6%, também acima da previsão revista para o ano (-1,5%). Recorda-se que o objetivo anual para as contribuições destinadas à CGA pressupõe uma diminuição face à execução do ano anterior, um objetivo simétrico ao traçado para a Segurança Social, a que não será alheio o facto de a CGA ser um sistema fechado a novas adesões e, portanto, estar em processo natural de extinção a longo prazo. As subsecções 5.1 e 5.2 examinarão em detalhe a execução de ambos os sistemas previdenciais.

3.4. Outras receitas

15. O objetivo da receita não fiscal e não contributiva foi revisto em baixa na estimativa para 2018 subjacente ao OE/2019. No entanto, a execução continua a situar-se aquém dos objetivos no terceiro trimestre do ano. O objetivo de crescimento da receita não fiscal e não contributiva decresceu 2444 M€, passando de 25,3% no OE/2018 para 7,5% na estimativa implícita ao OE/2019. Ainda assim, este agregado registou no período janeiro-setembro uma variação homóloga de 4,9%, situando-se aquém do previsto em ambos os referenciais. Numa análise por componentes verificou-se no âmbito da estimativa anual uma revisão em baixa das outras receitas correntes de -872 M€ (-6,4%) e das receitas de capital no valor de -1572 M€ (-45,2%). Em sede de execução, até ao final do terceiro trimestre, as outras receitas correntes apresentam uma execução de 63,5% do OE/2018 e 67,9% da estimativa implícita ao OE/2019, que em ambos os casos compara desfavoravelmente com o mesmo período do ano anterior (69,9%). Continua a pesar neste resultado a baixa execução das transferências da União Europeia para os subsectores Estado e Segurança Social (no âmbito do Fundo Social Europeu e do Fundo Social de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas). Nos rendimentos de propriedade, os dividendos

entregues pelo Banco de Portugal ao Estado (414,9 M€) foram inferiores ao previsto (500 M€). A receita de capital apresentou uma variação homóloga de -3,9%, a que corresponde um grau de execução da estimativa de 69,5%, e compara favoravelmente com o objetivo revisto de -5,4%.

4. Despesa efetiva

4.1. Visão panorâmica

16. Até ao final do 3.º trimestre de 2018, o grau de execução da despesa efetiva ficou abaixo do verificado no período homólogo. Tendo como referência o OE/2018, o grau de execução da despesa efetiva até setembro de 2018 foi 68%, sendo 2 p.p. inferior ao observado no mesmo período de 2017 (Tabela 3 e Tabela 18). Relativamente à desagregação por componentes de despesa, tanto a despesa corrente como a despesa de capital registaram graus de execução abaixo dos observados no período homólogo. De salientar que a CGE/2017 foi encerrada após a elaboração da proposta de OE/2018 e com um nível de despesa efetiva 843 M€ abaixo da estimativa de execução apresentada na proposta de OE/2018. Tendo em consideração que esta estimativa de execução para 2017 terá sido uma referência para estabelecer a dotação orçamental para o ano 2018, então os desvios significativos na execução de 2017 poderão conduzir a desvios substanciais na execução de 2018.

17. Adicionalmente, em outubro de 2018 foi apresentada a estimativa de execução para 2018 no âmbito do relatório do OE/2019. Nesta estimativa, o Ministério das Finanças teve em conta os desenvolvimentos entretanto ocorridos nos três primeiros trimestres do ano e as expectativas de execução para o último trimestre de 2018. Integrada nestas expectativas estará a meta política que se pretende atingir a 31 de dezembro de 2018. Tendo em consideração este referencial, o grau de execução da despesa situou-se em 69,9%, ligeiramente inferior ao verificado no ano anterior, o que reflete uma taxa de crescimento de 4,1%.

18. No período janeiro-setembro de 2018, o nível de utilização das dotações para enfrentar a eventual materialização de riscos orçamentais permanece relativamente baixo. Tipicamente, o OE inclui montantes específicos para fazer face a riscos orçamentais, i.e., desenvolvimentos não completamente conhecidos no momento de elaboração da programação, mas aos quais o Governo atribui probabilidade razoável de concretização. Exercem um papel de seguro contra surpresas desfavoráveis ao longo da execução e estão classificados em diferentes rubricas do OE. Dá-se conta neste parágrafo do nível de utilização até ao final do 3.º trimestre dos capitais inscritos para segurar tais riscos. Os capitais com este fim com mais história em Portugal são a dotação provisional do Ministério das Finanças, as cativações e a reserva orçamental das unidades institucionais da Administração Central que estão classificadas em Outras Despesas Correntes.⁵ Adicionalmente, no orçamento do Ministério das Finanças para 2018 foram inscritas dotações centralizadas com finalidades específicas: incêndios florestais (187 M€), regularização de passivos e aplicação de ativos (480 M€), descongelamento de carreiras (130 M€), contrapartida pública nacional para investimento co-financiado (100 M€), sustentabilidade do sector da saúde (84,9 M€), e orçamento participativo (5 M€).⁶ Estas dotações estão registados em rubricas diferentes da classificação económica.⁷ O Gráfico 6 apresenta o valor inicial e o montante entretanto utilizado para cada uma das dotações centralizadas no Ministério das Finanças, na rubrica reserva orçamental das unidades institucionais e nas cativações da Administração Central. Com exceção do capital previsto para incêndios florestais, cuja taxa de utilização se situou em 70,8% até ao final do 3.º trimestre, todas as restantes dotações registaram baixo grau de execução.

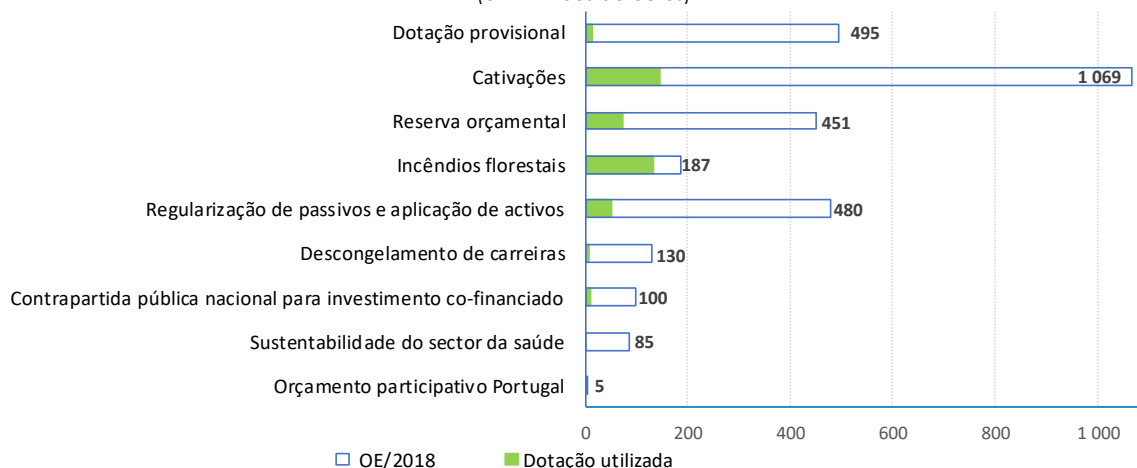
⁵ Para o conjunto da Administração Central, a Lei do OE/2018 inclui na rubrica "Outras despesas correntes" a dotação provisional (495 M€), bem como a reserva orçamental (451,2 M€). Os valores a cativar são definidos na lei do OE/2018 e no decreto-lei de execução orçamental. Até setembro de 2018, a utilização da dotação provisional situou-se em 12,5 M€ e a utilização da reserva orçamental em 74,9 M€. Com exceção de um número reduzido de unidades orgânicas, a generalidade apenas pode dispor da reserva com autorização do membro do Governo responsável pela área das Finanças. A soma das reservas sujeitas a esta autorização é 436 M€, que compara com os 451,2 M€ do total deste capital.

⁶ Até setembro de 2018, do conjunto das dotações orçamentais centralizadas foram utilizados (vide troços a verde no Gráfico 6) 132,3 M€ relativos a incêndios florestais, 9,2 M€ no âmbito da contrapartida pública nacional na despesa de investimento, 7,4 M€ para descongelamento de carreiras e 50 M€ para regularização de passivos.

⁷ Informa-se que, no conjunto destas dotações centralizadas, está orçamentada despesa com ativos financeiros, precisamente em incêndios florestais (62 M€) e regularização de passivos e aplicação de ativos (180 M€).

Gráfico 6 – Dotações orçamentais para cobertura de riscos

(em milhões de euros)



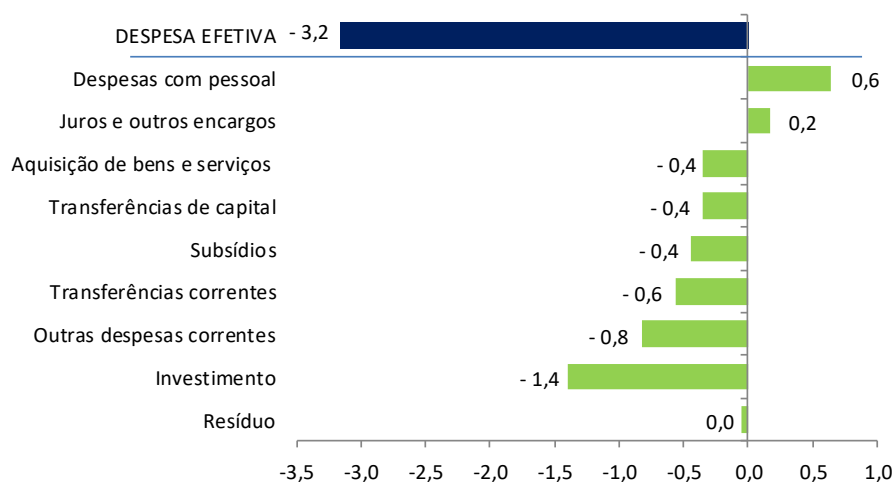
Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: os valores apresentados neste gráfico incluem despesa não efetiva em ativos financeiros, conforme nota de rodapé 7. Os valores das cativações referem-se ao final de junho de 2018, enquanto as restantes dotações se referem ao final de setembro de 2018.

19. O crescimento da despesa efetiva nos três primeiros trimestres de 2018 ficou abaixo do crescimento implícito no OE/2018, bem como do da estimativa para 2018.

A acumulação até ao 3.º trimestre (61 009 M€) corresponde a um crescimento de 4,1% em relação à execução homóloga de 2017. No OE/2018 encontra-se autorizada uma variação de 7,3% face ao valor de fecho da conta de 2017, de que resulta um desvio de 3,2 p.p.. O Gráfico 7 demonstra que a generalidade das rubricas contribuiu para este desvio; apenas a despesa com pessoal do conjunto das Administrações Públicas e a rubrica de juros e outros encargos da dívida das EPR cresceram acima da meta orçamental (os juros da dívida pública pagos pelo IGCP não contribuem para este desvio porque estão linearizados no âmbito do ajustamento explicado na Caixa 1). De realçar que o investimento, apesar de representar apenas 4,6% da despesa efetiva no período janeiro-setembro de 2018 (4,6% no período homólogo), foi a rubrica que mais contribuiu para o desvio da execução da despesa efetiva face ao objetivo orçamental para o conjunto de 2018 (-1,4 p.p.). Entretanto, foi divulgada a estimativa de execução para 2018 no âmbito do relatório do OE/2019, a qual efetuou uma revisão em alta das despesas com pessoal e uma revisão em baixa para a generalidade das restantes rubricas de despesa primária, pelo que os desvios face ao novo objetivo são significativamente mais reduzidos (Gráfico 8).

Gráfico 7 – Principais contributos para o desvio da despesa face ao OE/2018

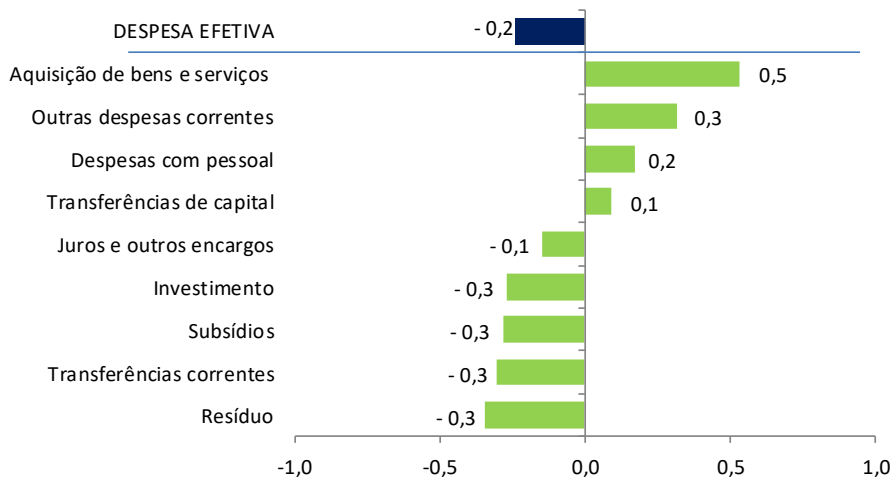
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: no OE/2018, 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 18 e na Tabela 19.

Gráfico 8 – Principais contributos para o desvio da despesa face à estimativa para 2018 que consta no relatório da POE/2019

(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: Os montantes das diferenças de consolidação encontram-se detalhados na Tabela 20 e Tabela 21.

Tabela 6 – Despesa corrente primária e principais rubricas
(variações homólogas, em milhões de euros e percentagem)

	Janeiro-setembro				Ref. Anuais						Grau execução		
	2017	2018	var. homóloga		2017	OE/2018	Estimativa 2018	VH OE/2018		2017	OE/2018	Estimativa 2018	
			M€	%				M€	%				
Despesa Corrente Primária	49 029	51 075	2 046	4,2	70 122	74 501	73 003	4 379	6,2	69,9	68,6	70,0	
<i>Despesas com pessoal</i>	14 300	14 690	389	2,7	20 159	20 176	20 571	17	0,1	70,9	72,8	71,4	
<i>Aquisição de bens e serviços</i>	8 068	8 638	571	7,1	11 864	12 976	12 235	1 112	9,4	68,0	66,6	70,6	
<i>Transferências correntes</i>	25 325	26 276	951	3,8	35 575	37 407	37 188	1 833	5,2	71,2	70,2	70,7	
<i>Seg. Social (Pensões + Prestações)</i>	13 891	14 522	631	4,5	21 596	22 974	22 724	1 378	6,4	64,3	63,2	63,9	
<i>Caixa Geral de Aposentações</i>	6 084	6 225	141	2,3	9 530	9 738	9 747	208	2,2	63,8	63,9	63,9	
<i>Subsídios</i>	603	627	24	3,9	946	1 347	1 216	401	42,4	63,8	46,5	51,5	
<i>Outras despesas correntes</i>	728	803	75	10,3	991	1 792	834	801	80,9	73,5	44,8	96,4	

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. Os dados são consolidados, pelo que a rubrica "Transferências correntes" não incorpora as operações ocorridas entre entidades das Administrações Públicas.

4.2. Despesa corrente

20. Até setembro de 2018, as despesas com pessoal registaram um grau de execução superior ao verificado no mesmo período do ano anterior.⁸ O grau de execução no período janeiro-setembro de 2018 situou-se em 72,8%, ficando 1,9 p.p. acima do observado no período homólogo (Tabela 6, Tabela 7 e Tabela 18). No orçamento do Ministério das Finanças encontra-se registada a dotação centralizada que tem como finalidade assegurar o reforço orçamental no âmbito do descongelamento de carreiras na Administração Central (130 M€), sendo que o grau de execução foi de 5,7% até ao final do 3.º trimestre. Até ao final do 3.º trimestre de 2018, o crescimento foi de 2,7%, o que compara com o objetivo implícito no OE/2018. Entretanto, na estimativa para 2018 divulgada no relatório do OE/2019 verifica-se uma revisão em alta das despesas com pessoal em cerca de 400 M€, o que corresponde a um crescimento de 2% para o conjunto do ano. Daqueles 400 M€, 273 M€ estão imputados à Administração Central, um valor que excede a dotação de 130 M€ centralizada no MF para "descongelamento de carreiras". No entanto, face ao ritmo de execução até setembro desta categoria, às execuções abaixo do crescimento implícito no OE para várias outras categorias de despesa e ao valor substancial de dotações ainda não pagas para fazer face a riscos orçamentais (vide Gráfico 6), não se prevê a necessidade de a Assembleia da República ser chamada a autorizar o reforço do teto de despesa com pessoal. Por programas orçamentais, o P011-Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar registou o grau de execução mais elevado (78,1%), seguido do Ministério da Saúde (75%), sendo que estes são os programas orçamentais com montantes orçamentados mais elevados. No caso da Administração Central, a acomodação de um nível de despesa superior ao aprovado no OE/2018 será possível sem orçamento retificativo se o Governo proceder às necessárias alterações orçamentais da sua competência, recorrendo a gestão flexível dentro de cada programa

⁸ Para efeitos de comparabilidade homóloga, os dados encontram-se ajustados do diferente perfil de pagamentos no âmbito dos duodécimos do subsídio de Natal no biénio 2017-2018 (Caixa 1 em anexo).

orçamental, à dotação provisional, à reserva orçamental ou à dotação centralizada para descongelamento de carreiras.

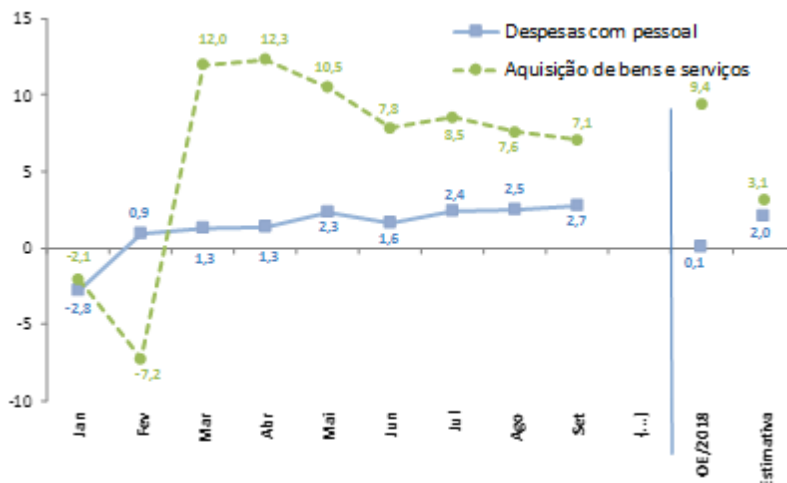
Tabela 7 – Despesas com pessoal das Administrações Públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-setembro		var. homóloga		Ref. anuais			VH OE/2018		Grau execução		
	2017	2018	M€	%	2017	OE/2018	Estimativa 2018	M€	%	2017	OE/2018	Estimativa 2018
Administração Central, por programa	11 530	11 797	268	2,3	16 253	16 300	16 573	47	0,3	70,9	72,4	71,2
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	3 359	3 444	85	2,5	4 685	4 408	4 801	-277	-5,9	71,7	78,1	71,7
<i>Saúde</i>	2 823	2 962	139	4,9	3 970	3 951	4 081	-19	-0,5	71,1	75,0	72,6
<i>Segurança Interna</i>	1 147	1 139	-9	-0,8	1 599	1 594	1 598	-5	-0,3	71,8	71,4	71,3
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	941	956	15	1,6	1 352	1 426	1 381	74	5,5	69,5	67,0	69,2
<i>Defesa Nacional</i>	876	855	-21	-2,4	1 275	1 267	1 253	-8	-0,6	68,7	67,5	68,2
<i>Orgãos de Soberania e Justiça</i>	852	877	25	2,9	1 202	1 182	1 236	-20	-1,7	70,9	74,2	71,0
<i>Trabalho, Solidariedade e Seg. Social</i>	239	251	12	5,0	342	380	367	37	10,9	69,9	66,2	68,5
<i>Finanças, excluindo dotação centralizada</i>	421	409	-12	-2,8	596	621	582	26	4,3	70,6	65,8	70,2
<i>Descongelamento de carreiras</i>	-	7	-	-	-	130	130	-	-	-	5,7	5,7
<i>Segurança Social</i>	187	191	4	2,1	262	284	262	22	8,5	71,5	67,3	72,9
Administração Regional e Local	2 583	2 701	118	4,6	3 645	3 592	3 737	-53	-1,5	70,9	75,2	72,3
Total	14 300	14 690	389	2,7	20 159	20 176	20 571	17	0,1	70,9	72,8	71,4
Por memória:												
Total (antes de ajustamentos)	14 836	14 696	-141	-0,9	20 159	20 176	20 571	17	0,1	73,6	72,8	71,4

Fontes: DGO, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: a dotação orçamental da Administração Central incluiu uma dotação centralizada no orçamento do Ministério das Finanças (130 M€) para descongelamento de carreiras que visa a execução no âmbito de outros Ministérios.

21. A despesa com aquisição de bens e serviços até setembro de 2018 apresentou um grau de execução inferior ao observado no período homólogo. Contudo, no Ministério da Saúde o grau de execução ficou acima do observado no ano anterior. O grau de execução na aquisição de bens e serviços foi 66,6%, ficando 14 p.p. aquém do verificado no período homólogo (Tabela 6, Tabela 8 e Tabela 18), o que corresponde a um crescimento de 7,1% (Gráfico 9). No entanto, importa destacar o crescimento da despesa do

Gráfico 9 – Principais despesas das Administrações Públicas
(taxa de variação homóloga acumulada, em percentagem)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

programa orçamental P013-Saúde (13,9%), o que contrasta com a redução subjacente ao OE/2018 para o conjunto do ano (-3,7%). Para esta evolução, contribuiu o pagamento efetuado em março de 2018 de dívidas vencidas no SNS no valor de 738 M€ (13,3% do orçamentado no referencial OE/2018 para este programa). Excluindo o programa orçamental P013-Saúde, registou-se um grau de execução de 54,6% do OE/2018, sendo 11,6 p.p. abaixo do verificado no mesmo período de 2017. De acordo com os dados da DGO, o passivo não financeiro das Administrações Públicas em aquisição de bens e serviços atingiu 979 M€ no final do 3.º trimestre de 2018, o que corresponde a um acréscimo de 292 M€ quando comparado com o final de dezembro de 2017. Relativamente aos pagamentos em atraso nos Hospitais EPE, o montante no final do 3.º trimestre de 2018 situou-se em 859 M€, refletindo uma subida de 22 M€ em relação ao final de dezembro de 2017. Na estimativa para 2018 divulgada no âmbito do relatório da POE/2019, registou-se uma revisão em baixa de 734 M€, quando comparado com o objetivo do OE/2018. Com efeito, o objetivo para o conjunto do ano 2018 reduziu-se de 9,4% para 3,1% face à execução do ano 2017.

Tabela 8 – Aquisição de bens e serviços das Administrações Públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-setembro		var. homóloga		Ref. anuais			VH OE/2018		Grau execução		
	2017	2018	M€	%	2017	OE/2018	Estimativa 2018	M€	%	2017	OE/2018	Estimativa 2018
Administração Central , dos quais	5 794	6 412	618	10,7	8 654	9 416	9 075	762	8,8	67,0	68,1	70,7
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	61	62	1	1,1	104	134	-	30	28,8	58,5	45,9	-
<i>Saúde</i>	4 021	4 581	560	13,9	5 755	5 545	-	-211	-3,7	69,9	82,6	-
<i>Finanças, excluindo dotações centralizadas</i>	153	140	-13	-8,6	240	265	-	25	10,5	63,7	52,7	-
<i>Dotação centralizada: regularização de passivos não financeiros</i>	-	50	-	-	-	300	-	-	-	-	16,7	-
<i>Dotação centralizada: Saúde</i>	-	0	-	-	-	85	-	-	-	-	0,0	-
<i>Segurança Interna</i>	140	141	1	0,8	224	280	-	56	24,8	62,4	50,4	-
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	183	190	7	3,6	303	311	-	8	2,8	60,5	61,0	-
<i>Defesa Nacional</i>	238	232	-6	-2,5	447	465	-	18	4,1	53,2	49,8	-
<i>Economia</i>	68	71	3	4,1	104	140	-	35	33,9	65,4	50,8	-
<i>Ambiente</i>	95	98	2	2,2	146	192	-	46	31,5	65,4	50,8	-
<i>Planeamento e Infraestruturas</i>	274	314	40	14,7	475	621	-	147	30,9	57,7	50,6	-
Segurança Social	31	43	12	39,3	52	112	70	60	115,3	59,2	38,3	61,1
Administração Regional e Local	2 243	2 184	-59	-2,6	3 159	3 449	3 090	290	9,2	71,0	63,3	70,7
Total	8 068	8 638	571	7,1	11 864	12 976	12 235	1 112	9,4	68,0	66,6	70,6
Sub total, sem programa Saúde	4 047	4 058	11	0,3	6 109	7 432	-	1 323	21,7	66,2	54,6	-

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: a dotação orçamental da Administração Central incluiu dotações centralizadas no orçamento do Ministério das Finanças (384,9 M€) que visam a execução noutros ministérios, nomeadamente com a finalidade de assegurar a sustentabilidade do sector da saúde (84,9 M€) e a regularização de passivos não financeiros da Administração Central (300 M€).

22. Até setembro de 2018, os juros pagos pelas Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) evidenciaram um grau de execução superior ao registado no período homólogo, fundamentalmente devido ao contributo do Metropolitano de Lisboa no âmbito de juros swap. A despesa com juros pagos pelas EPR a entidades exteriores às Administrações Públicas situou-se em 646,9 M€ até ao final do 3.º trimestre de 2018, refletindo um grau de execução de 73,6% do montante orçamentado no referencial OE/2018 e que compara com um grau de execução de 60,9% verificado no mesmo período do ano anterior.⁹ De realçar que o montante pago pelo Metropolitano de Lisboa foi 393,7 M€, o que corresponde a um grau de execução de 119,4% do valor orçamentado no OE/2018 para esta EPR. De acordo com a DGO, para o elevado valor de pagamentos efetuados pelo Metropolitano de Lisboa contribuiu a regularização de pagamentos de contratos swap no valor de 269,5 M€ em janeiro de 2018. Além disso, o Metro do Porto registou também em janeiro de 2018 pagamentos relacionados com o acordo efetuado no âmbito dos contratos swap (36,3 M€).^{10, 11} Quanto à estimativa para 2018 divulgada no relatório da POE/2019, verificou-se uma revisão em alta da despesa com juros e outros encargos em 270 M€, devido ao contributo dos juros pagos pelas EPR.

23. O grau de execução da despesa com subsídios no período janeiro-setembro foi inferior ao verificado no mesmo período do ano anterior.¹² Até setembro de 2018, a execução dos subsídios no total das Administrações Públicas situou-se em 46,5% do previsto no OE/2018, ficando 17,3 p.p. aquém do grau verificado no período homólogo (Tabela 6, Tabela 9 e Tabela 18). Por subsector, merece destaque o baixo grau de execução do subsector da Segurança Social (38,5%), bem como dos Serviços e Fundos Autónomos, essencialmente o Instituto do Emprego e da Formação Profissional (51,3%) e o Instituto de Financiamento da Agricultura e das Pescas (38,1%). Para as reduzidas execuções poderá ter contribuído a baixa execução da receita comunitária, a qual é a principal fonte de financiamento dos subsídios atribuídos pelas entidades referidas. Quanto aos subsídios e indemnizações compensatórias pagos pelo Ministério das Finanças, espera-se que aconteça este ano a prática registada em anos anteriores: uma decisão do Conselho de Ministros define o montante a pagar a cada entidade beneficiária. Tanto quanto a UTAO conseguiu apurar, foi aprovado no dia 13 de setembro de 2018 a decisão de pagamento de indemnizações compensatórias a entidades da área da cultura ([Resolução do Conselho de Ministros n.º 126/2018](#)). Admitindo que decisão semelhante venha a ser tomada até ao final do ano em relação a outras entidades beneficiárias, é de esperar uma aceleração da execução no último trimestre. Do lado das execuções mais elevadas em percentagem da dotação, salienta-se a da Assembleia da

⁹ A presente análise exclui os juros pagos a entidades da Administração Central visto que existe consolidação dentro do perímetro da Administração Central.

¹⁰ O Metro do Porto registou em maio de 2017 uma despesa de 136,5 M€ relativa ao acordo após processos judiciais sobre juros swap.

¹¹ De acordo com a DGO, a partir de abril de 2018 a Síntese de Execução Orçamental passou a evidenciar no Quadro 18 dos anexos estatísticos apenas os valores relativos a contratos swap no âmbito de pagamentos extraordinários decorrentes de processos judiciais, o que implicou uma revisão em baixa face aos valores divulgados nos primeiros meses do ano. Esta prática, em linha com os procedimentos da contabilidade orçamental, exemplifica as limitações da mesma no apuramento de riscos orçamentais. Haverá com certeza compromissos a pagar já assumidos e ainda não liquidados, bem como despesa contingente, que não surgem nos mapas da execução orçamental na ótica de caixa.

¹² De referir que em classificação económica a componente "subsídios" não incluiu subsídios de desemprego, os quais estão registados como transferências correntes para as famílias.

República, com 159,6%.¹³ De salientar que a estimativa para 2018 divulgada no relatório da POE/2019 apresentou uma revisão em baixa de 131 M€ para o total deste agregado, o que reflete uma alteração do objetivo do ano em curso.

Tabela 9 – Subsídios das Administrações Públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-setembro		var. homóloga		Ref. anuais			VH OE/2018		Grau execução		
	2017	2018	M€	%	2017	OE/2018	Estimativa 2018	M€	%	2017	OE/2018	Estimativa 2018
Administração Central , dos quais:	353	279	-73	-20,8	530	529	-	-1	-0,2	66,6	52,8	-
<i>Assembleia da República</i>	13	24	12	91,5	34	15	-	-19	-55,5	37,1	159,6	-
<i>Subsídios e Indemnizações compensatórias</i>	19	20	2	9,5	49	67	-	18	36,5	37,9	30,4	-
<i>Bonificação de juros</i>	18	18	0	1,4	36	45	-	9	25,9	48,8	39,3	-
<i>IEFP</i>	242	166	-76	-31,3	318	324	-	6	1,9	76,0	51,3	-
<i>IFAP</i>	26	11	-15	-57,4	37	29	-	-8	-21,1	70,6	38,1	-
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	20	23	3	15,5	28	29	-	2	6,5	73,0	79,1	-
Segurança Social	161	267	106	65,4	281	694	-	413	147,1	57,4	38,5	-
Administração Regional e Local	89	80	-9	-9,7	135	124	-	-11	-8,1	65,8	64,6	-
Total	603	627	24	3,9	946	1 347	1 216	401	42,4	63,8	46,5	51,5

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

24. Até ao final do 3.º trimestre de 2018, o grau de execução das transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas ficou abaixo do registado no período homólogo. O grau de execução das transferências correntes situou-se em 70,2%, ficando 1 p.p. aquém do observado no mesmo período do ano anterior (Tabela 6, Tabela 10 e Tabela 18). Até setembro de 2018, o crescimento das transferências correntes da Segurança Social (4%) foi inferior ao objetivo do OE/2018 (6%). A Lei do OE/2018 determinou o fim do pagamento do subsídio de Natal em regime de duodécimos aos pensionistas da Segurança Social e da CGA, sendo que este efeito se encontra ajustado no presente relatório (conforme explicação e quantificação na Caixa 1). Merece destaque o facto de o crescimento previsto no OE/2018 estar essencialmente concentrado no subsector da Segurança Social (+1308 M€), destacando-se o contributo das prestações sociais. No entanto, a estimativa para 2018 divulgada no relatório da POE/2019 constituiu uma revisão em baixa para as prestações sociais.

Tabela 10 – Transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-setembro		var. homóloga		Ref. anuais			VH OE/2018		Grau execução		
	2017	2018	M€	%	2017	OE/2018	Estimativa 2018	M€	%	2017	OE/2018	Estimativa 2018
Administração Central , dos quais:	9 071	9 367	296	3,3	13 014	13 442	-	428	3,3	69,7	69,7	-
<i>CGA - pensões e outros abonos</i>	6 798	6 919	121	1,8	9 533	9 739	-	206	2,2	71,3	71,0	-
<i>Contribuição financeira União Europeia</i>	1 127	1 274	147	13,0	1 503	1 711	1 699	208	13,9	75,0	74,5	75,0
<i>Recursos próprios tradicionais</i>	134	164	30	22,2	184	178	-	-6	-3,4	72,5	91,7	-
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	215	177	-38	-17,8	304	330	-	25	8,4	70,7	53,6	-
<i>IFAP</i>	86	101	16	18,2	390	260	-	-130	-33,3	22,0	38,9	-
<i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i>	73	79	6	8,4	99	109	-	10	9,9	73,4	72,4	-
<i>Fundo de Ação Social (ensino superior)</i>	118	113	-6	-4,7	138	143	-	5	3,6	85,3	78,5	-
<i>Contribuições e quotas para organizações internacionais</i>	46	42	-5	-9,8	77	70	-	-7	-8,9	60,3	59,8	-
<i>Transferência para a Grécia</i>	0	0	0	-	0	144	-	144	-	-	0,0	-
<i>Fundo de Acidentes de Trabalho</i>	28	28	0	0,7	39	51	-	12	30,0	72,2	55,9	-
<i>IEFP</i>	39	43	3	8,3	59	69	-	11	18,0	67,1	61,6	-
<i>Instituto de Turismo de Portugal</i>	17	32	16	92,7	37	52	-	15	40,3	45,0	61,9	-
<i>Fundo Ambiental</i>	28	52	23	82,3	82	111	-	29	35,4	34,6	46,6	-
<i>Autoridade Nacional de Proteção Civil</i>	53	60	7	14,0	91	62	-	-29	-31,8	58,1	97,1	-
Segurança Social	15 807	16 446	639	4,0	21 973	23 281	-	1 308	6,0	71,9	70,6	-
Administração Regional e Local	447	464	17	3,7	587	684	-	96	16,4	76,2	67,9	-
Total	25 325	26 276	951	3,8	35 575	37 407	37 295	1 833	5,2	71,2	70,2	70,5
<i>Por memória (antes de ajustamentos):</i>												
<i>CGA - pensões e outros abonos</i>	7 053	6 919	-134	-1,9	9 533	9 739	-	206	2,2	74,0	71,0	-
<i>Contribuição financeira União Europeia</i>	1 136	1 260	124	10,9	1 503	1 711	1 699	208	13,9	75,6	73,7	74,2
<i>Segurança Social</i>	16 236	16 446	210	1,3	21 973	23 281	-	1308	6,0	73,9	70,6	-
Total (antes de ajustamentos)	26 019	26 370	351	1,3	35 575	37 407	37 295	1 833	5,2	73,1	70,5	70,7

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

¹³ O de grau de execução exprime o valor dos pagamentos efetuados em percentagem da dotação inicial para subsídios fora das Administrações Públicas. A Assembleia da República (AR) é a entidade pagadora das subvenções aos partidos políticos e campanhas eleitorais. No ano de 2017 realizaram-se eleições autárquicas, tendo sido transferido do OE/2017 para o orçamento da AR o valor de 60,1 M€ destinado a esta subvenção, que não foi completamente executada em 2017 (sufrágio ocorreu no início de outubro), o que gerou um saldo de 26,3 M€ no final do ano. Este montante não foi incluído no orçamento inicial de 2018, mas foi depois integrado, em sede de orçamento suplementar, a fim de viabilizar a cabimentação de uma despesa superior ao valor da dotação inicial. Contudo, dada a convenção adotada neste relatório de se usar como referência o OE tal como aprovado pela AR e não as dotações corrigidas à data de elaboração do relatório, a taxa de execução acima reportada para a entidade AR é inevitavelmente superior a 100%. A correção da dotação feita pela AR é, pois, o efeito orçamental desfasado de uma despesa de 2017.

4.3. Despesa de capital

25. Até setembro de 2018, o crescimento das despesas de capital foi inferior ao objetivo quer do OE/2018, quer da estimativa.¹⁴ O grau de execução das despesas de capital foi de 53,3% do referencial OE/2018, ficando 12,8 p.p. aquém do verificado no período homólogo. A componente investimento, excluindo a despesa com concessões (Tabela 11), apresentou em termos homólogos um crescimento de 6%, abaixo da taxa de crescimento implícita no OE/2018 (48,3%), refletindo um grau de execução de 42,1%. Para esta evolução contribuíram os reduzidos graus de execução de despesa em investimento na empresa Infraestruturas de Portugal (excluindo concessões) e no sector da Saúde, com níveis de 31,6% e 27%, respetivamente (Tabela 11).¹⁵ É certo que o perfil intra-anual do investimento público depende de inúmeras circunstâncias que o desviam de trajetórias uniformes mês a mês, como a UTAo assinalou na edição do mês passado — [Relatório UTAO n.º 28/2018](#), de 3 de outubro, par. 24. O facto que ganha relevo na apreciação mensal da execução orçamental desta rubrica é a comparação com os períodos homólogos dos anos anteriores. Tendo por referência o objetivo implícito no OE/2018, encontram-se por executar 2692 M€ em investimento (Tabela 18), sendo que no último trimestre do ano anterior o investimento executado ascendeu a 1475 M€. No entanto, tendo como referência a estimativa de execução para 2018, o montante de investimento que será necessário executar para alcançar o novo objetivo do ano situa-se em 1748 M€. Com efeito, a estimativa de execução até final de 2018, no relatório que acompanha a POE/2019, estabelece uma redução de 17,2% na previsão de investimento (4541 M€ na estimativa contra 5485 M€ no OE/2018 aprovado; o ano de 2017 fechou com execução de 4157 M€).

26. Relativamente às transferências de capital (Tabela 12), as entidades que apresentam os principais montantes orçamentados são o Instituto de Financiamento da Agricultura e das Pescas e a Fundação para a Ciência e a Tecnologia, as quais registaram baixos graus de execução (38,7% e 45,8%), respetivamente. No entanto, na estimativa para 2018 registou-se uma revisão em baixa do objetivo do ano 2018, o que pela sua magnitude indicia um objetivo diferente do previsto no OE/2018.

Tabela 11 – Investimento das Administrações Públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-setembro		var. homóloga		Ref. anuais			VH OE/2018		Grau execução		
	2017	2018	M€	%	2017	OE/2018	Estimativa 2018	M€	%	2017	OE/2018	Estimativa 2018
	Administração Central, dos quais:	1 506	1 655	149	9,9	2 306	3 409	2 573	1 103	47,8	65,3	48,6
<i>Infraestruturas de Portugal (IP)</i>	1 127	1 194	67	6,0	1 522	1 760	-	238	15,6	74,0	67,8	-
<i>Concessões</i>	1 087	1 102	15	1,4	1 449	1 469	-	20	1,4	75,0	75,0	-
<i>Outros investimentos da IP</i>	40	92	52	-	73	291	-	218	-	54,6	31,6	-
<i>Defesa Nacional</i>	113	126	13	11,5	207	255	-	48	23,4	54,8	49,5	-
<i>Saúde</i>	55	81	26	46,6	111	301	-	190	-	50,2	27,0	-
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	45	57	12	25,9	103	127	-	24	23,5	43,9	44,8	-
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	18	13	-5	-26,2	56	80	-	24	44,0	32,4	16,6	-
<i>EDIA</i>	15	3	-12	-78,2	17	37	-	20	-	91,0	9,1	-
<i>Programas Polis</i>	10	13	3	28,7	16	59	-	44	-	66,0	22,4	-
<i>CP - Comboios de Portugal</i>	7	10	3	42,2	19	44	-	25	-	37,4	23,0	-
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	27	20	-7	-25,8	37	63	-	26	70,1	71,7	31,3	-
<i>Metro do Porto</i>	9	10	1	12,9	16	29	-	13	80,9	56,8	35,4	-
<i>Metropolitano de Lisboa</i>	5	11	6	-	14	45	-	31	-	37,3	24,7	-
<i>Dotação centralizada: contrapartida pública nacional</i>	-	9	-	-	-	100	-	-	-	-	9,2	-
Segurança Social	11	7	-4	-38,6	23	51	50	28	-	47,6	13,2	13,3
Administração Regional e Local	1 165	1 132	-34	-2,9	1 829	2 026	1 918	197	10,8	63,7	55,9	59,0
Total	2 682	2 793	111	4,1	4 157	5 485	4 541	1 328	31,9	64,5	50,9	61,5
Sub total, sem concessões da IP	1 595	1 691	96	6,0	2 708	4 016	-	1 307	48,3	58,9	42,1	-
<i>Por memória (antes de ajustamentos):</i>												
<i>Infraestruturas de Portugal (IP)</i>	1 110	1 176	66	5,9	1 522	1 760	-	238	15,6	72,9	66,8	-
<i>Concessões</i>	1 070	1 084	14	1,3	1 449	1 469	-	20	1,4	73,9	73,8	-
<i>Outros investimentos da IP</i>	40	92	52	-	73	291	-	218	-	54,6	31,6	-
Total (antes de ajustamentos)	2 666	2 776	110	4,1	4 157	5 485	4 541	1 328	31,9	64,1	50,6	61,1

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: a dotação orçamental da Administração Central incluiu uma dotação centralizada no orçamento do Ministério das Finanças (100 M€) que visa a execução no âmbito de outros Ministérios.

¹⁴ Para efeitos de comparabilidade homóloga, os dados encontram-se ajustados dos pagamentos das despesas com concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal (Caixa 1).

¹⁵ O orçamento da empresa Infraestruturas de Portugal para 2018 inclui a dotação inicial em despesas com investimento no montante de 1759,9 M€, destacando-se o valor da componente concessões e subconcessões a PPP (1469,2 M€). Até ao final do 3.º trimestre, a execução desta componente principal das despesas de investimento foi de 1084,1 M€, sendo que a execução no período homólogo tinha sido de 1070,3 M€.

Tabela 12 – Transferências de capital para entidades exteriores às Administrações Públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-setembro		var. homóloga		Ref. anuais			VH OE/2018		Grau execução		
	2017	2018	M€	%	2017	OE/2018	Estimativa 2018	M€	%	2017	OE/2018	Estimativa 2018
Administração Central , dos quais:	484	504	20	4,2	676	934	-	258	38,2	71,6	54,0	-
<i>Fundo de Resolução</i>	130	132	3	2,1	130	135	-	5	4,0	100,0	98,1	-
<i>Comissões e outros encargos: Min. Finanças</i>	63	57	-6	-9,6	96	85	-	-11	-11,2	65,3	66,5	-
<i>IAPMEI</i>	16	32	17	-	21	41	-	20	93,4	73,2	78,6	-
<i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i>	88	122	34	38,8	119	267	-	148	124,0	73,9	45,8	-
<i>IFAP</i>	170	148	-22	-12,7	254	383	-	129	50,6	66,8	38,7	-
<i>Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético</i>	0	0	0	-	24	-	-	-	-	0,0	-	-
Segurança Social	4	1	-3	-70,0	6	8	-	2	30,7	59,5	13,7	-
Administração Regional e Local	223	231	7	3,3	302	371	-	69	23,0	73,9	62,1	-
Total	711	736	25	3,5	984	1 313	945	330	33,5	72,3	56,0	77,9

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

5. Tópicos sobre a execução orçamental

5.1. Segurança Social

27. Nesta seção é analisada a execução orçamental da Segurança Social até ao 3.º trimestre de 2018, que incorpora os dados disponibilizados no âmbito da POE/2019, os quais apresentam uma estimativa global para 2018, revendo os valores estabelecidos aquando da aprovação do OE/2018. Nesse sentido, para um melhor enquadramento e complemento da análise, os valores da execução até setembro serão confrontados com os constantes do OE/2018 aprovado e da estimativa para 2018 apresentada pelo MF em 15 de outubro último.

28. A POE/2019 revê em alta o saldo global da Segurança Social para 2018. O documento orçamental reporta uma estimativa para 2018 de 1986 M€ (Tabela 14, parte superior), que comparado com o valor de 929 M€ aprovado no OE/2018, representa uma revisão em alta de 1057 M€. Esta resulta de uma subida de 278 M€ na previsão de receita efetiva e de redução de 779 M€ na despesa efetiva. Do lado da receita, o principal contributo virá de contribuições e quotizações (+289 M€). Para a revisão em baixa da despesa, concorrem: (i) ações de formação profissional com suporte no Fundo Social Europeu (FSE, -297 M€); (ii) prestação de desemprego e apoios ao emprego (-90 M€); (iii) pensões de velhice (-86 M€; iv) ação social (-74 M€).

29. A Segurança Social apresentou no 3.º trimestre de 2018 um saldo positivo não ajustado superior ao apurado no período homólogo. A Segurança Social registou, em termos acumulados, um saldo de 1845 M€ (Tabela 14, parte superior), o que representa um acréscimo de 182 M€ face ao mesmo período do ano anterior (1663 M€). Para tal, contribuiu o crescimento da receita efetiva (2,8%) num valor superior ao atingido na despesa efetiva (2,1%). Em termos mensais, em setembro registou-se um saldo positivo de 295 M€ (Tabela 13).

Tabela 13 - Execução mensal da Segurança Social em termos não ajustados
(em milhões de euros)

	jan/18	fev/18	mar/18	abr/18	mai/18	jun/18	jul/18	ago/18	set/18	Total
Receita Efetiva	2447	2161	2060	2140	2142	2275	2427	2258	2183	20092
Contribuições e quotizações	1491	1260	1253	1276	1304	1349	1591	1494	1364	12384
Transferências do OE	683	666	666	682	666	666	666	666	665	6024
Transferências do Fundo Social Europeu	201	19	67	29	88	37	69	8	77	594
Despesa Efetiva	1944	1885	1860	1870	1903	1917	3088	1 893	1 888	18248
Pensões	1166	1168	1161	1167	1167	1180	2336	1193	1181	11720
Prestações de desemprego	111	116	111	107	103	99	98	95	103	943
Ação Social	133	131	131	136	148	153	171	142	139	1284
Ações de Formação Profissional	82	66	55	42	62	58	38	42	49	494
Saldo	503	276	200	270	239	358	-661	365	295	1845

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

30. Efetuado o ajustamento dos fatores que comprometem a comparabilidade homóloga, o saldo da Segurança Social registou um ligeiro acréscimo face ao mesmo período do ano anterior. Os dados deste subsector são influenciadas no biénio 2017–2018 pelos seguintes fatores que alteram o perfil intra-anual entre um ano e outro: (i) transferência extraordinária do Estado para compensação do défice da Segurança Social efetuada em 2017, que até setembro se situou em 322 M€; (ii) transferências do Fundo Social Europeu para programas operacionais do PT2020, e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC), de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários, e (iii) diferente perfil de pagamentos dos duodécimos relativos ao subsídio de Natal para os pensionistas e para os trabalhadores do sector público. Realizados os respetivos ajustamentos na informação proveniente

da DGO, constata-se que o saldo da Segurança Social atingiu 1740 M€ (parte inferior da Tabela 14), sendo este valor aproximado ao registado no período homólogo (1732 M€), encontrando-se acima do previsto para 2018 no OE (903 M€) e na estimativa da POE/2019 (1476 M€). A receita efetiva registou um crescimento de 4,2%, inferior ao aumento de 4,6% na despesa efetiva. O principal contributo para o crescimento da receita efetiva foi o incremento significativo da receita com contribuições e quotizações (7,0%). Deve notar-se que tanto a receita como a despesa efetiva apresentaram acréscimos aquém das metas estabelecidas no OE/2018 (6,9% e 10,4%, respetivamente) e na revisão da POE/2019 (6,1% e 7,2% respetivamente).

Tabela 14 - Execução orçamental da Segurança Social, sem e com ajustamentos
(em milhões de euros e em percentagem)

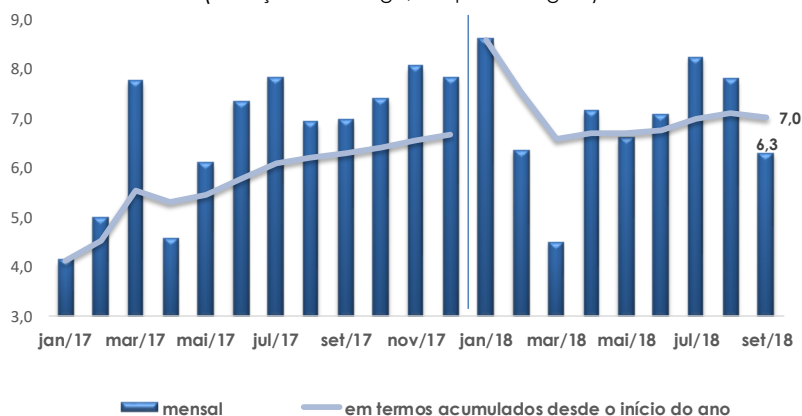
	Jan - Set		Variação		Ref. Anuais			OE/2018 Tvh (%)	Grau de execução	
	2017	2018	Tvha (%)	Contr. p/ tvha (p.p.)	CGE 2017	OE/2018	Estimativa 2018		2018	Estimativa 2018
1. Receita Corrente - da qual:	19 534	20 089	2,8	2,8	26 682	28 083	28 361	5,3	71,5	70,8
Contribuições e quotizações	11 572	12 384	7,0	4,2	15 714	16 510	16 799	5,1	75,0	73,7
Transf. correntes da Ad. Central	6 726	6 268	-6,8	-2,3	8 951	8 529	8 530	-4,7	73,5	73,5
— Financ. da LBSS	5 127	4 991	-2,7	-0,7	6 737	6 654	6 654	-1,2	75,0	75,0
— IVA Social	598	618	3,4	0,1	797	824	824	3,4	75,0	75,0
Transferência do FSE	447	594	32,9	0,8	1 006	1 955	1 940	94,3	30,4	30,6
Transferência do FEAC	2	10	:	:	2	39	39	-	25,8	25,6
Outras receitas correntes	613	651	6,2	0,2	767	826	838	7,7	78,8	:
2. Receita de Capital	6	4	-39,0	0,0	11	13	12	11,0	29,9	31,3
3. Receita Efetiva (1+2)	19 540	20 092	2,8	2,8	26 693	28 096	28 374	5,3	71,5	70,8
4. Despesa Corrente - da qual:	17 864	18 241	2,1	2,1	24 581	27 113	26 346	10,3	67,3	69,2
Prestações Sociais - das quais:	15 970	16 199	1,4	1,3	21 596	22 974	22 724	6,4	70,5	71,3
Pensões, das quais:	11 786	11 720	-0,6	-0,4	16 011	16 700	16 619	4,3	70,2	70,5
— Sobrevivência	1 678	1 674	-0,2	0,0	2 268	2 341	2 348	3,2	71,5	71,3
— Invalidez	933	777	-16,7	-0,9	1 257	1 087	1 084	-13,5	71,5	71,6
— Velhice	9 176	9 269	1,0	0,5	12 487	13 273	12 984	6,3	69,8	71,4
Sub. familiar a crianças e jovens	505	537	6,4	0,2	676	732	729	8,4	73,3	73,7
Subsídio por doença	382	423	10,6	0,2	511	565	555	10,6	74,8	76,2
Sub. desemprego e apoio ao emp.	1 008	943	-6,5	-0,4	1 312	1 352	1 262	3,0	69,8	74,7
Complemento Solidário p/ Idosos	156	161	3,0	0,0	208	226	220	8,5	71,1	73,1
Prestação Social de Inclusão	0	194	:	:	12	326	294	:	59,6	66,1
Prestações de parentalidade	366	406	11,0	0,2	498	536	547	7,5	75,9	74,3
Outras prestações	255	260	1,9	0,0	323	316	340	-2,1	82,1	76,2
Ação social	1 256	1 284	2,2	0,2	1 701	1 863	1 794	9,6	68,9	71,5
Rendimento Social de Inserção	256	271	6,1	0,1	344	357	364	3,8	76,0	74,7
Pensões do Regime Sub. Bancário	339	334	-1,4	0,0	474	471	463	-0,7	71,0	72,2
Transferências correntes	919	957	4,1	0,2	1 171	1 255	1 255	7,2	76,2	76,2
Ações de Formação Profissional	412	494	19,7	0,5	1 013	1 868	1 595	84,5	26,4	31,0
— c/ suporte no FSE	384	448	16,7	0,4	970	1 765	1 468	82,0	25,4	30,5
5. Despesa de Capital	13	7	-47,8	0,0	27	54	42	101,7	13,0	16,6
6. Despesa Efetiva (4+5)	17 877	18 248	2,1	2,1	24 607	27 167	26 388	10,4	67,2	69,2
7. Saldo Global (3-6)	1 663	1 845	:	:	2 086	929	1 986	:	:	:
<i>Por memória: após ajustamentos</i>										
1.A Receita Corrente - da qual:	19 167	19 984	4,3	4,2	26 256	28 058	27 852	6,9	71,2	71,7
Contribuições e quotizações	11 572	12 384	7,0	4,2	15 714	16 510	16 799	5,1	75,0	73,7
Transf. correntes da Ad. Central	6 404	6 268	-2,1	-0,7	8 521	8 529	8 529	0,1	73,5	73,5
3.A Receita Efetiva (1.A+2.A)	19 173	19 988	4,2	4,2	26 267	28 071	27 864	6,9	71,2	71,7
4.A Despesa corrente	17 428	18 241	4,7	4,7	24 581	27 113	26 346	10,3	67,3	69,2
Pensões	11 357	11 720	3,2	2,1	16 011	16 700	16 619	4,3	70,2	70,5
— Sobrevivência	1 617	1 674	3,5	0,3	2 268	2 341	2 348	3,2	71,5	71,3
— Invalidez	899	777	-13,6	-0,7	1 257	1 087	1 084	-13,5	71,5	71,6
— Velhice	8 841	9 269	4,8	2,5	12 487	13 273	12 984	6,3	69,8	71,4
5.A Despesa efetiva	17 441	18 248	4,6	4,6	24 607	27 167	26 388	10,4	67,2	69,2
6.A. Saldo Global (3A - 6A)	1 732	1 740	:	:	1 660	903	1 476	:	:	:

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Nota: as linhas 1 a 7 não contêm o ajustamento da UTAO. As linhas 1.A a 6.A contêm esse ajustamento. Os fatores de ajustamento encontram-se descritos na Caixa 1. O referencial anual para 2017 é o referente à CGE/2017. Os referenciais anuais indicados para 2018 são os referentes ao OE/2018 e os apresentados como estimativa para a execução de 2018 no relatório da POE/2019.

31. Até setembro, a receita acumulada com contribuições e quotizações registou um crescimento significativo que indicia a possibilidade de ultrapassar a meta anual estabelecida. A receita com contribuições e quotizações ascendeu a 12 384 M€, o que representa um acréscimo de 7,0% face ao mesmo período do ano anterior (Gráfico 10), que excede o crescimento previsto no orçamento inicial para o ano como um todo (5,1%).¹⁶ Com efeito, na POE/2019 é revisto em alta o objetivo anual, estimando para 2018 um crescimento de 6,9% na receita com contribuições e quotizações. Para esta revisão deverá ter contribuído o aumento da massa salarial justificado pela evolução do mercado de trabalho, com a diminuição continuada no nível de desemprego e a subida na retribuição mínima mensal garantida.

¹⁶ Pela razão exposta no Anexo 1, a UTAO não conseguiu expurgar desta receita em 2017 o valor das contribuições baseadas nos duodécimos do subsídio de Natal dos funcionários públicos que são contribuintes da Segurança Social. Por isso, as linhas respetivas nos blocos 1 e 1.A têm o mesmo valor executado entre janeiro e setembro de 2017.

Gráfico 10 – Receita com contribuições e quotizações
(variação homóloga, em percentagem)



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

32. Em termos ajustados, as transferências do OE e, nomeadamente, as transferências correntes provenientes do exterior, evidenciaram níveis de execução abaixo da previsão implícita no OE/2018. As transferências da Administração Central, excluindo a transferência extraordinária efetuada para compensação do défice do sistema previdencial (322 M€ até setembro de 2017), situaram-se em 6268 M€, o que representa uma diminuição (-2,1%) em comparação com o período homólogo. Por componentes, de salientar a transferência do OE para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), no montante de 4991 M€ (-2,7%), a transferência relativa ao IVA social, no valor de 618 M€ (+3,4%) e a transferência no âmbito do regime substitutivo bancário, que se fixou em 328 M€. ¹⁷ As transferências correntes provenientes do exterior, nomeadamente no âmbito do Fundo Social Europeu, no montante total de 594 M€ registaram no final de setembro um crescimento homólogo de 32,9%, embora a um nível inferior à taxa de crescimento implícita no OE/2018 (94,3%).

33. De acordo com os dados de execução orçamental de setembro, a despesa com pensões indicia um crescimento inferior ao previsto no OE/2018. A despesa ajustada com pensões, isto é, corrigida do diferente perfil de pagamento dos duodécimos referentes ao subsídio de Natal, correspondeu a 11 720 M€, o que representa um crescimento homólogo de 3,2%, situando-se abaixo do objetivo anual de 4,3% inscrito no OE/2018, porém, a POE/2019 revê em baixa o crescimento da despesa com pensões, estimando um menor acréscimo face à CGE/2017: +3,8% contra 4,3% no OE/2018. Por rubricas, a despesa com pensões de velhice (9269 M€) registou um acréscimo de 4,8%, justificado pela atualização regular e extraordinária de pensões (136M€) e o aumento ligeiro (+0,2%) do número de pensionistas. A despesa relacionada com pensões de invalidez fixou-se em 777 M€, o que representa uma queda de 13,6%, justificada pela inscrição de parte da despesa com pensões de invalidez (a respeitante à pensão social de invalidez) como prestação social de inclusão. ¹⁸ De referir que a despesa com pensões de sobrevivência atingiu o montante de 1674 M€ em 30 de setembro, com um acréscimo homólogo de 3,5%.

34. Até setembro, a evolução da despesa com prestações de desemprego é coincidente com a revisão em baixa para 2018, indicada na POE/2019. A despesa com prestações sociais, excetuando pensões, atingiu 4479 M€, o que representa um aumento de 7,0% face ao montante de 4184 M€ registado no mesmo período do ano anterior, quando se encontra previsto um acréscimo de 12,3% para o ano como um todo. ¹⁹ Para este resultado, contribuiu a redução (6,5%, em termos homólogos) na despesa com o subsídio de desemprego, que se situou em 943 M€ (Gráfico 12). Nesse sentido, a POE/2019 reviu em baixa o referencial para 2018 na despesa com esta rubrica, estimando uma quebra de 3,8%, alterando a previsão de crescimento de 3,0% prevista no OE/2018. Nas restantes rubricas e por prestação social (Gráfico 11), cresceram acima do previsto para o ano como um todo as prestações de parentalidade (406 M€; 11,0%) e o rendimento social de inserção (271 M€; 6,1%). O abono de família (537 M€; 6,4%), o subsídio por doença (423 M€; 10,6%), o complemento solidário para idosos (161 M€; 3,0%) e a ação social

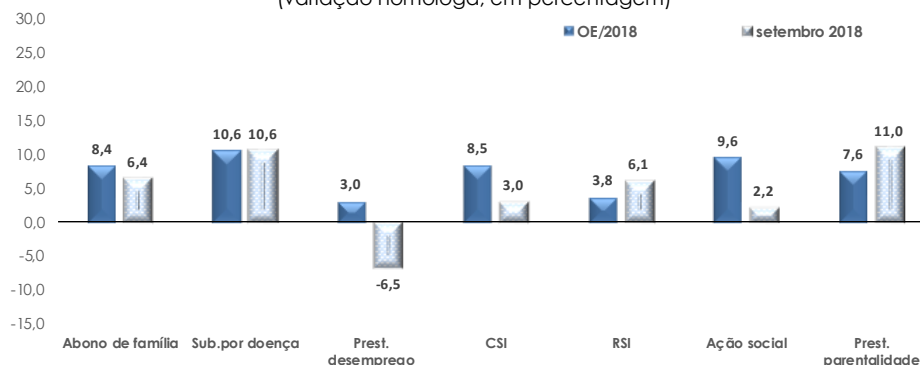
¹⁷ No caso da transferência relativa ao regime substitutivo bancário, a Segurança Social age como processador de despesa (como referido pelo IGFSS no seu boletim de execução orçamental mensal).

¹⁸ O Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, criou a prestação social para a inclusão e determina, entre outras coisas, a extinção da atual pensão social de invalidez e a sua substituição pela nova prestação social para a inclusão.

¹⁹ Nas prestações sociais a UTAO só encontrou razões para ajustamentos de comparabilidade entre períodos homólogos no caso das pensões.

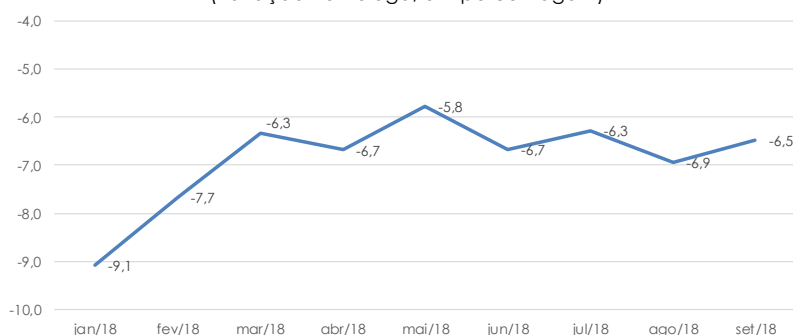
(1284M€; 2,2%) registaram aumentos inferiores ou iguais ao previsto para o conjunto do ano de 2018. Por último, refira-se que o aumento da despesa com prestações sociais resulta, em parte, da prestação social de inclusão (194 M€) cuja implementação só se completou em 2018.

Gráfico 11 – Despesa com prestações sociais, excluando pensões, em termos acumulados
(variação homóloga, em percentagem)



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

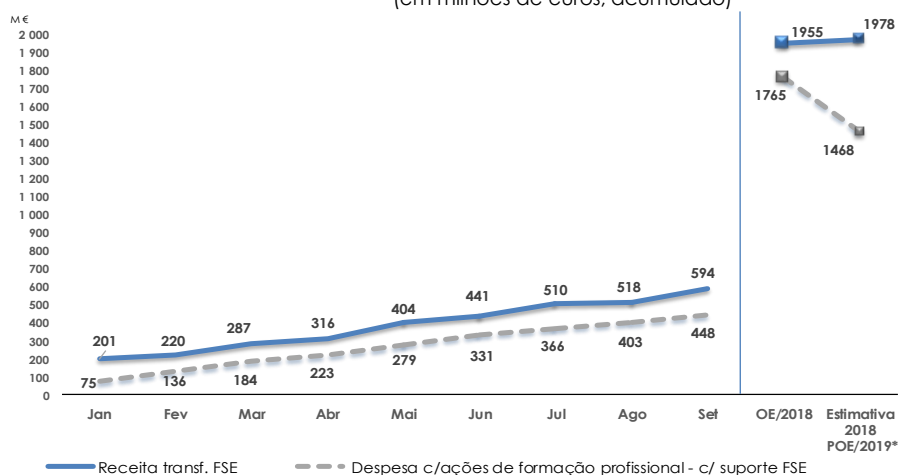
Gráfico 12 – Despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego, em termos acumulados
(variação homóloga, em percentagem)



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

35. No terceiro trimestre do ano, a receita de e a despesa com formação profissional cofinanciada por fundos europeus apresentaram graus de execução significativamente inferiores aos estabelecidos no OE/2018. As transferências correntes provenientes do exterior sob a forma de Fundo Social Europeu atingiram o valor acumulado de 594 M€ em 30 de setembro, um crescimento homólogo de 32,9%. Sendo robusto, está substancialmente abaixo da taxa de crescimento implícita no OE/2018, que é 94,3%. O grau de execução no final dos três primeiros trimestres é de apenas 30,4%. Paralelamente, o grau de execução da despesa com ações de formação profissional com financiamento do FSE situou-se em 25,4%, correspondendo ao valor acumulado de 448 M€, que, em termos homólogos, representou um acréscimo de 16,7% (Tabela 14 e Gráfico 13). Com efeito, a POE/2019 apresenta uma revisão em baixa da despesa com ações de formação profissional com suporte do FSE, alterando a meta orçamental no final de 2018, de 1765 M€ para 1468 M€ (Gráfico 13).

Gráfico 13 – Evolução da receita da transferência do FSE e da despesa com formação profissional cofinanciada pelo FSE em 2018
(em milhões de euros, acumulado)



Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. | *Nota: os valores da estimativa da receita para 2018 incluem verbas de transferências no âmbito do FEAC visto que não se encontram desagregadas no relatório da POE/2019. No OE/2018 o montante inscrito de transferências no âmbito do FEAC foi de 38,8 M€.

5.2. Caixa Geral de Aposentações

36. A Caixa Geral de Aposentações (CGA) apresentou, até ao final do terceiro trimestre, um saldo positivo não ajustado inferior ao registado no período homólogo. A CGA registou um saldo acumulado positivo de 20 M€ no final de setembro, valor inferior ao verificado no mesmo período de 2017 (57 M€) (Tabela 15). Este resultado reflete a diminuição da receita e da despesa efetivas, de 2,2% e 1,7%, respetivamente. Para a redução na receita, contribuíram, essencialmente, as contribuições (-3,0%) e outras receitas correntes (-30,5%), estas concentradas em juros recebidos. A diminuição da despesa efetiva advém, em grande medida, da evolução no pagamento de pensões e abonos (-2,1%).

37. Já em termos ajustados, o saldo global evidencia uma quebra de 186 M€, face ao período homólogo. A UTAO, no caso da CGA, assim como da SS, para garantir a comparabilidade homóloga, procede no biénio em causa ao ajustamento do efeito da alteração na periodicidade do pagamento do subsídio de Natal aos pensionistas, com reflexos nos dois lados da conta em 2017 (já que se remeteram os duodécimos de 2017 para o mês de novembro). Em dados ajustados (painel inferior da Tabela 15), a execução da receita até setembro de 2018 decresceu (-0,8%), quando o objetivo para o ano estipulado no OE aprovado é crescer 1,2%. Em sentido contrário, a despesa efetiva cresceu 1,9%, que se encontra abaixo do referencial previsto no OE/2018 (+2,4%). De salientar que, apesar do crescimento da receita com contribuições em 0,6%, a evolução negativa da receita efetiva é explicada pela variação acentuada (-30,5% em termos homólogos) da rubrica outras receitas correntes. A DGO, no documento Síntese da Execução Orçamental referente ao período acumulado até 30 de setembro, esclarece que este desvio resulta do rendimento dos valores aplicados em títulos de dívida pública afeto às suas reservas especiais. Deve ainda notar-se que o Ministério das Finanças não reviu a previsão da conta da CGA em outubro de 2018, no relatório que acompanha a POE/2019. Por isso, só há nesta subsecção uma referência de 2018 com a qual comparar a execução acumulada do próprio ano, e ela é o OE aprovado há sensivelmente um ano.

Tabela 15 - Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações
(em milhões de euros e em percentagem)

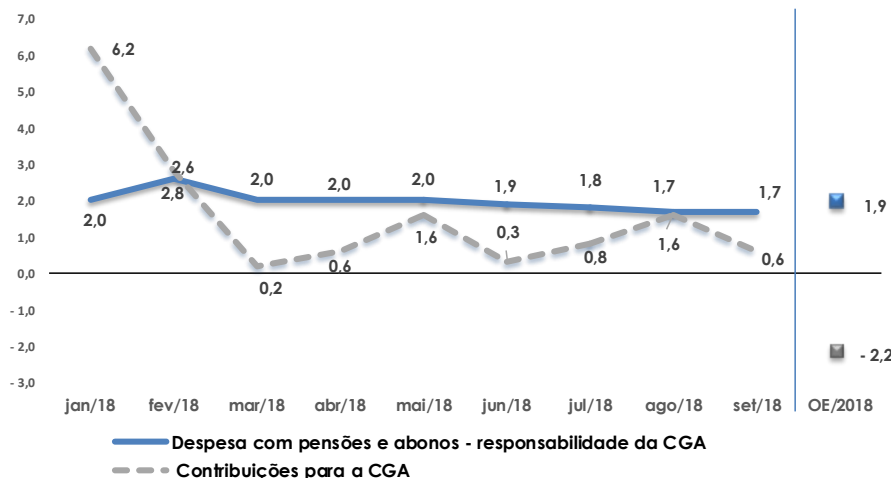
	Janeiro - Setembro		Variação		Execução 2017	OE/2018	Tvh (%)	Grau de Execução (%)
	2017	2018	Tvha (%)	Contr. p/ tvha				
1. Receita corrente	7 247	7 087	-2,2	-2,2	9 799	9 915	1,2	71,5
Contribuições para a CGA	2 927	2 839	-3,0	-1,2	3 975	3 882	-2,3	73,1
Transferências correntes, das quais:	4 124	4 112	-0,3	-0,2	5 537	5 760	4,0	71,4
Orçamento do Estado	3 719	3 724	0,1	0,1	4 993	5 225	4,6	71,3
Outras receitas correntes	196	136	-30,5	-0,8	287	273	-4,8	49,8
2. Receita de capital	0	-	-	-	0	-	0	-
3. Receita Efetiva	7 247	7 087	-2,2	-2,2	9 799	9 915	1,2	71,5
4. Despesa corrente, da qual:	7 190	7 067	-1,7	-1,7	9 723	9 957	2,4	71,0
Transferências correntes, das quais:	7 167	7 042	-1,7	-1,7	9 690	9 916	2,3	71,0
Pensões e abonos responsab. de:	-	-	-	-	-	-	-	-
CGA	6 407	6 271	-2,1	-1,9	8 658	8 820	1,9	71,1
Orçamento do Estado	184	197	7,1	0,2	252	286	13,4	68,8
Outras entidades	459	450	-1,9	-0,1	620	632	2,0	71,2
Outras transferências correntes	117	124	6,1	0,1	161	179	11,3	69,2
5. Despesa de capital	-	-	-	-	-	-	-	-
6. Despesa Efetiva	7 190	7 067	-1,7	-1,7	9 723	9 957	2,4	71,0
7. Saldo global (3-6)	57	20	-	-	76	-42	-	-
<i>Por memória: após ajustamentos</i>								
1A. Receita corrente	7 141	7 087	-0,8	-0,8	9 799	9 915	1,2	71,5
Contribuições para a CGA	2 821	2 839	0,6	0,2	3 975	3 882	-2,3	73,1
Outras receitas correntes	196	136	-30,5	-0,8	287	273	-4,8	49,8
3A. Receita efetiva (1A.+2)	7 141	7 087	-0,8	-0,8	9 799	9 915	1,2	71,5
4A. Despesa corrente	6 935	7 067	1,9	1,9	9 723	9 957	2,4	71,0
Pensões e abonos	6 795	6 918	1,8	1,8	9 530	9 738	2,2	71,0
Da responsabilidade da CGA	6 169	6 271	1,7	1,5	8 658	8 820	1,9	71,1
5A. Despesa efetiva	6 935	7 067	1,9	1,9	9 723	9 957	2,4	71,0
6A. Saldo global (3A.-5A.)	206	20	-	-	76	-42	-	-

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: as linhas 1 a 7 não contêm o ajustamento da UTAO. As linhas 1.A a 6.A contêm esse ajustamento. Os fatores de ajustamento encontram-se descritos na Caixa 1. O referencial anual para 2017 é o referente à CGE 2017. Os referenciais anuais apresentados para 2018 são os referentes ao OE/2018.

38. A receita de contribuições e quotizações, em termos ajustados, apesar de alguma desaceleração, manteve uma evolução positiva e acima do previsto no OE/2018. Até ao final de setembro, a receita de contribuições e quotizações para a CGA registou o valor de 2839 M€, o que representa, em termos ajustados, um acréscimo homólogo (0,6%) acima do objetivo negativo (-2,3%) previsto no OE/2018 e uma

desaceleração em relação ao mês de agosto (Gráfico 14). Para esta evolução positiva, contribui o efeito da medida de descongelamento gradual das carreiras dos funcionários públicos que teve início em 2018, apesar da redução do número de subscritores (-2,2% até setembro).

Gráfico 14 – Receitas de contribuições e despesa com pensões e abonos (ajustadas)
(taxa de variação homóloga acumulada)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

39. A despesa com pensões e abonos registou um crescimento inferior ao previsto para o ano como um todo. Em termos ajustados, a despesa com pensões e abonos no final do mês de setembro atingiu o valor de 6918 M€, o que representa um aumento de 1,8% face ao ano anterior, embora abaixo do acréscimo previsto no OE/2018 para o conjunto do ano (2,2%). Desagregando esta rubrica, é possível verificar que a despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (6271 M€) apresenta, em termos homólogos, um crescimento de 1,7%, abaixo do referencial previsto no OE/2018 (1,9%) (Gráfico 14). Para este incremento contribuíram o aumento no número total de pensionistas em 0,1% em termos homólogos e a atualização em 2018 do valor das pensões. De referir, ainda, que as transferências provenientes de outras entidades, incluindo as da Segurança Social no âmbito da pensão unificada, fixaram-se em 450 M€ (UTAO não encontrou razões para ajustar esta rubrica).

5.3. Execução da despesa efetiva por programa orçamental

40. Esta subsecção dá conta dos tetos de despesa da Administração Central financiada por receitas gerais e analisa a execução da despesa efetiva deste subsector, consolidada de transferências, por programa orçamental.

41. Os limites de despesa da Administração Central financiada por receitas gerais em vigor à data de 30 de setembro foram estabelecidos no OE/2018. Estes limites encontram-se definidos no Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) vigente em 30 de setembro de 2018 (aprovado pela Lei do OE/2018). Os limites, estabelecidos em euros para cada programa orçamental, constam da Tabela 16, coluna "QPPO". O primeiro QPPO de cada legislatura assume a forma de lei e é vinculativo para o primeiro ano do horizonte temporal considerado. Nos anos seguintes, estes limites podem ser atualizados com a proposta de Orçamento do Estado, sendo republicados na Lei do OE, sendo estas possibilidades de revisão anual dos limites de despesa no âmbito do QPPO determinada pelo art.º 12.º-D da Lei de Enquadramento Orçamental, LEO — na parte referente ao processo orçamental, a LEO em vigor é a Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, versão republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho. Na legislatura atual, o QPPO foi originalmente aprovado pela Lei n.º 7-C/2016, de 31 de março. No ano de 2018, os tetos de cada programa orçamental foram fixados num artigo da LOE/2018, somando 49 819 M, o que representou uma revisão em alta de 296 M€ face ao teto global fixado para 2018 na Lei do OE/2017, mas uma redução de 539 M€ em comparação com o teto fixado para 2018 no primeiro QPPO da legislatura (Lei n.º 7-C/2016, de 31 de março). O [Relatório UTAO n.º 33/2018](#), de 29 de outubro, Secção 7.4, contém uma análise detalhada da evolução dos tetos de despesa fixados ao longo da presente legislatura para o período de 2016 a 2022.

42. Salientam-se, de seguida, alguns aspetos da execução acumulada até final de setembro da despesa da administração Central ventilada por programas orçamentais. A Tabela 16 reúne os números pertinentes.

- i. Numa apreciação transversal aos diferentes programas, verifica-se que os organismos com montantes de receitas próprias significativas beneficiaram da integração de saldos de gerência e aumentaram as suas dotações disponíveis, num montante total de 372,9 M€, a que correspondeu, até ao final de setembro de

2018 um montante de despesa efetiva consolidada de 144,4 M€. Este montante distribui-se pelo P013—Saúde (80,7 M€), P010—Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (30,2 M€), P001—Órgãos de Soberania (18,5 M€), P014—Planeamento e Infraestruturas (11,7 M€), P016—Ambiente (1,7 M€) e P006—Defesa (1 M€).

- ii. O programa orçamental P001—Órgãos de Soberania regista um grau de execução de 74,6%, destacando-se as transferências até ao final do mês de setembro de 2018 do Orçamento do Estado para a Administração Local e para a Administração Regional, nos montantes respetivos de 1977,5 M€ e 380,7 M€, que correspondem a um grau de execução de 75%;
- iii. O programa orçamental P004—Finanças executou transferências no âmbito da contribuição financeira para a União Europeia no valor de 1260,3 M€, o que corresponde a um grau de execução de 73,7%. No respeitante aos subsídios e indemnizações compensatórias (incluídos na classificação económica "transferências correntes e subsídios"), a execução situou-se em 80,0 M€, o que corresponde a um grau de execução de 66% do OE/2018. Encontram-se também orçamentadas garantias financeiras no montante de 130,3 M€, sem execução até setembro. Neste programa, encontram-se orçamentadas as dotações centralizadas (cuja utilização se encontra detalhada no parágrafo 18). Até ao final do terceiro trimestre foram utilizados 12,5 M€ da dotação provisional, que corresponde um grau de execução de 2,5%;
- iv. O programa orçamental P006—Defesa inclui 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 190,6 M€, refletindo um grau de execução de 68,6%. A LPIM evidenciou um baixo grau de execução de 10,4% até ao final de setembro;
- v. O programa orçamental P010—Ciência, Tecnologia e Ensino Superior inclui as universidades, com valores significativos de receita própria e constitui o programa cuja integração de saldos de gerência gerou um aumento mais expressivo das dotações disponíveis (199,4 M€), mas com uma aplicação em despesa de apenas 30,2 M€. A execução do programa situou-se em 1615,4 M€, o que corresponde a um grau de execução de 63,7% do OE/2018;
- vi. O programa orçamental P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar inclui como principal componente os estabelecimentos de educação dos ensinos básico e secundário, com uma execução de 4431,6 M€ (grau de execução de 72,4% do OE/2018). A empresa Parque Escolar apresentou uma execução de 57,5 M€, que corresponde a um grau de execução de 44,1%;
- vii. O programa orçamental P012—Trabalho, Solidariedade e Segurança Social regista a transferência do OE para o subsector da Segurança Social no âmbito da Lei de Bases, no valor de 5696,1 M€ (grau de execução de 75%), bem como a transferência para financiamento do regime substitutivo bancário, no montante de 328,0 M€ (grau de execução de 71%). Quanto à Caixa Geral de Aposentações e ao Instituto do Emprego e Formação Profissional, a execução foi de 7067,1 M€ e 372,9 M€, respetivamente, refletindo graus de execução de 71% e 50,1%. De referir que o OE/2018 consignou ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social a receita líquida de várias deduções²⁰ proveniente do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (50 M€ na fonte SIGO da DGO) e o valor correspondente a 2 p.p. das taxas previstas no código do IRC (70 M€ na mesma fonte), não tendo sido registada execução nestas rubricas de despesa até ao final do mês de setembro;²¹
- viii. O programa orçamental P013—Saúde inclui como principais componentes de despesa a aquisição de bens e serviços e as despesas com pessoal. A execução até ao final do terceiro trimestre nestas componentes situou-se em 7910,2 M€ e 2957,7 M€, respetivamente, correspondendo a graus de execução de 76,4% e 74,9%. De salientar que a integração de saldos de gerência neste programa gerou um acréscimo de dotação disponível de 81,9 M€, tendo gerado despesa efetiva de 80,7 M€, dos quais 75 M€ (93%) destinaram-se à aquisição de bens e serviços e 2,9 M€ (3%) a despesas com o pessoal. A despesa com a aquisição de bens e serviços inclui pagamentos de dívida não financeira vencida no SNS;²²
- ix. A execução orçamental do P014—Planeamento e Infraestruturas situou-se em 1962 M€ (grau de execução de 60,9%), tendo como principais executores as empresas Infraestruturas de Portugal, com uma despesa de 1558,6 M€ (grau de execução de 63,4% do OE/2018), e CP-Comboios de Portugal, cuja despesa foi de 254,8 M€ (grau de execução de 58,0%);

²⁰ De acordo com a Lei do OE/2018, no seu artigo 257.º, que altera o n.º 2, do artigo 1.º do Código do IMI: "O adicional ao imposto municipal sobre imóveis, deduzido dos encargos de cobrança e da previsão de deduções à coleta de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) e de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC), constitui receita do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social" — sublinhado da UTAO.

²¹ A receita consignada é definida tendo por referência a receita de IRC inscrita no mapa I da Lei do OE/2018 e faseada entre 2018 e 2021 de acordo com o programa estabelecido nos números 2 e 3 do art. 232.º da lei do OE/2018.

²² 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.

- x. A execução do P015—Economia até ao final de setembro foi de 263,8 M€, o que reflete um baixo grau de execução do OE/2018 (52,7%), essencialmente devido ao contributo do Turismo de Portugal (83 M€) e, em menor escala, do IAPMEI – Agência para a Competitividade e a Inovação (46,4 M€);
- xi. O programa orçamental P016—Ambiente registou uma despesa total de 811,6 M€, refletindo um grau de execução de 68,0% da dotação inscrita no OE/2018. No entanto, verificou-se um elevado montante de pagamentos com juros, essencialmente relativos a contratos de swap no Metropolitano de Lisboa e no Metro do Porto. A execução orçamental do Metropolitano de Lisboa ascendeu a 500,5 M€ (dos quais, 393,7 M€ em juros), correspondendo a um grau de execução de 96,2% do orçamento anual desta entidade. De referir que a despesa com juros foi financiada sobretudo com recurso a empréstimos da Administração Central (329,5 M€) e dotações de capital da Administração Central (64,2 M€).

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

	Despesa efetiva da administração central consolidada de transferências			Despesa efetiva da administração central consolidada de transferências, financiada por receitas gerais			Despesa efetiva do subsetor Estado, financiada por receitas gerais	
	OE/2018	Execução jan-set	Grau de execução OE/2018 %	QPPO OE/2018 Lei do OE/2018	Execução jan-set	Grau de execução OE/2018 %	Execução jan-set	Grau de execução OE/2018 %
Programas								
P001 - Órgãos de Soberania	3 477	2 593	74,6	3 448	2 132	61,8	2 119	61,5
P002 - Governação	162	90	55,4	120	56	47,1	52	43,4
P003 - Representação Externa	396	240	60,6	290	152	52,6	151	52,0
P004 - Finanças e Administração Pública	4 788	2 502	52,3	3 719	1 395	37,5	1 345	36,2
P005 - Gestão da Dívida Pública	7 270	5 481	75,4	7 268	5 057	69,6	5 057	69,6
P006 - Defesa	2 137	1 237	57,9	1 743	848	48,7	847	48,6
P007 - Segurança Interna	2 102	1 370	65,2	1 631	894	54,8	892	54,7
P008 - Justiça	1 359	874	64,3	619	364	58,8	364	58,8
P009 - Cultura	471	326	69,3	308	161	52,3	143	46,5
P010 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	2 537	1 611	63,5	1 492	855	57,3	781	52,3
P011 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	6 118	4 432	72,4	5 314	3 252	61,2	3 218	60,6
P012 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	19 420	13 782	71,0	13 429	7 754	57,7	7 754	57,7
P013 - Saúde	14 863	11 017	74,1	8 470	5 054	59,7	3 326	39,3
P014 - Planeamento e Infraestruturas	3 220	1 962	60,9	813	371	45,6	198	24,4
P015 - Economia	501	264	52,7	213	37	17,2	27	12,8
P016 - Ambiente	1 194	807	67,5	87	24	28,0	10	11,8
P017 - Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural	1 167	477	40,9	313	154	49,2	148	47,1
P018 - Mar	87	35	39,8	48	19	39,7	15	32,1
Despesa efetiva, excluindo dotação provisional	71 268	49 097	68,9	49 325	28 580	57,9	26 447	53,6
Dotação provisional: outras despesas correntes	495	12	2,5	495	12	2,5	12	2,5
Despesa efetiva	71 763	49 110	68,4	49 819	28 593	57,4	26 460	53,1
<i>Por memória: Despesa primária</i>	<i>64 493</i>	<i>43 629</i>	<i>67,6</i>	<i>42 551</i>	<i>23 536</i>	<i>55,3</i>	<i>21 390</i>	<i>50,3</i>

Fonte: DGO (SIGO) e cálculos da UTAO. | Notas: O montante de dotação provisional encontra-se evidenciado fora do P004-Finanças e Administração Pública, no sentido de permitir uma melhor avaliação da execução de cada programa. Os valores de execução da base de dados excluem os organismos que não reportaram informação. Os valores orçamentados para cada programa orçamental referem-se aos montantes definidos na Lei do OE/2018. A despesa financiada por receitas gerais tem como fonte de financiamento fundos do Orçamento do Estado recolhidos centralmente e distribuídos pelos organismos de acordo com a lei orçamental. Exemplos de tais fundos são as receitas provenientes de impostos e dívida direta do Estado. Por outro lado, a despesa financiada por receita própria tem como fonte de financiamento fundos arrecadados pelos organismos no exercício da sua 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, assim como os juros no âmbito da Administração Central.

Anexo 1: Ajustamentos da UTAO para assegurar a comparabilidade intra-anual dos agregados orçamentais

Este anexo expõe os ajustamentos efetuados pela UTAO para tornar comparáveis, por um lado, a execução até ao final do 3.º trimestre e o orçamento de 2018 e, por outro, a execução no período homólogo e a conta de 2017 (Caixa 1).

Caixa 1 - Ajustamentos efetuados à execução orçamental das Administrações Públicas

Na Tabela 17 abaixo apresenta-se a variação ajustada do saldo global das Administrações Públicas, identificando-se cada um dos fatores que assumiram um carácter específico e influenciaram a comparabilidade da evolução intra-anual entre 2017 e 2018. Os dados da execução orçamental com origem na Síntese da DGO, bem como os referenciais anuais utilizados como ponto de partida para a análise nas secções anteriores, refletem o comportamento orçamental das Administrações Públicas. Como tal, incluem o resultado de operações que, pela sua especificidade temporal, podem afetar o perfil intra-anual num ano de modo diferente ao do outro com o qual a comparação neste documento é feita. A fim de tornar a comparação da evolução intra-anual entre 2017 e 2018 tão fidedigna quanto possível, a UTAO identifica nesta caixa os fatores específicos que influenciaram essa comparabilidade. A identificação tem por base as diferenças que os fatores criam no perfil intra-anual ao longo dos meses, podendo estas diferenças proceder de causas diversas, como alterações na metodologia de registo contabilístico, reclassificação de entidades dentro do sector das Administrações Públicas e medidas administrativas e de política (como foi, no passado recente, a periodização do pagamento do subsídio de Natal). A capacidade da UTAO para identificar estes fatores e promover as consequentes alterações nos valores do ano em curso ou do ano anterior, consoante o caso, é condicionada pelo conhecimento dos fatores, pela existência de informação quantitativa de base indispensável para os cálculos da UTAO, pela expressão material dos montantes em causa e pelas possibilidades de desagregação por subsector e classes económicas. No caso concreto dos períodos janeiro-setembro de 2017 e 2018, foram promovidas neste documento os ajustamentos que abaixo se explicam.

(1) Exclusão das **transferências extraordinárias do OE para a Segurança Social** em 2017, sendo que se efetuaram transferências mensais do subsector Estado para a Segurança Social.

(2) Eliminação da receita proveniente de **restituições do orçamento da União Europeia a Portugal** em 2017 e 2018.

(3) As transferências do Fundo Social Europeu (FSE) para a Segurança Social e a respetiva aplicação em despesa com ações de formação profissional e outros subsídios correntes são ajustadas no sentido de assegurar o cumprimento do **princípio da neutralidade dos fundos comunitários**.

(4) Exclusão da receita fiscal no âmbito do **Plano Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES)** no subsector Estado.

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

(6) Correção do efeito decorrente do **diferente perfil de pagamentos das despesas com pessoal e das pensões devido à eliminação dos duodécimos no pagamento do subsídio de Natal** para trabalhadores do sector público, pensionistas da CGA e da Segurança Social, bem como o efeito de segunda ordem refletido em contribuições sociais. Note-se que este efeito tem expressão na receita da CGA, razão pelo qual o ajustamento aí foi feito, mas terá pouca expressão na da Segurança social porque os funcionários públicos que descontam para este regime pesam muito pouco no universo de contribuintes da Segurança Social. A UTAO não teve acesso ao seu peso em cada mês, pelo que não conseguiu apurar o valor a ajustar (expurgar) na receita de contribuições para a Segurança Social ao longo do ano de 2017.

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

(8) **Uniformização contabilística da receita do INEM** – Instituto Nacional de Emergência Médica relativa à taxa de incidência sobre os seguros. Durante a execução de 2018 a receita encontra-se em taxas, enquanto no ano de 2017 e no OE/2018 a receita foi registada em impostos indiretos.

(9) Ajustamento do efeito decorrente de um diferente perfil intra-anual relativo aos **reembolsos do IRS** no biénio 2017–2018, que se refletiu nos meses de abril a junho.

(10) A **receita de IRC** teve um diferente perfil intra-anual decorrente do Despacho n.º 132/2018/XXI do Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, o qual determinou o adiamento do prazo para a entrega do modelo 22 relativo ao ano de 2017, de 31 de maio para 30 de junho de 2018. Em 2017 ocorreu em maio o recebimento de IRC decorrente do diferencial entre o valor declarado ao modelo 22 e os pagamentos por conta previamente efetuados, enquanto em 2018 aquele encaixe aconteceu em junho. Adicionalmente, a DGO refere que o referido Despacho também teve efeitos nos reembolsos do IRC.

(11) A receita dos **dividendos do Banco de Portugal** mudou de perfil intra-anual no biénio 2017–2018. No ano de 2018 a receita foi registada no mês de abril, enquanto em 2017 a execução registou-se em maio, o que originou um ajustamento no mês de abril. Por isso, o ajustamento tem sido nulo desde maio de 2018.

(12) Linearização mensal do referencial anual para a **despesa com juros do subsector Estado** devido à inevitável alteração do perfil intra-anual de 2017 para 2018, exigida pela gestão da dívida pública.

(13) Linearização mensal do referencial anual da despesa em **concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal** no biénio 2017–2018. As despesas para o ano corrente encontram-se contratualizadas, referem-se aos pagamentos às concessionárias e subconcessionárias de PPP rodoviárias e são inevitáveis as diferenças de calendarização entre um ano e outro.

(15) Linearização da despesa relativa à **contribuição financeira para a União Europeia** decorrente do diferente perfil intra-anual no biénio 2017–2018. Mesma razão que nos fatores anteriores.

(15) Exclusão da dotação centralizada para **despesas no âmbito dos incêndios florestais** ocorridos em 2017. No OE/2018 encontra-se orçamentado o montante de despesa efetiva de 125 M€ em outras despesas correntes na dotação centralizada no Ministério das Finanças, bem como o montante de 62 M€ em despesa de ativos financeiros. A execução orçamental desta despesa pode, assim, vir a ser registada em diferente classificação económica e em diferente programa orçamental.

A Tabela 17 mostra a expressão material dos ajustamentos acima identificados. Foi utilizada para corrigir os dados da execução orçamental e dos referenciais provenientes do Ministério das Finanças.

Tabela 17 – Quantificação dos ajustamentos à conta das Administrações Públicas
(em milhões de euros)

	Ajustamentos	Subsetor	Âmbito	Janeiro-setembro		Referenciais anuais		
				2017	2018	2017	OE/2018	Estimativa 2018
Saldo global não ajustado				-547	1 338	-2 555	-3 537	-1 304
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(1)	Seg. Social	Receita	-322	0	-430	0	0
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(1)	Estado	Despesa	322	0	430	0	0
Restituições relativas à contribuição para a União Europeia	(2)	Estado	Receita	-85	-116	-85	0	-116
Transferências FSE	(3)	Seg. Social	Receita/Despesa	-45	-105	4	-25	-510
Plano Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES)	(4)	Estado	Receita	0	0	n.d.	-100	-100
Reavaliação de ativos	(5)	Estado	Receita	0	0	-107	-107	-107
Contribuições sociais sobre o subsídio de Natal pago em novembro de 2017	(6)	AP	Receita	-106	0	0	0	0
Despesas com pessoal: fim do pagamento do subsídio de Natal em duodécimos	(6)	AP	Despesa	536	0	0	0	0
Pensões e abonos da CGA: fim do pagamento do subsídio de Natal em duodécimos	(6)	SFA	Despesa	255	0	0	0	0
Pensões da segurança social: fim do pagamento do subsídio de Natal em duodécimos	(6)	Seg. Social	Despesa	429	0	0	0	0
Receita de IRC decorrente de transações financeiras de uma empresa privada	(7)	Estado	Receita	-235	0	-235	n.d.	n.d.
Alteração da classificação contabilística no INEM: receita fiscal	(8)	SFA	Receita	-82	0	-107	-111	0
Alteração da classificação contabilística no INEM: taxas	(8)	SFA	Receita	82	0	107	111	0
Reembolsos do IRS	(9)	Estado	Receita	0	0	0	0	0
Diferente perfil intra-anual do IRC	(10)	Estado	Receita	0	0	0	0	0
Dividendos do Banco de Portugal	(11)	Estado	Receita	0	0	0	0	0
Linearização dos juros da dívida pública	(12)	Estado	Despesa	33	77	0	0	0
Linearização das despesas com concessões da empresa Infraestruturas de Portugal	(13)	SFA	Despesa	-16	-18	0	0	0
Linearização da contribuição financeira para a União Europeia	(14)	Estado	Despesa	9	-14	0	0	0
Despesa centralizada no âmbito de incêndios florestais	(15)	Estado	Despesa	0	125	0	125	125
Efeito líquido dos ajustamentos				775	-50	-423	-108	-708
Saldo global ajustado				228	1 288	-2 978	-3 644	-2 012

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Célula com valor positivo (negativo) nestas colunas significa efeito positivo (negativo) no saldo global das Administrações Públicas. As operações sem impacto no saldo global das Administrações Públicas, i.e., que consolidam no interior do perímetro das Administrações Públicas, estão assinaladas com "**".

Anexo 2: Quadros detalhados da execução orçamental consolidada, ajustada e não ajustada

Seguem-se os quadros detalhados da conta consolidada das Administrações Públicas. A sua elaboração constituiu o ponto de partida para a análise que antecede este anexo. Como já é habitual nas edições anteriores desta coleção, incluem os referenciais usados ao longo do corpo principal da publicação. O primeiro quadro abaixo apresenta a conta no período janeiro-setembro ajustada de perturbações no perfil intra-anual entre os dois anos em comparação, e o segundo quadro apresenta as mesmas variáveis sem esse ajustamento. Adicionalmente, nesta edição incluem-se dois quadros similares tendo como referência a estimativa de execução para 2018 que foi apresentada pelo MF em 15 de outubro no relatório sobre a POE/2019.

Tabela 18 – Conta consolidada (ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados orçamentados no OE/2018

(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Janeiro-setembro					Ref. Anual					Grau execução		Falta executar			
	Execução		Variação homóloga		Contributo P-P	2017		OE/2018		Variação homóloga		Contributo P-P	2017		OE/2018	
	2017	2018	M€	%		M€	%	M€	%	M€	%		2017	OE/2018	2017	OE/2018
RECEITA CORRENTE	57 458	60 971	3 513	6,1	6,0	78 696	82 642	3 946	5,0	4,9	73,0	73,8	21 238	21 671		
Impostos diretos	15 683	17 014	1 331	8,5	2,3	21 423	21 745	321	1,5	0,4	73,2	78,2	5 740	4 730		
Impostos indiretos	19 111	19 977	867	4,5	1,5	25 845	26 772	926	3,6	1,1	73,9	74,6	6 735	6 794		
Contrib. de segurança social	14 452	15 275	823	5,7	1,4	19 766	20 469	703	3,6	0,9	73,1	74,6	5 314	5 194		
Outras receitas correntes	8 147	8 671	524	6,4	0,9	11 648	13 648	2 000	17,2	2,5	69,9	63,5	3 500	4 977		
Diferenças de consolidação	64	33				14	9									
DESPESA CORRENTE	55 124	57 362	2 238	4,1	3,8	78 422	82 927	4 505	5,7	5,4	70,3	69,2	23 297	25 565		
Consumo público	23 096	24 131	1 036	4,5	1,8	33 014	34 944	1 930	5,8	2,3	70,0	69,1	9 919	10 813		
Despesas com pessoal	14 300	14 690	389	2,7	0,7	20 159	20 176	17	0,1	0,0	70,9	72,8	5 859	5 486		
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	8 796	9 442	646	7,3	1,1	12 855	14 768	1 913	14,9	2,3	68,4	63,9	4 059	5 326		
Aquisição de bens e serviços	8 068	8 638	571	7,1	1,0	11 864	12 976	1 112	9,4	1,3	68,0	66,6	3 797	4 338		
Outras despesas correntes	728	803	75	10,3	0,1	991	1 792	801	80,9	1,0	73,5	44,8	263	988		
Subsídios	603	627	24	3,9	0,0	946	1 347	401	42,4	0,5	63,8	46,5	343	721		
Juros e outros encargos	6 096	6 287	192	3,1	0,3	8 300	8 426	127	1,5	0,2	73,4	74,6	2 204	2 139		
Transferências correntes	25 325	26 276	951	3,8	1,6	35 575	37 407	1 833	5,2	2,2	71,2	70,2	10 249	11 131		
Dotação provisional	3	12				535	495									
Diferenças de consolidação	5	40				52	307									
SALDO CORRENTE	2 333	3 609	1 275			274	-285	-559					-2 059	-3 894		
RECEITAS DE CAPITAL	1 380	1 326	-54	-3,9	-0,1	2 018	3 480	1 463	72,5	1,8	68,4	38,1	638	2 154		
Diferenças de consolidação	16	7				33	26									
DESPESAS DE CAPITAL	3 485	3 647	162	4,6	0,3	5 271	6 840	1 569	29,8	1,9	66,1	53,3	1 785	3 193		
Investimento	2 682	2 793	111	4,1	0,2	4 157	5 485	1 328	31,9	1,6	64,5	50,9	1 475	2 692		
Transferências de capital	711	736	25	3,5	0,0	984	1 313	330	33,5	0,4	72,3	56,0	273	577		
Outras despesas de capital	41	88	47	114,7	0,1	62	41	-20	-32,8	0,0	66,7	213,0	21	-47		
Diferenças de consolidação	51	29				68	0									
RECEITA EFETIVA	58 838	62 297	3 459	5,9	5,9	80 714	86 122	5 409	6,7	6,7	72,9	72,3	21 876	23 825		
DESPESA EFETIVA	58 609	61 009	2 400	4,1	4,1	83 692	89 767	6 075	7,3	7,3	70,0	68,0	25 083	28 757		
SALDO GLOBAL	228	1 288	1 060			-2 978	-3 644	-666					-3 207	-4 932		
<i>Por memória:</i>																
Receita fiscal	34 794	36 992	2 198	6,3	3,7	47 269	48 516	1 248	2,6	1,5	73,6	76,2	12 475	11 524		
Contribuições Sociais	14 452	15 275	823	5,7	1,4	19 766	20 469	703	3,6	0,9	73,1	74,6	5 314	5 194		
Despesa corrente primária	49 029	51 075	2 046	4,2	3,5	70 122	74 501	4 379	6,2	5,2	69,9	68,6	21 093	23 426		

Fonte: DGO e cálculos UTAO | Notas: os dados encontram-se consolidados de transferências, subsídios, juros e rendimentos de propriedade entre unidades institucionais das Administrações Públicas, bem como consolidados entre aquisição de bens e serviços com vendas de bens e serviços para algumas entidades do programa orçamental Saúde. Os dados para 2017 têm por base a CGE/2017. O referencial anual 2018 do agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui a dotação provisional (495 M€), bem como um montante de reserva orçamental (451,2 M€). A existência de diferenças de consolidação nas respetivas rubricas na conta da DGO tem implicação ao nível da qualidade da análise das rubricas por classificação económica (ver Informação Técnica da UTAO n.º 28/2014). As colunas "Contributo p.p." exprimem o valor da variação da receita (despesa) em causa no conjunto da receita (despesa) efetiva acumulada no ano anterior.

Tabela 19 – Conta consolidada (não ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados orçamentados no OE/2018

(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Janeiro-setembro					Ref. Anual					Grau execução		Falta executar			
	Execução		Variação homóloga		Contributo P-P	2017		OE/2018		Variação homóloga		Contributo P-P	2017		OE/2018	
	2017	2018	M€	%		M€	%	M€	%	M€	%		2017	OE/2018	2017	OE/2018
RECEITA CORRENTE	57 928	61 191	3 263	5,6	5,5	79 119	82 875	3 755	4,7	4,6	73,2	73,8	21 191	21 683		
Impostos diretos	15 918	17 014	1 096	6,9	1,8	21 766	21 905	140	0,6	0,2	73,1	77,7	5 847	4 891		
Impostos indiretos	19 193	19 977	785	4,1	1,3	25 952	26 929	977	3,8	1,2	74,0	74,2	6 760	6 952		
Contrib. de segurança social	14 559	15 275	716	4,9	1,2	19 766	20 469	703	3,6	0,9	73,7	74,6	5 207	5 194		
Outras receitas correntes	8 195	8 891	697	8,5	1,2	11 622	13 562	1 941	16,7	2,4	70,5	65,6	3 427	4 671		
Diferenças de consolidação	64	33				14	9									
DESPESA CORRENTE	56 387	57 546	1 159	2,1	1,9	78 422	83 052	4 630	5,9	5,5	71,9	69,3	22 034	25 506		
Consumo público	23 632	24 145	513	2,2	0,9	33 014	35 069	2 055	6,2	2,5	71,6	68,8	9 382	10 924		
Despesas com pessoal	14 836	14 696	-141	-0,9	-0,2	20 159	20 176	17	0,1	0,0	73,6	72,8	5 323	5 480		
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	8 796	9 449	653	7,4	1,1	12 855	14 893	2 038	15,9	2,4	68,4	63,4	4 059	5 444		
Aquisição de bens e serviços	8 068	8 646	578	7,2	1,0	11 864	12 976	1 112	9,4	1,3	68,0	66,6	3 797	4 331		
Outras despesas correntes	728	803	75	10,3	0,1	991	1 917	926	93,5	1,1	73,5	41,9	263	1 113		
Subsídios	603	627	24	3,9	0,0	946	1 347	401	42,4	0,5	63,8	46,5	343	721		
Juros e outros encargos	6 129	6 365	236	3,8	0,4	8 300	8 426	127	1,5	0,2	73,8	75,5	2 171	2 062		
Transferências correntes	26 019	26 370	351	1,3	0,6	35 575	37 407	1 833	5,2	2,2	73,1	70,5	9 556	11 038		
Diferenças de consolidação	5	40				52	307									
SALDO CORRENTE	1 541	3 645	2 104			698	-177	-875					-844	-3 823		
RECEITAS DE CAPITAL	1 380	1 326	-54	-3,9	-0,1	2 018	3 480	1 463	72,5	1,8	68,4	38,1	638	2 154		
Diferenças de consolidação	16	7				33	26									
DESPESAS DE CAPITAL	3 469	3 634	165	4,8	0,3	5 271	6 840	1 569	29,8	1,9	65,8	53,1	1 802	3 206		
Investimento	2 666	2 776	110	4,1	0,2	4 157	5 485	1 328	31,9	1,6	64,1	50,6	1 492	2 709		
Transferências de capital	711	741	30	4,2	0,1	984	1 313	330	33,5	0,4	72,3	56,4	273	573		
Outras despesas de capital	41	88	47	114,7	0,1	62	41	-20	-32,8	0,0	66,7	213,0	21	-47		
Diferenças de consolidação	51	29				68	0									
RECEITA EFETIVA	59 309	62 518	3 209	5,4	5,4	81 137	86 355	5 218	6,4	6,4	73,1	72,4	21 828	23 838		
DESPESA EFETIVA	59 856	61 180	1 324	2,2	2,2	83 692	89 892	6 200	7,4	7,4	71,5	68,1	23 836	28 712		
SALDO GLOBAL	-547	1 338	1 885			-2 555	-3 537	-981					-2 008	-4 874		
<i>Por memória:</i>																
Receita fiscal	35 111	36 992	1 881	5,4	3,2	47 718	48 834	1 117	2,3	1,4	73,6	75,7	12 607	11 843		
Despesa corrente primária	50 258	51 181	923	1,8	1,5	70 122	74 626	4 504	6,4	5,4	71,7	68,6	19 864	23 444		

Fonte: DGO e cálculos UTAO | Notas: aplicam-se as notas da Tabela 18.

Tabela 20 – Conta consolidada (ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e a estimativa para 2018 apresentada no relatório do OE/2019

(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Janeiro-setembro					Ref. Anual				Grau execução		Falta executar		
	Execução		Variação homóloga		Contributo P-P.	2017	Estimativa 2018	Variação homóloga		Contributo P-P.	2018		2017	Estimativa 2018
	2017	2018	M€	%				M€	%		2017	Estimativa 2018		
RECEITA CORRENTE	57 458	60 971	3 513	6,1	6,0	78 696	83 399	4 704	6,0	5,8	73,0	73,1	21 238	22 428
Impostos diretos	15 683	17 014	1 331	8,5	2,3	21 423	22 861	1 438	6,7	1,8	73,2	74,4	5 740	5 847
Impostos indiretos	19 111	19 977	867	4,5	1,5	25 845	26 970	1 125	4,4	1,4	73,9	74,1	6 735	6 993
Contrib. de segurança social	14 452	15 275	823	5,7	1,4	19 766	20 714	948	4,8	1,2	73,1	73,7	5 314	5 439
Outras receitas correntes	8 147	8 671	524	6,4	0,9	11 648	12 776	1 129	9,7	1,4	69,9	67,9	3 500	4 105
Diferenças de consolidação	64	33				14	78							
DESPESA CORRENTE	55 124	57 362	2 238	4,1	3,8	78 422	81 699	3 278	4,2	3,9	70,3	70,2	23 297	24 337
Consumo público	23 096	24 131	1 036	4,5	1,8	33 014	33 639	625	1,9	0,7	70,0	71,7	9 919	9 508
Despesas com pessoal	14 300	14 690	389	2,7	0,7	20 159	20 571	411	2,0	0,5	70,9	71,4	5 859	5 881
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	8 796	9 442	646	7,3	1,1	12 855	13 069	214	1,7	0,3	68,4	72,2	4 059	3 627
Aquisição de bens e serviços	8 068	8 638	571	7,1	1,0	11 864	12 235	371	3,1	0,4	68,0	70,6	3 797	3 596
Outras despesas correntes	728	803	75	10,3	0,1	991	834	-157	-15,8	-0,2	73,5	96,4	263	30
Subsídios	603	627	24	3,9	0,0	946	1 216	270	28,6	0,3	63,8	51,5	343	589
Juros e outros encargos	6 096	6 287	192	3,1	0,3	8 300	8 696	396	4,8	0,5	73,4	72,3	2 204	2 409
Transferências correntes	25 325	26 276	951	3,8	1,6	35 575	37 188	1 614	4,5	1,9	71,2	70,7	10 249	10 912
Dotação provisional	3	12				535	495							
Diferenças de consolidação	5	40				52	465							
SALDO CORRENTE	2 333	3 609	1 275			274	1 700	1 426					-2 059	-1 909
RECEITAS DE CAPITAL	1 380	1 326	-54	-3,9	-0,1	2 018	1 908	-110	-5,4	-0,1	68,4	69,5	638	582
Diferenças de consolidação	16	7				33	41							
DESPESAS DE CAPITAL	3 485	3 647	162	4,6	0,3	5 271	5 620	349	6,6	0,4	66,1	64,9	1 785	1 973
Investimento	2 682	2 793	111	4,1	0,2	4 157	4 541	384	9,2	0,5	64,5	61,5	1 475	1 748
Transferências de capital	711	736	25	3,5	0,0	984	945	-39	-3,9	0,0	72,3	77,9	273	209
Outras despesas de capital	41	88	47	114,7	0,1	62	134	72	116,7	0,1	66,7	66,1	21	45
Diferenças de consolidação	51	29				68	0							
RECEITA EFETIVA	58 838	62 297	3 459	5,9	5,9	80 714	85 307	4 594	5,7	5,7	72,9	73,0	21 876	23 010
DESPESA EFETIVA	58 609	61 009	2 400	4,1	4,1	83 692	87 319	3 627	4,3	4,3	70,0	69,9	25 083	26 310
SALDO GLOBAL	228	1 288	1 060			-2 978	-2 012	967					-3 207	-3 300
<i>Por memória:</i>														
Receita fiscal	34 794	36 992	2 198	6,3	3,7	47 269	49 832	2 563	5,4	3,2	73,6	74,2	12 475	12 840
Despesa corrente primária	49 029	51 075	2 046	4,2	3,5	70 122	73 003	2 881	4,1	3,4	69,9	70,0	21 093	21 928

Fonte: DGO e cálculos UTAO | Notas: os dados encontram-se consolidados de transferências, subsídios, juros e rendimentos de propriedade entre unidades institucionais das Administrações Públicas, bem como consolidados entre aquisição de bens e serviços com vendas de bens e serviços para algumas entidades do programa orçamental Saúde. Os dados para 2017 têm por base a CGE/2017. A existência de diferenças de consolidação nas respetivas rubricas na conta da DGO tem implicação ao nível da qualidade da análise das rubricas por classificação económica (ver Informação Técnica da UTAO n.º 28/2014). As colunas "Contributo p.p." exprimem o valor da variação da receita (despesa) em causa no conjunto da receita (despesa) efetiva acumulada no ano anterior.

Tabela 21 – Conta consolidada (não ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e a estimativa para 2018 apresentada no relatório do OE/2019

(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Janeiro-setembro					Ref. Anual				Grau execução		Falta executar		
	Execução		Variação homóloga		Contributo P-P.	2017	Estimativa 2018	Variação homóloga		Contributo P-P.	2018		2017	Estimativa 2018
	2017	2018	M€	%				M€	%		2017	Estimativa 2018		
RECEITA CORRENTE	57 928	61 191	3 263	5,6	5,5	79 119	84 232	5 113	6,5	6,3	73,2	72,6	21 191	23 041
Impostos diretos	15 918	17 014	1 096	6,9	1,8	21 766	23 022	1 257	5,8	1,5	73,1	73,9	5 847	6 008
Impostos indiretos	19 193	19 977	785	4,1	1,3	25 952	27 017	1 065	4,1	1,3	74,0	73,9	6 760	7 040
Contrib. de segurança social	14 559	15 275	716	4,9	1,2	19 766	20 714	948	4,8	1,2	73,7	73,7	5 207	5 439
Outras receitas correntes	8 195	8 891	697	8,5	1,2	11 622	13 402	1 780	15,3	2,2	70,5	66,3	3 427	4 510
Diferenças de consolidação	64	33				14	78							
DESPESA CORRENTE	56 387	57 546	1 159	2,1	1,9	78 422	81 819	3 398	4,3	4,1	71,9	70,3	22 034	24 273
Consumo público	23 632	24 145	513	2,2	0,9	33 014	33 653	638	1,9	0,8	71,6	71,7	9 382	9 508
Despesas com pessoal	14 836	14 696	-141	-0,9	-0,2	20 159	20 577	418	2,1	0,5	73,6	71,4	5 323	5 881
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	8 796	9 449	653	7,4	1,1	12 855	13 076	221	1,7	0,3	68,4	72,3	4 059	3 627
Aquisição de bens e serviços	8 068	8 646	578	7,2	1,0	11 864	12 242	378	3,2	0,5	68,0	70,6	3 797	3 596
Outras despesas correntes	728	803	75	10,3	0,1	991	834	-157	-15,8	-0,2	73,5	96,4	263	30
Subsídios	603	627	24	3,9	0,0	946	1 216	270	28,6	0,3	63,8	51,5	343	589
Juros e outros encargos	6 129	6 365	236	3,8	0,4	8 300	8 696	396	4,8	0,5	73,8	73,2	2 171	2 331
Transferências correntes	26 019	26 370	351	1,3	0,6	35 575	37 295	1 720	4,8	2,1	73,1	70,7	9 556	10 925
Diferenças de consolidação	5	40				52	465							
SALDO CORRENTE	1 541	3 645	2 104			698	2 413	1 715					-844	-1 232
RECEITAS DE CAPITAL	1 380	1 326	-54	-3,9	-0,1	2 018	1 908	-110	-5,4	-0,1	68,4	69,5	638	582
Diferenças de consolidação	16	7				33	41							
DESPESAS DE CAPITAL	3 469	3 634	165	4,8	0,3	5 271	5 625	354	6,7	0,4	65,8	64,6	1 802	1 991
Investimento	2 666	2 776	110	4,1	0,2	4 157	4 541	384	9,2	0,5	64,1	61,1	1 492	1 765
Transferências de capital	711	741	30	4,2	0,1	984	950	-34	-3,4	0,0	72,3	78,0	273	209
Outras despesas de capital	41	88	47	114,7	0,1	62	134	72	116,7	0,1	66,7	66,1	21	45
Diferenças de consolidação	51	29				68	0							
RECEITA EFETIVA	59 309	62 518	3 209	5,4	5,4	81 137	86 140	5 003	6,2	6,2	73,1	72,6	21 828	23 623
DESPESA EFETIVA	59 856	61 180	1 324	2,2	2,2	83 692	87 444	3 752	4,5	4,5	71,5	70,0	23 836	26 264
SALDO GLOBAL	-547	1 338	1 885			-2 555	-1 304	1 251					-2 008	-2 641
<i>Por memória:</i>														
Receita fiscal	35 111	36 992	1 881	5,4	3,2	47 718	50 039	2 321	4,9	2,9	73,6	73,9	12 607	13 047
Despesa corrente primária	50 258	51 181	923	1,8	1,5	70 122	73 123	3 002	4,3	3,6	71,7	70,0	19 864	21 942

Fonte: DGO e cálculos UTAO | Notas: aplicam-se as notas da Tabela 20.

Tabela 22 – Conta consolidada (ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre os dados orçamentados no OE/2018 e a estimativa para 2018 apresentada no relatório do OE/2019
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	Ref anual			OE/2018 vs Estimativa		
	2017	OE/2018	Estimativa 2018	Revisão (variação)		Contributo P.P.
				M€	%	
RECEITA CORRENTE	78 696	82 642	83 399	757	0,9	0,9
Impostos diretos	21 423	21 745	22 861	1 117	5,1	1,4
Impostos indiretos	25 845	26 772	26 970	199	0,7	0,2
Contrib. de segurança social	19 766	20 469	20 714	245	1,2	0,3
Outras receitas correntes	11 648	13 648	12 776	-872	-6,4	-1,1
Diferenças de consolidação	14	9	78	69	779,2	0,0
DESPESA CORRENTE	78 422	82 927	81 699	-1 228	-1,5	-1,5
Consumo público	33 014	34 944	33 639	-1 305	-3,7	-1,6
Despesas com pessoal	20 159	20 176	20 571	395	2,0	0,5
Aq. bens e serv. e out. desp. corr.	12 855	14 768	13 069	-1 700	-11,5	-2,0
Aquisição de bens e serviços	11 864	12 976	12 235	-741	-5,7	-0,9
Outras despesas correntes	991	1 792	834	-958	-53,5	-1,1
Subsídios	946	1 347	1 216	-131	-9,7	-0,2
Juros e outros encargos	8 300	8 426	8 696	270	3,2	0,3
Transferências correntes	35 575	37 407	37 188	-219	-0,6	-0,3
Dotação <i>provisional</i>	535	495	495	0	0,0	0,0
Diferenças de consolidação	52	307	465	158	51,4	0,0
SALDO CORRENTE	274	-285	1 700	1 985	-696,5	0,0
RECEITAS DE CAPITAL	2 018	3 480	1 908	-1 572	-45,2	-1,9
Diferenças de consolidação	33	26	41	15	60,4	0,0
DESPESAS DE CAPITAL	5 271	6 840	5 620	-1 220	-17,8	-1,5
Investimento	4 157	5 485	4 541	-944	-17,2	-1,1
Transferências de capital	984	1 313	945	-368	-28,0	-0,4
Outras despesas de capital	62	41	134	92	222,3	0,1
Diferenças de consolidação	68	0	0	0	0,0	0,0
RECEITA EFETIVA	80 714	86 122	85 307	-815	-0,9	-1,0
DESPESA EFETIVA	83 692	89 767	87 319	-2 447	-2,7	-2,9
SALDO GLOBAL	-2 978	-3 644	-2 012	1 633		
<i>Por memória:</i>						
Receita fiscal	47 269	48 516	49 832	1 315	2,7	
Contribuições Sociais	19 766	20 469	20 714	245	1,2	
Despesa corrente primária	70 122	74 501	73 003	-1 497	-2,0	

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

AV. DOM CARLOS I, N.º 128 A 132 | 1200-651 LISBOA, PORTUGAL

<http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIIILEG/5COFMA/Paginas/utao.aspx>