

Relatório UTAO n.º 7/2019

Contas das Administrações Públicas:
janeiro a dezembro de 2018

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em
contabilidade nacional

24 de abril 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.

Esta análise foi realizada com base em informação disponível até ao dia 10 de abril de 2019, tendo sido orientada e revista por Rui Nuno Baleiras, e elaborada por Patrícia Silva Gonçalves.

Título: Contas das Administrações Públicas: janeiro a dezembro de 2018

Coleção: Acompanhamento da execução orçamental em contabilidade nacional

Relatório UTAO N.º 7/2019

24 de abril de 2019

Momento de fecho para receção de informação processada: 10/04/2019

Disponível em:

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

Índice geral

1. INTRODUÇÃO	1
2. SALDO ORÇAMENTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	2
2.1. INFORMAÇÃO PRÉVIA	2
2.2. SALDO ORÇAMENTAL EM 2018 E COMPARAÇÃO COM O OBJETIVO ANUAL	2
2.3. EVOLUÇÃO FACE AO PERÍODO HOMÓLOGO	3
3. SALDO PRIMÁRIO AJUSTADO, DESPESA COM JUROS E DÍVIDA PÚBLICA	4
3.1. INFORMAÇÃO PRÉVIA	4
3.1.1. Saldo primário e juros: desempenho em 2018 vs execução de 2017 e última previsão do MF	4
3.1.2. Decomposição da variação do saldo primário	5
3.1.3. Dívida pública, despesa com juros e taxa de juro implícita	5
4. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA E DA DESPESA PRIMÁRIA	6
4.1. INFORMAÇÃO PRÉVIA	6
4.2. EXECUÇÃO DA RECEITA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	6
4.2.1. Receita Fiscal	8
4.2.2. Contribuições Sociais	9
4.2.3. Outras Receitas Correntes e Receitas de Capital	9
4.3. EXECUÇÃO DA DESPESA PRIMÁRIA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	10
4.3.1. Despesas com Pessoal	11
4.3.2. Prestações Sociais	11
4.3.3. Consumo Intermédio e Outras Despesas Correntes	11
4.3.4. Despesas de Capital	12
ANEXO 1: MEDIDAS TEMPORÁRIAS E/OU MEDIDAS NÃO-RECORRENTES	12
ANEXO 2: CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE NACIONAL (VALORES NÃO-AJUSTADOS)	14

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais	2
Gráfico 2 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes	3
Gráfico 3 – Saldo Orçamental das Administrações Públicas ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes: execução acumulada em 2018 versus POE/2019	5
Gráfico 4 – Variação homóloga do Saldo Orçamental face ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes: execução acumulada em 2018 versus POE/2019	5
Gráfico 5 – Variação homóloga do Saldo Primário ajustado na execução acumulada em 2018	5
Gráfico 6 – Variação homóloga do Saldo Primário ajustado projetada para 2018 na POE/2019	5
Gráfico 7 – Dívida Pública, Despesa com Juros e Taxa de Juro implícita	6
Gráfico 8 – Variação homóloga da Receita das Administrações Públicas ajustada do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes	7
Gráfico 9 – Receita fiscal e PIB nominal: variação homóloga acumulada desde o início do ano, valores ajustados do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes	8

Gráfico 10 – Receita do IVA e Consumo Privado nominal: variação homóloga acumulada desde o início do ano, valores ajustados do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes8

Gráfico 11 – Contribuições Sociais e Remunerações nominais: variação homóloga acumulada desde o início do ano, valores ajustados do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes9

Gráfico 12 – Variação homóloga da Despesa Primária das Administrações Públicas ajustada do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes10

Índice de tabelas

Tabela 1 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes e Despesa com Juros4

Tabela 2 – Receita das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes7

Tabela 3 – Despesa Primária das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes10

Tabela 4 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais14

No período de janeiro a dezembro de 2018, o saldo orçamental das Administrações Públicas em contabilidade nacional ascendeu a $-0,5\%$ do PIB. O resultado da execução orçamental de 2018 superou quer a meta inicial definida para o conjunto do ano no Orçamento do Estado de 2018 ($-1,1\%$ do PIB), quer a meta posteriormente revista em alta no Programa de Estabilidade de 2018/22 e confirmada na Proposta de Orçamento do Estado para 2019 ($-0,7\%$ do PIB).

Face ao ano anterior, o saldo orçamental aumentou 2,5 p.p. do PIB, acréscimo para o qual contribuiu, particularmente, a redução do impacto negativo das medidas temporárias e/ou não-recorrentes sobre o saldo orçamental. Ajustado do efeito daquelas medidas, o saldo orçamental registou em 2018 uma situação equilibrada e evidenciou um aumento de 0,8 p.p. do PIB face ao ano anterior. A despesa com juros foi compensada por um excedente primário de dimensão idêntica, ambos na ordem dos 7 mil milhões de euros ($3,5\%$ do PIB).

A melhoria do saldo orçamental ajustado excedeu claramente a projeção apresentada pelo Ministério das Finanças no relatório da Proposta de Orçamento do Estado para 2019 (POE/2019), em virtude de se ter verificado um alargamento do excedente primário superior ao previsto naquele documento, enquanto a despesa com juros registou uma evolução em linha com o projetado.

A execução da receita das Administrações Públicas, ajustada de medidas temporárias e/ou não-recorrentes, excedeu claramente o previsto na POE/2019, uma evolução para a qual contribuiu, principalmente, o desempenho da receita fiscal. Por sua vez, a evolução da despesa primária ficou em linha com o projetado pelo Ministério das Finanças. Por tipo de despesa, as despesas com pessoal e a despesa com prestações sociais registaram no conjunto do ano crescimentos mais moderados do que os antecipados na POE/2019, tendo o desvio nestas componentes da despesa sido compensado por crescimentos superiores aos previstos no consumo intermédio e nas despesas de capital.

1. Introdução

1 Este relatório insere-se na coleção de publicações regulares da UTAO consagrada à monitorização da execução orçamental do sector das Administrações Públicas na perspetiva contabilística das contas nacionais. A coleção tem periodicidade trimestral e complementa a coleção com periodicidade mensal que acompanha a execução orçamental em contabilidade pública. A perspetiva da contabilidade nacional é mais adequada do que a da contabilidade pública para estabelecer comparações com a evolução da economia porquanto procede do mesmo quadro conceptual, o Sistema (padronizado) Europeu de Contas Nacionais e Regionais (conhecido pelo acrónimo SEC-2010). As regras de disciplina orçamental a que os Estados-Membros da União Europeia estão vinculados são definidas em contabilidade nacional.

2 Em todos os anos, a execução orçamental observada pode ser afetada pela ocorrência de operações que, pela sua natureza, não são suscetíveis de gerar resultados permanentes nas finanças públicas. De acordo com a Comissão Europeia,¹ costumam-se identificar dois tipos de medidas de política com esta característica: medidas com efeitos temporários e medidas não-recorrentes. As primeiras são medidas corporizadas através de operações económicas que geram apenas efeitos temporários ou transitórios, em geral até dois anos, nas contas públicas, embora a sua classificação, em cada caso concreto, deva, em última análise, atender à incapacidade da medida de produzir alterações sustentadas na posição orçamental. O segundo tipo de medidas, as medidas não-recorrentes, são constituídas por operações económicas não repetíveis no futuro antecipável à data em que as operações são assim classificadas. O que se pretende com a identificação e a quantificação destas medidas, de natureza temporária e/ou não-recorrente, bem como com o posterior expurgo das respetivas operações nas contas das Administrações Públicas, é obter um retrato das finanças públicas em cada período mais comparável com o de outros períodos, passados ou futuros. Salvo indicação expressa em contrário, a análise neste documento assenta nos valores da execução orçamental ajustados, ou seja, expurgados dos valores causados por medidas temporárias e/ou medidas não-recorrentes.

3 A análise da receita e da despesa em 2018 é comparada com dois referenciais ao longo de todo o documento. Um é a previsão orçamental para o conjunto do ano corrente, tendo-se escolhido, para este efeito, o exercício mais recente do próprio Governo: a estimativa de execução em 2018 constante do relatório que acompanhou a Proposta de Orçamento do Estado para 2019, e doravante referida como POE/2019. Esta atualizou a meta para o saldo orçamental em contas nacionais estabelecida inicialmente no OE/2018. O outro referencial respeita à execução registada no ano anterior. Para o efeito,

¹ A Comissão Europeia identificou um conjunto de princípios orientadores para a classificação de operações de natureza temporária e/ou não-recorrente, que se encontram sistematizados no Capítulo II.3 do [2015 Report on Public Finances in EMU](#), de dezembro de 2015.

usa-se a conta das Administrações Públicas apurada pelo INE na publicação “Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional – 4.º trimestre de 2018”, divulgada em 26 de março.

4 A preparação deste relatório teve como principais fontes bibliográficas o destaque de [Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional – 4.º Trimestre de 2018](#), publicado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), a 26 de março de 2019, e a [1.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos](#) (PDE) enviada na mesma data ao Eurostat pelo INE.

5 A UTAO agradece a informação estatística de base produzida pela entidade acima referida e, em particular, ao Departamento de Contas Nacionais do INE pelos esclarecimentos prestados.

6 O relatório está assim organizado. A Secção 2 apresenta e interpreta o saldo orçamental observado no conjunto do ano de 2018. O saldo primário e os encargos com a dívida pública são analisados na Secção 3. A Secção 4 aprecia, em maior detalhe, a evolução das classes económicas da receita e da despesa primária. O Anexo 1 identifica as medidas temporárias e/ou medidas não-recorrentes apuradas pela UTAO no período relevante para as comparações efetuadas no corpo principal do texto e que a unidade considerou para construir as contas ajustadas a partir das contas apuradas pelo INE (contas estas que incluem os efeitos das medidas temporárias e/ou não-recorrentes). Finalmente, o Anexo 2 contém o quadro das contas apuradas pelo INE na divulgação de 26 de março último.

2. Saldo orçamental das Administrações Públicas

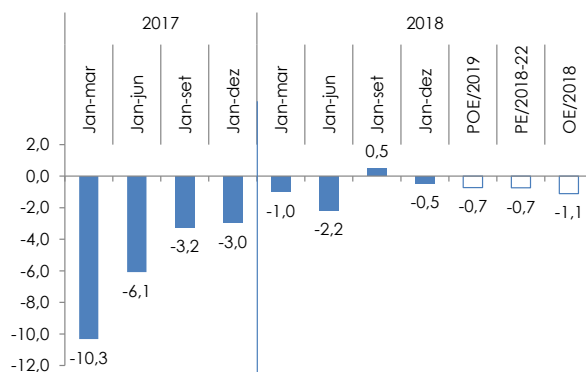
2.1. Informação prévia

7 Esta secção analisa o saldo orçamental registado em 2018 e afere o impacto orçamental das medidas temporárias e não-recorrentes realizadas durante aquele período. Adicionalmente, procede à comparação do saldo orçamental apurado em 2018 com a estimativa de execução para o mesmo ano apresentada pelo Ministério das Finanças em outubro de 2018, na POE/2019.

2.2. Saldo orçamental em 2018 e comparação com o objetivo anual

8 Em 2018, o saldo das Administrações Públicas em contabilidade nacional ascendeu a – 912,8 M€, fixando-se em – 0,45% do PIB, um resultado que superou as metas oficiais que foram sendo definidas para o conjunto do ano. O saldo orçamental apurado pelo INE para o conjunto ano situou-se, deste modo, ligeiramente abaixo do valor central da estimativa avançada de – 0,4% do PIB realizada pela UTAO em meados de março, publicada no [Relatório UTAO n.º 4/2019](#), e dentro do intervalo de – 0,6% a – 0,2% do PIB considerado no âmbito da estimativa. Este resultado superou quer a meta anual para o saldo orçamental definida no Orçamento do Estado aprovado para 2018 (OE/2018), quer a meta posteriormente revista em alta no Programa de Estabilidade para o quinquénio 2018 a 2022 (PE/2018–22, abril de 2018) e confirmada na POE/2019 (outubro). O Gráfico 1 representa estas metas (ver retângulos com fundo branco) e, ainda, a evolução dos saldos ao longo dos dois últimos anos (retângulos com fundo azul).

Gráfico 1 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais
(em percentagem do PIB)



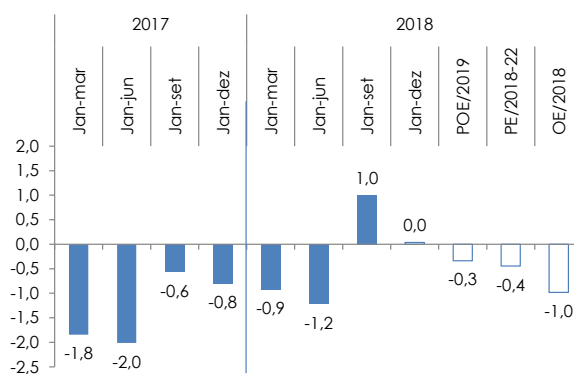
Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Valores não ajustados de medidas temporárias e/ou não-recorrentes.

9 Com a divulgação das contas nacionais do 4.º trimestre de 2018, o INE reviu os resultados por setor institucional que haviam sido publicados até setembro. As revisões refletem a incorporação de nova informação no âmbito do calendário regular de revisão destas estatísticas. No período de janeiro a setembro de 2018, por exemplo, o saldo das Administrações Públicas foi revisto em baixa, de 0,7% do PIB

para 0,5% do PIB. O saldo orçamental para o conjunto do ano de 2017 manteve-se inalterado em 3,0% do PIB.

10 Excluindo o impacto de medidas temporárias e/ou não-recorrentes, o saldo orçamental das Administrações Públicas registou em 2018 uma posição equilibrada. As operações com efeitos de natureza temporária e/ou não-recorrente realizadas em 2018 contribuíram, no seu conjunto, para onerar o saldo das Administrações Públicas em 0,5 p.p. do PIB. O saldo ajustado, que exclui o efeito daquelas medidas, cifrou-se, por conseguinte, em 0,0% do PIB (Gráfico 2). De entre as operações que tiveram um impacto negativo no saldo das Administrações Públicas em 2018, destaca-se a ativação do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (0,4% do PIB). No sentido do agravamento do saldo, há ainda a assinalar um conjunto de operações de menor dimensão (que ascenderam, no total, a 0,2% do PIB): a decisão judicial de pagamento de indemnização por parte da Câmara Municipal de Lisboa a particulares pelo incumprimento de um contrato de doação, a conversão de ativos por impostos diferidos e o pagamento de indemnizações e despesas de reconstrução na sequência dos incêndios de 2017. Em sentido contrário, a recuperação de parte da garantia do BPP teve um impacto positivo sobre o saldo das Administrações Públicas (0,1% do PIB). De referir, no entanto, que esta operação assumiu no decorrer de 2018 um valor inferior ao projetado para o conjunto do ano pelo Ministério das Finanças, tendo-se cifrado em 166 M€, ao invés de 363 M€. O remanescente desta operação transitou para 2019.

Gráfico 2 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: O saldo orçamental de 2017 e 2018 está ajustado do efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1, pág. 12.

2.3. Evolução face ao período homólogo

11 O saldo das Administrações Públicas em 2018 aumentou em 2,5 p.p. do PIB, uma melhoria para a qual contribuiu, em grande medida, o impacto das medidas pontuais e/ou não-recorrentes. O saldo orçamental registado em 2018 situou-se 2,5 p.p. do PIB acima do nível registado em 2017 (Gráfico 1). O maior contributo para este aumento adveio das medidas de natureza temporária e/ou não-recorrente, cujo impacto negativo sobre o saldo orçamental se reduziu em 1,7 p.p. do PIB em 2018 por comparação com 2017. Recorde-se que, no conjunto do ano de 2017, aquelas medidas penalizaram o saldo orçamental em cerca de 2,2% do PIB, valor maioritariamente associado à operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos (já que esta ascendeu a 2,0% do PIB). Em 2018, o impacto negativo das medidas temporárias e/ou não-recorrentes reduziu-se para 0,5% do PIB, conforme detalhado no parágrafo anterior.

12 Por sua vez, o saldo orçamental expurgado do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes evidenciou, em 2018, uma melhoria de 0,8 p.p. do PIB (vide Gráfico 2). Nas secções seguintes, analisam-se os fatores que contribuíram para esta evolução.

3. Saldo primário ajustado, despesa com juros e dívida pública

3.1. Informação prévia

13 Esta secção dá mais informação sobre o saldo primário ajustado e liga-o às componentes de primeira grandeza, a receita total, a despesa primária e a despesa com juros. Aproveita-se para relacionar esta com a dívida pública e o custo médio implícito da mesma. Lembra-se que a Tabela 4, constante do Anexo 2, p. 14, apresenta todas as rubricas do classificador económico em milhões de euros e percentagem do PIB, para os anos 2017 e 2018.

3.1.1. Saldo primário e juros: desempenho em 2018 vs execução de 2017 e última previsão do MF

14 Em 2018, registou-se uma melhoria do saldo orçamental face ao período homólogo, ajustado do efeito de medidas de natureza temporária e/ou não-recorrente, para a qual contribuiu quer um aumento do excedente orçamental primário, quer uma redução da despesa com juros. Em termos nominais, o saldo orçamental registado no período de janeiro a dezembro, quando ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes, aumentou em cerca de 1,6 mil M€ (o equivalente a 0,8 p.p. do PIB). Com este aumento, as Administrações Públicas passaram a evidenciar um saldo orçamental ajustado nulo, ou seja, o montante de receitas geradas no conjunto do ano teve capacidade de cobrir o montante de despesas geradas pelas Administrações Públicas no mesmo período (Tabela 1). Para a melhoria do saldo orçamental em 2018 contribuíram: i) o alargamento do excedente registado ao nível do saldo primário, na ordem dos 1,1 mil M€, representando este montante aproximadamente 70% do aumento verificado no saldo orçamental; ii) a redução da despesa com juros, em cerca de 0,5 mil M€. A Tabela 1 também revela que, em 2018, o excedente primário igualou os encargos com a dívida.

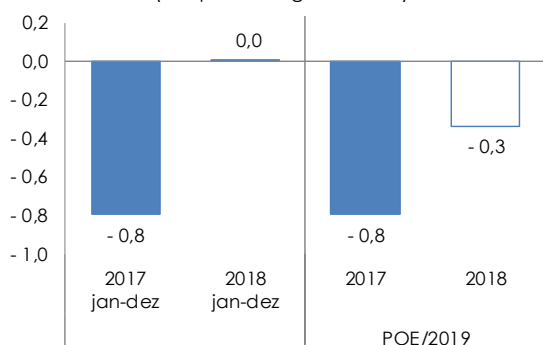
Tabela 1 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes e Despesa com Juros

	Em milhões de euros			Em % do PIB		
	2017 Jan-dez	2018 Jan-dez	Variação	2017 Jan-dez	2018 Jan-dez	Variação
Saldo Orçamental	-1 553	8	1 561	-0,8	0,0	0,8
Saldo Primário	5 884	6 964	1 080	3,0	3,5	0,4
Juros	7 437	6 956	-481	3,8	3,5	-0,4

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

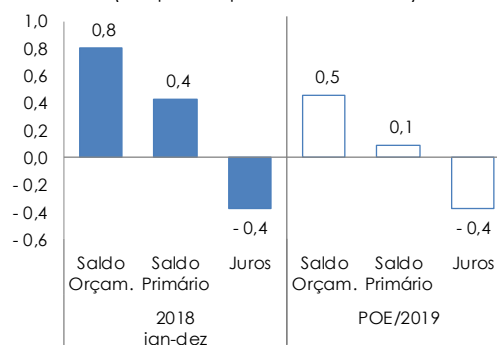
15 A melhoria do saldo orçamental no período de janeiro a dezembro de 2018 excedeu claramente as projeções apresentadas pelo Ministério das Finanças no relatório da POE/2019, de outubro último. O desvio verificado no saldo orçamental decorreu de uma evolução mais favorável do que o previsto ao nível do saldo primário ajustado de medidas temporárias e/ou não-recorrentes. O valor projetado em outubro de 2018 para o saldo anual de 2018, excluindo o efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes, de -0,3% do PIB (Gráfico 3), corresponde a um aumento do saldo ajustado em 0,5 p.p. do PIB por comparação com o observado em 2017 (Gráfico 4). No conjunto do ano de 2018, como referido no parágrafo anterior, a execução em contas nacionais evidenciou igualmente uma melhoria do saldo ajustado face ao período homólogo. Contudo, essa melhoria foi mais acentuada, na ordem dos 0,8 p.p. do PIB, o que conduziu a um saldo orçamental equilibrado em termos ajustados, de 0,0% do PIB. A evolução mais favorável do saldo ajustado refletiu um acréscimo do saldo primário em 0,4 p.p. do PIB, bastante superior ao acréscimo de 0,1 p.p. do PIB previsto para o conjunto do ano na POE/2019. Por seu turno, a evolução registada pela despesa com juros em 2018 ficou em linha com o considerado nas projeções da POE/2019 (Gráfico 4).

Gráfico 3 – Saldo Orçamental das Administrações Públicas ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes: execução acumulada em 2018 versus POE/2019
(em percentagem do PIB)



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

Gráfico 4 – Variação homóloga do Saldo Orçamental face ajustado do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes: execução acumulada em 2018 versus POE/2019
(em pontos percentuais do PIB)

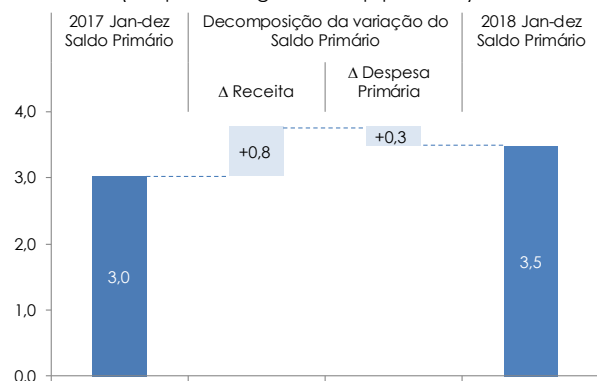


Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

3.1.2. Decomposição da variação do saldo primário

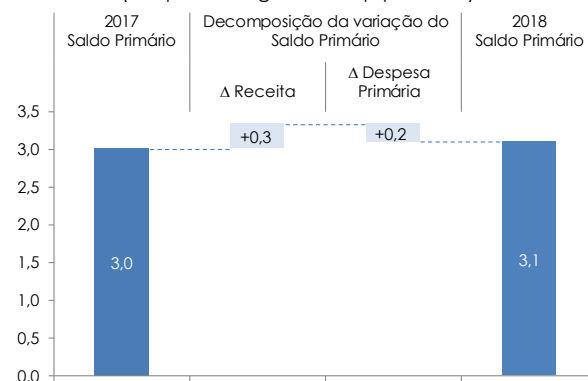
16 Na execução orçamental de 2018, a receita registou um acréscimo superior ao aumento também verificado na despesa primária. Face ao que se encontrava projetado na POE/2019, a receita evidenciou um aumento mais expressivo, enquanto a despesa primária evoluiu em linha com o previsto. No período de janeiro a dezembro de 2018, a receita das Administrações Públicas aumentou 0,8 p.p. do PIB, uma evolução que se revelou superior ao acréscimo de 0,3 p.p. do PIB considerado em outubro na POE/2019 (Gráfico 5). Por sua vez, a despesa primária, aumentou 0,3 p.p. do PIB no período de janeiro a dezembro, superando ligeiramente o acréscimo de 0,2 p.p. do PIB considerado na estimativa para 2018 apresentada na POE/2019. No conjunto do ano, a execução mais favorável da receita do que a antevista pelo Ministério das Finanças permitiu alcançar um resultado orçamental mais favorável do que o considerado na meta do Ministério das Finanças.

Gráfico 5 – Variação homóloga do Saldo Primário ajustado na execução acumulada em 2018
(em percentagem e em p.p. do PIB)



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

Gráfico 6 – Variação homóloga do Saldo Primário ajustado projetada para 2018 na POE/2019
(em percentagem e em p.p. do PIB)



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

3.1.3. Dívida pública, despesa com juros e taxa de juro implícita

17 A despesa com juros em 2018 ficou em linha com a projeção da POE/2019. A despesa com juros diminuiu 6,5% em termos homólogos até dezembro, um ritmo próximo do previsto para o conjunto do ano no relatório que acompanhou a POE/2019 (redução de 6,3%) (vide Tabela 4 em Anexo, p. 14). Face ao PIB, a despesa com juros reduziu-se em 0,4 p.p., uma evolução idêntica à prevista na POE/2019 para 2018 (vide Gráfico 4). A redução da despesa com juros beneficiou de uma diminuição da taxa de juro implícita na dívida pública, num contexto em que o nível de dívida registou um aumento em termos nominais. Com efeito, no final de dezembro, a dívida pública ascendia a 121,5% do PIB (Gráfico 7), situando-se 3,3 p.p. do PIB abaixo do nível registado no final de 2017, descida que resultou do crescimento nominal do PIB já que, em termos nominais, a dívida pública subiu 2,1 mil M€. Já a taxa de juro implícita da dívida pública, no mesmo período, reduziu-se em 0,2 p.p., para 2,9%, beneficiando da substituição de dívida com taxas mais elevadas por dívida com taxas de juro mais favoráveis, no âmbito da gestão da dívida pública, incluindo a amortização antecipada de empréstimos obtidos junto do Fundo Monetário Internacional ao abrigo do Programa de Assistência Económica e Financeira.

Gráfico 7 – Dívida Pública, Despesa 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 é o quociente entre a despesa com juros do ano terminado no trimestre e o stock de dívida do final do trimestre homólogo.

4. Execução orçamental da Receita e da Despesa Primária

4.1. Informação prévia

18 A análise desta secção é apresentada inteiramente em termos ajustados, isto é, excluindo o efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes. A conta das Administrações Públicas em valores não-ajustados consta do Anexo 2.

19 Tal como na secção anterior, também nesta as execuções de janeiro a dezembro de 2018 serão comparadas com os dois quadros de referência anual apresentados na Introdução, concretamente no parágrafo 3, pág. 1. São eles a estimativa de execução em 2018 constante do relatório que acompanhou a POE/2019, de outubro de 2018, e a conta das Administrações Públicas do período homólogo estabelecida pelo INE na publicação “Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional - 4.º trimestre de 2018”, divulgada em 26 de março.

20 Na análise que se segue, relaciona-se a evolução dos principais agregados orçamentais com as variáveis macroeconómicas tipicamente identificadas como explicativas daqueles agregados. Como se constatará, para o período relativamente curto em análise, o contributo da evolução das variáveis macroeconómicas para a explicação da evolução registada pelas variáveis orçamentais nem sempre se afigura como o mais significativo. Com frequência, existem alterações de política e também medidas de natureza administrativa que alteram os perfis de evolução intra-anual das variáveis orçamentais e que assumem relevância para compreender a trajetória infra-anual evidenciada pelos principais agregados orçamentais relativamente ao período homólogo. Nos parágrafos seguintes, e sempre que tal se justifique, documentam-se alguns efeitos deste tipo.

4.2. Execução da Receita das Administrações Públicas

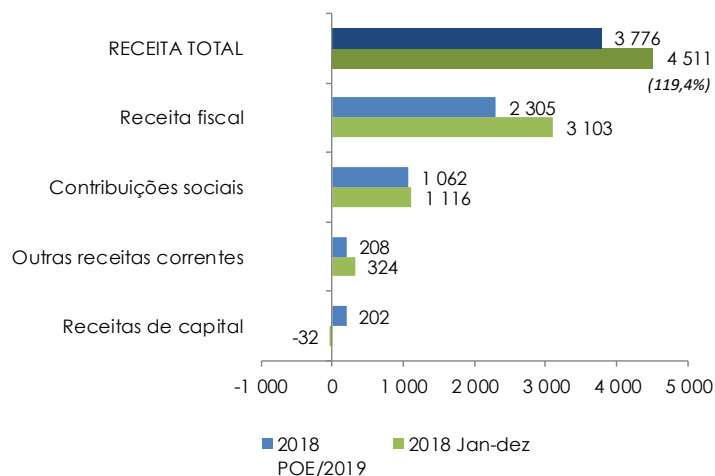
21 O crescimento da receita das Administrações Públicas no período de janeiro a dezembro de 2018 superou claramente o projetado no relatório da POE/2019 para o conjunto do ano. No período até dezembro de 2018, a receita total registou um crescimento homólogo de 5,4%, mais acentuado do que o crescimento de 4,5% previsto para a receita anual no âmbito da POE/2019 (Tabela 2). Em termos nominais, na execução verificada no conjunto do ano, a receita evidenciou um acréscimo de 4,5 mil M€ face a idêntico período do ano anterior, resultado que representa quase 120% do aumento anual da receita projetado no exercício da POE/2019 para 2018 (Gráfico 8).

Tabela 2 – Receita das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes

	2017 Jan-dez		2018 Jan-dez				2018 POE/2019	
	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	83 037	42,7	87 547	43,4	0,8	5,4	43,0	4,5
Receita corrente	82 311	42,3	86 854	43,1	0,8	5,5	42,5	4,3
Receita fiscal	48 761	25,1	51 864	25,7	0,7	6,4	25,3	4,7
Impostos indiretos	29 042	14,9	30 873	15,3	0,4	6,3	15,1	4,9
Impostos diretos	19 719	10,1	20 991	10,4	0,3	6,4	10,2	4,5
Contribuições sociais	22 685	11,7	23 801	11,8	0,1	4,9	11,8	4,7
Outras receitas correntes	10 866	5,6	11 189	5,6	0,0	3,0	5,5	1,9
Vendas	6 696	3,4	6 982	3,5	0,0	4,3	3,4	3,0
Outra receita corrente	4 170	2,1	4 207	2,1	-0,1	0,9	2,1	0,2
Receitas de capital	726	0,4	694	0,3	0,0	-4,4	0,5	27,8
<i>Par memória:</i>								
PIB nominal	194 613		201 606			3,6		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 o património. Nas outras receitas correntes, estão incluídas as vendas. Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1, pág. 12.

Gráfico 8 – Variação homóloga da Receita das Administrações Públicas ajustada do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes
(em milhões de euros)



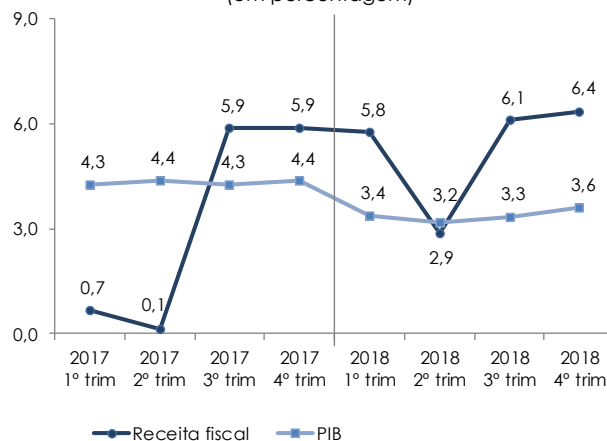
Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1, pág. 12. Entre parêntesis, apresenta-se o acréscimo da execução de janeiro a dezembro (face ao período homólogo) em percentagem da variação da receita total prevista em outubro de 2018 para o conjunto do ano.

22 Para a execução da receita total mais favorável do que o previsto, contribuiu, particularmente, a evolução registada pela receita fiscal. Considerando os principais agregados da receita por classificação económica, verifica-se ter existido uma execução mais favorável face à prevista em diferentes componentes da receita. Destaca-se, em particular, o desvio na execução ao nível da receita fiscal, tanto nos impostos diretos como nos indiretos, que registaram até dezembro crescimentos homólogos acima dos previstos na POE/2019 (Tabela 2). Também a receita de vendas das Administrações Pública revelou um crescimento superior ao projetado para o conjunto do ano na POE/2019, assim como as contribuições sociais e as outras receitas correntes. Ao nível da receita, apenas as receitas de capital evidenciaram uma queda face ao período homólogo e evoluíram em sentido contrário ao projetado pelo Ministério das Finanças.

4.2.1. Receita Fiscal

23 A receita fiscal, no período de janeiro a dezembro, cresceu a um ritmo bastante superior ao crescimento do PIB nominal e também acima do previsto na POE/2019. Na execução orçamental de 2018, a receita fiscal registou um crescimento homólogo de 6,4%, que excedeu o crescimento de 3,6% registado pelo PIB nominal no mesmo período (Gráfico 9). A execução da receita fiscal superou também a evolução esperada pelo Ministério das Finanças, que em outubro passado, no âmbito da POE/2019, apontava para um crescimento da receita fiscal de 4,7% (vide Tabela 2). Verificaram-se evoluções mais favoráveis face às previstas quer nos impostos indiretos, com um crescimento de 6,3%, que compara com 4,9% na POE/2019, quer nos impostos diretos, cujo crescimento ascendeu a 6,4% e se situou também acima dos 4,5% previstos pelo Ministério das Finanças para 2018.

Gráfico 9 – Receita fiscal e PIB nominal:
variação homóloga acumulada desde o início do ano,
valores ajustados do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes
(em percentagem)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1, pág. 12.

24 Nos impostos indiretos, destaca-se o desempenho da receita de IVA e dos impostos sobre a produção. No período de janeiro a dezembro, a receita de impostos indiretos aumentou 1,8 mil M€ face a idêntico período do ano anterior, que se traduziu num crescimento homólogo de 6,3% (vide Tabela 2). Mais de metade deste aumento refletiu o acréscimo de receita do IVA, a qual cresceu 6,2% em termos homólogos, um ritmo bastante superior ao crescimento do consumo privado, que no mesmo período aumentou 3,8% (Gráfico 10). O aumento da receita de outros impostos sobre a produção contribuiu, até dezembro, em aproximadamente 30% para o acréscimo total verificado nos impostos indiretos. Nesta subclassificação de impostos, destacam-se, pelo seu crescimento, os impostos sobre poluição resultante das atividades produtivas (+134,9%), associado à receita de leilões no âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão recebida pelo Fundo Ambiental, e, ainda, o crescimento registado nos impostos sobre a utilização para ativos fixos para fins de produção (+36,2%), que refletiu o aumento da contribuição sobre o setor energético e do imposto único de circulação.

Gráfico 10 – Receita do IVA e Consumo Privado nominal:
variação homóloga acumulada desde o início do ano,
valores ajustados do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes
(em percentagem)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1, pág. 12.

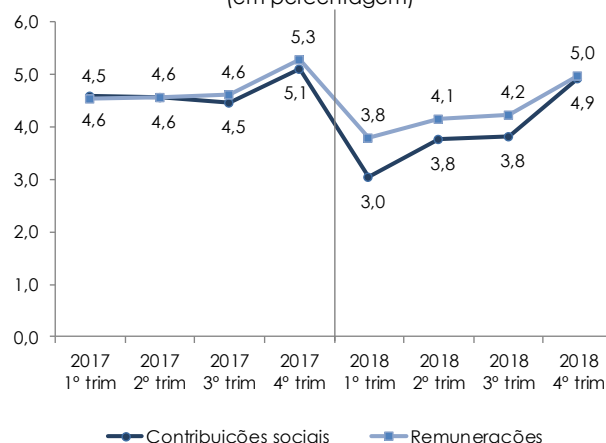
Valores não-ajustados de sazonalidade.

25 Nos impostos diretos, o aumento de receita no período de janeiro a dezembro beneficiou quer da evolução da receita de IRS, quer da evolução da receita de IRC. A receita de impostos diretos aumentou 1,3 mil M€ até dezembro face ao valor registado no período homólogo, o equivalente a um crescimento de 6,4% (vide Tabela 2). Verificaram-se acréscimos da receita de IRC e de IRS. No IRC, a receita aumentou 0,5 mil M€, com um crescimento na ordem dos 8,3%, uma evolução para a qual terá contribuído a expansão da atividade económica. O aumento acumulado no conjunto do ano contrasta com a redução desta receita observada na primeira metade do ano, em virtude da alteração do perfil intra-anual do IRC em 2018 face ao ano anterior, na sequência do Despacho n.º 132/2018/XXI do Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, o qual determinou o adiamento do prazo de entrega do modelo 22 de 31 de maio para 30 de junho e consequente adiamento para o 2.º semestre do recebimento de parte da receita de IRC. A receita de IRS conheceu, igualmente, um acréscimo no conjunto do ano, na ordem dos 0,7 mil M€, ao qual correspondeu um crescimento de 5,6% face a 2017. A evolução desta receita beneficiou do aumento da massa salarial, ainda que a eliminação da sobretaxa, de forma gradual em 2017 e em definitivo em 2018, tenha contribuído para moderar o crescimento desta receita.

4.2.2. Contribuições Sociais

26 O crescimento da receita de contribuições sociais superou ligeiramente o previsto na POE/2019, refletindo a evolução das remunerações do total da economia. No conjunto do ano, as contribuições sociais registaram um crescimento de 4,9% em termos homólogos, próximo do crescimento de 5,0% registado no mesmo período pelas remunerações (Gráfico 11). Esta evolução traduziu-se num crescimento ligeiramente superior ao previsto na POE/2019, que apontava para um aumento na ordem dos 4,7% (vide Tabela 2).

Gráfico 11 – Contribuições Sociais e Remunerações nominais: variação homóloga acumulada desde o início do ano, valores ajustados do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes (em percentagem)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1, pág. 12. Valores não-ajustados de sazonalidade.

4.2.3. Outras Receitas Correntes e Receitas de Capital

27 As outras receitas correntes registaram um desvio favorável face à evolução prevista para o conjunto do ano, impulsionadas pelo crescimento da receita de vendas. No período de janeiro a dezembro, as outras receitas correntes registaram um aumento de 3,0%, mais acentuado do que o aumento de 1,9% projetado na POE/2019 (vide Tabela 2). De acordo com a informação que consta da Síntese de Execução Orçamental, para esta evolução contribuiu o aumento de vendas da RTP associadas ao Festival Eurovisão da Canção e ao sub-licenciamento de Jogos do Campeonato do Mundo de Futebol, as portagens cobradas pela IP Infraestruturas de Portugal e as propinas cobradas pelo Ensino Superior.

28 No conjunto do ano, apenas as receitas de capital evidenciaram uma queda face ao período homólogo, que contrasta com o forte aumento projetado na POE/2019. As receitas de capital ajustadas caíram 4,4% face ao final de 2017, para 694 M€. Contrasta com o crescimento bastante superior, de 27,8%, projetado na POE/2019 (vide Tabela 2). Para além deste contraste, importa notar que esta rubrica sem o ajustamento de medidas temporárias e/ou não-recorrentes foi fortemente influenciada por operações sem impacto duradouro nas contas públicas. Com efeito, foram classificadas como medidas temporárias e/ou não-recorrentes a recuperação, no 2.º trimestre de 2017, de parte da garantia do

Banco Privado Português (BPP), no valor de 72,6 M€, e a recuperação de outra parte, no montante de 166,3 M€, no 3.º trimestre de 2018.

4.3. Execução da Despesa Primária das Administrações Públicas

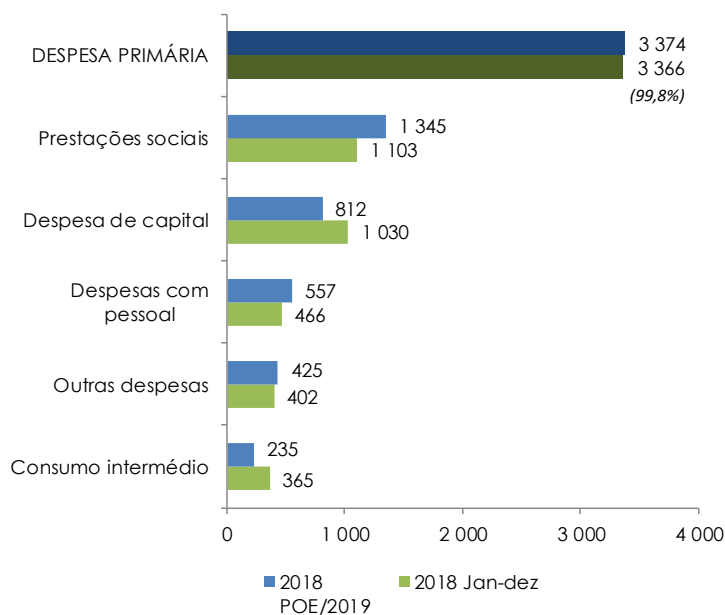
29 A execução da despesa primária das Administrações Públicas em 2018 ficou em linha com o projetado na POE/2019. No período de janeiro a dezembro de 2018, a despesa primária registou um crescimento homólogo de 4,4%, idêntico ao que se encontrava previsto para 2018 na POE/2019 (Tabela 3). Em termos nominais, o acréscimo da despesa primária cifrou-se em 3,4 mil M€, em linha com o antecipado pelo Ministério das Finanças na POE/2019 (Gráfico 12).

Tabela 3 – Despesa Primária das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes

	2017 Jan-dez		2018 Jan-dez				2018 POE/2019	
	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 %
Despesa primária	77 153	39,6	80 518	39,9	0,3	4,4	39,9	4,4
Despesa corrente primária	72 849	37,4	75 185	37,3	-0,1	3,2	37,3	3,5
Consumo intermédio	10 565	5,4	10 930	5,4	0,0	3,5	5,3	2,2
Despesas com pessoal	21 299	10,9	21 765	10,8	-0,1	2,2	10,8	2,6
Prestações sociais	35 647	18,3	36 750	18,2	-0,1	3,1	18,3	3,8
Subsídios	857	0,4	797	0,4	0,0	-7,0	0,5	10,9
Outras despesas correntes	4 481	2,3	4 944	2,5	0,1	10,3	2,4	7,4
Despesa de capital	4 303	2,2	5 333	2,6	0,4	23,9	2,5	18,9
FBCF	3 604	1,9	3 965	2,0	0,1	10,0	2,1	15,0
Outras despesas de capital	699	0,4	1 368	0,7	0,3	95,8	0,5	39,0
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	194 613		201 606			3,6		3,8

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1, pág. 12.

Gráfico 12 – Variação homóloga da Despesa Primária das Administrações Públicas ajustada do efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes
(em milhões de euros)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias e/ou não-recorrentes identificadas no Anexo 1, pág. 12. Entre parêntesis, apresenta-se o acréscimo da execução de janeiro a dezembro (face ao período homólogo) em percentagem da variação da despesa primária prevista em outubro de 2018 para o conjunto do ano. As outras despesas apresentadas no gráfico incluem os subsídios e as outras despesas correntes.

30 Por tipo de despesa, as prestações sociais e as despesas com pessoal verificaram execuções aquém do previsto na POE/2019 para o conjunto do ano, tendo sido, em grande medida, compensadas por acréscimos superiores aos projetados ao nível da despesa de capital e da despesa em consumo intermédio. Apesar da execução da despesa primária ter ficado em linha com o previsto, verificaram-se desvios em diversas rubricas que a constituem — Tabela 3 e Gráfico 12. Considerando as principais categorias da despesa por classificação económica, verifica-se ter existido uma execução inferior à projetada para o conjunto do ano em diversas componentes da despesa primária, particularmente nas prestações sociais, apesar da aceleração desta despesa verificada no último trimestre, e nas despesas com pessoal, que no 4.º trimestre inverteram a trajetória de evolução verificada até setembro, conforme detalhado nos parágrafos seguintes. Em sentido contrário, a execução para o conjunto do ano evidenciou níveis mais elevados de despesa face ao considerado na POE/2019 nas despesas de consumo intermédio e nas despesas de capital, apesar da execução da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), incluída nesta última categoria de despesa, ter ficado aquém do projetado na POE/2019.

4.3.1. Despesas com Pessoal

31 As despesas com pessoal cresceram em 2018 a um ritmo mais moderado face ao período homólogo do que o considerado nas projeções da POE/2019. No período em análise, as despesas com pessoal aumentaram 2,2% por comparação com igual período do ano anterior, enquanto a estimativa na POE/2019 apontava para um crescimento destas despesas em 2,6% no conjunto do ano (vide Tabela 3). Recorde-se que, até ao final do 3.º trimestre de 2018, as despesas com pessoal tinham registado uma queda. Contudo, conforme assinalado no [Relatório UTAO n.º 3/2019](#) era expectável uma inversão daquela trajetória, já que ela se encontrava influenciada por um conjunto de fatores que havia alterado o perfil intra-anual desta despesa em 2018 por comparação com o ano anterior. Entre esses fatores, estava o diferente perfil de pagamento do subsídio de Natal, na medida em que, em 2017, metade do mesmo foi pago em duodécimos e, em 2018, o subsídio foi pago na totalidade no mês de novembro. Adicionalmente, por via de um efeito de preço, era expectável um aumento das despesas com pessoal no 4.º trimestre, associado à política de descongelamento de carreiras, também com impacto na evolução intra-anual desta despesa. Recorde-se que o OE/2018 aprovou um descongelamento gradual de carreiras, que previa uma implementação de 25% a partir de janeiro de 2018, de 50% a partir de setembro, de 75% a partir de maio de 2019 e de 100% a partir de dezembro do corrente ano.

4.3.2. Prestações Sociais

32 A despesa com prestações sociais registou no conjunto do ano de 2018 um crescimento inferior ao projetado no âmbito da POE/2019. A POE/2019 apontava para um crescimento anual das prestações sociais de 3,8%, que na execução do conjunto do ano acabou por se cifrar em 3,1% (vide Tabela 3). Recorde-se que, até ao final do 3.º trimestre, esta despesa havia registado uma ligeira redução (-0,1%), conforme apresentado no [Relatório UTAO n.º 3/2019](#). Com a publicação dos resultados de contas nacionais do 4.º trimestre, a evolução até setembro desta despesa foi revista em alta, passando a apresentar um crescimento homólogo ligeiro (0,4%). A execução do 4.º trimestre evidenciou uma aceleração da despesa com prestações sociais. À semelhança do que sucedeu nas despesas com pessoal, a evolução das prestações sociais até ao 3.º trimestre encontrava-se influenciada pela alteração do perfil de pagamento do subsídio de Natal em 2018 face a 2017, neste caso aos pensionistas. Este efeito, em termos intra-anuais, contribuiu para uma redução da despesa com prestações sociais até setembro, que se diluiu no 4.º trimestre. A execução das prestações sociais registada no período de janeiro a dezembro teve subjacente evoluções diferenciadas em termos das componentes que integram esta despesa. Em virtude da melhoria das condições no mercado de trabalho, verificou-se uma redução das prestações de desemprego. Aquele efeito foi, no entanto, compensado, em grande medida, por outros fatores que contribuíram para elevar a despesa com prestações sociais face ao período homólogo. São os casos da atualização de pensões introduzida pelo OE/2018, com efeitos que se reportaram a janeiro de 2018, e da criação da Prestação Social para a Inclusão, ainda que parte desta prestação tenha vindo substituir a Pensão Social de Invalidez. Para o aumento da despesa com prestações sociais verificado em 2018 contribuiu, igualmente, a nova atualização extraordinária de pensões da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações, que produziu efeitos a partir de agosto, com maior impacto na evolução desta despesa no último trimestre do ano.

4.3.3. Consumo Intermédio e Outras Despesas Correntes

33 O crescimento da despesa de consumo intermédio registado em 2018 excedeu o projetado para o conjunto do ano. No período em apreciação, a despesa de consumo intermédio cresceu 3,5% face ao período homólogo, um ritmo que superou o projetado na POE/2019 (2,2%) (vide Tabela 3). Apesar desta evolução, a despesa com Parcerias Público-Privadas (PPP), incluída neste agregado de despesa em

contas nacionais, observou no período de janeiro a dezembro uma redução de 6,2% (- 31,4 M€ neste período). Deste modo, a despesa de consumo intermédio, excluindo a despesa com PPP, registou um crescimento superior, na ordem dos 3,9%.

34 As outras despesas correntes cresceram, igualmente, a um ritmo superior ao previsto. O aumento desta despesa, em 10,3%, situou-se acima do crescimento projetado na POE/2019, de 7,4% (vide Tabela 3). Para a evolução das outras despesas correntes em 2018 contribuiu, em grande medida, o aumento da despesa com recursos próprios da União Europeia baseados no IVA e no Rendimento Nacional Bruto (RNB), em 23,1% face a idêntico período do ano anterior, e o aumento das transferências para Instituições Sem Fins Lucrativos ao Serviço das Famílias, em 6,4%. De acordo com a informação veiculada na Síntese de Execução Orçamental de janeiro de 2019, o aumento das transferências realizadas por Portugal para o orçamento da União Europeia resultou de um conjunto de fatores, nomeadamente, do acréscimo do duodécimo no ano de 2018, de um menor excedente do orçamento europeu no ano transato (habitualmente inscrito num orçamento retificativo do ano seguinte, em julho) e de um aumento da contribuição em virtude da atualização do RNB e do apuramento da correção aos valores da contribuição do Reino Unido relativa a 2014.

4.3.4. Despesas de Capital

35 As despesas de capital registaram em 2018 um crescimento superior ao antecipado em outubro pelo Ministério das Finanças no âmbito da POE/2019. Este desvio na execução das despesas de capital deveu-se a um aumento superior ao previsto ao nível das outras despesas de capital, enquanto a execução da FBCF ficou aquém do projetado na POE/2019. A FBCF registou no período de janeiro a dezembro um aumento de 10,0% face ao período homólogo, em que se destacou o investimento realizado pelas empresas públicas reclassificadas, sobretudo pelos Hospitais E. P. E. e pela IP – Infraestruturas de Portugal. O crescimento da FBCF permaneceu, ainda assim, inferior ao acréscimo de 15,0% projetado no âmbito da POE/2019 (vide Tabela 3). A compensar a execução observada na FBCF, esteve a evolução das outras despesas de capital. Excluindo o efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes,² as outras despesas de capital registaram um crescimento expressivo até dezembro, para o qual contribuiu, particularmente, o empréstimo e a concessão de uma garantia prestados pela DGTF ao fundo de recuperação de créditos dos lesados do BES, no valor de 280,6 M€,³ o aumento das transferências associadas ao défice tarifário de energia elétrica, em 298 M€, e a concessão de uma garantia e de um aumento de capital à SATA Air Açores pelo Governo Regional dos Açores, no valor de 76 M€.⁴

Anexo 1: Medidas temporárias e/ou medidas não-recorrentes

36 A interpretação adequada dos principais agregados orçamentais requer a exclusão de medidas com efeitos orçamentais temporários e de medidas com efeitos orçamentais não-recorrentes. Mais explicações foram dadas no parágrafo 2, pág. 1. Só expurgando o saldo orçamental de impactos transitórios é possível analisar alterações sustentadas da posição orçamental intertemporal. Para esta finalidade, a UTAO excluiu o impacto das seguintes medidas:

2017

- (i) Entrega de F-16 à Roménia (41 M€);
- (ii) Recuperação de parte da garantia do BPP (73 M€);
- (iii) Conversão de ativos por impostos diferidos no sector bancário (154 M€);

² Excluem-se, em 2017, o efeito da operação de recapitalização da CGD e os swaps da STCP e da Carris. Em 2018, excluem-se as indemnizações e os apoios à reconstrução na sequência dos incêndios de 2017, bem como o efeito do acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco pago pelo Fundo de Resolução.

³ O empréstimo (no valor de 127,8 M€) e a concessão da garantia (no valor de 152,8 M€) pela DGTF ao fundo de recuperação dos lesados do BES não é considerado pela UTAO como medida temporária nem medida não-recorrente por se tratar de uma operação que agrava a despesa das Administrações Públicas e que não decorre diretamente do apoio excecional ao setor financeiro. Uma explicação mais detalhada quanto à classificação de operações enquanto medidas daquela natureza poderá ser consultada no [Relatório da UTAO n.º 33/2018 – Apreciação final da Proposta de Orçamento do Estado para 2019](#), no parágrafo 224. Em contas nacionais, tanto o empréstimo como a garantia foram reconhecidos como despesa das administrações públicas. No primeiro caso, houve o reconhecimento de despesa por se considerar que a situação financeira da entidade devedora não deverá permitir a sua remuneração em condições idênticas às oferecidas por um investimento realizado em normais condições de mercado. No segundo caso, o da garantia, muito embora se trate de uma operação contingente, há lugar ao seu reconhecimento como despesa em contas nacionais sempre que se atribui uma elevada probabilidade à sua execução.

⁴ Garantia no valor aproximado de 65 M€ e injeção de capital de cerca de 10 M€. Se esta tivesse ocorrido numa empresa financeiramente saudável, o aumento de capital não seria classificado como despesa primária mas sim como um ajustamento défice-divida, a somar ao valor bruto da dívida de Maastricht. A contrapartida contabilística seria, em ambos os casos, uma aplicação financeira.

- (iv) Swaps da STCP e da Carris (111 M€);
- (v) Inconstitucionalidade da taxa municipal de proteção civil em Lisboa⁽¹⁾ (59 M€);
- (vi) Indemnizações e apoios à reconstrução na sequência dos incêndios de 2017 (60 M€);
- (vii) Recapitalização da CGD (3.944 M€).

2018

- (i) Indemnizações e apoios à reconstrução na sequência dos incêndios de 2017 (100 M€);
- (ii) Acionamento do mecanismo de recapitalização contingente do Novo Banco pago pelo Fundo de Resolução (792 M€);
- (iii) Indemnização associada a um incumprimento por parte da Câmara Municipal de Lisboa de um contrato de doação (96 M€);
- (iv) Recuperação de parte da garantia do BPP (166 M€);
- (v) Conversão de ativos por impostos diferidos no setor bancário (99 M€).

Notas:

(1) 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 pela UTAO como medidas temporárias nem como medidas não-recorrentes.

Anexo 2: Conta das Administrações Públicas em contabilidade nacional (valores não-ajustados)

Tabela 4 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais

	2017 Jan-dez		2018 Jan-dez				2018 POE/2019	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Varição homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	83 110	42,7	87 714	43,5	0,8	5,5	43,2	4,9
Receita corrente	82 311	42,3	86 854	43,1	0,8	5,5	42,5	4,3
Receita fiscal	48 761	25,1	51 864	25,7	0,7	6,4	25,3	4,7
Impostos indiretos	29 042	14,9	30 873	15,3	0,4	6,3	15,1	4,9
Impostos diretos	19 719	10,1	20 991	10,4	0,3	6,4	10,2	4,5
Contribuições sociais	22 685	11,7	23 801	11,8	0,1	4,9	11,8	4,7
Outras receitas correntes	10 866	5,6	11 189	5,6	0,0	3,0	5,5	1,9
Receitas de capital	798	0,4	860	0,4	0,0	7,7	0,6	61,6
Despesa Total	88 876	45,7	88 627	44,0	-1,7	-0,3	43,9	-0,3
Despesa corrente	80 286	41,3	82 173	40,8	-0,5	2,3	40,8	2,6
Consumo intermédio	10 565	5,4	10 930	5,4	0,0	3,5	5,3	2,2
Despesas com pessoal	21 299	10,9	21 765	10,8	-0,1	2,2	10,8	2,6
Prestações sociais	35 647	18,3	36 750	18,2	-0,1	3,1	18,3	3,8
Subsídios	857	0,4	797	0,4	0,0	-7,0	0,5	10,9
Juros	7 437	3,8	6 956	3,5	-0,4	-6,5	3,5	-6,3
Outras despesas correntes	4 481	2,3	4 975	2,5	0,2	11,0	2,4	8,1
Despesa de capital	8 589	4,4	6 454	3,2	-1,2	-24,9	3,1	-27,6
FBCF	3 563	1,8	3 965	2,0	0,1	11,3	2,1	16,3
Outras despesas de capital	5 026	2,6	2 489	1,2	-1,3	-50,5	1,0	-58,7
Saldo orçamental	-5 766	-3,0	-913	-0,5	2,5		-0,7	
Saldo primário	1 671	0,9	6 043	3,0	2,1		2,7	
Receita fiscal e contributiva	71 446	36,7	75 664	37,5	0,8	5,9	37,0	4,7
Despesa corrente primária	72 849	37,4	75 217	37,3	-0,1	3,3	37,4	3,6
Despesa primária	81 439	41,8	81 671	40,5	-1,3	0,3	40,4	0,3
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	194 613		201 606			3,6		3,8

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: O quadro mostra as contas em valores não ajustados de medidas temporárias nem de medidas não-recorrentes. Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e o património. Nas outras receitas correntes, estão incluídas as vendas.



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>