

Relatório UTAO n.º 28/2018

Evolução orçamental: janeiro a agosto de 2018

Coleção: Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública

3 de outubro de 2018

Ficha técnica

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

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

Modelo de documento elaborado por António Antunes.

Título: Evolução orçamental: janeiro a agosto de 2018

Coleção: Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública

Relatório UTAO N.º 28

3 de outubro de 2018

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

Em termos ajustados, o saldo orçamental das Administrações Públicas acumulado até ao final do 2.º trimestre de 2018 melhorou face ao verificado no período homólogo, destacando-se, essencialmente, o contributo do subsector Estado. Até agosto de 2018, quer a receita efetiva quer a despesa efetiva registaram taxas de crescimento inferiores às previstas no OE/2018 para o conjunto do ano. Relativamente à receita, apenas a receita fiscal e contributiva aumentou a uma taxa de variação acima da implícita no OE/2018. O contributo da receita nos meses de julho e agosto em IRC e IRS foi determinante para a aceleração da receita de impostos diretos do subsector Estado. Relativamente à despesa, verificou-se um ritmo de crescimento superior ao previsto no OE/2018 apenas nas responsabilidades com pessoal, juros e outros encargos das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR). Ainda na despesa, o investimento, excluído de concessões, apresentou o maior contributo para o baixo grau de execução da despesa. Além disso, importa realçar que para a baixa execução das outras receitas correntes e da receita de capital contribuiu, essencialmente, a receita comunitária, observando-se também um baixo grau de execução da correspondente despesa.

1. Informação prévia

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

2 Na sua carteira de produtos, a UTAO analisa a execução orçamental em duas óticas contabilísticas: a informação técnica mensal em contabilidade pública e a informação técnica trimestral em contabilidade nacional. O presente documento corresponde à análise em contabilidade pública referente ao período janeiro-agosto 2018.

3 A UTAO procura neste

documento oferecer números comparáveis com o ano anterior, pelo que ajustou os dados das fontes citadas de fatores que induzem diferenças nos perfis de evolução intra-anual entre o ano corrente e o ano anterior. Os dados da DGO não estão corrigidos de eventuais eventos em 2018 que afetem a comparação com a evolução do ano anterior. A fim de minimizar as causas de não comparabilidade, a UTAO ajustou as execuções de 2017 e 2018 com os fatores de correção que identificou como relevantes. Esses fatores estão enunciados, explicados e quantificados na Caixa 1. Com exceção da Tabela 1 e salvo indicação expressa em contrário, os números e a análise nesta publicação referem-se aos dados ajustados da execução orçamental. *i.e.*, expurgados de fatores determinantes de evoluções intra-anuais não comparáveis com a do período homólogo do ano anterior. Com este ajustamento, espera-se ter conseguido melhorar a comparabilidade entre os períodos homólogos de dois anos consecutivos. O Anexo 2 contém os quadros mais desagregados, por classificação económica, da execução orçamental, distinguindo entre valores ajustados (Tabela 14) e valores não ajustados (Tabela 15). As secções seguintes analisam em detalhe as principais rubricas desses quadros.

4 A UTAO estreia neste número um novo formato gráfico, com texto a uma única coluna e fontes com tamanho maior. As publicações passam a ter todas a designação de "relatório", uma numeração sequencial dentro de cada ano civil e a mencionar na capa a coleção a que o conteúdo de cada uma respeita. As coleções correspondem às categorias constantes do plano de atividades aprovado pela Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa. Refletindo boas práticas de organizações congéneres, os relatórios conterão uma ficha técnica na capa interior. Espera-se, assim, contribuir para tornar mais confortável a leitura das publicações e mais transparente a responsabilidade pelo seu conteúdo.

5 A UTAO agradece às entidades que produziram as fontes de informação utilizadas, e devidamente identificadas em rodapé dos gráficos e tabelas, bem como à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) por esclarecimentos prestados.

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

Subsector	Jan-ago 2017	Jan-ago 2018	variação homóloga	Referencial anual		
				2017	OE/2018	variação homóloga OE/2018
1. Estado	-4 119	-2 738	1 382	-4 786	-5 532	- 746
2. Serviços e Fundos Autónomos do qual: EPR	214	38	-177	-147	187	334
	-773	-1 216	-443	-1 151	-1 283	- 132
3. Administração Central (1+2)	-3 905	-2 700	1 205	-4 933	-5 345	-412
4. Segurança Social	1 434	1 550	116	2 086	929	-1 157
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-2 471	-1 151	1 321	-2 848	-4 416	-1 569
6. Administração Regional e Local	471	574	103	293	880	587
7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)	-2 000	-577	1 424	-2 555	-3 537	-981

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: os valores relativos a 2017 referem-se à CGE/2017. O referencial anual para 2018 corresponde ao OE/2018. Os dados nesta tabela não estão ajustados.

2. Saldo global

6 Em termos não ajustados, o défice orçamental das Administrações Públicas até ao final do 2.º quadrimestre de 2018 em contabilidade pública ficou abaixo do observado no mesmo período do ano anterior. De acordo com os dados divulgados pela DGO (Tabela 1), *i.e.*, sem qualquer ajustamento, as Administrações Públicas registaram um défice orçamental de 577 M€ até agosto de 2018, o que representa uma melhoria homóloga de 1424 M€ (Tabela 1 e Tabela 15). De realçar que o objetivo anual do saldo orçamental em contabilidade pública para 2018, inscrito no OE/2018, tem subjacente uma deterioração homóloga de 981 M€ face ao saldo apurado na CGE/2017. O

7 Em termos ajustados, o objetivo para o saldo orçamental em 2018 tem subjacente uma deterioração homóloga na ótica da contabilidade pública, no valor de 666 M€ (Tabela 2). Doravante, salvo referência expressa em contrário, aprecia-se a evolução da execução orçamental resultante do ajustamento

introduzido pela UTAO para expurgar os números dos fatores mais relevantes que limitam a comparabilidade homóloga no biénio 2017-2018, os quais estão identificados na Caixa 1 em anexo. O ajustamento assim efetuado tem expressão material, como se constata pelas diferenças entre a Tabela 1 e a Tabela 2. A fítulo exemplificativo, só o fim do pagamento em duodécimos do subsídio de Natal, medida que entrou em vigor no corrente exercício económico, obrigou a expurgar a execução da despesa janeiro-agosto de 2017 em cerca de 1084 M€, para a tornar comparável com a execução homóloga de 2018. Todos os fatores de ajustamento estão quantificados na Tabela 13, presente no final daquela caixa.

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

Subsector	Jan-ago 2017	Jan-ago 2018	variação homóloga	Referencial anual		
				2017	OE/2018	variação homóloga OE/2018
1. Estado	-3 150	-2 356	794	-4 783	-5 615	- 831
2. Serviços e Fundos Autónomos	587	110	- 478	- 147	187	334
do qual: EPR	- 604	-1 143	- 540	-1 151	-1 283	- 132
3. Administração Central (1+2)	-2 562	-2 246	316	-4 931	-5 428	- 497
4. Segurança Social	1 472	1 466	- 6	1 660	903	- 757
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	-1 090	- 780	310	-3 271	-4 524	-1 253
6. Administração Regional e Local	557	574	17	293	880	587
7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)	-533	-206	327	-2 978	-3 644	-666

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

exercício económico, obrigou a expurgar a execução da despesa janeiro-agosto de 2017 em cerca de 1084 M€, para a tornar comparável com a execução homóloga de 2018. Todos os fatores de ajustamento estão quantificados na Tabela 13, presente no final daquela caixa.

8 As Administrações Públicas apresentaram um défice orçamental no período janeiro-agosto de 2018 inferior ao verificado no mesmo período do ano anterior. Tendo como referência o período até ao final do 2.º quadrimestre (Tabela 2 e Tabela 3), verificou-se uma melhoria homóloga do saldo das Administrações Públicas no montante de 327 M€, a qual foi determinada por um crescimento da despesa efetiva (2193 M€) inferior ao verificado na receita efetiva (2520 M€). Por subsectores, verificou-se uma deterioração de saldo homólogo nos Serviços e Fundos Autónomos (-478 M€), devido ao contributo das Entidades Públicas Reclassificadas (-540 M€), bem como na Administração Local (-67 M€) e na Segurança Social (-6 M€). Em sentido oposto, registou-se uma melhoria homóloga do saldo nos subsectores Estado (+794 M€), e Administração Regional (84 M€).

Tabela 3 – Conta das Administrações Públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

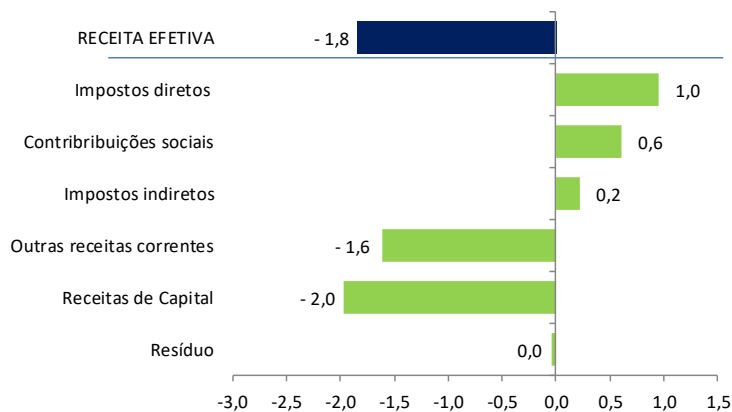
	Janeiro-agosto		var. homóloga		Ref. anuais		var. homóloga		Grau execução	
	2017	2018	M€	%	2017	OE/2018	M€	%	2017	OE/2018
Receita efetiva	51 842	54 362	2 520	4,9	80 714	86 122	5 409	6,7	64,2	63,1
Corrente	50 594	53 195	2 601	5,1	78 696	82 642	3 946	5,0	64,3	64,4
Capital	1 248	1 167	-81	-6,5	2 018	3 480	1 463	72,5	61,9	33,5
Despesa efetiva	52 375	54 568	2 193	4,2	83 692	89 767	6 075	7,3	62,6	60,8
Corrente primária	43 932	45 767	1 834	4,2	70 122	74 501	4 379	6,2	62,7	61,4
Juros	5 380	5 612	232	4,3	8 300	8 426	127	1,5	64,8	66,6
Capital	3 063	3 190	127	4,1	5 271	6 840	1 569	29,8	58,1	46,6
Saldo global	-533	-206	327		-2 978	-3 644	-666			

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

3. Receita efetiva

9 A receita efetiva continuou a crescer a um ritmo inferior ao objetivo implícito no OE/2018, não obstante o desempenho favorável da receita fiscal e contributiva, que superou o objetivo definido neste referencial. Até ao final do mês de agosto a receita efetiva apresentou um grau de execução de 63,1%, a que corresponde um crescimento de 4,9% face ao período homólogo (Tabela 3 e Tabela 14), situando-se 1,8 p.p. abaixo do previsto no OE/2018 (6,7%). O Gráfico 1 evidencia a importância relativa de cada uma das componentes da receita para este desvio, verificando-se que a receita fiscal e contributiva (impostos diretos, impostos indiretos e contribuições sociais) superou a variação relativa prevista no OE/2018 (+1,8 p.p.). Todavia, este desempenho não foi suficiente para compensar os desvios desfavoráveis nas restantes componentes da receita (-3,6 p.p.), continuando a destacar-se neste âmbito a sub-execução (33,5%) da receita de capital; esta decresceu 6,5% em termos homólogos, que contrasta com o crescimento de 72,5% previsto no OE/2018.

Gráfico 1 – Principais contributos para o desvio da receita
(face ao objetivo anual, em pontos percentuais)

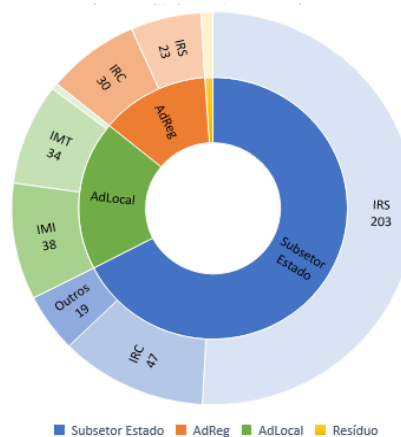


Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: os valores são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e no objetivo anual, ambos explicados em nota à Tabela 14. A soma dos contributos das componentes de receita diverge do desvio da taxa de variação da receita efetiva devido à existência de diferenças de consolidação, gerando um resíduo. Os montantes das diferenças de consolidação estão detalhados na Tabela 14 e na Tabela 15.

10 O crescimento da receita fiscal superou os objetivos anuais, com os contributos dos impostos diretos e indiretos, destacando-se a aceleração da cobrança de IRS em agosto de 2018 face ao mês homólogo.

A cobrança de receita fiscal apresentou um crescimento homólogo de 4,6%, continuando a crescer a um ritmo superior ao previsto no OE/2018 para o conjunto do ano, com contributos equivalentes dos impostos diretos e dos impostos indiretos na ordem dos 2,3 p.p. (Tabela 4). Para efeitos de comparabilidade homóloga, foram efetuados ajustamentos à receita fiscal, nomeadamente à receita de IRC, do PERES, da reavaliação de ativos e a uniformização contabilística da receita relativa à taxa de incidência sobre os seguros do INEM (Caixa 1).^{1, 2, 3} Refira-se o desempenho dos impostos diretos, com um crescimento homólogo acumulado de 5,2%, que compara com o objetivo anual de 1,5% implícito no OE/2018. Deve notar-se que, até julho de 2018, a variação acumulada no ano tinha sido de 3,2%, sendo a cobrança de IRS no subsector Estado a principal responsável por esta aceleração (Gráfico 2). De acordo com informação adicional prestada pela AT, esta evolução está concentrada nas liquidações da coleta de 2017, cujo prazo de pagamento terminou precisamente a 31 de agosto, e nas retenções na fonte. As notas de cobrança renderam mais 139,41 M€ do que em agosto de 2017. Os reembolsos pagos aos contribuintes (receita negativa) diminuíram 17,29 M€ em agosto de 2018 face ao mês homólogo. As

Gráfico 2 – Variação homóloga dos impostos diretos no mês de agosto de 2018
(milhões de euros)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

¹ Na presente análise foi efetuado ajustamento à receita de IRC devido ao diferente perfil de cobrança intra-anual no biénio 2017-2018 na sequência da prorrogação do prazo para entrega da declaração modelo 22 até ao final de junho de 2018 (Despacho n.º 132/2018/XXI do Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais). De acordo com a DGO, este adiamento teve também efeitos nos reembolsos de IRC.

² Na receita de IRC foi considerado o desfasamento temporal motivado por uma operação financeira de uma empresa, a qual gerou uma receita de 235 M€ em 2017.

³ Durante a execução do ano de 2018 a receita do INEM - Instituto Nacional de Emergência Médica encontra-se registada em taxas, enquanto no ano 2017 e no OE/2018 esta receita foi registada em impostos indiretos.

retenções na fonte cresceram 38,18 M€ no mês em apreço, estando este ganho para o Estado concentrado nos rendimentos do trabalho dependente (categoria A). Por detrás destes números do IRS está a melhoria no valor agregado dos rendimentos do trabalho declarados.

11 O Estado foi o principal cobrador de receita fiscal, mas os níveis de cobrança superaram os objetivos do OE/2018 em todos os subsectores da Administração. O subsector Estado constitui-se como o principal cobrador de receita fiscal, com um contributo de 3,9 p.p. para a variação total deste agregado, seguindo-se as Administrações Subnacionais com 0,6 p.p. e os Serviços e Fundos Autónomos com 0,1 p.p., salientando-se que a cobrança de impostos supera, em termos de taxa de crescimento, os objetivos do OE/2018 em cada um dos subsectores.

12 Os impostos diretos cresceram 5,2% no subsector Estado e no conjunto da Administração Local e Regional, salientando-se o contributo do IRS. No subsector Estado os impostos diretos cresceram 5,2%, com os contributos do IRS e do IRC, refletindo-se em graus de cobrança de 65,9% e 64,8%, respetivamente, situando-se em ambos os casos cerca de 3 p.p. acima do observado no período homólogo (Tabela 5). Deve referir-se que o crescimento do IRS contrasta com o objetivo de decréscimo subjacente ao OE/2018. No seu conjunto, as Administrações Subnacionais igualaram o crescimento do subsector Estado (5,2%), continuando a situar-se aquém do prevista no OE/2018 (6,3%). Vale a pena referir que na Administração Regional o crescimento dos impostos diretos (15,9%) foi determinado pelo IRC, com um crescimento de 65,6%, que compensou o decréscimo na cobrança de IRS (-1,2%).⁴ Na Administração Local o imposto municipal sobre imóveis (IMI) constitui a principal componente dos impostos diretos, representando 51% da cobrança total acumulada no ano e registando um crescimento homólogo de 3,2%, continuando a situar-se em níveis inferiores ao objetivo implícito no OE/2018 (11,1%).

13 Até ao final do mês de agosto os impostos indiretos cresceram no conjunto das Administrações Públicas a um ritmo superior ao previsto no OE/2018. No subsector Estado, a cobrança encontra-se em linha com o objetivo, o qual foi superado nos restantes subsectores.⁵ Até ao final do mês de agosto, os impostos indiretos apresentaram um grau de execução de 65,7% a nível agregado, a que corresponde um crescimento de 4,2% face ao período homólogo (Tabela 4), superando o objetivo previsto no OE/2018 (3,6%), e constituindo-se o IVA como o principal determinante desta evolução. No subsector Estado (Tabela 5), o crescimento de 3,9% encontra-se em linha com a meta implícita no OE/2018 e o desvio favorável na cobrança do IVA compensa os desvios desfavoráveis nos restantes impostos (ISP, ISV, IABA e IUC). Refira-se ainda que no subsector dos Serviços e Fundos Autónomos a cobrança de receita fiscal relaciona-se, sobretudo, com a consignação das receitas de exploração de jogos sociais.

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

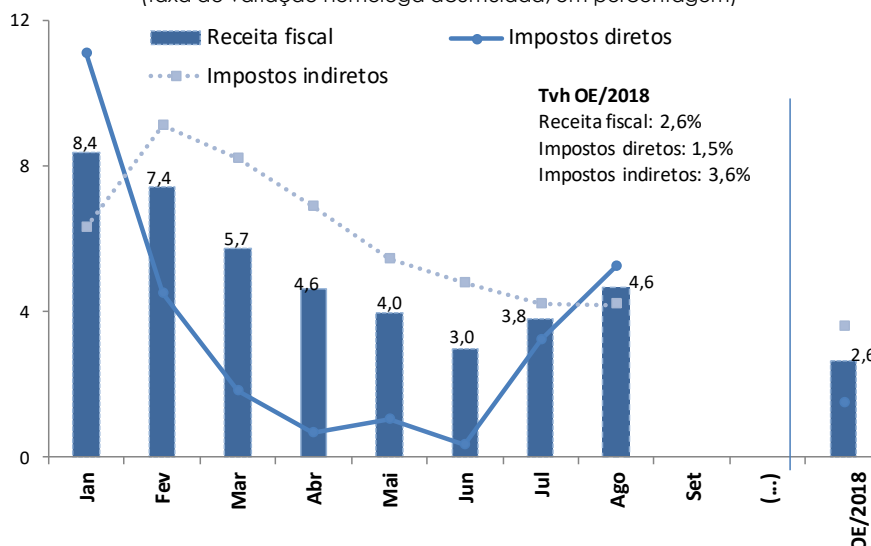
	Janeiro-agosto		var. homóloga		Ref. anuais		var. homóloga		Grau execução	
	2017	2018	M€	%	2017	OE/2018	M€	%	2017	OE/2018
Receita Fiscal	30 316	31 724	1 408	4,6	47 269	48 516	1 248	2,6	64,1	65,4
Impostos diretos	13 423	14 124	701	5,2	21 423	21 745	321	1,5	62,7	65,0
Impostos indiretos	16 893	17 600	708	4,2	25 845	26 772	926	3,6	65,4	65,7
Contribuições Sociais	12 866	13 632	766	6,0	19 766	20 469	703	3,6	65,1	66,6
dos quais: Segurança Social	10 288	11 020	732	7,1	15 714	16 510	796	5,1	65,5	66,7
dos quais: CGA	2 524	2 565	41	1,6	3 975	3 882	-92	-2,3	63,5	66,1
Receita Fiscal e Contributiva	43 182	45 356	2 174	5,0	67 035	68 985	1 951	2,9	64,4	65,7

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

⁴ Não há informação disponível que permita comparar a execução nas Administrações Regional e Local com os referenciais CGE/2017 e OE/2018.

⁵ Não há informação disponível que permita comparar a execução nas Administrações Regional e Local com os referenciais CGE/2017 e OE/2018.

Gráfico 3 – Receita fiscal das Administrações Públicas
(taxa de variação homóloga acumulada, em percentagem)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

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

	Jan-agosto		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2018		Grau execução	
	2017	2018	M€	%	2017	OE/2018	M€	%	2017	OE/2018
Subsector Estado, dos quais:	26 785	27 972	1 187	4,4	41 869	42 901	1 032	2,5	64,0	65,2
<i>Impostos diretos</i>	<i>11 174</i>	<i>11 757</i>	<i>583</i>	<i>5,2</i>	<i>17 992</i>	<i>18 098</i>	<i>106</i>	<i>0,6</i>	<i>62,1</i>	<i>65,0</i>
<i>IRS</i>	7 643	7 979	335	4,4	12 230	12 106	-125	-1,0	62,5	65,9
<i>IRC</i>	3 343	3 577	234	7,0	5 409	5 522	112	2,1	61,8	64,8
<i>Outros</i>	188	201	13	7,2	353	471	118	33,5	53,1	42,7
<i>Impostos indiretos</i>	<i>15 612</i>	<i>16 216</i>	<i>604</i>	<i>3,9</i>	<i>23 877</i>	<i>24 802</i>	<i>926</i>	<i>3,9</i>	<i>65,4</i>	<i>65,4</i>
<i>ISP</i>	2 208	2 249	41	1,9	3 366	3 554	188	5,6	65,6	63,3
<i>IVA</i>	10 559	10 970	411	3,9	16 001	16 501	500	3,1	66,0	66,5
<i>ISV</i>	525	541	16	3,1	757	823	66	8,7	69,3	65,7
<i>Imposto de consumo sobre o tabaco</i>	791	799	7	0,9	1 445	1 443	-2	-0,1	54,8	55,3
<i>IABA</i>	178	185	6	3,6	279	293	14	4,9	63,8	63,1
<i>Imposto do selo</i>	981	1 053	72	7,3	1 469	1 512	43	2,9	66,8	69,7
<i>Imposto único de circulação (IUC)</i>	226	249	23	10,3	335	395	60	18,1	67,5	63,1
<i>Outros</i>	143	170	27	18,9	224	281	57	25,4	64,0	60,7
Serviços e Fundos Autónomos, outros impostos indiretos	402	428	26	6,5	584	576	-8	-1,3	68,9	74,3
<i>Impostos indiretos</i>	402	428	26	6,5	584	576	-8	-1,3	68,9	74,3
<i>Outros</i>	402	428	26	6,5	584	576	-8	-1,3	68,9	74,3
Segurança Social, impostos indiretos	156	161	6	3,8	240	222	-19	-7,8	64,7	72,8
<i>Impostos indiretos</i>	156	161	6	3,8	240	222	-19	-7,8	64,7	72,8
Administração Regional e Local	2 973	3 163	190	6,4	4 575	4 818	243	5,3	65,0	65,6
<i>Impostos diretos</i>	2 249	2 367	118	5,2	3 431	3 646	215	6,3	65,6	64,9
<i>Impostos indiretos</i>	724	796	72	9,9	1 145	1 172	27	2,4	63,2	67,9
Total	30 316	31 724	1 408	4,6	47 269	48 516	1 248	2,6	64,1	65,4
<i>Por memória (antes ajustamentos):</i>										
<i>IRS</i>	7 643	7 979			12 230	12 143				
<i>IRC</i>	3 196	3 577			5 752	5 645				
<i>IVA</i>	10 559	10 970			16 001	16 548				
<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>	475	428			690	687				
Total (antes de ajustamentos)	30 242	31 724	1 482	4,9	47 718	48 834	1 117	2,3	63,4	65,0

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

14 A receita com contribuições sociais registou uma taxa de crescimento de 6%, devido aos contributos quer da Segurança Social, quer da Caixa Geral de Aposentações (CGA). As contribuições para sistemas de proteção social aumentaram 6,0% no período janeiro-agosto de 2018, excedendo em 2,4 p.p. o crescimento de 3,6% implícito no OE/2018. O grau de cobrança (66,6%) também se situa acima do período homólogo, contribuindo para este desempenho o aumento do nível de emprego e a recuperação económica. Recordar-se que o objetivo anual para as contribuições destinadas à CGA pressupõe uma diminuição face à execução do ano anterior, um objetivo simétrico ao traçado para a Segurança Social, a que não será alheio o facto de a CGA ser um sistema fechado a novas adesões e, portanto, estar em processo natural de extinção a longo prazo. Acresce que as instituições empregadoras aonde a CGA tem expressão não estão sujeitas aos ciclos do mercado de trabalho com a mesma intensidade das que alimentam os fundos da Segurança Social.

15 A receita não fiscal e não contributiva cresceu 4,3%, situando-se aquém do objetivo de 25,3% do OE/2018. As outras receitas apresentaram uma execução de 57,1%, que compara desfavoravelmente com o período homólogo (63,1%). Esta cobrança representa um crescimento de 6,1%, situando-se abaixo do previsto no OE/2018 (17,2%). Para este resultado, contribuem, por um lado, o baixo grau de execução das transferências da União Europeia para os subsectores Estado e Segurança Social (no âmbito do Fundo Social Europeu e do Fundo Social de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas) e, por outro, os rendimentos de propriedade, nos quais avulta um montante de dividendos do Banco de Portugal (414,9 M€) inferior ao previsto (500 M€). A receita de capital apresenta uma redução de 6,5%, que contrasta com o crescimento de 72,5% implícito no objetivo do OE/2018, apresentando um baixo grau de execução de 33,5%. Deve referir-se que a receita de capital representa 4,0% da previsão de receita efetiva subjacente ao OE/2018.

4. Despesa efetiva

4.1. Visão de conjunto

16 Até agosto de 2018, o grau de execução da despesa efetiva foi inferior ao registado no mesmo período do ano anterior. Tendo como referência o OE/2018, o grau de execução da despesa efetiva até ao final do 2.º quadrimestre de 2018 de 2018 situou-se em 60,8%, ficando 1,8 p.p. aquém do verificado no período homólogo (Tabela 3 e Tabela 14). Quanto à desagregação por componentes de despesa, quer a despesa corrente quer a despesa de capital apresentaram graus de execução inferiores aos verificados no período homólogo. De realçar que a CGE/2017 foi encerrada após a elaboração do OE/2018 e com um nível de despesa efetiva 843 M€ abaixo da estimativa de execução apresentada na proposta de OE/2018. Tendo em consideração que esta estimativa de execução terá sido uma referência para estabelecer a dotação orçamental para o ano 2018, então os desvios significativos na execução de 2017 poderão conduzir a desvios substanciais na execução de 2018.

17 No período janeiro-agosto de 2018, o nível de utilização das dotações para enfrentar a eventual materialização de riscos orçamentais permanece relativamente baixo. Tipicamente, o OE prevê determinados montantes para fazer face a riscos orçamentais, *i.e.*, desenvolvimentos não completamente conhecidos no momento de elaboração da programação, mas aos quais o Governo atribui probabilidade razoável de concretização. Exercem um papel de seguro contra surpresas desfavoráveis ao longo da execução e estão classificados em diferentes rubricas do OE. Dá-se conta neste parágrafo do nível de utilização até 31 de agosto dos capitais inscritos para segurar tais riscos. Os capitais com este fim com mais história em Portugal são a dotação provisional do Ministério das Finanças, as cativações e a reserva orçamental das unidades institucionais da Administração Central que estão classificadas em Outras Despesas Correntes.⁶ Além disso, no orçamento do Ministério das Finanças para 2018, foram inscritas dotações centralizadas com finalidades específicas: incêndios florestais (187 M€), regularização de passivos e aplicação de ativos (480 M€), descongelamento de carreiras (130 M€), contrapartida pública nacional para investimento co-financiado (100 M€), sustentabilidade do sector da saúde (84,9 M€), e orçamento participativo (5 M€).⁷ Estes capitais estão registados em rubricas diferentes da classificação económica.⁸ O Gráfico 4 mostra o valor inicial e o montante entretanto utilizado em cada uma das dotações centralizadas no Ministério das Finanças, na rubrica reserva orçamental das unidades institucionais e nos cativos da Administração Central. Com exceção do capital previsto para incêndios florestais, cuja taxa de utilização a 31 de agosto correspondeu a 70,8%, todas as restantes dotações apresentam baixo grau de execução.

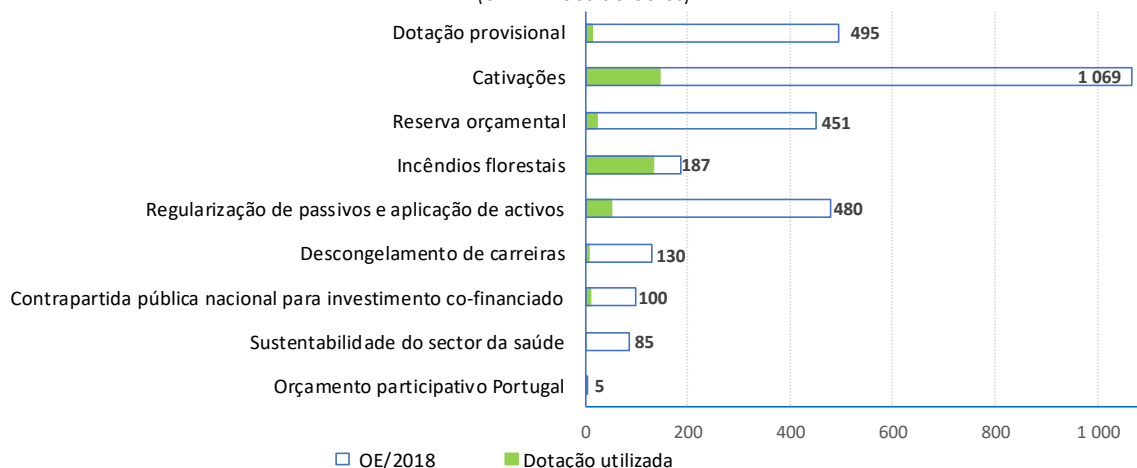
⁶ Para o conjunto da Administração Central, a Lei do OE/2018 inclui na rubrica "Outras despesas correntes" a dotação provisional (495 M€), bem como a reserva orçamental (451,2 M€). Os valores a cativar são definidos na lei do OE/2018 e no decreto-lei de execução orçamental. No período janeiro-agosto de 2018, a utilização da dotação provisional situou-se em 12,5 M€ e a utilização da reserva orçamental em 22,4 M€. Com exceção de um número reduzido de unidades orgânicas, a generalidade apenas pode dispor da reserva com autorização do membro do Governo responsável pela área das Finanças. A soma das reservas sujeitas a esta autorização é 436 M€, que compara com os 451,2 M€ do total deste capital.

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

⁸ De referir que no conjunto destas dotações centralizadas encontra-se orçamentada despesa com ativos financeiros, nomeadamente para incêndios florestais (62 M€) e regularização de passivos e aplicação de ativos (180 M€).

Gráfico 4 – Dotações orçamentais para cobertura de riscos

(em milhões de euros)

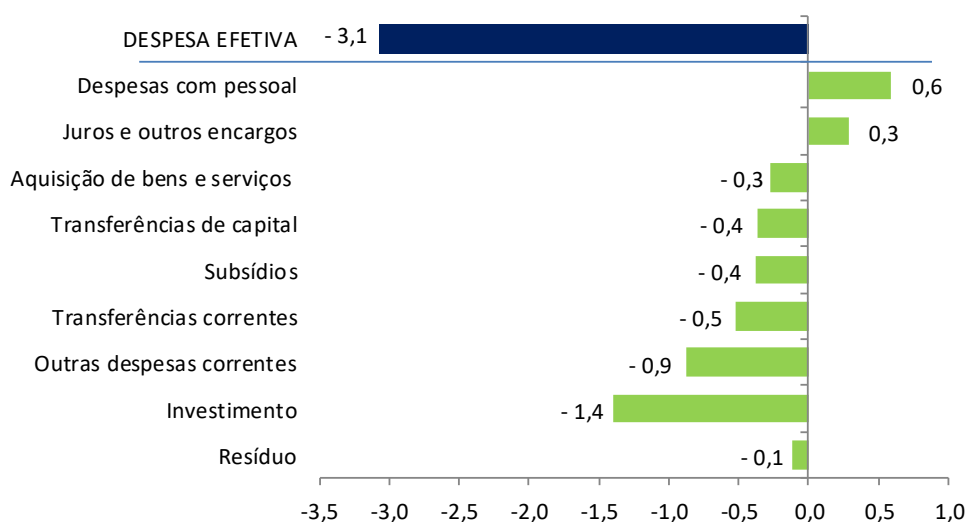


Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: os valores apresentados neste gráfico incluem despesa não efetiva em ativos financeiros, conforme nota de rodapé 8. Os valores dos cativos referem-se ao final de junho de 2018, enquanto as restantes dotações referem-se ao final de agosto de 2018.

18 A despesa efetiva cresceu no período janeiro-agosto 3,1 p.p. abaixo da taxa de crescimento implícito no OE/2018. A acumulação até 31 de agosto (54 568 M€) representa um crescimento de 4,2% face à execução homóloga em 2017. Já o OE/2018 autoriza mais 7,3% face ao valor de fecho da conta de 2017, de que resulta aquele desvio de 3,1 p.p.. O Gráfico 5 demonstra que a generalidade das rubricas contribuiu para este desvio, com contributo para um crescimento acima da meta orçamental apenas nos encargos com pessoal e no pagamento de juros e outros encargos das EPR (os juros da dívida pública pagos pelo IGCP não contribuem para este desvio porque estão linearizados no âmbito do ajustamento explicado na Caixa 1). Apesar de apenas representar 4,4% da despesa efetiva no período janeiro-agosto de 2018 (4,5% no período homólogo), o investimento foi a rubrica que mais contribuiu para o desvio da execução da despesa efetiva face ao objetivo orçamental para o conjunto de 2018 (-1,4 p.p.).

Gráfico 5 – Principais contributos para o desvio da despesa

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



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: no OE/2018, o agrupamento "Outras despesas correntes" inclui a reserva orçamental. A componente "resíduo" reflete a dotação provisional e as diferenças de consolidação. Os montantes das diferenças de consolidação encontram-se detalhados na Tabela 14 e na Tabela 15.

Tabela 6 – Despesa corrente primária e principais rubricas

(variações homólogas, em milhões de euros e percentagem)

	Janeiro-agosto				Ref. Anuais				Grau execução	
	2017	2018	var. homóloga		2017	OE/2018	var. homóloga		2017	OE/2018
			M€	%			M€	%		
Despesa Corrente Primária	43 932	45 767	1 834	4,2	70 122	74 501	4 379	6,2	62,7	61,4
<i>Despesas com pessoal</i>	12 852	13 167	316	2,5	20 159	20 176	17	0,1	63,8	65,3
<i>Aquisição de bens e serviços</i>	7 176	7 720	544	7,6	11 864	12 976	1 112	9,4	60,5	59,5
<i>Transferências correntes</i>	22 690	23 572	882	3,9	35 575	37 407	1 833	5,2	63,8	63,0
<i>Seg. Social (Pensões + Prestações)</i>	13 938	14 522	584	4,2	21 596	22 974	1 378	6,4	64,5	63,2
<i>Caixa Geral de Aposentações</i>	6 113	6 225	112	1,8	9 530	9 738	208	2,2	64,1	63,9
<i>Subsídios</i>	528	578	50	9,5	946	1 347	401	42,4	55,8	42,9
<i>Outras despesas correntes</i>	671	712	41	6,1	991	1 792	801	80,9	67,8	39,8

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 1 em anexo. Os dados são consolidados, pelo que a rubrica "Transferências correntes" não incorpora as operações ocorridas entre entidades das Administrações Públicas.

4.2. Despesa corrente

19 Até agosto de 2018, as despesas com pessoal evidenciaram um grau de execução acima do registado no período homólogo.⁹ O grau de execução até agosto de 2018 foi de 65,3%, sendo 1,5 p.p. superior ao verificado no mesmo período do ano anterior (Tabela 6, Tabela 7 e Tabela 14). O orçamento do Ministério das Finanças regista a dotação centralizada que tem como finalidade o reforço orçamental no âmbito do descongelamento de carreiras na Administração Central (130 M€), tendo um grau de execução de 5,7% até ao final de agosto. O montante orçamentado no OE/2018 para despesas com pessoal das Administrações Públicas situou-se em 20 176 M€, correspondendo a um crescimento homólogo de 0,1% quando comparado com a execução apurada na CGE/2017. Até ao final do 2.º quadrimestre de 2018 o crescimento situou-se em 2,5%. Trata-se de uma área a merecer atenção especial até final do ano porquanto é sabido que os encargos com pessoal são tipicamente um agregado de despesa com execução intra-anual mais ou menos linear, pelo que o desvio acumulado no final de agosto face à taxa de crescimento projetada para 31 de dezembro pode requerer reforço de dotação. O capital sob reserva do Ministério das Finanças para fazer face a riscos no descongelamento de carreiras (vide Gráfico 4) não será suficiente se o ritmo da despesa com pessoal se mantiver nos quatro meses seguintes. Por programas orçamentais, o P011-Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar apresentou o grau de execução mais elevado (70,1%), seguido do Ministério da Saúde (67,5%), sendo que estes são os dois programas orçamentais com maiores montantes orçamentados.

Tabela 7 – Despesas com pessoal das Administrações Públicas

(em milhões de euros e em percentagem)

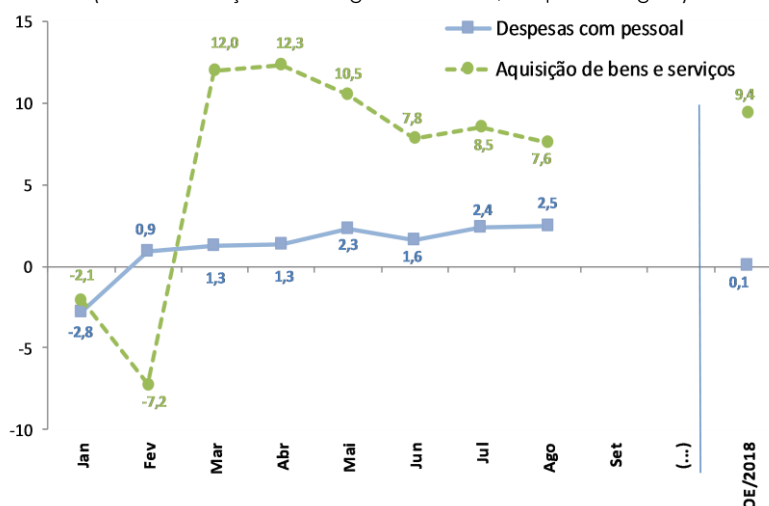
	Jan-agosto		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2018		Grau execução	
	2017	2018	M€	%	2017	OE/2018	M€	%	2017	OE/2018
Administração Central, por programa	10 367	10 583	216	2,1	16 253	16 300	47	0,3	63,8	64,9
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	3 025	3 091	66	2,2	4 685	4 408	-277	-5,9	64,6	70,1
<i>Saúde</i>	2 534	2 667	133	5,2	3 970	3 951	-19	-0,5	63,8	67,5
<i>Segurança Interna</i>	1 032	1 029	-3	-0,3	1 599	1 594	-5	-0,3	64,5	64,5
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	840	856	16	1,9	1 352	1 426	74	5,5	62,1	60,0
<i>Defesa Nacional</i>	813	770	-43	-5,3	1 275	1 267	-8	-0,6	63,7	60,8
<i>Orgãos de Soberania e Justiça</i>	764	788	25	3,2	1 202	1 182	-20	-1,7	63,5	66,7
<i>Trabalho, Solidariedade e Seg. Social</i>	213	227	14	6,7	342	380	37	10,9	62,2	59,9
<i>Finanças, excluindo dotação centralizada</i>	362	348	-14	-3,9	596	621	26	4,3	60,8	56,0
<i>Descongelamento de carreiras</i>	-	7	-	-	-	130	-	-	-	5,7
Segurança Social	168	172	3	2,0	262	284	22	8,5	64,3	60,5
Administração Regional e Local	2 317	2 412	96	4,1	3 645	3 592	-53	-1,5	63,6	67,2
Total	12 852	13 167	316	2,5	20 159	20 176	17	0,1	63,8	65,3
<i>Por memória:</i>										
Total (antes de ajustamentos)	13 328	13 174	-154	-1,2	20 159	20 176	17	0,1	66,1	65,3

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

⁹ Para efeitos de comparabilidade homóloga, os dados encontram-se ajustados do diferente perfil de pagamentos no âmbito dos duodécimos do subsídio de férias no biénio 2017-2018 (Caixa 1 em anexo).

20 No período janeiro-agosto de 2018 a despesa com aquisição de bens e serviços apresentou um grau de execução abaixo do verificado no período homólogo. No entanto, o Ministério da Saúde apresentou um grau de execução superior ao verificado no mesmo período de 2017. O grau de execução da aquisição de bens e serviços situou-se em 59,5% até ao final de agosto de 2018, sendo 1 p.p. abaixo do observado no período homólogo (Tabela 6, Tabela 8 e Tabela 14), o que refletiu um crescimento de 7,6% (Gráfico 6). Contudo, importa

Gráfico 6 – Principais despesas das Administrações Públicas
(taxa de variação homóloga acumulada, em percentagem)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

realçar o crescimento da despesa do programa orçamental P013-Saúde (15,7%), que contrasta com a redução implícita no OE/2018 para o conjunto do ano (-3,7%). Para esta evolução, contribuiu o pagamento efetuado em março de 2018 de dívidas vencidas no SNS no valor de 738 M€ (13,3% do orçamentado no OE/2018 para este programa). Excluindo o programa orçamental P013-Saúde, verificou-se um grau de execução de 48%, sendo 10,7 p.p. inferior ao observado no período homólogo. De acordo com os dados da DGO, o passivo não financeiro das Administrações Públicas em aquisição de bens e serviços situou-se em 933 M€ no final de agosto de 2018, refletindo um acréscimo de 246 M€ em comparação com o final de dezembro de 2017. Quanto aos pagamentos em atraso nos Hospitais EPE, o valor total no final de agosto de 2018 foi de 773 M€, que corresponde a uma descida de 64 M€ em comparação com o montante verificado no final de dezembro de 2017.

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

	Jan-agosto		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2018		Grau execução	
	2017	2018	M€	%	2017	OE/2018	M€	%	2017	OE/2018
Administração Central, dos quais	5 152	5 745	593	11,5	8 654	9 416	762	8,8	59,5	61,0
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	57	57	0	0,8	104	134	30	28,8	54,5	42,7
<i>Saúde</i>	3 588	4 150	562	15,7	5 755	5 545	-211	-3,7	62,3	74,8
<i>Finanças, excluindo dotações centralizadas</i>	133	124	-9	-7,0	240	265	25	10,5	55,3	46,5
<i>Dotação centralizada: regularização de passivos não financeiros</i>	-	50	-	-	-	300	-	-	-	16,7
<i>Dotação centralizada: Saúde</i>	-	0	-	-	-	85	-	-	-	0,0
<i>Segurança Interna</i>	124	121	-3	-2,2	224	280	56	24,8	55,2	43,2
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	160	165	5	2,8	303	311	8	2,8	53,0	53,0
<i>Defesa Nacional</i>	200	193	-7	-3,5	447	465	18	4,1	44,8	41,6
<i>Economia</i>	55	66	10	18,8	104	140	35	33,9	53,1	47,1
<i>Ambiente</i>	79	83	4	5,4	146	192	46	31,5	53,8	43,2
<i>Planeamento e Infraestruturas</i>	244	263	20	8,0	475	621	147	30,9	51,4	42,4
<i>Segurança Social</i>	27	38	11	41,2	52	112	60	115,3	52,3	34,3
Administração Regional e Local	1 997	1 937	-60	-3,0	3 159	3 449	290	9,2	63,2	56,2
Total	7 176	7 720	544	7,6	11 864	12 976	1 112	9,4	60,5	59,5
Sub total, sem programa Saúde	3 588	3 570	-19	-0,5	6 109	7 432	1 323	21,7	58,7	48,0

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

21 Os juros pagos pelas Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) registaram até agosto de 2018 um grau de execução acima do verificado no mesmo período homólogo, essencialmente devido ao pagamento do **Metropolitano de Lisboa no âmbito de juros swap**. A despesa com juros pagos pelas EPR a entidades exteriores às Administrações Públicas foi de 571,9 M€ no período janeiro-agosto de 2018, correspondendo a uma execução de 65,1% do valor orçamentado no OE/2018 e que compara com um grau de execução de 47,9% registado no período homólogo.¹⁰ De salientar que o montante pago

¹⁰ A presente análise exclui os juros pagos a entidades da Administração Central visto que existe consolidação dentro do perímetro da Administração Central.

pelo Metropolitano de Lisboa situou-se em 363,3 M€, o que reflete um grau de execução de 110,2% do valor orçamentado no OE/2018 nesta EPR. De acordo com a DGO, para o elevado montante de pagamentos efetuado pelo Metropolitano de Lisboa contribuiu a regularização de pagamentos de contratos swap no valor de 269,5 M€ em janeiro de 2018. Adicionalmente, o Metro do Porto registou também em janeiro de 2018 pagamentos relacionados com o acordo efetuado no âmbito dos contratos swap (36,3 M€).^{11, 12}

22 No período janeiro-agosto de 2018 o grau de execução da despesa com subsídios ficou abaixo do observado no período homólogo.¹³ Até agosto de 2018, a execução dos subsídios no tal das Administrações Públicas atingiu 42,9% do valor orçamentado no OE/2018, ficando 12,9 p.p. abaixo do grau verificado no período homólogo (Tabela 6, Tabela 9 e Tabela 14). Por subsector, de destacar o baixo grau de execução do subsector da Segurança Social (36,1%), bem como dos Serviços e Fundos Autónomos, essencialmente o Instituto do Emprego e da Formação Profissional (47,3%) e o Instituto de Financiamento da Agricultura e das Pescas (34,8%). Para estas execuções reduzidas poderá ter contribuído a baixa execução da receita comunitária, que é a principal fonte de financiamento dos subsídios atribuídos pelas entidades referidas. Relativamente a subsídios e indemnizações compensatórias pagos pelo Ministério das Finanças, espera-se que aconteça este ano a prática registada em anos anteriores: uma decisão do Conselho de Ministros define o montante a pagar a cada entidade beneficiária. Tanto quanto a UTAO conseguiu apurar, foi aprovado no dia 13 de setembro de 2018 a decisão de pagamento de indemnizações compensatórias a entidades da área da cultura ([Resolução do Conselho de Ministros n.º 126/2018](#)). Admitindo que decisão semelhante venha a ser tomada até ao final do ano em relação a outras entidades beneficiárias, é de esperar uma aceleração da execução nos próximos meses. Do lado das execuções mais elevadas em percentagem da dotação, salienta-se a da Assembleia da República, com 150,4%.¹⁴ De realçar que o desvio ocorrido em 2017 (401 M€), decorrente de uma execução inferior à estimativa, poderá ter efeitos na taxa de crescimento a observar em 2018 (ver parágrafo 16 sobre os efeitos decorrentes do desvio entre execução de 2017 e estimativa).

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

	Jan-agosto		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2018		Grau execução	
	2017	2018	M€	%	2017	OE/2018	M€	%	2017	OE/2018
Administração Central, dos quais:	283	255	-28	-9,8	530	529	-1	-0,2	53,4	48,2
<i>Assembleia da República</i>	11	23	11	-	34	15	-19	-55,5	33,4	150,4
<i>Subsídios e Indemnizações compensatórias</i>	19	19	0	2,5	49	67	18	36,5	37,9	28,4
<i>Bonificação de juros</i>	7	17	10	-	36	45	9	25,9	19,8	38,1
<i>IEFP</i>	199	153	-46	-23,1	318	324	6	1,9	62,6	47,3
<i>IFAP</i>	16	10	-5	-35,1	37	29	-8	-21,1	42,3	34,8
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	18	19	1	4,6	28	29	2	6,5	65,5	64,4
Segurança Social	165	251	86	51,9	281	694	413	147,1	58,8	36,1
Administração Regional e Local	80	72	-8	-9,6	135	124	-11	-8,1	58,7	57,8
Total	528	578	50	9,5	946	1 347	401	42,4	55,8	42,9

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

23 Até ao final do 2.º quadrimestre de 2018, o grau de execução das transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas foi inferior ao verificado no período homólogo. O grau de execução das transferências correntes foi de 63%, sendo 0,8 p.p. abaixo do registado no mesmo período de 2017 (Tabela 6, Tabela 10 e Tabela 14). De realçar que o crescimento previsto no OE/2018 se encontra essencialmente concentrado no subsector da Segurança Social (+1308 M€), destacando-se o contributo das prestações sociais. Até agosto de 2018, o crescimento das transferências correntes da

¹¹ O Metro do Porto registou em maio de 2017 uma despesa de 136,5 M€ relativa ao acordo após processos judiciais sobre juros swap.

¹² De acordo com a DGO, a partir de abril de 2018 a Síntese de Execução Orçamental passou a evidenciar no quadro 18 dos anexos estatísticos apenas os valores relativos a contratos swap no âmbito de pagamentos extraordinários decorrentes de processos judiciais, o que implicou uma revisão em baixa face aos valores divulgados nos primeiros meses do ano. Esta prática, em linha com os procedimentos da contabilidade orçamental, exemplifica as limitações da mesma no apuramento de riscos orçamentais. Haverá com certeza compromissos a pagar já assumidos e ainda não liquidados, bem como despesa contingente, que não surgem nos mapas da execução orçamental na ótica de caixa.

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

¹⁴ O grau de execução exprime o valor dos pagamentos efetuados em percentagem da dotação inicial para subsídios fora das Administrações Públicas. A Assembleia da República (AR) é a entidade pagadora das subvenções aos partidos políticos e campanhas eleitorais. No ano de 2017 realizaram-se eleições autárquicas, tendo sido transferido do OE/2017 para o orçamento da AR o valor de 60,1 M€ destinado a esta subvenção, que não foi completamente executada em 2017 (sufrágio ocorreu no início de outubro), o que gerou um saldo de 26,3 M€ no final do ano. Este montante não foi incluído no orçamento inicial de 2018, mas foi depois integrado, em sede de orçamento suplementar, a fim de viabilizar a cabimentação de uma despesa superior ao valor da dotação inicial. Contudo, dada a convenção adotada neste relatório de se usar como referência o OE tal como aprovado pela AR e não as dotações corrigidas à data de elaboração do relatório, a taxa de execução acima reportada para a entidade AR é inevitavelmente superior a 100%. A correção da dotação feita pela AR é, pois, o efeito orçamental desfasado de uma despesa de 2017.

Segurança Social (4%) foi inferior ao objetivo do total do ano (6%). A Lei do OE/2018 determinou o fim do pagamento do subsídio de Natal em regime de duodécimos aos pensionistas da Segurança Social e da CGA, sendo que este efeito se encontra ajustado no presente relatório (Caixa 1).

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

	Jan-agosto		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2018		Grau execução	
	2017	2018	M€	%	2017	OE/2018	M€	%	2017	OE/2018
Administração Central , dos quais:	8 124	8 418	294	3,6	13 014	13 549	535	4,1	62,4	62,1
<i>CGA - pensões e outros abonos</i>	6 115	6 225	110	1,8	9 533	9 739	206	2,2	64,1	63,9
<i>Contribuição financeira União Europeia</i>	1 002	1 141	139	13,9	1 503	1 711	208	13,9	66,7	66,7
<i>Recursos próprios tradicionais</i>	118	142	24	20,3	184	178	-6	-3,4	64,0	79,7
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	184	158	-26	-14,0	304	330	25	8,4	60,5	48,0
<i>IFAP</i>	82	97	15	18,3	390	260	-130	-33,3	21,0	37,2
<i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i>	65	70	6	8,6	99	109	10	9,9	65,4	64,6
<i>Fundo de Ação Social (ensino superior)</i>	105	110	5	4,5	138	143	5	3,6	75,9	76,6
<i>Contribuições e quotizações para organizações internacionais</i>	38	36	-2	-4,2	77	70	-7	-8,9	49,0	51,5
<i>Transferência para a Grécia</i>	0	0	0	-	0	144	144	-	-	0,0
<i>Fundo de Acidentes de Trabalho</i>	26	26	0	1,2	39	51	12	30,0	65,7	51,1
<i>IEFP</i>	38	41	3	7,1	59	69	11	18,0	64,9	58,9
<i>Instituto de Turismo de Portugal</i>	15	28	13	90,4	37	52	15	40,3	39,9	54,2
<i>Fundo Ambiental</i>	24	51	28	-	82	111	29	35,4	29,2	46,4
<i>Autoridade Nacional de Proteção Civil</i>	47	50	3	6,9	91	62	-29	-31,8	51,2	80,2
Segurança Social	14 175	14 742	567	4,0	21 973	23 281	1 308	6,0	64,5	63,3
Administração Regional e Local	391	413	22	5,5	587	577	-10	-1,8	66,6	71,6
Total	22 690	23 572	882	3,9	35 575	37 407	1 833	5,2	63,8	63,0
<i>Por memória (antes de ajustamentos):</i>										
<i>CGA - pensões e outros abonos</i>	6 342	6 225	-117	-1,8	9 533	9 739	206	2,2	66,5	63,9
<i>Contribuição financeira União Europeia</i>	1 015	1 122	107	10,5	1 503	1 711	208	13,9	67,5	65,6
<i>Segurança Social</i>	14 556	14 742	186	1,3	21 973	23 281	1 308	6,0	66,2	63,3
Total (antes de ajustamentos)	23 311	23 660	349	1,5	35 575	37 407	1 833	5,2	65,5	63,2

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

4.3. Despesa de capital

24 No período janeiro-agosto de 2018, o grau de execução das despesas de capital foi inferior ao registado no mesmo período do ano anterior.¹⁵ O grau de execução das despesas de capital, até agosto, situou-se em 46,6%, sendo inferior em 11,5 p.p. ao observado no período homólogo. Tendo por base o objetivo implícito no OE/2018, encontram-se por executar 3650 M€ em despesa de capital (Tabela 3 e Tabela 14), sendo que no período remanescente do ano transato a execução de despesas de capital se fixou em 2208 M€. A componente investimento, excluindo a despesa com concessões (Tabela 11), registou em termos homólogos uma subida de 6,2%, porém aquém da taxa de crescimento implícita no OE/2018 (48,3%), apresentando um grau de execução de 36,1%, ou seja, 14,3 p.p. inferior ao verificado no mesmo período do ano anterior. Para esta evolução, contribuíram os diminutos graus de execução de despesa em investimento na empresa Infraestruturas de Portugal (excluindo concessões) e no sector da Saúde, com níveis de 23,7% e 24,1%, respetivamente (Tabela 11).¹⁶ É certo que o perfil intra-anual do investimento público depende de inúmeras circunstâncias que o desviam de trajetórias uniformes mês a mês, tais como condições meteorológicas, faseamento e incidentes imponderáveis dos procedimentos concursais, plano de financiamento, disponibilidade dos fornecedores, etc.. Por isso, taxas de execução no final de agosto significativamente abaixo de uma taxa linear de 66,7% (obtida dividindo os oito meses transcorridos por 12 meses, tantos quantos o ano comporta) são naturais. O facto que ganha relevo na apreciação mensal da execução orçamental desta rubrica é a comparação com os períodos homólogos dos anos anteriores.

25 No que se refere às transferências de capital (Tabela 12), as entidades que registam os principais valores orçamentados são o Instituto de Financiamento da Agricultura e das Pescas e a Fundação para a Ciência e a Tecnologia, que apresentaram um grau de execução reduzido (34,6% e 31,6%) respetivamente, contribuindo para que no período de janeiro-agosto de 2018 a evolução das transferências de capitais registasse um grau de execução de 49,9%, ficando 15,5 p.p. abaixo do observado no período homólogo.

¹⁵ Para efeitos de comparabilidade homóloga, os dados encontram-se ajustados dos pagamentos das despesas com concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal (Caixa 1).

¹⁶ O orçamento da empresa Infraestruturas de Portugal para 2018 inclui a dotação inicial em despesas com investimento no montante de 1759,9 M€, destacando-se o valor da componente concessões e subconcessões a PPP (1469,2 M€). No período janeiro-agosto de 2018, a execução desta componente principal das despesas de investimento situou-se em 1051,6 M€, sendo que a execução no período homólogo foi de 1044,1 M€.

Tabela 11 – Investimento das Administrações Públicas

(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-agosto		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2018		Grau execução	
	2017	2018	M€	%	2017	OE/2018	M€	%	2017	OE/2018
Administração Central , dos quais:	1 335	1 444	109	8,2	2 306	3 409	1 103	47,8	57,9	42,4
<i>Infraestruturas de Portugal (IP)</i>	1 003	1 048	46	4,6	1 522	1 760	238	15,6	65,9	59,6
<i>Concessões</i>	966	979	13	1,4	1 449	1 469	20	1,4	66,7	66,7
<i>Outros investimentos da IP</i>	37	69	32	87,9	73	291	218	-	50,4	23,7
<i>Defesa Nacional</i>	99	117	18	18,2	207	255	48	23,4	48,0	46,0
<i>Saúde</i>	47	72	25	52,9	111	301	190	-	42,8	24,1
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	40	49	9	21,7	103	127	24	23,5	38,9	38,3
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	15	11	-4	-25,1	56	80	24	44,0	26,9	14,0
<i>EDIA</i>	15	2	-14	-89,5	17	37	20	-	90,4	4,4
<i>Programas Polis</i>	9	12	4	41,3	16	59	44	-	55,4	20,6
<i>CP - Comboios de Portugal</i>	6	7	0	4,3	19	44	25	-	33,3	15,1
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	25	16	-9	-34,2	37	63	26	70,1	67,6	26,1
<i>Metro do Porto</i>	9	9	0	-2,1	16	29	13	80,9	54,9	29,7
<i>Metropolitano de Lisboa</i>	5	10	5	-	14	45	31	-	34,3	21,4
<i>Dotação centralizada: contrapartida pública nacional</i>	-	9	-	-	-	100	-	-	-	9,2
Segurança Social	10	6	-4	-43,1	23	51	28	-	42,7	10,9
Administração Regional e Local	986	979	-7	-0,7	1 829	2 026	197	10,8	54,0	48,3
Total	2 331	2 428	98	4,2	4 157	5 485	1 328	31,9	56,1	44,3
Sub total, sem concessões da IP	1 365	1 449	84	6,2	2 708	4 016	1 307	48,3	50,4	36,1
<i>Por memória (antes de ajustamentos):</i>										
<i>Infraestruturas de Portugal (IP)</i>	1 081	1 121	40	3,7	1 522	1 760	238	15,6	71,0	63,7
<i>Concessões</i>	1 044	1 052	8	0,7	1 449	1 469	20	1,4	72,1	71,6
<i>Outros investimentos da IP</i>	37	69	32	87,9	73	291	218	-	50,4	23,7
Total (antes de ajustamentos)	2 409	2 501	92	3,8	4 157	5 485	1 328	31,9	57,9	45,6

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

Tabela 12 – Transferências de capital para entidades exteriores às Administrações Públicas

(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-agosto		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2018		Grau execução	
	2017	2018	M€	%	2017	OE/2018	M€	%	2017	OE/2018
Administração Central , dos quais:	446	443	-2	-0,6	676	939	263	39,0	66,0	47,2
<i>Fundo de Resolução</i>	130	132	3	2,1	130	135	5	4,0	100,0	98,1
<i>Comissões e outros encargos: Min. Finanças</i>	58	55	-3	-4,8	96	85	-11	-11,2	60,7	65,0
<i>IAPMEI</i>	13	30	17	-	21	41	20	93,4	60,3	73,7
<i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i>	77	84	7	9,2	119	267	148	124,0	64,8	31,6
<i>IFAP</i>	153	132	-21	-13,6	254	383	129	50,6	60,3	34,6
<i>Fundo para a Sustentabilidade Sistemática do Setor Energético</i>	0	0	0	-	24	-	-	-	0,0	-
Segurança Social	3	1	-2	-70,4	6	8	2	30,7	56,3	12,7
Administração Regional e Local	194	211	17	8,7	302	367	64	21,3	64,1	57,5
Total	643	655	12	1,9	984	1 313	330	33,5	65,4	49,9

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

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

Este anexo expõe os ajustamentos efetuados pela UTAO para tornar comparáveis a execução do período janeiro-agosto e o orçamento de 2018 com a execução no período homólogo e a conta de 2017 (Caixa 1).

Caixa 1 - Ajustamentos efetuados à execução orçamental das Administrações Públicas

Na Tabela 13 abaixo apresenta-se a variação ajustada do saldo global das Administrações Públicas, identificando-se cada um dos fatores que assumiram um carácter específico e influenciaram a comparabilidade da evolução intra-anual entre 2017 e 2018. Os dados da execução orçamental com origem na Síntese da DGO, bem como os referenciais anuais utilizados como ponto de partida para a análise nas secções anteriores, refletem o comportamento orçamental das Administrações Públicas. Como tal, incluem o resultado de operações que, pela sua especificidade temporal, podem afetar o perfil intra-anual num ano de modo diferente ao do outro com o qual a comparação neste documento é feita. A fim de tornar a comparação da evolução intra-anual entre 2017 e 2018 tão fidedigna quanto possível, a UTAO identifica nesta caixa os fatores específicos que influenciaram essa comparabilidade. A identificação tem por base as diferenças que os fatores criam no perfil intra-anual ao longo dos

meses, podendo estas diferenças proceder de causas diversas, como alterações na metodologia de registo contabilístico, reclassificação de entidades dentro do sector das Administrações Públicas e medidas administrativas e de política (como foi, no passado recente, a periodização do pagamento do subsídio de Natal). A capacidade da UTAO para identificar estes fatores e promover as conseqüentes alterações nos valores do ano em curso ou do ano anterior, consoante o caso, é condicionada pelo conhecimento dos fatores, pela existência de informação quantitativa de base indispensável para os cálculos da UTAO, pela expressão material dos montantes em causa e pelas possibilidades de desagregação por subsector e classes económicas. No caso concreto dos períodos janeiro-julho de 2107 e 2018, foram promovidas neste documento os ajustamentos que abaixo se explicam.

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

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

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

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

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

(6) Correção do efeito decorrente do **diferente perfil de pagamentos das despesas com pessoal e das pensões devido à eliminação dos duodécimos no pagamento do subsídio de Natal** para trabalhadores do sector público, pensionistas da CGA e da Segurança Social, bem como o efeito de segunda ordem refletido em contribuições sociais.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A Tabela 13 mostra a expressão material dos ajustamentos acima identificados. Foi utilizada para corrigir os dados da execução orçamental e dos referenciais provenientes do Ministério das Finanças.

Tabela 13 – Quantificação dos ajustamentos à conta das Administrações Públicas
(em milhões de euros)

	Ajustamentos	Subsetor	Âmbito	Janeiro-agosto		Referenciais anuais	
				2017	2018	2017	OE/2018
Saldo global não ajustado				-2 000	-577	-2 555	-3 537
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(1)	Seg. Social	Receita	-286	0	-430	0
Transf. Extraordinária do OE para a Seg. Social (*)	(1)	Estado	Despesa	286	0	430	0
Restituições relativas à contribuição para a União Europeia	(2)	Estado	Receita	-85	-116	-85	0
Transferências FSE	(3)	Seg. Social	Receita/Despesa	-63	-84	4	-25
Plano Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES)	(4)	Estado	Receita	0	0	n.d.	-100
Reavaliação de ativos	(5)	Estado	Receita	0	0	-107	-107
Contribuições sociais sobre o subsídio de Natal pago em novembro de 2017	(6)	AP	Receita	-95	0	0	0
Despesas com pessoal: fim do pagamento do subsídio de Natal em duodécimos	(6)	AP	Despesa	476	0	0	0
Pensões e abonos da CGA: fim do pagamento do subsídio de Natal em duodécimos	(6)	SFA	Despesa	227	0	0	0
Pensões da segurança social: fim do pagamento do subsídio de Natal em duodécimos	(6)	Seg. Social	Despesa	381	0	0	0
Receita de IRC decorrente de transações financeiras de uma empresa privada	(7)	Estado	Receita	0	0	-235	n.d.
Alteração da classificação contabilística no INEM: receita fiscal	(8)	SFA	Receita	-73	0	-107	-111
Alteração da classificação contabilística no INEM: taxas	(8)	SFA	Receita	73	0	107	111
Reembolsos do IRS	(9)	Estado	Receita	0	0	0	0
Diferente perfil intra-anual do IRC	(10)	Estado	Receita	147	0	0	0
Dividendos do Banco de Portugal	(11)	Estado	Receita	0	0	0	0
Linearização dos juros da dívida pública	(12)	Estado	Despesa	387	391	0	0
Linearização das despesas com concessões da empresa Infraestruturas de Portugal	(13)	SFA	Despesa	78	72	0	0
Linearização da contribuição financeira para a União Europeia	(14)	Estado	Despesa	13	-19	0	0
Despesa centralizada no âmbito de incêndios florestais	(15)	Estado	Despesa	0	125	0	125
Efeito líquido dos ajustamentos				1 467	370	-423	-108
Saldo global ajustado				-533	-206	-2 978	-3 644

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

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

Seguem-se os quadros detalhados da conta consolidada das Administrações Públicas. A sua elaboração constituiu o ponto de partida para a análise que antecede este anexo. Como já é habitual nas edições anteriores desta coleção, incluem os referenciais usados ao longo do corpo principal da publicação. O primeiro quadro abaixo apresenta a conta no período janeiro-agosto ajustada de perturbações no perfil intra-anual entre os dois anos em comparação, e o segundo quadro apresenta as mesmas variáveis sem esse ajustamento.



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

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

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