

Relatório UTAO n.º 13/2019

Evolução Orçamental: janeiro a julho de 2019

Coleção: Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública

17 de setembro de 2019

Ficha técnica

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

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

Modelo de documento elaborado por António Antunes.

Título: Evolução Orçamental: janeiro a julho de 2019

Coleção: Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública

Relatório UTAO N.º 13/2019

Data de publicação: 17 de setembro de 2019

Data-limite para incorporação de informação: 31/08/2019

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

Índice geral

| | |
|--|-----------|
| Sumário | 1 |
| 1 Informação prévia | 1 |
| 2 Saldo global | 2 |
| 3 Receita efetiva | 4 |
| 3.1 Visão panorâmica | 4 |
| 3.2 Receita fiscal | 4 |
| 3.3 Receita contributiva..... | 7 |
| 3.4 Outras receitas | 8 |
| 4 Despesa efetiva | 8 |
| 4.1 Visão panorâmica | 8 |
| 4.2 Despesa corrente | 10 |
| 4.3 Despesa de capital | 13 |
| 5 Apreciação das contas dos sistemas de previdência social | 15 |
| 5.1 Segurança Social..... | 15 |
| 5.2 Caixa Geral de Aposentações..... | 19 |
| 6 Estimativa para o saldo orçamental em contas nacionais no 1.º semestre de 2019 | 21 |
| Anexo 1: Ajustamentos da UTAO para assegurar a comparabilidade intra-anual dos agregados orçamentais em contabilidade pública | 24 |
| Anexo 2: Quadros detalhados da execução orçamental consolidada, ajustada e não ajustada | 27 |

Índice de Tabelas

| | |
|--|----|
| Tabela 1 – Saldo global por subsector, valores não ajustados | 2 |
| Tabela 2 – Saldo global ajustado, por subsector | 3 |
| Tabela 3 – Conta das Administrações Públicas | 3 |
| Tabela 4 – Receita fiscal e contributiva das Administrações Públicas | 6 |
| Tabela 5 – Receita fiscal e contributiva das Administrações Públicas, por subsector..... | 7 |
| Tabela 6 – Despesa corrente primária e principais rubricas | 8 |
| Tabela 7 – Despesas com pessoal das Administrações Públicas..... | 10 |
| Tabela 8 – Aquisição de bens e serviços das Administrações Públicas | 11 |
| Tabela 9 – Subsídios das Administrações Públicas..... | 12 |
| Tabela 10 – Transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas | 12 |
| Tabela 11 – Investimento das Administrações Públicas..... | 14 |
| Tabela 12 – Transferências de capital para entidades exteriores às Administrações Públicas | 14 |
| Tabela 13 - Execução mensal da Segurança Social em termos não ajustados | 15 |
| Tabela 14 - Execução orçamental da Segurança Social, sem e com ajustamentos | 16 |
| Tabela 15 - Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações | 20 |
| Tabela 16 – Saldo orçamental das Administrações Públicas em contas nacionais | 22 |
| Tabela 17 – Quantificação dos ajustamentos à conta das Administrações Públicas | 26 |
| Tabela 18 – Conta consolidada (ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados orçamentados no OE/2019 | 27 |
| Tabela 19 – Conta consolidada (não ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados orçamentados no OE/2019 | 28 |

Índice de Gráficos

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 – Principais contributos para o desvio na receita efetiva | 4 |
| Gráfico 2 – Crescimento da receita fiscal por classe e por tipo de imposto | 6 |
| Gráfico 3 – Principais contributos para o desvio na despesa efetiva..... | 9 |
| Gráfico 4 – Dotações orçamentais transversais sob controlo do Ministério das Finanças | 10 |
| Gráfico 5 – Receita com contribuições e quotizações | 17 |
| Gráfico 6 – Despesa com prestações sociais, excetuando pensões, em termos acumulados | 18 |
| Gráfico 7 – Despesa em 2019 com prestações de desemprego e apoio ao emprego, valores mensais acumulados | 18 |
| Gráfico 8 – Evolução da receita da transferência do FSE e da despesa com formação profissional cofinanciada pelo FSE em 2019 | 19 |
| Gráfico 9 – Receitas de contribuições e despesa com pensões e abonos (ajustada) | 21 |
| Gráfico 10 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais (em percentagem do PIB do período) | 22 |
| Gráfico 11 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais excluindo o efeito de medidas temporárias e/ou medidas não-recorrentes | 23 |

Índice de Caixas

| | |
|---|----|
| Caixa 1 – Medidas temporárias e/ou medidas não recorrentes em contabilidade nacional..... | 24 |
| Caixa 2 – Ajustamentos efetuados à execução orçamental das Administrações Públicas..... | 24 |

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

| Sigla/abreviatura | Designação |
|-------------------|---|
| ACSS | Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. |
| AID | Ativos por Impostos Diferidos |
| AP | Administrações Públicas |
| AR | Assembleia da República |
| BES | Banco Espírito Santo |
| BPP | Banco Privado Português |
| CGA | Caixa Geral de Aposentações |
| CGE | Conta Geral do Estado |
| COFMA | Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública |
| DGO | Direção-Geral do Orçamento |
| EG | Entidade Gestora |
| FEAC | Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas |
| FEFSS | Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social |
| FSE | Fundo Social Europeu |
| IAPMEI | Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação |
| IEFP | Instituto do Emprego e Formação Profissional |
| IFAP | Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. |
| IGCP | Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E |
| IGFSS | Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social |
| INE | Instituto Nacional de Estatística |
| IP | Infraestruturas de Portugal, S.A. |
| IRC | Imposto sobre o Rendimentos de Pessoas Coletivas |
| IVA | Imposto sobre Valor Acrescentado |
| LBSS | Lei de Bases da Segurança Social |
| MF | Ministério das Finanças |
| OE | Orçamento do Estado |
| p. | Página |

| Sigla/abreviatura | Designação |
|--------------------------|---|
| p.p. | Pontos percentuais |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| POE | Proposta de Orçamento do Estado |
| PPP | Parceria(s) Público-Privada(s) |
| REF | Reposição de Equilíbrio Financeiro |
| SNC-AP | Sistema de Normalização Contabilística para Administrações Públicas |
| UE | União Europeia |
| UTAO | Unidade Técnica de Apoio Orçamental |
| UTAP | Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos |

Sumário

Em termos comparáveis, as Administrações Públicas apresentaram no período janeiro—julho de 2019 um acréscimo do saldo global em comparação com o registado no período homólogo. Este resultado decorre de o crescimento homólogo da receita efetiva até julho de 2019 ter sido superior ao verificado na despesa efetiva. Por subsectores, destacam-se os contributos positivos da Administração Central, da Segurança Social e da Administração Local.

Quanto à receita efetiva, a execução no período janeiro—julho de 2019 evidenciou um aumento homólogo (5,2%), abaixo do previsto no OE/2019 (6,2%) para o conjunto do ano. Este crescimento situa-se, assim, 1,0 p.p. abaixo do objetivo implícito no OE/2019, uma vez que o desvio positivo da receita fiscal e contributiva é insuficiente para compensar os desvios negativos da receita de capital e das outras receitas correntes. Persistem, pois, os sinais de sobreorçamentação destas componentes de receita e de suborçamentação dos agregados fiscais e contributivos que a UTAO vem assinalando nas suas análises à execução intra-anual e à execução anual.

Relativamente à despesa efetiva, o crescimento homólogo (3,3%) até julho de 2019 ficou aquém do implícito no OE/2019 (6,4%) para o total do ano. Por componentes, as despesas com pessoal e os juros pagos pela Administração Regional aumentaram acima do objetivo anual, enquanto as restantes componentes de despesa evidenciaram um ritmo de crescimento abaixo do subjacente ao OE/2019. Também aqui se repete o padrão identificado em análises anteriores da UTAO, de sobreorçamentação de investimento e suborçamentação de encargos com pessoal.

O saldo da Segurança Social cresceu 32,8% face ao período homólogo, destacando-se neste resultado o crescimento das contribuições acima do objetivo anual. A CGA regista um saldo semelhante ao período homólogo de 2018, mas acima do previsto no OE/2019.

Estimativa do saldo em Contas Nacionais

A estimativa para o saldo orçamental do 1.º semestre de 2019, realizada pela UTAO em contabilidade nacional, aponta para um valor central de -0,8% do PIB. Este valor, a confirmar-se, deverá ser claramente inferior ao saldo orçamental de -0,2% do PIB definido no OE/2019 como objetivo para o conjunto do ano (e confirmado no âmbito do PE/2019-23), sem, contudo, colocar em causa o seu cumprimento. Com efeito, o saldo orçamental deficitário ora estimado para a primeira metade do ano encontra-se, em grande medida, influenciado pela recapitalização do Novo Banco dado o elevado peso desta operação, particularmente quando expresso em percentagem do PIB semestral. Excluindo o impacto desta medida, a UTAO estima que o saldo orçamental se tenha situado em cerca de 0,3% do PIB. Este valor está em linha com o objetivo anual do Governo excluindo o impacto de medidas temporárias e/ou não-recorrentes, revisto no PE/2019-23 para 0,4% do PIB face aos 0,1% do PIB considerados inicialmente no OE/2019.

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 27 de agosto de 2019, relativo às contas das Administrações Públicas para o período janeiro—julho de 2019, na ótica da contabilidade pública. Os referenciais anuais para efeitos de comparação com esta execução orçamental são a Conta Geral do Estado (CGE) de 2018 e o Orçamento do Estado para 2019 (OE/2019). A apreciação da conta da Segurança Social beneficiou, também, da coleção de documentos mensais “Execução Orçamental” publicados pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. Para além destas fontes documentais, a UTAO utilizou as bases de dados da DGO a que tem acesso (execução da despesa dos Serviços Integrados, execução de receita e despesa dos Serviços e Fundos Autónomos e orçamento da receita e da despesa da Administração Central; o acesso à base de dados das alterações orçamentais do subsector Estado tem sido intermitente).

2. O referencial OE/2019 para a Administração Central e a Segurança Social corresponde às previsões de receita e às dotações iniciais de despesa após aprovação pela Assembleia da República, em novembro de 2018, do Orçamento do Estado para 2019.

3. Neste documento, apresenta-se a execução comparável no biénio 2018–2019, cujos dados a UTAO teve de ajustar, deles expurgando as origens de diferenças nos perfis de evolução intra-anual no biénio 2018–2019. Os dados das fontes primárias não estão corrigidos de eventuais eventos que afetam a comparação homóloga. A fim de minimizar os inconvenientes da não-comparabilidade dos dados primários, a UTAO ajustou as execuções de 2018 e 2019 com os fatores de correção que identificou como relevantes. Os fatores usados neste número estão enunciados, explicados e quantificados na Caixa 2. Caixa 1 Caixa 2. Com exceção da Tabela 1 e da Tabela 19, e salvo indicação expressa em contrário, os números e a análise nesta publicação referem-se aos dados ajustados da execução orçamental.

2 Saldo global

4. Em termos não ajustados de fatores que afetem a comparabilidade homóloga, o saldo global em contabilidade pública das Administrações Públicas situou-se em – 445 M€ no período janeiro—julho de 2019, refletindo um aumento de 2239 M€ quando comparado com o observado no período homólogo. De acordo com os dados divulgados pela DGO (Tabela 1), *i.e.*, sem qualquer ajustamento, as Administrações Públicas registaram um saldo global de – 445 M€ até julho de 2019, o que corresponde a um acréscimo de 2239 M€ face ao mesmo período do ano anterior (Tabela 1 e Tabela 19), essencialmente devido ao contributo da Administração Central, da Segurança Social e da Administração Local. De referir que o objetivo anual do saldo global em contabilidade pública para 2019, inscrito no OE/2019, tem implícito um aumento homólogo de 24 M€ quando comparado com o saldo apurado na CGE/2018.

Tabela 1 – Saldo global por subsector, valores não ajustados

(em milhões de euros)

| Subsector | Jan-jul 2018 | Jan-jul 2019 | variação homóloga | Referencial anual | | |
|--|-----------------|-----------------|----------------------|-------------------|---------------|---------------------------------|
| | | | | 2018 | OE/2019 | variação homóloga OE/2019 |
| 1. Estado | -3940 | -3857 | 83 | -3 666 | -5 426 | -1 760 |
| 2. Serviços e Fundos Autónomos | -167 | 1362 | 1 529 | -976 | 877 | 1 853 |
| <i>do qual: EPR</i> | -1249 | 170 | 1 418 | -2 130 | -315 | 1 816 |
| 3. Administração Central (1+2) | -4107 | -2495 | 1 612 | -4 642 | -4 549 | 93 |
| 4. Segurança Social | 1185 | 1611 | 426 | 1 977 | 1 665 | -313 |
| 5. Adm. Central + Seg. Social (3+4) | -2922 | -883 | 2 038 | -2 664 | -2 884 | -220 |
| 6. Administração Regional e Local | 238 | 438 | 200 | 424 | 668 | 244 |
| 6. Administração Regional | -56 | -153 | -97 | -32 | -66 | -34 |
| 7. Administração Local | 293 | 591 | 297 | 456 | 733 | 277 |
| 7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6) | -2684 | -445 | 2 239 | -2 241 | -2 217 | 24 |

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: o referencial anual "2018" é a CGE/2018. O referencial anual para 2019 corresponde ao OE/2019. Os dados nesta tabela não estão ajustados de fatores que afetam a comparabilidade mensal entre dois anos consecutivos.

5. Em termos ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, o objetivo do OE/2019 para o saldo global na ótica da contabilidade pública tem subjacente uma deterioração face à CGE/2018. Contudo, no período janeiro—julho de 2019 registou-se um aumento homólogo do saldo global. Neste relatório, a análise da evolução da execução orçamental tem por referência os dados após ajustamentos introduzidos pela UTAO para expurgar os números dos fatores mais relevantes que limitam a comparabilidade homóloga no biénio 2018–2019, os quais se encontram identificados na Caixa 2, p. 24. Os ajustamentos efetuados têm expressão material, evidenciada pelas diferenças entre a Tabela 1 e a Tabela 2. Todos os fatores de ajustamento estão quantificados na Tabela 17, p. 26, presente no final daquela caixa. Em termos comparáveis, o saldo das Administrações Públicas foi de – 212 M€ até julho de 2019, o que corresponde a uma subida homóloga de 886 M€, essencialmente devido ao contributo dos subsectores Administração Central, Segurança Social e Administração Local.

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

| Subsector | Jan-jul 2018 | Jan-jul 2019 | variação homóloga | Referencial anual | | |
|--|-----------------|-----------------|----------------------|-------------------|---------------|---------------------------------|
| | | | | 2018 | OE/2019 | variação homóloga OE/2019 |
| 1. Estado | -2 650 | -3 386 | - 736 | -3 480 | -5 442 | -1 962 |
| 2. Serviços e Fundos Autónomos | 245 | 1 316 | 1 071 | - 976 | 877 | 1 853 |
| do qual: EPR | -1 074 | 123 | 1 197 | -2 130 | -315 | 1 816 |
| 3. Administração Central (1+2) | -2 405 | -2 070 | 335 | -4 455 | -4 565 | - 109 |
| 4. Segurança Social | 1 070 | 1420 | 351 | 1 872 | 1 422 | - 451 |
| 5. Adm. Central + Seg. Social (3+4) | -1 336 | - 650 | 686 | -2 583 | -3 143 | - 560 |
| 6. Administração Regional e Local | 238 | 438 | 200 | 424 | 668 | 244 |
| 6. Administração Regional | - 56 | - 153 | - 97 | - 32 | - 66 | - 34 |
| 7. Administração Local | 293 | 591 | 297 | 456 | 733 | 277 |
| 7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6) | -1 098 | -212 | 886 | -2 160 | -2 475 | -316 |

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 2 em anexo.

6. As Administrações Públicas apresentaram no período janeiro—julho de 2019 um saldo global superior ao registado no período homólogo no montante de 886 M€. Este resultado (Tabela 2 e Tabela 3) foi determinada por um acréscimo na receita efetiva (2442 M€) acima do verificado na despesa efetiva (1556 M€). A melhoria de 886 M€ no saldo global contrasta com a deterioração de 316 M€ subjacente ao OE/2019. Esta evolução resulta da desaceleração na execução da despesa (crescimento observado de 3,3% que compara com a previsão de 6,4%) num contexto em que a cobrança de receita se situa também aquém do expectável (crescimento observado de 5,2% que compara com previsão de 6,2%). Por subsector, registou-se um acréscimo homólogo na Administração Central, na Segurança Social e na Administração Local. Para a subida homóloga do saldo das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) e, simultaneamente, para a deterioração do saldo do Estado, contribuiu essencialmente a transferência de capital do subsector Estado para a empresa Parpública no montante de 758 M€, a qual teve como finalidade o reembolso de empréstimos a médio e longo prazos ao sector financeiro por parte desta empresa pública.

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

| | Janeiro-julho | | var. homóloga | | Ref. anuais | | var. homóloga | | Grau execução | |
|---------------------|---------------|-------------|---------------|------|---------------|---------------|---------------|------|---------------|---------|
| | 2018 | 2019 | M€ | % | 2018 | OE/2019 | M€ | % | 2018 | OE/2019 |
| Receita efetiva | 46 729 | 49 171 | 2 442 | 5,2 | 85 232 | 90 545 | 5 313 | 6,2 | 54,8 | 54,3 |
| Corrente | 45 707 | 47 904 | 2 197 | 4,8 | 83 170 | 87 243 | 4 073 | 4,9 | 55,0 | 54,9 |
| Capital | 1 022 | 1 267 | 245 | 24,0 | 2 062 | 3 302 | 1 240 | 60,1 | 49,6 | 38,4 |
| Despesa efetiva | 47 828 | 49 383 | 1 556 | 3,3 | 87 392 | 93 021 | 5 629 | 6,4 | 54,7 | 53,1 |
| Corrente primária | 40 240 | 41 619 | 1 380 | 3,4 | 73 265 | 77 258 | 3 993 | 5,5 | 54,9 | 53,9 |
| Juros | 4 788 | 4 795 | 7 | 0,1 | 8 428 | 8 303 | -124 | -1,5 | 56,8 | 57,7 |
| Capital | 2 800 | 2 969 | 169 | 6,0 | 5 699 | 7 459 | 1 760 | 30,9 | 49,1 | 39,8 |
| Saldo global | -1 098 | -212 | 886 | | -2 160 | -2 475 | -316 | | | |

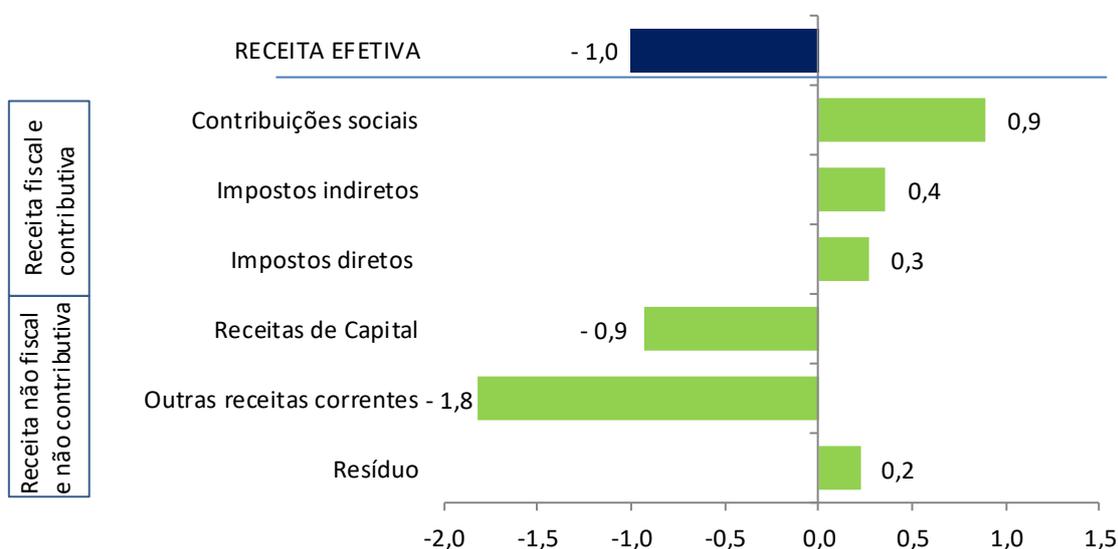
Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 2.

3 Receita efetiva

3.1 Visão panorâmica

7. No período janeiro—julho a receita efetiva cresceu 5,2%, mantendo-se aquém do objetivo do OE/2019 (6,2%), constituindo as receita fiscal e contributiva os principais determinantes daquele crescimento, o que contrasta com os objetivos qualitativos de política orçamental deste referencial. No período janeiro—julho de 2019 a receita efetiva ascendeu a 49 171 M€, a que corresponde a uma taxa de execução de 54,3%, que se encontra ligeiramente abaixo da verificada no período homólogo (54,8%). A receita arrecadada registou um aumento de 2442 M€ face ao período homólogo, refletindo um crescimento de 5,2%, com contributos de 1,9 p.p. da receita fiscal, 1,7 p.p. das contribuições sociais, 0,8 p.p. das “Outras receitas correntes” e 0,5 p.p. das receitas de capital, conforme Tabela 18. Este crescimento situa-se 1,0 p.p. abaixo do objetivo implícito no OE/2019 (6,2%), uma vez que o desvio positivo de 1,5 p.p. da receita fiscal e contributiva é insuficiente para compensar os desvios de – 2,5 p.p. das restantes componentes da receita (vide Gráfico 1). O peso da receita fiscal e contributiva no crescimento total da receita efetiva ascende a 70%, o que representa aproximadamente mais do dobro do previsto no OE/2019 (34%). Por seu turno, a receita não fiscal e não contributiva continua a quedar-se persistentemente aquém dos objetivos, representando meros 30% do crescimento da cobrança, em contraste com os 66% previstos neste referencial. O crescimento da receita durante o ano de 2019 continua a assentar sobretudo na componente fiscal e contributiva, contrariamente aos objetivos qualitativos de política orçamental vertidos no OE/2019, o que já havia sido sinalizado pela UTAO na sua análise à execução orçamental de janeiro — [Relatório UTAO n.º 4/2019](#). A sobreexecução (ou suborçamentação, se se preferir) tem sido recorrente nos recursos fiscais e contributivos, enquanto que a subexecução (sobreorçamentação) de receitas de capital e outras receitas correntes também constitui um padrão há vários anos, como análises anteriores da UTAO às execuções intranuais e anuais em contabilidade pública têm evidenciado.

Gráfico 1 – Principais contributos para o desvio na receita efetiva
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e no objetivo anual, ambos explicados em nota à Tabela 18. A soma dos contributos das componentes de receita diverge do desvio da taxa de variação da receita efetiva devido à existência de diferenças de consolidação, gerando um resíduo. Os montantes das diferenças de consolidação estão detalhados em nota à Tabela 18.

3.2 Receita fiscal

8. O crescimento de 3,3% da receita fiscal superou o objetivo de 2,2% do OE/2019, com o contributo primordial a pertencer aos impostos indiretos. A receita fiscal cobrada totalizou 27 801 M€, o que representa um aumento de 895 M€ face ao mesmo período do ano anterior e um crescimento de 3,3% (Tabela 4), dos quais 0,7 p.p. com origem nos impostos diretos (ou 187 M€) e 2,6 p.p. nos impostos indiretos

(709 M€). Numa análise por subsectores, o Estado continuou a ser o grande cobrador de receita, contribuindo com 3,1 p.p. para a taxa de crescimento desta variável no conjunto das Administrações Públicas, seguindo-se a Administração Regional e Local (0,1 p.p.) e os Serviços e Fundos Autónomos. (0,1 p.p.), conforme Tabela 5. A análise da execução orçamental da receita encontra-se ajustada dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga da informação, detalhados na Caixa 2, destacando-se, no respeitante à receita fiscal: (1) o desfasamento temporal no registo da receita fiscal originado pelo alargamento do prazo de cumprimento das obrigações fiscais até 2 de janeiro de 2019, com impacto relevante na cobrança do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP) e do Imposto sobre o Consumo de Tabaco; (2) o diferente perfil temporal intra-anual de reembolsos de IRC e IVA nos dois anos em análise.

9. Os impostos diretos cresceram 1,6% no conjunto das Administrações Públicas, constituindo o IRC o principal motor deste crescimento. Até ao final do mês de julho, a receita de impostos diretos ascendeu a 11 925 M€, refletindo uma taxa de execução de 50,9% e representando 43% no total da receita fiscal arrecadada (Tabela 5 e Tabela 18). Esta cobrança excede em 1,1 p.p. o objetivo do OE/2019 (Gráfico 2). Reflete um aumento de 1,6% face ao mesmo período do ano anterior, com contributos de 1,2 p.p. do IRC e 0,2 p.p. do IRS e da Derrama (Tabela 5 e Tabela 18). Deve notar-se que a cobrança bruta de IRS no subsector Estado apresenta uma taxa de variação de + 4,2%, mas a cobrança líquida apenas varia + 0,5%. A diferença entra as cobranças bruta e líquida é atribuível, fundamentalmente, a restituições aos contribuintes, que, em termos acumulados, cresceram 11,8%.¹ Genericamente, a cobrança bruta é influenciada, sobretudo, pelas retenções na fonte, e, portanto, pelo andamento do mercado de trabalho no ano em curso.² Os reembolsos no ano de 2019 são referentes aos rendimentos de 2018 e resultam de acertos na liquidação do imposto a favor do contribuinte, motivados por retenções na fonte superiores ao imposto devido. Esta discrepância resulta da conjugação da situação económica de cada contribuinte com as regras fiscais aplicáveis (designadamente, as que presidem à elaboração das tabelas de retenção, à fixação dos limites dos escalões de rendimento coletável, às taxas marginais de cada escalão, e às deduções legalmente admissíveis e seus limites.

10. A evolução dos impostos diretos tem seguido um padrão heterogéneo nos subsectores das Administrações Públicas: o Estado superou o objetivo em todos os impostos desta categoria, enquanto no conjunto das Administrações Subnacionais a cobrança se manteve aquém das expectativas. A evolução favorável ao nível da tributação direta é determinada pelo subsector Estado, no qual a execução excedeu o previsto em todos os impostos (Tabela 5). Nas Administrações Subnacionais, o crescimento de 0,5% compara desfavoravelmente com o objetivo de 1,6% subjacente ao OE/2019, com contributos de -0,9 p.p. do IRC e -0,1 p.p. do IRS na Administração Regional, enquanto na Administração Local se observam + 1,5 p.p. na Derrama, -0,3 p.p. no Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) e -0,1 p.p. no Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) —Tabela 5.

11. Os impostos indiretos aumentaram 4,7%, evidenciando um ritmo de cobrança superior ao previsto no OE/2019. O IVA continua a ser o principal determinante desta evolução, representando 37% da receita fiscal total. No final do mês de julho, a receita com impostos indiretos atingiu 15 876 M€, representando 57% da receita fiscal arrecadada. Esta cobrança traduz um aumento de 709 M€ (4,7%) em termos homólogos, refletindo um grau de execução de 57,0% do OE/2019 (Tabela 4, Tabela 5 e Tabela 18), situando-se 1,0 p.p. acima do objetivo anual (3,7%), o que é ilustrado no Gráfico 2. O

¹ No período em análise (sete primeiros meses de 2019), os reembolsos somaram 2960,3 M€ e as outras rubricas que são descontadas à cobrança bruta foram os juros pagos a contribuintes (5,6 M€), as transferências do Estado para as Regiões Autónomas (158,0 M€), as transferências do Estado para as entidades beneficiárias da Lei de Liberdade Religiosa (20,4 M€) e a consignação de parte do IVA suportado por contribuintes de IRS (1,3 M€). Os pesos destas parcelas não variam muito ao longo do tempo, pelo que é seguro concluir-se que os reembolsos aos contribuintes são a principal causa da diferença entre receita bruta e receita líquida no caso do IRS do Estado.

² O comportamento da cobrança bruta é influenciado, fundamentalmente, pela base do imposto e, acessoriamente, por eventuais alterações nos parâmetros fiscais. A base do IRS é constituída pelos rendimentos tributáveis, nos quais tipicamente a fatia maior cabe aos que são gerados pelo andamento contemporâneo do mercado de trabalho e levados ao conhecimento da AT nas declarações periódicas infra-anuais e que originam as retenções na fonte. Portanto, as retenções na fonte são a principal origem da coleta bruta sobre rendimentos gerados no próprio ano da execução orçamental. A outra parcela de receita bruta gerada contemporaneamente decorre das auto-liquidações, mas tem uma expressão marginal. Já a recuperação de dívidas de contribuintes e liquidações sobre rendimentos de anos anteriores após a entrega do Modelo 3 acrescem à receita bruta do IRS cobrado no ano corrente, mas a sua dinâmica económica aconteceu em exercícios anteriores.

crescimento total de 4,7% da tributação indireta é, em larga medida, atribuível à evolução do IVA (3,4 p.p.) e, em menor escala, ao Imposto do Selo e ao IUC (ambos com contributos de 0,4 p.p.), ao ISP (0,3 p.p.), ao Imposto sobre o Consumo de Tabaco (0,2 p.p.) e ao ISV (-0,1 p.p.). Numa análise por subsectores, verifica-se que na Administração Central (Estado e Serviços Autónomos) os níveis de cobrança excedem o previsto em 1,1 p.p.; na Segurança Social o decréscimo de 0,3% encontra-se em linha com o expectável; ao nível das Administrações Subnacionais, a receita cresceu (2,7%), embora a um ritmo inferior ao previsto (3,4%) — **Tabela 4.**

Tabela 4 – Receita fiscal e contributiva das Administrações Públicas

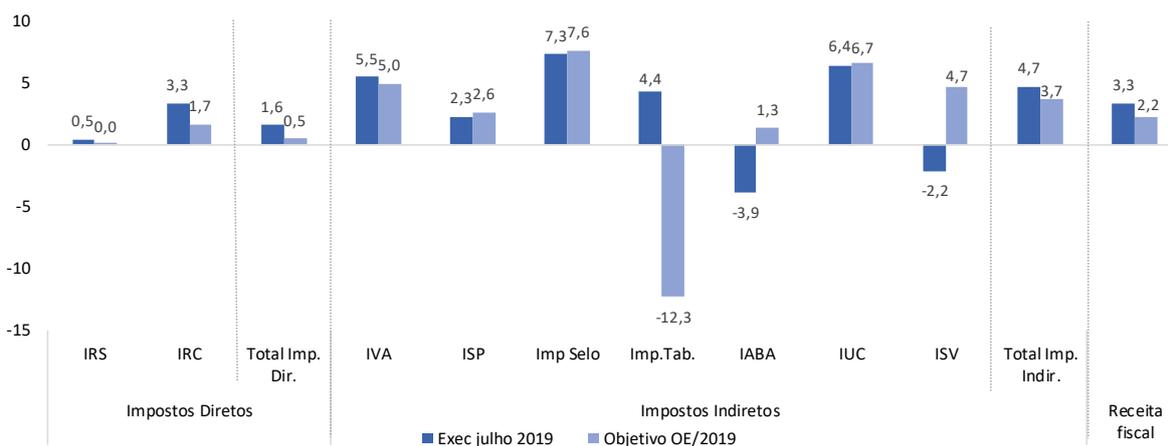
(em milhões de euros e em percentagem)

| | Janeiro-julho | | var. homóloga | | Ref. anuais | | var. homóloga | | Grau execução | |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|------------|---------------|---------------|---------------|------------|---------------|-------------|
| | 2018 | 2019 | M€ | % | 2018 | OE/2019 | M€ | % | 2018 | OE/2019 |
| Receita Fiscal | 26 906 | 27 801 | 895 | 3,3 | 50 192 | 51 292 | 1 100 | 2,2 | 53,6 | 54,2 |
| Impostos diretos | 11 738 | 11 925 | 187 | 1,6 | 23 315 | 23 427 | 112 | 0,5 | 50,3 | 50,9 |
| Impostos indiretos | 15 168 | 15 876 | 709 | 4,7 | 26 877 | 27 865 | 988 | 3,7 | 56,4 | 57,0 |
| Contribuições Sociais | 11 839 | 12 655 | 816 | 6,9 | 20 991 | 21 721 | 730 | 3,5 | 56,4 | 58,3 |
| dos quais: Segurança Social | 9 525 | 10 352 | 827 | 8,7 | 16 906 | 17 773 | 867 | 5,1 | 56,3 | 58,2 |
| dos quais: CGA | 2 272 | 2 263 | -9 | -0,4 | 4 010 | 3 877 | -133 | -3,3 | 56,7 | 58,4 |
| Receita Fiscal e Contributiva | 38 745 | 40 456 | 1 711 | 4,4 | 71 183 | 73 012 | 1 830 | 2,6 | 54,4 | 55,4 |

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

Gráfico 2 – Crescimento da receita fiscal por classe e por tipo de imposto

(em percentagem)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

Tabela 5 – Receita fiscal e contributiva das Administrações Públicas, por subsector

(em milhões de euros e em percentagem)

| | Jan-julho | | var. homóloga | | Ref. anuais | | VH OE/2019 | | Grau execução | |
|---|-------------------------------------|---------------|---------------|-------------|---------------|---------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
| | 2018 | 2019 | M€ | % | 2018 | OE/2019 | M€ | % | 2018 | OE/2019 |
| | Subsector Estado, dos quais: | 23 968 | 24 811 | 843 | 3,5 | 44 428 | 45 421 | 993 | 2,2 | 53,9 |
| Impostos diretos | 9 999 | 10 176 | 178 | 1,8 | 19 635 | 19 689 | 54 | 0,3 | 50,9 | 51,7 |
| IRS | 5 734 | 5 763 | 29 | 0,5 | 12 905 | 12 905 | 0 | 0,0 | 44,4 | 44,7 |
| IRC | 4 068 | 4 222 | 154 | 3,8 | 6 233 | 6 336 | 103 | 1,7 | 65,3 | 66,6 |
| Outros | 197 | 192 | -5 | -2,5 | 498 | 448 | -50 | -10,0 | 39,6 | 42,9 |
| Impostos indiretos | 13 969 | 14 634 | 665 | 4,8 | 24 793 | 25 732 | 939 | 3,8 | 56,3 | 56,9 |
| ISP | 1 944 | 1 989 | 44 | 2,3 | 3 425 | 3 504 | 79 | 2,3 | 56,8 | 56,8 |
| IVA | 9 423 | 9 944 | 521 | 5,5 | 16 670 | 17 499 | 829 | 5,0 | 56,5 | 56,8 |
| ISV | 472 | 462 | -10 | -2,2 | 767 | 803 | 36 | 4,7 | 61,6 | 57,5 |
| Imposto sobre o Consumo de Tabaco | 681 | 711 | 30 | 4,4 | 1 451 | 1 272 | -179 | -12,3 | 47,0 | 55,9 |
| IABA | 155 | 149 | -6 | -3,9 | 291 | 295 | 4 | 1,3 | 53,2 | 50,4 |
| Imposto do Selo | 920 | 987 | 67 | 7,3 | 1 565 | 1 684 | 119 | 7,6 | 58,8 | 58,6 |
| IUC | 227 | 248 | 21 | 9,3 | 370 | 395 | 25 | 6,7 | 61,4 | 62,9 |
| Outros | 147 | 146 | -1 | -0,7 | 254 | 281 | 27 | 10,7 | 57,9 | 51,9 |
| Serviços e Fundos Autónomos, outros impostos indiretos | 364 | 389 | 25 | 6,8 | 611 | 618 | 7 | 1,1 | 59,5 | 62,8 |
| Impostos indiretos | 364 | 389 | 25 | 6,8 | 611 | 618 | 7 | 1,1 | 59,5 | 62,8 |
| ISP | - | - | 0 | - | 0 | 11 | 11 | - | - | 0,0 |
| Outros | 364 | 389 | 25 | 6,8 | 611 | 607 | -4 | -0,7 | 59,5 | 64,0 |
| Segurança Social, impostos indiretos | 143 | 143 | 0 | -0,3 | 242 | 241 | -1 | -0,3 | 59,2 | 59,2 |
| Impostos indiretos | 143 | 143 | 0 | -0,3 | 242 | 241 | -1 | -0,3 | 59,2 | 59,2 |
| Administração Regional e Local | 2 432 | 2 459 | 28 | 1,1 | 4 910 | 5 012 | 102 | 2,1 | 49,5 | 49,1 |
| Impostos diretos | 1 740 | 1 748 | 9 | 0,5 | 3 679 | 3 738 | 59 | 1,6 | 47,3 | 46,8 |
| dos quais: | | | | | | | | | | |
| IRS | 132 | 130 | -2 | -1,4 | 393 | - | - | - | - | - |
| IRC | 79 | 64 | -15 | -19,1 | 166 | - | - | - | - | - |
| IMT | 591 | 586 | -5 | -0,8 | 1 004 | - | - | - | - | - |
| IMI | 725 | 723 | -2 | -0,3 | 1 510 | - | - | - | - | - |
| Derrama | 30 | 55 | 25 | 85,5 | 308 | - | - | - | - | - |
| Impostos indiretos | 692 | 711 | 19 | 2,7 | 1 231 | 1 274 | 42 | 3,4 | 56,2 | 55,8 |
| dos quais: | | | | | | | | | | |
| IVA | 419 | 437 | 18 | 4,3 | 740 | - | - | - | - | - |
| IUC | 169 | 174 | 4 | 2,6 | 276 | - | - | - | - | - |
| Total | 26 906 | 27 801 | 895 | 3,3 | 50 191 | 51 292 | 1 101 | 2,2 | 53,6 | 54,2 |
| <i>Por memória (antes ajustamentos):</i> | | | | | | | | | | |
| IRS (1) | 5 734 | 5 763 | | | 12 905 | 12 905 | | | | |
| IRC (1) | 3 932 | 4 222 | | | 6 340 | 6 336 | | | | |
| IVA (1) | 9 130 | 9 944 | | | 16 670 | 17 499 | | | | |
| ISP-Subsector Estado | 1 944 | 2 128 | | | 3 286 | 3 643 | | | | |
| Imposto sobre o Consumo de Tabaco | 681 | 786 | | | 1 376 | 1 347 | | | | |
| ISP-SFAs | - | - | | | 0 | 11 | | | | |
| Serviços e Fundos Autónomos | 328 | 343 | | | 611 | 607 | | | | |
| IMI | 725 | 723 | | | 1 510 | - | | | | |
| Total (antes de ajustamentos) | 26 477 | 28 016 | 1 539 | 5,8 | 50 085 | 51 506 | 1 422 | 2,8 | 52,9 | 54,4 |
| Ajustamentos | | | | | | | | | | |
| IRC - Reavaliação de ativos | | | | | -107 | | | | | |
| ISP-Alargamento prazo pagto tolerância | | -139 | | | 139 | -139 | | | | |
| Tabaco-Alargamento prazo pagto tolerância | | -75 | | | 75 | -75 | | | | |
| Diferente perfil intra-anual de cobrança do IMI | 0 | | | | | | | | | |
| Reembolsos do IRS | 0 | | | | | | | | | |
| Reembolsos do IRC | 136 | | | | | | | | | |
| Reembolsos do IVA | 293 | | | | | | | | | |

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: (1) Para estes impostos apenas existe informação disponível para a Administração Central, designadamente no referente aos referenciais anuais (CGE/2018 e OE/2019), não existindo informação desagregada para os objetivos anuais nas Administrações Subnacionais. | Significado das siglas, por ordem de aparição na coluna da esquerda: IRS = Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares; IRC = Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas; ISP = Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos; IVA = Imposto sobre o Valor Acrescentado; ISV = Imposto sobre Veículos; IABA = imposto sobre o Alcool, as Bebidas Alcoólicas e as Bebidas Adicionadas de Açúcar ou outros Edulcorantes; IUC = Imposto Único de Circulação; IMT = Imposto Municipal sobre a Transação Onerosa de Imóveis; IMI = Imposto Municipal sobre Imóveis.

3.3 Receita contributiva

12. As contribuições sociais cresceram 6,9%, continuando a superar largamente as previsões subjacente ao OE/2019. A receita contributiva cresceu 6,9% até ao final do mês de julho, superando em 3,4 p.p. o objetivo do OE/2019 (3,5%), tal como detalhado na Tabela 4. O aumento de 8,7% nas contribuições para a Segurança Social foi apenas marginalmente atenuado pela contração de 0,4% nas contribuições para a Caixa Geral de Aposentações (CGA). O objetivo anual para as contribuições destinadas à CGA pressupõe uma diminuição face à execução do ano anterior, uma vez que se trata de um sistema previdencial fechado a novas adesões e em processo natural de extinção progressiva a longo prazo.

3.4 Outras receitas

13. O crescimento de 9,1% da receita não fiscal e não contributiva situa-se muito aquém do previsto e compromete o objetivo global de 6,2% implícito no OE/2019. Até ao final do mês de julho, a componente não fiscal e não contributiva da receita ascendeu a 8715 M€, a que corresponde um crescimento homólogo de 9,1%, situando-se 15,9 p.p. abaixo do objetivo definido no OE/2019 — vide Tabela 18. A taxa de execução de 49,7% também se situa 7,2 p.p. abaixo do alcançado no mesmo período do ano anterior. O objetivo definido para este agregado tem implícito um aumento de 19,0% nas outras receitas correntes e de 60,1% nas receitas de capital, taxas que comparam desfavoravelmente com os crescimentos observados de 5,7% e 24,0%, respetivamente. Os erros de previsão que conduzem à persistente subexecução (ou sobreorçamentação) destes agregados são determinantes do ritmo de crescimento mais lento da receita efetiva (5,2% da execução versus 6,2% da previsão) e constituem entraves à transmissão adequada da política orçamental definida em sede de Orçamento do Estado, tal como salientado no parágrafo 7.

4 Despesa efetiva

4.1 Visão panorâmica

14. A execução da despesa efetiva em 2018, aferida pela CGE/2018, foi 72 M€ inferior à estimativa de execução para esse ano apresentada no relatório da POE/2019 divulgado em outubro de 2018. Tendo em consideração que esta estimativa de execução terá sido uma referência para estabelecer a dotação orçamental para o ano de 2019, então os desvios na execução de 2018 poderão conduzir a desvios em 2019. Com efeito, diferenças significativas identificadas em algumas rubricas de despesa entre a estimativa de execução para 2018 divulgada em outubro de 2018 (POE/2019) e a execução da CGE/2018 têm implicações nas taxas de variação homólogas para 2019, na medida em que afetam a base (o denominador) da comparação. A execução das componentes de despesa "aquisição de bens e serviços" e "transferências de capital" foi superior à estimativa, enquanto o investimento, os juros, os subsídios e as transferências correntes ficaram aquém da estimativa. Com efeito, a ocorrência destas diferenças impactará na taxa de crescimento da execução da respetiva despesa em 2019, com resultados diferentes dos antecipados na POE/2019, visto que esta teve como referência a estimativa de execução apresentada pelo Ministério das Finanças, que se veio a revelar diferente da execução da CGE/2018.

15. A despesa de capital apresentou um peso de 6% da despesa efetiva no período janeiro—julho de 2019, sendo próximo do observado no período homólogo, valendo 2969 M€ até julho de 2019 (Tabela 3 e Tabela 18). O investimento situou-se em 4,6% da despesa efetiva nos primeiros sete meses de 2019. Dentro da despesa corrente primária (Tabela 6), que ascendeu a 41 619 M€ até julho de 2019, destacam-se as transferências correntes e as despesas com pessoal, representando 43,5% e 24,7%, respetivamente, da despesa efetiva. As outras despesas correntes incluem a execução de 76,4 M€ relativa a uma *tranche* da indemnização dos lesados do antigo Banco Espírito Santo (BES).

Tabela 6 – Despesa corrente primária e principais rubricas

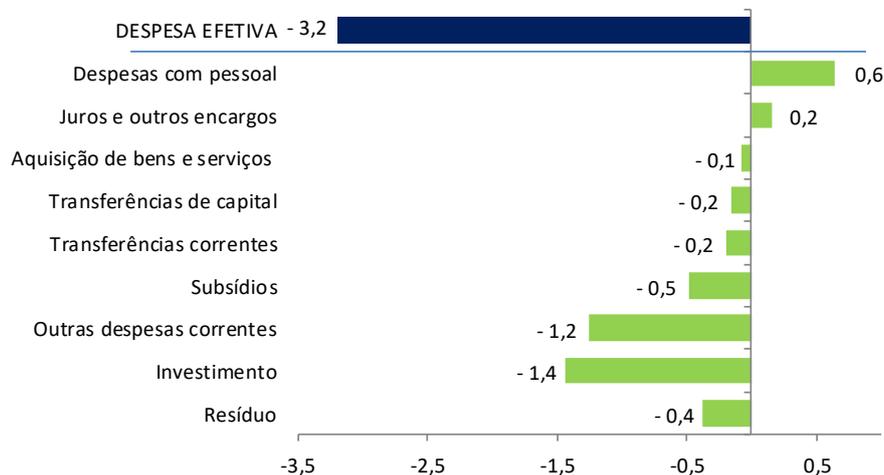
(variações homólogas, em milhões de euros e percentagem)

| | Janeiro-julho | | | | Ref. Anuais | | | | Grau execução | |
|---|---------------|---------------|---------------|------------|---------------|---------------|---------------|------------|---------------|-------------|
| | 2018 | 2019 | var. homóloga | | 2018 | OE/2019 | var. homóloga | | 2018 | OE/2019 |
| | | | M€ | % | | | M€ | % | | |
| Despesa Corrente Primária | 40 240 | 41 619 | 1 380 | 3,4 | 73 265 | 77 258 | 3 993 | 5,5 | 54,9 | 53,9 |
| <i>Despesas com pessoal</i> | 11 634 | 12 175 | 541 | 4,7 | 20 610 | 21 039 | 429 | 2,1 | 56,5 | 57,9 |
| <i>Aquisição de bens e serviços</i> | 6 748 | 6 784 | 37 | 0,5 | 12 919 | 13 056 | 137 | 1,1 | 52,2 | 52,0 |
| <i>Transferências correntes</i> | 20 619 | 21 485 | 866 | 4,2 | 36 943 | 38 698 | 1 755 | 4,8 | 55,8 | 55,5 |
| <i>Seg. Social (Pensões + Prestações)</i> | 12 826 | 13 478 | 652 | 5,1 | 22 461 | 23 929 | 1 468 | 6,5 | 57,1 | 56,3 |
| <i>Caixa Geral de Aposentações</i> | 5 295 | 5 370 | 75 | 1,4 | 9 695 | 9 858 | 164 | 1,7 | 54,6 | 54,5 |
| <i>Subsídios</i> | 505 | 568 | 64 | 12,6 | 953 | 1 492 | 538 | 56,5 | 52,9 | 38,1 |
| <i>Outras despesas correntes</i> | 623 | 602 | -21 | -3,3 | 1 063 | 2 117 | 1 054 | 99,1 | 58,6 | 28,4 |

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 2 em anexo. Os dados são consolidados, pelo que a rubrica "Transferências correntes" não incorpora as operações ocorridas entre entidades das Administrações Públicas.

16. O crescimento da despesa efetiva no período janeiro—julho de 2019 foi 3,3% em termos homólogos, sendo inferior à taxa de variação implícita no OE/2019 para o conjunto do ano (6,4%). Tendo por referência o OE/2019, o montante orçamentado é de 93 021 M€, refletindo um acréscimo de 5629 M€ ou 6,4% face ao ano de 2018 (Tabela 3 e Tabela 18). No período janeiro—julho de 2019, excluindo despesas com pessoal e juros da Administração Regional, as restantes componentes registaram taxas de variação homóloga inferiores ao objetivo do total do ano 2019 (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Principais contributos para o desvio na despesa efetiva
(em termos acumulados face ao objetivo anual, em pontos percentuais)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. Notas: os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e no objetivo anual, ambos explicados em nota à Tabela 18. A soma dos contributos das componentes de despesa diverge do desvio da taxa de variação da despesa efetiva devido à existência de diferenças de consolidação, gerando um resíduo. Os montantes das diferenças de consolidação estão detalhados em nota à Tabela 18.

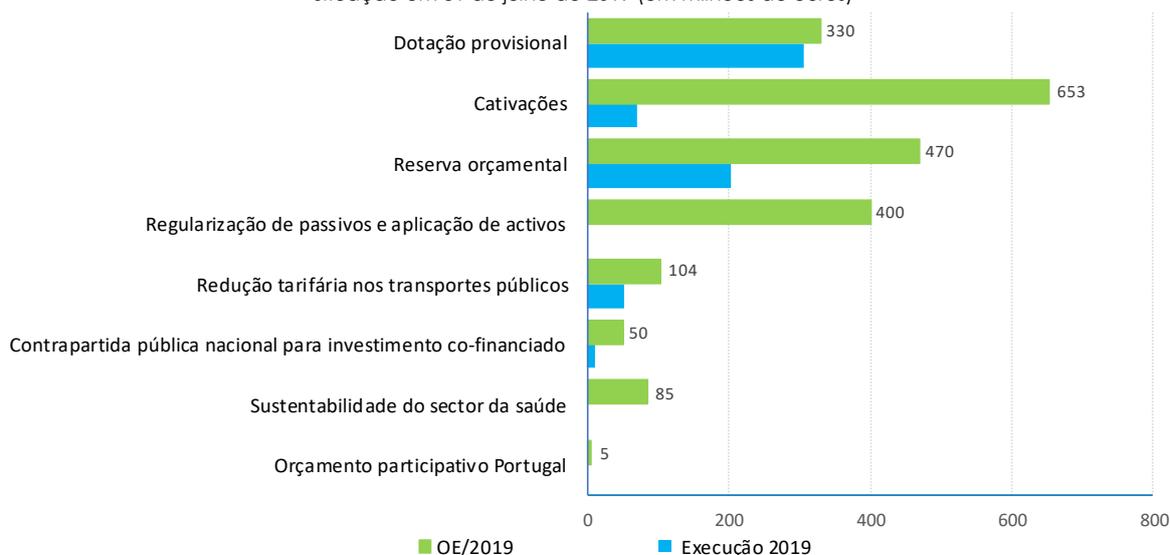
17. O montante de dotação provisional orçamentado para o ano de 2019 é 330 M€, sendo que, até julho, foram reafectados 307 M€, essencialmente para o reforço do Ministério da Educação para despesas com pessoal (230 M€) e para encargos com a medida de implementação progressiva de manuais gratuitos no ensino público (60 M€). O Gráfico 4 apresenta as dotações iniciais aprovadas no OE/2019 cuja utilização depende de autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das Finanças e que, em princípio, se destinam a ser utilizadas nos programas orçamentais sectoriais. A centralização destas dotações no programa orçamental do Ministério das Finanças constitui um instrumento de controlo da despesa pública.³ De referir que o ano de 2019 passou a incluir uma dotação centralizada que visa assegurar a redução tarifária nos transportes públicos no montante de 104 M€ (art.º 234.º da Lei do OE/2019), a qual foi reafectada em 50% até julho. Além desta, o orçamento do Ministério das Finanças para 2019 regista dotações centralizadas que têm como finalidade a regularização de passivos e a aplicação de ativos no montante de 400 M€ (20 M€ em aquisição de bens e serviços e 380 M€ em ativos financeiros), a contrapartida pública nacional para investimento cofinanciado (50 M€), a sustentabilidade do sector da saúde (84,9 M€), e o orçamento participativo (5 M€).⁴ Estas dotações estão registadas em rubricas diferentes da classificação económica. Importa referir que o decreto-lei de execução orçamental, publicado em 28/06/2019, determinou cativações adicionais face às que já estavam determinadas na lei do OE/2019, sendo que a DGO deverá publicar oportunamente informação sobre estes montantes na Síntese de Execução Orçamental.

³ Em rigor, a Reserva Orçamental é uma rubrica presente em todos os programas orçamentais, mas deve também considerar-se um instrumento de controlo da despesa na medida em que a sua utilização carece de autorização daquele membro do Governo.

⁴ De salientar que, no conjunto destas dotações centralizadas, encontra-se orçamentada despesa não efetiva com ativos financeiros, precisamente na regularização de passivos e aplicação de ativos (380 M€).

Gráfico 4 – Dotações orçamentais transversais sob controlo do Ministério das Finanças

Situação em 31 de julho de 2019 (em milhões de euros)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores apresentados neste gráfico incluem despesa não efetiva em ativos financeiros. Os montantes de cativações determinados pelo OE/2019 e apurados pela DGO situam-se em 653 M€, sendo que no final de junho este agregado valia 582 M€. O gráfico não inclui as cativações adicionais que foram estabelecidas pelo decreto-lei de execução orçamental, por este apenas ter sido publicado em 28/06/2019, sendo que a DGO deverá apurar os respetivos montantes e publicar na Síntese de Execução Orçamental.

4.2 Despesa corrente

18. No período janeiro—julho de 2019, o crescimento das despesas com pessoal foi superior ao acréscimo subjacente ao OE/2019 para o total do ano. Os encargos com pessoal previstos para o conjunto do ano de 2019 são 21 039 M€, refletindo um aumento de 429 M€ ou 2,1% face à CGE/2018 (Tabela 6, Tabela 7 e Tabela 18). Até julho de 2019, o aumento foi de 4,7%, sendo superior ao previsto no OE/2019 (2,1%). Os programas orçamentais que registam os principais contributos para o elevado grau de execução na Administração Central face ao padrão de execução do ano anterior são o P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (61,6%) e o P013—Saúde (58,8%). Em ambos os casos, são taxas de execução superiores às observadas no período homólogo. De referir que, no caso do programa orçamental P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar, o orçamento inicial para despesas com pessoal em anos anteriores tem sido insuficiente para a despesa executada. No OE/2019, a despesa orçamentada (4607 M€) é inferior à execução do ano de 2018 (4804 M€). Entretanto, a dotação deste programa orçamental já foi reforçada no ano corrente em 230 M€, por contrapartida da dotação provisional.

Tabela 7 – Despesas com pessoal das Administrações Públicas

(em milhões de euros e em percentagem)

| | Janeiro-julho | | var. homóloga | | Ref. anuais | | VH OE/2019 | | Grau execução | |
|---|---------------|---------------|---------------|------------|---------------|---------------|------------|-------------|---------------|-------------|
| | 2018 | 2019 | M€ | % | 2018 | OE/2019 | M€ | % | 2018 | OE/2019 |
| | | | | | | | | | | |
| Administração Central , por programa | 9 351 | 9 723 | 372 | 4,0 | 16 558 | 16 891 | 332 | 2,0 | 56,5 | 57,6 |
| <i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i> | 2 750 | 2 840 | 90 | 3,3 | 4 804 | 4 607 | -196 | -4,1 | 57,2 | 61,6 |
| <i>Saúde</i> | 2 331 | 2 491 | 160 | 6,8 | 4 153 | 4 239 | 86 | 2,1 | 56,1 | 58,8 |
| <i>Segurança Interna</i> | 911 | 918 | 7 | 0,8 | 1 585 | 1 609 | 24 | 1,5 | 57,4 | 57,0 |
| <i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i> | 758 | 811 | 53 | 7,0 | 1 393 | 1 546 | 153 | 11,0 | 54,4 | 52,4 |
| <i>Defesa Nacional</i> | 681 | 681 | 0 | 0,0 | 1 197 | 1 223 | 26 | 2,1 | 56,9 | 55,7 |
| <i>Justiça</i> | 548 | 562 | 14 | 2,5 | 970 | 973 | 3 | 0,3 | 56,5 | 57,8 |
| <i>Orgãos de Soberania</i> | 149 | 151 | 2 | 1,3 | 265 | 268 | 3 | 1,1 | 56,3 | 56,4 |
| <i>Trabalho, Solidariedade e Seg. Social</i> | 200 | 208 | 8 | 4,0 | 355 | 421 | 66 | 18,6 | 56,4 | 49,5 |
| <i>Finanças</i> | 311 | 324 | 13 | 4,1 | 570 | 619 | 49 | 8,6 | 54,5 | 52,3 |
| Segurança Social | 152 | 160 | 8 | 5,5 | 267 | 306 | 38 | 14,3 | 56,8 | 52,4 |
| Administração Regional e Local | 2 131 | 2 292 | 160 | 7,5 | 3 784 | 3 843 | 59 | 1,6 | 56,3 | 59,6 |
| Total | 11 634 | 12 175 | 541 | 4,7 | 20 610 | 21 039 | 429 | 2,1 | 56,5 | 57,9 |

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

19. Até julho de 2019, a taxa de variação das despesas em aquisição de bens e serviços foi inferior ao ritmo previsto no OE/2019 para o total do ano. A execução situou-se em 6784 M€ até julho de 2019, o que corresponde a um acréscimo de 0,5%, inferior ao crescimento de 1,1% implícito no OE/2019 para o conjunto do ano (Tabela 6, Tabela 8 e Tabela 18). Excluindo o programa orçamental P013—Saúde, a execução foi de 3123 M€ até julho de 2019, refletindo um acréscimo de 0,4% e um grau de execução de 44,8%. A execução do programa orçamental P013—Saúde representa cerca de 54% da despesa até julho de 2019 da Administração Central nesta rubrica. A despesa orçamentada para o P013—Saúde é de 6081 M€, sendo que, mesmo que o Governo lhe venha a adicionar toda a dotação centralizada para a área da saúde (85 M€), a dotação do OE/2019 para aquisição de bens e serviços no P013 permanecerá inferior à execução de 2018 (CGE/2018). Esta situação corresponde a um padrão nas execuções orçamentais.

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

| | Janeiro-julho | | var. homóloga | | Ref. anuais | | VH OE/2019 | | Grau execução | |
|--|---------------|--------------|---------------|-------------|---------------|---------------|------------|-------------|---------------|-------------|
| | 2018 | 2019 | M€ | % | 2018 | OE/2019 | M€ | % | 2018 | OE/2019 |
| Administração Central , dos quais: (1) | 5 036 | 5 056 | 20 | 0,4 | 9 703 | 9 776 | 73 | 0,8 | 51,9 | 51,7 |
| <i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i> | 51 | 62 | 11 | 20,8 | 110 | 130 | 21 | 18,9 | 46,8 | 47,5 |
| <i>Saúde</i> | 3 636 | 3 661 | 25 | 0,7 | 6 658 | 6 081 | -576 | -8,7 | 54,6 | 60,2 |
| <i>Finanças, excluindo dotações centralizadas</i> | 114 | 106 | -7 | -6,6 | 237 | 260 | 23 | 9,6 | 47,9 | 40,9 |
| <i>Dotação centralizada: regularização de passivos não financeiros</i> | - | 0 | - | - | - | 20 | - | - | - | 0,0 |
| <i>Dotação centralizada: Saúde</i> | - | 0 | - | - | - | 85 | - | - | - | 0,0 |
| <i>Segurança Interna</i> | 102 | 85 | -17 | -16,2 | 240 | 234 | -6 | -2,4 | 42,4 | 36,4 |
| <i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i> | 146 | 159 | 14 | 9,3 | 325 | 324 | -1 | -0,3 | 44,8 | 49,1 |
| <i>Defesa Nacional</i> | 165 | 150 | -15 | -8,9 | 444 | 495 | 51 | 11,5 | 37,0 | 30,3 |
| <i>Justiça</i> | 126 | 175 | 49 | 39,2 | 268 | 365 | 96 | 35,8 | 46,7 | 47,9 |
| <i>Economia</i> | 53 | 37 | -16 | -29,4 | 108 | 112 | 4 | 3,5 | 48,9 | 33,4 |
| <i>Ambiente</i> | 71 | 86 | 15 | 21,6 | 158 | 225 | 68 | 43,0 | 45,0 | 38,2 |
| <i>Planeamento e Infraestruturas</i> | 237 | 226 | -11 | -4,7 | 503 | 635 | 132 | 26,2 | 47,0 | 35,5 |
| Segurança Social | 31 | 36 | 6 | 18,3 | 66 | 117 | 51 | 77,6 | 46,4 | 30,9 |
| Administração Regional e Local | 1 681 | 1 692 | 11 | 0,7 | 3 150 | 3 280 | 130 | 4,1 | 53,4 | 51,6 |
| Total | 6 748 | 6 784 | 37 | 0,5 | 12 919 | 13 056 | 137 | 1,1 | 52,2 | 52,0 |
| Sub total, sem programa Saúde | 3 111 | 3 123 | 12 | 0,4 | 6 261 | 6 975 | 714 | 11,4 | 49,7 | 44,8 |

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (1) A dotação orçamental da Administração Central inclui duas dotações centralizadas no orçamento do Ministério das Finanças que perfazem 105 M€ e 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 (20 M€).

20. A despesa com subsídios até julho de 2019 aumentou a um ritmo abaixo do implícito no OE/2019, essencialmente devido aos contributos da Administração Central e da Segurança Social.⁵ A despesa com subsídios foi de 568 M€ no período janeiro—julho de 2019, refletindo um grau de execução de 38,1% (Tabela 6, Tabela 9 e Tabela 18). Um ano antes, a taxa de execução era bem superior (52,9%). Por subsector, o principal contributo para o baixo grau de execução advém da Segurança Social (36,2%), seguido do da Administração Central (38%), sobretudo através do Instituto do Emprego e Formação Profissional (35,1%).

⁵ De salientar que, em classificação económica, a componente "subsídios" não incluiu subsídios de desemprego, os quais são registados como transferências correntes para as famílias.

Tabela 9 – Subsídios das Administrações Públicas

(em milhões de euros e em percentagem)

| | Janeiro-julho | | var. homóloga | | Ref. anuais | | VH OE/2019 | | Grau execução | |
|---|---------------|------------|---------------|-------------|-------------|--------------|------------|--------------|---------------|-------------|
| | 2018 | 2019 | M€ | % | 2018 | OE/2019 | M€ | % | 2018 | OE/2019 |
| Administração Central , dos quais: | 226 | 206 | -20 | -8,8 | 426 | 542 | 116 | 27,3 | 53,1 | 38,0 |
| <i>Assembleia da República</i> | 22 | 12 | -10 | -44,4 | 27 | 26 | -1 | -2,3 | 80,4 | 45,8 |
| <i>Subsídios e Indemnizações compensatórias</i> | 17 | 16 | -1 | -7,4 | 51 | 59 | 8 | 15,1 | 34,3 | 27,6 |
| <i>Bonificação de juros</i> | 13 | 15 | 2 | 13,7 | 27 | 41 | 13 | 48,9 | 47,5 | 36,2 |
| <i>IEFP</i> | 137 | 117 | -20 | -14,6 | 235 | 334 | 99 | 42,0 | 58,3 | 35,1 |
| <i>IFAP</i> | 8 | 12 | 4 | 47,3 | 21 | 30 | 10 | 46,5 | 40,5 | 40,7 |
| <i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i> | 17 | 18 | 2 | 9,4 | 30 | 32 | 1 | 3,7 | 54,7 | 57,8 |
| Segurança Social | 215 | 288 | 73 | 34,0 | 387 | 796 | 409 | 105,9 | 55,5 | 36,2 |
| Administração Regional e Local | 64 | 75 | 11 | 16,6 | 141 | 154 | 13 | 9,3 | 45,4 | 48,5 |
| Total | 505 | 568 | 64 | 12,6 | 953 | 1 492 | 539 | 56,5 | 52,9 | 38,1 |

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

21. Até julho de 2019, as transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas aumentaram a um ritmo inferior ao previsto no OE/2019, essencialmente devido ao contributo da Administração Central e da Segurança Social. A despesa com transferências correntes orçamentada no OE/2019 situa-se em 38 698 M€, refletindo um aumento de 1755 M€ (ou 4,7%) quando comparado com a CGE/2018 (Tabela 6, Tabela 10 e Tabela 18). As transferências correntes apresentaram um grau de execução de 55,5%, muito ligeiramente inferior ao verificado no período homólogo (55,8%). Por subsector, destaca-se o contributo da Segurança Social, cuja execução se situou em 13 658 M€, o que corresponde a uma taxa de variação de 4,9%, sendo inferior ao previsto para o total do ano (6,2%). Na Administração Central, destaca-se a dotação orçamentada para a transferência para a Grécia (44 M€), no âmbito de acordo entre o EUROGRUPO e a Grécia, a qual não registou execução até julho de 2019, à semelhança da ausência de execução em anos anteriores. Por entidade, destaca-se o baixo grau de execução do Fundo de Ação Social do Ensino Superior (53,8%).

Tabela 10 – Transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas

(em milhões de euros e em percentagem)

| | Janeiro-julho | | var. homóloga | | Ref. anuais | | VH OE/2019 | | Grau execução | |
|---|---------------|---------------|---------------|-------------|---------------|---------------|--------------|------------|---------------|-------------|
| | 2018 | 2019 | M€ | % | 2018 | OE/2019 | M€ | % | 2018 | OE/2019 |
| Administração Central , dos quais: | 7 576 | 7 525 | -51 | -0,7 | 13 633 | 13 839 | 206 | 1,5 | 55,6 | 54,4 |
| <i>CGA - pensões e outros abonos</i> | 5 295 | 5 370 | 75 | 1,4 | 9 695 | 9 859 | 164 | 1,7 | 54,6 | 54,5 |
| <i>Contribuição financeira União Europeia</i> | 1 006 | 1 052 | 46 | 4,6 | 1 724 | 1 804 | 80 | 4,6 | 58,3 | 58,3 |
| <i>Recursos próprios tradicionais</i> | 123 | 133 | 10 | 7,8 | 220 | 213 | -6 | -2,9 | 56,1 | 62,4 |
| <i>Subsídios e Indemnizações compensatórias</i> | 40 | 46 | 6 | 15,0 | 92 | 88 | -4 | -4,2 | 44,0 | 52,8 |
| <i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i> | 147 | 138 | -9 | -5,8 | 278 | 282 | 4 | 1,5 | 52,7 | 49,0 |
| <i>IFAP</i> | 95 | 67 | -27 | -28,9 | 386 | 222 | -164 | -42,5 | 24,6 | 30,4 |
| <i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i> | 62 | 50 | -12 | -19,2 | 106 | 108 | 2 | 2,1 | 58,5 | 46,3 |
| <i>Fundo de Ação Social (ensino superior)</i> | 109 | 107 | -2 | -1,6 | 145 | 199 | 53 | 36,6 | 74,7 | 53,8 |
| <i>Contribuições e quotizações para organizações internacionais</i> | 36 | 30 | -6 | -16,0 | 74 | 65 | -9 | -12,5 | 48,5 | 46,6 |
| <i>Transferência para a Grécia</i> | 0 | 0 | 0 | - | 0 | 44 | 44 | - | - | 0,0 |
| <i>Fundo de Acidentes de Trabalho</i> | 22 | 24 | 1 | 6,5 | 39 | 50 | 10 | 25,7 | 56,9 | 48,2 |
| <i>IEFP</i> | 35 | 40 | 5 | 15,2 | 65 | 78 | 12 | 18,6 | 53,2 | 51,6 |
| <i>Instituto de Turismo de Portugal</i> | 26 | 39 | 13 | 48,9 | 49 | 61 | 12 | 23,4 | 53,2 | 64,1 |
| <i>Fundo Ambiental</i> | 50 | 42 | -8 | -15,4 | 185 | 176 | -9 | -4,7 | 27,1 | 24,1 |
| <i>Autoridade Nacional de Proteção Cível</i> | 40 | 43 | 3 | 8,6 | 89 | 79 | -10 | -11,3 | 45,0 | 55,1 |
| Segurança Social | 13 023 | 13 658 | 634 | 4,9 | 22 815 | 24 222 | 1 407 | 6,2 | 57,1 | 56,4 |
| Administração Regional e Local | 340 | 414 | 74 | 21,8 | 607 | 637 | 30 | 4,9 | 56,0 | 65,0 |
| Total | 20 619 | 21 485 | 866 | 4,2 | 36 943 | 38 698 | 1 755 | 4,8 | 55,8 | 55,5 |
| <i>Por memória (antes de ajustamentos):</i> | | | | | | | | | | |
| <i>CGA - pensões e outros abonos</i> | 5 532 | 5 370 | -162 | -2,9 | 9 695 | 9 859 | 164 | 1,7 | 57,1 | 54,5 |
| <i>Contribuição financeira União Europeia</i> | 987 | 1 164 | 177 | 17,9 | 1 724 | 1 804 | 80 | 4,6 | 57,2 | 64,5 |
| Total | 20 940 | 21 597 | 657 | 3,1 | 37 055 | 38 698 | 1 643 | 4,4 | 56,5 | 55,8 |

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

4.3 Despesa de capital

22. Até julho de 2019, as despesas de capital aumentaram a um ritmo abaixo do crescimento orçamentado para 2019, tanto nas transferências de capital como no investimento.⁶ As despesas de capital cresceram 6% até julho de 2019 em termos homólogos (Tabela 3 e Tabela 18), ficando aquém do crescimento subjacente ao OE/2019 (30,9%). O investimento é a principal componente das despesas de capital.

23. Na apreciação do investimento das Administrações Públicas é preciso ter cuidado na interpretação dos fluxos atribuídos à empresa Infraestruturas de Portugal, S.A., por causa do seu papel nas Parcerias Público-Privadas (PPP) do sector rodoviário. Esta empresa é o parceiro público em tais PPP. Em termos genéricos, os parceiros privados constroem e mantêm as infraestruturas rodoviárias sob concessão do Estado, atribuindo-lhes os contratos de parceria também tarefas de exploração que geram, naturalmente, despesas correntes e de capital. De acordo com os contratos, são os parceiros privados que realizam anualmente despesa de investimento, outra despesa de capital, amortização de dívidas e despesa corrente, incluindo o pagamento de juros de empréstimos contraídos para realizar obrigações contratuais. Em troca, o parceiro público paga uma renda, nos termos contratualmente definidos, que visa ressarcir o parceiro privado da liquidação daquelas despesas, incluindo a remuneração previamente definida e podendo ainda incluir compensações contratuais, como reposições de equilíbrio financeiro (REF). Na relação financeira entre os parceiros, pode também haver lugar a pagamentos dos parceiros privados à Infraestruturas de Portugal, S.A., nomeadamente os que decorrem da aplicação de penalidades aos concessionários e da entrega à empresa das receitas de portagem deduzidas de eventuais custos de cobrança e transferência. O saldo destas relações é designado como Encargos Líquidos do concedente (Estado, através da Infraestruturas de Portugal, S.A.) nos relatórios que a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) do Ministério das Finanças publica regularmente. No [Relatório UTAO n.º 11/2019](#), de 1 de agosto, deu-se conta do montante total destes encargos líquidos até 2017 e da sua distribuição por parceria. Apuraram-se encargos líquidos de 1137 M€ em 2017 (encargos brutos de 1470 M€ e receitas de 334 M€), ano em que os parceiros privados nas PPP rodoviárias investiram apenas 93 M€. Por estes números se percebe que tomar o valor de encargos líquidos pagos pela Infraestruturas de Portugal, S.A. no ano t como uma medida do investimento público em rodovias no ano t comporta uma enorme sobreavaliação do fluxo de investimento que realmente foi acrescentado à economia por parte das concessões. Todavia, a informação primária a que a UTAO acede nos sistemas de informação da DGO e nas publicações da UTAP não permite uma aproximação mais fina. O melhor contributo que se consegue dar para apreciar o fluxo de investimento do conjunto das Administrações Públicas através do sistema de contabilidade orçamental que o Ministério das Finanças tem é isolando a parcela atribuída às concessões sob gestão da Infraestruturas de Portugal, S.A., como a UTAO faz na Tabela 11. Em conformidade, esta sobreavaliação substantiva do investimento público afetará tanto a previsão orçamental como a sua execução, embora não necessariamente no mesmo montante. Feita esta ressalva, passe-se à apreciação do investimento das Administrações Públicas.

24. Excluindo a despesa em concessões da empresa Infraestruturas de Portugal, o investimento no período janeiro—julho de 2019 situou-se em 1398 M€ (Tabela 11), refletindo um grau de execução de 31,3%.⁷ O investimento da empresa Infraestrutura de Portugal, excluído de concessões, situou-se em 74 M€, o que corresponde a um grau de execução de 18,2%. Nos restantes programas orçamentais, os principais montantes orçamentados para 2019 encontram-se no P006—Defesa Nacional (388 M€) e P013—Saúde (322 M€), sendo que até julho de 2019 a execução situou-se em 95 M€ e 69 M€, refletindo graus de execução de 24,6% e 21,4%, respetivamente. Relativamente às transferências de capital, o valor orçamentado de 1435 M€ corresponde a um crescimento de 22,4% (Tabela 12), sendo que até julho de 2019 o grau de execução foi de 45,9%. O Fundo de Resolução apresentou o grau de execução

⁶ Para efeitos de comparabilidade homóloga, os dados encontram-se ajustados dos pagamentos das despesas com concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal (Caixa 2).

⁷ O orçamento da empresa Infraestruturas de Portugal para 2019 inclui a dotação inicial em despesas com investimento no valor de 1900 M€, destacando-se o montante da componente concessões e subconcessões a PPP (1493 M€). No período janeiro—julho de 2019, a execução desta componente principal das despesas de investimento situou-se em 824,7 M€, sendo que no período homólogo a execução tinha sido de 906,8 M€.

mais elevado (95%), o que reflete a contribuição para o Fundo Único de Resolução (instituição europeia) no montante de 124 M€. Em sentido oposto, as principais entidades apresentaram baixo grau de execução, essencialmente, o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (41,5%), a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (36,1%) e o conjunto da Administração Local e Regional. Adicionalmente, de referir que o Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético não apresenta dotação inicial para 2019.⁸

Tabela 11 – Investimento das Administrações Públicas

(em milhões de euros e em percentagem)

| | Janeiro-julho | | var. homóloga | | Ref. anuais | | VH OE/2019 | | Grau execução | |
|---|---------------|--------------|---------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|---------------|-------------|
| | 2018 | 2019 | M€ | % | 2018 | OE/2019 | M€ | % | 2018 | OE/2019 |
| Administração Central , dos quais: (1) | 1 247 | 1 349 | 101 | 8,1 | 2 532 | 3 811 | 1 279 | 50,5 | 49,3 | 35,4 |
| <i>Infraestruturas de Portugal (IP)</i> | 911 | 945 | 34 | 3,7 | 1 614 | 1 900 | 286 | 17,8 | 56,5 | 49,7 |
| <i>Concessões</i> | 859 | 871 | 12 | 1,3 | 1 473 | 1 493 | 20 | 1,3 | 58,3 | 58,3 |
| <i>Outros investimentos da IP</i> | 52 | 74 | 22 | 43,6 | 140 | 407 | 267 | - | 36,8 | 18,2 |
| <i>Defesa Nacional</i> | 101 | 95 | -6 | -5,6 | 262 | 388 | 126 | 48,1 | 38,5 | 24,6 |
| <i>Saúde</i> | 63 | 69 | 7 | 10,4 | 140 | 322 | 182 | - | 44,6 | 21,4 |
| <i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i> | 41 | 52 | 11 | 27,3 | 112 | 129 | 18 | 15,7 | 36,3 | 39,9 |
| <i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i> | 6 | 15 | 9 | - | 25 | 84 | 59 | - | 23,2 | 17,5 |
| <i>EDIA</i> | 1 | 4 | 2 | - | 6 | 43 | 37 | - | 23,5 | 8,4 |
| <i>Programas Polis</i> | 12 | 9 | -2 | -20,8 | 16 | 53 | 37 | - | 75,3 | 17,9 |
| <i>CP - Comboios de Portugal</i> | 6 | 10 | 4 | 64,1 | 18 | 48 | 30 | - | 33,3 | 20,8 |
| <i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i> | 16 | 14 | -2 | -13,1 | 24 | 73 | 49 | - | 67,1 | 19,3 |
| <i>Metro do Porto</i> | 7 | 7 | 0 | 0,6 | 13 | 72 | 59 | - | 48,4 | 9,1 |
| <i>Metropolitano de Lisboa</i> | 9 | 5 | -5 | -49,9 | 26 | 80 | 54 | - | 36,1 | 5,9 |
| <i>Dotação centralizada: contrapartida pública nacional</i> | - | 10 | - | - | - | 50 | - | - | - | 19,8 |
| Segurança Social | 4 | 9 | 5 | - | 23 | 54 | 32 | - | 18,0 | 16,0 |
| Administração Regional e Local | 859 | 911 | 53 | 6,1 | 1 856 | 2 092 | 236 | 12,7 | 46,3 | 43,6 |
| Total | 2 110 | 2 269 | 159 | 7,5 | 4 411 | 5 957 | 1 547 | 35,1 | 47,8 | 38,1 |
| Sub total, sem concessões da IP | 1 251 | 1 398 | 147 | 11,8 | 2 937 | 4 464 | 1 527 | 52,0 | 42,6 | 31,3 |
| <i>Por memória:</i> | | | | | | | | | | |
| <i>Infraestruturas de Portugal (IP)</i> | 958 | 899 | -60 | -6,2 | 1 614 | 1 900 | 286 | 17,8 | 59,4 | 47,3 |
| <i>Concessões</i> | 907 | 825 | -82 | -9,0 | 1 473 | 1 493 | 20 | 1,3 | 61,5 | 55,2 |
| <i>Outros investimentos da IP</i> | 52 | 74 | 22 | 43,6 | 140 | 407 | 267 | - | 36,8 | 18,2 |
| Total | 2 157 | 2 222 | 65 | 3,0 | 4 411 | 5 957 | 1 547 | 35,1 | 48,9 | 37,3 |

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: (1) A dotação orçamental da Administração Central incluiu uma dotação centralizada no orçamento do Ministério das Finanças (50 M€) que visa a execução no âmbito de outros ministérios (reforço da capacidade de cofinanciamento de projetos do Portugal 2020).

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

(em milhões de euros e em percentagem)

| | Janeiro-julho | | var. homóloga | | Ref. anuais | | VH OE/2019 | | Grau execução | |
|---|---------------|------------|---------------|--------------|--------------|--------------|------------|-------------|---------------|-------------|
| | 2018 | 2019 | M€ | % | 2018 | OE/2019 | M€ | % | 2018 | OE/2019 |
| Administração Central , dos quais: | 411 | 466 | 55 | 13,3 | 846 | 963 | 116 | 13,8 | 48,5 | 48,4 |
| <i>Fundo de Resolução</i> | 132 | 124 | -9 | -6,7 | 132 | 130 | -2 | -1,9 | 100,0 | 95,0 |
| <i>Comissões e outros encargos: Min. Finanças</i> | 55 | 36 | -20 | -35,5 | 81 | 66 | -15 | -18,5 | 68,4 | 54,1 |
| <i>IAPMEI</i> | 23 | 30 | 7 | 28,8 | 51 | 78 | 27 | 53,0 | 45,0 | 37,9 |
| <i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i> | 70 | 105 | 35 | 49,7 | 157 | 289 | 132 | 83,8 | 44,4 | 36,1 |
| <i>IFAP</i> | 118 | 154 | 36 | 30,5 | 240 | 370 | 130 | 54,1 | 49,0 | 41,5 |
| <i>Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético</i> | 0 | 0 | 0 | - | 156 | 0 | -156 | -100,0 | 0,0 | - |
| Segurança Social | 1 | 1 | 0 | -28,3 | 5 | 8 | 3 | 62,9 | 17,3 | 7,6 |
| Administração Regional e Local | 179 | 193 | 14 | 7,7 | 321 | 464 | 143 | 44,4 | 55,6 | 41,5 |
| Total | 591 | 659 | 68 | 11,6 | 1 172 | 1 435 | 262 | 22,4 | 50,4 | 45,9 |

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

⁸ Em 2018, o Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético começou o ano com dotação nula em transferências de capital, mas alterações orçamentais durante a execução mudaram 120 M€ da rubrica de aquisição de ativos financeiros e 40 M€ de outras rubricas, mediante gestão flexível do sector, para a dotação disponível de transferências de capital. Em 2019, este fundo começou o presente exercício com 133 M€ orçamentados em aquisição de ativos.

5 Apreciação das contas dos sistemas de previdência social

25. Nesta seção é analisada a execução orçamental dos sistemas de previdência da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações. A primeira subsecção analisa a execução orçamental da Segurança Social nos primeiros sete meses de 2019. A segunda subsecção procede à análise da execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações no mesmo período.

5.1 Segurança Social

26. Nos parágrafos seguintes são apresentados e analisados os dados da execução orçamental da Segurança Social até julho de 2019, contando para o efeito com os referenciais anuais constantes da CGE/2018 e do OE/2019. Adicionalmente, os dados da execução mensal acumulada até julho (2018 e 2019) são os disponibilizados na Síntese de Execução Orçamental da DGO e no documento "Execução Orçamental" publicado pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS).

27. Sem ajustamentos, a Segurança Social apresentou, até julho de 2019, um saldo positivo em linha com o previsto para o ano como um todo. A Segurança Social, em termos acumulados até julho, sem os ajustamentos efetuadas pela UTAO para assegurar a comparabilidade com o período homólogo anterior, apresentou um saldo positivo de 1661 M€. Está em linha com a quantia projetada para o conjunto do ano (1665 M€) no OE/2019 aprovado pela Assembleia da República e representa uma melhoria de 426 M€ em relação ao registado no mesmo período do ano anterior (1185 M€) — Tabela 13 e linhas 1 a 7 da Tabela 14. Este resultado reflete o facto da taxa de crescimento da receita efetiva (7,9%) ter sido superior à da despesa efetiva (5,6%). A variação da receita é explicada pela evolução das contribuições e quotizações, com um incremento de 8,7%, acima do projetado no OE/2019 (5,1%). Em sentido contrário, as transferências do Fundo Social Europeu (FSE) registaram um crescimento bastante abaixo do previsto no OE/2019 (31,1% contra 104,4%). Do lado da despesa, o acréscimo de 5,6%, compara com o objetivo de 10% implícito no OE/2019, sendo esta variação justificada pelo desempenho das rubricas relativas a subsídio de desemprego (-5,5%), ação social (1,9%) e despesas com ações de formação profissional (16,3%), que registam execuções abaixo do referencial projetado para 2019 (-2,1%, 11,4% e 106,5%, respetivamente) — Tabela 14, parte superior.

Tabela 13 - Execução mensal da Segurança Social em termos não ajustados

(em milhões de euros)

| | jan/19 | fev/19 | mar/19 | abr/19 | mai/19 | jun/19 | jul/19 | Total |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Receita Efetiva | 2590 | 2428 | 2206 | 2329 | 2238 | 2382 | 2716 | 16889 |
| Contribuições e quotizações | 1600 | 1380 | 1355 | 1389 | 1425 | 1465 | 1737 | 10352 |
| Transferências do OE | 734 | 718 | 697 | 713 | 697 | 697 | 697 | 4952 |
| Transferências do Fundo Social Europeu | 154 | 134 | 51 | 82 | 33 | 61 | 154 | 669 |
| Despesa Efetiva | 2067 | 1938 | 1960 | 1990 | 2013 | 2065 | 3246 | 15277 |
| Pensões | 1224 | 1219 | 1205 | 1233 | 1244 | 1267 | 2464 | 9856 |
| Prestações de desemprego | 111 | 108 | 102 | 98 | 97 | 93 | 95 | 704 |
| Ação Social | 140 | 137 | 140 | 145 | 143 | 171 | 147 | 1022 |
| Ações de Formação Profissional | 102 | 42 | 67 | 57 | 70 | 72 | 59 | 468 |
| Saldo | 524 | 490 | 246 | 339 | 226 | 317 | -530 | 1611 |

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, S.A. e cálculos da UTAO.

28. Efetuado o ajustamento dos fatores que comprometem a comparabilidade homóloga, o saldo da Segurança Social registou um acréscimo de 32,8% face ao verificado no período homólogo. Os dados deste subsector são influenciados no biénio 2018–2019 pelos seguintes fatores que alteram o perfil intra-anual entre um ano e outro: i) transferências do Fundo Social Europeu para programas operacionais do PT2020, e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC) para o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas, de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários; ii) eliminação do efeito decorrente da consignação de receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (Caixa 2). Após a aplicação dos respetivos ajustamentos na informação fornecida pela DGO, constata-se que o saldo da Segurança Social atingiu 1420 M€ (parte inferior da Tabela 14, linha 6.A.), sendo este valor superior em 350 M€ ao registado no período homólogo

de 2018 (1070 M€). A receita efetiva registou um crescimento de 7,5%, ligeiramente inferior ao estabelecido no OE/2019 (7,6%), sendo que a despesa efetiva registou um aumento de 5,7%, abaixo do projetado para o ano como um todo.

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

| | Janeiro-Julho | | Variação | | Ref. Anuais | | | Grau de execução |
|--|---------------|---------------|--------------|-----------------------|---------------|---------------|------------------|------------------|
| | 2018 | 2019 | Tvha (%) | Contr. p/ tvha (p.p.) | CGE 2018 | OE/2019 | OE/2019 Tvha (%) | 2019 |
| 1. Receita Corrente - da qual: | 15 650 | 16 888 | 7,9 | 7,9 | 27 270 | 29 475 | 8,1 | 57,3 |
| Contribuições e quotizações | 9 525 | 10 352 | 8,7 | 5,3 | 16 906 | 17 773 | 5,1 | 58,2 |
| Transf. correntes da Ad. Central | 4 886 | 5 136 | 5,1 | 1,6 | 8 509 | 9 036 | 6,2 | 56,8 |
| — Financ. da LBSS | 3 882 | 4 076 | 5,0 | 1,2 | 6 654 | 6 987 | 5,0 | 58,3 |
| — IVA Social | 481 | 498 | 3,7 | 0,1 | 824 | 854 | 3,7 | 58,3 |
| Transferência do FSE | 510 | 669 | 31,1 | 1,0 | 775 | 1 583 | 104,4 | 42,3 |
| Transferência do FEAC | 10 | 8 | -20,0 | 0,0 | 15 | 40 | 169,0 | 19,8 |
| Outras receitas correntes | 574 | 579 | 0,8 | 0,0 | 821 | 800 | -2,5 | 72,3 |
| 2. Receita de Capital | 3 | 1 | -70,1 | 0,0 | 6 | 7 | 23,0 | 10,2 |
| 3. Receita Efetiva (1+2) | 15 652 | 16 889 | 7,9 | 7,9 | 27 276 | 29 482 | 8,1 | 57,3 |
| 4. Despesa Corrente - da qual: | 14 463 | 15 268 | 5,6 | 5,6 | 25 272 | 27 760 | 9,8 | 55,0 |
| Prestações Sociais - das quais: | 12 826 | 13 478 | 5,1 | 4,5 | 22 461 | 23 929 | 6,5 | 56,3 |
| Pensões, das quais: | 9 345 | 9 856 | 5,5 | 3,5 | 16 498 | 17 382 | 5,4 | 56,7 |
| — Sobrevivência | 1 336 | 1 391 | 4,2 | 0,4 | 2 344 | 2 407 | 2,7 | 57,8 |
| — Invalidez | 620 | 659 | 6,3 | 0,3 | 1 085 | 1 077 | -0,7 | 61,2 |
| — Velhice | 7 389 | 7 805 | 5,6 | 2,9 | 13 069 | 13 898 | 6,3 | 56,2 |
| Sub. familiar a crianças e jovens | 410 | 451 | 10,0 | 0,3 | 718 | 792 | 10,4 | 56,9 |
| Subsídio por doença | 329 | 362 | 10,1 | 0,2 | 560 | 600 | 7,2 | 60,3 |
| Sub. desemprego e apoio ao emp. | 746 | 704 | -5,5 | -0,3 | 1 234 | 1 208 | -2,1 | 58,3 |
| Complemento Solidário p/ Idosos | 125 | 126 | 1,4 | 0,0 | 214 | 265 | 23,7 | 47,6 |
| Prestação Social de Inclusão | 144 | 189 | 31,4 | 0,3 | 265 | 447 | 69,1 | 42,3 |
| Prestações de parentalidade | 314 | 341 | 8,4 | 0,2 | 547 | 575 | 5,0 | 59,3 |
| Outras prestações | 200 | 220 | 9,8 | 0,1 | 342 | 360 | 5,3 | 61,0 |
| Ação social | 1 002 | 1 022 | 1,9 | 0,1 | 1 723 | 1 919 | 11,4 | 53,2 |
| Rendimento Social de Inserção | 212 | 208 | -2,0 | 0,0 | 360 | 381 | 5,6 | 54,6 |
| Pensões do Regime Sub. Bancário | 268 | 262 | -2,2 | 0,0 | 466 | 462 | -1,0 | 56,7 |
| Transferências correntes | 766 | 792 | 3,4 | 0,2 | 1 232 | 1 304 | 5,8 | 60,7 |
| Ações de Formação Profissional | 403 | 468 | 16,3 | 0,5 | 710 | 1 466 | 106,5 | 32,0 |
| — c/ suporte no FSE | 366 | 426 | 16,2 | 0,4 | 651 | 1 344 | 106,5 | 31,7 |
| 5. Despesa de Capital | 4 | 9 | 115,2 | 0,0 | 26 | 58 | 121,7 | 15,8 |
| 6. Despesa Efetiva (4+5) | 14 467 | 15 277 | 5,6 | 5,6 | 25 298 | 27 818 | 10,0 | 54,9 |
| 7. Saldo Global (3-6) | 1 185 | 1 611 | 36,0 | : | 1 977 | 1 665 | -15,8 | : |
| Por memória: após ajustamentos | | | | | | | | |
| 1.A Receita Corrente - da qual: | 15 534 | 16 697 | 7,5 | 7,4 | 27 164 | 29 232 | 7,6 | 57,1 |
| Contribuições e quotizações | 9 525 | 10 352 | 8,7 | 5,3 | 16 906 | 17 773 | 5,1 | 58,2 |
| Transf. correntes da Ad. Central | 4 886 | 5 103 | 4,4 | 1,4 | 8 439 | 8 837 | 4,7 | 57,7 |
| — IRC | 0 | 33 | : | : | 70 | 199 | 184,0 | 16,7 |
| Transferência do FSE/FEAC | 520 | 677 | 30,1 | 1,0 | 753 | 1 574 | 109,0 | 43,0 |
| 3.A Receita Efetiva (1.A+2.A) | 15 537 | 16 698 | 7,5 | 7,4 | 27 170 | 29 240 | 7,6 | 57,1 |
| 4.A Despesa corrente | 14 463 | 15 268 | 5,6 | 5,6 | 25 272 | 27 760 | 9,8 | 55,0 |
| Pensões | 9 345 | 9 856 | 5,5 | 3,5 | 16 498 | 17 382 | 5,4 | 56,7 |
| — Sobrevivência | 1 336 | 1 391 | 4,2 | 0,4 | 2 344 | 2 407 | 2,7 | 57,8 |
| — Invalidez | 620 | 659 | 6,3 | 0,3 | 1 085 | 1 077 | -0,7 | 61,2 |
| — Velhice | 7 389 | 7 805 | 5,6 | 2,9 | 13 069 | 13 898 | 6,3 | 56,2 |
| — c/ suporte no FSE | 366 | 426 | 16,2 | 0,4 | 651 | 1 344 | 106,5 | 31,7 |
| 5.A Despesa efetiva | 14 467 | 15 277 | 5,6 | 5,6 | 25 298 | 27 818 | 10,0 | 54,9 |
| 6.A. Saldo Global (3A - 6A) | 1 070 | 1 420 | 32,8 | : | 1 872 | 1 422 | -24,1 | : |

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Nota: as linhas 1 a 7 não contêm o ajustamento da UTAO. As linhas 1.A a 6.A contêm esse ajustamento. Os fatores de ajustamento encontram-se descritos na Caixa 2. O referencial anual para 2018 é a CGE/2018. Os referenciais anuais indicados para 2019 são as previsões iniciais de receita e as dotações iniciais de despesa resultante da aprovação do OE/2019 pela Assembleia da República.

29. Até Julho, a receita com contribuições e quotizações manteve um crescimento significativo e acima do esperado para o conjunto do ano. A receita acumulada com contribuições e quotizações nos primeiros sete meses do ano situou-se em 10 352 M€, o que representa um acréscimo de 8,7% face ao período homólogo (Tabela 14 e Gráfico 5), significativamente acima do referencial de crescimento previsto para o ano como um todo (5,1%). A evolução da receita com contribuições e quotizações justifica-se através conjunção positiva de vários fatores, como o aumento da massa salarial e a continuidade

em 2019 da diminuição no nível de desemprego (ambas em resultado da evolução do mercado de trabalho) e a subida na retribuição mínima mensal garantida.

Gráfico 5 – Receita com contribuições e quotizações
(variação homóloga mensal e acumulada, em percentagem)



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

30. Em termos comparáveis, as transferências do OE, designadamente, as transferências correntes da Administração Central, encontram-se ligeiramente abaixo do teto estipulado no OE/2019. As transferências da Administração Central, eliminando o efeito decorrente da transferência correspondente à consignação de receita de IRC ao FEFSS (33 M€ até julho de 2019), fixaram-se em 5103 M€, o que representa um acréscimo (4,4%) em comparação com 2018 e ligeiramente inferior ao referencial implícito no OE/2019 (4,7%) — parte inferior da Tabela 14. Por componentes, de salientar o crescimento da transferência relativa ao IVA social, no valor de 498 M€ (+3,7%), o aumento da transferência do OE para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), no montante de 4076 M€ (5,0%), e a transferência no âmbito do regime substitutivo bancário, que se fixou em 257 M€.⁹ As transferências correntes provenientes do exterior, nomeadamente no âmbito do Fundo Social Europeu, no montante total de 669 M€ registaram até julho de 2019 um crescimento homólogo de 30,1%, embora a um nível muito inferior ao previsto no OE/2019, 104,4% — Tabela 13 e Gráfico 8.

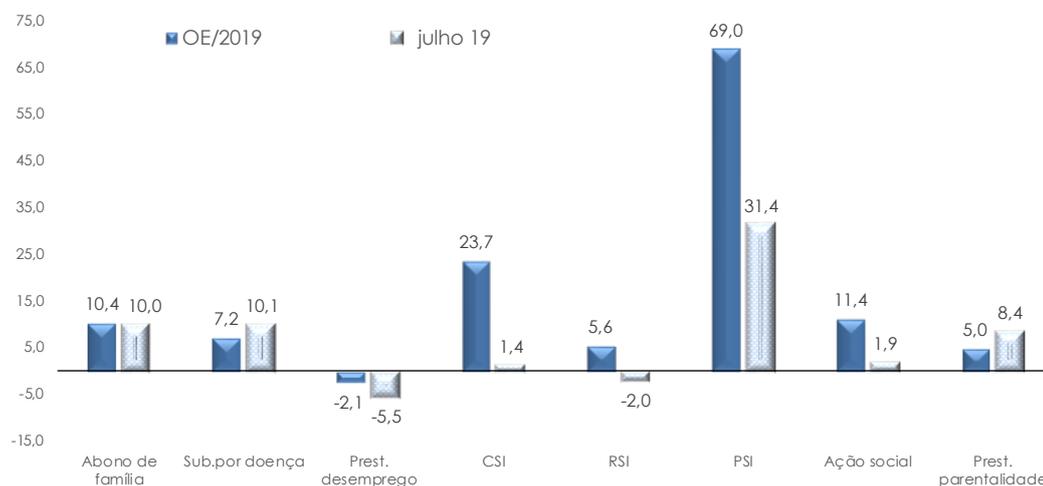
31. De acordo com os dados da execução orçamental de julho, o crescimento da despesa com pensões situa-se em linha com o previsto no OE/2019. Até julho, a despesa com pensões atingiu o valor de 9856 M€, o que representou um crescimento homólogo de 5,5%, situando-se ligeiramente acima da previsão de 5,4% inscrita no OE/2019. Para este crescimento, contribuiu a atualização anual ordinária bem como a atualização extraordinária de pensões, sendo que esta última regista até julho um montante de 193,7 M€; este incremento iniciou-se em janeiro de 2019, sendo que em 2018 o mesmo teve início no mês de agosto. Por rubricas, a despesa com pensões de velhice (7805 M€) registou um acréscimo de 5,6%, sendo que a despesa relacionada com pensões de invalidez fixou-se em 659 M€, o que representa um incremento de 6,3% e a despesa com pensões de sobrevivência totalizou o montante de 1391 M€, representando um acréscimo de 4,2% face ao período homólogo de 2018.

32. Nas rubricas de prestações sociais, há a realçar a continuidade do decréscimo das prestações de desemprego e rendimento social de inserção, bem como a execução da despesa com ação social abaixo do previsto. A despesa com prestações sociais, excetuando pensões, atingiu 3622 M€, o que representa um aumento de 4,1% face ao montante de 3481 M€ observado em período homólogo, encontrando-se este valor aquém da previsão de acréscimo de 9,8% estabelecida no OE/2019. Para este resultado terá contribuído a evolução positiva no mercado de trabalho, com efeitos na continuidade em 2019, do decréscimo na despesa com prestações de desemprego, que se situou em 704 M€, com uma redução (-5,5%) face a julho 2018 — Gráfico 7 —, sendo esta redução superior à estimativa apresentada no OE/2019 (-2,1%). Adicionalmente, o mesmo efeito foi registado na prestação de rendimento social de inserção (208 M€; -2%). Nas restantes rubricas e por prestação social (Gráfico 6), cresceram

⁹ No caso da transferência relativa ao regime substitutivo bancário, a Segurança Social age como processador de despesa (como referido pelo IGFSS no seu boletim de execução orçamental mensal).

acima do previsto para o ano como um todo as prestações de parentalidade (341 M€; 8,4%) e o subsídio por doença (362 M€; 10,1%). Registaram aumentos inferiores ao previsto para o conjunto do ano de 2019 o abono de família (451 M€; 10%), o complemento solidário para idosos (126 M€; 1,4%), prestação social de inclusão (189 M€; 31,4%). Por último, no OE/2019 encontra-se previsto um acréscimo de 11,4% face a 2018 na despesa com a ação social, sendo que, até julho, a despesa com a ação social, ficou aquém do previsto, crescendo em termos homólogos (+1,9%).

Gráfico 6 – Despesa com prestações sociais, excluindo pensões, em termos acumulados
(variação homóloga, em percentagem)



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

Gráfico 7 – Despesa em 2019 com prestações de desemprego e apoio ao emprego, valores mensais acumulados
(variação homóloga, em percentagem)

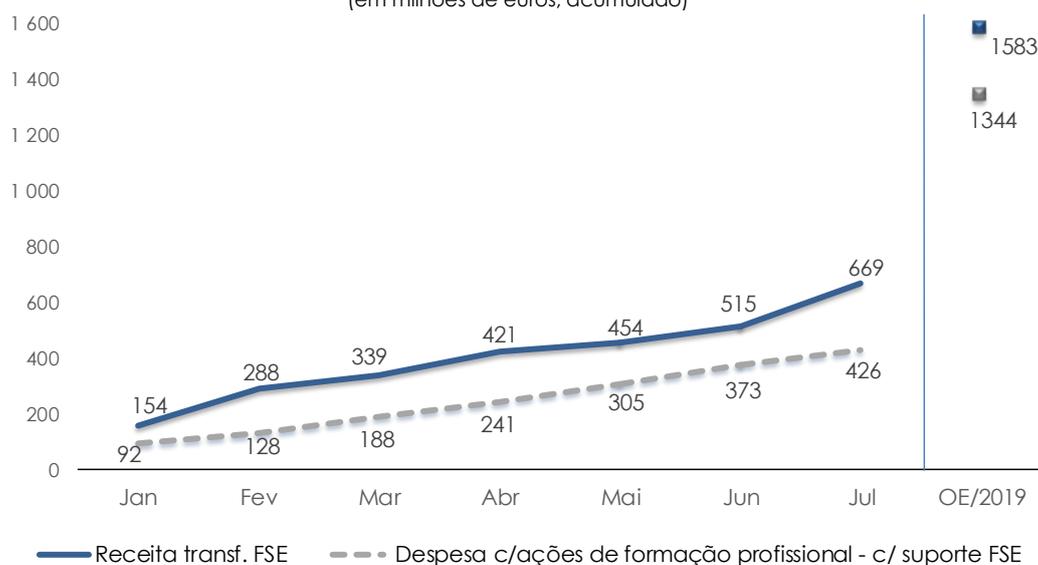


Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO.

33. Nos sete meses iniciais de 2019, a receita e a despesa com formação profissional cofinanciada por fundos europeus apresentaram graus de execução significativamente inferiores face aos objetivos estipulados no OE/2019. As transferências correntes provenientes do exterior sob a forma de Fundo Social Europeu (FSE) até julho de 2019 fixaram-se em 669 M€, revelando, em termos homólogos, um crescimento de 31,1%. Este resultado fica muito aquém da taxa de crescimento de 104,4 % implícita no OE/2019, revelando uma taxa de execução de apenas 42,3%. Paralelamente, o grau de execução da despesa com ações de formação profissional com financiamento do FSE situou-se em 31,7%, correspondendo ao valor acumulado de 426 M€, que, em termos homólogos, representou um crescimento de 16,2%, ficando muito distante do objetivo, melhor, teto de crescimento significativo desta rubrica (106,5%) estabelecido no OE/2019 — Tabela 14 e Gráfico 8.

Gráfico 8 – Evolução da receita da transferência do FSE e da despesa com formação profissional cofinanciada pelo FSE em 2019

(em milhões de euros, acumulado)



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

5.2 Caixa Geral de Aposentações

34. Nesta subsecção é analisada a execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações (CGA) nos primeiros sete meses de 2019, utilizando para o efeito os dados da execução mensal acumulada até julho (2018 e 2019) que são disponibilizados pela DGO na sua síntese mensal.

35. Em janeiro de 2019, a CGA implementou o novo padrão contabilístico das Administrações Públicas (Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, SNC-AP), sendo que a sua aplicação alterou o momento de registo das retenções e dos descontos incidentes sobre as pensões e outros abonos a cargo da CGA. Esta alteração representa, até final de julho, 237 M€. A fim de tornar a execução de 2019 comparável com a de 2018, foi necessário reduzir em 237 M€ a despesa com pensões e abonos sob responsabilidade da CGA verificada no primeiro semestre de 2018. Para permitir aos leitores acesso à informação completa, a subsecção começa por mostrar a execução sem este ajustamento para depois o incorporar.

36. A CGA apresentou nos primeiros sete meses do ano um saldo positivo não ajustado significativamente superior ao observado no mesmo período do ano anterior. A CGA apresentou até julho, um saldo positivo de 345 M€, acima do registado no período homólogo (112 M€) e com sinal contrário à previsão estabelecida no OE/2019 (-60 M€) — parte superior da Tabela 15. Este resultado é explicado pelo aumento da receita efetiva (+1,2%) e a diminuição da despesa efetiva (-2,9%). Para o aumento na receita, contribuíram, essencialmente, as transferências correntes do OE (+3,0%). Assinale-se que a receita com contribuições e quotizações caiu, embora a um ritmo menor do que o previsto no OE/2019 (-0,4% contra -3,3%). O decréscimo da despesa efetiva resulta da evolução no pagamento de pensões e abonos (-3,8%). No entanto e como se poderá verificar nos parágrafos seguintes, o impacto da alteração no padrão contabilístico tem reflexos neste resultado.

37. Até julho, em termos ajustados, o saldo global apurado é ligeiramente inferior ao do período homólogo. A UTAO, no caso da CGA, para garantir a comparabilidade homóloga, procede no biénio em causa ao ajustamento do efeito da alteração do momento de contabilização das retenções e descontos incidentes sobre as pensões da CGA, com reflexo no lado da despesa da conta de 2018 (parágrafo 35 e Caixa 2). Na comparação entre as duas contas, só há diferenças na despesa efetiva e no saldo global. Com o ajustamento, aquela cresceu (+1,4%) face a julho de 2018 (em vez de ter diminuído), mas a um ritmo inferior ao previsto para o conjunto do ano no OE/2019 (+1,9%). As linhas 4A. e 5A. da Tabela 15 mostram que a diminuição na despesa efetiva resultou do pagamento de pensões e abonos a cargo da CGA (+0,9%). No que concerne ao saldo global, o valor acumulado registado em julho de 2019 é

ligeiramente inferior em 4 M€ ao do período homólogo, que havia sido de +349 M€ (linha 6A. da Tabela 15).

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

| | Janeiro-Julho | | Variação | | Execução 2018 | OE/2019 | Tvh (%) | Grau de Execução (%) |
|--------------------------------------|---------------|--------------|-------------|-------------------|------------------|---------------|------------|----------------------------|
| | 2018 | 2019 | Tvha (%) | Contr. p/ tvha | | | | |
| 1. Receita corrente | 5 764 | 5 835 | 1,2 | 1,2 | 10 000 | 10 023 | 0,2 | 58,2 |
| Contribuições para a CGA | 2 272 | 2 263 | -0,4 | -0,2 | 4 010 | 3 877 | -3,3 | 58,4 |
| Transferências correntes, das quais: | 3 359 | 3 450 | 2,7 | 1,6 | 5 768 | 5 882 | 2,0 | 58,7 |
| Orçamento do Estado | 3 049 | 3 139 | 3,0 | 1,6 | 5 225 | 5 336 | 2,1 | 58,8 |
| Outras receitas correntes | 133 | 122 | -8,1 | -0,2 | 222 | 264 | 19,1 | 46,2 |
| 2. Receita de capital | - | - | - | - | - | - | 0 | - |
| 3. Receita Efetiva | 5 764 | 5 835 | 1,2 | 1,2 | 10 000 | 10 023 | 0,2 | 58,2 |
| 4. Despesa corrente, da qual: | 5 652 | 5 490 | -2,9 | -2,9 | 9 899 | 10 083 | 1,9 | 54,4 |
| Transferências correntes, das quais: | 5 631 | 5 472 | -2,8 | -2,8 | 9 868 | 10 040 | 1,7 | 54,5 |
| Pensões e abonos responsab. de: | - | - | - | - | - | - | - | - |
| CGA | 5 018 | 4 826 | -3,8 | -3,4 | 8 773 | 8 884 | 1,3 | 54,3 |
| Orçamento do Estado | 154 | 190 | 22,9 | 0,6 | 291 | 330 | 13,3 | 57,5 |
| Outras entidades | 360 | 354 | -1,6 | -0,1 | 631 | 645 | 2,3 | 54,9 |
| Outras transferências correntes | 99 | 102 | 3,2 | 0,1 | 173 | 182 | 5,2 | 56,1 |
| 5. Despesa de capital | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 6. Despesa Efetiva | 5 652 | 5 490 | -2,9 | -2,9 | 9 899 | 10 083 | 1,9 | 54,4 |
| 7. Saldo global (3-6) | 112 | 345 | - | - | 101 | -60 | - | - |

Por memória: após ajustamentos

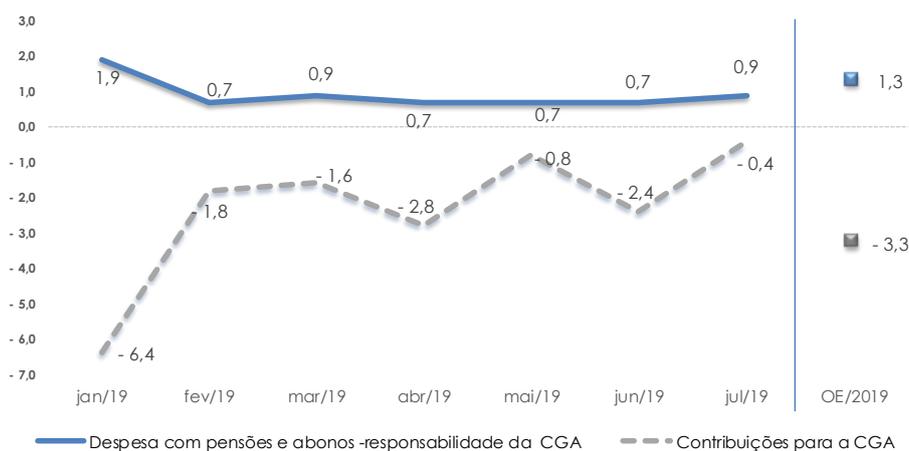
| | | | | | | | | |
|------------------------------------|--------------|--------------|------------|------------|---------------|---------------|------------|-------------|
| 1A. Receita corrente | 5 764 | 5 835 | 1,2 | 1,2 | 10 000 | 10 023 | 0,2 | 58,2 |
| Contribuições para a CGA | 2 272 | 2 263 | -0,4 | -0,2 | 4 010 | 3 877 | -3,3 | 58,4 |
| Outras receitas correntes | 133 | 122 | -8,1 | -0,2 | 287 | 264 | -8,0 | 46,2 |
| 3A. Receita efetiva (1A.+2) | 5 764 | 5 835 | 1,2 | 1,2 | 10 000 | 10 023 | 0,2 | 58,2 |
| 4A. Despesa corrente | 5 415 | 5 490 | 1,4 | 1,4 | 9 899 | 10 083 | 1,9 | 54,4 |
| Pensões e abonos | 5 295 | 5 370 | 1,4 | 1,4 | 9 695 | 9 858 | 1,7 | 54,5 |
| Da responsabilidade da CGA | 4 780 | 4 826 | 0,9 | 0,8 | 8 773 | 8 884 | 1,3 | 54,3 |
| 5A. Despesa efetiva | 5 415 | 5 490 | 1,4 | 1,4 | 9 899 | 10 083 | 1,9 | 54,4 |
| 6A. Saldo global (3A.-5A.) | 349 | 345 | - | - | 101 | -60 | - | - |

Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: as linhas 1 a 7 não contêm o ajustamento da UTAO. As linhas 1.A a 6.A contêm esse ajustamento. Como mostrado na Caixa 1, o ajustamento incidiu na despesa com pensões e abonos a cargo da CGA observada no primeiro semestre de 2018. O referencial anual para 2018 é a execução reportada na CGE/2018. Os referenciais anuais indicados para 2019 são as previsões iniciais de receita e as dotações iniciais de despesa do OE/2019 resultante da aprovação pela Assembleia da República. Não estando ainda disponível a informação necessária para ajustar a despesa com pensões e abonos da CGA até final do ano, não foi possível replicar no referencial anual de 2018 o ajustamento efetuado na execução de janeiro a julho de 2018.

38. A receita com contribuições para a CGA registou uma diminuição. Até julho, a receita com contribuições e quotizações para a CGA atingiu o valor acumulado de 2263 M€, o que representa um decréscimo de 0,4% face ao período homólogo. No entanto, trata-se de um ritmo de diminuição significativamente acima do objetivo negativo (- 3,3%) previsto no OE/2019 (Gráfico 9). Para esta evolução menos desfavorável, contribuiu o efeito da medida de descongelamento gradual das carreiras dos funcionários públicos que teve início em 2018 e que se prolonga durante 2019,¹⁰ apesar da redução, em termos homólogos, no número de subscritores (11 163, ou seja, - 2,5%).

¹⁰ Nos termos do n.º 8 do artigo 18.º da [Lei n.º 114/2017 de 29 de dezembro \(LOE 2018\)](#), o descongelamento das progressões é faseado entre os anos de 2018 (25% a 1 de janeiro e 50% a 1 de setembro) e de 2019 (75% a 1 de maio e 100% a 1 de dezembro).

Gráfico 9 – Receitas de contribuições e despesa com pensões e abonos (ajustada)
(taxa de variação homóloga acumulada)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

39. A despesa com pensões e abonos permanece com um crescimento abaixo do previsto. A despesa com pensões e abonos em julho de 2019 atingiu o valor de 5370 M€, o que representou um crescimento de 1,4% face ao ano anterior, sendo esta taxa inferior à prevista no OE/2019 para o conjunto do ano (1,7%). Desagregando esta rubrica, é possível verificar que a despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (4826 M€) registou, em termos homólogos, um incremento de 0,9% em termos ajustados, abaixo do referencial previsto no OE/2019 (1,3%), vide Gráfico 9. Para este resultado contribuíram as atualizações ordinária e extraordinária em 2019 do valor das pensões. As transferências provenientes de outras entidades, incluindo as da Segurança Social no âmbito da pensão unificada, fixaram-se em 360 M€. De referir ainda, que, em agosto, a CGA inicia o pagamento do valor revisto de pensões de acordo com o acórdão do Tribunal Constitucional, sendo que o Governo prevê que esta revisão terá um impacto de 13 milhões de euros em 2019 nas contas da CGA.¹¹

6 Estimativa para o saldo orçamental em contas nacionais no 1.º semestre de 2019

40. A UTAO estima que o saldo das administrações públicas no 1.º semestre de 2019, em contas nacionais, se tenha situado entre -1,3% e -0,3% do PIB, evidenciando um aumento face ao período homólogo.¹² A estimativa é condicional à informação disponível. O valor central do intervalo de estimacão é -0,8% do PIB no primeiro semestre (Tabela 16 e Gráfico 10). Face ao observado em idêntico período do ano anterior, o saldo orçamental deverá ter registado uma melhoria de 1,4 p.p. do PIB. Excluindo o efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes, deverá ter-se verificado igualmente uma melhoria do saldo face a idêntico período de 2018, em 1,6 p.p. do PIB, para 0,3% do PIB no 1.º semestre de 2019 (Gráfico 11).

¹¹ O Acórdão n.º 134/2019 do Tribunal Constitucional declara a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do segmento do artigo 43.º, n.º 1, do Estatuto da Aposentação, na redação dada pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que determina que a aposentação voluntária se rege pela lei em vigor no momento em que for proferido o despacho a reconhecer o direito à aposentação. O Ministério das Finanças anunciou em 19/08/2019 que foram revistas cerca de 7.830 pensões de aposentação atribuídas após janeiro de 2013, registando-se aumentos em 2237 pensões, com um impacto estimado de 13 M€.

¹² A apresentação da estimativa para o saldo orçamental sob a forma de intervalo reflete o facto de não se encontrar ainda disponível toda a informação necessária para o apuramento do saldo em contas nacionais, o que implica a existência de uma margem de incerteza razoável em torno do valor central da estimativa. O saldo das Administrações Públicas em contas nacionais apurado pelo INE será divulgado no final do mês de setembro. Assim, o intervalo aqui estimado é da responsabilidade da UTAO e não pode ser interpretado como uma estatística oficial da República.

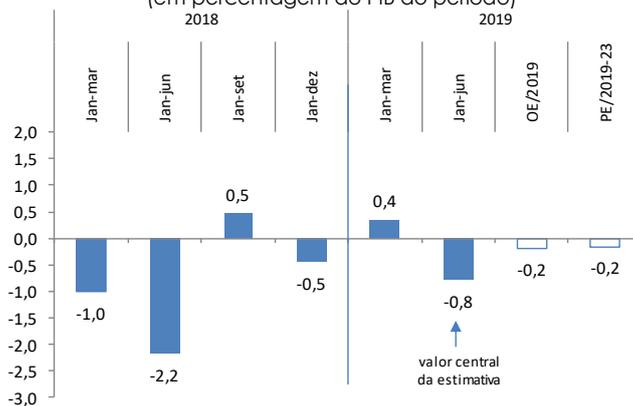
Tabela 16 – Saldo orçamental das Administrações Públicas em contas nacionais
(em percentagem do PIB)

| | 2019 (OE/2019) | Jan-mar 2019 | Jan-jun 2019 estimado |
|---|-------------------|-----------------|-----------------------------|
| | % PIB | % PIB | % PIB |
| 1. Saldo em Contabilidade Pública | -0,8 | 1,4 | -0,5 |
| Administração Central | -2,2 | -1,3 | -3,1 |
| Administração Regional e Local | 0,3 | 0,2 | 0,5 |
| Segurança Social | 0,8 | 2,5 | 2,1 |
| 2. Ajust. de passagem a Contas Nacionais | 0,6 | -1,0 | -0,8 ; 0,2 |
| Impostos e contribuições sociais | 0,1 | -1,8 | -0,5 ; -0,3 |
| Dif. entre juros pagos e devidos | 0,3 | 0,2 | 1,0 ; 1,2 |
| Outros efeitos | 0,2 | 0,6 | -1,3 ; -0,7 |
| 3. Saldo em Contas Nacionais (1+2) | -0,2 | 0,4 | -1,3 ; -0,3 |
| <i>Por memória:</i> | | | |
| Saldo em Contas Nacionais excluindo medidas temporárias e/ou não-recorrentes | 0,1 | 0,4 | -0,2 ; 0,8 |

Fontes: IGCP, INE, MF e cálculos da UTAO. | Notas: Os "Outros efeitos" incluem, entre vários fatores, os encargos assumidos e não pagos, a neutralidade de fundos comunitários e as diferenças de composição do universo das Administrações Públicas. As medidas temporárias e/ou medidas não recorrentes encontram-se identificadas na Caixa 1.

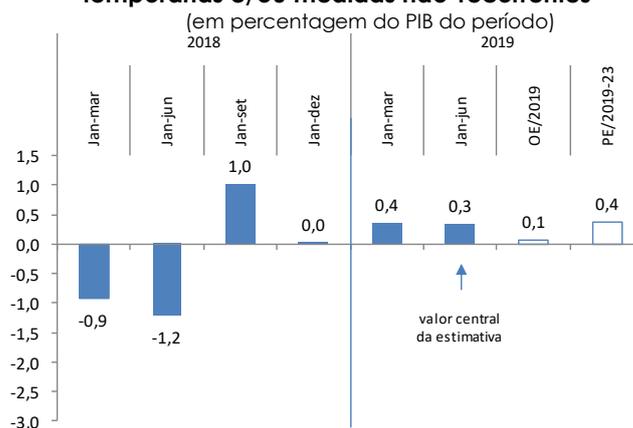
41. O valor central do saldo do 1.º semestre estimado na ótica de contas nacionais é ligeiramente inferior ao apurado em contabilidade pública no mesmo período. A diferença entre o saldo apurado nas duas óticas contabilísticas reflete um conjunto de ajustamentos de passagem a contabilidade nacional, que contribuem para reduzir o saldo das administrações públicas em cerca de 0,3 p.p. do PIB (considerando o valor central da estimativa) — Tabela 16. Entre os ajustamentos realizados, destaca-se a operação de recapitalização do Novo Banco no 2.º trimestre, no valor de 1149 M€, o equivalente a 1,1 p.p. do PIB do 1.º semestre, incluída no agregado designado por "Outros efeitos" na Tabela 16. Em sentido contrário, com um contributo positivo para o ajustamento de passagem a contas nacionais, assume relevância a diferença entre juros pagos e juros devidos. Este ajustamento decorre do perfil intra-anual de pagamento de juros da dívida pública que, numa ótica de caixa, se encontra mais concentrado no 2.º trimestre.

Gráfico 10 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais
(em percentagem do PIB do período)



Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO. | Nota: Até março de 2019, apresentam-se no gráfico os valores oficiais do saldo apurado pela autoridade estatística competente e constantes da divulgação mais recente das contas nacionais trimestrais por sector institucional.

Gráfico 11 – Saldo das Administrações Públicas em contas nacionais excluindo o efeito de medidas temporárias e/ou medidas não-recorrentes



Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO. | Nota: Até março de 2019, apresentam-se no gráfico os valores oficiais do saldo indicados no Gráfico 10 deduzidos do impacto das medidas temporárias e/ou não-recorrentes identificadas na Caixa 1.

42. De acordo com a estimativa realizada pela UTAO, o saldo orçamental registado na primeira metade do ano deverá ter ficado aquém do objetivo definido para o conjunto do ano, sem, contudo, colocar em causa o seu cumprimento. O saldo orçamental deficitário de 0,8% do PIB estimado para o 1.º semestre, a confirmar-se, deverá ser claramente inferior ao saldo orçamental de -0,2% do PIB definido no OE/2019 como objetivo para o conjunto do ano e confirmado, posteriormente, no âmbito do PE/2019-23. O resultado do 1.º semestre encontra-se, porém, influenciado, em grande medida, pela recapitalização do Novo Banco, particularmente quando expresso em percentagem do PIB semestral (1,1% do PIB). Excluindo o impacto desta medida, a estimativa da UTAO aponta para um saldo orçamental ajustado de cerca de 0,3% do PIB. Este valor encontra-se em linha com o objetivo anual excluindo o impacto de medidas temporárias e/ou não-recorrentes, revisto no PE/2019-23 para 0,4% do PIB face aos 0,1% do PIB considerados inicialmente no OE/2019. No decorrer do ano, o peso da operação de recapitalização do Novo Banco expresso em percentagem do PIB anual será, necessariamente, diluído (para cerca de 0,6% do PIB, considerando o PIB projetado no PE/2019-23). Para a segunda metade do ano são esperadas algumas pressões orçamentais decorrentes de medidas de valorização salarial previstas nas Administrações Públicas e do aumento, igualmente previsto, de algumas prestações sociais. Ao nível das medidas temporárias e/ou não-recorrentes, há ainda que ter em conta, do lado da receita, a recuperação de parte da garantia ao BPP adiada para 2019 e, do lado da despesa, indemnização a realizar pelo Município de Lisboa na sequência de decisão judicial. Estas operações, a concretizarem-se pelos montantes estimados pelo Ministério das Finanças (196 M€ no primeiro caso e 170 M€ no segundo), deverão ter um impacto orçamental que se compensa largamente entre si.

43. Os resultados das contas das Administrações Públicas até ao 2.º trimestre, cuja divulgação se encontra prevista para o final de setembro, serão publicados numa nova base de contas nacionais. De acordo com a política de revisões de estatísticas macroeconómicas harmonizada entre os Estados-Membros da União Europeia (UE), prevista no Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, a base de contas nacionais deverá ser atualizada a cada cinco anos. Neste contexto, na divulgação dos resultados de contas nacionais de Portugal para o conjunto das administrações públicas do 2.º trimestre de 2019, prevista para 23 de setembro, o apuramento destas estatísticas será efetuado tendo já em consideração a nova base de contas nacionais, à semelhança do que sucederá na generalidade dos países da UE. A mudança de base destina-se a permitir a incorporação e a adaptação de novas fontes de informação estatística e a revisão de métodos de estimação, que permitam melhorar a adequação da informação disponível ao referencial normativo das estatísticas de contas nacionais. Em virtude destas alterações, são expectáveis revisões a valores passados nas séries estatísticas de contas nacionais, para além das que resultam do calendário anual de revisão destas estatísticas.

Caixa 1 – Medidas temporárias e/ou medidas não recorrentes em contabilidade nacional

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

2018: (i) Recuperação de garantia do BPP; (ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco; (iii) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017; (iv) Pagamento de indemnização pela Câmara Municipal de Lisboa por decisão judicial; (v) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID).

2019: (i) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco; (ii) Recuperação de garantia do BPP; (iii) Indemnização a realizar pela Câmara Municipal de Lisboa por decisão judicial.

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

Este anexo expõe os ajustamentos efetuados pela UTAO para tornar comparáveis a execução e o orçamento de 2019 com a execução de 2018. A Caixa 2 explica a metodologia da UTAO.

Caixa 2 – Ajustamentos efetuados à execução orçamental das Administrações Públicas

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, não existiram em períodos homólogos ou neles tiveram um perfil infra-anual diferente. Nas suas análises que comparam desempenhos entre anos consecutivos, a UTAO privilegia a identificação das operações de receita ou despesa com natureza duradoura na posição orçamental intertemporal. Por isso, costuma expurgar dos dados primários recebidos da DGO (execução e referenciais anuais) os fatores que, pela sua efemeridade, prejudicam a comparabilidade entre anos adjacentes.

A fim de proporcionar aos leitores uma comparação expurgada de operações com efeitos transitórios ocorridas em 2018 ou 2019, a UTAO identifica nesta caixa os fatores que influenciaram a comparabilidade neste biénio. A identificação tem por base as diferenças que estes fatores criam nas séries temporais, com origem em causas diversas, como alterações na metodologia de registo contabilístico, reclassificação de entidades dentro do sector das Administrações Públicas e medidas administrativas ou de política com efeitos num único ano ou em poucos. A capacidade da UTAO para identificar estes fatores e promover as consequentes alterações nos valores de um ano ou outro, 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. Para 2018 e 2019, a UTAO considera nesta coleção de relatórios os ajustamentos que abaixo se explicam, os quais poderão ser atualizados ao longo do ano em função da eventual emergência de novos fatores que limitem a comparação homóloga.

(1) Eliminação do efeito decorrente da consignação de receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. A Lei do OE/2018 (artigo 232.º) e a Lei do OE/2019 (artigo 267.º) determinaram a consignação de 2% da receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, a ser efetuada de forma faseada e crescente nos seguintes termos: 0,5% em 2018; 1,0% em 2019; 1,5% em 2020; 2,0% em 2021 e anos seguintes. Tratando-se de valores crescentes, importa anular o seu efeito no período 2018-2021 para não prejudicar a comparabilidade homóloga dos dados. Tratando-se de transferências entre subsectores das Administrações Públicas, este ajustamento não tem

efeitos no saldo, mas é relevante quando se avalia o desempenho dos subsectores Estado e Segurança Social separadamente.

(2) Eliminação da receita proveniente de **restituições do orçamento da União Europeia a Portugal** em 2018. As restituições da União Europeia constituem devoluções das contribuições efetuadas pelos Estados-Membros, decorrentes de orçamentos rectificativos europeus. No ano de 2019, não houve lugar a uma devolução, mas a uma contribuição adicional decorrente do orçamento rectificativo europeu n.º 6/2018. Em qualquer dos casos, trata-se de um efeito pontual, não orçamentado nem controlado por Portugal, de cujos efeitos importa expurgar a execução orçamental.

(3) O saldo observado da Segurança Social é expurgado do saldo de fundos europeus no sentido de assegurar o cumprimento do **princípio da neutralidade dos fundos comunitários**. Ao longo de cada ciclo de nove anos de execução de fundos europeus, a entrada dos mesmos no sector das Administrações Públicas (AP) tem de coincidir com o valor das saídas, *i.e.*, o saldo intertemporal destes fundos é nulo para as AP portuguesas. Porém, dadas as especificidades da execução financeira destes recursos, só por mero acaso é que as entradas coincidirão com as saídas num qualquer ano em particular. Naturalmente, o ritmo de entradas e saídas difere entre anos. Por isso, se importar conhecer a posição de tesouraria das Administrações Públicas num qualquer ano que seja compatível com aquela regra de longo prazo, torna-se indispensável anular no saldo das AP a diferença entre entradas e saídas de fundos europeus observada nesse ano. Assim, se a diferença for positiva (negativa), o ajustamento a fazer consiste em imputar uma saída (entrada) fictícia em determinada rubrica do classificador económico no valor daquela diferença. A UTAO só consegue realizar esta operação de ajustamento na conta da Segurança Social, e é precisamente isto que está evidenciado na Tabela 17. Teoricamente, deveria efetuar a mesma operação na conta dos demais subsectores. O ajustamento realizado na conta da Segurança Social é refletido pela UTAO na conta consolidada das AP, sendo inscrito um lançamento fictício na rubrica "outras receitas correntes" com valor igual ao simétrico do saldo observado de fundos europeus no subsector da Segurança Social. A terminar, explica-se que os valores de fundos entrados e saídos no subsector são os constantes da coleção mensal "Execução Orçamental" publicada pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P..

(4) Eliminação do montante de receita de IRC no âmbito **do regime de reavaliação de ativos**. O Decreto-Lei n.º 66/2016, de 3 de novembro, criou a possibilidade de as empresas reavaliarem os seus ativos com efeitos fiscais. A adesão a este regime foi voluntária e determinou a sujeição dos sujeitos passivos afetados a uma tributação autónoma especial entre 2016 e 2018, produzindo a referida reavaliação efeitos em termos de depreciação a partir do exercício de 2018. Tratando-se de uma decisão que aumenta temporariamente a receita de IRC, importa anular os seus efeitos, para preservar a comparabilidade entre as séries.

(5) Linearização mensal do referencial anual para a **despesa com juros do subsector Estado** devido ao diferente perfil intra-anual de 2018 para 2019 decorrente da gestão da dívida pública.

(6) Linearização mensal do referencial anual da despesa em **concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal** no biénio 2018–2019. As despesas para o ano corrente encontram-se contratualizadas, referem-se aos pagamentos às concessionárias e subconcessionárias de PPP rodoviárias, podendo ocorrer diferenças de calendarização entre um ano e outro.

(7) Linearização da despesa relativa à **contribuição financeira para a União Europeia** decorrente do diferente perfil intra-anual no biénio 2018–2019. Mesma razão que nos fatores anteriores.

(8) Exclusão do referencial anual de 2018 das **despesas no âmbito dos incêndios florestais** ocorridas em 2017. A Lei do OE/2018 criou uma dotação centralizada no Ministério das Finanças no valor de 187 M€ (dos quais 62 M€ destinados à aquisição de ativos financeiros) destinada ao financiamento de despesas com indemnizações, apoios, prevenções e combate aos incêndios. Tratando-se de um efeito não repetível em 2019 e que não reflete a posição intertemporal das finanças públicas, importa expurgar a execução de 2018 dos seus efeitos.

(9) Eliminação do desfasamento temporal no registo da receita fiscal decorrente da **tolerância de ponto concedida no dia 31 de dezembro** de 2018 que afetou a receita de Imposto sobre o Consumo de Tabaco e do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP). Na sequência desta tolerância de ponto, o despacho de 27 de dezembro do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF) determinou o alargamento do prazo de pagamento das obrigações fiscais até dia 2 de janeiro, o que implicou o registo de cobranças respeitantes a 2018 já no ano de 2019. Este efeito, a não ser expurgado, teria aumentado a receita de janeiro de 2019 por contrapartida de menor receita em dezembro de 2018. A operação de ajustamento, quantificada na tabela seguinte, consiste, precisamente, na redução da receita de janeiro de 2019 e no aumento, no mesmo valor, da receita de dezembro de 2018. O despacho do SEAF encontra-se disponível em http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/destaques/Paginas/Despacho_SEAF_2018_12_27.aspx.

(10) Correção na execução de 2018 da **despesa com transferências correntes da CGA** decorrente do efeito da aplicação do novo padrão de relato contabilístico nas Administrações Públicas — SNC-AP. A “Síntese da Execução Orçamental” divulgada pela DGO apresenta uma estimativa do impacto da alteração do momento de contabilização das retenções e dos descontos incidentes sobre pensões da CGA.

(11) Linearização da despesa no âmbito de **pagamentos extraordinários relativos a contratos swap** decorrentes de processos judiciais, pagos pelo Metropolitano de Lisboa e pelo Metro do Porto. Estes pagamentos ocorreram no mês de janeiro de 2018.

(12) Ajustamento do efeito decorrente de um diferente perfil intra-anual de **reembolsos de IRS** no biénio 2018–2019.

(13) Ajustamento aos **reembolsos de IRC** decorrente de um diferente perfil intra-anual no biénio 2018–2019.

(14) Ajustamento do efeito decorrente de um diferente perfil intra-anual de **reembolsos de IVA** no biénio 2018–2019.

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

Tabela 17 – Quantificação dos ajustamentos à conta das Administrações Públicas

(em milhões de euros)

| | Ajustamentos | Subsetor | Âmbito | Janeiro-julho | | Referenciais anuais | |
|---|--------------|-------------|-----------------|---------------|-------------|---------------------|---------------|
| | | | | 2018 | 2019 | 2018 | OE/2019 |
| Saldo global não ajustado | | | | -2 684 | -445 | -2 241 | -2 217 |
| Consignação de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (*) | (1) | Seg. Social | Receita | 0 | -33 | -70 | -199 |
| Consignação de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (*) | (1) | Estado | Despesa | 0 | 33 | 70 | 199 |
| Restituições relativas à contribuição para a União Europeia | (2) | Estado | Receita | -116 | -10 | -116 | 0 |
| Transferências FSE | (3) | Seg. Social | Receita/Despesa | -116 | -158 | -35 | -44 |
| Reavaliação de ativos | (4) | Estado | Receita | 0 | 0 | -107 | 0 |
| Linearização dos juros da dívida pública | (5) | Estado | Despesa | 880 | 550 | 0 | 0 |
| Linearização das despesas com concessões da empresa Infraestruturas de Portugal | (6) | SFA | Despesa | 47 | -46 | 0 | 0 |
| Linearização da contribuição financeira para a União Europeia | (7) | Estado | Despesa | -19 | 111 | 0 | 0 |
| Despesa centralizada no âmbito de incêndios florestais | (8) | Estado | Despesa | 115 | 0 | 125 | 0 |
| Alargamento do prazo de pagamento devido à tolerância de ponto: ISP e Tabaco | (9) | Estado | Receita | 0 | -214 | 214 | -214 |
| Efeito da alteração do no modelo normativo contabilístico na CGA | (10) | SFA | Despesa | 237 | 0 | 0 | 0 |
| Linearização da despesa no âmbito de juros swap paga em janeiro de 2018 | (11) | SFA | Despesa | 127 | 0 | 0 | 0 |
| Reembolsos do IRS | (12) | Estado | Receita | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Reembolsos do IRC | (13) | Estado | Receita | 136 | 0 | 0 | 0 |
| Reembolsos do IVA | (14) | Estado | Receita | 293 | 0 | 0 | 0 |
| Efeito líquido dos ajustamentos | | | | 1 586 | 233 | 81 | -259 |
| Saldo global ajustado | | | | -1 098 | -212 | -2 160 | -2 475 |

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, os quais constituíram o ponto de partida para toda a análise efetuada neste relatório. O primeiro quadro abaixo apresenta a conta do período janeiro—julho ajustada de fatores que afetaram a comparação entre os dois anos, e o segundo quadro apresenta as mesmas variáveis sem esse ajustamento.

Tabela 18 – Conta consolidada (ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados orçamentados no OE/2019

(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

| | Janeiro-julho | | | | | Ref. Anual | | | | | Grau execução | | Falta executar | |
|------------------------------------|---------------|-------------|-------------------|-------|----------------|---------------|---------------|-------------------|-------|----------------|---------------|---------|----------------|---------------|
| | Execução | | Variação homóloga | | Contributo P-P | 2018 | OE/2019 | Variação homóloga | | Contributo P-P | 2018 | OE/2019 | 2018 | OE/2019 |
| | 2018 | 2019 | M€ | % | | | | M€ | % | | | | | |
| RECEITA CORRENTE | 45 707 | 47 904 | 2 197 | 4,8 | 4,7 | 83 170 | 87 243 | 4 073 | 4,9 | 4,8 | 55,0 | | 37 463 | 39 340 |
| Impostos diretos | 11 738 | 11 925 | 187 | 1,6 | 0,4 | 23 315 | 23 427 | 112 | 0,5 | 0,1 | 50,3 | 50,9 | 11 577 | 11 502 |
| Impostos indiretos | 15 168 | 15 876 | 709 | 4,7 | 1,5 | 26 877 | 27 865 | 988 | 3,7 | 1,2 | 56,4 | 57,0 | 11 709 | 11 988 |
| Contribuições sociais | 11 839 | 12 655 | 816 | 6,9 | 1,7 | 20 991 | 21 721 | 730 | 3,5 | 0,9 | 56,4 | 58,3 | 9 152 | 9 066 |
| Outras receitas correntes | 6 936 | 7 328 | 392 | 5,7 | 0,8 | 11 960 | 14 231 | 2 271 | 19,0 | 2,7 | 58,0 | 51,5 | 5 024 | 6 903 |
| Diferenças de consolidação | 27 | 120 | | | | 27 | 0 | | | | | | | |
| DESPESA CORRENTE | 45 028 | 46 414 | 1 386 | 3,1 | 2,9 | 81 693 | 85 562 | 3 869 | 4,7 | 4,4 | 55,1 | 54,2 | 36 665 | 39 147 |
| Consumo público | 19 005 | 19 562 | 557 | 2,9 | 1,2 | 34 592 | 36 213 | 1 621 | 4,7 | 1,9 | 54,9 | 54,0 | 15 587 | 16 651 |
| Despesas com pessoal | 11 634 | 12 175 | 541 | 4,7 | 1,1 | 20 610 | 21 039 | 429 | 2,1 | 0,5 | 56,5 | 57,9 | 8 975 | 8 864 |
| Aq. bens e serv.e out. desp. corr. | 7 371 | 7 387 | 16 | 0,2 | 0,0 | 13 982 | 15 174 | 1 191 | 8,5 | 1,4 | 52,7 | 48,7 | 6 612 | 7 787 |
| Aquisição de bens e serviços | 6 748 | 6 784 | 37 | 0,5 | 0,1 | 12 919 | 13 056 | 137 | 1,1 | 0,2 | 52,2 | 52,0 | 6 171 | 6 272 |
| Outras despesas correntes | 623 | 602 | -21 | -3,3 | 0,0 | 1 063 | 2 117 | 1 054 | 99,1 | 1,2 | 58,6 | 28,4 | 441 | 1 515 |
| Subsídios | 505 | 568 | 64 | 12,6 | 0,1 | 953 | 1 492 | 538 | 56,5 | 0,6 | 52,9 | 38,1 | 449 | 923 |
| Juros e outros encargos | 4 788 | 4 795 | 7 | 0,1 | 0,0 | 8 428 | 8 303 | -124 | -1,5 | -0,1 | 56,8 | 57,7 | 3 639 | 3 508 |
| Transferências correntes | 20 619 | 21 485 | 866 | 4,2 | 1,8 | 36 943 | 38 698 | 1 755 | 4,8 | 2,0 | 55,8 | 55,5 | 16 324 | 17 213 |
| Dotação <i>provisional</i> | 12 | 0 | | | | 535 | 330 | | | | | | | |
| Diferenças de consolidação | 111 | 4 | | | | 241 | 526 | | | | | | | |
| SALDO CORRENTE | 679 | 1 489 | 810 | | | 1 477 | 1 682 | 205 | | | | | 798 | 192 |
| RECEITAS DE CAPITAL | 1 022 | 1 267 | 245 | 24,0 | 0,5 | 2 062 | 3 302 | 1 240 | 60,1 | 1,5 | 49,6 | 38,4 | 1 040 | 2 035 |
| Diferenças de consolidação | 7 | 56 | | | | 18 | 65 | | | | | | | |
| DESPESAS DE CAPITAL | 2 800 | 2 969 | 169 | 6,0 | 0,4 | 5 699 | 7 459 | 1 760 | 30,9 | 2,0 | 49,1 | 39,8 | 2 899 | 4 490 |
| Investimento | 2 110 | 2 269 | 159 | 7,5 | 0,3 | 4 411 | 5 957 | 1 547 | 35,1 | 1,8 | 47,8 | 38,1 | 2 301 | 3 689 |
| Transferências de capital | 591 | 659 | 68 | 11,6 | 0,1 | 1 172 | 1 435 | 262 | 22,4 | 0,3 | 50,4 | 45,9 | 582 | 776 |
| Outras despesas de capital | 81 | 28 | -53 | -66,0 | -0,1 | 107 | 67 | -40 | -37,2 | 0,0 | 75,6 | 41,0 | 26 | 40 |
| Diferenças de consolidação | 18 | 14 | | | | 9 | 0 | | | | | | | |
| RECEITA EFETIVA | 46 729 | 49 171 | 2 442 | 5,2 | 5,2 | 85 232 | 90 545 | 5 313 | 6,2 | 6,2 | 54,8 | 54,3 | 38 503 | 41 374 |
| DESPESA EFETIVA | 47 828 | 49 383 | 1 556 | 3,3 | 3,3 | 87 392 | 93 021 | 5 629 | 6,4 | 6,4 | 54,7 | 53,1 | 39 564 | 43 638 |
| SALDO GLOBAL | -1 098 | -212 | 886 | | | -2 160 | -2 475 | -316 | | | | | -1 062 | -2 263 |
| <i>Por memória:</i> | | | | | | | | | | | | | | |
| Receita fiscal | 26 906 | 27 801 | 895 | 3,3 | 1,9 | 50 192 | 51 292 | 1 100 | 2,2 | 1,3 | 53,6 | 54,2 | 23 286 | 23 491 |
| Contribuições Sociais | 11 839 | 12 655 | 816 | 6,9 | 1,7 | 20 991 | 21 721 | 730 | 3,5 | 0,9 | 56,4 | 58,3 | 9 152 | 9 066 |
| Despesa corrente primária | 40 240 | 41 619 | 1 380 | 3,4 | 2,9 | 73 265 | 77 258 | 3 993 | 5,5 | 4,6 | 54,9 | 53,9 | 33 025 | 35 639 |

Fontes: DGO e cálculos UTAO | Notas: os dados encontram-se consolidados de transferências, subsídios, juros e rendimentos de propriedade entre unidades institucionais das Administrações Públicas, bem como consolidados entre aquisição de bens e serviços com vendas de bens e serviços para algumas entidades do programa orçamental Saúde. Os dados para 2018 têm por base a CGE/2018. O referencial anual 2019 do agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui a dotação *provisional* (330 M€), bem como o montante da reserva orçamental (470 M€). A existência de diferenças de consolidação nas respetivas rubricas na conta da DGO tem implicação ao nível da qualidade da análise das rubricas por classificação económica (ver Informação Técnica da UTAO n.º 28/2014). As colunas "Contributo p.p." exprimem o valor da variação da receita (despesa) em causa no conjunto da receita (despesa) efetiva acumulada no ano anterior.

Tabela 19 – Conta consolidada (não ajustada) das Administrações Públicas: comparação entre a execução e os dados orçamentados no OE/2019
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

| | Janeiro-julho | | | | | Ref. Anual | | | | | Grau execução | | Falta executar | |
|------------------------------------|---------------|-------------|-------------------|-------|-----------------|---------------|---------------|-------------------|-------|-----------------|---------------|---------|----------------|---------------|
| | Execução | | Variação homóloga | | Contributo P.P. | 2018 | OE/2019 | Variação homóloga | | Contributo P.P. | 2018 | OE/2019 | 2018 | OE/2019 |
| | 2018 | 2019 | M€ | % | | | | M€ | % | | | | | |
| RECEITA CORRENTE | 45 509 | 48 286 | 2 777 | 6,1 | 6,0 | 83 214 | 87 502 | 4 288 | 5,2 | 5,0 | 54,7 | 55,2 | 37 704 | 39 216 |
| Impostos diretos | 11 602 | 11 925 | 322 | 2,8 | 0,7 | 23 422 | 23 427 | 5 | 0,0 | 0,0 | 49,5 | 50,9 | 11 820 | 11 502 |
| Impostos indiretos | 14 875 | 16 091 | 1 216 | 8,2 | 2,6 | 26 662 | 28 079 | 1 417 | 5,3 | 1,7 | 55,8 | 57,3 | 11 788 | 11 988 |
| Contribuições sociais | 11 839 | 12 655 | 816 | 6,9 | 1,8 | 20 991 | 21 721 | 730 | 3,5 | 0,9 | 56,4 | 58,3 | 9 152 | 9 066 |
| Outras receitas correntes | 7 167 | 7 496 | 329 | 4,6 | 0,7 | 12 111 | 14 275 | 2 164 | 17,9 | 2,5 | 59,2 | 52,5 | 4 944 | 6 779 |
| Diferenças de consolidação | 27 | 120 | | | | 27 | 0 | | | | | | | |
| DESPESA CORRENTE | 46 369 | 47 076 | 708 | 1,5 | 1,4 | 81 818 | 85 562 | 3 744 | 4,6 | 4,3 | 56,7 | 55,0 | 35 449 | 38 485 |
| Consumo público | 19 018 | 19 562 | 544 | 2,9 | 1,1 | 35 140 | 36 213 | 1 073 | 3,1 | 1,2 | 54,1 | 54,0 | 16 122 | 16 651 |
| Despesas com pessoal | 11 641 | 12 175 | 535 | 4,6 | 1,1 | 20 616 | 21 039 | 423 | 2,1 | 0,5 | 56,5 | 57,9 | 8 975 | 8 864 |
| Aq. bens e serv.e out. desp. corr. | 7 377 | 7 387 | 9 | 0,1 | 0,0 | 14 524 | 15 174 | 650 | 4,5 | 0,7 | 50,8 | 48,7 | 7 147 | 7 787 |
| Aquisição de bens e serviços | 6 754 | 6 784 | 30 | 0,4 | 0,1 | 12 926 | 13 056 | 131 | 1,0 | 0,1 | 52,3 | 52,0 | 6 171 | 6 272 |
| Outras despesas correntes | 623 | 602 | -21 | -3,3 | 0,0 | 1 598 | 2 447 | 849 | 53,1 | 1,0 | 39,0 | 24,6 | 976 | 1 845 |
| Subsídios | 505 | 568 | 64 | 12,6 | 0,1 | 953 | 1 492 | 539 | 56,5 | 0,6 | 52,9 | 38,1 | 449 | 923 |
| Juros e outros encargos | 5 796 | 5 346 | -450 | -7,8 | -0,9 | 8 428 | 8 303 | -124 | -1,5 | -0,1 | 68,8 | 64,4 | 2 632 | 2 958 |
| Transferências correntes | 20 940 | 21 597 | 657 | 3,1 | 1,3 | 37 055 | 38 698 | 1 643 | 4,4 | 1,9 | 56,5 | 55,8 | 16 116 | 17 101 |
| Diferenças de consolidação | 111 | 4 | | | | 241 | 526 | | | | | | | |
| SALDO CORRENTE | -859 | 1 210 | 2 069 | | | 1 396 | 1 940 | 545 | | | | | 2 255 | 731 |
| RECEITAS DE CAPITAL | 1 022 | 1 267 | 245 | 24,0 | 0,5 | 2 062 | 3 302 | 1 240 | 60,1 | 1,5 | 49,6 | 38,4 | 1 040 | 2 035 |
| Diferenças de consolidação | 7 | 56 | | | | 18 | 65 | | | | | | | |
| DESPESAS DE CAPITAL | 2 847 | 2 923 | 76 | 2,7 | 0,2 | 5 699 | 7 459 | 1 760 | 30,9 | 2,0 | 50,0 | 39,2 | 2 852 | 4 537 |
| Investimento | 2 157 | 2 222 | 65 | 3,0 | 0,1 | 4 411 | 5 957 | 1 547 | 35,1 | 1,8 | 48,9 | 37,3 | 2 253 | 3 735 |
| Transferências de capital | 591 | 659 | 68 | 11,6 | 0,1 | 1 172 | 1 435 | 262 | 22,4 | 0,3 | 50,4 | 45,9 | 582 | 776 |
| Outras despesas de capital | 81 | 28 | -53 | -66,0 | -0,1 | 107 | 67 | -40 | -37,2 | 0,0 | 75,6 | 41,0 | 26 | 40 |
| Diferenças de consolidação | 18 | 14 | | | | 9 | 0 | | | | | | | |
| RECEITA EFETIVA | 46 532 | 49 554 | 3 022 | 6,5 | 6,5 | 85 276 | 90 804 | 5 528 | 6,5 | 6,5 | 54,6 | 54,6 | 38 744 | 41 251 |
| DESPESA EFETIVA | 49 216 | 49 999 | 783 | 1,6 | 1,6 | 87 517 | 93 021 | 5 504 | 6,3 | 6,3 | 56,2 | 53,8 | 38 301 | 43 022 |
| SALDO GLOBAL | -2 684 | -445 | 2 239 | | | -2 241 | -2 217 | 24 | | | | | 443 | -1 771 |
| <i>Por memória:</i> | | | | | | | | | | | | | | |
| Receita fiscal | 26 477 | 28 016 | 1 539 | 5,8 | 3,3 | 50 068 | 51 506 | 1 438 | 2,9 | 1,7 | 52,9 | 54,4 | 23 591 | 23 491 |
| Despesa corrente primária | 40 573 | 41 731 | 1 158 | 2,9 | 2,4 | 73 366 | 77 258 | 3 892 | 5,3 | 4,4 | 55,3 | 54,0 | 32 793 | 35 528 |

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



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>