



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UTAO | INFORMAÇÃO TÉCNICA n.º 21/2018

Contas das Administrações Públicas: 1.º trimestre de 2018

Ótica da Contabilidade Nacional

06.07.2018

Ficha técnica

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 5 de julho de 2018.

A análise é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). 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 apoio pela elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública.

No 1.º trimestre de 2018, o défice das administrações públicas em contabilidade nacional ascendeu a 0,9 do PIB. Face ao período homólogo, o défice evidenciou uma redução de 1,1 p.p. do PIB quando se exclui o efeito das medidas de natureza one-off. A diminuição do défice ajustado resultou de um aumento da receita, com destaque para o aumento registado pela receita fiscal. Contudo, o desempenho da receita no 1.º trimestre ficou aquém do previsto para o conjunto do ano no âmbito do PE/2018-22, num contexto em que a execução favorável da receita fiscal acabou por se revelar insuficiente para compensar desvios desfavoráveis registados ao nível das outras componentes da receita das administrações públicas. A despesa, por sua vez, registou no 1.º trimestre um crescimento ligeiro, bastante mais moderado do que o projetado em termos anuais. A execução da despesa abaixo do previsto resultou fundamentalmente de desvios registados na despesa com juros, na despesa com FBCF e nas despesas com pessoal e prestações sociais, encontrando-se a execução destas últimas influenciada pela alteração do perfil de pagamento intra-anual do subsídio de Natal aos funcionários públicos e pensionistas face ao ano anterior.

A presente nota complementa a análise efetuada na Nota Rápida de 25 de junho de 2018 ([Informação Técnica da UTAO n.º 19/2018](#)) e beneficiou de esclarecimentos e elementos adicionais aos quais, posteriormente, esta unidade técnica teve acesso. A análise tem por base as contas nacionais trimestrais por setor institucional do 1.º trimestre de 2018, divulgadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) no dia 23 de junho. As estatísticas apresentadas são provisórias até à divulgação das contas nacionais definitivas.

Saldo orçamental

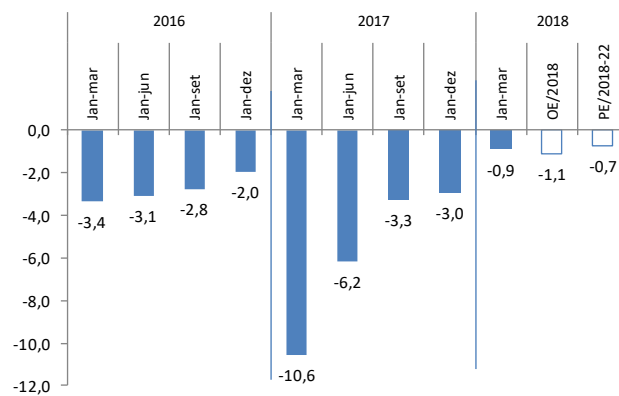
1 O défice das administrações públicas em contabilidade nacional ascendeu a 0,4 mil M€ no 1.º trimestre de 2018, o equivalente a 0,9% do PIB. Este resultado, apurado pelo Instituto Nacional de Estatística, situou-se 0,1 pontos percentuais (p.p.) do PIB abaixo do valor central da estimativa avançada para o défice realizada pela UTAO no início de junho e publicada na [Informação técnica da UTAO n.º 17/2018](#).

2 Face a idêntico período do ano anterior, o défice orçamental evidenciou uma redução de 9,6 p.p. PIB (Gráfico 1), a qual refletiu em grande medida o efeito da operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos realizada em 2017. Em termos nominais, o défice das administrações públicas registou uma diminuição de 4,4 mil M€ no 1.º trimestre de 2018 por comparação com o período homólogo, dos quais 3,9 mil M€ se deveram ao efeito de agravamento do défice associado à operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos (CGD) realizada no 1.º trimestre de 2017.

3 Excluindo operações de natureza one-off, o défice das administrações públicas cifrou-se em 0,9% do PIB, tendo evidenciado igualmente uma redução em termos homólogos. Ajustado de medidas one-off, o défice registado no 1.º trimestre ascendeu a 0,4 mil M€, o que compara com um défice ajustado de cerca de 0,9 mil M€ observado no 1.º trimestre de 2017. Considerando o défice em percentagem do PIB, verificou-se uma redução do défice em 1,1 p.p. do PIB face a idêntico período do ano anterior (Gráfico 2).

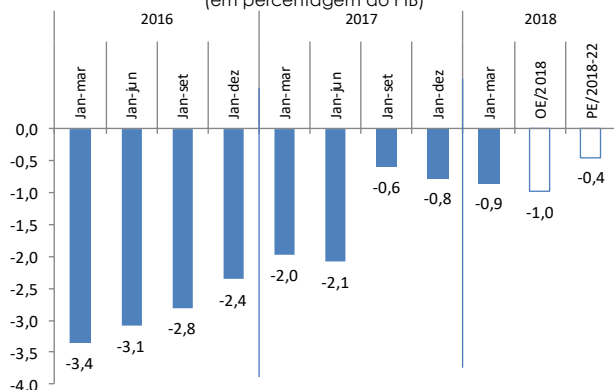
4 O défice registado no 1.º trimestre situou-se abaixo do objetivo definido para o conjunto do ano no OE/2018, embora acima da estimativa atualizada para o défice de 2018 considerada no PE/2018-22. O OE/2018 definiu como objetivo para o conjunto do ano um défice global das administrações públicas de 1,1% do PIB. Este valor foi posteriormente revisto em baixa no âmbito do PE/2018-22, que apontou para um défice de 0,7% do PIB em 2018. O resultado apurado para o défice do 1.º trimestre, de 0,9% do PIB, ficou, deste modo, 0,2 p.p. do PIB abaixo do objetivo estabelecido no OE/2018 e, pelo contrário, 0,2 p.p. acima da estimativa apresentada pelo Ministério das Finanças no PE/2018-22 (Gráfico 1). Pelo facto de se tratar de informação ainda muito parcelar, o desvio verificado no 1.º trimestre não deve ser entendido como necessariamente indicativo do desempenho esperado para o conjunto do ano. Em termos nominais, o défice registado até março representou cerca de 29% do défice orçamental previsto para o conjunto do ano em sede do PE/2018-22.

Gráfico 1 – Saldo trimestral das administrações públicas (em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Valores não ajustados de operações de natureza one-off.

Gráfico 2 – Saldo das administrações públicas excluindo o efeito de medidas one-off (em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: As medidas one-off consideradas encontram-se descritas na Caixa 1.

5 O défice em contabilidade nacional situou-se 0,4 p.p. do PIB abaixo do défice global das administrações públicas apurado em contabilidade pública para o 1.º trimestre. Para o défice de menor dimensão apurado em contabilidade nacional contribuiu o ajustamento *accrual* e a delimitação setorial em contas nacionais, incluindo injeções de capital realizadas para entidades públicas (Tabela 1). No mesmo sentido, contribuíram os outros efeitos, onde se inclui a anulação da despesa com fundos com pensões transferidos no passado para as administrações públicas, que oneram o saldo em contabilidade pública, e o ajustamento do IMI, que no 1.º trimestre tende a ser positivo atendendo a que o pagamento deste imposto se encontra concentrado nos meses de abril, julho e novembro. Estes efeitos foram, em parte, compensados pelo ajustamento temporal relativo a impostos e contribuições sociais, que se destina considerar a sua contabilização em contas nacionais no momento em que ocorreram os factos geradores da receita, por oposição ao momento em que a receita é arrecada.

Tabela 1 – Ajustamento entre o saldo das administrações públicas em contabilidade pública e em contabilidade nacional no 1.º trimestre de 2018

	Milhões de euros	% PIB
Saldo em contabilidade pública	-621,1	-1,3%
Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação setorial em Contas Nacionais ^{1,2}	266,0	0,6%
Diferença entre juros pagos e devidos	-63,0	-0,1%
Ajustamento temporal de impostos e contribuições	-379,8	-0,8%
Outros efeitos	363,6	0,8%
Saldo em contabilidade nacional	-434,3	-0,9%

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 no 1.º trimestre de 2018 e em subtrair os pagamentos realizados durante o ano respeitantes a encargos assumidos noutros períodos. 2) O efeito da delimitação setorial foi ajustado das injeções de capital em empresas pertencentes ao setor das administrações públicas, pelo facto destas operações consolidarem em termos agregados, não produzindo efeito no saldo orçamental das administrações públicas.

Caixa 1 – Medidas one-off

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

2016: (i) Devolução de *pre-paid margins* do 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: (i) Entrega de F-16 à Roménia; (ii) Recuperação de garantia do BPP; (iii) Conversão de ativos por impostos diferidos no setor bancário; (iv) Swaps da STCP e da Carris; (v) Inconstitucionalidade da taxa de proteção civil de Lisboa; (vi) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017; (vii) Recapitalização da CGD.

2018⁽¹⁾: (i) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017.

Nota: (1) As indemnizações e reconstrução registadas no 1.º trimestre de 2018 correspondem a parte do total previsto para o conjunto do ano de 2018 no âmbito do OE/2018. Para o conjunto do ano, para além desta medida, encontra-se ainda prevista a recuperação da garantia do BPP e o acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco pago pelo Fundo de Resolução.

Receita e despesa

A análise deste capítulo é apresentada em termos ajustados, i.e. excluindo o efeito de fatores de natureza temporária e não recorrente considerados como medidas *one-off*.¹

Como referencial anual para a análise da receita e da despesa é utilizado o PE/2018-21, que atualizou a meta para o défice orçamental estabelecida inicialmente no OE/2018.

6 A redução do défice orçamental no 1.º trimestre de 2018 ficou a dever-se a um aumento da receita das administrações públicas. No 1.º trimestre, a receita total aumentou 3,2% face a idêntico período do ano anterior, o que representou um acréscimo de 0,6 mil M€ (Tabela 2). A despesa total evidenciou também um ligeiro crescimento de 0,5% em termos homólogos, que se traduziu em termos nominais num aumento inferior a 0,1 mil M€. Deste modo, cerca de 15% do acréscimo da receita das administrações públicas foi utilizado para cobrir o acréscimo registado pela despesa.

7 O crescimento da receita ficou ainda assim aquém do que se encontra previsto em termos anuais no PE/2018-22. O aumento da receita em 3,2% no 1.º trimestre ficou abaixo do crescimento de 4,1% projetado para o conjunto do ano no PE/2018-22 (Tabela 2). Em termos globais, o acréscimo da receita verificado até

¹ Os valores não ajustados encontram-se na Tabela 3 em Anexo.

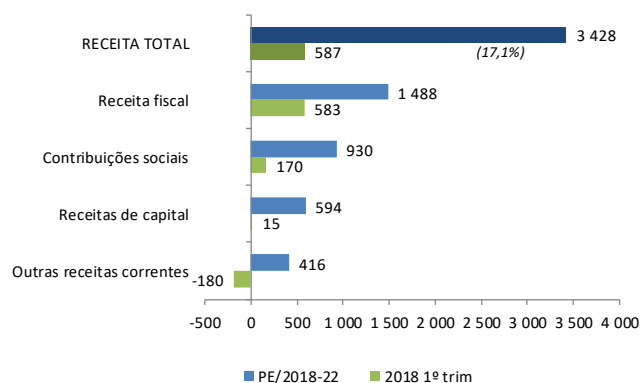
março representou cerca de 17% do acréscimo total da receita previsto para 2018 (Gráfico 3).

**Tabela 2 – Receita e despesa (ajustadas)
das administrações públicas**

	2017 Jan-mar		2018 Jan-mar				2018 PE/2018-22	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	18 283	39,8	18 870	39,8	0,1	3,2	43,0	4,1
Receita corrente	18 148	39,5	18 720	39,5	0,0	3,2	42,4	3,5
Receita fiscal	10 427	22,7	11 010	23,2	0,6	5,6	25,1	3,1
Impostos indiretos	6 720	14,6	7 207	15,2	0,6	7,2	15,2	5,0
Impostos diretos	3 707	8,1	3 803	8,0	0,0	2,6	9,9	0,2
Contribuições sociais	5 210	11,3	5 380	11,4	0,0	3,3	11,8	4,1
Outras receitas correntes	2 511	5,5	2 331	4,9	-0,5	-7,2	5,5	3,9
Vendas	1 541	3,4	1 522	3,2	-0,1	-1,2	3,5	2,8
Outra receita corrente	971	2,1	809	1,7	-0,4	-16,7	2,1	5,8
Receitas de capital	135	0,3	149	0,3	0,0	10,9	0,6	89,7
Despesa Total	19 185	41,7	19 275	40,7	-1,1	0,5	43,5	3,4
Despesa corrente	18 452	40,1	18 451	39,0	-1,2	0,0	40,9	2,2
Consumo intermédio	2 404	5,2	2 386	5,0	-0,2	-0,7	5,3	2,2
Despesas com pessoal	4 884	10,6	4 809	10,2	-0,5	-1,5	10,8	2,1
Prestações sociais	8 135	17,7	8 126	17,2	-0,5	-0,1	18,3	3,2
Subsídios	161	0,3	190	0,4	0,1	18,5	0,4	1,0
Juros	1 830	4,0	1 698	3,6	-0,4	-7,2	3,5	-5,7
Outras despesas correntes	1 039	2,3	1 240	2,6	0,4	19,4	2,4	7,2
Despesa de capital	734	1,6	824	1,7	0,1	12,3	2,6	26,7
FBCF	607	1,3	666	1,4	0,1	9,8	2,3	32,7
Outras despesas de capital	127	0,3	158	0,3	0,1	24,4	0,3	-5,8
Saldo global	-903	-2,0	-405	-0,9	1,1		-0,4	
Saldo primário	927	2,0	1 293	2,7	0,7		3,1	
Receita fiscal e contributiva	15 636	34,0	16 389	34,6	0,6	4,8	36,9	3,4
Despesa corrente primária	16 622	36,2	16 752	35,4	-0,8	0,8	37,4	3,0
Despesa primária	17 356	37,8	17 577	37,1	-0,7	1,3	39,9	4,2
Por memória:								
PIB nominal	45 959		47 369			3,1		3,8

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e património. Nas outras receitas correntes estão incluídas as vendas. Os resultados de 2017 e 2018 foram ajustados do efeito das medidas one-off identificadas na Caixa 1.

Gráfico 3 – Variação anual da receita (ajustada)
(em milhões de euros)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas one-off identificadas na Caixa 1. Entre parêntesis apresenta-se a taxa de execução para a variação a receita total.

8 Por componentes, destaca-se o desempenho mais favorável do que o projetado registado pela receita fiscal. O crescimento homólogo da receita fiscal cifrou-se em 5,6%, o que compara com um crescimento de 3,1% considerado no PE/2018-22. Para o crescimento da receita fiscal superior ao previsto, contribuiu a evolução registada quer pela receita de impostos

diretos, quer pela receita de impostos indiretos. Os impostos diretos aumentaram 2,6% em termos homólogos, o que se situou 2,4 p.p. acima do ritmo de crescimento previsto no PE/2018-22. Nos impostos sobre o rendimento, verificaram-se crescimentos idênticos ao nível dos impostos sobre o rendimento singular (2,4%) e dos impostos sobre o rendimento coletivo (2,5%). Os impostos indiretos, por sua vez, registaram um aumento de 7,2% em termos homólogos, que se situou 2,2 p.p. acima do crescimento previsto no PE/2018-22. Salienta-se, nomeadamente, a evolução da receita de IVA, que registou no 1.º trimestre um crescimento homólogo de 8,2%.

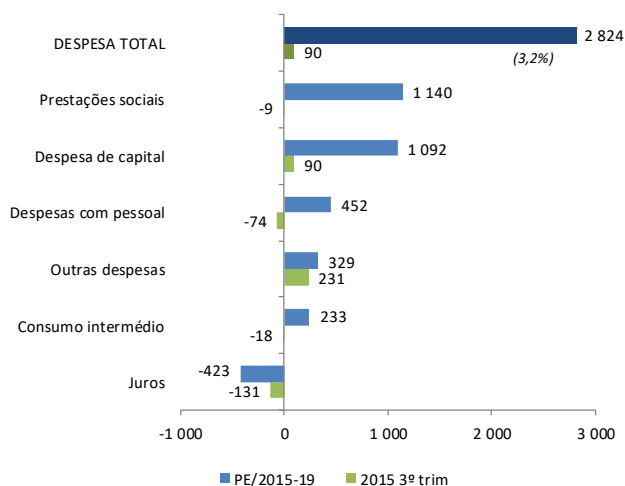
9 As restantes componentes da receita tiveram, pelo contrário, um desempenho mais desfavorável do que o projetado para o conjunto do ano. Ao nível das contribuições sociais foi registado um crescimento de 3,3% face ao 1.º trimestre de 2017, cujo crescimento reflete o aumento das contribuições sociais efetivas. Para o conjunto do ano, está previsto no PE/2018-22 um crescimento das contribuições sociais de 4,1%. As receitas de vendas e a outra receita corrente evidenciaram no 1.º trimestre decréscimos, evoluindo em sentido oposto ao projetado para o conjunto do ano. A evolução da outra receita corrente refletiu fundamentalmente a redução das transferências correntes da União Europeia recebidas diretamente pelas administrações públicas. Nas receitas de capital, o crescimento homólogo cifrou-se em 10,9%, aquém do projetado no âmbito do PE/2018-22. A evolução desta rubrica no 1.º trimestre refletiu o aumento das transferências recebidas da União Europeia pelas administrações públicas para efeitos de ajudas ao investimento.

10 A despesa total registou no 1.º trimestre um crescimento bastante mais moderado do que o projetado em termos anuais. A despesa total aumentou 0,5%, o que compara com um crescimento de 3,4% implícito no PE/2018-22 (Tabela 2). O aumento da despesa observado no 1.º trimestre ascendeu a 90 M€ e representou cerca de 3% do acréscimo total previsto para o ano como um todo (Gráfico 4).

11 Para a execução da despesa total abaixo do previsto contribuiu a evolução da despesa primária e da despesa com juros. O crescimento da despesa primária cifrou-se em 1,3% (Tabela 2), situando-se 2,9 p.p. abaixo do ritmo de crescimento projetado para 2018, num contexto em que tanto a despesa corrente primária como a despesa de capital registaram crescimentos mais moderados do que o previsto. Por seu turno, a despesa com juros evidenciou uma queda de 7,2% no 1.º trimestre, mais acentuada do que a redução de 5,2% projetada no PE/2018-22. A redução da despesa com juros pagos refletiu uma diminuição da taxa de juro implícita da dívida pública, que no 1.º trimestre de 2018 diminuiu 0,3 p.p. face ao período homólogo, para 3,0% (Gráfico 5). No mesmo período, o stock nominal de

dívida pública aumentou 2,4 mil M€, para 245,8 mil M€, embora em percentagem do PIB tenha verificado uma redução de 3,7 p.p., situando-se no final do 1.º trimestre em 126,4% do PIB.

Gráfico 4 – Variação anual da despesa (ajustada)
(em milhões de euros)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os dados foram ajustados do efeito das medidas *one-off* identificadas na Caixa 1. As outras despesas apresentadas no gráfico incluem as outras despesas correntes e os subsídios. Entre parêntesis apresenta-se a taxa de execução para a variação a despesa total.

Gráfico 5 – Dívida, despesas com juros e taxa de juro implícita



Fontes: INE, Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Notas: A definição utilizada para a dívida pública é a estabelecida no âmbito do PDE (vulgo "Dívida de Maastricht"). A taxa de juro implícita resulta do quociente entre as despesas com juros do ano terminado no trimestre e o stock de dívida do final do trimestre homólogo.

12 Para o crescimento da despesa corrente primária abaixo do projetado contribuíram particularmente as despesas com pessoal e com prestações sociais. As despesas com pessoal registaram no 1.º trimestre uma redução de 1,5%, evoluindo em sentido contrário face ao projetado para o conjunto do ano, que aponta para um crescimento de 2,1% (Tabela 2 e Gráfico 4). Para esta evolução contribuiu o diferente perfil de pagamento do subsídio de Natal, na medida em que em 2017 metade do subsídio foi pago em duodécimos e em 2018 o subsídio passa a ser pago na totalidade em novembro. Este efeito deverá contribuir para reduzir as

despesas com pessoal face ao ano anterior até ao 3.º trimestre e diluir-se no último trimestre de 2018. Adicionalmente, é expectável um aumento adicional das despesas com pessoal no decorrer dos próximos trimestres e, em particular no 4.º trimestre, por via do efeito da política de descongelamento de carreiras. A despesa com prestações sociais, por seu turno, situou-se num nível idêntico ao registado no período homólogo, o que compara com um crescimento anual de 3,2% projetado no PE/2018-22. Também ao nível desta despesa, a alteração do perfil de pagamento do subsídio de Natal aos pensionistas deverá ter contribuído para a evolução mais moderada registada no 1.º trimestre. A despesa de consumo intermédio verificou no 1.º trimestre uma redução de 0,7%, evoluindo também em sentido contrário ao projetado em termos anuais. A redução desta despesa refletiu essencialmente a diminuição da despesa com Parcerias Público-Privadas, em cerca de 76 M€. As outras despesas correntes, pelo contrário, cresceram no 1.º trimestre a um ritmo superior ao previsto. O aumento desta despesa refletiu em grande medida o acréscimo da despesa com recursos próprios da União Europeia com base no IVA e no Rendimento Nacional Bruto.

13 O crescimento da despesa de capital, incluindo o crescimento da formação bruta de capital fixo, foi inferior ao previsto para 2018. A despesa de capital aumentou 12,3% face ao período homólogo, menos do que o considerado no PE/2018-22, que aponta para um crescimento de 26,7%. A FBCF registou um crescimento de 9,8%, bastante aquém do crescimento de 32,7% projetado no PE/2018-22. O aumento das despesas de investimento concentrou-se sobretudo ao nível da administração regional e local, onde a FBCF aumentou 15,2%.

Anexo

Tabela 3 – Receitas e despesas (não ajustadas) das administrações públicas

	2017 Jan-mar		2018 Jan-mar				2018 PE/2018-22	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	18 283	39,8	18 870	39,8	0,1	3,2	43,2	4,5
Receita corrente	18 148	39,5	18 720	39,5	0,0	3,2	42,4	3,5
Receita fiscal	10 427	22,7	11 010	23,2	0,6	5,6	25,1	3,1
Impostos indiretos	6 720	14,6	7 207	15,2	0,6	7,2	15,2	5,0
Impostos diretos	3 707	8,1	3 803	8,0	0,0	2,6	9,9	0,2
Contribuições sociais	5 210	11,3	5 380	11,4	0,0	3,3	11,8	4,1
Outras receitas correntes	2 511	5,5	2 331	4,9	-0,5	-7,2	5,5	3,9
Receitas de capital	135	0,3	149	0,3	0,0	10,9	0,8	122,4
Despesa Total	23 132	50,3	19 304	40,8	-9,6	-16,5	43,9	-0,5
Despesa corrente	18 452	40,1	18 451	39,0	-1,2	0,0	40,9	2,2
Consumo intermédio	2 404	5,2	2 386	5,0	-0,2	-0,7	5,3	2,2
Despesas com pessoal	4 884	10,6	4 809	10,2	-0,5	-1,5	10,8	2,1
Prestações sociais	8 135	17,7	8 126	17,2	-0,5	-0,1	18,3	3,2
Subsídios	161	0,3	190	0,4	0,1	18,5	0,4	1,0
Juros	1 830	4,0	1 698	3,6	-0,4	-7,2	3,5	-5,7
Outras despesas correntes	1 039	2,3	1 240	2,6	0,4	19,4	2,4	7,2
Despesa de capital	4 680	10,2	853	1,8	-8,4	-81,8	3,1	-26,5
FBCF	607	1,3	666	1,4	0,1	9,8	2,3	34,2
Outras despesas de capital	4 074	8,9	187	0,4	-8,5	-95,4	0,8	-68,3
Saldo global	-4 849	-10,6	-434	-0,9	9,6		-0,7	
Saldo primário	-3 020	-6,6	1 264	2,7	9,2		2,8	
Receita fiscal e contributiva	15 636	34,0	16 389	34,6	0,6	4,8	36,9	3,4
Despesa corrente primária	16 622	36,2	16 752	35,4	-0,8	0,8	37,4	3,0
Despesa primária	21 302	46,4	17 606	37,2	-9,2	-17,4	40,4	-0,1
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	45 959		47 369			3,1		3,8

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e património. Nas outras receitas correntes estão incluídas as vendas.