

Relatório UTAO n.º 1/2019

Apreciação da Conta Geral do Estado de 2017

Coleção: Encerramento das contas anuais das Administrações
Públicas

2 de fevereiro de 2019

Ficha técnica

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

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

Modelo de documento elaborado por António Antunes.

Título: Apreciação da Conta Geral do Estado de 2017

Coleção: Encerramento das contas anuais das Administrações Públicas

Relatório UTAO N.º 1/2019

2 de fevereiro de 2019

Momento de fecho para receção de informação processada: 12h00m de 28/01/2019

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

Índice geral

1. Introdução.....	7
2. Execução orçamental em Contabilidade Nacional.....	9
2.1. Saldo orçamental em 2017.....	9
2.2. Do saldo orçamental de 2016 ao saldo orçamental de 2017.....	11
2.3. Comparação com o objetivo estabelecido no Orçamento do Estado de 2017.....	12
2.4. Saldo orçamental em contas nacionais e saldo global em Contabilidade Pública em 2017.....	13
3. Execução orçamental em Contabilidade Pública.....	17
3.1. Execução provisória versus Conta Geral do Estado.....	17
3.2. Evolução face a 2016, por subsector e classificação económica.....	19
3.3. Desvios face ao OE/2017, por classificação económica.....	23
3.4. Utilização de dotações para cobertura de riscos orçamentais.....	28
4. Dívida financeira.....	35
4.1. Dívida direta do Estado.....	35
4.2. Dívida de <i>Maastricht</i> por subsector.....	37
4.3. Financiamento da economia portuguesa e dívida externa.....	39
5. Dívida não-financeira das Administrações Públicas.....	41
5.1. Identificação e quantificação da dívida não-financeira.....	43
5.2. Pagamentos em Atraso.....	44
5.3. Prazo Médio de Pagamentos das Entidades Públicas.....	47
6. Riscos orçamentais.....	51
6.1. Comportamento financeiro e dívida do Sector Empresarial do Estado.....	51
6.1.1. Ponto de situação sobre o desempenho do SEE e das empresas das Regiões Autónomas em 2017.....	51
6.1.2. Recapitalização das instituições de crédito portuguesas.....	53
6.1.3. Riscos associados ao Sector Empresarial do Estado.....	54
6.2. Responsabilidades contingentes.....	55
6.2.1. Garantias concedidas pelo Estado.....	56
6.2.2. Riscos e contingências em Parcerias Público-Privadas.....	57
6.2.3. Riscos relacionados com as Administrações Regional e Local.....	61
7. Regras de disciplina orçamental.....	63
7.1. Regras relativas ao saldo orçamental.....	63
7.1.1. Saldo orçamental.....	63
7.1.2. Saldo orçamental estrutural.....	63
7.1.3. Despesa primária líquida.....	64
7.1.4. Avaliação global.....	64
7.2. Regra da dívida.....	64
7.3. Quadro Plurianual de Programação Orçamental.....	66
8. Conclusões.....	69
8.1. Execução orçamental em Contabilidade Nacional.....	69
8.2. Execução orçamental em Contabilidade Pública.....	69
8.3. Dívida financeira.....	70
8.4. Dívidas não-financeiras das Administrações Públicas.....	71
8.5. Riscos Orçamentais.....	72
8.6. Regras de disciplina orçamental.....	73

Índice de tabelas

Tabela 1 – Ajustamento entre o saldo global das Administrações Públicas em contabilidade pública e o saldo orçamental em contabilidade nacional em 2017	14
Tabela 2 – Divergências entre instituições no apuramento do saldo global das Administrações Públicas	14
Tabela 3 – Revisão do saldo global, por subsector, entre a execução provisória e a CGE/2017	17
Tabela 4 – Revisões entre a execução provisória e a CGE/2017, por classificação económica	18
Tabela 5 – Revisões entre a execução provisória e a CGE/2017, por classificação económica e subsector.....	19
Tabela 6 – Saldo global das Administrações Públicas em 2016 e 2017 (em milhões de euros).....	20
Tabela 7 – Saldo global ajustado das Administrações Públicas em 2016 e 2017, por subsector	21
Tabela 8 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por classificação económica, em termos ajustados	25
Tabela 9 – Conta consolidada das Administrações Públicas e por subsector	26
Tabela 10 – Afetação da dotação provisional por programa orçamental e classificação económica	30
Tabela 11 – Reserva orçamental por programa	31
Tabela 12 – Dotações orçamentais para cobertura de riscos: dotação inicial, utilização e poupanças, por classificação económica	33
Tabela 13 – Dívida direta do subsector Estado	36
Tabela 14 – Restrição orçamental do subsector Estado, em contabilidade pública	36
Tabela 15 – Decomposição do limite máximo de receita líquida proveniente de passivos financeiros...37	37
Tabela 16 – Cálculo da receita líquida proveniente de passivos financeiros.....	37
Tabela 17 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública no PIB	38
Tabela 18 – Dívida não-financeira da Administração Central.....	44
Tabela 19 – Evolução anual de pagamentos em atraso 2014–2017	45
Tabela 20 – Prazo médio de pagamentos das Entidades Públicas (em dias)	48
Tabela 21 – Prazo médio de pagamentos dos serviços da Administração direta e indireta do Estado ...49	49
Tabela 22 – Evolução do desempenho económico-financeiro das EPNF: 2016–2017	52
Tabela 23 – Recapitalização de instituições de crédito: 2016–2017	54
Tabela 24 – Dívida das EPR: 2016–2017	55
Tabela 25 – Endividamento das EPNR: 2016–2017	55
Tabela 26 – Garantias concedidas pelo Estado: 2016 — 2017	57
Tabela 27 – Contingências das PPP (posição em final de período)	58
Tabela 28 – Contingências das PPP rodoviárias em 31 de dezembro de 2017	59
Tabela 29 – Administração Regional e Local, indicadores financeiros (posição em final de período)	62
Tabela 30 – Execução em 2017 do Quadro Plurianual de Programação Orçamental no programa da Saúde.....	67
Tabela 31 – Execução em 2017 do Quadro Plurianual de Programação Orçamental	68

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Saldo orçamental em 2017	10
Gráfico 2 – Saldo orçamental e medidas temporárias e/ou não recorrentes em 2017	10
Gráfico 3 – Do saldo orçamental de 2016 ao saldo orçamental de 2017	11
Gráfico 4 – Saldo orçamental e objetivo anual do OE/2017	12
Gráfico 5 – Evolução projetada para o saldo orçamental ajustado de medidas temporárias e/ou não recorrentes no âmbito do OE/2017	13
Gráfico 6 – Trajetória dos saldos orçamentais em % do PIB.....	20
Gráfico 7 – Trajetória dos saldos orçamentais em M€	21
Gráfico 8 – Contributos para a variação da receita efetiva	22
Gráfico 9 – Contributos para a variação da despesa efetiva.....	22
Gráfico 10 – Evolução do peso da receita e da despesa das Administrações Públicas	22
Gráfico 11 – Evolução intra-anual do saldo global das administrações públicas	23
Gráfico 12 –Variações homólogas de receita e despesa ajustadas.....	23
Gráfico 13 – Principais desvios da despesa efetiva	24
Gráfico 14 – Principais desvios da receita efetiva.....	24
Gráfico 15 – Principais desvios da despesa efetiva	24

Gráfico 16 – Principais desvios da receita efetiva	24
Gráfico 17 – Dotações orçamentais e sua utilização para cobertura de riscos	28
Gráfico 18 – Dívida pública de <i>Maastricht</i> , desagregada por subsector	39
Gráfico 19 – Capacidade/necessidade de financiamento: sector público e sector privado	40
Gráfico 20 – Capacidade/necessidade de financiamento: decomposição do sector privado.....	40
Gráfico 21 – Dívida externa líquida	40
Gráfico 22 – Posição líquida de investimento internacional	40
Gráfico 23 – Pagamentos em atraso das Entidades Públicas 2014–2017	45
Gráfico 24 – Distribuição dos pagamentos em atraso nas Administrações Públicas por subsectores: 2015–2017	46
Gráfico 25 – Evolução do prazo médio de pagamentos das Entidades Públicas.....	48
Gráfico 26 – Evolução do prazo médio de pagamentos por Ministério, 2016–17	49
Gráfico 27 – Juros pagos por instituições de crédito alvo de apoio estatal: 2012–2017	54
Gráfico 28 – Contingências das PPP relativas pedidos de reposição do equilíbrio financeiro	58
Gráfico 29 – Evolução da dívida pública.....	65
Gráfico 30 – Despesa financiada por receitas gerais para 2017: previsões e execução	66

Índice de caixas

Caixa 1 – Medidas temporárias e/ou não recorrentes.....	11
Caixa 2 – Comparação entre o saldo global das Administrações Públicas em 2017 apurado pela DGO e o saldo global reportado nas notificações do Procedimento relativo aos Défices Excessivos de 2017	14
Caixa 3 – Ajustamentos UTAO à execução orçamental das Administrações Públicas, em Contabilidade Pública.....	27
Caixa 4 – Noções contabilísticas e fragilidades do registo de dívida não-financeira na CGE.....	41
Caixa 5 – Aferição da trajetória do rácio da dívida pública em percentagem do PIB	65

Tabela de siglas e abreviaturas

Sigla ou abreviatura	Designação
AC	Administração Central
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde I.P.
AdL	Administração Local
AdR	Administração Regional
ADSE	Assistência na Doença aos Servidores do Estado — Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P.
AEBT	Autoestradas do Baixo Tejo, S.A.
AEDL	Autoestradas do Douro Litoral, S.A.
AP/APs	Administração Pública/Administrações Públicas
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BCP	Banco Comercial Português, S.A.
BEI	Banco Europeu de Investimento
BPI	Banco Português de Investimento, S.A.
BPP	Banco Privado Português
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CTPC	Certificados do Tesouro Poupança Crescimento
CTPM	Certificados do Tesouro Poupança Mais
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
EBITDA	<i>Earnings Before Interests, Taxes, Depreciation and Amortization</i>
ELOS	Ligações de Alta Velocidade, S.A.
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPER	Entidade Pública Empresarial Regional
EPNF	Empresas Públicas Não Financeiras
EPNR	Entidade Pública Não Reclassificada
EPR	Entidade Pública Reclassificada
FCGM	Fundo de Contra-Garantia Mútuo
FEEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social Europeu
GOP	Grandes Opções do Plano
HEPE	Hospitais Empresarializados (Hospitais EPE)
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E.
INE	Instituto Nacional de Estatística
IMT	Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis
IRC	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas
IREF	Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
ISE	Instrumentos de Capital Elegível
IUC	Imposto Único de Circulação
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, Lei n.º 8/2012, de 21 fevereiro
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
MF	Ministério das Finanças
MLSA	Ajustamento Estrutural Linear Mínimo <i>Minimum Linear Structural Adjustment</i>
m€	Milhares de euros
M€	Milhões de euros
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objetivo de Médio Prazo
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PE	Programa de Estabilidade
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PII	Posição Líquida de Investimento Internacional
PMP	Prazo Médio de Pagamentos
PPP	Parceria Público-Privada
POE	Proposta de Orçamento do Estado

Sigla ou abreviatura	Designação
p.	Página
pp.	Páginas
p.p.	Pontos percentuais
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
PERES	Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado
SEC	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais
SEE	Setor Empresarial do Estado
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
REF	Reposição do Equilíbrio Financeiro
SIEV	Sistema de Identificação Eletrónica de Veículos
SIRESP	Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal
SERAM	Setor Empresarial da Região Autónoma da Madeira
SNC-AP	Sistema Padronizado de Contas para as Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SS	Segurança Social
SFA	Serviço e Fundo Autónomo
STCP	Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, S.A.
TRIR	Taxa de Regulação das Infraestruturas Rodoviárias
TdC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

1. Introdução

1 O presente relatório aprecia a Conta Geral do Estado referente ao exercício de 2017. Em 1 de fevereiro de 2018, a UTAO publicou a sua análise, na perspetiva da Contabilidade Pública, à conta provisória das Administrações Públicas daquele exercício — [Informação Técnica n.º 5/2018](#). Em 11 de abril do mesmo ano, publicou a análise em Contabilidade Nacional à mesma conta provisória ([Informação Técnica n.º 13/2018](#)), com base em reportes provisórios do Instituto Nacional de Estatística (INE) datados de março de 2018 (contas nacionais trimestrais por setor institucional e a 1.ª notificação do Procedimento relativo aos Défices Excessivos). Entretanto, a Direção-Geral do Orçamento (DGO) encerrou a conta de 2017, reportando resultados em junho de 2018 — o principal documento é o [Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social](#). O Tribunal de Contas (TdC) divulgou em 19 de dezembro último a sua auditoria à Conta Geral do Estado de 2017 — [Parecer sobre a Conta Geral do Estado: 2017](#). As fontes documentais principais deste estudo são, precisamente, o relatório da DGO e o parecer do TdC.

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

3 O presente relatório da UTAO privilegiou, na medida do possível, uma leitura integrada do universo das Administrações Públicas. Sempre que justificado e exequível, apurou também informação sobre entidades sob domínio daquelas, mas que, para efeitos contabilísticos e estatísticos, não estão dentro do seu perímetro de consolidação. Teve, por isso, que recorrer complementarmente a outras fontes, nomeadamente (lista por ordem alfabética):

- ACSS, IP (2018), *Relatório e Contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde: 2017*, Lisboa: Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.. Consult. 21 Dez 2018 em http://www.acss.min-saude.pt/wp-content/uploads/2018/09/Relatorio_e_Contas_2017_.pdf;
- Baleiras, Rui N. Dias, Rui e Almeida, Miguel (2018), *Finanças locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*, Coleção Livros do CFP, n.º1, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas. Consult. 2 Jan 19 em <https://www.cfp.pt/pt/publicacoes/sectores-das-administracoes-publicas/financas-locais-principios-economicos-instituicoes-e-a-experiencia-portuguesa-desde-1987>;
- Base de dados da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP;
- Base de dados de Contas Nacionais do INE;
- Base de dados do Banco de Portugal sobre dívida;
- Base de dados do Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO), da DGO;
- Comissão Europeia (2018), *Assessment of the 2018 Stability Programme for Portugal*, 23 de maio.
- Comissão Europeia (2018), *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*, ed. 2018, março;
- DGAL-(2018), *Listagem do Prazo Médio de Pagamentos por Município no final do 4.º trimestre de 2017*, 30 de abril de 2018. Consult. 03 Jan 2019 em <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/endividamento/municipios/prazo-medio-de-pagamentos/>;
- Direção Geral do Orçamento (2018), *Síntese de Execução Orçamental: dezembro de 2017*, janeiro de 2018. Consult. 25 jan 2019 em <http://www.dgo.pt/execucaoorçamental/Paginas/Sintese-da-Execucao-Orçamental-Mensal.aspx?Ano=2018&Mes=Janeiro>;
- IFAC (2016), *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*, edição de 2016, volume II, International Public Sector Accounting Standards Board, Nova Iorque: Federação Internacional de Contabilistas. Consult. 16 Jan 2019 em <https://www.ifac.org/publications-resources/2016-handbook-international-public-sector-accounting-pronouncements>;
- INE (2018), *Contas Nacionais Trimestrais por Setor institucional*, 2.º trimestre de 2018, setembro;
- INE (2018), *Segunda notificação de 2018*, Procedimento relativo aos Défices Excessivos, setembro;
- Ministério das Finanças (2016), *Programa de Estabilidade 2016–2020*, extrato sobre Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO, 2016–2020);
- Nunes, Alberto Velez, Rodrigues, Lúcia Lima e Viana, Luís Cracel (2018), *O Sistema de Normalização Contabilística — Administrações Públicas: Teoria e Prática*, Coimbra: Edições Almedina;
- Tribunal de Contas (2018), *Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira: 2017*. Consult. 5 Jan 2019 em <https://www.tcontas.pt/pt/actos/parecer-cra/srmtc/2017/srmtc-cra-2017.shtm>;
- Tribunal de Contas (2018), *Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores: 2017*. Consult. 5 Jan 2019 em <https://www.tcontas.pt/pt/actos/parecer-cra/sratc/2017/sratc-cra-2017.pdf>;
- Referências legais e regulamentares:
 - Lei n.º 7 — C/2016, de 31 de março, Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO, 2016–2019);
 - Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO, 2017–2020);

- o Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (*Lei de Enquadramento Orçamental, LEO*), republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, 8.ª alteração à LEO;
- o Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, *Lei do Orçamento do Estado para 2017*;
- o Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março, *Execução orçamental*;
- o DGO (2016), Circular Série A, n.º 1384 — Instruções para a preparação do Orçamento do Estado para 2017. Consult. 25 jan 2019 em https://www.dgo.pt/instrucoes/Paginas/Instrucoes_Ano.aspx?Ano=2016.

4 O relatório tem vários propósitos. Faz parte da programação aprovada pela Comissão parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFMA) e visa, em primeiro lugar, apoiar os trabalhos da mesma sobre a CGE/2017, nomeadamente a audição com o Senhor Ministro das Finanças prevista para o dia 6 do corrente mês de fevereiro. Através da sua divulgação pública, servirá para informar os cidadãos, em geral, sobre a expressão financeira das atividades das Administrações Públicas, com enfoque nas entidades pertencentes à Administração Central e à Segurança Social, pela razão acima exposta (âmbito do relato da CGE feito pela DGO). Na construção do relatório, houve a preocupação de oferecer um texto informativo e, ao mesmo tempo, pedagógico, precedendo a interpretação dos desenvolvimentos financeiros com a apresentação, tão clara quanto possível, dos conceitos menos comuns e das tecnicidades mais complexas. Esta orientação é justificada pelo interesse crescente da opinião pública com a situação das finanças públicas e a evolução, muito dinâmica e cada vez mais especializada, do processo orçamental e das regras de disciplina que condicionam o planeamento, a execução e a prestação de contas por parte das autoridades.

5 A UTAO exprime o seu agradecimento a inúmeras entidades. Este trabalho não teria sido possível sem a informação disponibilizada pelas fontes consultadas, das quais se destacam as mencionadas no parágrafo 3. A equipa UTAO agradece o trabalho de todos quantos contribuíram para aquelas ferramentas de trabalho.

6 O documento está organizado do seguinte modo. O Cap. 2 aprecia a atividade financeira do universo das Administrações Públicas na perspetiva das contas nacionais. Com maior desagregação em termos de classificação económica e sectorial, em virtude da sua disponibilidade nas fontes, o Cap. 3 avalia as contas definitivas de 2017 na perspetiva do sistema orçamental da Contabilidade Pública. Os agregados convencionais de dívida pública são examinados no Cap. 4, deixando para o capítulo seguinte a análise das responsabilidades com origem nas operações de receita e despesa efetivas. Foi necessário um esforço considerável de investigação, pois a informação de base sobre dívida não-financeira das Administrações Públicas é fragmentada, incompleta e incoerente. As responsabilidades contingentes são examinadas no Cap. 6, que também descreve os riscos orçamentais para o Estado decorrentes do respetivo sector empresarial. A aferição *ex post* do cumprimento pelo Estado das regras de disciplina orçamental a que esteve sujeito durante o exercício de 2017 enforma o Cap. 7. Finalmente, o Cap. 8 sintetiza as conclusões principais deste estudo.

2. Execução orçamental em Contabilidade Nacional

7 Este capítulo aprecia a conta das Administrações Públicas na ótica da Contabilidade Nacional.

Procede, por um lado, a uma análise dos resultados orçamentais de 2017 na ótica referida e, por outro, à sua comparação com o objetivo orçamental estabelecido no âmbito do Orçamento do Estado de 2017, bem como com a trajetória de ajustamento aí prevista.

8 A análise neste capítulo utiliza fontes diferentes das consideradas pela DGO e pelo Tribunal de Contas nos seus documentos de apreciação à CGE/2017, e por duas razões: números e objetivos iniciais da execução orçamental.

Para compreender a primeira, importa notar que a execução em contas nacionais relatada pela DGO (em junho de 2018) corresponde à 1.ª notificação do Procedimento relativo aos Défices Excessivos, que data de março de 2018. Ora, foi, entretanto, divulgada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) a 2.ª notificação ao abrigo do mesmo procedimento (em setembro de 2018, que revê e, do ponto de vista legal, revoga alguns números face aos que constam da CGE/2017 no relatório da DGO). Esta notificação permanece, à data de publicação deste relatório, como a estimativa provisória oficial da execução orçamental, em Contabilidade Nacional, do sector em 2017. Por isso, a UTAO entendeu ser mais útil apreciar a conta das Administrações Públicas neste ano de acordo com os resultados de contas nacionais por sector institucional divulgados pelo INE na 2.ª notificação do Procedimento relativo aos Défices Excessivos. O parecer do Tribunal de Contas (Cap. II.1) também preferiu a segunda notificação. Já a segunda razão de divergência no documento da UTAO face ao relatório da DGO prende-se com a referência numérica usada para quantificar os objetivos iniciais da execução orçamental. A UTAO utiliza, como referência para esses objetivos, o Orçamento do Estado para 2017 aprovado pela Assembleia da República, na versão de Contabilidade Nacional fornecida pelo Ministério das Finanças à UTAO em 28 de dezembro de 2016. Estes números diferem, ainda que pontualmente, dos subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2017 submetida pelo Governo ao Parlamento em outubro de 2016. Importa notar que, certamente por lapso, o relatório da DGO com a Conta Geral do Estado intitula como “Orçamento do Estado aprovado” os valores que, efetivamente, correspondem à proposta inicial de OE, antes das alterações introduzidas pela Assembleia da República. O mesmo lapso sucede no Parecer do Tribunal de Contas (TdC). Por esta razão, o referencial anual que aqui se considera, embora pretenda aludir à mesma versão do Orçamento do Estado, a versão aprovada, não coincide inteiramente com os números utilizados nos documentos da DGO e do TdC.

9 O capítulo está estruturado em quatro secções. A Secção 2.1 analisa o saldo orçamental de 2017, com particular enfoque no contributo das medidas temporárias e não recorrentes para o resultado alcançado no conjunto do ano. A Secção 2.2 debruça-se sobre a evolução do saldo orçamental face ao ano anterior, observada em 2017, analisando o papel da receita, da despesa e das medidas temporárias e/ou não recorrentes para aquela evolução. A Secção 2.3 informa sobre o cumprimento do objetivo para 2017 estabelecido no Orçamento do Estado, conforme aprovado pela Assembleia da República, e avalia em que medida a trajetória dos grandes agregados de receita e despesa implementada no decorrer do ano divergiu ou não daquela que se encontrava projetada em sede do Orçamento do Estado. A Secção 2.4, a última deste capítulo, procede à comparação do saldo orçamental em contas nacionais com o saldo global em contabilidade pública que lhe está subjacente e analisa os principais ajustamentos que justificam, em 2017, a diferença entre as duas óticas contabilísticas.

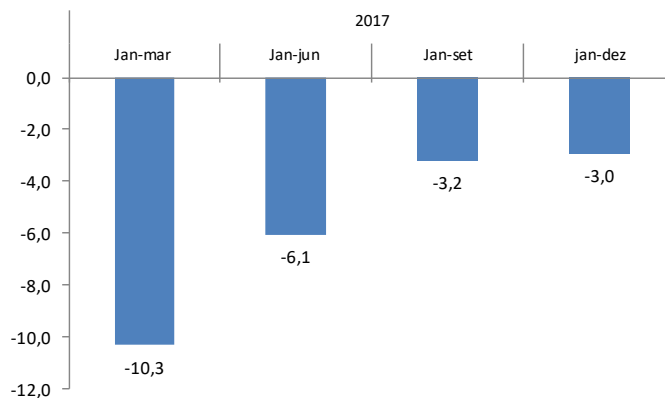
2.1. Saldo orçamental em 2017

10 Em 2017, o saldo das Administrações Públicas em contabilidade nacional ascendeu a -5,8 mil M€, o equivalente a -3,0% do PIB (Gráfico 1), resultado que refletiu, em grande medida, o efeito de medidas de natureza temporária e/ou não recorrente.

No seu conjunto, aquelas medidas oneraram o saldo orçamental em 2,2 p.p. do PIB, ou seja, foram responsáveis por, aproximadamente, $\frac{3}{4}$ do saldo orçamental deficitário registado em 2017 (Gráfico 2). Entre as operações temporárias e/ou não recorrentes realizadas em 2017, destaca-se a operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos. Esta operação, que se reporta ao 1.º trimestre de 2017, foi classificada em Contabilidade Nacional como transferência de capital das Administrações Públicas para o sector financeiro e cifrou-se em 3,9 mil M€, o equivalente a 2,0% do PIB anual. Para além da recapitalização da Caixa Geral de Depósitos, o saldo das Administrações Públicas incluiu ainda outras operações com efeitos temporários e/ou não recorrentes. Com impacto também negativo sobre o saldo orçamental, embora com uma expressão bastante inferior, realizaram-se em 2017 as seguintes operações: a conversão de ativos por

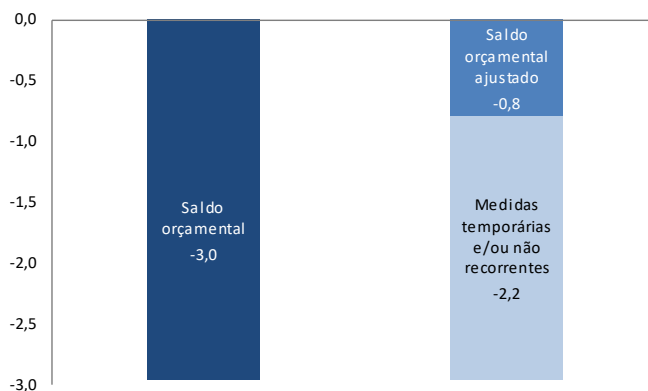
impostos diferidos no sector bancário, o apoio financeiro à STCP e à Carris decorrente de contratos de swap, o pagamento de indemnizações e despesas de reconstrução na sequência dos incêndios de 2017 e a restituição aos contribuintes dos valores da Taxa Municipal de Proteção Civil cobrada por conta do exercício de 2017 do município de Lisboa (restituição determinada pela declaração de inconstitucionalidade entretanto produzida). No sentido da melhoria do saldo orçamental, embora com um impacto total muito reduzido, inferior a 0,5% do PIB, realizaram-se a entrega de aviões F-16 à Roménia e a recuperação de parte da garantia do Banco Privado Português, operações que tiveram também uma natureza temporária e/ou não recorrente. A Caixa 1 identifica o conjunto de medidas temporárias e/ou não recorrentes consideradas pela UTAO para cada um dos anos relevantes para a análise apresentada neste capítulo.

Gráfico 1 – Saldo orçamental em 2017
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

Gráfico 2 – Saldo orçamental e medidas temporárias e/ou não recorrentes em 2017
(em percentagem do PIB)



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

11 O saldo orçamental ajustado do efeito das medidas temporárias e/ou não recorrentes foi superior ao saldo orçamental não ajustado, tendo, ainda assim, permanecido deficitário. Com efeito, excluindo o valor daquelas medidas, o saldo orçamental ascendeu a -1,5 mil M€, o equivalente a -0,8% do PIB (Gráfico 2).

12 O saldo estrutural em 2017 representou -1,8% do PIB. Este é o número a que a Comissão Europeia chegou, com base na metodologia comum, no seu exercício de Previsões da Primavera de 2018. Este resultado será interpretado na Subsecção 7.1.2, no contexto da aferição do cumprimento das regras orçamentais em vigor.

Caixa 1 – Medidas temporárias e/ou não recorrentes

A interpretação adequada dos principais agregados orçamentais requer a exclusão de medidas com efeitos orçamentais temporários e de medidas com efeitos orçamentais não recorrentes. Só expurgando o saldo orçamental de impactos transitórios é possível analisar alterações sustentadas da posição orçamental intertemporal. Com este propósito, a UTAO excluiu o impacto das seguintes medidas:

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

2017⁽¹⁾: (i) Entrega de F-16 à Roménia; (ii) Recuperação de garantia do BPP; (iii) Conversão de ativos por impostos diferidos no sector bancário; (iv) *Swaps* da STCP e da Carris; (v) Inconstitucionalidade da Taxa Municipal de Proteção Civil em Lisboa⁽²⁾; (vi) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017; (vii) Recapitalização da Caixa Geral de Depósitos (CGD).

Notas:

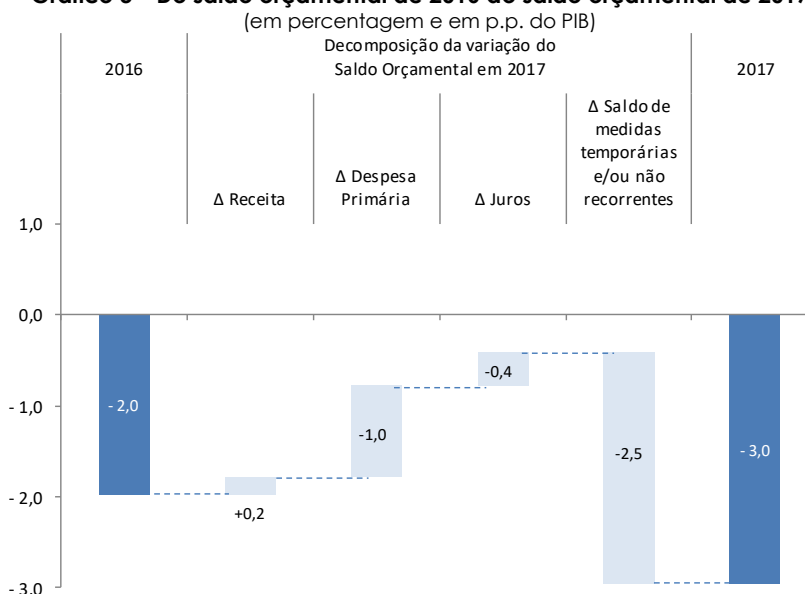
(1) Em 2017, foram recuperados cerca de 73 M€ da garantia do BPP, que o OE/2017 previa que pudesse ascender a 450 M€. Esta era única medida temporária e/ou não recorrente considerada por ocasião do OE/2017, não se encontrando ainda previstas as restantes medidas que ocorreram em 2017, incluindo a operação de recapitalização da CGD.

(2) Foram também declaradas inconstitucionais as taxas de proteção civil cobradas pelos municípios de Setúbal e Vila Nova de Gaia. No entanto, pela sua imaterialidade, não foram classificadas como medidas temporárias nem como medidas não recorrentes.

2.2. Do saldo orçamental de 2016 ao saldo orçamental de 2017

13 Em 2017, o saldo das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional evidenciou um agravamento face ao ano precedente, refletindo um impacto mais desfavorável das medidas temporárias e/ou não recorrentes sobre o saldo das Administrações Públicas. Os resultados de contas nacionais apurados para 2017 evidenciaram uma deterioração do saldo orçamental em 2,1 mil M€ relativamente a 2016, que se reduziu de -2,0% do PIB em 2016 para -3,0% do PIB em 2017 — evolução quantificada no Gráfico 3. Esta evolução é explicada pelo impacto diferenciado das medidas temporárias e das medidas não recorrentes nos dois anos. Enquanto em 2017 aquelas medidas oneraram o saldo orçamental em 2,2 p.p. do PIB, conforme referido anteriormente, em 2016, pelo contrário, as medidas temporárias e/ou não recorrentes, no seu conjunto, beneficiaram o saldo orçamental em 0,4 p.p. do PIB. Entre estas, salientam-se, nomeadamente, o efeito do Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES), que permitiu arrecadar receita adicional equivalente a 0,2% do PIB, e a devolução a Portugal das *pre-paid margins* do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF), também num montante de 0,2% do PIB. Deste modo, o diferente efeito das medidas temporárias e não recorrentes nos dois anos contribuiu para uma deterioração do saldo orçamental, em 2017 face a 2016, em 2,5 p.p. do PIB, a qual foi apenas parcialmente compensada pela evolução registada ao nível do saldo orçamental ajustado.

Gráfico 3 – Do saldo orçamental de 2016 ao saldo orçamental de 2017



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

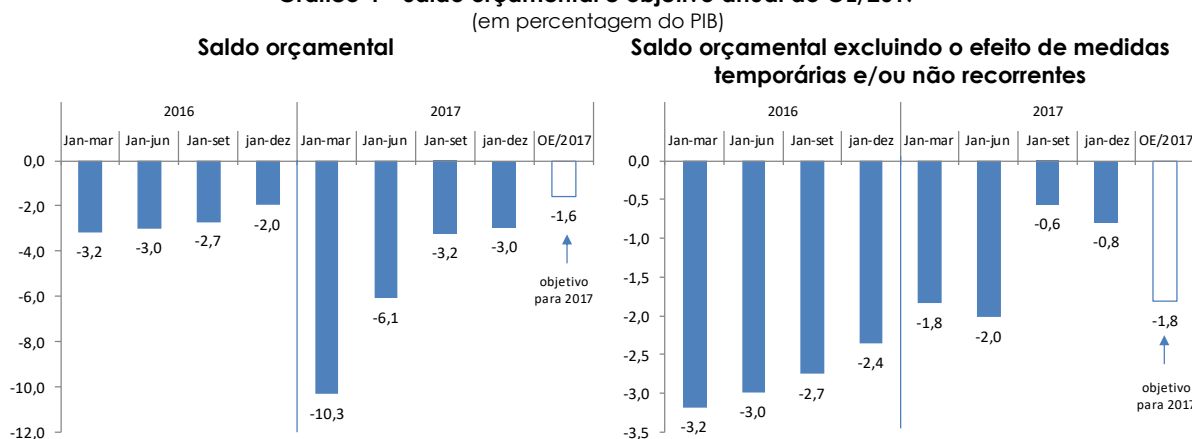
14 O saldo orçamental ajustado de medidas temporárias e/ou não recorrentes registou, pelo contrário, uma melhoria face a 2016. Excluindo o efeito das medidas temporárias e/ou não recorrentes, o saldo orçamental evidenciou um aumento de 2,8 mil M€ face ao ano anterior, o equivalente a 1,6 p.p. do PIB.

15 A melhoria do saldo orçamental ajustado de medidas foi alcançada, principalmente, através de uma redução da despesa, nomeadamente da despesa primária. Em 2017, considerando dados ajustados do impacto das medidas temporárias e/ou não recorrentes, o maior contributo para a melhoria do saldo orçamental adveio da redução da despesa primária em 1,0 p.p. do PIB (Gráfico 3). A despesa com juros registou, igualmente, uma redução, na ordem dos 0,4 p.p. do PIB, cerca de 0,4 mil M€. Esta redução refletiu a diminuição da taxa de juro implícita da dívida pública, de 3,4% no final de 2016 para 3,1% no final de 2017, num contexto em que o *stock* nominal de dívida pública aumentou (ver Secção 4.2). A receita das Administrações Públicas, por seu turno, registou em 2017 um aumento de 0,2 p.p. do PIB, contribuindo, também, para a melhoria do saldo orçamental ajustado.

2.3. Comparação com o objetivo estabelecido no Orçamento do Estado de 2017

16 O saldo orçamental em 2017, apurado na ótica de contas nacionais, ficou aquém do objetivo definido no Orçamento do Estado para o conjunto do ano aquando da sua aprovação pela Assembleia da República. O incumprimento da meta orçamental em contas nacionais decorreu da realização da operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos. O objetivo orçamental para 2017 estabelecia como meta um saldo das Administrações Públicas de -1,6% do PIB (painel da esquerda do Gráfico 4). O resultado de contas nacionais, conforme apurado pelo INE na 2.ª notificação do Procedimento relativo aos Défices Excessivos, evidenciou um saldo orçamental de -3,0% do PIB, que acabou por ficar 1,4 p.p. do PIB abaixo do objetivo. Este desvio, que em termos nominais ascendeu a -2,7 mil M€, ficou a dever-se à operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos ocorrida no 1.º trimestre, no valor de 3,9 mil M€, e cuja realização não se encontrava prevista na meta orçamental definida para 2017. Recorde-se também que, em termos estatísticos, o reconhecimento desta operação como despesa de capital em contas nacionais só teve lugar em março de 2018, mais de um ano após a sua realização, com a publicação dos resultados preliminares anuais para o ano de 2017, e na sequência de um processo de diálogo e troca de informações entre o INE e o Eurostat.

Gráfico 4 – Saldo orçamental e objetivo anual do OE/2017



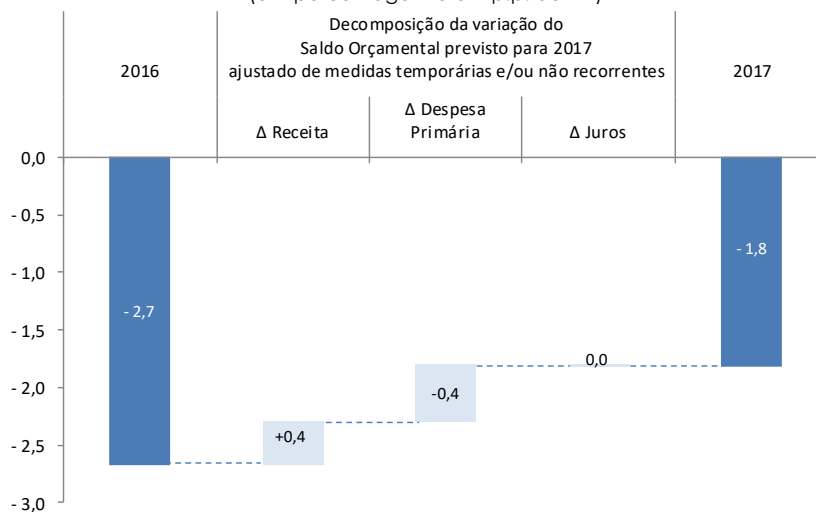
Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões do OE/2017 em contas nacionais, conforme aprovação parlamentar da lei orçamental) e cálculos da UTAO.

17 Contrariamente ao previsto no âmbito do Orçamento do Estado de 2017, as medidas temporárias e/ou não recorrentes realizadas em 2017 traduziram-se num agravamento do saldo orçamental. O Orçamento do Estado previa um efeito positivo sobre o saldo das Administrações Públicas, equivalente a 0,2 p.p. do PIB, associado à recuperação da garantia do Banco Privado Português no valor de 450 M€. Contudo, esta receita de capital acabou por se materializar apenas parcialmente em 2017 (no valor de aproximadamente 73 M€, 0,04% do PIB), tendo o remanescente transitado para 2018. Adicionalmente, foram realizadas operações de despesa com natureza temporária e/ou não recorrente, identificadas na Caixa 1, p. 11, e que não haviam sido antecipadas no âmbito do Orçamento do Estado. Do lado da despesa, as medidas ascenderam, no total, a 4,3 mil M€ (2,2% do PIB), dos quais 3,9 mil M€ associados à operação da Caixa Geral de Depósitos e 154 M€ relativos à conversão de ativos por impostos diferidos. Por conseguinte, as medidas ocorridas em 2017 acabaram, no seu conjunto, por produzir um efeito negativo sobre o saldo orçamental de 2,2 p.p. do PIB, ao invés do impacto positivo de 0,2 p.p. do PIB previsto pelo Ministério das Finanças por ocasião do Orçamento do Estado.

18 Excluindo o efeito das medidas temporárias e/ou não recorrentes, o saldo orçamental ajustado, pelo contrário, superou o saldo ajustado implícito à meta definida no Orçamento do Estado de 2017. O objetivo anual estabelecido no Orçamento do Estado de 2017 e as medidas de natureza temporária e/ou não recorrente então previstas traduziam-se numa meta anual para o saldo orçamental em termos ajustados de -1,8% do PIB, -3,5 mil M€ (Gráfico 5). A execução orçamental em contas nacionais acabou, no entanto, por ter subjacente um saldo orçamental ajustado de medidas superior, que ascendeu a -0,8% do PIB, -1,6 mil M€ em termos monetários. Foi este desvio favorável do saldo ajustado que possibilitou que, mesmo incluindo a realização da operação da Caixa Geral de Depósitos, o défice orçamental total se mantivesse aquém do limiar dos 3,0% do PIB estabelecido na vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, ainda que marginalmente, cifrando-se em 2,96% do PIB; todavia, este valor traduziu-se num incumprimento do objetivo anual traçado pelo Governo aquando da aprovação parlamentar do Orçamento do Estado.

19 A correção do défice ajustado de medidas temporárias e/ou não recorrentes implementada em 2017 foi efetuada através de uma redução mais acentuada da despesa primária ajustada do que a prevista no Orçamento do Estado de 2017 e beneficiou de uma redução da despesa com juros superior à antecipada. O Orçamento do Estado de 2017 previa uma correção do défice ajustado para a qual contribuiria um aumento da receita e uma redução da despesa primária com dimensão idêntica (0,4 p.p. do PIB), num contexto em que se projetava uma estabilização da despesa com juros face ao PIB (Gráfico 5). Na execução orçamental de 2017, a estratégia de correção do défice orçamental ajustado afigurou-se diferente, tendo-se observado, por um lado, um menor contributo da receita ajustada, com um aumento de 0,2 p.p. do PIB, o qual foi mais do que compensado por uma redução mais acentuada da despesa primária ajustada, cuja redução se cifrou em 1,0 p.p. do PIB (vide Gráfico 3, p. 11). Simultaneamente, do lado da despesa, verificou-se uma redução da despesa com juros em 0,4 p.p. do PIB, para 3,8% do PIB, ao invés de uma estabilização desta despesa em percentagem do PIB, conforme projetado por ocasião do Orçamento do Estado aprovado para 2017.

Gráfico 5 – Evolução projetada para o saldo orçamental ajustado de medidas temporárias e/ou não recorrentes no âmbito do OE/2017
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores apresentados no gráfico têm por base a estimativa para 2016 e a previsão para 2017 realizada pelo Ministério das Finanças no âmbito do Orçamento do Estado de 2017 e, por esse motivo, não coincidem com os valores que decorrem do apuramento dos resultados estatísticos pelo INE.

2.4. Saldo orçamental em contas nacionais e saldo global em Contabilidade Pública em 2017

20 O saldo orçamental de 2017 em Contabilidade Nacional foi 1,5 p.p. do PIB inferior ao saldo global apurado em Contabilidade Pública. Esta diferença entre as duas óticas de registo explica-se, sobretudo, pela recapitalização da Caixa Geral de Depósitos. Em contas nacionais, esta operação foi reconhecida como despesa das Administrações Públicas, enquanto em Contabilidade Pública foi registada como operação de natureza financeira (despesa com ativos financeiros) e sem impacto sobre o saldo (global) do sector. Nos ajustamentos entre óticas contabilísticas, a recapitalização do banco público, de montante equivalente a 2,0% do PIB, encontra-se incluída no agregado designado por "outros efeitos" (Tabela 1), que, em 2017, reduziram o saldo em contas nacionais face ao saldo em Contabilidade Pública num montante idêntico. Em sentido contrário, o ajustamento *accrual*, a delimitação sectorial em contas nacionais e o ajustamento temporal de impostos e contribuições, no seu conjunto, beneficiaram o saldo em contas nacionais em 0,5% do PIB face ao défice em Contabilidade Pública.

21 Finalmente, esclarece-se que o valor do saldo global empregue na 2.ª notificação do PDE e reproduzido no Tabela 1, ou seja, – 2779,1 M€, não corresponde ao saldo global apurado na CGE/2017 e, como tal, utilizado no Capítulo 3 deste relatório (– 2555 M€). A Caixa 2 dá nota das diferenças entre o saldo global apurado pela DGO e o saldo global conforme reportado nas notificações do PDE de 2018.

Tabela 1 – Ajustamento entre o saldo global das Administrações Públicas em contabilidade pública e o saldo orçamental em contabilidade nacional em 2017

	Milhões de euros	% PIB
1. Saldo global em contabilidade pública	-2 779,1	-1,4%
2. Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação setorial em Contas Nacionais ^{1,2}	711,3	0,4%
3. Diferença entre juros pagos e devidos	-77,6	0,0%
4. Ajustamento temporal de impostos e contribuições	271,6	0,1%
5. Outros efeitos	-3 888,6	-2,0%
6. Saldo orçamental em contabilidade nacional (1+2+3+4+5)	-5 762,5	-3,0%

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: 1) Ajustamento *accrual* relativo a empresas públicas, ao SNS e à CGA. Este ajustamento consiste em adicionar os encargos assumidos e não pagos em 2016 e em subtrair os pagamentos realizados durante o ano respeitantes a encargos assumidos noutros períodos. 2) O efeito da delimitação sectorial foi ajustado das injeções de capital em empresas pertencentes ao sector das Administrações Públicas, pelo facto destas operações consolidarem em termos agregados, não produzindo efeito no saldo orçamental das Administrações Públicas.

Caixa 2 – Comparação entre o saldo global das Administrações Públicas em 2017 apurado pela DGO e o saldo global reportado nas notificações do Procedimento relativo aos Défices Excessivos de 2017

A presente caixa dá conta das diferenças encontradas pela UTAO entre o saldo global das Administrações Públicas em 2017 que foi reportado pela DGO no seu relatório com a CGE/2017 e o saldo global, também em 2017, reportado por Portugal no âmbito das notificações do Procedimento relativo aos Défices Excessivos (PDE) e utilizado pelo INE como ponto de partida para o apuramento do correspondente saldo orçamental em contas nacionais. A Tabela 2 sintetiza as principais diferenças encontradas.

Tabela 2 – Divergências entre instituições no apuramento do saldo global das Administrações Públicas

	SEO de dezembro de 2017	1.ª Notificação do PDE	CGE/2017	2.ª Notificação do PDE	Revisão
<i>Data de divulgação</i>	jan/2018	mar/2018	jun/2018	set/2018	(5)=(3)-(4)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(4)
Administrações Públicas	-2 573,6		-2 555,0		18,6
Administração Central e Segurança Social	-2 857,8		-2 847,5		10,3
Administração Central (AC)	-4 935,8		-4 933,4		2,4
Subsetor Estado / Serviços integrados	-4 822,0		-4 786,0		36,0
Serviços e Fundos Autónomos	-113,8		-147,4		-33,6
Segurança Social	2 078,0		2 085,9		7,9
Administração Regional e Local	284,3		292,5		8,2
Administração Regional	-181,5		-181,5		0,0
Administração Local	465,7		474,0		8,3
Administrações Públicas		-2 807,0		-2 779,1	27,9
Administração Central e Segurança Social		-3 072,1		-3 061,5	10,6
Administração Central		-5 150,1		-5 147,4	2,7
Estado		-5 036,3		-4 999,9	36,5
Serviços e Fundos Autónomos		-113,7		-147,5	-33,8
Segurança Social		2 078,0		2 085,9	7,9
Administração Regional e Local		265,1		282,3	17,3
Administração Regional		-179,6		-180,0	-0,4
Administração Local		444,7		462,3	17,7
DIFERENÇA		(2)-(1)		(4)-(3)	
Administrações Públicas		-233,5		-224,1	
Administração Central e Segurança Social		-214,3		-214,0	0,3
Administração Central		-214,3		-214,0	0,3
Estado		-214,3		-213,9	0,4
Serviços e Fundos Autónomos		0,0		-0,1	0,1
Segurança Social		0,0		0,0	0,0
Administração Regional e Local		-19,2		-10,2	9,0
Administração Regional		1,9		1,5	0,4
Administração Local		-21,1		-11,7	9,4

Notas: SEO — *Síntese de Execução Orçamental*, elaborada pela DGO e referente ao período de janeiro a dezembro de 2017; CGE/2017 — *Conta Geral do Estado de 2017*, Vol. I, Tomo I, Relatório de análise global e conta da Segurança Social, junho de 2018, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento.

A Tabela 2 encontra-se organizado em três partes distintas. Na Parte A, apresentam-se os valores apurados pela DGO relativamente ao saldo global de 2017, primeiro na Síntese de Execução Orçamental (SEO) de dezembro de 2017 (publicada em 25/01/2018), na coluna (1), e depois no relatório sobre a CGE de 2017, na coluna (3). A Parte B sumariza os valores do saldo global de 2017 reportado por Portugal no âmbito das notificações do PDE, nas colunas (3) e (4), e que é utilizado como o saldo de contabilidade pública que serve de ponto de partida ao apuramento do saldo orçamental em contas nacionais pelo INE. A terceira parte do quadro, a Parte C, apresenta as diferenças entre os valores reportados em cada notificação e o último valor apurado pela DGO relativamente ao mesmo saldo e ao mesmo período de referência, neste caso, 2017.

Os valores apresentados evidenciam, por um lado, que a magnitude das revisões efetuadas por cada instituição ao longo do ano no valor do saldo global por si apurado (DGO na Parte A e INE na Parte B) são relativamente pouco expressivas: cerca de 18 M€ no primeiro caso e cerca de 28 M€ no segundo. Por outro lado, a comparação na Parte C, entre os valores apurados pela DGO e os valores reportados pelo INE, evidencia diferenças entre os saldos apurados pelas duas instituições com uma grandeza bem mais expressiva, equivalentes a 0,1% do PIB, e que persistem ao longo do ano. Ou seja, mesmo aquando do fecho da CGE em junho de 2018, o saldo global apurado pela DGO permanece superior ao que é reportado às instâncias europeias e considerado como o relevante para o apuramento do saldo em contas nacionais, em cerca de 200 M€. As principais diferenças, como se pode observar na Parte C do quadro, situam-se ao nível do subsetor Estado e, em menor grau, ao nível da Administração Local.

As duas instituições terão, provavelmente, boas razões para justificar os seus apuramentos. No entanto, seria desejável haver harmonização metodológica para que o saldo observado em Contabilidade Pública tivesse o mesmo número para as duas instituições. Repare-se que a CGE/2017 foi fechada em junho de 2018 e o reporte do INE saiu logo três meses depois. Sendo uma conta auditada, era de esperar que o saldo global oficial fosse o da CGE. Seria bom que a harmonização acontecesse, já que a existência de dois valores para a mesma variável prejudica, em tese, a condução da política orçamental e a responsabilização política pelos seus resultados, como se explica no próximo parágrafo.

A persistência destas divergências no saldo global não ajuda a calibrar corretamente os instrumentos da política orçamental no sentido de esta cumprir os seus objetivos. No fim do dia, poderá estar a onerar os agentes económicos com impostos a mais ou despesa pública a menos. Com efeito, o Governo define objetivos em Contabilidade Nacional na Proposta de OE com base na metodologia DGO de apuramento do saldo em Contabilidade Pública. Os instrumentos de política são definidos em Contabilidade Pública e calibrados inicialmente na POE para permitirem atingir, no fecho da execução, aquelas metas. Ao longo da execução, pode ajustar a calibragem em função dos sinais que for recolhendo sobre a conjuntura económica, os indicadores de execução (sobretudo em Contabilidade Pública) e as novas decisões políticas que for tomando durante o exercício. Em síntese, a persistência destas diferenças no saldo global envia o alvo da política orçamental num sentido e numa magnitude que o Governo poderá não conseguir antecipar e incorporar na recalibração dos instrumentos. A situação descrita não ajuda à responsabilização pelos resultados da política orçamental.

Subjacentes às diferenças no saldo global, estão diferenças no apuramento de receitas e despesas das Administrações Públicas. Seria desejável que as divergências não existissem no momento de fecho de contas ou que fossem justificadas no relatório da CGE, para robustecer as avaliações externas das contas públicas.

3. Execução orçamental em Contabilidade Pública

22 Este capítulo analisa a execução orçamental de 2017 na ótica da Contabilidade Pública. A primeira secção compara a execução orçamental provisória, divulgada em janeiro de 2018 na Síntese de Execução Orçamental, com o fecho da execução consagrado na CGE/2017, em junho de 2018. Processa informação por subsector e rubricas da classificação económica. A Secção 3.2 apresenta a evolução dos resultados do ano de 2017 face ao ano anterior, por classificação económica para o conjunto das Administrações Públicas e globalmente por subsector. A Secção 3.3 compara a execução orçamental com os objetivos definidos no Orçamento do Estado (OE/2017). Finalmente, a Secção 0 apresenta a utilização para cobertura de riscos orçamentais durante o ano de 2017. Nesta análise, considerou-se a execução orçamental de 2017 (CGE/2017), a execução orçamental de 2016 (CGE/2016) e os objetivos subjacentes ao Orçamento do Estado para 2017 aprovado pela Assembleia da República, conforme conta provisional transmitida pelo Ministério das Finanças à UTAO em 28/12/2016. Devido à magnitude de fatores que limitam a comparabilidade no biénio 2016–2017, as Secções 3.2 e seguintes têm por base valores ajustados de operações que, pela sua especificidade temporal, afetam a comparabilidade homóloga da informação (ver Caixa 3).

23 Alerta-se o leitor para o facto de as contas públicas analisadas neste capítulo diferirem do ponto de partida usado pelo INE para apurar o saldo em Contabilidade Nacional. O capítulo toma como bom o fecho de contas do exercício de 2017 apurado em Contabilidade Pública pela DGO e auditado pelo TdC, conforme a informação prestada no parágrafo 1, pág. 7, deste relatório. O saldo global aqui considerado é, pois, – 2555 M€, conforme Tabela 3. Porém, o INE, na segunda notificação do saldo orçamental (Contabilidade Nacional) de 2017 partiu do valor – 2779 M€, para o saldo global. A Caixa 2 deu conta destas discrepâncias.

3.1. Execução provisória versus Conta Geral do Estado

24 A Conta Geral do Estado de 2017 (CGE/2017), divulgada pelo DGO em junho de 2018, reviu em baixa o défice global para as Administrações Públicas, que se fixou em 2555 M€, na ótica da Contabilidade Pública. As principais revisões encontram-se no subsector Estado e no subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (com sinais contrários), seguidas pela Segurança Social (8 M€) e Administração Local (8 M€), ambas com evoluções mais favoráveis face ao esperado, totalizando uma melhoria de 19 M€ face à execução provisória do conjunto do ano divulgada em janeiro de 2018 (Tabela 3).

Tabela 3 – Revisão do saldo global, por subsector, entre a execução provisória e a CGE/2017
(na ótica da contabilidade pública, em milhões de euros)

Subsector	Execução provisória (jan-2018)	CGE (jun-2018)	Revisão: CGE vs execução provisória
1. Estado	-4 822	-4 786	36
2. Serviços e Fundos Autónomos	-114	-147	-34
3. Administração Central (1+2)	-4 936	-4 933	2
4. Segurança Social	2 078	2 086	8
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-2 858	-2 848	10
6. Administração Regional	-181	-182	0
7. Administração Local	466	474	8
8. Administrações Públicas (5+6+7)	-2 574	-2 555	19

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: i) A execução provisória de 2017 tem por base a informação disponibilizada na Síntese de Execução Orçamental da DGO publicada em janeiro de 2018. ii) A informação relativa à CGE/2017, também elaborada pela DGO, consta da publicação *Conta Geral do Estado — 2017*, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 25.

25 A melhoria de 19 M€ do saldo orçamental entre a CGE/2017 e a execução provisória resulta do aumento dos níveis de cobrança de receita (134 M€), que superaram a revisão em alta da despesa (115 M€). A cobrança de receita foi superior ao valor inicialmente divulgado na conta provisória, embora parcialmente atenuada pela revisão em alta da despesa, tal como detalhado na Tabela 4. Do

lado da receita, assistiu-se a uma melhoria da receita corrente (119 M€) e da receita de capital (15 M€). As variações mais expressivas encontram-se na rubrica "outras receitas correntes" (67 M€), na receita fiscal (37 M€) e nas diferenças de consolidação (9 M€), embora todas as componentes se situem acima da conta provisória divulgada no âmbito da Síntese de Execução Orçamental de janeiro. Do lado da despesa, a variação foi mais heterogénea, com revisões em alta em aquisições de bens e serviços (85 M€), outras despesas correntes (26 M€), investimento (20 M€) e despesas com o pessoal (16 M€), mitigadas pela diminuição das transferências correntes (-22 M€) e de capital (-3 M€) e diferenças de consolidação (-6 M€).

Tabela 4 – Revisões entre a execução provisória e a CGE/2017, por classificação económica
(na ótica da contabilidade pública, em milhões de euros)

	Execução provisória (jan-2018)	CGE (jun-2018)	Revisão: CGE vs execução provisória
RECEITA CORRENTE	79 000	79 119	119
Impostos diretos	21 753	21 766	13
Impostos indiretos	25 928	25 952	24
Contrib. de segurança social	19 760	19 766	6
Outras receitas correntes	11 555	11 622	67
Diferenças de consolidação	4	14	9
DESPESA CORRENTE	78 323	78 421	99
Consumo público	33 422	33 549	127
Despesas com o pessoal	20 144	20 159	16
Aq. bens e serv. e out. desp. corr.	13 279	13 390	111
Aquisição de bens e serviços	11 779	11 864	85
Outras despesas correntes	1 500	1 526	26
Subsídios	947	946	-1
Juros e outros encargos	8 299	8 300	1
Transferências correntes	35 596	35 575	-22
Diferenças de consolidação	58	52	-6
SALDO CORRENTE	677	698	21
RECEITAS DE CAPITAL	2 003	2 018	15
Diferenças de consolidação	30	33	2
DESPEAS DE CAPITAL	5 254	5 271	17
Investimento	4 137	4 157	20
Transferências de capital	987	984	-3
Outras despesas de capital	62	62	0
Diferenças de consolidação	68	68	-1
RECEITA EFETIVA	81 003	81 137	134
DESPESA EFETIVA	83 577	83 692	115
SALDO GLOBAL	-2 574	-2 555	19
<i>Por memória:</i>			
Receita fiscal	47 681	47 718	37
Despesa corrente primária	70 024	70 122	98

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: i) A execução provisória de 2017 tem por base a informação disponibilizada na Síntese de Execução Orçamental da DGO publicada em janeiro de 2018. ii) A informação relativa à CGE/2017, também elaborada pela DGO, consta da publicação *Conta Geral do Estado — 2017*, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 25.

26 Numa análise mais detalhada por subsector, importa salientar as seguintes conclusões, decorrentes da informação coligida na Tabela 5:

- No subsector Estado, observou-se uma variação positiva de 36 M€ no saldo global, devida ao efeito conjugado do aumento da receita efetiva (32 M€) e da descida da despesa efetiva (-4 M€). O aumento da receita foi determinado pela revisão em alta da receita fiscal (31 M€), sobretudo os impostos indiretos (28 M€).
- O aumento de 37 M€ na receita fiscal das administrações públicas concentrou-se, sobretudo, no subsector Estado (31 M€), designadamente nos impostos indiretos (28 M€). Os restantes 5 M€ encontram-se na Administração Local, com uma revisão em alta nos impostos diretos (10 M€), mas uma revisão em baixa nos impostos indiretos (-4 M€).

- O subsector dos Serviços e Fundos Autónomos apresentou um agravamento de 34 M€ face ao saldo inicialmente apresentado, devido à degradação do saldo corrente, tendo a revisão em alta da despesa (122 M€) sido superior ao da receita (73 M€). Do lado da despesa, destaca-se a variação do consumo público (119 M€), designadamente as aquisições com bens e serviços (83 M€), em particular, no Ministério da Saúde (49 M€).
- No subsector da Segurança Social a melhoria de 8 M€ no saldo global deve-se ao aumento da cobrança de receita, nomeadamente na rubrica outras receitas correntes (7 M€).
- Ao nível das Administrações Subnacionais a melhoria líquida de 8 M€ no saldo global foi determinada pela Administração Local. Neste subsector, a revisão em alta do nível de cobrança dos impostos diretos, suportada pelo Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT), pelo Imposto Único de Circulação (IUC) e pela Derrama Municipal, superou a variação da rubrica de investimento. Na Administração Regional, verificou-se uma revisão marginal entre a conta provisória e a CGE/2017.

Tabela 5 – Revisões entre a execução provisória e a CGE/2017, por classificação económica e subsector
(na ótica da contabilidade pública, em milhões de euros)

	Estado	Serviços e Fundos Autónomos	Adm. Local e Regional			Segurança Social	Administrações Públicas
			Adm. Local e Regional	AdR	AdL		
RECEITA CORRENTE	32	73	-4	0	-4	9	109
Impostos diretos	3	0	10	0	10	0	13
Impostos indiretos	28	0	-4	0	-4	0	24
Contrib. de segurança social	0	4	0	0	0	1	6
Outras receitas correntes	1	58	-10	0	-10	7	57
Diferenças de consolidação	0	8	0	0	0	0	8
DESPESA CORRENTE	-4	106	-15	0	-15	1	88
Consumo público	0	119	8	0	8	0	127
Despesas com o pessoal	0	16	0	0	0	0	16
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	0	103	8	0	8	0	111
Aquisição de bens e serviços	0	83	2	0	2	0	85
Outras despesas correntes	0	20	6	0	6	0	26
Subsídios	-4	0	0	0	0	0	-4
Juros e outros encargos	0	1	0	0	0	0	1
Transferências correntes	0	3	-23	0	-23	0	-19
Diferenças de consolidação	0	-17	0	0	0	0	-17
SALDO CORRENTE	36	-34	10	0	10	8	21
RECEITAS DE CAPITAL	0	16	-1	0	-1	0	14
Diferenças de consolidação	0	0	5	0	5	-9	-4
DESPESAS DE CAPITAL	0	16	1	0	1	0	17
Investimento	0	14	6	0	6	0	20
Transferências de capital	0	2	-5	0	-5	0	-3
Outras despesas de capital	0	0	0	0	0	0	0
Diferenças de consolidação	0	-1	0	0	0	0	-1
RECEITA EFETIVA	32	88	-6	0	-6	9	123
DESPESA EFETIVA	-4	122	-14	0	-14	1	105
SALDO GLOBAL	36	-34	8	0	8	8	19
<i>Por memória:</i>							0
Receita fiscal	31	0	5	0	5	0	37
Despesa corrente primária	-4	106	-15	0	-15	1	87

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: i) A execução provisória de 2017 tem por base a informação disponibilizada na Síntese de Execução Orçamental da DGO publicada em janeiro de 2018. ii) A informação relativa à CGE/2017, também elaborada pela DGO, consta da publicação *Conta Geral do Estado — 2017*, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 25. (2) A análise das diferenças entre a execução provisória e a execução final da Conta Geral do Estado encontra-se consolidada dentro as Administrações Públicas. iii) AdR significa Administração Regional e AdL Administração Local.

3.2. Evolução face a 2016, por subsector e classificação económica

27 Salvo referência expressa em contrário, os agregados orçamentais nesta secção e nas seguintes estão ajustados. Este ajustamento consiste em expurgar a execução de 2017 e os referenciais anuais (OE/2017 e CGE do ano anterior) dos fatores que a UTAO identificou na Caixa 3 como operações realizadas num ou noutro ano que afetam a comparabilidade interanual. Essa caixa explica a razoabilidade deste ajustamento e quantifica cada umas das operações em causa.

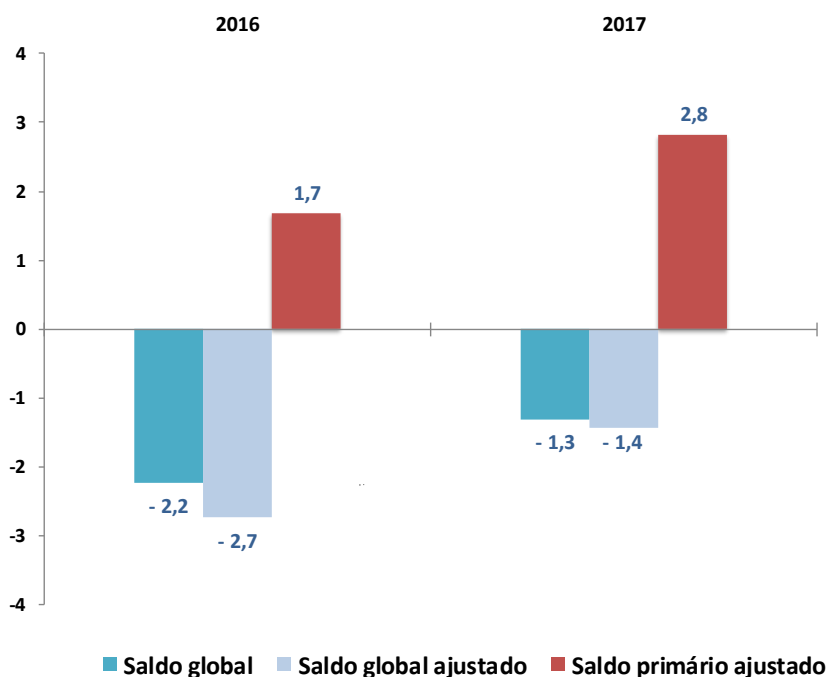
28 Em 2017, o défice das Administrações Públicas reduziu-se significativamente face ao ano anterior, em valor e peso no PIB, situando-se em 2809 M€ em termos ajustados. No ano de 2017, as Administrações Públicas registaram um défice orçamental (não ajustado) de 2555 M€, que ascende a -1,3% do PIB (Tabela 6 e Gráfico 6), refletindo uma redução de 1627 M€ face a 2016 (Tabela 6, Tabela 8 e Tabela 9). Em termos ajustados, o saldo de 2017 situou-se em -2809 M€, cifrando-se em -1,4% do PIB, evidenciando uma melhoria homóloga de 2302 M€. O saldo primário ajustado apresenta um *superavit* de 5491 M€, ascendendo a 2,8% do PIB, o que representa uma apreciação de 2373 M€ face ao período anterior — Gráfico 6 e Gráfico 7.

Tabela 6 – Saldo global das Administrações Públicas em 2016 e 2017
(em milhões de euros)

	CGE/2016	OE/2017	CGE/2017	Variação CGE 2016-2017	Desvio OE/2017
Saldo global	-4 182	-4 763	-2 555	-1 627	2 208
Ajustamentos	-930	-239	-254	-676	-15
Saldo global ajustado	-5 111	-5 003	-2 809	-2 302	2 194

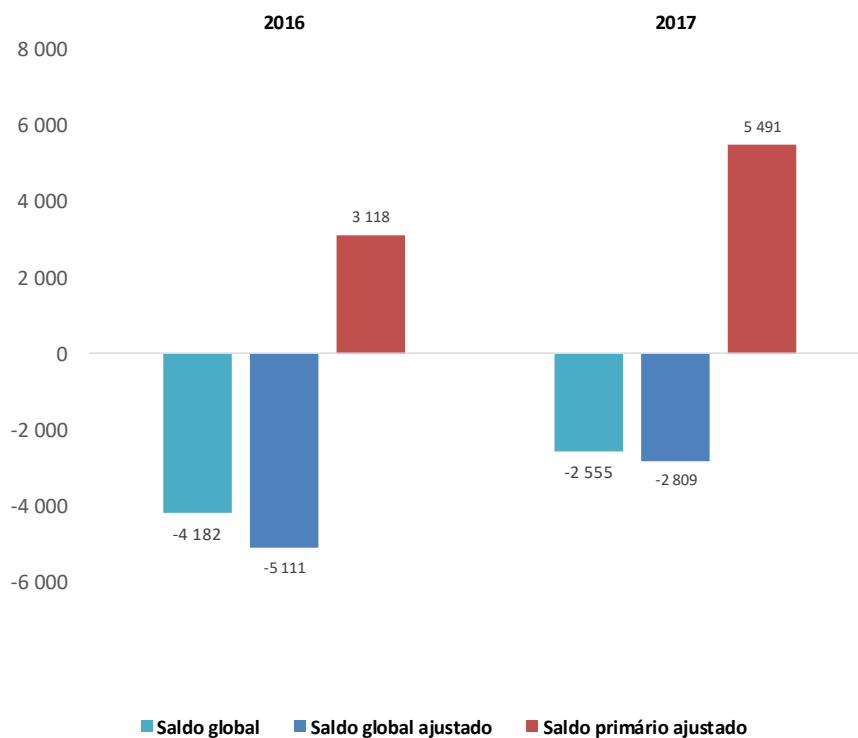
Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: i) A informação relativa à CGE/2016 consta do Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2016, Vol. I, Quadro 25. ii) O orçamento para 2017 corresponde à versão aprovada na Assembleia da República, a qual incorpora as alterações à Proposta de Lei do Orçamento do Estado aprovadas pela Assembleia da República no decurso da discussão e aprovação da Lei do OE/2017. iii) A informação relativa à CGE/2017, também elaborada pela DGO, consta da publicação *Conta Geral do Estado — 2017*, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 25. iv) Os ajustamentos excluem os impactos orçamentais dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 3, p. 27.

Gráfico 6 – Trajetória dos saldos orçamentais em % do PIB



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

Gráfico 7 – Trajetória dos saldos orçamentais em M€



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

29 A redução do défice em termos ajustados deveu-se, sobretudo, aos contributos dos subsectores Estado e Segurança Social. A redução do défice ajustado no montante de 2302 M€ resultou, sobretudo, do contributo do subsector Estado no valor de 2104 M€ e, em menor escala, da Segurança Social, com 844 M€. No sentido oposto, os subsectores dos Serviços e Fundos Autónomos e das Administrações Subnacionais registaram uma degradação do seu saldo global, com contributos negativos de 305 M€ e 346 M€, respetivamente, conforme Tabela 7.

Tabela 7 – Saldo global ajustado das Administrações Públicas em 2016 e 2017, por subsector (em milhões de euros)

	2016		2017		Variação	
	CGE	OE inicial	CGE	CGE/2017 face CGE/2016	CGE/2017 face OE/2017	
Administração Central e Segurança Social	-5745	-5893	-3102	2643	2792	
Estado	-6694	-6417	-4589	2104	1828	
Serviços e Fundos Autónomos	133	-107	-172	-305	-66	
Segurança Social	816	630	1660	844	1030	
Administração Local e Regional	639	891	292	-346	-598	
Administrações Públicas	-5111	-5003	-2809	2302	2194	

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: 1) A informação relativa à CGE/2016 consta do Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2016, Vol. I, Quadro 25. (2) A informação relativa à CGE/2017 consta do Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2017, Vol. I, Quadro 25.

30 Durante o ano de 2017, a receita cresceu a um ritmo superior à despesa, relevando a desaceleração da despesa, com reflexos na diminuição do peso deste agregado na economia. Em 2017, a receita efetiva cresceu 4,6% (Tabela 8), sendo esta evolução determinada, em larga escala, pela evolução da receita fiscal e contributiva (contributos de 1,8 p.p. das contribuições para a Segurança Social e 1,1 p.p. dos impostos indiretos e dos impostos diretos), conforme ilustrado no Gráfico 8. O crescimento de 1,5% da despesa foi determinado pelas outras despesas correntes (0,7 p.p.), despesas com pessoal (0,7 p.p.), investimento (0,3 p.p.) e transferências correntes (0,2 p.p.), parcialmente atenuados pelo decréscimo dos subsídios (-0,5 p.p.) e outras despesas de capital (-0,1 p.p.), relevando a contenção da despesa durante o exercício de 2017 (Gráfico 9). Com efeito, a redução do défice resulta mais da desaceleração da despesa do que do crescimento da receita, com efeitos no peso de cada um destes agregados no PIB. No biénio 2016–2017, a receita

efetiva aumentou ligeiramente o seu peso no PIB em 0,1 p.p., situando-se em 41,6%, enquanto a despesa diminuiu 1,2 p.p., recuando para 43,0%, como se pode observar no Gráfico 10.

Gráfico 8 – Contributos para a variação da receita efetiva

(face a 2016, em pontos percentuais)

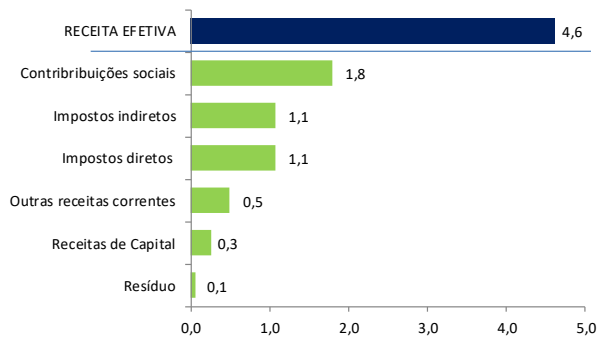
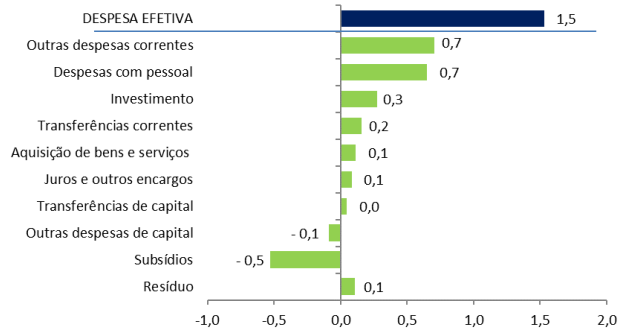


Gráfico 9 – Contributos para a variação da despesa efetiva

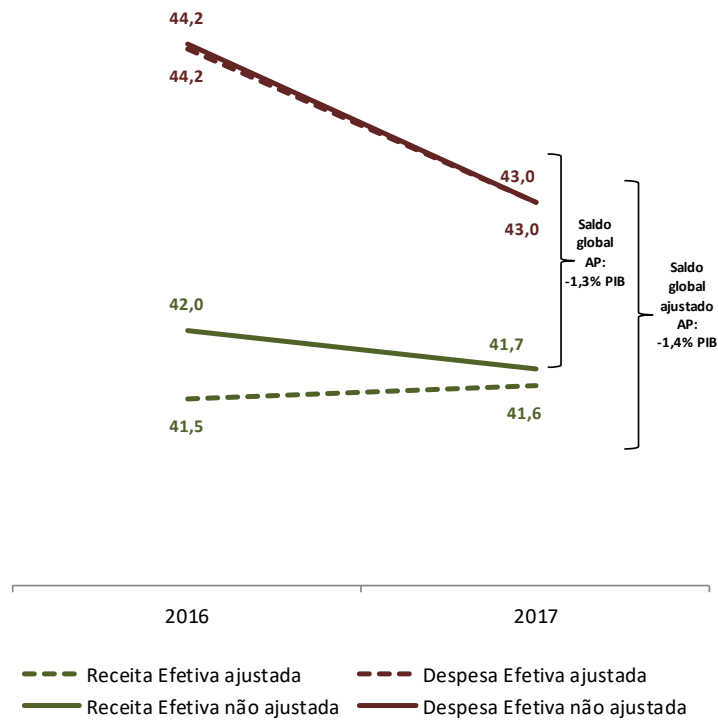
(face a 2016, em pontos percentuais)



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

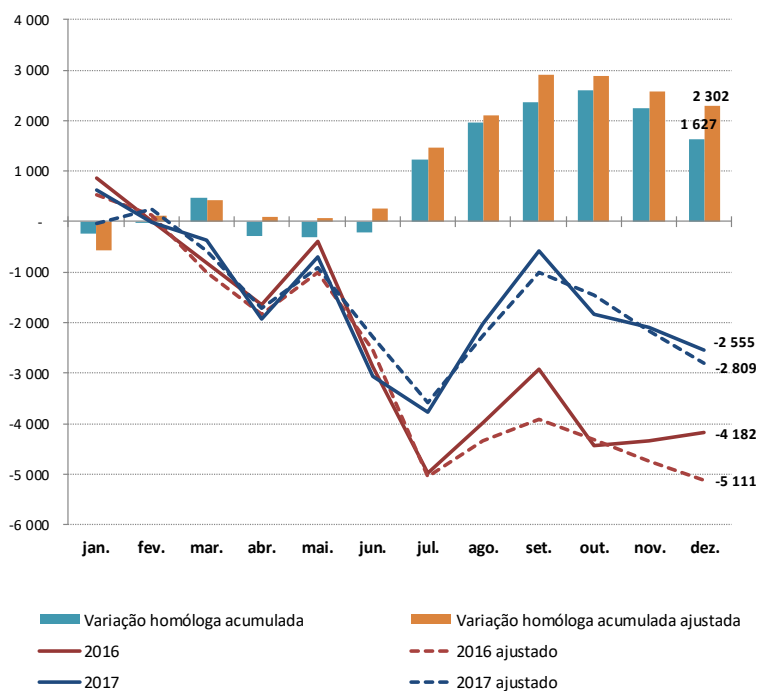
Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Gráfico 10 – Evolução do peso da receita e da despesa das Administrações Públicas (em percentagem do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Gráfico 11 – Evolução intra-anual do saldo global das administrações públicas
(em milhões de euros, em termos acumulados)

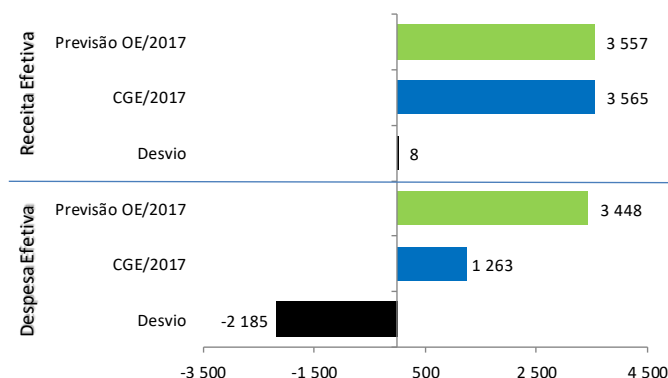


Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

3.3. Desvios face ao OE/2017, por classificação económica

31 Em 2017, o défice apurado na CGE representa uma melhoria significativa face ao objetivo implícito no Orçamento do Estado, determinada pelo comportamento da despesa, cuja execução se situou 2185 M€ abaixo do limite do OE/2017. No ano de 2017, o défice orçamental (não ajustado) de 2555 M€ apurado no âmbito da CGE representa uma melhoria de 2208 M€ face ao objetivo de 4763 M€ implícito no OE/2017. Quando ajustado dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga no biénio 2016–2017, o saldo orçamental ascende a – 2809 M€, o que representa um desvio favorável de 2194 M€ face ao saldo subjacente ao OE/2017 (Tabela 8). Este resultado foi determinado pela subexecução da despesa, que se ficou aquém do objetivo de OE/2017, com um desvio de – 2185 M€, uma vez que a receita se situou em linha com a previsão deste referencial, com um desvio marginal de + 8 M€ (Gráfico 12). A contenção da despesa (face ao objetivo do OE/2017) determina, assim, a redução do défice orçamental.

Gráfico 12 –Variações homólogas de receita e despesa ajustadas
(face ao OE/2017, em milhões de euros)

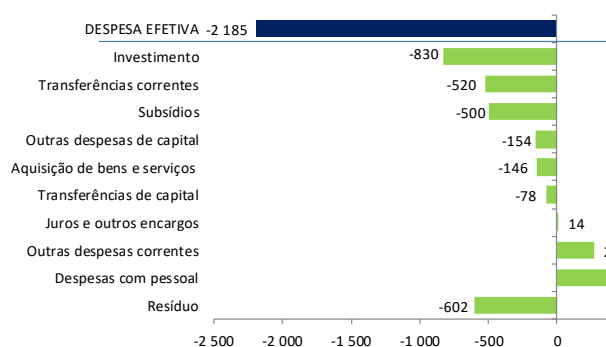


Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: as variações indicadas nas barras verdes e azuis exprimem a diferença entre os valores acumulados sem 2017 e os valores homólogos do ano anterior. Os valores nos dois anos estão ajustados de fatores que prejudicam a comparabilidade neste biénio. Os desvios são a diferença entre os valores observados (CGE) e os valores previstos (OE inicial).

32 A cobrança de receita atingiu o objetivo e a receita fiscal e contributiva superou os objetivos, constituindo a principal determinante deste crescimento. Durante o ano de 2017, a receita efetiva cresceu 4,6% em termos ajustados, situando-se em linha com o objetivo implícito no OE/2017 (com um grau de execução de 100%). A receita fiscal e contributiva constitui o principal motor deste crescimento, com uma variação de + 4,9% face à cobrança do ano anterior, tendo excedido a previsão inicial em 2,1 p.p.. Numa análise por componentes e pelo seu peso no total, destaca-se o contributo dos impostos indiretos (1,0 p.p.), das contribuições sociais (0,5 p.p.) e dos impostos diretos (0,2 p.p.), que compensam a subexecução das outras receitas correntes e da receita de capital — Tabela 8, Gráfico 14 e Gráfico 16.

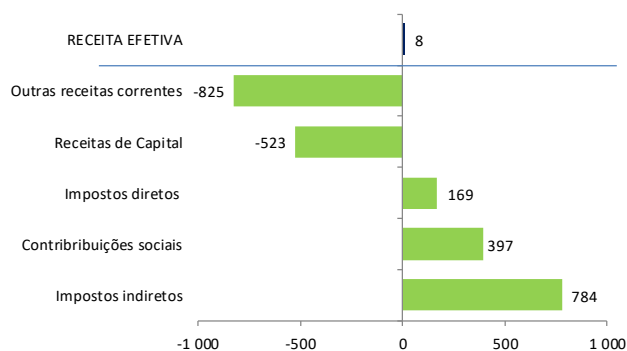
33 A despesa efetiva cresceu a um ritmo inferior ao previsto, situando-se 2185 M€ abaixo do limite inicial do OE/2017. A despesa efetiva ajustada aumentou 1,5%, ficando 2,7 p.p. abaixo do limite de 4,2% previsto no OE/2017, o que se traduz num desvio de – 2185 M€ e um grau de execução de 97,5%. Apenas as despesas com pessoal e as outras despesas correntes apresentaram contributos positivos para aquele desvio, situando-se as restantes componentes em níveis inferiores ao previsto (Tabela 8, Gráfico 13 e Gráfico 15). Os desvios de maior magnitude aconteceram nas rubricas de investimento (– 830 M€; – 1,0 p.p.), transferências correntes (– 520 M€; – 0,6 p.p.), e subsídios (– 500 M€; – 0,6 p.p.), refletindo baixos graus de execução das rubricas de investimento e subsídios face ao OE/2017 (83,4% e 65,4%, respetivamente). No caso das transferências correntes, embora apresente um grau de execução de 98,6%, o elevado peso da rubrica na despesa efetiva (42,5% da despesa efetiva em 2017) justifica a importância deste desvio.

Gráfico 13 – Principais desvios da despesa efetiva
(face ao OE/2017, em milhões de euros)



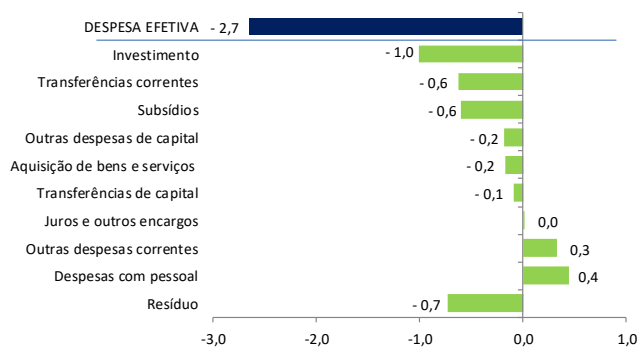
Fontes: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO.

Gráfico 14 – Principais desvios da receita efetiva
(face ao OE/2017, em milhões de euros)



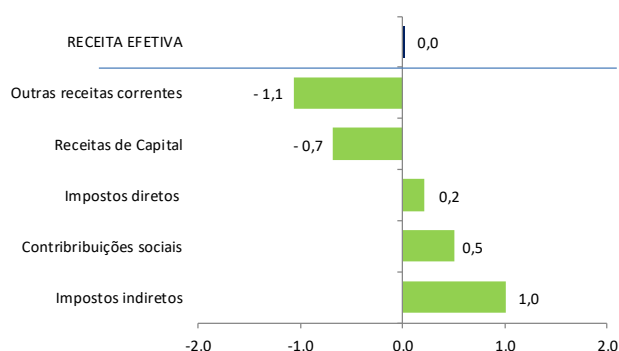
Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Gráfico 15 – Principais desvios da despesa efetiva
(face ao OE/2017, em pontos percentuais)



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

Gráfico 16 – Principais desvios da receita efetiva
(face ao OE/2017, em pontos percentuais)



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

Tabela 8 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por classificação económica, em termos ajustados
(em milhões de euros)

	Janeiro-dezembro						Ref. Anual				Grau execução OE/2017 %	Desvio OE/2017 M€
	Execução		Variação homóloga			OE/2017	Variação homóloga					
	2016	2017	M€	%	Contributo p.p.		M€	%	Contributo p.p.			
RECEITA CORRENTE	75 496	78 865	3 369	4,5	4,4	78 334	2 837	3,8	3,7	100,7	-532	
Impostos diretos	20 597	21 423	826	4,0	1,1	21 254	657	3,2	0,8	100,8	-169	
Impostos indiretos	24 594	25 977	1 383	5,6	1,8	25 193	599	2,4	0,8	103,1	-784	
Contrib. de segurança social	18 860	19 766	906	4,8	1,2	19 369	509	2,7	0,7	102,0	-397	
Outras receitas correntes	11 305	11 685	380	3,4	0,5	12 510	1 205	10,7	1,6	93,4	825	
Diferenças de consolidação	140	14				7						
DESPESA CORRENTE	77 399	78 422	1 022	1,3	1,2	79 474	2 075	2,7	2,5	98,7	1 053	
Consumo público	32 338	33 549	1 212	3,7	1,5	33 064	727	2,2	0,9	101,5	-485	
Despesas com pessoal	19 623	20 159	537	2,7	0,7	19 798	175	0,9	0,2	101,8	-362	
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	12 715	13 390	675	5,3	0,8	13 266	551	4,3	0,7	100,9	-123	
Aquisição de bens e serviços	11 769	11 864	95	0,8	0,1	12 010	241	2,0	0,3	98,8	146	
Outras despesas correntes	946	1 526	580	61,3	0,7	1 257	311	32,9	0,4	121,4	-269	
Subsídios	1 380	946	-434	-31,5	-0,5	1 446	66	4,8	0,1	65,4	500	
Juros e outros encargos	8 229	8 300	71	0,9	0,1	8 285	56	0,7	0,1	100,2	-14	
Transferências correntes	35 446	35 575	129	0,4	0,2	36 095	649	1,8	0,8	98,6	520	
<i>Dotação provisional</i>	502	535				535						
Diferenças de consolidação	6	52				48						
SALDO CORRENTE	-1 903	444	2 347			-1 140	763				-1 584	
RECEITAS DE CAPITAL	1 821	2 018	196	10,8	0,3	2 541	720	39,5	0,9	79,4	523	
Diferenças de consolidação	0	33				0						
DESPESAS DE CAPITAL	5 030	5 271	241	4,8	0,3	6 403	1 374	27,3	1,7	82,3	1 133	
Investimento	3 929	4 157	228	5,8	0,3	4 988	1 059	26,9	1,3	83,4	830	
Transferências de capital	944	984	39	4,2	0,0	1 062	118	12,4	0,1	92,6	78	
Outras despesas de capital	133	62	-71	-53,6	-0,1	215	82	61,8	0,1	28,7	154	
Diferenças de consolidação	23	68				139						
RECEITA EFETIVA	77 318	80 883	3 565	4,6	4,6	80 875	3 557	4,6	4,6	100,0	-8	
DESPESA EFETIVA	82 429	83 692	1 263	1,5	1,5	85 877	3 448	4,2	4,2	97,5	2 185	
SALDO GLOBAL	-5 111	-2 809	2 302			-5 003	109				-2 194	
<i>Por memória:</i>												
Receita fiscal	45 191	47 400	2 209	4,9	2,9	46 447	1 256	2,8	1,6	102,1	-953	
Contribuições Sociais	18 860	19 766	906	4,8	1,2	19 369	509	2,7	0,7	102,0	-397	
Despesa corrente primária	69 170	70 122	952	1,4	1,2	71 189	2 018	2,9	2,4	98,5	1 067	

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: i) Os dados encontram-se consolidados de transferências, subsídios, juros e rendimentos de propriedade entre organismos das administrações públicas, bem como consolidados entre aquisição de bens e serviços com vendas de bens e serviços para algumas entidades do programa orçamental Saúde. ii) A informação relativa à CGE/2016 consta do Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2016, Vol. I, Quadro 25. iii) A informação relativa à CGE/2017 consta do Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2017, Vol. I, Quadro 25. iv) O orçamento para 2017 corresponde à versão aprovada na Assembleia da República, a qual incorpora as alterações à Proposta de Lei do Orçamento do Estado aprovadas pela Assembleia da República no decurso da discussão e aprovação da Lei do OE/2017. v) O referencial anual 2017 do agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui a dotação provisional (535 M€), bem como um montante de reserva orçamental (433,6 M€) vi) A taxa de crescimento implícita no OE/2017 inicial foi calculada face aos valores apresentados na CGE/2016. vii) Os valores encontram-se ajustados dos impactos orçamentais dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 3.

Tabela 9 – Conta consolidada das Administrações Públicas e por subsector
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	2016		2017				Var. 2016/2017		Tx. Cresc. OE/2017 inicial (%)		
	Execução	% PIB	Orç. Inicial	% PIB	Execução	% PIB	Grau de execução (%)	Desvios de execução		Variação homóloga	Tvha (%)
	(1)		(2)		(3)		(4)=(3)/(2)	(5)=(3)-(2)		(6)=(3)-(1)	(6)/(1)
Administrações Públicas											
Receita efetiva	78 323	42,0	81 114	41,7	81 137	41,7	100,0	23	2 814	3,6	3,6
Despesa efetiva	82 505	44,2	85 877	44,1	83 692	43,0	97,5	-2 185	1 187	1,4	4,1
Saldo global	-4 182	-2,2	-4 763	-2,4	-2 555	-1,3	:	2 208	1 627	:	:
Receita efetiva ajustada	77 318	41,5	80 875	41,6	80 883	41,6	100,0	8	3 565	4,6	4,6
Despesa efetiva ajustada	82 429	44,2	85 877	44,1	83 692	43,0	97,5	-2 185	1 263	1,5	4,2
Saldo global ajustado	-5 111	-2,7	-5 003	-2,6	-2 809	-1,4	:	2 194	2 302	:	:
Administração Central e Segurança Social											
Receita efetiva	71 653	38,4	74 270	38,2	74 240	38,1	100,0	-31	2 587	3,6	3,7
Despesa efetiva	76 468	41,0	79 924	41,1	77 087	39,6	96,5	-2 837	620	0,8	4,5
Saldo global	-4 815	-2,6	-5 654	-2,9	-2 848	-1,5	:	2 807	1 968	:	:
Receita efetiva ajustada	70 647	37,9	74 031	38,0	73 986	38,0	99,9	-45	3 338	4,7	4,8
Despesa efetiva ajustada	76 392	41,0	79 924	41,1	77 087	39,6	96,5	-2 837	695	0,9	4,6
Saldo global ajustado	-5 745	-3,1	-5 893	-3,0	-3 102	-1,6	:	2 792	2 643	:	:
Estado											
Receita efetiva	44 229	23,7	45 770	23,5	45 617	23,4	99,7	-153	1 387	3,1	3,5
Despesa efetiva	50 361	27,0	52 409	26,9	50 403	25,9	96,2	-2 006	41	0,1	4,1
Saldo global	-6 132	-3,3	-6 639	-3,4	-4 786	-2,5	:	1 853	1 346	:	:
Receita efetiva ajustada	43 018	23,1	45 563	23,4	45 384	23,3	99,6	-179	2 366	5,5	5,9
Despesa efetiva ajustada	49 712	26,7	51 979	26,7	49 973	25,7	96,1	-2 006	261	0,5	4,6
Saldo global ajustado	-6 694	-3,6	-6 417	-3,3	-4 589	-2,4	:	1 828	2 104	:	:
Serviços e Fundos Autónomos											
Receita efetiva	29 093	15,6	30 433	15,6	30 412	15,6	99,9	-21	1 318	4,5	4,6
Despesa efetiva	29 340	15,7	30 539	15,7	30 559	15,7	100,1	20	1 219	4,2	4,1
Saldo global	-247	-0,1	-107	-0,1	-147	-0,1	:	-41	100	:	:
Receita efetiva ajustada	29 398	15,8	30 433	15,6	30 387	15,6	99,8	-46	989	3,4	3,5
Despesa efetiva ajustada	29 265	15,7	30 539	15,7	30 559	15,7	100,1	20	1 294	4,4	4,4
Saldo global ajustado	133	0,1	-107	-0,1	-172	-0,1	:	-66	-305	:	:
Segurança Social											
Receita efetiva	25 712	13,8	26 846	13,8	26 693	13,7	99,4	-153	982	3,8	4,4
Despesa efetiva	24 148	12,9	25 754	13,2	24 607	12,6	95,5	-1 147	460	1,9	6,7
Saldo global	1 564	0,8	1 092	0,6	2 086	1,1	:	994	522	:	:
Receita efetiva ajustada	24 963	13,4	26 384	13,6	26 267	13,5	99,6	-117	1 304	5,2	5,7
Despesa efetiva ajustada	24 148	12,9	25 754	13,2	24 607	12,6	95,5	-1 147	460	1,9	6,7
Saldo global ajustado	816	0,4	630	0,3	1 660	0,9	:	1 030	844	:	:
Administração Local e Regional											
Receita efetiva	10 294	5,5	10 705	5,5	10 584	5,4	98,9	-121	290	2,8	4,0
Despesa efetiva	9 655	5,2	9 814	5,0	10 292	5,3	104,9	477	637	6,6	1,6
Saldo global	633	0,3	891	0,5	293	0,2	:	-598	-341	:	:
Receita efetiva ajustada	10 294	5,5	10 705	5,5	10 584	5,4	98,9	-121	290	2,8	4,0
Despesa efetiva ajustada	9 655	5,2	9 814	5,0	10 292	5,3	104,9	477	637	6,6	1,6
Saldo global ajustado	639	0,3	891	0,5	292	0,2	:	-598	-346	:	:

Fontes: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | | Notas: i) A informação relativa à CGE/2016 consta do Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2016, Vol. I, Quadro 25. ii) A informação relativa à CGE/2017 consta do Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2017, Vol. I, Quadro 25. iii) O orçamento para 2017 corresponde à versão aprovada na Assembleia da República, a qual incorpora as alterações à Proposta de Lei do Orçamento do Estado aprovadas pela Assembleia da República no decurso da discussão e aprovação da Lei do OE/2017. iv) A taxa de crescimento implícita ao OE/2017 inicial foi calculada face aos valores apresentados na CGE/2016. v) Os valores ajustados (assinalados a sombreado) excluem os impactos orçamentais dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 3.

**Caixa 3 – Ajustamentos UTAO à execução orçamental das Administrações Públicas,
em Contabilidade Pública**

Os dados da execução orçamental com origem no relatório da DGO sobre a CGE, bem como os referenciais anuais utilizados como ponto de partida para a análise neste capítulo, refletem o comportamento orçamental das Administrações Públicas. Como tal, incluem o resultado de operações que, pela sua especificidade temporal, afetam a comparabilidade homóloga dos períodos analisados, com efeito no saldo orçamental ou no nível dos agregados de receita e despesa que concorrem para a sua formação. A fim de tornar a comparação da evolução tão fidedigna quanto possível, a UTAO identifica nesta caixa os fatores específicos que influenciaram essa comparabilidade. A identificação tem por base as diferenças que estes fatores criam nas séries temporais, com origem em causas diversas, como alterações na metodologia de registo contabilístico, reclassificação de entidades dentro do sector das Administrações Públicas e medidas administrativas ou de política com carácter único ou temporário, como a transferência extraordinária do Orçamento do Estado para Segurança Social ou Plano Especial de Redução do Endividamento do Estado (PERES). A capacidade da UTAO para identificar estes fatores e promover as consequentes alterações nos valores nos períodos afetados, bem como nos referenciais anuais, é condicionada pelo conhecimento dos fatores, pela existência de informação quantitativa de base, pela expressão material dos montantes em causa e pelas possibilidades de desagregação por subsector e classes económicas.

A tabela seguinte apresenta os ajustamentos efetuados à conta das Administrações Públicas no biénio 2016–2017, identificando-se o subsector envolvido e o valor da respetiva receita ou despesa. Os valores negativos indicam que se trata de um ajustamento com impacto negativo no saldo do subsector, enquanto valores positivos correspondem a impacto positivo. Segue-se ao quadro a explicação dos ajustamentos nele indicados.

Tabela 9 – Ajustamentos ao saldo das Administrações Públicas
(milhões de euros)

		Subsector	Âmbito	Janeiro - dezembro		OE/2017
				2016	2017	
Saldo global não ajustado				-4 182	-2 555	-4 763
<i>Ajustamentos c/efeito negativo no saldo:</i>						
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(1)	Seg. Social	Receita	-650	-430	-430
Receita da ADSE: uniformização contabilística	(2)	Estado	Receita	-573	0	0
Restituições relativas à contribuição para a União Europeia	(3)	Estado	Receita	-115	85	0
Transferências FSE	(4)	Seg. Social	Receita/Despesa	-46	4	-32
Receita de ISP e de Imposto sobre o tabaco: alteração dos valores de janeiro de 2016	(5)	Estado	Receita	-149	0	0
Receita da contribuição para o audiovisual: uniformização contabilística	(6)	SFA	Receita	-176	-25	0
Plano Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES)	(7)	Estado	Receita	-443	0	-100
Plano Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES)	(7)	Seg. Social	Receita	-52	0	0
Reavaliação de ativos	(8)	Estado	Receita	-107	-107	-107
Receita de IRC decorrente de transações financeiras de uma empresa privada	(9)	Estado	Receita	0	-235	0
Correção contabilística da receita do Fundo de Contragarantia Mútuo	(10)	SFA	Receita	-92	0	0
<i>Ajustamentos c/efeito positivo no saldo:</i>						
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(1)	Estado	Despesa	650	430	430
Receita da ADSE: uniformização contabilística	(2)	SFA	Receita	573	0	0
Receita da contribuição para o audiovisual: uniformização contabilística	(6)	Estado	Receita	176	25	0
Correção contabilística da despesa do Fundo de Contragarantia Mútuo	(10)	SFA	Despesa	76	0	0
Efeito líquido dos ajustamentos				-929	-254	-239
Saldo global ajustado				-5 111	-2 809	-5 003

(*) Sem impacto no saldo global da APs, porque se trata de transferências que consolidam no perímetro.

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (*) Operações sem impacto no saldo global das administrações públicas, por se tratar de transferências que consolidam dentro do perímetro, mas com impacto no nível de receita e/ou despesa de cada um dos subsectores.

(1) Exclusão das **transferências extraordinárias do OE para a Segurança Social**, em 2016 e 2017, sendo que se efetuam transferências mensais do subsector Estado para a Segurança Social.

(2) Correção contabilística da **receita da ADSE** no sentido de garantir a comparabilidade entre 2016 e 2017. A Lei do OE/2017 determinou que a receita é registada em vendas de bens e serviços, enquanto até 2016 a receita foi registada em contribuições sociais.

(3) Exclusão da receita proveniente de **restituições do orçamento da União Europeia a Portugal** para 2016 e 2017.

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

(5) Exclusão do valor da **revisão em alta efetuada sobre o mês de janeiro** de 2016 no âmbito do imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (ISP) e imposto sobre o tabaco. Esta alteração foi efetuada pela Autoridade Tributária aquando da divulgação dos dados acumulados para o período janeiro-abril de 2016 relativos ao ISP e ao imposto sobre o tabaco no montante total de 149,1 M€. De acordo com a Autoridade Tributária, esta alteração deveu-se aos efeitos decorrentes do Despacho n.º 86/2016-XXI de 29 de abril, o qual permitiu a revisão em alta da receita do mês de janeiro de 2016. O referido Despacho de abril revogou o anterior Despacho n.º 13/2015-XXI de 29 de dezembro que determinava a inclusão da receita dos primeiros dias de janeiro enquanto receita do ano 2015 devido à tolerância de ponto do dia 31 de dezembro.

(6) Correção contabilística relativa à **contribuição para o audiovisual** no sentido de garantir a comparabilidade homóloga e a comparabilidade face ao objetivo anual. A Lei do OE/2017 e a Lei do OE/21016 determinaram que a receita da contribuição para o audiovisual é registada como imposto indireto do subsector Estado, sendo posteriormente efetuada a respetiva transferência corrente para a RTP. No entanto, verifica-se que na execução de 2016 e nos meses iniciais de 2017 a classificação contabilística apresenta-se desconforme com a definida nas leis do OE, tendo-se mantido a mesma classificação que vigorou até ao ano 2015 (i.e. a execução da receita relativa à contribuição para o audiovisual foi registada como taxas sobre a energia em 2016 e durante os meses iniciais de 2017).

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

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

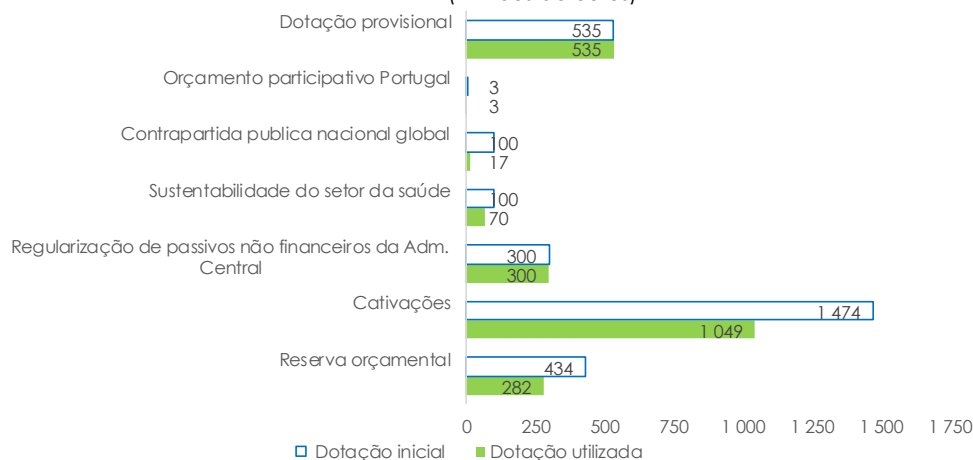
(9) Exclusão de uma **receita de IRC** no montante de 235 M€ na execução de 2017 decorrente de operações financeiras de uma única empresa.

(10) Exclusão da receita de capital e consequente despesa em transferências correntes do **Fundo de Contragarantia Mútuo** em 2016 visto que tinha sido incorretamente classificada no ano 2016 como receita/despesa efetiva.

3.4. Utilização de dotações para cobertura de riscos orçamentais

34 A dotação provisional, as dotações centralizadas, as cativações e a reserva orçamental constituem instrumentos de gestão do Ministério das Finanças, destinados a fazer face a riscos orçamentais e adequar a execução aos objetivos de consolidação orçamental. Nesta secção, analisam-se os instrumentos de gestão orçamental definidos legalmente como sendo da esfera de competência do Ministério das Finanças, destinados a fazer face aos riscos emergentes da execução orçamental, adequando a cada momento as necessidades às disponibilidades, mas respeitando o nível de consolidação orçamental pretendido, considerando-se para este efeito a dotação provisional, as dotações centralizadas, as cativações e a reserva orçamental. No ano de 2017, estes instrumentos totalizaram 2946 M€, com uma utilização de 2256 M€, encontrando-se detalhados por natureza, dotação inicial e montante utilizado no Gráfico 17. Considerando o seu peso na despesa, as suas dotações representaram 3,4% do orçamento inicial (ajustado) e a utilização de verbas decorrentes ascendeu a 2,7% da despesa efetiva paga.

Gráfico 17 – Dotações orçamentais e sua utilização para cobertura de riscos
(milhões de euros)



Fonte: Sistemas aplicativos da DGO e Relatório da CGE/2017. | Nota: i) As cativações iniciais são as previstas na Lei do OE/2017 e no DLEO/2017. São excluídos deste cálculo as cativações adicionais decorrentes de alterações orçamentais que reforçam rubricas sujeitas a cativação. ii) O valor 433,6 M€ da reserva orçamental é superior ao que consta na CGE/2017 (429,9 M€). O valor considerado pela UTAO inclui a reserva orçamental de todos os organismos da Administração Central, incluindo as entidades legalmente excecionadas.

35 No ano de 2017, o conjunto da dotação provisional e das dotações centralizadas ascendeu a 1038 M€, tendo sido utilizados 925 M€ durante a execução. Estas dotações constituem capitais geridos centralmente pelo Ministério das Finanças, destinados a serem reafetados a outros programas orçamentais durante a execução orçamental, em função da avaliação técnica e política das necessidades sectoriais e dos objetivos da política orçamental. A dotação provisional constitui o exemplo mais conhecido deste instrumento de gestão orçamental, destinando-se a fazer face a despesas imprevisíveis, urgentes e inadiáveis, cuja existência constitui uma obrigatoriedade definida na LEO.¹ No ano de 2017, a dotação provisional ascendeu a 535 M€, tendo sido totalmente utilizada. Neste ano, foram ainda criadas as dotações centralizadas destinadas a enfrentar riscos específicos, finalidades definidas na Lei do OE/2017: (1) Orçamento participativo Portugal; (2) Contrapartida pública nacional global; (3) Regularização de passivos não-financeiros da Administração Central; e (4) Sustentabilidade do sector da saúde. As dotações centralizadas totalizaram 503 M€, tendo sido reafectados 390 M€ para o programa orçamental da Saúde, a que corresponde um grau de utilização de 77,5%. Abaixo deste nível médio de utilização destacam-se duas dotações. O capital para assegurar o quarto objetivo (Sustentabilidade da saúde), designadamente com o propósito de mitigar os efeitos sobre os orçamentos das entidades do SNS relativos à introdução da taxa sobre bebidas com açúcar), não foi totalmente consumido (apenas 69,8%). O capital para cobrir riscos de insuficiência na contrapartida pública nacional (do financiamento dos projetos de investimento público contratadas no âmbito do Portugal 2020) teve uma taxa de utilização de apenas 16,9%. Finalmente, dá-se conta que o programa da saúde foi aquele que maior reforço teve durante o ano proveniente do conjunto "dotação provisional + dotação centralizada": dos 925 M€ utilizados, 533 M€ destinaram-se à saúde.

36 A dotação provisional foi afetada integralmente, destinando-se cerca de dois terços ao reforço de despesas com o pessoal do Ministério da Educação e o do restante ao Serviço Nacional de Saúde. O reforço da dotação orçamental sectorial por contrapartida da dotação provisional, no montante total de 535 M€ (Tabela 10) foi afeta às despesas com pessoal do programa orçamental P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (355,2 M€), às transferências correntes para Serviços e Fundos Autónomos do programa P013—Saúde (163,2 M€) e às transferências de capital do programa P009— Cultura (3,0 M€). As transferências para a saúde tiveram como destino final a aquisição de bens e serviços (150,6 M€), nomeadamente a redução dos pagamentos em atraso das entidades integradas no Serviço Nacional de Saúde, o pagamento de encargos decorrentes de parcerias público-privadas, e em menor grau, a viabilização de investimentos cofinanciados por fundos europeus no Centro Hospitalar Lisboa Central, sendo o remanescente afeto ao pagamento de despesas com o pessoal (12,6 M€). Numa abordagem por programa, verifica-se que dois programas absorvem 96,9% desta dotação: o P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (66,4%) e o P013—Saúde de 30,5%. Numa abordagem por natureza, os gastos com pessoal representam 71,3% do total e a aquisição de bens e serviços 28,1%.

¹ A Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (LEO), republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, 8ª alteração à LEO, prevê, no n.º 5 do artigo 8.º, a obrigatoriedade de uma "dotação provisional destinada a fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis", inscrita no orçamento do Ministério das Finanças.

Tabela 10 – Afetação da dotação provisional por programa orçamental e classificação económica
(em milhões de euros)

	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Transferências correntes	das quais: transferências para a administração central	Outras despesas correntes	Investimento	Transferências de capital	das quais: transferências para a administração central	Total
Programas									
P001 - Órgãos de Soberania	0,8		0,0						0,8
P002 - Governação									0,0
P003 - Representação Externa									0,0
P004 - Finanças									0,0
P005 - Encargos da Dívida (Juros)									0,0
P006 - Defesa									0,0
P007 - Segurança Interna									0,0
P008 - Justiça									0,0
P009 - Cultura							3,0		3,0
P010 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	6,0		0,0	0,0					6,0
P011 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	355,0								355,0
P012 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social									0,0
P013 - Saúde	12,6	150,6	0,0	0,0					163,2
P014 - Planeamento e Infraestruturas	1,1		0,0	0,0					1,1
P015 - Economia									0,0
P016 - Ambiente									0,0
P017 - Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural	6,0		0,0	0,0					6,0
P018 - Mar									0,0
Despesa efetiva	381,4	150,6	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0	535,0

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

37 As cativações e a reserva orçamental constituem instrumentos de gestão que reduzem a dotação utilizável pelos serviços e representaram 2,2% do teto de despesa autorizado pelo Parlamento no OE/2017, permanecendo cativa 0,7% da despesa efetiva paga em 2017. As cativações constituem retenções de verbas do orçamento de despesa aprovado pelo parlamento e, do ponto de vista legal, podem ser introduzidas na Lei do OE, em Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO) ou noutro ato legal específico. Traduzem-se na redução da dotação utilizável pelos serviços e organismos. A libertação destes montantes — descativação — é sujeita à autorização do Ministro das Finanças, em função da evolução da execução orçamental e das necessidades de financiamento, constituindo, assim, mais um instrumento do Ministério das Finanças para facilitar o cumprimento das metas orçamentais pretendidas. No ano de 2017, as cativações foram definidas na Lei do OE² e no DLEO³, tendo incidido sobre rubricas de aquisição de bens e serviços e sobre o crescimento da despesa face à (dotação inicial) do ano anterior, nas rubricas de pessoal, aquisição de bens e serviços, transferências para fora do universo das Administrações Públicas, outras despesas correntes e projetos. O total de cativações iniciais ascendeu a 1474 M€, permanecendo cativos 425 M€ no encerramento da conta. A reserva orçamental acresce às cativações, correspondendo o seu valor a 2,5% dos orçamentos dos organismos da Administração Central,⁴ com um valor inicial de 434 M€, permanecendo por utilizar 151 M€ no final da execução (Tabela 11). Quando considerados em conjunto e em termos relativos, a cativação inicial decorrente destes instrumentos representa 2,2% da despesa (ajustada) autorizada no OE/2017, tendo sido alcançada uma poupança final de 0,7% face à despesa efetiva (ajustada). A partir de maio de 2018 o detalhe das cativações desagregadas por ministério, programa e medida integra a informação sobre a execução orçamental a ser enviada trimestralmente pelo Governo à Assembleia da República.

² O Orçamento do Estado de 2017 foi publicado na Lei n.º 42/2016 de 28 de dezembro.

³ O Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2017 foi publicado no Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março.

⁴ A Circular Série A n.º 1384 – Instruções para a preparação do Orçamento do Estado para 2017, aprovadas por despacho do Secretário de Estado do Orçamento, em julho de 2016, prevê que “Na elaboração dos orçamentos, deve ser considerada uma reserva no valor de 2,5% do orçamento (atividades e projetos)”. Esta obrigatoriedade não se encontra prevista na Lei de Enquadramento Orçamental.

Tabela 11 – Reserva orçamental por programa
(em milhões de euros)

	Reserva orçamental inicial	Reserva orçamental não utilizada	Reserva orçamental utilizada	Grau de utilização da reserva orçamental (%)
Programas				
P001 - Órgãos de Soberania	5,6	1,0	4,6	82,1
P002 - Governação	3,2	2,7	0,5	15,9
P003 - Representação Externa	6,9	0,6	6,2	90,9
P004 - Finanças	25,1	23,0	2,2	8,6
P005 - Encargos da Dívida (Juros)	0,0	0,0	0,0	0,0
P006 - Defesa	41,2	34,9	6,3	15,3
P007 - Segurança Interna	44,6	2,8	41,8	93,8
P008 - Justiça	32,7	0,7	32,1	98,0
P009 - Cultura	5,2	3,5	1,6	31,6
P010 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	8,9	0,2	8,7	97,3
P011 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	122,5	8,0	114,6	93,5
P012 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	23,9	20,9	3,0	12,5
P013 - Saúde	22,4	9,1	13,3	59,2
P014 - Planeamento e Infraestruturas	55,5	19,3	36,2	65,2
P015 - Economia	8,1	8,1	0,0	0,0
P016 - Ambiente	23,1	11,8	11,3	48,9
P017 - Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural	4,4	4,4	0,0	0,6
P018 - Mar	0,2	0,2	0,0	0,0
Despesa efetiva	433,6	151,2	282,4	65,1

Fonte: Sistemas aplicacionais da DGO e Relatório da CGE/2017. | Nota: O valor 433,6 M€ de reserva orçamental inicial é superior ao que consta da CGE/2017 (429,9 M€). O valor considerado pela UTAO inclui a reserva orçamental de todos os organismos da Administração Central, incluindo as entidades legalmente excecionadas.

38 A análise conjunta da utilização dos instrumentos de gestão centralizada do Ministério das Finanças (dotação provisional, dotações centralizadas, cativações e reserva orçamental) face aos desvios na despesa efetiva, por natureza, na Tabela 12, permite uma melhor avaliação dos seus efeitos sobre a execução orçamental do ano de 2017. Permite concluir o seguinte:

- A dotação não utilizada dos instrumentos para fazer face a riscos orçamentais totalizou 690 M€ em 2017, representando cerca de 31,5% do desvio total da despesa efetiva face ao OE/2017 (2185 M€).
- As despesas com pessoal das Administrações Públicas apresentaram um desvio de + 0,4 p.p. (Gráfico 15), ultrapassando o referencial do OE/2017 em 362 M€, tendo sido reforçadas em 381 M€ (1,9% da dotação inicial), com recurso à dotação provisional. Este reforço absorveu 71,3% da utilização desta dotação destinada a fazer face a despesas não previstas, dos quais 66,4% foram destinados ao P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar. Não se trata de uma situação restrita ao ano de 2017, uma vez que no ano de 2016 esta utilização ascendeu a 52,3% e em 2015 a 53,2%, pelo que indicia uma sub-orçamentação persistente das despesas com pessoal no Ministério da Educação.
- A execução da rubrica de aquisição de bens e serviços situou-se 146 M€ (- 0,2 p.p., Gráfico 15) abaixo do previsto. No entanto, beneficiou de um reforço de 520 M€ com recurso às dotações geridas pelo Ministério das Finanças (dotações centralizadas e dotação provisional), integralmente destinadas ao P013—Saúde, e de descativações de 502 M€ nos restantes Programas orçamentais. Estas operações totalizam um acréscimo de dotação disponível de 1023 M€ e representam no seu conjunto 34,7% da dotação inicial e a maior utilização destes instrumentos de gestão centralizada. O reforço orçamental de 520 M€ traduz um acréscimo de 4,3% da despesa inicialmente prevista na rubrica, mas o seu peso ascende a 10% no programa da saúde. Merece ainda relevo a importância relativa de verbas sob gestão centralizada do Ministério das Finanças, que no início da execução totalizam 1164 M€. Este valor representa 9,7% da dotação inicial desta rubrica no OE/2017 e ascende a 40% do total da dotação disponível para fazer face a riscos orçamentais. Conclui-se que a dotação para aquisição de bens e serviços parece adequada no seu conjunto, mas permanecendo sub-orçamentada a área da

saúde, com um peso muito expressivo de recurso a verbas de gestão centralizada no Ministério das Finanças.

- A execução do investimento quedou-se 830 M€ abaixo do objetivo do OE/2017, com um desvio de 1,0 p.p. (Gráfico 15), que traduz uma taxa de execução de 83,4% e tem reflexos no baixo grau de utilização (16,9%) do capital destinado a assegurar a contrapartida pública nacional (no financiamento dos projetos de investimento público contratadas no âmbito do Portugal 2020) e se relaciona com a fraca cobrança de receita de capital (79,4%).

Tabela 12 – Dotações orçamentais para cobertura de riscos: dotação inicial, utilização e poupanças, por classificação económica
(em milhões de euros)

OE/2017		Difª face objetivo		Dotações para cobertura de riscos orçamentais															
		Execução 2017	M€	%	Dotação Provisional			Dotações Centralizadas			Cativações			Reserva orçamental			Total		
					Dotação inicial	Reclassificação dotação utilizada	Dotação não utilizada	Dotação inicial	Reclassificação dotação utilizada	Dotação não utilizada	Cativações decorrente Lei OE e DLEO	Descativações	Cativações subsistentes	Reserva orçamental inicial	Reserva orçamental utilizada	Reserva orçamental não utilizada	Dotação inicial	Reclassificação dotação utilizada	Dotação não utilizada
(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)=(3)/(1)*100	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)=(11)-(12)	(14)	(15)	(16)	(14)=(5)+(8)+(11)+(14)	(15)=(6)+(9)+(12)+(15)	(16)=(7)+(10)+(13)+(16)	
Despesas com pessoal	19 797,6	20 159,4	361,8	1,8		381,4					242,8	171,9	70,9				242,8	553,3	70,9
Aquisição de bens e serviços	12 009,8	11 864,2	-145,6	-1,2		150,6	400,0	369,8	30,2		764,4	502,1	262,3				1 164,4	1 022,5	292,5
Juros e outros encargos	8 285,2	8 299,6	14,4	-0,2							10,9	0,0	10,9				10,9	0,0	10,9
Transferências correntes	36 094,9	35 574,7	-520,2	1,4		0,0	0,8	0,0	0,8		64,0	45,1	18,9				64,8	45,1	19,7
Subsídios	1 446,4	945,9	-500,5	34,6													0,0	0,0	0,0
Outras despesas correntes	1 256,7	990,7	-266,0	21,2							122,4	100,8	21,6	433,6	282,4	151,2	556,0	383,2	172,8
<i>Dotação provisional</i>	535,0	535,0	0,0	0,0	535,0												535,0	0,0	0,0
Investimento	4 987,5	4 157,3	-830,2	16,6			102,3	19,2	83,1		233,4	202,4	31,0				335,7	221,6	114,1
Transferências de capital	1 061,8	983,7	-78,1	7,4		3,0					33,5	25,3	8,2				33,5	28,3	8,2
Outras despesas de capital	215,3	61,7	-153,6	71,3							1,4	1,4	0,0				1,4	1,4	0,0
Diferenças de consolidação	187,1	119,8	-67,3														0,0	0,0	0,0
DESPESA EFETIVA	85 877,4	83 692,0	-2 185,4	2,5	535,0	535,0	0,0	503,0	389,0	114,0	1 472,8	1 049,0	423,8	433,6	282,4	151,2	2 944,4	2 255,4	689,0

Fonte: Sistemas aplicacionais da DGO e Relatório da CGE/2017. | Notas: (1) As cativações consideradas excluem as que recaem sobre ativos financeiros, no valor total de 1,5 M€ porque a análise que aqui se pretende efetuar é sobre a despesa efetiva. É este facto que justifica a diferença no valor das cativações entre esta tabela e o Gráfico 17. (2) O valor 433,6 M€ de reserva orçamental inicial é superior ao que consta da CGE/2017 (429,9 M€). O valor considerado pela UTAO inclui a reserva orçamental de todos os organismos da Administração Central, incluindo as entidades legalmente excecionadas.

4. Dívida financeira

39 Este capítulo apresenta a evolução da dívida pública segundo dois conceitos: dívida direta e dívida de Maastricht. A dívida direta do subsector Estado é apurada pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E. (IGCP), enquanto a dívida pública na ótica de *Maastricht* é apurada pelo Banco de Portugal de acordo com a legislação comunitária e critérios estatísticos do *Eurostat*. Os dois conceitos diferem em três planos: âmbito sectorial, nível de consolidação e contabilização dos juros dos Certificados de Aforro. Assim: i) a dívida direta inclui apenas a dívida do subsector Estado, enquanto a dívida de *Maastricht* inclui todos os subsectores do universo das Administrações Públicas; ii) a dívida direta é não consolidada dentro do subsector Estado, enquanto a dívida de *Maastricht* exclui os passivos financeiros emitidos por subsectores das Administrações Públicas que sejam detidos por subsectores das Administrações Públicas; iii) a dívida direta do Estado inclui os juros de juros dos Certificados de Aforro, os quais são excluídos na ótica de *Maastricht*.⁵ Deve salientar-se que ambos os conceitos de dívida pública ignoram as responsabilidades não-financeiras assumidas pelas Administrações Públicas. Por esta razão, e para permitir aos leitores uma visão mais abrangente da dívida pública, este relatório apresenta no Cap. 5 a dívida não-financeira, na qual avulta a dívida a fornecedores de bens e serviços.

4.1. Dívida direta do Estado

40 Em 2017, prosseguiu a recomposição no stock da dívida direta já observada no ano anterior, aumentando o peso da dívida titulada a médio e longo prazo e da dívida pública detida pelas famílias, por contrapartida de uma redução no peso da dívida às organizações internacionais. A gestão da dívida direta pelo IGCP acontece ao abrigo dos princípios do rigor e da eficiência definidos na Lei-Quadro da Dívida Pública (Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro). A dívida direta é essencialmente constituída (ver Tabela 13) por dívida titulada, dívida a retalho detida pelo sector institucional famílias e dívida detida pelas instituições internacionais no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).⁶ Relativamente à dívida titulada, em 2017 verificou-se um aumento das responsabilidades com maturidade de médio e longo prazos, por contrapartida de uma pequena redução na dívida de curto prazo. Em 2017, o IGCP emitiu dívida pública fundada de Obrigações do Tesouro, essencialmente com maturidades de 5 e 10 anos, refletindo-se na maturidade média de 7,8 anos para as novas emissões.⁷ Quanto à dívida não titulada, assistiu-se à continuidade do aumento do stock de dívida pública detido pelo sector institucional das famílias, sendo que o aumento do montante dos Certificados do Tesouro foi superior à redução do stock dos Certificados de Aforro.⁸ De acordo com o relatório anual do IGCP, a maturidade média da dívida em 2017 foi de 8,1 anos, mantendo-se em linha com a do ano anterior. Excluindo os empréstimos do PAEF, a maturidade média da dívida desceu ligeiramente de 6,5 para 6,4 anos.

⁵ Mais pormenores metodológicos na Secção 2.2 da fonte "Banco de Portugal (2016), *Estatísticas das administrações públicas*, Suplemento ao Boletim Estatístico, n.º 2, junho". Consult. 15 Jan 2019 em www.bportugal.pt.

⁶ A dívida pública pode ser desagregada pelos seguintes instrumentos: numerário e depósitos, empréstimos e títulos. A dívida titulada pode ser transacionada/transferida para outros investidores. Os Certificados de Aforro e do Tesouro pertencem à categoria "numerário e depósitos".

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

⁸ A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-D/2017](#), de 26 de outubro, determinou a suspensão de novas subscrições de Certificados do Tesouro Poupança Mais (CTPM) após 30 de outubro de 2017, e procedeu à criação, em substituição, do novo produto de poupança denominado por Certificados do Tesouro Poupança Crescimento (CTPC).

Tabela 13 – Dívida direta do subsector Estado

(milhões de euros)

	Stock em 31 de dezembro (M€)			Peso na dívida direta (%)		Variação anual (%)		Variação anual (M€)	
	2015	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Titulada	129 959	140 899	150 157	59,6	63,0	8,4	6,6	10 939	9 258
Curto prazo	20 721	20 413	20 103	8,6	8,4	-1,5	-1,5	- 309	- 310
Médio e longo prazo	109 238	120 486	130 054	51,0	54,6	10,3	7,9	11 248	9 568
Não titulada	23 948	27 428	31 051	11,6	13,0	14,5	13,2	3 480	3 622
Certificados de Aforro	12 793	12 922	11 941	5,5	5,0	1,0	-7,6	128	- 981
Certificados do Tesouro	7 926	11 281	15 033	4,8	6,3	42,3	33,3	3 355	3 752
Outra	3 228	3 225	4 077	1,4	1,7	-0,1	26,4	- 3	851
PAEF	72 455	67 956	57 056	28,8	23,9	-6,2	-16,0	-4 500	-10 900
Dívida direta total	226 363	236 283	238 263	100,0	100,0	4,4	0,8	9 920	1 980
<i>Por memória:</i>									
Transaccionável	124 261	135 622	145 512	57,4	61,1	9,1	7,3	11 361	9 891
Não Transaccionável	102 102	100 661	92 751	42,6	38,9	-1,4	-7,9	-1 441	-7 910
Euro	201 154	215 592	228 996	91,2	96,1	7,2	6,2	14 438	13 404
Não euro	25 209	20 691	9 267	8,8	3,9	-17,9	-55,2	-4 518	-11 424
Contas margem	2 106	2 108	528	0,9	0	0,1	-74,9	2	-1 580

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

41 Em 2017, verificou-se uma melhoria na notação de crédito atribuída por duas das principais agências de rating, tendo ambas subido o nível da dívida pública portuguesa para a categoria de investimento. No dia 15 de setembro, a agência *Standard & Poor's* alterou o *rating* da dívida pública portuguesa de longo prazo, de *BB+* para *BBB-*, com perspectiva estável, o que significa que esta passou de um grau especulativo para um grau de investimento. De referir que a decisão desta alteração foi fundamentada na melhoria das previsões de crescimento económico para Portugal durante o período 2017–2020, nos progressos na redução do défice orçamental, bem como na diminuição do risco de uma deterioração acentuada das condições externas de financiamento. Posteriormente, no dia 15 de dezembro, a agência *Fitch* subiu a notação de crédito da dívida soberana portuguesa de longo prazo, de *BB+* para *BBB* com perspectiva estável, passando assim a ser classificada com nível de investimento.

42 Na ótica da contabilidade pública, a receita líquida de passivos financeiros obtida pelo subsector Estado teve como principal finalidade o financiamento da despesa com ativos financeiros, destacando-se a recapitalização da Caixa Geral de Depósitos. O subsector Estado obteve financiamento no montante de 9946 M€ (Tabela 14), o qual teve como finalidade principal o financiamento da despesa com ativos financeiros (6444 M€) e do saldo global negativo do subsector (-4786 M€). De referir que a despesa com ativos financeiros teve como principal componente a recapitalização da Caixa Geral de Depósitos (2500 M€), as dotações de capital da PARCAIXA (499 M€) e da Infraestruturas de Portugal (880 M€), bem como a recapitalização de hospitais (500 M€). No âmbito da receita de ativos financeiros (1284 M€), destaca-se o montante de 700 M€ relativo ao reembolso antecipado pelo banco Millennium BCP dos instrumentos híbridos de capital *Core Tier 1*.

Tabela 14 – Restrição orçamental do subsector Estado, em contabilidade pública

(milhões de euros)

	CGE/2016	CGE/2017	Variação anual 2017
1. Receita líquida proveniente de passivos financeiros (2+8)	8260	9946	1686
<i>2. Saldo global</i>	<i>-6132</i>	<i>-4786</i>	<i>1346</i>
<i>3. Despesa com ativos financeiros (4+5+6)</i>	<i>3112</i>	<i>6444</i>	<i>3332</i>
4. Empréstimos médio/longo prazo	1104	1192	88
5. Dotações de Capital	1943	5179	3235
6. Outros	65	73	8
<i>7. Receita de ativos financeiros</i>	<i>984</i>	<i>1284</i>	<i>300</i>
<i>8. Despesa líquida com ativos financeiros (3-7)</i>	<i>2128</i>	<i>5160</i>	<i>3032</i>

Fontes: CGE/2017 e cálculos da UTAO. | Nota: O conceito "restrição orçamental do subsector Estado em contabilidade pública" está explicado no relatório sobre o [Acompanhamento do financiamento da economia e da dívida pública de 28/11/2018](#), parágrafo 15.

43 O art.º 118.º da Lei do OE/2017 determinou que o limite máximo de receita líquida proveniente de passivos financeiros no ano em apreço seria 9350 M€ para a Administração Central, o qual foi cumprido durante a execução. A Lei de Enquadramento Orçamental determina que ao limite inscrito na Lei do OE/2017: 1) é deduzido o saldo de financiamento que transitou do ano anterior (Tabela 15), quer do subsector Estado quer do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos; 2) é adicionado 50% do pré-financiamento das amortizações de dívida fundada a concretizar no ano seguinte.⁹ Com efeito, ao limite de 9350 M€ é deduzido o saldo de financiamento do ano 2016 da Administração Central e adicionado 50% do montante de amortizações de dívida fundada para 2018. Relativamente à receita líquida proveniente de passivos financeiros (Tabela 16), o montante apurado na CGE/2017 foi de 1433 M€, situando-se abaixo do limite de 6610 M€ implícito à Lei do OE/2017 (Tabela 15). Além disso, o montante de receita líquida proveniente de passivos financeiros, excluído do pré-financiamento para 2018, situou-se em - 7480 M€, ficando abaixo do limite - 5414 M€ implícito à Lei do OE/2017.

44 Adicionalmente, a Lei do OE/2017 (n.º 5) do art.º 118.º) também definiu que ao limite 9350 M€ acresce o montante necessário para o aumento do capital social no âmbito do processo de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos, no montante de 2700 M€ em contabilidade pública. Devido ao tratamento diferenciado desta operação, este valor não consta da Tabela 15 nem da Tabela 16, mas encontra-se analisado no âmbito da restrição orçamental do subsector Estado (parágrafo 42).

Tabela 15 – Decomposição do limite máximo de receita líquida proveniente de passivos financeiros
(milhões de euros)

1. Limite inscrito no OE/2017 (artigo 118.º)	9 350
Saldo de financiamento transitado de 2016	
2. Estado	6 777
3. SFA	7 987
4. Limite máximo da receita líquida proveniente de passivos financeiros, excluindo pré-financiamento para 2018 (1-2-3)	-5 414
Amortizações fundadas da dívida direta a realizar em 2018 (excluindo dívida à AC)	
5. Estado	22 102
6. SFA	1 945
7. Limite máximo da receita líquida proveniente de passivos financeiros, incluindo pré-financiamento do ano 2018 (4+50%*(5+6))	6 610

Fonte: CGE/2017.

Tabela 16 – Cálculo da receita líquida proveniente de passivos financeiros
(milhões de euros)

1. Receita líquida proveniente de passivos financeiros em 2017 no subsector Estado	1 666
2. Receita líquida proveniente de passivos financeiros: Estado face a outras entidades da AC	-1 633
3. Receita líquida proveniente de passivos financeiros do Estado, excluindo dívida à AC (1-2)	3 299
4. Receita líquida proveniente de passivos financeiros dos SFA, excluída dívida à AC	-1 866
5. Receita líquida proveniente de passivos financeiros, incluindo pré-financiamento do ano seguinte (3+4)	1 433
Saldo de financiamento transitado para 2018	
6. Estado	564
7. SFA	8 349
8. Receita líquida proveniente de passivos financeiros, excluindo pré-financiamento para o ano seguinte (5-6-7)	-7 480

Fonte: CGE/2017.

4.2. Dívida de Maastricht por subsector

45 O rácio da dívida pública segundo o conceito de Maastricht situou-se em 124,8% do PIB no final de 2017, refletindo uma descida de 4,4 p.p. face ao final de 2016. Este resultado foi determinado essencialmente pelo efeito dinâmico entre a taxa de juro e o crescimento do PIB nominal, bem como pelo ajustamento défice-dívida. De referir que os dados publicados na CGE/2017 para o saldo orçamental diferem dos divulgados posteriormente pela autoridade estatística nacional (Tabela 17). As divergências essenciais situam-se no valor do PIB (denominador dos rácios naquele quadro) e na classificação contabilística da operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos. Os dados mais recentes foram publicados em dezembro de 2018 e estão disponíveis nas [Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional publicadas pelo INE](#). O PIB nominal foi revisto pelo INE em setembro de 2018 para os anos relativos a 2016 e 2017, nos montantes de 986 M€ e 1541 M€, respetivamente. Quanto ao saldo primário, importa notar que a fonte do Ministério das Finanças para a CGE/2017 não reconhece a operação de recapitalização do banco público, no valor de 3944 M€ (cerca de 2% do PIB), como despesa orçamental (em rigor, despesa efetiva), mas sim como uma aplicação financeira. Para o INE, que é a autoridade estatística competente para o apuramento da conta das Administrações Públicas em contabilidade nacional, aquela operação foi classificada como despesa de capital e, portanto, encontra-se refletida no saldo orçamental em contabilidade nacional (2% do PIB). Relativamente à composição da dívida de Maastricht, os dois instrumentos com maior peso em 31 de dezembro de 2017

⁹ De acordo com o art.º 16.º-A da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho (normas mantidas em vigor, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro).

são a dívida sob a forma de títulos (com 58,6%) e sob a de empréstimos (31%). Verificou-se uma subida (1 p.p.) no peso do numerário e depósitos devido ao aumento da dívida pública detida pelas famílias, bem como uma subida (em 3,3 p.p.) da dívida pública sob a forma de títulos de longo prazo, decorrente de emissões líquidas de Obrigações do Tesouro. Em contrapartida, desceu o peso da dívida pública em empréstimos (em 4,5 p.p.), refletindo essencialmente os reembolsos antecipados ao Fundo Monetário Internacional (FMI).

46 Quanto à dívida pública de Maastricht líquida de aplicações em depósitos, esta aumentou 4,6 mil M€ em 2017, terminando o ano em 223 mil M€. Com efeito, verificou-se uma utilização líquida de depósitos das Administrações Públicas no montante de 2,6 mil M€, situando-se em 19,8 mil M€ no final de 2017. A utilização de depósitos encontra-se registada no ajustamento défice-dívida aquando da aferição da decomposição da dinâmica da dívida pública.

Tabela 17 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública no PIB
(milhões de euros)

	CGE/2017				INE e BdP, 12/2018			
	2015	2016	2017	variação 2017	2015	2016	2017	variação 2017
Dívida Pública (% do PIB)	128,8	129,9	125,7	-4,2	128,8	129,2	124,8	-4,4
1. variação em p.p. do PIB (2+3+6)	-1,8	1,1	-4,2	-5,3	-1,8	0,4	-4,4	-4,8
2. efeito do saldo primário	-0,2	-2,2	-3,0	-0,8	-0,2	-2,2	-0,9	1,4
3. efeito dinâmico (4+5)	-0,3	0,2	-1,2	-1,4	-0,3	-0,4	-1,4	-1,0
4. efeito taxa de juro	4,6	4,2	3,9	-0,3	4,6	4,2	3,8	-0,4
5. efeito PIB nominal	-4,9	-3,9	-5,1	-1,2	-4,9	-4,6	-5,3	-0,7
6. ajustamento défice-dívida	-1,4	3,1	0,0	-3,1	-1,4	3,1	-2,1	-5,2

Fontes: relatório DGO sobre a CGE/2017 (p. 15), Banco de Portugal, INE e cálculos da UTAO. | Nota: o efeito do saldo primário exprime o simétrico do valor do saldo primário em contabilidade nacional. A decomposição da variação do peso da dívida pública apresentada neste quadro decorre da restrição orçamental de longo prazo (ou dinâmica) das Administrações Públicas. Algebricamente, corresponde à seguinte fórmula:

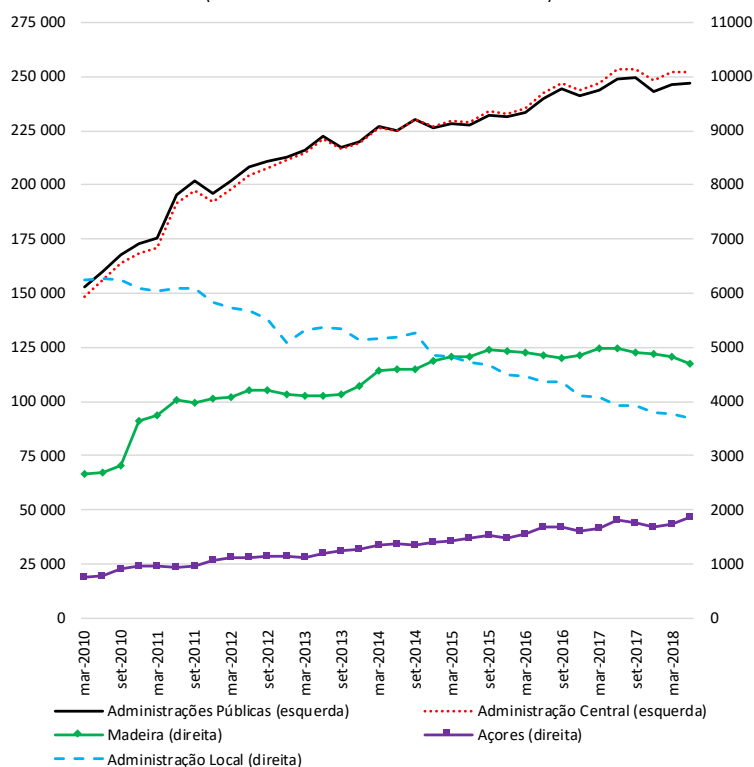
$$b_t - b_{t-1} = \frac{i_t - n_t}{1 + n_t} b_{t-1} - sp_t + sf_t$$

em que b_t corresponde ao rácio da dívida pública no PIB nominal no período t , sp_t é o saldo primário em percentagem do PIB nominal, sf são os ajustamentos défice-dívida em percentagem do PIB nominal, n_t é a taxa de crescimento nominal do PIB e i_t é a taxa de juro nominal implícita na dívida pública.

47 O montante da dívida pública na ótica de Maastricht das Administrações Públicas é próximo do montante da dívida de Maastricht da Administração Central. Esta situação decorre da diferença de escala entre os patamares nacional e subnacional, da repartição de competências entre os níveis de jurisdição territorial e da menor capacidade económica dos níveis subnacionais para lançar e gerir impostos próprios.¹⁰ Tudo isto resulta em condições diferentes no acesso ao mercado da dívida. Não surpreende, por isso, que, a título de exemplo, 74,3% da dívida de Maastricht da Administração Local no final de 2017 fosse constituída por empréstimos obtidos junto da banca comercial, enquanto este instrumento valia apenas 1,9% no caso da Administração Central. Após 2010, verifica-se um aumento da dívida de Maastricht na Administração Central e na Região Autónoma dos Açores, em contraste com a descida na Administração Local (Gráfico 18). A Região Autónoma da Madeira apresentou um aumento até 2015, tendo estabilizado nos anos seguintes. No final de 2017, a dívida de Maastricht das Administrações Públicas situou-se em 242,8 mil M€, refletindo um aumento de 1,9 mil M€ ao longo desse ano.

¹⁰ Explicação nas pp. 54 a 59 de Baleiras, Rui N., Dias, Rui e Almeida, Miguel (2018), *Finanças Locais: princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*, Coleção Livros do CFP, n.º 1, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas. Consult. 16 Jan 2019 em <https://www.cfp.pt/pt/publicacoes/sectores-das-administracoes-publicas/financas-locais-principios-economicos-instituicoes-e-a-experiencia-portuguesa-desde-1987>.

Gráfico 18 – Dívida pública de Maastricht, desagregada por subsector
(em milhões de euros nos dois eixos)



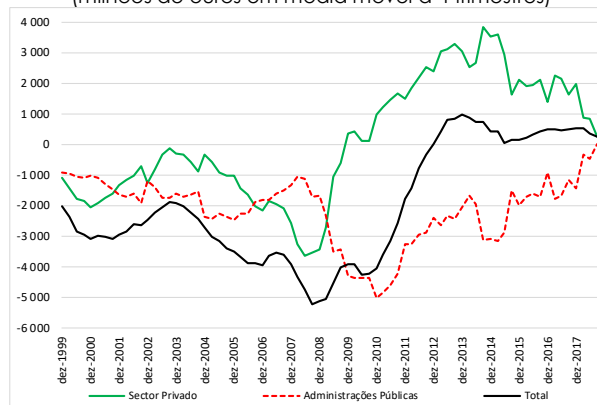
Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Notas: A dívida de Maastricht das Administrações Públicas encontra-se consolidada, enquanto a dívida de Maastricht dos subsectores e das regiões não se encontra consolidada pela dívida pública detida pelos restantes subsectores das Administrações Públicas.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

4.3. Financiamento da economia portuguesa e dívida externa

48 A evolução do saldo orçamental e da dívida do sector das Administrações Públicas tem efeitos no financiamento da economia portuguesa. O sector institucional das Administrações Públicas apresentou um contributo negativo para o financiamento da economia portuguesa em 2017. Nesta análise, o sector privado corresponde aos restantes sectores institucionais: famílias, sociedades financeiras e sociedades não financeiras. A economia portuguesa apresentou em 2017 capacidade de financiamento (Gráfico 19) no montante de 2,1 mil M€ (1,1% do PIB), desagregando-se entre -5,8 mil M€ (-3% do PIB) no sector das Administrações Públicas e 7,9 mil M€ no sector privado. Este resultado reflete um ligeiro aumento (0,2 mil M€) da capacidade de financiamento entre 2016 e 2017, essencialmente devido ao contributo da melhoria no sector privado, sendo atenuado pela deterioração da necessidade de financiamento das Administrações Públicas.

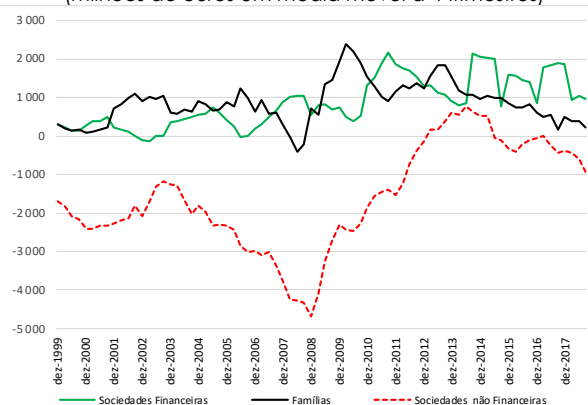
49 Relativamente à decomposição do sector privado, os sectores institucionais famílias e sociedades financeiras apresentaram capacidade de financiamento em 2017, enquanto o sector institucional sociedades não financeiras registou necessidade de financiamento. O sector institucional famílias registou capacidade de financiamento (Gráfico 20) no montante de 2,0 mil M€ em 2017, abaixo do verificado no ano anterior (2,4 mil M€ em 2016), enquanto as sociedades financeiras aumentaram a capacidade de financiamento de 3,4 mil M€ em 2016 para 7,4 mil M€ em 2017. Em sentido oposto, as sociedades não financeiras registaram um aumento das necessidades de financiamento de 0,2 mil M€ em 2016 para 1,5 mil M€ em 2017.

Gráfico 19 – Capacidade/necessidade de financiamento: sector público e sector privado
(milhões de euros em média móvel a 4 trimestres)



Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Nota: sendo os valores no gráfico médias móveis de quatro trimestres, a capacidade de financiamento da economia como um todo ao longo de 2017 é obtida multiplicando por quatro a observação no gráfico referente a dezembro de 2017 — dá os 2,1 mil M€ referidos no parágrafo 48.

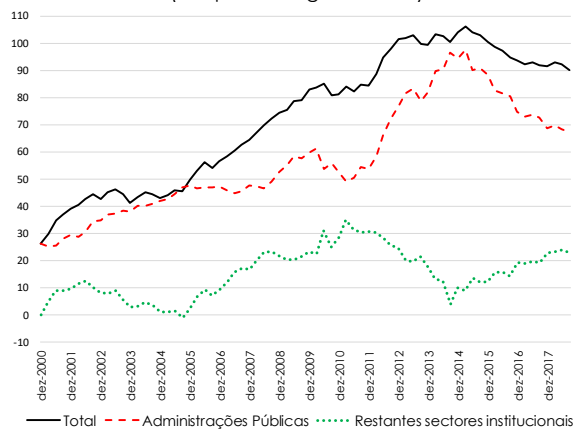
Gráfico 20 – Capacidade/necessidade de financiamento: decomposição do sector privado
(milhões de euros em média móvel a 4 trimestres)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

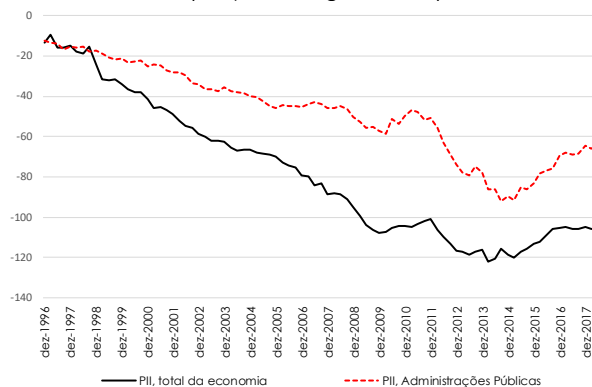
50 O peso da dívida externa no PIB desceu entre o final de 2016 e o final de 2017, o que contribuiu para um aumento da posição líquida de investimento internacional (PII). A dívida externa líquida é uma das subcomponentes da PII, ou seja, os instrumentos “investimento de carteira”, “investimento direto” e “outro investimento”.¹¹ O valor da dívida externa de Portugal passou de 94% no final de 2016 para 91,7% no final de 2017 (Gráfico 21), sendo que o sector institucional das Administrações Públicas apresenta o principal contributo (74,7% em final de 2016 para 68,8% no final de 2017) para a dívida externa líquida da economia portuguesa.¹² Apesar da PII permanecer negativa, verificou-se uma evolução positiva em 2017, o que reflete um aumento da PII de -105,5% no final de 2016 para -104,9% no final de 2017 (Gráfico 22).¹³ Para esta melhoria da PII, contribuiu, essencialmente, a capacidade líquida de financiamento em 2017.

Gráfico 21 – Dívida externa líquida
(em percentagem do PIB)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

Gráfico 22 – Posição líquida de investimento internacional
(em percentagem do PIB)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

¹¹ De modo exaustivo, os instrumentos da PII são o investimento direto, o investimento de carteira, o outro investimento, os ativos de reserva, os derivados financeiros e opções sobre ações concedidas a empregados. Todos os instrumentos têm ativos e passivos relativamente ao resto do mundo. Existe dívida externa nos ativos e passivos incluídos nos três primeiros instrumentos, sendo ela tipicamente a parte mais significativa dos passivos registados nesses instrumentos.

¹² Contudo, importa realçar que as instituições financeiras residentes podem obter financiamento externo que por sua vez é direcionado para o financiamento do sector institucional Administrações Públicas.

¹³ De realçar que os valores da PII e da dívida externa líquida incluem títulos de dívida a preços de mercado, enquanto na data de amortização os títulos de dívida terão de ser reembolsados ao valor nominal.

5. Dívida não-financeira das Administrações Públicas

51 Este capítulo pretende analisar a situação e a evolução das obrigações a pagar não-financeiras das Administrações Públicas, mas a informação de base é deficiente. A apreensão sobre a totalidade da dívida das Administrações Públicas não pode ser completa se se cingir ao conceito de Maastricht e, ainda menos, ao da dívida direta do Estado. Aquele deixa de fora as obrigações a pagar que não se encaixam em nenhum dos instrumentos financeiros estabelecidos no plano de contas SEC 2010 (e que são: numerário, depósitos, obrigações e empréstimos). Ficam, pois, de fora da dívida contabilizada no Cap. 4 outros tipos de responsabilidades, como sejam os derivados financeiros e as dívidas comerciais. Em teoria, é no sistema de contabilidade patrimonial de uma organização que se encontra registado o valor de todas as responsabilidades a ela exigíveis pelos seus credores. Mas, graças aos planos de contas sectoriais introduzidos entre 1993 e 1999, a verdade é que só o sistema de contabilidade orçamental está maduro e suficientemente harmonizado a ponto de permitir a consolidação de contas. Porém, o sistema patrimonial (e, ainda mais, o analítico) permanece por aplicar na generalidade dos Serviços Integrados da Administração Central e, apesar dos progressos na homogeneização normativa, subsistem ainda hoje regras diferentes entre os diversos planos de contas em uso no universo das Administrações Públicas. Não existe, por isso, um balanço consolidado deste sector. Nestas circunstâncias, a informação de base a que a DGO e o Banco de Portugal acedem para apurar dívida pública fora do conceito de Maastricht é parcial, fragmentada e de comparabilidade intrasectorial difícil. Mesmo as entidades com contabilidade patrimonial implementada reportam a dívida não financeira fora dos sistemas de informação que utilizam e segundo definições da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas ([Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro](#)) que não correspondem aos dos seus planos de contas. Outras há que reportam segundo a definição estabelecida para o mapa dos pagamentos em atraso, e que se limita à dívida a fornecedores de serviços e bens correntes e de capital (modelo em anexo ao [Despacho n.º 9870/2009](#) do Gabinete do Ministro das Finanças e da Administração Pública, de 13 de abril). Também é comum a confusão entre compromisso (conceito da contabilidade orçamental no regime de caixa modificado) e passivo (conceito da contabilidade patrimonial e do regime de acréscimo). Há, pois, dificuldades na aplicação uniformizada do conceito de dívida não-financeira. Não surpreendem, pois, as críticas que o Tribunal de Contas expressou na sua apreciação da CGE/2017.¹⁴

Caixa 4 – Noções contabilísticas e fragilidades do registo de dívida não-financeira na CGE

A noção contabilística de Passivo está consagrada internacionalmente pela International Federation of Accountants (IFAC)¹⁵. Citando a adaptação de Baleiras *et al.* (2018, p. 416)¹⁶ relevante para o contexto deste relatório, o "Passivo de uma entidade pública a 31 de dezembro do ano *t* é o conjunto das suas obrigações nesta data provenientes de acontecimentos passados, cuja satisfação se espera que redunde numa saída de recursos no futuro, recursos esses que incorporam os benefícios económicos para a entidade resultantes dos bens e serviços entretanto recebidos".

Idealmente, deveria existir um balanço consolidado das Administrações Públicas, no qual o bloco do Passivo integraria todas as responsabilidades designadas na ciência contabilística como Exigíveis e Não-Exigíveis, devendo o relatório anexo às demonstrações financeiras conter o relato dos Passivos Contingentes. Em tal balanço apurado no dia 31 de dezembro do ano *t*, estariam então relatadas todas as responsabilidades a vencer no futuro com materialização ou concretização certa (Exigível *se*, àquela data, existir documento vinculativo estabelecendo o valor e a data-limite de pagamento; Não-Exigível *se*, àquela data, tal documento ainda não existir, mas a entidade for capaz de produzir uma previsão fiável quanto ao seu valor). Os Passivos Contingentes são responsabilidades com materialização ou concretização incerta àquela data (exemplos: sentenças judiciais não transitadas em julgado, encargos futuros resultantes da execução de contratos ainda em (re)negociação, fianças atribuídas a dívidas assumidas por outras entidades perante terceiros que não consolidam nas Administrações Públicas). Todos estes conceitos estão explicados, no contexto das Administrações Públicas, em Baleiras *et al.* (2018, pp. 416–419).

Portugal ainda não dispõe de um balanço consolidado das Administrações Públicas. Existem entidades nalguns subsectores (Administração Local, Serviços e Fundos Autónomos da Administração Central, Segurança Social) que

¹⁴ No documento [Tribunal de Contas, Parecer sobre a Conta Geral do Estado — 2017](#), 19 de dezembro, é afirmado (na p. 88) que os dados sobre dívida a fornecedores reportados no relatório da DGO sobre a CGE/2017 são "de uma forma geral, pouco consistentes e fiáveis, em resultado de fatores diversos, incluindo a adoção de diferentes práticas e conceitos pelas entidades na contabilização e reporte da dívida". A mesma página descreve quatro desses fatores. Da sua leitura, resulta óbvia a conclusão de que a fragmentação dos padrões de registo e reporte contabilísticos estão na base da incapacidade de o Estado português conhecer com rigor o valor das responsabilidades assumidas pelas Administrações Públicas perante terceiros.

¹⁵ IFAC (2016), *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*, edição de 2016, volume II, International Public Sector Accounting Standards Board, Nova Iorque: Federação Internacional de Contabilistas. Consult. 16 Jan 2019 em <https://www.ifac.org/publications-resources/2016-handbook-international-public-sector-accounting-pronouncements>.

¹⁶ Obra identificada na nota de rodapé 10.

já relatam as suas operações económicas segundo os três sistemas de contabilidade, embora ainda com heterogeneidade quanto à fiabilidade dos registos na vertente patrimonial, permanecendo a contabilidade analítica como o sistema com implementação mais débil, prejudicando, nomeadamente, o cálculo de taxas e preços utilizáveis no financiamento dos custos de provisão de bens e serviços por parte das entidades.

Os instrumentos de dívida que integram o conceito de Passivos Exigíveis podem decompor-se em financeiros e não-financeiros. Os primeiros revestem a forma de contratos ou documentos de valor legal equivalente através do qual uma parte acordou em ceder à outra um determinado ativo financeiro em troca do reembolso futuro do capital e eventual remuneração pela utilização do mesmo. Podem ser empréstimos e derivados financeiros. A dívida não-financeira tem origem em compromissos por pagar assumidos no âmbito de transações económicas que não tiveram por base ativos financeiros. No contexto das Administrações Públicas, a categoria com maior significado na dívida não-financeira é, tipicamente, constituída pelos débitos por liquidar a fornecedores de bens e serviços (conhecidos também por dívida comercial) e que são titulados por uma fatura ou documento de valor legal equivalente. São arrumadas na categoria residual de “outras dívidas sem carácter financeiro” as demais obrigações por pagar sem origem num ativo financeiro e constituídas perante outras entidades que o plano de contas do devedor não defina como fornecedor. Exemplos de dívida nesta categoria residual são liquidações fiscais ou contribuições para a Segurança Social por pagar, prestações por pagar de transferências orçamentais contratualizadas (para entidades participadas, instituições de solidariedade social, etc.), contratos de *factoring* celebrados com instituições financeiras e ainda devoluções de receita por executar.

O Tribunal de Contas identificou insuficiências na classificação da dívida não-financeira do universo da Administração Central. O Parecer sobre a CGE/2017 afirma na p. 121 que “a CGE omite pelo menos 77% da totalidade da dívida não financeira da administração central (2 576 M€), uma vez que não inclui a dívida não financeira das EPR nem dos hospitais empresarializados (HEPE)”. Na página seguinte, encontra-se a seguinte afirmação: “Na dívida não financeira dos SI e dos SFA foram ainda identificadas inconsistências entre os valores da Conta e os valores reportados ao TC e/ou os valores que figuram nos relatórios e contas das respetivas entidades, no montante global de 70 M€”. A nota de rodapé 14 acima resume a avaliação do Tribunal à fiabilidade dos registos sobre a dívida a fornecedores.

A [Unileo](#) tem em curso a gigantesca tarefa de implementar por completo a [Lei de Enquadramento Orçamental aprovada em 2015](#) e o novo sistema padronizado de contas para as [Administrações Públicas \(SNC-AP\)](#). São dois processos complementares que, se forem cabalmente executados, mudarão substancialmente o modo como as finanças públicas portuguesas são geridas. Na base do futuro paradigma estará, finalmente, assim desejou o legislador, um sistema integrado de registo e relato contabilístico para cada entidade, para cada grupo de consolidação (exemplo: grupo do município de Coimbra) e para o conjunto das Administrações Públicas, no qual deixará de haver lugar para as recorrentes fragmentação, incoerência conceptual e incompletude da informação. Os sistemas de contabilidade orçamental, patrimonial e analítico estarão finalmente presentes em todas as entidades, articulados entre si e com o sistema de gestão da tesouraria do Estado, permitindo poupar recursos financeiros, descentralizar metas da política orçamental, responsabilizar os sectores pela utilização judiciosa do dinheiro dos contribuintes e planear as políticas públicas num quadro de estabilidade financeira de médio prazo. Como bem demonstram Moretti e Youngberry (2018),¹⁷ na apreciação comparada da introdução do princípio do acréscimo na contabilidade pública de 11 economias desenvolvidas, a implementação completa da nova LEO e do SNC-AP irão exigir muita paciência e persistência no modelo de governação. O apoio político permanente dos parlamentos e dos ministérios das finanças é fundamental para o sucesso destas reformas, antes e depois de implementadas.

52 A dívida não-financeira corresponde ao conjunto das obrigações a pagar por parte de entidades das Administrações Públicas que, embora não decorram do recurso a crédito, afetam o saldo orçamental. Como explicado na Caixa 4, as responsabilidades não-financeiras repartem-se em *dívida comercial* e *outras dívidas a terceiros sem carácter financeiro*. A primeira engloba o conjunto de responsabilidades de pagamento assumidas pelas entidades perante os seus fornecedores de bens e serviços. A segunda agrega as obrigações por pagar sem natureza financeira perante terceiros que não sejam considerados como fornecedores de bens e serviços por parte do plano sectorial de contas a que cada entidade esteja obrigada (exemplos comuns: salários em atraso, dívidas fiscais e à Segurança Social, transferências correntes por pagar para instituições de solidariedade social e devoluções de receita por efetuar). No fundo, a dívida não-financeira pode ter origem em qualquer rubrica dos classificadores económicos da despesa e da receita efetivas. Estas obrigações têm, pois, origem em operações económicas que afetam o saldo efetivo ou global, em contabilidade pública, e o saldo orçamental, em contabilidade nacional. À semelhança da dívida financeira, examinada no capítulo anterior, a dívida não-financeira no final de 2017 mede o valor de responsabilidades assumidas e ainda não pagas até essa data. Parte desta dívida ainda não terá ultrapassado o prazo legal de pagamento e a outra parte corresponde a dívida já em mora, ou seja, a responsabilidades por pagar no final de 2017 que não foram satisfeitas dentro do respetivo prazo legal de pagamento (os chamados *pagamentos em atraso*).

53 A estrutura deste capítulo visa responder a um duplo interesse. No âmbito da interpretação da dívida pública, tem interesse conhecer o valor global do conjunto das responsabilidades sem natureza

¹⁷ Moretti, Delphine e Youngberry, Tim (2018), “Getting added value out of accruals reforms”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 18, n.º 1, pp. 114-166. Consul. 17 Jan 2019 em <https://doi.org/10.1787/16812336>.

financeira, mas também identificar a materialidade dos compromissos, entretanto vencidos cujo pagamento permanece por efetuar no final do ano. É este duplo interesse que justifica a estrutura do capítulo. Assim, a Secção 5.1 dá conta do valor do conjunto da dívida não-financeira, para a Secção 5.2 se ocupar dos pagamentos em atraso dessa dívida e a Secção 5.3 do prazo médio que as entidades públicas levaram a satisfazer este tipo de dívida em 2017. Na medida do possível, a informação é contrastada com a de anos anteriores.

5.1. Identificação e quantificação da dívida não-financeira

54 Atentas as fragilidades nos registos contabilísticos da dívida não-financeira do universo das Administrações Públicas, expostas na Caixa 4, a UTAO baseou o trabalho desta secção no cruzamento da informação nas fontes DGO e Tribunal de Contas. O Parecer do Tribunal auditou a CGE e identificou um conjunto materialmente relevante de obrigações não-financeiras omissas no relato da DGO sobre a CGE/2017. Cruzando este relatório do Ministério das Finanças com os relatórios e contas depositados no Tribunal de muitas entidades públicas e ainda com os resultados de inquéritos não exaustivos a Serviços Integrados, Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Recllassificadas, o Parecer do Tribunal de Contas apurou o valor de 3357 M€ para a dívida não-financeira do conjunto da Administração Central a 31 de dezembro de 2017 — conforme a primeira linha da Tabela 18.

55 A dívida não-financeira da Administração Central está muito concentrada no Serviço Nacional de saúde (SNS), tanto em termos de nível no final de 2017 como de acréscimo face ao ano anterior. Tendo por referência a informação no Parecer do Tribunal de Contas à CGE/2017 e no Relatório e Contas da ACSS, IP, é possível decompor aquele total em parcelas correspondentes a diferentes agrupamentos organizacionais, bem como proceder a comparações com o ano anterior. Os dados são os que constam da Tabela 18. Assim, no final 2017 a dívida não-financeira da Administração Central totalizava 3357M€, representando um acréscimo de 515 M€ face a 2016, sendo esta evolução, essencialmente, justificada pelo acréscimo (+530 M€) verificado nas entidades que fazem parte do universo SNS. O acréscimo na dívida não-financeira deste universo concentrou-se nos Hospitais EPE (+435 M€), tendo os SFA do SNS ficado a dever mais 95 M€ do que no ano anterior. Passando ao stock da dívida, nota-se que o SNS era responsável por 2772 M€, i.e., 83% da dívida não-financeira de toda a Administração Central. Os Hospitais EPE respondiam por 2366 M€ daquele montante. Portanto, os registos da dívida não-financeira da Administração Central reforçam os indícios da suborçamentação que atinge há vários anos o SNS, juntando-se, assim, aos sinais que a UTAO captou na apreciação da execução orçamental em contabilidade pública, no final da Secção 3.4 Os reforços que o programa orçamental da Saúde recebeu ao longo do exercício não foram suficientes para absorver todos os compromissos na rubrica de aquisições de bens e serviços, tanto que do montante total em dívida pelo SNS (2772 M€), cerca de 2066 M€ correspondia a dívidas a fornecedores. A UTAO consultou os documentos de prestação de contas elaboradas pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS) para aprofundar esta análise. O sistema de contabilidade patrimonial da Saúde¹⁸ não só confirma aqueles números, como permite saber que também há dívida não-financeira noutras contas do Balanço. A conta agregada “26–Outros Credores” regista a quantia de 615 M€.¹⁹

¹⁸ Pág. 41 do anexo em ACSS, IP (2018), *Relatório e Contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde: 2017*, Lisboa: Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.. Consult. 21 Dez 2018 em http://www.acss.min-saude.pt/wp-content/uploads/2018/09/Relatorio_e_Contas_2017_.pdf.

¹⁹ No documento identificado na nota de rodapé 18 a conta do Balanço “26–Outros credores” agrega as subcontas 262–pessoal, 263–descontos para outras entidades, 264–devedores e credores do grupo, 267- consultores, assessores e intermediários e 26/8 devedores e credores diversos que incluía, entre outras subcontas, a 2688–credores diversos: aquisição de fornecimentos e serviços externos.

Tabela 18 – Dívida não-financeira da Administração Central
(em milhões de euros)

Subsector	2016	2017	variação valor
Total	2842	3357	515
SFA /EPR	2797	3295	498
SNS	2242	2772	530
<i>Hospitais EPE (i.e., SNS sem SFA)</i>	1931	2366	435
EPR (excluindo SNS)	238	210	-28
Outros SFA (excluindo SNS)	317	313	-4
Serviços Integrados	45	62	17

Fontes: Tribunal de Contas (2018), Parecer sobre a Conta Geral do Estado — 2017 | Notas: SFA — Serviços e Fundos Autónomos, EPR — Entidades Públicas Reclassificadas, SNS — Serviço Nacional de Saúde, Hospitais EPE — Hospitais com a natureza de Entidade Pública Empresarial.

56 Excluindo o “universo” SNS, a dívida não-financeira do resto da Administração Central diminuiu ligeiramente em 2017. Os Serviços Integrados (SI), os Serviços e Fundos Autónomos (SFA) e as Entidades Públicas Reclassificadas (EPR), que não se encontram inseridas no Serviço Nacional de Saúde, registaram no seu conjunto, uma redução de 15 M€ na sua dívida não-financeira (Tabela 18). Desagregando, este stock diminuiu 4 M€ e 28 M€ nesses SFA e EPR, respetivamente. Em sentido contrário, cresceu 17 M€ nos SI. A aquisição de bens e serviços continua a ser a rubrica dos classificadores da despesa e da receita com maior contribuição para o stock de dívida não-financeira fora do SNS; representa 34,9 M€ nos Serviços Integrados, dos quais 13 M€ referente ao Serviço de Gestão Administrativa e Financeira da Cultura; responde por 189 M€ nos SFA, dos quais 142 M€ localizados na ADSE.

57 Não há informação no relatório da DGO nem no parecer do Tribunal de Contas sobre a dívida não-financeira das Administrações Local e Regional. Os números disponíveis nas bases de dados da DGO e do Banco de Portugal sobre esta matéria são substancialmente diferentes, não tendo a UTAO tido disponibilidade para esclarecer, em tempo útil, a razão da divergência. Por estes motivos, este trabalho deixa de fora as Administrações Subnacionais. No entanto, a título de curiosidade, pode referir-se que o INE apurou o valor de 1249 M€ no final de 2017 para o agregado “dívida comercial” dos 308 municípios.²⁰ Na classificação do INE, este agregado é a soma de “dívida a fornecedores” (614 M€) com “outras dívidas a terceiros não financeiras” (635 M€), assemelhando-se ao conceito de dívida não-financeira acima exposto e partilhado com o Tribunal de Contas. A designação “dívida comercial” nesta fonte gera confusão com a própria palavra “fornecedores” e parece estranho registar sob essa designação dívidas fiscais, dívidas resultantes de subsídios por pagar a instituições de solidariedade social, etc.. É mais um exemplo da fragmentação conceptual que povoa o espaço português neste domínio contabilístico e que não ajuda a tornar as contas comparáveis entre entidades públicas.

5.2. Pagamentos em Atraso

58 A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso — LCPA (Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro) define o conceito de pagamentos em atraso como “...as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, ou documentos equivalentes”. Com efeito, a existência de dívida não-financeira vencida é um sintoma de debilidade financeira, no mínimo de dificuldades conjunturais de tesouraria. A fim de incentivar a desacumulação de dívida vencida, a LCPA veio impedir a assunção de compromissos de despesa em valor superior ao montante de fundos disponíveis a muito curto prazo (três meses, em regra) para todas as entidades públicas com exceção das EPR que não recebam transferências do Estado nem receitas próprias decorrentes de um direito atribuído pelo Estado. Impôs adaptações nos sistemas informáticos das entidades públicas para identificação dos compromissos, da dívida vencida e dos pagamentos em

²⁰ Dívida das câmaras municipais segundo o prazo e a natureza da dívida por município, Quadro IV.1.5 do ficheiro “AER_Portugal_2017_Parte_IV.xlsx”. Consult. 16 Jan 2019 em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_doc_municipios. Este Quadro, por sua vez, baseia-se em informação recolhida pela Direção-Geral das Autarquias Locais junto dos 308 municípios, para efeitos de cumprimento das obrigações de reporte instituídas pela Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, e disponível no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL).

atraso. As entidades com pagamentos em atraso estão impedidas, ainda de acordo com a LCPA, de orçamentar cobrança de receita própria nos três meses seguintes do ano em curso acima de 75% da cobrança média realizada no mesmo período dos anos anteriores. A lei orçamental anual pode impor obrigações de redução do montante de pagamentos em atraso a determinados tipos de entidades públicas, o que tem sido norma no caso dos municípios.

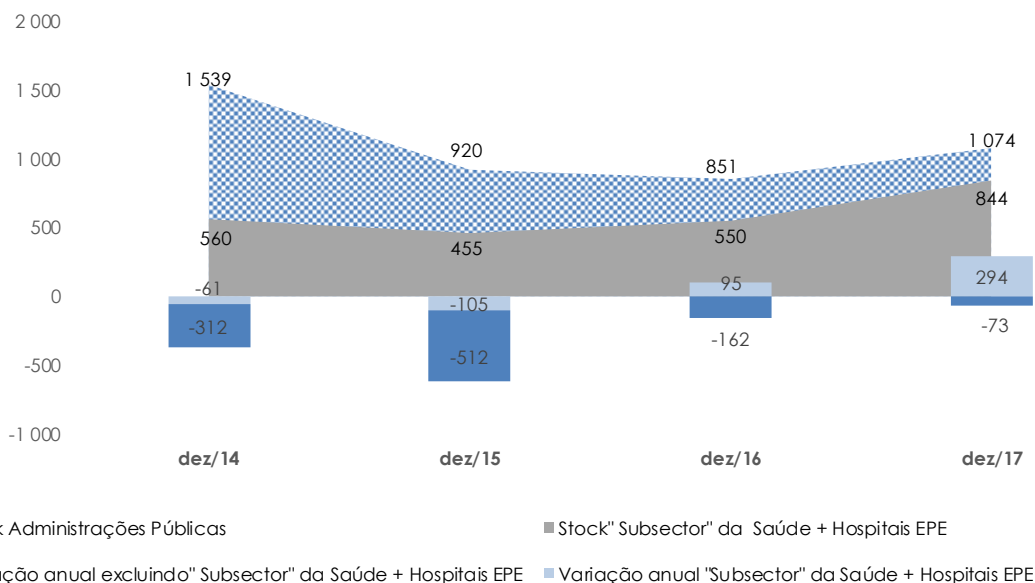
59 O stock de pagamentos em atraso aumentou em 2017, invertendo a tendência decrescente registada em anos anteriores. Entre 2014 e 2016, assistiu-se a uma redução significativa no nível de pagamentos em atraso por parte das Administrações Públicas, de 1539 M€ para 854 M€, correspondendo este valor a 55,5 % do montante observado em 2014 (Tabela 19 e Gráfico 23). No ano de 2017, assistiu-se a uma inversão desta tendência, registando-se um stock final de pagamentos em atraso de 1074 M€, correspondendo a um crescimento de 220 M€ (25,2%) face ao valor em final de 2016. Esta evolução foi determinada pela variação registada nos Hospitais EPE, nos quais as dívidas em atraso cresceram 293 M€ (+54%), tendo sido parcialmente atenuada pela redução nos restantes subsectores (-73 M€), destacando-se a melhoria na Administração Local (-47 M€) e na Administração Regional (-21 M€).

Tabela 19 – Evolução anual de pagamentos em atraso 2014–2017
(em milhões de euros)

Subsetor	Evolução anual: 2014 a 2017				
	Stock em dez. 2014	Stock em dez. 2015	Stock em dez. 2016	Stock em dez. 2017	Variaç. em 2017
1. Administrações Públicas (consolidado)	1 539	920	851	1 074	224
Admin. Central excl. Subs. Saúde	22	13	17	16	-1
Subsetor da Saúde	7	4	6	7	1
Hospitais EPE	553	451	544	837	293
Empresas Públicas Reclassificadas	3	15	13	12	-1
Administração Local	437	242	150	104	-47
Administração Regional	516	194	120	99	-21
2. Outras Entidades	1	1	3	0	-3
Empr. Públicas Não Reclassificadas	1	1	3	0	-3
3. Total das Entidades Públicas	1 539	921	854	1 075	220
4. Variação do total	-374	-619	-67	220	220
5. Variação do total excluindo subs. Saúde e Hospitais EPE	-312	-514	-162	-73	-73
6. Variação do subsetor da saúde e Hospitais EPE	-61	-105	95	293	293

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2017, Vol. I, Quadro 84 e cálculos da UTAO.

Gráfico 23 – Pagamentos em atraso das Entidades Públicas 2014–2017
(em milhões de euros)

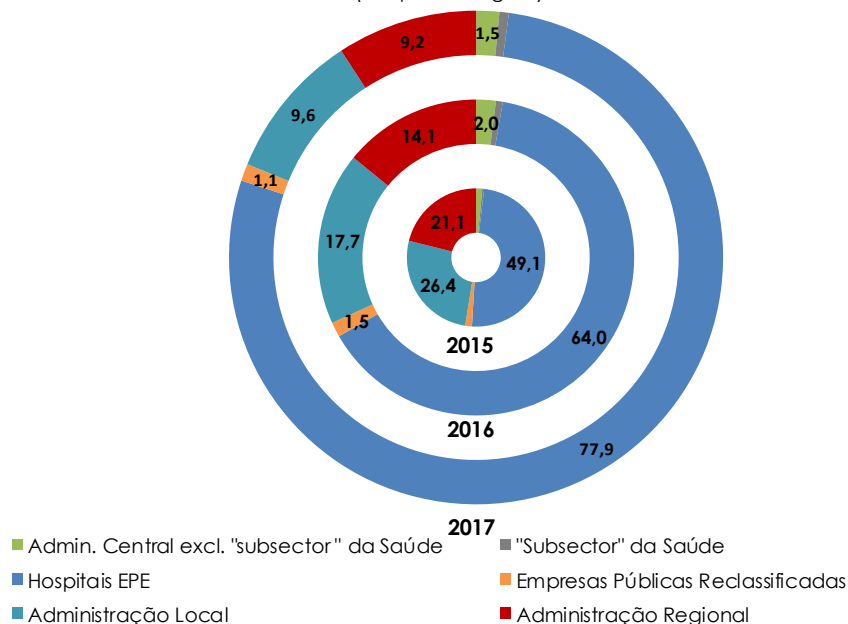


Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2017, Vol. I, Quadro 84 e cálculos da UTAO.

60 Em 2017, o stock de pagamentos em atraso, excluindo o “subsector” da Saúde e os Hospitais EPE, diminuiu 73 M€ face a 2016. Depois das diminuições em 2014 e 2015, os pagamentos em atraso no “universo”²¹ da Saúde cresceram 389 M€ nos dois anos seguintes. O problema na Administração Central está localizado nos Hospitais EPE, entidades que explicam a inversão da tendência de diminuição a partir de 2016 (Gráfico 23). O stock de dívida em mora das restantes Entidades Públicas diminuiu 749 M€ entre 2015 e 2017, tendo contribuído, essencialmente, para este resultado a evolução registada nos subsectores Administração Regional e Administração Local (com -233 M€, no total de -235 M€ atribuído a essas outras entidades, conforme Tabela 19).

61 A dívida não-financeira em mora nas Administrações Públicas está concentrada nos Hospitais EPE, tendo-se acentuado esta tendência em 2017. No ano de 2015, os hospitais EPE representavam 49,1% do total do stock de pagamentos em atraso nas Administrações Públicas (Gráfico 24), sendo a restante parte repartida, essencialmente entre a Administração Local (26,4%) e a Administração Regional (21,1%). Ao longo do triénio, verificou-se uma concentração da dívida nos hospitais EPE, cujo peso no total ascendeu a 77,9% no final de 2017. Esta evolução é justificada pelo agravamento do volume de pagamentos em atraso nos hospitais EPE, que no final de 2017 atingiram 837 M€. Em sentido oposto, as Administração Local e Administração Regional reduziram o seu stock de dívida em mora para 104 M€ e 99 M€, respetivamente.

Gráfico 24 – Distribuição dos pagamentos em atraso nas Administrações Públicas por subsectores: 2015–2017
(em percentagem)



Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2017, Vol. I, Quadro 84 e cálculos da UTAO.

62 Numa perspetiva intra-anual, verificou-se um agravamento no stock de pagamentos em atraso nos três primeiros trimestres do ano de 2017, determinado pelos organismos do “universo” da Saúde. De acordo com dados da DGO, as Administrações Públicas registaram comportamentos distintos ao longo do ano de 2017. Até ao final de setembro, registou-se um agravamento do stock dos pagamentos em atraso no “universo” da Saúde, designadamente em relação aos valores respeitantes aos Hospitais EPE (+416 M€), em contraste com uma melhoria registada nas restantes Administrações Públicas (-65 M€). No último trimestre do ano, verificou-se uma contração na dívida em mora na Saúde (-123 M€), para a qual terá contribuído o reforço do montante de transferência do OE para o SNS, no valor de 521 M€.²² O recurso a transferências extraordinárias para a Saúde tem sido um método usado em vários anos para diminuir pontualmente a dívida não-financeira desta área. Porém, o fenómeno torna a ganhar expressão nos anos seguintes, o que é outro sintoma da suborçamentação sistemática da Saúde.

²¹ “universo da Saúde” corresponde ao agregado de entidades “subsector Saúde e Hospitais EPE” da Tabela 19.

²² No último trimestre de 2017 a transferência do Orçamento do Estado para o SNS foi reforçada em 521 M€, por contrapartida na dotação provisional e nas dotações centralizadas no Ministério das Finanças destinadas à sustentabilidade do “subsector” da Saúde e à regularização de passivos não financeiros da Administração Central.

5.3. Prazo Médio de Pagamentos das Entidades Públicas

63 O tempo que uma entidade demora a pagar aos seus credores é um sinal do respeito pelos mesmos, do seu modelo de gestão e da sua capacidade de tesouraria. Atrasos significativos no pagamento das obrigações causam dolo na tesouraria dos credores e, se forem sistemáticos, acabam traduzindo-se no encarecimento e/ou na degradação da qualidade dos fornecimentos seguintes. Não espanta, por isso, que, perante a evidência do fenómeno na década passada, o Governo tenha determinado o apuramento regular das dívidas em mora e do tempo médio de pagamento das dívidas não-financeiras. As primeiras iniciativas foram a Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de fevereiro, e o Despacho n.º 9870/2009, de 13 de abril, mas não padronizaram o conceito de pagamentos em atraso. Só com o Decreto-Lei n.º 65-A/2011, de 17 de maio e com a afinação posterior da definição desse conceito²³ é que ele passou a ter o mesmo significado: "pagamentos em atraso são as contas a pagar que permaneçam nesta situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato ou documentos equivalentes" — art. 3.º da LCPA. Note-se que o atraso não é definido em relação ao prazo para pagamento fixado na fatura ou documento com valor legal equivalente, mas sim em relação ao 90.º dia após essa data-limite. Para o credor, qualquer dia após a data-limite já configura um atraso.

64 O indicador Prazo Médio de Pagamentos (PMP), que ainda hoje é reportado ao Ministério das Finanças, está fixado no Despacho n.º 9870/2009, de 13 de abril. Está definido como sendo a "(...) média aritmética dos prazos de pagamento verificados nos últimos 4 trimestres (...)" sendo que "(...) em cada trimestre, o prazo de pagamento é definido através da multiplicação de 365 dias pelo rácio entre pagamentos em dívida no final desse período e o montante das aquisições de bens e serviços acumulado nesses três meses".²⁴ Este indicador, aplicado às entidades públicas, desde que seja cumprida a obrigação de reporte, permite recolher e analisar para cada uma, e agregadamente para cada subsector, o prazo médio de pagamento que é praticado. Conforme é justificado na obra citada na nota de rodapé 24, o indicador: i) apenas capta o tempo médio de pagamento de dívidas a fornecedores de bens e serviços, deixando de fora o tempo de satisfação de outras dívidas não-financeiras; ii) mede o prazo de pagamento de dívidas e não o prazo de pagamento de aquisições; iii) o numerador (pagamentos em dívida) difere de entidade para entidade consoante o referencial contabilístico a que estiver sujeita, o que acaba condicionando a comparabilidade dos resultados e a agregação entre subsectores desta estatística. Estes aspetos devem ser tidos em conta na apreciação dos números seguintes.

65 Em 2017, o prazo médio de pagamentos para um universo de 92% das Entidades Públicas é igual ou menor a 33 dias. No universo de 695 Entidades Públicas, assistiu-se a uma redução ligeira do prazo médio de pagamentos de 69 (em 2016) para 68 dias (Tabela 20). Desagregando pelas diversas entidades, salienta-se a diminuição significativa, em 2017, do prazo médio de pagamentos dos organismos da Administração Regional (- 69 dias) e do Sector Empresarial do Estado (-26 dias). No que diz respeito à Administração Central, que inclui 47% das entidades, verificou-se um acréscimo do PMP em 4 dias, embora seja o subsector com o menor prazo de pagamentos (29 dias), seguido pelo subsector da Administração Local (que abarca 45 % das entidades) com 33 dias. De referir, em sentido contrário, que o prazo médio de pagamentos nas Unidades de Saúde apresentou em 2017, uma deterioração, com +16 dias do que o registado em 2016. De notar que estes organismos públicos ligados ao "universo da Saúde" contratualizam a aquisição de bens e serviços em grande volume, sendo que o alargamento dos prazos de pagamento e o acréscimo dos stocks de dívida vencida, são indicadores reveladores de dificuldades crescentes na satisfação dos compromissos assumidos junto de fornecedores. Reencontra-se nesta secção o fenómeno da suborçamentação que já fora detetado nas páginas deste relatório dedicadas aos reforços da dotação orçamental para despesa efetiva (Secção 3.4), à identificação da dívida não-financeira (Secção 5.1) e ao valor dos pagamentos em atraso (Secção 5.2).

²³ Afinação introduzida em Ministério das Finanças (2012), Estratégia para a redução dos pagamentos em atraso há mais de 90 dias, Lisboa: Gabinete do Ministro das Finanças. A definição aqui introduzida acabou vertida para o art.3.º da LCPA.

²⁴ Extraído da Subsecção 7.3.4 de [Baleiras, Rui N., Dias, Rui e Almeida, Miguel \(2018\), Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987, Coleção Livros do CFP, n.º 1, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas](#), aonde se explicam a interpretação do indicador e as suas limitações.

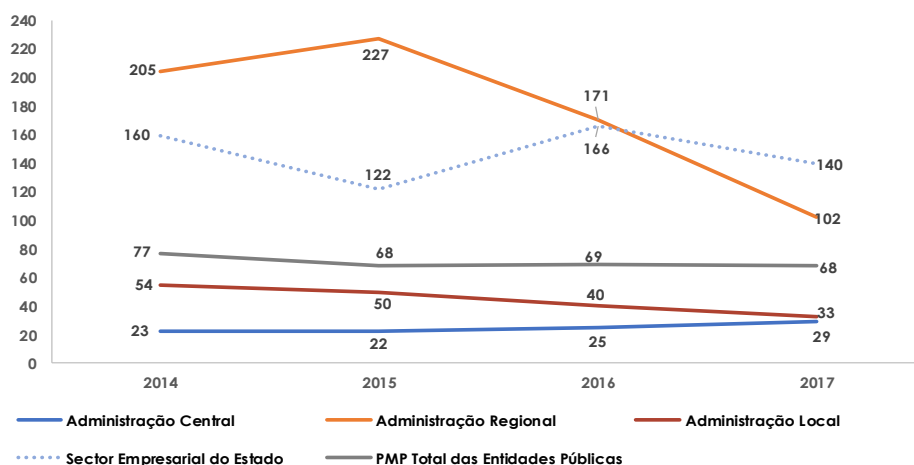
Tabela 20 – Prazo médio de pagamentos das Entidades Públicas
(em dias)

Entidades Públicas	Nº de entidades		PMP (em dias)				Variação 2017-2016
	2017		2014	2015	2016	2017	
Administração Central	319	47%	23	22	25	29	4
Administração Regional	2	0%	205	227	171	102	-69
Administração Local	308	45%	54	50	40	33	-7
Sector Empresarial do Estado	66	10%	160	122	166	140	-26
PMP Total das Entidades Públicas	695	100%	77	68	69	68	-1
<i>por memória:</i>							
Unidades de Saúde* (SNS)	53	8%	127	105	124	140	16

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2017, Vol. I, Quadro 85 e cálculos da UTAO. | Notas: As Unidades de Saúde incluem todos os organismos do SNS, os quais estão inseridos quer no subsector "Administração Central" quer no subsector "sector Empresarial do Estado".

66 No período 2014–2017, o prazo médio de pagamentos do universo das Entidades Públicas apresentou alterações pouco significativas, mas registaram-se evoluções distintas deste indicador entre componentes do mesmo. Com efeito, após uma descida de 9 dias em 2015, o PMP Total das Entidades Públicas estabilizou nos 68 dias (Tabela 20 e Gráfico 25). No entanto, a evolução deste indicador foi díspar entre as diversas Entidades Públicas. No caso da Administração Central, verificou-se um ligeiro aumento (de 23 dias em 2015 para 29 dias em 2017). Em sentido oposto, na Administração Local verificou-se uma redução de 34% (de 50 para 33 dias) e na Administração Regional registou-se uma melhoria mais acentuada, passando de 227 dias em 2015 para 102 dias em 2017, devendo-se este facto à redução substancial do PMP da Região Autónoma da Madeira no período após o Programa de Ajustamento Económico e Financeiro a que esteve sujeita. De realçar que o Sector Empresarial do Estado apresentou o PMP mais elevado em 2017, com 140 dias, sendo este resultado influenciado decisivamente pelos elevados PMP das Unidades Saúde, nomeadamente os Hospitais EPE.

Gráfico 25 – Evolução do prazo médio de pagamentos das Entidades Públicas
(em dias)



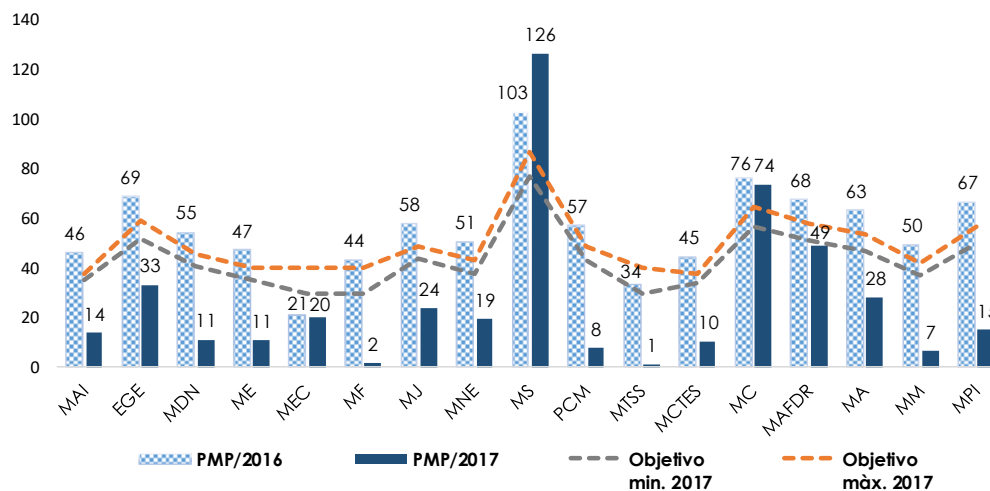
Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2017, Vol. I, Quadro 85.

67 Os organismos sob a tutela do Ministério da Saúde e do Ministério da Cultura não atingiram os objetivos para a redução do prazo médio de pagamento definidos para o ano de 2017. O grau de cumprimento anual dos objetivos para a redução do prazo médio de pagamentos das Entidades Públicas encontra-se definido em despacho ministerial, sendo que, no ano de 2017, a maioria das entidades agrupadas por Ministérios, não só cumpriu como superou os objetivos estabelecidos de redução de prazo médio de pagamentos (Gráfico 26).²⁵ No entanto, as entidades sob a tutela do Ministério da Cultura e da Saúde não atingiram as metas definidas. Nas situações afetas ao Ministério da Cultura, registou-se uma insuficiente redução no PMP. No caso dos organismos sob a tutela do Ministério da Saúde, para além de não ter sido atingido o objetivo de redução, verificou-se uma deterioração do

²⁵ Resolução do Conselho Ministros n.º 34/2008

PMP. Esta evolução estará relacionada com as dificuldades crescentes destas entidades em termos de tesouraria, para fazer face ao pagamento de dívidas de curto prazo.

Gráfico 26 – Evolução do prazo médio de pagamentos por Ministério, 2016–17
(em dias)



Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2017, Vol. I, Quadro 86.

68 Em 2017, seis serviços da Administração direta e indireta do Estado registavam prazo médio de pagamentos superior a um ano. O relatório da CGE/2017 lista as entidades da Administração direta e indireta com PMP superior a 60 dias, sendo que o prazo médio de pagamentos para as primeiras seis entidades é superior a um ano. Nalguns casos, verificou-se em 2017 uma deterioração neste indicador, sendo que o Centro Hospitalar de Setúbal passou a registar o número de dias mais elevado no âmbito da Saúde. De salientar que do conjunto das dez entidades com prazos de pagamento mais dilatados, nove correspondem a organismos do “subsector” da Saúde (Tabela 21). De referir ainda, que no final de 2017, cinco Municípios da Administração Local registavam um prazo médio pagamento superior a um ano.²⁶

Tabela 21 – Prazo médio de pagamentos dos serviços da Administração direta e indireta do Estado
(em dias)

Ministério	Entidade	PMP (nº dias)			variação 2017-2016	
		2015	2016	2017		
1	MC	GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA CULTURA	n.d	469	546	76
2	MS	CENTRO HOSPITALAR DE SETÚBAL, EPE	424	472	506	33
3	MS	CENTRO HOSPITALAR LISBOA NORTE, EPE	388	471	439	-32
4	MS	CENTRO HOSPITALAR DO BAIXO VOUGA, EPE	270	314	395	81
5	MS	HOSPITAL DISTRITAL SANTARÉM, EPE	523	492	390	-102
6	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DE MATOSINHOS, EPE	294	331	385	54
7	MS	CENTRO HOSPITALAR COVA DA BEIRA, EPE	248	398	357	-41
8	MS	CENTRO HOSPITALAR DE LISBOA - ZONA OCIDENTAL, EPE	269	334	356	23
9	MS	CENTRO HOSPITALAR VILA NOVA GAIA/ESPINHO, EPE	147	256	340	84
10	MS	CENTRO HOSPITALAR DE LISBOA CENTRAL, EPE	271	321	308	-13

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

²⁶ Direção Geral das Autarquias Locais—DGAL, [listagem do Prazo Médio de Pagamentos por município no final do 4.º trimestre de 2017](#), publicado a 30 de abril de 2018.

6. Riscos orçamentais

69 Neste capítulo, apresenta-se uma análise dos principais riscos orçamentais que caracterizaram o exercício económico de 2017, com enfoque no Sector Empresarial do Estado (SEE), recapitalização do sistema financeiro e responsabilidades contingentes em garantias concedidas pelo Estado e contratos de Parcerias Público-Privadas (PPP). Com efeito, a Secção 6.1 caracteriza o desempenho financeiro e a dívida do SEE. Dá também conta do que se passou no sector empresarial das Regiões Autónomas. Apresenta factos relativos às operações de recapitalização de instituições financeiras e dá nota dos riscos para o Estado decorrentes da dívida do SEE. A informação sobre responsabilidades contingentes do Estado é apreciada na Secção 6.2., repartindo-a entre garantias concedidas, riscos nos contratos de parceria com o sector privado e riscos na execução orçamental das Administrações Subnacionais.

6.1. Comportamento financeiro e dívida do Sector Empresarial do Estado

70 Apresenta-se um ponto de situação sintético do SEE bem como o impacto decorrente da recapitalização de instituições de crédito portuguesas. Nesta secção, apresenta-se um ponto de situação sobre o desempenho do SEE (Subsecção 6.1.1), recorrendo-se a alguns indicadores financeiros (EBITDA — *Earnings Before Interests, Taxes, Depreciation and Amortization* —, resultados operacionais e resultado líquido do exercício)²⁷, desagregados por subconjuntos do SEE: Empresas Públicas Não Financeiras (EPNF), sector da saúde e Grupo Parpública. Na Subsecção 6.1.2 apresenta-se o impacto ocorrido em 2017 com a recapitalização de instituições de crédito portuguesas (CGD e BCP). Esta secção finaliza com a Subsecção 6.1.3, na qual se analisam os principais riscos associados ao SEE, particularmente o stock de dívida acumulada, procedendo-se à análise desagregada por EPR e EPNR.

6.1.1. Ponto de situação sobre o desempenho do SEE e das empresas das Regiões Autónomas em 2017

71 O Ministério das Finanças refere que, em 2017 e relativamente ao SEE, foi prosseguido o objetivo de promoção, a médio prazo, do equilíbrio operacional das empresas públicas, tendo sido dada continuidade à recapitalização das empresas do sector dos transportes públicos e das infraestruturas, para melhorar as respetivas sustentabilidades financeiras e situações patrimoniais. Os dados disponibilizados pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) evidenciam uma quebra nos resultados alcançados pelo conjunto das EPNF. A quebra deve-se ao desempenho do sector da saúde, no qual se agravaram os principais indicadores financeiros, nomeadamente o EBITDA, os resultados operacionais e o resultado líquido do exercício — ver Tabela 22. As restantes empresas do SEE apresentaram, em 2017, uma melhoria do EBITDA e dos resultados líquidos e uma degradação dos resultados operacionais antes de subsídios. Em 2017, o Grupo Parpública teve um comportamento mais favorável do que em 2016, no conjunto destes três indicadores financeiros.

²⁷ EBITDA: *Earnings Before Interests, Taxes, Depreciation and Amortization*.

Tabela 22 – Evolução do desempenho económico-financeiro das EPNF: 2016–2017
(em milhões de euros e em percentagem)

	2016	2017	Variação homóloga	
			M€	%
1. EPNF - Empresas públicas não Financeiras				
EBITDA	1.284	1.176	-108	-8,4
Resultados operacionais antes de subsídios	442	314	-128	-29,0
2. Setor da saúde				
EBITDA	-107	-318	-211	-197,4
Resultados operacionais antes de subsídios	-256	-369	-113	-43,9
Resultado líquido do exercício	-248	-450	-202	-81,3
3. Grupo Parpública				
EBITDA	344	383	39	11,3
Resultados operacionais antes de subsídios	331	369	38	11,6
Resultado líquido do exercício	155	247	92	58,8
4. Total das EPNF, exceto setor da saúde e Parpública				
EBITDA	1.047	1.111	64	6,1
Resultados operacionais antes de subsídios	368	314	-54	-14,7
Resultado líquido do exercício	-172	-43	129	75,1

<i>Por memória:</i>			<i>Entradas</i>	<i>Saídas</i>
Número de participações do Estado	118	111	2	9
Participações relevantes	82	76		6
Comunicação social	2	2		
Cultura	4	4		
Gestão de infra-estruturas	10	10		
Requalificação urbana e ambiental	5	1		4
Saúde	39	39		
Transportes	7	6		1
Parpública	1	1		
Defesa	1	0		1
Outros setores	7	7		
Empresas públicas financeiras	4	4		
Empresas sediadas no estrangeiro	1	1		
Organismos internacionais	1	1		
Outras participações (Carteira acessória)	36	35	2	3

Fonte: Ministério das Finanças (CGE/2017), Direção-Geral do Tesouro e das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: EBITDA: *Earnings Before Interests, Taxes, Depreciation and Amortization*; EPNF: Empresas Públicas Não Financeiras. | As participações nas Sociedades Polis Litoral Norte, Litoral Ria de Aveiro, Litoral Sudoeste e Litoral Ria Formosa deixaram de integrar a carteira principal e passaram a integrar o universo das empresas em liquidação.

72 Relativamente ao universo de participações, o Estado detinha, através da DGTF, 111 participações, das quais 76 eram consideradas relevantes e 35 integravam a carteira acessória. Ao nível das participações relevantes registou-se em 2017 a saída de quatro Sociedades Polis (Requalificação urbana e ambiental), da Companhia de Carris de Ferro (Transportes) e da MM – Gestão Partilhada, EPE (Defesa). No final de 2017 integravam ainda o SEE um conjunto de 23 participações em sociedades em fase de liquidação.

Síntese da situação financeira e económica do Sector Empresarial Regional

73 Relativamente ao sector empresarial regional, apresentam-se, de seguida, alguns indicadores sobre o seu desempenho em 2017, desagregados por Região Autónoma, tendo como fonte os pareceres do Tribunal de Contas às Contas das Regiões Autónomas dos Açores (RAA) e da Madeira (RAM).²⁸

74 Relativamente ao Sector Empresarial da Região Autónoma da Madeira (SERAM), há a registar uma melhoria do seu património líquido e dos resultados alcançados. Em 2017, o património líquido das empresas detidas maioritariamente pela RAM ascendeu a 495 M€, tendo registado uma melhoria homóloga de 17,2%. Esta recuperação deveu-se, sobretudo, ao reforço de capital nas Entidades Públicas Empresariais da RAM e à operação de reestruturação dos contratos de swap das Sociedades de Desenvolvimento, a qual fez transitar para o Governo Regional a responsabilidade pelos encargos vencidos e vincendos desses contratos. Na vertente económica, verificou-se uma melhoria do conjunto das empresas em análise, observando-se uma subida das vendas de 7,5%. Os resultados operacionais

²⁸ Tribunal de Contas, [Parecer sobre a conta da Região Autónoma dos Açores](#) e [Parecer sobre a conta da Região Autónoma da Madeira](#).

antes de juros e impostos aumentaram 80,6%, atingindo 11,6 M€. Em sentido contrário a esta tendência, estiveram as sociedades de desenvolvimento e a “Horários do Funchal”.

75 A situação financeira das entidades controladas pela Região Autónoma dos Açores (RAA) caracterizou-se por uma deterioração da sua estrutura financeira e pelo agravamento do desempenho económico das entidades do sector público empresarial e das instituições públicas sem fins lucrativos.

A situação económica e financeira em 2017 do universo de entidades controladas pela RAA, com exclusão das empresas do Grupo EDA,²⁹ caracterizou-se pelos seguintes aspetos:

- Acentuou-se a degradação do desempenho económico das entidades do sector público empresarial regional e das instituições sem fins lucrativos públicas. No que se refere à evolução dos indicadores económicos, verificou-se o seguinte:
 - i) Os gastos com o pessoal aumentaram 7,5 M€ face ao ano anterior, tendo ascendido a 200,5 M€, sendo relativos a 6005 trabalhadores, mais 125 do que no ano anterior;
 - ii) O EBITDA ascendeu a 14,2 M€, reduzindo-se 41,2 M€ face a 2016, ano em que atingiu 55,4 M€. Salienta-se que este montante inclui os rendimentos associados aos apoios públicos atribuídos no âmbito dos diversos contratos-programa e outros instrumentos contratuais celebrados entre a Região Autónoma dos Açores e a maioria destas entidades;
 - iii) Os encargos com juros e outros gastos similares somaram 49,4 M€, reduzindo-se ligeiramente face ao exercício anterior;
 - iv) Os prejuízos totalizaram 72,3 M€, sendo superiores ao registado em 2016 em 43,9 M€, ano em que ascenderam a 28,4 M€.
- A estrutura financeira das entidades controladas continuou a deteriorar-se. Os indicadores da posição financeira evidenciaram o seguinte:
 - v) Capitais próprios negativos no valor de 106,3 M€ (- 75 M€ do que em 2016). Este indicador corresponde ao montante em que os passivos excediam os ativos, os quais ascendiam a 1861,1 M€ no final de 2017 (1803,8 M€, em 2016);
 - vi) A dívida total foi de 1573,5 M€. Em 2016, a dívida total ascendeu a 1518,1 M€, tendo aumentado 55,4 M€ no decorrer de 2017.

76 Na RAA, os indicadores financeiros evidenciam uma degradação da situação financeira das entidades controladas e um maior recurso ao crédito como meio de financiamento preponderante.

No entender do TdC, a *“expressão assumida por estes indicadores reflete a deterioração da estrutura financeira das entidades controladas, devido, por um lado, ao impacto, nos capitais próprios, da incorporação dos prejuízos registados em 2017, e, por outro, à intensificação do recurso ao crédito para satisfazer as correspondentes necessidades de financiamento”*.

O número de entidades em situação de falência técnica é oito, sendo os respetivos capitais próprios/fundos próprios negativos, em consequência do valor dos passivos exceder o dos ativos. Destacam-se, nesta situação, os três Hospitais EPER³⁰ (- 290,6 M€) e os grupos SATA (- 133 M€) e LOTAÇOR (- 16,3 M€).

6.1.2. Recapitalização das instituições de crédito portuguesas

77 Em 2012, foi reforçado o capital da Caixa Geral de Depósitos (CGD), no valor de 750 M€, sem recurso às dotações orçamentais previstas na Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira (IREF). Em contrapartida, foram utilizados outros instrumentos financeiros previstos no mecanismo de apoio à solvabilidade bancária, nomeadamente os Instrumentos de Capital Elegível (ISE), no montante de 900 M€ e o aumento de capital por parte do acionista Estado, no valor de 750 M€ — (Tabela 23).³¹

78 No âmbito do processo de recapitalização da CGD, procedeu-se, em 2017, à conversão dos ISE e dos juros vencidos e não pagos, em capital social. Com esta operação, os 9000 ISE (equivalentes a 900 M€) e os juros vencidos e não pagos (no montante de 45,1 M€) foram convertidos em capital social da CGD. Por outro lado, em 9 de fevereiro de 2017 registou-se uma operação de recompra de ISE,

²⁹ Electricidade dos Açores, S.A..

³⁰ EPER significa Entidade Pública Empresarial Regional.

³¹ Entre 2012 e 2013, o Estado português aplicou 5600 M€, de um total de 12 000 M€ disponibilizados através da linha de recapitalização ao abrigo do mecanismo de apoio à solvabilidade bancária, previsto no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) a Portugal. Estas operações foram efetuadas no quadro das medidas de reforço da solidez financeira das instituições de crédito, no âmbito da Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira (IREF) e ao abrigo do regime legal de capitalização das instituições de crédito, tendo abrangido três instituições, BCP, BPI e BANIF.

efetuada pelo BCP, no montante de 700 M€. Com esta operação, ficou finalizada a operação de recapitalização das instituições financeiras, por recurso a investimento público, no âmbito da Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira (IREF) — Tabela 23.

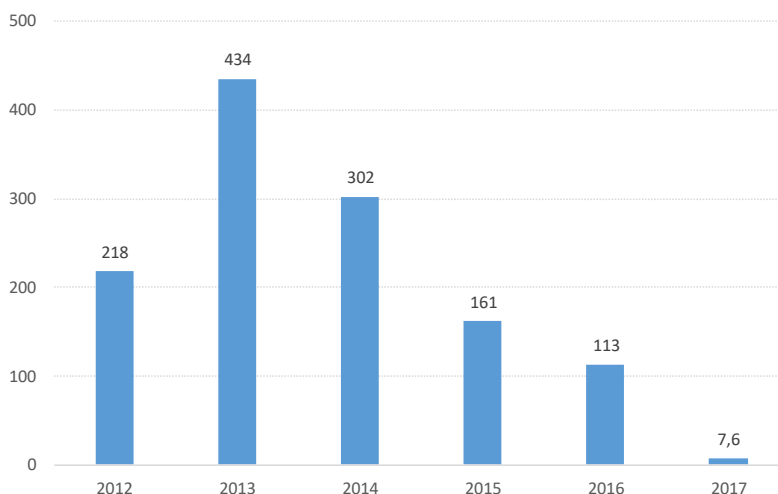
Tabela 23 – Recapitalização de instituições de crédito: 2016–2017
(em milhões de euros)

Instituição de crédito	Aumento de capital (2012)	ISE (instrumentos de capital elegível)				Juros pagos	
		Posição em Dez./2016	Recompra de ISE	Posição em Dez./2017	2016	2017	
Caixa Geral de Depósitos	750	900	-	-	41,8	-	
Banco Comercial Português, S.A.	-	700	700	-	71,4	7,6	
Total	750	1.600	-	-	71,4	7,6	

Fonte: Ministério das Finanças (CGE/2017), Direção-Geral do Tesouro e das Finanças. | Notas: a operação de aumento de capital da CGD, no valor de 750 M€, foi realizada em 2012.

79 De acordo com os dados apresentados na CGE/2017, os juros pagos pelos bancos que foram alvo de apoio estatal, desde as recapitalizações efetuadas em junho de 2012 e até 31 de dezembro de 2017, ascenderam a 1236 M€, dos quais 218 M€ em 2012, 434 M€ em 2013, 302 M€ em 2014, 161 M€ em 2016 e apenas 7,6 M€ em 2017 — Gráfico 27.

Gráfico 27 – Juros pagos por instituições de crédito alvo de apoio estatal: 2012–2017
(em milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças (CGE/2017).

6.1.3. Riscos associados ao Sector Empresarial do Estado

80 Os riscos inerentes à reestruturação financeira de empresas do SEE materializam-se, no caso das EPR, através do reforço dos capitais próprios, por via da atribuição de dotações de capital e/ou conversão de créditos do Estado. Relativamente às Entidades Públicas Não Reclassificadas (EPNR), a política prosseguida visa a recapitalização de algumas empresas deficitárias, com o objetivo de as dotar da capacidade financeira necessária para desenvolverem a sua atividade no mercado. Neste âmbito, um dos fatores de risco mais relevante, tanto nas EPR como nas EPNR, é o grau de endividamento das empresas, pelo que se apresenta, de seguida, uma síntese da situação em 2017.

81 Em 2017, o nível de dívida do SEE ascendeu a 24 291 M€, repartido entre EPR, com 23 142 M€ e EPNR, com 1148 M€. Face a 2016, o SEE, no seu todo, reduziu a sua posição de endividamento, em cerca de 1308 M€ (i.e., – 5,1% face ao nível de dívida no final de 2016). No entanto, registou-se um comportamento distinto entre as EPR, nas quais se registou uma redução de 1363,6 M€ (– 5,6%), e as EPNR, para as quais se registou um acréscimo de 55,5 M€ no nível de dívida (+5,1%). Uma das razões apresentadas para a redução do nível de dívida foi a realização de operações de aumento de capital em algumas EPR — Tabela 24 e Tabela 25.

Tabela 24 – Dívida das EPR: 2016–2017
(em milhões de euros e em percentagem)

EPR	2016	2017	Variação homóloga	
			M€	%
IP – Infraestruturas de Portugal, S.A.	8.344	8.290	-54,2	-0,6
Metro do Porto, S.A.	3.378	3.615	236,3	7,0
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	3.487	3.441	-46,5	-1,3
Parpública – Participações Públicas, SGPS, S.A.*	3.701	2.760	-941,3	-25,4
CP – Comboios de Portugal, E.P.E.	3.025	2.614	-410,1	-13,6
Parque Escolar, E.P.E.	1.074	1.024	-50,0	-4,7
EDIA – Empresa Desenv. Infraest Alqueva, S.A.	691	638	-53,3	-7,7
ENMC – Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis, E.P.E.	360	360	0,1	0,0
Estamo – Sociedade Gestora de Participações Imobiliárias, S.A.**	241	189	-51,8	-21,5
RTP – Rádio e Televisão de Portugal, S.A.	113	105	-7,2	-6,4
Sagesecur – Socied. de Estudos, Desenvol. e Participação em Proj., S.A.	59	59	0,0	0,0
Outros	35	49	14,6	42,1
Total	24.506	23.142	-1.363,6	-5,6

Fonte: Ministério das Finanças (CGE/2017), Direção-Geral do Tesouro e das Finanças. | Notas: *Refere-se às contas individuais da Parpública. | **A ESTAMO é uma empresa participada pela Parpública.

Tabela 25 – Endividamento das EPNR: 2016–2017
(em milhões de euros e em percentagem)

EPNR	2016	2017	Variação homóloga	
			M€	%
ADP – Águas de Portugal SGPS, S.A.*	575	692	116,6	20,3
Sociedade Transportes Colectivos do Porto, S.A.	370	331	-39,4	-10,6
APL – Administração do Porto de Lisboa, S.A.	87	73	-14,1	-16,2
SIMAB – Soc. Inst. Mercados Abastecedores, S.A.	24	20	-4,0	-16,8
APDL – Adm. dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A.	19	18	-1,0	-5,0
APA – Administração do Porto de Aveiro, S.A.	16	14	-1,3	-8,4
Navegação Aérea de Portugal – NAV Portugal, E.P.E.	2	1	-1,2	-53,6
Outros	0	0	-0,1	-69,4
Total	1.093	1.148	55,5	5,1

Fonte: Ministério das Finanças (CGE/2017), Direção-Geral do Tesouro e Finanças. | Notas: *A ADP – Águas de Portugal SGPS, S.A. é uma empresa participada da Parpública.

6.2. Responsabilidades contingentes

82 Responsabilidades contingentes (ou passivos contingentes) são um risco de perda futura para a entidade que as detém. A profissão contabilística define este conceito. Por exemplo, a Norma de Contabilidade Pública n.º 15 do SNC-AP³² define passivo contingente como:

a) *Uma obrigação possível que decorre de acontecimentos passados e cuja existência apenas será confirmada pela ocorrência ou não de um ou mais acontecimentos futuros incertos, que não estão totalmente sob controlo da entidade; ou*

b) *Uma obrigação presente que decorre de acontecimentos passados, mas não é reconhecida porque:*

a. *Não é provável que seja exigido um exfluxo de recursos incorporando benefícios económicos ou potencial de serviço para liquidar essa obrigação; ou*

b. *A quantia da obrigação não pode ser mensurada com suficiente fiabilidade.*

83 Da mesma forma, é possível identificar situações (ativos contingentes) cujo ganho final depende da ocorrência, ou da não ocorrência, de um ou mais acontecimentos futuros e incertos, não totalmente dentro do controlo da entidade pública. O leitor interessado pode encontrar uma boa explicação destes conceitos e daquela norma em Nunes, Rodrigues e Viana (2018),³³ Secção 4.6.

84 Nesta secção, abordam-se dois tipos de contingências, as inerentes a garantias concedidas pelo Estado e as decorrentes da execução de contratos de PPP. A análise das garantias concedidas pelo Estado é efetuada na Subsecção 6.2.1. As garantias são promessas do Estado de pagamento de dívidas

³² Vide Anexo II do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

³³ Nunes, Alberto Velez, Rodrigues, Lúcia Lima e Viana, Luís Cracel (2018), *O Sistema de Normalização Contabilística — Administrações Públicas: Teoria e Prática*, Coimbra: Edições Almedina.

de entidades públicas ou privadas até um determinado montante, no caso de o devedor não honrar o serviço da dívida nos termos contratados, e sem prejuízo de eventual direito de regresso do Estado sobre os devedores. A Subsecção 6.2.2 analisa as responsabilidades contingentes associadas a PPP, que decorrem da execução dos contratos respetivos. Com efeito, durante a vigência de uma PPP podem ocorrer eventos suscetíveis de gerar, nos termos contratualmente previstos, direitos do parceiro privado à Reposição do Equilíbrio Financeiro (REF) do respetivo contrato, que evoluem, em muitos casos, para litígios entre as partes (na generalidade dos casos dirimidos em Tribunal Arbitral), dos quais podem advir responsabilidades contingentes suscetíveis de gerar encargos futuros. No âmbito das PPP, as situações mais comuns que podem originar pedidos de REF (que são uma responsabilidade contingente) encontram-se relacionados com: i) modificações às condições de exploração impostas unilateralmente pelo parceiro público, ii) alterações legislativas com impacto específico no contrato e iii) casos de força maior.

6.2.1. Garantias concedidas pelo Estado

85 A 31 de dezembro de 2017, o total de garantias concedidas pelo Estado ascendia a 18 294 M€, dos quais 2800 M€ respeitavam à garantia de carteira, a qual corresponde a dívida de um conjunto de instituições de crédito portuguesas que é garantida pelo Estado. A Tabela 26 retrata o conjunto de garantias vivas no final de dezembro de 2016 e 2017. A garantia de carteira é um instrumento através do qual o Estado assegura o cumprimento das obrigações assumidas por instituições de crédito portuguesas (BPI, CGD, Novo Banco e BCP) junto do Banco Europeu de Investimento (BEI), no caso de alguma delas falhar o pagamento das suas obrigações. As responsabilidades assumidas por estas instituições de crédito junto do BEI, garantidas pelo Estado, dizem respeito a uma carteira de operações de financiamento de projetos desenvolvidos e a desenvolver em Portugal. O plano de amortização desta dívida garantida pelo Estado prevê a amortização da totalidade dos 2800 M€ no período 2018–2021. A redução da garantia de carteira concedida pelo Estado, no valor de 1800 M€, resulta do facto de, no início de 2017, e de acordo com os respetivos planos de amortização, o Novo Banco ter procedido ao pagamento integral das operações garantidas pelo Estado, no âmbito da Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira (IREF).^{34–35}

86 A dívida garantida pelo Estado às Entidades Públicas Recllassificadas ascendia a 11 260 M€ no final de 2017, tendo aumentado 306 M€ face a dezembro de 2016. As Entidades Públicas Recllassificadas (EPR) com os contributos mais relevantes para o aumento da dívida garantida pelo Estado foram o Fundo de Resolução (+566 M€) e o FCGM — Fundo de Contra-Garantia Mútuo (+466 M€). Em sentido contrário, algumas EPR contribuíram para a redução da dívida garantida pelo Estado, destacando-se a PARVALOREM, S.A. (– 295 M€), a Infraestruturas de Portugal, S.A. (– 102 M€), a PARUPS, S.A. (– 82 M€), a TRANSTEJO (– 55 M€) e a Metro do Porto, S.A. (– 54 M€). Uma prática existente e prevista nos sucessivos Orçamentos do Estado é a concessão de apoios às EPR, por via da DGTf, sob a forma de empréstimos e dotações de capital. Estas operações permitem às entidades deficitárias que beneficiam de garantias do Estado obter financiamento a custo comportável para cumprir os pagamentos do serviço da dívida junto da banca, mitigando-se assim o risco de incumprimento.

87 Relativamente a outras entidades, não incluídas nas EPR, o montante mais significativo diz respeito a garantias concedidas ao Grupo AdP — Águas de Portugal, S.A.. Em 2017, o montante de dívida garantida pelo Estado ao Grupo AdP — Águas de Portugal aumentou 214 M€, ascendendo a 1370 M€ no final de 2017. Relativamente à dívida garantida a outras entidades, o valor ascendia a 1461 M€, no final de 2017, tendo-se reduzido 1224 M€ face ao final do ano anterior.³⁶

88 A consulta à base de dados da DGO permitiu perceber que a POE/2019 contempla uma verba orçamentada em despesa com ativos financeiros para execução de garantias, que ascende a 84 M€. Deste valor, cerca de 49 M€ diz respeito a operações com EPR e os restantes 35 M€ referem-se à execução de garantias/seguros relativos a países terceiros/organizações internacionais.

³⁴ Durante o ano de 2016, o Novo Banco procedeu a amortizações no valor total de 1700 milhões de euros, pelo que o total das responsabilidades em vigor em 31 de dezembro de 2016 ascendia a 1800 M€.

³⁵ No relatório da DGO sobre a CGE/2017 é referido que a maioria das operações incluídas neste instrumento beneficia de garantias bancárias, reduzindo assim o risco assumido pelo Estado." — p. 38.

³⁶ No Relatório que acompanha a POE/2019, o MF refere que as "outras entidades" são 28, maioritariamente públicas, estimando para elas um "risco de incumprimento muito reduzido". Neste grupo, incluem-se entidades envolvidas em programas de cooperação para o desenvolvimento, e para este subconjunto não estão previstas para 2019 amortizações do capital em dívida.

Tabela 26 – Garantias concedidas pelo Estado: 2016 — 2017

(em milhões de euros)

	31/dez/16	30/jun/17	31/dez/17	Variação 31/dez/2016 31/dez/2017
Fonte:	CGE/2016	Relatório POE/2018	CGE/2017	
1. Garantias concedidas ao setor bancário	4.600	2.800	2.800	-1.800
Garantia de carteira	4.600	2.800	2.800	-1.800
2. Garantias concedidas a outras entidades	16.454	16.096	15.494	-959
Entidades Públicas Reclassificadas	10.954	11.878	11.260	306
Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP, S.A.)	2.801	2.764	2.700	-102
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	2.486	2.442	2.398	-88
Parvalorem, S.A.	2.290	2.290	1.995	-295
Parque Escolar, E.P.E.	984	959	983	0
Metro do Porto, S.A.	745	716	690	-54
CP - Comboios de Portugal, E.P.E.	679	662	643	-36
Fundo de Resolução	-	656	566	566
EDIA - Empresa de Desenv. e Infra-estruturas Alqueva, S.A.	525	519	512	-13
FCGM - Fundo de Contragarantia Mútuo	-	447	466	466
Parups, S.A.	390	390	307	-82
Parparticipadas, SGPS, S.A.	-	35	-	0
TRANSTEJO	55	-	-	-55
Entidades Públicas Não Reclassificadas	1.629	1.301	1.376	-253
AdP - Águas de Portugal, S.A.	1.327	1.301	1.276	-51
STCP	100	-	100	0
CARRIS	203	-	-	-203
Regiões Autónomas	1.186	1.154	1.398	212
Região Autónoma da Madeira	1.156	1.154	1.370	214
APRAM	30	-	28	-2
Outras Entidades*	2.684	1.763	1.461	-1.224
3. Total de garantias concedidas	21.054	18.896	18.294	-2.759

Fontes: Ministério das Finanças (Direção-Geral do Tesouro e das Finanças, CGE/2016, CGE/2017 e Relatório OE/2018).

*Inclui garantias a um conjunto de entidades, predominantemente do sector público, e a países terceiros objeto de programas de cooperação para o desenvolvimento.

6.2.2. Riscos e contingências em Parcerias Público-Privadas

89 Em 2017, continuaram a decorrer negociações de contratos de PPP do sector rodoviário que visavam reduzir os encargos para o sector público. No decurso do ano, entraram em vigor as alterações aos contratos de subconcessão do Baixo Alentejo e do Pinhal Interior. No segundo semestre de 2017, foram concluídos os processos negociais relativos aos contratos de subconcessão do Algarve Litoral e da Autoestrada Transmontana.

90 No final de 2017, mantinham-se em curso as renegociações relativas às subconcessões rodoviárias Litoral Oeste, Baixo Tejo e Douro Interior. Sobre estas parcerias, os trabalhos de renegociação já realizados conduziram à obtenção de um princípio de acordo quanto às condições financeiras, sendo ainda necessário concluir a consensualização do clausulado das alterações contratuais. Após esta fase, o acordo que vier a ser alcançado ficará ainda dependente das seguintes fases:

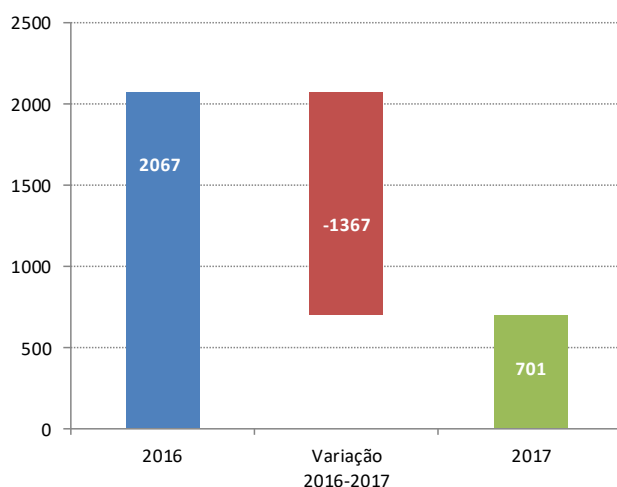
- aprovação pelas entidades financiadoras;
- aprovação pelas tutelas governamentais;
- obtenção de pronúncia, que não seja desfavorável, por parte do Tribunal de Contas, a solicitar após a assinatura dos respetivos contratos de alteração.

91 O sector rodoviário continua a representar um risco orçamental relevante no domínio das PPP, na medida em que a complexidade e a morosidade dos processos negociais ainda em curso, bem como o facto de a sua conclusão se encontrar dependente da aprovação de entidades terceiras (entidades financiadoras, tutela governamental e Tribunal de Contas), podem condicionar a obtenção das poupanças previstas de encargos para o sector público. Por outro lado, o atual modelo de financiamento das grandes reparações de pavimento transferiu para o sector público a responsabilidade pelo pagamento destes encargos, cuja exigência comporta alguma incerteza orçamental.

92 No final de 2017, o valor dos pedidos de reposição de equilíbrio financeiro (REF) peticionados pelos parceiros privados reduziu-se significativamente face ao registado no final de 2016. De acordo com a informação divulgada pela UTAP, o stock de pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro, efetuados pelos parceiros privados do sector rodoviário (concessionárias e subconcessionárias rodoviárias e

contratos de prestação de serviços associados a PPP), ascendeu a 701 M€ no final de 2017, observando-se uma diminuição de 1367 M€, face ao registado no final de 2016 (Gráfico 28 e Tabela 27).

Gráfico 28 – Contingências das PPP relativas pedidos de reposição do equilíbrio financeiro
(em milhões de euros)



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

Tabela 27 – Contingências das PPP (posição em final de período)
(em milhões de euros)

	Milhões de euros						% do PIB					
	2013	2014	2015	2016	2017	Varição 2016/2017	2013	2014	2015	2016	2017	Varição 2016/2017
Total peticionado PPP do setor rodoviário, do qual:	3256	3600	2070	2067	701	-1367	1,9	2,1	1,2	1,1	0,4	-0,7
Concessões Rodoviárias	2910	3257	1630	1630	324	-1306	1,7	1,9	0,9	0,9	0,2	-0,7
Subconcessões Rodoviárias	345	342	436	436	376	-59,9	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0
Contratos de Prestação de Serviços (associados a PPP)	1,3	1,3	3,5	0,9	0,0	-0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fontes: UTAP, INE e cálculos da UTAO.

93 O pedido de reequilíbrio financeiro com o valor mais significativo pendente no final de 2017 refere-se à concessão Douro Litoral (Autoestradas do Douro Litoral, S.A. — AEDL), sendo o mesmo relativo à condenação do Estado em acórdão de fevereiro de 2017. O valor inicialmente peticionado pelo parceiro privado em 2013 ascendeu a cerca de 1350 M€. No decurso de 2017, registaram-se desenvolvimentos processuais neste processo, tendo o tribunal proferido acórdão em fevereiro, condenando o Estado a devolver a TRIR (Taxa de Regulação das Infraestruturas Rodoviárias) e as Taxas SIEV (Sistema de Identificação Eletrónica de Veículos) — cerca de 1 M€ — e a pagar 42 M€ no primeiro semestre de 2017 e outros desembolsos semestrais, entre novembro de 2017 e novembro de 2034, cujos montantes variam entre 3,5 M€ e 6,5 M€. O Estado distribuiu ação de anulação parcial do acórdão. Em 19 de março de 2018, o Tribunal Central Administrativo do Sul decidiu o pedido em sentido desfavorável ao Estado, tendo sido interposto recurso junto do Supremo Tribunal Administrativo. Entretanto, a AEDL interpôs ação executiva com vista à obtenção do pagamento da quantia que o tribunal arbitral entendeu ser devida pelo Estado, que ascende a cerca de 53,4 milhões de euros. No tocante aos outros pedidos de REF apresentados pela concessionária do Douro Litoral, cujos valores ascendiam a 32,5 M€ e 23,5 M€, foram proferidos acórdãos já no decorrer de 2017. No primeiro caso, o tribunal julgou improcedente o pedido de condenação do Estado. No segundo, a decisão do tribunal arbitral constante do Acórdão proferido em fevereiro de 2017 reconheceu que a AEDL incorreu em custos de cerca de 4,2 M€ por facto imputável ao Estado e o consequente direito à REF. Em março de 2017, foi proferido acórdão quanto ao valor da REF, fixando-o em cerca de 4,3 M€. O Estado distribuiu ação de anulação parcial do acórdão. A Tabela 28 descreve com mais pormenor o stock de contingências,

Tabela 28 – Contingências das PPP rodoviárias em 31 de dezembro de 2017
(em milhões de euros)

Setor / PPP	Ano	Tipo de pedido	Evento gerador do pedido	Valor estimado M€	Ponto de situação
Concessões Rodoviárias				324,4	
Concessão Douro Litoral (AEDL)	2013	Reposição do equilíbrio financeiro	Eventos ligados à fase de construção.	4,3	Pedido inicial de 23,5M€; O Tribunal Arbitral foi constituído no final de Março de 2014; A ata de instalação foi assinada no final de Agosto de 2014. Foi concluída a prova pericial de engenharia em novembro de 2015; Foi proferido Acórdão em fevereiro de 2017 reconhecendo que a AEDL incorreu em custos de cerca de 4,2M€ por facto imputável ao Estado e o direito à REF. Em março de 2017 foi proferido Acórdão quanto ao valor da REF, fixando-o em cerca de 4,3 M€. O Estado distribuiu ação de anulação parcial do acórdão.
Concessão Douro Litoral (AEDL)	2013	Reposição do equilíbrio financeiro	TRIR (Taxa de Regulação das Infraestruturas Rodoviárias), SIEV-Sistema Identificação Electrónica de Veículos, S.A. e suspensão da subconcessão Autoestrada do Centro.	219	Pedido inicial de 1350 M€; O julgamento foi concluído em maio de 2016; Foi decidida a matéria de facto por Acórdão de setembro de 2016 e apresentadas as alegações e contra-alegações de direito pelas partes; Foi proferido Acórdão em fevereiro de 2017, condenando o Estado na devolução da TRIR e das Taxas SIEV (cerca de 1 M€) e no pagamento de 42 M€ no primeiro semestre de 2017 e de pagamentos semestrais variando entre 3,5 M€ e 6,5 M€ entre novembro de 2017 e novembro de 2018. O Estado distribuiu ação de anulação parcial do acórdão. Em 19 de março de 2018, o Tribunal Central Administrativo Sul decidiu o pedido em sentido desfavorável ao Estado, tendo sido interposto recurso junto do Supremo Tribunal Administrativo. Entretanto, a AEDL interpôs ação executiva com vista à obtenção do pagamento da quantia que o tribunal arbitral entendeu ser devida pelo Estado, que ascende a cerca de 53,4 milhões de euros.
Concessão Lusoponte (LUSOPONTE)	2012	Pré-contencioso	Alterações às taxas de IRC (2010 e 2012).	100	Anunciado. Aguarda-se a eventual fase pré-contenciosa.
Concessão Lusoponte (LUSOPONTE)	2017	Reposição do equilíbrio financeiro	Cobrança de taxas SIEV.	0,5	Aguarda-se decisão final.
Concessão Grande Porto (Ascendi)	2016	Ação de anulação de ato administrativo	Declaração de incumprimento e aplicação de multa contratual.	0,3	Decorre prazo para alegações escritas e finais.
Subconcessões Rodoviárias				376,1	
Subconcessão Transmontana (AE XXI)	2011	Reposição do equilíbrio financeiro	Atrasos na obtenção de visto.	52	No âmbito da renegociação do contrato de subconcessão, a subconcessionária renunciou ao pedido, por acordo.
Subconcessão Baixo Tejo (AEBT)	2012	Reposição do equilíbrio financeiro	Alterações legislativas específicas: Decreto-Lei n.º 112/2009 de 18 de maio; Portaria n.º 314-B/2010 de 14 de junho; Decreto-Lei n.º 111/2009 de 18 de maio.	155	O processo de arbitragem foi suspenso, no quadro do processo negocial em curso. O tribunal arbitral deferiu o pedido de suspensão até 30 de setembro de 2018.
Subconcessão Litoral Oeste (AELO)	2012	Reposição do equilíbrio financeiro	Alterações legislativas específicas: Decreto-Lei n.º 112/2009 de 18 de maio; Portaria n.º 314-B/2010 de 14 de junho; Decreto-Lei n.º 111/2009 de 18 de maio.	85	O processo de arbitragem foi suspenso, no quadro do processo negocial em curso. O tribunal arbitral deferiu o pedido de suspensão até 31 de dezembro de 2018.
Subconcessão Litoral Oeste (AELO)	2013	Impugnação de multa	A Infraestruturas de Portugal propôs a aplicação da multa contratual.	0,06	Encontra-se em curso a Ação de impugnação de multa. Aguarda-se decisão do tribunal judicial.
Subconcessão Litoral Oeste (AELO)	2015	Reposição do equilíbrio financeiro	Alterações ao projeto; perturbações de natureza ambiental; condições geológicas e geotécnicas anormais e imprevisíveis; achados arqueológicos; atrasos no planeamento por dificuldades insuperáveis e expropriações.	84	O processo de arbitragem foi suspenso, no quadro do processo negocial em curso. O tribunal arbitral deferiu o pedido de suspensão até 31 de março de 2017.
Contratos de prestação de serviços associados a Parcerias Público-Privadas				-	
Concessão Norte Litoral	2011	Reposição do equilíbrio financeiro	Alteração legislativa de caráter específico: Alteração da Lei n.º 25/2006 de 30 de Junho, decorrente da Lei que aprovou o OE/2011, Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.	-	A Infraestruturas de Portugal aceitou a elegibilidade das despesas apresentadas, que serão ou não aprovadas caso a caso.
Concessão Norte Litoral	2014	Reposição do equilíbrio financeiro	Alteração legislativa de caráter específico: Alteração da Lei n.º 25/2006 de 30 de Junho, materializadas aquando da aprovação da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de outubro.	-	A Infraestruturas de Portugal aceitou a elegibilidade das despesas apresentadas, que serão ou não aprovadas caso a caso.
Total peticionado relativo a PPP do setor rodoviário				700,5	

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

94 Salienta-se ainda o litígio existente com a AEBT — Auto-Estradas do Baixo Tejo, S.A. (Subconcessão Baixo Tejo), com um valor estimado de 155 M€, relacionado com alterações legislativas específicas detalhadas na Tabela 28.

95 No decurso de 2017, foram registados desenvolvimentos na resolução de litígios existentes com alguns parceiros privados. De acordo com a informação divulgada pela UTAP, referente ao final de 2017, é possível informar que:

- **Ascendi Pinhal Interior — Estradas do Pinhal Interior, S.A. (Subconcessão Pinhal Interior)** — No âmbito da renegociação do Contrato de Subconcessão do Pinhal Interior, foi alcançado um acordo quanto aos vários pedidos de REF peticionados pela subconcessionária, tendo os respetivos processos sido considerados encerrados. O referido acordo foi celebrado em 30 de novembro de 2017 e entrou em vigor a 21 de dezembro de 2017.
Os pedidos de REF em apreço diziam respeito a: (i) alteração legislativa de caráter específico promovida pela Lei n.º 46/2010, de 7 de setembro, pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e pela Lei n.º 64-B/2011, de 31 de dezembro, com um valor peticionado de 43 M€; (ii) vestígios arqueológicos descobertos na Sr.ª da Alegria, com um valor peticionado de 2,3 M€; (iii) construção do Nó do Peral, Alvaiázere e Almalaguês, com um valor peticionado de 13 M€, e (iv) vestígios arqueológicos encontrados no Nó do Peral, com um valor peticionado de 1,6 M€;
- **Lusoponte — Concessionária par a Travessia do Tejo, S.A.** — Regista-se um pedido de REF efetuado pela concessionária com fundamento no pagamento de taxas SIEV. Em agosto de 2017, foi requerida a constituição de um tribunal arbitral para dirimir este litígio. O valor peticionado pela concessionária a título de compensação direta é de aproximadamente 0,523 M€.

96 Relativamente às parcerias dos restantes sectores de atividade económica, os montantes peticionados pelos parceiros privados são substancialmente inferiores, sendo de referir o seguinte:

— **Sector ferroviário**

- i) **ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A.** — Em 2013, foi apresentado um pedido de indemnização pela ELOS-Ligações de Alta Velocidade, na sequência da recusa de visto pelo Tribunal de Contas aos contratos com a Infraestruturas de Portugal relacionados com contrato de concessão do projeto, construção, financiamento, manutenção e disponibilização de infraestruturas ferroviárias no troço Poceirão-Caia e do projeto, construção, financiamento, manutenção, disponibilização e exploração da Estação de Évora. Em fevereiro de 2014, foi constituído o tribunal arbitral para avaliação do pedido de indemnização apresentado pela Elos — Ligações de Alta Velocidade, S.A.. O montante peticionado ascendia a 169 M€.
Em julho de 2016, foi emitido acórdão pelo tribunal no qual o Estado foi condenado a pagar cerca de 150 M€, acrescidos de juros, à concessionária a título de indemnização. Após esta decisão, o Estado português intentou uma ação de anulação de sentença junto do Tribunal Central Administrativo do Sul, e, por outro lado, recorreu para o Tribunal Constitucional. Relativamente a este último, o Tribunal decidiu não admitir o recurso, por considerar não estarem reunidos os pressupostos processuais.
Na sequência desta condenação, a ELOS iniciou uma ação executiva, peticionando ao Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa o pagamento de cerca de 192 milhões de euros, tendo o Estado apresentado oposição à ação executiva, estando ainda pendente a respetiva decisão;
- ii) **FERTAGUS — Travesia do Tejo Transportes, S.A.** — Regista-se um pedido de reposição do equilíbrio financeiro apresentado em 2012 pela concessionária do serviço de transporte suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul — FERTAGUS — (Concessão Eixo-Norte/Sul), na sequência do aumento da taxa das infraestruturas rodoviárias, sendo o valor peticionado de 1,5 M€/ano, desde 2012, *inclusive*; foi criada uma comissão de negociação para análise deste pedido de REF.³⁷ A análise da fundamentação do pedido de REF será levada a cabo em sede de renegociação deste contrato de concessão; a comissão de negociação anteriormente nomeada foi, entretanto, dissolvida, tendo sido nomeada uma nova comissão de negociação, com um novo mandato de âmbito mais alargado e que compreende o pedido de reposição do equilíbrio financeiro referido.³⁸

— **Sector da saúde**

- i) No final de 2016, a Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Braga apresentou um pedido de reequilíbrio financeiro relacionado com a decisão do Ministério da Saúde de não renovação dos protocolos adicionais ao contrato de gestão, destinados a financiar as prestações

³⁷ Despacho n.º 15985/2013, de 15 de novembro, do Coordenador da UTAP, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 239, de 10 de dezembro de 2013.

³⁸ Despacho n.º 3064/2018, de 15 de março, da Coordenadora da UTAP, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 60, de 26 de março de 2018.

de saúde no âmbito do VIH/SIDA e da esclerose múltipla. Foi solicitado o início do processo de arbitragem, tendo o parceiro privado quantificado o valor peticionado em cerca de 33 M€;

- ii) A entidade Gestora do Hospital de Cascais requereu o pagamento de cerca de 2 M€, tendo requerido a constituição de um tribunal arbitral relativamente à interpretação e execução da componente referente ao *Índice de Complexidade da População* na fórmula de remuneração desta entidade pela atividade de Internamento e Cirurgia de Ambulatório;
- iii) Em setembro de 2017, foi celebrado acordo de transação que deu termo ao litígio entre a Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Vila Franca de Xira e o Estado, referente à aplicação de uma multa contratual relativa aos termos de assistência aos reclusos com doenças infecciosas crónicas;
- iv) Em 2015, foi efetuado um pedido de REF pela Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Loures, de cerca de 3 M€, relativo à formação de médicos internos. Esta ação veio a ser considerada improcedente, na sua totalidade, pelo tribunal arbitral.

— Sector da segurança

- i) No final de 2017 continua a registar-se a existência de quatro pedidos de reposição do equilíbrio financeiro, relacionados com alegados atrasos na montagem da rede SIRESP ou com encargos adicionais incorridos pela concessionária para que o prazo definido contratualmente não fosse incumprido. De acordo com a informação disponibilizada pela UTAP e na CGE/2017, o impacto orçamental destes pedidos não é quantificável.

6.2.3. Riscos relacionados com as Administrações Regional e Local

97 O relatório da DGO apresenta os valores do saldo e da dívida não-financeira das Administrações Regional e Local como indicadores do risco de problemas financeiros para o Estado. Fá-lo, precisamente, no contexto dos riscos orçamentais (cabecinho II.5 Impacto dos Riscos Orçamentais) e não na parte do relatório em que apresenta a dívida não-financeira dos demais subsectores (III.4.3 Dívida das Administrações Públicas). Presumirá que, havendo dificuldades financeiras nas Administrações Subnacionais, elas poderão vir a exigir mais despesa e mais dívida para o Estado, tendo em atenção as experiências passadas de apoio financeiro concedido pelo Estado às Regiões Autónomas e a municípios. A UTAO apresenta nesta subsecção esses valores, mas não os aprecia. Esta opção decorre das dúvidas da UTAO amplamente explicadas no Capítulo 5 (nomeadamente, na Caixa 4) sobre a fiabilidade dos números apresentados para a dívida não-financeira. É por isso que, na ausência de auditoria do Tribunal de Contas a estes dados, preferiu restringir a sua apreciação da dívida não-financeira ao conjunto da Administração Central — objeto, pois, de atenção na Secção 5.1 deste documento.

98 Em 2017, a diminuição da dívida não-financeira da Administração Regional foi acompanhada por uma deterioração no saldo global em valor aproximado. O saldo global alcançado pela Administração Regional em 2017 foi de – 182 M€, registando-se uma degradação homóloga de 158 M€. Em sentido oposto, registou-se uma diminuição de 169 M€ no stock de passivos não-financeiros (em que se inclui a dívida a fornecedores) — Tabela 29.

99 A Região Autónoma da Madeira foi aquela que, em 2017, apresentou o impacto orçamental mais relevante neste subsector, tendo o saldo global registado uma diminuição de 156 M€. Para este resultado, contribuiu a redução da receita (–9,8%), motivada pela autoliquidação de IRC (associada ao Centro Internacional de Negócios da Madeira), e o aumento da despesa (+1,3%), para o qual contribuiu o pagamento de juros de contratos swap. Em contrapartida, esta região registou uma redução da dívida não-financeira no montante de 178 M€.

100 Relativamente à Região Autónoma dos Açores, há a registar um pequeno acréscimo da dívida não-financeira (+10 M€) e a manutenção do saldo global em linha com o observado no ano anterior.

101 No tocante à evolução dos pagamentos em atraso da Administração Regional, e de acordo com o referido no relatório da CGE, registou-se uma estabilização em 2017, sendo, contudo, de referir a redução de 23,4 M€ registada na Região Autónoma da Madeira.

Tabela 29 – Administração Regional e Local, indicadores financeiros (posição em final de período)
(em milhões de euros e em percentagem)

	2016	2017	Variação homóloga	
			M€	%
1. Administração Regional				
Saldo global	-24	-182	-158	-
Dívida não financeira	626	457	-169	-27,0
1.1 Região Autónoma dos Açores				
Saldo global	-23	-24	-2	-
Dívida não financeira	115	124	10	8,3
1.2 Região Autónoma da Madeira				
Saldo global	-1	-157	-156	-
Dívida não financeira*	511	333	-178	-34,9
2. Administração Local				
Saldo global**	660	474	-186	-
Dívida não financeira***	1.094	1.002	-92	-8,4

Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2017) e cálculos da UTAO. | Notas: *Inclui o Governo Regional, SFAs e EPRs. **Contempla apenas a execução orçamental dos municípios. ***A dívida não-financeira abrange todo o universo da Administração Local.

102 O saldo global da Administração Local em 2017 diminuiu face ao ano anterior, registando-se, contudo, uma redução da dívida não-financeira. O saldo global alcançado pela Administração Local (apenas municípios) em 2017 foi de 474 M€ (Tabela 29), registando-se uma degradação homóloga de 186 M€. ³⁹ Face à previsão constante no OE/2017, o saldo alcançado pela Administração Local ficou 546,4 M€ abaixo do previsto. Deve notar-se, a bem da interpretação deste número, que a previsão orçamental é da responsabilidade do Ministério das Finanças, sendo assumida antes de conhecerem os orçamentos aprovados pelas entidades competentes, que são as assembleias municipais. Têm, por isso, uma natureza mais incerta enquanto previsão do que as dotações previsionais da Administração Central. Já os passivos não-financeiros deste subsector registaram uma diminuição de 92 M€ (nos quais se inclui a dívida a fornecedores). ⁴⁰ De acordo com o referido na CGE/2017, o stock de pagamentos em atraso para o conjunto da Administração Local registou uma redução de 35% face ao ano anterior.

103 Relativamente ao nível de endividamento, a dívida total do universo dos 308 municípios ascendeu a cerca de 4609 M€ no final de 2017, situando-se 5678 M€ abaixo do limite legal definido (10 287 M€), registando-se uma redução de 425 M€ face ao ano anterior. ^{41 - 42}

104 O excedente da Administração Local diminuiu. Pese embora o subsector da Administração Local tenha registado, em 2017, um novo excedente global (474 M€), verificou-se uma redução de 186 M€ no seu contributo para o saldo do conjunto das Administrações Públicas.

³⁹ O saldo orçamental aqui referido apenas contempla a execução dos municípios.

⁴⁰ A dívida não financeira apurada corresponde a todo o universo da Administração Local.

⁴¹ Fonte: Direção-Geral da Administração Local (DGAL), SIAL – Relatório "Aferição da Dívida Total". Exclui dívidas não orçamentais e Fundo de Apoio Municipal (FAM).

⁴² Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, artigo 52.º — Limite da dívida total.

7. Regras de disciplina orçamental

105 Em matéria de regras de disciplina orçamental, Portugal encontrava-se em 2017 na vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Nesse contexto, tinha de assegurar um progresso suficiente em direção ao objetivo de médio prazo para o nível do saldo orçamental estrutural e encontrava-se sujeito às disposições transitórias no que concerne à redução do rácio da dívida pública.

106 Neste capítulo, apresenta-se a avaliação ex post da Comissão Europeia relativamente ao cumprimento das regras da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). Esta avaliação foi realizada em maio de 2018, pela Comissão Europeia,⁴³ com base em dois conjuntos de informação: 1) resultados anuais de contas nacionais de 2017, apurados pelo Instituto Nacional de Estatística no final de março de 2018 (primeira notificação no quadro do Procedimento relativo aos Défices Excessivos); 2) Previsões da Primavera de 2018 da própria Comissão Europeia.

107 O capítulo também examina o cumprimento da regra com origem exclusivamente nacional consubstanciada no Quadro Plurianual de Programação Orçamental. Trata-se do estabelecimento na lei de um limite superior para a despesa da Administração central financiada por receitas gerais, num horizonte móvel de quatro anos. A aferição do cumprimento desta regra presente na Secção 115 foi efetuada pela UTAO.

108 A UTAO descreveu recentemente as regras de disciplina orçamental a que Portugal está sujeito na vertente preventiva do PEC. O [Relatório n.º 33/2018, de 29 de outubro](#), explica, no seu Cap. 4, quais são as regras numéricas em vigor e como é que a Comissão Europeia deve proceder para aferir o seu cumprimento. A exposição seguinte beneficia dessa exposição e eventuais dúvidas de interpretação poderão ser esclarecidas através da consulta desse documento.

7.1. Regras relativas ao saldo orçamental

7.1.1. Saldo orçamental

109 Em 2017, o saldo orçamental ficou, ainda que marginalmente, acima do limite de -3% do PIB, instituído como valor de referência para o saldo orçamental no Tratado da União Europeia. O saldo orçamental, conforme apresentado na Secção 2.1, situou-se em -2,96% do PIB. Este resultado incumpriu o objetivo inicialmente delineado no Orçamento do Estado para 2017, de -1,6% do PIB. O desvio, contudo, decorreu inteiramente da realização da operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos, num montante equivalente a 2,0% do PIB. Excluindo esta operação, o saldo orçamental cifrou-se em -0,9% do PIB.

7.1.2. Saldo orçamental estrutural

110 O saldo orçamental estrutural, que exclui o efeito do ciclo económico e o efeito das medidas de natureza temporária e/ou não recorrente, ficou abaixo do objetivo de médio prazo. As recomendações específicas por país emitidas pelo Conselho a Portugal, em 12 de julho de 2016, estabeleciam como objetivo de médio prazo alcançar um excedente orçamental ao nível do saldo estrutural equivalente, pelo menos, a 0,25% do PIB. De acordo com o exercício de Previsões da Primavera da Comissão Europeia de 2018, realizado com base nos resultados orçamentais de contas nacionais observados para o conjunto do ano, o saldo estrutural da economia portuguesa ascendeu a -1,8% do PIB, em 2017, tendo ficado aquém do respetivo objetivo orçamental de médio prazo. Para efeitos de avaliação do cumprimento do objetivo de médio prazo, este valor é apurado pela Comissão Europeia com base na metodologia específica acordada a nível europeu, que mantém o hiato do produto inalterado em 2016 e 2017 nos valores considerados nas Previsões da Primavera dos anos anteriores.

111 A trajetória do saldo estrutural em direção ao objetivo de médio prazo evidenciou, em 2017, um ajustamento anual superior ao ajustamento mínimo recomendado pelo Conselho a Portugal. As recomendações emitidas para Portugal pelo Conselho estipularam um ajustamento estrutural anual mínimo de 0,6% do PIB em direção ao objetivo de médio prazo. A avaliação ex post da Comissão Europeia, realizada com base nos dados observados de 2017, apurou uma melhoria do saldo estrutural de 0,9% do PIB, em 2017, e, portanto, superior ao mínimo recomendado, levando a Comissão Europeia a concluir pelo cumprimento desta regra.

⁴³ Comissão Europeia (2018), [Assessment of the 2018 Stability Programme for Portugal](#), 23 de maio de 2018.

7.1.3. Despesa primária líquida

112 Ao nível da regra da despesa primária líquida, foi apurada pela Comissão Europeia a existência de um desvio de incumprimento, próximo de um desvio significativo. No caso de Portugal, o limite para o crescimento real da despesa primária líquida em 2017 era de - 1,4%. Este limite para o crescimento real da despesa foi apurado pela Comissão Europeia de modo compatível com a variação anual mínima de 0,6 p.p. do PIB recomendada para o saldo estrutural nesse ano e tendo em conta as projeções da Comissão Europeia para o crescimento de médio prazo do PIB potencial. Aquele limite foi endossado pelo Conselho como recomendação a Portugal. Com base nos resultados da execução orçamental de 2017, a Comissão Europeia apurou uma variação da despesa primária líquida em termos reais superior à taxa máxima recomendada de - 1,4%. Na avaliação da Comissão, o excesso de crescimento da despesa primária líquida traduziu-se num desvio de 0,5% do PIB em termos do ajustamento estrutural do saldo orçamental face à trajetória recomendada (0,6 pp. do PIB), próximo de significativo. O desvio seria considerado significativo se tivesse tido uma dimensão superior a 0,5% do PIB.⁴⁴

7.1.4. Avaliação global

113 As conclusões contrárias obtidas pela Comissão Europeia na avaliação da variação do saldo estrutural e na avaliação do crescimento da despesa primária líquida, tornaram necessária a realização de uma avaliação global que permitisse chegar a uma conclusão quanto ao cumprimento ou não da regra relativa à trajetória de aproximação ao objetivo orçamental de médio prazo.

114 Com base na avaliação global, a Comissão concluiu ter existido, em 2017, algum desvio na trajetória implementada por Portugal em direção ao objetivo de médio prazo face ao recomendado pelo Conselho. No entendimento da Comissão, a diferença entre os dois indicadores de ajustamento orçamental decorreu, principalmente, de dois fatores. Por um lado, a avaliação da regra da despesa primária líquida encontrava-se desfavoravelmente afetada pelo facto da Comissão ter usado um crescimento potencial do PIB de médio prazo nulo (com base nas Previsões da Primavera de 2016), excessivamente baixo para a economia portuguesa, que se encontrava distorcido pelo desempenho económico durante o período de crise económica e financeira. Considerando um crescimento potencial superior, o desvio desfavorável ao nível da regra da despesa primária reduzia-se. Por outro lado, a Comissão considerou que a avaliação da variação do saldo estrutural se encontrava, pelo contrário, favorecida por acréscimos de receita e pela redução da despesa com juros, cuja evolução não dependeu diretamente da ação do governo, fatores que são, por esse motivo, excluídos da avaliação da regra da despesa primária líquida. Porém, a Comissão reconheceu também que a variação do saldo orçamental estrutural se encontrava negativamente influenciada pelas despesas de investimento, as quais são alisadas na regra da despesa considerando o valor médio desta despesa ao longo de um conjunto de vários anos. Como balanço final desta avaliação global, a Comissão concluiu ter existido, em 2017, em termos de avaliação *ex post*, algum desvio na trajetória de ajustamento em direção ao objetivo de médio prazo.

7.2. Regra da dívida

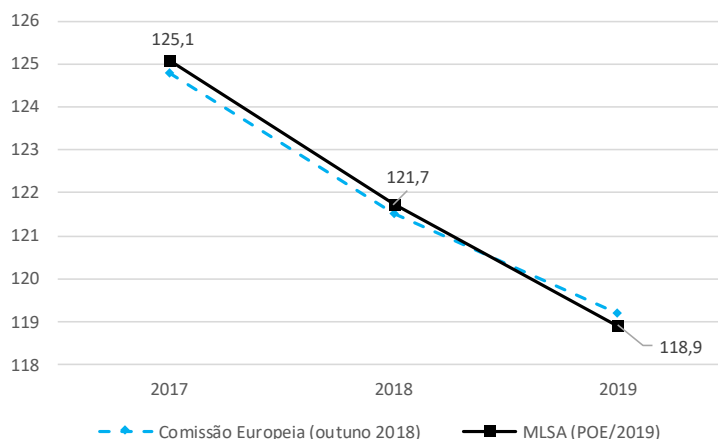
115 A regra para a dívida pública que se aplica a Portugal durante o período transitório 2017–2019 corresponde ao Ajustamento Estrutural Linear Mínimo (MLSA), sendo que a Comissão Europeia concluiu que Portugal efetuou o ajustamento necessário para cumprir este limite da dívida no exercício de 2017. Na sequência da correção do défice excessivo em 2016, Portugal encontra-se num período transitório durante o triénio 2017–2019 para a redução do rácio da dívida pública, de acordo com o ajustamento estrutural mínimo (MLSA), sendo que a partir de 2020 Portugal estará enquadrado no âmbito da regra de redução de um vigésimo da parte que excede o rácio de referência de 60% da dívida pública no PIB.⁴⁵ O objetivo é assegurar que, no final do período transitório, em 2019, Portugal tenha reduzido o rácio da dívida respeitando aquela trajetória de ajustamento mínimo (pormenores na Caixa 5). Com efeito, o rácio da dívida pública a verificar no final de 2019 terá de respeitar o limite máximo definido pelo MLSA. No entanto, é importante aferir se o rácio da dívida pública em percentagem do PIB observado para os anos intermédios 2017 e 2018 respeita a trajetória da dívida pública implícita ao MLSA. De referir que os limites são recalculados à medida que se encontra informação mais atualizada. De acordo com a avaliação da Comissão Europeia ao Programa de Estabilidade 2018–2022, divulgada em maio de 2018, Portugal cumpriu no ano de 2017 o ajustamento estrutural anual necessário para satisfazer a

⁴⁴A Comissão Europeia não esclarece qual o crescimento da despesa primária líquida (em termos reais) que apurou. Refere apenas que o crescimento que encontrou foi superior ao limite máximo de - 1,4% e que isso se traduziu num desvio de 0,5% do PIB relativamente ao ajustamento anual exigido para o saldo estrutural.

⁴⁵ Em inglês: *Minimal Linear Structural Adjustment (MLSA)*.

redução do rácio da dívida pública.⁴⁶ Posteriormente, no documento da opinião da Comissão Europeia sobre o Projeto de Plano Orçamental para 2019, divulgado em novembro de 2018, a Comissão Europeia referiu que o cumprimento no final do período transitório, quando aferido pelas previsões de outono de 2018 da Comissão Europeia, deverá ser respeitado em 2018, mas não se encontra assegurado o cumprimento para o final do ano de 2019 (Gráfico 29 e Caixa 5).

Gráfico 29 – Evolução da dívida pública
(em percentagem do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças, Comissão Europeia (*European Economic Forecast, Autumn 2018*), INE e cálculos da UTAO. | Notas: O cálculo do ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA) teve por base a informação estatística disponível e as previsões mais recentes na POE/2019. Assim, a linha preta descreve a regra (MLSA) que Portugal tem de cumprir, segundo os dados observados (2017 e 2018) e previsionais (2019) constantes da POE/2019. A linha azul é a imagem geométrica dos pontos apurados pela Comissão Europeia nas suas previsões do outono de 2018. A aferição do cumprimento da regra é dinâmica porque, com novos dados, as linhas mudarão de posição.

Caixa 5 – Aferição da trajetória do rácio da dívida pública em percentagem do PIB

Após a correção do défice excessivo em 2016, Portugal passou para um período de transição durante o triénio 2017–2019, no qual será necessário efetuar progressos suficientes na redução do rácio da dívida pública em percentagem do PIB nominal. Este objetivo implica que durante este período transitório é necessário fazer progressos de acordo com o estipulado pelo Ajustamento Estrutural Linear Mínimo (MLSA), o qual assegura o cumprimento da redução do **rácio da dívida pública no final do período de transição em 2019**.

Com efeito, a aferição mais importante será o resultado em 2019. No entanto, à medida que se dispõe de informação mais atualizada, é importante aferir se a evolução nos anos 2017 e 2018 se encontra dentro da trajetória de cumprimento da regra da dívida pública.

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

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

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

Nestes termos, de acordo com os dados previsionais na Proposta de Orçamento do Estado para 2019, é possível dizer que Portugal cumprirá a regra da dívida pública no final do período transitório em 2019, caso as previsões se confirmem. Contudo, tendo em consideração outras previsões, as constantes do exercício de projeção do outono de 2018 da Comissão Europeia para as variáveis que integram os cálculos do MLSA, esta instituição concluiu que

⁴⁶ De referir que o limite de dívida que assegura o cumprimento do ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA) é recalculado devido à atualização dos dados observados e previsionais necessários para o cálculo. Estes dados estão relacionados com o saldo orçamental, medidas temporárias e/ou não recorrentes, componente cíclica, crescimento económico e ajustamento défice—dívida ao stock de dívida pública,

Portugal cumpriu em 2017 e 2018 o critério da dívida, mas que o cumprimento desta regra no final de 2019 não está assegurado.

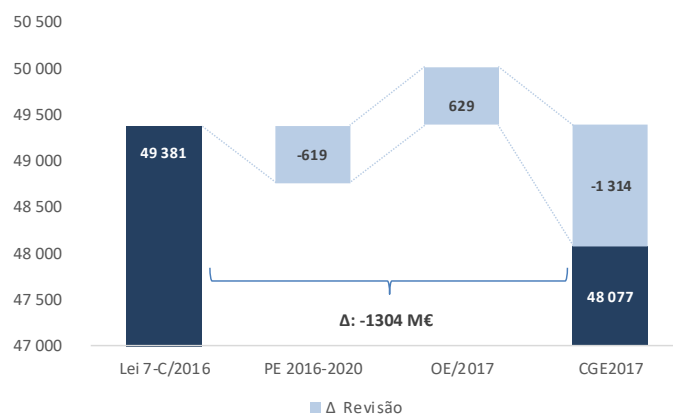
Com efeito, **a principal conclusão que se pode retirar é que a aferição do cumprimento da regra da dívida pública pode variar à medida que se dispõe de informação previsional mais atualizada**, bem como à medida que se passam de dados previsionais para dados observados.

Apesar de se ter verificado o cumprimento da regra da dívida pública nos anos 2017 e 2018, o cumprimento para o final do período transitório em 2019 dependerá da evolução do rácio da dívida pública e da evolução das restantes variáveis incluídas no cálculo do MLSA.

7.3. Quadro Plurianual de Programação Orçamental

116 O Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) constitui uma regra de disciplina orçamental voluntária definida por Portugal para o seu processo orçamental, concluindo-se que, no ano de 2017, a despesa financiada por receitas gerais ascendeu a 48 077 M€, cumprindo o limite numérico definido no OE/2017. O QPPO define os tetos da despesa da Administração Central financiada por receitas gerais para o quadriénio seguinte, que devem refletir as prioridades das políticas públicas com impacto nas finanças das Administrações Públicas definidas nas Grandes Opções do Plano (GOP). Trata-se de uma regra de disciplina orçamental estabelecida voluntariamente por Portugal para o seu processo orçamental. A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) prevê a apresentação do QPPO com o primeiro Orçamento do Estado (OE) elaborado por cada Governo. O primeiro QPPO assume a forma de lei e é vinculativo para o primeiro ano do horizonte temporal considerado. Nos anos seguintes, estes limites podem ser atualizados juntamente com o Programa de Estabilidade (PE) e o Orçamento do Estado, sendo republicados na Lei do OE. A previsão de despesa financiada por receitas gerais para o ano de 2017 foi sucessivamente revista desde a apresentação do primeiro QPPO do atual Governo, conforme detalhado no Gráfico 30, tendo sido fixada em 49 391 M€ na Lei do OE/2017. A despesa em sede de execução ascendeu a 48 077 M€, encontrando-se 1304 M€ abaixo do limite legal fixado pela própria lei deste orçamento, situando-se em níveis inferiores a todas as previsões anteriores (Tabela 31 e Gráfico 30).

Gráfico 30 – Despesa financiada por receitas gerais para 2017: previsões e execução
(em milhões de euros)



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

117 A instabilidade do alvo desta regra mina a utilidade da mesma. Com tantas alterações do teto de despesa do ano *t* até se iniciar a execução desse mesmo exercício, que nunca são cabalmente justificadas, a regra deixa de servir como instrumento de programação orçamental de médio prazo e âncora de estabilidade para o planeamento das políticas públicas.

118 A metodologia subjacente à elaboração do QPPO continua a privilegiar a classificação contabilística em detrimento da análise económica. Acresce a desconformidade de critérios contabilísticos, que permite a transformação de receitas gerais em receitas próprias, levando à subavaliação da despesa consolidada financiada por receitas gerais da Administração Central. O limite da despesa no QPPO é definido considerando apenas a despesa financiada por receitas gerais do subsector Estado (Serviços Integrados), o que constitui uma simplificação metodológica que não

permite apurar a natureza da despesa final realizada pelos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), o que se torna especialmente relevante em programas como o da Saúde e da Educação, nos quais os serviços finais são prestados, essencialmente, pelos SFA. Adicionalmente, a despesa consolidada da Administração Central (Estado e SFA) encontra-se subestimada, por existir uma desconformidade contabilística que permite a transformação das receitas de transferências com origem em receitas gerais em receita própria. Em 2017, no programa P013—Saúde, a avaliação da despesa apenas do ponto de vista do subsector Estado — Tabela 30, coluna (1) — não permite determinar a natureza económica da despesa final realizada pelos SFA recetores da transferência — Tabela 30, coluna (3). A despesa consolidada do programa por natureza será aferida por soma dos dois subsectores — Tabela 30, coluna (4). No entanto, a desconformidade de classificação de receitas contabilísticas que permite a transformação de receitas gerais em receitas próprias ascende a 2277 M€ — Tabela 30, coluna (5) —, encontrando-se a despesa consolidada do programa da Saúde subavaliada neste montante.

Tabela 30 – Execução em 2017 do Quadro Plurianual de Programação Orçamental no programa da Saúde
(em milhões de euros)

	QPPO Despesa efetiva do subsector Estado financiada por receitas gerais	Transferências dos serviços integrados com destino à administração central	Despesa efetiva dos SFA da Saúde, excluindo transferências para a administração central	Despesa efetiva consolidada de transferências da administração central, financiada por receitas gerais	Diferença entre as transferências dos serviços integrados e a despesa dos SFA da Saúde, excluindo transferências para a administração central
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)-(2)+(3)	(5)=(2)-(3)
Despesas com o pessoal	16		990	1 007	
Aquisição de bens e serviços	4		5 350	5 353	
Juros e outros encargos	0		0	0	
Transferências correntes	8 628	8 628	2	2	
Outras despesas correntes	0		2	2	
Investimento	0		7	8	
Transferências de capital	1	1	0	0	
Total	8 649	8 629	6 352	6 372	2 277
<i>Por memória:</i>					
Transferência para SNS	8 600				

Fonte: Sistemas aplicacionais da DGO e cálculos da UTAO. | Nota: i) A diferença entre os valores de execução deste quadro e do seguinte é o montante de reforço que o programa teve com contrapartida na dotação provisional, que totaliza 163,2 M€.

Tabela 31 – Execução em 2017 do Quadro Plurianual de Programação Orçamental
(em milhões de euros e em percentagem)

	Despesa efetiva consolidada da administração central, financiada por receitas gerais			Despesa efetiva do subsetor Estado, financiada por receitas gerais	
	QPPO OE/2017 Lei do OE/2017	Execução jan-dez	Grau de execução OE/2017 %	Execução jan-dez	Grau de execução OE/2017 %
Programas					
P001 - Órgãos de Soberania	3 457	3 381	97,8	3 419	98,9
P002 - Governação	114	99	87,2	104	90,9
P003 - Representação Externa	288	273	94,7	273	94,8
P004 - Finanças	3 055	2 174	71,2	2 375	77,7
P005 - Encargos da Dívida (Juros)	7 543	7 123	94,4	7 123	94,4
P006 - Defesa	1 743	1 628	93,4	1 628	93,4
P007 - Segurança Interna	1 631	1 599	98,0	1 605	98,4
P008 - Justiça	615	612	99,4	612	99,4
P009 - Cultura	298	225	75,5	252	84,5
P010 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 461	1 340	91,7	1 450	99,2
P011 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 254	5 208	99,1	5 250	99,9
P012 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	13 650	13 634	99,9	13 634	99,9
P013 - Saúde	8 125	6 209	76,4	8 486	104,4
P014 - Planeamento e Infraestruturas	813	674	82,9	805	99,0
P015 - Economia	370	49	13,3	124	33,4
P016 - Ambiente	79	39	49,5	64	81,1
P017 - Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural	313	284	90,7	307	98,0
P018 - Mar	48	28	58,9	32	67,2
Despesa efetiva, excluindo dotação provisonal	48 856	44 579	91,2	47 542	97,3
Dotação provisonal: outras despesas correntes	535	535	100,0	535	100,0
Despesa efetiva	49 391	45 114	91,3	48 077	97,3
<i>Por memória: Despesa primária</i>	46 336	42 940	92,7	45 702	98,6

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

8. Conclusões

119 Este capítulo apresenta as conclusões principais apuradas pela UTAO na sua análise à Conta Geral do Estado de 2017. Elas são introduzidas pela ordem com que aparecem fundamentadas nos capítulos anteriores. Para facilitar o seu relacionamento com esses capítulos, as conclusões estão arrumadas por secções, correspondendo cada uma delas ao título dos capítulos aonde foram elaboradas.

8.1. Execução orçamental em Contabilidade Nacional

120 Em 2017, o saldo orçamental das Administrações Públicas em contabilidade nacional ascendeu a – 3,0% do PIB. Este resultado refletiu, em grande medida, o efeito de medidas de natureza temporária e/ou não recorrente, que contribuíram para onerar o saldo orçamental em 2,2 p.p. do PIB. Destaca-se, nomeadamente, a operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos, classificada em contabilidade nacional como transferência de capital das Administrações Públicas para o sector financeiro, num montante equivalente a 2,0% do PIB anual.

121 O efeito mais desfavorável das medidas de natureza temporária e/ou não recorrente em 2017 traduziu-se numa deterioração do saldo orçamental face ao ano anterior, em 1,0 p.p. do PIB, apesar da melhoria registada ao nível do saldo ajustado em 1,6 p.p. do PIB, para -0,8% do PIB.

122 O saldo orçamental registado em 2017 ficou aquém do objetivo definido para o conjunto do ano no Orçamento do Estado aprovado pela Assembleia da República, o qual estabelecia uma meta de – 1,6% do PIB para o conjunto do ano. O incumprimento da meta orçamental em contas nacionais ficou a dever-se à operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos, cuja realização não se encontrava prevista no âmbito do OE/2017. Excluindo esta operação, o saldo orçamental cifrou-se em – 0,9% do PIB. Com efeito, contrariamente ao previsto no âmbito do OE/2017, as medidas temporárias e/ou não recorrentes traduziram-se num agravamento do saldo orçamental em 2017.

123 Por sua vez, o saldo orçamental ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes, que em 2017 se cifrou, recorde-se, em – 0,8% do PIB, superou a meta de – 1,8% do PIB implícita para este indicador no OE/2017. A estratégia de correção do saldo ajustado implementada em 2017 foi, contudo, diferente da prevista no âmbito do OE/2017. Se, por um lado, a receita ajustada evidenciou um aumento inferior ao previsto, por outro lado, aquele desvio na receita foi mais do que compensado por uma redução mais acentuada do que a prevista ao nível da despesa primária ajustada e ao nível da despesa com juros.

124 Sobre as contas consolidadas das Administrações Públicas do ano de 2017 em Contabilidade Pública, há uma divergência de cerca de 224 M€ (0,1% do PIB) entre o apuramento realizado pela DGO para a CGE e o apuramento efetuado pelo INE na 2.ª notificação no âmbito do Procedimento relativo ao Défice Excessivo. Esta divergência não ajuda a saber qual é, efetivamente, o número oficial do saldo global das Administrações Públicas portuguesas observado em 2017.

8.2. Execução orçamental em Contabilidade Pública

125 Em 2017, o saldo global das Administrações Públicas, de acordo com o relatório da DGO sobre a CGE, foi de – 2555 M€. Representa uma subida de 1627 M€ face ao valor apurado na CGE/2016.

126 Ajustado pela UTAO dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga no biénio 2016–2017, o saldo global atingiu o valor – 2809 M€. Esta cifra representa – 1,4% do PIB, evidenciando uma melhoria homóloga de 2302 M€.

127 Durante o ano de 2017, a receita cresceu a um ritmo superior ao da despesa, relevando a desaceleração desta, com reflexos na diminuição do peso da mesma na economia. Em 2017, a receita efetiva cresceu 4,6%, sendo esta evolução determinada, em larga escala, pela evolução da receita fiscal e contributiva, enquanto a despesa aumentou 1,5% da despesa, sobretudo com os contributos das outras despesas correntes e despesas com pessoal, relevando a contenção da despesa durante o exercício de 2017. Com efeito, a redução do défice resulta mais da desaceleração da despesa do que do crescimento da receita, com efeitos no peso de cada um destes agregados no PIB. No biénio 2016–2017, a receita efetiva aumentou ligeiramente o seu peso no PIB, em 0,1 p.p., situando-se em 41,6%, enquanto a despesa diminuiu 1,2 p.p., recuando para 43,0%.

128 O défice apurado na CGE representa também uma melhoria significativa face ao objetivo implícito no Orçamento do Estado, com um desvio favorável de 2194 M€ face ao objetivo implícito, determinado pela contenção da despesa, encontrando-se a receita em linha com o esperado. O saldo global ajustado de – 2809 M€ representa um desvio favorável de 2194 M€ face ao saldo ajustado subjacente ao OE/2017. Este resultado foi determinado pela subexecução da despesa, que se ficou aquém do objetivo do OE/2017, com um desvio de – 2185 M€, uma vez que a receita acabou o ano em linha com a previsão daquele referencial, com um desvio marginal de + 8 M€. A contenção da despesa (face ao objetivo do OE/2017) determina, assim, a redução do défice orçamental, encontrando-se os desvios de maior magnitude nas rubricas investimento (– 830 M€), transferências correntes (– 520 M€) e subsídios (– 500 M€).

129 A UTAO analisou a utilização dos instrumentos de gestão orçamental do Ministério das Finanças (dotação provisional, dotações centralizadas, cativações e reserva orçamental) face ao desvio da despesa (– 2185 M€), para melhor aferir os seus efeitos sobre a execução orçamental de 2017, concluindo-se sobre a sua importância na contenção da despesa. Destacam-se também os seguintes resultados:

- Os instrumentos de gestão orçamental têm um papel relevante na poupança orçamental de 2017. A dotação não utilizada destes instrumentos para fazer face a riscos orçamentais totalizou 690 M€ em 2017, representando cerca de 31,5% do desvio total da despesa efetiva face ao OE/2017 (2185 M€);
- As despesas com pessoal das Administrações Públicas apresentaram um desvio de + 0,4 p.p., ultrapassando o referencial do OE/2017 em 362 M€, tendo sido reforçadas em 381 M€ (1,9% da dotação inicial), com recurso à dotação provisional. Este reforço absorveu 71,3% da utilização desta dotação destinada a fazer face a despesas não previstas, dos quais 66,4% foram destinados ao P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar. Não se trata de uma situação restrita ao ano de 2017, uma vez que no ano de 2016 esta utilização ascendeu a 52,3% e em 2015 a 53,2%, o que indicia uma suborçamentação persistente das despesas com pessoal no Ministério da Educação.
- A execução da rubrica de aquisição de bens e serviços situou-se 146 M€ (– 0,2 p.p.) abaixo do previsto. No entanto, beneficiou de um reforço de 520 M€ com recurso às dotações centralizadas e dotação provisional, integralmente destinadas ao P013—Saúde, e de descativações de 502 M€ nos restantes Programas orçamentais. Estas operações totalizaram um acréscimo de 1023 M€ na dotação disponível para esta rubrica e representaram, no seu conjunto, 34,7% da dotação inicial e a maior utilização destes instrumentos de gestão do Ministério das Finanças. O reforço orçamental de 520 M€ traduz um acréscimo de 4,3% da despesa inicialmente prevista na rubrica para o universo consolidado das Administrações Públicas, mas o seu peso ascende a 10% das aquisições de bens e serviços no programa da Saúde. Merece ainda relevo a importância relativa de verbas sob gestão centralizada do Ministério das Finanças, que no início da execução totalizavam 1164 M€. Este valor era 9,7% da dotação inicial desta rubrica no OE/2017 e ascende a 40% do total da dotação disponível para fazer face a riscos orçamentais. Conclui-se que a dotação para aquisição de bens e serviços parece adequada no seu conjunto, mas permanecendo sub-orçamentada na área da saúde, com um peso muito expressivo de recurso a verbas de gestão centralizada no Ministério das Finanças.
- O reforço sistemático das despesas com pessoal no Ministério da Educação e a importância da utilização dos instrumentos de gestão centralizada para gerir as aquisições de bens e serviços no Ministério da Saúde sugerem situações de suborçamentação crónica que merecem um melhor enquadramento em sede de orçamentação.

8.3. Dívida financeira

130 Em 2017, prosseguiu a recomposição no stock da dívida direta já observada no ano anterior, aumentando o peso da dívida titulada a médio e longo prazo e da dívida pública detida pelas famílias, por contrapartida de uma redução no peso da dívida às organizações internacionais.

131 Na ótica da contabilidade pública, a receita líquida de passivos financeiros obtida pelo subsector Estado teve como principal finalidade o financiamento da despesa com ativos financeiros, destacando-se a recapitalização da Caixa Geral de Depósitos.

132 O rácio da dívida pública segundo o conceito de Maastricht situou-se em 124,8% do PIB no final de 2017, refletindo uma descida de 4,4 p.p. face ao final de 2016. Quanto à dívida pública de Maastricht líquida de aplicações em depósitos, esta aumentou 4,6 mil M€ em 2017, terminando o ano em 223 mil M€. O montante da dívida pública na ótica de Maastricht das Administrações Públicas é próximo do montante da dívida de Maastricht da Administração Central.

133 A evolução do saldo orçamental e da dívida pública do sector das Administrações Públicas tem efeitos no financiamento da economia portuguesa. O sector institucional das Administrações Públicas apresentou um contributo negativo para o financiamento da economia portuguesa em 2017. Relativamente à decomposição do sector privado, os sectores institucionais famílias e sociedades financeiras apresentaram capacidade de financiamento em 2017, enquanto o sector institucional sociedades não financeiras registou necessidade de financiamento. O peso da dívida externa no PIB desceu entre o final de 2016 e o final de 2017, o que contribuiu para um aumento da posição líquida de investimento internacional (PII).

8.4. Dívidas não-financeiras das Administrações Públicas

134 A análise das obrigações a pagar não-financeiras das Administrações Públicas revela-se complexa tendo em conta que a informação disponível é parcial, fragmentada e de comparabilidade intrasectorial limitada. A existência de diversos planos de contas em uso no universo das Administrações Públicas reflete-se em dificuldades na aplicação uniformizada do conceito de dívida não-financeira. Tendo em conta as fragilidades contabilísticas descritas na Caixa 4, a UTAO cruzou informação da DGO, do TdC e da ACSS para conseguir fazer o ponto da situação da dívida não-financeira das Administrações Públicas, dos pagamentos em atraso nessa dívida e do Prazo Médio de Pagamento das entidades públicas, por subsectores.

135 A análise à situação da dívida não-financeira das Administrações Públicas em 2017, revelou indícios da suborçamentação que atinge há vários anos o SNS, afetando, em particular, os Hospitais EPE, que registaram um incremento no stock total de dívida e de pagamentos em atraso, bem como uma deterioração do Prazo Médio de Pagamento.

136 Em finais de 2017, tendo por referência a informação no Parecer do Tribunal de Contas à CGE/2017 e no Relatório e Contas da ACSS, o valor acumulado de dívida não-financeira da Administração Central, incluindo os Hospitais EPE e as Entidades Públicas Recllassificados, ascendeu a 3357 M€. Este valor representou um acréscimo de 515 M€ face a 2016, com origem no "universo" do SNS, nomeadamente nos Hospitais EPE (+435 M€). As Entidades Públicas inseridas no SNS contribuíram para 82,6 % (2772 M€) da dívida não-financeira da Administração Central, da qual 2366 M€ com origem nos Hospitais EPE. A aquisição de bens e serviços corresponde à rubrica que mais contribui para a dívida não-financeira.

137 O stock de pagamentos em atraso aumentou em 2017, invertendo a tendência decrescente registada em anos anteriores. Esta evolução foi determinada pela variação registada ao nível dos Hospitais EPE, nos quais as dívidas em atraso, face a 2016, cresceram 293 M€, em oposição à redução de 73 M€ registada nos restantes subsectores.

138 No final de 2017, a dívida não-financeira em mora nos Hospitais EPE, representava 77,9% do stock de pagamentos em atraso nas Administrações Públicas, acentuando, assim, a tendência de concentração nestas entidades que se desenha desde que há registos.

139 Em 2017, o prazo médio de pagamento para um universo de 92% das Entidades Públicas foi igual ou inferior a 33 dias, contrapondo com os 140 dias no caso das entidades inseridas no SNS. Em 2017, face a 2016, este indicador manteve-se praticamente inalterado na média de todas as Entidades Públicas. Porém, melhorou no subsector da Administração Local, bem como menos na generalidade das Administrações Públicas, excetuando-se as que se encontram inseridas no SNS, para as quais o prazo se degradou.

140 Os organismos sob a tutela do Ministério da Saúde e do Ministério da Cultura não atingiram os objetivos para a redução do prazo médio de pagamento definidos para o ano de 2017, em contraste com a situação verificada ao nível dos restantes Ministérios.

141 Em 2017, seis serviços (cinco dos quais Hospitais EPE) da Administração direta e indireta do Estado e cinco municípios da Administração Local registavam prazo médio de pagamentos superior a um ano.

8.5. Riscos Orçamentais

142 O presente relatório apresenta uma análise aos principais riscos orçamentais que caracterizaram o exercício económico de 2017, estruturada por áreas: SEE, recapitalização do sistema financeiro e responsabilidades contingentes em garantias concedidas pelo Estado e contratos de PPP. Em síntese, apresentam-se as conclusões mais relevantes mencionadas no corpo do relatório.

143 Em 2017 foi prosseguido o objetivo de promoção do equilíbrio operacional das empresas públicas, tendo sido dada continuidade à recapitalização das empresas do sector dos transportes públicos e das infraestruturas, para melhorar as respetivas sustentabilidades financeiras e situações patrimoniais. Quanto ao universo de participações, o Estado detinha, através da DGTf, 111 participações, das quais 76 eram consideradas relevantes e 35 integravam a carteira acessória.

144 Relativamente à financeira do setor empresarial das Regiões Autónomas a evolução em 2017 divergiu entre os dois territórios: i) o Sector Empresarial da Região Autónoma da Madeira registou uma melhoria do seu património líquido e dos resultados alcançados; ii) a situação financeira das entidades controladas pela Região Autónoma dos Açores caracterizou-se por uma deterioração da sua estrutura financeira e pelo agravamento do desempenho económico das entidades do sector público empresarial e das instituições públicas sem fins lucrativos; os indicadores financeiros evidenciaram uma degradação da situação financeira das entidades controladas e um maior recurso ao crédito como meio de financiamento preponderante.

145 Quanto à recapitalização das instituições de crédito portuguesas, e no âmbito do processo de recapitalização da CGD, procedeu-se, no decurso de 2017, à conversão de 9000 ISE (equivalentes a 900 M€) e dos juros vencidos e não pagos (no montante de 45,1 M€), em capital social. Por seu lado, o BCP efetuou, em 9 de fevereiro de 2017, uma operação de recompra de ISE, no montante de 700 M€.

146 Os riscos inerentes à reestruturação financeira das empresas do SEE materializaram-se, no caso das EPR, através do reforço dos capitais próprios, por via da atribuição de dotações de capital e/ou conversão de créditos do Estado. No caso das EPNR, a política prosseguida visou a recapitalização de algumas empresas deficitárias, com o objetivo de as dotar com os recursos financeiros necessários à sua atividade no mercado.

147 Um dos fatores de risco mais relevante, tanto nas EPR como nas EPNR, é o grau de endividamento. Em 2017, o nível de dívida do SEE ascendeu a 24 291 M€, repartido entre EPR, com 23 142 M€ e EPNR, com 1 148 M€. Em termos homólogos, o SEE, no seu todo, reduziu a sua posição de endividamento, em cerca de 1 308 M€.

148 Com respeito às contingências, apresentam-se as inerentes a garantias concedidas pelo Estado e as decorrentes da execução de contratos de PPP. No final de 2017, o total de garantias concedidas pelo Estado ascendia a 18 294 M€, dos quais 2800 M€ respeitavam à *garantia de carteira*, (dívida de um conjunto de instituições de crédito portuguesas que é garantida pelo Estado). A dívida garantida pelo Estado às Entidades Públicas Reclassificadas ascendia a 11 260 M€ no final de 2017, tendo aumentado 306 M€ face a dezembro de 2016.

149 As renegociações de contratos de PPP do sector rodoviário, que visavam reduzir os encargos para o sector público, continuaram em 2017, mantendo-se em curso, no final deste ano, as renegociações relativas às subconcessões rodoviárias Litoral Oeste, Baixo Tejo e Douro Interior.

150 O sector rodoviário é aquele que representa o risco orçamental mais relevante no domínio das PPP. No final de 2017, o valor dos pedidos de reposição de equilíbrio financeiro peticionados pelos parceiros privados reduziu-se significativamente face ao registado no final de 2016. Com efeito, o *stock* de pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro, efetuados pelos parceiros privados do sector rodoviário, ascendia a 701 M€ no final de 2017, observando-se uma redução homóloga de 1 367 M€. As parcerias dos restantes sectores de atividade económica apresentam montantes peticionados pelos parceiros privados muito inferiores.

151 Em 2017, registou-se uma diminuição da dívida não-financeira da administração regional, acompanhada por uma deterioração no saldo global ligeiramente inferior. A Região Autónoma da Madeira foi aquela que apresentou o impacto orçamental mais relevante neste subsector, tendo o saldo orçamental registado uma diminuição de 156 M€. A Região Autónoma dos Açores registou um pequeno acréscimo da dívida não-financeira (+10 M€) e a manutenção do saldo orçamental em linha com o observado no ano anterior. Os pagamentos em atraso da Administração Regional estabilizaram em 2017, sendo de referir a redução de 23,4 M€ na Região Autónoma da Madeira.

152 O saldo global da Administração Local em 2017 diminuiu face ao ano anterior, registando-se, contudo, uma redução da dívida não-financeira. A dívida total do universo dos 308 municípios ascendia

a cerca de 4609 M€ no final de 2017, situando-se 5678 M€ abaixo do limite legal definido (10 287 M€), tendo-se reduzido 425 M€ face ao ano anterior. O excedente da Administração Local diminuiu 186 M€, reduzindo o seu contributo para o saldo global das Administrações Públicas.

8.6. Regras de disciplina orçamental

153 Em 2017, o défice orçamental das Administrações Públicas em contabilidade nacional ficou, ainda que marginalmente, aquém do limite de 3,0% do PIB instituído como valor de referência para o saldo orçamental no Tratado da União Europeia, cifrando-se em 2,96% do PIB.

154 O saldo orçamental estrutural, que exclui o efeito do ciclo económico e das medidas de natureza temporária e/ou não recorrente, fixou-se em -1,8% do PIB, tendo permanecido aquém do objetivo de médio prazo, que prevê um excedente orçamental estrutural de, pelo menos, 0,25% do PIB.

155 Houve um desvio, mas não considerado significativo pela Comissão Europeia, na trajetória de aproximação do saldo estrutural ao objetivo de médio prazo. A avaliação global da Comissão Europeia, com base na variação do saldo estrutural e na regra da despesa primária líquida, concluiu que o ajustamento implementado em 2017 pela economia portuguesa, em termos *ex post*, evidenciou algum desvio face ao ajustamento anual recomendado de 0,6 p.p. do PIB, sem o classificar como significativo.

156 A Comissão Europeia também considerou que Portugal cumpriu em 2017 a regra da dívida pública. A regra aplicável a Portugal durante o período transitório 2017–2019 corresponde ao Ajustamento Estrutural Linear Mínimo (MLSA), sendo que a Comissão Europeia concluiu que Portugal efetuou o ajustamento necessário para cumprir este limite da dívida no ano de 2017.

157 Foi cumprido o limite numérico do Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) definido na lei orçamental para 2017. O QPPO constitui uma regra de disciplina orçamental voluntária definida por Portugal para o seu processo orçamental. A UTAO conclui que, no ano de 2017, a despesa financiada por receitas gerais ascendeu a 48 077 M€, cumprindo o limite numérico definido na revisão legal mais recente deste teto. Reitera o parecer dado noutras publicações de que a instabilidade do alvo desta regra mina a utilidade da mesma.



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/XIII/LEG/5COFMA/Paginas/utao.aspx>