

## Relatório UTAO n.º 17/2019

### Evolução Orçamental: janeiro a agosto de 2019

Coleção: Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública

14 de outubro 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, Rui Nuno Baleiras e Vítor Nunes Canarias.

Modelo de documento elaborado por António Antunes.

**Título:** Evolução Orçamental: janeiro a agosto de 2019

**Coleção:** Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública

**Relatório UTAO N.º 17/2019**

**Data de publicação:** 14 de outubro de 2019

**Data-limite para incorporação de informação:** 26/09/2019

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

---

## Índice geral

<b>SUMÁRIO</b> .....	<b>1</b>
<b>1 INFORMAÇÃO PRÉVIA</b> .....	<b>1</b>
<b>2 SALDO GLOBAL</b> .....	<b>2</b>
<b>3 RECEITA EFETIVA</b> .....	<b>4</b>
3.1 VISÃO PANORÂMICA.....	4
3.2 RECEITA FISCAL .....	4
3.3 RECEITA CONTRIBUTIVA .....	7
3.4 OUTRAS RECEITAS.....	7
<b>4 DESPESA EFETIVA</b> .....	<b>9</b>
4.1 VISÃO PANORÂMICA.....	9
4.2 DESPESA CORRENTE .....	11
4.3 DESPESA DE CAPITAL .....	14
<b>5 OS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL</b> .....	<b>16</b>
5.1 INTRODUÇÃO.....	16
5.2 SISTEMA DE PROTEÇÃO OFERECIDO PELA SEGURANÇA SOCIAL.....	16
5.2.1 <i>Sistema previdencial</i> .....	17
5.2.1.1 Regimes gerais.....	17
5.2.1.2 Regimes especiais.....	18
5.2.1.3 Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e destino das receitas contributivas do sistema previdencial .....	18
5.2.2 <i>Sistema de proteção social de cidadania</i> .....	18
5.2.2.1 Subsistema de solidariedade .....	19
5.2.2.2 Subsistema de proteção familiar .....	19
5.2.2.3 Subsistema de ação social .....	19
5.2.3 <i>Sistema complementar</i> .....	19
5.2.3.1 Regime público de capitalização .....	19
5.2.3.2 Regimes complementares de iniciativa coletiva.....	19
5.2.3.3 Regimes complementares de iniciativa individual.....	20
5.3 SISTEMA DE PROTEÇÃO OFERECIDO PELA CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES .....	20
5.3.1 <i>Regime da proteção social convergente</i> .....	20
5.3.2 <i>Regime das prestações de natureza especial</i> .....	21
5.4 SALDOS GLOBAIS DE CADA SISTEMA DE PROTEÇÃO GERIDO PELA SEGURANÇA SOCIAL .....	21
<b>6 APRECIÇÃO DAS CONTAS DOS SISTEMAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL</b> .....	<b>22</b>
6.1 SEGURANÇA SOCIAL .....	22
6.2 CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES.....	27
<b>ANEXO 1: AJUSTAMENTOS DA UTAO PARA ASSEGURAR A COMPARABILIDADE INTRA-ANUAL DOS AGREGADOS ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE PÚBLICA</b> .....	<b>30</b>
<b>ANEXO 2: QUADROS DETALHADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL CONSOLIDADA, AJUSTADA E NÃO AJUSTADA</b> .....	<b>34</b>

## 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 .....	6
TABELA 6 – RECEITA NÃO FISCAL NEM CONTRIBUTIVA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.....	8
TABELA 7 – DESPESA CORRENTE PRIMÁRIA E PRINCIPAIS RUBRICAS .....	9
TABELA 8 – DESPESAS COM PESSOAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	11
TABELA 9 – AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS .....	12
TABELA 10 – SUBSÍDIOS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	13
TABELA 11 – TRANSFERÊNCIAS CORRENTES PARA ENTIDADES EXTERIORES ÀS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	13
TABELA 12 – INVESTIMENTO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	15
TABELA 13 – TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL PARA ENTIDADES EXTERIORES ÀS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS .....	15
TABELA 14 - EXECUÇÃO MENSAL DA SEGURANÇA SOCIAL EM TERMOS NÃO AJUSTADOS .....	23
TABELA 15 - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA SEGURANÇA SOCIAL, SEM E COM AJUSTAMENTOS .....	24
TABELA 16 - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES.....	28
TABELA 17 – QUANTIFICAÇÃO DOS AJUSTAMENTOS À CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	33
TABELA 18 – CONTA CONSOLIDADA (AJUSTADA) DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS: COMPARAÇÃO ENTRE A EXECUÇÃO E OS DADOS ORÇAMENTADOS NO OE/2019 .....	34
TABELA 19 – CONTA CONSOLIDADA (NÃO AJUSTADA) DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS: COMPARAÇÃO ENTRE A EXECUÇÃO E OS DADOS ORÇAMENTADOS NO OE/2019 .....	35

## 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.....	7
GRÁFICO 3 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA O DESVIO NA RECEITA CORRENTE NÃO FISCAL NEM CONTRIBUTIVA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.....	8
GRÁFICO 4 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA O DESVIO NA RECEITA DE CAPITAL DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL .....	8
GRÁFICO 5 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA O DESVIO NA DESPESA EFETIVA.....	10
GRÁFICO 6 – DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS TRANSVERSAIS SOB CONTROLO DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS .....	11
GRÁFICO 7 – SALDO DA SEGURANÇA SOCIAL POR SISTEMA (AJUSTADO).....	22
GRÁFICO 8 – RECEITA COM CONTRIBUIÇÕES E QUOTIZAÇÕES .....	25
GRÁFICO 9 – DESPESA COM PRESTAÇÕES SOCIAIS, EXCETUANDO PENSÕES, EM TERMOS ACUMULADOS .....	26
GRÁFICO 10 – DESPESA EM 2019 COM PRESTAÇÕES DE DESEMPREGO E APOIO AO EMPREGO, VALORES MENSIS ACUMULADOS.....	26
GRÁFICO 11 – RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES E DESPESA COM PENSÕES E ABONOS (AJUSTADA) .....	29
GRÁFICO 12 – EVOLUÇÃO NO NÚMERO DE SUBSCRITORES E NO NÚMERO DE PENSIONISTAS DA CGA .....	30

## Índice de Figuras

FIGURA 1 – SISTEMATIZAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL .....	17
--	----

## Índice de Caixas

CAIXA 1 – AJUSTAMENTOS EFETUADOS À EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS .....	30
--	----

## Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
BES	Banco Espírito Santo
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGE	Conta Geral do Estado
COFMA	Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública
DGO	Direção-Geral do Orçamento
FEAC	Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FSE	Fundo Social Europeu
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IMI	Imposto Municipal Sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre a Transação Onerosa de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IP	Infraestruturas de Portugal, S.A.
IRC	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LOE	Lei do Orçamento de Estado
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento do Estado
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PIB	Produto Interno Bruto
PO	Programa Operacional
POE	Proposta de Orçamento do Estado
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
PSI	Prestação Social para a Inclusão
SEAF	Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
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 registaram até ao final do 2.º quadrimestre de 2019 um saldo global positivo, em contraste com o saldo negativo verificado no mesmo período do ano anterior. Este resultado decorre do facto de o aumento homólogo da receita efetiva até agosto 2019 ter ficado acima do observado na despesa efetiva. Por subsectores, destacam-se os contributos positivos dos Serviços e Fundos Autónomos, da Segurança Social e da Administração Local.*

*A receita efetiva apresentou um aumento homólogo (4,7%) abaixo do previsto no OE/2019 (6,2%) para o conjunto do ano. Este crescimento situa-se, assim, 1,5 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 das outras receitas correntes e da receita de capital. Continua, pois, a manifestar-se o padrão de execução que a UTAO vem identificando em sucessivas edições nesta coleção de documentos: sobre-execução (ou suborçamentação) nos recursos fiscais e contributivos e subexecução (sobre-orçamentação) na receita de capital e nas "outras receitas correntes". Esta edição decompõe, pela primeira vez, os desvios destas duas categorias de receita face aos seus objetivos de cobrança anual (22 p.p. e 75 p.p., respetivamente) para se perceber que os principais contributos para a sobre-orçamentação estão na venda de bens e serviços correntes e nas transferências de capital da União Europeia.*

*Quanto à despesa efetiva, o aumento homólogo (3,9%) até agosto de 2019 ficou abaixo do implícito no OE/2019 (6,4%) para o conjunto do ano. Por componentes, as despesas com pessoal e os juros pagos pela Administração Regional apresentaram um crescimento superior ao objetivo anual, enquanto o investimento, os subsídios e as outras despesas correntes evidenciaram um ritmo de crescimento inferior ao subjacente ao OE/2019. Como riscos ascendentes para alcançar a meta do saldo global, identificam-se as habituais insuficiências na dotação inicial para aquisições de bens e serviços no Programa Orçamental (PO) da Saúde e na dotação inicial para despesas com pessoal no PO da Educação. Como risco descendente, aponta-se a subexecução na despesa de investimento, igualmente uma característica recorrente nas execuções orçamentais.*

*Este número inclui uma secção nova para explicar os sistemas de proteção social existentes em Portugal. Tem uma finalidade pedagógica em si mesma, mas também o propósito de estabelecer o enquadramento institucional necessário para ajudar a interpretar futuras análises da UTAO, mais profundas do que até aqui, à realidade económica e financeira complexa da proteção social nacional.*

*O saldo da Segurança Social cresceu 24,7% face ao período homólogo, destacando-se neste resultado o crescimento das contribuições acima do objetivo anual. Outra inovação nesta coleção é o início do tratamento de informação financeira desagregada por sistemas de proteção social. Entre outros dados, permite dizer que o excedente no Sistema Previdencial nos primeiros oito meses de cada ano cresceu em 2018 e 2019. A CGA regista um saldo abaixo do verificado no período homólogo de 2018, mas acima do previsto 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 26 de setembro de 2019, relativa às contas das Administrações Públicas para o período janeiro–agosto 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" publicada 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. As expressões enfatizadas a negrito no início de cada parágrafo pretendem resumir a ideia principal nele contida.** O resto do parágrafo desenvolve e justifica essa mensagem e eventualmente outras menos importantes.

**4. 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 1, pp. 30 e seguintes. 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

**5. Em termos não ajustados de fatores que afetem a comparabilidade homóloga, o saldo global em contabilidade pública das Administrações Públicas situou-se em 402 M€ até ao final do 2.º quadrimestre de 2019, refletindo um acréscimo de 982 M€ face ao registado 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 positivo de 402 M€ até agosto de 2019, o que compara com um saldo negativo de 579 M€ verificado no mesmo período do ano anterior (Tabela 1 e Tabela 19). A evolução no saldo consolidado deveu-se, essencialmente, aos contributos dos Serviços e Fundos Autónomos e da Segurança Social. De salientar 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-ago 2018	Jan-ago 2019	variação homóloga	Referencial anual		
				2018	OE/2019	variação homóloga OE/2019
<b>1. Estado</b>	-2711	-3272	-561	-3.666	-5.426	-1 760
<b>2. Serviços e Fundos Autónomos</b>	20	1308	1.288	-976	877	1 853
<i>do qual: EPR</i>	-1211	205	1.415	-2.130	-315	1 816
<b>3. Administração Central (1+2)</b>	<b>-2692</b>	<b>-1964</b>	<b>727</b>	<b>-4.642</b>	<b>-4.549</b>	<b>93</b>
4. Segurança Social	1550	2041	491	1.977	1.665	-313
<b>5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)</b>	<b>-1142</b>	<b>77</b>	<b>1.219</b>	<b>-2.664</b>	<b>-2.884</b>	<b>-220</b>
6. Administração Regional e Local	563	325	-237	424	668	244
6.1 Administração Regional	-42	-173	-130	-32	-66	-34
6.2 Administração Local	605	498	-107	456	733	277
<b>7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)</b>	<b>-579</b>	<b>402</b>	<b>982</b>	<b>-2.241</b>	<b>-2.217</b>	<b>24</b>

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.

**6. Em termos ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, a melhoria do saldo global é menos expressiva (397 contra 982 M€), mas o indicador passa igualmente de défice a excedente em 2018 por comparação com o período homólogo de 2018.** Na presente análise, a evolução da execução orçamental tem por referência os dados após os 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 1. Os ajustamentos efetuados têm relevância material, evidenciada pelas diferenças entre a Tabela 1 e a Tabela 2. Todos os fatores de ajustamento estão quantificados na Tabela 17, p. 33. Em termos comparáveis, o saldo das Administrações Públicas situou-se em 274 M€ no final do 2.º quadrimestre de 2019, o que corresponde a uma subida homóloga de 397 M€, essencialmente devido ao contributo dos subsectores dos Serviços e Fundos Autónomos, da Segurança Social e da Administração Local. O acréscimo homólogo de 397 M€ no saldo global até agosto de 2019 contrasta com a deterioração de 316 M€ implícita no OE/2019. Esta comparação deve ser lida à luz da relação entre os dois referenciais anuais. Com efeito, olhando para o final do ano, deve notar-se que o OE/2019 projeta uma deterioração do saldo face ao valor com que as contas das AP foram encerradas em 2018, ou seja, um movimento em sentido contrário ao verificado nos primeiros oito meses do ano.

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

Subsector	Jan-ago 2018	Jan-ago 2019	variação homóloga	Referencial anual		
				2018	OE/2019	variação homóloga OE/2019
1. Estado	-2 168	-3 229	-1 061	-3 480	-5.442	-1 962
2. Serviços e Fundos Autónomos	311	1 311	1 000	- 976	877	1 853
do qual: EPR	-1 039	208	1 247	-2 130	-315	1 816
<b>3. Administração Central (1+2)</b>	<b>-1 857</b>	<b>-1 918</b>	<b>- 61</b>	<b>-4 455</b>	<b>-4 565</b>	<b>- 109</b>
4. Segurança Social	1 466	1867	401	1 872	1 422	- 451
<b>5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)</b>	<b>- 391</b>	<b>- 51</b>	<b>340</b>	<b>-2 583</b>	<b>-3 143</b>	<b>- 560</b>
6. Administração Regional e Local	269	325	57	424	668	244
6.1 Administração Regional	- 42	- 173	- 130	- 32	- 66	- 34
6.2 Administração Local	311	498	187	456	733	277
<b>7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)</b>	<b>-123</b>	<b>274</b>	<b>397</b>	<b>-2.160</b>	<b>-2.475</b>	<b>-316</b>

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

## 7. O acréscimo no saldo global das Administrações Públicas entre janeiro e agosto de 2019 (+ 397 M€) decorre de um aumento na receita efetiva (2537 M€) superior ao registado na despesa efetiva (2410 M€).

Esta evolução (Tabela 2 e Tabela 3) pode ser comparada com a expectativa das autoridades orçamentais para o final do ano. Tanto a receita efetiva como a despesa efetiva apresentaram taxas de variação homólogas até agosto de 2019 abaixo das taxas de crescimento subjacentes ao OE/2019 para o total do ano. Por subsector, verificou-se um acréscimo homólogo nos Serviços e Fundos Autónomos, na Segurança Social e na Administração Local. Para o aumento homólogo 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 valor de 758 M€, a qual teve como finalidade o reembolso de empréstimos de médio e longo prazos anteriormente obtidos junto do sector financeiro por parte desta empresa pública.

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

	Janeiro-agosto		var. homóloga		Ref. anuais		var. homóloga		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
Receita efetiva	54 138	56 675	2 537	4,7	85 232	90 545	5 313	6,2	63,5	62,6
Corrente	52 974	55 320	2 346	4,4	83 170	87 243	4 073	4,9	63,7	63,4
Capital	1 164	1 355	191	16,4	2 062	3 302	1 240	60,1	56,4	41,0
Despesa efetiva	54 261	56 400	2 140	3,9	87 392	93 021	5 629	6,4	62,1	60,6
Corrente primária	45 646	47 498	1 851	4,1	73 265	77 258	3 993	5,5	62,3	61,5
Juros	5 421	5 418	-3	-0,1	8 428	8 303	-124	-1,5	64,3	65,3
Capital	3 193	3 485	291	9,1	5 699	7 459	1 760	30,9	56,0	46,7
<b>Saldo global</b>	<b>-123</b>	<b>274</b>	<b>397</b>		<b>-2 160</b>	<b>-2 475</b>	<b>-316</b>			

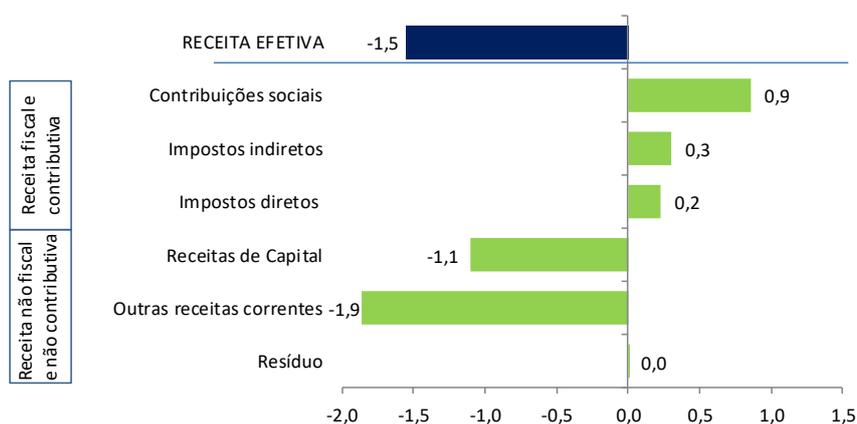
Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 1.

### 3 Receita efetiva

#### 3.1 Visão panorâmica

**8. Até final do mês de agosto a receita efetiva continuou a crescer a um nível inferior ao previsto no OE/2019, uma vez que o desvio positivo da receita fiscal e contributiva não conseguiu compensar a subexecução da componente não fiscal e não contributiva.** No final do mês de agosto a receita efetiva situou-se em 56 675 M€, valor correspondente a uma taxa de execução de 62,6%; é um nível 0,9 p.p. abaixo da taxa observada no período homólogo (63,5%). A cobrança de receita aumentou 2537 M€ face ao mesmo período do ano anterior, que se traduz num crescimento de 4,7%, com contributos de 1,8 p.p. da receita fiscal, 1,7 p.p. das contribuições sociais, 0,8 p.p. das “Outras receitas correntes” e 0,4 p.p. da receita de capital — Tabela 3 e Tabela 18. A cobrança de receita quedou-se globalmente 1,5 p.p. abaixo do objetivo anual implícito no OE/2019, verificando-se que o desvio positivo da receita fiscal e contributiva (+ 1,4 p.p.) não conseguiu compensar a subexecução da componente não fiscal e não contributiva (- 3,0 p.p.) — Gráfico 1. Voltou a observar-se, este mês, o padrão que a UTAO tem vindo a identificar nesta coleção, tanto nas execuções anuais como nas infra-anuais: sobre-execução (ou suborçamentação) nos recursos fiscais e contributivos e subexecução (sobre-orçamentação) na receita de capital e nas “outras receitas correntes”.

**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

**9. A receita fiscal cresceu 3,1% e constitui o principal motor de crescimento da receita efetiva, impulsionada pelos impostos indiretos.** A receita fiscal cobrada apresentou um aumento de 3,1% (Tabela 4), o que reflete uma ligeira desaceleração face ao mês anterior (3,3%), mas continuou a crescer a um ritmo superior ao previsto no OE/2019 para o conjunto do ano (2,2%), confirmando-se como o principal motor do crescimento da receita efetiva (assegura 57,4% da receita efetiva). Os impostos indiretos contribuíram com 2,5 p.p. e os diretos com 0,6 p.p. para o crescimento de 3,1% na receita fiscal agregada. Numa abordagem pelos subsectores da Administração Pública, aquela variação da receita fiscal foi determinada pelo subsector Estado, com um contributo de 3,0 p.p., e apenas marginalmente pelos Serviços e Fundos Autónomos (0,1 p.p.) e pelas Administrações Subnacionais (0,1 p.p.),<sup>1</sup> salientando-se que apenas ao nível subnacional a cobrança de impostos se encontra abaixo dos objetivos do OE/2019, superando-a em todos os restantes subsectores das Administrações Públicas. Deve ressaltar-se, no entanto, que a responsabilidade pela fixação dos objetivos é do Ministério das Finanças e não vinculativa para os orçamentos subnacionais, por cuja execução a responsabilidade política e

<sup>1</sup> Estas três parcelas apenas não somam 3,1% por causa de arredondamentos.

técnica é da Administração Regional e da Administração Local.<sup>2</sup> A análise da execução orçamental da receita encontra-se ajustada dos fatores que limitam a comparabilidade homóloga da informação, detalhados na Caixa 1, 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; (3) adoção de um calendário fiscal diferente para o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), originando um diferente perfil intra-anual de cobrança do imposto no biénio 2018–2019.

**10. Os impostos diretos cresceram 1,5%, superando o objetivo anual de 0,5%, destacando-se a cobrança de IRC. A evolução favorável desta categoria de impostos foi determinada pelo subsector Estado, enquanto ao nível das Administrações Subnacionais se verificou uma quebra na cobrança face ao mesmo período do ano anterior.** Até ao final do mês de agosto, a receita de impostos diretos foi de 13 768 M€, refletindo uma taxa de execução de 58,8%, situando-se ligeiramente acima (0,6 p.p.) do nível do período homólogo (Tabela 4 e Tabela 18). Esta cobrança traduz um aumento de 1,5%, o que constitui o triplo do objetivo anual implícito no OE/2019 (Gráfico 2). As contribuições para o crescimento de 1,5% vieram do IRC, com 1,1 p.p., do IRS, com 0,6 p.p. e da Derrama (- 0,1 p.p.) — valores monetários e taxas de crescimento na Tabela 5 e na Tabela 18. Numa análise por subsectores, a cobrança no Estado continua a superar o previsto em todos os impostos desta categoria. A cobrança bruta de IRS neste subsector apresentou uma taxa de variação de + 4,1%, mas que se traduziu num crescimento da cobrança líquida de apenas 1%. A diferença é atribuível sobretudo aos reembolsos aos contribuintes, que cresceram 13,65%<sup>3</sup> em termos acumulados. Genericamente, a cobrança bruta resulta, sobretudo, da atividade económica do ano corrente (designadamente, das retenções na fonte), sendo dependente do andamento do mercado de trabalho, tanto no referente ao volume de emprego como às remunerações. Os reembolsos reportam-se aos rendimentos do ano de 2018 e resultam de acertos na liquidação do imposto a favor do contribuinte, motivados por retenções na fonte superiores ao imposto devido, decorrentes da situação económica de cada contribuinte e das regras fiscais aplicáveis. No exercício em análise, destaca-se o peso dos reembolsos no desempenho da receita de IRS. Ao nível das Administrações Subnacionais, a quebra de 1,5% contrasta com o objetivo de + 1,6% subjacente ao OE/2019 (Tabela 5), com contributos de - 0,5 p.p. do IRC e - 0,2 p.p. do IRS na Administração Regional e de - 1,5 p.p. da Derrama, + 0,1 p.p. do IMT e + 0,3 p.p. do IMI na Administração Local. Importa salientar, na Administração Regional, uma subexecução persistente da tributação direta, com os dois principais impostos desta categoria (IRC e IRS) a apresentarem uma evolução homóloga negativa ao longo de vários meses. Na Administração Local, a Derrama apresenta uma contração de 24,4% face ao período homólogo, enquanto a alteração do calendário fiscal do IMI não permite ainda concluir sobre o desempenho deste imposto em 2019.<sup>4</sup>

**11. Os impostos indiretos continuam a crescer a um ritmo superior ao previsto, constituindo-se o IVA como o principal imposto português.** No final do mês de agosto, a receita com impostos indiretos atingiu 17 958 M€, que representa um grau de execução de 67,3% do OE/2019 e reflete um crescimento de 4,4%, superando em 0,7 p.p. o objetivo anual (3,7%), tal como ilustrado no Gráfico 2. A evolução da cobrança é fortemente impulsionada pelo IVA (3,2 p.p.) e, em menor escala, pelo Imposto sobre o Consumo de Tabaco (0,5 p.p.), o Imposto do Selo (0,4 p.p.), o Imposto Único de Circulação (0,2 p.p.) e o Imposto sobre Veículos (0,1 p.p.). A cobrança excedeu o previsto nos subsectores Estado, Serviços e

<sup>2</sup> A proposta de OE é elaborada antes das propostas de orçamento dos governos regionais e das autarquias locais, pelo que a DGO incorpora nas suas estimativas de receita e despesa para estes subsectores as suas previsões informadas sobre as cobranças fiscais nas Administrações Subnacionais. No caso local, não há desagregação da estimativa por municípios. Os serviços de finanças regionais e locais, dispondo de mais informação, poderão usar estimativas diferentes nos seus planos orçamentais e é perante as suas estimativas que as suas execuções serão escrutinadas nas assembleias respetivas.

<sup>3</sup> No período janeiro–agosto, a diferença entre a cobrança bruta e líquida é de 3170,6 M€, decomponível em: reembolsos (2 923,7 M€), juros pagos a contribuintes (6,19 M€), transferências do Estado para as Regiões Autónomas (219,0 M€), 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.

<sup>4</sup> O calendário fiscal do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) foi alterado, originando um diferente perfil intra-anual de cobrança do imposto no biénio 2018–2019. O prazo limite de pagamento das prestações deste foi adiado um mês: a primeira prestação de 30 de abril em 2018 para 31 de maio em 2019 e a segunda prestação de 31 de julho em 2018 para 31 de agosto em 2019. Adicionalmente, o montante mínimo que permite o pagamento em prestações foi reduzido em 2019 de 250 € para 100 €.

Fundos Autónomos e Administrações Subnacionais, quedando abaixo do expectável apenas na Segurança Social — vide Tabela 5 e Tabela 18.

**Tabela 4 – Receita fiscal e contributiva das Administrações Públicas**

(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-agosto		var. homóloga		Ref. anuais		var. homóloga		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
<b>Receita Fiscal</b>	<b>31 529</b>	<b>32 519</b>	<b>990</b>	<b>3,1</b>	<b>50 192</b>	<b>51 292</b>	<b>1 100</b>	<b>2,2</b>	<b>62,8</b>	<b>63,4</b>
Impostos diretos	13 571	13 768	197	1,5	23 315	23 427	112	0,5	58,2	58,8
Impostos indiretos	17 958	18 751	793	4,4	26 877	27 865	988	3,7	66,8	67,3
<b>Contribuições Sociais</b>	<b>13 633</b>	<b>14 562</b>	<b>929</b>	<b>6,8</b>	<b>20 991</b>	<b>21 721</b>	<b>730</b>	<b>3,5</b>	<b>64,9</b>	<b>67,0</b>
dos quais: Segurança Social	11 020	11 972	953	8,6	16 906	17 773	867	5,1	65,2	67,4
dos quais: CGA	2 565	2 543	-22	-0,9	4 010	3 877	-133	-3,3	64,0	65,6
<b>Receita Fiscal e Contributiva</b>	<b>45 162</b>	<b>47 081</b>	<b>1 919</b>	<b>4,3</b>	<b>71 183</b>	<b>73 012</b>	<b>1 830</b>	<b>2,6</b>	<b>63,4</b>	<b>64,5</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

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

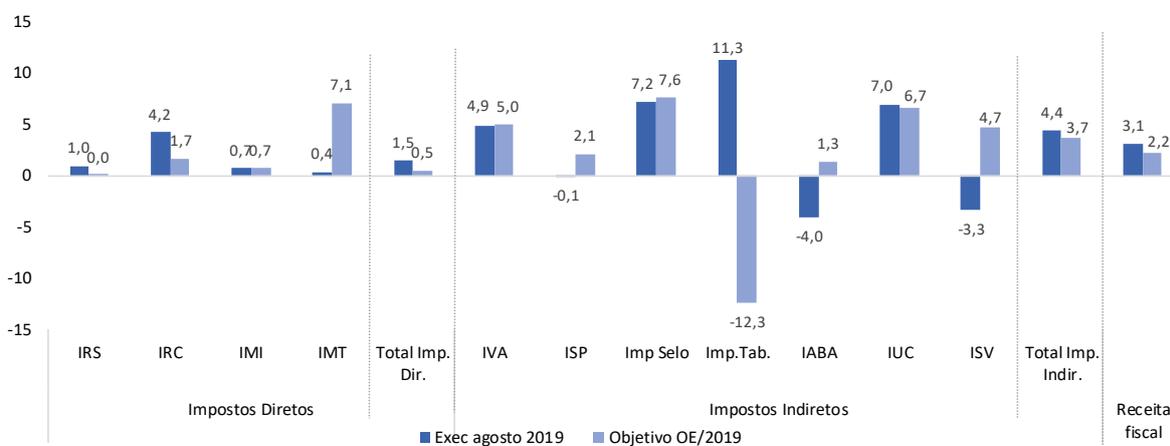
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-agosto		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
<b>Subsector Estado, dos quais:</b>	<b>28 079</b>	<b>29 025</b>	<b>946</b>	<b>3,4</b>	<b>44 428</b>	<b>45 421</b>	<b>993</b>	<b>2,2</b>	<b>63,2</b>	<b>63,9</b>
<b>Impostos diretos</b>	<b>11 507</b>	<b>11 734</b>	<b>227</b>	<b>2,0</b>	<b>19 635</b>	<b>19 689</b>	<b>54</b>	<b>0,3</b>	<b>58,6</b>	<b>59,6</b>
IRS	7 976	8 059	83	1,0	12 905	12 905	0	0,0	61,8	62,4
IRC	3 323	3 478	155	4,7	6 233	6 336	103	1,7	53,3	54,9
Outros	207	197	-11	-5,2	498	448	-50	-10,0	41,6	43,9
<b>Impostos indiretos</b>	<b>16 572</b>	<b>17 291</b>	<b>719</b>	<b>4,3</b>	<b>24 793</b>	<b>25 732</b>	<b>939</b>	<b>3,8</b>	<b>66,8</b>	<b>67,2</b>
ISP	2 249	2 248	-1	-0,1	3 425	3 504	79	2,3	65,7	64,1
IVA	11 324	11 881	558	4,9	16 670	17 499	829	5,0	67,9	67,9
ISV	541	523	-18	-3,3	767	803	36	4,7	70,5	65,2
Imposto sobre o Consumo de Tabaco	799	889	90	11,3	1 451	1 272	-179	-12,3	55,0	69,9
IABA	185	178	-7	-4,0	291	295	4	1,3	63,7	60,3
Imposto do Selo	1 053	1 129	76	7,2	1 565	1 684	119	7,6	67,3	67,0
IUC	251	274	23	9,3	370	395	25	6,7	67,8	69,5
Outros	170	169	-1	-0,7	254	281	27	10,7	67,2	60,2
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>	<b>428</b>	<b>450</b>	<b>22</b>	<b>5,2</b>	<b>611</b>	<b>618</b>	<b>7</b>	<b>1,1</b>	<b>70,0</b>	<b>72,8</b>
<b>Impostos diretos</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
IRC	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Impostos indiretos</b>	<b>428</b>	<b>450</b>	<b>22</b>	<b>5,2</b>	<b>611</b>	<b>618</b>	<b>7</b>	<b>1,1</b>	<b>70,0</b>	<b>72,8</b>
ISP	-	-	0	-	0	11	11	-	-	0,0
IVA	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Outros	428	450	22	5,2	611	607	-4	-0,7	70,0	74,1
<b>Segurança Social, impostos indiretos</b>	<b>161</b>	<b>159</b>	<b>-2</b>	<b>-1,4</b>	<b>242</b>	<b>241</b>	<b>-1</b>	<b>-0,3</b>	<b>66,8</b>	<b>66,1</b>
Impostos indiretos	161	159	-2	-1,4	242	241	-1	-0,3	66,8	66,1
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>2 860</b>	<b>2 885</b>	<b>25</b>	<b>0,9</b>	<b>4 910</b>	<b>5 012</b>	<b>102</b>	<b>2,1</b>	<b>58,3</b>	<b>57,6</b>
<b>Impostos diretos</b>	<b>2 064</b>	<b>2 034</b>	<b>-30</b>	<b>-1,5</b>	<b>3 679</b>	<b>3 738</b>	<b>59</b>	<b>1,6</b>	<b>56,1</b>	<b>54,4</b>
dos quais:										
IRS	191	187	-4	-2,0	393	-	-	-	-	-
IRC	110	101	-10	-8,6	166	-	-	-	-	-
IMT	674	676	2	0,4	1 004	1 075	71	7,1	-	-
IMI	748	754	6	0,7	1 510	1 521	11	0,7	-	-
Derrama	130	98	-32	-24,4	308	-	-	-	-	-
<b>Impostos indiretos</b>	<b>796</b>	<b>851</b>	<b>55</b>	<b>6,9</b>	<b>1 231</b>	<b>1 274</b>	<b>42</b>	<b>3,4</b>	<b>64,7</b>	<b>66,8</b>
dos quais:										
IVA	484	502	19	3,8	740	-	-	-	-	-
IUC	196	204	8	4,0	276	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>31 529</b>	<b>32 519</b>	<b>990</b>	<b>3,1</b>	<b>50 191</b>	<b>51 292</b>	<b>1 101</b>	<b>2,2</b>	<b>62,8</b>	<b>63,4</b>
<i>Por memória (antes ajustamentos):</i>										
IRS (1)	7 976	8 059			12 905	12 905				
IRC (1)	3 578	3 478			6 340	6 336				
IVA (1)	10 988	11 881			16 670	17 499				
ISP-Subsector Estado	2 249	2 462			3 286	3 643				
Imposto sobre o Consumo de Tabaco	799	889			1 376	1 347				
ISP-SFAs	-	-			0	11				
Serviços e Fundos Autónomos					611	607				
IMI	1 042	754			1 510	-				
<b>Total (antes de ajustamentos)</b>	<b>26 477</b>	<b>28 016</b>	<b>1 539</b>	<b>5,8</b>	<b>50 085</b>	<b>51 506</b>	<b>1 422</b>	<b>2,8</b>	<b>52,9</b>	<b>54,4</b>
<b>Ajustamentos</b>										
IRC - Reavaliação de ativos					-107					
ISP-Alargamento prazo pagto tolerância			-214		139	-139				
Tabaco-Alargamento prazo pagto tolerância					75	-75				
Diferente perfil intra-anual de cobrança do IMI	-294									
Reembolsos do IRS										
Reembolsos do IRC	-254									
Reembolsos do IVA	336									

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.

**Gráfico 2 – Crescimento da receita fiscal por classe e por tipo de imposto**  
(em percentagem)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

### 3.3 Receita contributiva

**12. As contribuições sociais cresceram 6,8%, representando quase o dobro do objetivo anual explicitado no OE/2019.** As contribuições para sistemas de proteção social aumentaram 6,8% no período janeiro–agosto de 2019, excedendo em 3,3 p.p. o crescimento de 3,5% implícito no OE/2019. O grau de cobrança (67,0%) também se situa acima do período homólogo, contribuindo para este desempenho a evolução do emprego e do mercado de trabalho. O aumento de 8,6% nas contribuições para a Segurança Social foi apenas marginalmente atenuado pela contração de 0,9% 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 da componente não fiscal e não contributiva da receita foi de 6,9%, continuando a crescer a um ritmo muito aquém do expectável no OE/2019 e aumentando neste mês a distância face ao objetivo anual de 25% implícito no OE/2019.** Até ao final do mês de agosto a componente não fiscal e não contributiva da receita situou-se em 9593 M€, a que corresponde um crescimento homólogo de 6,9%, situando-se 18,2 p.p. abaixo da previsão implícita no OE/2019 (25%) — estes valores foram obtidos a partir da agregação de rubricas presentes na Tabela 18. Ao longo dos oito meses do presente exercício, a execução acumulada deste tipo de receita tem aumentado a distância face ao objetivo anual, pelo que se considerou relevante aprofundar agora a análise das suas componentes: a receita corrente não fiscal nem contributiva e a receita de capital. Com a informação disponível, só foi possível atingir o nível de desagregação pretendido (na Tabela 6) para a Administração Central, que compreende os subsectores Estado e Serviços e Fundos Autónomos. Estes representam, no seu conjunto, cerca de 83% da receita não fiscal nem contributiva cobrada, pelo que podem ser considerados representativos do total das Administrações Públicas. Os próximos parágrafos identificam quantitativamente as origens das diferenças entre as taxas de crescimento do objetivo anual (OE/2019) e as taxas de crescimento acumuladas até agosto para dois subagregados: receitas correntes não fiscais nem contributivas e receitas de capital.

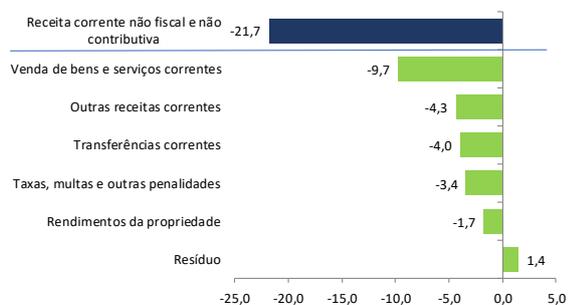
**Tabela 6 – Receita não fiscal nem contributiva da Administração Central**  
(em milhões de euros e em percentagem e pontos percentuais)

	Janeiro-agosto		var. homóloga		Contributo		Ref. anuais		var. homóloga		Contributo		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	P-P	P-P	2018	OE/2019	M€	%	P-P	P-P	2018	OE/2019
<b>Receita corrente não fiscal e não contributiva</b>	<b>6 863</b>	<b>7 138</b>	<b>275</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>		<b>10 354</b>	<b>12 121</b>	<b>1 767</b>	<b>17,1</b>	<b>25,7</b>		<b>66,3</b>	<b>58,9</b>
Taxas, multas e outras penalidades	2 010	2 145	136	6,7	2,0		3 101	3 467	366	11,8	5,3		64,8	61,9
Transferências correntes	1 466	1 531	65	4,4	0,9		2 399	2 735	336	14,0	4,9		61,1	56,0
Administrações Públicas	1 011	1 151	141	13,9	2,0		1 547	1 758,7	212	13,7	3,1		65,4	65,5
União Europeia	353	278	-75	-21,2	-1,1		686	783,8	97	14,2	1,4		51,4	35,5
Outros	102	101	-1	-0,8	0,0		165	192,2	27	16,2	0,4		61,8	52,8
Outras receitas correntes	3 342	3 333	-9	-0,3	-0,1		4 843	5 919	1 076	22,2	15,7		69,0	56,3
Rendimentos da propriedade	783	1 089	307	39,2	4,5		977	1 403	426	43,6	6,2		80,1	77,6
Venda de bens e serviços correntes	1 884	1 710	-174	-9,2	-2,5		2 912	3 406	494	17,0	7,2		64,7	50,2
Outras (correntes)	676	534	-142	-21,0	-2,1		954	1 110	156	16,4	2,3		70,9	48,1
Diferenças de consolidação	45	128					11	0						
<b>Receita de capital</b>	<b>858</b>	<b>819</b>	<b>-39</b>	<b>-4,6</b>	<b>-4,6</b>		<b>1 478</b>	<b>2 518</b>	<b>1 040</b>	<b>70,4</b>	<b>70,4</b>		<b>58,1</b>	<b>32,5</b>
Venda de bens de investimento	112	95	-17	-15,1	-2,0		214	331	118	55,1	8,0		52,3	28,6
Transferências de capital	720	699	-21	-2,9	-2,4		1 187	2 121	934	78,6	63,2		60,6	33,0
Administrações Públicas	4	6	2	63,8	0,3		11	22	11	98,8	0,7		32,4	26,7
União Europeia	536	524	-12	-2,2	-1,4		1 016	1 922	905	89,1	61,3		52,7	27,3
Outros	181	170	-11	-6,2	-1,3		160	178	17	10,9	1,2		112,9	95,5
Outras receitas de capital	21	14	-6	-30,9	-0,8		77	36	-41	-53,1	-2,8		27,1	40,0
Diferenças de consolidação	5	10					0	29						
<b>Receita Não Fiscal e Não Contributiva</b>	<b>7 721</b>	<b>7 957</b>	<b>235</b>	<b>3,0</b>			<b>11 832</b>	<b>14 639</b>	<b>2 806</b>	<b>23,7</b>			<b>65,3</b>	<b>54,4</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

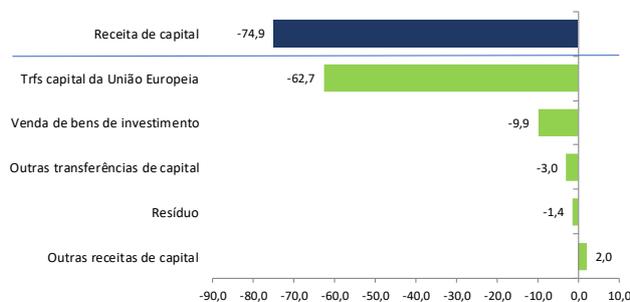
**Gráfico 3 – Principais contributos para o desvio na receita corrente não fiscal nem contributiva da Administração Central**

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



**Gráfico 4 – Principais contributos para o desvio na receita de capital da Administração Central**

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



Fontes: DGO e cálculos da UTAO. Nota: os valores nestes gráficos são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no objetivo anual (OE/2019) e no período; ambos os contributos estão evidenciados na Tabela 6.

**14. A receita corrente não fiscal nem contributiva da Administração Central cresceu 4%, situando-se abaixo da previsão anual. A venda de bens e serviços correntes apresenta o maior desvio, mas todas as rubricas se situam abaixo do objetivo anual e as diferenças de consolidação de 128 M€ influenciam a interpretação da execução.** A receita corrente não fiscal nem contributiva da Administração Central ascendeu a 7 138 M€, apresentando um aumento homólogo de 4%, que representa um desvio negativo de 21,7 p.p. face ao objetivo anual do OE/2019, com as seguintes origens: - 9,7 p.p. na venda de bens e serviços correntes, - 4,3 p.p. nas outras receitas correntes, - 4,0 p.p. nas transferências correntes, - 3,4 p.p. nas taxas multas e outras penalidades, - 1,7 p.p. nos rendimentos de propriedade e + 1,4 p.p. no resíduo (Gráfico 3). Deve salientar-se que a componente do resíduo se encontra afetada por diferenças de consolidação de 128 M€ (Tabela 6), com impacto positivo na execução, mas cuja origem não se encontra esclarecida.<sup>5</sup> São objeto de consolidação na Administração Central as rubricas de transferências (correntes e de capital) dentro do perímetro das entidades pertencentes a este subsector e as vendas de bens e serviços correntes no programa orçamental da Saúde. No respeitante às transferências correntes, deve notar-se a quebra de 21,2% das transferências da União Europeia face ao ano anterior, que se reflete numa taxa de execução de 35% do OE/2019, inferior em 16 p.p. à observada em idêntico período de 2018 — vide Tabela 6.

<sup>5</sup> A consolidação consiste na eliminação de operações realizadas entre entidades do perímetro das Administrações Públicas, o que pressupõe a correspondência entre a despesa e a receita registadas na entidade pagadora e na entidade recetora, respetivamente, o que nem sempre se verifica. O valor registado na rubrica de diferenças de consolidação é crescente com a dissonância de registos. São objeto de consolidação na Administração Central as transferências (correntes e de capital) e as vendas de bens e serviços correntes no programa orçamental da Saúde.

**15. A receita de capital da Administração Central apresenta uma subexecução (ou sobre-orçamentação), com origem no contributo das transferências de capital da União Europeia, com reflexo negativo na despesa em investimento.** A receita de capital cobrada na Administração Central foi de 819 M€ até ao final de agosto, que representa uma quebra homóloga de 4,6% e corresponde a um grau de execução de 32% do OE/2019 (58% em 2018) — vide Tabela 6. A esta cobrança corresponde um desvio negativo de 74,9 p.p. face ao objetivo explicitado no OE/2019 (70,4%), com origem, sobretudo, nas transferências de capital da União Europeia (- 62,7 p.p.) e, em menor escala, na venda de bens de investimento (- 9,9 p.p.), nas transferências de capital de outras origens (- 3,0 p.p.); em sentido contrário, comportaram-se as outras receitas de capital (2,0 p.p.), conforme ilustrado no Gráfico 4. As transferências com origem na União Europeia apresentam uma taxa de execução de 27%, representando um pouco mais de metade do alcançado no mesmo período do ano anterior (53%). Estas transferências destinam-se maioritariamente ao financiamento da despesa em investimento e historicamente a subexecução da receita com origem em fontes de financiamento comunitário tem reflexos na subexecução da despesa em investimento.

## 4 Despesa efetiva

### 4.1 Visão panorâmica

**16. A execução da despesa efetiva em 2018, aferida pela CGE/2018, ficou 72 M€ abaixo da estimativa de execução apresentada no relatório da POE/2019 divulgado em outubro de 2018. Contudo, registaram-se diferenças significativas nalgumas rubricas de despesa.** Tendo em consideração que a 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. Consequentemente, 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.

**17. A despesa de capital pesou 6,2% da despesa efetiva no período janeiro-agosto de 2019, ligeiramente mais que no período homólogo,** tendo acumulado 3485 M€ até ao final do 2.º quadrimestre de 2019 (Tabela 3 e Tabela 18). O investimento correspondeu a 4,7% da despesa efetiva até agosto de 2019. Dentro da despesa corrente primária (Tabela 7), que ascendeu a 47 498 M€, evidenciam-se as transferências correntes e as despesas com pessoal, que correspondem a 43,4% e 24,4%, respetivamente, da despesa efetiva. As outras despesas correntes registam a execução de 76,4 M€ relativa a uma *tranche* da indemnização dos lesados do antigo Banco Espírito Santo (BES).

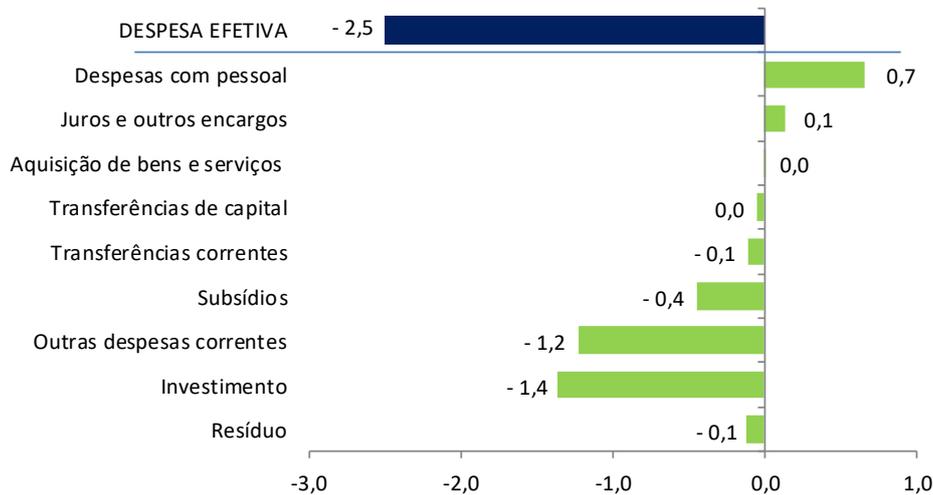
**Tabela 7 – Despesa corrente primária e principais rubricas**  
(variações homólogas, em milhões de euros e percentagem)

	Janeiro-agosto				Ref. Anuais				Grau execução	
	2018	2019	var. homóloga		2018	OE/2019	var. homóloga		2018	OE/2019
			M€	%			M€	%		
<b>Despesa Corrente Primária</b>	<b>45 646</b>	<b>47 498</b>	<b>1 851</b>	<b>4,1</b>	<b>73 265</b>	<b>77 258</b>	<b>3 993</b>	<b>5,5</b>	<b>62,3</b>	<b>61,5</b>
<i>Despesas com pessoal</i>	13 147	13 773	626	4,8	20 610	21 039	429	2,1	63,8	65,5
<i>Aquisição de bens e serviços</i>	7 740	7 830	89	1,2	12 919	13 056	137	1,1	59,9	60,0
<i>Transferências correntes</i>	23 438	24 471	1 033	4,4	36 943	38 698	1 755	4,8	63,4	63,2
<i>Seg. Social (Pensões + Prestações)</i>	14 522	15 272	750	5,2	22 461	23 929	1 468	6,5	64,7	63,8
<i>Caixa Geral de Aposentações</i>	6 105	6 199	94	1,5	9 695	9 858	164	1,7	63,0	62,9
<i>Subsídios</i>	578	673	95	16,5	953	1 492	538	56,5	60,6	45,1
<i>Outras despesas correntes</i>	712	704	-8	-1,2	1 063	2 117	1 054	99,1	67,0	33,2

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

**18. O crescimento da despesa efetiva no período janeiro–agosto de 2019 situou-se em 3,9% em termos homólogos, ficando aquém da taxa de variação subjacente ao OE/2019 para o total do ano (6,4%).** Tendo por referência o OE/2019, o valor orçamentado é de 93 021 M€, o que corresponde a um acréscimo de 5629 M€ ou 6,4% face à execução de 2018 (Tabela 3 e Tabela 18). No período janeiro–agosto de 2019, excluindo despesas com pessoal e juros da Administração Regional, as restantes componentes evidenciaram taxas de variação homóloga inferiores ao objetivo para o conjunto do ano de 2019 (Gráfico 5).

**Gráfico 5 – 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.

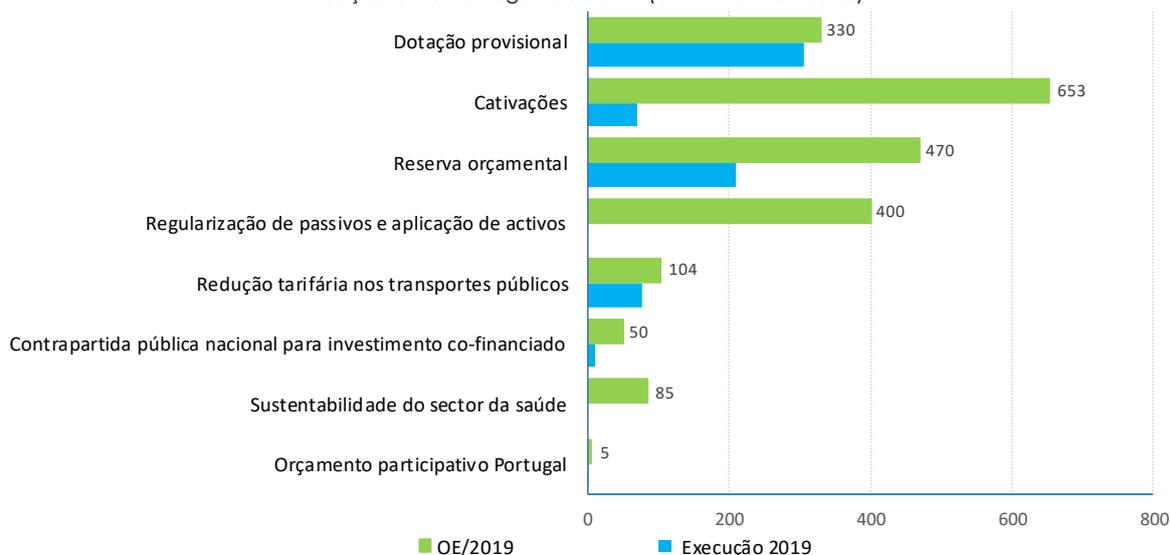
**19. O montante de dotação provisional orçamentado para 2019 foi de 330 M€, sendo que, até agosto, foram reafectados 307 M€, essencialmente para o reforço do Ministério da Educação para despesas com pessoal (230 M€) e para encargos com a medida de implementação progressiva de manuais gratuitos no ensino público (60 M€).** No Gráfico 6 apresentam-se as dotações iniciais aprovadas no OE/2019 cuja utilização depende de autorização do membro do Governo responsável pela área das Finanças e que se destinam a ser utilizadas nos programas orçamentais sectoriais. A centralização destas dotações no programa orçamental do Ministério das Finanças representa um instrumento de controlo da despesa.<sup>6</sup> O instrumento deste tipo com maior volume chama-se "cativações". A dotação inscrita no gráfico (653 M€) corresponde apenas às dotações fixadas na lei orçamental; a ela se somam as cativações adicionais resultantes da aplicação do decreto-lei de execução orçamental publicado em 28/06/2019 e cujo montante ainda não foi divulgado pela DGO. No OE/2019 passou-se a incluir uma dotação centralizada que visa assegurar a redução tarifária nos transportes públicos no valor de 104 M€ (art.º 234.º da Lei do OE/2019), a qual foi reafectada em 78 M€ até agosto. Adicionalmente, 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€).<sup>7</sup> Estas dotações estão registadas em rubricas diferentes da classificação económica.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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 6 – Dotações orçamentais transversais sob controlo do Ministério das Finanças**

Situação em 31 de agosto 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 cativeções 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 cativeções adicionais que foram estabelecidas pelo decreto-lei de execução orçamental de 2019. Este foi publicado em 28/06/2019 e a DGO deverá apurar os respetivos montantes e publicar na Síntese de Execução Orçamental. Em 2018, o decreto-lei de execução orçamental foi publicado no dia 15/05/2018 e a informação sobre as cativeções foi publicada pela DGO na Síntese de Execução Orçamental divulgada em 27/08/2018.

## 4.2 Despesa corrente

### 20. Até agosto de 2019, a taxa de crescimento das despesas com pessoal ficou acima do ritmo implícito no OE/2019 para o total do ano.

Os encargos com pessoal orçamentados para o total do ano de 2019 ascendem a 21 039 M€, o que corresponde a um acréscimo de 429 M€ ou 2,1% em comparação com a CGE/2018 (Tabela 7, Tabela 8 e Tabela 18). Até agosto de 2019, o aumento situou-se em 4,8%, ficando acima do previsto no OE/2019 (2,1%). Os programas orçamentais que apresentaram os principais contributos para o elevado grau de execução na Administração Central face ao padrão de execução do período homólogo são o P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (69,5%) e o P013—Saúde (66,7%), um traço estrutural das finanças públicas. Em ambos os programas orçamentais, são taxas de execução acima das registadas no período homólogo. De salientar 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€) encontra-se abaixo da 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 8 – Despesas com pessoal das Administrações Públicas**

(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-agosto		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
<b>Administração Central, por programa</b>	<b>10 560</b>	<b>10 998</b>	<b>437</b>	<b>4,1</b>	<b>16 558</b>	<b>16 891</b>	<b>332</b>	<b>2,0</b>	<b>63,8</b>	<b>65,1</b>
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	3 091	3 200	108	3,5	4 804	4 607	-196	-4,1	64,4	69,5
<i>Saúde</i>	2 645	2 828	183	6,9	4 153	4 239	86	2,1	63,7	66,7
<i>Segurança Interna</i>	1 024	1 041	18	1,7	1 585	1 609	24	1,5	64,6	64,7
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	856	921	65	7,5	1 393	1 546	153	11,0	61,5	59,6
<i>Defesa Nacional</i>	770	766	-4	-0,5	1 197	1 223	26	2,1	64,3	62,7
<i>Justiça</i>	619	634	15	2,4	970	973	3	0,3	63,8	65,2
<i>Orgãos de Soberania</i>	169	171	2	1,1	265	268	3	1,1	63,8	63,8
<i>Trabalho, Solidariedade e Seg. Social</i>	227	236	8	3,7	355	421	66	18,6	64,0	56,0
<i>Finanças</i>	348	362	14	4,0	570	619	49	8,6	61,0	58,4
<b>Segurança Social</b>	<b>172</b>	<b>181</b>	<b>10</b>	<b>5,6</b>	<b>267</b>	<b>306</b>	<b>38</b>	<b>14,3</b>	<b>64,2</b>	<b>59,3</b>
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>2 415</b>	<b>2 594</b>	<b>179</b>	<b>7,4</b>	<b>3 784</b>	<b>3 843</b>	<b>59</b>	<b>1,6</b>	<b>63,8</b>	<b>67,5</b>
<b>Total</b>	<b>13 147</b>	<b>13 773</b>	<b>626</b>	<b>4,8</b>	<b>20 610</b>	<b>21 039</b>	<b>429</b>	<b>2,1</b>	<b>63,8</b>	<b>65,5</b>

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

**21. No período janeiro–agosto de 2019, o crescimento da despesa em aquisição de bens e serviços ficou em linha com o ritmo previsto no OE/2019 para o conjunto do ano. Contudo, excluindo o programa orçamental P013—Saúde, o crescimento ficou aquém do previsto no OE/2019.** A execução situou-se em 7830 M€ até agosto de 2019, refletindo um aumento de 1,1%, que se encontra próximo do crescimento de 1,1% implícito no OE/2019 para o total do ano (Tabela 7, Tabela 9 e Tabela 18). No entanto, excluindo o programa orçamental P013—Saúde, a execução foi de 3683 M€ até ao 2.º quadrimestre de 2019, refletindo um aumento de 2,7%, ficando aquém do objetivo anual de 11,4%. A execução do programa orçamental P013—Saúde representa cerca de 53% desta despesa das Administrações Públicas até agosto de 2019. A despesa orçamentada para o P013—Saúde é de 6081 M€, sendo que, mesmo adicionando a totalidade da dotação centralizada para a área da saúde (85 M€), a dotação do OE/2019 para aquisição de bens e serviços no P013 permanecerá abaixo da execução de 2018 (CGE/2018). Esta situação corresponde a um padrão nas execuções orçamentais anteriores.

**Tabela 9 – Aquisição de bens e serviços das Administrações Públicas**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-agosto		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
<b>Administração Central</b> , dos quais: (1)	<b>5 750</b>	<b>5 792</b>	<b>42</b>	<b>0,7</b>	<b>9 703</b>	<b>9 776</b>	<b>73</b>	<b>0,8</b>	<b>59,3</b>	<b>59,2</b>
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	57	84	26	45,6	110	130	21	18,9	52,4	64,2
<i>Saúde</i>	4 155	4 147	-8	-0,2	6 658	6 081	-576	-8,7	62,4	68,2
<i>Finanças, excluindo dotações centralizadas</i>	123	126	3	2,1	237	260	23	9,6	52,0	48,4
<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>	116	100	-16	-13,5	240	234	-6	-2,4	48,4	42,9
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	165	184	19	11,4	325	324	-1	-0,3	50,7	56,6
<i>Defesa Nacional</i>	193	180	-13	-6,9	444	495	51	11,5	43,6	36,4
<i>Justiça</i>	144	198	54	37,3	268	365	96	35,8	53,6	54,2
<i>Economia</i>	83	43	-40	-47,8	108	112	4	3,5	76,4	38,6
<i>Ambiente</i>	40	98	58	-	158	225	68	43,0	25,5	43,5
<i>Planeamento e Infraestruturas</i>	263	269	6	2,2	503	635	132	26,2	52,4	42,4
<b>Segurança Social</b>	<b>38</b>	<b>43</b>	<b>5</b>	<b>12,9</b>	<b>66</b>	<b>117</b>	<b>51</b>	<b>77,6</b>	<b>58,2</b>	<b>37,0</b>
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>1 953</b>	<b>1 995</b>	<b>42</b>	<b>2,2</b>	<b>3 150</b>	<b>3 280</b>	<b>130</b>	<b>4,1</b>	<b>62,0</b>	<b>60,8</b>
<b>Total</b>	<b>7 741</b>	<b>7 830</b>	<b>89</b>	<b>1,1</b>	<b>12 919</b>	<b>13 056</b>	<b>137</b>	<b>1,1</b>	<b>59,9</b>	<b>60,0</b>
<b>Sub total, sem programa Saúde</b>	<b>3 586</b>	<b>3 683</b>	<b>97</b>	<b>2,7</b>	<b>6 261</b>	<b>6 975</b>	<b>714</b>	<b>11,4</b>	<b>57,3</b>	<b>52,8</b>

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€).

**22. Até ao final do 2.º quadrimestre de 2019, a despesa com subsídios cresceu a um ritmo inferior ao implícito no OE/2019, essencialmente devido aos contributos da Administração Central e da Segurança Social.<sup>8</sup>** A despesa com subsídios situou-se em 673 M€ no período janeiro–agosto de 2019, o que corresponde a um grau de execução de 45,1% (Tabela 7, Tabela 10 e Tabela 18), abaixo do registado no período homólogo (60,6%). Por subsector, o principal contributo para o baixo grau de execução encontra-se na Segurança Social (40%), seguido do da Administração Central (43,6%), sobretudo através do Instituto do Emprego e Formação Profissional (41,3%).

<sup>8</sup> 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 10 – Subsídios das Administrações Públicas**

(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-agosto		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
<b>Administração Central</b> , dos quais:	<b>255</b>	<b>236</b>	<b>-19</b>	<b>-7,5</b>	<b>426</b>	<b>542</b>	<b>116</b>	<b>27,3</b>	<b>59,9</b>	<b>43,6</b>
<i>Assembleia da República</i>	23	15	-8	-35,6	27	26	-1	-2,3	85,2	56,2
<i>Subsídios e Indemnizações compensatórias</i>	19	17	-2	-8,6	51	59	8	15,1	37,6	29,9
<i>Bonificação de juros</i>	17	15	-2	-14,3	27	41	13	48,9	63,2	36,4
<i>IEFP</i>	153	138	-15	-10,0	235	334	99	42,0	65,1	41,3
<i>IFAP</i>	10	13	3	26,8	21	30	10	46,5	49,1	42,5
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	19	21	2	10,5	30	32	1	3,7	61,9	65,9
<b>Segurança Social</b>	<b>251</b>	<b>319</b>	<b>68</b>	<b>27,1</b>	<b>387</b>	<b>796</b>	<b>409</b>	<b>105,9</b>	<b>64,9</b>	<b>40,0</b>
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>72</b>	<b>118</b>	<b>46</b>	<b>64,2</b>	<b>141</b>	<b>154</b>	<b>13</b>	<b>9,3</b>	<b>50,9</b>	<b>76,5</b>
<b>Total</b>	<b>578</b>	<b>673</b>	<b>95</b>	<b>16,5</b>	<b>953</b>	<b>1 492</b>	<b>539</b>	<b>56,5</b>	<b>60,6</b>	<b>45,1</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

**23. Até agosto de 2019, as transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas cresceram a um ritmo abaixo do previsto no OE/2019, essencialmente devido ao contributo do subsector da Segurança Social.** O montante das despesas com transferências correntes previsto no OE/2019 situa-se em 38 698 M€, o que corresponde a um acréscimo de 1755 M€ (ou 4,4%) em comparação com a CGE/2018 (Tabela 7, Tabela 11 e Tabela 18). As transferências correntes apresentaram um grau de execução de 63,2%, praticamente ao nível observado no período homólogo (63,4%). Por subsector, destaca-se o contributo da Segurança Social, cuja execução se situou em 15 473 M€, refletindo uma taxa de variação de 5%, ficando aquém do previsto para o conjunto 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 agosto 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 11 – Transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas**

(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-agosto		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
<b>Administração Central</b> , dos quais:	<b>8 505</b>	<b>8 653</b>	<b>149</b>	<b>1,7</b>	<b>13 633</b>	<b>13 839</b>	<b>206</b>	<b>1,5</b>	<b>62,4</b>	<b>62,5</b>
<i>CGA - pensões e outros abonos</i>	6 106	6 199	93	1,5	9 695	9 859	164	1,7	63,0	62,9
<i>Contribuição financeira União Europeia</i>	1 150	1 203	53	4,6	1 724	1 804	80	4,6	66,7	66,7
<i>Recursos próprios tradicionais</i>	142	151	9	6,1	220	213	-6	-2,9	64,6	70,5
<i>Subsídios e Indemnizações compensatórias</i>	49	55	6	12,5	92	88	-4	-4,2	53,1	62,3
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	158	152	-6	-4,0	278	282	4	1,5	57,0	53,9
<i>IFAP</i>	97	73	-24	-24,3	386	222	-164	-42,5	25,1	33,1
<i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i>	70	56	-15	-20,7	106	108	2	2,1	66,4	51,6
<i>Fundo de Ação Social (ensino superior)</i>	110	107	-3	-2,6	145	199	53	36,6	75,5	53,8
<i>Contribuições e quotizações para organizações internacionais</i>	36	33	-3	-7,9	74	65	-9	-12,5	48,5	51,1
<i>Transferência para a Grécia</i>	0	0	0	-	0	44	44	-	-	0,0
<i>Fundo de Acidentes de Trabalho</i>	26	28	2	6,1	39	50	10	25,7	65,9	55,7
<i>IEFP</i>	41	47	7	16,0	65	78	12	18,6	62,2	60,8
<i>Instituto de Turismo de Portugal</i>	28	40	12	40,7	49	61	12	23,4	57,4	65,4
<i>Fundo Ambiental</i>	51	95	43	84,0	185	176	-9	-4,7	27,7	53,6
<i>Autoridade Nacional de Proteção Cível</i>	50	48	-1	-2,5	89	79	-10	-11,3	56,1	61,6
<b>Segurança Social</b>	<b>14 742</b>	<b>15 473</b>	<b>732</b>	<b>5,0</b>	<b>22 815</b>	<b>24 222</b>	<b>1 407</b>	<b>6,2</b>	<b>64,6</b>	<b>63,9</b>
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>389</b>	<b>451</b>	<b>61</b>	<b>15,7</b>	<b>607</b>	<b>637</b>	<b>30</b>	<b>4,9</b>	<b>64,1</b>	<b>70,7</b>
<b>Total</b>	<b>23 433</b>	<b>24 471</b>	<b>1 038</b>	<b>4,4</b>	<b>36 943</b>	<b>38 698</b>	<b>1 755</b>	<b>4,8</b>	<b>63,4</b>	<b>63,2</b>
<i>Por memória (antes de ajustamentos):</i>										
<i>CGA - pensões e outros abonos</i>	6 225	6 199	-26	-0,4	9 695	9 859	164	1,7	64,2	62,9
<i>Contribuição financeira União Europeia</i>	1 122	1 309	188	16,7	1 724	1 804	80	4,6	65,0	72,6
<b>Total</b>	<b>23 636</b>	<b>24 578</b>	<b>941</b>	<b>4,0</b>	<b>37 055</b>	<b>38 698</b>	<b>1 643</b>	<b>4,4</b>	<b>63,8</b>	<b>63,5</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

### 4.3 Despesa de capital

**24. No período janeiro–agosto de 2019, as despesas de capital registaram um crescimento homólogo inferior ao ritmo orçamentado para 2019, essencialmente na componente de investimento.**<sup>9</sup> As despesas de capital aumentaram 9,1% até agosto de 2019 em termos homólogos (Tabela 3 e Tabela 18), ficando abaixo do crescimento previsto no OE/2019 (30,9%). O investimento representa cerca de 80% das despesas de capital.

**25. 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 16/2019](#), de 27 de setembro, deu-se conta do montante total destes encargos líquidos em 2018 e da sua distribuição por parceria. Apuraram-se encargos líquidos de 1130 M€ em 2018 (encargos brutos de 1488 M€ e receitas de 358 M€), ano em que os parceiros privados nas PPP rodoviárias investiram apenas 67 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 12. Em conformidade, esta sobreavaliação substantiva do investimento público afetarà 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.

**26. Excluindo a despesa em concessões da empresa Infraestruturas de Portugal, o investimento no período janeiro–agosto de 2019 foi de 1659 M€ (Tabela 12), o que corresponde a um grau de execução de 37,2%.**<sup>10</sup> O investimento da empresa Infraestruturas de Portugal, excluído de concessões, situou-se em 87 M€, o que reflete um grau de execução de 21,4%. 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 no período janeiro–agosto de 2019 a execução foi de 127 M€ e 82 M€, refletindo graus de execução de 32,6% e 25,5%, respetivamente. Quanto às transferências de capital, o montante orçamentado de 1435 M€ corresponde a um crescimento de 22,4% (Tabela 13), sendo que até agosto

<sup>9</sup> Para efeitos de comparabilidade homóloga, os dados encontram-se ajustados dos pagamentos das despesas com concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal (Caixa 1).

<sup>10</sup> 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–agosto de 2019, a execução desta componente principal das despesas de investimento foi de 998,3 M€, sendo que no período homólogo a execução tinha sido de 1051,7 M€.

de 2019 o grau de execução se situou em 54,8%. O Fundo de Resolução evidenciou o grau de execução mais elevado (95%), o que reflete a contribuição para o Fundo Único de Resolução (instituição europeia) no valor de 124 M€. Em sentido oposto, as principais entidades apresentaram baixo grau de execução, essencialmente, o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (48,6%), a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (41,3%) e o conjunto da Administração Local e Regional. Além disso, de salientar que o Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético não apresenta dotação inicial para 2019.<sup>11</sup>

**Tabela 12 – Investimento das Administrações Públicas**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-agosto		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
<b>Administração Central</b> , dos quais: (1)	<b>1 444</b>	<b>1 567</b>	<b>123</b>	<b>8,5</b>	<b>2 532</b>	<b>3 811</b>	<b>1 279</b>	<b>50,5</b>	<b>57,0</b>	<b>41,1</b>
<i>Infraestruturas de Portugal (IP)</i>	1 051	1 082	31	3,0	1 614	1 900	286	17,8	65,1	57,0
<i>Concessões (2)</i>	982	995	13	1,3	1 473	1 493	20	1,3	66,7	66,7
<i>Outros investimentos da IP</i>	69	87	18	26,1	140	407	267	-	49,2	21,4
<i>Defesa Nacional</i>	117	127	9	8,0	262	388	126	48,1	44,7	32,6
<i>Saúde</i>	72	82	10	13,5	140	322	182	-	51,7	25,5
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	49	58	9	19,1	112	129	18	15,7	43,7	45,0
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	11	17	6	49,6	25	84	59	-	44,1	19,9
<i>EDIA</i>	2	4	2	-	6	43	37	-	25,6	9,2
<i>Programas Polis</i>	12	12	1	5,5	16	53	37	-	73,0	23,1
<i>CP - Comboios de Portugal</i>	7	12	5	79,4	18	48	30	-	36,1	24,6
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	16	16	0	-1,6	24	73	49	-	67,7	22,1
<i>Metro do Porto</i>	9	9	0	4,2	13	72	59	-	63,9	12,4
<i>Metropolitano de Lisboa</i>	10	6	-3	-35,5	26	80	54	-	36,7	7,8
<i>Dotação centralizada: contrapartida pública nacional</i>	-	10	-	-	-	50	-	-	-	19,8
<b>Segurança Social</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>84,2</b>	<b>23</b>	<b>54</b>	<b>32</b>	<b>-</b>	<b>24,4</b>	<b>18,8</b>
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>986</b>	<b>1 077</b>	<b>91</b>	<b>9,3</b>	<b>1 856</b>	<b>2 092</b>	<b>236</b>	<b>12,7</b>	<b>53,1</b>	<b>51,5</b>
<b>Total</b>	<b>2 436</b>	<b>2 655</b>	<b>219</b>	<b>9,0</b>	<b>4 411</b>	<b>5 957</b>	<b>1 547</b>	<b>35,1</b>	<b>55,2</b>	<b>44,6</b>
<i>Sub total, sem concessões da IP</i>	<i>1 454</i>	<i>1 659</i>	<i>205</i>	<i>14,1</i>	<i>2 937</i>	<i>4 464</i>	<i>1 527</i>	<i>52,0</i>	<i>49,5</i>	<i>37,2</i>
<i>Por memória :</i>										
<i>Infraestruturas de Portugal (IP)</i>	1 121	1 085	-35	-3,2	1 614	1 900	286	17,8	69,4	57,1
<i>Concessões (2)</i>	1 052	998	-53	-5,1	1 473	1 493	20	1,3	71,4	66,9
<i>Outros investimentos da IP</i>	69	87	18	26,1	140	407	267	-	49,2	21,4
<b>Total</b>	<b>2 505</b>	<b>2 658</b>	<b>152</b>	<b>6,1</b>	<b>4 411</b>	<b>5 957</b>	<b>1 547</b>	<b>35,1</b>	<b>56,8</b>	<b>44,6</b>

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). (2) Despesa infra-anual linearizada pelos motivos e nos termos expostos no fator de ajustamento 6 da Caixa 1. O fluxo desta aviação abaixo apresentado sob memória não está ajustado.

**Tabela 13 – Transferências de capital para entidades exteriores às Administrações Públicas**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-agosto		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
<b>Administração Central</b> , dos quais:	<b>448</b>	<b>532</b>	<b>83</b>	<b>18,6</b>	<b>846</b>	<b>963</b>	<b>116</b>	<b>13,8</b>	<b>52,9</b>	<b>55,2</b>
<i>Contribuição do Fundo de Resolução para o Mecanismo Único de Resolução Europeu</i>	132	124	-9	-6,7	132	130	-2	-1,9	100,0	95,0
<i>Comissões e outros encargos: Min. Finanças</i>	55	55	-1	-1,1	81	66	-15	-18,5	68,4	83,1
<i>IAPMEI</i>	30	34	4	12,3	51	78	27	53,0	59,1	43,4
<i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i>	84	120	35	41,7	157	289	132	83,8	53,6	41,3
<i>IFAP</i>	132	180	47	35,8	240	370	130	54,1	55,1	48,6
<i>Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético</i>	0	0	0	-	156	0	-156	-100,0	0,0	-
<b>Segurança Social</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>-25,4</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>62,9</b>	<b>20,7</b>	<b>9,5</b>
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>206</b>	<b>255</b>	<b>48</b>	<b>23,5</b>	<b>321</b>	<b>464</b>	<b>143</b>	<b>44,4</b>	<b>64,1</b>	<b>54,9</b>
<b>Total</b>	<b>655</b>	<b>787</b>	<b>132</b>	<b>20,1</b>	<b>1 172</b>	<b>1 435</b>	<b>262</b>	<b>22,4</b>	<b>55,9</b>	<b>54,8</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

<sup>11</sup> 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 Os sistemas de proteção social em Portugal

**27. Este número inaugura uma série de análises mais aprofundadas aos sistemas públicos de proteção social.** A presente coleção de relatórios tem contado, na maioria dos números, com a apreciação da situação orçamental consolidada dos múltiplos esquemas de proteção contra riscos sociais que são geridos e garantidos pelas Administrações Públicas: Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações (CGA). Até aqui, essas apreciações têm sido predominantemente financeiras e, olhando para cada um daqueles sistemas de modo agregado, não têm permitido evidenciar as dinâmicas e os dilemas diferentes com que se defrontam os diferentes regimes de proteção que se abrigam dentro de cada um desses sistemas. A UTAO pretende doravante informar os seus leitores sobre a situação económico-financeira de cada um desses regimes ou, pelo menos, dos mais importantes em termos de volume de beneficiários ou expressão orçamental.

### 5.1 Introdução

**28. O aprofundamento começa neste número com a caracterização dos múltiplos regimes que compõem os sistemas de proteção da segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações.** A presente secção tem esta finalidade. Serve como o palco sobre o qual decorrerão os novos ângulos de análise que os números seguintes desenrolarão. Sistematiza um *ecossistema* complexo e explica, de modo necessariamente breve, as suas peças principais. Não se perde de vista que, numa publicação sobre execução orçamental em contabilidade pública, o foco tem de estar na caracterização das despesas e do seu financiamento. Procura-se, pois, nas próximas páginas esclarecer quais são os encargos e as receitas principais dos muitos riscos sociais que os dois sistemas públicos visam mitigar para as pessoas. Na medida em que a coleção tem frequência mensal e não se pretende exagerar na extensão dos relatórios, a inclusão de apreciações da Segurança Social e da CGA não acontecerá todos os meses, mas terá uma presença assídua ao longo de cada ano.

**29. A Segurança Social e a Caixa Geral de Aposentações gerem os dois sistemas públicos de proteção social em Portugal.** Baseiam-se em impostos e contribuições financeiras coercivas sobre o rendimento do trabalho para financiar o pagamento de indemnizações aos cidadãos elegíveis em caso de materialização das eventualidades previstas na lei. A par da proteção gerida pelo Estado, os cidadãos podem contratar produtos de proteção complementar oferecidos por operadores privados (incluindo mutualistas e entidades empregadoras) e públicos. Estes regimes complementares constituem o chamado sistema complementar. A Figura 1 resume a sistematização das modalidades de proteção social públicas, privadas e mutualistas que o resto desta secção irá explicar. A ênfase será nas modalidades públicas atentos a missão da UTAO e o objeto desta coleção de relatórios.

**30. Do ponto de vista orgânico, a CGA é uma única entidade e a Segurança Social é um conjunto de entidades.** A CGA é uma entidade integrada no subsector Estado e que tem como missão gerir os regimes de proteção dos funcionários públicos e trabalhadores admitidos até final de 2005. A Segurança Social compreende um conjunto articulado de entidades integradas no subsector dos Fundos de Segurança Social. Estas entidades estão organizadas para gerir os regimes de proteção social de todos os demais trabalhadores e cidadãos.

### 5.2 Sistema de proteção oferecido pela Segurança Social

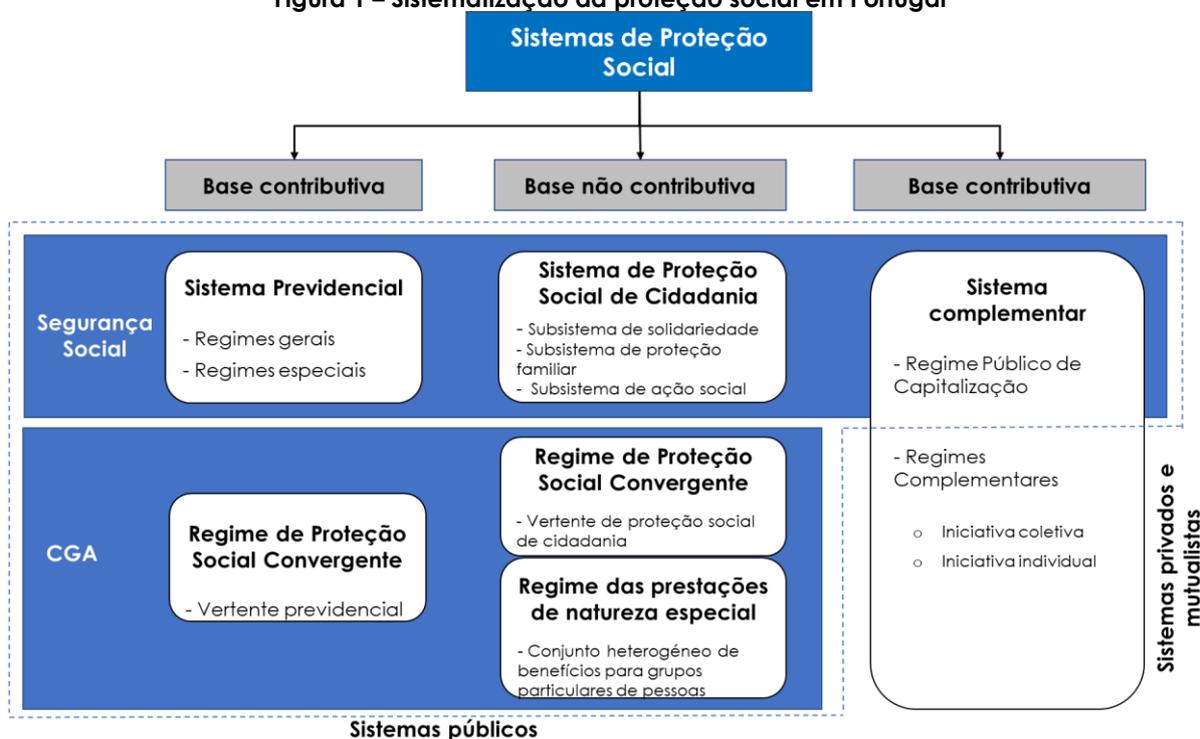
**31. A lei de bases da Segurança Social (Lei n.º4/2007, de 16 de janeiro) estabelece a arquitetura do primeiro daqueles sistemas públicos.** Define níveis de proteção social diferenciados na forma como se financiam e no tipo de proteção concedida, o que resulta na desagregação em sistema previdencial, sistema de proteção social de cidadania e sistema complementar.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> É a letra da própria lei de bases a dizer que o sistema de Segurança Social se decompõe em três *sistemas*, em vez de, como poderia parecer mais adequado do ponto de vista lógico-linguístico, em três *subsistemas*.

## 5.2.1 Sistema previdencial

**32. O sistema previdencial, na redação original da lei de bases, assenta no pagamento de indemnizações financiadas exclusivamente por contribuições pecuniárias de trabalhadores e entidades empregadoras.** Por causa desta característica, é também conhecido como sistema contributivo. Visa garantir prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação dos riscos sociais (também designados como eventualidades) legalmente definidos. Assenta nos princípios de solidariedade de base profissional (recursos colhidos numa profissão para poder acorrer a riscos de trabalhadores desta e de outras profissões) e base intergeracional (a geração de ativos a pagar os benefícios da geração anterior à sua). Nos últimos anos, o sistema previdencial acolheu as responsabilidades de vários regimes especiais, herdados de bancos e empresas públicas. Na medida em que estas responsabilidades foram transferidas para o sistema público sem cobertura financeira própria, o Estado decidiu financiá-las com contribuições de cidadãos que delas não beneficiam diretamente. Assim, o sistema previdencial compreende atualmente dois tipos de regime: regimes gerais e regimes especiais.

**Figura 1 – Sistematização da proteção social em Portugal**



Fontes: construção da UTAO a partir da legislação citada no texto desta secção.

### 5.2.1.1 Regimes gerais

**33. Os regimes gerais cobrem os riscos sociais da generalidade dos trabalhadores e seus agregados familiares.** Existem o **regime dos trabalhadores por conta de outrem**, o **regime dos trabalhadores independentes** e o **seguro social voluntário**. São geridos financeiramente na base da repartição, *i.e.*, com cada geração de ativos a pagar as indemnizações sociais de curta e média duração da sua geração e as de longo prazo (pensões) da geração de aposentados. As indemnizações de curta e média duração compreendem, essencialmente, os subsídios de desemprego, doença, acidentes de trabalho, parentalidade e doenças profissionais. As indemnizações de longa duração são constituídas pelas pensões de velhice, morte e invalidez. Os dois primeiros regimes são de adesão obrigatória por parte dos trabalhadores que neles se enquadram, enquanto que o seguro social voluntário é um regime contributivo de adesão facultativa que visa assegurar proteção social às pessoas adultas e aptas para trabalhar que não se enquadrem de forma obrigatória nos regimes anteriores.

**34. O regime dos trabalhadores por conta de outrem compreende uma variedade considerável de subregimes**, em função de agrupamentos profissionais dos trabalhadores. Existe o subregime do grupo

geral (aplicável a todos os trabalhadores que não são elegíveis em nenhum grupo específico) e um subregime para cada grupo profissional específico previsto na legislação: membros de órgãos sociais, serviço doméstico, trabalhadores da pesca local e costeira, apanhadores de espécies marinhas e pescadores apeados, membros das Igrejas, associações e confissões religiosas, praticantes desportivos profissionais, etc.. Para além de diferirem na população abrangida, os subregimes distinguem-se entre si nas taxas das contribuições, na base sobre a qual estas são aplicadas e no leque de indemnizações que oferecem. O subregime do grupo geral é o que cobre mais eventualidades dentro do sistema previdencial. Uma leitura rápida das diferenças entre subregimes está disponível em <http://www.seg-social.pt/trabalhadores-por-conta-de-outrem>, nos separadores relativos às bases de incidência.

### 5.2.1.2 Regimes especiais

**35. Os regimes especiais correspondem a subsistemas de proteção na velhice de carreiras especiais cujas responsabilidades saíram das instituições empregadoras para o sistema de Segurança Social em anos recentes.** Estão nesta situação as pensões do regime substitutivo bancário, do Banco Português de Negócios e os complementos de pensão da Carris.<sup>13</sup> Os encargos com estas pensões são reconhecidos e pagos por instituição do sistema de segurança Social, mas financiados com transferências do OE e da CGA, razão por que estes regimes também são de repartição.

### 5.2.1.3 Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e destino das receitas contributivas do sistema previdencial

**36. A fim de diversificar as fontes de financiamento e constituir uma reserva para ajudar à sustentabilidade financeira do regime previdencial, foi criado o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).** Este fundo não é um regime de proteção social. Tecnicamente, é um instrumento de gestão financeira ao serviço do sistema previdencial da Segurança Social. Por razões operacionais, tem personalidade jurídica própria e dá nome a uma entidade do subsector de Fundos de Segurança Social. Investe em ativos financeiros e é alimentado com os eventuais excedentes anuais do sistema previdencial, uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais das contribuições dos trabalhadores por conta de outrem,<sup>14</sup> parcelas consignadas da cobrança anual de IRS e do Adicional ao IMI, mais-valias na venda de património e os rendimentos das suas aplicações financeiras.

**37. As políticas ativas de emprego contam, no seu financiamento, com parte das contribuições dos trabalhadores e das entidades empregadoras para o sistema previdencial de proteção social.** Estas receitas juntam-se ao Fundo Social Europeu e a receitas gerais transferidas pelo OE para pagar os encargos da execução das políticas ativa de emprego. Esta realidade dificulta a identificação nas demonstrações financeiras da contabilidade pública do destino dado efetivamente, em cada ano, à receita contributiva da Segurança Social.

### 5.2.2 Sistema de proteção social de cidadania

**38. O sistema de proteção social de cidadania tem como finalidade garantir uma proteção social de natureza universal, assegurando os direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais.** Estes objetivos são materializados através dos três subsistemas adiante resumidos. É financiado pela generalidade dos impostos, pelo que também é conhecido como o sistema de proteção não contributivo. A generalidade das prestações pagas por este sistema é condicionada no valor dos rendimentos do agregado familiar dos beneficiários.

<sup>13</sup> Os diplomas que transferiram estas responsabilidades para o sistema previdencial da Segurança social são, respetivamente, o [Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro](#), o [Decreto-Lei n.º 88/2012, de 11 de abril](#), e o [Decreto-Lei n.º 95/2017, de 10 de agosto](#).

<sup>14</sup> Esta fonte deve ser mobilizada nos anos em que o capital do fundo não chegue para pagar, pelo menos, dois anos de pensões do regime previdencial, salvo se a conjuntura económica ou a situação financeira do regime o não aconselharem (art. 91.º da Lei n.º 4/2017, de 16 de janeiro).

#### 5.2.2.1 *Subsistema de solidariedade*

**39. O subsistema de solidariedade assegura o pagamento de prestações sociais por forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e exclusão, bem como a garantir prestações em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar, não incluídas no sistema previdencial.** Entre essas prestações estão o rendimento social de inserção, o complemento solidário para idosos, os complementos sociais em pensões, e os subsídios de desemprego e doença. Os encargos respetivos são financiados através de transferências do OE.

#### 5.2.2.2 *Subsistema de proteção familiar*

**40. O subsistema de proteção familiar visa assegurar a compensação de encargos familiares acrescidos quando ocorram as eventualidades legalmente previstas.** Traduzem-se na atribuição do abono de família, bem como de prestações para compensar encargos com a deficiência e a dependência (ex.: complemento por deficiência). O IVA social, para além de outras transferências do OE, é uma fonte de financiamento deste subsistema.

#### 5.2.2.3 *Subsistema de ação social*

**41. O subsistema de ação social tem como objetivo a prevenção e a mitigação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, dependência, disfunção, vulnerabilidade sociais, bem como a integração e a promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respetivas capacidades,** sendo esta proteção desenvolvida através de serviços e equipamentos sociais, programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais, sendo muitas destas ações desenvolvidas em parcerias com Instituições Privadas de Solidariedade Social. O subsistema é financiado, essencialmente, por transferências do OE e receitas de jogos sociais.

#### 5.2.3 *Sistema complementar*

**42. O sistema complementar é a ponte do sistema de proteção social da Segurança Social para sistemas de adesão facultativa que os cidadãos desejem subscrever um conjunto de garantias adicionais às oferecidas pelos regimes obrigatórios dos dois sistemas públicos de proteção social.** Compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa coletiva e iniciativa individual.

##### 5.2.3.1 *Regime público de capitalização*

**43. O regime público de capitalização assenta na criação de contas individuais para as quais os subscritores contribuem periodicamente com o capital acordado, devendo o Estado geri-las no regime financeiro de capitalização** para assegurar a atribuição de prestações complementares às concedidas pelo sistema previdencial (da Segurança Social ou da CGA) nas eventualidades de velhice ou invalidez absoluta.

##### 5.2.3.2 *Regimes complementares de iniciativa coletiva*

**44. Os regimes complementares de iniciativa coletiva são modalidades de proteção criadas de modo facultativo a favor de um grupo específico de pessoas (trabalhadores de uma empresa, conjunto de trabalhadores independentes, etc.).** São financiados pelas entidades que os instituírem e pelos beneficiários nos termos que as primeiras decidirem, podendo ser objeto de negociação coletiva. A gestão pode ser delegada em operadores privados ou mutualistas especializados.

### 5.2.3.3 Regimes complementares de iniciativa individual

**45. Já os regimes complementares de iniciativa individual baseiam-se na adesão voluntária e individual de uma pessoa a um produto de proteção social oferecido por um operador privado ou mutualista especializado.**

**46.** Entre os instrumentos de proteção mais difundidos por estes dois últimos regimes, estão os seguros de vida e capitalização, os fundos de pensões, os planos de poupança-reforma e os seguros de doença.

## 5.3 Sistema de proteção oferecido pela Caixa Geral de Aposentações

**47. A Caixa Geral de Aposentações (CGA) gere o segundo sistema público de proteção social.** Foi o sistema de adesão obrigatória até 31 de dezembro de 2005 para todos os funcionários públicos e trabalhadores equiparados. Estes são agentes administrativos (civis e militares) das Administrações Públicas Central, Regional e Local, professores do ensino particular e cooperativo e trabalhadores de algumas empresas públicas e sociedades anónimas de capitais públicos. Está fechado, desde aquela data, à entrada de novos subscritores. Os trabalhadores entretanto contratados através de qualquer relação jurídica de emprego público são obrigatoriamente inscritos no sistema previdencial do sistema da Segurança Social, no regime dos trabalhadores por conta de outrem — subregime do grupo geral (descrito no Ponto 5.2.1.1 acima). O sistema gerido pela CGA divide-se em dois regimes de proteção social: regime da proteção social convergente e regime das prestações de natureza especial.

### 5.3.1 Regime da proteção social convergente

**48. O regime da proteção social convergente corresponde à adaptação do sistema previdencial da Segurança Social e dos subsistemas de solidariedade e proteção familiar do sistema de proteção social de cidadania da Segurança Social ao universo de trabalhadores acima definido e seus dependentes.**

As prestações na vertente de proteção social de cidadania funcionam numa base não contributiva (tal como o sistema de proteção da Segurança Social), sendo financiadas pelo OE e a sua atribuição está limitada, na maioria dos casos, a agregados familiares com rendimentos reduzidos. Na vertente previdencial, os beneficiários têm direito, nos termos legais e regulamentares, a prestações para cobrir os seguintes riscos sociais:

- a) Doença;
- b) Maternidade, paternidade e adoção;
- c) Desemprego;
- d) Acidentes de trabalho e doenças profissionais;
- e) Invalidez;
- f) Velhice;
- g) Morte.

**49. Nem todas estas eventualidades são, na verdade, geridas e financiadas pela CGA.** As eventualidades a) a d) são pagas diretamente aos beneficiários pelas suas entidades empregadoras e financiadas com dotações dos orçamentos respetivos. Já as eventualidades e) a g) são geridas pela entidade CGA: as prestações são pagas por ela aos beneficiários e financiadas com quotizações dos trabalhadores e contribuições das entidades empregadoras entregues à CGA.

**50. As eventualidades da vertente previdencial funcionam na base contributiva.** Do parágrafo 49 poderia concluir-se que os riscos de invalidez, velhice e morte funcionam numa base contributiva, enquanto que os outros riscos funcionam numa base não contributiva. Porém, isto não é inteiramente verdade, na medida em que as taxas contributivas, de trabalhadores e entidades empregadoras, são iguais às que vigoram no subregime do grupo geral do regime dos trabalhadores por conta de outrem do referido sistema previdencial,<sup>15</sup> subregime que compreende as sete eventualidades acima. Isto significa que na vertente previdencial do regime da proteção social convergente entram as mesmas

<sup>15</sup> Atualmente, 11% a cargo dos trabalhadores e 23,75% a cargo dos empregadores.

taxas que no sistema previdencial da Segurança Social; porém, só uma fração das mesmas é usada pela CGA para pagar as prestações do regime a seu cargo. A parte restante serve para financiar o regime das prestações de natureza especial, as transferências da CGA para a Segurança Social ao abrigo dos regimes especiais identificadas no Ponto 5.2.1.2, bem como os encargos gerais da entidade CGA. Esta também recebe transferências do OE para equilibrar o seu saldo global. Finalmente, repare-se que o OE acaba também por financiar, via orçamentos das entidades empregadoras, as prestações a) a d) da vertente previdencial.

### 5.3.2 Regime das prestações de natureza especial

**51. O regime das prestações de natureza especial compreende um conjunto heterogéneo de benefícios sociais para grupos particulares de cidadãos.** Uns contribuíram parcialmente para o financiamento das prestações que recebem, e outros não, pelo que o financiamento deste regime tem origens diversas, como já se depreende do parágrafo 50: parte das quotas e contribuições do regime da proteção social convergente, receitas gerais no orçamento inicial da CGA e transferências ao longo do ano via OE.

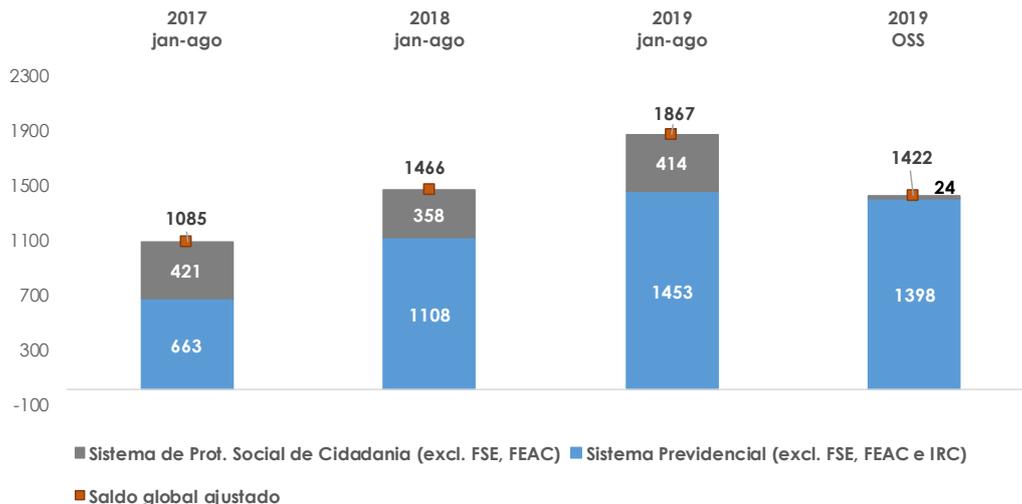
**52. A título ilustrativo, algumas destas prestações são:** pensão de deficiente e grande deficiente das Forças Armadas, subvenção mensal vitalícia (várias categorias), pensão por condecorações e pensão por méritos excecionais na defesa da liberdade e da democracia. A lista completa, com as suas desagregações e regimes legais respetivos, está disponível em <https://www.cga.pt/legislacao.asp>.

### 5.4 Saldos globais de cada sistema de proteção gerido pela Segurança Social

**53. Exposto o enquadramento institucional em que funcionam os sistemas de proteção social públicos em Portugal, é possível dar um primeiro passo na sua caracterização financeira.** Com este fito, a presente subsecção mostra quanto valeram os saldos globais do sistema de proteção da Segurança Social acumulados até final do segundo quadrimestre dos anos de 2017 a 2019. No futuro, outras dimensões de análise serão acrescentadas.

**54. O Sistema Previdencial deu o principal contributo para o incremento homólogo no excedente orçamental da Segurança Social no seu conjunto.** Até agosto, o saldo da Segurança Social (ajustado) é excedentário e contou com o contributo positivo de 1453 M€ do Sistema Previdencial e 414 M€ do Sistema de Proteção Social de Cidadania (**Gráfico 7**). No entanto, o saldo obtido no Sistema de Proteção Social de Cidadania é pontual e resulta de transferências do OE em montante mais elevado do que a despesa efetuada. O excedente acumulado até agosto de 2019 no Sistema Previdencial é 2,19 vezes superior ao verificado no período homólogo de 2017, sendo que este crescimento é resultado, essencialmente, do aumento da receita com contribuições e quotizações, explicadas, em parte, pelas razões descritas no parágrafo 59 abaixo. Os excedentes anuais do Sistema Previdencial são canalizados, por via de transferências, para o capital do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS). De referir ainda que os regimes especiais, que são parte do Sistema Previdencial, apresentam saldo nulo em virtude do montante de despesas mensais com pensões e encargos de gestão ser suportado por receitas mensais de valor semelhante proveniente de transferências do OE e da CGA.

**Gráfico 7 – Saldo da Segurança Social por sistema (ajustado)**  
(em milhões de euros, acumulado)



Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. |Nota: Os saldos apresentados para o Sistema Previdencial e o Sistema de Proteção Social e Cidadania estão expurgados (i.e., ajustados) dos seguintes fatores descritos na Caixa 1: i) transferência extraordinária do OE em 2017, ii) 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; iii) eliminação do efeito decorrente da consignação de receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

## 6 Apreciação das contas dos sistemas de previdência social

**55. A execução orçamental dos sistemas de previdência da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações é analisada nesta secção.** A primeira subsecção trata da análise à execução orçamental da Segurança Social até ao 2º quadrimestre de 2019. A segunda subsecção analisa os dados da execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações no mesmo período.

### 6.1 Segurança Social

**56. Nos parágrafos seguintes são apresentados e analisados os dados da execução orçamental da Segurança Social até agosto 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 agosto (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).

**57. A Segurança Social apresentou, até ao 2.º quadrimestre de 2019, um saldo positivo não ajustado significativamente superior ao apurado no período homólogo e ao previsto para o ano como um todo.** Sem os ajustamentos efetuados pela UTAO para assegurar a comparabilidade com o período homólogo anterior, a Segurança Social, em termos acumulados até agosto, apresentou um saldo positivo de 2041 M€ (Tabela 14). Este resultado representa um ganho de 376 M€ em comparação com a quantia projetada para o conjunto do ano (1665 M€) no OE/2019 aprovado pela Assembleia da República e paralelamente, corresponde a uma melhoria de 491 M€ em relação ao registado no mesmo período do ano anterior (1550 M€) — linhas 1 a 7 da Tabela 15. Este saldo reflete o facto da taxa de crescimento da receita efetiva (8,2%) ter sido superior à da despesa efetiva (6,0%). Do lado da receita, a variação é explicada pela evolução das contribuições e quotizações, com um crescimento de 8,6%, acima do projetado no OE/2019 (5,1%). No entanto, as transferências do Fundo Social Europeu (FSE) registaram um crescimento bastante abaixo do previsto no OE/2019 (44,9% contra 104,4%). No que concerne à despesa, o acréscimo de 6,0% compara com o limite de 10% autorizado no OE/2019, sendo esta variação justificada pelo desempenho das rubricas relativas a subsídio de desemprego (- 4,9%), ação social (3,8%) e despesas com ações de formação profissional (25%), que registam execuções abaixo do referencial projetado para 2019 (- 2,1%, 11,4% e 106,5%, respetivamente) — Tabela 15, parte superior.

**Tabela 14 - 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	ago/19	Total
<b>Receita Efetiva</b>	<b>2590</b>	<b>2428</b>	<b>2206</b>	<b>2329</b>	<b>2238</b>	<b>2382</b>	<b>2716</b>	<b>2487</b>	<b>19375</b>
Contribuições e quotizações	1600	1380	1355	1389	1425	1465	1737	1621	11972
Transferências do OE	734	718	697	713	697	697	697	697	5649
Transferências do Fundo Social Europeu	154	134	51	82	33	61	154	81	750
<b>Despesa Efetiva</b>	<b>2067</b>	<b>1938</b>	<b>1960</b>	<b>1990</b>	<b>2013</b>	<b>2065</b>	<b>3246</b>	<b>2057</b>	<b>17334</b>
Pensões	1224	1219	1205	1233	1244	1267	2464	1251	11107
Prestações de desemprego	111	108	102	98	97	93	95	95	800
Ação Social	140	137	140	145	143	171	147	167	1188
Ações de Formação Profissional	102	42	67	57	70	72	59	88	557
<b>Saldo</b>	<b>524</b>	<b>490</b>	<b>246</b>	<b>339</b>	<b>226</b>	<b>317</b>	<b>-530</b>	<b>430</b>	<b>2041</b>

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

**58. O saldo da Segurança Social, após o ajustamento dos fatores que comprometem a comparabilidade homóloga, registou um acréscimo de 27,4% 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) expurgo do saldo de fundos europeus (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) por 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 1, fatores de ajustamento 3 e 1, respetivamente). Efetuados os respetivos ajustamentos na informação fornecida pela DGO, verifica-se que o saldo da Segurança Social no montante de 1867 M€ foi superior em 401 M€ (parte inferior da Tabela 15 linha 6.A.), face ao registado no período homólogo de 2018 (1466 M€). A receita efetiva registou um crescimento de 7,7%, ligeiramente superior ao estabelecido no OE/2019 (7,6%), sendo que a despesa efetiva registou um aumento de 6,0%, abaixo do projetado para o ano como um todo (10,0%).

**Tabela 15 - Execução orçamental da Segurança Social, sem e com ajustamentos**  
(em milhões de euros e em percentagem)

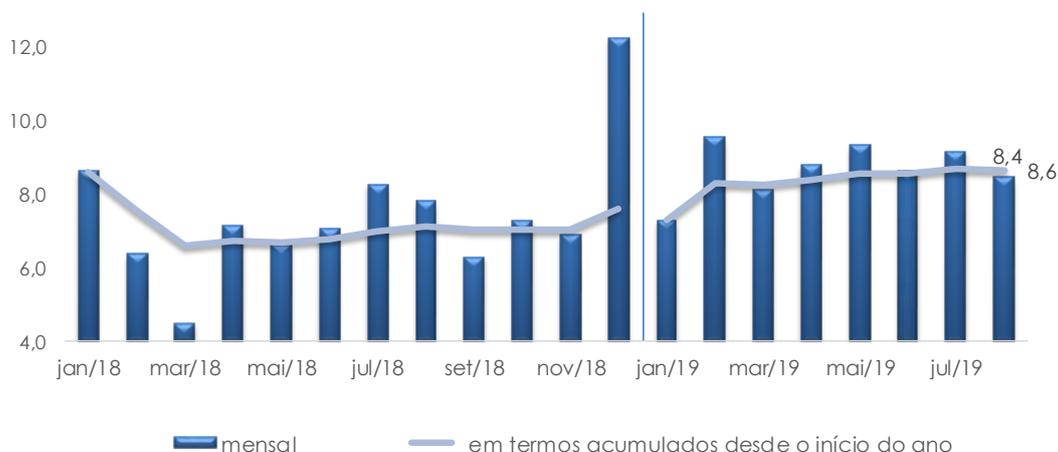
	Janeiro-Agosto		Variação		Ref. Anuais			Grau de execução
	2018	2019	Tvha (%)	Confr. p/ tvha (p.p.)	CGE 2018	OE/2019	OE/2019 Tvh (%)	2019
<b>1. Receita Corrente - da qual:</b>	<b>17 907</b>	<b>19 374</b>	<b>8,2</b>	<b>8,2</b>	<b>27 270</b>	<b>29 475</b>	<b>8,1</b>	<b>65,7</b>
Contribuições e quotizações	11 020	11 972	8,6	5,3	16 906	17 773	5,1	67,4
Transf. correntes da Ad. Central	5 577	5 859	5,1	1,6	8 509	9 036	6,2	64,8
— Financ. da LBSS	4 436	4 658	5,0	1,2	6 654	6 987	5,0	66,7
— IVA Social	549	570	3,7	0,1	824	854	3,7	66,7
Transferência do FSE	518	750	44,9	1,3	775	1 583	104,4	47,4
Transferência do FEAC	10	8	-20,0	0,0	15	40	169,0	19,8
Outras receitas correntes	620	624	0,6	0,0	821	800	-2,5	77,9
<b>2. Receita de Capital</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>-60,5</b>	<b>0,0</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>23,0</b>	<b>14,7</b>
<b>3. Receita Efetiva (1+2)</b>	<b>17 910</b>	<b>19 375</b>	<b>8,2</b>	<b>8,2</b>	<b>27 276</b>	<b>29 482</b>	<b>8,1</b>	<b>65,7</b>
<b>4. Despesa Corrente - da qual:</b>	<b>16 354</b>	<b>17 323</b>	<b>5,9</b>	<b>5,9</b>	<b>25 272</b>	<b>27 760</b>	<b>9,8</b>	<b>62,4</b>
Prestações Sociais - das quais:	14 522	15 272	5,2	4,6	22 461	23 929	6,5	63,8
Pensões, das quais:	10 538	11 107	5,4	3,5	16 498	17 382	5,4	63,9
— Sobrevivência	1 507	1 574	4,4	0,4	2 344	2 407	2,7	65,4
— Invalidez	700	744	6,4	0,3	1 085	1 077	-0,7	69,1
— Velhice	8 331	8 789	5,5	2,8	13 069	13 898	6,3	63,2
Sub. familiar a crianças e jovens	470	520	10,6	0,3	718	792	10,4	65,6
Subsídio por doença	379	411	8,5	0,2	560	600	7,2	68,5
Sub. desemprego e apoio ao emp.	840	800	-4,9	-0,2	1 234	1 208	-2,1	66,2
Complemento Solidário p/ Idosos	143	144	1,2	0,0	214	265	23,7	54,5
Prestação Social de Inclusão	172	219	27,4	0,3	265	447	69,1	48,9
Prestações de parentalidade	361	390	7,8	0,2	547	575	5,0	67,8
Outras prestações	233	257	10,4	0,1	342	360	5,3	71,6
Ação social	1 145	1 188	3,8	0,3	1 723	1 919	11,4	61,9
Rendimento Social de Inserção	242	236	-2,4	0,0	360	381	5,6	62,0
Pensões do Regime Sub. Bancário	301	294	-2,2	0,0	466	462	-1,0	63,8
Transferências correntes	861	892	3,5	0,2	1 232	1 304	5,8	68,4
Ações de Formação Profissional	445	557	25,0	0,7	710	1 466	106,5	38,0
— c/ suporte no FSE	403	508	26,0	0,6	651	1 344	106,5	37,8
<b>5. Despesa de Capital</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>85,6</b>	<b>0,0</b>	<b>26</b>	<b>58</b>	<b>121,7</b>	<b>18,6</b>
<b>6. Despesa Efetiva (4+5)</b>	<b>16 360</b>	<b>17 334</b>	<b>6,0</b>	<b>6,0</b>	<b>25 298</b>	<b>27 818</b>	<b>10,0</b>	<b>62,3</b>
<b>7. Saldo Global (3-6)</b>	<b>1 550</b>	<b>2 041</b>	<b>31,7</b>	<b>:</b>	<b>1 977</b>	<b>1 665</b>	<b>-15,8</b>	<b>:</b>
<b>Por memória: após ajustamentos</b>								
<b>1.A Receita Corrente - da qual:</b>	<b>17 823</b>	<b>19 200</b>	<b>7,7</b>	<b>7,7</b>	<b>27 164</b>	<b>29 232</b>	<b>7,6</b>	<b>65,7</b>
Contribuições e quotizações	11 020	11 972	8,6	5,3	16 906	17 773	5,1	67,4
Transf. correntes da Ad. Central	5 577	5 826	4,5	1,4	8 439	8 837	4,7	65,9
— IRC	0	33	:	:	70	199	184,0	16,7
Transferência do FSE/FEAC	528	758	43,6	1,3	753	1 574	109,0	48,2
<b>3.A Receita Efetiva (1.A+2.A)</b>	<b>17 826</b>	<b>19 202</b>	<b>7,7</b>	<b>7,7</b>	<b>27 170</b>	<b>29 240</b>	<b>7,6</b>	<b>65,7</b>
<b>4.A Despesa corrente</b>	<b>16 354</b>	<b>17 323</b>	<b>5,9</b>	<b>5,9</b>	<b>25 272</b>	<b>27 760</b>	<b>9,8</b>	<b>62,4</b>
Pensões	10 538	11 107	5,4	3,5	16 498	17 382	5,4	63,9
— Sobrevivência	1 507	1 574	4,4	0,4	2 344	2 407	2,7	65,4
— Invalidez	700	744	6,4	0,3	1 085	1 077	-0,7	69,1
— Velhice	8 331	8 789	5,5	2,8	13 069	13 898	6,3	63,2
— c/ suporte no FSE	403	508	26,0	0,6	651	1 344	106,5	37,8
<b>5.A Despesa efetiva</b>	<b>16 360</b>	<b>17 334</b>	<b>6,0</b>	<b>6,0</b>	<b>25 298</b>	<b>27 818</b>	<b>10,0</b>	<b>62,3</b>
<b>6.A. Saldo Global (3A - 6A)</b>	<b>1 466</b>	<b>1 867</b>	<b>27,4</b>	<b>:</b>	<b>1 872</b>	<b>1 422</b>	<b>-24,1</b>	<b>:</b>

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 1. 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.

**59. Nos primeiros dois terços de 2019, a receita com contribuições e quotizações reflete um crescimento constante e claramente acima do esperado para o conjunto do ano.** A receita acumulada com contribuições e quotizações até agosto de 2019 fixou-se em 11 972 M€, o que representa um acréscimo de 8,6% face ao período homólogo (parte inferior da Tabela 15 e Gráfico 8), claramente acima do referencial de crescimento previsto para o ano como um todo (5,1%). Esta evolução de crescimento constante da receita com contribuições e quotizações em 2019 é justificada pelo desenvolvimento positivo de vários fatores, como a evolução do mercado de trabalho (aumento da massa salarial e diminuição no

nível de desemprego) e a subida na retribuição mínima mensal garantida (com maior incidência nas remunerações do sector público).<sup>16</sup>

**Gráfico 8 – 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.

**60. Em termos comparáveis, as transferências correntes provenientes do exterior, encontram-se significativamente 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 agosto de 2019), fixaram-se em 5826 M€, o que representa um acréscimo (4,5%) em comparação com 2018 e ligeiramente inferior ao referencial implícito no OE/2019 (4,7%) — parte inferior da Tabela 15. Desagregando por rubricas, é de referir o crescimento da transferência relativa ao IVA social, no valor de 570 M€ (+3,7%), o aumento da transferência do OE para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), no montante de 4658 M€ (5,0%), e a transferência no âmbito do regime substitutivo bancário, que se fixou em 287 M€.<sup>17</sup> No caso das transferências correntes provenientes do exterior, nomeadamente no âmbito do Fundo Social Europeu (750 M€ até agosto), verifica-se um crescimento homólogo de 44,9%, sendo esta a maior variação homóloga registada em 2019, embora a um nível muito inferior ao previsto no OE/2019, 104,4% — Tabela 15.

**61. O crescimento da despesa com pensões situa-se em linha com o previsto no OE/2019.** Até agosto, a despesa com pensões correspondeu a 11 107 M€, o que representou um crescimento homólogo de 5,4%, situando-se em linha com a 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 agosto um montante de 217,8 M€.<sup>18</sup> Por rubricas, a despesa com pensões de velhice (8789 M€) registou um acréscimo de 5,5%, sendo que a despesa com pensões de sobrevivência totalizou o montante de 1574 M€, representando um acréscimo de 4,4% face ao período homólogo de 2018. De salientar que a despesa relacionada com pensões de invalidez fixou-se em 744 M€, o que representa um incremento de 6,4% e contraria a previsão de redução (-0,7%) inscrita no OE/2019. Para este resultado, contribuiu o acréscimo homólogo no número de pensões de invalidez (+ 5,3%; + 9337 unidades).

**62. Grande parte das rubricas de prestações sociais regista execuções orçamentais abaixo do previsto.** Até agosto, a despesa com prestações sociais, excetuando pensões, atingiu 4165 M€, o que representa um aumento de 4,5% face ao montante de 3984 € observado em período homólogo, encontrando-se este valor aquém da previsão de acréscimo de 9,8% inscrita no OE/2019. As prestações sociais deste tipo mais volumosas evoluíram, de facto, abaixo do máximo autorizado no OE/2019. Foi o caso do subsídio

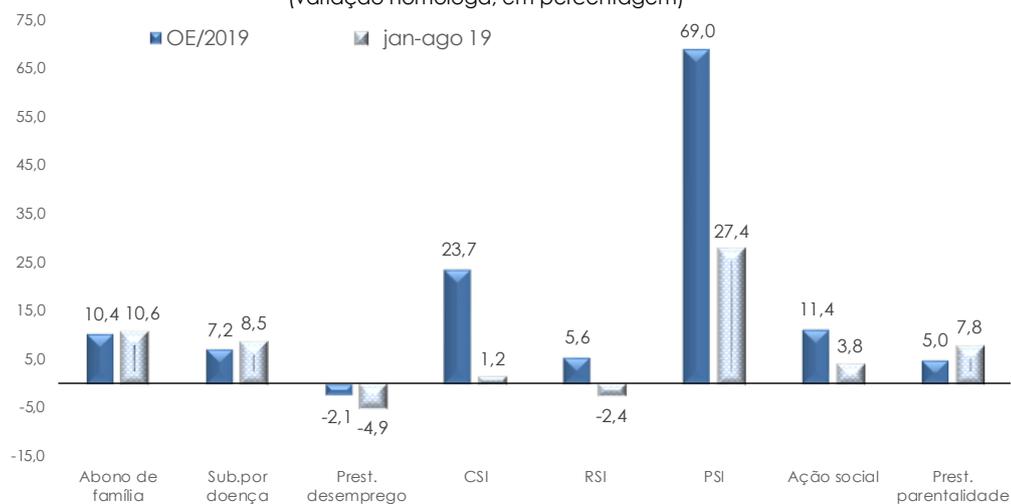
<sup>16</sup> Em 2019, o salário mínimo nacional registou um aumento dos 580 € (em vigor no ano de 2018), para os 600 € no sector privado e 635,07 € no sector das Administrações Públicas.

<sup>17</sup> No caso da transferência relativa ao regime substitutivo bancário, a Segurança Social age como processador de despesa (referido pelo IGFSS no seu boletim de execução orçamental mensal).

<sup>18</sup> Em 2019, a atualização extraordinária de pensões produziu efeitos a partir de janeiro, sendo que em 2018, apenas teve início no mês de agosto.

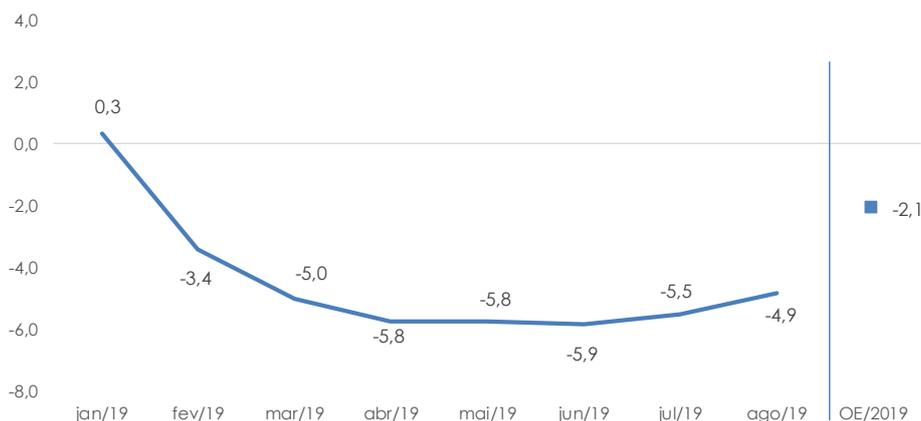
de desemprego, cuja despesa acumulada de 800 M€ representou menos 4,9% e menos 7490 beneficiários do que no período homólogo — Gráfico 10 —, uma redução percentual superior à prevista no OE/2019 (-2,1%). Adicionalmente, o mesmo tipo de efeito foi registado na prestação de rendimento social de inserção (236 M€; -2,4%) e, ainda, no abono de família (520 M€; + 10,6%) e na ação social (1188 M€; + 3,8%). Com taxas de execução em 2019 mais baixas estão a despesa com a prestação social para a inclusão e respetivo complemento (PSI, 48,9%) e a despesa com o complemento solidário para idosos (54,5%). Em relação à PSI, contribui para a sua evolução a demora na entrada em vigor do alargamento da prestação a crianças e jovens com idade inferior a 18 anos.<sup>19</sup> A diminuição homóloga no número de beneficiários da prestação complemento solidário para idosos (-1%,-1593) apresenta-se como um fator justificativo do baixo nível de execução. Nas restantes rubricas e por prestação social (Gráfico 9), cresceram acima do previsto para o ano como um todo as prestações de parentalidade (390 M€; 7,8%) e o subsídio por doença (411 M€; 8,5%).

**Gráfico 9 – 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 10 – 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.

<sup>19</sup> A medida de alargamento da Prestação social para a inclusão, a criança e jovens com idade inferior a 18 anos está prevista para o 2.º semestre de 2019, de acordo com o artigo 132.º da [Lei n.º 71/2018 de 31 de dezembro \(LOE 2019\)](#). Com a entrada em vigor do [Decreto-Lei 136/2019 de 6 setembro](#) o alargamento é efetivado a partir de 1 outubro de 2019.

## 6.2 Caixa Geral de Aposentações

**63. Nesta subsecção é analisada a execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações (CGA) até ao segundo quadrimestre de 2019**, utilizando para o efeito os dados da execução mensal acumulada até agosto (2018 e 2019) que são disponibilizados pela DGO na sua síntese mensal.

**64. 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 agosto, 119,5 M€. A fim de tornar a execução de 2019 comparável com a de 2018, foi necessário reduzir em 120 M€ a despesa com pensões e abonos sob responsabilidade da CGA verificada nos primeiros oito meses de 2018. Para permitir aos leitores acesso à informação completa, a subsecção começa por mostrar a execução sem este ajustamento para depois o incorporar.

**65. De acordo com a execução orçamental de agosto de 2019, a CGA regista um saldo positivo não ajustado superior ao observado no mesmo período do ano anterior.** A CGA apresentou, até agosto, um saldo positivo de 147 M€, acima do registado no período homólogo (119 M€) e com sinal contrário à previsão estabelecida no OE/2019 (- 60 M€) — parte superior da Tabela 16. Este resultado reflete um crescimento nulo da receita efetiva (+0,0%) e a diminuição da despesa efetiva (-0,4%). Do lado da receita, é de referir o aumento das transferências correntes do OE (+0,9%), assim como a quebra da receita com contribuições e quotizações, embora a um ritmo menor do que o previsto no OE/2019 (-0,3% contra -3,3%). O decréscimo da despesa efetiva reflete a evolução no pagamento de pensões e abonos (-1,2%). No entanto, é de salientar que o impacto da alteração no padrão contabilístico tem reflexos neste resultado, como se poderá verificar nos parágrafos seguintes.

**66. Efetuado o ajustamento, o saldo global apurado é expressivamente 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 64 e Caixa 1). Na comparação entre as duas contas, só há diferenças na despesa efetiva e no saldo global. Com o ajustamento, a despesa efetiva cresceu (+1,5%) face a agosto de 2018 (em vez de ter diminuído), embora com uma cadência inferior à prevista para o conjunto do ano no OE/2019 (+1,9%). As linhas 4A. e 5A. da Tabela 16 demonstram que a diminuição na despesa efetiva resultou do pagamento de pensões e abonos a cargo da CGA (+0,9%). Em relação ao saldo global, o valor acumulado registado em agosto de 2019 é acentuadamente inferior em 92 M€ ao do período homólogo, que havia sido de +239 M€ (linha 6A. da Tabela 16).

**Tabela 16 - Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-Agosto		Variação		Execução 2018	OE/2019	Tvh (%)	Grau de Execução (%)
	2018	2019	Tvha (%)	Contr. p/ tvha				
<b>1. Receita corrente</b>	<b>6 479</b>	<b>6 482</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>10 000</b>	<b>10 023</b>	<b>0,2</b>	<b>64,7</b>
Contribuições para a CGA	2 565	2 543	-0,9	-0,3	4 010	3 877	-3,3	65,6
Transferências correntes, das quais:	3 781	3 817	0,9	0,6	5 768	5 882	2,0	64,9
Orçamento do Estado	3 431	3 466	1,0	0,5	5 225	5 336	2,1	65,0
Outras receitas correntes	133	122	-7,8	-0,2	222	264	19,1	46,4
<b>2. Receita de capital</b>	-	-	-	-	-	-	0	-
<b>3. Receita Efetiva</b>	<b>6 479</b>	<b>6 482</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>10 000</b>	<b>10 023</b>	<b>0,2</b>	<b>64,7</b>
<b>4. Despesa corrente, da qual:</b>	<b>6 359</b>	<b>6 335</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,4</b>	<b>9 899</b>	<b>10 083</b>	<b>1,9</b>	<b>62,8</b>
Transferências correntes, das quais:	6 336	6 314	-0,3	-0,3	9 868	10 040	1,7	62,9
Pensões e abonos responsab. de:	-	-	-	-	-	-	-	-
CGA	5 645	5 577	-1,2	-1,1	8 773	8 884	1,3	62,8
Orçamento do Estado	175	216	23,2	0,6	291	330	13,3	65,5
Outras entidades	405	406	0,3	0,0	631	645	2,3	63,0
Outras transferências correntes	111	115	3,7	0,1	173	182	5,2	63,4
<b>5. Despesa de capital</b>	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>6. Despesa Efetiva</b>	<b>6 359</b>	<b>6 335</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,4</b>	<b>9 899</b>	<b>10 083</b>	<b>1,9</b>	<b>62,8</b>
<b>7. Saldo global (3-6)</b>	<b>119</b>	<b>147</b>	-	-	<b>101</b>	<b>-60</b>	-	-

*Por memória: após ajustamentos*

<b>1A. Receita corrente</b>	6 479	6 482	0,0	0,0	10 000	10 023	0,2	64,7
Contribuições para a CGA	2 565	2 543	-0,9	-0,3	4 010	3 877	-3,3	65,6
Outras receitas correntes	133	122	-7,8	-0,2	287	264	-8,0	46,4
<b>3A. Receita efetiva (1A.+2)</b>	<b>6 479</b>	<b>6 482</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>10 000</b>	<b>10 023</b>	<b>0,2</b>	<b>64,7</b>
<b>4A. Despesa corrente</b>	<b>6 240</b>	<b>6 335</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>9 899</b>	<b>10 083</b>	<b>1,9</b>	<b>62,8</b>
Pensões e abonos	6 105	6 199	1,5	1,5	9 695	9 858	1,7	62,9
Da responsabilidade da CGA	5 525	5 577	0,9	0,8	8 773	8 884	1,3	62,8
<b>5A. Despesa efetiva</b>	<b>6 240</b>	<b>6 335</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>9 899</b>	<b>10 083</b>	<b>1,9</b>	<b>62,8</b>
<b>6A. Saldo global (3A.-5A.)</b>	<b>239</b>	<b>147</b>	-	-	<b>101</b>	<b>-60</b>	-	-

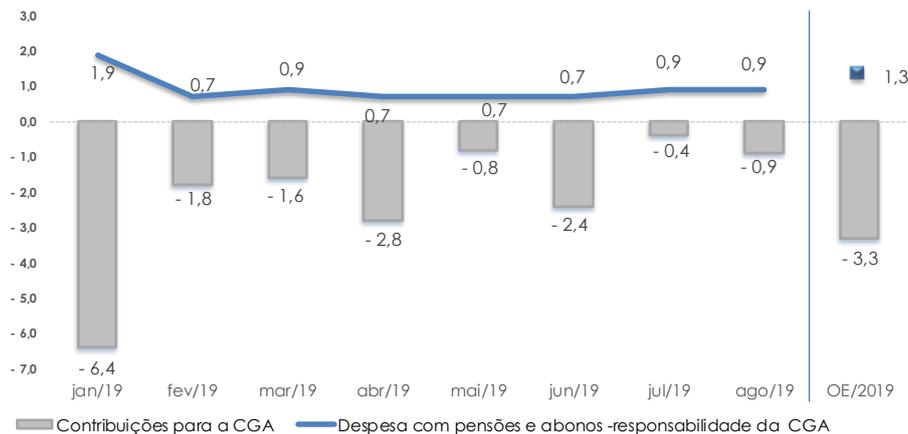
Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: as linhas 1 a 7 não contêm o ajustamento da UTAO. As linhas 1.A a 6.A contêm esse ajustamento. Como mostrado na Caixa 1, o ajustamento incidiu na despesa com pensões e abonos a cargo da CGA observada no primeiro semestre de 2018. O referencial anual para 2018 é 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 agosto de 2018.

**67. A receita com contribuições para a CGA é menor, embora acima da quantia prevista no OE/2019.**

Até ao segundo quadrimestre de 2019, a receita acumulada com contribuições e quotizações para a CGA cifrou-se em 2543 M€, o que reflete um decréscimo de 0,9% face ao período homólogo. Ainda assim, trata-se de cadência de diminuição acima do objetivo negativo (-3,3%) previsto no OE/2019 (Tabela 16). 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,<sup>20</sup> não obstante a redução, em termos homólogos, no número de subscritores (11 328, ou seja, -2,5%) — Gráfico 12.

<sup>20</sup> 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).

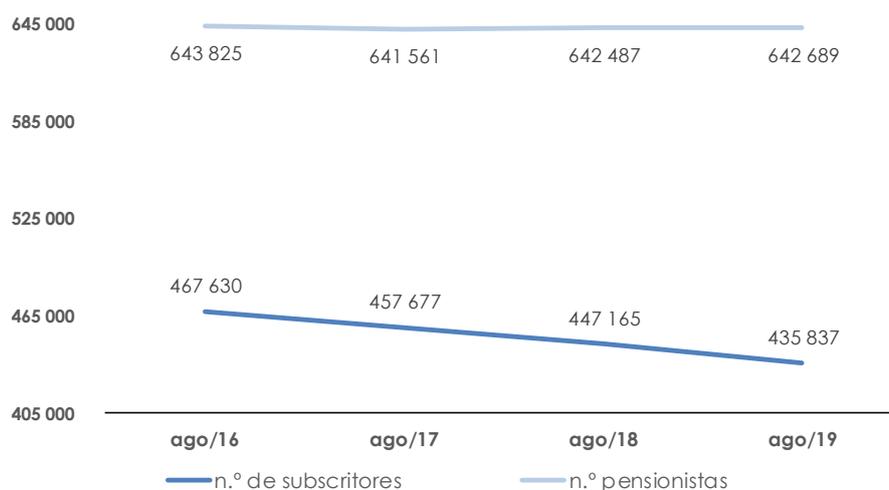
**Gráfico 11 – Receitas de contribuições e despesa com pensões e abonos (ajustada)**  
(taxa de variação homóloga acumulada)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

**68. O ritmo de diminuição de subscritores é superior ao verificado em períodos homólogos, em contrapartida com a estabilização no número de pensionistas.** Em agosto de 2019 verifica-se que o número de subscritores da CGA tem vindo a diminuir a um ritmo superior ao verificado em períodos homólogos. Entre agosto de 2016 e agosto de 2019, o número total de subscritores reduziu-se em 31 793, com taxas de variação homóloga de -2,1%, -2,3% e -2,5% referentes a agosto de 2017, 2018 e 2019, respetivamente. Este decréscimo é natural em virtude da CGA corresponder a um sistema previdencial fechado a novas adesões desde 31 de dezembro de 2005. No que concerne ao número de pensionistas, tem-se verificado uma relativa estabilidade, em virtude da aplicação do fator de sustentabilidade de modo a compensar o aumento da esperança média de vida atrasar a passagem de utentes ao estado de pensionista. Com este enquadramento e sem variações assinaláveis no valor médio de pensão, a CGA necessitará de aumentos sucessivos de comparticipação financeira do OE para fazer face aos seus compromissos. O Gráfico 12 espelha as evoluções de sinal contrário na receita e na despesa com pensões e abonos que o sistema tem vindo a acumular. **O ritmo de diminuição de subscritores é superior ao verificado em períodos homólogos, em contrapartida com a estabilização no número de pensionistas.** Em agosto de 2019 verifica-se que o número de subscritores da CGA tem vindo a diminuir a um ritmo superior ao verificado em períodos homólogos. Entre agosto de 2016 e agosto de 2019, o número total de subscritores reduziu-se em 31 793, com taxas de variação homóloga de -2,1%, -2,3% e -2,5% referentes a agosto de 2017, 2018 e 2019, respetivamente. Este decréscimo é natural em virtude da CGA corresponder a um sistema previdencial fechado a novas adesões desde 31 de dezembro de 2005. No que concerne ao número de pensionistas, tem-se verificado uma relativa estabilidade, em virtude da aplicação do fator de sustentabilidade de modo a compensar o aumento da esperança média de vida atrasar a passagem de utentes ao estado de pensionista. Com este enquadramento e sem variações assinaláveis no valor médio de pensão, a CGA necessitará de aumentos sucessivos de comparticipação financeira do OE para fazer face aos seus compromissos. O Gráfico 12 espelha as evoluções de sinal contrário na receita e na despesa com pensões e abonos que o sistema tem vindo a acumular.

**Gráfico 12 – Evolução no número de subscritores e no número de pensionistas da CGA**  
(taxa de variação homóloga acumulada)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

**69. A despesa com pensões e abonos apresenta um crescimento ligeiramente abaixo do previsto.** A despesa com pensões e abonos em agosto de 2019 atingiu o valor de 6199 M€, o que representou um crescimento de 1,5% face ao ano anterior, sendo esta taxa inferior à prevista no OE/2019 para o conjunto do ano (1,7%). Desagregando esta rubrica, é perceptível que a despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (5577 M€) registou, em termos homólogos, um incremento de 0,9% em termos ajustados, abaixo do referencial previsto no OE/2019 (1,3%), vide Gráfico 11. Para este resultado contribuíram as atualizações ordinária e extraordinária em 2019 no valor das pensões. As transferências provenientes de outras entidades, incluindo as da Segurança Social no âmbito da pensão unificada, fixaram-se em 406 M€.

## **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 1 explica a metodologia da UTAO.

### **Caixa 1 – 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 e constituem os encargos pagos pelo parceiro público às concessionárias e

subconcessionárias de PPP rodoviárias. Sendo naturais as diferenças de calendarização infra-anual entre um ano e outro, a UTAO adotou este procedimento para as comparações entre períodos homólogos não serem contaminadas por meras diferenças de calendário nos pagamentos.

**(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](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.

**(15)** Ajustamento do efeito decorrente de um **diferente calendário relativo à receita do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)**, originando um diferente perfil intra-anual de cobrança do imposto no biénio 2018–2019. O prazo limite de pagamento das prestações deste foi adiado um mês: a primeira prestação de 30 de abril em 2018 para 31 de maio em 2019 e a segunda prestação de 31 de julho em 2018 para 31 de agosto de 2019. Adicionalmente, o montante mínimo que permite o pagamento em prestações foi reduzido em 2019 de 250€ para 100€.

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-agosto		Referenciais anuais	
				2018	2019	2018	OE/2019
<b>Saldo global não ajustado</b>				<b>-579</b>	<b>402</b>	<b>-2 241</b>	<b>-2 217</b>
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	-84	-141	-35	-44
Reavaliação de ativos	(4)	Estado	Receita	0	0	-107	0
Linearização dos juros da dívida pública	(5)	Estado	Despesa	481	128	0	0
Linearização das despesas com concessões da empresa Infraestruturas de Portugal	(6)	SFA	Despesa	69	3	0	0
Linearização da contribuição financeira para a União Europeia	(7)	Estado	Despesa	-28	107	0	0
Despesa centralizada no âmbito de incêndios florestais	(8)	Estado	Despesa	125	0	125	0
Alargamento do prazo de pagamento devdido 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	119	0	0	0
Linearização da despesa no âmbito de juros swap paga em janeiro de 2018	(11)	SFA	Despesa	102	0	0	0
Reembolsos do IRS	(12)	Estado	Receita	0	0	0	0
Reembolsos do IRC	(13)	Estado	Receita	-254	0	0	0
Reembolsos do IVA	(14)	Estado	Receita	336	0	0	0
Mudança calendarização do IMI	(15)	Ad. Local	Receita	-294	0	0	0
<b>Efeito líquido dos ajustamentos</b>				<b>456</b>	<b>-128</b>	<b>81</b>	<b>-259</b>
<b>Saldo global ajustado</b>				<b>-123</b>	<b>274</b>	<b>-2 160</b>	<b>-2 475</b>

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-agosto 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-agosto					Ref. Anual					Grau execução		Falta executar		
	Execução		Variação homóloga		Contributo p.p.	2018		OE/2019		Variação homóloga		2018	OE/2019	2018	OE/2019
	2018	2019	M€	%		M€	%	M€	%	M€	%				
RECEITA CORRENTE	52 974	55 320	2 346	4,4	4,3	83 170	87 243	4 073	4,9	4,8	63,7	63,4	30 196	31 923	
Impostos diretos	13 571	13 768	197	1,5	0,4	23 315	23 427	112	0,5	0,1	58,2	58,8	9 744	9 659	
Impostos indiretos	17 958	18 751	793	4,4	1,5	26 877	27 865	988	3,7	1,2	66,8	67,3	8 919	9 114	
Contribuições sociais	13 633	14 562	929	6,8	1,7	20 991	21 721	730	3,5	0,9	64,9	67,0	7 358	7 158	
Outras receitas correntes	7 782	8 218	435	5,6	0,8	11 960	14 231	2 271	19,0	2,7	65,1	57,7	4 178	6 013	
Diferenças de consolidação	30	21				27	0								
DESPESA CORRENTE	51 062	52 916	1 853	3,6	3,4	81 693	85 562	3 869	4,7	4,4	62,5	61,8	30 630	32 646	
Consumo público	21 600	22 307	706	3,3	1,3	34 592	36 213	1 621	4,7	1,9	62,4	61,6	12 992	13 906	
Despesas com pessoal	13 147	13 773	626	4,8	1,2	20 610	21 039	429	2,1	0,5	63,8	65,5	7 462	7 266	
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	8 453	8 534	80	1,0	0,1	13 982	15 174	1 191	8,5	1,4	60,5	56,2	5 529	6 640	
Aquisição de bens e serviços	7 741	7 830	89	1,1	0,2	12 919	13 056	137	1,1	0,2	59,9	60,0	5 178	5 227	
Outras despesas correntes	712	704	-8	-1,2	0,0	1 063	2 117	1 054	99,1	1,2	67,0	33,2	351	1 414	
Subsídios	578	673	95	16,5	0,2	953	1 492	538	56,5	0,6	60,6	45,1	376	819	
Juros e outros encargos	5 421	5 418	-3	-0,1	0,0	8 428	8 303	-124	-1,5	-0,1	64,3	65,3	3 007	2 885	
Transferências correntes	23 433	24 471	1 038	4,4	1,9	36 943	38 698	1 755	4,8	2,0	63,4	63,2	13 511	14 227	
<i>Dotação provisional</i>	12	307				535	330								
Diferenças de consolidação	31	47				241	526								
SALDO CORRENTE	1 912	2 404	493			1 477	1 682	205					-435	-723	
RECEITAS DE CAPITAL	1 164	1 355	191	16,4	0,4	2 062	3 302	1 240	60,1	1,5	56,4	41,0	899	1 947	
Diferenças de consolidação	5	16				18	65								
DESPEAS DE CAPITAL	3 198	3 485	287	9,0	0,5	5 699	7 459	1 760	30,9	2,0	56,1	46,7	2 501	3 975	
Investimento	2 436	2 655	219	9,0	0,4	4 411	5 957	1 547	35,1	1,8	55,2	44,6	1 975	3 303	
Transferências de capital	655	787	132	20,1	0,2	1 172	1 435	262	22,4	0,3	55,9	54,8	517	648	
Outras despesas de capital	85	29	-57	-66,4	-0,1	107	67	-40	-37,2	0,0	79,7	42,6	22	38	
Diferenças de consolidação	22	15				9	0								
RECEITA EFETIVA	54 138	56 675	2 537	4,7	4,7	85 232	90 545	5 313	6,2	6,2	63,5	62,6	31 094	33 871	
DESPESA EFETIVA	54 261	56 400	2 140	3,9	3,9	87 392	93 021	5 629	6,4	6,4	62,1	60,6	33 131	36 621	
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-123</b>	<b>274</b>	<b>397</b>			<b>-2 160</b>	<b>-2 475</b>	<b>-316</b>					<b>-2 037</b>	<b>-2 750</b>	
<i>Por memória:</i>															
Receita fiscal	31 529	32 519	990	3,1	1,8	50 192	51 292	1 100	2,2	1,3	62,8	63,4	18 663	18 773	
Contribuições Sociais	13 633	14 562	929	6,8	1,7	20 991	21 721	730	3,5	0,9	64,9	67,0	7 358	7 158	
Despesa corrente primária	45 641	47 498	1 856	4,1	3,4	73 265	77 258	3 993	5,5	4,6	62,3	61,5	27 624	29 761	

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-agosto					Ref. Anual					Grau execução		Falta executar	
	Execução		Variação homóloga		Contributo P-P.	2018		OE/2019		Contributo P-P.	2018		OE/2019	
	2018	2019	M€	%		M€	%	M€	%		2018	OE/2019	2018	OE/2019
RECEITA CORRENTE	53 386	55 685	2 299	4,3	4,2	83 214	87 502	4 288	5,2	5,0	64,2	63,6	29 827	31 817
Impostos diretos	14 119	13 768	-352	-2,5	-0,6	23 422	23 427	5	0,0	0,0	60,3	58,8	9 303	9 659
Impostos indiretos	17 622	18 965	1 344	7,6	2,5	26 662	28 079	1 417	5,3	1,7	66,1	67,5	9 040	9 114
Contribuições sociais	13 633	14 562	929	6,8	1,7	20 991	21 721	730	3,5	0,9	64,9	67,0	7 358	7 158
Outras receitas correntes	7 982	8 368	387	4,8	0,7	12 111	14 275	2 164	17,9	2,5	65,9	58,6	4 129	5 907
Diferenças de consolidação	30	21				27	0							
DESPESA CORRENTE	51 861	53 150	1 288	2,5	2,3	81 818	85 562	3 744	4,6	4,3	63,4	62,1	29 956	32 412
Consumo público	21 613	22 307	693	3,2	1,3	35 140	36 213	1 073	3,1	1,2	61,5	61,6	13 527	13 906
Despesas com pessoal	13 154	13 773	620	4,7	1,1	20 616	21 039	423	2,1	0,5	63,8	65,5	7 462	7 266
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	8 460	8 534	74	0,9	0,1	14 524	15 174	650	4,5	0,7	58,2	56,2	6 064	6 640
Aquisição de bens e serviços	7 747	7 830	82	1,1	0,1	12 926	13 056	131	1,0	0,1	59,9	60,0	5 178	5 227
Outras despesas correntes	712	704	-8	-1,2	0,0	1 598	2 447	849	53,1	1,0	44,6	28,8	886	1 744
Subsídios	578	673	95	16,5	0,2	953	1 492	539	56,5	0,6	60,6	45,1	376	819
Juros e outros encargos	6 004	5 545	-458	-7,6	-0,8	8 428	8 303	-124	-1,5	-0,1	71,2	66,8	2 424	2 758
Transferências correntes	23 636	24 578	941	4,0	1,7	37 055	38 698	1 643	4,4	1,9	63,8	63,5	13 419	14 121
Diferenças de consolidação	31	47				241	526							
SALDO CORRENTE	1 525	2 535	1 010			1 396	1 940	545					-129	-595
RECEITAS DE CAPITAL	1 164	1 355	191	16,4	0,4	2 062	3 302	1 240	60,1	1,5	56,4	41,0	899	1 947
Diferenças de consolidação	5	16				18	65							
DESPESAS DE CAPITAL	3 268	3 488	220	6,7	0,4	5 699	7 459	1 760	30,9	2,0	57,3	46,8	2 431	3 972
Investimento	2 505	2 658	152	6,1	0,3	4 411	5 957	1 547	35,1	1,8	56,8	44,6	1 905	3 300
Transferências de capital	655	787	132	20,1	0,2	1 172	1 435	262	22,4	0,3	55,9	54,8	517	648
Outras despesas de capital	85	29	-57	-66,4	-0,1	107	67	-40	-37,2	0,0	79,8	42,6	22	38
Diferenças de consolidação	22	15				9	0							
RECEITA EFETIVA	54 550	57 040	2 490	4,6	4,6	85 276	90 804	5 528	6,5	6,5	64,0	62,8	30 726	33 764
DESPESA EFETIVA	55 129	56 637	1 508	2,7	2,7	87 517	93 021	5 504	6,3	6,3	63,0	60,9	32 388	36 384
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-579</b>	<b>402</b>	<b>982</b>			<b>-2 241</b>	<b>-2 217</b>	<b>24</b>					<b>-1 662</b>	<b>-2 619</b>
<i>Por memória:</i>														
Receita fiscal	31 741	32 733	992	3,1	1,8	50 068	51 506	1 438	2,9	1,7	63,4	63,6	18 327	18 773
Despesa corrente primária	45 858	47 604	1 746	3,8	3,2	73 366	77 258	3 892	5,3	4,4	62,5	61,6	27 509	29 654

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>