

## Relatório UTAO n.º 21/2019

### Evolução Orçamental: janeiro a outubro de 2019

Coleção: Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública

11 de dezembro de 2019

### Ficha técnica

---

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

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

Modelo de documento elaborado por António Antunes.

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

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

**Relatório UTAO N.º 21/2019**

**Data de publicação:** 11 de dezembro de 2019

**Data-limite para incorporação de informação:** 05/12/2019

**Disponível em:** <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>.

---

## Índice geral

<b>SUMÁRIO</b> .....	<b>1</b>
<b>1 INFORMAÇÃO PRÉVIA</b> .....	<b>2</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 .....	5
3.3 RECEITA CONTRIBUTIVA .....	8
3.4 OUTRAS RECEITAS.....	8
<b>4 DESPESA EFETIVA</b> .....	<b>11</b>
4.1 VISÃO PANORÂMICA.....	11
4.2 DESPESA CORRENTE .....	13
4.3 DESPESA DE CAPITAL .....	16
<b>5 APRECIÇÃO DAS CONTAS DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL</b> .....	<b>18</b>
5.1 SEGURANÇA SOCIAL .....	18
5.1.1 <i>Execução consolidada</i> .....	18
5.1.2 <i>Saldo global de cada sistema de proteção gerido pela Segurança Social</i> .....	23
5.2 CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES.....	24
<b>6 ESTIMATIVA PARA O SALDO ORÇAMENTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTABILIDADE NACIONAL ATÉ SETEMBRO</b> .....	<b>27</b>
<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>33</b>

## Índice de Tabelas

TABELA 1 – SALDO GLOBAL POR SUBSECTOR, VALORES NÃO AJUSTADOS.....	3
TABELA 2 – SALDO GLOBAL AJUSTADO, POR SUBSECTOR .....	3
TABELA 3 – CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS .....	4
TABELA 4 – RECEITA FISCAL E CONTRIBUTIVA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	6
TABELA 5 – RECEITA FISCAL E CONTRIBUTIVA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS, POR SUBSECTOR .....	7
TABELA 6 – RECEITA NÃO FISCAL NEM CONTRIBUTIVA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.....	9
TABELA 7 – DESPESA CORRENTE PRIMÁRIA E PRINCIPAIS RUBRICAS .....	11
TABELA 8 – DESPESAS COM PESSOAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	14
TABELA 9 – AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS .....	14
TABELA 10 – SUBSÍDIOS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	15
TABELA 11 – TRANSFERÊNCIAS CORRENTES PARA ENTIDADES EXTERIORES ÀS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	16
TABELA 12 – INVESTIMENTO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	17
TABELA 13 – TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL PARA ENTIDADES EXTERIORES ÀS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS .....	17
TABELA 14 - EXECUÇÃO MENSAL DA SEGURANÇA SOCIAL EM TERMOS NÃO AJUSTADOS .....	19
TABELA 15 - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA SEGURANÇA SOCIAL, SEM E COM AJUSTAMENTOS .....	20
TABELA 16 - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES.....	26
TABELA 17 – SALDO ORÇAMENTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTAS NACIONAIS.....	28
TABELA 18 – QUANTIFICAÇÃO DOS AJUSTAMENTOS À CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	32
TABELA 19 – CONTA CONSOLIDADA (AJUSTADA) DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS: COMPARAÇÃO ENTRE A EXECUÇÃO E OS DADOS ORÇAMENTADOS NO OE/2019 .....	33
TABELA 20 – CONTA CONSOLIDADA (NÃO AJUSTADA) DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS: COMPARAÇÃO ENTRE A EXECUÇÃO E OS DADOS ORÇAMENTADOS NO OE/2019 .....	34

## Índice de Gráficos

GRÁFICO 1 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA O DESVIO NA RECEITA EFETIVA .....	5
GRÁFICO 2 – CRESCIMENTO DA RECEITA FISCAL POR CLASSE E POR TIPO DE IMPOSTO.....	8
GRÁFICO 3 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA O DESVIO NA RECEITA CORRENTE NÃO FISCAL NEM CONTRIBUTIVA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.....	10
GRÁFICO 4 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA O DESVIO NA RECEITA DE CAPITAL DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL .....	10
GRÁFICO 5 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA O DESVIO NA DESPESA EFETIVA.....	12
GRÁFICO 6 – DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS TRANSVERSAIS SOB CONTROLO DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS .....	13
GRÁFICO 7 – RECEITA COM CONTRIBUIÇÕES E QUOTIZAÇÕES .....	21
GRÁFICO 8 – DESPESA COM PRESTAÇÕES SOCIAIS, EXCETUANDO PENSÕES, EM TERMOS ACUMULADOS .....	22
GRÁFICO 9 – DESPESA EM 2019 COM PRESTAÇÕES DE DESEMPREGO E APOIO AO EMPREGO, VALORES MENSAIS ACUMULADOS.....	22
GRÁFICO 10 – EVOLUÇÃO DA RECEITA DA TRANSFERÊNCIA DO FSE E DA DESPESA COM FORMAÇÃO PROFISSIONAL COFINANCIADA PELO FSE EM 2019 .....	23
GRÁFICO 11 – SALDO GLOBAL DA SEGURANÇA SOCIAL POR SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL (AJUSTADO).....	24
GRÁFICO 12 – RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES E DESPESA COM PENSÕES E ABONOS (AJUSTADA) .....	27
GRÁFICO 13 – SALDO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTAS NACIONAIS .....	29
GRÁFICO 14 – SALDO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM CONTAS NACIONAIS CORRIGIDO DO EFEITO DE MEDIDAS TEMPORÁRIAS E/OU MEDIDAS NÃO RECORRENTES .....	29

## Índice de Caixas

CAIXA 1 – MEDIDAS TEMPORÁRIAS E/OU MEDIDAS NÃO-RECORRENTES.....	30
CAIXA 2 – AJUSTAMENTOS EFETUADOS À EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS .....	30

## Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
AdC	Administração Central
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
BES	Banco Espírito Santo
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGE	Conta Geral do Estado
CMVMC	Custo de Mercadorias Vendidas e Matérias Consumidas
COFMA	Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública
CPN	Contrapartida Pública Nacional
CSI	Complemento Solidário para Idosos
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
PPO	Projeto de Plano Orçamental
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
PSI	Prestação Social para a Inclusão
RSI	Rendimento Social de Inserção
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 apresentaram até outubro de 2019 um saldo global positivo, sendo superior ao verificado no período homólogo. Além disso, esta variação homóloga positiva até outubro de 2019 contrasta com a deterioração prevista no OE/2019 para o conjunto do ano. A melhoria verificada até outubro de 2019 resulta do facto de o aumento homólogo da receita efetiva ter sido superior ao observado na despesa efetiva. Por subsectores, evidenciam-se os contributos positivos dos Serviços e Fundos Autónomos, da Segurança Social e da Administração Local.

A receita efetiva cresceu 4,4%, o que traduz uma desaceleração face ao mês anterior, acentuando a distância (- 1,9 p.p.) entre a receita cobrada e o objetivo do OE/2019 (6,2%). Embora globalmente aquém do objetivo, que não deverá ser alcançado até ao final do ano de 2019, a estrutura da receita cobrada mantém o perfil identificado pela UTAO nos relatórios anteriores desta coleção, constituindo a receita fiscal o seu principal motor de crescimento, logo seguida das contribuições sociais. A subexecução da componente não fiscal nem contributiva da receita permanece substancial e a radicar, na Administração Central, na alienação de património (63,6%) e nas transferências da União Europeia (37,9%).

Quanto à despesa efetiva, o aumento homólogo até outubro de 2019 (3,7%) ficou aquém do que se encontra implícito no OE/2019 aprovado para o conjunto do ano (6,4%). Por componentes, os encargos com pessoal, a aquisição de bens e serviços e os juros pagos (neste caso pela Administração Regional) apresentaram um acréscimo superior ao objetivo anual, enquanto o investimento, os subsídios e as outras despesas correntes registaram um ritmo de crescimento inferior ao que se encontra subjacente ao OE/2019. Como riscos ascendentes para alcançar a meta anual, identificam-se as insuficiências na dotação inicial para aquisições de bens e serviços no Programa Orçamental (PO) da Saúde e para despesas com pessoal no PO da Educação, uma característica comum aos últimos anos. Como risco descendente, regista-se subexecução na despesa de investimento, igualmente uma característica recorrente nas execuções orçamentais e correlacionada com a subexecução crónica nas receitas não contributivas nem fiscais. Só a um mês do final do ano se tornou pública a informação sobre o valor adicional de cativações determinado por decreto-lei de 28 de junho (400 M€, a somar aos 653 M€ da lei do OE/2019).

O saldo da Segurança Social (não ajustado) registado até outubro de 2019 é o mais alto dos últimos dez anos, sendo o sistema previdencial o principal responsável pela trajetória ascendente do saldo agregado da Segurança Social. O saldo global, após o ajustamento dos fatores que comprometem a comparabilidade homóloga, encontra-se 85,7% acima do excedente previsto no OE/2019 para o ano todo, facto este que reforça a expectativa de um resultado significativamente mais favorável do que previsto. A receita e a despesa assentes em transferências da UE também revelam neste subsector sobreorçamentações substanciais e recorrentes. A CGA apresentou um excedente inferior ao verificado no período homólogo de 2018, mas é concebível fechar o ano com um saldo global melhor do que o esperado no orçamento aprovado pela Assembleia da República.

### Estimativa do saldo em Contas Nacionais

A estimativa para o saldo orçamental acumulado até ao 3.º trimestre de 2019, realizada pela UTAO em contabilidade nacional, aponta para um valor central de 0,9% do PIB. Este valor, a confirmar-se, é inferior ao saldo global de 1,6% do PIB apurado em contabilidade pública para o mesmo período. A diferença entre as duas óticas de apuramento do saldo, no período em apreciação, reflete, essencialmente, o impacto da operação de capitalização contingente do Novo Banco pelo Fundo de Resolução, realizada no 2.º trimestre e que ascendeu a 0,7% do PIB registado no período de janeiro a setembro. A confirmar-se a estimativa da UTAO, o resultado orçamental positivo até setembro deverá comparar favoravelmente com o défice projetado pelo Ministério das Finanças para o conjunto do ano (de -0,2% do PIB no OE/2019 e no PE/2019-23 e de -0,1% do PIB no PPO/2020). Para o último trimestre são esperadas algumas pressões em torno do saldo orçamental, que não deverão colocar em causa um resultado anual mais favorável do que o projetado pelo Ministério das Finanças no documento mais recente, embora existam riscos descendentes sobre o saldo orçamental que importa salientar. Por um lado, perfila-se o risco associado à concretização da receita relacionada com a recuperação da garantia do BPP no montante previsto pelo Ministério das Finanças. Por outro, há um potencial acréscimo de despesa não antecipado nas metas orçamentais, decorrente de uma hipotética injeção adicional de capital no Novo Banco a realizar até ao final do ano.

## 1 Informação prévia

---

**1. A presente análise utiliza várias fontes documentais.** A fonte principal é a Síntese de Execução Orçamental, publicada pela Direção-Geral do Orçamento (DGO) no dia 26 de novembro de 2019, relativa às contas das Administrações Públicas do período janeiro-outubro de 2019, na ótica da contabilidade pública. Os referenciais anuais para efeitos de comparação com esta execução orçamental são a Conta Geral do Estado de 2018 (CGE/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). Informa-se que o acesso à base de dados das alterações orçamentais do subsector Estado tem sido intermitente ao longo dos anos e este facto inibe o acompanhamento das taxas de execução das dotações disponíveis.

**2. O referencial OE/2019 para a Administração Central e a Segurança Social corresponde às previsões de receita e às dotações iniciais de despesa aprovadas pela Assembleia da República (AR),** em novembro de 2018. As taxas de execução em 2019 apresentadas neste documento têm como denominador aquelas previsões e dotações iniciais. O documento também compara as execuções do ano em curso com as verificadas no período homólogo do ano anterior e, para este efeito, usa a CGE/2018 como o referencial da execução no ano anterior.

**3. Neste documento, apresenta-se a execução comparável no biénio 2018–2019, cujos dados a UTAO teve de ajustar, deles expurgando as origens de diferenças nos perfis de evolução intra-anual neste biénio.** Os dados das fontes primárias não estão corrigidos de eventuais eventos que afetam a comparação homóloga. A fim de minimizar os inconvenientes da não-comparabilidade dos dados primários, a UTAO ajustou as execuções de 2018 e 2019 com os fatores de correção que identificou como relevantes. Os fatores usados neste número estão enunciados, explicados e quantificados na Caixa 2, pp. 30 e seguintes. Com exceção da Tabela 1 e da Tabela 20, e salvo indicação expressa em contrário, os números e a análise nesta publicação referem-se aos dados ajustados da execução orçamental.

## 2 Saldo global

---

**4. Em termos não ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, o saldo global em contabilidade pública das Administrações Públicas foi 998 M€ até ao final de 2019, o que reflete um acréscimo de 726 M€.** De acordo com os dados divulgados pela DGO (Tabela 1), *i.e.*, sem qualquer ajustamento, as Administrações Públicas registaram um saldo global de 998 M€ no período janeiro-outubro de 2019, o que compara com um saldo de 271 M€ no período homólogo (Tabela 1 e Tabela 20). Esta evolução no saldo acumulado até outubro de 2019 deveu-se, essencialmente, aos contributos dos Serviços e Fundos Autónomos, da Segurança Social e da Administração Local. O Estado apresentou um défice de 3825 M€. 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€ em comparação com o saldo apurado na CGE/2018.



**Tabela 1 – Saldo global por subsector, valores não ajustados**  
(em milhões de euros)

Subsector	Jan-out 2018	Jan-out 2019	variação homóloga	Referencial anual		
				2018	OE/2019	variação homóloga OE/2019
1. Estado	-2474	-3825	-1 351	-3 666	-5 426	-1 760
2. Serviços e Fundos Autónomos	25	1200	1 175	-976	877	1 853
do qual: EPR	-1273	78	1 351	-2 130	-315	1 816
<b>3. Administração Central (1+2)</b>	<b>-2448</b>	<b>-2625</b>	<b>-177</b>	<b>-4 642</b>	<b>-4 549</b>	<b>93</b>
4. Segurança Social	2122	2882	761	1 977	1 665	-313
<b>5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)</b>	<b>-327</b>	<b>257</b>	<b>584</b>	<b>-2 664</b>	<b>-2 884</b>	<b>-220</b>
6. Administração Regional e Local	598	740	143	424	668	244
6.1 Administração Regional	34	-50	-84	-32	-66	-34
6.2 Administração Local	564	790	227	456	733	277
<b>7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)</b>	<b>271</b>	<b>998</b>	<b>726</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.

**5. Em termos ajustados de fatores que condicionam a comparabilidade homóloga, a melhoria do saldo global é menos expressiva até outubro de 2019. Contudo, esta variação homóloga positiva até outubro de 2019 contrasta com uma deterioração homóloga prevista no OE/2019.** Doravante, salvo menção explícita em sentido contrário, 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 2. 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 18, p. 32. Em termos comparáveis, o saldo das Administrações Públicas situou-se em 1491 M€ até outubro de 2019, o que corresponde a uma subida homóloga de 470 M€, devida, essencialmente, aos contributos dos subsectores Serviços e Fundos Autónomos, Segurança Social e Administração Local. De referir que o acréscimo homólogo de 470 M€ no saldo global contrasta com a deterioração de 316 M€ subjacente ao OE/2019 para o total do ano, o que pode indiciar a superação a 31 de dezembro da meta do OE/2019.

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

Subsector	Jan-out 2018	Jan-out 2019	variação homóloga	Referencial anual		
				2018	OE/2019	variação homóloga OE/2019
1. Estado	-1 661	-3 031	-1 370	-3 480	-5 442	-1 962
2. Serviços e Fundos Autónomos	178	1 140	962	- 976	877	1 853
do qual: EPR	-1 242	18	1 259	-2 130	-315	1 816
<b>3. Administração Central (1+2)</b>	<b>-1 483</b>	<b>-1 891</b>	<b>- 408</b>	<b>-4 455</b>	<b>-4 565</b>	<b>- 109</b>
4. Segurança Social	1 984	2641	657	1 872	1 422	- 451
<b>5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)</b>	<b>501</b>	<b>751</b>	<b>249</b>	<b>-2 583</b>	<b>-3 143</b>	<b>- 560</b>
6. Administração Regional e Local	520	740	220	424	668	244
6.1 Administração Regional	34	- 50	- 84	- 32	- 66	- 34
6.2 Administração Local	486	790	305	456	733	277
<b>7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)</b>	<b>1 021</b>	<b>1 491</b>	<b>470</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 2 em anexo. O referencial para o ano de 2019 (2018) neste quadro e nos seguintes, salvo indicação expressa em contrário, são os valores do OE/2019 aprovados pela AR (CGE/2018) ajustados pela UTAO.

**6. O acréscimo do saldo global das Administrações Públicas no período janeiro-outubro de 2019 (+ 470 M€) decorre do facto de o aumento da receita efetiva (3000 M€) ter sido superior ao da despesa efetiva (2530 M€).** Tanto a receita efetiva como a despesa efetiva registaram taxas de variação homólogas até outubro de 2019 abaixo das previstas no OE/2019 para o total do ano (Tabela 3). Por subsector (Tabela 2), registou-se um aumento homólogo nos Serviços e Fundos Autónomos, na Segurança Social e na Administração Local. Para o acréscimo homólogo do saldo das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) e, simultaneamente, para a deterioração do saldo do Estado, contribuiu, essencialmente, a transferência de capital deste subsector para a empresa Parpública no montante 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-outubro		var. homóloga		Ref. anuais		var. homóloga		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
Receita efetiva	68 683	71 683	3 000	4,4	85 232	90 545	5 313	6,2	80,6	79,2
Corrente	67 157	70 051	2 893	4,3	83 170	87 243	4 073	4,9	80,7	80,3
Capital	1 525	1 632	107	7,0	2 062	3 302	1 240	60,1	74,0	49,4
Despesa efetiva	67 662	70 192	2 530	3,7	87 392	93 021	5 629	6,4	77,4	75,5
Corrente primária	56 728	58 986	2 258	4,0	73 265	77 258	3 993	5,5	77,4	76,3
Juros	6 845	6 808	-37	-0,5	8 428	8 303	-124	-1,5	81,2	82,0
Capital	4 089	4 398	309	7,6	5 699	7 459	1 760	30,9	71,7	59,0
<b>Saldo global</b>	<b>1 021</b>	<b>1 491</b>	<b>470</b>		<b>-2 160</b>	<b>-2 475</b>	<b>-316</b>			

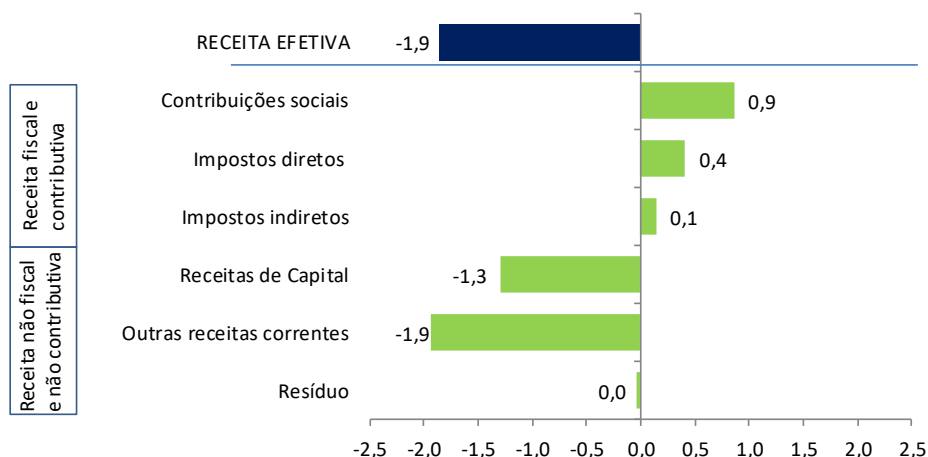
Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Notas: os valores encontram-se ajustados de fatores que limitam a comparabilidade homóloga, identificados na Caixa 2.

### 3 Receita efetiva

#### 3.1 Visão panorâmica

**7. A cobrança de receita efetiva cresceu 4,4%, mas aumentou a amplitude do desvio negativo face ao objetivo do OE/2019. Embora globalmente aquém do objetivo, que não deverá ser alcançado até ao final do ano de 2019, a estrutura da receita cobrada mantém o perfil de meses anteriores, constituindo a receita fiscal o seu principal motor de crescimento.** Até ao final do mês de outubro a receita efetiva foi de 71 683 M€, traduzindo uma taxa de execução de 79,2% do OE/2019, situando-se 1,4 p.p. aquém do mesmo período do ano anterior (80,6%). Este nível de cobrança reflete um acréscimo de 3000 M€, que se traduz num crescimento homólogo de 4,4%, com contributos de 1,8 p.p. da receita fiscal, 1,7 p.p. das contribuições sociais, 0,7 p.p. das "Outras receitas correntes" e 0,2 p.p. das receitas de capital, conforme Tabela 19. O aumento alcançado representa uma desaceleração de 0,3 p.p. face ao mês anterior (4,7%), evidenciando dificuldades acrescidas no cumprimento do objetivo de 6,2% implícito no OE/2019, mantendo-se a cobrança agregada 1,9 p.p. abaixo do pretendido, quando faltam apenas dois meses para o final do ano. A estrutura da cobrança da receita mantém-se estável: a evolução positiva das contribuições sociais (+ 0,9 p.p.) e da receita fiscal (+ 0,5 p.p.) não é suficiente para compensar os desvios de sinal contrário e grande amplitude nas receitas de capital (- 1,3 p.p.) e nas "Outras receitas correntes" (- 1,9 p.p.), ilustrados no Gráfico 1.

**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 19. 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 19.

### 3.2 Receita fiscal

**8. A receita fiscal cresceu 3,1% até ao final do mês de outubro, impulsionada pelos impostos indiretos, constituindo o principal motor do crescimento da receita até ao final do mês de outubro. Embora esta evolução traduza uma ligeira desaceleração face ao mês anterior, a cobrança continua a evoluir a bom ritmo, excedendo os objetivos subjacentes ao OE/2019 em todos os subsectores das Administrações Públicas.** A receita fiscal ascendeu a 41 687 M€ no final de outubro, representando 58,2% da receita efetiva (Tabela 4 e Tabela 19). Este nível de cobrança reflete um aumento homólogo de 1262 M€ e um crescimento acumulado de 3,1%. Embora represente uma ligeira desaceleração face ao mês anterior (3,4%), tal não deverá impedir a superação da meta de 2,2% fixada no OE/2019 para os 12 meses, uma vez que a receita fiscal continua, em mais um período, a crescer a um ritmo superior a essa meta. A taxa de execução alcançada (81,3%) situa-se 0,7 p.p. acima da observada no período homólogo (80,5%). Contribuíram para este crescimento da receita fiscal agregada os impostos indiretos, com 2,2 p.p., e os diretos, com 0,9 p.p.. Numa abordagem por subsectores da Administração Pública (Tabela 5), o incremento agregado da receita fiscal (3,1%) foi determinado pelo subsector Estado, com um contributo de 2,7 p.p., pelas Administrações Subnacionais (0,4 p.p.) e, em menor escala, pelos Serviços e Fundos Autónomos (0,1 p.p.), salientando-se que a cobrança de impostos excede os objetivos do OE/2019 em todos os subsectores das Administrações Públicas. A análise da execução orçamental da receita encontra-se afetada pelos fatores que limitam a comparabilidade homóloga da informação, detalhados na Caixa 2. No caso da receita fiscal, destacaram-se os seguintes fatores de ajustamento (*vide* painel inferior da Tabela 5): (1) o desfazamento temporal no registo da receita fiscal de 2018 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) a adoção de um calendário fiscal diferente para o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), originando dois perfis intra-anuais de cobrança do mesmo no biénio 2018–2019.

**9. Os impostos diretos cresceram 2,0%, destacando-se a cobrança de IRS e IRC.** No final do mês de outubro a receita de impostos diretos foi 18 466 M€, refletindo uma taxa de execução de 78,8%, que constitui uma aceleração no ritmo de arrecadação de receita (1,2 p.p.) face ao período homólogo (77,6%). O crescimento de 2,0% situa-se muito acima da meta subjacente ao OE/2019 (0,5%), com contributos (não visíveis nos objetos deste documento) do IRS (0,9 p.p.), do IRC (0,6 p.p.), da Derrama (0,3 p.p.), do IMT e da categoria “Outros” (cada um com 0,1 p.p.) — Tabela 5. Numa análise face aos objetivos anuais, ilustrada no Gráfico 2, verifica-se que o IRS e o IRC se situam acima do previsto no OE/2019, quedando-se o IMT abaixo, enquanto a alteração do calendário fiscal do IMI não permite

ainda concluir sobre o desempenho deste imposto em 2019.<sup>1</sup> Na categoria “Outros” merece menção a cobrança do Adicional ao Imposto Municipal Sobre Imóveis (AIMI), que ascendeu a 131 M€, com cerca de 88% desta quantia a ser arrecadados em setembro, de acordo com o calendário fiscal deste imposto. A este nível de cobrança corresponde uma taxa de execução de 99,5%, encontrando-se já em linha com o objetivo anual. A receita líquida deste imposto constitui receita do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.<sup>2</sup>

**10. A cobrança de impostos diretos situa-se acima dos objetivos anuais em todos os subsectores da Administração Pública, merecendo destaque, nos últimos dois meses, a aceleração do ritmo da cobrança ao nível das Administrações Subnacionais, continuando a relevar a evolução da Derrama.**

Numa análise por subsectores, o crescimento de 2,0% na categoria de impostos diretos tem origem no Estado (1,6 p.p.) e, em menor escala, nas Administrações Subnacionais (0,4 p.p.), situando-se o nível de cobrança acima do previsto em todos os níveis das AP, conforme Tabela 5 e Tabela 19. Ao nível Subnacional destaca-se a aceleração do ritmo de cobrança (de 3,0% até setembro para 3,3% até outubro), sobressaindo o desempenho da Administração Local, com contributos de 2,0 p.p. da Derrama, 0,4 p.p. do IMT, 0,3 p.p. do IML. Na Administração Regional, os maiores contributos são os 0,2 p.p. do IRC e os 0,4 p.p. da categoria “Outros”. Apenas o IRS na Administração Regional continua a registar um ligeiro recuo homólogo (-0,3 p.p.), que contrasta com a evolução positiva do subsector Estado, no qual este imposto constituiu neste mês o principal motor de crescimento.

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

	Janeiro-outubro		var. homóloga		Ref. anuais		var. homóloga		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
<b>Receita Fiscal</b>	<b>40 425</b>	<b>41 687</b>	<b>1 262</b>	<b>3,1</b>	<b>50 192</b>	<b>51 292</b>	<b>1 100</b>	<b>2,2</b>	<b>80,5</b>	<b>81,3</b>
Impostos diretos	18 096	18 466	371	2,0	23 315	23 427	112	0,5	77,6	78,8
Impostos indiretos	22 329	23 221	892	4,0	26 877	27 865	988	3,7	83,1	83,3
<b>Contribuições Sociais</b>	<b>16 914</b>	<b>18 092</b>	<b>1 179</b>	<b>7,0</b>	<b>20 991</b>	<b>21 721</b>	<b>730</b>	<b>3,5</b>	<b>80,6</b>	<b>83,3</b>
dos quais: Segurança Social	13 704	14 895	1 192	8,7	16 906	17 773	867	5,1	81,1	83,8
dos quais: CGA	3 152	3 139	-13	-0,4	4 010	3 877	-133	-3,3	78,6	81,0
<b>Receita Fiscal e Contributiva</b>	<b>57 339</b>	<b>59 779</b>	<b>2 441</b>	<b>4,3</b>	<b>71 183</b>	<b>73 012</b>	<b>1 830</b>	<b>2,6</b>	<b>80,6</b>	<b>81,9</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

**11. A tributação indireta cresceu 4,0%, o que representa uma desaceleração no ritmo de cobrança que aproxima esta categoria de impostos do objetivo subjacente ao OE/2019.**

A cobrança de impostos indiretos atingiu 23 221 M€ no final do mês de outubro, o que reflete um aumento homólogo de 4,0%, superando em 0,3 p.p. o objetivo anual (3,7%) — Gráfico 2. A progressiva desaceleração do ritmo de crescimento desta categoria de impostos no segundo semestre do ano vem aproximando a cobrança da previsão subjacente ao OE/2019.<sup>3</sup> A taxa de execução alcançada (83,3%) situa-se aproximadamente em linha com a observada no mesmo período do ano anterior (83,1%) — Tabela 5 e Tabela 19. A evolução da cobrança continua a ser maioritariamente determinada pelo IVA (2,9 p.p.), seguindo-se os contributos do Imposto do Selo e do Imposto sobre Produtos Petrolíferos (com 0,4 p.p. cada), do Imposto Único de Circulação e dos Outros (com 0,2 p.p. cada) e, em sentido oposto, pelo Imposto sobre Veículos (-0,1 p.p.). O IVA continua a constituir-se como o imposto português mais volumoso, representando 65,0% da tributação indireta e 36,2% da receita fiscal arrecadada até ao final do mês de outubro. O peso do IVA justifica o facto de, numa análise em cadeia, a estrutura da receita arrecadada por tipo de imposto não ter sofrido alterações face ao mês anterior, tendo sido a desaceleração inteiramente determinada pelo abrandamento do ritmo de crescimento deste imposto.<sup>4</sup> Numa análise face aos objetivos anuais por imposto, constata-se que a cobrança do IVA, do Imposto do Selo, do Imposto sobre o Álcool, as Bebidas Alcoólicas e as Bebidas Adicionadas de Açúcar ou outros Edulcorantes e do Imposto sobre Veículos se encontram abaixo do previsto — Gráfico 2.

<sup>1</sup> O calendário fiscal do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) foi alterado, originando um segundo 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, continuando a última prestação a ter lugar em novembro. Adicionalmente, o montante mínimo que permite o pagamento em prestações foi reduzido em 2019 de 250 € para 100 €.

<sup>2</sup> O AIMI encontra-se definido no artigo 135.º-A e seguintes do Código do IMI (CIMI), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, tendo a última alteração sido efetuada pela Lei n.º 119/2019, de 18 de setembro). A receita líquida deste imposto constitui receita do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (número 2 do artigo 1.º do CIMI).

<sup>3</sup> Os impostos indiretos cresceram, em termos ajustados, 4,7% até julho, 4,4% até agosto, 4,2% até setembro e 4,0% até outubro.

<sup>4</sup> O IVA cresceu, em termos ajustados, 5,3% até julho, 4,9% até agosto, 4,8% até setembro e 4,5% até outubro.

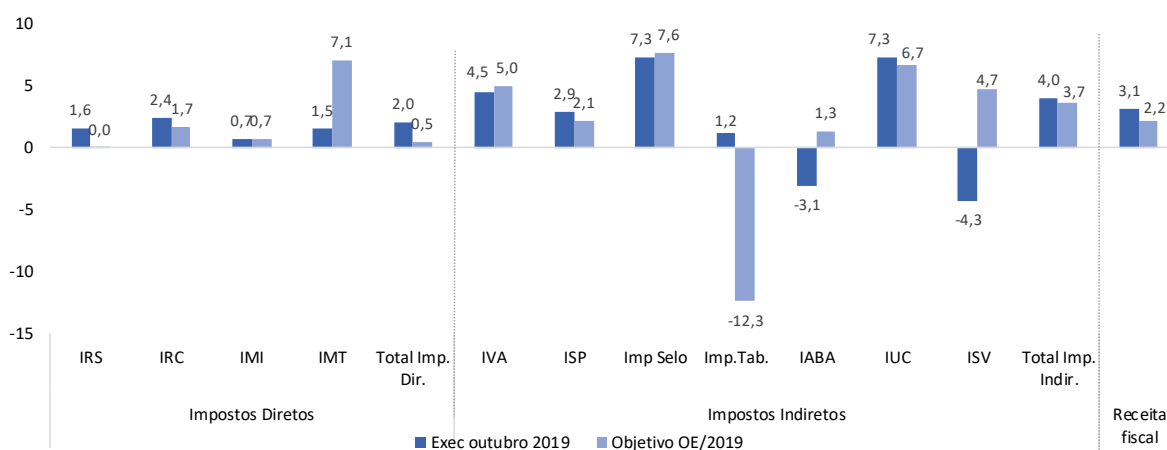
**12. A cobrança de impostos indiretos excede o objetivo em todos os subsectores da Administração Pública.** A cobrança de impostos indiretos aumentou 4,0%, com os contributos de 3,6 p.p. do Estado, 0,3 p.p. das Administrações Subnacionais e 0,1 p.p. dos Serviços e Fundos Autónomos, superando globalmente o objetivo do OE/2019 em todos os subsectores — vide Tabela 5 e Tabela 19.

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

	Jan-outubro		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>35 957,7</b>	<b>37 045,9</b>	<b>1 088</b>	<b>3,0</b>	<b>44 427,7</b>	<b>45 421</b>	<b>993</b>	<b>2,2</b>	<b>80,9</b>	<b>81,6</b>
<b>Impostos diretos</b>	<b>15 355</b>	<b>15 636</b>	<b>281</b>	<b>1,8</b>	<b>19 634,9</b>	<b>19 689</b>	<b>54</b>	<b>0,3</b>	<b>78,2</b>	<b>79,4</b>
IRS	10 191	10 358	167	1,6	12 904	12 905	1	0,0	79,0	80,3
IRC	4 803	4 914	112	2,3	6 233	6 336	103	1,7	77,1	77,6
Outros	361	363	2	0,5	498	448	-50	-10,0	72,6	81,1
dos quais:										
Adicional ao IMI	131	131	0	0,0	161	131	-30	-18,3	81,3	99,5
<b>Impostos indiretos</b>	<b>20 603</b>	<b>21 410</b>	<b>807</b>	<b>3,9</b>	<b>24 792,7</b>	<b>25 732</b>	<b>939</b>	<b>3,8</b>	<b>83,1</b>	<b>83,2</b>
ISP	2 842	2 923	82	2,9	3 425	3 504	79	2,3	83,0	83,4
IVA	13 842	14 468	627	4,5	16 670	17 499	829	5,0	83,0	82,7
ISV	653	625	-28	-4,3	767	803	36	4,7	85,1	77,8
Imposto sobre o Consumo de Tabaco	1 201	1 215	14	1,2	1 451	1 272	-179	-12,3	82,8	95,6
IABA	242	234	-7	-3,1	291	295	4	1,3	83,1	79,5
Imposto do Selo	1 302	1 397	95	7,3	1 564	1 684	119	7,6	83,2	83,0
IUC	310	337	28	9,0	370	395	25	6,6	83,7	85,5
Outros	213	209	-3	-1,5	254	281	27	10,7	83,8	74,5
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>	<b>511,7</b>	<b>532,2</b>	<b>21</b>	<b>4,0</b>	<b>611,4</b>	<b>618</b>	<b>7</b>	<b>1,1</b>	<b>83,7</b>	<b>86,1</b>
<b>Impostos diretos</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
IRC	0	-	-	-	0	-	-	-	-	-
<b>Impostos indiretos</b>	<b>511</b>	<b>532</b>	<b>21</b>	<b>4,1</b>	<b>611</b>	<b>618</b>	<b>7</b>	<b>1,1</b>	<b>83,6</b>	<b>86,1</b>
ISP	-	-	0	-	0	11	11	-	-	0,0
IVA	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Outros	511	532	21	4,1	687	607	-80	-11,6	74,5	87,7
<b>Segurança Social, impostos indiretos</b>	<b>200</b>	<b>203,0</b>	<b>3</b>	<b>1,3</b>	<b>241,5</b>	<b>241</b>	<b>-1</b>	<b>-0,3</b>	<b>82,9</b>	<b>84,3</b>
Impostos indiretos	200	203	3	1,3	242	241	-1	-0,3	82,9	84,3
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>3 755</b>	<b>3 906,1</b>	<b>151</b>	<b>4,0</b>	<b>4 911</b>	<b>5 012</b>	<b>101</b>	<b>2,1</b>	<b>76,5</b>	<b>77,9</b>
<b>Impostos diretos</b>	<b>2 741</b>	<b>2 831</b>	<b>90</b>	<b>3,3</b>	<b>3 680</b>	<b>3 738</b>	<b>59</b>	<b>1,6</b>	<b>74,5</b>	<b>75,7</b>
dos quais:										
IRS	276	275	-1	-0,3	393	-	-	-	-	-
IRC	124	128	5	3,7	166	-	-	-	-	-
IMT	817	829	12	1,5	1 004	1 075	71	7,1	-	-
IMI	995	1 002	7	0,7	1 510	1 521	11	0,7	-	-
Derrama	278	333	55	19,9	308	-	-	-	-	-
Outros	252	263	11	4,5	299	-	-	-	-	-
<b>Impostos indiretos</b>	<b>1 015</b>	<b>1 075</b>	<b>61</b>	<b>6,0</b>	<b>1 231</b>	<b>1 274</b>	<b>42</b>	<b>3,4</b>	<b>82,4</b>	<b>84,4</b>
dos quais:										
IVA	613	632	19	3,1	740	-	-	-	-	-
IUC	233	244	12	5,0	276	-	-	-	-	-
Outros	169	199	30	17,8	215	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>40 425</b>	<b>41 687</b>	<b>1 262</b>	<b>3,1</b>	<b>50 192</b>	<b>51 292</b>	<b>1 100</b>	<b>2,2</b>	<b>80,5</b>	<b>81,3</b>
<i>Por memória (antes ajustamentos):</i>										
IRS (1)	10 191	10 358			12 904	12 905				
IRC (1)	5 048	4 914			6 340	6 336				
IVA (1)	13 638	14 468			16 670	17 499				
ISP-Subsector Estado	2 842	3 063			3 286	3 643				
Imposto sobre o Consumo de Tabaco	1 201	1 291			1 376	1 347				
ISP-SFAs	-	-			0	11				
Serviços e Fundos Autónomos					687	607				
IMI	1 072	1 002			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		-139			139	-139				
Tabaco-Alargamento prazo pagto tolerância		-75			75	-75				
Diferente perfil intra-anual de cobrança do IMI	-78									
Reembolsos do IRS										
Reembolsos do IRC	-245									
Reembolsos do IVA	204									

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; Adicional ao IMI = Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis; 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

**13. As contribuições sociais cresceram 7,0%, constituindo o desvio positivo percentualmente mais expressivo face ao objetivo de crescimento da receita definido no OE/2019.** Até ao final do mês de outubro as contribuições para sistemas de proteção social aumentaram 7,0%, o que traduz uma ligeira desaceleração face ao mês anterior (-0,1 p.p.), mas representa o dobro do crescimento programado no OE/2019 — Tabela 4 e Tabela 19. Este agregado apresenta um contributo de 1,7 p.p. para o incremento total de + 4,4% da receita efetiva, constituindo o segundo maior determinante da sua evolução no período em análise e o desvio positivo com um contributo de maior amplitude (+ 0,9 p.p.) face ao objetivo de crescimento da receita efetiva do OE/2019 — vide Gráfico 1. O grau de cobrança (83,3%) situa-se 2,7 p.p. acima do período homólogo (80,6%), refletindo a aceleração da execução homóloga, decorrente da evolução mais favorável do que o antecipado do emprego e do mercado de trabalho. O aumento de 8,7% nas contribuições para a Segurança Social foi parcialmente atenuado pela contração de 0,4% nas contribuições para a Caixa Geral de Aposentações (CGA). O objetivo anual para as contribuições destinadas à CGA pressupõe uma diminuição face à execução do ano anterior, uma vez que se trata de um sistema previdencial fechado a novas adesões e em processo natural de extinção progressiva a longo prazo.

### 3.4 Outras receitas

**14. A componente não fiscal e não contributiva da receita cresceu 4,9%, aumentando a distância negativa face objetivo anual de 25% implícito no OE/2019.** No final do mês de outubro a componente não fiscal nem contributiva da receita ascendeu a 11 903 M€,<sup>5</sup> o que traduz um crescimento homólogo de 4,9%, situando-se 20,1 p.p. abaixo do objetivo implícito ao OE/2019, aumentando a distância entre o programado e o alcançado a dois meses de distância do final do ano (Tabela 19). Esta cobrança reflete uma taxa de execução de 67,9%, quedando-se significativamente abaixo dos 80,9% observados no mesmo período do ano anterior. O aprofundamento da diferença entre a cobrança e o objetivo traduz-se num contributo agregado de - 3,2 p.p. para o desvio total da receita efetiva (- 1,9 p.p.), dos quais

<sup>5</sup> A receita não fiscal nem contributiva consiste na soma das rubricas "Outras receitas correntes", receitas de capital e inclui também as diferenças de consolidação. 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. Sempre que os registos contabilísticos nas duas entidades não coincidem, a operação de consolidação gera divergências por não ter sido possível anular nas rubricas e nas entidades em causa os valores simétricos, afetando assim o nível da receita e da despesa, mas não o saldo. Estes problemas estão concentrados nas transferências (correntes e de capital) e nas vendas de bens e serviços (e compras) no programa orçamental da Saúde. Por isso, para que a interpretação das rubricas orçamentais da conta consolidada do sector AP não seja influenciada por aquela duplicação de quantias, a DGO cria uma rubrica "Diferenças de consolidação" nos agregados receita corrente, receita de capital, despesa corrente e despesa de capital (ver Tabela 19 e Tabela 20). O valor 11 903 M€ foi assim apurado a partir da Tabela 19: soma de "outras receitas correntes" com "diferenças de consolidação correntes" e "receitas de capital".



– 1,9 p.p. com origem nas Outras Receitas Correntes e – 1,2 p.p. nas receitas de capital, ilustrado no Gráfico 1. Com a informação disponível, é possível decompor estas receitas no subsector Administração Central (AdC) — compreende os subsectores Estado e Serviços & Fundos Autónomos — na Tabela 6. A AdC representa cerca de 82% da receita não fiscal nem contributiva cobrada em todas as AP, pelo que será o melhor preditor da tendência consolidada do sector.

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

	Janeiro-outubro		var. homóloga			Ref. anuais		var. homóloga			Grau execução	
	2018	2019	M€	%	P.P.	2018	OE/2019	M€	%	P.P.	2018	OE/2019
<b>Receita corrente não fiscal e não contributiva</b>	<b>8 556</b>	<b>8 820</b>	<b>265</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>10 354</b>	<b>12 121</b>	<b>1 767</b>	<b>17,1</b>	<b>17,1</b>	<b>82,6</b>	<b>72,8</b>
Taxas, multas e outras penalidades	2 580	2 735	155	6,0	1,8	3 101	3 467	366	11,8	3,5	83,2	78,9
Transferências correntes	1 919	1 943	24	1,3	0,3	2 399	2 735	336	14,0	3,2	80,0	71,1
Administrações Públicas	1 287	1 416	129	10,0	1,5	1 547	1 758,7	212	13,7	2,0	83,2	80,5
União Europeia	497	404	-92	-18,6	-1,1	686	783,8	97	14,2	0,9	72,3	51,6
Outros	135	122	-12	-9,2	-0,1	165	192,2	27	16,2	0,3	81,6	63,7
Outras receitas correntes	4 000	4 052	52	1,3	0,6	4 843	5 919	1 076	22,2	10,4	82,6	68,4
Rendimentos da propriedade	878	1 231	353	40,2	4,1	977	1 403	426	43,6	4,1	89,8	87,7
Venda de bens e serviços correntes	2 334	2 166	-168	-7,2	-2,0	2 912	3 406	494	17,0	4,8	80,1	63,6
Outras (correntes)	788	655	-133	-16,9	-1,6	954	1 110	156	16,4	1,5	82,6	59,0
Diferenças de consolidação	57	91				11	0					
<b>Receita de capital</b>	<b>1 111</b>	<b>985</b>	<b>-127</b>	<b>-11,4</b>	<b>-11,4</b>	<b>1 478</b>	<b>2 518</b>	<b>1 040</b>	<b>70,4</b>	<b>70,4</b>	<b>75,2</b>	<b>39,1</b>
Venda de bens de investimento	150	169	19	12,7	1,7	214	331	118	55,1	8,0	70,0	50,9
Transferências de capital	910	785	-125	-13,7	-11,2	1 187	2 121	934	78,6	63,2	76,6	37,0
Administrações Públicas	5	9	4	88,5	0,4	11	22	11	98,8	0,7	43,4	41,2
União Europeia	734	622	-112	-15,3	-10,1	1 016	1 922	905	89,1	61,3	72,2	32,3
Outros	171	154	-17	-9,9	-1,5	160	178	17	10,9	1,2	106,9	86,9
Outras receitas de capital	45	24	-20	-45,5	-1,8	77	36	-41	-53,1	-2,8	58,0	67,5
Diferenças de consolidação	7	7				0	29					
<b>Receita Não Fiscal e Não Contributiva</b>	<b>9 667</b>	<b>9 805</b>	<b>138</b>	<b>1,4</b>		<b>11 832</b>	<b>14 639</b>	<b>2 806</b>	<b>23,7</b>		<b>81,7</b>	<b>67,0</b>

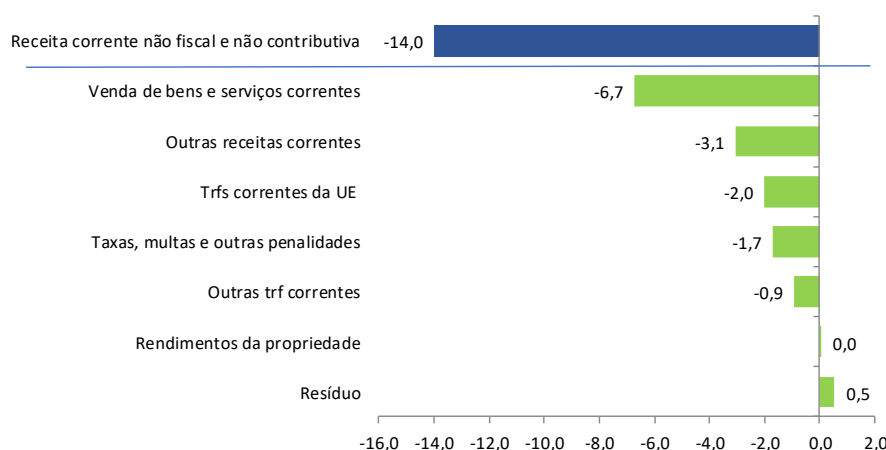
Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

**15. A receita corrente não fiscal nem contributiva da Administração Central cresceu 3,1%, aprofundando a distância face ao objetivo anual do OE/2019, com a taxa de execução a confirmar o abrandamento do ritmo de cobrança face ao período homólogo.** A receita corrente não fiscal nem contributiva das AP situou-se em 10 250 M€ no final do mês de outubro (Tabela 19). A AdC representa 86% desta cobrança, fixando-se em 8820 M€, o que reflete uma taxa de execução de 72,8%, inferior em 9,9 p.p. ao atingido no período homólogo (Tabela 6). O aumento de 265 M€ traduz um crescimento de 3,1%, situando-se 14 p.p. aquém do objetivo anual do OE/2019 (17,1%), com as seguintes origens: – 6,7 p.p. em vendas de bens e serviços correntes, – 3,1 p.p. em outras receitas correntes, – 2,0 p.p. em transferências correntes da União Europeia, – 1,7 p.p. em taxas multas e outras penalidades, – 0,9 p.p. em outras transferências correntes e + 0,5 p.p. no resíduo — todos os desvios estão ilustradas no Gráfico 3. A rubrica residual reflete diferenças de consolidação de 91 M€ (Tabela 6), com impacto positivo na execução orçamental, mas cuja origem não se encontra inteiramente esclarecida.<sup>6</sup> Comparando com a execução homóloga de 2018, salientam-se, nas transferências correntes, a quebra de 18,6% nas provenientes da União Europeia e 9,2% na categoria “Outras”, a que correspondem baixas taxas de execução, 51,6% e 63,7%, respetivamente, ambas muito inferiores às observadas em idêntico período do ano anterior — vide Tabela 6. A venda de bens e serviços correntes também parece ter sido sobreorçamentada, decrescendo 7,2% face ao ano anterior e arrecadando apenas 63,6% do valor orçamentado, a dois meses do fecho do ano.

<sup>6</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. Sempre que os registos contabilísticos nas duas entidades não coincidem, a operação de consolidação gera divergências por não ter sido possível anular nas rubricas e nas entidades em causa os valores simétricos, afetando assim o nível da receita e da despesa, mas não o saldo. Estes problemas estão concentrados no programa orçamental da Saúde mais concretamente nas transferências (correntes e de capital) e nas vendas de bens e serviços (e compras).

### 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)

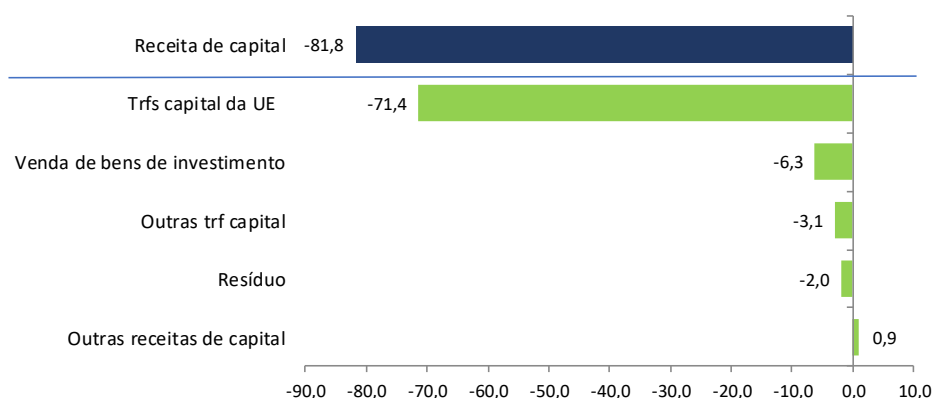


Fontes: DGO e cálculos da UTAO. Nota: os valores nestes gráficos são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no objetivo anual (OE/2019) e no período; ambos os contributos estão evidenciados na Tabela 6.

**16. A subexecução da receita de capital tem origem, sobretudo, na quebra das transferências de capital da União Europeia, que continuam a aprofundar a sua divergência face ao objetivo anual.** A receita de capital das AP situou-se em 1632 M€ no final do mês de outubro (Tabela 19). A AdC representa 60% desta cobrança, ascendendo a 985 M€, o que representa um recuo homólogo de 11,4%, que contrasta com o crescimento de 70,4% previsto no OE/2019 — vide Tabela 6. Este nível de cobrança reflete uma taxa de execução de 39,1%, cerca de metade da observada no mesmo período do ano anterior (75,2%). O desvio negativo de 81,8 p.p. face ao referencial é maioritariamente determinado pelas transferências de capital da União Europeia (-71,4 p.p.) e, em menor escala, pela venda de bens de investimento (-6,3 p.p.), pelas outras transferências de capital (-3,1 p.p.), pelo resíduo (-2,0 p.p.) e pelas outras receitas de capital (0,9 p.p.), desvios todos observáveis no Gráfico 4. As transferências de capital da União Europeia apresentam uma taxa de execução de 32,3%, que representa menos de metade da observada em idêntico período do ano anterior (72,2%). No objetivo formulado pelo OE/2019, as transferências de capital da UE deveriam ser responsáveis por cerca de 76,3% da receita de capital total, mas, até outubro, ascendem apenas a 63,1% da receita de capital arrecadada — vide Tabela 6.

### 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.



## 4 Despesa efetiva

### 4.1 Visão panorâmica

**17. A execução da despesa efetiva em 2018, aferida pela CGE/2018, ficou abaixo da estimativa de execução apresentada no relatório da POE/2019 divulgado em outubro de 2018, no montante de 72 M€.** 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. Consequentemente, 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" ficou acima da estimativa, enquanto o investimento, os juros, os subsídios e as transferências correntes foram inferiores à estimativa. Com efeito, a ocorrência destas diferenças terá efeitos 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.

**18. A despesa de capital teve um peso de 6,3% na despesa efetiva até outubro de 2019, ligeiramente superior ao registado no período homólogo** (Tabela 3 e Tabela 19). A componente do investimento correspondeu a 4,9% da despesa efetiva até outubro de 2019. Na despesa corrente primária (Tabela 7), que se situou em 58 986 M€, destaca-se a magnitude das transferências correntes e das despesas com pessoal, que correspondem a 43,2% e 24,1%, respetivamente, da despesa efetiva. Nas outras despesas correntes encontra-se registada a execução de 76,4 M€ relativa a uma *tranche* da indemnização dos lesados do antigo Banco Espírito Santo (BES).

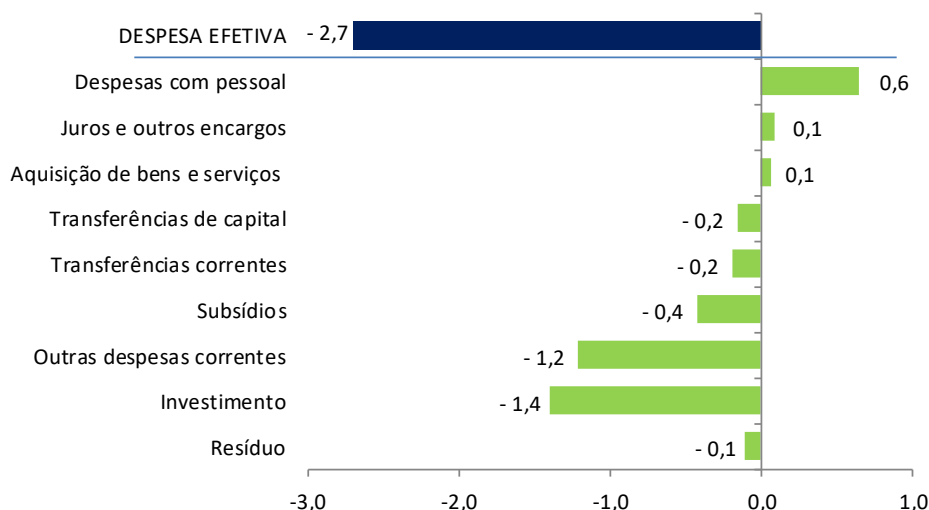
**Tabela 7 – Despesa corrente primária e principais rubricas**  
(variações homólogas, em milhões de euros e percentagem)

	Janeiro-outubro				Ref. Anuais				Grau execução	
	2018	2019	var. homóloga		2018	OE/2019	var. homóloga		2018	OE/2019
			M€	%			M€	%		
<b>Despesa Corrente Primária</b>	<b>56 728</b>	<b>58 986</b>	<b>2 258</b>	<b>4,0</b>	<b>73 265</b>	<b>77 258</b>	<b>3 993</b>	<b>5,5</b>	<b>77,4</b>	<b>76,3</b>
<i>Despesas com pessoal</i>	16 182	16 951	768	4,7	20 610	21 039	429	2,1	78,5	80,6
<i>Aquisição de bens e serviços</i>	9 785	9 937	152	1,6	12 919	13 056	137	1,1	75,7	76,1
<i>Transferências correntes</i>	29 127	30 353	1 226	4,2	36 943	38 698	1 755	4,8	78,8	78,4
<i>Seg. Social (Pensões + Prestações)</i>	17 910	18 854	944	5,3	22 461	23 929	1 468	6,5	79,7	78,8
<i>Caixa Geral de Aposentações</i>	7 496	7 610	114	1,5	9 695	9 858	164	1,7	77,3	77,2
<i>Subsídios</i>	708	836	128	18,0	953	1 492	538	56,5	74,3	56,0
<i>Outras despesas correntes</i>	862	859	-3	-0,4	1 063	2 117	1 054	99,1	81,1	40,6

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

**19. A despesa efetiva até outubro de 2019 cresceu 3,7% em termos homólogos, ficando abaixo da taxa de variação subjacente ao OE/2019 para o ano em curso (6,4%).** Tendo por referência o OE/2019, o montante orçamentado foi de 93 021 M€, o que corresponde a um aumento de 5629 M€ ou 6,4% face à execução de 2018 (Tabela 3 e Tabela 19). Até ao final de outubro de 2019, excluindo despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços e juros, as restantes componentes registaram taxas de variação homóloga inferiores aos objetivos respetivos para o total do ano 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 19. 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 19.

**20. O montante de despesa da AdC que, ao longo de 2019, apenas pode ser paga com autorização do Ministério das Finanças ascende a 2497 M€.** No enquadramento orçamental que ainda permanece em vigor, o membro do Governo responsável pela área das Finanças dispõe de vários instrumentos de racionamento ao longo do ano da tesouraria da AdC. Por um lado, dispõe da dotação provisional e de várias dotações específicas no seu programa sectorial que só com a sua autorização podem ser libertadas para assegurar a assunção de compromissos e pagamentos nos programas de outros ministérios. Por outro lado, aquele membro do Governo (ainda que através do secretário de Estado com a competência delegada) tem formalmente a última palavra sobre a libertação de dotações congeladas em todos os programas orçamentais a título de cativações e reservas orçamentais. Todos estes instrumentos são meios para controlar o nível da despesa comprometida e paga até final do exercício. O Gráfico 6 transmite visualmente informação sobre os níveis absolutos destes instrumentos fixados sobre as dotações de despesa do OE/2019 (barras verdes) e os montantes que foram autorizados até final de outubro pelo Ministério das Finanças (barras azuis). O montante de dotação provisional orçamentado na lei do OE/2019 situou-se em 330 M€, sendo que foram reafectados 307 M€ até outubro, 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€). Na decorrência do acima explicado, informa-se que o orçamento do Ministério das Finanças para 2019 inclui dotações centralizadas que têm como finalidade a regularização de passivos e a aplicação em ativos no montante de 400 M€ (380 M€ em ativos financeiros e 20 M€ em aquisição de bens e serviços), a contrapartida pública nacional para investimento cofinanciado (50 M€), a sustentabilidade do sector da saúde (84,9 M€), e o orçamento participativo (5 M€). A lei do OE/2019 (art.º 234.º) instituiu uma dotação centralizada adicional no programa do Ministério das Finanças no valor de 104 M€, que visa assegurar a redução tarifária nos transportes públicos, a qual foi reafectada em 78 M€ até outubro.<sup>7</sup> Estas dotações estão registadas em rubricas diferentes da classificação económica. De modo transversal, foram ainda congeladas dotações em todos os programas orçamentais a título de reservas orçamentais e cativações. No conjunto, ascendem a 1523 M€, tendo, entretanto, sido libertados 449 M€ (note-se que a informação disponível sobre dotações descativas reporta-se ao período de janeiro a setembro).

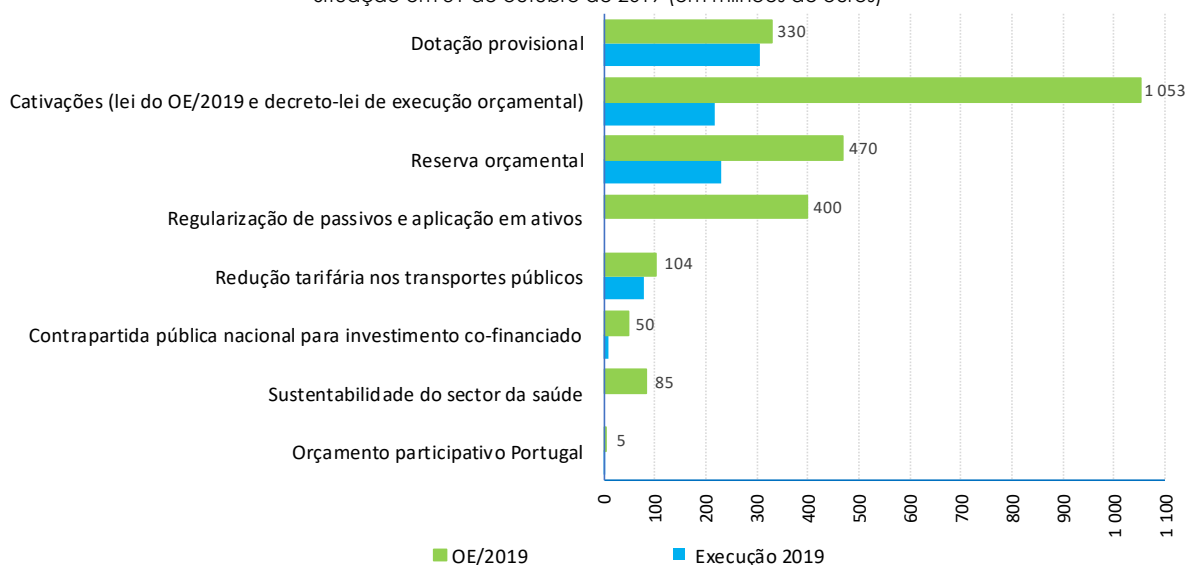
**21. Só no final de novembro é que o Ministério das Finanças divulgou publicamente o montante de cativações adicionais que criou a meio do ano através do decreto-lei de execução orçamental.** Com efeito, foi em 26 daquele mês que a Síntese de Execução Orçamental mostrou o valor das cativações que o Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho, obrigou os serviços a descontar nas suas dotações

<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 na aplicação em ativos (380 M€).

disponíveis. Por esta forma, foram acrescentados 400 M€ aos 653 M€ determinados pela lei do OE/2019. Até final de setembro, permanecia cativada a verba de 835,2 M€. A síntese da DGO, embora reportada ao final de outubro, não informa sobre as cativações desfeitas à data de 31 de outubro. Não deixa de causar perplexidade o facto de as cativações aplicadas transversalmente a toda a AdC só passarem a ser do domínio público a um mês do final do exercício. Em 2018, o decreto-lei que as criou foi publicado a 15 de maio e a discriminação dos montantes por programa orçamental aconteceu três meses depois. A divulgação tardia desta informação, ainda por cima desfasada em um mês face à generalidade dos dados reportados na Síntese, prejudica a transparência orçamental.

**Gráfico 6 – Dotações orçamentais transversais sob controlo do Ministério das Finanças**

Situação em 31 de outubro 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. O decreto-lei de execução orçamental de 2019 foi publicado em 28/06/2019 e a DGO divulgou os respetivos montantes na Síntese de Execução Orçamental em 26/11/2019. No ano anterior, o decreto-lei de execução orçamental de 2018 foi publicado em 15/05/2018 e a informação sobre as cativações foi publicada pela DGO na Síntese de Execução Orçamental divulgada em 27/08/2018.

## 4.2 Despesa corrente

**22. Até outubro de 2019, o aumento das despesas com pessoal foi superior ao crescimento que se encontra previsto no OE/2019 para o conjunto do ano.** Os encargos com pessoal orçamentados no OE/2019 foram 21 039 M€, os quais refletem um acréscimo de 429 M€ ou 2,1% em comparação com a CGE/2018 (Tabela 7, Tabela 8 e Tabela 19). Até outubro de 2019, o aumento foi de 4,7%, acima do previsto no OE/2019 em 2,6 p.p.. Na Administração Central (AdC), os programas orçamentais que apresentam os valores orçamentados mais elevados também são os que apresentam os graus de execução mais elevados: o P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (85%) e o P013—Saúde (82,7%). No caso do programa orçamental P011—Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar, o orçamento inicial para despesas com pessoal em anos anteriores tem sido insuficiente para a despesa executada. No OE/2019, a despesa orçamentada (4607 M€) é inferior à execução do ano de 2018 (4804 M€). No entanto, a dotação deste programa orçamental foi, entretanto, reforçada no decorrer do ano em curso no montante de 230 M€, por contrapartida da dotação provisional. Faltando três meses de execução nesta rubrica (os encargos com o subsídio de Natal equivalem quase a um mês adicional no ano civil), há o risco de as dotações para este fim serem insuficientes face às responsabilidades assumidas nos programas com taxas de execução na Tabela 8 acima de 80%. Note-se que, em média, as taxas de execução estão mais elevadas do que no período homólogo anterior.

**Tabela 8 – Despesas com pessoal das Administrações Públicas**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-outubro		var. homóloga		Ref. anuais		VH OE/2019		Grau execução	
	2018	2019	M€	%	2018	OE/2019	M€	%	2018	OE/2019
<b>Administração Central</b> , por programa	<b>12 997</b>	<b>13 536</b>	<b>539</b>	<b>4,1</b>	<b>16 558</b>	<b>16 891</b>	<b>332</b>	<b>2,0</b>	<b>78,5</b>	<b>80,1</b>
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	3 794	3 917	124	3,3	4 804	4 607	-196	-4,1	79,0	85,0
<i>Saúde</i>	3 275	3 505	230	7,0	4 153	4 239	86	2,1	78,9	82,7
<i>Segurança Interna</i>	1 257	1 284	27	2,1	1 585	1 609	24	1,5	79,3	79,8
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	1 061	1 134	73	6,9	1 393	1 546	153	11,0	76,2	73,4
<i>Defesa Nacional</i>	922	927	5	0,6	1 197	1 223	26	2,1	77,0	75,8
<i>Justiça</i>	761	779	18	2,4	970	973	3	0,3	78,4	80,1
<i>Orgãos de Soberania</i>	207	211	4	1,8	265	268	3	1,1	78,3	78,9
<i>Trabalho, Solidariedade e Seg. Social</i>	280	289	9	3,3	355	421	66	18,6	78,9	68,6
<i>Finanças</i>	445	460	15	3,4	570	619	49	8,6	78,1	74,3
<b>Segurança Social</b>	<b>211</b>	<b>223</b>	<b>13</b>	<b>6,0</b>	<b>267</b>	<b>306</b>	<b>38</b>	<b>14,3</b>	<b>78,8</b>	<b>73,1</b>
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>2 974</b>	<b>3 191</b>	<b>217</b>	<b>7,3</b>	<b>3 784</b>	<b>3 843</b>	<b>59</b>	<b>1,6</b>	<b>78,6</b>	<b>83,0</b>
<b>Total</b>	<b>16 182</b>	<b>16 951</b>	<b>768</b>	<b>4,7</b>	<b>20 610</b>	<b>21 039</b>	<b>429</b>	<b>2,1</b>	<b>78,5</b>	<b>80,6</b>

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

**23. O crescimento das despesas em aquisição de bens e serviços até outubro de 2019 situou-se acima do ritmo previsto no OE/2019 para o conjunto do ano. Contudo, excluindo o programa orçamental P013—Saúde, o incremento ficou aquém do previsto no OE/2019.** A execução consolidada foi de 9937 M€ até outubro de 2019, refletindo um aumento de 1,6%, acima do crescimento de 1,1% implícito no OE/2019 para o total do ano (Tabela 7, Tabela 9 e Tabela 19). No entanto, excluindo o programa orçamental P013—Saúde, a execução situou-se em 4824 M€ até ao outubro de 2019, o que reflete um aumento de 4,7%, significativamente inferior ao objetivo anual de 11,4%. A execução do programa orçamental P013—Saúde representa cerca de 51% desta despesa das Administrações Públicas até outubro de 2019. A despesa orçamentada no P013—Saúde para 2019 foi 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 será inferior à execução de 2018 (CGE/2018). Dentro do P013—Saúde, destaca-se o Instituto de Proteção e Assistência na Doença (ADSE), cuja despesa executada se situou em 513 M€ até outubro de 2019, sendo superior em 63 M€ relativamente ao registado no período homólogo. Este resultado reflete um grau de execução de 93,3% até outubro de 2019 do total orçamentado no OE/2019, o qual é superior ao observado no mesmo período do ano anterior (83,3%). No caso do Serviço Nacional de Saúde (SNS), a despesa até outubro de 2019 desceu 135 M€ (- 2,9%), enquanto o grau de execução subiu (84,1% contra 77,6% no período homólogo).

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

	Janeiro-outubro		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>7 253</b>	<b>7 318</b>	<b>64</b>	<b>0,9</b>	<b>9 703</b>	<b>9 776</b>	<b>73</b>	<b>0,8</b>	<b>74,8</b>	<b>74,9</b>
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	69	145	76	-	110	130	21	18,9	63,0	111,3
<i>Saúde</i>	5 178	5 113	-65	-1,3	6 658	6 081	-576	-8,7	77,8	84,1
<i>  Serviço Nacional de Saúde</i>	4 632	4 497	-135	-2,9	5 972	5 346	-626	-10,5	77,6	84,1
<i>  ADSE</i>	450	513	63	14,0	541	550	9	1,6	83,2	93,3
<i>Finanças, excluindo dotações centralizadas</i>	155	159	4	2,9	237	260	23	9,6	65,1	61,2
<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>	168	135	-33	-19,8	240	234	-6	-2,4	70,3	57,8
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	220	239	19	8,7	325	324	-1	-0,3	67,5	73,6
<i>Defesa Nacional</i>	274	280	6	2,2	444	495	51	11,5	61,7	56,6
<i>Justiça</i>	187	253	65	34,9	268	365	96	35,8	69,8	69,4
<i>Economia</i>	81	53	-28	-34,0	108	112	4	3,5	74,6	47,6
<i>Ambiente</i>	106	133	27	25,1	158	225	68	43,0	67,6	59,1
<i>Planeamento e Infraestruturas</i>	337	348	11	3,4	503	635	132	26,2	67,0	54,8
<b>Segurança Social</b>	<b>48</b>	<b>58</b>	<b>10</b>	<b>21,3</b>	<b>66</b>	<b>117</b>	<b>51</b>	<b>77,6</b>	<b>72,9</b>	<b>49,8</b>
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>2 484</b>	<b>2 561</b>	<b>78</b>	<b>3,1</b>	<b>3 150</b>	<b>3 280</b>	<b>130</b>	<b>4,1</b>	<b>78,9</b>	<b>78,1</b>
<b>Total</b>	<b>9 785</b>	<b>9 937</b>	<b>152</b>	<b>1,6</b>	<b>12 919</b>	<b>13 056</b>	<b>137</b>	<b>1,1</b>	<b>75,7</b>	<b>76,1</b>
<b>Sub total, sem programa Saúde</b>	<b>4 607</b>	<b>4 824</b>	<b>217</b>	<b>4,7</b>	<b>6 261</b>	<b>6 975</b>	<b>714</b>	<b>11,4</b>	<b>73,6</b>	<b>69,2</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€).

**24. No período janeiro–outubro de 2019, a despesa com subsídios cresceu a uma taxa inferior à que se encontra prevista no OE/2019, essencialmente devido aos contributos da Segurança Social e da Administração Central.**<sup>8</sup> A despesa com subsídios situou-se em 836 M€ até outubro de 2019, correspondendo a um grau de execução de 56,0% (Tabela 7, Tabela 10 e Tabela 19), abaixo do registado no período homólogo (74,3%). Por subsector, o principal contributo para o reduzido grau de execução deve-se à Segurança Social (46,2%), seguida da Administração Central (59,8%), cujo contributo está concentrado no Instituto do Emprego e Formação Profissional (peso de 55,6% e taxa de execução de 53,9%).

**Tabela 10 – Subsídios das Administrações Públicas**

(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-outubro		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>311</b>	<b>324</b>	<b>13</b>	<b>4,1</b>	<b>426</b>	<b>542</b>	<b>116</b>	<b>27,3</b>	<b>73,0</b>	<b>59,8</b>
<i>Assembleia da República</i>	26	19	-6	-25,0	27	26	-1	-2,3	95,1	73,1
<i>Subsídios e Indemnizações compensatórias</i>	20	38	17	83,7	51	59	8	15,1	40,2	64,1
<i>Bonificação de juros</i>	18	18	0	2,5	27	41	13	48,9	65,2	44,9
<i>IEFP</i>	187	180	-7	-3,8	235	334	99	42,0	79,5	53,9
<i>IFAP</i>	16	19	3	18,6	21	30	10	46,5	76,8	62,1
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	26	28	3	10,6	30	32	1	3,7	84,4	90,0
<b>Segurança Social</b>	<b>290</b>	<b>368</b>	<b>77</b>	<b>26,6</b>	<b>387</b>	<b>796</b>	<b>409</b>	<b>105,9</b>	<b>75,1</b>	<b>46,2</b>
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>107</b>	<b>145</b>	<b>38</b>	<b>35,3</b>	<b>141</b>	<b>154</b>	<b>13</b>	<b>9,3</b>	<b>75,8</b>	<b>93,9</b>
<b>Total</b>	<b>708</b>	<b>836</b>	<b>128</b>	<b>18,0</b>	<b>953</b>	<b>1 492</b>	<b>539</b>	<b>56,5</b>	<b>74,3</b>	<b>56,0</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

**25. Até outubro de 2019, as transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas cresceram a uma taxa de variação abaixo da previsão implícita no OE/2019, essencialmente devido ao contributo das transferências para as famílias pelo subsector da Segurança Social.** As transferências correntes apresentaram um grau de execução de 78,4% (Tabela 7, Tabela 11 e Tabela 19), aquém do registado no período homólogo (78,8%). Por subsector, destaca-se o contributo da Segurança Social, cuja execução foi de 19 098 M€, o que reflete uma taxa de variação de 5%, porém inferior à que se encontra prevista para o total do ano (6,2%). Na Administração Central, destaca-se a dotação orçamentada para a transferência para a Grécia (44 M€), no âmbito de acordo entre o EUROGRUPO e a Grécia, a qual não registou execução em 2019, à semelhança da ausência de execução verificada em anos anteriores. Por entidade, salienta-se o baixo grau de execução do Fundo de Ação Social do Ensino Superior (63,9%). Em sentido oposto, o Fundo Ambiental registou até outubro de 2019 um grau de execução (69,5%) significativamente superior ao verificado no período homólogo (28,6%), sendo que a principal componente das transferências correntes se refere às transferências para entidades privadas, nomeadamente para a EDP Serviço Universal, S.A., no âmbito das transferências para o Sistema Elétrico Nacional determinadas pela Portaria n.º 3-A/2014, de 7 de janeiro (160,4 M€ no total do ano 2018 e 104,8 M€ até outubro de 2019). Estas transferências têm como finalidade assegurar a compensação do sobrecusto total de produção em regime especial a partir de fontes de energia renovável, o qual tem como fonte de financiamento a receita obtida com leilão das licenças de emissão de gases com efeito de estufa atribuídas a Portugal (classificada como Outras vendas de bens).

<sup>8</sup> De referir que, em classificação económica, a componente "subsídios" não incluiu subsídios de desemprego, os quais são registados como transferências correntes para as famílias.

**Tabela 11 – Transferências correntes para entidades exteriores às Administrações Públicas**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Janeiro-outubro		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>10 618</b>	<b>10 788</b>	<b>169</b>	<b>1,6</b>	<b>13 633</b>	<b>13 839</b>	<b>206</b>	<b>1,5</b>	<b>77,9</b>	<b>78,0</b>
<i>CGA - pensões e outros abonos</i>	7 497	7 610	113	1,5	9 695	9 859	164	1,7	77,3	77,2
<i>Contribuição financeira União Europeia</i>	1 437	1 503	66	4,6	1 724	1 804	80	4,6	83,3	83,3
<i>Recursos próprios tradicionais</i>	183	192	9	5,1	220	213	-6	-2,9	83,2	90,1
<i>Subsídios e Indemnizações compensatórias</i>	66	77	11	16,1	92	88	-4	-4,2	72,1	87,4
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	195	200	5	2,7	278	282	4	1,5	70,2	71,0
<i>IFAP</i>	244	212	-33	-13,4	386	222	-164	-42,5	63,4	95,5
<i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i>	87	67	-19	-22,5	106	108	2	2,1	81,9	62,2
<i>Fundo de Ação Social (ensino superior)</i>	127	127	0	0,2	145	199	53	36,6	87,0	63,9
<i>Contribuições e quotas para organizações internacionais</i>	47	41	-6	-12,6	74	65	-9	-12,5	63,0	63,0
<i>Transferência para a Grécia</i>	0	0	0	-	0	44	44	-	-	0,0
<i>Fundo de Acidentes de Trabalho</i>	31	33	2	6,0	39	50	10	25,7	79,5	67,1
<i>IEFP</i>	48	56	8	16,9	65	78	12	18,6	72,9	71,8
<i>Instituto de Turismo de Portugal</i>	37	45	8	22,0	49	61	12	23,4	75,2	74,3
<i>Fundo Ambiental</i>	53	123	70	-	185	176	-9	-4,7	28,6	69,5
<i>Autoridade Nacional de Proteção Cívil</i>	69	72	3	4,8	89	79	-10	-11,3	77,4	91,5
<b>Segurança Social</b>	<b>18 187</b>	<b>19 098</b>	<b>911</b>	<b>5,0</b>	<b>22 815</b>	<b>24 222</b>	<b>1 407</b>	<b>6,2</b>	<b>79,7</b>	<b>78,8</b>
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>517</b>	<b>563</b>	<b>47</b>	<b>9,1</b>	<b>607</b>	<b>637</b>	<b>30</b>	<b>4,9</b>	<b>85,1</b>	<b>88,5</b>
<b>Total</b>	<b>29 127</b>	<b>30 353</b>	<b>1 226</b>	<b>4,2</b>	<b>36 943</b>	<b>38 698</b>	<b>1 755</b>	<b>4,8</b>	<b>78,8</b>	<b>78,4</b>
<i>Por memória (antes de ajustamentos):</i>										
<i>CGA - pensões e outros abonos</i>	7 618	7 610	-8	-0,1	9 695	9 859	164	1,7	78,6	77,2
<i>Contribuição financeira União Europeia</i>	1 399	1 600	201	14,3	1 724	1 804	80	4,6	81,2	88,7
<b>Total</b>	<b>29 322</b>	<b>30 450</b>	<b>1 127</b>	<b>3,8</b>	<b>37 055</b>	<b>38 698</b>	<b>1 643</b>	<b>4,4</b>	<b>79,1</b>	<b>78,7</b>

Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

### 4.3 Despesa de capital

**26. Até ao final de outubro de 2019, as despesas de capital apresentaram um crescimento homólogo inferior à taxa de variação prevista no OE/2019 para o total do ano em curso, essencialmente devido à componente de investimento.**<sup>9</sup> As despesas de capital subiram 7,6% até outubro de 2019 em termos homólogos (Tabela 3 e Tabela 19), ficando aquém do aumento previsto no OE/2019 (30,9%). O investimento correspondeu a 77% das despesas de capital até outubro de 2019. Os sinais de sobreorçamentação do investimento vêm-se repetindo todos os meses, ao longo dos últimos anos, como vários relatórios UTAO desta coleção têm evidenciado. Este padrão de subexecução do investimento acompanha o padrão de subexecução da receita de capital e, em menor grau, das “outras receitas correntes”. A análise detalhada da receita de capital da AdC confirma aquele diagnóstico e precisa que a subexecução (ou sobreorçamentação) da receita está localizada nas rubricas que, na prática, sustentam o financiamento do investimento da AdC: transferências da UE e venda de património.

**27. Excluindo a despesa em concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal, a despesa em investimento até outubro de 2019 foi de 2175 M€, o que corresponde a um grau de execução de 48,7%.**<sup>10</sup> O investimento da empresa Infraestruturas de Portugal (Tabela 12), excluído de concessões, situou-se em 112 M€, o que corresponde a um grau de execução de 27,6%. Nos outros programas orçamentais, os principais montantes orçamentados para 2019 encontram-se no P006—Defesa Nacional (388 M€) e no P013—Saúde (322 M€), sendo que no período janeiro-outubro de 2019 a execução foi de 148 M€ e 112 M€, o que corresponde a graus de execução de 35,3% e 28,7%, respetivamente.

<sup>9</sup> Para efeitos de comparabilidade homóloga, os dados encontram-se ajustados do pagamento das despesas com concessões e subconcessões da empresa Infraestruturas de Portugal (Caixa 2).

<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€). Até outubro de 2019, a execução desta componente principal das despesas de investimento foi de 1184 M€, o que compara com o valor de 1208 M€ no período homólogo.



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

	Janeiro-outubro		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>1 863</b>	<b>1 973</b>	<b>110</b>	<b>5,9</b>	<b>2 532</b>	<b>3 811</b>	<b>1 279</b>	<b>50,5</b>	<b>73,6</b>	<b>51,8</b>
<i>Infraestruturas de Portugal (IP)</i>	1 336	1 357	20	1,5	1 614	1 900	286	17,8	82,8	71,4
<i>Concessões (2)</i>	1 228	1 244	16	1,3	1 473	1 493	20	1,3	83,3	83,3
<i>Outros investimentos da IP</i>	109	112	4	3,5	140	407	267	-	77,4	27,6
<i>Defesa Nacional</i>	137	148	11	8,4	262	388	126	48,1	52,2	38,2
<i>Saúde</i>	95	112	17	17,6	140	322	182	-	67,9	34,7
<i>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</i>	66	75	9	13,7	112	129	18	15,7	59,1	58,1
<i>Ensino Básico e Secundário e Ad. Escolar</i>	16	27	10	63,3	25	84	59	-	64,3	31,7
<i>EDIA</i>	4	6	2	39,3	6	43	37	-	70,6	14,4
<i>Programas Polis</i>	9	16	7	78,2	16	53	37	-	54,9	29,4
<i>CP - Comboios de Portugal</i>	12	15	3	26,4	18	48	30	-	66,7	32,0
<i>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</i>	22	22	1	3,8	24	73	49	-	88,7	30,5
<i>Metro do Porto</i>	11	10	-1	-7,1	13	72	59	-	78,4	13,5
<i>Metropolitano de Lisboa</i>	12	7	-4	-38,5	26	80	54	-	44,5	9,0
<i>Dotação centralizada: contrapartida pública nacional</i>	-	10	-	-	-	50	-	-	-	19,8
<b>Segurança Social</b>	<b>10</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>65,6</b>	<b>23</b>	<b>54</b>	<b>32</b>	<b>-</b>	<b>43,7</b>	<b>30,3</b>
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>1 295</b>	<b>1 430</b>	<b>135</b>	<b>10,4</b>	<b>1 856</b>	<b>2 092</b>	<b>236</b>	<b>12,7</b>	<b>69,8</b>	<b>68,4</b>
<b>Total</b>	<b>3 168</b>	<b>3 420</b>	<b>251</b>	<b>7,9</b>	<b>4 411</b>	<b>5 957</b>	<b>1 547</b>	<b>35,1</b>	<b>71,8</b>	<b>57,4</b>
<b>Sub total, sem concessões da IP</b>	<b>1 940</b>	<b>2 175</b>	<b>235</b>	<b>12,1</b>	<b>2 937</b>	<b>4 464</b>	<b>1 527</b>	<b>52,0</b>	<b>66,1</b>	<b>48,7</b>
<i>Por memória:</i>										
<i>Infraestruturas de Portugal (IP)</i>	1 317	1 296	-20	-1,5	1 614	1 900	286	17,8	81,6	68,2
<i>Concessões (2)</i>	1 208	1 184	-24	-2,0	1 473	1 493	20	1,3	82,0	79,3
<i>Outros investimentos da IP</i>	109	112	4	3,5	140	407	267	-	77,4	27,6
<b>Total</b>	<b>3 148</b>	<b>3 359</b>	<b>211</b>	<b>6,7</b>	<b>4 411</b>	<b>5 957</b>	<b>1 547</b>	<b>35,1</b>	<b>71,4</b>	<b>56,4</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 2. O fluxo desta variável abaixo apresentado sob memória não está ajustado.

**28. Até outubro de 2019, as transferências de capital pagas a entidades exteriores às AP aumentaram a um ritmo inferior ao implícito no OE/2019.** O montante orçamentado para transferências de capital foi de 1435 M€, o que reflete um crescimento de 22,4% (Tabela 13), sendo que até outubro de 2019 o grau de execução foi de 63,4%, com um aumento de apenas 11,5% relativamente aos pagamentos efetuados no período homólogo. O afastamento da execução face à dotação é maior nos subsectores Segurança Social e Subnacional. De salientar que as transferências de capital não têm uma execução regular ao longo do ano. Na AdC, o Fundo de Resolução apresenta o grau de execução mais elevado (95%), o que corresponde à contribuição de Portugal para o Fundo Único de Resolução (instituição europeia) no montante de 124 M€. Em sentido contrário, as principais entidades registaram um baixo grau de execução, essencialmente, a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (55,2%), o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (56,2%) e o conjunto da Administração Local e Regional. Além disso, de destacar que o Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético não apresenta dotação inicial para 2019 nem execução até outubro de 2019.<sup>11</sup>

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

	Janeiro-outubro		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>548</b>	<b>613</b>	<b>65</b>	<b>11,8</b>	<b>846</b>	<b>963</b>	<b>116</b>	<b>13,8</b>	<b>64,8</b>	<b>63,7</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>	57	57	1	1,0	81	66	-15	-18,5	70,0	86,8
<i>IAPMEI</i>	32	40	8	25,3	51	78	27	53,0	63,1	51,6
<i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i>	135	160	24	18,0	157	289	132	83,8	85,9	55,2
<i>IFAP</i>	173	208	35	20,0	240	370	130	54,1	72,2	56,2
<i>Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético</i>	0	0	0	-	156	0	-156	-100,0	0,0	-
<b>Segurança Social</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>-2</b>	<b>-63,7</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>62,9</b>	<b>58,7</b>	<b>13,1</b>
<b>Administração Regional e Local</b>	<b>265</b>	<b>295</b>	<b>31</b>	<b>11,6</b>	<b>321</b>	<b>464</b>	<b>143</b>	<b>44,4</b>	<b>82,4</b>	<b>63,7</b>
<b>Total</b>	<b>816</b>	<b>909</b>	<b>94</b>	<b>11,5</b>	<b>1 172</b>	<b>1 435</b>	<b>262</b>	<b>22,4</b>	<b>69,6</b>	<b>63,4</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 fundo, para a dotação disponível de transferências de capital. Em 2019, este fundo começou o presente exercício com 133 M€ orçamentados em aquisição de ativos.

## 5 Apreciação das contas dos sistemas de proteção social

**29. Nos parágrafos seguintes é analisada a execução orçamental, até outubro de 2019, dos sistemas de proteção social da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações.** A apreciação das contas da Segurança Social reparte-se em dois pontos: a execução agregada e a decomposição do saldo global por sistema. Por fim, é realizada, dentro dos moldes habituais, a análise à execução agregada da CGA.

### 5.1 Segurança Social

**30. A apreciação às contas infra-anuais deste subsector das AP é decomposta em dois pontos.** O Ponto 5.1.1 faz o retrato consolidado do subsector, enquanto o Ponto 5.1.2 decompõe o saldo nas contribuições dadas pelos sistemas de proteção social previdencial e de cidadania.

#### 5.1.1 Execução consolidada

**31. Os dados da execução orçamental da Segurança Social até outubro de 2019 são apresentados e analisados nos parágrafos seguintes,** contando para o efeito com os referenciais anuais dados pela CGE/2018 e pelo OE/2019. Adicionalmente, os dados da execução mensal acumulada até outubro (2018 e 2019) são os disponibilizados na Síntese de Execução Orçamental da DGO, no documento "Execução Orçamental" e em estatísticas publicadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) no portal Internet da Segurança Social.

**32. O saldo positivo não ajustado apurado na execução orçamental da Segurança Social até outubro de 2019 é o mais elevado dos últimos dez anos e perspetiva-se a superação da meta no final do ano.** Antes dos ajustamentos efetuados pela UTAO para assegurar a comparabilidade com o período homólogo anterior, a Segurança Social, em termos acumulados até outubro, registou um saldo positivo de 2882 M€ (Tabela 1, Tabela 14 e Tabela 15). Este resultado supera em 1217 M€ o saldo projetado para o conjunto do ano (1665 M€) no OE/2019 aprovado pela Assembleia da República. O excedente obtido até outubro constitui uma melhoria de 760 M€ em relação ao verificado no mesmo período do ano anterior (2122 M€) — linhas 1 a 7 da Tabela 15. De salientar que o resultado obtido em outubro de 2019 corresponde ao saldo mensal mais elevado dos últimos 10 anos. Este saldo evidencia o facto da taxa de crescimento da receita efetiva (8,6%) ter sido superior à da despesa efetiva (5,7%). Do lado da receita, a variação é explicada pela evolução das contribuições e quotizações, com um crescimento de 8,7%, acima do projetado no OE/2019 (5,1%) e por um fluxo adicional de transferências do OE no montante de 280,4 M€ relativo à consignação dos impostos AIMI e IRC. No entanto, em sentido contrário, as transferências do Fundo Social Europeu (FSE) registaram um crescimento bastante abaixo do previsto no OE/2019 (13,2% contra 104,4%). No que respeita à despesa, o acréscimo de 5,7% é inferior ao limite de 10,0% inscrito no OE/2019, sendo esta variação justificada pelo desempenho das rubricas relativas a subsídio de desemprego e apoio ao emprego (-4,7%), ação social (4,5%) e despesas com ações de formação profissional (19,7%), que registam execuções abaixo do referencial projetado para 2019 (-2,1%, 11,4% e 106,5%, respetivamente) — Tabela 15, parte superior. A expectativa de superação da meta de saldo global previsto no OE/2019 resulta do comportamento de algumas rubricas principais analisadas adiante (receita sobre contribuições e quotizações, transferências provenientes do OE, despesa com pensões e despesa com as demais prestações sociais — parágrafos 34 a 37) e, ainda, da evolução do saldo mês a mês exibida na Tabela 14. Os saldos mensais ao longo do ano têm sido positivos, com exceção de julho por causa do subsídio de férias. É de esperar que novembro tenha excedente, mas, face ao saldo entretanto acumulado, não é de prever que o défice plausível em dezembro impeça a superação da meta de 1665 M€ no final de 2019.



**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	set/19	out/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>2454</b>	<b>2406</b>	<b>24235</b>
Contribuições e quotizações	1600	1380	1355	1389	1425	1465	1737	1621	1490	1433	14895
Transferências do OE	734	718	697	713	697	697	697	697	842	790	7281
Transferências do Fundo Social Europeu	154	134	51	82	33	61	154	81	31	3	784
<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>2001</b>	<b>2018</b>	<b>21353</b>
Pensões	1224	1219	1205	1233	1244	1267	2464	1251	1243	1292	13642
Prestações de desemprego	111	108	102	98	97	93	95	95	96	92	988
Ação Social	140	137	140	145	143	171	147	167	149	150	1487
Ações de Formação Profissional	102	42	67	57	70	72	59	88	57	38	652
<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>453</b>	<b>388</b>	<b>2882</b>

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

**33. O saldo da Segurança Social registado até outubro de 2019, após o ajustamento dos fatores que comprometem a comparabilidade homóloga, encontra-se 85,7% acima do excedente previsto no OE/2019 para o ano todo.** 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 via programas operacionais do PT2020 e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC) via Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas, em ambos os casos destinadas a beneficiários fora do sector das AP) 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 2, fatores de ajustamento 3 e 1, respetivamente). Após a introdução dos respetivos ajustamentos na informação fornecida pela DGO, que se traduz na diminuição de receita no montante de 242 M€, o saldo da Segurança Social ajustado é de 2641 M€, superior em 657 M€ (+ 33,1%) (parte inferior da Tabela 15, linha 6.A.) ao registado no período homólogo de 2018 (1984 M€). Na análise das parcelas nos próximos parágrafos, perceber-se-á que esta melhoria substancial do saldo assenta na evolução da receita com quotizações e contribuições muito positiva e acima da meta orçamental e no crescimento da despesa com prestações moderado e inferior ao projetado para o conjunto do ano no OE/2019. O excedente orçamental ajustado registado em outubro é superior em 85,7% ao objetivo orçamental para o saldo ajustado previsto no OE/2019 (1 422 M€). Como os ajustamentos têm um peso muito pequeno na receita, é razoável supor que os argumentos avançados no parágrafo 32 permitam também sustentar a expectativa de superação do saldo global ajustado implícito no OE/2019.

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

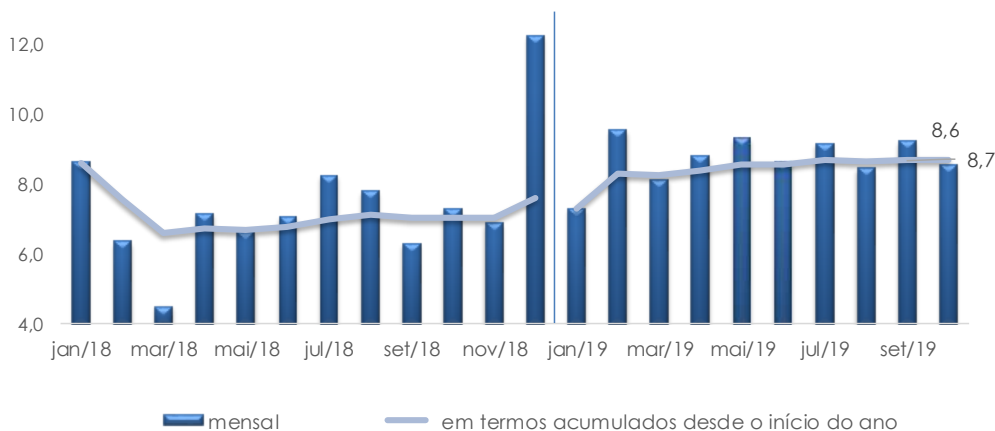
	Janeiro-Outubro		Variação		Ref. Anuais			Grau de execução
	2018	2019	Tvha (%)	Contr. p/ tvha (p.p.)	CGE 2018	OE/2019	OE/2019 Tvh (%)	2019
<b>1. Receita Corrente - da qual:</b>	<b>22 311</b>	<b>24 234</b>	<b>8,6</b>	<b>8,6</b>	<b>27 270</b>	<b>29 475</b>	<b>8,1</b>	<b>82,2</b>
Contribuições e quotizações	13 704	14 895	8,7	5,3	16 906	17 773	5,1	83,8
Transf. correntes da Ad. Central	6 959	7 556	8,6	2,7	8 509	9 036	6,2	83,6
— Financ. da LBSS	5 545	5 824	5,0	1,2	6 654	6 987	5,0	83,3
— IVA Social	687	712	3,7	0,1	824	854	3,7	83,3
Transferência do FSE	693	784	13,2	0,4	775	1 583	104,4	49,5
Transferência do FEAC	10	17	70,0	0,0	15	40	169,0	42,1
Outras receitas correntes	743	776	4,4	0,1	821	800	-2,5	96,9
<b>2. Receita de Capital</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>-76,1</b>	<b>0,0</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>23,0</b>	<b>16,7</b>
<b>3. Receita Efetiva (1+2)</b>	<b>22 316</b>	<b>24 235</b>	<b>8,6</b>	<b>8,6</b>	<b>27 276</b>	<b>29 482</b>	<b>8,1</b>	<b>82,2</b>
<b>4. Despesa Corrente - da qual:</b>	<b>20 182</b>	<b>21 336</b>	<b>5,7</b>	<b>5,7</b>	<b>25 272</b>	<b>27 760</b>	<b>9,8</b>	<b>76,9</b>
Prestações Sociais - das quais:	17 910	18 854	5,3	4,7	22 461	23 929	6,5	78,8
Pensões, das quais:	12 940	13 642	5,4	3,5	16 498	17 382	5,4	78,5
— Sobrevivência	1 841	1 927	4,7	0,4	2 344	2 407	2,7	80,0
— Invalidez	853	911	6,7	0,3	1 085	1 077	-0,7	84,5
— Velhice	10 246	10 805	5,5	2,8	13 069	13 898	6,3	77,7
Sub. familiar a crianças e jovens	597	658	10,2	0,3	718	792	10,4	83,1
Subsídio por doença	473	512	8,3	0,2	560	600	7,2	85,3
Sub. desemprego e apoio ao emp.	1 037	988	-4,7	-0,2	1 234	1 208	-2,1	81,8
Complemento Solidário p/ Idosos	179	180	0,9	0,0	214	265	23,7	68,0
Prestação Social de Inclusão	217	280	28,7	0,3	265	447	69,1	62,6
Prestações de parentalidade	456	493	8,3	0,2	547	575	5,0	85,8
Outras prestações	287	320	11,5	0,2	342	360	5,3	89,1
Ação social	1 423	1 487	4,5	0,3	1 723	1 919	11,4	77,5
Rendimento Social de Inserção	301	292	-3,0	0,0	360	381	5,6	76,7
Pensões do Regime Sub. Bancário	367	359	-2,2	0,0	466	462	-1,0	77,8
Transferências correntes	1 061	1 090	2,7	0,1	1 232	1 304	5,8	83,6
Ações de Formação Profissional	545	652	19,7	0,5	710	1 466	106,5	44,5
— c/ suporte no FSE	496	597	20,5	0,5	651	1 344	106,5	44,4
<b>5. Despesa de Capital</b>	<b>12</b>	<b>17</b>	<b>43,1</b>	<b>0,0</b>	<b>26</b>	<b>58</b>	<b>121,7</b>	<b>29,7</b>
<b>6. Despesa Efetiva (4+5)</b>	<b>20 194</b>	<b>21 353</b>	<b>5,7</b>	<b>5,7</b>	<b>25 298</b>	<b>27 818</b>	<b>10,0</b>	<b>76,8</b>
<b>7. Saldo Global (3-6)</b>	<b>2 122</b>	<b>2 882</b>	<b>35,8</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>22 173</b>	<b>23 993</b>	<b>8,2</b>	<b>8,2</b>	<b>27 164</b>	<b>29 232</b>	<b>7,6</b>	<b>82,1</b>
Contribuições e quotizações	13 704	14 895	8,7	5,3	16 906	17 773	5,1	83,8
Transf. correntes da Ad. Central	6 959	7 391	6,2	1,9	8 439	8 837	4,7	83,6
— IRC	0	166	:	:	70	199	184,0	83,3
Transferência do FSE/FEAC	703	801	14,0	0,4	753	1 574	109,0	50,9
<b>3.A Receita Efetiva (1.A+2.A)</b>	<b>22 178</b>	<b>23 994</b>	<b>8,2</b>	<b>8,1</b>	<b>27 170</b>	<b>29 240</b>	<b>7,6</b>	<b>82,1</b>
<b>4.A Despesa corrente</b>	<b>20 182</b>	<b>21 336</b>	<b>5,7</b>	<b>5,7</b>	<b>25 272</b>	<b>27 760</b>	<b>9,8</b>	<b>76,9</b>
Pensões	12 940	13 642	5,4	3,5	16 498	17 382	5,4	78,5
— Sobrevivência	1 841	1 927	4,7	0,4	2 344	2 407	2,7	80,0
— Invalidez	853	911	6,7	0,3	1 085	1 077	-0,7	84,5
— Velhice	10 246	10 805	5,5	2,8	13 069	13 898	6,3	77,7
— c/ suporte no FSE	496	597	20,5	0,5	651	1 344	106,5	44,4
<b>5.A Despesa efetiva</b>	<b>20 194</b>	<b>21 353</b>	<b>5,7</b>	<b>5,7</b>	<b>25 298</b>	<b>27 818</b>	<b>10,0</b>	<b>76,8</b>
<b>6.A. Saldo Global (3A - 6A)</b>	<b>1 984</b>	<b>2 641</b>	<b>33,1</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 2. O referencial anual para 2018 é a CGE/2018. Os referenciais anuais indicados para 2019 são as previsões iniciais de receita e as dotações iniciais de despesa resultante da aprovação do OE/2019 pela Assembleia da República.

**34. A dois meses da finalização da execução de 2019, a receita com contribuições e quotizações reflete um crescimento constante ao longo do ano e significativamente acima do previsto, o que ajuda a ancorar a expectativa de superação da meta prevista no OE para a totalidade de 2019.** A receita acumulada com contribuições e quotizações até outubro ascendeu a 14 895 M€, o que corresponde ao aumento de 8,7% face ao período homólogo (parte inferior da Tabela 15 e Gráfico 7), manifestamente acima do referencial de crescimento previsto para o ano como um todo (5,1%). Esta evolução positiva contínua da receita com contribuições e quotizações em 2019 é justificada pelo desenvolvimento favorável de vários fatores, entre os quais, a evolução do mercado de trabalho (aumento da massa salarial e diminuição no nível de desemprego), o efeito parcial da medida de

descongelamento gradual das carreiras dos funcionários públicos,<sup>12</sup> e a subida na retribuição mínima mensal garantida (com maior incidência nas remunerações do sector público).<sup>13</sup>

**Gráfico 7 – 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.

**35. As transferências correntes provenientes do OE decorrem dentro do previsto, o que contrasta com o fluxo de transferências do resto do mundo, que se encontra significativamente abaixo do indicado pelo OE/2019 aprovado.** As transferências da Administração Central, expurgando o efeito decorrente da transferência correspondente à consignação de receita de IRC ao FEFSS (166 M€ até outubro de 2019), fixaram-se em 7391 M€, o que representa um crescimento de 6,2% quando comparado com 2018 e superior ao referencial implícito no OE/2019 (4,7%) — parte inferior da Tabela 15. Desagregando por rubricas, são assinaláveis os crescimentos em linha com o previsto da transferência relativa ao IVA social, no montante de 712 M€ (+3,7%) e da transferência do OE para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), no montante de 5824 M€ (5,0%), assim como a transferência no âmbito do regime substitutivo bancário, que se fixou em 352 M€ (-2,3%).<sup>14</sup> No caso das transferências correntes provenientes do exterior, nomeadamente no âmbito do Fundo Social Europeu (784 M€ até setembro), verifica-se um crescimento homólogo de 13,4%, expressivamente abaixo do nível previsto no OE/2019, 104,4% — Tabela 15. A UTAO repete uma observação feita no relatório anterior para sublinhar a coincidência de a subexecução expressiva no FSE pelo universo da Segurança Social replicar o padrão de subexecução observado no conjunto das transferências de capital da UE para a AdC (Gráfico 4, p.16). As coincidências deste universo com a AdC e o conjunto das AP não se resumem a este dado. A inscrição de dotações aparentemente excessivas nas transferências da UE para o universo da Segurança Social estão acompanhadas de sobreorçamentação expressiva na despesa mais dependente do financiamento comunitário FSE, que é a formação profissional — mais no parágrafo 38 abaixo.

**36. A evolução do incremento da despesa com pensões não diverge do previsto no OE/2019.** Até outubro, a despesa com pensões fixou-se em 13 642 M€, o que representou um crescimento homólogo de 5,4%, sendo este igual ao teto de 5,4% inscrito no OE/2019. Para este incremento contribuiu a atualização anual ordinária bem como a atualização extraordinária de pensões, sendo que esta última regista até outubro um montante de 265,9 M€.<sup>15</sup> Ao desagregar esta rubrica, constata-se que a despesa com pensões de velhice (10 805 M€) registou um acréscimo de 5,5%, sendo que a despesa com pensões de sobrevivência ascendeu ao montante de 1927 M€, representando um acréscimo de 4,7% face ao período homólogo de 2018. A despesa relacionada com pensões de invalidez fixou-se em 911 M€, o que representa um incremento de 6,7%, em oposição à previsão de redução (-0,7%) inscrita no OE/2019.

<sup>12</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 2019 (75% a 1 de maio e 100% a 1 de dezembro). De notar que os funcionários públicos que iniciaram funções após 31/12/2005 se encontram abrangidos pelo sistema de proteção social da Segurança Social, sendo que os subscritores anteriores a esta data se encontram inseridos na Caixa Geral de Aposentações.

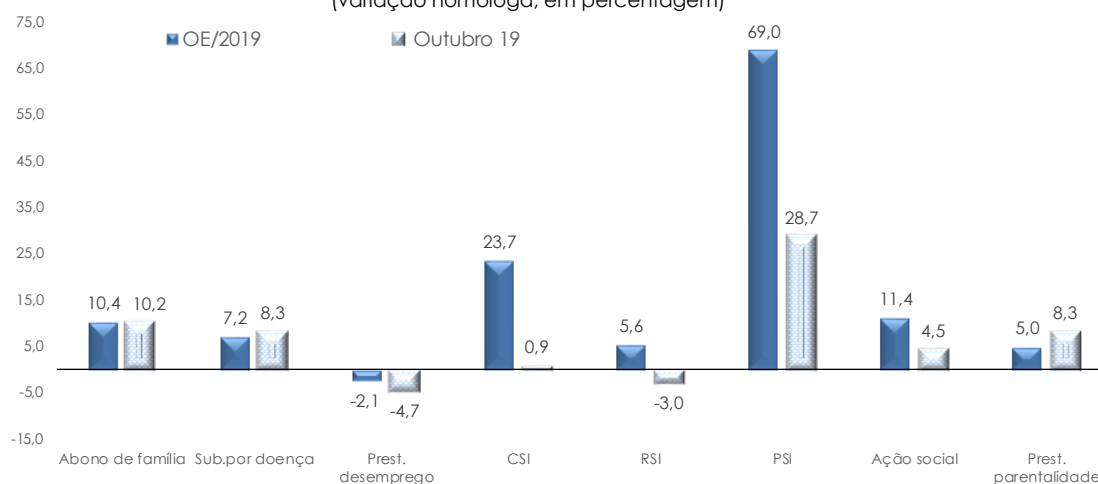
<sup>13</sup> Em 2019, o salário mínimo nacional aumentou de 580 € (em vigor no ano de 2018), para 600 € no sector privado e 635,07 € no sector das Administrações Públicas.

<sup>14</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>15</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.

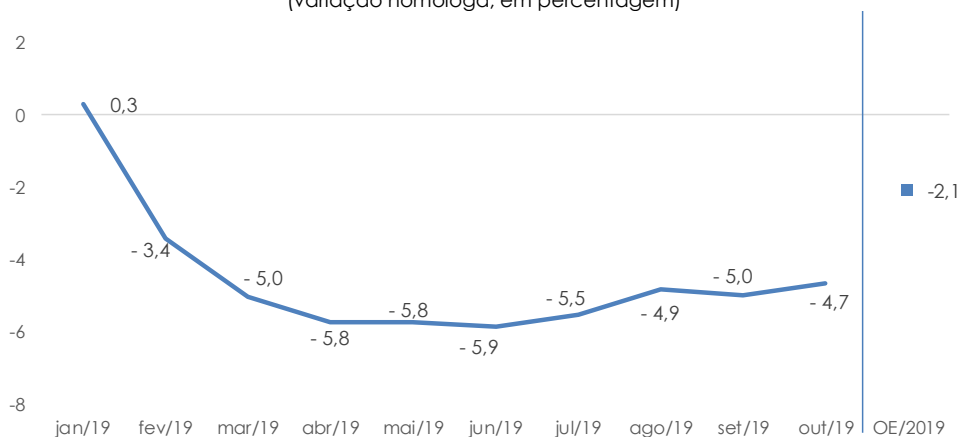
**37. A execução orçamental da maioria das rubricas de prestações sociais encontra-se em linha ou abaixo do previsto.** Até outubro, a despesa com prestações sociais, excluindo pensões, atingiu 5212 M€, o que representa um aumento de 4,9% face ao montante de 4970 M€ despendido em período homólogo, encontrando-se este valor aquém da previsão de acréscimo de 9,8% inscrita no OE/2019. Para este resultado contribuiu o facto de as prestações sociais deste tipo mais volumosas evoluírem abaixo do máximo autorizado no OE/2019. Neste particular, tem sido destaque durante o ano 2019 a rubrica de subsídio de desemprego e apoio ao emprego, cuja despesa acumulada de 988 M€ representou menos 4,7% do que no período homólogo anterior, uma diminuição percentual superior à prevista no OE/2019 (-2,1%, Gráfico 9), explicada pela redução de 8455 beneficiários em termos homólogos. O mesmo tipo de efeito foi registado na prestação de rendimento social de inserção (292 M€; -3%) e, ainda, no abono de família (652 M€; +10,2%) e na ação social (1487 M€; +4,5%). A despesa com a prestação social para a inclusão (PSI) e respetivo complemento e a despesa com o complemento solidário para idosos apresentam taxas de execução em 2019 mais baixas (62,6% e 68,0%, respetivamente). No caso da PSI, a evolução da despesa está condicionada à entrada em vigor do alargamento da prestação a crianças e jovens com idade inferior a 18 anos.<sup>16</sup> Em relação à prestação complemento solidário para idosos, a redução no número de beneficiários (-0,8%, -1312) contribuiu para o menor nível de execução. Nas restantes rubricas e por prestação social (Gráfico 8), cresceram acima do previsto para o ano como um todo as prestações de parentalidade (493 M€; 8,3%) e o subsídio por doença (512 M€; 8,3%).

**Gráfico 8 – Despesa com prestações sociais, excetuando pensões, em termos acumulados**  
(variação homóloga, em percentagem)



Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO. | Notas: CSI — Complemento Solidário para Idosos; RSI — Rendimento Social de Inserção; PSI — Prestação Social para a Inclusão.

**Gráfico 9 – Despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego, valores mensais acumulados**  
(variação homóloga, em percentagem)

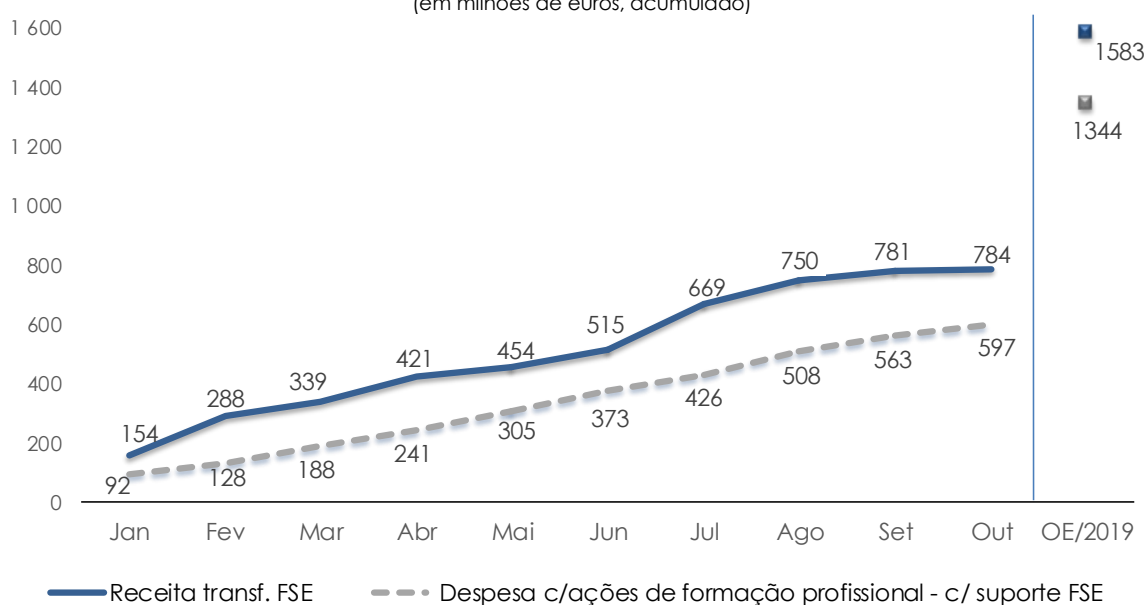


Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e cálculos da UTAO.

<sup>16</sup> A medida de alargamento da PSI 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 de outubro de 2019.

**38. A dois meses da conclusão da execução orçamental de 2019, a receita e a despesa com formação profissional cofinanciada por fundos europeus apresentaram graus de execução que não ultrapassaram os 50%.**—As transferências correntes provenientes do resto do mundo sob a forma de Fundo Social Europeu (FSE) até outubro de 2019 fixaram-se em 784 M€, o que corresponde, em termos homólogos, a um crescimento de 13,2%, muito aquém da taxa de crescimento de 104,4 % implícita no OE/2019, revelando uma taxa de execução de apenas 49,5%. Grande parte das transferências comunitárias recebidas são aplicadas através da despesa em ações de formação profissional. Neste sentido, o valor acumulado de 597 M€, na despesa com esta rubrica representou, em termos homólogos, um crescimento de 20,5%, ficando muito distante do limite previsto no OE/2019 (106,5%) e correspondeu a um grau de execução de 44,4% (vide Tabela 15 e Gráfico 10). Faltando em 2019 apenas dois meses de execução orçamental e não tendo a UTAO conhecimento de circunstâncias capazes de alterar qualitativamente a situação, é de esperar que o ano termine com uma execução das transferências recebidas da UE e dos encargos com formação profissional claramente abaixo das intenções expressas no OE/2019.

**Gráfico 10 – Evolução da receita da transferência do FSE e da despesa com formação profissional cofinanciada pelo FSE em 2019**  
(em milhões de euros, acumulado)



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

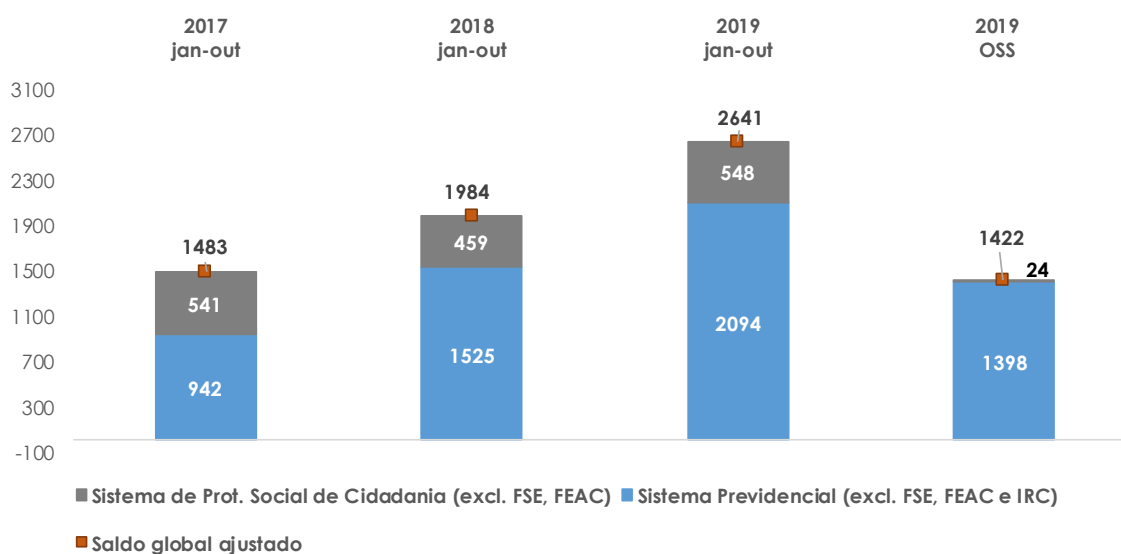
### 5.1.2 Saldo global de cada sistema de proteção gerido pela Segurança Social

**39. Este ponto desagrega o saldo global consolidado do subsector Segurança Social nos saldos globais dos sistemas de proteção social geridos pela Segurança Social.** A Tabela 15 mostrou o saldo global ajustado do subsector Segurança Social. No final de outubro de 2019, o valor acumulado desde o início do ano era 2641 M€. Os parágrafos seguintes decompõem esse número nos contributos dados por cada sistema de proteção social administrado pelo subsector, a saber: sistema previdencial e sistema de cidadania. O [Relatório UTAO n.º 17/2019](#), de 14 de outubro, explica o que fazem e com que meios cada um destes sistemas. O ponto aproveita para comparar a execução deste ano com as dos períodos homólogos de 2018 e 2017.

**40. O incremento homólogo no excedente orçamental da Segurança Social adveio do contributo do Sistema Previdencial.** Até outubro de 2019, o saldo da Segurança Social (ajustado) é excedentário devido aos contributos positivos do Sistema Previdencial e do Sistema de Proteção Social de Cidadania, em 2094 M€ e 548 M€, respetivamente (Gráfico 11). Chama-se a atenção para o facto de este gráfico incluir o saldo do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) no saldo do Sistema Previdencial, apesar de o FEFSS não ser um sistema de proteção social, mas antes um instrumento financeiro para cobrir o risco de insuficiência na cobertura das responsabilidades da Segurança Social

com pensões.<sup>17</sup> O saldo obtido no Sistema de Proteção Social de Cidadania é transitório e resulta de transferências do OE em montante mais elevado do que a despesa efetuada no período, tendendo para ser mais diminuto no fecho do exercício. Até outubro de 2019, o Sistema Previdencial excedeu em 569 M€ o saldo verificado no período homólogo de 2018, sendo que este crescimento é resultado, essencialmente, do aumento da receita com contribuições e quotizações e de um fluxo infra-anual adicional de receita da consignação de AIMI ao FEFSS no valor de 145 M€. É importante sublinhar que a comparação da UTAO entre saldos homólogos do sistema previdencial expurga a receita consignada de IRC para este sistema, que até outubro 2019 representa 166 M€ (explicação na Caixa 2). 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 11 – Saldo global da Segurança Social por sistema de proteção social (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 de Cidadania estão expurgados (i.e., ajustados) dos seguintes fatores descritos na Caixa 2: 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. O saldo global do FEFSS está integrado no saldo global do Sistema Previdencial e corresponde à diferença entre receitas (rendimentos de aplicações financeiras e transferência do OE referente à consignação do AIMI) e despesas de gestão do fundo.

## 5.2 Caixa Geral de Aposentações

**41. Nesta subsecção é apresentada a análise à execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações (CGA) até outubro 2019**, utilizando para o efeito os dados da execução mensal acumulada até setembro (2018 e 2019) que são disponibilizados pela DGO na sua síntese mensal.

**42. A CGA começou em janeiro de 2019 a reportar a execução orçamental de acordo com o novo padrão contabilístico das Administrações Públicas (Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, SNC-AP)**, tendo a mudança de plano alterado o momento de registo das retenções e dos descontos incidentes sobre pensões e outros abonos a cargo da CGA. Esta alteração vale, até final de outubro, 121,1 M€. De modo a tornar a execução de 2019 comparável com a de 2018, foi necessário reduzir neste montante a despesa com pensões e abonos sob responsabilidade da CGA registada até outubro de 2018 — ajustamento na Tabela 18, Caixa 2. Para permitir aos leitores acesso à informação completa, a subsecção apresenta inicialmente a execução sem este ajustamento, para depois o incorporar.

<sup>17</sup> As contas da Segurança Social fazem este englobamento quando consolidam contas e é por isso que o gráfico acima segue a mesma opção. No entanto, o relatório anterior da UTAO nesta coleção processou mais informação e conseguiu apresentar o saldo global do Sistema Previdencial com e sem o FEFSS.

**43. Até outubro de 2019, a execução orçamental da CGA regista um saldo positivo não ajustado superior ao verificado no mesmo período do ano anterior.** A CGA registou, até outubro, um saldo positivo de 64 M€, acima do observado no período homólogo (48 M€), contrariando, assim, a previsão estabelecida no OE/2019 para o conjunto do ano (- 60 M€) — parte superior da Tabela 16. Para este resultado contribuiu o crescimento da receita efetiva (+0,1%) e a diminuição da despesa efetiva (variação de - 0,1%). Do lado da receita, é de salientar a diminuição da receita com contribuições e quotizações, embora a um ritmo inferior ao previsto no OE/2019 (- 0,4% contra - 3,3%), bem como a diminuição das transferências correntes da comparticipação do OE (- 0,8%) em sentido contrário ao previsto no OE/2019 (+ 1,4%). O ligeiro decréscimo na despesa efetiva é explicado pela evolução no pagamento de pensões e abonos a cargo da própria instituição (- 0,8%). No entanto, e como se poderá verificar nos parágrafos seguintes, o impacto da alteração no padrão contabilístico tem reflexos neste resultado.

**44. Após a introdução do ajustamento, o saldo global apurado é substancialmente 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 dos descontos incidentes sobre as pensões da CGA, com reflexo no lado da despesa da conta de 2018 (parágrafo 42 e Caixa 2). Na comparação entre as duas contas, só há diferenças na despesa efetiva e no saldo global de 2018. Com o ajustamento, a despesa efetiva cresceu (+1,5%) face a outubro de 2018 (em vez de ter diminuído), no entanto a um ritmo inferior ao previsto para o conjunto do ano no OE/2019 (+ 1,9%).<sup>18</sup> O acréscimo na despesa efetiva (linhas 4A. e 5A. da Tabela 16) revelam que resultou do pagamento de pensões e abonos a cargo da CGA (+0,9%). Em relação ao saldo global, o valor acumulado em outubro de 2019 é inferior em 105 M€ ao do período homólogo, que havia sido de +169 M€ (linha 6A. da Tabela 16). Com os dados disponíveis para comentar a evolução das componentes principais do saldo e faltando dois meses para a conclusão da execução orçamental de 2019, é concebível um saldo global da CGA no fim de 2019 dentro do previsto no OE/2019.

---

<sup>18</sup> Note-se que se obtém esta percentagem a partir do valor não ajustado da execução de 2018 exibido na Tabela 16. A UTAO não ajustou (ainda) o valor executado no conjunto de 2018 porque só após o fecho das contas de 2019 saberá em quanto importará o ajustamento total a efetuar a essa execução homóloga.



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

	Janeiro-Outubro		Variação		Execução 2018	OE/2019	Tvh (%)	Grau de Execução (%)
	2018	2019	Tvha (%)	Contr. p/ tvha				
<b>1. Receita corrente</b>	<b>7 829</b>	<b>7 839</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>10 000</b>	<b>10 023</b>	<b>0,2</b>	<b>78,2</b>
Contribuições para a CGA	3 152	3 139	-0,4	-0,2	4 010	3 877	-3,3	81,0
Transferências correntes, <i>das quais:</i>	4 480	4 503	0,5	0,3	5 768	5 882	2,0	76,6
Orçamento do Estado	4 053	4 075	0,5	0,3	5 225	5 336	2,1	76,4
Comparticipação do Orçamento do Estado	3 813	3 784	-0,8	-0,4	4 914	4 984	1,4	75,9
Outras receitas correntes	197	197	-0,4	0,0	222	264	19,1	74,5
<b>2. Receita de capital</b>	-	-	-	-	-	-	0	-
<b>3. Receita Efetiva</b>	<b>7 829</b>	<b>7 839</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>10 000</b>	<b>10 023</b>	<b>0,2</b>	<b>78,2</b>
<b>4. Despesa corrente, da qual:</b>	<b>7 781</b>	<b>7 775</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>9 899</b>	<b>10 083</b>	<b>1,9</b>	<b>77,1</b>
Transferências correntes, <i>das quais:</i>	7 753	7 751	0,0	0,0	9 868	10 040	1,7	77,2
<i>Pensões e abonos responsab. de:</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
CGA	6 897	6 841	-0,8	-0,7	8 773	8 884	1,3	77,0
Orçamento do Estado	225	271	20,7	0,6	291	330	13,3	82,2
Outras entidades	495	498	0,6	0,0	631	645	2,3	77,2
Outras transferências correntes	136	141	3,6	0,1	173	182	5,2	77,5
<b>5. Despesa de capital</b>	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>6. Despesa Efetiva</b>	<b>7 781</b>	<b>7 775</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>9 899</b>	<b>10 083</b>	<b>1,9</b>	<b>77,1</b>
<b>7. Saldo global (3-6)</b>	<b>48</b>	<b>64</b>	-	-	<b>101</b>	<b>-60</b>	-	-

*Por memória: após ajustamentos*

<b>1A. Receita corrente</b>	7 829	7 839	0,1	0,1	10 000	10 023	0,2	78,2
Contribuições para a CGA	3 152	3 139	-0,4	-0,2	4 010	3 877	-3,3	81,0
Outras receitas correntes	197	197	-0,4	0,0	287	264	-8,0	74,5
<b>3A. Receita efetiva (1A.+2)</b>	<b>7 829</b>	<b>7 839</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>10 000</b>	<b>10 023</b>	<b>0,2</b>	<b>78,2</b>
<b>4A. Despesa corrente</b>	7 660	7 775	1,5	1,5	9 899	10 083	1,9	77,1
Pensões e abonos	7 496	7 610	1,5	1,5	9 695	9 858	1,7	77,2
Da responsabilidade da CGA	6 776	6 841	0,9	0,8	8 773	8 884	1,3	77,0
<b>5A. Despesa efetiva</b>	<b>7 660</b>	<b>7 775</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>9 899</b>	<b>10 083</b>	<b>1,9</b>	<b>77,1</b>
<b>6A. Saldo global (3A.-5A.)</b>	<b>169</b>	<b>64</b>	-	-	<b>101</b>	<b>-60</b>	-	-

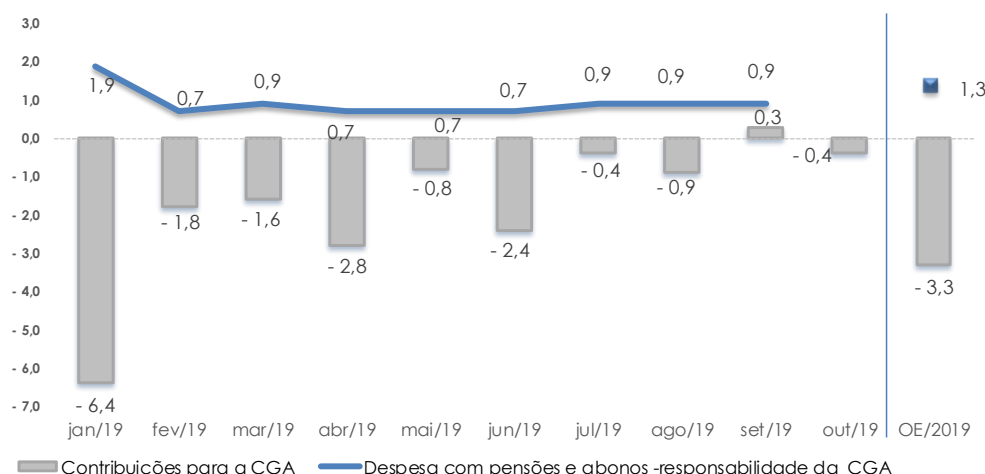
Fontes: DGO e cálculos da UTAO. | Nota: as linhas 1 a 7 não contêm o ajustamento da UTAO. As linhas 1.A a 6.A contêm esse ajustamento. Como mostrado na Caixa 2, o ajustamento incidiu na despesa com pensões e abonos a cargo da CGA observada no primeiro semestre de 2018. O referencial anual para 2018 é 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.

**45. A receita com contribuições para a CGA é ligeiramente inferior face ao período homólogo de 2018, embora se mantenha acima da previsão do OE/2019.** Até outubro de 2019, a receita acumulada com contribuições e quotizações para a CGA fixou-se em 3139 M€, a qual reflete uma ligeira quebra de 0,4% face ao período homólogo e um desempenho mais favorável do que o objetivo negativo (-3,3%) previsto no OE/2019 (Tabela 16). A evolução acima do esperado contou com o contributo da medida de descongelamento gradual das carreiras dos funcionários públicos que teve início em 2018 e que se prolonga durante 2019,<sup>19</sup> apesar da diminuição, em termos homólogos, no número de subscritores (menos 11 619, ou seja, -2,6%).

<sup>19</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 2019 (75% a 1 de maio e 100% a 1 de dezembro).



**Gráfico 12 – Receitas de contribuições e despesa com pensões e abonos (ajustada)**  
(taxa de variação homóloga acumulada)



Fontes: DGO e cálculos da UTAO.

**46. A despesa com pensões e abonos cresceu ao longo do ano de modo constante e ligeiramente abaixo do previsto.** Até outubro de 2019, a despesa com pensões e abonos cifrou-se em 7610 M€, o que corresponde a 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, verifica-se que a despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (6841 M€) representou, em termos homólogos, um incremento de 0,9% em termos ajustados, abaixo do referencial previsto no OE/2019 (1,3%), vide Gráfico 12. Este valor acumulado reflete o contributo das 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 498,2 M€.

**47. O número acumulado de novas reformas até outubro de 2019 ultrapassou o valor registado na totalidade do ano de 2018.** O número de novas reformas na CGA atribuídas até outubro de 2019 (19 396) supera a contabilização de 18 584 registada durante o ano completo de 2018. Nos dados disponibilizados pela execução orçamental, é possível aferir que até outubro de 2019 foram concedidas mais 443 reformas de invalidez e mais 444 reformas de sobrevivência do que durante todo o ano de 2018. No que diz respeito a pensões de velhice, registam-se até à data, menos 75 novas reformas do que o verificado no ano de 2018. Estes dados permitem parcialmente compreender o aumento até outubro, em termos homólogos, no número de pensionistas da CGA (+ 1228).

## 6 Estimativa para o saldo orçamental das Administrações Públicas em contabilidade nacional até setembro

**48. A UTAO estima que o saldo das Administrações Públicas, em contabilidade nacional, registado até setembro se tenha situado entre 0,6% e 1,2% do PIB, evidenciando uma melhoria face ao período homólogo.<sup>20</sup>** O valor central da estimativa avançada realizada pela UTAO com base na informação disponível aponta para que o saldo orçamental das AP tenha ascendido a cerca de + 0,9% do PIB no período de janeiro a setembro (Tabela 17 e Gráfico 13). Face ao observado em idêntico período do ano anterior, o saldo orçamental deverá ter aumentado em 0,4 p.p. do PIB. Excluindo o efeito de medidas temporárias e/ou não-recorrentes, o saldo orçamental deverá ter evidenciado igualmente uma melhoria em termos homólogos, de 0,6 p.p. do PIB, para 1,6% do PIB nos primeiros nove meses de 2019 (Gráfico 14).

<sup>20</sup> A apresentação da estimativa para o défice sob a forma de intervalo reflete o facto de não se encontrar ainda disponível toda a informação necessária para o apuramento do défice em contas nacionais, o que implica a existência de uma margem de incerteza razoável em torno do valor central da estimativa. O défice das AP em contas nacionais apurado pelo INE será divulgado no final do mês de dezembro. Assim, o intervalo aqui estimado é da responsabilidade da UTAO e não pode ser interpretado como uma estatística oficial da República.

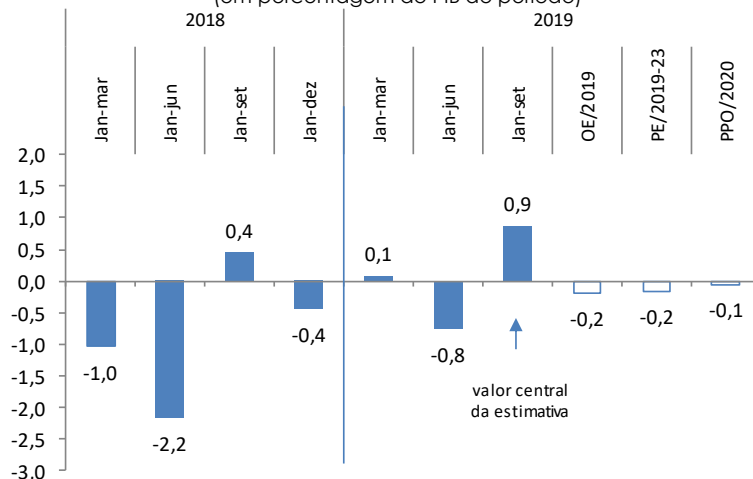
**Tabela 17 – Saldo orçamental das administrações públicas em contas nacionais**  
(em percentagem do PIB)

	2019 (OE/2019)	2019 (PPO/2020)	Jan-mar 2019	Jan-jun 2019	Jan-set 2019 estimado
<b>1. Saldo em Contabilidade Pública</b>	<b>-0,8</b>		<b>0,6</b>	<b>-0,7</b>	<b>1,6</b>
Administração Central	-2,2		-0,7	-3,2	-0,4
Administração Regional e Local	0,3		0,1	0,5	0,4
Segurança Social	0,8		1,2	2,1	1,6
<b>2. Ajust. de passagem a Contab. Nacional</b>	<b>0,6</b>		<b>-0,6</b>	<b>-0,1</b>	<b>-1,0 ; -0,4</b>
Impostos e contribuições sociais	0,1		-0,9	-0,4	-0,4 ; -0,2
Dif. entre juros pagos e devidos	0,3		0,1	1,1	0,2 ; 0,4
Outros efeitos	0,2		0,2	-0,9	-0,9 ; -0,5
<b>3. Saldo em Contabilidade Nacional (1+2)</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,6 ; 1,2</b>
<i>Por memória:</i>					
<b>Saldo em Contabilidade Nacional ajustado de medidas temporárias e/ou não-recorrentes</b>	<b>0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>	<b>1,3 ; 1,9</b>

Fontes: IGCP, INE, MF e cálculos da UTAO. | Notas: Os "Outros efeitos" incluem, entre vários fatores, os encargos assumidos e não pagos, a neutralidade de fundos comunitários e as diferenças de composição do universo das AP. As medidas temporárias e/ou medidas não recorrentes encontram-se identificadas na Caixa 1. Não se encontra disponível a estimativa do Ministério das Finanças para o saldo em contabilidade pública subjacente ao saldo orçamental revisto para 2019 apresentado no PPO/2020, nem a decomposição dos ajustamentos de passagem a contabilidade nacional subjacentes a essa estimativa. Habitualmente essa informação apenas é disponibilizada por ocasião do OE, onde o Ministério apresenta as metas orçamentais quer em contabilidade pública quer em contabilidade nacional.

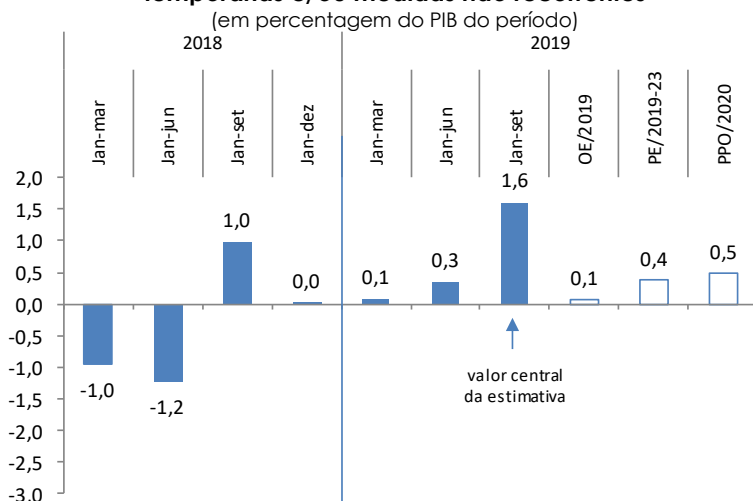
**49. O valor central do saldo estimado na ótica de contas nacionais é inferior ao saldo apurado em contabilidade pública para o mesmo período.** Entre janeiro e setembro, o saldo global das AP em contabilidade pública ascendeu a 1,6% do PIB (2.542 M€ na Tabela 1 do [Relatório UTAO n.º 20/2019](#), de 22 de novembro). A UTAO estima que o saldo orçamental em contas nacionais, no mesmo período, tenha ascendido a 0,9% do PIB. A diferença entre as duas óticas contabilísticas de medição do saldo reflete os ajustamentos de passagem a contabilidade nacional, que a UTAO estima terem-se situado em cerca de 0,7 p.p. do PIB, considerando o valor central da estimativa — Tabela 17. A dimensão do ajustamento considerado decorre de um conjunto de fatores com impactos diferenciados. A diferença entre juros pagos e juros devidos deverá ter contribuído, em termos acumulados no período de janeiro a setembro, para um saldo das AP ligeiramente mais elevado em contas nacionais (cerca de 0,3 p.p.). Numa perspetiva intra-anual, o efeito do pagamento de juros da dívida pública encontra-se mais concentrado no 2.º trimestre, numa ótica de caixa, e é compensado, em grande medida, por um pagamento de juros no 3.º trimestre inferior ao imputável a este trimestre na ótica de especialização do exercício usada em contas nacionais. Em sentido contrário, o ajustamento temporal de impostos e contribuições sociais deverá ter contribuído para reduzir o saldo orçamental em contas nacionais em 0,3 p.p. do PIB por comparação com o saldo global registado em contabilidade pública no mesmo período. Este ajustamento, que tem como propósito aproximar o momento de reconhecimento da receita ao momento em que ocorreu o facto gerador que a ela deu origem, deverá ter compensado o efeito anteriormente referido que se reporta ao ajustamento da despesa com juros. O agregado designado por "outros efeitos", por seu turno, deverá ter contribuído para um saldo orçamental em contas nacionais inferior ao saldo global apurado pela DGO, em cerca de 0,7 p.p. do PIB. Este ajustamento reflete, em grande medida, a operação de capitalização contingente do Novo Banco pago pelo Fundo de Resolução realizada no 2.º trimestre, no valor de 1.149 M€, em virtude de a despesa associada a esta operação ser considerada no apuramento do saldo orçamental (enquanto despesa de capital), sem ter, no entanto, impacto no saldo global em contabilidade pública. Nesta perspetiva contabilística, apurada pela DGO, a aplicação do Fundo de Resolução no Novo Banco foi classificada como despesa em ativos financeiros (logo, excluída das definições de despesa efetiva e saldo global).

**Gráfico 13 – Saldo das administrações públicas em contas nacionais**  
(em percentagem do PIB do período)



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

**Gráfico 14 – Saldo das administrações públicas em contas nacionais corrigido do efeito de medidas temporárias e/ou medidas não recorrentes**  
(em percentagem do PIB do período)



Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO. | Nota: Até junho de 2019, os números no gráfico são os valores oficiais do saldo indicados no Gráfico 13 deduzidos do impacto das medidas temporárias e/ou não recorrentes identificadas na Caixa 1.

**50. O saldo orçamental positivo agora estimado pela UTAO até setembro compara favoravelmente com o défice projetado para o conjunto do ano.** O OE/2019 definiu inicialmente como meta orçamental das Administrações Públicas em 2019 um saldo de  $-0,2\%$  do PIB, que foi posteriormente confirmada no PE/2019-23 apresentado em abril último (Gráfico 13). Mais recentemente, no PPO/2020 enviado à Comissão Europeia em outubro, a estimativa para o saldo orçamental de 2019 do Ministério das Finanças foi revista ligeiramente em alta, para  $-0,1\%$  do PIB. Esta revisão, conforme analisado no [Relatório UTAO n.º 19/2019](#), de 14 de novembro, reflete essencialmente uma avaliação mais positiva por parte do Ministério quanto à execução orçamental do ano em curso e incorpora já os resultados de contas nacionais revistos publicados pelo INE em setembro, que reviram em alta a série histórica do nível do PIB nominal da economia portuguesa. A confirmar-se a estimativa realizada pela UTAO até ao final do terceiro trimestre de 2019, o saldo orçamental deverá ter-se situado 0,9 p.p. do PIB acima da última estimativa realizada pelo Ministério das Finanças para o conjunto do ano.

**51. Para o último trimestre são esperadas algumas pressões em torno do saldo orçamental, que não deverão colocar em causa um resultado em termos anuais mais favorável do que o projetado pelo Ministério das Finanças, embora existam a este respeito alguns riscos que importa salientar.** Para o quarto trimestre são esperadas algumas pressões orçamentais decorrentes do pagamento do subsídio de Natal a funcionários públicos e pensionistas, integralmente liquidado neste trimestre, bem como pressões re-

sultantes de medidas de valorização salarial previstas nas Administrações Públicas e do aumento, igualmente previsto, de algumas prestações sociais. Ao nível das medidas temporárias e/ou não-recorrentes, encontram-se ainda por concretizar medidas previstas no PPO/2020 para 2019, que, a materializarem-se pelos montantes estimados pelo Ministério das Finanças, deverão ter, no seu conjunto, um impacto orçamental que se compensa largamente entre si: do lado da receita, está prevista a recuperação da garantia BPP, no valor de 135 M€, e, do lado da despesa, a conversão de ativos por impostos diferidos, de montante aproximadamente idêntico, de 136 M€. É relevante salientar, contudo, que o montante esperado para a receita associada ao BPP foi revisto em baixa no âmbito do PPO/2020, para 135 M€, tendo o remanescente (61 M€) sido adiado para o ano seguinte, à semelhança do que tem sucedido em anos anteriores. Por esse motivo, não é de descartar a existência de riscos em torno da materialização do montante previsto para esta receita. Para além deste fator de risco, há ainda a considerar, de acordo com declarações recentes da Presidência da República, a possibilidade de se vir a realizar, ainda este ano, uma nova injeção de capital no sistema financeiro associada ao Novo Banco, para além da já realizada no segundo trimestre. A UTAO não dispõe de qualquer informação privilegiada relativamente a esta operação, nem quanto ao montante que poderá estar em causa. No entanto, a concretizar-se, uma operação desta natureza produzirá necessariamente um efeito desfavorável sobre o saldo orçamental em contas nacionais, constituindo, por este motivo, um fator de risco que é relevante assinalar.

### Caixa 1 – Medidas temporárias e/ou medidas não-recorrentes

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

**2018:** (i) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017; (ii) Acionamento do mecanismo de recapitalização contingente do Novo Banco pago pelo Fundo de Resolução; (iii) Indemnização associada ao incumprimento pela Câmara Municipal de Lisboa de um contrato de doação; (iv) Recuperação da garantia do BPP; (v) Conversão de ativos por impostos diferidos.

**2019:** (i) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco; (ii) Recuperação da garantia do BPP; (iii) Conversão de ativos por impostos diferidos.

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

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

### Caixa 2 – Ajustamentos efetuados à execução orçamental das Administrações Públicas

Os dados da execução orçamental com origem na Síntese da DGO, bem como os referenciais anuais utilizados como ponto de partida para a análise nas secções anteriores, refletem o comportamento orçamental das Administrações Públicas (AP). 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 AP 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 AP, 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**. Determinadas entidades das AP são intermediários financeiros entre o orçamento da UE e o orçamento das entidades que são as beneficiárias finais dos fundos comunitários. Boa parte das beneficiárias não pertencem ao sector das AP. Ao longo de cada ciclo de nove anos de execução de fundos europeus, a entrada dos mesmos no sector das AP com destino a outros sectores da economia 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 AP 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 destinados a outros sectores 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 18. Teoricamente, deveria efetuar a mesma operação na conta dos demais subsectores públicos. 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 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 em 2019. Adicionalmente, o montante mínimo que permite o pagamento em prestações foi reduzido em 2019 de 250 € para 100 €.

A Tabela 18 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 18 – Quantificação dos ajustamentos à conta das Administrações Públicas**

(em milhões de euros)

	Ajustamentos	Subsetor	Âmbito	Janeiro-outubro		Referenciais anuais	
				2018	2019	2018	OE/2019
<b>Saldo global não ajustado</b>				<b>271</b>	<b>998</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	-166	-70	-199
Consignação de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (*)	(1)	Estado	Despesa	0	166	70	199
Restituições relativas à contribuição para a União Europeia	(2)	Estado	Receita	-116	-10	-116	0
Transferências FSE	(3)	Seg. Social	Receita/Despesa	-138	-75	-35	-44
Reavaliação de ativos	(4)	Estado	Receita	0	0	-107	0
Linearização dos juros da dívida pública	(5)	Estado	Despesa	883	756	0	0
Linearização das despesas com concessões da empresa Infraestruturas de Portugal	(6)	SFA	Despesa	-20	-60	0	0
Linearização da contribuição financeira para a União Europeia	(7)	Estado	Despesa	-38	97	0	0
Despesa centralizada no âmbito de incêndios florestais	(8)	Estado	Despesa	125	0	125	0
Alargamento do prazo de pagamento devido à tolerância de ponto: ISP e Tabaco	(9)	Estado	Receita	0	-214	214	-214
Efeito da alteração do no modelo normativo contabilístico na CGA	(10)	SFA	Despesa	121	0	0	0
Linearização da despesa no âmbito de juros swap paga em janeiro de 2018	(11)	SFA	Despesa	51	0	0	0
Reembolsos do IRS	(12)	Estado	Receita	0	0	0	0
Reembolsos do IRC	(13)	Estado	Receita	-245	0	0	0
Reembolsos do IVA	(14)	Estado	Receita	204	0	0	0
Mudança calendarização do IMI	(15)	Ad. Local	Receita	-78	0	0	0
<b>Efeito líquido dos ajustamentos</b>				<b>750</b>	<b>493</b>	<b>81</b>	<b>-259</b>
<b>Saldo global ajustado</b>				<b>1 021</b>	<b>1 491</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 AP. As operações sem impacto no saldo global das AP, i.e., que consolidam no interior do perímetro das AP, 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. A Tabela 19 apresenta a conta do período janeiro-outubro ajustada de fatores que afetaram a comparação entre os dois anos, e a Tabela 20 apresenta as mesmas variáveis sem esse ajustamento.

**Tabela 19 – 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-outubro					Ref. Anual				Grau execução		Falta executar		
	Execução		Variação homóloga		Contributo p.p.	2018	OE/2019	Variação homóloga		Contributo p.p.	2018	OE/2019	2018	OE/2019
	2018	2019	M€	%				M€	%					
RECEITA CORRENTE	67 157	70 051	2 893	4,3	4,2	83 170	87 243	4 073	4,9	4,8	80,7	80,3	16 012	17 193
Impostos diretos	18 096	18 466	371	2,0	0,5	23 315	23 427	112	0,5	0,1	77,6	78,8	5 219	4 961
Impostos indiretos	22 329	23 221	892	4,0	1,3	26 877	27 865	988	3,7	1,2	83,1	83,3	4 547	4 644
Contribuições sociais	16 914	18 092	1 179	7,0	1,7	20 991	21 721	730	3,5	0,9	80,6	83,3	4 077	3 628
Outras receitas correntes	9 746	10 250	504	5,2	0,7	11 960	14 231	2 271	19,0	2,7	81,5	72,0	2 214	3 981
Diferenças de consolidação	73	21				27	0							
DESPESA CORRENTE	63 573	65 794	2 221	3,5	3,3	81 693	85 562	3 869	4,7	4,4	77,8	76,9	18 120	19 768
Consumo público	26 829	27 747	917	3,4	1,4	34 592	36 213	1 621	4,7	1,9	77,6	76,6	7 763	8 466
Despesas com pessoal	16 182	16 951	768	4,7	1,1	20 610	21 039	429	2,1	0,5	78,5	80,6	4 428	4 088
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	10 647	10 796	149	1,4	0,2	13 982	15 174	1 191	8,5	1,4	76,1	71,2	3 335	4 378
Aquisição de bens e serviços	9 785	9 937	152	1,6	0,2	12 919	13 056	137	1,1	0,2	75,7	76,1	3 134	3 119
Outras despesas correntes	862	859	-3	-0,4	0,0	1 063	2 117	1 054	99,1	1,2	81,1	40,6	201	1 259
Subsídios	708	836	128	18,0	0,2	953	1 492	538	56,5	0,6	74,3	56,0	245	656
Juros e outros encargos	6 845	6 808	-37	-0,5	-0,1	8 428	8 303	-124	-1,5	-0,1	81,2	82,0	1 583	1 495
Transferências correntes	29 127	30 353	1 226	4,2	1,8	36 943	38 698	1 755	4,8	2,0	78,8	78,4	7 816	8 345
Dotação provisional	291	307				535	330							
Diferenças de consolidação	64	50				241	526							
SALDO CORRENTE	3 584	4 257	673			1 477	1 682	205					-2 107	-2 575
RECEITAS DE CAPITAL	1 525	1 632	107	7,0	0,2	2 062	3 302	1 240	60,1	1,5	74,0	49,4	537	1 670
Diferenças de consolidação	20	7				18	65							
DESPESAS DE CAPITAL	4 089	4 398	309	7,6	0,5	5 699	7 459	1 760	30,9	2,0	71,7	59,0	1 610	3 061
Investimento	3 168	3 420	251	7,9	0,4	4 411	5 957	1 547	35,1	1,8	71,8	57,4	1 242	2 538
Transferências de capital	816	909	94	11,5	0,1	1 172	1 435	262	22,4	0,3	69,6	63,4	357	525
Outras despesas de capital	90	38	-52	-58,0	-0,1	107	67	-40	-37,2	0,0	84,5	56,5	17	29
Diferenças de consolidação	14	31				9	0							
RECEITA EFETIVA	68 683	71 683	3 000	4,4	4,4	85 232	90 545	5 313	6,2	6,2	80,6	79,2	16 549	18 863
DESPESA EFETIVA	67 662	70 192	2 530	3,7	3,7	87 392	93 021	5 629	6,4	6,4	77,4	75,5	19 730	22 829
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>1 021</b>	<b>1 491</b>	<b>470</b>			<b>-2 160</b>	<b>-2 475</b>	<b>-316</b>					<b>-3 181</b>	<b>-3 966</b>
<i>Por memória:</i>														
Receita fiscal	40 425	41 687	1 262	3,1	1,8	50 192	51 292	1 100	2,2	1,3	80,5	81,3	9 767	9 605
Contribuições Sociais	16 914	18 092	1 179	7,0	1,7	20 991	21 721	730	3,5	0,9	80,6	83,3	4 077	3 628
Despesa corrente primária	56 728	58 986	2 258	4,0	3,3	73 265	77 258	3 993	5,5	4,6	77,4	76,3	16 537	18 273

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 20 – 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-outubro					Ref. Anual					Grau execução		Falta executar	
	Execução		Variação homóloga		Contributo P.P.	2018	OE/2019	Variação homóloga		Contributo P.P.	2018	OE/2019	2018	OE/2019
	2018	2019	M€	%				M€	%					
<b>RECEITA CORRENTE</b>	67 530	70 350	2 820	4,2	4,1	83 214	87 502	4 288	5,2	5,0	81,2	80,4	15 684	17 152
Impostos diretos	18 419	18 466	48	0,3	0,1	23 422	23 427	5	0,0	0,0	78,6	78,8	5 004	4 961
Impostos indiretos	22 126	23 435	1 310	5,9	1,9	26 662	28 079	1 417	5,3	1,7	83,0	83,5	4 537	4 644
Contribuições sociais	16 914	18 092	1 179	7,0	1,7	20 991	21 721	730	3,5	0,9	80,6	83,3	4 077	3 628
Outras receitas correntes	9 999	10 336	336	3,4	0,5	12 111	14 275	2 164	17,9	2,5	82,6	72,4	2 112	3 939
Diferenças de consolidação	73	21				27	0							
<b>DESPESA CORRENTE</b>	64 715	66 647	1 931	3,0	2,8	81 818	85 562	3 744	4,6	4,3	79,1	77,9	17 102	18 915
Consumo público	26 842	27 747	904	3,4	1,3	35 140	36 213	1 073	3,1	1,2	76,4	76,6	8 298	8 466
Despesas com pessoal	16 188	16 951	762	4,7	1,1	20 616	21 039	423	2,1	0,5	78,5	80,6	4 428	4 088
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	10 654	10 796	142	1,3	0,2	14 524	15 174	650	4,5	0,7	73,4	71,2	3 870	4 378
Aquisição de bens e serviços	9 792	9 937	145	1,5	0,2	12 926	13 056	131	1,0	0,1	75,8	76,1	3 134	3 119
Outras despesas correntes	862	859	-3	-0,4	0,0	1 598	2 447	849	53,1	1,0	53,9	35,1	736	1 589
Subsídios	708	836	128	18,0	0,2	953	1 492	539	56,5	0,6	74,3	56,0	245	656
Juros e outros encargos	7 779	7 564	-215	-2,8	-0,3	8 428	8 303	-124	-1,5	-0,1	92,3	91,1	649	739
Transferências correntes	29 322	30 450	1 127	3,8	1,6	37 055	38 698	1 643	4,4	1,9	79,1	78,7	7 733	8 248
Diferenças de consolidação	64	50				241	526							
<b>SALDO CORRENTE</b>	2 815	3 704	889			1 396	1 940	545					-1 419	-1 763
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	1 525	1 632	107	7,0	0,2	2 062	3 302	1 240	60,1	1,5	74,0	49,4	537	1 670
Diferenças de consolidação	20	7				18	65							
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	4 069	4 338	269	6,6	0,4	5 699	7 459	1 760	30,9	2,0	71,4	58,2	1 630	3 121
Investimento	3 148	3 359	211	6,7	0,3	4 411	5 957	1 547	35,1	1,8	71,4	56,4	1 262	2 598
Transferências de capital	816	909	94	11,5	0,1	1 172	1 435	262	22,4	0,3	69,6	63,4	357	525
Outras despesas de capital	90	38	-52	-58,0	-0,1	107	67	-40	-37,2	0,0	84,6	56,5	16	29
Diferenças de consolidação	14	31				9	0							
<b>RECEITA EFETIVA</b>	69 056	71 982	2 927	4,2	4,2	85 276	90 804	5 528	6,5	6,5	81,0	79,3	16 220	18 822
<b>DESPESA EFETIVA</b>	68 784	70 985	2 200	3,2	3,2	87 517	93 021	5 504	6,3	6,3	78,6	76,3	18 732	22 036
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>271</b>	<b>998</b>	<b>726</b>			<b>-2 241</b>	<b>-2 217</b>	<b>24</b>					<b>-2 512</b>	<b>-3 214</b>
<i>Por memória:</i>														
Receita fiscal	40 544	41 902	1 357	3,3	2,0	50 068	51 506	1 438	2,9	1,7	81,0	81,4	9 524	9 605
Despesa corrente primária	56 937	59 083	2 146	3,8	3,1	73 366	77 258	3 892	5,3	4,4	77,6	76,5	16 430	18 176

Fontes: DGO e cálculos UTAO | Notas: aplicam-se as notas da Tabela 19.







**UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL**

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

<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>